

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

# UYGULAMADA YÖNETİŞİM: GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Nagehan ÖZSOY

ANKARA-2016

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

# UYGULAMADA YÖNETİŞİM: GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Nagehan ÖZSOY

Tez Danışmanı  
Doç. Dr. Can Umut ÇİNER

ANKARA-2016

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

# UYGULAMADA YÖNETİŞİM: GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Can Umut ÇİNER

## Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

Doç. Dr. Yılmaz ÜSTÜNER

.....

Doç. Dr. Can Umut ÇİNER

.....

Yrd. Doç. Dr. Ozan ZENGİN

.....

Tez Sınavı Tarihi: 26.07.2016

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE**

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (.../.../2016)

**Tezi Hazırlayan Öğrencinin**

**Adı ve Soyadı**

Nagehan ÖZSOY

**İmzası**

.....

|                                 |             |
|---------------------------------|-------------|
| <b>İÇİNDEKİLER.....</b>         | <b>i</b>    |
| <b>TABLolar LİSTESİ.....</b>    | <b>iii</b>  |
| <b>ŞEKİLLER LİSTESİ.....</b>    | <b>v</b>    |
| <b>KISALTMALAR LİSTESİ.....</b> | <b>vi</b>   |
| <b>TEŞEKKÜR .....</b>           | <b>viii</b> |
| <b>GİRİŞ .....</b>              | <b>1</b>    |

## **BİRİNCİ BÖLÜM: YÖNETİŞİMİN KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVESİ ..... 9**

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. Kavram Olarak Yönetişim .....                               | 10 |
| 1.1.1. Uluslararası Literatür .....                              | 16 |
| 1.1.2. Ulusal Literatür .....                                    | 24 |
| 1.2. Politika Belgelerinde Yönetişim .....                       | 35 |
| 1.2.1. Uluslararası Politika Belgeleri .....                     | 35 |
| 1.2.2. Ulusal Politika Belgeleri .....                           | 45 |
| 1.2.3. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın Politika Belgeleri .....  | 53 |
| 1.3. Türkiye'deki Kamu Kuruluşlarının Yönetişimle İlişkisi ..... | 57 |
| 1.3.1. Yönetişimin İdari Yapıya Yansımaları .....                | 58 |
| 1.3.2. Yönetişim ve Neokorporatizm .....                         | 63 |
| 1.4. Bölüm Değerlendirmesi .....                                 | 69 |

## **İKİNCİ BÖLÜM: GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI'NDAKİ YÖNETİŞİMCİ YAPILAR..... 72**

|                                                        |     |
|--------------------------------------------------------|-----|
| 2.1. Tüketicilere Yönelik Yönetişim Mekanizmaları..... | 77  |
| 2.1.1. Tüketici Konseyi .....                          | 79  |
| 2.1.2. Reklam Kurulu .....                             | 85  |
| 2.1.3. Tüketici Hakem Heyeti .....                     | 91  |
| 2.1.4. Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu .....           | 98  |
| 2.1.5. Reklam Konseyi .....                            | 100 |

|                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.2. Tacirlere Yönelik Yönetişim Mekanizmaları.....                                  | 105 |
| 2.2.1. Toptancı Hal Konseyi .....                                                    | 105 |
| 2.2.2. Hal Hakem Heyeti.....                                                         | 108 |
| 2.3. Esnaf ve Sanatkârlara Yönelik Yönetişim Mekanizmaları .....                     | 115 |
| 2.3.1. Esnaf ve Sanatkârlar Şurası.....                                              | 115 |
| 2.3.2. Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu ..... | 121 |
| 2.4. Ortak Bir Yönetişimci Yapı: Gümrük ve Ticaret Konseyi .....                     | 124 |
| 2.5. Bölüm Değerlendirmesi .....                                                     | 130 |

### **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI'NDAKİ YÖNETİŞİMCİ YAPILARIN İŞLEVSEL ANALİZİ..... 132**

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 3.1. Temsil Düzeyi .....             | 132 |
| 3.2. İşleyiş Katılım .....           | 141 |
| 3.3. Kararların Yaptırım Gücü .....  | 148 |
| 3.4. İşleyişte Süreklilik.....       | 152 |
| 3.5. Şeffaflık.....                  | 156 |
| 4.6. İşlevsel Analiz Tabloları ..... | 160 |
| 4.7. Bölüm Değerlendirmesi .....     | 174 |

|                       |            |
|-----------------------|------------|
| <b>SONUÇ.....</b>     | <b>176</b> |
| <b>ÖNERİLER .....</b> | <b>182</b> |
| <b>KAYNAKÇA .....</b> | <b>185</b> |
| <b>ÖZET.....</b>      | <b>196</b> |
| <b>ABSTRACT .....</b> | <b>197</b> |

## TABLÖLAR LİSTESİ

|                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Tablo 1:</b> Yönetişim Türleri ile Üç Sosyal Oluşum Arasındaki İlişki.....                                  | 18  |
| <b>Tablo 2:</b> Dünya Bankası'nın Yönetişimle İlgili Önemli Raporları.....                                     | 36  |
| <b>Tablo 3:</b> Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın Görevleri .....                                                | 54  |
| <b>Tablo 4:</b> Stratejik Plan'daki Yönetişimci Stratejiler.....                                               | 56  |
| <b>Tablo 5:</b> GTB'nin Birimlerine Göre Yönetişimci Yapılar .....                                             | 75  |
| <b>Tablo 6:</b> GTB'deki Ticaret Birimlerine Göre Yönetişimci Yapılar.....                                     | 75  |
| <b>Tablo 7:</b> Bulunduğu İdari Düzeye Göre Yönetişimci Yapılar .....                                          | 76  |
| <b>Tablo 8:</b> Kararlarının Gücü Bakımından Yönetişimci Yapılar .....                                         | 76  |
| <b>Tablo 9:</b> Temel Tüketici Hakları.....                                                                    | 77  |
| <b>Tablo 10:</b> Tüketici Konseyi'nin Görevleri.....                                                           | 80  |
| <b>Tablo 11:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Tüketici Konseyi Üyelerinin Sayısal Dağılımı .....               | 81  |
| <b>Tablo 12:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Tüketici Konseyi Üyeleri.....                                    | 82  |
| <b>Tablo 13:</b> Reklam Kurulu'nca Uygulanan Cezalar.....                                                      | 86  |
| <b>Tablo 14:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Reklam Kurulu Üyelerinin Sayısal Dağılımı .....                  | 87  |
| <b>Tablo 15:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Reklam Kurulu Üyeleri.....                                       | 87  |
| <b>Tablo 16:</b> Uyuşmazlığın Değerine Göre Görevli Tüketici Hakem Heyetleri .....                             | 93  |
| <b>Tablo 17:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Tüketici Hakem Heyeti Üyelerinin Sayısal Dağılımı .....          | 93  |
| <b>Tablo 18:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Tüketici Hakem Heyeti üyeleri.....                               | 94  |
| <b>Tablo 19:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu Üyelerinin Sayısal Dağılımı..... | 98  |
| <b>Tablo 20:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu Üyeleri.....                     | 98  |
| <b>Tablo 21:</b> Reklam Konseyi'nin Görevleri .....                                                            | 100 |
| <b>Tablo 22:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Reklam Konseyi Üyelerinin Sayısal Dağılımı .....                 | 101 |
| <b>Tablo 23:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Reklam Konseyi Üyeleri.....                                      | 102 |
| <b>Tablo 24:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Toptancı Hal Konseyi'nin Üyelerinin Sayısal Dağılımı.....        | 106 |

|                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Tablo 25:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Toptancı Hal Konseyi Üyeleri .....                                                                        | 106 |
| <b>Tablo 26:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Hal Hakem Heyeti Üyelerinin Sayısal Dağılımı .....                                                        | 110 |
| <b>Tablo 27:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Hal Hakem Heyeti Üyeleri .....                                                                            | 110 |
| <b>Tablo 28:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Esnaf ve Sanatkârlar Şurası Üyelerinin Sayısal Dağılımı.....                                              | 116 |
| <b>Tablo 29:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Esnaf ve Sanatkârlar Şurası Üyeleri .....                                                                 | 117 |
| <b>Tablo 30:</b> Temsil edilen kesimlere göre Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu Üyelerinin Sayısal Dağılımı ..... | 121 |
| <b>Tablo 31:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu Üyeleri .....                     | 122 |
| <b>Tablo 32:</b> Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu'nun Görevleri.....                                             | 122 |
| <b>Tablo 33:</b> Gümrük ve Ticaret Konseyi'nin Görevleri.....                                                                                           | 125 |
| <b>Tablo 34:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Gümrük ve Ticaret Konseyi Üyelerinin Sayısal Dağılımı.....                                                | 126 |
| <b>Tablo 35:</b> Temsil Edilen Kesimlere Göre Gümrük ve Ticaret Konseyi'nin Üyeleri.....                                                                | 127 |
| <b>Tablo 36:</b> Yönetişimci Yapılardaki Temsil Düzeyi .....                                                                                            | 140 |
| <b>Tablo 37:</b> Yönetişim İlkelerinin Değerlendirme Ölçütleri.....                                                                                     | 160 |
| <b>Tablo 38:</b> Yönetişim İlkeleri Puanlama Sistematiği .....                                                                                          | 160 |
| <b>Tablo 39:</b> Tüketici Konseyi Analiz Tablosu .....                                                                                                  | 161 |
| <b>Tablo 40:</b> Reklam Kurulu Analiz Tablosu .....                                                                                                     | 162 |
| <b>Tablo 41:</b> Tüketici Hakem Heyeti Analiz Tablosu .....                                                                                             | 163 |
| <b>Tablo 42:</b> Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu Analiz Tablosu .....                                                                                   | 164 |
| <b>Tablo 43:</b> Toptancı Hal Konseyi Analiz Tablosu.....                                                                                               | 165 |
| <b>Tablo 44:</b> Hal Hakem Heyeti Analiz Tablosu.....                                                                                                   | 166 |
| <b>Tablo 45:</b> Esnaf ve Sanatkarlar Şurası Analiz Tablosu.....                                                                                        | 167 |
| <b>Tablo 46:</b> Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu Analiz Tablosu .....                                           | 168 |
| <b>Tablo 47:</b> Gümrük ve Ticaret Konseyi İşlevsel Analiz Tablosu.....                                                                                 | 169 |
| <b>Tablo 48:</b> Yönetişimci Yapıların Özet Puan Tablosu .....                                                                                          | 170 |

## ŞEKİLLER LİSTESİ

|                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Şekil 1:</b> Yönetişim Türleri .....                                                                     | 14  |
| <b>Şekil 2:</b> Türkiye'nin Yönetişim Performansı .....                                                     | 42  |
| <b>Şekil 3:</b> Tüketici Konseyi'nin Organları.....                                                         | 84  |
| <b>Şekil 4:</b> Tüketici Konseyi'nin İşleyişi .....                                                         | 85  |
| <b>Şekil 5:</b> Reklam Kurulu'nun Organları .....                                                           | 89  |
| <b>Şekil 6:</b> Reklam Kurulu'nun İşleyişi .....                                                            | 89  |
| <b>Şekil 7:</b> Tüketici Hakem Heyeti'nin Organları.....                                                    | 95  |
| <b>Şekil 8:</b> Tüketici Hakem Heyeti'nin İşleyişi .....                                                    | 97  |
| <b>Şekil 9:</b> Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu'nun Organları.....                                          | 99  |
| <b>Şekil 10:</b> Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu'nun İşleyişi .....                                         | 99  |
| <b>Şekil 11:</b> Reklam Konseyi'nin Organları .....                                                         | 103 |
| <b>Şekil 12:</b> Reklam Konseyi'nin İşleyişi .....                                                          | 104 |
| <b>Şekil 13:</b> Toptancı Hal Konseyi'nin Organları.....                                                    | 107 |
| <b>Şekil 14:</b> Toptancı Hal Konseyi'nin İşleyişi.....                                                     | 108 |
| <b>Şekil 15:</b> Hal Hakem Heyeti'nin Organları .....                                                       | 112 |
| <b>Şekil 16:</b> Hal Hakem Heyeti'nin İşleyişi .....                                                        | 114 |
| <b>Şekil 17:</b> Esnaf ve Sanatkârlar Şurası'nın Organları .....                                            | 119 |
| <b>Şekil 18:</b> Esnaf ve Sanatkârlar Şurası'nın İşleyişi .....                                             | 120 |
| <b>Şekil 19:</b> Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu'nun Organları..... | 123 |
| <b>Şekil 20:</b> Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu'nun İşleyişi ..... | 123 |
| <b>Şekil 21:</b> Gümrük ve Ticaret Konseyi'nin Organları .....                                              | 128 |
| <b>Şekil 22:</b> Gümrük ve Ticaret Konseyi'nin İşleyişi .....                                               | 129 |

## KISALTMALAR LİSTESİ

|                  |   |                                              |
|------------------|---|----------------------------------------------|
| <b>AB</b>        | : | Avrupa Birliği                               |
| <b>a.g.k.</b>    | : | Adı geçen kaynak                             |
| <b>a.k.</b>      | : | Aynı kaynak                                  |
| <b>AK</b>        | : | Avrupa Komisyonu                             |
| <b>BM</b>        | : | Birleşmiş Milletler                          |
| <b>Bşk. Yrd.</b> | : | Başkan Yardımcısı                            |
| <b>C.</b>        | : | Cilt                                         |
| <b>DPT</b>       | : | Devlet Planlama Teşkilatı                    |
| <b>DTÖ</b>       | : | Dünya Ticaret Örgütü                         |
| <b>ESGM</b>      | : | Esnaf ve Sanatkârlar Genel Müdürlüğü         |
| <b>GATT</b>      | : | Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması |
| <b>GTB</b>       | : | Gümrük ve Ticaret Bakanlığı                  |
| <b>IMF</b>       | : | Uluslararası Para Fonu                       |
| <b>KB</b>        | : | Kalkınma Bakanlığı                           |
| <b>KHK</b>       | : | Kanun Hükmünde Kararname                     |
| <b>KİT</b>       | : | Kamu İktisadi Teşekkülü                      |
| <b>MB</b>        | : | Maliye Bakanlığı                             |
| <b>Md. Yrd.</b>  | : | Müdür Yardımcısı                             |
| <b>OECD</b>      | : | Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü        |
| <b>R.G.</b>      | : | Resmi Gazete                                 |
| <b>s.</b>        | : | Sayfa                                        |
| <b>STK</b>       | : | Sivil Toplum Kuruluşu                        |
| <b>TBMM</b>      | : | Türkiye Büyük Millet Meclisi                 |
| <b>TCMB</b>      | : | Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası            |
| <b>TÜSİAD</b>    | : | Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği   |

**UNDP** : Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı  
**vb.** : Ve benzeri  
**WB** : Dünya Bankası



## TEŞEKKÜR

Yaptığım çalışmalar boyunca sabır, anlayış ve sevgileriyle bana destek olan biricik aileme ve dostlarıma, her koşulda yanımda oldukları için teşekkürü borç bilirim.

Tezimi hazırladığım süreçte kıymetli fikir, öneri ve değerlendirmeleriyle bana rehberlik eden tez danışmanım Doç. Dr. Can Umut Çiner'e, ayrıca uzmanlık bilgileri ve tecrübeleri ile çalışmam boyunca görüşlerine başvurduğum değerli mesai arkadaşlarıma teşekkür ederim.

## GİRİŞ

Günümüzde yönetim, yerelden küresel ölçeğe kadar kamu ve özel tüm kurumsal yapıların yönetim faaliyetlerinin yeniden düzenlenmesi amacıyla başvurulan bir kavram haline gelmiştir. Önceleri, yalnızca gelişmekte olan ülkelerin kalkınma sorununa çözüm üretmek amacıyla yönetim pratiklerinin iyileştirilmesi için ortaya atılan yönetişimin kapsamı, daha sonra uluslararası, ulusal ve yerel düzeydeki kamusal ve özel yönetim anlayışına yönelik genel bir perspektifi içerecek şekilde genişlemiştir.

Bu alan genişlemesinin Türkiye’deki kamu örgütlenmesine de çeşitli yansımaları olmuştur. Özellikle 1990’lı yıllardan itibaren kamu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının<sup>1</sup> kamusal karar alma süreçlerinde ortaklığına dayanan yeni idari yapılanma türleri görülmeye başlanmıştır. Enerji, finans ve iletişim gibi özel uzmanlık gerektirdiği düşünülen alanlarda faaliyet gösteren düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik çalışmalar yürüten kalkınma ajansları bu yeni idari yapılanmanın başında gelmektedir. Merkezi idare içinde yer alan bakanlıklardan ayrı olarak örgütlenen söz konusu yapılar, kamu politikası yapım sürecinde önemli roller üstlenmektedir. Bunun yanında, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve kalkınma ajanslarının yanı sıra, devletin asli yürütme organı olan bakanlıklar düzeyinde de yönetişimci uygulamalar görülmeye başlanmıştır. Bakanlık örgütlenmeleri, eğitim, sağlık ve adalet gibi temel kamu hizmetlerini ülke çapında sunması ile düzenleyici ve denetleyici kurumlardan ve kalkınma ajanslarından farklılaşmaktadır. Özel uzmanlık gerektiren konularda hizmet veren düzenleyici ve denetleyici kurumların “amaç sınırlı”; tüm ülke yerine belirli bölgelerde faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının “boyut sınırlı” bir hizmet yapısına sahip oldukları söylenebilir. Kamu hizmetlerini ülke düzeyinde ve her türlü hizmet kolunda sunabilen bakanlık örgütlenmeleri ise, en yaygın ölçekte faaliyet gösteren idari kuruluşlardır. Yönetişimin bakanlık örgütlenmelerinde hizmet sunumu aşamasında da görülmeye başlanması, bu uygulamaların Türk kamu yönetiminde yaygınlaşması anlamında önemli bir veri sunmaktadır.

---

<sup>1</sup>Devlet ve yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları “kamu idareleri”, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ise “kamu kurumları” olarak nitelendirilmektedir. Bu tezde, kamu idareleri ve kamu kurumlarını kapsayan şekilde Gözler’in de önerdiği üzere “kamu kuruluşu” ifadesi kullanılacaktır. Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Ekin Kitabevi Yayınları, C. 1, Bursa 2003, s. 134-155.

Yönetişim uygulamalarının bakanlık örgütlenmelerindeki boyutunun ve öneminin kavranabilmesi için, mevcut durumun analizinin yapılması gerekmektedir. Söz konusu analizin yapılacağı bakanlık olarak bu tezde Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (GTB) belirlenmiştir. GTB'nin tezin araştırma alanı olarak seçilmesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Son dönemde, gerek Türkiye'de gerek uluslararası düzlemde yönetim temelli yapıların karar alma süreçlerinde önemli bir rol üstlendikleri bilinmektedir. Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve kalkınma ajansları gibi yapılar özelinde çeşitli araştırmalar gerçekleştirilmiştir. Türkiye'deki merkezi idare örgütlenmesinin temelini oluşturan bakanlıkların yönetime yaklaşımına yönelik yapılan literatür taraması sonucunda ise konuya ilişkin 2015 yılına ait bir çalışmaya ulaşılmıştır.<sup>2</sup> Yönetişim ve ağ yönetimi çerçevesinde Türkiye'deki turizm politikası üretim sürecini açıklamayı amaçlayan bu çalışmada, turizm kavramı, bileşenleri, devletin ve ulusal turizm organizasyonlarının bu alandaki rolü, turizm politikası üretiminde kamu-özel ortaklığının faydaları ve potansiyel zorluklar, Türkiye'de turizm gelişim süreci ile Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın ve kamu-özel ortaklığı olan yerel turizm otoritelerinin mevcut rolü araştırılmış; İspanya ve İtalya örneğinde turizm alanındaki ağ yönetimi eğilimi incelenerek, Türkiye için "Turizm Düzenleme Kurulu'nun oluşturulması" ve "yerel turizm yönetiminin güçlendirilmesi" olmak üzere iki model önerisi getirilmiştir. Turizm politikası üretim sürecini ağ yönetimi üzerinden açıklayan söz konusu çalışmadan farklı olarak bu tezde, GTB çatısı altında kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının ortaklığı ile oluşturulmuş yapıların tespit edilmesi ve bu yapıların yönetim kavramı çerçevesinde analiz edilmesi söz konusudur. Yönetişimci yapıların oluşumunun ve işleyişinin incelendiği bu tezde, söz konusu yapılarda yönetimin gerçekte nasıl uygulandığı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Yönetişimin bakanlık örgütlenmesindeki uygulamasını GTB örneğinde açıklayan bu tezin, araştırılmaya oldukça açık bir alan olarak durduğu görülen bakanlık düzeyindeki yönetim uygulamaları konusunda, yönetim literatürüne de önemli bir katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Bu tezin amacı, GTB'deki kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı ile oluşturulan heyet, konsey, şura ve kurulların yapısı ve işleyişinin

---

<sup>2</sup>Sema Ateş Özalp, *Network Governance Approach in Tourism Administration: A Case of Turkey*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2015.

açıklanarak, yönetişimci özelliklerini tespit etmektir. Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kamusal karar alma mekanizmalarında özel sektör ve sivil toplum kuruluşları giderek artan bir şekilde yer almaya başlamıştır. Bu kuruluşların kamusal süreçlere heyet, konsey, şura ve kurullar aracılığıyla katılımı, kendi taleplerinden ziyade kamu kuruluşlarının kanun ve yönetmelik gibi mevzuat düzenlemeleriyle sağlandığı görülmektedir. Kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte yer aldığı bu yapıların uygulamada yönetişimci nitelik taşıyıp taşımadığının tespiti ise, ancak belirlenen ilkeler çerçevesindeki mevcut durumlarının tespiti ile mümkün olabilecektir. Bu tezde, GTB’deki yönetişimci yapıların oluşum ve işleyişinde devletin etkin olduğu, ancak kimi durumlarda bu yapıların gerçek anlamda yönetişimci özellikler de gösterdiği iddia edilmektedir.

Bu tezin temel farklılığı, yönetişime ilişkin olarak izlenen siyasi bir yaklaşım yerine, uygulamaya yönelik analitik bir yaklaşım benimsemiş olmasıdır. Ulusal ve uluslararası literatüre yönelik yapılan taramada, yönetişimin değerlendirilmesinde kuramcılarının siyasi yaklaşımlarının etkili olduğu görülmüştür. Yönetişime eleştirel yaklaşım genellikle “sosyalist ya da ulusalcı” olarak nitelendirilebilecek kuramcılar tarafından gösterilmekte, “liberal” kuramcılar ise yönetişimi sosyal ya da ekonomik gelişmelerin doğal bir sonucu olduğu olarak görme eğilimindedir. Ulusal<sup>3</sup> ve uluslararası<sup>4</sup> literatürdeki eleştirel kuramcılar tarafından yönetişimin, liberalizmin piyasa-devlet ilişkilerinde yaşadığı krizin çözümü için ortaya çıkan ve bu nedenle aslında mevcut ekonomik sistemi yeniden üretmeye yarayan bir kavram olarak görüldüğü söylenebilir. Yönetişimin çoğulculuğu ve demokrasiyi geliştirecek yeni bir yönetim metodu olarak gören ulusal<sup>5</sup> ve uluslararası<sup>6</sup> literatürdeki liberal kuramcılar ise, kavramın klasik yönetim anlayışını değiştirdiğini kabul etmektedir. Gerek ulusal gerekse de uluslararası literatürde her iki grup kuramcı yönetişimi küresel, kamusal ve piyasa bağlamında ele alınmaktadır. Uluslararası örgütler ile ulus devletlerarası ilişkiler “küresel”, kamu-sivil toplum-özel sektör ilişkileri “kamusal” ve şirket içi yönetim pratikleri ise “piyasa” boyutu ile incelenmektedir. Yönetişim politikasının iyi uygulanıp uygulanmadığı ise, açıklık/şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik,

---

<sup>3</sup>Birgül A. Güler, Sonay Bayramoğlu, Selime Güzelsarı, Filiz Ç. Zabcı, Faruk Ataay.

<sup>4</sup>Bob Jessop.

<sup>5</sup>İlhan Tekeli, M. Akif Çukurçayır, M. Zahid Sobacı.

<sup>6</sup>Gerry Stoker, Jan Kooiman, James N. Rosenau, R.A.W. Rhodes, O.E.Hughes.

etkinlik, hukukun üstünlüğü, cevap verebilirlik, eşitlik gibi ilkeler çerçevesinde ele alınmaktadır. Perspektiflerdeki temel farklılık ise, yönetim pratiklerinin toplumsal düzlemde yarattığı sosyal ve ekonomik sonuçlara ilişkindir. Özellikle ulusal literatürdeki eleştirel kuramcılarda, yönetimin eleştirilen yönlerinin değiştirilmesi/düzeltilmesine yönelik öneriler yerine kavramın bir bütün olarak reddedilmesi yönünde bir eğilim olduğu görülmektedir. Bu tezde, her iki yaklaşım açıklanmış, ancak bu yaklaşımların bağlamıyla sınırlı kalınmadan GTB'deki yapıların, mevcut yönetimsel durumlarının tespitine odaklanılmıştır.

Bu tezin önemi, yönetimi kamu hizmeti sunumunda da kullanılabilen bir kavram olarak açıklamasıdır. Literatürde ve politika belgelerinde yönetim sıklıkla çeşitli toplumsal ve ekonomik gelişmeler sonucunda uluslararası, ulusal ya da yerel düzeydeki kuruluşların uyguladığı bir politika olarak ele alınmaktadır. Yönetim kavramının gelişmesinde rol oynayan kuruluşlara<sup>7</sup> bakıldığında, bunların uluslararası kalkınma, para ve ticaret gibi politikaların üretilmesinden ve uygulanmasından sorumlu kuruluşlar olduğu görülmektedir. Türkiye'de de politika belgelerinde yönetime yer veren kuruluşlar, sırasıyla kalkınma, maliye ve para politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasından sorumlu olan Kalkınma Bakanlığı (KB), Maliye Bakanlığı (MB) ve Merkez Bankası (TCMB) olarak karşımıza çıkmaktadır. Oysa yönetim, herhangi bir kuruluşun hizmet sunumu aşamasında da görülebilir. Yönetimin bu ele alınış biçiminde, hizmetin kim tarafından, hangi süreç, yöntem ve sıklıkla sunulduğu ve hizmetin etki kapasitesi önem taşımaktadır. Örneğin, GTB'de tüketicilere, tacirlere ve esnaflara yönelik bazı hizmetler, kurul, konsey, şura ve heyet tipi yapılar aracılığıyla sunulmaktadır. Tezde, GTB'deki bu yapıların gerçek anlamda yönetimsel olup olmadığının analiz edilebilmesi için, literatürdeki ve politika belgelerindeki iyi yönetim ilkelerinden de faydalanılarak, temsil düzeyi, işleyiş katılım, kararların yaptırım gücü, işleyişte süreklilik ve şeffaflık olmak üzere beş ilke belirlenmiştir. Bu ilkelerin, söz konusu yapılarda uygulanıp uygulanmadığının tespit edilmesi amacıyla, her biri için değerlendirme ölçütleri belirlenmiş ve bu çerçevede söz konusu yapılar analiz edilmiştir. Böylece, yönetim yalnızca politika üretim şekli

---

<sup>7</sup>Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Avrupa Birliği (AB) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) bunların başında gelmektedir.

olma niteliğinden sıyrılarak, bir kamu hizmeti sunumu biçimi olarak yeniden tanımlanmıştır.

Kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları bağlamında ekonomik bir boyutu da olan yönetişimin, Türkiye'nin iç ticaretine yönelik hizmetlerin sunulmasından sorumlu kuruluş olan GTB ile ilişkisi de dikkate değer bir unsurdur. Bu nedenle, devletin rekabeti güvence altına alan, tekelleşmeyi önleyici, şeffaflığı sağlayan, girişim özgürlüğünü genişleten ve tüketici haklarını koruyan etkin önlemler aldığı düzenleyici devlet modeli<sup>8</sup> ile, tüketiciler, tacirler ve esnaflarla ilgili ticari işlemlerde kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının ortaklığına dayanan yapıların GTB'de faaliyet göstermesi arasındaki ilişki araştırmaya değer bulunmuştur.

Öte yandan, yönetişim ile korporatizm arasında benzerlikler olduğu, hatta korporatizmin günümüzde neokorporatizm olarak ortaya çıkan yeni biçiminin yönetişimin bir türü olduğuna yönelik argümanlar ileri sürülmektedir. Ulusal literatürde yönetişim ile korporatizm arasındaki ilişkiyi ele alan Yüksel Akkaya ve M. Nuri Durmaz tarafından yapılmış iki çalışma tespit edilmiştir.<sup>9</sup> Ancak söz konusu çalışmalar, yönetişim ile korporatizm arasındaki ilişkiyi yönetişime eleştirel yaklaşım perspektifinde açıklamaktadır. Uluslararası literatürde ise korporatizmin yeni biçimleri konusunda önemli tartışmalar yürütüldüğü ve yönetişim ile korporatizm arasındaki ilişkinin kapsamlı bir şekilde ele alındığı görülmüştür.<sup>10</sup> Bu kapsamda, tezin konusu ile de bağlantılı şekilde yönetişimin korporatizmle olan ilişkisinin ortaya konulması, tezin GTB'deki yönetişimci yapıların oluşumu ve işleyişinde devletin etkin bir rol üstlendiği iddiası ile de uyumludur.

Bu tezin temel araştırma soruları şunlardır:

1. Yönetişimin kamu kuruluşlarında öngördüğü örgüt yapısı nasıldır?
2. GTB'deki heyet, konsey, şura ve kurulların yapısı ve işleyişi nasıldır?

---

<sup>8</sup>Ceren Kalfa, Faruk Ataay, "Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama", *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 17, Sayı 3, (2008) s. 7.

<sup>9</sup>Yüksel Akkaya, "Çıkar Grupları ve Korporatist Temsil-TMMOB Örneği", <http://politeknik.org.tr/ckar-gruplar-ve-korporatist-temsiltmmob-oernei-yueksel-akkaya/> (Erişim: 24.1.2016)

M. Nuri Durmaz, "Korporatizm, Yönetişim ve Kesişim Noktaları Üzerine Bir Deneme", *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, Cilt 4, Sayı 15 (2006).

<sup>10</sup>Oscar Molina, Martin Rhodes, "Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept", *Annual Review of Political Science*, Vol. 5: 305-331 (June 2002). Bob Jessop, *Kapitalist Devletin Geleceği*, Epos Yayınları, Birinci Baskı, Ankara 2009.

3. GTB'deki heyet, konsey, şura ve kurullar, yönetişimin öngördüğü örgüt yapısını karşılamakta mıdır?
4. GTB, yönetişimci örgütlenmede ne derece etkilidir?

Bu tezde yöntem olarak birinci bölümde literatür taraması, ikinci ve üçüncü bölümde ise, yarı-yapılandırılmış görüşme, yapılandırılmamış yüz yüze görüşme, katılımcı gözlem ve içerik analizi yöntemi kullanılmıştır. Görüşmeler, daha önce görev yapmış veya halen görev yapan yöneticiler ve konusunda uzman kişiler ile gerçekleştirilmiştir. İçerik analizinde ise, GTB'deki yönetişimci yapıların hukuki dayanağını oluşturan kanun, yönetmelik ve benzeri düzenlemeler ve bunların gerekçeleri esas alınmıştır. Bunun yanında, mevzuatın hazırlık aşamasını oluşturan ve yapılan düzenlemeler konusunda önemli ipuçları barındıran komisyon raporları ve meclis tutanakları da incelenmiştir. Ayrıca, söz konusu mevzuatın hazırlandığı dönemde veya halen görev yapan konusunda uzman Bakanlık yöneticileri ile yapılan görüşmelerden edinilen bilgilerden de faydalanılmıştır.<sup>11</sup>

GTB'deki yönetişimci yapıları inceleyen bu tezde, üç önemli sınır bulunmaktadır. Tezdeki ilk sınır, analize konu edilen yapıların seçimine ilişkindir. Tezde, GTB'nin doğrudan görev ve yetki alanındaki yönetişimci yapılar incelenmiş, bunun dışında kalan ve örneğin Bakanlığın rolünün yalnızca temsilci göndermekle sınırlı olduğu diğer kurum ve kuruluşlar bünyesindeki yönetişimci yapılar tezin kapsamı dışında tutulmuştur. Tezin ikinci sınırı, Türkiye'deki diğer bakanlık örgütlenmelerinin analize dahil edilememesidir. Tüm bakanlık örgütlenmelerinde yönetişimin varlığının araştırılması ve incelenmesi bu tezin boyutunu oldukça aşacağından dolayı, yönetişimin ekonomik özü ile bağlantılı şekilde çalışma evreni olarak yalnızca GTB belirlenmiştir. Tezin üçüncü sınırı ise, yönetişimin temelini oluşturan ve tezde analiz araçlarından biri olarak kullanılan katılma kavramının sınırlı bir şekilde açıklanmış olmasıdır. Katılma kavramı, yönetime katılma ve siyasal katılma olmak üzere temel olarak ikiye ayrılarak değerlendirilmekte ve türleri, unsurları ve özellikleri itibarıyla de oldukça geniş bir çalışma alanına sahip bulunmaktadır.<sup>12</sup> Bu niteliği nedeniyle başlı başına ayrı bir çalışmanın konusu

---

<sup>11</sup>Görüşülen kişiler, bürokrasinin kapalı doğasını gerekçe göstererek Tezde isimlerinin yer almasını istememişlerdir. Bu nedenle, görüşülen kişiler Tezde bazı kritik noktalarda referans verilerek kullanılmıştır.

<sup>12</sup>Cem Eroğul, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, İmge Kitabevi, Ankara 1999, s. 17.

olabilecek katılma kavramının, yönetişimci yapılarda katılma konusunun analizini imkan verecek şekilde sınırlı bir ölçekte açıklanması yoluna gidilmiştir. Tezin sınırlılıkları olan bu hususlar, başka bir araştırmanın konusu olabilecektir.

Bu tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, yönetim kavramı, kavramsal, kuramsal ve kurumsal olarak açıklanmaktadır. Bu kapsamda, yönetimin etimolojik kökeni araştırılmış, yönetime yönelik literatürde sıkça kullanılan tanımlara yer verilmiştir. Ayrıca, yönetime ilişkin ulusal ve uluslararası literatürdeki yaklaşımın ortaya konulması amacıyla yönetim kuramcılarının önemli çalışmalarına değinerek yönetim hakkındaki görüşleri açıklanmıştır. Diğer taraftan yönetim, uluslararası ve ulusal düzeydeki politika yapma süreçlerinden bağımsız olarak düşünölmeyeceğinden, kavramın ortaya çıkmasına ve gelişmesine önemli katkıları olan küresel yönetim kuruluşlarının (BM, WB, IMF ve DTÖ) ile AB ve OECD'nin politika belgeleri de bu bölümde incelenmiştir. Yönetimin ulusal politika belgelerine olan yansımaları ise, KB, MB ve TCMB tarafından yayımlanan raporlar temelinde incelenmiş, ayrıca yönetime ulusal yaklaşım konusunda fikir verebilecek diğer bilgi ve belgeler ile, Türkiye'deki sanayici ve işadamlarının oluşturduğu etkili bir organizasyon olan Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneğı'nin (TÜSİAD) yönetim konusundaki çalışmalarına da yer verilmiştir. Bunun yanında, Bakanlıkların faaliyetleri, hedefleri ve projeleri ile ilgili geliştirilecekleri politikaları içeren güncel stratejik planları incelenerek, GTB ile diğer bakanlıkların yönetime yaklaşımlarına ilişkin genel bir fikir edinilmeye çalışılmıştır.

İkinci bölümde, GTB'nin genel yönetsel yapısı, görev ve faaliyetlerinin açıklanması amacıyla incelenmiştir. Daha sonra, GTB'deki yönetimci yapılar tüketicilere, tacirlere ve esnaf ve sanatkârlara yönelik olmak üzere üç ana başlık ekseninde ele alınmıştır. Bu şekilde bir ayrıma gidilmesinin nedeni, Bakanlığın iç ticarete ilişkin görevlerinin bu üç ana eksen etrafında şekillenmesinden dolayıdır. Bu kapsamda, tüketicilere yönelik yönetimci yapılar olarak Tüketici Konseyi, Reklam Kurulu, Tüketici Hakem Heyeti, Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu ve Reklam Konseyi; tacirlere yönelik yönetimci yapılar olarak Toptancı Hal Konseyi ve Hal Hakem Heyeti; esnaf ve sanatkârlara yönelik yönetimci yapılar olarak ise Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu ve Esnaf ve Sanatkârlar Şûrasının yapısı ve işleyişi analiz edilmiştir. Ayrıca, gümrük ve ticaret alanıyla ilgili

ortak bir yönetişimci yapı olan Gümrük ve Ticaret Konseyi de aynı kapsamda ele alınmıştır.

c bölümde ise, yönetişimin temsil düzeyi, işleyişe katılım, kararların yaptırım gücü, işleyişte süreklilik ve şeffaflık ilkeleri çerçevesinde ikinci bölümde açıklanan heyet, kurul, konsey ve şura tipi yapıların yönetişimci niteliği araştırılmıştır. c bölümün sonunda, yapılan tespitler tablolaştırılarak, söz konusu yapıların oluşum ve işleyiş açısından gerçek anlamda yönetişimci olup analiz edilmiştir. Bu bölümün sonunda, tespit edilen analiz sonuçları çerçevesinde, GTB'nin bu yapıların oluşturulması ve işleyişindeki etkisi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının buradaki konumu ve bu yapıların politika yapım sürecine etkisi bağlamında, yönetişim ile neokorporatizm arasındaki birinci bölümde değinilen ilişkiye yönelik değerlendirmeler de dahil edilerek, GTB'deki söz konusu yapıların gerçek anlamda yönetişimci olup olmadıkları tartışılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM: YÖNETİŞİMİN KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVESİ

Kamu yönetiminin yapısını ve işleyişini analiz etmek, geliştirmek ve açıklamak amacıyla çeşitli kuramlar geliştirilmiş ve kavramlar ortaya konulmuştur. Tarihsel olarak birbirlerini önceleyen ya da aynı dönemlerde ortaya çıkmış olmakla birlikte kamu politikalarının farklı yönlerini ele alan bu kuram ve kavramlar birbirlerinden de etkilenmiştir. Günümüzde kamu yönetimi disiplininde önemli bir yeri olduğu kabul edilebilecek olan yönetim kavramı da, kamu tercihi okulu, yeni kamu işletmeciliği, yeni kurumsal iktisat ve yeni kamu yönetimi kuramlarından beslenmiştir. Birçok kuramı çeşitli yönleriyle barındıran yönetim, yalnızca kamu yönetiminin yapı ve işleyişinin açıklanması değil, yerelden küresel ölçeğe kadar kamu ve özel tüm kurumsal yapıların işleyişi ile ilgili çözümler ortaya konması amacıyla da başvurulmuş bir kavram olmuştur. Bu son derece kapsayıcı olma hali ise, yönetişimin açıklanmasındaki başlıca sorunu oluşturmaktadır.

Yönetişimin kavramsallaştırılmasındaki bu sorun, yönetişimin tanımlanmasında da görülmektedir. Bu bölümde, öncelikle yönetişimin etimolojik kökeni ve yönetişime ilişkin yapılan tanımlar açıklanmıştır. Sonrasında, uluslararası ve ulusal literatürde yönetim için çizilen kavramsal çerçeve ortaya konulmaya çalışılmış; bu kapsamda, eleştirel ve liberal kuramcılarının yönetişime ilişkin görüşleri ortaya konulmuştur. Bunun yanında, yönetişimin küresel ölçekte yaygınlaşmasını sağlayan uluslararası kuruluşların politika belgeleri de, kavramın toplumsal ve ekonomik uygulamasını göstermek üzere incelenmiştir. Bu kuruluşların belirlenmesinde, BM'nin kullandığı uluslararası yönetim kuruluşları tanımı<sup>13</sup> esas alınarak, bu kapsamda WB, BM, IMF ve DTÖ'nün yönetimle ilgili yaklaşımları açıklanmıştır. Ayrıca, önemli bölgesel ve ekonomik birlikler olan AB ve OECD tarafından yönetişime yönelik yapılan çalışmalar da bu bölüme dahil edilmiştir.

---

<sup>13</sup>Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) 1994 yılında yayımladığı İnsan Gelişme Raporu'nda (Human Development Report) küresel yönetim kuruluşları BM, WB, IMF ve Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) olarak belirtilmiştir. Raporun yayımından bir yıl sonra, GATT'ın yerini DTÖ almıştır. United Nations Development Programme, *Human Development Report*, New York 1994, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf) (Erişim Tarihi: 20.1.2016) s. 82.

Yönetişimin Türkiye'deki politika belgelerine yansması ise, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişinde karar alıcı olarak önemli rolleri bulunan KB (DPT), MB ve TCMB tarafından yayımlanan resmi çalışmalar örneğinde açıklanmıştır. Bunun yanında, genel yönetsel eğilim konusunda önemli fikirler veren Acil Eylem Planı ile Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'na da değinilmiştir. Ayrıca, TÜSİAD'ın yönetim konusunda yayımladığı araştırma ve çalışmalara da özel sektörün konuya yaklaşımına ışık tutması amacıyla yer verilmiştir. Bakanlıkların faaliyetleri, hedefleri ve projeleri ile ilgili geliştirilecek politikaları içeren Stratejik Planlar incelenerek, GTB ve diğer bakanlıkların yönetime yaklaşımlarına ilişkin genel bir fikir edinilmeye çalışılmıştır.

Özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının kamusal karar alma mekanizmalarına kurul, konsey, heyet ve şura tipi yapılarla dahil edilmesi yönetişimin boyutlarından bir tanesidir. Bu tezde, GTB örneğinde yönetişimin bu boyutu açıklanırken konuya yeni bir bakış açısı getirmek amacıyla yönetim-korporatizm ilişkisi araştırılmıştır. Bu bağlamda, öncelikle korporatizmin ortaya çıkışı ve türleri açıklanmış; ticari birlikler ve sendikaların yanı sıra sivil toplum kuruluşlarının kamusal karar alma mekanizmalarına dahil olduğu kurumsallaşmış müzakere süreçlerini içeren neokorporatizm ile yönetim arasındaki ilişki tespit edilmeye çalışılmıştır.

### 1.1. Kavram Olarak Yönetişim

Türk Dil Kurumu yönetişimi, *resmî ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımı* olarak tanımlamaktadır.<sup>14</sup> Bu tanıma göre yönetim, yönetim faaliyetinin paylaşılmasıdır. Ancak yönetim, kamu kuruluşları ile sınırlı değildir. Özel örgütlerdeki yönetim faaliyetinin paylaşılması da yönetişimin bu tanımının içinde yer almaktadır.

Oxford Sözlüğü'nde, kavramın İngilizcedeki karşılığı olan “governance” kelimesinin etimolojik olarak Fransızca kökenli olduğu ve kullanımının Ortaçağ

---

<sup>14</sup>Türk Dil Kurumu, *Büyük Türkçe Sözlük*, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.53e7089df28ba6.25586451](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.53e7089df28ba6.25586451) (Erişim: 11.10.2014)

İngilizcesine dayandığı belirtilmektedir. Sözlükte “governance” kelimesi dört farklı şekilde tanımlanmıştır:<sup>15</sup>

- “Yönetme işi, fonksiyonu ya da gücü; yönetme izni ya da otoritesi” ve “yöneten kişi, kurum ya da şey”,
- “Bir işi ya da hayat tarzını yürütmek” ve “duyarlı ve erdemli davranış”,
- “Kontrol etme, yönetme ve düzenleme etkisi”, “devletin iyi bir şekilde yönetilmesi”, “bir ulusun, insanın, faaliyetin ve isteklerin yönetilmesi durumu ya da işi”,
- “Bir şeyi yönetme ya da düzenleme şekli; yönetme metodu ve düzenleme sistemi”.

Günümüzdeki yaygın kullanımı ile yönetişim, çok uluslu kuruluşlar, devletler, kamu kuruluşları, özel şirketler, topluluklar, sosyal ya da politik gruplar, gerçek kişiler ya da bunların kombinasyonundan oluşan aktörlerin ortak amaçlarını gerçekleştirmek için nasıl yönetildiğini -yönetilen ya da yönlendiren- ifade etmektedir. Bununla birlikte, 1990’ların başından itibaren, yönetişim kavramı yeni anlamlar içerecek şekilde kullanılmaya başlanmış; akademik ve politik söylemde yeni yönetişim tanımları hızla çoğalmıştır.<sup>16</sup> Lynn, yönetişime yönelik tanımları şu şekilde gruplandırmıştır:<sup>17</sup>

- a) Amaçları ortak çıkarlarını gerçekleştirmek olan bireyler ya da kurumların oluşturduğu herhangi bir kuruluşun düzenli kuralları için kullanılan genel bir terim olarak yönetişim,
- b) *Yönetim* ve onun toplumsal yönetme ve yönlendirme rolü, yani kamu kesimi ile eşanlamlı olarak yönetişim,
- c) *İyi* yönetim ya da etkin yönetim ile eşanlamlı olarak yönetişim,
- d) Devletin *ötesinde*, yani devletin yanısıra yönetişim,
- e) Devlet *olmadan*, yani devletin yerini devlet otoritesine tabi olmayan adem-i merkeziyetçi ağların, ortaklıkların ve piyasaların aldığı durumlar olarak yönetişim.

---

<sup>15</sup>Oxford English Dictionary, <http://www.oed.com/view/Entry/80307?redirectedFrom=governance#eid>, (Erişim: 4.6.2016)

<sup>16</sup>Laurence E. Lynn, Jr, “Governance”, *Foundations of Public Administration*, (2010), <http://www.aspanet.org/PUBLIC/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-GOV-Article.pdf>, (Erişim: 10.4.2016), s.1-2.

<sup>17</sup>a.k, s. 2-3.

Lynn, söz konusu kategorilerden son ikisinin ayrı ayrı ya da birlikte anlamlarını içerecek şekilde *yeni yönetim* olarak tanımlandığını belirtmiştir. Kamu yönetimine özel bir ilgi gösteren bu yeni paradigmanın öne çıkardığı “kamu otoritesinin yerini değiştirme” fikri, “*kamu yararının sağlanması ve devletin yerinin alınmasında sivil toplum için genişleyen bir rol*” ve “*demokratik katılım biçimlerinden temsilin aksine müzakereye giderek artan inanç*” olmak üzere iki unsur içermektedir.<sup>18</sup>

a) Düzenli kurallar bütünü olarak yönetim: Düzenli kurallar bütünü olarak yönetim, bireyleri, kurumları, ulusları ya da çok uluslu birlikleri yönetme eylemi ya da tarzıdır. Yönetim bu genel kullanımda, aktörlerin ortak amaçlarını gerçekleştirmek için nasıl organize edildiğini ve yönetildiğini ifade etmektedir. Bu kapsamda, hastaneler, üniversiteler ve ilk ve orta düzey eğitim kurumları gibi kuruluşlardaki, profesyonel birliklerdeki, devletin her düzeyindeki – federal, bölgesel, ülke, il ve belediye-, tekil kamu kuruluşları, fonksiyonları ve eylemleri, ticaret şirketleri, kiliseler, dinler ve dini tarikatlar, bağımsız ya da kar amacı gütmeyen sektörler ve kar amacı gütmeyen bireysel organizasyonlardaki yönetim ile askeri yönetim akademik açıdan odaklanılan konular arasında yer almaktadır. Yönetimin bu yaygın kullanımı, *şirket yönetimi* ve şahıs şirketlerinin yönetimi, *internet yönetimi*, doğal kaynakların korunmasına yönelik girişimlerin yönetimi, ulusal ve uluslararası ekonomilerin, piyasaların ve ekonomik kuruluşların yönetimi, *uluslararası ve çok devletli bölgesel kuruluşların yönetimi*, her düzeydeki kamusal eğitim yönetimi, *uluslararası yardım kuruluşları tarafından finanse edilen proje ve faaliyetlerin yönetimini* içeren geniş bir konuyu kapsamaktadır. Yani, ortak amaçlarını gerçekleştirmek için müşterek çabaya ihtiyaç duyan, düzenli kurallar bütününe tabi aktörlerin yönetimini ifade etmektedir.<sup>19</sup>

b) Yönetim ile eşanlamlı olarak yönetim: 15. yüzyılın sonlarında, Sir John Fortescue tarafından yazılan ve en eski yasal eser olarak kabul edilen “*The Governance of England: Otherwise Called The Difference Between an Absolute and a Limited Monarchy*” adlı eserde yönetim kavramı yönetim ile eşanlamlı olarak kullanılmıştır. Amerikan literatüründe ise yönetimin yönetim anlamında

---

<sup>18</sup>Laurence E. Lynn, Jr, *a.g.k.*, s. 3.

<sup>19</sup>*a.k.*, s. 3-4.

kullanımı ilk kez Amerikan Siyasal Bilimler Derneği Araştırma Komitesi (American Political Science Association's Committee on Research) tarafından 1944 yılında olmuştur. Yönetişimin bu geleneksel kullanımı, devlet kurumlarını ve faaliyetlerini ifade etmektedir.<sup>20</sup>

c) İyi Yönetim olarak Yönetişim: Soğuk Savaşın bitimini izleyen yıllarda, IMF ve Dünya Bankası ile tekil bağışçı kuruluşlar, kamu politikası reformu ve yapısal uyumun desteklenmesi için alt yapı projesi yatırımlarına önem vermeye başlamış ve bu kuruluşlarda, yönetişimin anlamları olarak “iyi yönetim” ve “etkin yönetim” düşüncesi yaygınlaşmıştır. Bu düşüncenin altında yatan varsayım, yardım yapılan ülkede gelişmiş ülkelerdeki politika ve uygulamalar örnek alınarak “*iyi yönetişim*”in kurulması halinde kalkınma yardımlarının daha etkin olabileceğidir. Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Komitesi’ne göre iyi yönetişimin katılım, anlaşma odaklı, hesap verebilir, şeffaf, cevap veren, etkin ve verimli, eşit ve kapsayıcı ve kurallara uyma olmak üzere sekiz ana özelliği vardır.<sup>21</sup>

d) Yeni yönetişim: Yönetişimin devlet ve yönetimle olan geleneksel bağının koparılmasıyla ortaya çıkan bir yönetişim türü olan *yeni yönetişim*, devlete ait girişimlerin tasfiye edilmesini, adem-i merkezîyetçiliği ve devlet yetkisinin devrini, kamu ve sivil toplum kuruluşlarının paydaşlığını ve çeşitli kendi kendini yönetme biçimlerini ifade etmektedir. Yeni yönetişimin, “devletin yanı sıra yönetişim” (*governance plus government*) ve “devlet olmadan yönetişim” (*governance, not government*) olma üzere iki anlamı mevcuttur.<sup>22</sup>

- Devletin yanı sıra yönetişim: Yönetişim 1990’lı yılların başında, yönetim faaliyetlerini tamamlaması bağlamında “devletin ötesi” anlamında kullanılmaya başlanmıştır. William Boyer, yönetişim için yönetimin ötesine geçildiğinden bahsederek, bunu devlet faaliyetlerinin yanı sıra yönetim sürecinde –ekonomi ve kamu politikası- devletin hükümet dışı ortaklarıyla etkileşimi olarak tanımlamıştır. Boyer ayrıca, gücün yalnızca ulus devletler bağlamında değil, dünya genelinde toplumda nasıl dağıldığını da bu kavramla açıklanmıştır.<sup>23</sup>

<sup>20</sup>Laurence E. Lynn, Jr, *a.g.k.*, s. 5.

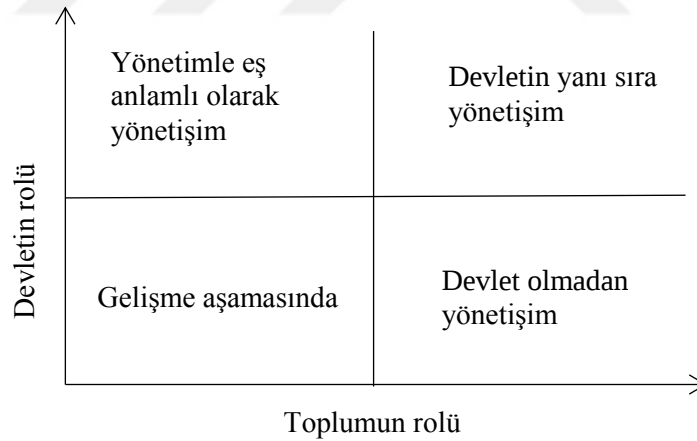
<sup>21</sup>*a.k.*, s. 6.

<sup>22</sup>*a.k.*, s. 8-9.

<sup>23</sup>William B., Boyer, “Political Science and the 21st Century: From Government to Governance”, *Political Science and Politics*, 23 (1): 50-4.’ten aktaran Laurence E. Lynn, Jr, *a.g.k.*, s. 9.

Lynn, ekonomik ve politik gücün ulusal ve uluslararası toplum boyunca artan oranda paylaşımı ile ilgili olarak Don Price'ın “egemenliğin yayılması” görüşünü de bu bağlamda aktarmaktadır. Kullanımı giderek artan devletin yanı sıra yönetim kavramının anlamının netleştirilmesi konusunda herkesin sorumluluğu bulunmaktadır.<sup>24</sup>

- Devlet olmadan yönetim: Bu kavram ilk kez, uluslararası, ulusal ve yerel politik sorunların politikanın doğasını, kolektif eylemin araçlarını ve yönetim pratiklerini değiştirmesi ile ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimi, dağınık ve farklı toplumsal oluşumlar tarafından kuşatılmakta ve karakterize edilmektedir. Bu düşünce, kamu yönetiminin devlet merkezli geleneksel bakış açısıyla keskin bir karşıtlık göstermektedir. Örneğin, Frederickson'a göre, modern kamu yönetiminde yönetim; kamu yönetiminin politikalardan, devletten ve bürokrasiden söylemsel olarak uzak tutulması görevini yerine getiren bir kavramdır.<sup>25</sup> Rhodes'a göre yönetim, devletin anlamında meydana gelen değişim, yeni bir yönetim süreci, kurallar bütünü'nün değişmiş bir hali ya da toplum tarafından yeni bir yönetme biçimidir.<sup>26</sup>



Şekil 1: Yönetişim Türleri<sup>27</sup>

<sup>24</sup>a.k, s.9.

<sup>25</sup>H.George Frederickson, *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, (1997)'den aktaran Laurence E. Lynn, Jr, , a.g.k, s.10.

<sup>26</sup>R.A.W. Rhodes, *The New Governance: Governing without Government*, Political Studies, XLIV, (1996)'dan aktaran Laurence E. Lynn, Jr, “Governance”, *Foundations of Public Administration*, (2010), s.10.

<sup>27</sup>Uyarlandığı kaynak: “Governance”, *Foundations of Public Administration*, (2010), Laurence E. Lynn, s.28.

Yukarıdaki şekilde yönetim, gelişme aşamasında, yönetimle eş anlamlı olarak yönetim, devletin yanı sıra yönetim ve devlet olmadan yönetim olmak üzere dört alana ayrılmıştır. Orijinden uzaklaşılması, yönetim rejiminin kalitesini ve olgunluğunu, yani iyi yönetimi belirtmektedir.<sup>28</sup>

1984 yılında yayımlanan ve Blacksbury Manifestosu olarak da adlandırılan “Public Administration and The Governance Process: Shifting The Political Dialogue” adlı makalede, güncel yaklaşımlara kıyasla yönetim farklı bir bakış açısı ile açıklanmıştır. Post modern kamu yönetimi kuramcılarının geleneksel kamu yönetimi anlayışına yönelik eleştirel yaklaşımlarının bir yansıması olan bu makalede Amerikan kamu yönetimi anayasacılık faaliyeti ve yönetim ekseninde ele alınmıştır. Onlara göre Amerikan kamu yönetiminin problemi örgütlenme veya yönetme yeteneklerinin eksikliğinden kaynaklanmamaktadır. Asıl problem, modern devletin, bir elinde özgürlük ve adalet, bir elinde ise kapitalizm ve devlet müdahalesinin karmaşık bir karışımını tutmaya çalışmaktan kaynaklanmaktadır. Özgürlük ve adalet taahhüdü eşitlik baskısını, devlet kapitalizmi ise buna karşı olarak ekonomik ve toplumsal farklılaşma baskısını yaratmaktadır. İşte Amerikan kamu yönetiminin sorunları, kamu yönetiminden değil, böyle bir politik sistemin etkin yönetiminin zorluklarından kaynaklanmaktadır. Sistemin etkin yönetime duyduğu ihtiyaç ile seçilmiş yöneticiler arasında çok büyük bir boşluk bulunmaktadır.<sup>29</sup>

Kamu yönetimini yeni bir bakış açısıyla değerlendiren yazarlar, bürokrasi ve şirket yönetimi ile kamu yönetimi arasında kurulan bağa da karşı çıkmışlardır. Onlara göre kamu yönetimi, örgütsel bir oluşum olan bürokrasiden ziyade yönetsel bir kurumdur. Şirket yönetimi ile kamu yönetimi arasındaki benzerlik ise yalnızca önemsiz konularla ilgili olarak kurulabilir. Oysa, daha “genel” bir yönetimi ifade eden kamu yönetimi, kamusal işlerin politik bağlamda yönetilmesi anlamına gelmektedir.<sup>30</sup> Kamu yönetimi, yönetim ve siyasetin ayrılmaz bir parçası olmuştur. Yani, artık kamu yöneticilerinin, piyasa ve karlılık için çaba sarf etmek yerine, politik ve yönetsel süreçlerdeki diğer aktörlerle birlikte hukuka uygunluk, yargı yetkisinin kullanımı ve kaynaklar için çaba sarf etmekle meşgul olmaları; ayrıca farklı anlayışları ve

<sup>28</sup>Laurence E. Lynn, Jr, *a.g.k*, s.28.

<sup>29</sup>Gary L. Wamsley vd., “Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue”, *Refounding Public Administration*, Gary L. Wamsley vd., Sage Publications, California 1990, s. 32-33.

<sup>30</sup>*a.k*, s. 34.

beklentileri olan insanlarla etkileşimde bulunmaları gerekmektedir. Bunun bir diğer sonucu olarak da kamu yönetimi, gerektirdiği yetenekler, ilgi alanı ve görevler itibariyle özel sektör yönetiminden önemli ölçüde farklılaşmıştır. Yazarlar, bu işlevleri yerine getirmek üzere her düzeyde ve uzmanlaşmış dallara sahip, kamu çıkarlarının takip edilmesi faaliyetlerine aracı olacak kurumlar (agency) tahayyül etmektedir. Bu kurumlar, uzmanlaşmış bilgiyi, tarihsel deneyimi, zaman içinde kendini kanıtlamış bilgeliği ve en önemlisi farklı toplumsal işlevlerle ilgili kamu çıkarına ilişkin uzlaşmanın çeşitli kademelerini barındırmaktadır.<sup>31</sup> Burada, toplumun yönetim sürecinde önemli birer katılımcı olan kamu yöneticilerine de önemli görevler düşmektedir. Kamu yöneticileri, kanuni yetkilerini ve profesyonel uzmanlıklarını, yardımlarına ihtiyaç duyulan anayasal süreçlere katılımı gözetmek için kullanarak anayasal düzende denge işlevi görmektedir. Bu nedenle, kamu yöneticileri, yönetişimde yurttaşların doğrudan katılımının sağlanması için gerekli imkanları nasıl geliştireceklerini araştırmalı, kendi değer ve varsayımlarının aldıkları kararları nasıl etkilediğinin bilincinde olmalı, yaptıklarının nedenlerini ortaya koyabilmelidir.<sup>32</sup>

### **1.1.1. Uluslararası Literatür**

Yönetişimin uluslararası literatürdeki kuramcıları olarak Stoker, Kooiman, Rosenau, Rhodes ve Jessop öne çıkmaktadır. Bu kuramcılara göre, yönetimde ortaya çıkan çok aktörlü yapı, yönetişimi gündeme getiren başlıca faktördür. Yönetişimi, kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası kurum ve pratiklerce gerçekleştirilen bir işlev olarak tanımlayan bu kuramcılar, yönetim ile söz konusu kurum ve pratikler arasındaki etkileşimsel ilişkiyi kavramsallaştırmaktadır. Devletin rolünün yeniden tanımlandığı yeni yönetim sürecinde, kamu örgütleri ile, hizmet üretiminde yer alan özel ve sivil toplum kuruluşları arasında da koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması gerekmektedir. Devletin düzenleme yapma, karar alma ve uygulama konusunda tek belirleyici olduğu bir düzenden, kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan çok aktörlü bir düzene geçilmektedir.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup>Gary L. Wamsley vd., *a.g.k.*, s. 36-37.

<sup>32</sup>*a.k.*, s. 48-50.

<sup>33</sup>Ceren Kalfa, Faruk Ataay, *a.g.k.*, s. 235.

Yönetişimin yeni bir yönetim metodu olduğunu belirten Stoker, yönetişimin aynı zamanda yönetim kavramının anlamını da değiştirdiğini ileri sürmüştür.<sup>34</sup> Stoker, yönetişim kavramını açıklamak için beş önerme ortaya koymaktadır. Stoker'a göre: (1) Yönetişim, yönetimden ve yönetim ötesinden yararlanan kurum ve aktörler kümesini ifade etmektedir. (2) Yönetişim, sosyal ve ekonomik meseleleri ele alma sınır ve sorumluluklarının bulanıklaşmasını göstermektedir. (3) Yönetişim, kolektif faaliyete girişen kurumlar arasındaki ilişkide yer alan güç bağımlılığını belirtmektedir. (4) Yönetişim, aktörlerin otonom ve özerk ağları ile ilgilidir. (5) Yönetişim, yönetimin kendisinin kullanabileceği gücüne dayanmayan işleri halletme kapasitesini belirlemektedir. Yönetimin, yönlendirmek için yeni araç ve teknikler kullanabileceğini kabul eder.<sup>35</sup> Stoker, bunların birbirine zıt ya da birbiriyle yarışan değil, aksine birbirini tamamlayan önermeler olduğuna dikkat çekmektedir.<sup>36</sup> Bu yönetişim yaklaşımı, anlamı değişmekte olan yönetim kelimesi için bir yol haritası sağlanmasına katkıda bulunmakta ve gerçekliğin karmaşıklığına “basitleştirici” bir mercek tutmaktadır.<sup>37</sup>

Yönetişimi, yönetim üzerine teorik kavramların bütünlüğü olarak ifade eden Kooiman ise, bu kavramsal yaklaşımı sosyo-politik yönetişim olarak adlandırmaktadır.<sup>38</sup> Kooiman'a göre, kamu ya da özel sektör kuruluşlarından hiçbiri, modern toplumdaki karmaşık, hareketli ve çeşitli sorunları tek başına çözebilecek yeterli bilgiye, ihtiyaç duyulan uygulamaları hayata geçirebilecek gerekli araçlara ve özel bir yönetim modeline tek yanlı olarak yön verebilecek eylem potansiyeline sahip değildir.<sup>39</sup> Günümüz dinamikleri, devletle toplumun sınırlarını belirsizleştirmekte, devletle toplumun iç içe geçerek aralarında dinamik, karmaşık ve karşılıklı etkileşime dayalı ilişkiler ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bu gelişme neticesinde, artık sadece devletin belirleyici olduğu bir yönetim yapısı yerine, birlikte yapma, ortak düzenleme, görev ve sorumlulukların paylaşımı temelinde etkileşimsel bir yapı geçerlidir.<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup>a.k, s.235.

<sup>35</sup>Gerry Stoker, “Governance as Theory: Five Propositions”, (1998), <http://catedras.fsoc.uba.ar/rusailh/Unidad%201/Stoker%202002,%20Governance%20as%20theory,%20five%20propositions.pdf> (Erişim Tarihi: 20.9.2014) s. 18.

<sup>36</sup>a.k, s. 19.

<sup>37</sup>a.k, s. 26.

<sup>38</sup>Jan Kooiman, *Governing as Governance*, Sage Publications, Noida 2003, s. 4-5.

<sup>39</sup>Jan Kooiman, “Social-Political Governance: Introduction”, *Modern Governance (New Government-Society Interactions)*, Jan Kooiman (ed.), Sage Publications, Great Britain 1993, s. 4.

<sup>40</sup>Jan Kooiman, “Social-Political Governance...”, a.g.k, s. 3.

Kooiman’a göre, aile içi ilişkiler gibi resmi olmayan iletişim türlerinden devletlerarası resmi ilişkilere kadar çeşitli iletişim türleri mevcuttur. Kooiman, bu iletişim türlerini üçe ayırarak sınıflandırmakta ve yönetim türleriyle ilişkilendirmektedir. En az organize, açık, esnek ve anlık gelişen iletişim türü “öz yönetim”, yatay bir biçimde örgütlenmiş yarı resmi iletişim türü “ortak yönetim”, dikey olarak örgütlenmiş resmi iletişim türü ise “hiyerarşik yönetim” ile bağlantılıdır.<sup>41</sup> Öz yönetim, özerk yönetilen; ortak yönetim ise birlikte çalışan oluşumlardan meydana gelen yönetim türleridir. Hiyerarşik yönetim ise sosyal oluşumlar arasındaki otoriter ilişkilerden meydana gelmektedir.<sup>42</sup> Kooiman, sosyal oluşumlar olarak ifade ettiği devlet, piyasa ve sivil toplum ile üç yönetim türü arasındaki ilişkiyi baskın olan ilişki türüne göre şu şekilde özetlemiştir:

**Tablo 1: Yönetim Türleri ile Üç Sosyal Oluşum Arasındaki İlişki<sup>43</sup>**

| Yönetim Türleri |            |               |                    |
|-----------------|------------|---------------|--------------------|
|                 | Öz Yönetim | Ortak Yönetim | Hiyerarşik Yönetim |
| Devlet          | Düşük      | Orta          | Yüksek             |
| Piyasa          | Yüksek     | Düşük         | Orta               |
| Sivil Toplum    | Yüksek     | Orta          | Düşük              |

Rosenau ise, yönetim ile yönetim kelimelerinin, her ikisi de amaca yönelik davranış ve aktiviteler ile kurallar sistemini işaret etse de, aynı anlama gelmediğini belirtmektedir. Ona göre yönetim, usulüne uygun olarak oluşturulan politikaların uygulanmasını sağlamak üzere resmi otoritenin ve polis kuvvetlerinin desteğindeki faaliyetler için kullanılırken; yönetim resmi olarak tespit edilmiş yükümlülüklerden kaynaklansın ya da kaynaklansın, polis kuvvetine zorunlu olarak dayanmayan ve paylaşılan hedefler doğrultusundaki faaliyetleri ifade etmektedir.<sup>44</sup> Rosenau, yönetimin ortaya çıkışını, hegemonların düştüğü, sınırların belirsizleştiği, küresel askeri ittifakların yaygınlığını kaybetmeye başladığı küreselleşen dünyanın bir sonucu

<sup>41</sup>Jan Kooiman, *Governing...*, s. 218.

<sup>42</sup>a.k, s. 231

<sup>43</sup>a.k, s. 227. Tablo aynen alınmıştır.

<sup>44</sup>James N. Rosenau, “Governance, Order And Change In World Politics”, *Governance Without Government: Order and Challenge In World Politics*, J.N. Rosenau ve E.O. Czempel (ed.), Cambridge University Press, Cambridge 1992, s. 4.

olarak görmektedir. Küresel çapta yaşanan ulus ötesi gelişmeler sonucunda hükümetlerin yetkileri, ulus üstü kurumlara kaymaya başlamıştır. Bu çerçevede yönetim, doğrudan hükümet merkezli olmayan küresel etkinliklerin gerçekleştirilmesi olarak ifade edilebilecektir.<sup>45</sup>

Rhodes yönetişimi, minimal devlet olarak yönetişim, şirket yönetişimi, yeni kamu işletmeciliği olarak yönetişim, iyi yönetişim, sosyo-sibernetik sistem olarak yönetişim ve kendi kendini örgütleyen ağlar olarak yönetişim olmak üzere altı farklı şekilde ele almıştır.<sup>46</sup> Rhodes’a göre devletin boyutları, özelleştirmeler ve devletçe verilen bazı hizmetlerin kesilmesi ile azalmış, “daha az devlet” söylemleri daha sık ve yüksek sesle söylenmeye başlanmıştır. Bu anlamda, yönetişime ilişkin ilk tanım olan “minimal devlet olarak yönetişim”, kamu müdahalelerinin şekli ve boyutunun yeniden belirlenmesini ve kamu hizmetlerinin sunumu için piyasanın kullanımını ifade eden kapsayıcı bir terimdir. Yönetişimin ikinci tanımı olan “şirket yönetişimi” ise, kamu ve özel sektör için üç temel prensibin uygulanmasını ifade etmektedir. Bunlar “açıklık”, “dürüstlük ve bütünlük” ile “hesap verilebilirlik ve kuralların açıkça tanımlanması”dır. Yönetişimin bu kullanımı, özel sektör yönetim pratiklerinin kamu sektörüne olan etkisini de göstermektedir. Rhodes, üçüncü yönetişim tanımı olan “yeni kamu işletmeciliği olarak yönetişim”i açıklarken yeni kamu işletmeciliğini de tanımlamaktadır. Ona göre yeni kamu işletmeciliği, özel sektör yönetim metotlarının kamu sektörüne uygulanması gerektiğini ifade eden işletmecilik yaklaşımı ile kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde piyasa rekabeti gibi teşvik edici yapıların kullanılmasını öngören yeni kurumsal iktisat yaklaşımı olmak üzere iki anlama sahiptir. Bu kapsamda, dümen tutma ile yönetişimin eş anlamlı olduğunu öne sürmekte ve daha az dümen tutmanın daha çok yönetişimi beraberinde getirdiğini ifade etmektedir. Yönetişimin dördüncü boyutu, devlet reformu anlamında WB tarafından üçüncü dünya ülkelerine borç verme politikası olarak beliren iyi yönetişimdir. Rhodes, iyi yönetişimin liberal demokrasiyi savunmak adına yeni kamu işletmeciliği ile evlenmeye çalıştığını öne sürmektedir. Rhodes, devletin tek egemen otorite olmadığı çok merkezli bir toplumda devletin amacının sosyopolitik etkileşimlere imkan

---

<sup>45</sup>a.k, s. 3.

<sup>46</sup>Roderick Arthur William Rhodes, “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies* XLIV, Political Studies Association 1996, [https://www.researchgate.net/publication/227979762\\_The\\_New\\_Governance\\_Governing\\_Without\\_Government](https://www.researchgate.net/publication/227979762_The_New_Governance_Governing_Without_Government) (Erişim Tarihi: 24.4.2016) s. 652-667.

sağlamak, problemlerle başa çıkmak için farklı ve çeşitli düzenlemeleri teşvik etmek ve çeşitli aktörler arasında hizmetleri dağıtmak olduğunu belirtmiştir. Beşinci yönetim tanımı olan “sosyo-sibernetik sistem olarak yönetim”, devletle toplumdaki diğer aktörler arasındaki bu ilişkiyi ifade etmektedir. Kamu-özel işbirliği, kooperatif yönetim ve birleşik girişimci teşebbüsler, sosyo-sibernetik yönetişimin bir örneğidir. Açıklanan diğer anlamlarına karşın yönetim Rhodes’a göre asıl olarak kendi kendini örgütleyen ağları ifade etmektedir. Bu ağlar, kendi amaçlarını gerçekleştirmek ve çıkarlarını maksimize etmek için para, bilgi ve uzmanlık gibi kaynaklarını birbirleriyle değiş-tokuş etmeye ihtiyaç duyan organizasyonlardır. Yönetişim, bu ağların yönetimi anlamına gelmektedir. Bu ağların kendi kendini örgütlemesi ise, onların devletten özerk yapılar olduğunu, devletin ağlardan sorumlu olmadığını ifade etmektedir.<sup>47</sup> Hughes, Rhodes’un yaptığı yönetim tanımlarına çeşitli eleştirilerde bulunmuştur. Ona göre, yapılan bu tanımlamaların birçoğu aslında tanım değil, sadece yönetişimin tartışılan standart anlamlarının sıradan kullanımlarıdır.<sup>48</sup> Örneğin, Hughes’a göre Rhodes’un yönetişimin bir tanımı olarak bahsettiği iyi yönetişimin yönetim kavramına kattığı hiçbir yenilik yoktur. WB ve diğer uluslararası örgütler yardım alan ülkelerin kendilerini nasıl örgütleyeceği ve yöneteceği konusuna ilgi göstermekte ve dolayısıyla toplumların iyi yönetilmesi anlamında yönetimle ilgilenmektedirler. Ama bu durum, yönetim kelimesinin sıradan anlamı dışında bir tanıma ihtiyaç duymamaktadır.<sup>49</sup> Hughes, Rhodes’un yaptığı bir diğer tanım olan sosyo-sibernetik yönetim argümanını kabul etmekle birlikte, bunun da bir tanım olmadığını ve yönetime yeni bir anlam getirmediğini öne sürmektedir. Ona göre, sibernetik kelimesi de yönetimle aynı kökten geldiğinden, yönetime sosyo-sibernetik demek bir totolojidir. Ayrıca, yönetimi sibernetik gibi başka bir terimle ilişki içinde tanımlamak faydalı da değildir.<sup>50</sup> Hughes, şirketlerin çevresindeki kuralları hem içeriden hem de regülasyon açısından incelemek anlamına gelen şirket yönetimi kavramının da, yönetişimin standart tanımının dışına çıkan herhangi başka bir anlamının bulunmadığını belirtmektedir. Şirket yönetimi, şirketleri yöneten içsel ve dışsal mekanizmalar arayışı ile ilgilidir. Bundan dolayı, belirli bir sektörde yönetim

---

<sup>47</sup>Roderick Arthur William Rhodes, *a.g.k.*, s. 652-667.

<sup>48</sup>Owen E. Hughes, *Kamu İşletmeciliği & Yönetimi*, BigBang Yayınları, Ankara 2014, s. 236.

<sup>49</sup>*a.k.*, s. 237.

<sup>50</sup>*a.k.*, s. 238.

meselelerine bakması anlamında sosyo-politik yönetişime benzemekte ve yönetişimin bir tanımı olamamaktadır.<sup>51</sup> Hughes, Rhodes'un yönetişimi dümen tutma ile eşanlamlı görerek yaptığı yeni kamu işletmeciliği olarak yönetişim tanımına da karşı çıkmaktadır. Ona göre, yönetişim dümen tutma ile ilgilidir, ancak bu onun yeni kamu işletmeciliği olduğu sonucunu doğurmamaktadır. Yönetişim üzerine tartışmalar, kamu reformları üzerine tartışmanın sadece küçük bir kısmıdır.<sup>52</sup> Rhodes'un yönetişimin asıl anlamının kendi kendini örgütleyen ağlar olduğu yönündeki kabulü de Hughes'a göre sorunludur. Ona göre, ağ yaklaşımı örgütleyici bir ilke ya da yönetime farklı bir yaklaşım olarak faydalıdır ama yönetişimin sadece bir tane anlamı olduğunu söylemek ve bunun da ağlar olduğunu iddia etmek mübalağadır.<sup>53</sup> Hughes'e göre yönetişim, pek çok kullanımı olan ancak sözlük anlamı, aşırı anlam yüklemekten dolayı tehlike altında olan bir kavramdır. Yönetişimin anlaşılması zor tanımları, kavrayışımıza yeni şeyler katmamaktadır. Yönetişim, kamusal ya da özel örgütleri yönetmekle, dümen tutmakla, toplumsal sorunları çözmekle ilgilidir. Yönetişimin kamu sektörü bağlamına hapsedilmemesi gerekmektedir. Çünkü yönetişim, siyasi sistemle hiçbir ilişkisi olmayan yapılarla ve kurumlarla ilgili de olabilmektedir.<sup>54</sup>

Yönetişime yönelik farklı tanımlamalar yapsalar da, bu yönetişim kuramcıları yönetimden yönetişime bir geçiş olduğu ve bunun sosyal ya da ekonomik gelişmelerin doğal bir sonucu olduğu noktasında birleşmektedir. Jessop ise, yönetişimi yeni liberalizmin piyasa-devlet ilişkilerinde yaşadığı krizin çözümü amacıyla önerilen bir yönetsel model olarak görmektedir.<sup>55</sup> İkinci dünya savaşından sonra Atlantik Fordizmi'nin sürdürülmesini destekleyen ve Jessop'un keynesci ulusal refah devleti olarak adlandırdığı devlet biçiminin 1970'lerin ortalarından itibaren yaşadığı krizin yönetilmesi amacıyla, aşırı genişleyen devlet aygıtının üzerindeki yüklerin azaltılması için devlet işlevlerinin devlet dışı kurumlarla paylaşılması hatta liberal gece bekçisi devlette olduğu gibi azaltılması önerilmiştir. 1980'lerde yaşanan deneyimlerden sonra keynesci ulusal refah devletindeki değişimlerin devlet işlevlerinin sınırlandırılması ile kısıtlı olmadığının anlaşılması ile birlikte, niteliksel açıdan yeni bir devlet biçiminin

---

<sup>51</sup>Owen E. Hughes, *a.g.k.*, s. 239-241.

<sup>52</sup>*a.k.*, s. 245.

<sup>53</sup>*a.k.*, s. 247-256.

<sup>54</sup>*a.k.*, s. 259.

<sup>55</sup>Atilla Güney, "Bob Jessop'ta Yönetişim Kavramı: Stratejik İlişkisel Devlet Biçiminden Yönetişim Biçimine", *Memleket, Siyaset, Yönetim Dergisi*, (2006/1), s. 7.

ortaya çıkması gerektiği tartışılmaya başlanmıştır.<sup>56</sup> Bu arayış sürecinden çıkışın ilk adımı olarak ulusal devletin ülkesel ve işlevsel dayanakları yeniden eklemlendirilmiş ve bunun yanında yönetim-yönetişim işlevi yeniden icad edilerek kapitalist devlet biçiminin yapısal dönüşümü yaşanmıştır.<sup>57</sup> Devletin yeniden inşası anlamına gelen bu yeni durumda, yönetimin merkeziliğinden yönetişimin merkezsizleşmiş biçimlerine kayış yaşanmıştır. Yani, ekonomik ve toplumsal ilişkilerin yönetiminde resmi devlet aygıtlarının önceliği olduğu yönündeki anlayıştan, devlet dışı yapılar arasında ortaklık kurulması gerektiği anlayışına geçilmiştir. Devletin artık *primus inter pares* olabileceği bu yönetişim modelinde devlet müdahalesinin daha az hiyerarşik, daha az merkeziyetçi ve daha az ekonomik bir nitelik taşıması kaçınılmaz olacaktır.<sup>58</sup> Jessop'un Schumpeterci çalıştırma rejimi olarak ifade ettiği bu daha az devlet merkezli olan çok ölçekli yapı, keynesci refah devletinden kopuşu şu üç dönüşüm alanı ile ortaya koymaktadır:

- Yurtiçinde tam istihdam, uluslararası rekabet lehine önceliğini kaybetmiştir.
- Bölüşümcü refah hakları, sosyal politikanın üretim yanlı yeniden düzenlenmesine kıyasla ikincil konuma geçmiştir.
- Ulusal devletin birincil rolü, yönetişim mekanizmalarına göre ayrıcalıklı konumunu yitirmiştir.<sup>59</sup>

Jessop'a göre tüm bu gelişmelere rağmen, ulusal devletin merkezi siyasi rolü devam etmektedir. Yeni olan, bu rolün ekonomik örgütlenme düzeyinin yerel-bölgesel-ulusal ve ulus-üstü olarak eklemlendirilmesiyle yeniden tanımlanmasıdır.<sup>60</sup> Devlet artık, yönetimden yönetişim anlayışına geçişle bağlantılı olarak mali teşvikler, esnekleşme, piyasa benzeri oluşumlar ve kamu-özel ortaklıklarını geliştirme gibi önlemlerle üretim ve tüketim ölçülerini geliştirme sürecine etkin bir şekilde katılmaktadır.<sup>61</sup>

---

<sup>56</sup>Bob Jessop, *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, Betül Yazar ve Alev Özkazanç (der.), İletişim Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul 2005, s. 311.

<sup>57</sup>a.k, s. 314.

<sup>58</sup>a.k, s. 320.

<sup>59</sup>a.k, s. 323-324.

<sup>60</sup>a.k, s. 329.

<sup>61</sup>a.k, s. 335.

Yönetişimi, örgütlenmeler arası ilişkilerin öz-örgütlenmesi<sup>62</sup> olarak ifade eden Jessop, etkin yönetim mekanizmalarının oluşturulması için dört etmen önermektedir:<sup>63</sup>

- Dünyanın karmaşıklığını azaltan, fakat gerçek dünyanın süreçleri ile uyumlu ve yönetişimin amaçları ile ilgili model ve pratiklerin basitleştirilmesi.
- Karşılıklı bağımlılığın çeşitli süreç ve şekilleri, eylemler için sorumluluğun ve kapasitenin nitelikleri ve karmaşık bir çevredeki koordinasyon imkanları ile ilgili dinamik interaktif öğrenme için kapasitenin geliştirilmesi.
- Farklı eylem alanları ve zaman-mekansal düzeylerde yer alan farklı anlam sistemleri, çıkarlar ve kimliklere sahip toplumsal güçler arasında eşgüdümü sağlayacak yöntemler inşa edilmesi.
- Toplumsal oyuncuların yönelimlerini, beklentilerini ve birbirleriyle ilişki kurarken geliştirdikleri kuralları stabilize edecek ortak bir dünya görüşü ve metayönetişim kurulması.

Jessop, şebekeler yoluyla örgütlenmenin ekonomik ya da politik koordinasyon araçları olarak piyasalardan ya da devletlerden daha etkin olacağının garanti edilemeyeceğini vurgulamaktadır. Ona göre, sürekli müzakerelere ve görüşmeye bağlılık, kaçınılmaz yönetim başarısızlığını ortadan kaldırmayacaktır.<sup>64</sup> Piyasalar ve devletlerin yanı sıra yönetişimin de başarısızlığa mahkum olduğu düşünülürse, ekonomik ve toplumsal gelişim için gerekli ekonomik ve politik koordinasyon metayönetişim ile sağlanmaktadır. Metayönetişim, yönetim koşullarının örgütlenmesini ifade etmektedir.<sup>65</sup> Bu anlamda, yeni işlevler tanımlamayı, bağlantı araçları yaratmayı ve yeni örgütlenmeleri desteklemeyi, diğer ortakları koordine etmek için uygun lider örgütlenmeyi belirlemeyi, kurumları tasarlamayı ve farklı çevrelerde öz-örgütlenmeyi geliştirmek için vizyon geliştirmeyi gerektirmektedir. Bu nedenle devletler, meta yönetimde giderek önemli bir rol oynamaya başlamışlardır. Devletler, yönetim ortaklarının amaçlarını gerçekleştirmek, farklı yönetim mekanizmalarını bağdaştırmak ve uyumunu güvence altına almak, politik topluluklar arasında birincil diyalogu kurmak, yönetim içinde meydana gelecek anlaşmazlıkları

<sup>62</sup>Bob Jessop, *Hegemonya....*, a.g.k, s. 354.

<sup>63</sup>Bob Jessop, "Governance, Governance Failure, and Meta-Governance Policies", *Governance and Innovation for Rural Areas*, Arcavacata di Rende 2003, s. 9.

<sup>64</sup>Bob Jessop, *Kapitalist....*, a.g.k, s. 352-353.

<sup>65</sup>a.k, s. 358.

çözmek, güç farklılıklarını dengelemek ve yönetim başarısızlığı halinde politik sorumluluğu üstlenebilmek için temel yönetim kurallarını oluşturmaktadır.<sup>66</sup>

“....(M)eta yönetim, diğer koordinasyon tarzlarını ortadan kaldırmaz...Dolayısıyla, bir yandan piyasa rekabeti, işbirliği ile dengelenecek ve görünmez el, görülebilir bir tokalaşma ile birleşecektir. Diğer yandan da, devlet artık hakim otorite değildir... Şebekelerin, ortaklıkların ve diğer ekonomik ve politik yönetim modellerinin yelpazesi genişledikçe, resmi aygıtlar en iyi şekilde primus inter pares [eşitler arasında ilk] olarak kalmaktadır.”<sup>67</sup>

Ancak Jessop, ekonomik ve toplumsal koordinasyona katkı sunan meta yönetimin başarısına da temkinli yaklaşmaktadır. Ona göre, özellikle yönetim ve metayönetişim nesnelerinin karmaşık ve birbirine bağlı olduğu yerlerde bu olasıdır. Ancak, başarısızlığın kaçınılmazlığını kabul ederken olumsal olarak kalan pek çok şey de vardır. Başarısızlıkla mücadele etmek için, deneme-yanılma temelli öğrenmeye dayalı küçük ölçekli ayarlamalardan kurumsal yeniden tasarlama çalışmalarına kadar birçok yol bulunmaktadır.<sup>68</sup>

### 1.1.2. Ulusal Literatür

Ulusal akademik yazında yönetim kavramına yaklaşımda esas olarak yönetim pratiklerinde yaşanan değişime vurgu yapıldığı görülmektedir. Yönetimin yeni bir yönetim şekli olarak değerlendirilmesinde, yönetime liberal yaklaşım ve eleştirel yaklaşım arasında önemli farklar vardır.

Yönetime liberal yaklaşımda, yönetimin yöneten - yönetilen ikiliğini ortadan kaldıracı kabul edilmektedir. Yönetimi bir yönetim tekniğinden ziyade bir demokrasi türü olarak ifade eden Tekeli, yönetimi yönetme kavramının aşılması ve temsil sorunundan kaçınmanın çözümü olarak görmektedir. Bu çözümün katılımcılıktan ayrı olarak ortaya çıkmasının nedeni ise, küreselleşen dünyada toplulukların toprak temelli temsilinin yerini ilişki ağları halinde temsilinin almasıdır. Küreselleşme ile birlikte artık bir toplumdaki ilişki ağları kolayca ülke topraklarının sınırları dışına taşabilmektedir. Toplumu pek çok konu için oluşmuş çok sayıda ilişki ağından meydana gelmiş bir yapı olarak betimleyen bu yaklaşımda, her ilişki ağında

<sup>66</sup>Bob Jessop, *Kapitalist....*, a.g.k, s. 360-361.

<sup>67</sup>a.k, s. 361-362.

<sup>68</sup>a.k. s. 362-366.

karşılıklı etkileşmeyle bir anlaşma sağlandığında eş zamanlı olarak karar alınmış, iş bölümü belirlenmiş ve uygulamaya geçilmiş olacak; bu anlaşmayı kabul etmeyenler ise o ilişki açısından ayrılacak ve kendi tercihleriyle uyumlu bir ilişki içindeki bir başka ağa katılacaktır. Hem özel hem de kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesine yönelik kararların alınabildiği bu temsil ortamında ayrı bir siyasal otoriteye gerek duyulmayacak; yönetişimin yönetilen ve yöneten farklılığını ortadan kaldırması iddiasının da gerçekleştiği kabul edilebilecektir. Ancak, her ilişki ağında bir anlaşma sağlanıp bu anlaşmanın uygulamaya konulabilmesi için daha önce toplumdaki herkesin kabul ettiği düzenleyici kuralların konulmuş olması gerekir ki bu durumda yönetim kavramı katılımcı demokrasinin karşılaştığı açmazla karşılaşmaktadır. Bu nedenle, gerçek yaşamda olan şey aslında, yönetişimin temsili demokrasiyle bir türde melezleşmesidir.<sup>69</sup> Toplumdaki aktörler yatay ilişkilerle, içinde yaşadıkları toplumları birlikte yönlendirmekte ve düzenlemektedir. Yönetimden yönetişime geçilmesiyle, toplumun yönlendirilmesinde yol gösterici olmaktan çıkan araçsal rasyonalite yerini iletişimsel rasyonaliteye bırakmaktadır.<sup>70</sup> Karar alma süreçlerine özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da katılmasıyla devletin değişen piyasa yapısına uyum kapasitesi artacak ve daha etkili bir devlet modeli ortaya çıkacaktır.<sup>71</sup>

Çukurçayır, yönetişime temkinli yaklaşılması gerektiğini belirtmekle birlikte, yönetişimi birey, toplum ve küresel işbirliğine katkı sağlayabilecek bir yaklaşım olarak görmektedir.<sup>72</sup> Ona göre,

“Yönetişim yaklaşımı, demokrasi, sivil toplum, etkin yönetim, küreselleşme, yerelleşme, ekonomik kalkınma ve sosyal devlet kavramlarını temel alarak ve bu kavramları bağdaştırarak, ulusal yönetim ve uluslararası ilişkiler için daha kabul edilebilir ve işlevsel bir model ortaya koymaktadır. Değişen ve dönüşen toplumsal ve siyasal formlara uygun yeni ilkeler ortaya koymakta, yönetimde ve siyasette önemli açılımlar sağlamaktadır. Bu yeni yaklaşım değişen toplumun beklentilerine karşılık vermekte ve böylece bireyi, toplumu, siyaseti ve yönetimi yeniden tanımlamaktadır.”<sup>73</sup>

Çukurçayır, farklı disiplinlerle birleşen yönetişimin; ekonomik yönetim, siyasal yönetim, yönetsel yönetim, sistemsel yönetim, ekolojik yönetim,

<sup>69</sup>İlhan Tekeli, “Katılımcı Demokrasi, Sivil Ağlar ve Sivil Toplum Kuruluşları”, 15. STK Sempozyumu, 2004, [http://stk.bilgi.edu.tr/media/cd/01/doc/okuma\\_02-2.pdf](http://stk.bilgi.edu.tr/media/cd/01/doc/okuma_02-2.pdf) (Erişim: 13.1.2016) s. 5-6.

<sup>70</sup>İlhan Tekeli, “Türkiye Kent Planlamasının Yeniden Kurumsallaşmasını Düzenlerken Düşünülmesi Gerekenler Üzerine”, *Planlama Dergisi*, Sayı 2012/3-4, (2012), s. 30.

<sup>71</sup>İlhan Tekeli, *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Yayınları, Ankara 1999, s. 250.

<sup>72</sup>M. Akif Çukurçayır, “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, *Çağdaş Kamu Yönetimi-I*, M. Acar, H. Özgür (ed.), Nobel Yayınevi, Ankara 2014, s. 271.

<sup>73</sup>a.k, s. 269.

elektronik yönetim ve şirket yönetimi gibi çeşitli alanlarla ilişkilendirilerek kullanıldığını belirtmektedir.<sup>74</sup> Bu çerçevede yönetim, “yerel ve küresel aktörlerin devletle birlikte ekonomik, sosyal ve siyasal kararlarda söz sahibi olması” olarak tanımlanmaktadır.<sup>75</sup>

**Tablo 2: Alanlara göre yönetim<sup>76</sup>**

| Alan                                  | Ekonomik Sektör                                                                         | Siyasal Alan                                                | Tanım                                                                              |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Örgütler</b>                       | Özel ve kamusal şirketler, örgütler                                                     | Yönetimsel birimler                                         | Ortaklaşa yönetim (Corporate governance)                                           |
| <b>Sektörel kurum ve kuruluşlar</b>   | Endüstri; ticaret ve sanayi odaları gibi dernekler                                      | Sektörel siyasal kurumlar: Sendikalar                       | Endüstriyel ekonomi/yeni korporatizm                                               |
| <b>Ulusal ve bölgesel örgütler/AB</b> | Pazar ekonomisi                                                                         | Ulusal siyasal alan                                         | Network (ağ) / Ekolojik yönetim, sosyo-politik yönetim, yeni liberalizm ve yönetim |
| <b>Küresel toplum</b>                 | Küresel endüstriyel yapılar: ortak yatırımlar, stratejik birleşmeler, ticaret rejimleri | Uluslararası örgütler ve rejimler; ulusüstü siyasal alanlar | Küresel yönetim                                                                    |

Çukurçayır’a göre, yönetimin küresel sermayenin yapısal uyarılma aracı olarak değil, ulusal ve uluslararası imkanların birleştirilmesine olanak sağlayan bir araç olarak görülmesi gerekmektedir. Yönetimin kurgulanan ideal yapısıyla uygulanması için çaba sarfedilmesinin çok daha faydalı olacağını ifade eden Çukurçayır; iyi, hesapverebilir, saydam ve meşru bir yönetim için yönetimin tüm boyutları ile uygulanması gerektiğini belirtmektedir.<sup>77</sup> Çünkü, içinde bulunulan toplumsal ve siyasal dönem, demokrasinin ulus devletle birlikte değil, küresel olarak ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.<sup>78</sup>

<sup>74</sup>M. Akif Çukurçayır, *a.g.k.*, s. 259.

<sup>75</sup>*a.k.*, s. 260.

<sup>76</sup>*a.k.*, s. 261. Tablo aynen alınmıştır.

<sup>77</sup>*a.k.*, s. 271.

<sup>78</sup>*a.k.*, s. 271.

Çukurçayır, bir başka çalışmasında yönetişimi bölge kalkınması açısından ele almıştır.<sup>79</sup> Çukurçayır, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren devletin rolünün değişerek “yönlendirici” bir pozisyona geçtiğini ve bu dönüşümün ekonomik, toplumsal ve siyasal süreçlerde değişikliğe neden olduğunu ifade etmektedir.<sup>80</sup> Bu gelişmeler çerçevesinde, ülkelerin kalkınma sorunlarının çözümünde bölgelerin önemli bir rol oynadığından hareketle, bölgesel kalkınmanın sağlanmasında devletin tek başına yeterli olamayacağını belirterek bölgesel yönetişimin önemine vurgu yapmaktadır. Bölgesel yönetişim ile, merkezi ve yerel yönetimler ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşları bir araya gelmekte ve o bölgenin sorunları açık, hesapverebilen, denetlenebilen demokratik bir yönetim aracılığıyla çözülme olanağına kavuşmaktadır.<sup>81</sup>

M. Zahid Sobacı, yönetişimi “*klasik yönetim yapılarıncı tek taraflı olarak belirlenen ilişkiler yerine çok aktörlü ve etkileşimli ilişkileri içeren ve birlikte yönetme, düzenleme ve kamu-özel sektör ortaklığı ve felsefesine dayalı bir yönetim süreci*” olarak tanımlamaktadır.<sup>82</sup> Yönetişim kavramının temel özellikleri ve ölçütleri, katılım, hesap sorma, saydamlık, yönetim katmanları arasındaki uyum, yerindelik ve hukukun üstünlüğüdür. Sobacı bu ilkeleri şu şekilde açıklamaktadır.<sup>83</sup>

- Katılım: Yurttaşların katılımı ile alınan kararların uyulması gereken kurallar olarak kabul edilmesi daha kolaydır. Katılım, kararların alınmasında etkili olma, kararların içeriğine ortak veya taraf olma anlamına gelmektedir.

- Hesap sorma: Kararların alınması ve uygulanmasından sorumlu olan paydaşların birbirlerinden hesap sorabilmesi, uygulama ve sonuçların değerlendirilmesini, duruma göre kararların yeniden ele alınmasını, değiştirilmesini ve yeni düzenlemeler yapılmasını ifade etmektedir.

- Saydamlık: Karar için gerekli bilgilerin paydaşlara eşit, açık ve anlaşılabilir bir dille sunulması ve her paydaşın eşit olarak bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle saydamlık, şeffaf bir karar alma süreci olarak tanımlanabilecektir.

---

<sup>79</sup>M.Akif Çukurçayır, “Bölge Kalkınması ve Bölgesel Yönetişim”, *Yönetişim*, M.Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu (ed.), Çizgi Kitabevi, Şubat 2013, s. 295-318.

<sup>80</sup>a.k, s. 295.

<sup>81</sup>a.k, s. 305.

<sup>82</sup>M. Zahid Sobacı, “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C. 5, S. 1, (2007), s. 222.

<sup>83</sup>a.k, s. 223-225.

- Yönetim katmanları arasındaki uyum: Bu ilke, merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının uyumlu ve etkin bir şekilde bir arada çalışabilmesini ifade etmektedir.

- Yerindelik: Kamu hizmetinin hangi düzeyde ve hangi kuruluşlarca yürütüleceği konusunda karar verilebilmesi için, bir yerindelik değerlendirmesi yapılmalıdır. Merkezi yönetimin, kamu hizmetlerine ilişkin karar alma ve uygulama ölçeğini belirleme konusunda yerel yönetimleri paydaş olarak kabul etmesi gerekmektedir.

- Hukukun üstünlüğü: Yurttaş ile yönetim katmanları arasındaki mesafenin kısılması ile kuralların herkesçe kabul edilebilirliği artacak, yasalara uyum sorun olmaktan çıkacak ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir yönetim mekanizması ortaya çıkacaktır.

Sobacı, yönetişimin uluslararası finans kuruluşları tarafından neoliberal politikaların kredi alan ülkelerde uygulanmasını garanti etmek için bu ülkelere transfer edildiğini kabul etmektedir. Ancak Sobacı'nın önerisi, dünyadaki idari reformların genel bir çerçevesi haline gelen yönetişimin ilkelerinden ulusal çıkarlar temelinde yararlanılması gerektiğidir. Bu ülkeler, kamu yönetimlerini yeniden yapılandırmak için yönetişim ilkelerini kendi ilkeleri haline getirmeli ve kendi ihtiyaçları doğrultusunda kullanmalıdır.<sup>84</sup>

Yönetişime liberal yaklaşıma göre, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının kamusal karar alma mekanizmalarında paydaş olması ile demokrasiler gelişmektedir. Yönetişime ilişkin eleştirel yaklaşımda ise, demokrasi vurgusu temelindeki bu paydaşlığın, ulusal ve uluslararası düzlemde özel sektör kuruluşlarına yetki devri anlamına geldiği; devletin rolünün çok taraflı karar alma yapısı özelinde, ekonomik ve toplumsal alanda konulan kuralların iyi işleyip işlemediğini denetleyerek sistemin sorunsuz bir şekilde devam etmesini sağlamaya indirgendiği kabul edilmektedir. Bu yaklaşıma göre yönetişim, kamunun yönetim yetkisinin doğrudan devlet eliyle kamusal mekanizmalara değil, devlet, özel sektör ve sivil toplum adı verilen kesimlerce oluşturulan yapılar eliyle piyasa mekanizmalarına göre yönetilmesini amaçlayan bir politikadır.<sup>85</sup> Bu model, devletin sermayenin çıkarlarına göre yeniden örgütlenmesi ve siyasal erkin kapitalist sınıfa doğrudan verilmesi anlamına

<sup>84</sup>M. Zahid Sobacı, "Yönetişim ve Politika Transferi, *Yönetişim*, M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu (ed.), Çizgi Kitabevi, Şubat 2013, s. 243-245.

<sup>85</sup>Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara 2010, s. 316.

gelmekte<sup>86</sup>, siyasal süreci asıl olarak piyasa aktörlerinin belirleyebileceği yeni bir yönetim tarzını ve iktidar yapılanmasını amaçlamaktadır.<sup>87</sup> Yönetişim, "demokratik" bir retoriğin arkasında, gelişmekte olan ülkelerde özel sektörün hareket alanını açan, uluslararası sermaye için oluşabilecek siyasal ve sosyal riskler ile maliyetleri azaltan ve mülkiyet haklarını güvence altına alan bir devlet tablosu çizmektedir.<sup>88</sup>

Bu kapsamda Bayramoğlu, yönetim yaklaşımının temel önermelerini beşe ayırmıştır.<sup>89</sup>

- (1) Ekonomi, kural ve kurumlarıyla siyasetten arındırılarak özerk kılınmalıdır. Böylece, yönetime dair pek çok sorun da çözülebilecektir.
- (2) Piyasanın kuralları ve aktörleri toplumsal kalkınma için yaratıcı ve geliştirici özelliklere sahip olduğundan, kamu yönetimi piyasa kurallarına göre düzenlenmelidir.
- (3) Küreselleşme ile birlikte devletlerarası ilişkiler karşılıklı bağımlılık esasına göre düzenlendiğinden, siyasal egemenlik ölçeğinin ulus ölçeğinden küresel ölçeğe transferi sağlanmalıdır.
- (4) Yerel ölçekli düzenlemeler küresel ekonomiyle daha kolay entegre olduğundan ve yerelleşme katılım ve hesap verebilirliği artırdığından, küreselleşme yerelleşme ile birlikte yürütülmelidir.
- (5) Kalkınma için katılım ve piyasaya açık olmak gerektiğinden, kalkınma ve yönetim arasında pozitif ve doğrusal bir ilişki vardır.

Bayramoğlu, yönetimi tanımlarken, farklı disiplinlerin kavrama yüklediği anlamlardan hareket etmektedir. Bu sınıflandırmaya göre, yönetimin beş farklı kullanımı vardır: Kalkınma alanında kullanılan "iyi yönetim", kamu yönetimi alanında kullanılan "kamu yönetimi", yönetimin toplumsal alanına odaklanan "öz yönetim", piyasa aktörlerine vurgu yapan "şirket yönetimi" ve bütün alanlar için genelleşebilen "şebeke/ağ yönetimi".<sup>90</sup> Bir kalkınma modeli olan iyi yönetim,

<sup>86</sup>Sonay Bayramoğlu, *a.g.k*, s. 175.

<sup>87</sup>Selime Güzelsarı, "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", *GETA Tartışma Metinleri Serisi*, AÜ SBF, (Şubat 2004) s. 13.

<sup>88</sup>Filiz Çulha Zabcı, "Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 57, Sayı 3, s. 175.

<sup>89</sup>Sonay Bayramoğlu, *a.g.k*, s. 114-115.

<sup>90</sup>*a.k*, s. 116.

demokrasi, yönetim ve kalkınma arasında doğrusal ve pozitif bir ilişkinin olduğunu varsaymakta ve zengin ve yoksul ülkeler arasındaki uçurumun birincil nedeni olarak yönetim yetersizliğini görmektedir. Ancak, Bayramoğlu'na göre kalkınmanın bu şekilde siyaset dışı teknik bir yönetme sorunu olarak görülmesi yanlıştır; çünkü kaynakların üretim, dağıtım ve kullanımı, sınıfsal uzlaşma ve çatışmaları içeren siyasal bir konudur.<sup>91</sup> Kamu yönetimi ise, kamu yönetiminin yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde; özelleştirme, piyasalaştırma, şirket işletmeciliği, düzenleme, adem-i merkezileşme ve bağımsız düzenleyici kurumların yaygınlaşması yönünde yapılan reformlar ile yeniden yapılandırılmasını ifade etmektedir. Ancak, bu yönde yapılan reformların sonucu beklendiği gibi olmamış; siyasal sistem halka değil yeni hakim güçlere hesap verir hale gelmiş, kamusal servet ulusal ya da uluslararası büyük şirketlere aktarılmış ve bu özelleştirmeler büyük yolsuzluklarla sonuçlanmıştır.<sup>92</sup> Öz yönetim yaklaşımında ise, sivil toplum örgütleri ve ilişki ağları merkeze alınarak toplumsal özerkliğe vurgu yapılmaktadır. Yönetim tartışmasında vurgunun sivil topluma kaydırılması, Bayramoğlu'na göre yönetimi daha demokratik kılmamaktadır. Çünkü, sınıfsal güç konumlarının değişmediği sürece, iktidarın adem-i merkezileşmesi sınıflar arasındaki güç farkını daha derinleştirmektedir.<sup>93</sup> Şirketlerin profesyonel yöneticiler ve kurullarca yönetilmesini salık veren ve meşruiyetini hissedarlarının kazançlarını artırma iddiası üzerine kuran şirket yönetimi, hissedarların çoğunun krizlerde şirket sahiplerinden daha fazla zarar gördüğünün ortaya çıkması ile sorgulanmaya başlanmıştır.<sup>94</sup> Şebeke/ağ yönetiminin iddiası ise, hiyerarşik yerine heterarşik yani eşitler arası bir ilişkiyi esas alması nedeniyle örgütsel ve yönetsel demokrasiyi sağlayacağıdır.<sup>95</sup> Tüm bu farklı tanımlamalara rağmen Bayramoğlu'na göre yönetim modeli, işletmeden kamu yönetimine, siyaset biliminden sosyolojiye kadar birçok disiplinde piyasa mantığını ön plana koyan bir çerçevede geliştirilmektedir.<sup>96</sup>

Güler ise, yönetim kavramının açıklanmasında kullanılan ilkeleri farklı bir bakış açısıyla yeniden analiz etmektedir. Ona göre “katılımcılık” kamunun

---

<sup>91</sup>a.k, s. 129-132.

<sup>92</sup>a.k, s.133-135.

<sup>93</sup>a.k, s.136-140.

<sup>94</sup>a.k, s.141-146.

<sup>95</sup>a.k, s.147.

<sup>96</sup>a.k, s.151.

yönetimindeki aktörlerin değiştirilmesi, “açıklık” yönetimin bilgiye erişmeye ve paydaş ilgililerle iletişime açık olması, “performans yönetimi” amaca değil sonuca odaklı mali esaslı performans yönetimi, “hesapverebilirlik” kamu yönetiminin gözetim ve koruma işlevine dayalı sorumluluk ilkesinin belge ve kararların açıklamasını yapabilecek yönde dönüşmesi, “denetim” kamu yönetiminin kamu kurumlarınca denetimi yerine piyasa denetim kuruluşlarınca dışdenetimi, “yerindenlik” yetkilerin merkezden yerele ve devletten özel-sivil sektöre devri anlamına gelmektedir.<sup>97</sup>

Yönetişimci devlet olarak adlandırılan bu yeni modelin somut biçimi ise eleştirel yaklaşımda düzenleyici devlet olarak adlandırılmaktadır.<sup>98</sup> Düzenleyici devletin ana ilkeleri, kamu hizmeti alanlarının kapitalist piyasa ilişkilerine göre örgütlenmesi, piyasa değerlerinin mutlaklaştırılması ve rekabet gibi ilkelerin anayasallaştırılmasıdır.<sup>99</sup> Eleştirel yaklaşıma göre düzenleyici devlet modeli, merkezi hükümetin bağımsız düzenleyici kurumlar eliyle adem-i merkezileştiği ve aynı zamanda, sermayenin siyasal iktidarını yoğunlaştırdığı bir devlet örgütlenmesini ifade ederken, uluslararası düzeyde, küresel sermayenin siyasal iktidarını merkezileştirmesine olanak sağlayan yeni mekanizmaların denenmesini gerçekleştirmektedir.<sup>100</sup> Bayramoğlu’na göre,

“Sermaye, iktisadi alandaki gücünü, siyasal alana yönetim modeliyle taşımıştır ve siyasal iktidarı tümüyle belirler hale gelmiştir. Küresel, ulusal ve yerel ölçekte piyasa (şirket/firma), devlet (bürokrasi) ve toplum (sivil toplum örgütleri) ortaklığını öneren yönetim formülü, küresel kapitalizmin ruhuna uygun bir biçimde, siyasal iktidarı biçimlendiren enstrümanı sağlamıştır.”<sup>101</sup>

Bu çok aktörlü yönetim modelinde öncelikle yapılması gerekenin, aktörlerin kim olduklarına bakmak gerektiği olduğunu söyleyen Güler; yönetişimin, içlerinden hiçbirinin baskın olmadığı devlet, özel sektör ve STK’lardan oluşan üç ana ortaklı bir sistem olarak formüle edildiğini belirtmektedir. Ona göre, özel sektör her ne kadar toplumun lokomotif gücü olsa da toplumun tümü olarak kabul edilemeyecek kadar dar bir kesimi ifade ettiğinden, diğer toplumsal aktörlere de yönetişim sisteminde yer

<sup>97</sup>Birgül Ayman Güler, *a.g.k.*, s. 317.

<sup>98</sup>Sonay Bayramoğlu, “Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Sermayenin Tekelleşmesi”, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, Barış Övgün (ed.), Ankara Üniversitesi SBF Yayını No: 598, Ankara 2009, s. 99.

<sup>99</sup>*a.k.*, s. 102.

<sup>100</sup>*a.k.*, s. 105.

<sup>101</sup>*a.k.*, s. 94.

açılması gerekmiştir. Bundan dolayı, sermaye dışında kalan tüm toplumsal kesimler, sivil toplum kuruluşları adı altında bir araya getirilmiştir. Böylece, toplumsal çıkarları bakımından birbirinden farklı gruplar aynı torbada toplanmıştır. Ayrıca, bu başlık altında, meslek birlikleri ve dernekler gibi kuruluşlar aracılığıyla özel sektör de yer alabilmektedir. Yönetişim, her ne kadar katılımcı bir formül de olsa, kamu kudretini sermayeye teslim ettiği ve emekçi kesimleri toplumsal mücadele araçlarından mahrum bıraktığından antidemokratik bir nitelik taşımaktadır.<sup>102</sup> Güler'e göre,

“...(T)oplumsal sistemlerde hem ölçek hem de yapı değişmektedir. Önceki dört yüzyılın ulus-devlet ölçeği, egemen toplumsal güçlere dar gelmektedir. Bu ölçeğin ulusal ölçekli temsili demokrasisi ile ulusal ölçekli hukuk sistemleri engele dönüşmüştür. Önerilen, temsili demokrasi yerine yurttaşlık bağıni gerektirmeyecek türden bir sistemdir. Bu sistemde siyasal-yönetimsel ayrımı gereksizdir; amaçlanan siyasal ve yönetimsel yetkiler birleştirilerek sonuçlara dönük üretkenliği temel almış katılımcı-müzakereci yönetim sistemi kurulmasıdır. 21. yüzyılın iyi sistemi budur; kısa adı yönetişimdir.”<sup>103</sup>

Güler'e göre, devletin küçültülmesini ve dünya ile bütünleşmeyi salık veren yeni dünya düzeninin bu amaca ulaşmak için kullandığı kavramlardan olan demokrasinin aslında iktidarın yerli-yabancı özel sermayeye devredilmesi anlamına geldiği yönetişim deyişiyile ortaya çıkmıştır.<sup>104</sup>

Güzelsarı da, yönetişim söyleminin kriz içinde olan neoliberalizmi meşrulaştırmak üzere WB tarafından ortaya çıkarıldığını belirtmektedir. Neoliberalizmin 1980'lerden bu yana minimal devlet söylemiyle devleti küçültme politikaları, deregülasyon ve özelleştirme uygulamaları ile hayata geçirilmektedir. Sosyal devlet kazanımlarının tasfiye edildiği, piyasa ilişkilerinin hakim kılındığı, etkinlik, karlılık ve büyüme gibi iktisadi ölçütlerin tüm toplumsal alanlara nüfuz ettiği bu süreçte neoliberal ideoloji, toplumsal ilişkilerin bütünü üzerinde hegemonya kurmaya çalışmaktadır. Bunun en önemli sonucu ise, uluslararası düzenin yanı sıra yönetişim formülüyle ulus devletin de yeniden yapılandırılmasıdır. Yönetişim, 1990'lı yıllardan bu yana özellikle WB tarafından neoliberalizmin bu yeni siyasal-yönetimsel düzeninin kurucu kavramı olarak yaygınlaştırılmaktadır.<sup>105</sup> Oysa, 1970 öncesinde WB'nin söylemleri kalkınma ekonomisi ekseninde şekillenmekteydi. 1970'lerdeki

<sup>102</sup>Birgül Ayman Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis Dergisi*, Sayı 9, (Kış-Bahar 2003), s. 17-19.

<sup>103</sup>Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara 2005, s. 49.

<sup>104</sup>Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, İmge Kitabevi, Ankara 2005, s. 12-13.

<sup>105</sup>Selime Güzelsarı, “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 2, (Haziran 2003), s. 17.

krizin ardından 1980'lerinden başından itibaren WB, neoliberal ideolojinin keynesci politikaların sona ermesi gerektiği yönündeki söylemin savunuculuğunu üstlenmiştir. Ancak, neoliberal politikaların vadedilen büyümeyi ve gelişmeyi sağlayamadığının, aksine önemli toplumsal tahribatlara neden olduğunun ortaya çıkması üzerine Dünya Bankası söylemi, 1980'lerin sonunda iyi yönetişime doğru evrilmiştir.<sup>106</sup>

“Esas olarak, sermaye birikimi yetersiz az gelişmiş ülkelerin politikalarına ve kamu yönetimlerine yeni bir biçim/yön vermek amacıyla geliştirilen ‘iyi yönetişim’ anlayışının bu ülkeler dışında dağılan Doğu Avrupa ülkeleri için de ‘uygun’ bir model olarak sunulduğu söylenmelidir. Zira, soğuk savaşın bitmesi ile birlikte Dünya Bankası kalkınma yardımlarını dağılan Doğu Avrupa ülkelerine yönlendirmiştir. Bu dönemde Bankanın kalkınma anlayışının kapsamı genişlemiş ve kalkınma daha ‘teknik’ bir boyut kazanmıştır. Bu bağlamda, ‘iyi yönetişim’ anlayışı yeni gelişmekte olan ülkelerde devlet aracılığı ile girişimci kültür ve serbest piyasanın kurumsallaşması ve bunun teorik zemininin oluşmasında önemli bir işlev görmeye başlamıştır.”<sup>107</sup>

Güzelsarı, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının kamuda girişimci kültürün yaygınlaştırılması ve serbest piyasanın kurumsallaştırılması yönündeki argümanlarının iyi yönetişim anlayışı ile az gelişmiş ve eski sosyalist ülkelere uyarlandığına dikkat çekmektedir. WB, kalkınma sorununun özel sektörün büyümesine elverişli bir ortamın olmamasından kaynaklandığını belirterek, böyle bir ortamın yaratılması ve korunması politikalarını piyasa dostu devlet kavramı ile açıklamaktadır. Burada devletin görevi, özel sektörün gelişmesine imkan sağlayacak ekonomik yapıyı yine bu kesim lehine yaratmaktır.<sup>108</sup> Yani, ekonomik kalkınma alanında başarısız olan devlet reddedilmek yerine, özel sektörün faaliyetlerini koordine edecek bir yapı olarak yeniden tanımlanmaktadır. Artık mesele devletin küçültülmesi değil, devletin düzenleme biçimlerinin yeniden tanımlanmasıdır. Ekonomik verimsizlik ve sarsılan toplumsal meşruiyet sorununun aşılması amacıyla devlet-sivil toplum ve piyasa temelinde organize edilen yönetişim, asıl olarak neoliberalizmin yeniden yapılandırılması anlamına gelmektedir.<sup>109</sup>

Kalfa ve Ataay, yönetişimin gündeme getirdiği yeni devlet anlayışını, minimal devletten düzenleyici devlete geçiş olarak yorumlamaktadır.<sup>110</sup> Minimal devlet modelinin serbest piyasaya, deregülasyona, devletin ekonomiye müdahalelerinin sınırlandırılmasına odaklı yapısının, piyasa mekanizmasının etkinliğinin ve serbest

<sup>106</sup>Selime Güzelsarı, *a.g.k.*, s. 25-26.

<sup>107</sup>*a.k.*, s. 27.

<sup>108</sup>*a.k.*, s. 27-28.

<sup>109</sup>*a.k.*, s. 30-32.

<sup>110</sup>Ceren Kalfa, Faruk Ataay, *a.g.k.*, s. 7.

rekabetin sağlanması için yeterli olmadığına anlaşılmaya üzerine, devletin rekabeti güvence altına alan, tekelleşmeyi önleyici, şeffaflığı sağlayan, girişim özgürlüğünü genişleten ve tüketici haklarını koruyan etkin önlemler aldığı düzenleyici devlet modeline bir geçiş yaşanmıştır.<sup>111</sup> Yönetişim anlayışının gündeme getirdiği bu yeni devlet modelinin üç önemli yeniliği düzenleyici ve denetleyici kurumlar, karar alma süreçlerine sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının dahil edilmesi ve kamu hizmetlerinin gönüllü kuruluşlara devredilmesidir.<sup>112</sup> Düzenleyici ve denetleyici kurumların, sahip oldukları özerklik sayesinde ekonomik kararların teknik bir bakış açısıyla ele alınabileceği, böylece kayırmacılık ve yolsuzluktan uzak şeffaf bir piyasa yapısına ulaşılabilmesi kabul edilmektedir.<sup>113</sup> Öte yandan, yönetim anlayışının gelişmesi, hükümet dışı örgütlerin de yönetim süreçlerine dahil olması sonucunu doğurmuştur. Yönetişim, neoliberal akımın toplumsal katılıma yeterince önem vermemesi sonucunda oluşan kısıtlılıkların aşılarda, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasi modeline geçişi hedeflemektedir. Ayrıca, devletin sosyal yardımların yapılması noktasında dahi etkin olmadığı varsayımından hareketle yönetim kavramı, kamusal hizmetlerin sunumunun sivil toplum örgütlerine devredilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.<sup>114</sup> Ataay ve Kalfa, bu çalışmada yönetime ilişkin eleştirel bir yaklaşım getirmemiş, yönetim literatüründeki liberal kuramcılar perspektifinde genel değerlendirme ve tespitler yapılmıştır. Öte yandan, kamu reformu uygulamalarına ilişkin yayımlanan bir çalışmada Ataay, ekonomiye doğrudan müdahale eden ve üretim yapan devletten, piyasanın düzenlenmesine yönelik etkin önlemler alan düzenleyici devlet modelinde, demokrasi ile neoliberalizmin özdeşleştirildiğini belirtmektedir. Neoliberalizme meşruiyet kazandırmak amacıyla, katılımcılık, yerindenlik, şeffaflık, hukuk devleti, hesap verebilirlik ve sivil topluma güç aktarımı gibi demokratik istekler, neoliberal reformların sonucu olarak öne sürülmektedir. Bu süreçte, demokratikleşmenin en önemli biçimi olarak yönetim mekanizmalarının ortaya çıktığını belirten Ataay, bunun sonucunda ekonomik ve sosyal politikaların siyasi iktidardan özerk kurulların yetkisine verildiğini ifade etmektedir. Ataay, yönetişimin, sivil toplum temsilcilerinin üst kurulların karar alma

---

<sup>111</sup>a.k, s. 7.

<sup>112</sup>a.k, s. 8.

<sup>113</sup>a.k, s. 8.

<sup>114</sup>a.k, s. 8.

süreçlerinde yer almasının toplumsal katılımı sağladığı savına karşı çıkararak, söz konusu STK'ların çoğunlukla yatırımcılardan oluştuğunu, bu nedenle de bu oluşumların sermaye politikalarına meşruiyet kazandırmaya hizmet ettiğini iddia etmektedir.<sup>115</sup>

## 1.2. Politika Belgelerinde Yönetişim

Yönetişim kavramının kullanımında ve yaygınlaşmasında uluslararası kuruluşların önemli bir rolü vardır. Bu nedenle, uluslararası politika belgeleri olarak WB, BM, IMF, DTÖ, AB ve OECD tarafından yayımlanmış raporlarda yönetime ilişkin yapılan değerlendirmeler ele alınmıştır. Bunun yanında, Türkiye'deki önemli resmi ve özel kuruluşların yönetim anlayışlarının açıklanması amacıyla; Kalkınma Bakanlığı (KB), Maliye Bakanlığı (MB) ve Merkez Bankası (TCMB) tarafından yayımlanan raporlar, yönetime ulusal yaklaşım konusunda fikir verebilecek diğer bilgi ve belgeler ile, Türkiye'deki sanayici ve işadamlarının oluşturduğu etkili bir organizasyon olan TÜSİAD'ın yönetim konusundaki çalışmaları incelenmiştir. Ayrıca, kamu kuruluşlarınca gelecekte gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetlerin yer aldığı stratejik planlardaki yönetim yaklaşımları, başta GTB olmak üzere bakanlıklar örneğinde incelenmiştir.

### 1.2.1. Uluslararası Politika Belgeleri

Birleşmiş Milletlerin 1994 yılında yayımladığı İnsani Gelişme Raporu'nda (Human Development Report) küresel yönetim kuruluşları BM, WB, IMF ve Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) olarak belirtilmiştir.<sup>116</sup> Raporun yayımından bir yıl sonra, GATT'ın yerini DTÖ almıştır.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup>Faruk Ataay, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*, De Ki Yayınevi, Ankara 2007, s. 23-24.

<sup>116</sup>United Nations Development Programme, *Human Development Report*, New York 1994, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf) (Erişim Tarihi: 20.1.2016) s. 82

<sup>117</sup>GATT, herhangi bir kurumsal yapısı olmayan ve kuruluşundaki amacı Uluslararası Ticaret Örgütü'nü kurmak olan çok taraflı bir anlaşmadır. Geçici olarak kurulan ve yalnızca mal ticaretini kapsayan GATT anlaşmasını yerini, sürekli bir kuruluş olan ve mal ve hizmet ticareti ile ticari nitelikteki fikri mülkiyet haklarına ilişkin kuralları belirleyen WTO almıştır. <http://www.orgtr.org/tr/gatt-ve-wto-arasindaki->

Yönetişim kavramını ilk olarak kullanan uluslararası kuruluş WB olmuştur. İlk kez 1989 yılında Sahraaltı Afrika: Krizden Büyümeye (Sub-Saharan Africa: from Crisis to Growth) raporuyla yönetim kavramını ele alan WB, sonrasında da bu alanda çeşitli raporlar yayımlamıştır. Yapılan bir çalışmada, WB'nin yönetim üzerine yayımladığı en önemli raporlar ve yönetimle ilgili konuları aşağıdaki şekilde sınıflandırılmıştır.<sup>118</sup>

**Tablo 3: Dünya Bankası'nın Yönetişimle İlgili Önemli Raporları**

| Raporun Tarihi | Raporun İsmi                                                                                                                   | Raporun Yönetişim Konusu                                                                                                                                                                                 |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1989           | Sahraaltı Afrika: Krizden Büyümeye (Sub-Saharan Africa: from Crisis to Growth)                                                 | Yönetişim krizi tanımlanmıştır.                                                                                                                                                                          |
| 1992           | Yönetişim ve Kalkınma (Governance and Development)                                                                             | Güçlü ve eşitlikçi bir gelişmeyi sağlayan yaratıcı ve sürdürülebilir bir çevrenin merkezinde yönetişimin yer aldığı ve bunun sağlam bir ekonomik gelişmenin ana tamamlayıcısı olduğu iddia edilmektedir. |
| 1993           | Wapenhans Raporu (The Wapenhans Report)                                                                                        | Yapısal uyum politikaları, kurumsal ve politik faktörlerle çok az ilgilendiği için eleştirilmektedir.                                                                                                    |
| 1997           | Dünya Kalkınma Raporu – Değişen Dünyada Devlet (World Development Report – The State in a Changing World)                      | Ekonomik ve sosyal gelişmenin merkezi olarak devletin önemli bir rol oynadığı kabul edilmiştir.                                                                                                          |
| 1999           | Kapsamlı Kalkınma Çerçevesi (The Comprehensive Development Framework - CDF)                                                    | Kurumlar arası dayanışmaya ve insani, fiziksel, sosyal ve makroekonomik açıdan gelişmeye vurgu yapılmıştır.                                                                                              |
| 2002           | Dünya Kalkınma Raporu – Piyasaya Uygun Kurumların Oluşturulması (World Development Report – Building Institutions for Markets) | Kurumların özel sektörü nasıl teşvik edebileceği ve politikalar konusunda özel sektöre nasıl yol gösterebileceği tanımlanmıştır.                                                                         |

farklar <http://www.orgtr.org/tr/gumruk-tarifeleri-ve-ticaret-genel-anlasmasi-gatt-dunya-ticaret-orgutu-wto> (Erişim Tarihi: 22.1.2016)

<sup>118</sup>Elizabeth Drake vd., *Good Governance and The World Bank*, Vivien Collingwood (ed.), Nuffield College University of Oxford, 2001, [http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers\\_urb\\_change/urb\\_economy/pdf\\_glob\\_SAP/BWP\\_Governance\\_World%20Bank.pdf](http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Governance_World%20Bank.pdf), s. 7. (Erişim Tarihi: 25.1.2016)

WB'nin Sahraaltı Afrika: Krizden Büyümeye (Sub-Saharan Africa: from Crisis to Growth) raporunda iyi yönetim, siyasi gücün bir ulusun sorunlarının üstesinden gelmek için kullanılması olarak tanımlanmış ve Afrika'nın devam eden kalkınma sorunlarının altında yatanın yönetim krizi olduğu belirtilmiştir.<sup>119</sup> WB eski başkanı Barber B. Conable, yönetim tanımlanırken yapılan "iyi" vurgusunun verimli kamu hizmetlerini, güvenilir bir yargı sistemini ve kamuoyuna hesap veren bir yönetimi ifade ettiğini belirtmiştir.<sup>120</sup> Yine, WB tarafından 1992 yılında yayımlanan Yönetişim ve Kalkınma (Governance and Development) başlıklı raporda yönetişimin parametreleri; kamu sektörü yönetimi, hesap verebilirlik, kalkınma için yasal çerçevenin yeniden düzenlenmesi, bilgilendirme ve şeffaflık olmak üzere beş ana konuda saptanmaya çalışılmıştır.<sup>121</sup> Bu yaklaşıma göre, kamu sektörünün kapasitesinin özellikle kamu hizmetleri çerçevesinde yapılacak reformlarla artırılması, kamu görevlilerinin yapmış oldukları eylemlerden sorumlu tutulması, kuralların herkes için eşit ve öngörülebilir olarak uygulanması ve bağımsız bir yargı sisteminin oluşturulması, hükümetlerce yapılan işlemlere ilişkin raporlar, değerlendirmeler, ekonomik göstergeler gibi devlet faaliyetleri hakkında bilgi edinmeyi sağlayacak araçların herkesin erişimine açık olması ve devlet faaliyetlerinin, kararlarının ve karar alma süreçlerinin diğer devlet kurumlarına, sivil topluma, bazı durumlarda yabancı kurumlara ve devletlerin incelemelerine açık olması gerekmektedir.<sup>122</sup> Wapenhans Raporu olarak bilinen Etkin Uygulamalar: Etkili Kalkınmanın Aracı (Effective Implementation: Key to Development Impact) adlı rapor ise asıl olarak WB'nin portföyü ile ilgilidir. Yani WB'nin iç süreçlerinin ve önceliklerinin yeniden dengelenmesi ile operasyonel yönetimine vurgu yapmaktadır.<sup>123</sup> Raporda, olumsuz küresel koşulların yanı sıra yapısal uyum politikalarının WB'nin portföy kalitesinin

---

<sup>119</sup>The World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, 1989. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830\\_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf), (Erişim Tarihi: 20.1.2016) s. 60.

<sup>120</sup>Jennifer Ingram, *Starting Point: Defining Good Governance*, 2013, <http://goodgovintl.org/ggd1-starting-point/> (Erişim Tarihi: 16.1.2015).

<sup>121</sup>Howard Stein, *The World Bank and the Making of the Governance Agenda*. [http://www.institutions-africa.org/trackingdevelopment\\_archived/resources/docs/PaperASSR-Amsterdam-October-09--Stein-Final2.pdf](http://www.institutions-africa.org/trackingdevelopment_archived/resources/docs/PaperASSR-Amsterdam-October-09--Stein-Final2.pdf), (Erişim Tarihi: 20.1.2016).

<sup>122</sup>a.k, s. 7-10.

<sup>123</sup>The World Bank, *Effective Implementation: Key to Development Impact*, September 1992, s. 7. [wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1992/09/22/000009265\\_3961003221227/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1992/09/22/000009265_3961003221227/Rendered/PDF/multi0page.pdf) (Erişim Tarihi: 16.1.2016).

düşmesinin nedenlerinden biri olduğu ifade edilmektedir.<sup>124</sup> 1997 yılında yayımlanan Dünya Kalkınma Raporu – Değişen Dünyada Devlet (World Development Report – The State in a Changing World) adlı raporda ise, değişen dünyada devletin ekonomik ve sosyal gelişmedeki rolünün de değiştiği vurgulanmıştır. İyi yönetim, bir lüks değil aksine gelişme için yaşamsal bir gerekliliktir. Nitekim, minimal devlet döneminin yaşandığı 1960’lar ve 70’lerdeki piyasa devlet karşıtlığı temelindeki politikalar devletin etkinliği konusunda temel bir krize neden olmuştur. Hükümet dışı örgütlerin ve sivil toplum kuruluşlarının devletin yerini almaya çalışması ise devletin gücünü erozyona uğratmıştır. Rapora göre, devlet egemen kalkınma başarısız olmuştur, fakat devletsiz kalkınma da başarısız olacaktır. Etkin bir devlet olmadan gelişme mümkün değildir.<sup>125</sup> Devletin etkinliğinin artırılması için, piyasa, devlet ve sivil toplumun güçlü yönlerinin bir araya gelmesi gerektiğini vurgulayan bu Raporda, iki temel öneri getirilmiştir: Devletin kapasitesinin artırılması ve rolünün bu kapasite ile uyumlaştırılması. Rapora göre, çoğu ülkede devlet, meşruiyet dayanağı, istikrarlı bir çevre politikası, temel sosyal hizmetler ve zayıflara yönelik çeşitli koruma araçları gibi ekonomik ve sosyal prensipleri güvence altına alamamıştır. Kalkınmanın devam etmesi için, bu gibi ülkelerin özüne geri dönerek, örneğin, piyasanın sunmadığı temiz su, yol ve temel eğitim gibi pozitif dışsallıkları olan temel kamu hizmetlerini sunmaya odaklanmaları önemlidir.<sup>126</sup> Devletin kapasitesinin artırılması için, devlette olduğu kadar toplumda da kuralların ve yasakların uygulanması, devletin içinde ve dışındaki rekabetçi baskıların desteklenmesi ile paydaşlara devletin faaliyetlerine katılım konusunda olanak sağlanması gerekmektedir.<sup>127</sup> Ekonomik ve sosyal kalkınmada merkezi bir yerde duran bu yeni devlet, bir yöneticiden ziyade bir paydaş ve kolaylaştırıcı rol üstlenmektedir.<sup>128</sup>

WB 1990’lı yıllardan itibaren çalışmalarını makroekonomik gelişmenin yanı sıra insani gelişmişlik üzerine yoğunlaştırmaya başlamıştır. Bu yeni yaklaşım, 1999 yılında WB’ye ve “müşteri ülkelere” kalkınmanın yapısal, sosyal ve insani taraflarına daha

<sup>124</sup>Paul Mosley vd., *Aid and Power*, 2 Edition, Routledge 1995, s. 29-30.

<sup>125</sup>The World Bank, *World Development Report – The State in a Changing World*, June 1997, file:///C:/Users/gumruk-07072014/Downloads/WDR%201997%20-%20English.pdf (Erişim Tarihi: 20.1.2016) s. 24-25

<sup>126</sup>a.k, 39-40.

<sup>127</sup>a.k, s. 77-78.

<sup>128</sup>a.k, s. 18.

fazla önem vermeleri ve yoksulluğu bertaraf etmek için kalkınmanın aktörlerinin ortak çalışmalarını artırmaları gerektiğini savunan Kapsamlı Kalkınma Çerçevesi (The Comprehensive Development Framework - CDF) önerisinin yayımlanması ile sonuçlanmıştır. CDF ile getirilen önerinin özünü yapısal, sosyal ve insani faktörler ile gelişimin aktörleri arasındaki etkileşim oluşturmaktadır.<sup>129</sup> Raporda, bu etkileşimin tespit edilmesi amacıyla oluşturulan bir matris yer almaktadır.<sup>130</sup> Matrisin yatay sütununda, sürdürülebilir büyümenin sağlanması ve yoksulluğun azaltılması için belirlenen ön koşullar sıralanmıştır. Bu önkoşullar; yapısal, sosyal, insani ve sektör stratejileri olarak şu şekilde sıralanmaktadır:

- Yapısal önkoşullar: İyi ve temiz bir yönetim, etkili bir hukuk ve yargı sistemi, iyi organize edilmiş ve denetlenen bir finansal sistem, sosyal güvenlik ağı ve sosyal programlar.
- Sosyal önkoşullar: Eğitim, sağlık ve toplumsal sorunlar.
- İnsani önkoşullar: Su ve kanalizasyon, enerji, yol, taşımacılık ve iletişim, sürdürülebilir gelişme, çevresel ve kültürel koruma.
- Sektör stratejileri: Kırsal, şehirsal, özel sektör ve ülke özelinde.

Matrisin dikey sütunu ise, kalkınma sürecindeki aktörlerin faaliyetlerine ayrılmıştır. Kalkınmanın aktörleri; devlet, çok taraflı ve iki taraflı kuruluşlar, sivil toplum ve özel sektör olmak üzere aşağıdaki gibidir:

- Devlet: Ulusal, il ve eyalet, şehir ve belediye.
- Çok taraflı ve iki taraflı kuruluşlar: BM kurumları, AB gibi bölgesel ekonomik birlikler, Afrika Kalkınma Bankası gibi bölgesel kalkınma bankaları.
- Sivil toplum: Dini birlikler, ticari birlikler, yerel ve uluslararası hükümet dışı kuruluşlar, yerli halk grupları.
- Özel sektör: Yerli ve yabancı işletmeler.

CDF’de, insani ve finansal kaynakların daha etkin kullanımını sağlamak için, devlet, sivil toplum, özel sektör ve dışsal yardımlar arasındaki ortaklığa vurgu

---

<sup>129</sup>Richard Cameron Blake, “The World Bank’s Draft Comprehensive Development Framework and the Micro-Paradigm of Law and Development”, *Yale Human Rights and Development Journal*, 2014, <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=yhrdlj> (Erişim Tarihi: 20.1.2016) s. 4.

<sup>130</sup>The World Bank, *A Proposal For A Comprehensive Development Framework*, 1999, <http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/IMAGES/CDF.PDF>, (Erişim Tarihi: 20.1.2016), s. 32.

yapılmaktadır. Finansal akışların ve hizmetlerin kullanımında etkinliği ve uyumu artırmak, kalkınmanın aktörleri arasındaki sinerji fırsatından yararlanmak için CDF bu eşgüdümü desteklemektedir.<sup>131</sup> Böylece, WB'nin uzun bir dönemdir yürüttüğü makro kalkınma teorisi temelli politikaların yerini, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı içeren mikro kalkınma odaklı politikalar almıştır.<sup>132</sup>

2002 yılında WB tarafından yayımlanan Dünya Kalkınma Raporu – Piyasaya Uygun Kurumların Oluşturulması (World Development Report – Building Institutions for Markets), kötü durumda olan kişilerin piyasadaki fırsatlarının geliştirilmesi ve bu kişilerin güçlendirilmesi, borsa işlemlerinde düzenleyici çerçevelerin, hukuk uygulamalarının ve örgütsel teşviklerin sağlanması konularını içermektedir. Öncelikli olarak piyasaların büyümesini destekleyen kuruluşların oluşturulmasına odaklanan bu Raporda, büyümenin teşvik edilmesi, piyasaya girişin kolaylaştırılması ve etkin kurumların oluşturulması konusunda neler yapılabileceği analiz edilmiştir.<sup>133</sup> Rapora göre, yerel ihtiyaçlara uygun kurumlar oluşturan ve sistemik sorunlarla baş eden ülkelerin gelirlerinde ciddi düzeyde bir artış yaşanmakta ve yoksulluk düzeyi de önemli oranda düşmektedir. Raporda, politika yapıcılara daha etkin kurumlar oluşturmaları yönünde tavsiyeler yer almaktadır.<sup>134</sup> Bu değerlendirmeler esas olarak iyi yönetişimi de tanımlamaktadır. Rapora göre iyi yönetişim, rekabeti teşvik etmek için piyasa ile birlikte çalışan bir düzenleme rejimine ve piyasa faaliyetleri için istikrarlı makroekonomik politikalara karşılık gelmektedir. İyi yönetişim ayrıca, politika hedeflerini bozabilecek ve piyasayı destekleyen kurumların meşruiyetine zarar verecek yolsuzlukların olmaması anlamına da gelmektedir.<sup>135</sup> Devletlerin, büyümeye ve yoksulluğun azaltılmasına katkı sağlayan kuruluşlara destek sağlama yeteneği -sıklıkla bu durum iyi yönetişim olarak ifade edilir- kalkınma için hayati öneme sahiptir. Bu konuda başarısız olan ülkelerde gelir artışı olmamakta ve yoksulluk devam etmektedir. Anayasal hükümler gibi siyasi kurumlar, hükümetin çeşitli

---

<sup>131</sup>International Monetary Fund, *The Comprehensive Development Framework (CDF) and Poverty Reduction Strategy Papers*, 2000, <https://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/cdfprsp.pdf> (Erişim Tarihi: 20.1.2016), s. 1.

<sup>132</sup>a.k, s. 31.

<sup>133</sup>The World Bank, *World Development Report – Building Institutions for Markets*, September 2001, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5984/WDR%202002%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Erişim Tarihi: 20.1.2016)

<sup>134</sup>a.k, s. 3-4.

<sup>135</sup>a.k, s. 99.

düzeylerinde güçler ayrılığı, bağımsız ajanslar, yurttaşların kamu yararını gözetebilecekleri mekanizmalar ve yolsuzluğu engelleyecek mevzuat düzenlemeleri iyi yönetişimin devlette yerleşmesini sağlayacaktır.<sup>136</sup>

WB, ülkelerin yönetim düzeylerini analiz etmek amacıyla, ifade özgürlüğü ve hesap verilebilirlik<sup>137</sup>, siyasi istikrar ve şiddet/terör olaylarının olmaması<sup>138</sup>, etkin yönetim<sup>139</sup>, idari düzenlemelerin kalitesi<sup>140</sup>, hukuk devleti<sup>141</sup> ve yolsuzluğun kontrol altına alınması<sup>142</sup> olmak üzere altı yönetim göstergesi belirlemiştir. Bu göstergelerin analizi, ülkelerin ya da ülke gruplarının 100 puan üzerinden notlanması şeklinde yapılmaktadır. Bu göstergelere göre yüksek gelirli OECD ülkelerinin 2004, 2009 ve 2014 yılı performansları stabil bir özellik göstermekte ve genellikle 80 puanın üzerinde bulunmaktadır. Yalnızca siyasi istikrar ve şiddet/terör olaylarının olmaması göstergesinde bu ülkelerin performansı ortalama 70 puan civarındadır. Türkiye'nin ise aynı yıllara ilişkin performansı incelendiğinde, etkin yönetim ve idari düzenlemelerin kalitesi göstergelerinde iyileşme, siyasi istikrar ve şiddet/terör olaylarının olmaması göstergesinde kötüleşme görülmektedir. Hukuk devleti ve yolsuzluğun kontrol altına alınması göstergelerinde ise önemli bir değişiklik olmamıştır.<sup>143</sup>

---

<sup>136</sup>The World Bank, *World Development Report – Building ...*, a.g.k, s. 115.

<sup>137</sup>Hükümet seçimlerine katılabilme, ifade özgürlüğü, teşebbüs hürriyeti ve özgür medya.

<sup>138</sup>Politik istikrarsızlık ve/veya terör olasılığı.

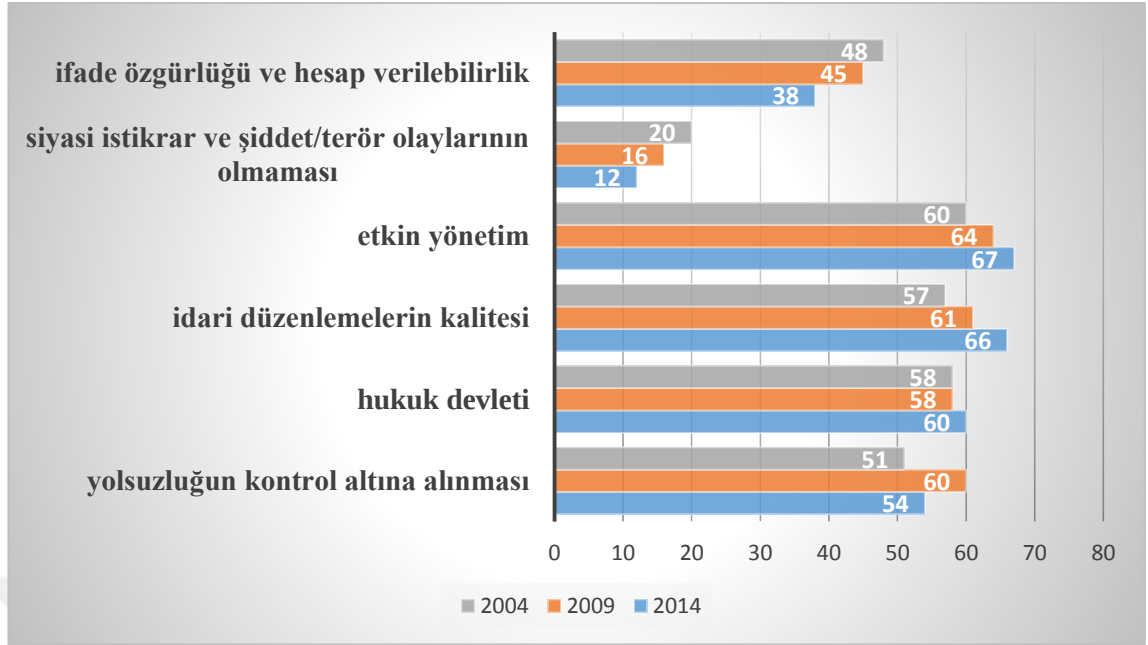
<sup>139</sup>Kamusal ve sosyal hizmetlerin kalitesi ve bunların siyasi baskılardan bağımsız olma derecesi, politika oluşturma ve uygulama kalitesi, hükümetlerin benzer politikalara bağlılığı konusundaki kredibilitesi.

<sup>140</sup>Hükümetlerin, özel sektörün gelişmesine olanak sağlayan ve özel sektörü destekleyen sağlam düzenleme ve politikaları oluşturma ve uygulamaya yeteneği.

<sup>141</sup>Temsilcilerin toplumsal kurallara bağlı olması, sözleşme yaptırımlarının düzgünlüğü, mülkiyet hakları, polis ve mahkemeler ve bunların yanı sıra suç ve şiddet olasılığı.

<sup>142</sup>Kamu gücünün özel kazançlar için kullanılması, cüzi ve büyük çaptaki yolsuzluklar ve bunların yanı sıra devletin elitler ve özel çıkarlar tarafından ele geçirilmesi.

<sup>143</sup>The World Bank, *Worldwide Governance Indicators*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (Erişim Tarihi: 20.01.2016).



Şekil 2: Türkiye'nin Yönetişim Performansı

Türkiye'nin, OECD ülkelerine kıyasla yönetim performansının oldukça düşük olduğu gözlemlenmektedir. Türkiye'nin OECD ortalamasına en çok yaklaştığı alan olan etkin yönetim göstergesinde bile 2014 yılında OECD ortalamasının 21 puan gerisindedir.<sup>144</sup>

UNDP'nin 1994 yılında yayımladığı İnsani Gelişme Raporu'nda (Human Development Report) az gelişmiş ülkelere bağışta bulunanların (Donors) bu ülkelerde iyi yönetişime ihtiyaç duyulduğu konusunda endişelerini dile getirdiği belirtilmiştir. İyi yönetişim ise, demokratik çoğulculuğu, hukukun üstünlüğünü, daha az düzenlenen bir ekonomiyi ve temiz bir yönetimi ifade etmektedir.<sup>145</sup> UNDP'nin 1997 tarihli Sürdürülebilir İnsani Gelişme İçin Yönetişim (Governance for Sustainable Human Development) başlıklı raporunda yönetişim, bir ülkenin işlerinin yönetiminde her kademedeki kullanılan siyasal, ekonomik ve yönetsel yetkilerin uygulanışı olarak tanımlanmıştır. Yönetişim, kişilerin ve grupların çıkarlarını açık bir şekilde dile getirdiği, farklılıklarını ortaya koyduğu, yasal haklarını kullandığı ve yükümlülüklerini yerine getirdiği karmaşık mekanizma, süreç ve kurumları kapsamaktadır. Yönetişim devleti içermektedir ancak özel sektör ve sivil toplumu da içine alması nedeniyle onu aşmaktadır. Bu yapıda, devlet uygun politik ve yasal ortamı

<sup>144</sup>The World Bank, *Worldwide...*, a.g.k.

<sup>145</sup>United Nations Development Programme, a.g.k, s. 76.

yaratmakta, özel sektör iş ve gelir üretmekte, sivil toplum da toplulukları ekonomik, sosyal ve siyasal aktivitelere katılma konusunda mobilize ederek politik ve sosyal etkileşime olanak sağlamaktadır.<sup>146</sup> Raporda iyi yönetim, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik özelliklerine sahip olma, kaynakların en iyi şekilde ve eşit olarak kullanılması ve hukukun üstünlüğünün sağlanması durumu olarak ifade edilmiştir.<sup>147</sup> Rapora göre iyi yönetim yalnızca ulusal değil; yerel, bölgesel ve küresel bir olgudur.<sup>148</sup>

Uluslararası mali sistemin işleyişini düzenleyen IMF'nin yürüttüğü çalışmaların ana eksenini, ülkelerin makroekonomik dengesizliklerinin düzeltilmesi, enflasyonun düşürülmesi, verimliliğin artırılması ve sürdürülebilir ekonomik büyümenin desteklenmesi için ihtiyaç duyulan piyasa reformlarının yapılması konusunda ülkelerin desteklenmesi oluşturmaktadır. IMF'ye göre, sürdürülebilir büyümenin temellerinin atılması için kurumsal reformların gerçekleştirilmesine ihtiyaç vardır.<sup>149</sup> Bu konuda IMF tarafından 1996 yılında yayımlanan Sürdürülebilir Küresel Büyüme İçin Ortaklık (Partnership for Sustainable Global Growth) başlıklı bildiride ekonomilerin başarılı olabilmesi için yönetişimin tüm yönleriyle - hukukun üstünlüğünün güvence altına alınması, kamu sektöründe verimliliğin ve hesap verilebilirliğin geliştirilmesi, yolsuzlukla mücadele edilmesi – geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.<sup>150</sup>

BM'nin "uluslararası yönetim kuruluşları" arasında saydığı GATT'ın yerini alan DTÖ, Uruguay Round müzakereleri sonunda, 1994 yılında imzalanan Dünya Ticaret Örgütü Anlaşması (Final Act) ile kurulmuştur.<sup>151</sup> DTÖ, küresel ekonomik politikayla ilgili olarak diğer uluslararası kuruluşlarla işbirliğini sağlamak görevi çerçevesinde WB, IMF ve diğer BM kuruluşları ile küresel yönetim konusunda

---

<sup>146</sup>United Nations Development Programme, *Governance for Sustainable Human Development*, A UNDP Policy Document, 1997, <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf> (Erişim Tarihi: 22.1.2016) s. 5-6.

<sup>147</sup>a.k, s. 5.

<sup>148</sup>a.k, s. 1-2.

<sup>149</sup>International Monetary Fund, *Good Governance The IMF's Role*, August 1997, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm> (Erişim Tarihi: 22.1.2016)

<sup>150</sup>International Monetary Fund, *Communiqué of the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund*, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1996/pr9649.htm#partner> (Erişim Tarihi: 22.1.2016)

<sup>151</sup>Dışişleri Bakanlığı, *Dünya Ticaret Örgütü*, [http://www.mfa.gov.tr/dunya-ticaret-orgutu-dto\\_.tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/dunya-ticaret-orgutu-dto_.tr.mfa) (Erişim Tarihi: 23.1.2016)

işbirliği yapmaktadır.<sup>152</sup> Bu kapsamda DTÖ, ticaret ile ilgili diğer görevlerinin yanı sıra, yoksulluğu azaltma, çevresel sürdürülebilirliği teşvik etme, yönetişimi ve şeffaflığı geliştirme konularında da ülkelere yardımcı olmaktadır.<sup>153</sup>

WB, BM, IMF ve DTÖ'nün yanı sıra, yönetim konusunda OECD ve AB'nin de çalışmaları mevcuttur. OECD'nin çalışmaları ağırlıklı olarak "şirket yönetişimi" bir diğer adıyla "kurumsal yönetim" ile ilgilidir. OECD tarafından 1999 yılında Kurumsal Yönetim İlkeleri (Principles of Corporate Governance) yayınlanmış ve bu ilkeler 2004 yılında revize edilmiştir.<sup>154</sup> Raporda kurumsal yönetim, OECD tarafından bir şirket yönetiminde yer alan yönetim kurulu, hissedarlar ve diğer pay sahipleri arasındaki ilişkiler dizini olarak tanımlanmıştır. Bu tanım, şeffaflık, hesap verebilirlik, sorumluluk ve adillik ilkeleri çerçevesinde şekillenmektedir. Şeffaflık ilkesi, şirketin finansal performansı, kurumsal yönetimi, hissedarlık yapısı, iş ve faaliyetleri hakkında yeterli doğru bilginin zamanlı şekilde açıklanması; hesap verebilirlik, yönetime ilişkin kural ve sorumlulukların açık şekilde tanımlanması ve şirket yönetimi ve hissedar menfaatlerinin yönetim kurulu tarafından gözetilmesi; sorumluluk, şirket faaliyeti ve davranışlarının ilgili mevzuata, toplumsal etik değerlere uygunluğunun sağlanması; adillik ise azınlık ve yabancı hissedarlar dahil olmak üzere hissedar haklarının korunması olarak ifade edilmektedir.<sup>155</sup>

AB ise, Avrupa Komisyonu (AK) tarafından hazırlanan ve 25/7/2001 tarihinde yayımlanan Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap (European Governance: A White Paper) isimli çalışmayla kendisinin ve üye ülkelerin yönetim çerçevesini belirlemiştir.<sup>156</sup> Rapora göre, iyi yönetim olarak ifade edilen yönetim şeklinin açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve uyum olmak üzere beş ilkesi mevcuttur.<sup>157</sup> Açıklık, AB'ye üye devletler ile AB'nin kurumlarının birbiriyle iletişim halinde olması ve işleyişinin açık olmasını; katılım, uygulanacak politikaların hazırlıklarının yapılması

---

<sup>152</sup>World Trade Organization, *WTO Discussion Papers, Fulfilling The Marrakesh Mandate on Coherence: Ten Years of Cooperation Between The WTO, IMF and World Bank*, 2007, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/discussion\\_papers13\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers13_e.pdf) (Erişim: 23.1.2016)

<sup>153</sup>a.k, s. 3.

<sup>154</sup>Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD Principles of Corporate Governance*, <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf> (Erişim Tarihi: 23.1.2016)

<sup>155</sup>Kadir Tuna, "Bankalarda Kurumsal Yönetim", *Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 1, 2007, s. 210

<sup>156</sup>European Commission, *European Governance: A White Paper*, Brussels 2001, file:///C:/Users/gumruk-07072014/Downloads/DOC-01-10\_EN.pdf (Erişim Tarihi: 15.1.2016).

<sup>157</sup>a.k, s. 8.

aşamasından uygulanmasına kadar geçen tüm süreçlerde geniş bir halk katılımının sağlanmasını; hesap verebilirlik, yasama ve yürütme süreçlerindeki rollerin açık hale getirilmesini; etkinlik, politikaların etkin ve zamanında sunulmasını; uyum, politikalar ile bunların gerçekleştirilmesine yönelik eylemlerin uyumlu ve kolay anlaşılır olmasını ifade etmektedir.<sup>158</sup> AK'nin 2003 yılında hazırladığı Yönetişim ve Kalkınma adlı rapora göre ise yönetişimin yapısı ve kalitesi; insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı gösterme ya da bunları ihlal etmenin yanı sıra, sosyal dayanışma ya da sosyal çatışma, ekonomik gelişmenin başarısı ya da başarısızlığı, doğal kaynakların korunması ya da bozulması açısından önemli etkenlerdir. Yönetişim, yoksulluğun azaltılması, demokratikleşme ve küresel güvenliğe yönelik politika ve reformların önemli bir bileşenidir.<sup>159</sup>

### 1.2.2. Ulusal Politika Belgeleri

Yönetişim kavramının Türkiye'nin gündemine girmesi 1996 yılında İstanbul'da toplanan Habitat II konferansı ile olmuştur. Söz konusu konferansta, vatandaşların artık yönetilen değil paydaş oldukları, devlet ile vatandaş arasındaki ilişkiyi daha çok hiyerarşik bir ilişki içinde gören kamu yönetimi anlayışı yerine, kamunun paydaşlar ile birlikte karar verdiği ve kamunun devlet yanında bireye de hesap verdiği bir yönetim anlayışını ifade eden "yönetişim" kavramının geçtiği, yönetişim ile birlikte kamu yönetiminin daha ucuz, kaliteli, etkin bir hizmet anlayışını ve katılımcı, hesap veren ve saydam bir yönetim anlayışını barındırdığı ifade edilmiştir.<sup>160</sup>

Yönetişim kavramından bahseden ilk resmi belge ise, Türkiye'nin para ve kur politikalarını düzenlemek ve banknot dolaşımını sağlamaktan sorumlu kuruluş olan TCMB tarafından 14/4/2001 tarihinde açıklanan "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı"dır. Programda, ekonominin yeniden yapılandırılması ve istikrarın kalıcı kılınması için kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin

<sup>158</sup>Murat Okçu, "Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim Ne Anlama Geliyor?" *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 3, 2007, <http://sablon.sdu.edu.tr/fakulteler/iibf/dergi/files/2007-3-17.pdf>, (Erişim Tarihi: 17.1.2016), s. 303-304.

<sup>159</sup>European Commission, *Communication from The Commission to The Council, The European Parliament and The European Economic and Social Committee - Governance and Development*, 2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex:52003DC0615>, (Erişim Tarihi: 17.1.2016).

<sup>160</sup>Fikret Toksöz, *İyi Yönetişim El Kitabı*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2008, s. 16.

sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin bir daha geri dönüş olmayacak şekilde önlenmesi, iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesinin hedeflendiği belirtilmiştir.<sup>161</sup>

Yönetişim kavramının siyasi parti politikası düzeyinde ilk olarak yer aldığı belge ise 16/11/2002 tarihinde yayımlanan Acil Eylem Planı'dır.<sup>162</sup> Burada, *“İlk üç aylık süre içinde; Kamu Yönetiminde Toplam Kalite ve Yönetişim İlkelerinin Hayata Geçirilmesi Çerçeve Yasası çıkarılacaktır.”* denilerek yönetim kavramına yer verilmiştir. Ardından, kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece rehberlik etmek üzere Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı hazırlanmış ve TBMM’de 15/7/2004 tarihinde kabul edilmiş, ancak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmiş ve tekrar gündeme gelmemiştir. Kamu yönetimi alanına getirilmek istenen yeni yapı Tasarının genel gerekçesinde *“Kamu yönetimi zihniyetinde, yaklaşımında ve yöntemleri ile organizasyon yapısında köklü değişiklikler öngören Tasarı; kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezi idare ve mahalli idarelerde iyi yönetim ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemektedir”* şeklinde açıklanmıştır.<sup>163</sup>

Özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamlarından oluşan TÜSİAD tarafından 2002 yılında, toplumun kamu yönetimine, kamu kurumlarına ve kamu hizmetlerine ilişkin algılaması çerçevesinde hangi alanlarda reforma ihtiyaç duyulduğunu, toplumdaki reform isteğini ve yeniden düzenleme seçeneklerine yönelik kamuoyu tercihini belirlemek amacıyla bir “Kamu Reformu Araştırması” hazırlanmıştır.<sup>164</sup> Yedi bölgede 32 yapılan anketler çerçevesinde yapılan bu araştırmada, toplumun yönetim kalitesine ilişkin algısı, belirlenen dokuz yönetim göstergesine göre tespit edilmeye çalışılmıştır. En olumsuz algılamadan görece en olumlu algılamaya doğru bu göstergeler şu şekildedir:<sup>165</sup>

- Kamu kurumlarının harcamalarının halkın denetimine açık olması,

<sup>161</sup>Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, *Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*, 2001, [http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/fc5a4a1a-63d9-4de3-bb8b-d56a61409df6/program+\(1\).pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACEfc5a4a1a-63d9-4de3-bb8b-d56a61409df6](http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/fc5a4a1a-63d9-4de3-bb8b-d56a61409df6/program+(1).pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACEfc5a4a1a-63d9-4de3-bb8b-d56a61409df6), (Erişim Tarihi: 14.3.2016) s. 12.

<sup>162</sup>Adalet ve Kalkınma Partisi, *Acil Eylem Planı*, 2002, <http://ilef.ankara.edu.tr/akildefteri/gorsel/dosya/1046922876acil.doc.>, (Erişim Tarihi: 8.1.2015) s. 7.

<sup>163</sup>Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi*, 2003, [http://www.todaie.gov.tr/kyp/pdf/5227\\_gerekce.pdf](http://www.todaie.gov.tr/kyp/pdf/5227_gerekce.pdf), (Erişim Tarihi: 10.12.2015) s. 2.

<sup>164</sup>TÜSİAD, *Kamu Reformu Araştırması*, Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/335, 2002, s. 11.

<sup>165</sup>TÜSİAD, *a.g.k*, s. 13-14.

- Hükümetin ve kamu kurumlarının aldığı kararlarda vatandaşın söz sahibi olması,
- Kamu kurumu yöneticilerine yaptıkları işlemlerden dolayı hesap sorulabilmesi,
- Kamu kurumlarının kaynak israf etmeden çalışması,
- Kanun ve kuralların herkese eşit biçimde uygulanması,
- Kamu kurumlarının siyasi baskıdan bağımsız çalışması,
- Devletin vatandaşa, kendisini ilgilendiren her konuda doğru ve yeterli bilgi vermesi,
- Kamu kurumlarının hukuka uygun davranmaya özen göstermesi,
- Hangi konuda hangi kanun ve kuralın uygulanacağını belli olması.

Araştırmaya göre katılımcılar, kamu yönetiminin kaliteli hizmet üretecek şekilde yeniden yapılanmasını, kaynakları tutumlu kullanmasını, harcamalarını halkın denetimine açık olmasını, hukuka uygun davranmaya özen göstermesini, yaptığı işlerden dolayı topluma hesap vermesini, toplumun beklentilerine ve söz hakkına duyarlı hale gelmesini istemekte; kamu kurumlarının sivil toplum tarafından denetlenmesinin kamunun daha iyi işlemlerini sağlamak açısından önemli olduğunu düşünmektedir.<sup>166</sup> Bu sonuçlar çerçevesinde Raporda, devletin yeniden yapılandırılarak etkin hale getirilmesi için, devlet ile toplum arasındaki ilişkilerin iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Bir “yönetişim reformu” olarak görülen kamu reformuna hukukun üstünlüğü, öngörülebilirlik, açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik, devletin toplumun beklentilerine duyarlılığı gibi üst ilkeler yön vermelidir. Bu kapsamda, kamu görevlilerinin katılımcı yönetim kurumları ve süreçlerinin oluşturulmasına katkı sağlamaları ve sosyal paydaşlara danışma mekanizmalarının geliştirilmesi gerekmektedir.<sup>167</sup>

Maliye politikalarının hazırlanmasına yardımcı olma, maliye politikasının uygulanması, uygulamanın takibi ve denetlenmesi hizmetlerini yürütme ve gelir politikasını geliştirme gibi görevleri bulunan Maliye Bakanlığı, 2003 yılında yönetim kavramını iyi yönetim ekseninde inceleyerek bir rapor halinde

---

<sup>166</sup>a.k, s. 156.

<sup>167</sup>a.k, s. 201-202.

yayımlanmıştır.<sup>168</sup> “İyi Yönetişimin Temel Unsurları” başlıklı bu raporda yönetim, “*Bir ülkenin idaresi için tüm düzeylerde ekonomik, siyasi ve idari yetkilerin kullanılması*” ve “*Kamu kurumlarının kamusal işleri yürüttükleri, kamu kaynaklarını idare ettikleri ve insan haklarını gözettikleri bir süreç*” olarak tanımlanmıştır. Raporda yönetim, ekonomik, siyasi ve idari olarak üçe ayrılmıştır. Ekonomik yönetim, ülkedeki ekonomik faaliyetleri ve diğer ekonomilerle olan ilişkileri etkileyen karar alma süreçlerini; siyasi yönetim, politika yapımındaki karar alma süreçlerini ve idari yönetim, politikaların uygulandığı sistemi ifade etmektedir. Siyasi ve sosyo-ekonomik ilişkileri yönlendiren süreç ve yapıları tanımlayan iyi yönetim ise, bu faaliyetlerin kötüye kullanma ve yolsuzluğun olmadığı bir ortamda, hukukun üstünlüğüne saygılı bir şekilde yerine getirilmesidir. İyi yönetişimin gerçekleştirilebilmesi için, devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki etkileşimin artırılması gerekmektedir. Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, bu aktörler arasında doğru dengenin kurulması ile mümkündür. Raporda, iyi yönetişimin unsurları; katılımcılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, çabuk cevap verebilirlik, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon olarak belirlenmiştir. *Şeffaflık*, serbest bilgi akışının sağlanması, usullerin, kurumların ve bilgilerin kolaylıkla erişilebilir olması; *hesap verebilirlik*, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar alıcıların kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilir olması; *katılımcılık*, herkesin doğrudan ya da çıkarlarını temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma sürecine katılımı; *cevap verebilirlik*, kurumlar ve usullerin tüm vatandaşlara hizmet etmesi; *hukukun üstünlüğü*, yasal çerçevenin adil olması; *etkinlik*, usuller ve kurumlar kaynakların en iyi şekilde kullanılmasını sağlayacak sonuçların üretmesi; *eşitlik*, herkesin mevcut refah seviyesini muhafaza etme ve geliştirme fırsatlarına sahip olması; *stratejik vizyon*, liderler ve kamu yönetiminin iyi yönetim ve insani kalkınma hususunda geniş ve uzun vadeli bir perspektife sahip olması ve gelişmenin sağlanması için gerekli olan unsurları tespit ederek bunları tedarik etmesi anlamına gelmektedir.<sup>169</sup>

Yine TÜSİAD tarafından 2007 yılında, Orta ve Doğu Avrupa Yönetişim Çalışma Grubu’nun (Central and Eastern European Working Group on Nonprofit

<sup>168</sup>Maliye Bakanlığı, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Nisan 2003.

<sup>169</sup>Maliye Bakanlığı, *a.g.k.*, s. I-IX.

Governance) Sivil Toplum Kuruluşu Yönetişim El Kitabı (A Handbook of NGO Governance) adlı çalışması tercüme edilerek “STK Yönetişim Rehberi” adıyla yayımlanmıştır. Şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi yönetişimin temel ilkelerini esas alınarak hazırlanan bu rehber, sivil toplum kuruluşlarının işleyişini düzenleyen ve konsolide eden bir içeriğe sahiptir. Sivil toplum kuruluşlarının iç yönetim sisteminin nasıl olması gerektiğini açıklayan bu çalışmada, özellikle yönetim kurulunun yapısı, işleyişi, görev ve sorumlulukları iyi yönetişim ekseninde ele alınmıştır.<sup>170</sup>

Türkiye’nin ekonomik ve sosyal kalkınmasını hızlandırmak için 1960 yılında kurulan ve Başbakanlığa bağlı olarak faaliyet gösteren DPT, 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı olarak yeniden yapılandırılmıştır.<sup>171</sup> Kalkınma Bakanlığı, izlenecek iktisadi, sosyal ve kültürel politika ve hedeflerin belirlenmesi ve maliye, para, dış ticaret ve kambiyo politikalarının kalkınma planı ve yıllık programların hedefleriyle uyum içinde uygulanması konularında hükümete danışmanlık yapmak, uluslararası kuruluşlarla iletişim içinde ileriye dönük stratejiler geliştirmek, politika önerilerini katılımcı bir yaklaşımla belirleyerek özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici genel bir yönlendirme yapmak, bilgi toplumuna ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve özel sektör arasındaki koordinasyonu sağlamak gibi faaliyetleri yürütmektedir. DPT’nin 2007 yılında yayımladığı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda yönetişim, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlüklerine önem veren, katılımcılığın, etkinlik ve etkililiğin, denetimin, yerinden yönetimin, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirliğin, kalitenin, liyakatin ve etiğin hakim olduğu, sivil toplumu ön plana çıkaran ve sivil toplum kuruluşlarının gelişmesinin önünü açan, bağımsız işleyen bir yargı düzenine sahip olan, teknolojiye uyumlu bir ekonomik ve siyasi düzen olarak tanımlanmıştır. Yine aynı raporda, yönetişimin açıklık ve saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkililik ve tutarlılık gibi temel ilkeleri bulunduğu belirtilerek, Türkiye’deki yönetsel uygulamalar bu bağlamda değerlendirilmiştir.<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup>TÜSİAD, *STK Yönetişim Rehberi*, Yayın No: TÜSİAD-T/2007-10-443, 2007, s. 9.

<sup>171</sup>*Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK*, R.G.: 8.6.2011-27958 (Mükerrer)

<sup>172</sup>Devlet Planlama Teşkilatı, *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 2007, <http://www.etik.gov.tr/dosyagoster.ashx?id=15&sayfaid=4>, (Erişim: 16.5.2015) s. 5-24.

Türk kamu yönetiminde yönetim uygulamalarının 2002 yılı ve sonrasında nasıl bir seyir izlediği ve bu konudaki hedeflere ilişkin olarak Kalkınma Bakanlığı'na yayımlanan Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamu Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu önemli bilgiler vermektedir. Rapora göre, Türk kamu yönetimine yansıyan yeni kamu yönetimi uygulamaları, kamu yönetimi düşüncesinde ve örgütlenmesinde değişim, piyasaların kamu yönetimi karşısında özerkleşmesi, sivil toplumun yetkilendirilmesi ve özerkleşmesi şeklindedir. Reformlar; birinci aşamada, kamuda yasal-yapısal serbestleşme, sübvansiyonların kaldırılması ve tasarruf önlemleri (1980-1985); ikinci aşamada KİT'lerin özelleştirilmesi, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik politikaları ve düzenleyici kurulların oluşturulması (1985-2002), üçüncü aşama ise hizmetlerde vatandaş odaklılık, hesap verebilirlik, yönetime katılma, yerinden yönetim, saydamlık ve performansa dayalı yönetim (2002 ve sonrası) yani yeni kamu yönetimi ve yönetim ilkelerinin uygulamaya alınması suretiyle gerçekleşmektedir. Üçüncü dönem reformları kapsamında hayata geçirilen düzenlemeler şu şekildedir:<sup>173</sup>

- Sivilleşme ve sivil yönetimin etkinliği,
- Sivil otoritenin ordu üzerindeki etkinliği ve sivil toplumun güçlendirilmesi,
- Askeri ve savunma harcamaları üzerinde sivil denetimin etkinliği, bütçe ve mali denetim alanında şeffaflık,
- Kamu mali yönetiminde performansa dayalı yönetime geçiş, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Aralık 2003),
- Yönetimde saydamlık, Bilgi Edinme Kanunu (Ekim 2003),
- Kamu yönetimi üzerinde etik denetim, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu (25.5.2004),
- Kamu Yönetimi Reform Paketi (Söz konusu bu paket kapsamında; Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı hazırlanmış ancak tasarı kanunlaşmamıştır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu (23.07.2004), Belediye Kanunu (13.07.2005), İl Özel İdaresi Kanunu (04.03.2005) çıkarılmıştır. Rapora göre, bu kanunların amacı; yetkilerin ve

---

<sup>173</sup>Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamu Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 2014, s. 27. Raporun Önsözünde, Kalkınma Bakanlığı'nın resmi görüşünü yansıtmamakla birlikte; Özel İhtisas Komisyonları ve Çalışma Gruplarında farklı bakış açıları ile yapılan tartışmalar ve üretilen fikirlerin, 10. Kalkınma Planının hazırlanmasına perspektif sunduğu ve plan metnine girdi sağladığı belirtilmiştir.

görevlerin dört idari düzeyde (merkez, taşra, metropol ve belediye) yeniden bölüştürerek performansın artırılması; hizmetlerde yerindenlik, etkinlik ve verimlilik, yönetime katılma, hesap verebilirlik ve hizmetlerin sonuçlarına odaklılık gibi ilkelerin hayata geçirilmesidir. Ülkenin aşırı merkeziyetçi, katı hiyerarşik ve içine kapalı idari sistemini, adem-i merkeziyetçi, katılımcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürerek modernleştirilmek istendiği belirtilen Raporda, bu reformların, yönetimler arası yeni bir mali çerçeve ile desteklenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Rapora göre, 1990’lardan itibaren devletin “her şey” olduğu bir durumdan, yalnızca “yönlendirici” olduğu yeni bir duruma geçilmiş ve fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orijinli ve müşteri tercihli kamu hizmetlerinden oluşan yapı, kurulması gereken en ideal sistem olarak ortaya çıkmıştır.<sup>174</sup> Bu amaçla, özellikle son 10 yıllık dönemde aşağıda belirtilen ilkeler uygulamaya aktarılmaya çalışılmıştır:<sup>175</sup>

- Şeffaflık: Şeffaflık, yurttaşların yöneticiler, politikalar ve kararlara ilişkin düzenli, güvenilir ve kolay bir şekilde bilgiye erişimleridir. Etkin ve verimli kamu yönetiminin sağlanması sürecinde şeffaflık çok önemlidir. Şeffaflık, hükümetler ve uluslararası kuruluşlar tarafından izlenen politikalarla yapılan hataların tespiti ve düzeltilmesi ile piyasaların sorunsuz şekilde işlemesi konusunda büyük rol oynamaktadır. Bu nedenle, yurttaşların karar alma ve yönetim sürecine katılımları ve bilgiye kolay erişimleri sağlanmalı, ayrıca yöneticilerin kamu kaynaklarını tasarruflu ve hukuka uygun kullanmalarına yönelik denetim mekanizmaları kurulmalıdır.
- Hesap verebilirlik: Bu ilke, bir kurumdaki görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak, ilgili kişilere karşı cevap verebilir olmalarını, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etmelerini ve bir başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine almalarını ifade etmektedir. Kamu hizmetlerinde hesap verebilirlik, ancak kamu hizmetlerinin belirlendiği karar süreçlerinde ilgili prosedürlerin çıktı ve sonuçlarının halkın bilgi ve incelemelerine kısaca geri beslemeye imkân tanıyan

---

<sup>174</sup>Kalkınma Bakanlığı, *a.g.k*, s. 43.

<sup>175</sup>*a.k*, s. 48-50.

bir süreçte, yani şeffaflığın ve katılımcılığın olduğu durumlarda gerçekleştirilebilir.

- Katılımcılık: Karar alma süreçlerinin hazırlık, uygulama ve izleme aşamalarında bireyden başlayarak sivil toplumun ve halkın etkin biçimde sürece dahil olmasını anlatan bir kavramdır. Tüm vatandaşların gerek doğrudan gerekse kendilerini temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma süreçlerine katılmalarının sağlanması gerekmektedir.
- Cevap verebilirlik: Bu ilke, vatandaşların yönetimde/hükümette bulunanlarca dinleneceklerini bilmelerini ifade etmektedir. Kurumların ve usullerin tüm vatandaşlara hizmet etme gayreti içinde olması gerekmektedir.
- Hukukun üstünlüğü: Yönetimin hukuk kuralları içinde kalarak, objektif bilgiye dayalı karar vermesi ve kararların hukuk yolu ile denetlenmesini anlatmaktadır. Böylece kurumlar, adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmeyi ve kişiler de kendi davranışlarına kanunların uygulanabileceğini kabul etmiş olmaktadır.
- Etkinlik: Bu ilke, yönetimin aldığı kararların herkese eşit ve eş zamanlı olarak uygulanmasını, elde edilmesi beklenen sonuçlar ile kullanılacak kaynaklar ve olumsuz etkilenecek kesimlere olan etkileri arasında makul bir ilişki olmasını ifade etmektedir. Yönetimin etkinliği, devlet kurumlarının performansının yanı sıra, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların bireysel ve birlikte çalışma şekilleri ile doğrudan ilgilidir.
- Eşitlik: Tüm vatandaşların mevcut refah seviyelerini muhafaza etme ve geliştirme fırsatlarına sahip olmalarını ifade eden bu ilke aynı zamanda kamu sektörünün aldığı kararlarda toplumun her hangi bir kesimini kayırmacı uygulamalar yapmamasını ve vatandaşın tabi olduğu kuralların açık ve net şekilde ortaya konmasını ifade etmektedir.
- Stratejik vizyon: İdarecilerin iyi yönetim ve kalkınma hususunda etkin bir perspektife sahip olması ve gelişmeye yönelik gerekli unsurları sağlamaları gerekmektedir.

Raporda belirtilen 10. Kalkınma Planı hedef önerilerinden önemli bir bölümü, yönetişimin uygulanması ve geliştirilmesine yöneliktir. Bu ilkeleri özetleyen ve

Plan’da yer alan başlıca iki ana hedef ise, “yeni kamu yönetimi ilkelerini en etkin şekliyle hayata geçirmek” ve “İyi yönetim ilkelerini tüm kamu yönetimi sistemine hakim kılmak”tır.<sup>176</sup>

Türkiye’nin kalkınma stratejisinde yönetim anlayışı önemli bir rol üstlenmektedir. 10. Kalkınma Planı’nda yönetime yerel, ülkesel ve küresel boyutları ile çeşitli yönlerden değinilmiştir. Bu kapsamda, kentsel dönüşümle ilgili olarak plan ve projelerin niteliklerini ve önceliklendirme, hazırlama, uygulama, izleme, değerlendirme, denetim ve yönetim süreçlerini tanımlayan usul ve esaslar geliştirileceği<sup>177</sup>, çok taraflı platformlarda küresel ekonomik yönetişimin iyileştirilmesine dönük aktif çalışmalar yürütüleceği<sup>178</sup>, iş ve yatırım ortamıyla ilgili yönetişimin bölgesel düzeyde geliştirileceği<sup>179</sup>, ilaç ve tıbbi cihaz alanında sağlık, sosyal güvenlik, sanayi politika ve uygulamalarında eşgüdüm ve yönetişimin geliştirilmesi amacıyla yönlendirme kurulu oluşturulacağı<sup>180</sup> ve yerelde kapasite, yönetim ve katılımcılığın geliştirileceği<sup>181</sup> belirtilmiştir.

### 1.2.3. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’nın Politika Belgeleri

Türkiye’de bakanlıklar, özgülendikleri kamu hizmetleri kapsamında çeşitli adlar almakta, bu hizmetlerin zaman zaman diğer kamu örgütlerine devredilmesi ya da bunlardan devralınması ile isim ve işlev değişikliğiyle karşı karşıya kalmaktadır. 2011 yılında bazı bakanlıkların yeniden yapılandırılması amacıyla, 643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak yeni bakanlıklar oluşturulmuştur. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, bu bakanlıklardan bir tanesidir. Kuruluş esasları 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK<sup>182</sup> ile belirlenen Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Başbakanlığa bağlı Gümrük Müsteşarlığı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın 4 genel müdürlüğünün birleştirilmesinden meydana gelmiştir. Bu yapısıyla, Türk kamu örgütlenmesi içinde ilk kez yer alan bir bakanlık olmuştur.

<sup>176</sup>Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı 2014 – 2018*, Ankara 2013, s. 52.

<sup>177</sup>a.k, s. 128.

<sup>178</sup>a.k, s. 146.

<sup>179</sup>a.k, s. 163.

<sup>180</sup>a.k, s. 180.

<sup>181</sup>a.k, s. 195.

<sup>182</sup>R.G.: 08/06/2011-27958.

GTB; merkez hizmet birimleri ile taşra ve yurtdışı teşkilatlarından oluşmaktadır. Bakanlığın merkez hizmet birimleri, temel olarak iki gruba ayrılmaktadır: Gümrüklerle ilgili işleri yürütenler ve ticaretle ilgili işleri yürütenler. İlk grupta; Gümrükler Genel Müdürlüğü, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü, Risk Yönetimi ve Kontrol Genel Müdürlüğü ve Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğü yer almaktadır. İkinci grupta ise; İç Ticaret Genel Müdürlüğü, Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü, Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü ve Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü bulunmaktadır. Bunların dışında, denetim ve destek hizmetlerini yürüten diğer hizmet birimleri de mevcuttur. Bakanlığın taşra teşkilatı, Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlükleri ile Ticaret İl Müdürlüklerinden oluşmaktadır. 16 adet olan Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlükleri, asıl olarak gümrük işlemlerine yönelik hizmet vermektedir. Ticaret il müdürlükleri ise, 81 il valiliği nezdinde faaliyet göstermekte ve Bakanlığın ticaret ile ilgili görevleri kapsamında görev yapmaktadır. Yurtdışı teşkilatı olarak Bakanlığın büyükelçilikler bünyesinde 6 adet Gümrük Müşavirliği bulunmaktadır.

**Tablo 4: Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın Görevleri**

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gümrüklerle ilgili görevleri</b> | Gümrük politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak ve uygulamak; gümrük hizmetlerinin süratli, etkili, verimli, belirlenmiş standartlara uygun şekilde yürütülmesini sağlamak ve denetlemek.                                                                                                                                                                                                                             |
|                                     | Gümrük Kanunu, gümrük işlemleriyle ilgili diğer mevzuat ve uluslararası sözleşmelerin uygulanmasını sağlamak; gümrükçe onaylanmış bir işlem veya kullanıma ilişkin iş ve işlemleri yürütmek; gümrük kontrolüne tabi kişi, eşya ve araçların muayene ve kontrolünü yapmak.                                                                                                                                                |
|                                     | Gümrük tarifelerini hazırlamak; gümrük vergileri ile gümrük idarelerince tahsil edilmesi gereken vergi, fon ve diğer malî yüklerin tahakkuk, tahsil, takip ve kontrolünü yapmak; ertelenmiş kontrol ve sonradan kontrol hizmetlerini yürütmek; ihtilaflı durumlarda uzlaşmaya ilişkin işlemleri düzenlemek ve yürütmek; gümrük işlemleriyle ilgili istatistikî bilgileri üretmek, toplamak, değerlendirmek ve açıklamak. |
|                                     | Geçici depolama yerleri, antrepolar, ambarlar, lojistik merkezleri, tasfiyelik eşya depoları, mağazalar ve satış reyonları açılması ve işletilmesine izin vermek, işletmek, işlettirmek ve denetlemek; gümrük mevzuatına göre tasfiyelik hale gelen eşyanın tasfiye işlemlerini yürütmek.                                                                                                                                |
|                                     | Gümrüklü yer ve sahalarda münhasıran, Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesinde gerektiğinde ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle kaçakçılığı önlemek, izlemek ve soruşturmak.                                                                                                                                                                                                                                     |
|                                     | Kara ve demiryolu kapıları ile gümrük teşkilatı bulunan hava ve deniz limanlarında, serbest bölgeler, antrepolar ile gümrüklü yer ve sahalarda ve Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesinde gümrük muhafaza görevlerini yerine getirmek.                                                                                                                                                                                     |
|                                     | Gümrüklü yer ve sahalarda koordinasyonu sağlamak ve kamu düzeninin bozulmasını önleyecek tedbirleri almak.                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                   | Gümrük müşaviri ve yardımcılarıyla yetkilendirilmiş gümrük müşavirlerine ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmak ve denetlemek.                                                                                                                                                                    |
| <b>Ticaretle ilgili görevleri</b> | İç ticaret hizmetlerine ilişkin ana hedef ve politikaların belirlenmesine yardımcı olmak, belirlenen ticaret politikasını uygulamak, gerekli koordinasyonu sağlamak.                                                                                                                            |
|                                   | Diğer kurum ve kuruluşların iç ticaret politikasını etkileyen faaliyet, temas ve düzenlemelerinin, genel ticaret politikasına uygunluğunu sağlamak; ilgili kurum ve kuruluşlar ile işbirliği halinde söz konusu faaliyet, temas ve düzenlemelerin koordinasyonunu ve yürütülmesini temin etmek. |
|                                   | Bakanlığın sorumluluğunda bulunan tüketici ürünlerinin piyasa gözetimi ve denetimini yapmak veya yaptırmak, denetimlere dair mevzuat, politika ve uygulamaların koordinasyonunu sağlamak.                                                                                                       |
|                                   | Ticaret odaları, sanayi odaları, ticaret ve sanayi odaları, deniz ticaret odaları, ticaret borsaları, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, esnaf ve sanatkâr meslek kuruluşlarına ait hizmetleri ilgili diğer bakanlıklarla işbirliği suretiyle yürütmek.                                        |
|                                   | Evrensel kabul görmüş tüketici haklarının sağlanması ve korunmasına yönelik hukukî ve idarî tedbirleri almak, tüketicinin korunmasını sağlayıcı inceleme, araştırma ve düzenlemeler yapmak.                                                                                                     |
|                                   | Esnaf ve sanatkârlar ile kooperatifçiliğe ilişkin politikaları, ilke ve hedefleri ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak belirlemek, stratejiler geliştirmek, sonuçları izlemek ve değerlendirmek.                                                                                               |
|                                   | Şirketler, kooperatifler ve ticaret sicili memurlukları ile esnaf ve sanatkâr sicil kayıtlarıyla ilgili hizmetleri yürütmek ve bunları denetlemek                                                                                                                                               |
| <b>Genel görevleri</b>            | Bakanlık hizmetlerine ilişkin olarak uluslararası kuruluşların ve Avrupa Birliğinin çalışmalarını takip etmek, Avrupa Birliğine uyum çalışmalarını yürütmek ve bu konularda görüş oluşturmak.                                                                                                   |
|                                   | Bakanlığın görev alanına giren konularda laboratuvarlar kurmak ve çalışmalarını yürütmek.                                                                                                                                                                                                       |
|                                   | Mevzuatla Bakanlığa verilen diğer görev ve hizmetleri yapmak.                                                                                                                                                                                                                                   |

GTB, söz konusu görevler çerçevesinde, Türkiye içindeki ticari işlemlere ve gümrüklere yönelik faaliyetler yürütmektedir. Türkiye'nin dış ticaret politikasını yürütme görevi ise Ekonomi Bakanlığı'na aittir.<sup>183</sup>

Türkiye'nin ekonomi yönetiminde önemli bir yeri olan GTB'nin yönetime yönelik yaklaşımı, 2013-2017 yılları arasındaki dönem için hazırlanan Stratejik Plan'da görülmektedir. Söz konusu Planda GTB'nin, üstlendiği misyonu ve vizyonunu yerine getirirken, işlemleri basitleştirmeyi, kolaylaştırmayı ve hızlandırmayı, yenilikçi olmayı, verimli olmayı, uzmanlaşmayı, değişim ve gelişim için öğrenerek ilerlemeyi, iyi yönetim ilkelerini benimsemeyi ve kurumsallaştırmayı, hesap verebilirliği, saydamlığı, etkililiği ve katılımcılığı çalışma ilke ve değerleri olarak esas aldığı belirtilmiştir.<sup>184</sup> Bu kapsamda, dönemselsel plan beş stratejik eksene ayrılmış ve her eksenin altında amaç ve hedefler belirlenmiştir. Birinci stratejik eksen olan "Gümrük

<sup>183</sup>Ekonomi Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G.:8/6/2011-27958.

<sup>184</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2013 – 2017 Stratejik Planı*, s. 21.

ve Ticaret Politikalarını Geliştirme” başlığı altında Bakanlığın amacı “gümrük ve ticarete ilişkin yönlendirici politikaları ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve eşgüdüm halinde belirlemek” olarak ifade edilmiştir. Bu amaç çerçevesinde belirlenen hedeflerden bir tanesi “gümrük ve ticaret politikalarının geliştirilmesinde tüm paydaşların katkı sunacağı katılımcı bir yapı oluşturmak”<sup>185</sup>’tir. Bu çerçevede, politika geliştirmede katılımcılığın esas alınacağı, katılımcılığın kurumsallaştırılarak süreklilik kazandırılacağı, iç ve dış paydaşlar nezdinde katılımcılık kültürünün geliştirileceği prensip olarak kabul edilmiştir. Söz konusu hedefin performans göstergeleri, Gümrük ve Ticaret Konseyi’nin etkin işleyişini sağlamak, fikir geliştirmeye dönük ortak etkinlikler düzenlemek ve yapılan ortak çalışmalar için performans değerlendirmesi ve raporlama yapmak olarak belirlenmiştir.<sup>186</sup> Söz konusu Planda dördüncü stratejik eksen “Gerçek ve tüzel kişi tacirler, kooperatifler, esnaf ve sanatkârlar ve bunların üst kuruluşlarının yönetim, düzenleme ve denetlenmesi” olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda GTB’nin amacı “(Bakanlığımızın) görev alanındaki kurum ve kuruluşlara yönelik politikalar belirlemeye yardımcı olmak ve belirlenen politikaları işbirliği içerisinde hayata geçirmek”<sup>187</sup>’tir. “Şirketler, kooperatifler, esnaf ve sanatkârlar ile bunların üst kuruluşlarına yönelik stratejiler geliştirmek, düzenlemeler yapmak ve yürütmek” hedefi çerçevesinde belirlenen prensipler arasında, “ilgili kuruluşların şikayet öneri ve beklentilerini Bakanlığa iletmelerini sağlayacak karşılıklı haberleşme kanallarını geliştirmek” ve “kurumlar arası eşgüdüm ve işbirliğini teşvik edecek güven ortamını oluşturmak” yer almaktadır.<sup>188</sup>

**Tablo 5: GTB’nin Stratejik Planı’ndaki Yönetişimci Stratejiler**

| Stratejik Eksen                                                          | Amaç                                                                                                                                     | Hedef                                                                                                                              | Performans Göstergesi                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Stratejik Eksen 1.</b><br>Gümrük ve ticaret politikalarını geliştirme | <b>Amaç 1.</b> Gümrük ve ticarete ilişkin yönlendirici politikaları ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve eşgüdüm halinde belirlemek | <b>Hedef 1.2.</b> Gümrük ve ticaret politikalarının geliştirilmesinde tüm paydaşların katkı sunacağı katılımcı bir yapı oluşturmak | - Gümrük ve Ticaret Konseyinin etkin işleyişini sağlamak,<br>- Fikir geliştirmeye dönük ortak etkinlikler düzenlemek,<br>- Yapılan ortak çalışmalar için performans değerlendirmesi ve raporlama yapmak |

<sup>185</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *a.g.k.*, s. 60-63.

<sup>186</sup>*a.k.*, s. 84-91.

|                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Stratejik Eksen 4.</b><br>Gerçek ve tüzel kişi tacirler, kooperatifler, esnaf ve sanatkarlar ve bunların üst kuruluşlarının yönetim, düzenleme ve denetlenmesi | <b>Amaç 1.</b> Bakanlığın görev alanındaki kurum ve kuruluşlara yönelik politikalar belirlemeye yardımcı olmak ve belirlenen politikaları işbirliği içerisinde hayata geçirmek | <b>Hedef 4.1.</b> Şirketler, kooperatifler, esnaf ve sanatkarlar ile bunların üst kuruluşlarına yönelik stratejiler geliştirmek, düzenlemeler yapmak ve yürütmek | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Borsa dışı şirketler için kurumsal yönetim ilkelerini geliştirmek</li> <li>- Kurumsal yönetim ilkelerini uyguladığını ilan eden borsa dışı şirket sayısı</li> <li>- Sektör (e-ticaret) temsilcileri ile periyodik toplantılar yapmak</li> <li>- Esnaf ve sanatkarlara ilişkin politikaları, ilke ve hedefleri ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak belirlemek, stratejiler geliştirmek, sonuçlarını izlemek ve değerlendirmek</li> <li>- Esnaf ve Sanatkarlar Şurasını düzenlemek, sonuçlarını izlemek ve değerlendirmek.<sup>187</sup></li> </ul> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Stratejik Plan’da, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinin, iyi yönetişimin dayandığı temel değerler üzerine inşa edildiği ifade edilmektedir. Bu yeniden yapılanmada, kamu kuruluşlarının hizmet performanslarının artırılması, kamu harcamalarında disiplinin sağlanması, bütçe açıklarının giderilmesi ve kaynak kullanımında verimlilik ve etkinliğin yükseltilmesinin esas alındığı belirtilen söz konusu planda, yönetimde etkinliği ve verimliliği temel alan, hedef ve önceliklerin belirlendiği, katılımcılığa önem veren, şeffaf bir kamu yapılanmasının gereği olarak da stratejik yönetim anlayışının benimsendiği ve stratejik planın da bu doğrultuda hazırlandığı belirtilmiştir.<sup>188</sup>

### 1.3. Türkiye’deki Kamu Kuruluşlarının Yönetişimle İlişkisi

Türkiye’deki kamu kuruluşlarının yönetimle ilişkisinin düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile kalkınma ajanslarının kurulmasıyla başladığı söylenebilir. Bunun yanı sıra, bakanlıklarda da yönetişimci yapı ve uygulamalar görülmeye

<sup>187</sup>Hedef 4.1’e yönelik çok sayıda performans göstergesi bulunmakta olup, yalnızca tez kapsamında değerlendirilebilecek göstergelere yer verilmiştir.

<sup>188</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *a.g.k.*, s. 6.

başlanmış ve bu yaklaşımın sonuçları gelecek vizyonu olarak stratejik planlara “hedef” olarak yansımıştır. Kamu kuruluşlarının yönetim ilkelerini esas alacak şekilde geliştirdiği bu yeni davranış biçimi, ekonominin istikrarı için devlet merkezli olarak ilgili aktörlerin strateji, karar ve davranışlarının müzakere edilmesi ve planlanması faaliyetleri olarak neokorporatizmi akla getirmektedir. Bu nedenle, stratejik planlarında yönetişimci hedefler belirleyen bakanlıklara kısaca değinilmiş, sonrasında da neokorporatizm kavramı ele alınarak yönetişimle ilişkisi tartışılmıştır.

### 1.3.1. Yönetişimin İdari Yapıya Yansımaları

Türk kamu yönetimi, esas olarak bakanlıklar temelinde örgütlenmiş olmakla birlikte, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve kalkınma ajansları da kamu hizmeti sunumunda önemli roller üstlenmişlerdir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, merkezi idare alanında hiyerarşik, geleneksel, merkezîyetçi, lidere dayalı yönetimde esneklik yaratmak, karar almada sorumluluğu yaymak, kararların isabet derecesini artırmak, siyasal yapı ve bürokratik yapı arasında kalan üst düzey yöneticiliği karar alırken maruz kaldıkları baskıdan kurtarmak amacıyla tasarlanmış yapılardır.<sup>189</sup> Düzenleyici devlet anlayışının yaygınlaşmasına paralel olarak ülkemizde, yasalar çerçevesinde görev ve sorumlulukları belirlenmiş, bakanlıklardan ayrı olarak örgütlenmiş, karar organlarında ilgili sektör ve STK temsilcilerine de yer verilen düzenleyici ve denetleyici kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır. Türkiye’de ilk kez 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu’nun oluşturulması ile başlayan süreç, 2011 yılına kadar dokuz adet daha düzenleyici ve denetleyici kurumun kurulması ile sonuçlanmıştır.<sup>190</sup> Türkiye’deki düzenleyici ve denetleyici kurumların karar organlarında görev alanların temsil ettikleri kesimlere göre dağılımında, kamu kuruluşları ilk sırada bulunmakta, onları özel sektör ve sivil toplum kuruluşu

<sup>189</sup>Hikmet Kavruk, “Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler ve Ajanslar”, VII. *Kamu Yönetimi Forumu*, 2009, s. 120.

<sup>190</sup>1994 yılında Rekabet Kurumu ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 2000 yılında Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, 2001 yılında Şeker Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 2002 yılında Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu ile Kamu İhale Kurumu, 2011 yılında Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu kurulmuştur.

temsilcileri izlemektedir. Bu açıdan düzenleyici ve denetleyici kurum oluşumu, yönetim modelinin Türkiye’de ilk olarak uygulandığı alan olarak görülmektedir.<sup>191</sup>

Kalkınma ajanslarının Türkiye’de oluşturulma amacı ise, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunda<sup>192</sup> belirtildiği üzere, kamu kesimi, özel sektör ve STK’lar arasında işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmaktır. Bu çerçevede Türkiye, 26 adet Düzey 2 İstatistiki Bölge Birimine ayrılmış, her bir Düzey 2 İstatistiki Bölge Birimi için bir adet kalkınma ajansı kurulmuştur. Ajansların karar alma organı olan yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşmaktadır. Kamu, sivil toplum ve özel sektörden oluşan bu üçlü yapı ile yerelin sahipliğinin sağlanabileceği ve böylece kalıcı bir kalkınmanın gerçekleştirilebileceği kabul edilmektedir.<sup>193</sup>

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve kalkınma ajanslarının yanı sıra, devletin asli yürütme organı olan bakanlıklar düzeyinde de yönetişimci uygulamalar görülmeye başlanmıştır. Bakanlık örgütlenmeleri, eğitim, sağlık ve adalet gibi temel kamu hizmetlerini ülke çapında sunması ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve kalkınma ajanslarından farklılaşmaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile kalkınma ajanslarının aksine, bakanlık örgütlenmeleri kamu hizmetlerinin en yaygın ölçekte sunulmasında önemli bir avantaja sahiptir. Bu bağlamda, yönetişim uygulamalarının

---

<sup>191</sup>Selim Çapar, Kasım Turgut, “Katılımcılık Bağlamında Düzenleyici Kurumlarda Yönetişim”, *İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi*, [http://www.arem.gov.tr/ortak\\_icerik/arem/Makale/IRAs&Governance\(Capar-Turgut\).pdf](http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Makale/IRAs&Governance(Capar-Turgut).pdf), (Erişim Tarihi: 5.3.2016) s. 23-24.

<sup>192</sup>R.G.: 8/2/2006-26074

<sup>193</sup>Ahmet Tamer, *Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri*, Devlet Planlama Teşkilatı, Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, 2008, s. 19.

bakanlık örgütlenmelerinde görülmeye başlaması, yönetişimin Türk kamu yönetiminde giderek benimsenen bir yönetim tarzı olabileceğini göstermektedir.

Yönetişimin bakanlık düzeyindeki yansımalarının izlerini, faaliyetleri, hedefleri ve projeleri ile ilgili geliştirilecek politikaları içeren stratejik planlarda görmek mümkündür. Stratejik planlar, stratejik yönetim anlayışının bir ürünüdür. Stratejik yönetimin kamu kurumlarına, faaliyetlerini çevre ile uyumlu bir biçimde yürütme, beklentileri karşılayabilme, geleceği öngörme ve faaliyetlerini değerlendirebilme, ortak bir amaca yönelme ve yönetim kalitesini artırma gibi önemli katkılarının olduğu belirtilmektedir. Böylece stratejik yönetim, bir kurumun stratejik hedeflerini sistematik ve etkin bir şekilde oluşturmak, denetlemek ve güncelleştirmek için bütün yönetim süreçlerini birleştiren bir işlev görmektedir.<sup>194</sup> GTB'nin Stratejik Planı'nda, yönetişimin "iyi yönetim" kavramı üzerinden okunduğu ve hizmetlerin hesap verebilirlik, saydamlık, etkililik ve katılımcılık ilkeleri üzerinden değerlendirildiği ifade edilmişti. Diğer bakanlıkların güncel stratejik planlarının incelenmesi, bu kurumların gelecekteki faaliyetlerini planlarken yönetim kavramına nasıl yaklaştıklarına ve dolayısıyla bakanlıkların yönetim anlayışı karşısındaki durumuna yönelik genel bir değerlendirme yapma imkanı verebilecektir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın 2013 - 2017 Yılı Stratejik Planı'nda, iyi yönetişimin hayata geçirileceği yeni bir hizmet politikası ve yapısının hedeflendiği belirtilmiştir. Bu yapının özellikleri; insan haklarının esas alınması, halkın gönüllü katkı ve katılımının sağlanması, yerinden yönetim ilkesinin uygulanması, sunulan hizmetlerin merkezi yönetimin yanı sıra halk tarafından denetlenmesine imkan tanınması, ulaşana değil tüm ihtiyaç sahiplerine hizmet verilmesi ve liyakat ve ehliyetin ön planda tutulması olarak belirlenmiştir.<sup>195</sup>

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın 2015 - 2017 Yılı Stratejik Planı'nda, kentsel dönüşümde ideal alan büyüklüğü ve bütünlüğünün gözetileceği, planlama araçlarından en üst düzeyde yararlanılmasının sağlanacağı, plan ve projelerin niteliklerini,

---

<sup>194</sup>Ufuk Durna, Veysel Eren, "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı 1, (Mart 2002) s. 61-62. (55-75)

<sup>195</sup>Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2013 - 2017 Yılı Stratejik Planı*, Ankara 2012, s. 34.

önceliklendirme, hazırlama, uygulama, izleme, değerlendirme, denetim ve yönetim süreçlerini tanımlayan usul ve esaslar geliştirileceği ifade edilmiştir.<sup>196</sup>

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın 2015 - 2019 Yılı Stratejik Planı'nda, Bakanlıkta iyi yönetişimin geliştirilmesine vurgu yapılmıştır. Buna göre iyi yönetim, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşları içine alan kurumsal bir yapı ile birlikte, sektör yatırımcıları ve çalışanları, sivil toplum kuruluşları, diğer kamu kurumları ve benzeri dış paydaşların tamamını içine alan bir ortamda; katılımcı, proaktif, rasyonel bir yönetim ve bu yönetimi destekleyecek yetkinlik ve kapasiteye azami düzeyde sahip olunmasını ifade etmektedir. Bu kapsamda, yönetsel yetkinlik ve liderlik, birimler arası eşgüdüm, insan kaynağı yetkinliği, kullanılan bilgi teknolojisi araçlarının yeterliliği ve yetkinliği, politika ve mevzuat hazırlanması süreçlerinde paydaşların daha fazla katkısının sağlanması ve daha katılımcı bir yönetim anlayışının benimsenmesinin Bakanlığın sektörel politikaları geliştirme etkinliğini arttıracakları düşünülmektedir.<sup>197</sup> Ayrıca, enerji ve doğal kaynaklar yatırımlarını kolaylaştırmaya ilişkin yönetim ve süreç yapısının hayata geçirileceği belirtilmiştir.<sup>198</sup>

Milli Eğitim Bakanlığı'nın 2015 - 2019 Yılı Stratejik Planı'nda ise, kurumsal kapasitenin artırılması için sosyal tarafların katılımı ve yönetişimin sağlanması gerekliliği nedeniyle stratejilerinin, bürokrasinin azaltıldığı, çoğulcu, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir bir yönetim ve organizasyon yapısını oluşturmak amacıyla belirlendiği belirtilmiştir.<sup>199</sup>

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın 2013 - 2017 Yılı Stratejik Planı'nda, kurum imajını güçlendirme, etkinliği ve görünürlüğü artırma hedefinin gerçekleştirilmesine yönelik olarak; tarım konusunda yetkin ve doğru bilgilendirme ve yönlendirmelerin yapılması, uygun iletişim araçları kullanılarak hizmetlerin kamuoyuna doğru yansıtılması, paydaşların bilgilendirilmesi, iletişim ve işbirliğinin artırılması ile ortak bir yönetim sağlanacağı ifade edilmiştir.<sup>200</sup>

---

<sup>196</sup>Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, *Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2015 – 2017 Stratejik Plan*, Ankara, s. 61

<sup>197</sup>Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2015 – 2019 Stratejik Planı*, s. 63.

<sup>198</sup>a.k, s.129.

<sup>199</sup>Milli Eğitim Bakanlığı, *Milli Eğitim Bakanlığı 2015 – 2019 Stratejik Planı*, Ankara 2015, s. 60.

<sup>200</sup>Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, *Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2013 – 2017 Stratejik Plan*, Ankara, 2013, s.74

İçişleri Bakanlığı'nın 2015 – 2017 Yılı Stratejik Planı'nda, mahalli idarelerin kurumsal kapasitesini geliştirmek, hizmet standartlarını belirlemek, demokratik yönetim ve hesap verilebilirliği geliştirmek amacıyla, yerel düzeyde karar alma süreçlerine katılım mekanizmasının güçlendirilmesi, belediye hizmetlerinde vatandaş memnuniyetinin ölçülmesi ve yerel referandum uygulamaları gibi yerel yönetim mekanizmalarının geliştirilmesini sağlamaya yönelik yasal düzenleme yapılacağı belirtilmiştir.<sup>201</sup>

Kalkınma Bakanlığı ise 2014 - 2018 Yılı Stratejik Planı'nın sunuş metninde stratejik yönetim ile yönetim arasındaki bağı vurgulamıştır:

“Tüm dünyada hesap verebilirlik, cevap verebilirlik, katılımcılık ve açıklık gibi kavramlarla ortaya çıkan iyi yönetim ilkelerinin yaygınlaşmasıyla birlikte, sivil toplumun ve dolayısıyla vatandaşların politika oluşturma süreçlerine katkısı artmaktadır. Özellikle bilginin yayılım hızındaki artış ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelere paralel olarak vatandaşların kamudan taleplerinde önemli değişimler yaşanmaktadır. Beklentilerdeki bu hızlı değişim ve artan çeşitlilik, kamu politikası oluşturma ve hizmet sunum süreçlerinde de farklı yöntemlerin kullanılmasını gerekli kılmaktadır. Katılımcılığı ön plana alarak, vatandaşlarımızın taleplerine duyarlı, etkili, ekonomik ve planlı hizmet sunumu sağlamak üzere ortaya çıkan stratejik yönetim süreci bu farklı yöntemlerden bir tanesidir.”<sup>202</sup>

Ayrıca, Kalkınma Bakanlığı'nın hedefleri arasında bölgesel gelişmenin yönetişiminin ve bölgesel gelişme alanında politika koordinasyonunun güçlendirilmesi de yer almaktadır. Buna göre, bölgesel gelişme politikalarının başarılı bir şekilde uygulanabilmesi, bölgesel kalkınmayla ilgili merkezî ve yerel kuruluşların kendi aralarında ve yönetim kademeleri arasında planlama ve uygulama aşamalarında işbirliğinin ve koordinasyonun geliştirilmesine bağlıdır.<sup>203</sup>

Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın 2013 - 2017 Yılı Stratejik Planı'nda, ilgili kurum, kuruluş, STK ve üniversitelerle işbirliğinin geliştirilmesinin hedeflendiği, bu konuda ortak projeler hazırlanacağı ve işbirliği protokolleri yapılacağı belirtilmiştir.<sup>204</sup>

Sağlık Bakanlığı'nın 2013 - 2017 Yılı Stratejik Planı'nda, sağlıkta katılımcı yönetişimin etkinleştirileceği ifade edilmiştir.<sup>205</sup> Bu kapsamda, bağımlılık yapan

<sup>201</sup>İçişleri Bakanlığı, *İçişleri Bakanlığı 2015 – 2017 Stratejik Planı*, s. 23.

<sup>202</sup>Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Bakanlığı 2014 – 2018 Stratejik Planı*, s. 1.

<sup>203</sup>a.k, s. 51.

<sup>204</sup>Orman ve Su İşleri Bakanlığı, *Orman ve Su İşleri Bakanlığı 2013 – 2017 Stratejik Planı*, s. 30.

<sup>205</sup>Sağlık Bakanlığı, *Sağlık Bakanlığı 2013 – 2017 Stratejik Planı*, Ankara 2012, s. 62.

maddeler<sup>206</sup>, alternatif tıp<sup>207</sup> ve sağlık turizmi<sup>208</sup> gibi konulardaki yönetişimin iyileştirilmesi hedeflenmiştir. Diğer bakanlıkların stratejik planlarında ise yönetişime açıkça vurgu yapılmadığı görülmekle birlikte, bu durum söz konusu kurumlarda benzer stratejilerin olmadığı anlamına gelmemektedir.

Stratejik planlarında yönetişime açıkça yer veren bakanlıkların yönetişime yönelik yaklaşımlarının genel olarak iki şekilde olduğu söylenebilecektir: (1) Kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik faaliyetler ve (2) Hizmet alan kişilerin politika yapım sürecine katılımına ya da bu süreçler hakkında bilgilendirilmelerine yönelik faaliyetler. Her iki durumda da stratejik hedeflerin etkinlik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım gibi ilkeler çerçevesinde oluşturulduğu görülmektedir. Ayrıca, kamu politikası yapım sürecine özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının dahil edilmesinin genel bir yönetsel eğilim olduğu göze çarpmaktadır. Öte yandan bu değerlendirme, kamu kuruluşlarının yönetişime bakışına yönelik genel bir bakış açısı yakalamak adına tezin kapsamı da göz önüne tutularak yalnızca stratejik planlarla sınırlı tutulmuştur. Bu bakanlıkların işleyişleri incelenerek yapılabilecek daha ayrıntılı bir değerlendirme başka bir çalışmanın konusunu oluşturabilecektir.

### 1.3.2. Yönetişim ve Neokorporatizm

Türkiye'deki kamu kuruluşlarının yönetim ile yakın ilişkisi, korporatizm düşüncesini de akla getirmektedir. Kelime anlamı olarak İngilizce “işbirliği” anlamına gelen “corporation” kelimesinden türeyen korporatizm,<sup>209</sup> bir düşünce sistemini, ekonomik, siyasal ve toplumsal açıdan bir örgütlenme biçimini ve bunun yanında sınıfların birbirleriyle ve devlet ile aralarındaki ilişki tarzını ifade eden bir kavramdır.<sup>210</sup> Korporatizm, 19. yüzyılın liberalizm ve sosyalizm düşüncelerinin birbiriyle çekiştiği düşünce ortamında bir üçüncü yol olarak ortaya çıkmıştır. Korporatizmin yükselişi, 1929 ekonomik krizinin de etkisiyle özellikle iki dünya

---

<sup>206</sup>a.k, s. 73.

<sup>207</sup>a.k, s. 95.

<sup>208</sup>a.k, s. 119.

<sup>209</sup>Bahadır Eser, Hasan Yüksel, “Korporatizm, Faşizm ve Solidarizm Kavramları Ekseninde Erken Dönem Cumhuriyet Siyaseti Üzerine Bir İnceleme”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16, (2012), s. 182.

<sup>210</sup>Demirhan F. Erdem, *Korporatizm ve Türkiye’de Tek Parti Yönetimi (1930-1945)*, Ankara Üniversitesi, Yayınlanmış Doktora Tezi, 2007, s. 9.

savaşı arası dönemde olmuştur. Bu dönemde, devlet merkezli bir ekonomik disiplin ve kalkınma hamlesi olarak öne çıkan korporatizm, bütünlüklü bir siyaset ve toplum inşa etme çabası olarak değerlendirilebilecektir.<sup>211</sup>

Makal'ın da belirttiği gibi korporatizm kavramının kullanımı, farklı tarihsel dönemlerde, ideolojik bağlam ve içerik açısından da farklılık göstermiştir.<sup>212</sup> Örneğin, korporasyonların işlevi ve korporatist ideolojinin uygulama alanı konusunda tarihsel süreç çerçevesinde çeşitli analizler yapılmıştır. Bunun yanında, son yıllarda devlet korporatizmi ve neokorporatizm başlıkları altında yeni sayılabilecek bir sınıflandırma da mevcuttur:<sup>213</sup>

- İşlevine göre korporatizm: Korporatizmin işlevi esas alındığında, faşist ve solidarist korporatizm olmak üzere iki temel sınıflandırma yapılmaktadır. Korporasyonların<sup>214</sup> sivil toplumu denetleyerek homojenliği sağlamak amacıyla devlet tarafından bir kamu örgütü gibi kabul edildiği durumlarda faşist korporatizm; birey ile devlet arasında tampon oluşturduğu durumlarda ise solidarist korporatizm söz konusudur.
- İçinde doğduğu rejime göre: Korporatizm, içinde doğduğu rejime göre sosyalist, faşist ve demokratik gibi sıfatlarla nitelenmektedir.
- Tarihsel sürece göre: Korporatizmin tarihsel süreç içinde dört aşamadan geçtiğini belirten bu yaklaşımda korporatizmin ilk şekli, birlik, grup ve cemaat dayanışmasını içeren doğal korporatizmdir. İkinci tür korporatizm, 19 yüzyılda ortaya çıkan ve güçlü bir plüralizm ile devletin bir arada değerlendirildiği ideolojik korporatizmdir. Üçüncü tür olan manifest korporatizm ise, faşist İtalya, Nazi Almanyası ve Vichy dönemi Fransası gibi otoriter ve totaliter devletlerde uygulanmıştır. Liberalizm ve parlamentarizmle uyumlu neokorporatizm, tarihsel bağlamda dördüncü tür olarak ortaya çıkmıştır.
- Devlet korporatizmi ve neokorporatizm: Endüstrileşmiş batı toplumlarındaki korporatist uygulamalar neokorporatizm, az gelişmiş ülkelerdeki korporatist

<sup>211</sup>Gürkan Öztan, "Korporatizm: Özgürlükten Yoksun Bir Üçüncü Yol Vaadi", *19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler*, H. Birsan Örs (der.), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2015, s. 517-518.

<sup>212</sup>Ahmet Makal, "Türkiye'de Tek Parti Dönemi ve Korporatizm Tartışmaları", *Toplum ve Bilim*, Sayı 93, (Yaz 2002), s. 174.

<sup>213</sup>Gürkan Öztan, *a.g.k.*, s. 520-522.

<sup>214</sup>*a.k.*, s. 534'e göre korporasyon; iktisadi faaliyete katılan işveren, işçi ve teknik ekibin mecburiyet prensibine dayanarak aynı ekip içinde toplanmasıdır.

uygulamalar ise devlet korporatizmi olarak nitelendirilmektedir. Buna göre, devlet korporatizmi genellikle seçimlerin demokratik ortamda yapılmadığı, çok partili hayatın gelişmediği/az geliştiği, siyasal alt kültürlerin baskılandığı, burjuvazinin zayıf olduğu toplumlarda görülmektedir.<sup>215</sup>

Jessop, tıpkı liberalizmin kapitalist formasyonların özelliklerine bağlı olarak yeniden formüle edilip yeni formlarla ortaya çıkması gibi korporatizmin de yeniden ve yeniden gündeme geldiğini belirtmektedir. Yani, verili bir kapitalizm aşamasındaki korporatist politika döngüsü, farklı bir kapitalist aşamada yeni bir türe dönüşmektedir. Korporatizmin 1980'ler ve 1990'larda öne çıkan ve daha çok şebekelendirme, kamu-özel ortaklıkları, örgütlerarası işbirliği, hissedarlık ve birleştirici demokrasi gibi terimlerle değerlendirilen neokorporatizm biçimi, bu anlamda kapitalizmin yeni görüntüsü ile de uyumludur.<sup>216</sup>

Neokorporatizmde ekonomik aktörler, ekonominin istikrarı için rekabet ve işbirliğini dengelemeye çalışmaktadır. Bu anlamda neokorporatizm, bu aktörlerin ekonomik strateji, karar ve davranışlarının müzakere edilmesi ve planlanmasına yönelik faaliyetlerin kurumsallaştırılması anlamına gelmektedir. Bu yönüyle, seri üretim ve kitle sendikalarının hakimiyetine dayalı tam istihdam ve stagflasyonla ilgilenen Fordist korporatizmden farklıdır. Neokorporatist düzenlemeler, inovasyonun önemine, yapısal rekabet gücüne, bilgi tabanlı ekonominin yayılmasına ve emek piyasalarının etkinleştirilmesini kapsamaktadır. Bu haliyle ticari birliklerin ve sendikaların ötesine geçen neokorporatizm, bilim, sağlık, eğitim ve hukuk gibi alanları temsil eden politik toplulukları da kapsamaktadır. Devletin buradaki rolü, korporatist müzakere yoluyla ulaşılan kararların desteklenmesidir.<sup>217</sup>

Jessop'a göre neokorporatizmin başlıca özellikleri şu şekildedir:<sup>218</sup>

- Rekabet ve işbirliğini dengelemek
- Merkezileştirilmiş “düzenlenmiş öz-düzenleme”
- Özel, kamu ve diğer “hisse sahiplerinin” genişleyen yelpazesi
- Kamu-özel ortaklıklarının büyüyen rolü

<sup>215</sup>Ahmet Makal, *a.g.k.*, s. 176-177.

<sup>216</sup>Bob Jessop, *Kapitalist....*, s. 332-333.

<sup>217</sup>*a.k.*, s. 386-388.

<sup>218</sup>*a.k.*, s. 388.

- Açık ekonomide çekirdek ekonomik sektörleri koruma
- Toplumsal yatırımı finanse etmek için yüksek vergilendirme.

Ulusal literatürde korporatizm ve yönetim arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışma sayısı oldukça azdır. Uluslararası akademik çevrelerde ise bu konuda önemli çalışmalar yürütülmektedir.<sup>219</sup>

Ulusal literatürde korporatizm-yönetişim ilişkisine değinen akademisyenlerden birisi olan Akkaya'ya göre korporatist politikaların temel amacı:

“...Toplumda var olduğu peşinen kabul edilen sınıf çatışmalarının, bu sınıfların temsilcisi olan örgütlere toplumsal, yapısal ve siyasal ayrıcalıklar tanıyarak ve karar verme süreçlerine katarak işbirliğine dönüştürülebileceği, böylece çıkarların çatışmacı olmayan bir yoldan uzlaştırılabileceği düşünülmektedir.... (B)u durumda kamu politikalarının oluşturulduğu kurul, komisyon, komite ve benzeri kurumlarda hangi çıkar örgütlerinin tercih edilip, dahil edileceği sorunu ortaya çıkar. Kuşkusuz, bu durumda işlevselliği olan örgütler tercih edilecektir ki, bunlar da mesleki ve iktisadi örgütlerden başkaları değildir. Bu yaklaşım bir bakıma, bu örgütleri çıkar örgütleri olmaktan da çıkarmaktadır. Zira, korporatizm yoluyla çıkar örgütleri, hükümet politikalarının oluşumuna ve uygulamasına ortak edilerek sınıflararası çatışma potansiyelinin önüne geçilmekte, çıkarların uzlaştırılması olanağı yaratılmaktadır.... Bunların yanı sıra, devlet çıkar örgütlerinin özerkliklerini sınırlayarak, onları devlet politikaları doğrultusunda harekete geçirmekte ve bu örgütleri yönetsel bir kontrol aracı olarak kullanmaktadır. Böylece, devlet aracılığı ile sermayeden yana olarak çıkarlar uzlaştırılmaktadır.”<sup>220</sup>

Devletin kamu politikalarının oluşturulması sürecinde sahip olduğu erki meslek örgütleri ya da çıkar grupları ile katılımcılık adı altında paylaşıyor gibi gözüktüğünü belirten Akkaya, devletin aslında bu kuruluşlardan beklentisinin, kurulan bu işbirliği sonucunda, alınan kararları kabul ettiler ise bunların uygulanması için üyelerini yönlendirmeleri, kararı kabul etmediler ise bile karar alma sürecine katıldıkları için önemli bir direniş göstermemeleri olduğunu iddia etmektedir.<sup>221</sup> Akkaya söz konusu ilişkilerin yönetim ile benzerlik gösterdiğini belirterek, yönetişimi “mikro düzeyde korporatizm” olarak adlandırmakta ve yönetişimin, toplumda mikro düzeyde kararlara katılmaya olanak sağladığını ifade etmektedir.<sup>222</sup>

<sup>219</sup>2014 yılında Copenhagen Business School tarafından düzenlenen “Institutional Transformation in European Political Economy: Corporatism, Neo-Corporatism and Governance Reconsidered” konulu konferans bu çalışmalara örnek olarak gösterilebilir.

<sup>220</sup>Yüksel Akkaya, *a.g.k.*, (Erişim: 24.1.2016)

<sup>221</sup>*a.k.*

<sup>222</sup>Yüksel Akkaya, *a.g.k.*

Bu konuda yapılan bir diğer çalışmada ise, korporatizm ve yönetişimin kesişme noktaları tespit edilmeye çalışılmıştır.<sup>223</sup> Buna göre, korporatizmde nasıl ki önemli olan toplumsal ahengin ve istikrarın sürdürülmesi ise, yönetişimin amacı da makroekonomik istikrarın sağlanmasıdır. Korporatizmde, sınıf mücadelesini engellemek ve tam tersine sınıfsal işbirliğini sağlamak amacıyla içleyerek dışlama stratejisi hayata geçirilmiştir. Sistemle bütünleşme sonucunu doğuran bu strateji yönetişimde kendisini, devlet-özel sektör ve sivil toplum olarak birlikte yönetme savıyla göstermektedir. Yönetişimin demokratik katılım anlayışı gereği, örgütlü toplumsal kesimler yönetme eylemine dahil edilmektedir. Sistemle çatışması muhtemel kesimlerin sistemin içine dahil edilmesi ile, hem istikrar sağlanmış olmakta hem de bu kesimlerin sistemin bütününe yönelik talepleri sistemi sarsmayacak hale gelmektedir. Böylece, korporatizmde olduğu gibi sermaye lehine bir sınıf işbirliği yaratılmış olmaktadır. Ayrıca, her iki yönetme tarzında da devlet içleyerek dışlama politikasında önemli bir rol üstlenmektedir. Devlet, uygun piyasa ortamının yaratılmasında ve toplumsal çıkar çatışmalarının çözümünde aktif bir rol üstlenmektedir.<sup>224</sup>

Uluslararası literatürde korporatizm ve yönetişim ilişkisi ele alınırken, son dönem korporatizminin politika ağları olarak yönetişim terimiyle en iyi şekilde anlaşılabileceği ifade edilmektedir.<sup>225</sup> Özellikle 1990'lı yıllarda, neoliberal dünyanın serbest piyasa ekonomisinde korporatist politika yapım süreçlerinin görünmesinin imkansız olduğu iddia edilmişti. Bu anlayışa göre, Keyneysen politika yapımı ve Fordist sınıai örgütlenmesi gibi korporatizmin temel aldığı yapıların aşınması ile korporatist/neokorporatist davranışlar da yok olacaktı.<sup>226</sup> Oysa 1990'lı yıllardan itibaren korporatizm, “ağ tipi yönetişim” olarak yeniden gündeme gelmiştir. Buna göre korporatist sistemler, dikey (politika yapımında ve uygulanmasında toplumsal aktörlerin katılımı) ve yatay (toplumsal aktörler ve devlet arasındaki toplantılar) olmak üzere iki boyutta kurumsallaşmaktadır.<sup>227</sup> Katılım süreci, niteliksel ve niceliksel olarak ikiye ayrılmaktadır. Niceliksel katılım, ilgili paydaşların sayısını; niteliksel katılım ise

---

<sup>223</sup>M. Nuri Durmaz, “Korporatizm, Yönetişim ve Kesişim Noktaları Üzerine Bir Deneme”, *Eğitim Bilim Toplum*, Cilt 4, Sayı 15 (2006).

<sup>224</sup>*a.k.*, s. 75-77.

<sup>225</sup>Oscar Molina, Martin Rhodes, *a.g.k.*, s. 324.

<sup>226</sup>*a.k.*, s. 306.

<sup>227</sup>Oscar Molina, Martin Rhodes, *a.g.k.*, s. 323.

hem dikey ve hem de yatay özellikler göstermektedir. Yatay olarak uygulanan niteliksel katılım, toplantı süreçleri ile bağlantılı olan politika alanları bakımından; dikey olarak uygulanan niteliksel katılım da, aktörlerin politika üretiminden uygulanmasına kadarki politika süreçlerini etkileme kapasiteleri çerçevesinde genellikle devlet tarafından yapılan yetki dağılımı yönünden değişiklik göstermektedir. Her ne kadar korporatizmin önceki şekillerine bakarak yetki dağılımının çok daha önemli olduğu iddia edilse de, gerek yetki dağılımı gerekse de etki kapasitesi karşılıklı değiş tokuş sürecinin bir parçası olmaya devam edecektir.<sup>228</sup>

Yönetişim kavramının, uluslararası, ulusal ve yerel düzeydeki karar alma süreçlerine sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının katılımı, iş süreçlerinde etkinlik, hesap verilebilirlik, verimlilik gibi yönetim ilkeleri olarak sıkça kullanılan ölçütlerin kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarında uygulanması, gelişmekte olan ülkelerdeki ekonomik ve toplumsal kalkınmanın sağlanması için yeniden yapılandırma mekanizmalarının işletilmesi gibi farklı boyut ve kapsamda birçok faaliyeti ifade edecek şekilde kullanıldığı belirtilmişti. Neokorporatizmin, yönetişimin bu çok katmanlı –uluslararası, ulusal ve yerel- ve çok boyutlu –uluslararası örgütler, ulus devletin bürokratik örgütlenmesi, şirket yönetimi- kavramsallaştırılmasını, ulusal düzlem ve devlet - özel sektör - STK ilişkisi bağlamında ele alma biçimi olduğu söylenebilecektir. Bu yaklaşıma göre, kamusal karar alma mekanizmalarındaki özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı ile oluşan kurul, konsey ve heyet tipi yapılar, yönetişimci olduğu kadar, neokorporatist olarak da nitelendirilebilecektir.

---

<sup>228</sup>a.k, s. 323.

#### 1.4. Bölüm Değerlendirmesi

Bu bölümde, yönetişimi önceleyen ve besleyen kuramlar ile, uluslararası ve ulusal literatürde, küresel yönetişim kuruluşlarının politika belgelerinde, ulusal politika belgelerinde ve önemli özel dokümanlarda, GTB'nin ve diğerk bakanlıkların stratejik planlarındaki yönetişim anlayışı ele alınmış; ayrıca yönetişim ile korporatizm arasındaki ilişki tartışılmıştır. GTB'deki yönetişim uygulamalarının analiz edilebilmesi için söz konusu açıklamalar oldukça önemlidir. Çünkü, yerelden küresel ölçeğek kadar kamu ve özel tüm kurumsal yapıların işleyişinde yönetişimci mekanizmaların hakim olmaya başladığı bilinmektedir. Bu nedenle, ölçek ve içerik olarak oldukça kapsayıcı bir kavram haline gelen yönetişimin açıklanabilmesi için konunun geniş bir perspektifle ele alınması bir zorunluluk olmuştur.

Literatürde yönetişimi kelimenin önüne konulan kelimeler ile –örneğin; iyi yönetişim, şirket yönetişimi, kamu yönetişimi, küresel yönetişim gibi- açıklama eğilimi olduğu görölmektedir. Yönetişimin yalnızca bir boyutuna vurgu yapan bu açıklama şeklinin, kavramın tüm yönleriyle anlaşılmasını engelleyen bir unsur olduğu söylenebilecektir. Bu nedenle, yönetişimin açıklanmasında uluslararası ve ulusal literatürdeki önemli yönetişim kuramcılarının konuya yaklaşımları esas alınmıştır. Ulusal ve uluslararası literatürde yönetişimin değerkendirilmesinde kuramcılarının siyasi görüşlerinin önemli etkileri vardır. Bu kapsamda yönetişim, liberal yaklaşım tarafından sosyal ya da ekonomik gelişmelerin doğal bir sonucu olarak; eleştirel yaklaşım tarafından ise liberalizmin piyasa-devlet ilişkilerinde yaşadığı krizin çözümü için ortaya çıkan ve mevcut ekonomik sistemi yeniden üreten bir anlayış olarak kavramsallaştırılmaktadır. Literatürde yönetişim, küresel (uluslararası örgütler ile ulus devletlerarası ilişkiler) kamusal (kamu-sivil toplum-özel sektör ilişkileri) ve piyasa (şirket içi yönetim pratikleri) olmak üzere üç temel bağlamda ele alınmaktadır.

Önceleri yalnızca gelişmekte olan ülkelere yapılan kalkınma yardımlarının yönetilmesi sorununa çözüm üretmek amacıyla yönetim pratiklerinin iyileştirilmesi için ortaya atılan yönetişim kavramının daha sonra gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere uluslararası, ulusal ve yerel düzeydeki kamusal ve özel yönetim anlayışına yönelik genel bir perspektifi içerecek şekilde genişlediğı görölmektedir. Bu nedenle, yönetişimin ortaya çıkmasına ve gelişmesine önemli katkıları olan BM, WB, IMF,

DTÖ, AB ve OECD'nin politika belgeleri de bu bölümde incelenmiştir. Bunun ulusal politika belgelerine olan yansımaları ise KB, MB ve TCMB tarafından yayımlanan raporlar temelinde ele alınmış, ayrıca yönetime ulusal yaklaşım konusunda fikir verebilecek diğer bilgi ve belgelere de yer verilmiştir. Bunun yanında, tezin ana aktörü konumunda bulunan GTB'nin Stratejik Planı ile diğer bakanlıkların stratejik planlarında yer alan yönetimsel hedef ve stratejiler de, Bakanlığın bir sonraki bölümde açıklanacak olan yönetimsel uygulamalarına ışık tutması amacıyla bu kapsamda ele alınmıştır.

Yönetimin kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları bağlamında açıklanmasına yönelik olarak, tezin konusu ile de bağlantılı şekilde yönetimin korporatizmle olan ilişkisine de değinme ihtiyacı hissedilmiştir. Ulusal literatürde bu bağlantının oldukça sınırlı bir şekilde ele alındığı, uluslararası literatürde ise korporatizmin yeni biçimlerinin özellikle de neokorporatizmin, devletin ekonomik istikrarın sürdürülmesi için ekonomik çıkar gruplarının kamu politikası üretim sürecine dahil etmesi anlamında yönetimin yeni bir biçimi olduğu yönünde yaklaşımlar bulunduğu görülmektedir.

Yapılan literatür taraması, yönetimin genellikle bir politika –kamu politikası, kalkınma politikası, şirket politikası gibi– olarak ele alındığını göstermektedir. Yönetimi herhangi bir örgütsel düzlemde üretilen bir politika olarak açıklama eğilimindeki bu yaklaşım, bu politikanın en iyi şekilde nasıl uygulanacağı ile ilgilenmektedir. Söz konusu örgütsel düzlem, bir uluslararası kuruluş ya da bir devlet olabildiği gibi, kamu kuruluşları veya şirketler de yönetimin uygulanabileceği örgütler olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu örgütlerdeki politika üretim sürecinde egemen olması gerektiği belirtilen ve aslında herhangi bir örgütte var olması beklenen birçok niteliğin gerek literatürde gerek ulusal ve uluslararası politika belgelerinde iyi yönetim ilkeleri olarak ifade edildiği görülmektedir. Bu ilkeler, çeşitli kaynaklarda farklılık gösterse de genel olarak açıklık/şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik, hukukun üstünlüğü, cevap verebilirlik, eşitlik, stratejik vizyon ve yerindelik gibi başlıklar altında toplanmaktadır.

Yönetimi politika üretme süreçleriyle sınırlayan bu yaklaşımın aksine yönetim, hizmet sunum biçimini de içine alan çok daha kapsayıcı bir kavramdır. Örneğin, GTB'de tüketicilere, tacirlere ve esnaflara yönelik bazı hizmetler, kurul,

konsey, şura ve heyet tipi yapılar aracılığıyla sunulmaktadır. GTB tarafından yapılan açıklamalarda, bu yapıların yönetişimci bir nitelik taşıdığı belirtilmektedir. Yönetişimin kamu hizmetlerinin sunumu aşamasında uygulanan bir yöntem haline gelmesi, yönetişimi politika üretim süreçleri ile ilgili gören yukarıdaki yaklaşım biçiminden farklılaşmaktadır. Öte yandan, yönetişimin bu yönü, hizmet sunumunda yönetişimin gerçek anlamda var olup olmadığının araştırılmasını da gerekli kılmaktadır. Söz konusu araştırmada, hizmetin kim tarafından, hangi süreç, yöntem ve sıklıkla sunulduğu ve hizmetin etki kapasitesi esas alınmalıdır. Bu araştırmanın yapılabilmesi için, yukarıda belirtilen iyi yönetim ilkelerinden de faydalanılarak tezde beş yeni ilke tanımlanmıştır. Bu ilkeler; **temsil düzeyi, işleyişe katılım, kararların yaptırım gücü, işleyişte süreklilik ve şeffaflık'tır**. Temsil düzeyi ilkesi ile, hizmet sunumunda başlıca aktörün kim olduğunu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının hizmet sunumunda yer alıp almadığı araştırılmaktadır. Hizmet sunumunda nasıl bir süreç izlendiği ise, işleyişe katılım ve şeffaflık ilkeleri ile değerlendirilmektedir. İşleyişe katılım ilkesi ile, hizmet sunumunda yer alan aktörlerin sürece etkin katılımının sağlanıp sağlanmadığı ve katılımı engelleyen uygulamalar bulunup bulunmadığı; şeffaflık ilkesi ile bu süreçlerin katılımcılara ve hizmet sunulan kesimlere açık olup olmadığı araştırılmaktadır. Hizmetin belirli tarihlerde ya da zaman aralığında sunulup sunulmadığı ise işleyişte süreklilik ilkesi ile değerlendirilmektedir. Hizmet sunumunda yönetişimin varlığının araştırılmasındaki son ilke olarak belirlenen kararların yaptırım gücü ise, uygulamada sonuç doğurabilen etkili kararların alınıp alınmadığını ifade etmektedir.

GTB'deki kurul, konsey, heyet ve şura tipi yapıların hizmet sunumunda gerçek anlamda yönetişimci olup olmadığı, belirlenen bu beş ilke çerçevesinde analiz edilecektir. Bu kapsamda, ikinci bölümde söz konusu yapıların oluşumu ve işleyişi ortaya konulacak; üçüncü bölümde ise, bu beş ilke daha detaylı açıklanarak, her bir ilke için belirlenecek değerlendirme ölçütleri çerçevesinde, GTB'deki kurul, konsey, heyet ve şura tipi yapıların uygulamada yönetişimci olup olmadıkları yönetim ile neokorporatizm arasındaki ilişki akılda tutularak analiz edilecektir.

## **İKİNCİ BÖLÜM: GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI'NDAKİ YÖNETİŞİMCİ YAPILAR**

Birinci bölümde kavramsal, kuramsal ve kurumsal çerçevesi çizilen yönetim, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte oluşturduğu yapıları açıklamak için kullanılan temel bir kavramdır. GTB'deki yönetişimci yapıların yönetişimin temsil düzeyi, işleyişe katılım, kararların yaptırım gücü, işleyişte süreklilik ve şeffaflık ilkeleri çerçevesinde ve neokorporatizm ile bağlantılı şekilde analiz edilebilmesi için önce, bu yapıların oluşumunu ve işleyişini açıklamak gerekmektedir.

GTB tarafından oluşturulan kurul, heyet, şura ve konsey tipi yapıların nerdeyse tamamı, tüketicilere, tacirlere ve esnaflara yönelik olarak yürütülen iç ticaret hizmetleri kapsamında yer almaktadır. Bu yapılar, tüketici haklarının korunması, geliştirilmesi ve uğradıkları zararın tazmin edilmesi, tacir ve esnafların sorunlarının tespiti ve çözümü ile üreticiler ile tacirler arasındaki uyuşmazlıkların giderilmesi konusunda işlev görmektedir. Bu bölümde, GTB bünyesinde yer alan kurul, heyet, şura ve konsey tipi yapıların oluşumu ve işleyişi açıklanacaktır. Bu açıklama yapılırken, Bakanlığın tüketicilere, tacirlere ve esnaf ve sanatkârlara yönelik faaliyetleri esas alınarak bir gruptandırma yapılmıştır. Bunun yanında, Bakanlığın hem gümrük hem de ticaret kesimiyle ortak tek yönetişimci mekanizması olan Gümrük ve Ticaret Konseyi ise ayrı bir başlık altında ele alınmıştır. Gümrük ve ticaret politikalarının oluşturulmasına katkı sağlamayı amaçlayan Gümrük ve Ticaret Konseyi dışında, Bakanlığın gümrüklerle ilgili görevlerinin yürütülmesi sürecinde başkaca bir yönetişimci yapı bulunmamaktadır.

Bu açıklamalardan önce, oluşumu ve işleyişi ayrı ayrı olarak açıklanacak yönetişimci yapıların bütün bir Bakanlık örgütlenmesi içindeki yeri ve öneminin kavranabilmesi için Bakanlıktaki yönetişimci yapılar ile ilgili genel bir bilgi vermek gerekmektedir. 2011 yılında Gümrük Müsteşarlığı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın ticaret birimlerinin bir araya getirilmesi ile oluşturulan GTB, yeni sayılabilecek bir geçmişe sahiptir. Ancak, Bakanlığın bünyesinde verilen hizmetler, uzun yıllardan beri farklı bakanlıkların çatısı altında yürütülmeye devam etmiştir. Bu nedenle, söz konusu hizmetlere ilişkin mevzuatta öngörülen yönetişimci uygulamaların geçmişi,

Bakanlığın geçmişinden daha eskilere dayanmaktadır. Öte yandan, ilk kez bu Bakanlık ile oluşturulmuş yönetimci bir yapı (Gümrük ve Ticaret Konseyi) da mevcuttur.

GTB'nin yürütmekle sorumlu olduğu mevzuatta<sup>229</sup>, yönetim anlayışı çerçevesinde oluşturulmuş 10 adet yapı bulunmaktadır.<sup>230</sup> Bunlar;

- Tüketici Konseyi
- Reklam Kurulu
- Tüketici Hakem Heyeti
- Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu
- Reklam Konseyi
- Toptancı Hal Konseyi
- Hal Hakem Heyeti
- Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası
- Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu
- Gümrük ve Ticaret Konseyi'dir.

**Tüketici Konseyi;** tüketici sorunlarının ve ihtiyaçlarının belirlenmesi ile çıkarlarının korunmasına ilişkin gerekli tedbirleri araştırmakta ve 6502 sayılı Kanunun uygulanmasına yönelik tedbirlere dair görüşleri öncelikle ele alınmak üzere ilgili mercilere iletmektedir.

**Reklam Kurulu;** ticari reklamlarda uyulması gereken ilkeleri belirlemekte, haksız ticari uygulamalara karşı tüketiciyi korumaya yönelik düzenlemeler yapmakta ve bu hususlar çerçevesinde inceleme ve gerektiğinde denetim faaliyetlerini yürütmekte, inceleme ve denetim sonucuna göre durdurma, aynı yöntemle düzeltme, idari para cezası veya gerekli görülen hâllerde de üç aya kadar tedbiren durdurma cezalarını uygulamaktadır.

---

<sup>229</sup>6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun, 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu, 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

<sup>230</sup>Bu yapılardan Reklam Konseyi 6502 sayılı Kanunla oluşturulmuş olmakla birlikte, henüz faaliyete geçmediğinden, Tezin bundan sonraki kısmında Bakanlıktaki yönetimci yapı sayısında fiilen faaliyette olanlar esas alınacaktır.

**Tüketici Hakem Heyeti;** tüketiciler ile satıcı ve sağlayıcılar arasında çıkan uyuşmazlıkları çözümlenmekte veya tüketici mahkemelerinde delil olarak ileri sürülebilecek kararları almaktadır.

**Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu;** tüketici bilincinin geliştirilmesi, tüketicilerin yasal haklarını kullanmaları konusunda özendirilmesi, tüketici talep ve tercihlerini dikkate alan firmaların teşvik edilmesi, tüketici hukuku veya tüketicinin korunması ve bilinçlendirilmesi ile ilgili bilimsel çalışmaların özendirilmesi amacıyla her yıl yedi dalda ödül vermektedir.

**Reklam Konseyi;** reklam politikalarının oluşturulması ve uygulanması ile ilgili olarak çağdaş iletişim uygulamalarını takip etmeyi, reklam sektörünün ve reklam denetim işlevinin geliştirilmesine yönelik araştırma ve çalışmalar yapmayı, bu alanda görüş ve önerilerde bulunmayı amaçlamaktadır.

**Toptancı Hal Konseyi;** sebze ve meyvelerin ticaretinin 5957 sayılı Kanunun amacına uygun olarak yapılması hususunda karşılıklı bilgi ve görüş alışverişinde bulunmak, sorunları incelemek, önlemleri tespit etmek ve uygulamayla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğini sağlamak amacıyla oluşturulmuştur.

**Hal Hakem Heyeti;** üreticiler ile sebze ve meyve ticareti yapan meslek mensupları arasında veya bu meslek mensuplarının kendi aralarında çıkan uyuşmazlıklara çözüm bulmaktadır.

**Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası;** esnaf ve sanatkârlara ilişkin ülke düzeyindeki politikaların belirlenmesi, bu konudaki sorunların tespiti, çözüm yollarının araştırılması ve GTB tarafından alınacak hukukî ve idarî tedbirlerin oluşturulmasını amaçlamaktadır.

**Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu;** esnaf ve sanatkâr meslek kollarını belirlemekte, yıllık gayri safi gelirleri ve bölgelerin özelliklerine göre esnaf ve sanatkârlar ile tacir ve sanayicinin ayrımını yapmakta, 6102 sayılı Kanunda Bakanlar Kurulu'na çıkarılması öngörülen karar taslağını hazırlayarak GTB'ye sunmaktadır.

**Gümrük ve Ticaret Konseyi;** gümrük ve ticaret politikalarına, ekonomik sistemdeki tüm aktörlerin ortak katılımı ve işbirliği temelinde ve objektif esaslara göre yön vermeye katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

**Tablo 6: GTB'nin Birimlerine Göre Yönetişimci Yapılar**

| <b>Ticaretle İlgili Birimlerdeki Yapılar</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Gümrüklerle İlgili Birimlerdeki Yapılar</b>         | <b>Ortak Nitelikteki Yapılar</b>                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•Tüketici Konseyi</li> <li>•Reklam Kurulu</li> <li>•Reklam Konseyi</li> <li>•Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu</li> <li>•Toptancı Hal Konseyi</li> <li>•Esnaf ve Sanatkar ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu</li> <li>•Esnaf ve Sanatkarlar Şurası</li> <li>•Tüketici Hakem Heyeti</li> <li>•Hal Hakem Heyeti</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Yok</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Gümrük ve Ticaret Konseyi</li> </ul> |

Söz konusu yönetimci yapıların 9 adedi, Bakanlığın ticari faaliyetleri düzenleyen birimlerinin görev alanında bulunmakta, 1 adedi ise ortak bir nitelik taşımayarak hem gümrük hem de ticaret alanında yer almaktadır. Bakanlığın gümrüklerle ilgili birimlerinde ise yönetimci bir yapı mevcut değildir.

**Tablo 7: GTB'deki Ticaret Birimlerine Göre Yönetişimci Yapılar**

| <b>İç Ticaret Genel Müdürlüğü</b>                                                                  | <b>Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü</b>                                                                                                                                | <b>Esnaf ve Sanatkârlar Genel Müdürlüğü</b>                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•Toptancı Hal Konseyi</li> <li>•Hal Hakem Heyeti</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Tüketici Konseyi</li> <li>•Reklam Kurulu</li> <li>•Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu</li> <li>•Tüketici Hakem Heyeti</li> <li>•Reklam Konseyi</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Esnaf ve Sanatkar ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu</li> <li>•Esnaf ve Sanatkârlar Şurası</li> </ul> |

Bakanlığın, ticari faaliyetlerin düzenlenmesine yönelik hizmetler veren bölümündeki yönetimci yapılar, İç Ticaret, Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi ile Esnaf ve Sanatkârlar Genel Müdürlüklerinin görev alanında bulunmaktadır. Bu bölümdeki diğer bir birim olan Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü'nün verdiği hizmetler kapsamında herhangi bir yönetimci yapı yer almamaktadır.

**Tablo 8: Bulunduğu İdari Düzeye Göre Yönetişimci Yapılar**

| Merkezi Düzey                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Yerel Düzey                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>•Tüketici Konseyi</li><li>•Reklam Kurulu</li><li>•Reklam Konseyi</li><li>•Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu</li><li>•Toptancı Hal Konseyi</li><li>•Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu</li><li>•Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası</li><li>•Gümrük ve Ticaret Konseyi</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>•Tüketici Hakem Heyeti</li><li>•Hal Hakem Heyeti</li></ul> |

GTB'deki 10 yönetimci yapının bir kısmı merkezi, bir kısmı ise yerel düzeyde faaliyet göstermektedir. Hal hakem heyetleri iller, tüketici hakem heyetleri ise il ve ilçelerde örgütlenmişlerdir. Bunların dışındaki diğer yönetimci yapılar Bakanlığın merkez teşkilatı bünyesinde yer almakta, yani aldıkları kararların ve yaptıkları düzenlemelerin etkileri ülkesel ölçekte olmaktadır.

**Tablo 9: Kararlarının Gücü Bakımından Yönetişimci Yapılar**

| Bağlayıcı Karar Alabilenler                                                                                                                                                                                                                        | Tavsiye/Delil Niteliğinde Karar Alabilenler                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>•Tüketici Hakem Heyeti</li><li>•Hal Hakem Heyeti*</li><li>•Reklam Kurulu</li><li>•Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu</li><li>•Esnaf ve Sanatkar ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>•Hal Hakem Heyeti*</li><li>•Tüketici Konseyi</li><li>•Reklam Konseyi</li><li>•Gümrük ve Ticaret Konseyi</li><li>•Toptancı Hal Konseyi</li><li>•Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası</li></ul> |

\* Hal hakem heyeti, hem bağlayıcı hem de delil niteliğinde karar alabilmektedir.

Yönetişimci yapıların aldıkları kararların etkisi de birbirinden farklıdır. Bunlardan bir kısmı bağlayıcı, yani doğrudan uygulanma gücüne sahip olan nitelikte kararlar alabilirken, bir kısmı ise ilgili kurum ve kuruluşlar için görüş ya da tavsiye niteliği taşıyan kararlar alabilmekte, yani bu kararların bağlayıcılığı bulunmamaktadır.

Hal hakem heyetlerinin aldığı kararlar ise, başvuru konusu uyuşmazlığın parasal değerine göre bağlayıcı ya da delil niteliğinde olabilmektedir.

## 2.1. Tüketicilere Yönelik Yönetişim Mekanizmaları

6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun<sup>231</sup> göre tüketici, ticari veya mesleki olmayan amaçlarla hareket eden gerçek veya tüzel kişidir. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda da bu tanıma benzer biçimde tüketici “sözleşmeyi ticari veya mesleki faaliyeti ile ilgili olmayan bir amaçla yapan bir gerçek veya tüzel kişi” olarak tanımlanmıştır.<sup>232</sup> Tüketicilerin korunması kavramı, ilk kez 1982 Anayasası'nın 172. maddesinde yer almıştır. “Devlet, tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirleri alır, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini teşvik eder.” şeklindeki bu düzenleme, devlete tüketici hakları konusunda sorumluluk yüklemiştir. Bu sorumluluğu yerine getirme görevi ise 1985 tarihli bir Kanun<sup>233</sup> ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na verilmiştir. Bakanlık, “Tüketicilerin meselelerini tespit etmek, tüketicinin eğitilmesi, teşkilatlanması ve korunmasının temini için tedbirler almak”la görevlendirilmiştir.<sup>234</sup>

Bakanlıkça bu görev çerçevesinde hazırlanan Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Tasarısı yasalaşmak üzere 1992 yılında TBMM Başkanlığı'na gönderilmiştir. Kanunun gerekçesinde, Kanun hazırlanırken, Anayasa, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının tüketicinin korunması konusundaki görevleri ve kalkınma planlarında öngörülen gelişme hedefleri uyarınca; Avrupa Topluluğu ülkelerince tüketicilerin korunması politikaları çerçevesinde benimsenen ve evrensel kabul gören 8 temel tüketici hakkının göz önüne alındığı belirtilmiştir.<sup>235</sup>

**Tablo 10: Temel Tüketici Hakları**

|   |                                              |
|---|----------------------------------------------|
| 1 | Temel gereksinimlerin giderilmesi hakkı      |
| 2 | Güvenlik ve güven duyma hakkı                |
| 3 | Mal ve hizmetlerin serbestçe seçilmesi hakkı |
| 4 | Bilgi edinme hakkı                           |

<sup>231</sup>R.G.: 28.11.2013-28835. Madde 3.

<sup>232</sup>R.G.: 14/2/2011-27846. Madde 864.

<sup>233</sup>8/1/1985 tarihli ve 3143 sayılı Kanun. R.G.: 18/1/1985-18639.

<sup>234</sup>a.k, Madde: 12/b.

<sup>235</sup>4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Tasarısı, s. 1-3.

|   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| 5 | Eğitilme hakkı                        |
| 6 | Tazmin edilme hakkı                   |
| 7 | Sesini duyurma (temsil) hakkı         |
| 8 | Sağlıklı bir çevreye sahip olma hakkı |

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na hazırlanan kanun tasarısı, Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun olarak 1995 yılında yasalaşmış ve yürürlüğe girmiştir.<sup>236</sup> Tüketicilere yönelik ilk kapsamlı düzenleme niteliği taşıyan bu Kanunun amacı, ekonominin gereklerine ve kamu yararına uygun olarak tüketicinin sağlık ve güvenliği ile ekonomik çıkarlarını koruyucu, aydınlatıcı, eğitici, zararlarını tazmin edici, çevresel tehlikelerden korunmasını sağlayıcı önlemleri almak, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini özendirmek ve bu konudaki politikaların oluşturulmasında gönüllü örgütlenmeleri teşvik etmeye ilişkin hususları düzenlemektir.<sup>237</sup> Kanun ile, tüketicilerin hakları ve satıcılarla olan ticari ilişkileri AB normları çerçevesinde tek çatı altında ele alınmıştır. Bu uygulama, tüketici haklarının ayrı ayrı direktifler ile düzenlendiği o dönemdeki AB uygulamasından farklılık göstermektedir.

Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un yürürlüğe girdiği 1995 yılından bu yana tüketicinin korunması hukuku Türkiye'de önemli bir gelişme kaydetmiş; bu Kanunda 2003 yılında gerçekleştirilen kapsamlı değişiklikler de tüketici haklarına yeni bir ivme kazandırmıştır. Ancak bu düzenlemelerin tümünün, AB mevzuatı ile tam uyumunun sağlanması için gözden geçirilmesi ve kısmen yeniden kaleme alınması ihtiyacı özellikle AB - Türkiye tarama toplantıları çerçevesinde kendisini göstermiştir. AB'nin son dönemde çıkardığı yönergelerin iç hukuka aktarılması amacıyla, yeni bir tüketici kanunu hazırlanması gündeme gelmiştir. Bu amaçla, tüketicinin korunması konusunda AB tarafından çıkarılmış olan bütün yönergeler incelenmiş ve iç hukuktaki değişiklikler ona göre şekillendirilmiştir.<sup>238</sup> Her ne kadar tüketici mevzuatının elden geçirilmesinin arkasındaki itici güç AB yönergeleriyle uyumun sağlanması olmuşsa

<sup>236</sup>R.G.: 8/3/1995-22221

<sup>237</sup>*a.k.*, Madde: 1. Metinde yer alan “ekonominin gereklerine” ibaresi 6/3/2003 tarihli ve 4822 sayılı Kanunla çıkartılmıştır. Bu değişiklik, tüketicinin korunması konusundaki tek ölçüt “kamu yararı” olmuştur. Kanunun gerekçesinde, söz konusu ibaresinin çıkarılma nedenine yer verilmemiştir. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss61m.htm> (Erişim Tarihi: 3.8.2015)

<sup>238</sup>Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Tasarısı, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss490.pdf>, (Erişim Tarihi: 14.9.2015) s. 5-7.

da Kanun değişikliğinde sadece AB mevzuatı dikkate alınmakla kalınmamış, bir dizi üye ülkede bunların nasıl iç hukuka aktarıldıkları da incelenmiştir. Bunun yanı sıra, bir AB ülkesi olmasa da, uzun yıllardır özel hukuk alanındaki yasama faaliyetlerinde AB yönergelerini dikkate alan İsviçre'deki tüketici mevzuatı da değerlendirilmiştir.<sup>239</sup> Bu doğrultuda, AB mevzuatındaki ve Türk Borçlar Kanunu ile Türk Ticaret Kanunu gibi iç hukuk düzenlemelerindeki değişiklikler dikkate alınarak hazırlanan 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun<sup>240</sup> (Yeni Tüketici Kanunu) TBMM'de 2013 yılında kabul edilerek yasalaşmış ve 28 Mayıs 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunla birlikte, 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun (Eski Tüketici Kanunu) yürürlükten kalkmıştır. Yeni Tüketici Kanununda, tüketicilere yönelik yönetişimci yapılar, oluşum ve işleyişlerinde bazı değişiklikler olmasına rağmen korunmuş, bunun yanında, Bakanlığın koordinatörlüğünde toplanacak Reklam Konseyi adında yeni bir yapı oluşturulmuştur.

### 2.1.1. Tüketici Konseyi

Tüketici Konseyi, tüketicinin sorunlarının ve ihtiyaçlarının belirlenmesi ve çıkarlarının korunması amacıyla oluşturulmuştur. Bu konularda alınacak tedbirlere ilişkin görüşleri ilgili mercilere öncelikle ele alınmak üzere iletmekle görevli olan Konsey, bir danışma organı niteliği taşımaktadır. Bu gibi yapıların oluşturulmasındaki temel amaç, tüketicilerin uğrayacakları zararları tüketici örgütleri aracılığıyla önceden engellemesini sağlamaktır.<sup>241</sup> Tüketici Konseyi'ne ilişkin genel hükümler, Yeni Tüketici Kanununun 64. maddesinde yer almaktadır. Tüketici Konseyi'nin kuruluşu, görevleri, toplantıları ve çalışma şekli ise Tüketici Konseyi Yönetmeliği'nde (Yönetmelik) düzenlenmiştir.<sup>242</sup> İlk toplantısını 23-24 Eylül 1996 tarihinde yapan Konsey, sonrasında her yıl düzenli olarak toplanmıştır. Konsey son toplantısını 26 Mayıs 2016 tarihinde yapmıştır. Konseyin son toplantısına kadar yapılan tüm

---

<sup>239</sup>Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Tasarısı, *a.g.k.*, s. 7.

<sup>240</sup>R.G.: 28/11/2013-28835.

<sup>241</sup>İlhan Kara, *Tüketici Hukuku*, Engin Yayınevi, Ağustos 2012, s. 85.

<sup>242</sup>R.G.: 5/7/2014-29051

toplantılarda alınmış olan kararlara Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü'nün web sitesinden erişilebilmektedir.<sup>243</sup>

Konsey'in Yönetmelikle belirlenen görevlerini, araştırma yapma, öneride bulunma, karar alma ve seçim yapma olmak üzere dört gruba ayırmak mümkündür:

**Tablo 11: Tüketici Konseyi'nin Görevleri**

| <b>Araştırma<br/>Yapma</b>                                                                                                                   | <b>Öneride Bulunma</b>                                                                                                           | <b>Karar Alma</b>                                                                                                                                                                                                                            | <b>Seçim Yapma</b>                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tüketicinin ihtiyaçlarının karşılanması ve çıkarlarının korunmasına ilişkin alınacak tedbirler konusunda araştırma ve çalışmalarda bulunmak. | Tüketicinin korunması ile ilgili kanun teklifleri, yönetmelik ve tebliğler hakkında görüş oluşturmak ve önerilerde bulunmak.     | Tüketicinin sorunlarının evrensel tüketici hakları doğrultusunda çözülmesi amacıyla alınacak tedbirler ile Kanunun uygulanmasına yönelik tedbirlere dair görüşleri karara bağlamak ve öncelikle ele alınmak üzere ilgili mercilere aktarmak. | Konseye katılan tüketici örgütleri temsilcileri arasında Reklam Kurulunda görevlendirilecek üyeyi seçmek. |
| Tüketicinin korunması alanındaki gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek.                                                                      | Tüketicinin eğitilmesi ve bilinçlendirilmesi amacıyla yazılı veya görsel materyaller hazırlanması konusunda önerilerde bulunmak. |                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                           |

Konsey'in kamu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarından çok sayıda üyesi bulunmaktadır. Yeni Tüketici Kanununda yer alan düzenlemeye göre, Konsey'e kamu kurum ve kuruluşlarından gelen temsilcilerin sayısı Konsey'in toplam üye sayısının yüzde ellisinden fazla olamamaktadır. Böyle bir hükmün yönetmelik ya da tebliğ gibi Bakanlıkça kanun yapma sürecine tabi olmadan hazırlanan düzenlemeler yerine doğrudan Kanunda yer alması, Konseyde sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının sayıca ağırlıkta olmasına özel bir önem verildiğini düşündürmektedir. Eski Tüketici Kanununda da aynı şekilde yer alan bu düzenlemenin gerekçesi, Tüketicinin

<sup>243</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Konsey Kararları*

[http://www.tuketici.gov.tr/index.snet?wapp=konseyykararlari\\_tr&open=6](http://www.tuketici.gov.tr/index.snet?wapp=konseyykararlari_tr&open=6) (Erişim Tarihi: 24/6/2015)

Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü'nün Faaliyet Raporu'nda şu şekilde ifade edilmektedir:

“Tüketici örgütlerinin, görüşlerini daha etkin bir biçimde dile getirmelerine imkan vermek amacıyla, Kanun, kamu kurum ve kuruluşlarından Konseye katılan temsilcilerin sayısının, Konseyin toplam üye sayısının yüzde ellisini geçemeyeceğini hüküm altına almıştır. Dolayısıyla Konsey, tüketicilerin seslerini duyurabileceği önemli bir oluşumdur.”<sup>244</sup>

Eski Tüketici Kanununa göre Konsey'de 48 kurumdan toplam 94 temsilci yer almaktaydı. Kamu kurum ve kuruluşlarından gelen temsilcilerin sayısının, Konsey'in toplam üye sayısının yüzde ellisinden fazla olamayacağına yönelik düzenleme sonucunda Konsey'de kamu kurumlarının 42 temsilcisine karşılık STK ve özel sektör kuruluşlarının toplam 52 temsilcisi bulunmaktaydı. GTB başkan ile birlikte iki, büyükşehir belediyeleri her birinden bir temsilci olmak üzere 16, işçi ve memur konfederasyonları her birinden bir olmak üzere 7, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği 2'ser, tüketici dernekleri 20, tüketici vakıfları 3 ve tüketici derneği üst kuruluşları 3, diğerleri ise birer kişi ile Konsey'de temsil edilmekteydi. Yeni Tüketici Kanunu ile birlikte Konsey'in üye sayısı 94'ten başkan dahil 86 kişiye düşürülmüştür. Bu azalışın en önemli sebebi, kamu kesimini temsil eden üye sayısındaki düşüştür. Yönetmelik ile, tüm büyükşehir belediyelerinin Konsey'e bir üye göndermesi uygulaması sona erdirilerek, bu uygulama yalnızca Ankara, İstanbul ve İzmir büyükşehir belediyeleri ile sınırlandırılmıştır. Bu nedenle, Konsey'de kamu kesimi, önceki döneme kıyasla daha az üye ile temsil edilmektedir. Bunun dışında, Konsey'in genel üye yapısında önemli bir değişiklik olmamıştır.

**Tablo 12: Temsil Edilen Kesimlere Göre Tüketici Konseyi Üyelerinin Sayısal Dağılımı**

| Eski Tüketici Kanunu Dönemi |               |         |             |        | Yeni Tüketici Kanunu Dönemi |         |             |        |
|-----------------------------|---------------|---------|-------------|--------|-----------------------------|---------|-------------|--------|
|                             | Kamu Kuruluşu | STK'lar | Özel sektör | Toplam | Kamu Kuruluşu               | STK'lar | Özel Sektör | Toplam |
| Kuruluş sayısı              | 26            | 16      | 6           | 48     | 29                          | 12      | 8           | 49     |
| Temsilci sayısı             | 42            | 44      | 8           | 94     | 33                          | 43      | 10          | 86     |

<sup>244</sup>Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 2009 yılı Faaliyet Raporu, [http://www.tuketici.gov.tr/source.cms.docs/etuketici.gov.tr.ce/docs/ yayinlar/Faaliyet\\_2009.pdf](http://www.tuketici.gov.tr/source.cms.docs/etuketici.gov.tr.ce/docs/ yayinlar/Faaliyet_2009.pdf), s. 66. (Erişim Tarihi: 24/6/2015)

Konsey'in üyeleri kamu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşları bağlamında aşağıdaki gibi sınıflandırılabilecektir:

**Tablo 13: Temsil Edilen Kesimlere Göre Tüketici Konseyi Üyeleri**

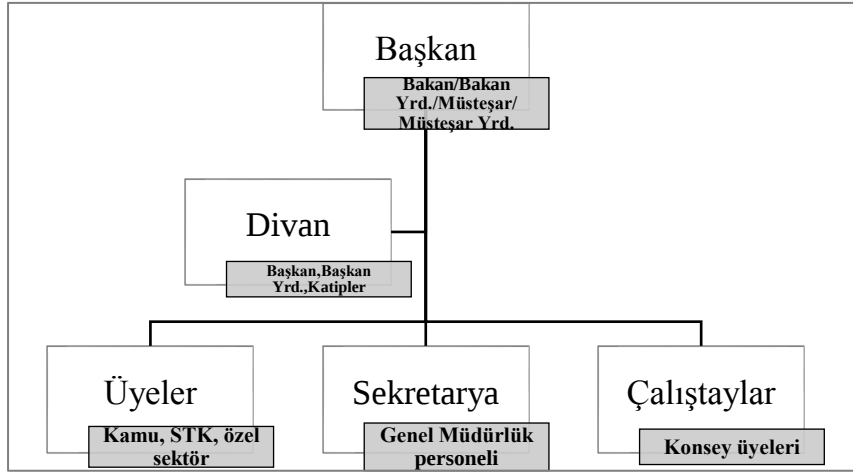
| <b>Kamu Kuruluşu Temsilcileri</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>STK Temsilcileri</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Özel Sektör Temsilcileri</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•Gümrük ve Ticaret Bakanlığı</li> <li>•Adalet Bakanlığı</li> <li>•Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı</li> <li>•Avrupa Birliği Bakanlığı</li> <li>•Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı</li> <li>•Çevre ve Şehircilik Bakanlığı</li> <li>•Ekonomi Bakanlığı</li> <li>•Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı</li> <li>•Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı</li> <li>•İçişleri Bakanlığı</li> <li>•Kalkınma Bakanlığı</li> <li>•Kültür ve Turizm Bakanlığı</li> <li>•Maliye Bakanlığı</li> <li>•Milli Eğitim Bakanlığı</li> <li>•Sağlık Bakanlığı</li> <li>•Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı</li> <li>•Hazine Müsteşarlığı</li> <li>•Türkiye İstatistik Kurumu</li> <li>•Türk Standartları Enstitüsü</li> <li>•Rekabet Kurumu</li> <li>•Radyo ve Televizyon Üst Kurulu</li> <li>•Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu</li> <li>•Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu</li> <li>•Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu</li> <li>•Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu</li> <li>•Diyanet İşleri Başkanlığı</li> <li>•Yükseköğretim Kurulu</li> <li>•Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir belediyeleri</li> <li>•Türkiye Belediyeler Birliği</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•İşçi Sendikaları Konfederasyonları</li> <li>•Memur Sendikaları Konfederasyonları</li> <li>•Türkiye Barolar Birliği</li> <li>•Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği</li> <li>•Türk Eczacıları Birliği</li> <li>•Türk Tabipleri Birliği</li> <li>•Türk Dişhekimleri Birliği</li> <li>•Türkiye Ziraat Odaları Birliği</li> <li>•Tüketici dernekleri</li> <li>•Tüketici vakıfları</li> <li>•Tüketici derneği üst kuruluşları</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonları</li> <li>•Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu</li> <li>•Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği</li> <li>•Türkiye Bankalar Birliği</li> <li>•Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği</li> <li>•Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği</li> <li>•Türkiye Katılım Bankaları Birliği</li> <li>•Türkiye Perakendeciler Federasyonu</li> <li>•Tüm Alışveriş Merkezleri ve Perakendeciler Federasyonu</li> </ul> |

Bu tabloda öne çıkan husus, kamu kuruluşlarının üye çeşitliliğinin sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarına kıyasla daha çok olmasıdır. Bunun nedeni, konuyla ilgili olabileceği düşünülen kamu kurumlarının Konsey’de yer almasının istenmesidir. Nitekim, Eski Tüketici Kanunu döneminde de bu yaklaşım mevcuttur.

Başkan, divan, sekreteryaya, üyeler ve çalıştaylar olmak üzere Konsey’in beş organı mevcuttur. Konsey’in başkanlığını Bakan veya görevlendireceği Bakan Yardımcısı, Müsteşar veya Müsteşar Yardımcısı yürütmektedir. Başkan, hem Konsey’in hem de divanın başkanlığını yürütmektedir. Başkanın görevleri arasında, Konsey’in toplanma tarihini, yerini ve gündemini tespit etmek ve Başkanlığa gönderilen rapor, tebliğ ve önerileri değerlendirerek uygun görülenleri görüşülme üzere Konsey gündemine almaktır. Bu görevler, başkanı Konsey’de oldukça yetkili bir konuma getirmektedir. Öte yandan, aşağıda açıklanacağı üzere, başkana verilen bu yetkilerin bir kısmı çeşitli yollarla üyeler tarafından da kullanılabilir. Konseyi gündeme uygun olarak yönetmek, oy sayımı yapmak, görüş ve öneriler ile alınan kararları açıklamak ve bunların tutanağa kaydedilmesini sağlamak amacıyla Konseyde bir Divan mevcuttur. Divan, Başkan ile Konsey’in üyeleri arasından seçtiği bir başkan yardımcısı ve iki katip üyeden oluşmaktadır. Üye sayısı oldukça fazla olan Konsey, araştırma ve çalışma yapma görevini bünyesinde kurulan çalıştaylar aracılığıyla yerine getirmektedir. Çalıştaylar, Konsey’in görev ve yetkileri çerçevesinde toplantılarda alınan karar ile oluşturulmaktadır. Çalıştaylarca yapılan araştırmalar Konsey’e raporlanmakta ve alınacak kararlara esas olmak üzere Konsey’ce değerlendirilmektedir. Çalıştay raporları, 19. Tüketici Konseyi’nde olduğu gibi doğrudan Konsey kararı olarak da kabul edilebilmektedir.<sup>245</sup> Konseyin sekreteryaya hizmetleri ise Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü’nce yürütülmektedir.

---

<sup>245</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 19. *Tüketici Konseyi Kararları*, [http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=konseykararlari\\_tr&open=6%20](http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=konseykararlari_tr&open=6%20) (Erişim Tarihi: 18.1.2016)



Şekil 3: Tüketici Konseyi'nin Organları

Tüketici Konseyi, başkanın çağrısı üzerine yılda bir kez düzenli olarak toplanmaktadır. Başkanın gerekli görmesi veya üyelerin en az dörtte birinin başkana olağanüstü toplantı talebiyle başvurması durumunda Konsey'in iki ay içinde olağanüstü olarak toplanması zorunludur. Olağan ve olağanüstü toplantıya davetin, toplantı gününden en az bir ay önce üyelere yazılı olarak gündem ile birlikte gönderilmesi gerekmektedir. Yönetmelik düzenlemeleri çerçevesinde Konsey, üyelerin yarısından bir fazlası yani en az 44 temsilcinin katılımı ile toplanmaktadır. Bu ilk toplantıda yeterli çoğunluk sağlanmazsa, toplantı iki ay içerisinde toplantı yeter sayısı aranmadan yapılmaktadır. Konsey'in gündemi başkan tarafından belirlenmektedir. Bunun yanında, gündem maddelerinin görüşülmesine geçilmeden önce; Konsey'de temsil edilen kuruluşlardan en az beş tanesinin, başkanlığa yapılan yazılı ve gerekçeli başvurusu üzerine, Konsey üyelerinin de kabul etmesi halinde gündeme madde eklenme imkânı mevcuttur. Eski Tüketici Kanunu döneminde bu imkân, on beş kuruluşun talebi ve başkanın kabulü üzerine kullanılabilmekteydi. Başvuru sahiplerinin sayısının azaltılması ve talebin kabulüne üyeler tarafından karar verilmesi, bu imkânın kullanımını kolaylaştıran önemli bir değişiklik olarak göze çarpmaktadır. Konsey kararları, oylama anında hazır bulunanların oy çokluğu ile alınmakta, oyların eşit çıkması halinde başkanın oy kullandığı taraf çoğunlukta sayılmaktadır. Kararların alınmasında açık oylama yapılmaktadır.



uyumlaştırılması amacıyla AK tarafından yönergeler çıkarılmıştır.<sup>248</sup> Bu yönergelere aykırı hareket edilmesi durumunda konu AB Adalet Divanı'nda görüşülerek karara bağlanmaktadır.<sup>249</sup> Türkiye'de ise, tüketici mevzuatının 1995 yılında yürürlüğe girmesi ile birlikte, tüketicilerin korunması ve haksız rekabetin önlenmesi amacıyla reklamların denetimini yapmak üzere bir Reklam Kurulu oluşturulmuştur. Reklam Kurulu, ticari reklamlarda uyulması gereken ilkeleri belirleme ve haksız ticari uygulamalara<sup>250</sup> karşı tüketiciyi korumaya yönelik düzenlemeleri yapma, bu hususlar çerçevesinde inceleme ve gerektiğinde denetim yapma, inceleme ve denetim sonucuna göre idari yaptırım uygulamakla görevlidir. Reklam Kurulu'nun oluşturulması ve çalışma şekli Reklam Kurulu Yönetmeliği<sup>251</sup>, reklamlara ve haksız ticari uygulamalara ilişkin ilkeler ise Ticari Reklam ve Haksız Ticari Uygulamalar Yönetmeliği<sup>252</sup> (Yönetmelikler) ile belirlenmiştir.

Reklam Kurulu, ticari reklamların söz konusu ilkelere uygun olup olmadığını kendiliğinden veya yazılı başvuru üzerinde incelemektedir. Yazılı başvurular, tüketiciler, rakip firmalar ve diğer kurum ve kuruluşlarca yapılmaktadır.<sup>253</sup> Yeni Tüketici Kanunu uyarınca Reklam Kurulu'nun reklamlara ve haksız ticari uygulamalara ilişkin belirlenen yükümlülöklere aykırı hareket edenler hakkında uygulayabildiğı cezalar şu şekildedir:

**Tablo 14: Reklam Kurulu'nca Uygulanan Cezalar**

| <b>Reklamlara ilişkin cezalar *</b> | <b>Haksız ticari uygulamalara ilişkin cezalar *</b> |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Durdurma                            | Durdurma                                            |
| Aynı yöntemle düzeltme              | Üç aya kadar tedbiren durdurma                      |
| İdari para cezası                   | İdari para cezası                                   |
| Üç aya kadar tedbiren durdurma      |                                                     |

<sup>248</sup>Aldatıcı ve Karşılaştırmalı Reklamlara İlişkin 84/450/EEC ve 97/55/EC sayılı Yönergeler, 89/552/EEC sayılı Sınır Tanımayan Televizyon Yönergesi, Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi (Strazburg, 5.V.1989), 2005/29/EC sayılı İç Pazarda İşletmeden Tüketicilere Yönelik Haksız Ticari Uygulamalara İlişkin Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi.

<sup>249</sup>Fatih Çelenk, *a.g.k.*, s. 130-141.

<sup>250</sup>Bir ticari uygulamanın; mesleki özenin gereklerine uymaması ve ulaştığı ortalama tüketicinin ya da yöneldiğı grubun ortalama üyesinin mal veya hizmete ilişkin ekonomik davranış biçimini önemli ölçüde bozması veya önemli ölçüde bozma ihtimalinin olması. 6502 sayılı Kanun, md.62.

<sup>251</sup>R.G.: 3/7/2014-29049

<sup>252</sup>R.G.: 10/1/2015-29232

<sup>253</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, [http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=reklamnasilbasvurulur\\_tr&open=2](http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=reklamnasilbasvurulur_tr&open=2), (Erişim Tarihi: 18.10.2015)

\* Reklam Kurulu, ihlalin niteliğine göre bu cezaları birlikte veya ayrı ayrı verebilmektedir.

**Tablo 15: Temsil Edilen Kesimlere Göre Reklam Kurulu Üyelerinin Sayısal Dağılımı**

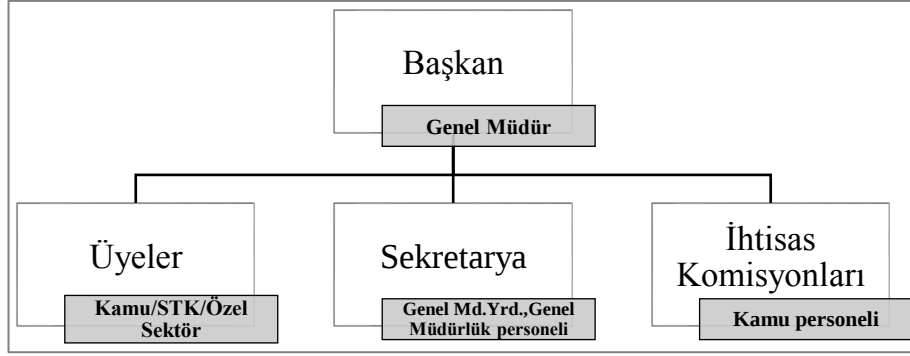
| Eski Tüketici Kanunu Dönemi |               |         |             |        | Yeni Tüketici Kanunu Dönemi |         |             |        |
|-----------------------------|---------------|---------|-------------|--------|-----------------------------|---------|-------------|--------|
|                             | Kamu Kuruluşu | STK'lar | Özel Sektör | Toplam | Kamu Kuruluşu               | STK'lar | Özel Sektör | Toplam |
| <b>Kuruluş sayısı</b>       | 9             | 11      | 3           | 23     | 9                           | 5       | 4           | 18     |
| <b>Temsilci sayısı</b>      | 9             | 5       | 4           | 18     | 10                          | 5       | 4           | 19     |

Eski Tüketici Kanunu döneminde Reklam Kurulu, kamu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının toplam 29 temsilcisinden oluşmaktaydı. Kurul'un üye sayısı, Yeni Tüketici Kanunu ile birlikte azaltılarak 19 olarak belirlenmiştir. Kurulun üye sayısındaki azalışın neredeyse tamamı, oluşturulan bu yeni yapıda altı adet STK'ya yer verilmemesinden kaynaklanmıştır. Yeni düzenleme uyarınca Reklam Kurulunda artık gazeteci dernekleri, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, işçi sendikaları konfederasyonları, memur sendikaları konfederasyonları ve Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği yer almamaktadır. Kamu kuruluşları arasından yeni Reklam Kurulu'nda yer almayan tek kurum ise Diyanet İşleri Başkanlığı olmuştur. Özel sektör temsilcileri ise yerlerini korumaya devam etmiştir. Kurulda, GTB başkan ile birlikte 2, diğer kurumlar ise 1 kişi ile temsil edilmektedir.

**Tablo 16: Temsil Edilen Kesimlere Göre Reklam Kurulu Üyeleri**

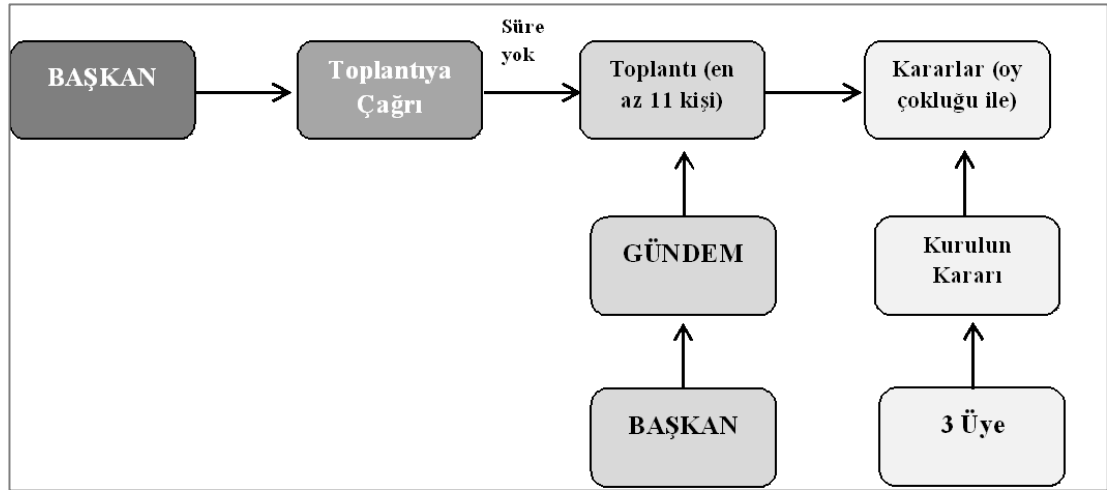
| Kamu Kuruluşu Temsilcileri                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | STK Temsilcileri                                                                                                                                                                                        | Özel Sektör Temsilcileri                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı</li> <li>Adalet Bakanlığı</li> <li>Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı</li> <li>Sağlık Bakanlığı</li> <li>Kültür ve Turizm Bakanlığı</li> <li>Radyo ve Televizyon Üst Kurulu</li> <li>Türk Standartları Enstitüsü</li> <li>Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri</li> <li>Yükseköğretim Kurulu</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tüketici örgütü</li> <li>Türk Eczacıları Birliği</li> <li>Türk Diş Hekimleri Birliği</li> <li>Türk Tabipleri Birliği</li> <li>Türkiye Barolar Birliği</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği</li> <li>Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu</li> <li>Reklam verenler dernekleri/Üst kuruluşları</li> <li>Reklamcı dernekleri/Üst kuruluşları</li> </ul> |

Başkan, üyeler, sekreteryaya ve ihtisas komisyonları olmak üzere Kurul'un dört organı mevcuttur. Kurul'un başkanı, Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürü'dür. Kurul'u toplantıya çağırarak ve gündemi belirlemekle görevli olan Başkanın konumu Yeni Tüketici Kanunu ve Yönetmeliklerle birlikte güçlendirilmiştir. Başkana, Kurul'un toplantıya çağırılması ve gündemin belirlenmesi görevlerinin dışında, Kurul'un görev alanındaki konulara ilişkin olarak kendiliğinden inceleme ve denetim başlatmak ve Kurul tarafından verilen yetki çerçevesinde gerekli görülen hallerde ticari reklam ve haksız ticari uygulamaları tedbiren durdurmak gibi yeni görevler verilmiştir. Kurul üyelerinin görev süresi 3 yıl ile sınırlıdır ancak, süresi bitenler yeniden görevlendirilebilmektedir. Üyelikler herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde boşalan yerlere bir ay içerisinde görevlendirme veya seçim yapılmaktadır. Böylece, bir sonraki toplantıya kadar boş kalan üyeliğin doldurulması ve ilgili kuruluşun temsil edilmesi mümkün olmaktadır. Kurulun ve ihtisas komisyonlarının sekreteryaya hizmetleri, Kurul üyesi ilgili Genel Müdür Yardımcısı ve yeterli sayıda personel tarafından yürütülmektedir. İhtisas komisyonlarına yönelik olarak, yeni tüketici mevzuatında (Yeni Tüketici Kanunu ve Yönetmelikler) öncekine kıyasla daha detaylı düzenlemeler yer almaktadır. Eski uygulamada Reklam Kurulu, ihtisas komisyonu kurup kurmama konusunda serbestti. Kurul, gerekli görmesi halinde bu komisyonları kurmaktaydı. Yeni tüketici mevzuatı ile, Kurul'un karar vermesine yardımcı olmak üzere sektörel alanlarda ihtisas komisyonu kurulması zorunlu hale gelmiştir. Ayda en az bir defa toplanma kuralı getirilen bu komisyonlar, kendilerine verilen dosyaların yanı sıra gerekli gördüğü konular hakkında inceleme ve araştırma yaparak görüşlerini bir raporla Kurul'a sunmakla görevlidir. İhtisas komisyonları kararlarını oylama usulü ile almakta, toplantıya katılanların çoğunluğuyla karar vermektedir. Oyların eşitliği halinde komisyon başkanının oy kullandığı taraf çoğunluğu sağlamaktadır. Bu düzenlemeler ile, komisyonlar sürekli bir nitelik kazanmış, çalışma usul ve esaslarının net bir şekilde belirlenmesi ile komisyonlar Kurulun daha etkin bir şekilde çalışabilmesine yardımcı olabilecek mekanizmalar haline gelmiştir.



Şekil 5: Reklam Kurulu'nun Organları

Ticari reklam ve haksız ticari uygulamaların Kurul'da görüşülmesi için, tüketiciler, rakip firmalar ya da diğer kurum ve kuruluşlarca yapılan bir başvuru olması ya da Kurul tarafından kendiliğinden inceleme kararı alınması gerekmektedir. Ticari reklam ve ilanlar hakkında yapılan şikayet başvuruları, yazılı bir dilekçe ile elden veya posta yoluyla Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü'ne gönderilebileceği gibi Tüketici Bilgi Sistemi üzerinden e-devlet kapısı kullanılarak elektronik ortamda da iletebilmektedir. Ticari reklam ve ilanlarla ilgili olarak, Kurul'a intikal ettirmek üzere, illerde Ticaret İl Müdürlüklerine de başvuru yapılabilmektedir.<sup>254</sup>



Şekil 6: Reklam Kurulu'nun İşleyişi

<sup>254</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, [http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=reklamnasilbasvurulur\\_tr&open=2](http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=reklamnasilbasvurulur_tr&open=2), (Erişim Tarihi: 18.10.2015)

Yeni tüketici mevzuatı gereği Reklam Kurulu, yapılan bu başvuruları ayda bir defa gerçekleştirdiği toplantılarda ele almaktadır. Başkanın çağrısı üzerine ayda bir defadan fazla toplantı yapılması da mümkündür. Üyelerin Kurul'u toplantıya çağırma imkânı bulunmamaktadır. Kurulun toplantı gündemi Başkan tarafından belirlenmekte ve toplantıdan en az bir hafta önce üyelere bildirilmektedir. Böylece, üyeler toplantıda görüşülecek konular hakkında ön bilgi sahibi olmaktadır. Ancak, üyelere toplantı öncesi ve esnasında gündeme madde ekletme olanağı sağlanmamıştır. Kurul, başkan dahil en az on bir üyenin katılımı ile toplanabilmekte ve kararlarını da toplantıya katılanların çoğunluğu ile vermektedir. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. Kurul'un işleyişine ilişkin üyelerin sahip olduğu en önemli imkân, kararlar için yeniden görüşme talep edebilmeleridir. Görüşmenin yenilenmesi önerisi, toplantıda hazır bulunan en az üç üyenin isteği üzerine Kurul kararı ile yapılmaktadır. Eski uygulamada beş olan bu sayının üçe düşürülmesi, bu hakkın kullanımını kolaylaştırmıştır. Üyelerce yapılan önerinin kabul edilmesi durumunda, konu yeniden görüşmeye açılmakta ve karara bağlanmaktadır. Kurul, özel uzmanlık gerektiren hususlarla ilgili olarak ihtisas sahibi üniversite, kamu kurum ve kuruluşları veya özel hukuk tüzel kişileri ile gerçek kişilerin görüşüne başvurabilmekte, bunun yanında ihtisas komisyonu raporlarından faydalanabilmektedir. Diğer kuruluşlarla yapılan görüş alışverişi ve ihtisas komisyonlarının yaptığı araştırmalar, üyelere karar alma sürecinde yardımcı olacak bilgileri sağlamaktadır. Kurul kararları, tüketicilerin bilgilendirilmesi, aydınlatılması ve ekonomik çıkarlarının korunması amacıyla Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü'nün web adresi üzerinden kamuoyu ile paylaşılmaktadır.<sup>255</sup> Reklam Kurulu tarafından alınan ve idari yaptırım niteliğindeki bu kararlar Bakanlık tarafından uygulanmaktadır. Bu kararlara karşı idari yargı yoluna başvurulabilmektedir.

---

<sup>255</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Reklam Kurulu Kararları*, [http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=reklamkurulukararlari\\_tr&open=2](http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=reklamkurulukararlari_tr&open=2) (Erişim Tarihi: 29.6.2015)

### 2.1.3. Tüketici Hakem Heyeti

Tüketici mevzuatı oluşturulmadan önce, alım-satım işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklara Borçlar Kanunu hükümleri uygulanması nedeniyle, tüketiciler ve satıcılar arasında yaşanan uyuşmazlıkların çözümü için asliye hukuk mahkemelerine başvurulmaktaydı. Bu durum, tüketicilerin harç ve vekalet ücreti gibi maliyetlerle karşılaşmasına yol açmaktaydı. Mahkemelerin iş yükünün çok olması nedeniyle davaların kısa zamanda görülememesi, karşılaşılan sorunların bir diğerydi. Taraflar, özellikle uyuşmazlığa konu meblağın düşük olduğu durumlarda belirtilen sebeplerden dolayı mahkemelere başvurmayı tercih etmemekte, dolayısıyla tüketicilerin hak arama hürriyeti zarar görmekteydi. Tüm bu nedenler, tüketiciler ile satıcılar arasındaki uyuşmazlıkları mahkeme dışında kısa sürede ve maliyetsiz olarak çözümlemek amacıyla ilgili tarafların da temsil edildiği bir mekanizma oluşturulması fikrini gündeme getirmiştir.<sup>256</sup> Bu kapsamda, tüketicilerin hak arama yöntemlerini geliştirmek, kolaylaştırmak ve hızlı çözüm üretmek amacıyla 1995 yılında tüketici mevzuatının yürürlüğe konması ile birlikte tüketici hakem heyetleri oluşturulmaya başlanmıştır.<sup>257</sup>

Aynı dönemde AK, tüketicilerin haklarını daha kolay, hızlı ve düşük maliyetli bir şekilde arayabilmeleri için mahkeme dışı alternatif çözüm yollarının üretilmesine yönelik çalışmalar yürütmüştür. İhtilafların mahkeme dışı yollardan çözülmesi konusunda 1998 yılında bir bildiri<sup>258</sup> yayınlanmış, ayrıca mahkeme dışı yollarla tüketici sorunlarının çözülmesinde uyulacak ilkeler bir tavsiye kararı ile belirlenmiştir.<sup>259</sup> Tavsiye kararının uygulanması ise üye devletlere bırakılmıştır.<sup>260</sup> Söz konusu Tavsiye Kararı yayınlanmadan önce aynı yıl, AB yetkilileri tarafından Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na bir ziyaret gerçekleştirilmiştir. Bu ziyarette, tüketici hakem heyetine ilişkin hususlar AB heyeti ile paylaşılmış, heyet bu yapının yılda bir kez toplanan Uluslararası Tüketici Örgütü'nde anlatılmasını talep etmiştir. İtalya'da

<sup>256</sup>12.2.2014 tarihli yarı-yapılandırılmış görüşme.

<sup>257</sup>İlhan Kara, *a.g.k.*, s. 311.

<sup>258</sup>Tüketici Uyuşmazlıklarının Mahkeme Dışı Organlarda Çözülmesine Dair COM (1998) 198 sayılı Komisyon Bildirisi.

<sup>259</sup>Tüketici Uyuşmazlıklarının Mahkeme Dışı Organlarda Çözülmesine Dair 30 Mart 1998 tarih ve 98/257/EC sayılı Komisyon Tavsiye Kararı.

<sup>260</sup>Fatma Çağlar, *4077 sayılı Kanunla Ortaya Çıkan Tüketicinin Hak Arama Yolları*, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, 2001, s. 49.

düzenlenen toplantıda heyete ilişkin hususlar bir tebliğ halinde ilgililerle paylaşılmıştır.<sup>261</sup> Yine o dönemde, ortak pazardan kaynaklı olarak tüketicinin yaşadığı sınır ötesi uyuşmazlıkların çözümü amacıyla AK tarafından üye devletlerde merkez kontak noktaları oluşturulmuştur.<sup>262</sup> Bu noktalar, tüketici şikayetleri ile ilgili olarak tavsiye ve bilgi sağlayan bir yönlendirme bürosu gibi çalışmışlardır.<sup>263</sup>

Görüldüğü üzere, tüketici hukukunun Türkiye’de gelişmeye başladığı yıllarda AB ve Türkiye’de tüketici sorunlarının mahkeme dışı yollarla çözülmesi konusunda bir çaba mevcuttur. AB, üye devletler arasında uygulama birliği sağlamak ve AB çapındaki ticari işlemler için kapsayıcı mekanizmalar geliştirmeye çalışırken, bu süreç Türkiye’de mahkeme dışı çözüm noktası olarak tüketici hakem heyetlerinin oluşturulması ile sonuçlanmıştır. Tüketici hakem heyetlerinin kurulması ve çalışmasına ilişkin hususlar Tüketici Hakem Heyetleri Yönetmeliği<sup>264</sup> ve Tüketici Hakem Heyeti Raportörlüğü Yönetmeliği<sup>265</sup> (Yönetmelikler) ile düzenlenmiştir.

Tüketici hakem heyetleri, tüketici işlemleri ile tüketiciye yönelik uygulamalardan doğabilecek uyuşmazlıklara çözüm bulmakla görevlidir. Heyetler, il merkezleri ile Bakanlıkça belirlenen ilçe merkezlerinde görev yapmaktadır. Belirli bir meblağın altındaki uyuşmazlıklar için mahkemeler yerine heyete başvurulması gerekmektedir. Eski Tüketici Kanunundan farklı olarak Yeni Tüketici Kanunu ile birlikte söz konusu meblağın üstündeki uyuşmazlıklar için heyete başvuru imkânı kaldırılmıştır. Önceki düzenlemede, belirlenen meblağın üstündeki uyuşmazlıklar hakkında da heyete başvuru yapılabilmekte ve heyetin bu başvurular hakkında vereceği kararlar taraflar için bağlayıcı olmasa da, uyuşmazlığın mahkemeye taşınması durumunda, mahkemede delil olarak ileri sürülebilmekteydi. Yeni Tüketici Kanunuyla birlikte, artık bu parasal sınırların üzerindeki uyuşmazlıklar için tüketici hakem heyetlerine başvuru yapılamamaktadır. Bu hükmün istisnası ise, başvurunun tek bir uyuşmazlıkla ilgili olması ve uyuşmazlık konusunun belirtilen parasal sınırları aşması halinde, sınırları aşan kısımdan feragat edilerek tüketici hakem heyetine

---

<sup>261</sup>12.2.2014 tarihli yarı-yapılandırılmış görüşme.

<sup>262</sup>European Consumer Centres (ECC) Network.

[http://ec.europa.eu/consumers/solving\\_consumer\\_disputes/non-judicial\\_redress/ecc-net/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/index_en.htm) (Erişim Tarihi: 30.6.2015)

<sup>263</sup>Fatma Çağlar, *a.g.k.*, s. 51.

<sup>264</sup>R.G.: 1/8/2003-25186.

<sup>265</sup>R.G.: 27/11/2014-29188.

başvuru yapılabilmesidir. Ancak, parasal sınırları aşan kısım için tekrar tüketici hakem heyetine başvuru yapılamamaktadır. Heyetin görev alanının uyuşmazlığın değerine göre daraltılması, heyetlerin tüketici sorunlarının çözümü konusundaki rolünü azaltan bir etkisi olabilecektir. Öte yandan, heyetlerin yüksek başvuru sayısı nedeniyle uyuşmazlıkları karara bağlama sürelerinin uzun olduğu da bilinmektedir. Bu yeni düzenleme ile, heyetlerin iş yükünün azalacağı ve başvuruların makul sürelerde çözülebileceği beklenmektedir. Yeni Tüketici Kanunuyla birlikte, hakem heyetlerinin görev alanı aşağıdaki gibidir:

**Tablo 17: Uyuşmazlığın Değerine Göre Görevli Tüketici Hakem Heyetleri**

| <b>Uyuşmazlığın Değeri</b>                                                                     | <b>Görevli Hakem Heyeti</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 2.320 TL'nin altında bulunan uyuşmazlıklar                                                     | İlçe tüketici hakem heyeti  |
| Büyükşehir statüsünde olan illerde 2.320-3.480 TL arasındaki uyuşmazlıklar                     | İl tüketici hakem heyeti    |
| Büyükşehir statüsünde olmayan illerin merkezlerinde 3.480 TL'nin altında bulunan uyuşmazlıklar | İl tüketici hakem heyeti    |
| Büyükşehir statüsünde olmayan illere bağlı ilçelerde 2.320-3.480 TL arasındaki uyuşmazlıklar   | İl tüketici hakem heyeti    |

\* Bu parasal sınırlar her yıl güncellenmekte olup, tablo 2016 yılında uygulanan değerleri içermektedir.

**Tablo 18: Temsil Edilen Kesimlere Göre Tüketici Hakem Heyeti Üyelerinin Sayısal Dağılımı**

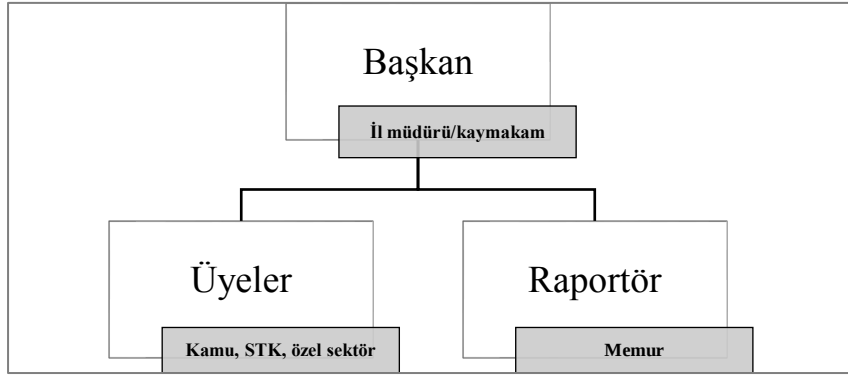
|                        | <b>Kamu Kuruluşu</b> | <b>STK'lar</b> | <b>Özel Sektör</b> | <b>Toplam</b> |
|------------------------|----------------------|----------------|--------------------|---------------|
| <b>Kuruluş sayısı</b>  | 2                    | 2              | 1                  | 5             |
| <b>Temsilci sayısı</b> | 2                    | 2              | 1                  | 5             |

Tüketici hakem heyetleri, başkan dahil 5 kişiden oluşmaktadır. Heyetin üye sayısı ve üye gönderen kuruluşlar Eski Tüketici Kanunuyla aynıdır. Heyette kamu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarından birer temsilci yer almaktadır.

**Tablo 19: Temsil Edilen Kesimlere Göre Tüketici Hakem Heyeti üyeleri**

| <b>Kamu Kuruluşu<br/>Temsilcileri</b>                                                                      | <b>STK Temsilcileri</b>                                                          | <b>Özel Sektör<br/>Temsilcileri</b>                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Ticaret İl Müdürlüğü/<br/>Kaymakamlık</li><li>• Belediye</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Tüketici Örgütü</li><li>• Baro</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ticaret ve Sanayi Odası/<br/>Ticaret Odası ya da Esnaf<br/>ve Sanatkarlar Odaları<br/>Birliği/ Esnaf ve<br/>Sanatkarlar Odası</li></ul> |

Tüketici hakem heyeti, başkan, üyeler ve raportör olmak üzere üç organa sahiptir. Yönetmelik gereği heyet başkanı, illerde ticaret il müdürü, ilçelerde ise kaymakam veya bu kişilerin görevlendireceği bir memurdur. Eski Tüketici Kanunu tasarı metninde, heyetin başkanlığı, Bakanlık taşra teşkilatının bulunmadığı il ve ilçelerde belediye başkanlarına ya da görevlendirecekleri bir memura bırakılmıştı. Bunun sebebi, Tasarının gerekçesinde, *“Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ait taşra örgütünün yetersizliği ve Belediyelerin konuyla olan ilgisi dikkate alınarak, Bakanlık taşra örgütünün olmadığı yerlerde Tüketici Hakem Heyetlerinin başkanlığını yürütme görevi, Belediye Başkanlarına ya da görevlendirecekleri bir memura bırakılmıştır.”* şeklinde ifade edilmiştir. Tasarının Sanayi ve Teknoloji ve Ticaret Komisyonunda yapılan görüşmelerinde ise söz konusu görev, o yerin en büyük mülki amirine verilerek, heyetin merkezden yönetim ile bağı korunmuştur. Yönetmeliklerdeki düzenlemeler çerçevesinde başkanın en önemli yetkisi, toplantı gündemini belirlemektir. Başkanın görev süresine ilişkin bir sınırlama mevcut değildir. Üyelerin ise görev süresi üç yıl olarak belirlenmiştir. Görev süresi biten kişiler yeniden heyet üyesi olabilmektedir. Hakem heyetinin işleyişine ilişkin işler, görevlendirilen raportörler tarafından yürütülmektedir. Raportörler, üniversitelerin belirli bölümlerinden mezun kişiler arasından belirlenmekte ve devlet memuru olarak atanmaktadır. Yeterli sayıda raportör bulunmayan yerlerde illerde il müdürü tarafından müdürlük personeli arasından, ilçelerde ise kaymakam tarafından ilçede görevli devlet memurları arasından raportör görevlendirilebilmektedir. Raportör heyet toplantılarına katılmakla birlikte, oy kullanamamaktadır.



Şekil 7: Tüketici Hakem Heyeti'nin Organları

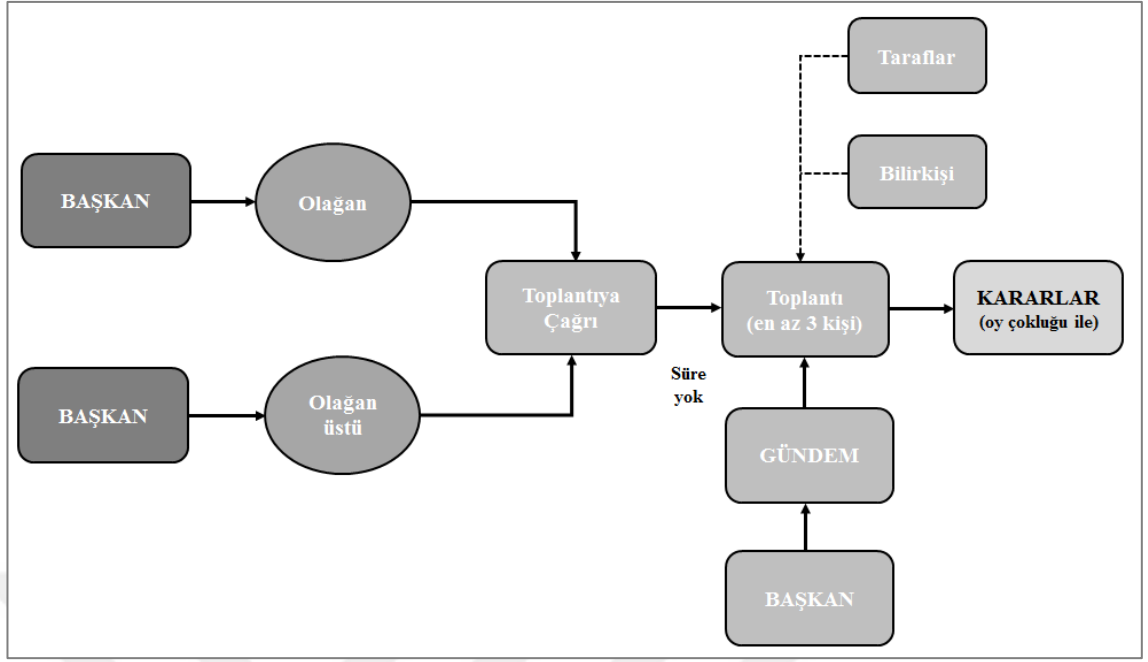
Tüketici hakem heyetine, tüketiciler dışında, tüketici sözleşmelerinin tarafı olan satıcı, sağlayıcı veya diğer ilgililer de başvurabilmektedir.<sup>266</sup> Başvuru, uyuşmazlık konusunu içeren bir dilekçe ve varsa delil niteliğindeki belgeler ile yapılabileceği gibi, elektronik ortamda e-devlet kapısı üzerinden veya tüketici bilgi sistemi ile de yapılabilmektedir. Yönetmelik gereği başvuruların altı ay içinde görüşülüp karara bağlanması gerekmektedir. Yapılan başvurunun niteliği, başvuru konusu, mal veya hizmetin özelliği gibi hususlar dikkate alınarak, karar süresi altı ay daha uzatılabilmektedir. Heyetlerin iş yoğunluğundan kaynaklı olarak başvuruları zamanında sonuçlandıramaması, eski tüketici mevzuatında (Eski Tüketici Kanunu ve yönetmelikler) üç ay olan bu sürenin altı aya çıkarılması sonucunu doğurmuştur.<sup>267</sup> Tarafların ivedi inceleme talebinde bulunduğu ve başkanca bu talebin uygun görüldüğü başvuruların ise öncelikle gündeme alınarak sonuçlandırılma imkânı mevcuttur. Eski tüketici mevzuatında ivedi inceleme talebinin uygun görülme yetkisi heyete ait iken, yeni mevzuatla birlikte bu yetkinin başkana bırakılması, başkanın heyetteki konumunu güçlendirmiştir.

Tüketici hakem heyeti toplantıları, başkanın çağrısı üzerine ayda en az iki kez yapılmaktadır. Ayrıca, yine başkanın çağrısı üzerine her zaman toplantı yapılma imkânı mevcuttur. Toplantılar, illerde il müdürlüğünce, ilçelerde ise kaymakamlıkça belirlenen yerlerde yapılmaktadır. Heyet toplantılarının gerçekleştirilebilmesi için başkan dahil en az üç kişinin hazır bulunması yeterlidir. Ancak, mazeretsiz olarak

<sup>266</sup>İlhan Kara, *a.g.k.*, s. 314-315.

<sup>267</sup>19.2.2016 tarihli yüz yüze görüşme.

birbirini takip eden toplam dört toplantıya veya mazeretli de olsa üç aylık sürede yapılan toplantıların hiçbirine katılmayanların üyeliği düşmektedir. Bunun yanında, bazı durumlarda başkan ve üyelerin toplantılara katılması yasaktır. Başkan ve üyeler, aralarında evlilik bağı kalksa bile eşinin, kendisi veya eşinin altsoy veya üstsoyunun, nişanlısının, kendisi ile arasında evlatlık bağı bulunanın, üçüncü derece de dâhil olmak üzere kan veya evlilik bağı kalksa dahi kayın hısımlığı bulunanların taraf olduğu; iki taraftan birinin vekili, vasisi, kayyımı veya yasal danışmanı sıfatıyla hareket ettiği, aynı uyuşmazlıkla ilgili bilirkişi olarak dinlendiği veya hakem sıfatıyla hareket etmiş olduğu ve kendisinin taraf olduğu veya doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili olduğu uyuşmazlıklarla ilgili toplantılara katılamamaktadır. Başvuru konusu hakkındaki inceleme, raportör tarafından hazırlanan rapor ve ilgili belgelerin yer aldığı dosya üzerinden yapılmaktadır. Heyet, gerekli gördüğü takdirde tarafları ve bilirkişiyi de dinlemektedir. Tüketici hakem heyeti çözümü özel veya teknik bilgiyi gerektiren hâllerde, taraflardan birinin talebi üzerine yahut kendiliğinden bilirkişinin görüşüne başvurabilmektedir. Ancak, üyelerin mesleklerinin gerektirdiği genel ve hukuki bilgiyle çözümlenmesi mümkün olan konularda bilirkişiye başvurulması yasaktır. Bilirkişi, görevlendirildiğinin kendisine tebliğ edildiği tarihten itibaren on beş iş günü içinde raporunu heyete sunmakla yükümlüdür. Bilirkişinin talebi üzerine bu süre tüketici hakem heyeti tarafından on beş iş gününü geçmemek üzere uzatılabilmektedir. Kararlar, toplantıya katılanların çoğunluğu ile alınmaktadır. Ayrıca, üyeler çekimser oy kullanamamakta ve oyların eşitliği durumunda heyet başkanının oy kullandığı taraf çoğunlukta sayılmaktadır.



Şekil 8: Tüketici Hakem Heyeti'nin İşleyişi

Yönetmelikler gereği tüketici hakem heyeti kararları, alındığı tarihten itibaren on iş günü içinde taraflara yazılı olarak ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu<sup>268</sup> hükümlerine göre tebliğ edilmektedir. Eski tüketici mevzuatında yer alan, kararların taraf ve sonuçlarını gösteren listelerin illerde il müdürlüklerinde, ilçelerde kaymakamlıklarda duyuru panolarında aylık olarak ilan edilmesi uygulaması kaldırılmıştır. Tüketici hakem heyeti kararları, mahkeme kararlarında olduğu gibi, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun ilamların yerine getirilmesi hakkındaki hükümlerine göre yerine getirilmektedir. Taraflar, tüketici hakem heyeti kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde tüketici hakem heyetinin bulunduğu yerdeki tüketici mahkemesine itiraz edebilmektedir. İtiraz, tüketici hakem heyeti kararının icrasını durdurmamakla birlikte, talep edilmesi şartıyla hâkim, tüketici hakem heyeti kararının icrasını tedbir yoluyla durdurabilmektedir. Tüketici hakem heyeti kararlarına karşı yapılan itiraz üzerine tüketici mahkemesinin vereceği karar kesindir.

<sup>268</sup>R.G.: 19/2/1959-10139.

#### 2.1.4. Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu

Tüketicinin korunması ve bilinçlendirilmesi ile yasal haklarını kullanmaları konusunda özendirilmesi amacıyla her yıl tüketici ödülleri verilmektedir. Eski Tüketici Kanunu döneminde de var olan söz konusu ödül uygulamasına ilişkin usul ve esaslar Tüketici Ödülleri Yönetmeliği<sup>269</sup> (Yönetmelik) ile belirlenmiştir. Tüketici ödüllерinin verileceği kişi ve kuruluşlar, kamu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu tarafından belirlenmektedir.

**Tablo 20: Temsil Edilen Kesimlere Göre Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu Üyelerinin Sayısal Dağılımı**

| Eski Tüketici Kanunu Dönemi |                |         |             |        | Yeni Tüketici Kanunu Dönemi |         |             |        |
|-----------------------------|----------------|---------|-------------|--------|-----------------------------|---------|-------------|--------|
|                             | Kamu Kuruluş u | STK'lar | Özel Sektör | Toplam | Kamu Kuruluş u              | STK'lar | Özel Sektör | Toplam |
| Kuruluş sayısı              | 1              | 3       | 2           | 6      | 1                           | 2       | 2           | 5      |
| Temsilci sayısı             | 3              | 3       | 2           | 8      | 3                           | 2       | 2           | 7      |

Yeni Tüketici Kanununun yürürlüğe girmesiyle, Kurul'un sekiz olan üye sayısı yediye düşürülmüştür. Üye sayısındaki bu azalmanın nedeni, tüketici dernek ve vakıflarını temsilen birer üyenin Kurul'da yer alması uygulamasından vazgeçilerek, yalnızca tüketici örgütleri adına Reklam Kurulu'nda görev yapan kişinin Kurul'a üye olmasından kaynaklanmaktadır.<sup>270</sup> Bu uygulama, Kurul'da STK'lardan gelen üye sayısını ikiye düşürmüştür.

**Tablo 21: Temsil Edilen Kesimlere Göre Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu Üyeleri**

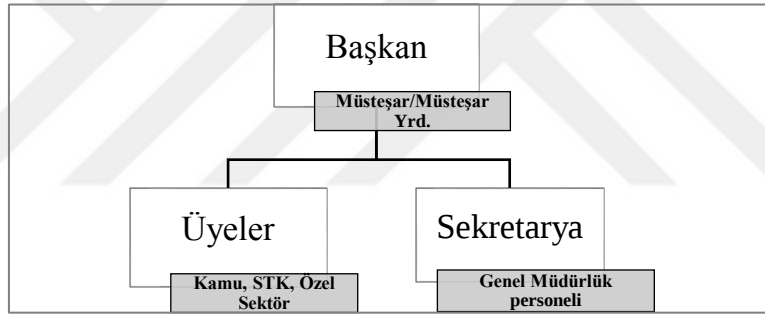
| Kamu Kuruluşu Temsilcileri   | STK Temsilcileri                | Özel Sektör Temsilcileri                                                             |
|------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| •Gümrük ve Ticaret Bakanlığı | •Tüketici örgütü<br>•Üniversite | •Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği<br>•Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu |

<sup>269</sup>R.G.:27/6/2014-29043.

<sup>270</sup>Türkiye'de 75 tüketici derneği, 2 dernek üst kuruluşu ve 2 tüketici vakfı faaliyet göstermektedir.  
[http://www.tuketici.gov.tr/index.snet?wapp=tuketici\\_organlari\\_tr&open=7](http://www.tuketici.gov.tr/index.snet?wapp=tuketici_organlari_tr&open=7) (Erişim Tarihi: 10.5.2016)

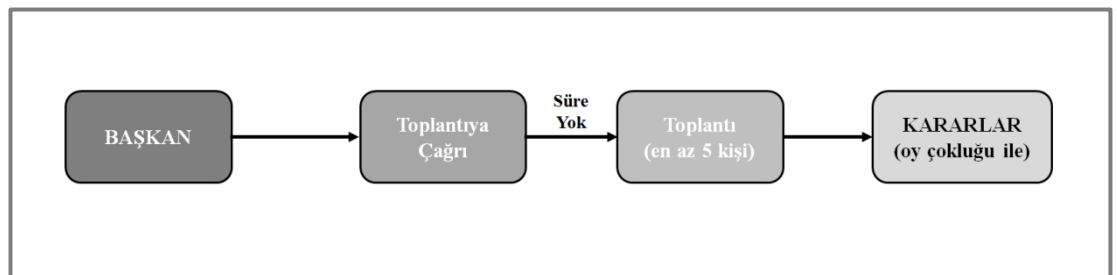
Tüketici ödülleri, bilinçli tüketici ödülü, yazılı basın tüketici ödülü, tüketici memnuniyetini ilke edinen firma ödülü, radyo - televizyon programı ödülü, bilimsel çalışma ödülü ve tüketici özel ödülü olmak üzere altı dalda verilmektedir. Tüketici özel ödülünü alacak kişiler Bakan tarafından, diğer dallarda ödül alacak kişi ve kurumlar ise Kurul tarafından belirlenmektedir. Bakanlıkça her yıl Aralık ayında, tüketici ödülleri ile ilgili duyuru metni, ülke düzeyinde yayınlanan, tirajı en yüksek on gazeteden birinde yayınlatılarak duyurulmaktadır. Tüketici ödülleri ile ilgili duyuru metni, ayrıca Bakanlık internet sayfasında ilan edilmektedir.

Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu, başkan, üyeler ve sekreteryaya olmak üzere üç organa sahiptir. Kurul'un başkanı Bakanlık Müsteşarı veya Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü'nün bağlı olduğu Müsteşar Yardımcısıdır. Kurulun sekreteryaya hizmetleri Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.



Şekil 9: Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu'nun Organları

Kurul, başvuru tarihinin sona ermesinden itibaren iki ay içerisinde başkanın uygun göreceği bir tarihte, başkan dahil en az beş üyenin hazır bulunması ile toplanmakta ve toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar vermektedir. Oyların eşitliği halinde başkanın oy kullandığı taraf çoğunluğu sağladığı kabul edilmektedir.



Şekil 10: Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu'nun İşleyişi

Kurul başkan ve üyelerinin, kendisi, altsoy ve üstsoyundan biri ile eşi ve üçüncü dereceye kadar, bu derece dahil, kan ve kayın hısımlarının ödüle aday olması halinde, ilgili üyenin oylamaya katılması yasaktır. Kurul, aldığı karara gerekçesini de ekleyerek Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü'ne iletmektedir. Genel Müdürlük, ödüllere layık görülenlere gerekli duyuru işlemini yapmaktadır.

### 2.1.5. Reklam Konseyi

Yeni Tüketici Kanunu ile, reklam politikalarının oluşturulması ve uygulanması ile ilgili olarak çağdaş iletişim uygulamalarını takip etmek, reklam sektörünün ve reklam denetim işlevinin geliştirilmesine yönelik araştırma ve çalışmalar yapmak amacıyla ilk kez Reklam Konseyi adı altında yeni bir yapılanma oluşturulmuştur. Reklam Konseyi'nin kurulmasıyla reklamcılıkla ilgili tüm tarafların hızla büyüyen reklamcılık sektörünün daha sağlıklı bir şekilde gelişmesi için bir araya gelebileceği ve sektörün daha da ileriye nasıl götürüleceğinin istişare edilebileceği ifade edilmektedir.<sup>271</sup> Yeni Tüketici Kanununa göre Reklam Konseyi yılda en az bir kez GTB'nin koordinatörlüğünde toplanacaktır. Reklam Konseyi'nin kuruluşu, görevleri ve çalışma şekli Reklam Konseyi Yönetmeliği<sup>272</sup> (Yönetmelik) ile düzenlenmiştir.

Konsey'in Yönetmelikle belirlenen görevlerini araştırma yapma, öneride bulunma, karar alma ve bilgilendirme olmak üzere dört gruba ayırmak mümkündür:

**Tablo 22: Reklam Konseyi'nin Görevleri**

| <b>Araştırma<br/>Yapma</b>                                                                         | <b>Öneride<br/>Bulunma</b>                                                                                                                            | <b>Karar Alma</b>                                      | <b>Bilgilendirme</b>                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| İhtiyaç halinde çalışma grupları kurmak ve çalışma gruplarına başkanlık edecek üyeleri belirlemek. | Reklam ve pazarlama iletişimi alanlarına ilişkin çağdaş ve uluslararası gelişmeleri ve yargı kararlarını izleyerek, bu alanlarda düzenleme ve denetim | Çalışma gruplarının raporlarını incelemek ve görüşmek. | Belirlenen görüş ve önerilerle ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirmek, gerektiğinde bu çalışmaları yayınlamak ve kılavuzlar oluşturmak. |

<sup>271</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Reklam Konseyi Reklamcılık Alanında Dünyadaki Gelişmeleri Yakından Takip Edecek*, <https://www.gtb.gov.tr/haberler/bakan-caniklireklam-konseyi-reklamcilik-alaninda-dunyadaki-gelistmeleri-yakından-takip-edecek> (Erişim Tarihi: 7.7.2015)

<sup>272</sup>R.G.: 24.12.2014-29215.

|  |                                                                                                 |                                                                                                         |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | işlevinin geliştirilmesi ile ilgili görüş ve önerilerde bulunmak.                               |                                                                                                         |  |
|  | Reklam ile ilgili konularda kamuoyunda farkındalığın artırılmasına yönelik önerilerde bulunmak. | Belirlenen görüş ve önerilerle ilgili olarak yapılan çalışmaları izlemek ve sonuçlarını değerlendirmek. |  |
|  | Tüm mecra ölçümlerinin sağlıklı bir şekilde yapılması amacıyla öneriler geliştirmek.            |                                                                                                         |  |

Reklam Konseyi'ne ilişkin Yeni Tüketici Kanununda yer alan bir diğer düzenleme ise, Konsey'e kamu kurum ve kuruluşlarından gelen temsilcilerin sayısının, hiçbir şekilde Konsey'in toplam üye sayısının yüzde ellisinden fazla olamayacağı şeklindeki kuraldır. Tüketici Konseyi'nde olduğu gibi Reklam Konseyi için de böyle bir düzenlemeye doğrudan Kanunda yer verilmesi, kamu kuruluşları dışındaki diğer temsilcilerin Konsey'de sayısal olarak çoğunlukta olmasına özel bir önem verildiğini düşündürmektedir. Bu kapsamda, Konsey'in kuruluş amacının gerek kamu gerek sivil toplum olmak üzere reklam sektöründe yer alan tüm tarafları bir araya getirmek olduğu ifade edilmektedir.<sup>273</sup>

**Tablo 23: Temsil Edilen Kesimlere Göre Reklam Konseyi Üyelerinin Sayısal Dağılımı**

|                        | <b>Kamu Kuruluşu</b> | <b>STK'lar</b> | <b>Özel Sektör</b> | <b>Toplam</b> |
|------------------------|----------------------|----------------|--------------------|---------------|
| <b>Kuruluş sayısı</b>  | 24                   | 7              | 11                 | 42            |
| <b>Temsilci sayısı</b> | 36                   | 8              | 28                 | 72            |

Yönetmeliğe göre başkan dahil 72 kişiden oluşacak olan Konsey'de kamu kuruluşlarından 36, STK'lardan 8 ve özel sektörden 28 temsilci yer alacaktır.

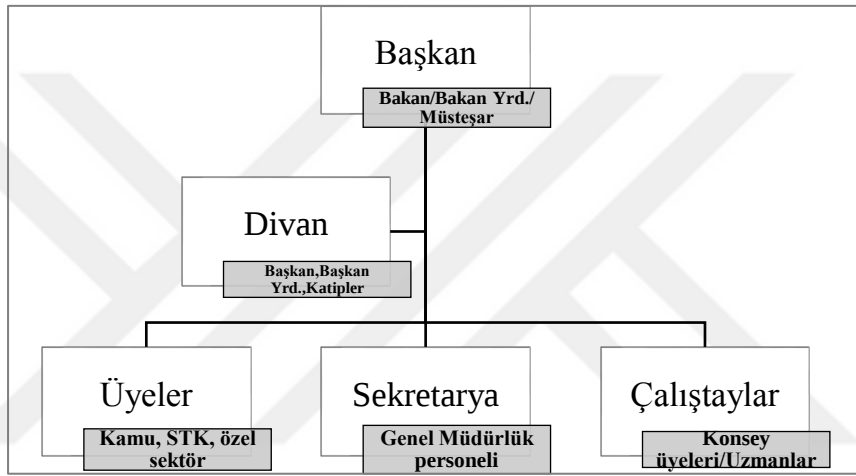
<sup>273</sup>Retail Türkiye, *Tüketiciyle 'Sağlık'lı İletişim İçin Devlet ve Reklamcılık Sektörü El Ele*, <http://www.retailturkiye.com/genel-haberler/tuketiciyle-%E2%80%98sağlıklı-iletisim-icin-devlet-ve-reklamcilik-sektoru-el-ele> (Erişim Tarihi: 14.12.2015).

**Tablo 24: Temsil Edilen Kesimlere Göre Reklam Konseyi Üyeleri**

| <b>Kamu Kuruluşu Temsilcileri</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>STK Temsilcileri</b>                                                                                                                 | <b>Özel Sektör Temsilcileri</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>•Gümrük ve Ticaret Bakanlığı</li><li>•Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı</li><li>•Ekonomi Bakanlığı</li><li>•İçişleri Bakanlığı</li><li>•Kültür ve Turizm Bakanlığı Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü</li><li>•Maliye Bakanlığı</li><li>•Milli Eğitim Bakanlığı</li><li>•Sağlık Bakanlığı Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu</li><li>•Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü</li><li>•Rekabet Kurumu</li><li>•Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu</li><li>•Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu</li><li>•Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu</li><li>•Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu</li><li>•Basın İlan Kurumu</li><li>•Yükseköğretim Kurulu</li><li>•Reklam Kurulu</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>•Tüketici Derneği üst kuruluşları</li><li>•Basın Konseyi</li><li>•Reklam Kurulu üyeleri</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>•Reklam Özdenetim Kurulu</li><li>•Reklamcılar dernekleri</li><li>•Reklam verenler dernekleri</li><li>•Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği</li><li>•Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu</li><li>•Türkiye Katılım Bankaları Birliği</li><li>•Finansal Kurumlar Birliği</li><li>•Türkiye Seyahat Acentaları Birliği</li><li>•Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği</li><li>•Türkiye Bankalar Birliği</li><li>•Reklam Kurulu üyeleri</li></ul> |

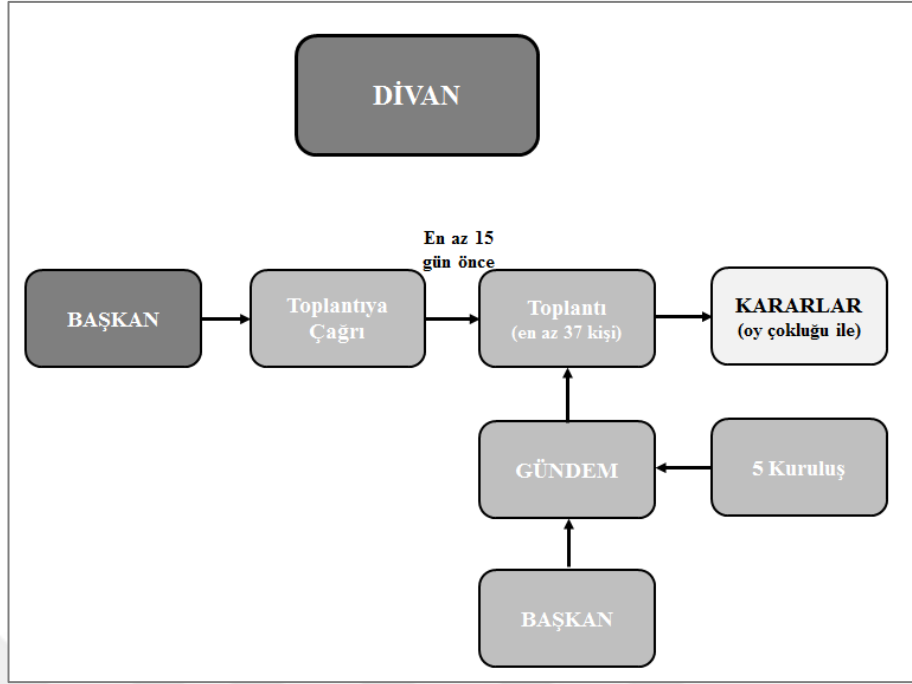
Konsey'in başkan, divan, sekretarya, üyeler ve çalıştaylar olmak üzere beş organı olacaktır. Yönetmelik gereğince Konsey'in başkanı, Bakan veya görevlendireceği Bakan Yardımcısı veya Müsteşardır. Başkan, hem Konsey'in hem de divanın başkanlığını yürütecektir. Başkanın görevleri arasında, Konsey'in toplanma tarihini, yerini ve gündemini tespit etmek ve Başkanlığa gönderilen rapor, tebliğ ve önerileri değerlendirerek uygun görülenleri görüşülmek üzere Konsey gündemine dahil etmek yer almaktadır. Başkana bu görevleriyle, Konsey'de oldukça yetkili bir konum verilmiştir. Öte yandan, aşağıda açıklanacağı üzere, üyeler de belirli şartlarda gündeme madde ekletebilecektir. Konseyi gündeme uygun olarak yönetmek, oy sayımı yapmak, görüş ve öneriler ile alınan kararları açıklamak ve bunların tutanağa kaydedilmesini sağlamak amacıyla Konsey'de bir divan mevcuttur. Divanda, başkan ile Konsey'e katılan temsilciler arasından Konsey tarafından seçilen bir başkan

yardımcısı ve iki katip üye yer almaktadır. Konsey üyeleri için, belirtilen kurumlarda görev yapıyor olmak dışında taşımaları gereken bir şart belirlenmemiştir. Konsey, gerekli görülen konularda araştırma yaparak sonuçları hakkında rapor hazırlamak amacıyla, kendi üyeleri arasından veya konuyla ilgili uzmanlardan oluşan çalışma grupları kurabilecektir. Çalışma gruplarının, faaliyetleri sonucunda hazırladıkları raporları Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü'ne sunması öngörülmüştür. Konseyin sekretarya hizmetleri de yine aynı Genel Müdürlükçe yürütülecektir.



Şekil 11: Reklam Konseyi'nin Organları

Yönetmelikte, Reklam Konseyi'nin yılda en az bir kez toplanacağı belirtilmiş, ancak Konsey henüz ilk toplantısını gerçekleştirilmemiştir. Söz konusu Yönetmelik 1 Ocak 2015 tarihinde yürürlüğe girdiğinden, anılan düzenleme çerçevesinde toplantının 2015 yılı bitmeden yapılması gerekmektedir. Ancak 2015 yılı içinde Konsey toplantısı gerçekleştirilmemiştir. Konsey'in olağanüstü olarak toplanmasına ilişkin ise Yönetmelikte herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.



Şekil 12: Reklam Konseyi'nin İşleyişi

Yönetmelik düzenlemeleri çerçevesinde, toplantının tarihi, yeri ve gündeminin üyelere toplantı gününden en az 15 gün önce yazılı olarak veya elektronik ortamda bildirilmesi gerekmektedir. Konsey, üyelerin yarısından bir fazlası yani en az 37 temsilcinin katılımı ile toplanacaktır. Bu ilk toplantıda yeterli çoğunluk sağlanmazsa, toplantı iki ay içerisinde toplantı yeter sayısı aranmadan yapılacaktır. Konsey'in gündemini belirleme yetkisi ise başkana aittir. Bunun yanında, gündem maddelerinin görüşülmesine geçilmeden önce; Konsey'de temsil edilen kuruluşlardan en az beş tanesinin, başkanlığa yapılan yazılı ve gerekçeli başvurusu üzerine, Konsey üyelerinin kabul etmesi halinde gündeme madde eklenebilecektir. Kararlar ise, oylama anında hazır bulunanların oy çokluğu ile alınacak, oyların eşit çıkması halinde başkanın oy kullandığı taraf çoğunlukta sayılacaktır. Kararların alınmasında açık oylama yapılacaktır.

## 2.2. Tacirlere Yönelik Yönetişim Mekanizmaları

Tacirlere ve yürüttükleri faaliyetlere ilişkin genel hükümler, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu<sup>274</sup> ile belirlenmiştir. Kanunda tacirler, gerçek ve tüzel kişi olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Buna göre, gerçek kişi tacir, bir ticari işletmeyi<sup>275</sup>, kısmen de olsa, kendi adına işleten kişidir. Tüzel kişi tacirler ise, kollektif, komandit, anonim, limited ve kooperatif şirketlerdir. Bunun yanında, amacına varmak için ticari bir işletme işleten vakıflar, dernekler ve kendi kuruluş kanunları gereğince özel hukuk hükümlerine göre yönetilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri tarafından kurulan kurum ve kuruluşlar da tüzel kişi tacir sayılmaktadırlar.

GTB'deki yönetişimci mekanizmalardan olan Toptancı Hal Konseyi ve hal hakem heyetleri ise, özel olarak sebze ve meyve ticaretini düzenleyen 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna<sup>276</sup> (Kanun) göre faaliyet göstermektedir.

### 2.2.1. Toptancı Hal Konseyi

Toptancı Hal Konseyi, 5957 sayılı Kanun ile ilk kez oluşturulmuş bir yapıdır. Konseyin amacı, sebze ve meyvelerin ticaretinin Kanunun amacına<sup>277</sup> uygun olarak yapılması için karşılıklı bilgi ve görüş alışverişinde bulunmak, sorunları incelemek, önlemleri tespit etmek ve uygulamayla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğini sağlamaktır. Konsey ile, 5957 sayılı Kanunun hazırlık ve uygulamasında başarı ile yürütülen istişare sürecinin daha kurumsal bir yapıda sürdürülmesi için, sebze ve

---

<sup>274</sup>R.G.: 14/02/2011-27846.

<sup>275</sup>Ticari işletme, esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedef tutan faaliyetlerin devamlı ve bağımsız şekilde yürütüldüğü işletmedir.

<sup>276</sup>R.G.: 26/03/2010-27533.

<sup>277</sup>5957 sayılı Kanunun 1. Maddesinde Kanunun amacı şu şekilde belirtilmiştir: “Bu Kanunun amacı, sebze ve meyveler ile arz ve talep derinliğine göre belirlenecek diğer malların ticaretinin kaliteli, standartlara ve gıda güvenilirliğine uygun olarak serbest rekabet şartları içinde yapılmasını, malların etkin şekilde tedarikini, dağıtımını ve satışını, üretici ve tüketicilerin hak ve menfaatlerinin korunmasını, meslek mensuplarının faaliyetlerinin düzenlenmesini, toptancı halleri ile pazar yerlerinin çağdaş bir sisteme kavuşturulmasını ve işletilmesini sağlamaktır.”

meyve sektöründeki gelişmelerin izlenmesi ve değerlendirilmesi hedeflenmiştir.<sup>278</sup> Toptancı Hal Konseyi'nin kuruluşu, görevleri ve çalışma şekli, Hal Hakem Heyeti ve Toptancı Hal Konseyi Hakkında Yönetmelik<sup>279</sup> (Yönetmelik) ile belirlenmiştir.

**Tablo 25: Temsil Edilen Kesimlere Göre Toptancı Hal Konseyi'nin Üyelerinin Sayısal Dağılımı**

|                        | <b>Kamu Kuruluşu</b> | <b>STK'lar</b> | <b>Özel sektör</b> | <b>Toplam</b> |
|------------------------|----------------------|----------------|--------------------|---------------|
| <b>Kuruluş sayısı</b>  | 8                    | 3              | 3                  | 14            |
| <b>Temsilci sayısı</b> | 10                   | 3              | 3                  | 16            |

Kanun ve Yönetmelik gereğince Toptancı Hal Konseyi, başkan dahil 16 üyeden oluşmaktadır. Konsey'de, GTB başkan dahil 3, diğer kuruluşlar ise 1 kişiyle temsil edilmektedir.

**Tablo 26: Temsil Edilen Kesimlere Göre Toptancı Hal Konseyi Üyeleri**

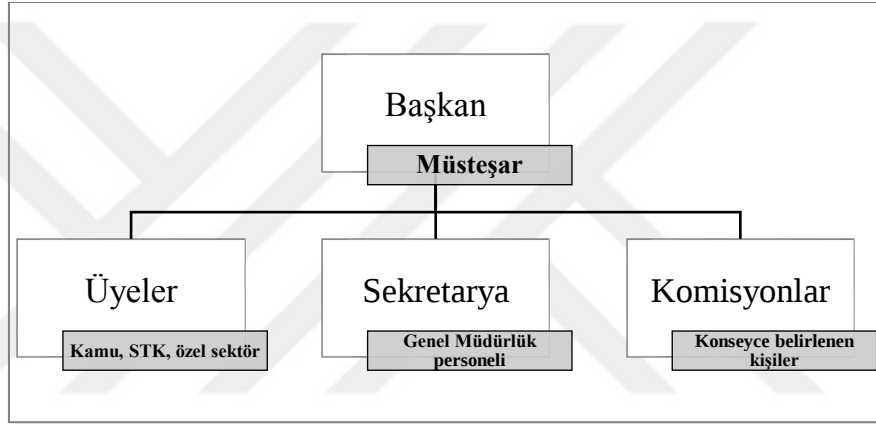
| <b>Kamu Kuruluşu Temsilcileri</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>STK Temsilcileri</b>                                                                                                                   | <b>Özel Sektör Temsilcileri</b>                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•Gümrük ve Ticaret Bakanlığı</li> <li>•İçişleri Bakanlığı</li> <li>•Maliye Bakanlığı</li> <li>•Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı</li> <li>•Ekonomi Bakanlığı</li> <li>•Türk Standartları Enstitüsü Başkanlığı</li> <li>•Türk Akreditasyon Kurumu Başkanlığı</li> <li>•Türkiye Belediyeler Birliği</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Türkiye Ziraat Odaları Birliği</li> <li>•Tüketici Federasyonu</li> <li>•Üretici Örgütü</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği</li> <li>•Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu</li> <li>•Komisyoncu ve/veya Tüccar Federasyonu</li> </ul> |

Başkan, üyeler, sekretarya ve komisyonlar olmak üzere Konsey'in dört organı mevcuttur. Konseyin başkanlığı Müsteşar, yokluğunda ise ilgili Müsteşar Yardımcısı tarafından yürütülmektedir. Toplantının gündeminin belirlenmesi ve Konsey'in olağanüstü toplantıya çağırılması gibi önemli görevler başkana aittir. Konsey, başkan

<sup>278</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Sebze ve Meyve Ticaretinde İstisare Süreci Kurumsal Bir Yapı Kazanıyor*, <http://icticaret.gtb.gov.tr/sebze-ve-meyve-ticaretinde-istisare-sureci-kurumsal-bir-yapi-kazaniyor> (Erişim Tarihi: 14.12.2015).

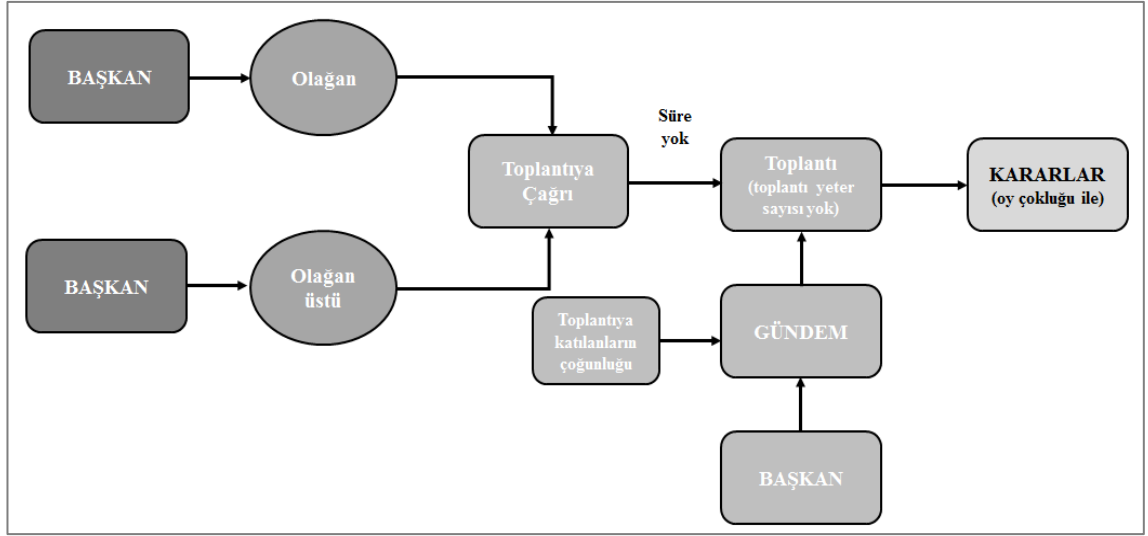
<sup>279</sup>R.G.: 11/7/2012-28350.

dahil 16 kişiden oluşmaktadır. Bakanlıklardan katılan temsilcilerin en az genel müdür seviyesindeki idareciler arasından, diğer kurum ve kuruluşların temsilcilerinin ise başkan, başkan yardımcısı veya genel sekreterler arasından belirlenmesi esası benimsenmiştir. Ayrıca, diğer kurum ve kuruluş temsilcileri ile uzman kişilerin, gündemdeki konularla ilgili olarak toplantılara katılmak ve görüş bildirmek üzere davet edilebilmesi mümkündür. Konsey'in sekretarya hizmetleri ise İç Ticaret Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Konsey ayrıca, uzmanlık gerektiren araştırmaları yürütmek üzere çalışma komisyonları kurabilmektedir. Geçici nitelikteki bu komisyonların çalışma usul ve esasları Konsey tarafından belirlenmektedir.



Şekil 13:Tömm Hal Konseyi'nin Organları

Kanun ve Yönetmelik uyarınca Konsey'in başkanın çağırısı üzerine yılda bir kez toplanması gerekmektedir. Konsey'in olağanüstü olarak toplantıya çağırılması yetkisi de başkana aittir. Üyelerin ise Konsey'i toplantıya çağırma yetkileri yoktur. Konsey toplantısının gündemi başkan tarafından belirlenmekle birlikte, toplantı sırasında uygun görülen hususların, toplantıya katılanların çoğunluğunun oyuyla gündeme alınabilmesi imkanı mevcuttur. Konsey'de kararların toplantıya katılanların çoğunluğu ile alınması esası benimsenmiştir. Oyların eşitliği durumunda başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. Konsey'in almış olduğu kararlar tavsiye niteliğindedir.



Şekil 14: Toptancı Hal Konseyi'nin İşleyişi

Konsey'in ilk toplantısı, 11 Aralık 2014 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Bu toplantıda, sebze ve meyve ticaretinde fiyat oluşumunu olumsuz etkileyen faktörler ile sebze ve meyve ticaretinde kayıt dışılığın azaltılmasına ilişkin alınabilecek önlemlerle ilgili görüş alışverişinde bulunulmuş<sup>280</sup> ve bu konularda sekiz karar alınmıştır. Konsey'e ilişkin Bakanlıkça yapılan açıklamada, Toptancı Hal Konseyi'nde başta üreticilerin, komisyoncuların, tacirlerin ve tüketicilerin olmak üzere sektörde yer alan tüm paydaşların temsil edildiği, ilgili kamu kurum ve kuruluşları da Konsey'de yer aldığı; Konsey'in bu çok sesli yapısının, bir taraftan daha katılımcı ve etkin bir kamu yönetimi anlayışını ortaya koyduğu, diğer taraftan konuların etraflıca ele alınmasına, sorunlara ilişkin farklı çözüm önerilerinin ortaya konulmasına ve böylece ortak akla ulaşılmasına katkı sağlayacağı belirtilmiştir.<sup>281</sup>

## 2.2.2. Hal Hakem Heyeti

Hal hakem heyeti, ilk kez 1995 yılında “toptancı hal hakem kurulu” adıyla 552 sayılı Yaş Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında

<sup>280</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *1. Toptancı Hal Konseyi'nde Sebze ve Meyve Ticaretine Yönelik Kararlar Alındı*, <http://icticaret.gtb.gov.tr/1-toptanci-hal-konseyinde-sebze-ve-meyve-ticaretine-yonelik-kararlar-alindi> (Erişim Tarihi: 14.2.2015) .

<sup>281</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Sebze ve Meyve Ticaretinde İstisare Süreci Kurumsal Bir Yapı Kazanıyor*, <http://icticaret.gtb.gov.tr/sebze-ve-meyve-ticaretinde-istisare-sureci-kurumsal-bir-yapi-kazaniyor> (Erişim Tarihi: 14.12.2015).

Kanun Hükmünde Kararname<sup>282</sup> ile oluşturulmuştur. Toptancı hallerinde faaliyet gösteren kurul, hal müdürlüğü, komisyoncu, üretici, üretici birliği ve halden mal satın alanlar arasında çıkabilecek idari ve hukuki anlaşmazlıkları görüşerek çözümlemek üzere hal müdürlüğüne öneride bulunmaktaydı. Bununla birlikte, 1998 yılında yapılan bir değişiklikle kurul, doğrudan anlaşmazlıkları çözecek bir özellik kazanmıştır.<sup>283</sup> Bu dönemde kişiler, uyuşmazlık konusunu doğrudan heyete taşıyabileceği gibi, ilgili mahkemede dava açma yolunu da seçebilmekteydi. Kesinleşen heyet kararlarının ilgililerce yerine getirilmemesi durumunda yapılabilecek şey ise, heyet kararı ile birlikte yine ilgili mahkemede dava açmaktır.<sup>284</sup>

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un (Kanun) getirdiği yeni düzenleme ile birlikte toptancı hal hakem kurulları korunmuş, ancak yeniden yapılandırılmıştır. Bu kapsamda, hal hakem heyeti adını alan yeni yapının üyeleri ve kararları bağlamında da etkililiği değişmiştir. Toptancı halleri yerine il merkezlerinde oluşturulan hal hakem heyetleri, üreticiler ile meslek mensupları arasında veya meslek mensuplarının kendi aralarında Kanun'un uygulanmasıyla ilgili olarak ortaya çıkan uyuşmazlıklara çözüm bulmakla görevli ve yetkili kılınmıştır. Bu Kanun'un gerekçesinde, heyetlerde uyuşmazlık yaşaması muhtemel tüm kesimlerin temsilcilerine yer verildiği, hal hakem heyetlerinin yeniden yapılandırılması ve değeri elli bin Türk Lirasının altındaki uyuşmazlıklarda heyete başvurunun zorunlu hale getirilmesi ile anlaşmazlıkların kolay, hızlı ve düşük maliyetle çözümlenebilmesi ve mahkemelerin üzerindeki yüklerin azaltılmasının amaçlandığı belirtilmiştir.<sup>285</sup> Hal hakem heyetlerinin kuruluşu, görev ve yetkileri ile kararlarına ilişkin hususlar Hal Hakem Heyeti ve Toptancı Hal Konseyi Hakkında Yönetmelik<sup>286</sup> (Yönetmelik) ile düzenlenmiştir.

---

<sup>282</sup>R.G.: 27/6/1995-22326.

<sup>283</sup>11/6/1998 tarihli ve 4367 sayılı "Yaş Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun" ile yapılan düzenleme şu şekildedir: "Toptancı hallerde bu Kanun Hükmünde Kararname ile kendisine verilmiş bulunan görev ve yetkileri kullanmak, ortaya çıkan anlaşmazlıkları çözümlemek ve kendisine intikal eden konularda görüş bildirmek üzere bir hakem kurulu oluşturulur." Bu değişiklik ile hakem kurullarına, anlaşmazlıkları doğrudan çözümleyebilme yetkisi verilmiştir. R.G.: 14/6/1998 – 23372.

<sup>284</sup>7.5.2015 tarihli yüz yüze görüşme.

<sup>285</sup>Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0743.pdf>, s. 23. (Erişim Tarihi: 16.6.2015)

<sup>286</sup>R.G.: 11/7/2012-28350.

**Tablo 27: Temsil Edilen Kesimlere Göre Hal Hakem Heyeti Üyelerinin Sayısal Dağılımı**

| Eski KHK Dönemi        |               |         |             |        | 5957 sayılı Kanun Dönemi |         |             |         |
|------------------------|---------------|---------|-------------|--------|--------------------------|---------|-------------|---------|
|                        | Kamu Kuruluşu | STK'lar | Özel Sektör | Toplam | Kamu Kuruluşu            | STK'lar | Özel Sektör | Toplam  |
| <b>Kuruluş sayısı</b>  | 2             | 2       | 2           | 6      | 3                        | 4       | 3 (4)       | 10 (11) |
| <b>Temsilci sayısı</b> | 2             | 2       | 2           | 6      | 3                        | 4       | 3 (4)       | 10 (11) |

Hal hakem heyetleri başkan dahil 10 üyeden oluşmaktadır. Ticaret ve sanayi odalarının ayrı kurulduğu yerlerde her iki odadan da temsilci gelmesine yönelik düzenleme uyarınca, bu durumun olduğu illerde heyetin üye sayısı 11'e yükselmektedir. Heyetin yeni yapısında, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü, Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği, baro ve ilgili mühendis odasından (ziraat ya da gıda mühendisleri odası) da temsilciler yer almaktadır. Baro temsilcisinin heyetin yeni yapısında yer almasındaki amaç, bağlayıcı kararlar alabilen heyetlerin hukuki görüşlerinin güvenilir olmasının sağlanmasıdır.<sup>287</sup>

**Tablo 28: Temsil Edilen Kesimlere Göre Hal Hakem Heyeti Üyeleri**

| Kamu Kuruluşu Temsilcileri                                                                                                                             | STK Temsilcileri                                                                                                                         | Özel Sektör Temsilcileri                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•Ticaret İl Müdürlüğü/ Kaymakamlık</li> <li>•Belediye</li> <li>•Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Tüketici Örgütü</li> <li>•Baro</li> <li>•Ziraat Odası</li> <li>•İlgili Mühendis Odası</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Ticaret ve Sanayi Odası/ Ticaret Odası/Sanayi Odası</li> <li>•Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği</li> <li>•Komisyoncu ve/veya Tüccar Derneği</li> </ul> |

Üreticiler<sup>288</sup> ve meslek mensupları<sup>289</sup> arasında ya da meslek mensuplarının kendi aralarında yaşanan uyuşmazlıklarda hal hakem heyetleri görevlidir. Bunun yanında, toptancı hali yönetimi veya personelinin uygulamalarından ya da toptancı hallerinin ve pazar yerlerinin yönetim ve işleyişinden kaynaklanan uyuşmazlıklar da dahil olmak üzere, Kanun'daki idari para cezalarına yönelik olanlar dışındaki tüm uyuşmazlıklar

<sup>287</sup>7.5.2015 tarihli yüz yüze görüşme.

<sup>288</sup>Yönetmeliğe göre üreticiler, sebze ve meyveleri üreten kişileri ifade etmektedir.

<sup>289</sup>Yönetmeliğe göre meslek mensupları, sebze ve meyvelerin ticaretiyle iştigal eden ilgili meslek odalarına kayıtlı kişileri (komisyoncular, tüccarlar, pazarcılar ve perakendeciler) ifade etmektedir.

da heyetin görev ve yetkisi kapsamındadır. Yani, Kanun'da belirtilen fiilleri işleyen kişiye uygulanan idari para cezası heyetin görev ve yetkisi dışında olmasına rağmen, idari para cezasına konu fiile ilişkin taraflar arasında yaşanan uyuşmazlıklar heyetin görev ve yetkisi dahilindedir.

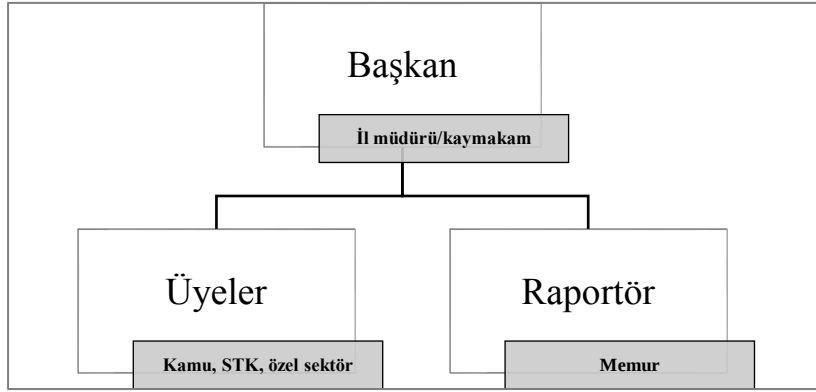
Hal hakem heyetinde; başkan, üyeler ve raportör olmak üzere üç organ mevcuttur. Kanun ve Yönetmelik gereğince heyetin başkanlığını, illerde ticaret il müdürü veya en az şube müdürü seviyesinde görevlendireceği bir müdürlük personeli, ilçelerde ise kaymakam veya görevlendireceği bir kamu görevlisi yürütmektedir. Öte yandan, Bakanlıkça Kanun tasarısının TBMM'ye sevk edilen halinde, heyetin başkanlığını, yine heyetin kendi üyeleri arasından seçilecek bir kişinin yapması öngörülmüştü.<sup>290</sup> Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu'nda Tasarıya ilişkin yapılan görüşmeler sonucunda kabul edilen metinde söz konusu hüküm bugünkü şekliyle değiştirilmiş,<sup>291</sup> böyle bir değişikliğe gidilmesinin nedeninin, heyetin merkezi idare ile bağının korunması olduğu ifade edilmiştir.<sup>292</sup> Başkanın heyetin işleyişine ilişkin en önemli yetkisi gündemi belirlemek ve heyeti olağanüstü toplantıya çağırmasıdır. Hakem heyeti üyeleri ise, görevlendirme veya seçilme usulü ile belirlendiğinden, görev süreleri iki yıl ile sınırlandırılmıştır. Görev süresi bitenlerin yeniden görevlendirilebilmesi veya seçilmesi mümkün olmakla birlikte, aynı hakem heyetinde üst üste en fazla iki dönem görev yapabilme yönünde bir sınırlama mevcuttur. Bunun yanında, heyetin çalışmalarına ve kararlarına esas olacak dosyaları hazırlamak ve uyuşmazlığa ilişkin raporu sunmak amacıyla heyette ticaret il müdürlüğünden ya da kaymakamlıktan en az bir asil ve bir yedek raportör görevlendirilmektedir. Raportör toplantılara katılmakla birlikte, oy kullanamamaktadır.

---

<sup>290</sup>“Hal hakem heyeti başkanlığı görevi üye tamsayısının salt çoğunluğuyla seçilen üye tarafından yürütülür.” Türkiye Büyük Millet Meclisi, *Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum, Tarım, Orman ve Köy İşleri ile Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonları Raporları*, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss471.pdf>, s. 49. (Erişim Tarihi: 16.6.2015)

<sup>291</sup>a.k, s. 26.

<sup>292</sup>7.5.2015 tarihli görüşme.



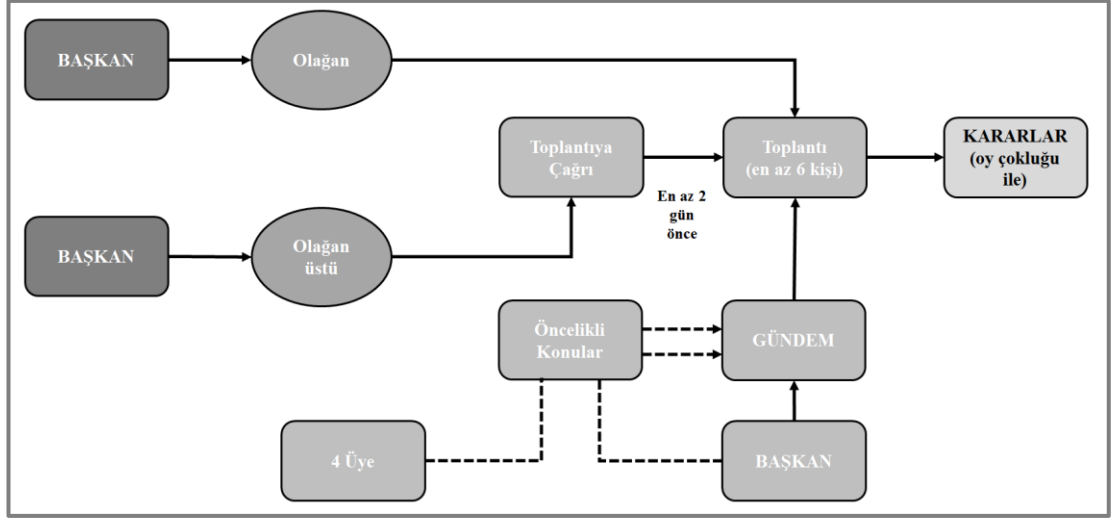
Şekil 15: Hal Hakem Heyeti'nin Organları

Belirli bir meblağın altındaki uyuşmazlıklar için mahkemeler yerine heyete başvurunun zorunlu kılınması, heyet açısından yeni Kanunla getirilen en önemli yeniliklerden birisidir. Her yıl yeniden değerlendirilme oranında artırılan bu meblağ, 2016 yılı için 65.123,56 TL olarak belirlenmiştir.<sup>293</sup> Artık ilgililer, söz konusu parasal sınırın altındaki uyuşmazlıkları için doğrudan mahkemeler yerine heyete başvurmaktadırlar. Bunun yanında, uyuşmazlığın değeri söz konusu meblağın üzerinde olsa bile, heyetin delil niteliğinde karar almasını isteyen kişiler de heyete başvuru yapabilmektedir. Heyete başvurmak isteyen kişilerin, uyuşmazlık konusunu içeren bir dilekçe ve ilgili belgeleri hakem heyetine vermeleri gerekmektedir. Tarafları ve konusu aynı olan uyuşmazlıklarla ilgili olarak farklı hakem heyetlerine ya da aynı hakem heyetine birden fazla başvuru yapması halinde, diğer taraf lehine derdestlik itirazında bulunma hakkı doğabilmektedir. Başvuruların Yönetmelik uyarınca dört ay içinde sonuçlandırılması gerekmektedir.

Kanun ve Yönetmelikte yer alan düzenlemeler gereğince heyet toplantılarını her ayın birinci ve on altıncı günü şeklindeki bir periyotta gerçekleştirmektedir. Toplantı tarihlerinin belirlenmesi ile birlikte, olağan toplantıların yapılması için heyet başkanının çağrısına ihtiyaç bulunmamaktadır. Yalnızca olağanüstü toplantılar üyelere iki gün önceden yazılı olarak bildirilmek kaydıyla heyet başkanının çağrısı üzerine yapılmaktadır. Gündemde görüşülecek uyuşmazlık konusu bulunmadığı takdirde toplantı yapılmamaktadır. Toplantılar, illerde il müdürlüğü, ilçelerde ise kaymakamlık binasında veya heyete tahsis edilecek uygun bir yerde yapılmaktadır. Her ilde en az

<sup>293</sup>5957 Sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 10 uncu Maddesinde Yer Alan Parasal Sınırların Artırılmasına İlişkin Tebliğ, R.G.: 29.12.2015-29577.

bir hal hakem heyetinin bulunması, özellikle heyetlerin üreticiler ve tüketiciler açısından ulaşılabilirliğini artırmaktadır. Toplantıda görüşülecek konular, toplantı başlamadan önce üyelere dağıtılacak bir gündem çerçevesinde belirlenmektedir. Bu belirleme, raportör tarafından yapılacak hazırlık üzerine heyet başkanı tarafından yapılmaktadır. İvedi olarak sonuçlandırılması gereken başvurular, başkanın ya da en az dört üyenin talebi üzerine öncelikle gündeme alınabilmektedir. Heyet toplantılarına tüm üyelerin katılım sağlaması gerekmektedir. Bu durum, ilgili kesimlerin heyette temsili açısından da önemlidir. Çünkü, üyenin temsil ettiği sektörde faaliyet gösteren birinin taraf olduğu bir toplantıya katılmaması durumunda karar söz konusu üyenin yokluğunda, taraflardan birinin öne sürdüğü hususlar yeterince değerlendirilmeden alınabilecektir. Ancak, üyeler, geçerli bir mazeretleri olması durumunda toplantılara katılmayabilmektedir. Üyeler, münhasıran kendileri, eşleri, ikinci derece dâhil kan veya kayın hısımları ve evlatlıkları ile bunların ortak veya üyesi oldukları tüzel kişiliklerini ilgilendiren işlere ilişkin gündem maddesi görüşülürken toplantılara katılamamakta ve oy kullanamamaktadır. Söz konusu kurala uygun hareket edilmemesi durumunda, bu gündem maddesine ilişkin alınan karar ve bu karar uyarınca yapılan işlemler hükümsüz kalacaktır. Heyet, kararlarını toplantıya katılanların yarısından bir fazlası ile almaktadır. Heyetin en az altı üye ile toplanması zorunlu olduğundan, karar yeter sayısı hiçbir şekilde dörtten az olamamaktadır. Ayrıca, üyeler çekimser oy kullanamamakta ve oyların eşitliği durumunda heyet başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. Toplantılarda görüşülen konulara ilişkin inceleme, raportörce hazırlanan rapor ve ilgili belgelerin yer aldığı dosya üzerinden yapılmaktadır. Ancak heyet, gerekli gördüğü hallerde uyuşmazlığın taraflarını dinleyebilmektedir. Bunun yanında, uyuşmazlığa ilişkin konularla sınırlı olmak kaydıyla heyet başkanı aracılığıyla ilgili kişi veya kuruluşlardan yazıyla bilgi ve belge istenebilmektedir.



Şekil 16: Hal Hakem Heyeti'nin İşleyişi

Heyetin kararları belirli bir parasal meblağın altı için bağlayıcı, üstü için ise delil niteliğindedir. Kanun gereği, heyetin 65.123,56 TL'nin altındaki uyuşmazlıklara ilişkin vereceği kararların doğrudan yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu kararlara karşı yalnızca asliye ticaret mahkemesine itiraz edilebilmektedir. Bu meblağın üstündeki uyuşmazlıklara ilişkin heyete yapılan başvurular sonucunda alınan kararlar ise bağlayıcı değildir. Yani, bu karar sonucunda taraflardan yine asliye ticaret mahkemesi nezdinde dava açabilmekte, bu karar ise mahkeme tarafından delil niteliğinde kabul edilmektedir. Yönetmelikte, hal hakem heyeti kararlarının, alındığı tarihten itibaren yedi gün içinde taraflara yazılı olarak bildirilmesi öngörülmüştür. Bu bildirimde, kararın tarihi, gerekçesi ve sonucu; değeri 65.123,56 TL'nin altındaki verilen kararlara ilişkin bildirimde ise bunların yanı sıra itirazın süresi ve itiraz mercii de belirtilmektedir. Ayrıca, kararlara ilişkin Bakanlıkça uygun görülen bilgilerin uygun vasıtalarla ilan edilebileceği ve Hal Kayıt Sistemi<sup>294</sup> üzerinden herkes tarafından da incelenebileceği belirtilmiştir. Ancak, heyet kararlarının Hal Kayıt Sistemi'nde yayınlanması uygulaması henüz başlamamıştır.

<sup>294</sup>Sebze ve meyvelerin cinsine, miktarına, fiyatına, alıcı ve satıcısına ilişkin bilgiler ile GTB tarafından gerekli görülecek diğer hususları elektronik ortamda tutmak, izlenmek, duyurmak, meslek mensuplarını kayıt altına almak, bunlara yönelik veri tabanını oluşturmak, toptancı halleri arasında ortak bilgi paylaşımını ve iletişimi sağlamak amacıyla, GTB bünyesinde elektronik ortamda tutulan merkezi kayıt sistemi.

### 2.3. Esnaf ve Sanatkârlara Yönelik Yönetişim Mekanizmaları

Esnaf ve sanatkârlar, kazançları ve sermayeleri ile tacirlerden ayrılmaktadır. 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu’nda<sup>295</sup> esnaf ve sanatkar; “ister gezici ister sabit bir mekânda bulunsun, Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulunca belirlenen esnaf ve sanatkâr meslek kollarına dahil olup, ekonomik faaliyetini sermayesi ile birlikte bedenî çalışmasına dayandıran ve kazancı tacir veya sanayici niteliğini kazandırmayacak miktarda olan, basit usulde vergilendirilenler ve işletme hesabı esasına göre deftere tabi olanlar ile vergiden muaf bulunan meslek ve sanat sahibi kimseler” olarak tanımlanmaktadır.<sup>296</sup> Esnaf ve sanatkârlara yönelik olarak Esnaf ve Sanatkârlar Şurası ve Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu olmak üzere iki adet yönetimci yapı mevcuttur.

#### 2.3.1. Esnaf ve Sanatkârlar Şurası

Esnaf ve Sanatkârlar Şurası, esnaf ve sanatkârlara ilişkin ülke düzeyindeki politikaların belirlenmesi, bu konudaki sorunların tespiti ve çözüm yollarının araştırılması, Bakanlıkça alınacak hukukî ve idarî tedbirlerin ilgili kurum, kuruluş ve meslek gruplarının katılımı ile oluşturulması amacıyla oluşturulmuş bir danışma organıdır. Şura ilk olarak, 3-5 Aralık 1990 tarihinde Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu ve ilgili Devlet Bakanlığının işbirliği ile toplanmıştır.<sup>297</sup> Dönemin Devlet Bakanı, ilk defa 1982 Anayasası ile devletin esnaf ve sanatkârı koruyucu tedbirleri alacağı yönünde hüküm getirildiğini, ülke sanayisinin temelinde üretici ve yaratıcı unsur olarak esnaf ve sanatkâr kesiminin yer aldığını ve imkânları kısıtlı olan bu kesimin yapmak istediği hamlelere imkân verecek desteği sunma görevinin devlete ait olduğunu belirtmiştir.<sup>298</sup> Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un<sup>299</sup> 28. maddesine 1993 yılında, “Esnaf ve sanatkarlara ilişkin ülke

<sup>295</sup>R.G.: 21/6/2005-25852.

<sup>296</sup>5362 sayılı Kanun md. 3.

<sup>297</sup>Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu, *Şura Kararları Hakkındaki 11.01.1995 tarihli ve 10 numaralı Genelge*, <http://www.tesk.org.tr/tr/mevzuat/95/95010.php> (Erişim Tarihi: 3.3.2015)

<sup>298</sup><http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1990/12/03> (Erişim Tarihi: 3.3.2014)

<sup>299</sup>R.G.: 08/01/1985-3143.

düzeyindeki politikaların belirlenmesi, bu konudaki sorunların tespit ve çözüm yollarının araştırılması, Bakanlıkça alınacak hukuki ve idari tedbirlerin ilgili kurum, kuruluş ve meslek gruplarının katılımı ile oluşturulması amacıyla, Bakan tarafından Esnaf ve Sanatkarlar Şurası toplantıya çağrılır.” hükmü eklenerek Şura, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın görev ve hizmet alanına dahil edilmiştir.<sup>300</sup> 1994 yılında Esnaf ve Sanatkarlar Şurası Yönetmeliği<sup>301</sup> yayımlanarak, Şura’ya ilişkin ilk detaylı mevzuat düzenlemesi yapılmıştır. 2. Esnaf ve Sanatkarlar Şurası, anılan Yönetmeliğin yayımlanması ile birlikte, 18-19 Kasım 1994 tarihinde toplanmıştır. Şura’ya, 17 komisyon tarafından hazırlanan raporlar sunulmuş ve Şura Genel Kurulunda görüşülen bu raporlar 285 Şura kararına bağlanmıştır.<sup>302</sup> Esnaf ve sanatkarların ekonomik durumları ile ilgili önemli görevleri bulunan Şura’nın toplanmasında 1990-1994 yılları arasındaki gecikme, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın görev alanına dahil edilmesiyle de giderilememiştir. Bunun başlıca sebebi, Yönetmelikte Şuranın toplanması için belli bir tarih veya toplanma sıklığı belirlenmemesidir. Yönetmelikte, Bakanlıkça tespit edilecek yer ve zamanda toplanacağı belirtilen Şura, üçüncü toplantısını ancak 1998 yılında yapabilmıştır.<sup>303</sup> 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname<sup>304</sup> ile, Esnaf ve Sanatkarlar Şurası, GTB’nin görev alanına dahil edilmiştir. Şura’nın oluşumu, organları, görevleri ile çalışma usul ve esasları yeniden hazırlanan Esnaf ve Sanatkarlar Şurası Yönetmeliği (Yönetmelik) çerçevesinde düzenlenmiştir.<sup>305</sup> Bu kapsamda, 4. Şura toplantısı 26-27 Kasım 2014 tarihinde yapılmıştır. Başkan dahil 67 kişiden oluşan Şurada, kamu kuruluşu temsilcilerinin sayısı, STK ve özel sektör temsilcilerinden fazladır.

**Tablo 29: Temsil Edilen Kesimlere Göre Esnaf ve Sanatkarlar Şurası Üyelerinin Sayısal Dağılımı**

|                        | <b>Kamu Kuruluşu</b> | <b>STK’lar</b> | <b>Özel Sektör</b> | <b>Toplam</b> |
|------------------------|----------------------|----------------|--------------------|---------------|
| <b>Kuruluş sayısı</b>  | 29                   | 3              | 8                  | 40            |
| <b>Temsilci sayısı</b> | 39                   | 5              | 23                 | 67            |

<sup>300</sup>10/8/1993 tarihli ve 494 sayılı KHK.

<sup>301</sup>R.G.:18/11/1994-22115.

<sup>302</sup>Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, *Şura Kararları Hakkındaki 11.01.1995 tarihli ve 10 numaralı Genelge*, <http://www.tesk.org.tr/tr/mevzuat/95/95010.php> (Erişim Tarihi: 3.3.2015)

<sup>303</sup><http://www.haberler.com/esnaf-ve-sanatkarlar-icin-ilk-eylem-plani-hazir-4461689-haberi/> (Erişim Tarihi: 3.3.2015).

<sup>304</sup>R.G.: 8/6/2011-27958 (Mükerrer)

<sup>305</sup>R.G.: 29/6/2012-28338.

**Tablo 30: Temsil Edilen Kesimlere Göre Esnaf ve Sanatkarlar Şurası Üyeleri**

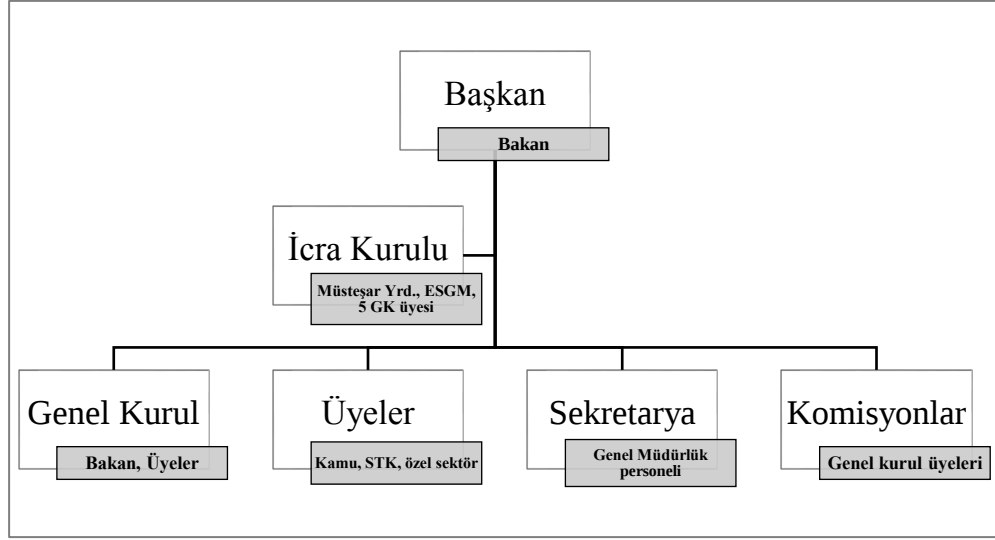
| <b>Kamu Kuruluşu<br/>Temsilcileri</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>STK Temsilcileri</b>                                                                                                                                                                                                                             | <b>Özel Sektör<br/>Temsilcileri</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>•Gümrük ve Ticaret Bakanlığı</li><li>•Başbakanlık</li><li>•Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı</li><li>•Avrupa Birliği Bakanlığı</li><li>•Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı</li><li>•Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı</li><li>•Çevre ve Şehircilik Bakanlığı</li><li>•Ekonomi Bakanlığı</li><li>•Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı</li><li>•İçişleri Bakanlığı</li><li>•Kalkınma Bakanlığı</li><li>•Kültür ve Turizm Bakanlığı</li><li>•Maliye Bakanlığı</li><li>•Milli Eğitim Bakanlığı</li><li>•Sağlık Bakanlığı</li><li>•Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı</li><li>•Hazine Müsteşarlığı</li><li>•Yükseköğretim Kurulu</li><li>•Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı</li><li>•Kamu İhale Kurumu</li><li>•Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu</li><li>•Türk Standartları Enstitüsü</li><li>•Türk Patent Enstitüsü</li><li>•Sosyal Güvenlik Kurumu</li><li>•Mesleki Yeterlilik Kurumu</li><li>•Türkiye İş Kurumu</li><li>•Türkiye İstatistik Kurumu</li><li>•Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri</li><li>•Türkiye Halk Bankası</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>•Türkiye Ziraat Odaları Birliği</li><li>•Üniversite</li><li>•Diğer (Esnaf ve sanatkarlar alanlarında uzmanlık ve kariyere sahip olan kişilerden, Bakan tarafından üniversiteler dışında seçilenler)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>•Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği</li><li>•Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu</li><li>•Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Kredi ve Kefalet Kooperatifleri Birlikleri Merkez Birliği</li><li>•Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Federasyonları</li><li>•Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birlikleri</li><li>•Türkiye Bankalar Birliği</li><li>•Ülke genelinde en fazla üyeye sahip Esnaf ve Sanatkar Derneği</li><li>•Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği</li></ul> |

Başkan, genel kurul, icra kurulu, üyeler, sekreteryaya ve komisyonlar olmak üzere Şura'nın altı organı mevcuttur. Yönetmelik gereğince Şura'nın başkanlığı Bakan tarafından yürütülmektedir. Başkanın, Şura'nın işleyişine ilişkin en önemli görevi gündemi tespit etmektir. Öte yandan, aşağıda açıklanacağı üzere, üyelerin

çoğunluğunun gündeme madde ekletme imkânı bulunmaktadır. Şura'nın karar organı olan ve Şura üyelerinden oluşan genel kurulun iki yılda bir Kasım ayında toplanması esası benimsenmiştir. Şura'nın yürütme organı ise, yeni düzenleme ile ilk kez oluşturulan icra kuruludur. Genel kurulca alınan kararların uygulayıcısı olması öngörülen kurulun başkanı, Müsteşar Yardımcısıdır. İcra kurulu başkanının katılmadığı toplantılara Esnaf ve Sanatkârlar Genel Müdürü başkanlık etmektedir. İcra kurulu yedi üyeden oluşmaktadır. Müsteşar yardımcısı ve Esnaf ve Sanatkârlar Genel Müdürü kurulun doğal üyeleridir. Diğer beş üye, genel kurulca üyeler arasından iki yıl için seçilmektedir. İcra kurulu toplantılarının altı ayda bir yapılması öngörülmüştür. Bunun yanında, icra kurulu başkanının, gerekli gördüğü hallerde İcra Kurulunu toplantıya çağırabilme imkânı mevcuttur. Genel kurul, icra kurulunun teklifi üzerine esnaf ve sanatkârlara ilişkin ülke düzeyindeki politikaların etkin bir biçimde belirlenmesi, yürütülmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesi amaçları doğrultusunda komisyonlar kurabilmektedir. Komisyon üyeleri, genel kurul tarafından seçilmektedir. Komisyon kurulduktan sonra, kendi üyeleri arasından bir başkan ve bir başkan vekili seçmesi gerekmektedir. Komisyonlar, belirlenen sürede hazırlayacakları raporları değerlendirilmek üzere icra kuruluna sunmakla görevlidir. Komisyonların çalışma usul ve esasları, icra kurulu ile komisyon başkanları tarafından belirlenmektedir. Yapılan çalışmalarla ilgili toplantı sonuçları tutanakla tespit edilmekte, tutanaklar ve düzenlenen raporlar, Esnaf ve Sanatkârlar Genel Müdürlüğüne yürütülen sekreteryaya sunulmaktadır. 4. Esnaf ve Sanatkârlar Şurası toplantısında ele alınacak hususlara ilişkin, mevzuat, kredi ve finansman, vergi ve sosyal güvenlik, mesleki eğitim ve yenilikçilik konularında çalışma grupları kurulmuştur. Bu başlıklar çerçevesinde çalışma gruplarınca hazırlanan öneriler değerlendirilmek üzere Şura'ya sunulmuş ve bu öneriler Şura kararı olarak da kabul edilmiştir.<sup>306</sup>

---

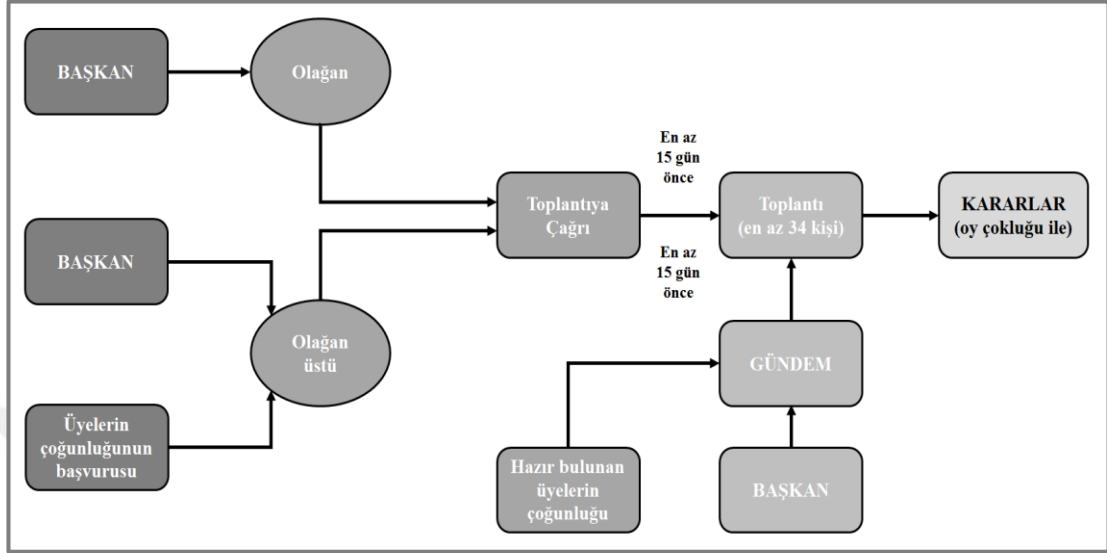
<sup>306</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı,  
<http://esnaf.gtb.gov.tr/data/546b2c27f293702e241ebc8d/%C5%9Fura%20kararlar%C4%B1.pdf>,  
<http://esnaf.gtb.gov.tr/haberler/4-esnaf-ve-sanatkarlar-surasi-kararlari-aciklandi> (Erişim: 9.7.2015).



Şekil 17: Esnaf ve Sanatkarlar Şurası'nın Organları

Yönetmelikte, Şura'nın karar organı olan genel kurulun, başkanın yanı sıra üyelerinin çoğunluğunun başvurusu üzerine olağanüstü olarak da toplanabileceği belirtilmiştir. Üye tam sayısının çoğunluğu ile yapılması öngörülen genel kurul toplantılarının gündemi, icra kurulu ile çalışma grubu ve komisyon başkanlarından gelen bilgi ve görüşler değerlendirilerek, başkan tarafından belirlenmektedir. Toplantıda hazır bulunan üyelerin çoğunluğu tarafından görüşülmesi yazılı olarak istenen konuların ise gündeme alınması zorunludur. Genel kurulda kararlar, toplantıya katılanların çoğunluğu ile alınmaktadır. Oyların eşitliği halinde, başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılmaktadır. Ayrıca, oy kullanma hakkından yoksun olarak, toplantılara gündeme göre Bakanlık birimlerinden belirlenecek yetkililer ile Başkanın davetiyle kamu veya özel sektörden kişilerin de katılabilmesi mümkündür. Böylece, Şura üyesi olmayan kurumların da görüşlerini bu platformda dile getirmesine olanak sağlanmıştır. İcra kurulunun toplanması için ise herhangi bir çağrı mekanizması öngörülmemiştir. İcra kurulunun, her altı ayda bir olağan toplantılarını gerçekleştirmesi gerekmektedir. Bunun yanında, icra kurulu başkanı, gerekli gördüğü hallerde icra kurulunu toplantıya çağırabilmektedir. Üyelerin ise, genel kurulda olduğu gibi icra kurulunu toplantıya çağırma yetkileri bulunmamaktadır. İcra kurulunun gündemi, genel kurul gündemi esas alınarak belirlenmektedir. İcra kurulu üyelerinin çoğunluğunun kararıyla gündeme eklenmesi istenen maddeler, icra kurulu başkanı tarafından öncelikleri değerlendirilerek gündeme dâhil edilmektedir. Üye tam sayısının çoğunluğu ile toplanan ve toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alan

icra kurulunda oyların eşitliği halinde, icra kurulu başkanının bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılmaktadır.



Şekil 18: Esnaf ve Sanatkarlar Şurası'nın İşleyişi

Esnaf ve Sanatkarlar Şurası'nın son toplantısı, 26-27 Kasım 2014 tarihinde yapılmıştır. On altı yıl aradan sonra yeniden yapılan Şura toplantısının, ilgili mevzuatla belirlenen iki yıllık dönemlerde gerçekleştirileceği, 67 kişiyle yenilenen genel kurulun, Başbakanlık ve bakanlık müsteşarları, başkanlık düzeyinde kurumların başkanları, meslek örgütlerinin temsilcileri, akademisyenler olmak üzere çok geniş bir yelpazeden oluştuğu ifade edilmiştir.<sup>307</sup>

Esnaf ve Sanatkarlar Şurası ile ilgili yapılan açıklamalarda devletin düzenleyici rolü, esnaf ve sanatkarlar örneğinde kendini göstermektedir:

“...Dolayısıyla onu (*esnafı*) korumamız gerekiyor. Eğer onu bu acımasız rekabetle, küresel orijinle esas itibari ile karşı karşıya bırakırsanız ayakta kalma şansı yok. Keza çok büyük bir güce sahip, gittikçe büyüyen sermaye birikimi nedeniyle büyüyen organizmalara karşı şirketler ya da başka yapılanmalara karşı eşit şartlarda bırakırsanız yine koruyamazsınız kalır dolayısı ile onlara mutlaka destek verilmesi gerekiyor. Destek vermemiz gerekiyor.”<sup>308</sup>

<sup>307</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Cumhurbaşkanı Erdoğan'dan Şura'da Esnafa Müjde*, <http://www.gtb.gov.tr/haberler/cumhurbaskani-erdogandan-surada-esnafa-mujde> (Erişim Tarihi: 28.11.2015).

<sup>308</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Gümrük ve Ticaret Bakanı Nurettin Canikli, TRT Haber'in Canlı Yayın Konuşu Oldu*, <http://www.gtb.gov.tr/haberler/gumruk-ve-ticaret-bakani-nurettin-canikli-trt-haberin-canli-yayin-konugu-oldu> (Erişim Tarihi: 28.11.2015).

### 2.3.2. Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu

Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu ilk olarak, 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu'nda<sup>309</sup> (Eski Kanun) 1983 yılında yapılan değişiklik ile kurulmuştur. Bu dönemde Kurul, tamamen kamu kuruluşu temsilcilerinden oluşmaktaydı.<sup>310</sup> Kurulun çalışmalarında, Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği ile Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu'nun görüşlerini alması esası benimsenmişti. Kurul, 507 sayılı Kanunu kaldıran 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu (Yeni Kanun) ile yeniden yapılandırılmıştır. Kurul'un çalışma usul ve esasları, bu Kanuna dayanarak çıkarılan Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu Yönetmeliği<sup>311</sup> (Yönetmelik) ile düzenlenmiştir.

**Tablo 31: Temsil edilen kesimlere göre Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu Üyelerinin Sayısal Dağılımı**

| Eski Kanun Dönemi |               |         |             |        | Yeni Kanun Dönemi |         |             |        |
|-------------------|---------------|---------|-------------|--------|-------------------|---------|-------------|--------|
|                   | Kamu Kuruluşu | STK'lar | Özel Sektör | Toplam | Kamu Kuruluşu     | STK'lar | Özel Sektör | Toplam |
| Kuruluş sayısı    | 7             | 0       | 0           | 7      | 5                 | 0       | 2           | 7      |
| Temsilci sayısı   | 8             | 0       | 0           | 8      | 6                 | 0       | 2           | 8      |

Kurulda, kamu kuruluşlarının yanı sıra meslek üst kuruluşları da yer almaktadır. Başkan dahil 8 kişiden oluşan Kurul'da özel sektörü temsil eden iki üye bulunmaktadır.

<sup>309</sup>R.G.: 1/8/1964-11769.

<sup>310</sup>507 sayılı Kanunun 6. maddesi uyarınca Kurul; Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müsteşar veya Müsteşar Yardımcısının başkanlığında Sanayi ve Ticaret, Maliye ve Gümrük, Milli Eğitim, Gençlik ve Spor ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlıklarının ilgili genel müdürleri ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Türkiye Halk Bankası Genel Müdürlüğü'nün birer temsilcisinden oluşmaktaydı.

<sup>311</sup>R.G.:16/9/2005-25938.

**Tablo 32: Temsil Edilen Kesimlere Göre Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu Üyeleri**

| <b>Kamu Kuruluşu<br/>Temsilcileri</b>                                                                                                                                                                            | <b>STK Temsilcileri</b>                             | <b>Özel Sektör<br/>Temsilcileri</b>                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>•Gümrük ve Ticaret Bakanlığı</li><li>•Maliye Bakanlığı</li><li>•Milli Eğitim Bakanlığı</li><li>•Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı</li><li>•Kalkınma Bakanlığı</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• -</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>•Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği</li><li>•Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu</li></ul> |

**Tablo 33: Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu’nun Görevleri**

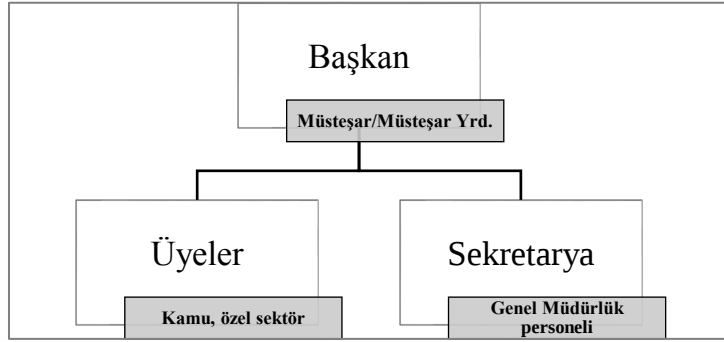
|          |                                                                                                                            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1</b> | Esnaf ve sanatkâr meslek kollarını belirlemek                                                                              |
| <b>2</b> | Yıllık gayri safi gelirleri ve bölgelerin özelliklerine göre esnaf ve sanatkârlar ile tacir ve sanayicinin ayrımını yapmak |
| <b>3</b> | Türk Ticaret Kanunu gereğince Bakanlar Kurulunca çıkarılması öngörülen kararname taslağını hazırlayarak GTB’ye sunmak      |

Kurul, meslek kollarını Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu Kararı<sup>312</sup> ile belirlemiştir. Kararda, “İmalat ve Tamiratla İlgili Meslek Kolları” ve “Hizmetle İlgili Meslek Kolları” başlıkları altında 491 adet meslek kolu tespit edilmiştir. Ayrıca, meslek kolları listesinde yer alıp da; üretimle iştigal etmekle beraber, 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu’nun 5. maddesindeki “sanayici” tanımının kapsamına girenler ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 17. maddesinin ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu’nun 3. maddesinin (a) bendinin dışında kalanların esnaf ve sanatkâr sayılamayacağı da karara bağlanmıştır. Kurul, esnaf ve sanatkâr ile tacir ve sanayici ayrımına ilişkin görevini ise, diğer görevi olan Bakanlar Kurulu’nca çıkarılması öngörülen karar taslağını hazırlayıp GTB’ye sunarak yapmaktadır.

Başkan, üyeler ve sekreteryaya olmak üzere Kurul’un üç organı mevcuttur. Kurul’un başkanlığı Müsteşar veya ilgili Müsteşar Yardımcısı tarafından yürütülmektedir. Başkanın görevleri, kurula başkanlık etmek ve kurulu toplantıya çağırmasıdır. Kurul; 5 adedi kamu, 2 adedi özel sektör olmak üzere 7 kuruluşun gönderdiği toplam 8 temsilciden oluşmaktadır. Kurul’un üye yapısında en dikkat

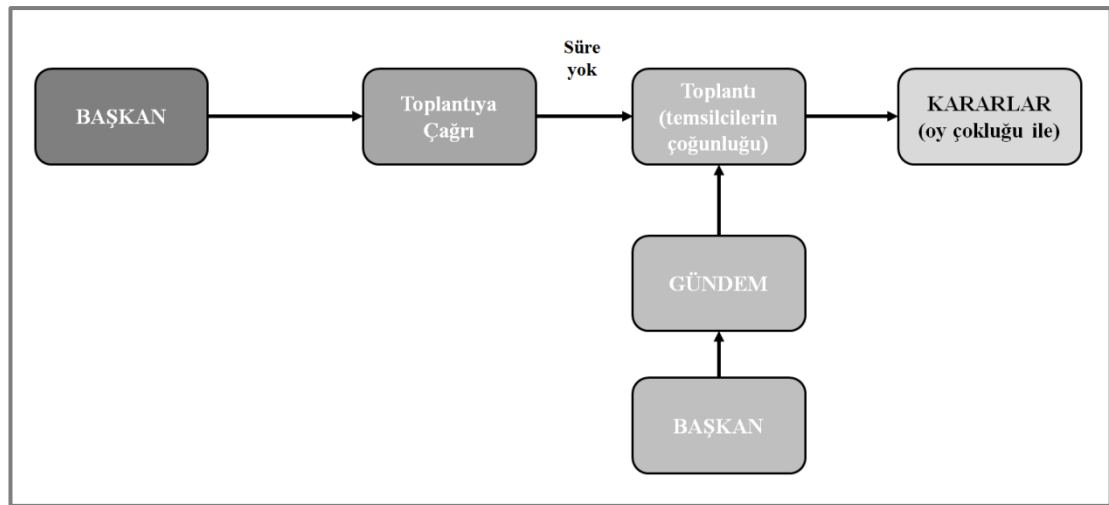
<sup>312</sup>R.G.:13/06/2007-26551.

çekici olan, kamu kuruluşu temsilcilerinin sayısının özel sektör temsilcilerinin sayısından fazla olmasıdır. Kurulun sekretarya hizmetleri ise, Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğüne yürütülmektedir.



Şekil 19: Esnaf ve Sanatkar ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu'nun Organları

Belirli bir toplanma sıklığı öngörülmeyen Kurul, başkanın çağrısı üzerine toplanmaktadır. Bunun yanında, belirli bir sayıdaki Kurul üyesine, Kurul'u toplantıya çağırma hakkı tanınmamıştır. Kurul'un gündemi de, yine başkan tarafından belirlenmektedir. Üyelerin gündeme madde eklenmesini isteme gibi bir hakları bulunmamaktadır. Kurul, temsilcilerin çoğunluğu ile toplanmakta ve mevcut üyelerin çoğunluğu ile karar vermektedir. Oylarda eşitlik olduğu takdirde, başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılmaktadır. Kurul'un aldığı kararlar, Resmi Gazete'de yayımlanarak ilan edilmekte ve ilgili kurum ve kuruluşları bağlamaktadır.



Şekil 20: Esnaf ve Sanatkar ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu'nun İşleyişi

## 2.4. Ortak Bir Yönetişimci Yapı: Gümrük ve Ticaret Konseyi

Gümrük ve Ticaret Konseyi, ilk kez 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında KHK ile oluşturulmuştur. Konsey, gümrük ve ticaret politikalarına, ekonomik sistemdeki tüm aktörlerin ortak katılımı ve işbirliği temelinde, objektif esaslara göre yön vermeye katkı sağlayan bir danışma organıdır.<sup>313</sup> Gümrük ve Ticaret Konseyi, gümrük ve ticaret alanında faaliyet gösteren sektörlerin temsil edilme imkânına kavuşmasını,<sup>314</sup> bu çerçevede ticaret dünyasının, sanayi dünyasının, bu alanla ilgili sivil oluşumlu yapıların temsilcilerinin Konsey’de yer almasını ve burada oluşturulacak önerilerin bağlayıcı düzenlemelere dönüştürülmesini<sup>315</sup> amaçlayan bir mekanizmadır. Çalışmalarında uluslararası gelişmeleri, dünya ticaretindeki eğilimleri ve ülke koşullarını gözetmesi öngörülen Konsey’in, katılımcılığa ve ortak akla dayanan uzlaşmayı esas alması, değişimi ve yenilikleri öngörerek, sonuç odaklı, analizlere dayalı çalışma kültürünü benimsemesi beklenmektedir.<sup>316</sup> Konsey’in oluşumu, üyelerin seçimi, görevlendirilmesi ve görev süreleri ile çalışma usul ve esasları Gümrük ve Ticaret Konseyi Yönetmeliği<sup>317</sup> (Yönetmelik) ile belirlenmiştir. Yönetmelikte, yılda bir kez toplanacağı belirtilen Konsey ilk genel kurul toplantısını 13 Mayıs 2015 tarihinde gerçekleştirmiştir. Toplantıda, Konsey’in yönetimci özü;

“2023 hedeflerimiz ve daha güçlü bir Türkiye doğrultusunda, Bakanlık olarak sivil toplum örgütlerini de içine alan, tüm paydaşlara kucak açan bir konsey organize ettik. Gümrük ve Ticaret Konseyi, Türkiye’nin vizyonuna büyük katkı sağlayacak. Bu ilk konseyimiz için bir slogan belirledik: Türkiye’nin Ticaret Vizyonu. Bu iddialı ifadenin sadece slogan olarak kalmasını istemiyoruz. Gerçekten de Dünya’yı yakalamak ve geride bırakmak, öncü olmak için iyi yönetişimin önemine inanıyoruz.”

şeklinde ifade edilmiştir.<sup>318</sup>

<sup>313</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *2015 yılı Performans Programı*, Ankara 2015, s. 49.

<sup>314</sup>Adalet ve Kalkınma Partisi, *Gümrük ve Ticaret Konseyi Oluşturulacak*, <http://www.akparti.org.tr/site/haberler/gumruk-ve-ticaret-konseyi-olusturulacak/13517> (Erişim Tarihi: 10.9.2015).

<sup>315</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Bakan Yazıcı İzmit Gümrük Müdürlüğü’nün Açılışını Yaptı*, <http://www.gtb.gov.tr/haberler/bakan-yazici-izmit-gumruk-mudurlugunun-acilisini-yapti> (Erişim Tarihi: 10.9.2015).

<sup>316</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *2015 yılı Performans Programı*, Ankara 2015, s. 49.

<sup>317</sup>R.G.: 22/6/2012-28331.

<sup>318</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Gümrük ve Ticaret Konseyi Genel Kurulu Toplandı*, <http://strateji.gtb.gov.tr/haberler/gumruk-ve-ticaret-konseyi-genel-kurulu-toplandi> (Erişim Tarihi: 9.7.2015).

Konsey'in Yönetmelikle belirlenmiş olan görevleri, araştırma yapma, öneride bulunma, mevzuat hazırlama ve bilgilendirme olmak üzere dört ana başlıkta toplanabilecektir:

**Tablo 34: Gümrük ve Ticaret Konseyi'nin Görevleri**

| <b>Araştırma<br/>Yapma</b>                                                                                                                                                                       | <b>Öneride Bulunma</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>Mevzuat<br/>Hazırlama</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Bilgilendirme</b>                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gümrük ve ticaret konularında kanun teklif ve tasarıları ile diğer düzenleyici işlemlere ilişkin olarak Bakanlığın isteği üzerine çalışma, araştırma ve incelemelerde bulunarak görüş bildirmek. | Gümrük ve ticaret alanında yapacağı araştırma, çalışma ve eylemler ile toplumun çeşitli kesimleri ve bu konuda politika belirleyen diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyon içerisinde, uluslararası gelişmeleri izleyen ve değerlendiren, esnek ve hızlı karar alabilen, amaç ve sonuçlara odaklanmış, adil, verimliliği esas alan etkin bir gümrük ve ticaret sisteminin oluşturulmasına katkı yapmak üzere, gerekli strateji ve politikaları objektif esaslara göre belirleyerek görüş ve öneri sunmak. | Gümrük ve ticaret alanında hizmet kalitesini yükseltmek ve piyasa düzenine zarar verici unsurlarla mücadele stratejisi oluşturmak üzere, Bakanlığın görev alanına giren faaliyetlerin etkinleştirilmesiyle ilgili görüş ve önerilerde bulunmak ve bu öneriler doğrultusunda taslak mevzuat metinleri hazırlamak. | Sistemde aksayan ve uygulamada sorun oluşturan konularda toplumun çeşitli kesimlerinin beklentilerini de tespit etmek suretiyle çözüm önerileri getirmek ve bunları ilgili kurum ve kuruluşlara bildirmek. |
|                                                                                                                                                                                                  | Talep edildiği takdirde TBMM'nin ilgili komisyonlarında görüş bildirmek.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Yukarıdaki bentlerde belirtilen konularla ilgili olarak yapılan çalışmaları izlemek, sonuçlarını değerlendirmek, kamuoyunu bilgilendirmek ve gerektiği takdirde yayımlanmasını temin etmek.                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                            |
|                                                                                                                                                                                                  | Gümrük ve ticaret mevzuatı ile politikalarına ilişkin güncel ulusal ve uluslararası gelişmeleri izleyerek, belirlenen amaçlara uygun bir gümrük ve ticaret politikası oluşturulması için önerilerde bulunmak.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                            |

Konsey'in üye yapısına ilişkin 2014 yılında Yönetmelik'te önemli değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu değişiklikten önce Konsey, 36'sı kamu kuruluşlarını, 5'i sivil toplum kuruluşlarını ve 30'u özel sektörü temsil eden üyeler ile Bakanın gümrük ve ticaret alanında tecrübeye sahip kişiler arasından seçeceği 8 kişi -4'ünün üniversitelerden seçilmesi zorunlu- olmak üzere toplam 79 kişiden oluşması öngörülmüştü. Bu haliyle, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını temsil eden üyeler ile Bakanın seçtiği üyelerin toplam sayısı, kamu kuruluşlarını temsil eden üyelerin sayısından fazlaydı. Ancak, Konsey ilk toplantısını gerçekleştirmeden önce yapılan söz konusu değişiklik ile, Konseyde özel sektörü temsilen yer alan bazı kuruluşlar üyelikten çıkarılmış ya da daha az sayıda üye ile temsil edilir duruma gelmişlerdir.<sup>319</sup> Ayrıca, Bakanın belirleyeceği 8 kişiden 4'ünün üniversitelerden seçilmesi kuralı da kaldırılmıştır. Yeni haliyle 65 üyeden oluşan Konsey'de kamu kuruluşları 36 kişi ile temsil edilerek, diğer kesimlerin oldukça üstünde bir üye sayısına sahiptir.

**Tablo 35: Temsil Edilen Kesimlere Göre Gümrük ve Ticaret Konseyi Üyelerinin Sayısal Dağılımı**

|                        | Konseyin İlk Kez Oluşturulduğu Dönemdeki Üye Yapısı |     |             |        |        | Konseyin İlk Kez Toplandığı Dönemdeki Üye Yapısı |     |             |        |        |
|------------------------|-----------------------------------------------------|-----|-------------|--------|--------|--------------------------------------------------|-----|-------------|--------|--------|
|                        | Kamu Kuruluşu                                       | STK | Özel Sektör | Diğer* | Toplam | Kamu Kuruluşu                                    | STK | Özel Sektör | Diğer* | Toplam |
| <b>Kuruluş sayısı</b>  | 23                                                  | 5   | 30          | 8      | 67     | 23                                               | 5   | 16          | 8      | 52     |
| <b>Temsilci sayısı</b> | 36                                                  | 5   | 30          | 8      | 79     | 36                                               | 5   | 16          | 8      | 65     |

\* Bakan tarafından, gümrük veya ticaret alanlarında tecrübeye sahip kişiler arasından seçilir.

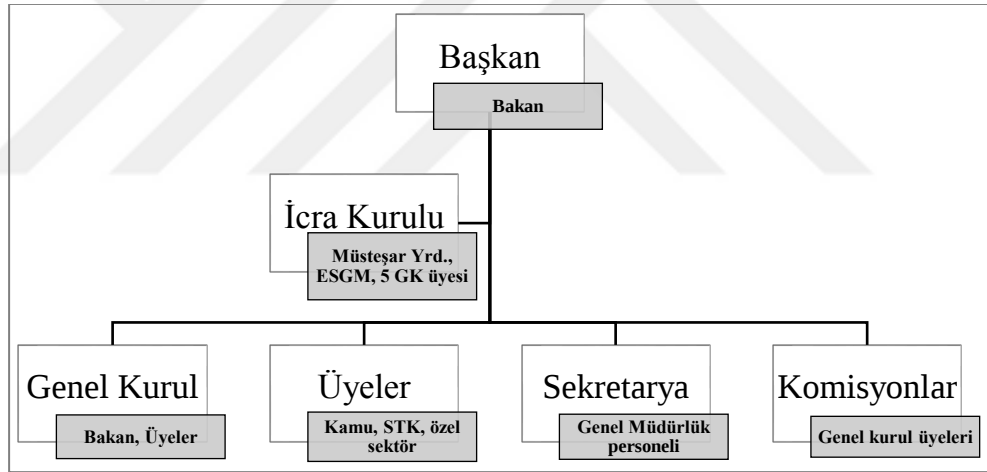
<sup>319</sup>Bu kapsamda, Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (DEİK), Ticaret ve Sanayi Odası Konseyi, Ticaret Odası Konseyi, Sanayi Odası Konseyi, Deniz Ticaret Odası Konseyi, Borsa Konseyi, Türkiye İşadamları ve Sanayiciler Konfederasyonu (TUSKON), Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu (TÜRKONFED), Türkiye Dış Ticaret Derneği (TÜRKTRADE) ve Türkiye Mühendisler Birliği (TMB) üyelikten çıkarılmış; İstanbul, İzmir, Bursa, Mersin ve Ankara Gümrük Müşavirleri Dernekleri'nden birer temsilci katılması yönündeki düzenleme ise tüm Gümrük Müşavirleri Derneklerini temsilen bir üye olarak değiştirilmiştir.

**Tablo 36: Temsil Edilen Kesimlere Göre Gümrük ve Ticaret Konseyi'nin Üyeleri**

| <b>Kamu Kuruluşu<br/>Temsilcileri</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <b>STK Temsilcileri</b>                                                                                                                                                                                                                                               | <b>Özel Sektör<br/>Temsilcileri</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•Gümrük ve Ticaret Bakanlığı</li> <li>•Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı</li> <li>•Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı</li> <li>•Ekonomi Bakanlığı</li> <li>•Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı</li> <li>•Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı</li> <li>•İçişleri Bakanlığı</li> <li>•Kalkınma Bakanlığı</li> <li>•Maliye Bakanlığı</li> <li>•Sağlık Bakanlığı</li> <li>•Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı</li> <li>•Hazine Müsteşarlığı</li> <li>•Merkez Bankası</li> <li>•Rekabet Kurumu</li> <li>•Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu</li> <li>•Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu</li> <li>•Türkiye İstatistik Kurumu</li> <li>•Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu</li> <li>•Sermaye Piyasası Kurulu</li> <li>•Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu</li> <li>•Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu</li> <li>•Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı</li> <li>•Türk Standartları Enstitüsü</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Türkiye Milli Kooperatifler Birliği</li> <li>•Tüketici Dernekleri Federasyonu</li> <li>•Tüketici Örgütleri Federasyonu</li> <li>•Türkiye Ziraat Odaları Birliği</li> <li>•Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği</li> <li>•Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu</li> <li>•Türkiye Esnaf ve SanatkarlarKredi ve Kooperatifler Birlikleri Merkez Birliği</li> <li>•Türkiye Bankalar Birliği</li> <li>•Türkiye İhracatçılar Meclisi</li> <li>•Uluslararası Nakliyeciler Derneği</li> <li>•Uluslararası Taşımacılık ve Lojistik Hizmet Üretenleri Derneği</li> <li>•Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği</li> <li>•Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği</li> <li>•Uluslararası Yatırımcılar Derneği</li> <li>•Türkiye Genç İşadamları Derneği</li> <li>•Anadolu Aslanları İşadamları Derneği</li> <li>•Vapur Donatanları ve Acenteleri Derneği</li> <li>•Tüm Sanayici ve İş Adamları Derneği</li> <li>•Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği</li> <li>•Gümrük Müşavirleri Dernekleri</li> </ul> |

Başkan, üyeler, genel kurul, icra kurulu, sekreteryaya ve komisyonlar olmak üzere Konsey'in altı organı mevcuttur. Yönetmelik uyarınca Konsey'in başkanı Bakan'dır. Başkanın Konsey'in işleyişine ilişkin görevlerinden en önemlileri, genel kurula başkanlık etmek, Konsey'in toplanma tarihini ve gündemini belirlemek ve icra kurulu başkan ve üyelerini seçmektir. Konsey'in hem karar hem de yürütme organı ise icra kuruludur. Kurul, Konseyin amaçlarını gerçekleştirmek, çalışmalarını yönetmek ve

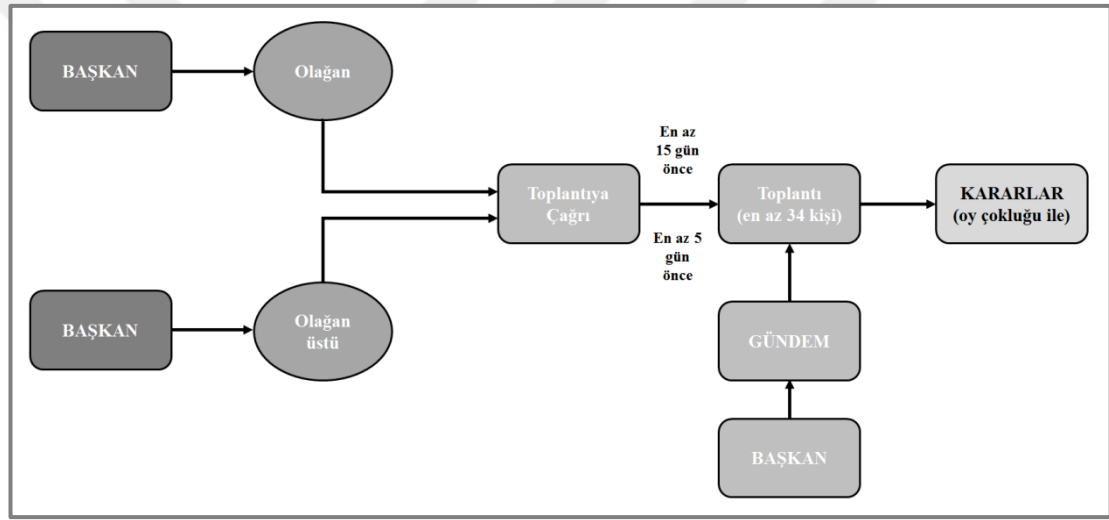
koordine etmek üzere başkan tarafından üyeler arasından seçilen 7 kişiden oluşmaktadır. İcra kurulunun toplanma sıklığı altı ayda bir olarak belirlenmiştir. Bunun yanında kurul başkanı, gerekli gördüğü hallerde de kurulu toplantıya çağırabilmektedir. Üyelerin ise böyle bir imkânı bulunmamaktadır. Konsey üyeleri, ilgili kurumların müsteşar, genel müdür ve başkan düzeyindeki üst düzey yöneticileri arasından seçilmektedir. Öte yandan, gümrük ve ticaret politikalarının etkin bir biçimde oluşturulması, yürütülmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesi amaçları doğrultusunda icra kurulunun teklifi ve başkanın onayı ile çalışma komisyonları kurulabilmektedir. Komisyon üyeleri, icra kurulu tarafından seçilmektedir. Komisyonlar, belirlenen sürede hazırlayacakları raporları değerlendirilmek üzere icra kuruluna sunmakla görevlidir. Yapılan çalışmalarla ilgili toplantı sonuçlarının tutanakla tespit edilmesi, tutanaklar ve düzenlenen raporların Strateji Geliştirme Başkanlığı'na yürütülen sekretaryaya sunulması gerekmektedir.



Şekil 21: Gümrük ve Ticaret Konseyi'nin Organları

Yönetmelikte genel kurulun, yılda bir kez başkanca belirlenen günde olağan toplantısını yapacağı belirtilmektedir. Bunun yanında, başkanın Konsey'i olağanüstü olarak toplantıya çağırma yetkisi mevcuttur. Üyelere ise Konsey'i olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi tanınmamıştır. Toplantıların gündemi de, icra kurulu ile çalışma grubu ve komisyon başkanlarından gelen bilgi ve görüşler değerlendirilerek, başkan tarafından belirlenmektedir. Üyelerin gündeme madde ekletmesine yönelik bir mekanizma ise bulunmamaktadır. Üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanması zorunlu olan genel kurulca alınacak kararlar için ise herhangi bir çoğunluk

belirlenmemiştir. Ayrıca, toplantılara gündeme göre Bakanlık birimlerinden belirlenecek yetkililer ile başkanın davetiyle kamu veya özel sektörden kişiler de katılabilmektedir. İcra kurulu ise, her altı ayda bir olağan toplantılarını gerçekleştirecektir. İcra kurulu başkanı da gerekli gördüğü hallerde icra kurulunu toplantıya çağırabilecektir. İcra kurulunun gündemi, genel kurul gündemi esas alınarak belirlenmektedir. İcra kurulu üyelerinin gündeme eklenmesini istedikleri maddeler, icra kurulu başkanı tarafından öncelikleri değerlendirilerek gündeme dâhil edilebilecektir. İcra kurulu, üye tam sayısının çoğunluğu ile toplanmakta ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar almaktadır. Oyların eşitliği halinde ise, icra kurulu Başkanının bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılmaktadır.



Şekil 22: Gümrük ve Ticaret Konseyi'nin İşleyişi

Konsey'in 2015 yılında yapılan ilk toplantısında Konsey'in çok taraflı yapısı vurgulanarak;

“2023 vizyonu ile ekonomisi ve ticaretiyle de güçlü bir Türkiye yolunda bu ilkini gerçekleştirmekte olduğumuz Gümrük ve Ticaret Konseyi'ne çok önem veriyoruz. Ticaret dünyasındaki tüm paydaşları dinliyor, ticaretin vizyonunu geliştiriyor ve ortak akılla çözümlüyoruz. Türkiye'nin öncü sivil toplum örgütlerinin yoğun katılımı ve fikir beyanlarıyla herkesi dinleyip, sektörün diğer aktörlerine de söz hakkı tanıyan, ortak noktalarda buluşup, beraberce planlama yapma imkânı veren bu Konsey hepimiz için son derece kıymetlidir.”

şeklinde Konseye verilen önem ifade edilmiştir.<sup>320</sup>

<sup>320</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Gümrük ve Ticaret Konseyi Genel Kurulu Toplandı*, <http://strateji.gtb.gov.tr/haberler/gumruk-ve-ticaret-konseyi-genel-kurulu-toplandi> (Erişim Tarihi: 9.7.2015)

## 2.5. Bölüm Değerlendirmesi

Bu bölümde, GTB'deki yönetişimci yapıların bütün bir Bakanlık örgütlenmesi içindeki yeri ve öneminin kavranabilmesi için, Bakanlığın tarihçesi, görev ve hizmetleri ile örgütlenmesi hakkında bilgi verilmiştir. Daha sonra, üçüncü bölümde yapılacak analize esas olmak üzere, Bakanlıktaki yönetişimci yapıların oluşumu ve işleyişi detaylı olarak ortaya konulmuştur. Bu kapsamda, söz konusu yapıların oluşturulma amaçları, görevleri, temsil edilen kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları, temsilci sayıları, organları, toplanma ve karar alma süreçleri açıklanmıştır.

2011 yılında oluşturulan GTB yeni bir geçmişe sahip olmakla birlikte, Bakanlığın yönetişimci yapılarının çoğu, ticaret birimlerinin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösterdiği dönemde oluşturulmuştur. Kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı ile oluşturulan bu yapılardan Esnaf ve Sanatkarlar Şurası'nın geçmişinin 1993 yılına kadar uzandığı, tüketicilere yönelik yapıların çoğunun 1995 yılındaki mevzuat düzenlemesi ile oluşturulduğu ve faaliyete geçtiği, bunlara göre daha yeni bir geçmişe sahip olan tacirlere yönelik yönetişimci yapıların da yine Sanayi ve Ticaret Bakanlığı döneminde oluşturulmasına karar verildiği görülmektedir. Yönetişim anlayışının özellikle gelişmekte olan ülkelere yönelik olarak uluslararası politika belgelerinde ve literatürde aynı tarihlerde tavsiye edilmeye başladığı göz önüne alındığında, Türkiye'deki ticari faaliyetlerin düzenlenmesine ilişkin yönetsel mekanizmaların oluşumunda 1990'lı yıllarda yaşanan bu değişimden etkilenildiği söylenebilecektir.

Diğer taraftan, yönetişimin ekonomik bir özünün olduğu birinci bölümde değinilen liberal ve eleştirel kuramcılarca kabul edilmektedir. Türkiye'nin iç ticaret hizmetlerinin yürütüldüğü Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nda faaliyette olan 9 adet yönetişimci yapının bulunması ve söz konusu yapıların Bakanlığın bu konuda hizmet verdiği üç alanın tamamında –tüketiciler, tacirler ile esnaf ve sanatkarlar- görülmesi bu iddia ile uyumludur. Türkiye'nin dış ticarete ilişkin hizmetlerini de kapsayacak şekilde ticari faaliyetlere ilişkin tüm karar alma süreçlerinde yönetişimci uygulamalarının olup olmadığı konusunda ise, çalışmanın sınırlarında belirtildiği üzere bu tez kapsamında bir yargıya ulaşmak mümkün değildir.

Sonuç olarak, Türkiye'nin iç ticaret hizmetlerine ilişkin GTB bünyesindeki yönetişimci yapılar azımsanmayacak sayıdadır. Bu yapıların oluşturulmasında, gelişmekte olan ülke kamu yönetimlerine uluslararası politika belgelerinde ve literatürde önerilen “kamu örgütlerinin yönetişim anlayışı çerçevesinde iyileştirilmesi” olarak özetlenebilecek tavsiyelerinin etkili olduğu söylenebilir. Çünkü, aynı dönemde ulusal politika belgelerinde de yönetişimin temsil düzeyi, işleyişe katılım, kararların yaptırım gücü, işleyişte süreklilik ve şeffaflık ilkelerinin Türk kamu yönetimine uygulanmasına yönelik bir yaklaşım görülmeye başlamıştır. Bu bağlamda, GTB'deki yönetişimci yapıların oluşumu ve işleyişi konusundaki açıklamalar, bu yapıların gerçek anlamda yönetişimci özellikler gösterip göstermediğinin söz konusu ilkeler çerçevesinde ve yönetişim ile neokorporatizm arasındaki ilişki akılda tutularak yapılacak analize temel olması açısından önemlidir.

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI'NDAKİ YÖNETİŞİMCİ YAPILARIN İŞLEVSEL ANALİZİ**

Bu bölümde, GTB'deki yönetişimci yapıların gerçek anlamda bu özelliği taşıyıp taşımadığı ayrıntılı bir şekilde analiz edilmiştir. Bu analiz, hizmet sunumunda yönetişimin varlığının araştırılması için belirlenen temsil düzeyi, işleyişe katılım, kararların yaptırım gücü, işleyişte süreklilik ve şeffaflık ilkeleri çerçevesinde yapılmıştır. Bu kapsamda, öncelikle söz konusu ilkeler açıklanmış, GTB'deki kurul, konsey, heyet ve şura tipi yapıların bu ilkeler karşısındaki durumunun tespit edilmesi amacıyla her bir ilke için değerlendirme ölçütleri belirlenmiş ve ikinci bölümde yapısı ve işleyişi açıklanan bu yapıların mevcut yönetişimci durumları anılan beş ilke bağlamında incelenmiştir. Bu bölümün sonunda, tespit edilen analiz sonuçları çerçevesinde hazırlanan tablolar ile, GTB'nin bu yapıların oluşturulması ve işleyişindeki etkisi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının buradaki konumu ve bu yapıların hizmet sunumundaki rolü bağlamında, yönetim ile neokorporatizm arasındaki birinci bölümde değinilen ilişkiye yönelik değerlendirmeler de dahil edilerek, söz konusu yapıların gerçek anlamda yönetişimci olup olmadıkları tartışılmıştır.

### **3.1. Temsil Düzeyi**

Kamusal karar alma mekanizmalarında kamunun yanı sıra özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da yer alması, bu yapılarda yönetişimin varlığının test edilebilmesi için kullanılan parametrelerden bir tanesidir. Temsil düzeyi olarak adlandırılabilen bu parametre, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının temsilcilerinin söz konusu yapılara niceliksel katılımını ifade etmektedir.

Bu kapsamda, temsil düzeyi analizi yapılmadan önce, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşu kavramlarına kısaca değinilmesi yerinde olacaktır. Kamu kuruluşları, başkent ve taşra teşkilatından oluşan “devlet”, il özel idaresi, belediye ve köyden oluşan “mahalli idareler” ve uzmanlık isteyen bazı kamu hizmetlerini yürüten ve ayrı tüzel kişilikleri olan “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları”ndan

oluşmaktadır.<sup>321</sup> Kamu ve özel sektör kuruluşları, belki de en iyi şekilde birbirlerinden farklı olan yönleri ortaya konularak tanımlanabilecektir. Kamu kuruluşlarının amacı kamu yararı iken, özel sektörün amacı ise kâr elde etmektir. Kamu kuruluşları, kamu yararını sağlamak için özel sektörden farklı olarak kamu gücü kullanmaktadır. Yine, bu kamu gücünden dolayı kamu kuruluşları özel kişiler karşısında üstün konumdadır. Ayrıca, kamu kuruluşlarının çalışması kanunlarla düzenlenmiş iken, özel sektörün kuruluş ve faaliyetlerinde kural olarak serbestlik ilkesi geçerlidir.<sup>322</sup> Dolayısıyla, kamu kuruluşlarının kamusal yetki ve ayrıcalıklar kullanan kamu tüzel kişiliğini haiz merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarını, özel sektörün ise, özel hukuk hükümlerine tabi olarak kar amacıyla faaliyet gösteren kişi ve kuruluşları kapsadığı söylenebilecektir. Türk Dil Kurumu sivil toplum kuruluşunu ise, “*Toplumdaki çeşitli sorunları bağımsız olarak ele alıp kamuoyunu bilgilendirme ve aydınlatma görevi yapan, öneriler sunan her türlü birlik*” olarak tanımlamıştır.<sup>323</sup> Sivil toplum kuruluşlarının iki temel özelliği, katılımın gönüllülük esasına dayanması ve kazanç paylaşımı amacının bulunmamasıdır.<sup>324</sup> Sivil toplum kuruluşları, kamuoyunu harekete geçirerek yönetim üzerinde genel bir denetim sağlanması ve kendi isteklerinin kamu politikalarında egemen olması konusunda yürütmeyi bilgilendirmekte ve etkilemektedir.<sup>325</sup>

GTB’deki yönetişimci yapıların temsil düzeyi araştırılırken, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının üye sayısı olarak bu yapılardaki niceliksel yeterlilikleri araştırılacaktır. Bu kapsamda, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının yönetişimci yapılarda yer alıp almadığı ve bu kuruluşları temsil eden üyelerin kamu kuruluşlarını temsil eden üye sayısına eşit veya bu sayıdan fazla olup olmadığı incelenecektir.

---

<sup>321</sup>Kemal Gözler, *a.g.k.*, s. 155.

<sup>322</sup>Kemal Gözler, *a.g.k.*, s. 21-38.

<sup>323</sup>Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*,

[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&view=gts](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&view=gts) (Erişim Tarihi: 14.2.2016)

<sup>324</sup>Devlet Denetleme Kurulu, *Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler, Araştırma ve İnceleme Raporu*, 2009, s. 27.

<sup>325</sup>Filiz Tufan Emni, “Sivil Toplum Kuruluşlarının Politika Belirleme Sürecindeki Rolü: TÜSİAD Örneği”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 36, Nisan 2013, s. 47.

### **Tüketici Konseyi**

Tüketici Konseyi, merkezden yönetim kuruluşları, yerinden yönetim kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, birlikler, dernekler, vakıflar ve sendikaların meydana getirdiği konfederasyonlardan oluşmaktadır. 86 temsilciden oluşan Tüketici Konseyi'nin, temsil düzeyi ilkesinin özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının temsilci bulundurma koşulunu sağladığı görülmektedir. Özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından gelen temsilcilerin sayısal olarak kamu kuruluşlarıyla en azından eşit bir orana sahip olmaları yönündeki ikinci koşulun sağlanması ise Tüketici Konseyi'nde yasal olarak güvence altına alınmıştır. Yeni Tüketici Kanunu ile, kamu kurum ve kuruluşlarından gelen temsilci sayısının Konsey'in toplam üye sayısının yüzde ellisinden fazla olamayacağına yönelik bir sınırlama getirilmiştir. Bu düzenlemeye paralel olarak **Konseyde kamu kuruluşlarını temsilen 33, STK'ları temsilen 43 ve özel sektörü temsilen 10 üye bulunmaktadır.** Sivil toplum kuruluşlarından, özellikle tüketici dernekleri, tüketici vakıfları ve tüketici üst kuruluşlarının temsil edilmesi, Konseyin çalışmaları açısından yönlendirici ve yol gösterici olmaktadır. 26 Mayıs 2016'da gerçekleştirilen 20. Tüketici Konseyi'ne katılan ve tüketicinin korunması ve bilgilendirilmesi konusunda önemli roller üstlenen dernek ve üst kuruluşları arasında yer alan Tüketici Birliği Federasyonu, Tüketici Dernekleri Federasyonu, Tüketicuyu Koruma Derneği, Tüketici Hakları Derneği ve Tüketici Hakları Merkezi'nin bu toplantıda aktif bir katılımcı tutum izledikleri gözlemlenmiştir. Özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının Tüketici Konseyi'nde yer alması ve bu kuruluşların Konsey'de kamu kuruluşlarına karşı niceliksel üstünlüklerinin bulunması nedeniyle, Tüketici Konseyi'nin yönetişimin temsil düzeyi ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Reklam Kurulu**

Reklam Kurulu, kamu kurumları, belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikaların meydana getirdiği konfederasyonlar, meslek örgütleri ve sivil toplum kuruluşlarından oluşmaktadır. İlk olarak 17 kişiden meydana gelen Reklam Kurulu'na 2003 yılında yapılan kanun değişikliği ile sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarından; 2004 yılında yapılan kanun değişikliği ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı'ndan yeni üyeler dahil edilmiş ve böylece

Kurul'un üye sayısı 29'a yükselmiştir. Yeni Tüketici Kanunu ile birlikte Kurul'un üye sayısı yeniden azaltılarak 19 olarak belirlenmiştir. Kurul'un üye sayısındaki azalışın neredeyse tamamı, altı adet STK'ya oluşturulan bu yeni yapıda yer verilmemesinden kaynaklanmıştır. Bu STK'lar, gazeteci dernekleri, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, işçi sendikaları konfederasyonları, memur sendikaları konfederasyonları ve Türkiye Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği'dir. Kamu kuruluşları arasında yeni Reklam Kurulu'nda yer almayan tek kurum ise Diyanet İşleri Başkanlığı olmuştur. Bakanlıkça yapılan açıklamada, üye yapısındaki bu değişikliğin, bürokrasinin azaltılması ve insanları aldatan uygulamalara karşı hızlı ve etkin karar alma mekanizmasının oluşturulması amacıyla gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Değişiklik ile, Kurul üyelerinin ağırlıklı olarak ilgili kuruluşların reklam ve ticari iletişim konularında yetkin ve yeterli birikime sahip olan temsilcilerinden oluştuğu belirtilen açıklamada, bu yeni yapıyla birlikte daha profesyonel, daha dinamik ve daha etkin bir Kurul oluşturulmaya çalışıldığı ifade edilmiştir.<sup>326</sup> Özel sektör temsilcileri ise Kurul'daki yerlerini korumaya devam etmiştir. Yeni yapısıyla **Reklam Kurulu'nda kamu kuruluşlarından 10, STK'lardan 5 ve özel sektör kuruluşlarından 4 temsilci yer almaktadır.** Yani, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını temsil eden üyelerin toplam sayısı kamu kuruluşlarını temsil eden üyelerin sayısından azdır. Reklam Kurulu'nda kamu kuruluşlarının yanı sıra özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından temsilcilerin yer alması açısından yönetişimin varlığından bahsedilebilecek olsa da, bu temsilcilerin kamu kuruluşlarını temsil edenlerden sayıca az olmaları nedeniyle, Reklam Kurulu'nun yönetişimin temsil düzeyi ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Tüketici Hakem Heyeti**

Tüketici hakem heyetinde, kamu kurumu, meslek kuruluşu ve STK birlikteliğinden oluşan bir yapı mevcuttur. **5 kişiden oluşan heyette kamu kuruluşlarını temsilen 2, STK'ları temsilen 2 ve özel sektörü temsilen 1 üye yer almaktadır.** Heyette, kamu kuruluşlarının yanı sıra, tüketiciler ile esnaf ve tacirlerin

---

<sup>326</sup><http://www.milliyet.com.tr/aldatici-reklamlarla-mucadelede-yeni-istanbul-yerelhaber-276803/> (Erişim Tarihi: 27.2.2016).

temsilcileri de bulunmaktadır. Ayrıca, kararların hukuki niteliğini güvence altına almak amacıyla bir avukat üye de heyette görev yapmaktadır. Özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının heyette yer alması ve bu kuruluşların temsilcilerinin niceliksel olarak çoğunluğu oluşturmaları nedeniyle, tüketici hakem heyetlerinin yönetişimin temsil düzeyi ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu**

Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu, kamu kurumu, meslek üst kuruluşları, tüketici örgütü ve üniversitenin yer aldığı bir üye yapısına sahiptir. Seçici Kurulda, **Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'ndan 3, STK'lardan 2 ve özel sektör kuruluşlarından 2 temsilci yer almaktadır.** Ödüllerin yalnızca GTB'nin inisiyatifi ile değil, tüketiciler ve tacirler ile esnafların da görüşleri dikkate alınarak belirlenmesi amacıyla Kurul'da GTB dışında sivil toplum ve özel sektör temsilcilerine de yer verilmiştir. Altı kategoride verilen ödüllerden tüketici özel ödülüne uygun görülecek kişiyi Bakan, diğer kategorilerde ödül verilecek kişi ve kuruluşları ise Kurul belirlemektedir. Her ne kadar bir dalda ödül verilecek kişiyi Bakan belirlese de, diğer dallarda ödül alacak kişileri Kurul'un belirlemesi önemlidir. Ayrıca, Kurul'da STK ve özel sektörü temsil eden üyelerin toplamı, kamu kuruluşlarından gelen üyelerden fazladır. Bu yapısıyla, Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu'nun yönetişimin temsil düzeyi ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Toptancı Hal Konseyi**

Toptancı Hal Konseyi'nde kamu kuruluşları, meslek üst kuruluşları, tüketici ve üretici üst kuruluşları ve üretici örgütü üye olarak yer almaktadır. Toplam 16 temsilciden oluşan Konsey'de kamu kuruluşları 10, STK'lar 3 ve özel sektör 3 üye ile temsil edilmektedir. Konsey'in yapısında ilk bakışta öne çıkan nokta, kamu kuruluşlarının sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarına kıyasla Konsey'de daha yüksek bir temsil oranına sahip olmasıdır. Öte yandan, Konsey'de yer alan 3 STK'dan ikisi (üretici örgütü temsilcisi ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği) 1. Toptancı Hal Konseyi toplantısına katılmamıştır. Toptancı Hal Konseyi'nde, sebze ve meyve ticareti yapanları, üreticileri ve tüketicileri temsil eden kuruluşlara yer verilmiş olsa da, bu kuruluşları temsilen katılan üyelerin sayılarının kamu kuruluşlarını temsil eden

üyelerin sayısından az olması nedeniyle yönetişimin temsil düzeyi ilkesini Toptancı Hal Konseyi'nde orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Hal Hakem Heyeti**

Sebze ve meyve ticareti sektöründe yaşanan sorunların, üreticiler, meslek mensupları ve tüketiciler dahil tüm tarafların eşit olarak katıldığı bir mekanizma ile kısa zamanda ve doğru bir biçimde çözülmesi amacıyla oluşturulan hal hakem heyetlerinde kamu kuruluşları, meslek kuruluşları, tüketici derneği/vakfı ve ziraat odası yer almaktadır. **Kamu kuruluşlarını temsilen 3, STK'ları temsilen 4 ve özel sektörü temsilen 3 üyenin bulunduğu heyet toplam 10 kişiden oluşmaktadır.** Öte yandan, ticaret ve sanayi odalarının ayrı olarak kurulduğu yerlerde heyete her iki odadan da temsilci gönderilmesi gerektiğinden, bu yerlerde heyetin üye sayısı 11'e, heyete özel sektörden katılan üye sayısı ise 4'e yükselmektedir. Heyetin 10 ya da 11 kişiden oluştuğu iki durumda da, sivil toplum ve özel sektör temsilcilerinin sayısı, kamu kuruluşlarının temsilcilerinden fazladır. Üyeleri arasında özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin yer alması ve sayılarının kamu kuruluşlarını temsil eden üyelere fazla olması nedeniyle, hal hakem heyetlerinin yönetişimin temsil düzeyi ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Esnaf ve Sanatkârlar Şurası**

Esnaf ve Sanatkârlar Şurası, kamu kurumları, meslek üst kuruluşları, üretici üst kuruluşu, üniversite ve esnaf derneği temsilcileri ile konusunda uzman kişilerden oluşan 67 üyeye sahip bir yapıdır. Konuya ilişkin ilk detaylı mevzuat düzenlemesinin yapıldığı 1994 yılındaki yapıda da Şura, kamu kuruluşlarının yanı sıra özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerini barındırmaktaydı. Şura ikinci kez 2012 yılında yeni bir mevzuat düzenlemesine konu olmuş ve bu düzenleme ile Şura'ya üye kamu kurumlarının sayısı artmış, bir yandan da esnaf ve sanatkârların temsil edildiği bazı kuruluşların gönderdikleri temsilci sayısı azaltılmıştır. Örneğin; önceden her ilin esnaf ve sanatkârlar odaları birlikleri Şura'ya birer temsilci gönderebilirken, yeni düzenleme ile en fazla üyeye sahip üç birlikten birer temsilci gelmektedir. Bu haliyle Şura'da, kamu kuruluşlarını temsil eden üye sayısı, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarını temsil eden üye sayısını geçmiştir. **Esnaf ve Sanatkârlar Şurası'nda**

**kamu kuruluşlarını temsil eden 39 üyeye karşılık, özel sektörü temsil eden 6 üye ve sivil toplum kuruluşlarını temsil eden 22 üye bulunmaktadır.**

Şura'nın doğal üyeleri, Gümrük ve Ticaret Bakanı, Bakan Yardımcısı, Müsteşar, sekreteryanın bağlı bulunduğu Müsteşar yardımcısı ve ilgili genel müdürlüklerin genel müdürleridir. Bunlar, herhangi bir seçilme prosedürüne tabi olmaksızın Şura'da yer almaktadır. Ayrıca, doğrudan Bakan tarafından belirlenen üyeler de bulunmaktadır. Bu belirleme, ikisi üniversitelerden olmak üzere esnaf ve sanatkârlar alanlarında uzmanlık ve kariyere sahip kişiler arasından yapılmaktadır. Bunun yanında, ilgili kurum ve kuruluşları temsilen gelen üyeler de mevcut olup, Şuradaki en kalabalık kesim olan bu grupta kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının üst düzey yöneticileri yer almaktadır. Bu temsilci üyeler ilgili mevzuatta kamu kesimi grubu ve STK'lar olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmuş ve Bakanın sivil toplum grubu temsilci üyeliklerine yönelik ek talepler hakkında karar vermeye yetkili olduğu belirtilmiştir. Yani, Şuranın üyesi olarak mevzuatta yer almayan bir kurum veya kuruluş tarafından üyelik talebinde bulunulması durumunda bu talep hakkında doğrudan Bakan karar verecektir. Bu durum, Kanunun Şura'ya ilişkin usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceği hükmü karşısında, idarenin takdir yetkisinin sınırlarını zorlayan bir uygulama olabilecektir. Kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan çok taraflı bir yapı olan Esnaf ve Sanatkârlar Şurası'nın, kamu kurumları temsilcilerinin niceliksel çoğunluğu elinde tuttuğu yapısıyla yönetişimin temsil düzeyi ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

#### **Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu**

Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu, kamu ve meslek üst kuruluşlarından katılan 8 üyeden oluşmaktadır. **Üyelerden 6'sı kamu kuruluşlarını, 2'si ise özel sektörü temsil etmektedir.** 2005 yılına kadar Kurul, yalnızca kamu kesiminden üyelerin katılımı ile oluşmaktaydı. Özel sektörü temsilen üyelerin Kurul'a katılması, 2005 yılında yapılan düzenleme ile mümkün olmuştur. Kurul'a halihazırda STK'ları temsil eden bir kurum üye değildir. Her ne kadar Kurul'a özel sektörün katılımı mümkün hale getirilerek yönetişimci bir yapının varlığı oluşturulmaya çalışılsa da, gerek STK temsilcilerinin Kurul'da yer almaması, gerekse

de Kurul'da kamu kuruluşlarını temsil eden üyelerin özel sektöre kıyasla oldukça fazla olması nedeniyle, Kurul'un temsil düzeyi ilkesini karşılamadığı söylenebilecektir.

### **Gümrük ve Ticaret Konseyi**

Gümrük ve Ticaret Konseyi'nde, gümrük ve ticaret alanıyla ilgili olduğu düşünülen kamu kurumları, meslek kuruluşları, meslek üst kuruluşları, birlikler, dernek gibi gönüllü örgütlenmeler, tüketici örgütleri ve üniversiteler ile konusunda uzman kişiler yer almaktadır. **Konsey'de, 36'sı kamu kuruluşlarını, 16'sı özel sektörü ve 5'i sivil toplum kuruluşlarını temsil eden ve 8'i de Bakan tarafından gümrük ve ticaret alanlarında uzmanlık ve kariyere sahip kişiler arasından seçilen toplam 65 üye yer almaktadır.** Bakan tarafından seçilen söz konusu 8 kişiden 4'ü, -bu konudaki zorunluluk 2014 yılında yapılan mevzuat değişikliği ile kaldırılmış olsa da- üniversitelerden belirlenen öğretim görevlilerinden oluşmaktadır. Yine bu değişiklik kapsamında Konsey'in özel sektörü temsil eden üye sayısı 30'dan 16'ya gerilemiştir. Böylece kamu kuruluşları Konsey'de diğer kesim temsilcilerinin toplamından daha fazla sayıda üye ile temsil edilir hale gelmiştir. Öte yandan Bakan, sivil toplum grubu temsilci üyeliklerine yönelik ek talepler hakkında karar vermeye yetkili bulunmaktadır. Yani, mevzuatta Konsey üyesi olmayan bir kurum veya kuruluş tarafından üyelik talebinde bulunulması durumunda bu talep hakkında doğrudan Bakan karar verecektir. Bu durum, Kanunun Konsey'e ilişkin usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceği hükmü karşısında, Esnaf ve Sanatkarlar Şurası'nda olduğu gibi idarenin takdir yetkisinin sınırlarını zorlayan bir uygulama olabilecektir. Gümrük ve Ticaret Konseyi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını temsil eden üyeleri bünyesinde barındırsa da, bu üyelerin kamu kuruluşlarını temsil eden üyelerden sayıca az olması nedeniyle, Konsey'in yönetişimin temsil düzeyi ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

Tablo 37: Yönetişimci Yapılardaki Temsil Düzeyi

| Yapı                                                                           | Kamu Kuruluşları |                 | STK            |                 | Özel Sektör    |                 | Toplam         |                 |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
|                                                                                | Kuruluş Sayısı   | Temsilci Sayısı | Kuruluş Sayısı | Temsilci Sayısı | Kuruluş Sayısı | Temsilci Sayısı | Kuruluş Sayısı | Temsilci Sayısı |
| <b>Tüketici Konseyi</b>                                                        | 29               | 33              | 12             | 43              | 8              | 10              | 49             | 86              |
| <b>Reklam Kurulu</b>                                                           | 9                | 10              | 5              | 5               | 4              | 4               | 18             | 19              |
| <b>Tüketici Hakem Heyeti</b>                                                   | 2                | 2               | 2              | 2               | 1              | 1               | 5              | 5               |
| <b>Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu</b>                                         | 1                | 3               | 2              | 2               | 2              | 2               | 5              | 7               |
| <b>Reklam Konseyi</b>                                                          | 24               | 36              | 7              | 8               | 11             | 28              | 42             | 72              |
| <b>Toptancı Hal Konseyi</b>                                                    | 8                | 10              | 3              | 3               | 3              | 3               | 14             | 16              |
| <b>Hal Hakem Heyeti</b>                                                        | 3                | 3               | 4              | 4               | 3 (4)          | 3 (4)           | 10 (11)        | 10 (11)         |
| <b>Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası</b>                                             | 29               | 39              | 3              | 5               | 8              | 23              | 40             | 67              |
| <b>Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu</b> | 5                | 6               | -              | -               | 2              | 2               | 7              | 8               |
| <b>Gümrük ve Ticaret Konseyi *</b>                                             | 23               | 36              | 5              | 5               | 16             | 16              | 52             | 65              |

\* Bakan tarafından, gümrük veya ticaret alanlarında tecrübeye sahip kişiler arasından seçilen 8 üye tabloda gösterilmemiş, ancak toplam sayıya dahil edilmiştir.

Buraya kadar anlatılanlardan, söz konusu yönetimci yapıların hemen hemen hepsinin, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan sacayağının üç unsuruna da sahip olduğu görülmektedir. Ancak, bu yapılardaki kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının sayısı bir standart göstermemektedir. Bu yapılardan bir kısmında kamu kuruluşlarının ağırlığı daha fazla iken, bir kısmında ise kamu kuruluşlarının bu konumunun yerini sivil toplum ve/veya özel sektör kuruluşları almıştır.

### 3.2. İşleyişe Katılım

Özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının kamusal karar alma süreçlerinde yer alması kadar, bu süreçlerin işleyişine etkin bir şekilde katılabilmeleri de yönetişimin varlığının kabulü için gerekli ön şartlardan birisidir. Yurttaş olmanın bir göstergesi olarak kabul edilen katılma, örgütlenmiş ya da örgütlenmemiş yönetilenlerin siyasal karar süreçleri içinde yer alabilmesinin yanında, bu kararların oluşumunu etkileyebilmesini de ifade etmektedir.<sup>327</sup> Katılma kavramı, genel olarak yönetime katılma ve siyasal katılma olarak ikiye ayrılrsa da, siyaset daima devlete yönelik bir etkinlik olarak anlaşıldığından, yönetime katılma ile siyasal katılmanın aynı anlama geleceği de ifade edilmektedir.<sup>328</sup> Bu açıdan katılma, yurttaşların siyasal sistem karşısında durumlarını, tutumlarını ve davranışlarını belirlemektedir.<sup>329</sup> Kavram, yurttaş temelinde yönetilenlerin yönetenlerle birlikte karar almasının yanı sıra, sanayi devriminin bir ürünü olarak sermaye ile çalışanlar arasında bir denge kurma<sup>330</sup> çabası olarak da ele alınmakta ve çalışanların özellikle sendikalar ya da seçtikleri temsilciler aracılığıyla üyesi oldukları örgütler aracılığıyla yönetime katılmaları olarak da değerlendirilmektedir.<sup>331</sup> Katılmaya ilişkin belgeli ilk tarihsel örnek olarak, Homeros'un İlyada ve Odysseia'sı gösterilmektedir. İlyada'da savaşla ilgili kararların alındığı bir komutanlar kurulu ve alınan kararların açıklandığı bir askerler kurultayı toplanmakta ve bu kurultay ileride toplanacak halk meclislerinin bir öncüsü niteliği taşımakta; Odysseia'da ise komutanlar kurulu ve askerler kurultayının sivil karşılıkları olarak soylular kurulu ve halk kurultayı yer almaktadır.<sup>332</sup> Orta Çağ'a gelindiğinde Machiavelli, Hobbes ve Bodin'in eserlerinde de belirginleşen, uyrukların devlete boyun eğmedeki eşitliği, yine bu yazarlarla birlikte yavaş yavaş uyrukların devlete karşı doğal dokunulmazlık alanları olduğu söylemine dönüşerek, katılmanın etkin yanı

<sup>327</sup>Hacer Tuğba Eroğlu, "Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar", *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 11, 2006, s. 192.

<sup>328</sup>Cem Eroğlu, *a.g.k.*, s. 17.

<sup>329</sup>Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara 2001, s. 130-131.

<sup>330</sup>Nurhan Akçaylı, *Yönetime Katılma ve Özyönetim*, Bilmen Basımevi, İstanbul 1978, s. 1.

<sup>331</sup>Cemal Mihçioğlu, *Türkiye'de Yönetime Katılma*. <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/sbf/42.pdf>. (Erişim Tarihi: 16.11.2015) s. 115. Fişek de benzer şekilde, yönetime katılma olgusunu, işçilerin ve memurların yönetime katılması olarak ele almaktadır. Kurthan Fişek, *Yönetime Katılma*, Sevinç Matbaası, Ankara 1977.

<sup>332</sup>Cem Eroğlu, *a.g.k.*, s. 19.

olan yönetilenlerin taraf olarak tanınmasının yolu açılmıştır.<sup>333</sup> Sanayi devriminden sonra ise, bu kavram, doktriner bir mücadele sloganı olarak sendikalar tarafından ileri sürülmüş, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra ise Hitler iktidarının yarattığı olumsuz algıya paralel olarak anlamsal bir genişlemeye uğramış ve siyasal hayatın demokratikleştirilmesinin de aracı olarak görülmeye başlanmıştır. 1960'lardan sonra ise iktisadi özünü kaybederek, vatandaşların iktisadi, kültürel ve politik kararlarda irade sahibi olmaları ve bu kararlara eşit olarak katılabilmeleri şeklinde ifade edilmiştir.<sup>334</sup>

GTB'deki özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının yer aldığı yapıların gerçekten yönetişimci olabilmesinin ikinci koşulu, bu yapıların işleyiş süreçlerinde özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının söz sahibi olabilmesi ve etkide bulunabilmesidir. Özellikle, sivil toplum kuruluşlarının karar alma süreçlerine katılımı yönetişimin diğer ilkelerinin hayata geçirilmesi açısından önemlidir. Sivil toplum kuruluşlarının bu yapılara etkin bir şekilde katılmaları, hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın sağlanmasına, yerel düzeyde alınan kararların politika oluşturma süreçlerini etkileme imkânına kavuşmasına ve böylece yönetişimin güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır.<sup>335</sup> Bu nedenle, GTB'deki özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının yer aldığı yapıların yönetişimci özellikler taşıyıp taşımadığının tespit edilebilmesi amacıyla söz konusu yapılar, kamu kuruluşlarını temsil eden üyeler dışındaki diğer üyelere sağladıkları katılma imkânları açısından değerlendirilmektedir.

### **Tüketici Konseyi**

Tüketici Konseyi'nde yer alan tüm temsilciler karar alma sürecinde eşit oy hakkına sahiptir. Ancak, Konsey'in gündemi başkan tarafından belirlenmekte ve üyelere duyurulmaktadır. Konsey'de temsil edilen kuruluşlardan en az beş tanesinin, başkanlığa yapılan yazılı ve gerekçeli başvurusu üzerine, Konsey üyelerinin kabul etmesi halinde gündeme madde eklenebilmektedir. Konsey'deki sivil toplumu temsil eden kuruluş sayısının 12, özel sektör temsilcisi kuruluş sayısının 8 olduğu ve bu

---

<sup>333</sup>Cem Eroğul, *a.g.k*, s. 26.

<sup>334</sup>Nurhan Akçaylı, *a.g.k*, s. 21-24.

<sup>335</sup>Filiz Tufan Emini, *a.g.k*, s. 43.

kuruluşlardan katılan üye sayısı toplamının kamu kuruluşlarından katılan üye sayısından fazla olduğu değerlendirildiğinde, bu kuruluşların gündemin oluşturulmasında söz sahibi olmasalar da, gündeme madde ekletme imkânının fiilen var olduğu görülmektedir. Söz konusu durum dışında üyeler, Konsey'in işleyişine doğrudan katılabilmekte, süreçler üzerinde etkili olabilmektedir. Konsey üyelerinin toplantı ve karar süreçlerine etkin katılım sağlayabildiği, 20. Tüketici Konseyi toplantısında da gözlemlenmiştir. Bu yapıyla Tüketici Konseyi'nin, üyelerinin gündemin belirlenmesi aşamasında yer alımları da, gündeme madde ekletme ve diğer karar alma süreçlerine katılma imkânlarının var olması nedeniyle işleyişe katılım ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Reklam Kurulu**

Tüm üyelerin karar alma sürecinde eşit oy hakkına sahip olduğu Reklam Kurulu'nda da, gündemin belirlenmesi görevi başkana verilmiştir. Başkan tarafından belirlenen gündem toplantıdan en az bir hafta önce üyelere bildirilmektedir. Böylece, üyelerin toplantıda görüşülecek konular hakkında ön bilgi sahibi olmaları mümkün olmakla birlikte, toplantı öncesi ve esnasında gündeme madde ekletme olanağı bulunmamaktadır. Üyelere, gündemi belirleme, gündeme madde ekletme ve Kurul'u toplantıya çağırma imkânının sağlanmaması, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının Kurul'un işleyişine katılımları açısından olumsuz etmenlerdir. Kurul'da özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını temsil eden üyelerin sayısının kamu kuruluşlarını temsil eden üyelerin sayısından daha az olmasının temsil düzeyi açısından sorun oluşturduğundan bahsedilmişti. Bu sorunu azaltabilecek bir uygulama ise, üyelere kararlar için yeniden görüşme talep edebilme hakkının tanınmış olmasıdır. Görüşmenin yenilenmesi önerisi, toplantıda hazır bulunan en az 3 üyenin isteği üzerine Kurul kararı ile alınmaktadır. Konunun yeniden görüşülebilmesi için talebin yeterli olmayarak Kurul kararının zorunlu tutulması, kamu kuruluşu temsilcilerinin sayıca fazla olduğu Kurul'da üyelere tanınan bu imkânın etkin bir şekilde kullanılamaması sonucunu doğurabilecektir. Öte yandan, önerinin kabul edilmesi durumunda, konu yeniden görüşmeye açılmakta ve karara bağlanmaktadır.

Reklam Kurulu, üyelerinin Kurulun işleyişine katılımının sağlanabilmesi açısından bu kısıtlayıcı uygulamalar dışında yeterli sayılabilecek bir görünümde-dir.

Ancak, kararların alınması konusunda sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarını temsil eden üyelerin sayıca az olmasının getirdiği dezavantajın kararların yeniden görüşülmesi noktasında da giderilememiş olması nedeniyle Kurul'un, yönetişimin işleyişe katılım ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Tüketici Hakem Heyeti**

Örgütlenme olarak il ve belirlenen ilçelerde yer alan ve hak arama ehliyetine sahip herkesin erişimine açık olan tüketici hakem heyetlerine başvurular kolay bir biçimde ve kısa sürede yapılabilmektedir. Başvurular, doğrudan tüketiciler tarafından yapılabileceği gibi, tek tek tüketicilerin açmayacağı bir dizi davayı tüketici örgütlerinin açması ve bu şekilde etkin bir korumayı temin etmesi imkânı da mevcuttur. Ayrıca, şikayet sahibi elektronik imza sahibi ise <http://tuketicisikayeti.tuketici.gov.tr> web sayfası üzerinden başvuruda bulunabilmektedir. Tüketici hakem heyetlerinin erişilebilir olması ve şikayet başvurularının kolaylıkla yapılabilmesi, vatandaşların başvurularını doğrudan iletebildikleri katılımcı bir yapıyı işaret etmektedir. Heyetin iç işleyişine ilişkin olarak tespit edilen ilk husus, heyette yer alan üyelerin her birinin eşit oy hakkına sahip olmasıdır. Ancak, yalnızca başkana tanınan toplantı gündemini belirleme görevi, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının heyetin işleyişindeki rollerini zayıflatabilir.

Tüketici hakem heyetleri, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarına tanıdığı temsil imkânı ile yönetim kavramının içerdiği katılımcı yaklaşımın önemli örneklerinden biridir. Bunun yanında, toplantı gündeminin belirlenmesi konusunda inisiyatiflerinin olmaması, işleyişte çoksesliliği zayıflatabilecek olsa da, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarını temsil eden üyelerin toplamının kamu kuruluşlarından fazla olması, kararlara etkin katılımın sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Bu özellikleriyle tüketici hakem heyetlerinin işleyişe katılım ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu**

Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu'nda yer alan tüm üyeler Kurulun aldığı kararlarda eşit oy hakkına sahiptir. Ödül alacak kişi ve kuruluşların tespiti ve ödül verme sürecinde, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının kurulun işleyişine

katılımını engelleyen durumlar bulunmadığından, kurulun yönetişimin işleyişe katılım ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Toptancı Hal Konseyi**

Toptancı Hal Konseyi'nde yer alan tüm üyeler, Konsey'in işleyişine eşit olarak katılma imkânına sahiptir. Ancak, gündemin belirlenmesi yetkisi yalnızca başkana aittir. Öte yandan, toplantı sırasında uygun görülen hususlar, toplantıya katılanların çoğunluğunun oyuyla gündeme alınabilmektedir. Böylece, belirli bir çoğunluğun sağlanması ile gündeme yeni maddeler eklenebilmektedir. Bu uygulama, gündemde ve dolayısıyla alınacak kararlarda STK ve özel sektör temsilcilerinin etkili olabilmesi için önemli bir adımdır. İlk Konsey toplantısında, GTB tarafından belirlenen gündemin diğer üyeler ile istişare edildiği ve üyelerin önerisi ile gündeme madde ekletme olanağının kullanıldığı görülmüştür. Bu yapıyla Toptancı Hal Konseyi'nin, üyelerinin gündemin belirlenmesi aşamasında yer alması da, gündeme madde ekletme ve diğer karar alma süreçlerine katılma imkânlarının var olması nedeniyle işleyişe katılım ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Hal Hakem Heyeti**

Hal hakem heyetleri, sebze ve meyve ticareti alanında uyuşmazlık yaşayan tüm kesimlerin doğrudan başvurabildiği, konuyla ilgili herkesin erişimine açık olan bir yapıdır. Heyetin iç işleyişine ilişkin olarak ise, toplantı gündemini belirleme yetkisinin başkana ait olduğu görülmektedir. Ancak, en az dört üyenin, gündemde belirledikleri başlıkların öncelikle görüşülmesini sağlayabilmeleri STK ve özel sektör temsilcileri açısından dezavantajlı olabilecek bu uygulamanın etkisini azaltmaktadır. Hal hakem heyetleri, sebze ve meyve ticareti sektöründeki uyuşmazlıkları katılımcı bir anlayışla kısa sürede çözmeyi hedefleyen bir yapıdır. STK ve özel sektör temsilcilerinin sayısal olarak yeterli bir çoğunlukla yer aldığı heyette, bu kesimlerin heyetin işleyişine ve kararlara katılımları konusunda yukarıda belirtilenler dışında herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır. Bu özellikleriyle hal hakem heyetlerinin yönetişimin işleyişe katılım ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Esnaf ve Sanatkârlar Şurası**

Esnaf ve Sanatkârlar Şurası'nda üye olarak yer alan her temsilcinin Şura'nın işleyişine eşit olarak katılma imkânı mevcuttur. Bu imkânı sınırlayabilecek uygulamalar, Şura'nın karar organı olan genel kurulun ve yürütme organı olan icra kurulunun işleyişi olmak üzere iki açıdan incelenebilecektir.

Genel kurul toplantılarının gündemi, icra kurulu ile çalışma grubu ve komisyon başkanlarından gelen bilgi ve görüşler değerlendirilerek, başkan tarafından belirlenmektedir. Toplantıda hazır bulunan üyelerin çoğunluğu tarafından görüşülmesi yazılı olarak istenen konuların ise gündeme alınması zorunludur. Şura'daki fiili çoğunluğun kamu kesimine ait olması, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarınca gündeme yeni konular eklenmesi yolunun kullanımını engelleyebilir.

İcra kurulunun gündemi ise, genel kurul gündemi esas alınarak belirlenmektedir. İcra kurulu üyelerinin çoğunluğunun kararıyla gündeme eklenmesi istenen maddeler, İcra kurulu başkanı tarafından öncelikleri değerlendirilerek gündeme dâhil edilmektedir. İcra kurulunda GTB'den iki kişinin doğal üye olduğu, diğer beş üyenin ise genel kurulca seçildiği daha önce belirtilmişti. Genel kurulun da sayısal olarak çoğunluğunun kamu kesimi temsilcilerinden oluştuğu göz önünde bulundurulduğunda, icra kurulunun bu beş üyesinin de çoğunlukla kamu kesiminden oluşma riski vardır. Ancak uygulamada, icra kurulunda GTB'den 2, özel sektörden 4 ve STK'lardan 1 temsilci yer almaktadır. Gündeme madde ekletilmesinde son karar başkana ait olsa dahi, böyle bir yapı içinde bu yolun STK ve özel sektör temsilcilerince etkin kullanımında sorun yaşanmamaktadır.

Üyelerin Şura'nın işleyişine katılımlarında sorunlara yol açabilecek uygulamaların aşılabilmesine yönelik araçların mevcut olması ve belirtilen iki durum dışında Şura'nın işleyişine katılımı engelleyen durumlar bulunmaması nedeniyle, Şura'nın yönetişimin işleyişe katılım ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu**

Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu'nda yer alan tüm üyeler eşit oy hakkına sahiptir. Belirli bir toplanma sıklığı olmayan Kurul, başkanın çağrısı üzerine toplanmaktadır. Üyelerin Kurul'u toplantıya çağırma hakları

ise bulunmamaktadır. Kurul'un gündemi de, yine başkan tarafından belirlenmekte, üyelerin ise bu yönde bir yetkisi bulunmamaktadır.

Önceden yalnızca kamu kuruluşu temsilcilerinden Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu'nda, Kurul'un alacağı kararların doğrudan ilgilendirdiği özel sektörden temsilcilerin yer alması, Kurul'un yönetişimci yapısı açısından önemli bir ilerleme olmakla birlikte, özel sektör temsilcilerinin sayıca az olması, gündem belirleme ve Kurul'u toplantıya çağırma imkanlarının bulunmaması, özel sektör temsilcilerinin Kurul'un işleyişi ve alınacak kararlar üzerinde doğrudan etkide bulunmalarını zorlaştırabilecek niteliktedir. Bu nedenle, Kurul'un yönetişimin işleyişe katılım ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

#### **Gümrük ve Ticaret Konseyi**

Gümrük ve Ticaret Konseyi üyelerinin Konsey'in işleyişine eşit olarak katılma hakları vardır. Üyelerin bu haklarını sınırlayabilecek uygulamalar Konsey'in karar organı olan genel kurul ve yürütmek organı olan icra kurulu olma üzere iki açıdan incelenecektir.

Genel kurulu olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi başkana aittir. Üyelerin ise Konseyi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi bulunmamaktadır. Toplantıların gündemi de, icra kurulu ile çalışma grubu ve komisyon başkanlarından gelen bilgi ve görüşler değerlendirilerek, yine başkan tarafından belirlenmektedir. Üyelerin gündeme madde ekletmesine yönelik bir mekanizma ise bulunmamaktadır. Gündemin yalnızca başkan tarafından belirlenmesi, alınacak kararlara STK ve özel sektör temsilcilerinin etkide bulunabilmesinde sorun oluşturabilecektir.

İcra kurulu ise, genel kurul tarafından üyeler arasından seçilen 9 kişiden oluşmaktadır. STK ve özel sektör temsilcilerinin sayıca kamu kuruluşu temsilcilerinden az olması nedeniyle, bu 9 kişinin kamu kuruluşu temsilcilerinden oluşma ihtimali mevcuttur. Belirli bir toplanma sıklığı öngörülen icra kurulunu başkan da gerekli gördüğü hallerde de toplantıya çağırabilmektedir. Üyelere ise Kurulu toplantıya çağırma imkanı tanınmamıştır. İcra Kurulunun gündemi, Genel Kurul gündemi esas alınarak belirlenmektedir. İcra Kurulu üyelerinin gündeme eklenmesini

istedikleri maddeler, İcra Kurulu Başkanı tarafından öncelikleri değerlendirilerek gündeme dâhil edilebilmektedir.

Gümrük ve Ticaret Konseyi'nde, üyelerin Konsey'in işleyişine katılımına engel olabilecek bir takım uygulamalar mevcuttur. Konsey'de sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarından gelen temsilcilerin sayısal olarak azlığı da, bu uygulamaların yaratabileceği sıkıntıları destekleyecek nitelikte olduğundan, Gümrük ve Ticaret Konseyi'nin, yönetişimin işleyişe katılım ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### 3.3. Kararların Yaptırım Gücü

Özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının kamusal karar alma süreçlerinde temsil edilmesi ve işleyişine etkin olarak katılabilmesi kadar, alınan kararların ilgili olduğu sektörde sonuç doğurabilecek nitelikte yani etkili olması beklenmektedir. Etkililiği tanımlarken literatürde farklı yaklaşımlar sergilenmekle birlikte; etkililik, hem çıktı hem de etki açısından amaçlara ulaşmayı,<sup>336</sup> örgütsel anlamda etkililik ise örgütün ulaşmayı amaçladığı sonu elde etme düzeyi<sup>337</sup> olarak ifade edilmektedir. Etkili bir yönetişimci yapının varlığının tespit edilebilmesi amacıyla, GTB'deki yönetişimci yapılar tarafından alınan kararların resmi ve özel kuruluşlar için bağlayıcı, yani uygulanma zorunluluğunun varlığı araştırılmıştır.

#### **Tüketici Konseyi**

Tüketici Konseyi, tüketicinin sorunlarının ve ihtiyaçlarının belirlenmesi ile çıkarlarının korunmasına ilişkin gerekli tedbirleri araştırmak ve bu tedbirlere dair görüşleri öncelikle ele alınmak üzere ve ilgili mercilere iletmekle görevlidir. “Öncelikle ele alınmak” ibaresi eski Eski Tüketici Kanununda 2003 yılında yapılan değişiklik ile mevzuata girmiştir. Öncesinde Konsey, aldığı bu kararları yalnızca ilgili kurum ve kuruluşlara “iletmekteydi”. Yeni Tüketici Kanununda da “öncelikle ele alınmak” ibaresi korunmuştur. Ancak bu ibare, alınan kararlar için uygulanma

<sup>336</sup>Devlet Planlama Teşkilatı, *a.g.k.*, s. 15.

<sup>337</sup>Azize Ergeneli, “Örgütsel Etkililik Kriteri Olarak Lider Davranışının Örgütsel İklim ile İlişkisi: Görev Karmaşıklığı Bakımından Farklılaşan İki Örgüte İlişkin Bir Uygulama”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 50, Sayı 1, (1995), s. 188.

zorunluluğu doğurmadığından, pratikte bir değişikliğine neden olmamıştır. Sivil toplum kuruluşları tarafından Konsey'e getirilen eleştirilerin başında Konsey kararlarının ilgili kurumlar için bağlayıcı olmamasıdır. 20. Tüketici Konseyi toplantısında tüketici örgütlerinin temsilcileri Konsey tarafından alınan kararlardan bazılarının uygulamaya konulamadığını, Konsey kararlarının uygulanması için bir komisyon kurulması gerektiği gibi çeşitli tedbirler alınması yönünde görüş belirtmişlerdir.

Konsey'in aldığı kararlar "öncelikle ele alınmak" üzere ilgili mercilere iletilmekle birlikte, bu kararların ilgili kurum ve kuruluşlar için bağlayıcılığının bulunmaması, kararların uygulanması konusunda birtakım sorunlara yol açmaktadır. Bu nedenle, yönetim kavramının bir unsuru olan kararların yaptırım gücü ilkesinin Konsey'de karşılanmadığı söylenebilecektir.

### **Reklam Kurulu**

Reklam Kurulu, ticari reklamlarda uyulması gereken ilkeleri belirlemek ve haksız ticari uygulamalara karşı tüketiciyi korumaya yönelik düzenlemeleri yapmakla görevlidir. Kurul, bu görevlerini yerine getirmek amacıyla, ticari reklam ve haksız ticari uygulamaları Kanunda yer alan esaslara göre belirleyeceği ilkeler çerçevesinde incelemektedir. Kurul, reklam konusundaki ilkelere aykırı hareket eden reklam verenler, reklam ajansları ve mecra kuruluşları hakkında durdurma, aynı yöntemle düzeltme, idari para cezası ve gerekli görülen hâllerde de üç aya kadar tedbiren durdurma; haksız ticari uygulama konusundaki ilkelere aykırı hareket edenler hakkında ise durdurma, üç aya kadar tedbiren durdurma veya idari para cezası uygulamaktadır. Kurul, tedbiren durdurma kararı verme yetkisini başkana devredebilmektedir. Başkan tarafından bu yetki çerçevesinde reklam veya haksız ticari uygulama ile ilgili olarak tedbiren durdurma kararı verilmişse, bu karar yapılacak ilk toplantıda Kurul'un onayına sunulmaktadır.

Reklam Kurulu, reklam ve haksız ticari uygulamalar konusunda ilkeler belirleyen, bu ilkelere uyum konusunda ilgili kurum ve kuruluşları bağlayıcı kararlar alabilen ve belirlenen ilkelere uyulmaması durumunda yaptırım uygulayabilen bir yapıdır. Yeni Tüketici Kanunuyla birlikte, reklamların yanı sıra haksız ticari uygulamaların da görev alanına dahil edilmesi ile Kurul, daha etkili bir yapı haline

gelmiştir. Bu nedenle, Reklam Kurulu'nun yönetişimin kararların yaptırım gücü ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Tüketici Hakem Heyeti**

Tüketici işlemleri ile tüketiciye yönelik uygulamalardan doğabilecek uyuşmazlıklara çözüm bulmakla görevli tüketici hakem heyetleri, değeri belirli bir mablağın altında olan uyuşmazlıklara ilişkin yapılan başvurular konusunda tarafları bağlayıcı kararlar almaktadır. Uygulanması zorunlu kararlar alabilmesi nedeniyle, tüketici hakem heyetlerinin yönetişimin kararların yaptırım gücü ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu**

Tüketici ödülleri, tüketicinin korunması ve bilinçlendirilmesi ile yasal haklarını kullanmaları konusunda özendirilmesi amacıyla verilmektedir. Ödüllerin verilmesi konusunda tam yetkili olması nedeniyle Kurulun, yönetişimin kararların yaptırım gücü ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Toptancı Hal Konseyi**

Sebze ve meyve ticaretinin mevzuata uygun olarak yapılmasının sağlanması hususunda karşılıklı bilgi ve görüş alışverişinde bulunmak, sorunları incelemek, önlemleri tespit etmek ve uygulamayla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğini sağlamakla görevli olan Toptancı Hal Konseyi'nin alacağı kararlar tavsiye niteliğindedir. Resmi ve özel kuruluşlar için bağlayıcılığı bulunmayan bu kararların, öncelikle ele alınmak üzere ilgili mercilere iletilmesi öngörülmekle birlikte, kararlara uyulmamasının herhangi bir yaptırımı da yoktur. Dolayısıyla, Toptancı Hal Konseyi'nce alınacak kararların sektör üzerinde ancak yönlendirici bir etkisi bulunmaktadır. 2014 yılında yapılan Konsey toplantısında alınan kararların bir kısmının uygulamaya alınmış, bir kısmına yönelik olarak ise henüz bir çalışma başlatılmamış olması nedeniyle, Konseyin yönetişimin kararların yaptırım gücü ilkesini karşılamadığı söylenebilecektir.

### **Hal Hakem Heyeti**

Hal hakem heyetlerinin kararları, 2012 yılında yapılan mevzuat düzenlemesine kadar, başvuru sahipleri için bağlayıcı nitelik taşımamaktaydı. Söz konusu düzenleme ile birlikte hal hakem heyetleri, belirli bir parasal meblağın altı için bağlayıcı, üstü için ise delil niteliğinde kararlar alabilen bir yapıya dönüşmüştür. Bu nedenle, hal hakem heyetlerinin yönetişimin kararların yaptırım gücü ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Esnaf ve Sanatkârlar Şurası**

Esnaf ve Sanatkârlar Şurası, esnaf ve sanatkârlarla ilgili mesleki konularda görüş ve öneri sunmakla görevlidir. Şura'nın resmi nitelikteki bu kararları, kamu kuruluşları ve özel sektörün izleyeceği politikalar açısından yol gösterici olmaktadır. Ancak, bu kararların ilgili kesimler için bağlayıcı olmaması nedeniyle, Şura'nın yönetişimin kararların yaptırım gücü ilkesini karşılamadığı söylenebilecektir.

### **Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu**

Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu, esnaf ve sanatkâr meslek kollarının belirlenmesi, esnaf ve sanatkar ile tacir ve sanayicinin ayrımının yapılması konusunda görevlidir. Bu belirlemelerin yapılması amacıyla Kurul, ilgili tüm kesimleri bağlayan bir karar almakta ve bu karar Resmi Gazete'de yayımlanarak ilan edilmektedir. Bu niteliği ile, Esnaf ve Sanatkar ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu'nun, yönetişimin kararların yaptırım gücü ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Gümrük ve Ticaret Konseyi**

Konsey, gümrük ve ticaret politikalarına, ekonomik sistemdeki tüm aktörlerin ortak katılımı ve işbirliği temelinde ve objektif esaslara göre yön vermeye katkı sağlamak amacıyla oluşturulmuş bir danışma organıdır. Konseyin gümrük ve ticaret alanında alacağı resmi nitelikteki kararların, sektör için yönlendirici olması, kamu kuruluşları ve özel sektör arasındaki iletişimi ve işbirliğini güçlendirmesi beklenmektedir. Ancak, Konsey'in kararları görüş ve öneri niteliğinde olduğundan, uygulama zorunluluğu bulunmamaktadır. Kararlarının bağlayıcı olmaması nedeniyle

Konsey'in, yönetişimin kararların yaptırım gücü ilkesini karşılamadığı söylenebilecektir.

### **3.4. İşleyişte Süreklilik**

Özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan ve etkili kararlar alabilen katılımcı yapıların etkin bir yönetim uygulaması olabilmesi için, belirli toplanma sıklıklarına da sahip olmaları gerekmektedir. Toplanmaları belirsiz ya da yalnızca kamu kuruluşlarının talebine bağlı olan yapılar, kendileri için belirlenen görevleri yerine getirmeyecek duruma gelebileceklerdir. Bu nedenle, GTB'deki yönetişimci yapıların işleyişinin sürekliliği, toplanma sıklığı ve bu yetkinin kullanımı açısından araştırılmıştır.

#### **Tüketici Konseyi**

Tüketici Konseyi'nin olağan toplantısını yılda bir kez yapması tüketici mevzuatında zorunlu tutulmuştur. Ancak, Konsey'in belirli bir toplanma tarihi yoktur. Konsey, başkanın çağrısı üzerine toplanmakta, başkanın gerekli görmesi veya üyelerin en az dörtte birinin başkana yapacağı gerekçeli ve yazılı başvuru üzerine olağanüstü olarak da toplanabilmektedir. Üyeler tarafından yapılan bu çağrıda Konsey'in toplanması zorunludur. Üyelere tanınan bu yetki, başkanın Konsey'i toplantıya çağırması durumunda Konsey'in toplanabilmesi yönünde önemli bir tedbirdir. Çünkü, başkanın Konsey'i toplantıya çağırmasının herhangi bir yaptırımı bulunmamaktadır. Konsey'in yılda bir kez toplanmasının yasal olarak zorunlu tutulması ve üyelerin de Konsey'i toplantıya çağırma yetkilerinin varlığı, Konsey'e sürekli bir nitelik kazandırmaktadır. Uygulamada da, Konsey'in toplantılarını her yıl düzenli olarak yaptığı görülmektedir. Öte yandan, Konsey toplantılarının yasal toplanma sıklığı ile sınırlı tutulması tüketici örgütlerince eleştirilmektedir. Konsey'in etkin bir çalışma organı haline gelebilmesi için toplantıların daha sık yapılarak sektör temsilcilerinin bir araya gelmesi ve birlikte çalışmalar yapmalarının teşvik edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Konsey'in toplantılarını düzenli olarak gerçekleştirmesi, ancak bunun yasal olarak zorunlu olan sayıyla sınırlı tutulması nedeniyle, Tüketici

Konseyi'nin yönetişimin işleyişte süreklilik ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Reklam Kurulu**

Reklam Kurulu'nun toplantılarını her ay yapması, ilgili mevzuat ile zorunlu tutulmuştur. Başkanın çağrısı üzerine ayda bir defadan fazla toplantı yapılması mümkündür. Ancak, üyelerin Kurul'u toplantıya çağırma gibi bir imkânı bulunmamaktadır. Üyelere Kurul'u toplantıya çağırma yetkisi tanınmamış olmakla birlikte, ayda en az bir kez toplanma zorunluluğu, Kurul'un işleyişine süreklilik kazandırmaktadır. Söz konusu düzenlemeye paralel olarak Reklam Kurulu, toplantılarını her ay düzenli olarak gerçekleştirmektedir. Bu nedenle Reklam Kurulu'nun yönetişimin işleyişte süreklilik ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Tüketici Hakem Heyeti**

Tüketici hakem heyetleri, ayda iki kez düzenli olarak toplantılarını gerçekleştirmektedir. Bunun yanında, ihtiyaç duyulması halinde daha fazla sayıda da toplantı yapılabilmesi mümkündür. Ancak bu toplantılar başkanın çağrısı üzerine yapılmaktadır. Belirlenen bu düzenli toplanma sıklığı, heyetin işleyişine süreklilik kazandırmaktadır. Uygulamada da tüketici hakem heyetlerinin düzenli aralıklarla toplantılarını gerçekleştirdiği görülmektedir. Bu nedenle tüketici hakem heyetlerinin, yönetişimin işleyişte süreklilik ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu**

Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu'nu yılda bir kez toplanması ilgili mevzuatla kurala bağlanmıştır. Kurulu toplantıya çağırma yetkisi başkana aittir. Uygulamada, Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu, her yıl düzenli olarak toplanarak ödüllerin kimlere verileceğine karar vermekte ve ödül töreni gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle, Kurul'un yönetişimin işleyişte süreklilik ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Toptancı Hal Konseyi**

İlgili mevzuat uyarınca Konsey'in Başkanın çağrısı üzerine yılda bir kez toplanması gerekmektedir. Ancak Konsey, oluşturulduğu 2012 yılından bu yana ilk toplantısını 11 Aralık 2014 tarihinde gerçekleştirmiş, 2015 yılında ise toplantı yapmamıştır. Toplantıya çağrı yetkisi de yalnızca başkana ait olduğundan, üyeler Konsey'i toplantıya çağıramamaktadır. Yine, Konsey'in olağanüstü olarak toplantıya çağırılması yetkisi de başkana aittir. Böylece, her ne kadar mevzuatta Konsey'in her yıl toplanacağı belirtilmiş olsa da, ilk toplantının 2014 yılı sonunda yapılması, üyelerin Konsey'i toplantıya çağırma yetkisinin bulunmaması ve 2015 yılında toplantı yapılmaması nedeniyle, Konsey'in yönetişimin işleyişte süreklilik ilkesini karşılamadığı söylenebilecektir.

### **Hal Hakem Heyeti**

Hal hakem heyeti toplantılarını her ayın birinci ve on altıncı günü olmak üzere düzenli aralıklarla gerçekleştirmektedir. Toplantı tarihlerinin belirlenmesi ile birlikte, olağan toplantıların yapılması için heyet başkanının çağrısına ihtiyaç bulunmamaktadır. Yalnızca olağanüstü toplantılar üyelere iki gün önceden yazılı olarak bildirilmek kaydıyla heyet başkanının çağrısı üzerine yapılmaktadır. Gündemde görüşülecek uyuşmazlık konusu bulunmadığı takdirde toplantı yapılmamaktadır. Üyeler heyeti olağanüstü toplantıya çağırıyor olsa da, olağan toplantıların ayda iki kez gibi düzenli ve sık aralıklarla yapılması nedeniyle, hal hakem heyetinin yönetişimin işleyişte süreklilik ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Esnaf ve Sanatkârlar Şurası**

Şura'ya ilişkin yeni düzenlemeler sonucunda, Şura'nın karar organı olan genel kurulun iki yılda bir Kasım ayında toplanması esası benimsenmiştir. Böylece, 2012 yılına kadar belirsiz aralıklarla toplanan Şura, sürekli bir kurum niteliği kazanmıştır. Ayrıca, genel kurulun başkanın yanı sıra üyelerinin çoğunluğunun başvurusu üzerine olağanüstü olarak da toplanabilmesi imkânı getirilmiştir. Böylece, Şura toplantıları yalnızca GTB'nin inisiyatifine bırakılmamış, görüşülecek önemli konuların varlığı durumunda diğer sektör temsilcilerinden de talep gelebilmesine olanak sağlanmıştır. Ancak, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını temsil eden üyelerin toplam sayısı,

kamu kuruluşlarını temsil eden üyelerin sayısından azdır. Bu nedenle, üyelerin çoğunluğunun talebi üzerine toplantı yapılması imkânı kamu kuruluşlarının katılımı olmadan kullanılamayabilecektir. Şura'nın yürütme organı olan icra kurulu ise toplantılarını 6 ayda bir yapmaktadır. Ayrıca, icra kurulu başkanı, gerekli gördüğü hallerde de icra kurulunu toplantıya çağırabilmektedir. Şura toplantısının mevzuatta öngörülen sürede yapılmış olması ve icra kurulu toplantılarının da belirli aralıklarla düzenli olarak gerçekleştiriliyor olması, Şura toplantılarının iki yıllık zorunlu toplantı sıklığında yapılmaya devam edeceği yönünde önemli bir öngörü sunmaktadır. Bu nedenle, Şura'nın yönetişimin işleyişte süreklilik ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

#### **Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu**

Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu'nun belirli belirli bir toplanma sıklığı yoktur. Kurul, başkanın çağrısı üzerine toplanmaktadır. Kurul üyelerinin ise Kurul'u toplantıya çağırma yetkisi bulunmamaktadır. Sosyo-ekonomik koşulların esnaf ve sanatkâr ile tacir ve sanayici ayrımının yeniden yapılmasını gerektirdiği durumlarda, meslek üst kuruluşları ancak Kurul'daki kamu kuruluşlarını bilgilendirmek ve yönlendirmek suretiyle yine başkan tarafından Kurul'un toplantıya çağırılmasını sağlayabileceklerdir. Yalnızca kamu kuruluşlarının inisiyatifi ile toplantı yapılabilmesi nedeniyle, Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu'nun yönetişimin işleyişte süreklilik ilkesini karşılamadığı söylenebilecektir.

#### **Gümrük ve Ticaret Konseyi**

Gümrük ve Ticaret Konseyi'nin karar organı olan genel kurulun, yılda bir kez başkanca belirlenen günde olağan toplantısını yapması gerekmektedir. Konsey'in olağanüstü toplantıya çağırılması yetkisi ise yine başkana aittir. 2012 yılında oluşturulan Gümrük ve Ticaret Konseyi ilk genel kurul toplantısını ise 2015 yılında gerçekleştirmiştir. Bunun yanında, Konsey'in yürütme organı olan icra kurulunun altı ayda bir toplantı yapması gerekmektedir. Ancak, ilk genel kurul toplantısından bu yana icra kurulu toplantısı yapılmamıştır. Konsey'i toplantıya çağırma yetkisinin yalnızca başkana ait olması, Konsey'in oluşturulduğu günden bu yana yalnızca bir kez genel

kurul toplantısı yapması ve icra kurulu toplantılarının ise yapılmaması nedenleriyle, Konsey'in sürekli bir yapı olarak faaliyet göstermesinde sorunlar bulunduğunu ve dolayısıyla yönetişimin işleyişte süreklilik ilkesini karşılamadığı söylenebilecektir.

### 3.5. Şeffaflık

Şeffaflık, kamusal karar alma süreçlerinin ve kararların diğer paydaşlara açık ve paylaşılr olarak gerçekleştirilmesini ifade etmektedir.<sup>338</sup> Saydamlık veya açıklık olarak da ifade edilen bu kavram, kamu yönetiminde görev, yetki ve sorumluluklar ile karar ve hizmet süreçlerinin önceden bilinebilir ve açık olması; üretilen karar, belge ve bilgilere ulaşılmasına fırsat verilmesi; faaliyet ve denetim raporlarının yayınlanması olarak tanımlanmaktadır.<sup>339</sup> Yönetişim, kararların her paydaşın eşit ölçüde bilgilendirildiği bir ortamda alınmasını gerektirmektedir. Karar için gerekli bilgiler paydaşlara eşit, açık ve anlaşılabilir bir dille sunulamazsa, paydaşların kararlara katılımı da eşit olmayacaktır. Bu nedenle, yönetişimin ilk özelliği şeffaf bir karar alma sürecinin sağlanmasıdır.<sup>340</sup> GTB'deki yönetişimci yapılar açısından şeffaflık, bu yapıların aldıkları kararların gerek üyelere gerekse de vatandaşlara açık olması bağlamında incelenmiştir.

#### **Tüketici Konseyi**

Tüketici Konseyi kararları, Konsey üyelerinin toplanarak gündemdeki konuları karşılıklı müzakere etmesi ile alınmaktadır. Alınan kararlar, Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü'nün web adresi üzerinden kamuoyu ile paylaşılmakta; ayrıca ilgili kurum ve kuruluşlara iletilmektedir. Karar alma sürecinde açıklığın sağlanması ve alınan kararların kamuoyu ve ilgili kurumlarla paylaşılması nedeniyle Tüketici Konseyi'nin yönetişimin şeffaflık ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

---

<sup>338</sup>Fikret Toksöz, *a.g.k.*, s. 18-19.

<sup>339</sup>Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 1. maddeye ilişkin gerekçe, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm> (Erişim Tarihi: 20.11.2015)

<sup>340</sup>M. Zahid Sobacı, "Yönetişim Kavramı..." s. 224.

### **Reklam Kurulu**

Reklam Kurulu, reklam ve hâksiz ticari uygulamalara ilişkin olarak, gerek kendiliğinden gerek başvuru üzerine inceleme yapabilmektedir. Kurul'a hem tüketiciler hem de firmalar GTB il müdürlükleri ve elektronik platformlar üzerinden kolaylıkla başvurabilmektedir. İlgililerin erişimine açık bir yapı olan Kurul'un kararları da, tüketicilerin bilgilendirilmesi, aydınlatılması ve ekonomik çıkarlarının korunması amacıyla Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü'nün web adresi üzerinden kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Bu kararlar, Kurul üyeleri tarafından toplantılarda müzakere edilerek alınmaktadır. Ayrıca, Kurul başkan ve üyelerinin; kendisinin, usul ve furuundan biri ile eşi ve üçüncü dereceye kadar, bu derece dahil, kan ve sıhri hısımlarının çıkarlarını ilgilendiren hususların görüşülmesine ve bu konuda yapılacak oylamalara katılmaları ise yasaktır. Bağlayıcı kararlar alan Kurul'un kararlarının objektifliği açısından bu kural son derece önemlidir. Karar alma sürecinde açıklığın sağlanması ve alınan kararların kamuoyu ve ilgili kurumlarla paylaşılması nedeniyle, Reklam Kurulu'nun yönetişimin şeffaflık ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Tüketici Hakem Heyeti**

Tüketici hakem heyeti kararları Tebligat Kanunu<sup>341</sup> hükümlerine göre taraflara tebliğ edilmektedir. Eski Tüketici Kanunda yer alan, kararların taraf ve sonuçlarını gösteren listelerin hazırlanarak, illerde il müdürlüklerinde, ilçelerde kaymakamlıklarda duyuru panolarında aylık olarak ilan edilmesi uygulaması yeni tüketici mevzuatıyla kaldırılmıştır. Her ne kadar, bazı kaymakamlıkların web sitesinde tüketici hakem heyetlerine yapılan başvurular ve sonuçları yayınlanıyor olsa da, ilan uygulamasının devam etmemesi ve web üzerinden yayımının da zorunlu tutulmaması, heyet kararlarının vatandaşlar açısından şeffaflığı konusunda sorunlar oluşturabilecektir. Heyetin kararları ise müzakere yönetimi ile açık süreçlerde alınmaktadır. Karar alma sürecinde açıklığın sağlanması ancak kararların ilan edilme uygulamasının kaldırılması nedeniyle, tüketici hakem heyetlerinin yönetişimin şeffaflık ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

---

<sup>341</sup>R.G.:19/2/1959-10139

### **Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu**

Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu'nca ödül verilmesi süreci, GTB tarafından yayımlanan bir duyuru ile başlamaktadır. Ödüller ve ödüllere ilişkin gerekli ölçütleri gösteren bu duyuru tirajı en yüksek on gazeteden birinde ve ayrıca GTB web sayfasında ilan edilmektedir. Yapılan başvurular sonucunda Kurul tarafından müzakere yöntemi ile ödül verilecek kişi ve kurumlar tespit edilmekte ve ödül töreninin yapılması ile birlikte ödül alan kişi ve kurumlar GTB web sayfasında duyurulmaktadır. Karar alma sürecinde açıklığın sağlanması ve alınan kararların kamuoyu ile paylaşılması nedeniyle, Kurul'un yönetişimin şeffaflık ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Toptancı Hal Konseyi**

Toptancı Hal Konseyi, kararlarını üyelerinin katıldığı açık müzakere süreçlerinde almaktadır. Konsey kararlarının açıklanmasına ilişkin olarak ilgili mevzuatta yer alan tek düzenleme ise, kararların öncelikle ele alınmak üzere ilgili mercilere iletilmesidir. Konsey kararlarının kamuoyuyla paylaşılıp paylaşılmayacağına yönelik bir düzenleme ise mevcut değildir. Ancak uygulamada, Konsey toplantısında alınan kararlar üyelere gönderilmiş ve GTB web sayfası üzerinden kamuoyu ile paylaşılmıştır. Karar alma sürecinde açıklığın sağlanması ve alınan kararların kamuoyu ile paylaşılması nedeniyle Konsey'in yönetişimin şeffaflık ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Hal Hakem Heyeti**

Hal hakem heyeti kararlarının, alındığı tarihten itibaren yedi gün içinde taraflara yazılı olarak bildirilmesi zorunludur. Ayrıca, ilgili mevzuatta kararlara ilişkin Bakanlıkça uygun görülen bilgilerin uygun vasıtalarla ilan edilebileceği ve Hal Kayıt Sistemi üzerinden herkes tarafından da incelenebileceği belirtilmiştir. Ancak, heyet kararlarının Hal Kayıt Sistemi'nde yayınlanması uygulaması henüz başlamamıştır. Kararlarını üyelerin müzakere etmesi yoluyla alan heyette karar alma süreçleri açıktır. Ancak, kararların ilan edilmemesi nedeniyle, hal hakem heyetlerinin yönetişimin şeffaflık ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Esnaf ve Sanatkârlar Şurası**

Genel Kurul gündemindeki konular üyelerin müzakere etmesi suretiyle karara bağlanmakta ve bu kararlara ilişkin hazırlanan raporlar elektronik ortamda tüm üyelere gönderilmektedir. Bunun yanında, uygun görülen raporların GTB web sayfasında yayımlanacağı da belirtilmiştir. 26-27 Kasım 2014 tarihleri arasında gerçekleştirilen 4. Esnaf ve Sanatkârlar Şurasında, “mevzuat” konusunda 9, “vergi ve sosyal güvenlik” konusunda 7, “mesleki eğitim” konusunda 5, “kredi ve finansman” konusunda 6 ve “yenilikçilik” konusunda 9 olmak üzere toplam 36 adet karar alınmış ve bu kararlar GTB web sayfasında yayınlanmıştır.<sup>342</sup> Şura’nın kararlarını üyelerle müzakere yönetimi ile açık süreçlerde alması ve kararlarının kamuoyu ile paylaşılması nedeniyle yönetişimin şeffaflık ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu**

Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu kararları, üyelerin katılımı ile düzenlenen toplantılarda müzakere yöntemiyle alınmaktadır. Bu kararlar Resmi Gazete’de yayımlanarak kamuoyuna ilan edilmektedir. Bu nedenle, Kurul’un yönetişimin şeffaflık ilkesini yeterli düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

### **Gümrük ve Ticaret Konseyi**

Gümrük ve Ticaret Konseyi, kararlarını üyelerinin katıldığı açık müzakere süreçlerinde almaktadır. Kararlara ilişkin Konsey raporlarının, elektronik ortamda tüm üyelere gönderilmesi gerekmektedir. Ayrıca, ilgili mevzuatta bu kararlardan uygun görülenlerin GTB web sayfasında yayımlanacağı belirtilmiştir. Ancak, Konsey’in 2015 yılında yapmış olduğu toplantıda alınan kararlar, kamuoyu ile paylaşılmamıştır. Karar alma süreçlerinin açık olması, ancak kararların kamuoyu ile paylaşılmamış olması nedeniyle, Konsey’in yönetişimin şeffaflık ilkesini orta düzeyde karşıladığı söylenebilecektir.

---

<sup>342</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Esnaf ve Sanatkârlar Şurası*, <http://esnaf.gtb.gov.tr/faaliyetler/sura/esnaf-ve-sanatkarlar-surasi> (Erişim Tarihi: 9.2.2016).

#### 4.6. İşlevsel Analiz Tabloları

GTB bünyesindeki yönetişimci yapıların yönetişim ilkeleri çerçevesindeki mevcut durumları, belirlenen değerlendirme ölçütlerinin puanlanmasıyla özetlenebilecektir.

**Tablo 38: Yönetişim İlkelerinin Değerlendirme Ölçütleri**

| Yönetişim İlkesi                | Değerlendirme Ölçütleri                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Temsil Düzeyi</b>            | Özel sektör ve STK'lar bu yapılarda yer alıyor mu? Yer alıyorsa hangi sayıda ve oranda yer alıyor (Niceliksel varlığa sahipler mi)? Bu kuruluşların sayıca çoğunluğu oluşturmaları yönünde yasal zorunluluk var mı? |
| <b>İşleyiş Katılım</b>          | Özel sektör ve STK'lar bu yapıların işleyişine ve karar alma süreçlerine etkiye bulunabiliyorlar mı (Niteliksel varlığa sahipler mi)? Katılımlarını engelleyen kurallar/uygulamalar var mı?                         |
| <b>Kararların Yaptırım Gücü</b> | Bu yapıların aldıkları kararların GTB ya da diğer kuruluşlar için uygulama zorunluluğu var mı? GTB ya da diğer kuruluşlar politika yapım sürecinde bu kararları dikkate alıyorlar mı?                               |
| <b>İşleyişte Süreklilik</b>     | Bu yapılar belirli bir toplanma sıklığına sahip mi? Toplantı zamanlarını kim belirliyor? Belirlenen toplanma sıklığına uyuluyor mu? Üyelerin toplantı talep etme hakları var mı?                                    |
| <b>Şeffaflık</b>                | Karar alma süreci şeffaf mı? Alınan kararlar üyelere ve vatandaşlara duyuruluyor mu?                                                                                                                                |

**Tablo 39: Yönetişim İlkeleri Puanlama Sistematığı**

| Puanlama sistematığı |                 |                            |                           |
|----------------------|-----------------|----------------------------|---------------------------|
| Açıklama             | Zayıf           | Orta                       | İyi                       |
| Yönetişim ilkesini;  | Hiç karşılamama | Yetersiz düzeyde karşılama | Yeterli düzeyde karşılama |
| Puan değeri          | 1               | 2                          | 3                         |

Puanlama sistematığı ve değerlendirme ölçütleri çerçevesinde yapılacak analiz şu şekilde olacaktır:

1. Puanlama sistematığında herhangi bir ilkeden 1 puan alan yapının yönetişim ilkeleri çerçevesinde yapılan değerlendirme sonucunda yönetişimci olmadığı kabul edilecektir.
2. Her ilkeden 2 ve/veya 3 puan alınmış ise, o yapının yönetişim ilkeleri çerçevesinde yapılan değerlendirme sonucunda yönetişimci olduğu kabul edilecektir. Bu kapsamda, GTB'deki yönetişimci yapıların bu nitelikleri aşağıdaki şekilde tablo haline getirilmiştir:

## Tüketici Konseyi

Tablo 40: Tüketici Konseyi Analiz Tablosu

| Yönetişim İlkesi                | Değerlendirme Ölçütleri                                                                                                               | Tüketici Konseyi                                                                                    | Puan              |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| <b>Temsil Düzeyi</b>            | Özel sektör ve STK'lar bu yapılarda yer alıyor mu?                                                                                    | Evet                                                                                                | 3                 |
|                                 | Yer alıyorsa hangi sayıda ve oranda yer alıyor (Niceliksel varlığa sahipler mi)?                                                      | Kamu kurumu temsilcilerinden fazla                                                                  |                   |
|                                 | Bu kuruluşların sayıca çoğunluğu oluşturmaları yönünde yasal zorunluluk var mı?                                                       | Evet                                                                                                |                   |
| <b>İşleyiş Katılım</b>          | Özel sektör ve STK'lar bu yapıların işleyişine ve karar alma süreçlerine etkide bulunabiliyorlar mı (Niteliksel varlığa sahipler mi)? | Evet                                                                                                | 2                 |
|                                 | Katılımlarını engelleyen kurallar/uygulamalar var mı?                                                                                 | Gündem belirleme yetkisi başkanda. Ancak üyeler gündeme madde ekletebilmektedir.                    |                   |
| <b>Kararların Yaptırım Gücü</b> | Bu yapıların aldıkları kararların GTB ya da diğer kuruluşlar için uygulama zorunluluğu var mı?                                        | Hayır                                                                                               | 1                 |
|                                 | GTB ya da diğer kuruluşlar politika yapım sürecinde bu kararları dikkate alıyorlar mı?                                                | Kararlar resmi ve “öncelikle ele alınması” gerekiyor. Ancak kararların uygulanmasında sorunlar var. |                   |
| <b>İşleyişte Süreklilik</b>     | Bu yapılar belirli bir toplanma sıklığına sahip mi?                                                                                   | Evet (Yılda 1 kez)                                                                                  | 2                 |
|                                 | Toplantı zamanlarını kim belirliyor?                                                                                                  | Başkan                                                                                              |                   |
|                                 | Üyelerin toplantı talep etme hakları var mı?                                                                                          | Evet (1/4'ünün talebi). Ancak, yasal zorunluluk dışında toplantı yapılmıyor.                        |                   |
|                                 | Belirlenen toplanma sıklığına uyuluyor mu?                                                                                            | Evet                                                                                                |                   |
| <b>Şeffaflık</b>                | Karar alma süreci şeffaf mı?                                                                                                          | Evet                                                                                                | 3                 |
|                                 | Alınan kararlar üyelere/tafaflara/vatandaşlara duyuruluyor mu?                                                                        | Evet                                                                                                |                   |
| <b>SONUÇ</b>                    |                                                                                                                                       |                                                                                                     | Yönetişimci değil |

Tüketici Konseyi, temsil düzeyi ve şeffaflık ilkelerini “yeterli düzeyde”, işleyiş katılım ve işleyişte süreklilik ilkelerini ise “orta düzeyde” karşılamakta; kararların

yaptırım gücü ilkesini ise karşılamamaktadır. Bu sonuçlara göre Tüketici Konseyi, yönetim ilkelerini karşılama açısından yönetişimci bir yapı değildir.

### **Reklam Kurulu**

**Tablo 41: Reklam Kurulu Analiz Tablosu**

| <b>Yönetişim İlkesi</b>         | <b>Değerlendirme Ölçütleri</b>                                                                                                        | <b>Reklam Kurulu</b>                                                                                         | <b>Puan</b> |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Temsil Düzeyi</b>            | Özel sektör ve STK'lar bu yapılarda yer alıyor mu?                                                                                    | Evet                                                                                                         | 2           |
|                                 | Yer alıyorsa hangi sayıda ve oranda yer alıyor (Niceliksel varlığa sahipler mi)?                                                      | Kamu kurumu temsilcilerinden az                                                                              |             |
|                                 | Bu kuruluşların sayıca çoğunluğu oluşturmaları yönünde yasal zorunluluk var mı?                                                       | Hayır                                                                                                        |             |
| <b>İşleyiş Katılım</b>          | Özel sektör ve STK'lar bu yapıların işleyişine ve karar alma süreçlerine etkide bulunabiliyorlar mı (Niteliksel varlığa sahipler mi)? | Evet                                                                                                         | 2           |
|                                 | Katılımlarını engelleyen kurallar/uygulamalar var mı?                                                                                 | Gündem belirleme yetkisi başkanda. Ancak, 3 üyenin isteği ve kurul kararıyla kararlar yeniden görüşülebilir. |             |
| <b>Kararların Yaptırım Gücü</b> | Bu yapıların aldıkları kararların GTB ya da diğer kuruluşlar için uygulama zorunluluğu var mı?                                        | Evet                                                                                                         | 3           |
|                                 | GTB ya da diğer kuruluşlar politika yapım sürecinde bu kararları dikkate alıyorlar mı?                                                | Kararlar resmi ve bağlayıcı                                                                                  |             |
| <b>İşleyişte Süreklilik</b>     | Bu yapılar belirli bir toplanma sıklığına sahip mi?                                                                                   | Evet (Ayda 1 kez)                                                                                            | 3           |
|                                 | Toplantı zamanlarını kim belirliyor?                                                                                                  | Başkan                                                                                                       |             |
|                                 | Üyelerin toplantı talep etme hakları var mı?                                                                                          | Hayır                                                                                                        |             |
|                                 | Belirlenen toplanma sıklığına uyuluyor mu?                                                                                            | Evet                                                                                                         |             |
| <b>Şeffaflık</b>                | Karar alma süreci şeffaf mı?                                                                                                          | Evet                                                                                                         | 3           |
|                                 | Alınan kararlar üyelere/taflara/vatandaşlara duyuruluyor mu?                                                                          | Evet                                                                                                         |             |
| <b>SONUÇ</b>                    |                                                                                                                                       |                                                                                                              | Yönetişimci |

Reklam Kurulu, kararların yaptırım gücü, işleyişte süreklilik ve şeffaflık ilkelerini “yeterli düzeyde”, temsil düzeyi ve işleyiş katılım ilkelerini ise “orta düzeyde” karşılamaktadır. Bu sonuçlara göre Reklam Konseyi, yönetim ilkelerini karşılama açısından yönetişimci bir yapıdır.

## Tüketici Hakem Heyeti

Tablo 42: Tüketici Hakem Heyeti Analiz Tablosu

| Yönetişim İlkesi         | Değerlendirme Ölçütleri                                                                                                               | Tüketici Hakem Heyeti                    | Puan        |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------|
| Temsil Düzeyi            | Özel sektör ve STK'lar bu yapılarda yer alıyor mu?                                                                                    | Evet                                     | 3           |
|                          | Yer alıyorsa hangi sayıda ve oranda yer alıyor (Niceliksel varlığa sahipler mi)?                                                      | Kamu kurumu temsilcilerinden fazla       |             |
|                          | Bu kuruluşların sayıca çoğunluğu oluşturmaları yönünde yasal zorunluluk var mı?                                                       | Hayır                                    |             |
| İşleyiş Katılım          | Özel sektör ve STK'lar bu yapıların işleyişine ve karar alma süreçlerine etkide bulunabiliyorlar mı (Niteliksel varlığa sahipler mi)? | Evet                                     | 2           |
|                          | Katılımlarını engelleyen kurallar/uygulamalar var mı?                                                                                 | Gündem belirleme yetkisi başkanda.       |             |
| Kararların Yaptırım Gücü | Bu yapıların aldıkları kararların GTB ya da diğer kuruluşlar için uygulama zorunluluğu var mı?                                        | Evet                                     | 3           |
|                          | GTB ya da diğer kuruluşlar politika yapım sürecinde bu kararları dikkate alıyorlar mı?                                                | Kararlar resmi ve bağlayıcı              |             |
| İşleyişte Süreklilik     | Bu yapılar belirli bir toplanma sıklığına sahip mi?                                                                                   | Evet (Ayda 2 kez)                        | 3           |
|                          | Toplantı zamanlarını kim belirliyor?                                                                                                  | Başkan                                   |             |
|                          | Üyelerin toplantı talep etme hakları var mı?                                                                                          | Hayır                                    |             |
|                          | Belirlenen toplanma sıklığına uyuluyor mu?                                                                                            | Evet                                     |             |
| Şeffaflık                | Karar alma süreci şeffaf mı?                                                                                                          | Evet                                     | 2           |
|                          | Alınan kararlar üyelere/tafllara/vatandaşlara duyuruluyor mu?                                                                         | Evet (Ancak ilan uygulaması kaldırılmış) |             |
| SONUÇ                    |                                                                                                                                       |                                          | Yönetişimci |

Tüketici Hakem Heyeti, temsil düzeyi, kararların yaptırım gücü ve işleyişte süreklilik ilkelerini “yeterli düzeyde”, işleyiş katılım ve şeffaflık ilkelerini ise “orta düzeyde” karşılamaktadır. Bu sonuçlara göre Tüketici Hakem Heyeti, yönetim ilkelerini karşılama açısından yönetişimci bir yapıdır.

## Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu

Tablo 43: Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu Analiz Tablosu

| Yönetişim İlkesi                | Değerlendirme Ölçütleri                                                                                                               | Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu | Puan        |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-------------|
| <b>Temsil Düzeyi</b>            | Özel sektör ve STK'lar bu yapılarda yer alıyor mu?                                                                                    | Evet                            | 2           |
|                                 | Yer alıyorsa hangi sayıda ve oranda yer alıyor (Niceliksel varlığa sahipler mi)?                                                      | Kamu kurumu temsilcilerinden az |             |
|                                 | Bu kuruluşların sayıca çoğunluğu oluşturmaları yönünde yasal zorunluluk var mı?                                                       | Hayır                           |             |
| <b>İşleyiş Katılım</b>          | Özel sektör ve STK'lar bu yapıların işleyişine ve karar alma süreçlerine etkide bulunabiliyorlar mı (Niteliksel varlığa sahipler mi)? | Evet                            | 3           |
|                                 | Katılımlarını engelleyen kurallar/uygulamalar var mı?                                                                                 | Hayır                           |             |
| <b>Kararların Yaptırım Gücü</b> | Bu yapıların aldıkları kararların GTB ya da diğer kuruluşlar için uygulama zorunluluğu var mı?                                        | Evet                            | 3           |
|                                 | GTB ya da diğer kuruluşlar politika yapım sürecinde bu kararları dikkate alıyorlar mı?                                                | Kararlar resmi ve bağlayıcı     |             |
| <b>İşleyişte Süreklilik</b>     | Bu yapılar belirli bir toplanma sıklığına sahip mi?                                                                                   | Evet (Yılda 1 kez)              | 3           |
|                                 | Toplantı zamanlarını kim belirliyor?                                                                                                  | Başkan                          |             |
|                                 | Üyelerin toplantı talep etme hakları var mı?                                                                                          | Hayır                           |             |
|                                 | Belirlenen toplanma sıklığına uyuluyor mu?                                                                                            | Evet                            |             |
| <b>Şeffaflık</b>                | Karar alma süreci şeffaf mı?                                                                                                          | Evet                            | 3           |
|                                 | Alınan kararlar üyelere/tafllara/vatandaşlara duyuruluyor mu?                                                                         | Evet                            |             |
| <b>SONUÇ</b>                    |                                                                                                                                       |                                 | Yönetişimci |

Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu, işleyiş katılım, kararların yaptırım gücü, işleyişte süreklilik ve şeffaflık ilkelerini “yeterli düzeyde”, temsil düzeyi ilkesini ise “orta düzeyde” karşılamaktadır. Bu sonuçlara göre Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu, yönetim ilkelerini karşılama açısından yönetişimci bir yapıdır.

## **Toptancı Hal Konseyi**

**Tablo 44: Toptancı Hal Konseyi Analiz Tablosu**

| <b>Yönetişim İlkesi</b>         | <b>Değerlendirme Ölçütleri</b>                                                                                                        | <b>Toptancı Hal Konseyi</b>                                                                         | <b>Puan</b>       |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| <b>Temsil Düzeyi</b>            | Özel sektör ve STK'lar bu yapılarda yer alıyor mu?                                                                                    | Evet                                                                                                | 2                 |
|                                 | Yer alıyorsa hangi sayıda ve oranda yer alıyor (Niceliksel varlığa sahipler mi)?                                                      | Kamu kurumu temsilcilerinden fazla                                                                  |                   |
|                                 | Bu kuruluşların sayıca çoğunluğu oluşturmaları yönünde yasal zorunluluk var mı?                                                       | Hayır                                                                                               |                   |
| <b>İşleyiş Katılım</b>          | Özel sektör ve STK'lar bu yapıların işleyişine ve karar alma süreçlerine etkide bulunabiliyorlar mı (Niteliksel varlığa sahipler mi)? | Evet                                                                                                | 2                 |
|                                 | Katılımlarını engelleyen kurallar/uygulamalar var mı?                                                                                 | Gündem belirleme yetkisi başkanda. Ancak üyeler gündeme madde ekletebilirler.                       |                   |
| <b>Kararların Yaptırım Gücü</b> | Bu yapıların aldıkları kararların GTB ya da diğer kuruluşlar için uygulama zorunluluğu var mı?                                        | Hayır                                                                                               | 1                 |
|                                 | GTB ya da diğer kuruluşlar politika yapım sürecinde bu kararları dikkate alıyorlar mı?                                                | Kararlar resmi ve “öncelikle ele alınması” gerekiyor. Ancak kararların uygulanmasında sorunlar var. |                   |
| <b>İşleyişte Süreklilik</b>     | Bu yapılar belirli bir toplanma sıklığına sahip mi?                                                                                   | Evet (Yılda 1 kez)                                                                                  | 1                 |
|                                 | Toplantı zamanlarını kim belirliyor?                                                                                                  | Başkan                                                                                              |                   |
|                                 | Üyelerin toplantı talep etme hakları var mı?                                                                                          | Hayır                                                                                               |                   |
|                                 | Belirlenen toplanma sıklığına uyuluyor mu?                                                                                            | Hayır                                                                                               |                   |
| <b>Şeffaflık</b>                | Karar alma süreci şeffaf mı?                                                                                                          | Evet                                                                                                | 3                 |
|                                 | Alınan kararlar üyelere/tafllara/vatandaşlara duyuruluyor mu?                                                                         | Evet                                                                                                |                   |
| <b>SONUÇ</b>                    |                                                                                                                                       |                                                                                                     | Yönetişimci değil |

Toptancı Hal Konseyi, şeffaflık ilkesini “yeterli düzeyde”, temsil düzeyi ve işleyiş katılım ilkelerini “orta düzeyde” karşılamakta; kararların yaptırım gücü ve işleyişte süreklilik ilkelerini ise karşılamamaktadır. Bu sonuçlara göre Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu, yönetim ilkelerini karşılama açısından yönetişimci bir yapı değildir.

## Hal Hakem Heyeti

Tablo 45: Hal Hakem Heyeti Analiz Tablosu

| Yönetişim İlkesi                | Değerlendirme Ölçütleri                                                                                                               | Hal Hakem Heyeti                                                                     | Puan        |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Temsil Düzeyi</b>            | Özel sektör ve STK'lar bu yapılarda yer alıyor mu?                                                                                    | Evet                                                                                 | 3           |
|                                 | Yer alıyorsa hangi sayıda ve oranda yer alıyor (Niceliksel varlığa sahipler mi)?                                                      | Kamu kurumu temsilcilerinden fazla                                                   |             |
|                                 | Bu kuruluşların sayıca çoğunluğu oluşturmaları yönünde yasal zorunluluk var mı?                                                       | Hayır                                                                                |             |
| <b>İşleyiş Katılım</b>          | Özel sektör ve STK'lar bu yapıların işleyişine ve karar alma süreçlerine etkide bulunabiliyorlar mı (Niteliksel varlığa sahipler mi)? | Evet                                                                                 | 2           |
|                                 | Katılımlarını engelleyen kurallar/uygulamalar var mı?                                                                                 | Gündem belirleme yetkisi başkanda. Ancak üyeler öncelikli görüşme talep edebilirler. |             |
| <b>Kararların Yaptırım Gücü</b> | Bu yapıların aldıkları kararların GTB ya da diğer kuruluşlar için uygulama zorunluluğu var mı?                                        | Evet                                                                                 | 3           |
|                                 | GTB ya da diğer kuruluşlar politika yapım sürecinde bu kararları dikkate alıyorlar mı?                                                | Kararlar resmi ve bağlayıcı                                                          |             |
| <b>İşleyişte Süreklilik</b>     | Bu yapılar belirli bir toplanma sıklığına sahip mi?                                                                                   | Evet (Ayda 2 kez)                                                                    | 3           |
|                                 | Toplantı zamanlarını kim belirliyor?                                                                                                  | Mevzuatla belirli                                                                    |             |
|                                 | Üyelerin toplantı talep etme hakları var mı?                                                                                          | Hayır                                                                                |             |
|                                 | Belirlenen toplanma sıklığına uyuluyor mu?                                                                                            | Evet                                                                                 |             |
| <b>Şeffaflık</b>                | Karar alma süreci şeffaf mı?                                                                                                          | Evet                                                                                 | 2           |
|                                 | Alınan üyeler/tafaflara/vatandaşlara duyuruluyor mu?                                                                                  | Evet (Ancak ilan edilmiyor)                                                          |             |
| <b>SONUÇ</b>                    |                                                                                                                                       |                                                                                      | Yönetişimci |

Hal hakem heyetleri, temsil düzeyi, kararların yaptırım gücü ve işleyişte süreklilik ilkelerini “yeterli düzeyde”, işleyiş katılım ve şeffaflık ilkelerini ise “orta düzeyde” karşılamaktadır. Bu sonuçlara göre hal hakem heyetleri, yönetim ilkelerini karşılama açısından yönetişimci bir yapıdır.

## Esnaf ve Sanatkarlar Şûrası

Tablo 46: Esnaf ve Sanatkarlar Şûrası Analiz Tablosu

| Yönetişim İlkesi         | Değerlendirme Ölçütleri                                                                                                               | Esnaf ve Sanatkarlar Şûrası                                                 | Puan              |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Temsil Düzeyi            | Özel sektör ve STK'lar bu yapılarda yer alıyor mu?                                                                                    | Evet                                                                        | 2                 |
|                          | Yer alıyorsa hangi sayıda ve oranda yer alıyor (Niceliksel varlığa sahipler mi)?                                                      | Kamu kurumu temsilcilerinden az                                             |                   |
|                          | Bu kuruluşların sayıca çoğunluğu oluşturmaları yönünde yasal zorunluluk var mı?                                                       | Hayır                                                                       |                   |
| İşleyiş Katılım          | Özel sektör ve STK'lar bu yapıların işleyişine ve karar alma süreçlerine etkide bulunabiliyorlar mı (Niteliksel varlığa sahipler mi)? | Evet                                                                        | 2                 |
|                          | Katılımlarını engelleyen kurallar/uygulamalar var mı?                                                                                 | Gündem belirleme yetkisi başkanda. Ancak üyeler gündeme madde ekletebilir.  |                   |
| Kararların Yaptırım Gücü | Bu yapıların aldıkları kararların GTB ya da diğer kuruluşlar için uygulama zorunluluğu var mı?                                        | Hayır                                                                       | 1                 |
|                          | GTB ya da diğer kuruluşlar politika yapım sürecinde bu kararları dikkate alıyorlar mı?                                                | Kararlar resmi, ancak diğer kurumlarca dikkate alınmamasının yaptırımı yok. |                   |
| İşleyiş Süreklilik       | Bu yapılar belirli bir toplanma sıklığına sahip mi?                                                                                   | Evet (2 yılda bir)                                                          | 3                 |
|                          | Toplantı zamanlarını kim belirliyor?                                                                                                  | Başkan                                                                      |                   |
|                          | Üyelerin toplantı talep etme hakları var mı?                                                                                          | Evet                                                                        |                   |
|                          | Belirlenen toplanma sıklığına uyuluyor mu?                                                                                            | Evet                                                                        |                   |
| Şeffaflık                | Karar alma süreci şeffaf mı?                                                                                                          | Evet                                                                        | 3                 |
|                          | Alınan kararlara üyeler/tafaflara/vatandaşlara duyuruluyor mu?                                                                        | Evet                                                                        |                   |
| SONUÇ                    |                                                                                                                                       |                                                                             | Yönetişimci değil |

Esnaf ve Sanatkarlar Şûrası, işleyişte süreklilik ve şeffaflık ilkelerini “yeterli düzeyde”, temsil düzeyi ve işleyiş katılım ilkelerini ise “orta düzeyde” karşılamakta; kararların yaptırım gücü ilkesini ise karşılamamaktadır. Bu sonuçlara göre Esnaf ve Sanatkarlar Şûrası, yönetim ilkelerini karşılama açısından yönetimci bir yapı değildir.

## **Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu**

**Tablo 47: Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu Analiz Tablosu**

| <b>Yönetişim İlkesi</b>         | <b>Değerlendirme Ölçütleri</b>                                                                                                        | <b>Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu</b> | <b>Puan</b>       |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| <b>Temsil Düzeyi</b>            | Özel sektör ve STK'lar bu yapılarda yer alıyor mu?                                                                                    | Hayır (Yalnızca özel sektör yer alıyor)                                        | 1                 |
|                                 | Yer alıyorsa hangi sayıda ve oranda yer alıyor (Niteliksel varlığa sahipler mi)?                                                      | Kamu kurumu temsilcilerinden az                                                |                   |
|                                 | Bu kuruluşların sayıca çoğunluğu oluşturmaları yönünde yasal zorunluluk var mı?                                                       | Hayır                                                                          |                   |
| <b>İşleyiş Katılım</b>          | Özel sektör ve STK'lar bu yapıların işleyişine ve karar alma süreçlerine etkide bulunabiliyorlar mı (Niteliksel varlığa sahipler mi)? | Evet (Yalnızca özel sektör)                                                    | 2                 |
|                                 | Katılımlarını engelleyen kurallar/uygulamalar var mı?                                                                                 | Gündem belirleme yetkisi başkanda.                                             |                   |
| <b>Kararların Yaptırım Gücü</b> | Bu yapıların aldıkları kararların GTB ya da diğer kuruluşlar için uygulama zorunluluğu var mı?                                        | Evet                                                                           | 3                 |
|                                 | GTB ya da diğer kuruluşlar politika yapım sürecinde bu kararları dikkate alıyorlar mı?                                                | Kararlar resmi ve bağlayıcı                                                    |                   |
| <b>İşleyişte Süreklilik</b>     | Bu yapılar belirli bir toplanma sıklığına sahip mi?                                                                                   | Hayır                                                                          | 1                 |
|                                 | Toplantı zamanlarını kim belirliyor?                                                                                                  | Başkan                                                                         |                   |
|                                 | Üyelerin toplantı talep etme hakları var mı?                                                                                          | Hayır                                                                          |                   |
|                                 | Belirlenen toplanma sıklığına uyuluyor mu?                                                                                            | Hayır                                                                          |                   |
| <b>Şeffaflık</b>                | Karar alma süreci şeffaf mı?                                                                                                          | Evet                                                                           | 3                 |
|                                 | Alınan kararlar üyelere/tafaflara/vatandaşlara duyuruluyor mu?                                                                        | Evet (Resmi Gazete'de yayımlanıyor)                                            |                   |
| <b>SONUÇ</b>                    |                                                                                                                                       |                                                                                | Yönetişimci değil |

Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu, kararların yaptırım gücü ve şeffaflık ilkelerini “yeterli düzeyde”, işleyiş katılımlarını ise “orta düzeyde” karşılamakta; temsil düzeyi ve işleyişte süreklilik ilkelerini ise karşılamamaktadır. Bu sonuçlara göre Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu, yönetim ilkelerini karşılama açısından yönetimci bir yapı değildir.

## Gümrük ve Ticaret Konseyi

**Tablo 48: Gümrük ve Ticaret Konseyi İşlevsel Analiz Tablosu**

| <b>Yönetişim İlkesi</b>         | <b>Değerlendirme Ölçütleri</b>                                                                                                        | <b>Gümrük ve Ticaret Konseyi</b>                         | <b>Puan</b>       |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------------|
| <b>Temsil Düzeyi</b>            | Özel sektör ve STK'lar bu yapılarda yer alıyor mu?                                                                                    | Evet                                                     | 2                 |
|                                 | Yer alıyorsa hangi sayıda ve oranda yer alıyor (Niteliksel varlığa sahipler mi)?                                                      | İki kesimin toplamı kamu kurumu temsilcilerinden fazla   |                   |
|                                 | Bu kuruluşların sayıca çoğunluğu oluşturmaları yönünde yasal zorunluluk var mı?                                                       | Hayır                                                    |                   |
| <b>İşleyiş Katılım</b>          | Özel sektör ve STK'lar bu yapıların işleyişine ve karar alma süreçlerine etkide bulunabiliyorlar mı (Niteliksel varlığa sahipler mi)? | Evet                                                     | 2                 |
|                                 | Katılımlarını engelleyen kurallar/uygulamalar var mı?                                                                                 | Gündem belirleme yetkisi başkanda.                       |                   |
| <b>Kararların Yaptırım Gücü</b> | Bu yapıların aldıkları kararların GTB ya da diğer kuruluşlar için uygulama zorunluluğu var mı?                                        | Hayır                                                    | 1                 |
|                                 | GTB ya da diğer kuruluşlar politika yapım sürecinde bu kararları dikkate alıyorlar mı?                                                | Kararlar resmi ancak uygulamaya etkisi tespit edilemedi. |                   |
| <b>İşleyişte Süreklilik</b>     | Bu yapılar belirli bir toplanma sıklığına sahip mi?                                                                                   | Evet                                                     | 1                 |
|                                 | Toplantı zamanlarını kim belirliyor?                                                                                                  | Başkan                                                   |                   |
|                                 | Üyelerin toplantı talep etme hakları var mı?                                                                                          | Hayır                                                    |                   |
|                                 | Belirlenen toplanma sıklığına uyuluyor mu?                                                                                            | Hayır                                                    |                   |
| <b>Şeffaflık</b>                | Karar alma süreci şeffaf mı?                                                                                                          | Evet                                                     | 2                 |
|                                 | Alınan kararlar üyelere/tafllara/vatandaşlara duyuruluyor mu?                                                                         | Hayır                                                    |                   |
| <b>SONUÇ</b>                    |                                                                                                                                       |                                                          | Yönetişimci değil |

Gümrük ve Ticaret Konseyi, temsil düzeyi, işleyiş katılım ve şeffaflık ilkelerini “orta düzeyde” karşılamakta; kararların yaptırım gücü ve işleyişte süreklilik ilkelerini ise karşılamamaktadır. Bu sonuçlara göre Gümrük ve Ticaret Konseyi, yönetim ilkelerini karşılama açısından yönetişimci bir yapı değildir.

**Tablo 49: Yönetişimci Yapıların Özet Puan Tablosu**

| Kurumlar                                                                       | Temsil Düzeyi | İşleyiş Katılım | Kararların Yaptırım Gücü | İşleyişte Süreklilik | Şeffaflık | Toplam |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------|--------------------------|----------------------|-----------|--------|
| <b>Tüketici Konseyi</b>                                                        | 3             | 2               | 1                        | 2                    | 3         | 11     |
| Reklam Kurulu                                                                  | 2             | 2               | 3                        | 3                    | 3         | 13     |
| Tüketici Hakem Heyeti                                                          | 3             | 2               | 3                        | 3                    | 2         | 13     |
| Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu                                                | 2             | 3               | 3                        | 3                    | 3         | 14     |
| <b>Toptancı Hal Konseyi</b>                                                    | 2             | 2               | 1                        | 1                    | 3         | 9      |
| Hal Hakem Heyeti                                                               | 3             | 2               | 3                        | 3                    | 2         | 13     |
| <b>Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası</b>                                             | 2             | 2               | 1                        | 3                    | 3         | 11     |
| <b>Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu</b> | 1             | 2               | 3                        | 1                    | 3         | 10     |
| <b>Gümrük ve Ticaret Konseyi</b>                                               | 2             | 2               | 1                        | 1                    | 2         | 8      |

Bu tabloda da görüldüğü üzere, **Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’ndaki 9 yönetimci yapının 5’i, yönetim ilkelerini karşılama açısından yönetimci değildir.** Reklam Konseyi ise, oluşturulduğu günden bu yana toplantı yapmadığı için analize dahil edilmemiştir.

Bunun yanında, “perakende ticarete yönelik düzenlemeler yapmak, perakende ticarete ilişkin mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek, perakende sektörünün sağlıklı bir şekilde büyümesi ve gelişmesine yönelik çalışmalar yapmak ve gerekli tedbirleri almak” GTB İç Ticaret Genel Müdürlüğü’nün görev alanında yer almaktadır.<sup>343</sup> Bu görev kapsamında 2015 yılında yayımlanan Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile Perakendeciler Konseyi adı altında yeni bir yapı

<sup>343</sup>Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G.:8/6/2011-27958.

oluşturulmuştur. Bu yapının oluşturulma amacı, perakende ticaretin Kanunun amacına uygun olarak yapılmasının sağlanması hususunda karşılıklı bilgi ve görüş alışverişinde bulunmak, sektöre yönelik politika oluşturulmasına katkı sağlamak, sorunları tespit etmek, alınacak önlemleri belirlemek ve ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğini sağlamaktır. Bakanlığın koordinatörlüğünde oluşturulacak Konseyin yılda en az bir kez toplanması kurala bağlanmıştır. Kanunda, Perakendeciler Konseyi'nin oluşumu, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir. Söz konusu Yönetmelik henüz yayımlanmamış olmakla birlikte, yönetmeliğin taslağı Bakanlığın web sitesinde yayımlanmıştır.<sup>344</sup> Söz konusu taslağın incelenmesinden, konseyin yönetim anlayışı çerçevesinde oluşturulacak bir yapı olduğu düşünülmektedir. Yönetişimin perakende sektörüne de kazandırılacağı yönündeki açıklamalardan<sup>345</sup> ve perakendeciler Konseyi ile ilgili olarak;

“Hem kamu kesiminden hem de sektördeki sivil toplum kuruluşlarından üyelerin yer alacağı bu yapıda üyeler gündeme alınmak üzere konu teklif edebilecekler ve perakende sektörünün temsilcileri her yıl, pek çok kamu kurumu temsilcisinin bulunduğu bir ortamda perakende sektörünün sorunlarını ve taleplerini devlete özgürce iletme fırsatı bulacaklar.”

şeklindeki ifade<sup>346</sup> söz konusu kanaati güçlendirmektedir. Ancak, Konsey'e ilişkin nihai bir değerlendirmenin yapılabilmesi için ilgili yönetmeliğin yürürlüğe girmesi ve uygulamanın incelenmesi gerekmektedir.

GTB'deki bu yapıların ortak özellikleri,

- Piyasa ilişkilerinin düzenlenmesi ve/veya sektörel ekonomi politikalarının oluşturulması/tavsiye edilmesi,
- GTB tarafından hazırlanan düzenlemeler çerçevesinde mevzuatla oluşturulmaları ve başkanlıklarının GTB temsilcileri tarafından yürütülmesi,
- GTB ve diğer kamu kuruluşlarının yanı sıra özel sektör ve/veya sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin de yer almasıdır.

<sup>344</sup><http://www.gtb.gov.tr/duyurular/perakendeciler-konseyi-ve-perakende-ticarette-uygulanacak-ilke-ve-kurallar-hakkinda-yonetmelik-taslaklari> (Erişim: 14.4.2016).

<sup>345</sup><http://www.habereksen.com/mustesar-altunyaldiz-perakende-bilgi-sistemi-ile-tek-noktadan-islem-yapilacak-485116h.htm> (Erişim: 14.4.2016).

<sup>346</sup><http://www.gtb.gov.tr/duyurular/perakendeciler-konseyi-ve-perakende-ticarette-uygulanacak-ilke-ve-kurallar-hakkinda-yonetmelik-taslaklari> (Erişim: 14.4.2016).

GTB'nin görev alanındaki ekonomik sektörlere ilişkin karar alım yetkisini kendisinin belirlediği kurumlarla, kendi rızasıyla ve istediği düzeyde paylaştığını ifade eden bu özellikler, Jessop'un ekonomik aktörlerin strateji, karar ve davranışlarının müzakere edilmesi ve planlanmasına yönelik faaliyetlerin kurumsallaştırılması olarak ifade ettiği<sup>347</sup> neokorporatizmi de akla getirmektedir. Sektörel farklılıklar temelinde oluşturulan GTB'deki bu yapılarda sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının o alandaki uzmanlık bilgilerinden faydalanılmakta, aynı zamanda çatışan çıkarlar uzlaştırılmaktadır. Aslında, söz konusu uzlaşma, bu kuruluşların temsil ettiği kesimler ile kamu kuruluşları arasında da olmaktadır. Şöyle ki, bu yapılarda yer alan özel sektör ve sivil toplum kuruluşları, tacirlerden esnaflara ve nihayetinde tüketicilere çok geniş toplumsal kesimleri temsil etmektedir. Hangi kuruluşların temsilci gönderecekleri GTB tarafından belirlense de, konuyla ilgili olabilecek örgütlerin bu yapılarda yer aldığı görülmektedir. Ancak, aynı alanda faaliyet gösteren birden çok özel sektör ya da sivil toplum kuruluşunun varlığı durumunda kamu kuruluşunun bunlar arasında zaman zaman çeşitli saiklerle tercihte bulunduğu da bilinmektedir.<sup>348</sup> Tacirler, esnaflar ya da tüketicilere yönelik bu yapılarda sivil toplum ve/veya özel sektör kuruluşlarının yer almasının, alınan kararların/oluşturulan politikaların bu yapıların etki alanında olan toplumsal kesimlerde kabul görmesini kolaylaştırıcı bir işlev gördüğü söylenebilecektir. Yapılan yönetişimci analizde, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının bu yapıların işleyişine katılımlarında bir takım sorunlar - başkanlıklarının kamu kuruluşu tarafından yürütülmesi, gündemin kamu kuruluşu tarafından belirlenmesi gibi- bulunsa da, bu sorunların aşılmasına yönelik tedbirlerin de tanımlanmış olması -kamu kuruluşlarına karşı niceliksel çoğunluğun sağlanması, gündeme madde ekletme veya kararların yeniden görüşülmesini sağlama gibi- GTB'nin iradesi ile oluşturulan bu yapıların tamamen kamu kuruluşlarının yönlendirmesi ile hareket etmediğini göstermektedir. Örnek verilecek olursa, Toptancı Hal Konseyi toplantısında, GTB tarafından belirlenmiş gündeme özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından yapılan talepler çerçevesinde yeni maddeler eklendiği ve bu maddelerin de görüşülerek karara bağlandığı katılımcı gözlem yoluyla tespit

---

<sup>347</sup>Bob Jessop, *Kapitalist....*, s. 332-333.

<sup>348</sup>Bu duruma örnek olarak, Gümrük ve Ticaret Konseyi'nin henüz ilk toplantısı yapılmadan değişen üye yapısı örnek olarak gösterilebilir. 2014 yılında yapılan söz konusu değişiklik ile, üye sayısı oldukça fazla olan Konseyin kurumlar temelinde sadeleştirilmesinin yanı sıra, bazı özel sektör kuruluşlarının da üyelikten çıkarıldığı görülmektedir.

edilmiştir. Ayrıca, bu toplantıda, sebze ve meyve ticareti yapan tacirlerin talepleri kadar, tüketicileri temsil eden tüketici federasyonunun ve bağımsız bir gözlemci olarak bu alanda uzman bir akademisyen katılımcının da taleplerinin dikkate alındığı ve alınan kararlara etkide bulundukları gözlemlenmiştir. Tüketici Konseyi toplantısında da, özellikle tüketici örgütlerinin önemli bir baskı grubu olarak rol oynadıkları görülmüştür. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'ndaki diğer benzer yapılarda da ekonomik örgütler dışındaki kuruluşların da bağımsız düşüncelerini ortaya koyabildikleri ve kararlara etkide bulunabildikleri uzman görüşleri neticesinde ulaşılan bir sonuçtur. Bu nedenle, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'ndaki yönetişimci yapılarda ekonomik güce sahip kesimler karşısında sivil toplum kuruluşlarının da taleplerinin karşılanması nedeniyle, uzlaşının tamamen sermaye lehine olduğu söylenemeyecektir. Öte yandan, temsil ettiği ekonomik güç sebebiyle özellikle meslek üst kuruluşlarının bu yapılardaki etkisi diğer kurumlardan fazla olabilecektir. Çünkü, yönetişimci yapılarda yer alan özel sektör ve sivil toplum kuruluşları, kamu kuruluşları ile bu yapılar bünyesindeki gerçekleştirilen toplantılar dışında da iletişim halindedir. Bu nedenle, yönetişimci yapılarda niceliksel ve niteliksel olarak kurumlar arasında eşit katılma imkanları sağlanmış olsa bile, kurumların kararlara etkileri eşit olmayabilecektir. Bunun yanında, söz konusu yapıların oluşturulması ve işleyişinde kamu kuruluşlarına takdir yetkisini aşan bazı yetkilerin de tanındığı görülmektedir. Örneğin, Bakanın sivil toplum grubu temsilci üyeliklerine yönelik ek talepler hakkında karar vermeye yetkili kılındığı durumlarda, bu yetkisinin kullanılması halinde yasal düzenlemeler ile bağlı olmaksızın üye yapısı değişebilecektir.<sup>349</sup> Bu yapıların aldığı kararların uygun görülmesi durumunda yayımlanması gibi düzenlemeler de yine idareye geniş bir takdir yetkisi tanımaktadır. Sonuç olarak, GTB tarafından piyasa ilişkilerinin düzenlenmesi ve/veya sektörel ekonomi politikalarının oluşturulması/tavsiye edilmesi amacıyla sivil toplum ve/veya özel sektör kuruluşlarından temsilcilerin de katılımıyla oluşturulan kurul, konsey, şura ve heyet tipi yönetişimci yapıların neokorporatist özellikler de taşıdığı söylenebilir.

---

<sup>349</sup>Gümrük ve Ticaret Konseyi ile Esnaf ve Sanatkarlar Şurasına ilişkin olarak Bakana bu yetki tanınmıştır.

#### 4.7. Bölüm Değerlendirmesi

Bu bölümde, GTB'deki kurul, konsey, şura ve heyet tipi yapıların gerçek anlamda bu özelliği taşıyıp taşımadıkları, ulusal ve uluslararası literatürdeki beş yönetim ilkesi çerçevesinde analiz edilmiştir. Temsil düzeyi, işleyişe katılım, kararların yaptırım gücü, işleyişte süreklilik ve şeffaflık olarak ifade edilen bu ilkelerin söz konusu yapılarda karşılanıp karşılanmadığının tespiti için araştırma soruları belirlenmiş ve yapılan açıklamalar bağlamında elde edilen cevaplar ile aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

GTB'de, belirlenen yönetim ilkelerini karşılayan 4 adet yapı bulunmaktadır. Bunlar, Reklam Kurulu, Tüketici Hakem Heyeti, Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu ve Hal Hakem Heyeti'dir. Geriye kalan 5 yapı olan Tüketici Konseyi, Toptancı Hal Konseyi, Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası, Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu ile Gümrük ve Ticaret Konseyi en az bir ilkeyi karşılamadığından gerçek anlamda yönetişimci bir nitelik taşımamaktadır.

GTB'deki bu yapıların, piyasa ilişkilerinin düzenlenmesi, sektörel ekonomi politikalarının oluşturulması ve bu konularda tavsiyelerde bulunulması, kamusal irade çerçevesinde mevzuatla oluşturulmaları, başkanlıklarının GTB temsilcileri tarafından yürütülmesi ve özel sektör ve/veya sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerini de barındırmaları gibi ortak özellikleri bulunmaktadır.

Söz konusu yapıların oluşumunda Gümrük ve Ticaret Bakanlığı etkin rol oynamaktadır. Bu yapıların tamamı kamusal irade sonucu oluşturulmakta, hangi kuruluşların üye olarak yer alacağı yine kamusal irade ile belirlenmekte, hatta kimi durumlarda yeni üyeleri bu yapılara dahil etmeye Bakan yetkili kılınmaktadır. Yönetişimci yapıların oluşturulmasındaki kamusal etkinliğin yoğunluğu, işleyişte sürse de aynı düzeyde değildir. Söz konusu yapıların başkanlıklarının GTB temsilcileri tarafından yürütülmesi, gündemin GTB tarafından belirlenmesi gibi kamusal etkiler olsa da, kamu kuruluşlarına kıyasla diğer üyelerin genellikle niceliksel çoğunluğun sağlanması, gündeme madde ekletme veya kararların yeniden görüşülmesini sağlama gibi bu etkileri hafifletici imkanların bulunması, bu yapıların tamamen kamu kuruluşlarının yönlendirmesi ile hareket etmediğini göstermektedir. Katılımcı gözlem

ve uzman görüşleri çerçevesinde yapılan değerlendirmeler de bu iddiayı güçlendirmektedir.

GTB tarafından piyasa ilişkilerinin düzenlenmesi ve/veya sektörel ekonomi politikalarının oluşturulması/tavsiye edilmesi amacıyla sivil toplum ve/veya özel sektör kuruluşlarından temsilcilerin de katılımıyla oluşturulan kurul, konsey, şura ve heyet tipi yönetişimci yapılarda sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının o alandaki uzmanlık bilgilerinden faydalanılmakta, aynı zamanda çatışan çıkarlar uzlaştırılmaktadır. Ekonomik aktörlerin ekonomik strateji, karar ve davranışlarının müzakere edilmesi ve planlanmasına yönelik faaliyetlerin kurumsallaştırıldığı bu yapılar, neokorporatist özellikler de göstermektedir.



## SONUÇ

Gelişmekte olan ülkelerin kalkınma yardımlarının yönetilmesi sorununa çözüm bulunması konusunda başvurulmuş bir kavram olan yönetişim, daha sonra gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki yönetim anlayışına ilişkin genel bir perspektifi içerecek şekilde genişlemiştir. Yönetişimin uluslararası kalkınma politikalarından kamu yönetimi uygulamalarına doğru genişleyen etki alanı, Türkiye’deki kamu örgütlenmesini de içine almaktadır. Bu kapsamda, yönetişimci faaliyet ve oluşumlar, Türk kamu örgütünün merkezi düzey yapılanmasının en önemli unsuru olan bakanlıklarda hizmet sunumu aşamasında da görülmeye başlanmıştır. Ancak, bu faaliyet ve oluşumların analizine yönelik olarak ulusal literatürde önemli bir araştırma eksikliği bulunmaktadır. Bu tezde, söz konusu alandaki boşluğun giderilmesine katkı sağlamak amacıyla, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’ndaki kurul, konsey, heyet ve şura tipi yapıların hizmet sunumunda yönetişimci olup olmadıkları araştırılmıştır. Bu çalışmada, hizmetin kim tarafından, hangi süreç, yöntem ve sıklıkla sunulduğu ve hizmetin etki kapasitesi esas alınmıştır. Bu kapsamda, literatürdeki iyi yönetim ilkelerinden de faydalanılarak, temsil düzeyi, işleyişe katılım, kararların yaptırım gücü, işleyişte süreklilik ve şeffaflık olmak üzere beş yeni ilke tanımlanmış ve söz konusu yapılar bu ilkeler çerçevesinde analiz edilmiştir.

Sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının temsilcilerinin yönetişimci yapılar niceliksel katılımını ifade eden “temsil düzeyi” ilkesi, GTB’deki 9 yönetişimci yapının 8’inde karşılanmaktadır. Tüketici Konseyi, Reklam Kurulu, Tüketici Hakem Heyeti, Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu, Töptancı Hal Konseyi, Hal Hakem Heyeti, Esnaf ve Sanatkarlar Şurası ile Gümrük ve Ticaret Konseyi’nde hem sivil toplum hem de özel sektör kuruluşları temsil edilmektedir. Bu kuruluşlardan, Tüketici Konseyi, Tüketici Hakem Heyeti ve Hal Hakem Heyetinde sivil toplum ve/veya özel sektör kuruluşlarının temsilcilerinin sayısı, kamu kuruluşları temsilcilerinin sayısından fazladır. Esnaf ve Sanatkar ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu’nda ise, sivil toplum kuruluşlarını temsil eden bir üye bulunmamaktadır. Bu nedenle, Esnaf ve Sanatkar ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu yönetişimin “temsil düzeyi” ilkesini karşılamamaktadır.

“İşleyişe katılım”, yönetişimci yapıların işleyiş süreçlerinde sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının söz sahibi olabilmesini ifade etmektedir. GTB’deki 9 yönetişimci yapıdan Tüketici Konseyi, Reklam Kurulu, Tüketici Hakem Heyeti, Hal Hakem Heyeti, Toptancı Hal Konseyi, Esnaf ve Sanatkârlar Şurası, Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu ve Gümrük ve Ticaret Konseyi bu ilkeyi “orta düzeyde”, Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu ise “yeterli düzeyde” karşılamaktadır.

Yönetişimci yapılar tarafından alınan kararların, ilgili olduğu alanlarda sonuç doğurabilecek nitelikte yani etkili olması anlamına gelen “kararların yaptırım gücü” ilkesi, GTB’deki 9 yönetişimci yapının 5’inde karşılanmaktadır. Reklam Kurulu, Tüketici Hakem Heyeti, Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu, Hal Hakem Heyeti ve Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu’nun almış olduğu kararlar ilgili kuruluşlar için bağlayıcı yani uygulanması zorunlu niteliktedir. Tüketici Konseyi, Toptancı Hal Konseyi, Esnaf ve Sanatkârlar Şurası ile Gümrük ve Ticaret Konseyi’nce alınan kararlar ise, resmi nitelikte olmakla birlikte, uygulanma zorunluluğu bulunmayan kararlardır. Bu nedenle söz konusu 4 yapı, yönetişimin “kararların yaptırım gücü” ilkesini karşılamamaktadır.

Sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarınca oluşturulan yapıların faaliyetlerini düzenli bir şekilde yürütebilmesi için gerekli toplantı sıklığını ifade eden “işleyişte süreklilik” ilkesi, GTB’deki 9 yönetişimci yapının 6’sında karşılanmaktadır. Tüketici Konseyi, Reklam Kurulu, Tüketici Hakem Heyeti, Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu, Hal Hakem Heyeti ve Esnaf ve Sanatkârlar Şurası, mevzuatla belirlenen toplantı sıklığı kuralı çerçevesinde düzenli aralıklarla toplantılarını gerçekleştirmektedir. Toptancı Hal Konseyi ile Gümrük ve Ticaret Konseyi’nin mevzuatla belirlenmiş bir toplantı sıklığı olmasına rağmen bu toplantılar düzenli olarak gerçekleştirilmemekte; Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu ise GTB tarafından gerekli duyulan durumlarda toplanmaktadır.

Analize konu son ilke olarak “şeffaflık”, kamusal karar alma süreçlerinin ve kararların paydaşlara açık olarak gerçekleştirilmesini olarak ifade etmektedir. GTB’deki 9 yönetişimci yapıdan Tüketici Konseyi, Reklam Kurulu, Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu, Toptancı Hal Konseyi, Esnaf ve Sanatkârlar Şurası ile Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu bu ilkeyi “yeterli

düzeyde”, Tüketici Hakem Heyeti, Hal Hakem Heyeti ve Gümrük ve Ticaret Konseyi ise “orta düzeyde” karşılamaktadır.

Sonuç olarak, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’nda, belirlenen yönetim ilkelerinin tamamını orta ve/veya yeterli düzeyde karşılayan 4 adet yapı bulunmaktadır. Bunlar, Reklam Kurulu, Tüketici Hakem Heyeti, Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu ve Hal Hakem Heyeti’dir. Geriye kalan 5 yapı olan Tüketici Konseyi, Töptancı Hal Konseyi, Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası, Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu ile Gümrük ve Ticaret Konseyi en az bir ilkeyi karşılamadığından gerçek anlamda yönetişimci bir nitelik taşımamaktadır.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’ndaki bu yapıların, piyasa ilişkilerinin düzenlenmesi, sektörel ekonomi politikalarının oluşturulması ve bu konularda tavsiyelerde bulunulması, kamusal irade çerçevesinde mevzuatla oluşturulmaları, başkanlıklarının GTB temsilcileri tarafından yürütülmesi ve özel sektör ve/veya sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerini de barındırmaları gibi ortak özellikleri bulunmaktadır.

Piyasa ilişkilerinin düzenlenmesi ve/veya sektörel ekonomi politikalarının oluşturulması/tavsiye edilmesi konularında faaliyet gösteren bu yapıların tamamı kamusal irade sonucu oluşturulmuştur. Kurul, konsey, şura ve heyet tipi bu yapıların oluşumu ve işleyişine ilişkin kurallar GTB tarafından belirlenmiş ve sonrasında TBMM tarafından yasallaştırılmıştır. Sivil toplum ve/veya özel sektörden temsilcilerin de katılımıyla oluşturulan yönetişimci yapılarda bu kuruluşların o alandaki uzmanlık bilgilerinden faydalanılmakta, aynı zamanda çatışan çıkarlar uzlaştırılmaktadır. Bu yapılarda yer alan özel sektör ve sivil toplum kuruluşları, tacirlerden esnaflara ve nihayetinde tüketicilere çok geniş toplumsal kesimleri temsil etmektedir. Hangi kuruluşların temsilci gönderecekleri GTB tarafından belirlense de, konuyla ilgili olabilecek örgütlerin bu yapılarda yer aldığı görülmektedir. Ancak, aynı alanda faaliyet gösteren birden çok özel sektör ya da sivil toplum kuruluşunun varlığı durumunda kamu kuruluşunun bunlar arasında tercihte bulunmaktadır. Tacirler, esnaflar ya da tüketicilere yönelik bu yapılarda sivil toplum ve/veya özel sektör kuruluşlarının yer almasının, alınan kararların/oluşturulan politikaların bu yapıların etki alanında olan toplumsal kesimlerde kabul görmesini kolaylaştırıcı bir işlev gördüğü söylenebilecektir. Bu yönleriyle, ekonomik aktörlerin ekonomik strateji,

karar ve davranışlarının müzakere edilmesi ve planlanmasına yönelik faaliyetlerin kurumsallaştırıldığı bu yapılar, neokorporatist özellikler de göstermektedir.

Yönetişimci yapıların oluşturulması ve işleyişine ilişkin kuralların belirlenmesindeki kamu iradesi etkisi, söz konusu yapıların işleyiş süreçlerinde bir ölçüde azalmaktadır. Bu yapıların başkanlıklarının GTB temsilcileri tarafından yürütülmesi, gündemlerinin GTB tarafından belirlenmesi gibi işleyiş biçimlendiren önemli konularda kamusal etkiler olsa da, kamu kuruluşlarına kıyasla genellikle diğer üyelerin niceliksel çoğunluğunun olması, gündeme madde ekletme veya kararların yeniden görüşülmesini sağlama gibi bu etkileri hafifletici imkânlar da mevcuttur. Katılımcı gözlem sonucunda edinilen izlenimler ve uzman görüşleri, bu imkânların kullanılabildiğini göstermektedir. Bu nedenle, GTB'deki yönetimci yapıların, gerçek anlamda yönetimci özellikler gösterenler de dahil olmak üzere tamamen kamu kuruluşlarının etkisi altında olmadığı söylenebilir.

GTB bünyesindeki yönetimci yapıların 7 adedi merkez teşkilatında faaliyet göstermektedir. Tüketici Konseyi, Reklam Kurulu, Tüketici Ödülleri Seçici Kurulu, Reklam Konseyi, Töptancı Hal Konseyi, Esnaf ve Sanatkârlar Şûrası, Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu ile Gümrük ve Ticaret Konseyi'nin yürüttüğü hizmetler ülke çapında etkili olmakta ve konuyla ilgili olan herkesi ilgilendirmektedir. Yerel düzeyde faaliyet gösteren Tüketici Hakem Heyeti ve Hal Hakem Heyeti ise, ticarete ilişkin bireysel düzeydeki uyuşmazlıkları yerinde çözmeye yönelik hizmet vermektedir.

GTB'deki 9 yönetimci yapının 8'i, Bakanlığın tüketiciler, tacirler ve esnaflar ile ilgili olarak üç temel alanda örgütlenen ticaret işlemlerine ilişkin yürüttüğü faaliyetlerle doğrudan ilgilidir. Ortak bir yapı olarak Gümrük ve Ticaret Konseyi ise, Bakanlığın hem ticaret hem de gümrüklerle ilgili faaliyetleri kapsamında görev yapmaktadır.

Bu sonuçlar çerçevesinde; GTB'deki yönetimci yapılarda ilgili sivil toplum ve/veya özel sektör kuruluşlarının niceliksel olarak temsil edildiği söylenebilir. Bu kuruluşların temsili, söz konusu yapıların yönetimci bir nitelik kazanması için yeterli değildir. Bu kuruluşların karar alma süreçlerinde de etkin rol almaları, işleyen bir katılım mekanizmasının oluşturulması için zorunludur. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'ndaki yönetimci yapıların tamamı kararlarını istişare yöntemiyle ve

toplantılara katılanların çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile almaktadır. Sivil toplum ve özel sektör kuruluş temsilcilerinin sayısal olarak çoğunlukta oldukları yapılarda, bu kuruluşların alınan kararlara yön verme olanakları yüksektir. Ancak, bu kuruluşların çoğu kez toplantıya çağırma ve gündem belirleme gibi yetkilerinin olmaması, katılımı etkinliği azaltabilecek uygulamalar olarak öne çıkmaktadır. Öte yandan, söz konusu yapılarda üye olarak yer alan kurumlardan özellikle meslek üst kuruluşlarının temsil ettiği ekonomik güç sebebiyle bu yapılardaki etkisi diğer kurumlardan fazla olabilecektir. Çünkü, yönetişimci yapılarda yer alan özel sektör ve sivil toplum kuruluşları, kamu kuruluşları ile bu yapılar bünyesindeki gerçekleştirilen toplantılar dışında da iletişim halindedir. Bu nedenle, yönetişimci yapılarda niceliksel ve niteliksel olarak kurumlar arasında eşit katılma imkanları sağlanmış olsa bile, kurumların kararlara etkileri eşit olmayabilecektir. Bunun yanında, GTB'deki söz konusu yapıların etki kapasitesi de birbirinden farklıdır. İlgili kurum ve kuruluşlar ya da vatandaşlar için uygulanması zorunlu (bağlayıcı) kararlar alan yapılar diğerlerine göre daha etkilidir. İlgili kurum ve kuruluşlar için tavsiye niteliği taşıyan yani uygulama zorunluluğu bulunmayan ancak yönlendirici/yol gösterici nitelikte kararlar alabilen yapılar, beklenen etkinliği gösterememektedir. Etkinliğin bir diğer önemli unsuru ise, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının fiilen bir araya gelme imkanlarının gelişmiş olmasıdır. GTB'deki yönetişimci yapıların neredeyse tamamı<sup>350</sup> için belirli bir zaman diliminde toplanma zorunluluğu getirilmiş olmakla birlikte, bazı yönetişimci yapıların belirlenen toplantı sıklıklarına uymaması, bu yapıların etkin birer mekanizma olarak faaliyet göstermelerini engellemektedir. Öte yandan, asgari toplantı sayısının karşılanmış olsa bile, etkinliğin sağlanamadığına yönelik olarak sivil toplum kuruluşlarınca bu yapılara yönelik getirilen eleştiriler de mevcuttur. GTB'deki yönetişimci yapıların üyeleri açısından şeffaf olması, bunların yönetişimci niteliklerine yönelik önemli bir kazanımdır. Ancak, üçüncü tarafların süreçler ve sonuçlardan aynı ölçüde bilgi sahibi olduğunu söylemek güçtür. Uygulamada, bu yönetişimci yapıların bir kısmının aldığı kararlar doğrudan kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Bazılarında ise, bu uygulama yalnızca Bakanlıkça uygun görülen

---

<sup>350</sup> Esnaf ve Sanatkar ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu için belirlenmiş bir toplanma sıklığı yoktur.

kararlar için benimsenmiştir. Bu durum, işleyişte var olan şeffaflığın tüm kamuoyuna yansıtılamamasına neden olabilecektir.

Yönetişim kuramında, yönetişimin yerelleşmeyi de zorunlu olarak beraberinde getirdiği şeklinde genel bir kanı gözlemlenmiştir. Ancak, GTB'deki yönetişim uygulamalarının birçoğunun merkez teşkilatı bünyesinde yürütülmesi, bu argümanın genel geçer olmadığını göstermektedir. Bunun yanında, GTB'deki yönetişim uygulamalarında düzenleyici devletin etkin piyasa yapıcı rolü göze çarpmaktadır. Bakanlıktaki yönetişimci uygulamaların neredeyse tamamı doğrudan ticaret işlemleri ile ilgilidir. Bu yapılar, ticari işlemlerin daha hızlı, kolay ve sektörün ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde yapılması amacıyla oluşturulmuştur. GTB, bu yapıları oluşturarak, karar alma süreçlerini, yine kendi oluşturduğu yönetişimci yapılar ile sivil toplum ve özel sektör kuruluşları ile paylaşmıştır. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'ndaki yönetişimci yapılar, etkin hizmet sunumu ve neokorporatist nitelikleriyle düzenleyici devlet modelinin bakanlık düzeyindeki önemli örnekleri konumundadır.

## ÖNERİLER

Bu tezin ilk önerisi, yönetime ilişkin ulusal literatüre yöneliktir. Türkiye’deki yönetim literatürüne yönelik yapılan incelemede kuramsal ve analitik olmak üzere iki temel sorun tespit edilmiştir. Yönetim literatürüne ilişkin özgün yaklaşımlar geliştirmek yerine, çoğu kuramcı tarafından uluslararası literatürün takip edilmesi ile yetinilmesi, ulusal literatürdeki en önemli kuramsal sorundur. Genel olarak uluslararası kuramcılarının görüşlerinin tekrar edildiği ulusal literatürde, var olan kuramsal tartışmalar ise kavramı siyasal açıdan olumlama/olumsuzlama çerçevesinde sıkışmış dar bir alanda yapılmaktadır. Bunun sonucunda, Türkiye’deki yönetim kuramcılarınınca literatüre özgün katkılar sunulması konusunda yetersiz kaldığı görülmüştür. Öte yandan, ülkelerin tarihsel geçmişlerinin ve sosyolojik yapılarının, yönetim biçimlerini de etkileyerek kendine özgü metotların gelişmesinde rol oynadığı bilinmektedir. Bu nedenle, Türkiye’deki kurumlarda yönetimin varlığının tartışılabilmesi ve yönetim sorunlarının çözümü için, Türkiye’nin tarihsel ve sosyolojik bağlamını da göz önünde bulunduran özgün yaklaşımlar geliştirilmesi gerekmektedir. Yönetime ilişkin en temel analitik sorun ise, yönetimin kurumlardaki uygulamasına yönelik analizlerin kalkınma ajansları ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar başlığı altında sınırlı bir düzeyde yapılmış olmasıdır. Türk kamu yönetiminin mevcut durumunun tespit edilebilmesi için yönetim araştırmalarının bakanlıklar da dahil olmak üzere tüm kamu kurumlarını içerecek şekilde yaygınlaştırılması ve bu araştırmalarda uygulamanın içinde yer alan kişilerden de faydalanılması gerekmektedir.

GTB’deki yönetim uygulamalarına ilişkin öneriler asıl olarak kararların etkililiği ve işleyişte süreklilik konularında yaşanan eksikliklere yöneliktir. Özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının kamusal karar alma mekanizmalarında temsil edilmesi ve işleyişine etkin olarak katılabilmesi kadar, bu kurumlarda alınan kararların taraflar açısından sonuç doğurabilecek nitelikte yani etkili olması önemlidir. Oysa, Bakanlıktaki bazı yönetimsel yapılar tarafından yalnızca tavsiye niteliğinde kararlar alınabilmektedir. Resmi ve özel kuruluşlarca uygulanma zorunluluğu olmayan bu kararların, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının görüş ve önerilerini ilk elden dile getirmelerine imkân sağladığı muhakkaktır. Ancak, bu yapıların işlevsel bir şekilde

faaliyet gösterebilmesi için, kararlarında da etkinliğin sağlanarak uygulanma zorunluluğunun getirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Öte yandan, kararlarda etkinliğin sağlanması, yönetsimsel sorunların çözümü için tek başına yeterli değildir. Toplanmaları belirsiz ya da yalnızca GTB'nin inisiyatifine bağlı olan yapılar, kendileri için belirlenen görevleri yerine getirmeyecek duruma gelebileceklerdir. Nitekim, Bakanlıktaki bazı yapılarda belirlenen toplanma tarihlerine uyulmadığı ve bu durumda devreye girecek olağanüstü toplantı mekanizmalarının da bulunmadığı yapılan araştırmalarda görülmüştür. Özellikle bu durumda bulunan yapılar için, belirlenen toplanma tarihlerine uyulmasını sağlayacak ve özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarınca kolaylıkla kullanılabilir olağanüstü toplantı mekanizmalarının geliştirilmesi gerekmektedir.

Bunun yanında, GTB'deki yönetişimci yapılarda yer alacak kurum ve kuruluşların belirlenmesinde esas alınan kriterlerde tam bir objektiflik sağlanması gerektiği düşünülmektedir. Mevcut durumda, söz konusu yapıların üyelerinin belirlenmesinde; o alanda faaliyet göstermesi, uzmanlığının bulunması yahut belirli bir süre konuyla ilgili çalışmış olması gibi çeşitli objektif kriterler öngörülmüştür. Öte taraftan, belirlenen şartları taşıyan ve aynı alanda faaliyet gösteren sivil toplum ve özel sektör kuruluşları arasından üye olarak hangilerinin bu yapılarda yer alacağı konusunda tam bir netlik yoktur. O alanda faaliyet gösteren tüm kurum ve kuruluşların üye olması fiilen imkansız olduğundan, sivil toplum kuruluşları için üye sayısı, özel sektör kuruluşları için ise ciro büyüklüğü gibi objektif kriterler çerçevesinde belirleme yapılabilecektir. Böylece, yönetişimci yapının ilgili olduğu alanı tam olarak temsil edebilecek kurum ve kuruluşların üye olarak yer almasına yönelik önemli bir adım atılmış olacaktır.

Aslında, Türkiye'de katılımcı mekanizmalarının istenilen düzeye çıkabilmesi için, devlet eliyle yürütülen yönetim uygulamalarının ötesine geçmek gerekmektedir. Tezde ele alınan yönetişimci yapıların oluşturulmasında sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının görüş, öneri ve etkilerinin de bulunduğu yadsınamaz. Ayrıca, tez çalışması boyunca gözlemlenen siyasetin ve bürokrasinin birbirini karşılıklı olarak etkilemesi olgusu nedeniyle de kamu kuruluşlarının, sivil toplum ve özel sektörün taleplerine duyarsız kalarak politika üretmeyeceği/üretmeyeceği de görülmüştür. Ancak, yönetişimci yapıların oluşumundan karar alma süreçlerine kadar çeşitli

yönlerden kamu kuruluşlarının etkin bir rol oynadığı görülmektedir. Ayrıca, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da piyasadaki rolleri nedeniyle kendi aralarında da eşit etki güçlerine sahip olmadığı da bilinmektedir. Dolayısıyla, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının kendi inisiyatifleri ile kamu örgütlenmesinden ayrı, ilgili tüm tarafların eşit bir biçimde katılacağı özerk yapıların oluşturulabilmesi, söz konusu sıkıntıların aşılmasında bir çözüm olabilir.

Kamusal karar alma süreçlerinde yönetişimci mekanizmaların görülmesi yeni değildir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve kalkınma ajansları, belirlenen amaçlar veya bölgeler çerçevesinde yönetim kavramının uygulamaya geçtiği önemli alanlar olmuştur. Bakanlık örgütlenmeleri ise, kamu hizmetleri ülke çapında sunan kapsayıcı özellikleri ile bu yapılardan ayrılmaktadır. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın özellikle ticaret ile ilgili kesimleri, yönetişimci uygulamalara 1990'lı yıllardan itibaren yer vermeye başlamıştır. Bakanlığın oldukça erken sayılabilecek tarihlerde bu uygulamaları benimsemesi, Türk kamu yönetiminde yönetim anlayışının etkilerinin sanıldığından çok daha önce görülmeye başladığını göstermektedir. Yönetişimin bakanlıklar düzeyinde örgütlenmesi demek, Türk kamu yönetiminin atar damarlarında yönetişimci bir kanın dolaşması demektir. Bu yeni kanın diğer bakanlıklara ve dolayısıyla Türk kamu yönetiminin tamamına nüfuz edip etmediği ise, daha kapsamlı bir çalışmanın sonucunda ortaya konulabilmektedir. Bunun yanında, diğer bakanlıkların gelecek vizyonlarını belirleyen stratejik planlarında yönetim anlayışı çerçevesinde çeşitli strateji ve hedeflerin belirlenmiş olduğu görülmüştür. Bakanlıkların hizmet sunumlarında yönetişimci yapılardan faydalanmaya başlamaları, kamu yönetiminde önemli bir dönüşümün habercisidir. Temel kamu hizmeti sunumuna yönetişimin hakim olması, toplumun birçok kesiminin politika yapım sürecinin içinde yer alma imkanına sahip olmasını da beraberinde getirecektir. Bununla birlikte, yönetim anlayışının devlet ve vatandaş ilişkilerinde yeni bir dönemin başlangıcı olabilmesi, teoride öngörülen etkinliğin kamu kuruluşları bünyesindeki yönetişimci yapıların oluşum ve işleyişi açısından pratiğe yansıtılabilmesi ile mümkün olabilecektir.

## KAYNAKÇA

### Makale ve Kitaplar

Akçaylı, Nurhan, *Yönetime Katılma ve Özyönetim*. Bilmen Basımevi, İstanbul 1978.

Akkaya, Yüksel, “Çıkar Grupları ve Korporatist Temsil-TMMOB Örneği”, <http://politeknik.org.tr/ckar-gruplar-ve-korporatist-temsiltmmob-oernei-yuksel-akkaya/> (Erişim: 24.1.2016)

Ataay, Faruk, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*, De Ki Yayınevi, Ankara 2007.

Bayramoğlu, Sonay, “Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Sermayenin Tekelleşmesi”, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, Barış Övgün (ed.), Ankara Üniversitesi SBF Yayını No: 598, Ankara 2009, s. 93-116.

Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul 2010.

Blake, Richard Cameron, “The World Bank's Draft Comprehensive Development Framework and the Micro-Paradigm of Law and Development”, *Yale Human Rights and Development Journal*, 2014, <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=yhrdlj> (Erişim Tarihi: 20.1.2016).

Boyer, William B., “Political Science and the 21st Century: From Government to Governance”, *Political Science and Politics*, 23 (1): 50-4.

Çağlar, Fatma, *4077 sayılı Kanunla Ortaya Çıkan Tüketicinin Hak Arama Yolları*, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, 2001.

Çapar, Selim, Kasım Turgut, “Katılımcılık Bağlamında Düzenleyici Kurumlarda Yönetişim”, *İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi*, [http://www.arem.gov.tr/ortak\\_icerik/arem/Makale/IRAs&Governance\(Capar-Turgut\).pdf](http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Makale/IRAs&Governance(Capar-Turgut).pdf), (Erişim Tarihi: 5.3.2016).

Çelenk, Fatih, *Çeşitli Mal ve Hizmetlerle İlgili Reklam Yasaklama ve Sınırlamaları*, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, 2008.

Çukurçayır, M. Akif “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, *Çağdaş Kamu Yönetimi-I*, M. Acar, H. Özgür (ed.), Nobel Yayınevi, Ankara 2014, s. 257-273.

Çukurçayır, M. Akif, “Bölge Kalkınması ve Bölgesel Yönetişim”, *Yönetişim*, M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu (ed.), Çizgi Kitabevi, Şubat 2013, s. 295-318.

Drake, Elizabeth vd., *Good Governance and The World Bank*, Vivien Collingwood (ed.), Nuffield Collage University of Oxford, 2001, <http://www.ucl.ac.uk/dpu->

projects/drivers\_urb\_change/urb\_economy/pdf\_glob\_SAP/BWP\_Governance\_World%20Bank.pdf, (Erişim Tarihi: 25.1.2016)

Durmaz, M. Nuri, “Korporatizm, Yönetişim ve Kesişim Noktaları Üzerine Bir Deneme”, *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, Cilt 4, Sayı 15 (2006).

Durna, Ufuk, Eren, Veysel, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı 1, (Mart 2002) s. 55-75.

Emini, Filiz T., “Sivil Toplum Kuruluşlarının Politika Belirleme Sürecindeki Rolü:TÜSİAD Örneği”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 36, (Nisan 2013), s. 43-56.

Ergeneli, Azize, “Örgütsel Etkililik Kriteri Olarak Lider Davranışının Örgütsel İklim ile İlişkisi: Görev Karmaşıklığı Bakımından Farklılaşan İki Örgüte İlişkin Bir Uygulama”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 50, Sayı 1, (1995), s. 187-199.

Erdem F., Demirhan, *Korporatizm ve Türkiye’de Tek Parti Yönetimi (1930-1945)*, Ankara Üniversitesi, Yayınlanmış Doktora Tezi, 2007.

Eroğul, Cem, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, İmge Kitabevi, 2. Baskı. Ankara 1999.

Eroğlu, Hacer Tuğba, “Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar”, *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 11, 2006, s. 191-206.

Eser, Bahadır, Hasan Yüksel, “Korporatizm, Faşızım ve Solidarizm Kavramları Ekseninde Erken Dönem Cumhuriyet Siyasası Üzerine Bir İnceleme”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16, (2012).

Fişek, Kurthan, *Yönetime Katılma*, Sevinç Matbaası, Ankara 1977.

Frederickson, H.George, *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, (1997)’den aktaran Laurence E. Lynn, Jr, “Governance”, *Foundations of Public Administration*, (2010).

Gözler, Kemal, *İdare Hukuku*, Ekin Kitabevi Yayınları, C. 1, Bursa 2003.

Güney, Atilla, “Bob Jessop’ta Yönetişim Kavramı: Stratejik İlişkisel Devlet Biçiminden Yönetişim Biçimine”, *Memleket, Siyaset, Yönetim Dergisi*, (2006/1), s. 153-171.

Güler, Birgöl A., *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara 2005.

Güler, Birgöl A., *Türkiye’nin Yönetimi: Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara 2010.

- Güler, Birgül A., “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis Dergisi*, Sayı 9, (Kış-Bahar 2003), s. 93-116.
- Güler, Birgül A., *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, İmge Kitabevi, Ankara 2005.
- Güzelsarı, Selime, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *GETA Tartışma Metinleri Serisi*, AÜ SBF, (Şubat 2004).
- Güzelsarı Selime, “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 2, (Haziran 2003), s. 17-34.
- Hughes, Owen E., *Kamu İşletmeciliği & Yönetimi*, BigBang Yayınları, Birinci Baskı, Ankara 2014.
- Ingram, Jennifer, *Starting Point: Defining Good Governance*, 2013, <http://goodgovintl.org/ggd1-starting-point/> (Erişim Tarihi: 16.1.2015).
- Jessop, Bob, “Governance, Governance Failure, and Meta-Governance Policies”, *Governance and Innovation for Rural Areas*, Arcavacata di Rende 2003.
- Jessop, Bob, *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, Betül Yazar ve Alev Özkazanç (der.), İletişim Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul 2005.
- Jessop, Bob, *Kapitalist Devletin Geleceği*, Epos Yayınları, Birinci Baskı, Ankara 2009.
- Kalfa, Ceren, Faruk Ataay, “Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama”, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 17, Sayı 3 (2008).
- Kapani, Münici, *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, 13. Baskı, Ankara 2001.
- Kara, İlhan, *Tüketici Hukuku*, Engin Yayınevi, Ağustos 2012.
- Kavruk, Hikmet, “Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler ve Ajanslar”, *VII. Kamu Yönetimi Forumu*, 2009.
- Kooiman, Jan, *Governing as Governance*, Sage Publications, Noida 2003.
- Kooiman, Jan, “Social-Political Governance: Introduction”, *Modern Governance (New Government- Society Interactions)*, Jan Kooiman (ed.), Sage Publications, Great Britain 1993.
- Lynn, Laurence E. Jr, “Governance”, *Foundations of Public Administration*, (2010), <http://www.aspanet.org/PUBLIC/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-GOV-Article.pdf>, (Erişim: 10.4.2016).
- Makal, Ahmet, “Türkiye’de Tek Parti Dönemi ve Korporatizm Tartışmaları”, *Toplum ve Bilim*, Sayı 93, (Yaz 2002), s. 173-199.

- Mihçioğlu, Cemal, *Türkiye’de Yönetime Katılma*.  
<http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/sbf/42.pdf>. (Erişim Tarihi: 16 Kasım 2015)
- Molina, Oscar, Martin Rhodes, “Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept”, *Annual Review of Political Science*, Volume 5, (2002), s. 305-332.
- Mosley, Paul vd., *Aid and Power*, 2 Edition, Routledge 1995.
- Okçu, Murat, “Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim Ne Anlama Geliyor?” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 3, 2007, <http://sablon.sdu.edu.tr/fakulteler/iibf/dergi/files/2007-3-17.pdf>, (Erişim Tarihi: 17.1.2016), s. 299-312.
- Özalp, Sema A., *Network Governance Approach in Tourism Administration: A Case of Turkey*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2015.
- Özen, Pınar, “Bölge Kalkınma Ajansları”, Mayıs 2005, [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel\\_Kalkinma\\_Ajanslari.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel_Kalkinma_Ajanslari.pdf), (Erişim Tarihi: 13.11.2015).
- Özer, Mehmet Akif, *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Platin Yayınları, Ankara 2005.
- Öztan, Gürkan, “Korporatizm: Özgürlükten Yoksun Bir Üçüncü Yol Vaadi”, *19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler*, H. Birsen Örs (der.), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2015, s. 515-542.
- Rhodes, Roderick Arthur William, “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies XLIV*, Political Studies Association 1996, [https://www.researchgate.net/publication/227979762\\_The\\_New\\_Governance\\_Governing\\_Without\\_Government](https://www.researchgate.net/publication/227979762_The_New_Governance_Governing_Without_Government) (Erişim Tarihi: 24.4.2016).
- Rosenau, James N., “Governance, Order And Change In World Politics”, *Governance Without Government: Order and Challenge In World Politics*, J.N. Rosenau ve E.O. Czempiel (ed.), Cambridge University Press, Cambridge 1992.
- Sobacı, M. Zahid, “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt:5, Sayı:1, (2007), s. 219-235.
- Sobacı, M. Zahid “Yönetişim ve Politika Transferi, *Yönetişim*, M.Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu (ed.), Çizgi Kitabevi, Şubat 2013, s. 223-248.
- Stein, Howard, *The World Bank and the Making of the Governance Agenda*.  
<http://www.institutions->

africa.org/trackingdevelopment\_archived/resources/docs/ PaperASSR-  
Amsterdam-October-09--Stein-Final2.pdf\_(Erişim Tarihi: 20.1.2016).

Stoker, Gerry, “Governance as Theory: Five Propositions”, (1998),  
<http://catedras.fsoc.uba.ar/rusailh/Unidad%201/Stoker%202002,%20Governance%20as%20theory,%20five%20propositions.pdf> (Erişim Tarihi: 20.9.2014).

Tamer, Ahmet, *Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri*, Devlet Planlama Teşkilatı, Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, 2008.

Tekeli, İlhan, “Katılımcı Demokrasi, Sivil Ağlar ve Sivil Toplum Kuruluşları”, 15. *STK Sempozyumu*, 2004, [http://stk.bilgi.edu.tr/media/cd/01/doc/okuma\\_02-2.pdf](http://stk.bilgi.edu.tr/media/cd/01/doc/okuma_02-2.pdf) (Erişim: 13.1.2016).

Tekeli, İlhan, “Türkiye Kent Planlamasının Yeniden Kurumsallaşmasını Düzenlerken Düşünölmesi Gerekenler Üzerine”, *Planlama Dergisi*, Sayı 2012/3-4, (2012).

Tekeli, İlhan, *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Yayınları, Ankara 1999.

Toksöz, Fikret, *İyi Yönetişim El Kitabı*, TESEV Yayınları, İstanbul 2008.

Topçu, Ferhunde H., *Küreselleşme ve Uluslararası Çevre Politikaları: Yönetimden Yönetişime Geçiş Sorunu*, Ankara Üniversitesi, Yayınlanmış Doktora Tezi, 2007.

Tuna, Kadir, “Bankalarda Kurumsal Yönetim”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 1, 2007, s. 209-221.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı* ve *Gerekçesi*, 2003,  
[http://www.todaie.gov.tr/kyp/pdf/5227\\_gerekce.pdf](http://www.todaie.gov.tr/kyp/pdf/5227_gerekce.pdf), (Erişim Tarihi: 10.12.2015).

Wamsley, Gary L. vd., “Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue”, *Refounding Public Administration*, Gary L. Wamsley vd., Sage Publications, California 1990.

Zabcı, Filiz Ç., “Dünya Bankası’nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 57, Sayı 3.

## **Kurumsal Resmi Kaynaklar**

Adalet ve Kalkınma Partisi, *Acil Eylem Planı*, 2002,  
<http://ilef.ankara.edu.tr/akildefteri/gorsel/dosya/1046922876acil.doc>, (Erişim Tarihi: 8.1.2015).

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2013 - 2017 Yılı Stratejik Planı*, Ankara 2012.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, *Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2015 – 2017 Stratejik Planı*, Ankara.

Devlet Denetleme Kurulu, *Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler, Araştırma ve İnceleme Raporu*, 2009.

Devlet Planlama Teşkilatı, *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 2007, <http://www.etik.gov.tr/dosyagoster.ashx?id=15&sayfaid=4>, (Erişim: 16.5.2015).

Dışişleri Bakanlığı, *Dünya Ticaret Örgütü*, [http://www.mfa.gov.tr/dunya-ticaret-orgutu-\\_\\_dto\\_.tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/dunya-ticaret-orgutu-__dto_.tr.mfa) (Erişim Tarihi: 23.1.2016).

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2015 – 2019 Stratejik Planı*.

European Commission, *Communication from The Commission to The Council, The European Parliament and The European Economic and Social Committee – Governance and Development*, 2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex:52003DC0615>, (Erişim Tarihi: 17.1.2016).

European Commission, *European Governance: A White Paper*, Brussels 2001, [file:///C:/Users/gumruk-07072014/Downloads/DOC-01-10\\_EN.pdf](file:///C:/Users/gumruk-07072014/Downloads/DOC-01-10_EN.pdf) (Erişim Tarihi: 15.1.2016).

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, *Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2013 – 2107 Stratejik Planı*, Ankara, 2013.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2013 – 2017 Stratejik Planı*.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *2015 yılı Performans Programı*, Ankara 2015.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Konsey Kararları*, [http://www.tuketici.gov.tr/index.snet?wapp=konseykararlari\\_tr&open=6](http://www.tuketici.gov.tr/index.snet?wapp=konseykararlari_tr&open=6) (Erişim Tarihi: 24/6/2015)

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *19. Tüketici Konseyi Kararları*, [http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=konseykararlari\\_tr&open=6%20](http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=konseykararlari_tr&open=6%20) (Erişim Tarihi: 18.1.2016)

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Reklam Kurulu Kararları*,  
[http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=reklamkurulukararlari\\_tr&open=2](http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=reklamkurulukararlari_tr&open=2) (Erişim Tarihi: 29.6.2015)

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, *Esnaf ve Sanatkarlar Şurası*,  
<http://esnaf.gtb.gov.tr/faaliyetler/sura/esnaf-ve-sanatkarlar-surasi> (Erişim Tarihi: 9.2.2016)

International Monetary Fund, *Good Governance The IMF's Role*, August 1997,  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm> (Erişim Tarihi: 22.1.2016).

International Monetary Fund, *Communiqué of the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund*,  
<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1996/pr9649.htm#partner> (Erişim Tarihi: 22.1.2016).

International Monetary Fund, *The Comprehensive Development Framework (CDF) and Poverty Reduction Strategy Papers*, 2000,  
<https://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/cdfprsp.pdf> (Erişim Tarihi: 20.1.2016),

İçişleri Bakanlığı, *İçişleri Bakanlığı 2015 – 2017 Stratejik Planı*.

Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamu Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 2014.

Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı 2014 – 2018*, Ankara 2013.

Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Bakanlığı 2014 – 2018 Stratejik Planı*.

Maliye Bakanlığı, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Nisan 2003.

Milli Eğitim Bakanlığı, *Milli Eğitim Bakanlığı 2015 – 2019 Stratejik Planı*, Ankara 2015.

Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD Principles of Corporate Governance*,  
<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf> (Erişim Tarihi: 23.1.2016)

Orman ve Su İşleri Bakanlığı, *Orman ve Su İşleri Bakanlığı 2013 – 2017 Stratejik Planı*.

Sağlık Bakanlığı, *Sağlık Bakanlığı 2013 – 2017 Stratejik Planı*, Ankara 2012.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 2009 yılı Faaliyet Raporu, [http://www.tuketici.gov.tr/source.cms.docs.etuketici.gov.tr.ce/docs/yayinlar/Faaliyet\\_2009.pdf](http://www.tuketici.gov.tr/source.cms.docs.etuketici.gov.tr.ce/docs/yayinlar/Faaliyet_2009.pdf) (Erişim Tarihi: 24/6/2015)

The World Bank, *A Proposal For A Comprehensive Development Framework*, 1999, <http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/IMAGES/CDF.PDF>, (Erişim Tarihi: 20.1.2016).

The World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, 1989. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830\\_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf), (Erişim Tarihi: 20.1.2016).

The World Bank, *Effective Implementation: Key to Development Impact*, September 1992, [wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1992/09/22/000009265\\_3961003221227/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1992/09/22/000009265_3961003221227/Rendered/PDF/multi0page.pdf) (Erişim Tarihi: 16.1.2016).

The World Bank, *World Development Report – The State in a Changing World*, June 1997, <file:///C:/Users/gumruk-07072014/Downloads/WDR%201997%20-%20English.pdf> (Erişim Tarihi: 20.1.2016).

The World Bank, *Worldwide Governance Indicators*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (Erişim Tarihi: 20.01.2016)

The World Bank, *World Development Report – Building Institutions for Markets*, September 2001, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5984/WDR%202002%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Erişim Tarihi: 20.1.2016)

Türkiye Büyük Millet Meclisi, *Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum, Tarım, Orman ve Köy İşleri ile Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonları Raporları*, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss471.pdf> (Erişim Tarihi: 16.6.2015)

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, *Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*, 2001, [http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/fc5a4a1a-63d9-4de3-bb8b-d56a61409df6/program+\(1\).pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACEfc5a4a1a-63d9-4de3-bb8b-d56a61409df6](http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/fc5a4a1a-63d9-4de3-bb8b-d56a61409df6/program+(1).pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACEfc5a4a1a-63d9-4de3-bb8b-d56a61409df6), (Erişim Tarihi: 14.3.2016).

Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, *Şura Kararları Hakkındaki 11.01.1995 tarihli ve 10 numaralı Genelge*, <http://www.tesk.org.tr/tr/mevzuat/95/95010.php> (Erişim Tarihi: 3.3.2015)

TÜSİAD, *Kamu Reformu Araştırması*, Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/335, 2002.

United Nations Development Programme, *Governance for Sustainable Human Development, A UNDP Policy Document*, 1997, <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf> (Erişim Tarihi: 22.1.2016).

United Nations Development Programme, *Human Development Report*, New York 1994, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf) (Erişim Tarihi: 20.1.2016).

World Trade Organization, *WTO Discussion Papers, Fulfilling The Marrakesh Mandate on Coherence: Ten Years of Cooperation Between The WTO, IMF and World Bank*, 2007, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/discussion\\_papers13\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers13_e.pdf) (Erişim: 23.1.2016)

## İnternet Kaynakları

<http://www.akparti.org.tr/site/haberler/gumruk-ve-ticaret-konseyi-olusturulacak/13517> (Erişim Tarihi: 10.9.2015)

[http://ec.europa.eu/consumers/solving\\_consumer\\_disputes/non-judicial\\_redress/ecc-net/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/index_en.htm) (Erişim Tarihi: 30.6.2015)

<http://esnaf.gtb.gov.tr/data/546b2c27f293702e241ebc8d/%C5%9Fura%20kararlar%C4%B1.pdf> (Erişim: 9.7.2015)

<http://esnaf.gtb.gov.tr/haberler/4-esnaf-ve-sanatkarlar-surasi-kararlari-aciklandi> (Erişim: 9.7.2015)

<http://icticaret.gtb.gov.tr/sebze-ve-meyve-ticaretinde-istisare-sureci-kurumsal-bir-yapi-kazaniyor> (Erişim Tarihi: 14.12.2015).

<http://icticaret.gtb.gov.tr/1-toptanci-hal-konseyinde-sebze-ve-meyve-ticaretine-yonelik-kararlar-alindi> (Erişim Tarihi: 14.2.2015) .

<ttp://icticaret.gtb.gov.tr/sebze-ve-meyve-ticaretinde-istisare-sureci-kurumsal-bir-yapi-kazaniyor> (Erişim Tarihi: 14.12.2015).

<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1990/12/03> (Erişim Tarihi: 3.3.2014)

<https://www.gtb.gov.tr/haberler/bakan-caniklireklam-konseyi-reklamcilik-alaninda-dunyadaki-gelismeleri-yakindan-takip-edecek> (Erişim Tarihi: 7.7.2015)

<http://www.gtb.gov.tr/haberler/cumhurbaskani-erdogandan-surada-esnafa-mujde> (Erişim Tarihi: 28.11.2015).

<http://www.gtb.gov.tr/haberler/gumruk-ve-ticaret-bakani-nurettin-canikli-trt-haberin-canli-yayin-konugu-oldu> (Erişim Tarihi: 28.11.2015).

<http://www.gtb.gov.tr/haberler/bakan-yazici-izmit-gumruk-mudurlugunun-acilisini-yapti> (Erişim Tarihi: 10.9.2015)

<http://www.gtb.gov.tr/duyurular/perakendeciler-konseyi-ve-perakende-ticarete-uygulanacak-ilke-ve-kurallar-hakkinda-yonetmelik-taslaklari> (Erişim: 14.4.2016)  
<http://www.haberexen.com/mustesar-altunyaldiz-perakende-bilgi-sistemi-ile-tek-noktadan-islem-yapilacak-485116h.htm> (Erişim: 14.4.2016)

<http://www.haberler.com/esnaf-ve-sanatkarlar-icin-ilk-eylem-plani-hazir-4461689-haberi/> (Erişim Tarihi: 3.3.2015)

<http://www.milliyet.com.tr/aldatici-reklamlarla-mucadelede-yeni-istanbul-yerelhaber-276803/> (Erişim Tarihi: 27.2.2016)

<http://www.oed.com/view/Entry/80307?redirectedFrom=governance#eid>, (Erişim: 4.6.2016)

<http://www.orgtr.org/tr/gatt-ve-wto-arasindaki-farklar>  
<http://www.orgtr.org/tr/gumruk-tarifeleri-ve-ticaret-genel-anlasmasi-gatt-dunya-ticaret-orgutu-wto> (Erişim Tarihi: 22.1.2016)

<http://www.retailturkiye.com/genel-haberler/tuketiciyle-%E2%80%98saglikli-iletisim-icin-devlet-ve-reklamcilik-sektoru-el-ele> (Erişim Tarihi: 14.12.2015).

<http://strateji.gtb.gov.tr/haberler/gumruk-ve-ticaret-konseyi-genel-kurulu-toplandi> (Erişim Tarihi: 9.7.2015)

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss61m.htm> (Erişim Tarihi: 3.8.2015)

[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.558beb177d0d22.49095541](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.558beb177d0d22.49095541) (Erişim: 25.6.2015)

[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&view=gts](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&view=gts) (Erişim Tarihi: 14.2.2016)

[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.53e7089df28ba6.25586451](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.53e7089df28ba6.25586451) (Erişim: 11.10.2014)

[http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=reklamnasilbasvurulur\\_tr&open=2](http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=reklamnasilbasvurulur_tr&open=2), (Erişim Tarihi: 18.10.2015)

[http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=reklamnasilbasvurulur\\_tr&open=2](http://www.tuketici.gov.tr/?wapp=reklamnasilbasvurulur_tr&open=2), (Erişim Tarihi: 18.10.2015)

[http://www.tuketici.gov.tr/index.snet?wapp=tuketici\\_orgutleri\\_tr&open=7](http://www.tuketici.gov.tr/index.snet?wapp=tuketici_orgutleri_tr&open=7) (Erişim Tarihi: 10.5.2016)

### **Görüşme**

12.2.2014 tarihli yarı-yapılandırılmış görüşme.

19.2.2016 tarihli yüz yüze görüşme.

7.5.2015 tarihli yüz yüze görüşme.



## ÖZET

Bu tezin amacı, GTB'deki kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı ile oluşturulan heyet, konsey, şura ve kurulların yapısı ve işleyişinin açıklanarak, yönetişimci özelliklerini tespit etmektir. Bu nedenle, GTB çatısı altındaki yönetişimci yapıların, yönetişimin temsil düzeyi, işleyişe katılım, kararların yaptırım gücü, işleyişte süreklilik ve şeffaflık ilkeleri çerçevesinde uygulamada yönetişimci olup olmadıkları analiz edilmiştir. Bu kapsamda, GTB'nin söz konusu yapıların oluşturulması ve işleyişindeki etkisi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının buradaki konumu ve mevcut yapının neokorporatizm ile ilişkisi araştırılmıştır.

Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kamusal karar alma mekanizmalarında özel sektör ve sivil toplum kuruluşları giderek artan bir şekilde yer almaya başlamıştır. Bu doğrultuda, merkezi idare örgütlenmesinin temelini oluşturan bakanlıklarda da yönetişimci yapı ve uygulamalar bulunmaktadır. Bu tez ile, yönetişimin bakanlıklardaki uygulaması, GTB'de faaliyet gösteren heyet, konsey, şura ve kurulların yapısı ve işleyişi üzerinden ilk kez analiz edilmiştir.

Bu tezde, GTB'de yönetişim ilkelerinin tamamını orta veya yeterli düzeyde karşılayan 4 yapı bulunduğu, 5 yapının ise en az bir ilkeyi karşılamadığından gerçek anlamda yönetişimci bir nitelik taşımadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu yapıların ortak özellikleri, piyasa ilişkilerinin düzenlenmesi, sektörel ekonomi politikalarının oluşturulması, bu konularda tavsiyelerde bulunulması, kamusal irade çerçevesinde mevzuatla oluşturulmaları, başkanlıklarının GTB temsilcileri tarafından yürütülmesi ve özel sektör ve/veya STK temsilcilerinin yer alması olarak tespit edilmiştir. Ayrıca, söz konusu yapıların oluşturulması ve işleyişine ilişkin kuralların belirlenmesinde GTB'nin etkili olduğu, yapıların işleyiş süreçlerinde ise bu etkinin bir ölçüde azaldığı görülmüştür. GTB'deki yönetişim uygulamalarının neredeyse tamamının ticaret işlemleri ile ilgili olması ve GTB'nin yapılar üzerindeki etkisi nedeniyle, bu yapıların neokorporatist özellikler de gösterdiği saptanmıştır. Bu kapsamda, Türkiye'deki yönetişim literatürünün özgünlüğü ve katılımcı kamusal mekanizmalarının istenilen düzeyde olmadığı tartışılarak, önerilerde bulunulmuştur.

## ABSTRACT

The purpose of this thesis is to identify the governance-base of committees, councils and boards that are established in the body of Ministry of Customs and Trade (MoCT) with the participation of public, private and nongovernmental organizations by explaining their structure and functioning. For this reason, whether the governance-based structures in the body of MoCT have practically this characteristic or not is analyzed within the scope of level of representation, participation in functioning, effectiveness in decision making, continuity in functioning and accountability. In this context, formation of mentioned structures in MoCT and effect of MoCT in the functioning, the place of private sector and nongovernmental organizations; and relation of existing structures with neo-corporatism are researched.

As it is in the world, the role of private sector and nongovernmental organizations has increasingly taken place in the public decision making mechanisms in Turkey. In this direction, governance-based structures and practices exist in the ministries which are the core of the central administration, as well. Through this thesis, practice of governance in the ministries is analyzed for the first time on the basis of the structure and functioning of committees, councils and boards that are established in the body of MoCT.

In this thesis, it has been reached that 4 structures meet the governance principles at the medium or sufficient level while 5 structures do not have governance-based quality because these do not meet at least one of the principles. Determined common characteristics of these structures are regulating the market relations, forming the sectorial economy policies, proposing in these issues, being constituted by legal regulation in the frame of public will, presiding by the representatives of MoCT and participating of the representation of private sector and nongovernmental organizations. Besides, it is seen that MoCT has an effect in the formation and making regulations of these structures while this effect is decreasing in the process of functioning in some degree. Because almost all the governance-based practices are trade related in MoCT and because of the effect of MoCT over these structures, it is determined that these structures have neo-corporatism characteristics, as well. In this

context, some solutions are proposed by discussing the typical characteristic of governance literature and low level of participant public mechanisms in Turkey.

