

SPMJ

Strategic Public Management Journal



SPMJ

**STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT
JOURNAL**

Volume 3
Number 6
2017



ISSN 2149-9543
www.dergipark.gov.tr/spmj



Strategic Public Management Journal (SPMJ) is an internationally reviewed, open-accessed, online journal (double-blind method) that represents a collective effort initiated by an international group aimed at boosting the research in the field of public administration and strategic management. SPMJ represents a unique source of specialized analysis of the transition processes to democracy, of the reform of public administration, of the implementation of strategic public management and of comparative analysis of administrative systems.

The general topic covered by the articles in the Journal is administrative sciences. As a result of an interdisciplinary, modern approach, the articles cover the following specific themes: public management, strategic management, public policy, administrative law, public policy analysis, regional development, community development, public finances, urban planning, program evaluation in public administration, ethics, comparative administrative systems, etc. From the standpoint of the topic covered, SPMJ is lined up with the trends followed by other international journals in the field of public administration.

SPMJ does not charge any fee to process or publish the articles. SPMJ does not pay any fee to the authors for their articles. SPMJ allows reuse and remixing of content in accordance with CC BY license (Creative Commons License). SPMJ allows the authors to hold the copyright of their articles published.

SPMJ is an international, double-blind reviewed and open-accessed academic journal (<http://www.budapestopenaccessinitiative.org/read>).

Strategic Public Management Journal (SPMJ), kamu yönetimi ve stratejik yönetim alanındaki bilimsel çalışmalarını desteklemeyi hedefleyen, uluslararası bir grup tarafından başlatılan kolektif bir çabayı temsil eden uluslararası hakemli (çift-kör hakemli) ve açık erişimli bilimsel bir dergidir. SPMJ, demokrasiye geçiş süreçleri, kamu yönetimi reformları, stratejik kamu yönetimi uygulamaları ve yönetim sistemlerinin karşılaştırmalı analizi için sağlam bir kaynak olma hedefiyle yola çıkmıştır. Dergideki makalelerin kapsadığı genel konu başlığı, yönetim bilimleridir. Çağdaş multi-disipliner yaklaşımın sonucu olarak, makaleler kamu yönetimi, stratejik yönetim, kamu politikası, idare hukuku, kamu politikası analizi, bölgesel kalkınma, toplumsal gelişme, kamu maliyesi, kentsel planlama, program değerlendirme, etik, karşılaştırmalı idari sistemler gibi kamu yönetimindeki spesifik konuları kapsamaktadır. Kapsama alınan konu başlıkları itibarıyla SPMJ, kamu yönetimi alanındaki diğer uluslararası dergilerce izlenen genel eğilimleri de dikkate almaktadır.

Dergide yayınlanacak makaleler Türkçe veya İngilizce olacaktır. Yazarlar için bilgiler ve hakemlere yönelik kılavuz, dergi web sitesinin alt menülerinde yer almaktadır. Dergiye yayın ve/veya hakemlik başvurusunda bulunmak isteyen araştırmacı ve akademisyenlerin "E-mail ile abone ol" menüsünü kullanarak dergiye üyelik başvurusunda bulunmaları gerekmektedir. SPMJ'de yayınlanması için makale önerisinde bulunan araştırmacılar, www.dergipark.gov.tr/spmj sayfasında bulunan YAZARLAR İÇİN BİLGİ kısmında belirtilen yazım kurallarına uymalıdır. Bu sayfada makale şablonu da sunulmaktadır.

SPMJ, yayınlanmak üzere teslim edilen makaleleri değerlendirmek ve/veya yayınlamak için herhangi bir ücret talep etmemektedir. Ayrıca, yayınlanan makaleler için yazarlara herhangi bir ücret ödenmemektedir. SPMJ, bilimsel yöntemlere uygun olarak, yayınlanan eserlere atıf yapılmak suretiyle (CC BY) yayınlanan makalelerin kısmen kullanımına ve bunlardan çeşitli kısmi derlemeler yapılmasına izin vermektedir. SPMJ, yayınlanan makaleler için yazarlardan tek basım için telif izni almakta, eserin müteakip kullanımına yönelik hak ve sorumluluklar yazara aittir. Ancak, daha önce başka yerlerde yayınlanmış olan çalışmalar, SPMJ tarafından kabul edilmez.

Strategic Public Management Journal (SPMJ), çift-kör hakemlik sistemi uygulayan ve açık erişim imkanı sunan uluslararası hakemli bir akademik dergidir.



Strategic Public Management Journal (ISSN: 2149-9543), Volume 3, Issue 6, Nov. 2017

Yayıncı / Publisher

Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA

Editör / Editor

Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA (Marmara University, Istanbul)

Yardımcı Editör / Co-Editor

Prof. Dr. Hamza ATEŞ (İstanbul Medeniyet University)

Editör Yardımcıları / Editorial Assistants

Assoc. Prof. Dr. Mustafa LAMBA (Mehmet Akif Ersoy University, Burdur)

Asst. Prof. Dr. Sezai ÖZTOP (Mehmet Akif Ersoy University, Burdur)

Uluslararası Bilimsel Danışma Kurulu / International Scientific Advisory Board

Prof. Dr. Geert Bouckaert (KU Leuven University, BE) Prof. Dr. Calin Hinteä (University of Cluj, RO)
Prof. Dr. Constantin M. Profiroiu (Bucharest Un., RO) Prof. Dr. Emil Turc (Aix-Marseille University, FR)
Prof. Dr. Hilde Bjorna (Tromso University, NO) Prof. Dr. Miguel A. Rodrigues (Minho University, PT)
Prof. Dr. Riccardo Mussari (Siena University, IT) Prof. Dr. Yusuf Arayıcı (Salford University)
Assoc. Prof. Dr. Jana Gasparikova (Bratislava, SV)

Bilim Kurulu / Scientific Board

Prof. Dr. Asuman Yalçın (Marmara University) Prof. Dr. Ercan Gegez (Marmara University)
Prof. Dr. Hamza Ateş (İstanbul Medeniyet University) Prof. Dr. Hüseyin Gül (Süleyman Demirel University)
Prof. Dr. Hamza Al (Sakarya University) Prof. Dr. Önder Kutlu (Necmettin Erbakan University)
Prof. Dr. Kamil Ufuk Bilgin (TODAIE) Prof. Dr. Mehmet Melemen (Marmara University)
Prof. Dr. Mert Uydacı (Marmara University) Prof. Dr. Mustafa Arslan (Yıldız Teknik University)
Prof. Dr. Ömer Çaha (Yıldız Teknik University) Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya (Marmara University)
Prof. Dr. Recep Bozlağan (Marmara University) Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen (Hacettepe University)
Prof. Dr. Hikmet Kavruk (Gazi University) Prof. Dr. Sezai Dumanoğlu (Marmara University)
Prof. Dr. Yakup Bulut (Mustafa Kemal University) Prof. Dr. Veysel Eren (Mustafa Kemal University)
Prof. Dr. Zehreddin Aslan (İstanbul University) Prof. Dr. Yüksel Demirkaya (Marmara University)
Prof. Dr. Kürşat Özdaşlı (Mehmet Akif Ersoy University) Prof. Dr. Tarkan Oktay (İstanbul Medeniyet Ün.)
Assoc. Prof. Dr. Mustafa T. Karayığit (Marmara Un.) Assoc. Prof. Dr. Uğur Sadioğlu (Hacettepe Un.)
Assoc. Prof. Dr. Özer Köseoğlu (Sakarya University) Assoc. Prof. Dr. Zahid Sobacı (Uludağ University)
Assoc. Prof. Dr. Nail Yılmaz (Marmara University) Assoc. Prof. Dr. Sadık Ünay (İstanbul University)
Assoc. Prof. Dr. Yaşar Kabataş (Marmara University) Assoc. Prof. Dr. Nihal Ekin Erkan (Marmara University)
Assoc. Prof. Dr. Aynur Can (Marmara University) Assoc. Prof. Dr. Hüseyin Toros (İstanbul Teknik Un.)
Assoc. Prof. Dr. Mustafa Lamba (Mehmet Akif Ersoy Un.) Assoc. Prof. Dr. Nazım Kartal (Sinop University)
Assoc. Prof. Dr. İsmail Sevinç (Selçuk University) Asst. Prof. Dr. Sezai Öztöp (Mehmet Akif Ersoy U.)
Asst. Prof. Dr. Ahmet Sarıtaş (Mehmet Akif Ersoy Un.) Asst. Prof. Dr. İlke Bezen Aydoğdu (Fırat University)
Asst. Prof. Dr. Salih Batal (Yalova University) Asst. Prof. Dr. Kadir Peker (Kırklareli University)
Asst. Prof. Dr. Mustafa Kocaoğlu (Ahi Evran University) Asst. Prof. Dr. Fatih Kırışık (Dumlupınar University)

Strategic Public Management Journal (ISSN: 2149-9543) is an academic publication hosted by Turkish JournalPark (www.dergipark.gov.tr/spmji) and indexed by Directory of Open Access Journals (DOAJ), Directory of Research Journals Indexing (DRJI), Academia Social Science Index (ASOS), Academic Resource Index (Research Bib).



Reviewer Board

Prof. Dr. Veysel EREN Mustafa Kemal University	Prof. Dr. Hamza ATEŞ İstanbul Medeniyet University
Prof. Dr. Yakup BULUT Mustafa Kemal University	Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA Marmara University
Prof. Dr. Kürşat ÖZDAŞLI Mehmet Akif Ersoy University	Prof. Dr. Hüseyin GÜL Süleyman Demirel University
Prof. Dr. Tarkan OKTAY İstanbul Medeniyet University	Assoc. Prof. Dr. Fatih KIRIŞIK Dumlupınar University
Assoc. Prof. Dr. Yakup ALTAN Süleyman Demirel University	Assoc. Prof. Dr. Özer KÖSEOĞLU Sakarya University
Assoc. Prof. Dr. Mahmut DOĞAN Marmara University	Assoc. Prof. Dr. Uğur SADIOĞLU Hacettepe University
Assoc. Prof. Dr. Ali Fuat GÖKÇE Kilis University	Assoc. Prof. Dr. Mustafa LAMBA Mehmet Akif Ersoy University
Assoc. Prof. Dr. Mustafa T. KARAYİĞİT Marmara University	Assoc. Prof. Dr. Mustafa KOCAOĞLU Ahi Evran University
Assoc. Prof. Dr. Nihal EKİN ERKAN Marmara University	Asst. Prof. Dr. Gökhan ZENGİN Marmara University
Assoc. Prof. Dr. Fatih KIRIŞIK Dumlupınar University	Asst. Prof. Dr. Gökhan KALAĞAN Mehmet Akif Ersoy University
Asst. Prof. Dr. Fatma Gül ALTIN Mehmet Akif Ersoy University	Asst. Prof. Dr. Ahmet SARITAŞ Mehmet Akif Ersoy University
Asst. Prof. Dr. Mustafa ARSLAN Neveşehir Hacıbektaş Veli University	Asst. Prof. Dr. Salih BATAL Yalova University
Asst. Prof. Dr. Sezai ÖZTOP Mehmet Akif Ersoy University	Asst. Prof. Dr. Burak Hamza ERYİĞİT Marmara University
Asst. Prof. Dr. Erdal EKE Süleyman Demirel University	Asst. Prof. Dr. Yasemin HAYTA Bitlis Eren University
Asst. Prof. Dr. Vahap GÖKSU Selçuk University	Asst. Prof. Dr. İlknur TÜRE Muğla Sıtkı Koçman University
Asst. Prof. Dr. C. Fatih TÜRE Muğla Sıtkı Koçman University	Asst. Prof. Dr. Cenay BABAOĞLU Nigde Ömer Halisdemir University
Asst. Prof. Dr. Ummahan KAYGISIZ Mehmet Akif Ersoy University	Asst. Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN Mehmet Akif Ersoy University
Asst. Prof. Dr. İlke Bezen AYDOĞDU TOZKOPARAN Fırat University	



CONTENTS

<u>Article</u>	<u>Pages</u>
Hükümet Sistemleri ve Özgürlük: Karşılaştırmalı Bir İnceleme DOI: 10.25069/spmj.344204 <i>Government Systems and Freedom: A Comparative Analysis</i> Hamza ATEŞ, Aydın AKPINAR	1-22
Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisi DOI: 10.25069/spmj.341620 <i>Influence of Non-Governmental Organizations on the Determination of Public Policies</i> Yakup BULUT, Soner AKIN, Ömer Fuad KAHRAMAN	23-34
Yerel Yönetimlerde Kamu Denetçiliği: İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı DOI: 10.25069/spmj.344342 <i>Public Auditor on Local Governments: Local Government Ombudsman in England</i> Gökhan ZENGİN	35-56
Evaluating Airline Service Quality Using Fuzzy DEMATEL and ANP DOI: 10.25069/spmj.351296 <i>Bulanık DEMATEL ve ANP Kullanarak Havayolu Hizmet Kalitesinin Değerlendirilmesi</i> Navid HAGHIGHAT	57-77
Türkiye ve ABD Sağlık Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi DOI: 10.25069/spmj.342134 <i>A Comparative Analysis of Health Systems of Turkey and the USA</i> Harun KIRILMAZ, Mustafa AMARAT, Özgün ÜNAL	78-104



CONTENTS

<i>Article</i>	<i>Pages</i>
Social Media, Changing Culture and Policymaking DOI: 10.25069/spmj.358058 <i>Sosyal Medya, Değişen Kültür ve Politika Belirleme</i> Mehtap KANDARA, Hicran HAMZA ÇELİKAY	105-115
Türk Belediyecilik Sisteminde Uygulanan Hükümet Sistemi ve Bir Model Önerisi DOI: 10.25069/spmj.350607 <i>Evaluation on the Government Model Applied in Turkish Municipality Sistem</i> Burak Hamza ERYİĞİT, Ruveyda KIZILBOĞA ÖZASLAN	116-123
6360 Sayılı Kanun ile Birlikte Mahalleye Dönüşen Köylerde Değişimin Katılım Açısından Muhtarlığa Etkisi DOI: 10.25069/spmj.342576 <i>The Impact of Change to Mukhtarship in the Villages Transformed to the Neighborhood with the Law 6360: An Evaluation on Menteşe and Seydikemer Districts</i> Yüksel DEMİRKAYA, Mesut KOÇ	124-149
Başkanlık Sistemi ve İstikrar Arasındaki İlişki DOI: 10.25069/spmj.342234 <i>The Relationship between Presidential System and Political Stability</i> Cansu KAYMAL	150-167
Türk Yönetim Geleneğinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları: Divan-ı Mezalim ve Kamu Denetçiliği Kurumu DOI: 10.25069/spmj.341437 <i>Accountability Mechanisms in Turkish Administrative Tradition: Divan-ı Mezalim and the Ombudsman Institution</i> M. Fatih Bilal ALODALI, Sefa USTA	168-184

Hükümet Sistemleri ve Özgürlük: Karşılaştırmalı Bir İnceleme

Government Systems and Freedom:
A Comparative Analysis

Hamza ATEŞ¹

Aydın AKPINAR²

Strategic Public Management Journal
Volume 3, Issue 6, pp. 1-22
DOI: 10.25069/spmj.344204
Received: 14.10.2017
Accepted: 27.12.2017
© The Author(s) 2017
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Bu makalenin amacı bir takım ortak değerlerin oluşturduğu benzer hükümet sistemlerine sahip dünya üzerindeki ülkeleri belirli kategoriler altında toplayarak kısmen objektif bir ölçüt niteliği taşıyan Freedom House'un 2016 verilerine göre hükümet sistemlerinin 'özgürlük' boyutuna değerlendirmelerde bulunmaktır.

Bu çalışmada coğrafi, tarihi ve kültürel gibi bir takım ortak paydaya sahip ülkeler hükümet sistemleri baz alınıp kategorize edilerek karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Oluşturulan bu kategorilerin Freedom House'un belirlemiş olduğu puanlar üzerinden ortalaması alınarak hükümet sistemlerin özgürlüğü ne ölçüde etkilediği ortaya konmaya çalışılacaktır. Bu çalışma ile Türkiye ve Türkiye gibi yeni hükümet sistemi tartışmaları ve yeni bir hükümet sistemi arayışı olan ülkelere 'Daha fazla özgürlük için hangi hükümet sistemi?' sorusuna yanıt aranacaktır. Oluşturulan kategorilerin kapsamını bir hükümet sistemine sahip tüm dünya ülkeleri oluşturacaktır. Oluşturulan ve yorumlanan bu kategoriler üzerinden Türkiye'de akademik literatürde pek yer bulamamış olan hükümet sistemi tartışmalarının özgürlük boyutu değerlendirilmiş olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Freedom House, Hükümet Sistemleri, Türkiye, Karşılaştırmalı Siyaset, Özgürlük.

Abstract

The main purpose of this article is to assess the 'freedom' dimension of government systems according to Freedom House's 2016 data, which collects some of the world's countries with similar government systems, which are formed by a number of common values, into certain categories, with an objective criterion.

In this study, countries with common geographical, historical and cultural characteristics will be categorized and examined comparatively based on government systems. These categories will be averaged over the points that Freedom House has determined, and it will be tried to show how much government systems affect freedom. This study will also shed light into the debate in such countries as Turkey, which seek a more appropriate government system, through finding an evidence based response to the question of "What kind of government is needed for greater freedom?". In this way, the paper will contribute to academic literature on government systems particularly presidency and parliamentary system debate by evaluating the relationship between

¹ Prof. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hamza.ates@medeniyet.edu.tr

² Arş. Gör., Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yerel Yönetimler Bölümü, aydin.akpinar@marmara.edu.tr

government systems and freedom, which is considered as an important but neglected dimension of the search for a new government system in Turkey.

Key words: *Freedom House, Governance Systems, Turkey, Comparative Politics, Freedom.*

GİRİŞ

Türk Dili Kurumu tarafından özgürlük, ‘herhangi bir kısıtlamaya, zorlamaya bağlı olmaksızın düşünme veya davranma, herhangi bir şarta bağlı olmama durumu’ olarak tanımlanmıştır (Türk Dil Kurumu, 2016). Toplumlar zamanla, kişinin doğuştan elde ettiği en temel haklarını oluşturan bu durum ve davranışları güvence altına almak adına tarihle birlikte evrilen bir takım süreçten geçmiştir. Bu sürecin başlangıcını ideal bir devlet modeli sunan Platon’un Devlet adlı eseri ve yine Platon’un dönemindeki diğer filozoflar ve hocalarının görüşleriyle oluşan devlet felsefesine kadar dayandırmak mümkündür. Sağlıklı ve mutlu bir toplum hayatı oluşturmak adına geliştiren kuram ve düşünceler geliştirilmeye devam etmiş, Thomas Hobbes ve Jean-Jacques Rousseau gibi tarihin önemli filozofları tarafından açıklanan toplumsal sözleşme kuramı ile somut bir düzenin temelleri atılmaya başlamıştır. Bu uzun aralıkta inen dinlerden ateşkes anlaşmalarına kadar geniş kitleleri ilgilendiren birçok gelişme yine sağlıklı ve mutlu bir toplum hayatı oluşturmak adına günümüz seviyesi için bir basamak niteliği taşımaktadır.

Temelleri atılan somut düzen tarih içerisinde yavaş yavaş şekillenmeye başlamış, siyaset sosyolojisini geliştiren Montesquieu, farklı toplumlardaki farklı pozitif hukuk sistemlerinin halkın karakteri, ekonomik koşulları, iklimi gibi çeşitli değişkenlere dayalı olduğunu dile getirmiştir. Yine Montesquieu, siyaset ve hukuk konusunda tümevarımcı ve deneysel bir yaklaşım benimsemiş, olguları kaydetmek yerine anlamayı, yaşanan gelişmeleri konu alan karşılaştırmalı, tarihsel gelişmeler ışığında sistematik bir araştırmanın temellerini atmıştır. Bu görüşü ve tekniği ışığında ‘Kanunların Ruhı’ adlı kitabını yazmış, siyaset literatürüne önemli bir eser kazandırmıştır. Bu eserinde yönetim tarzlarını birbirinden ayırmış, kuvvetler ayrılığı esasını ortaya atmış aynı zamanda günümüz hükümet sistemlerinin iskeletini oluşturan yasama, yürütme ve yargı organlarının ayrılığının üzerinde durmuştur. Bu dönemde Anglo-Sakson ülkelerinin hükümet gelenekleri ve bu geleneklerden esinlenerek oluşturulan hükümet kurumları günümüz hükümet sistemlerinin saf halini oluşturmaya başlamıştır. Bu hükümet sistemleri ülkelerin coğrafi, ekonomik ve kültürel gibi değişkenlere bağlı olarak gelişmiş ve şekillendirilmiştir.

İnsanlığın varoluşundan bu yana özgürlük, insan hayatında ve toplumda önemli bir mesele olarak yerini korumuştur. Günümüzde ise özgürlüğün temin edilmesinde hükümet sistemleri önemli bir yer teşkil etmektedir. Bir devletin yönetim şekli olan hükümet sistemi o toplumu oluşturan bireylerin özgürlükleri için bir bekçi niteliğindedir.

Günümüzde ve tarihte hükümet sistemlerinin Freedom House’un baz aldığı insan hakları, sivil toplum, ifade özgürlüğü, basın özgürlüğü gibi haklar ve özgürlüklerin üzerindeki etkisi azımsanamayacak bir ölçüdedir. Devlet içindeki ‘insan odaklı’ yönetim anlayışı, azınlık hakları, temsilde adalet, haberleşme özgürlüğü gibi dünya gündeminde daha fazla yer almaya başlayan ve demokrasi ile sıkı bir bağı olan bu olguların mevcut yönetim sisteminde yer bulması kaçınılmaz olmuştur.

Bağımsız bir sivil toplum örgütü olan ve verileri birçok karşılaştırmalı siyaset çalışmasında kullanılan Freedom House, ülkeleri siyasal haklar ve sivil haklar gibi kriterlerin 1’den 100’e kadar bir puan aralığında derecelendirilmesi ile oluşan 3 sınıf altında toplamaktadır: Özgür, Kısmen Özgür ve Özgür Değil. Yine bu ülkeler 1 ila 7 arasında sivil haklar, sivil özgürlük ve basın özgürlüğü üzerinden değerlendirilmektedir.

Çalışmada hükümet sistemleri üzerine yapılan çalışmalar irdelendikten sonra, karşılaştırmalı siyaset literatüründe önemli bir yere sahip olan Freedom House hakkında genel bilgiler sunulacak, Freedom House’un çalışma konuları ortaya konulacaktır. Bu çerçevede bir takım ortak değerlerin oluşturduğu benzer hükümet

sistemlerine sahip dünya üzerindeki kategorilendirilmiş belirli ülkeleri, *ülkelerdeki mevcut* hükümet sistemleri başlığı altında açıklayarak hükümet sistemleri ve özgürlük arasındaki ilişkiyi bir takım sayısal veriler eşliğinde açıklanmaya çalışılacaktır. Hükümet sistemlerine kategorilendirilmiş ülkeler ve Freedom House'un yayınlamış olduğu özgürlük verileri üzerinden elde edilen bulgular değerlendirilecek ve çalışmanın sonunda son yıllarda yoğun bir gündeme sahip hükümet sistemi tartışmalarına, literatürde çok fazla yer alamamış olan özgürlük üzerinden değerlendirmelerde bulunulacaktır. Bu çalışmadaki veriler Freedom House'un 2016 yılı raporundaki verilerinden faydalanılarak elde edilmiştir.

1. LİTERATÜR TARAMASI

Demokrasi, hükümet sistemleri tartışmaları, siyasi istikrar, temsilde adalet gibi özgürlük ve hükümet sistemlerinin arasında bulunan konular yüzyıllardır tartışılan ve tartışılmaya ihtiyaç duyulan konular olarak literatürde nicelik ve nitelik olarak iyi bir noktadır. Ancak özgürlük ve hükümet sistemleri her ne kadar birbirleri ile oldukça derin ve ciddi bir ilişkiye sahip olsa da yazında tam olarak iki kavramı temel alan bir çalışmadan söz etmek oldukça zordur.

Giovanni Sartori (1997), Shugart ve Carey (1992), Linz (1994; 1995), Lijphart (1999), Siaroff (2003), Hamilton (1992), Wilson (1992) ve Roskin (2009) gibi alanında saygın siyaset bilimcilerinin başkanlık sistemi, parlamenter sistem, yarı-başkanlık sistemi modellerinin tanımlanması ve temel unsurlarını, sistemlerin avantajları ve dezavantajlarını, sistemin yol açtığı sorunların boyutlarını anlama noktasında geniş bir bilgi ve perspektif sunmaktadır. Hükümet sistemlerinin yanı sıra özgürlük boyutuna Freedom House'un uzun yıllardır yayınlamış olduğu yıllık, bölgesel, ülkesel ve yerel boyutlardaki ayrıntılı raporları dünyada özgürlüğün ne durumda olduğunu detaylı bir şekilde gözler önüne sermektedir. Freedom House'un yanı sıra 1994 yılında Colorado Üniversitesinde 157 ülkeyi yaklaşık iki asırlık bir aralıkta inceleyen *Polity III: Regime Type and Political Authority* raporu ülkelerin demokrasi seviyeleri hakkında önemli veriler sunmaktadır.

Robert Dahl'ın "kendisi konuyla ilgili yazına hayret verici hâkimiyeti yanında, kıyaslanamaz ölçüdeki verileri bir araya getirmiş..." yorumunda bulunduğu Arend Lijphart tarafından kaleme alınan *Demokrasiler* kitabının genişletilmiş ve güncellenmiş hali *Demokrasi Motifleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları* adlı eser hangi demokrasinin daha iyi işlediğine dair önemli bir perspektif sunmaktadır. Freedom House tarafından yayımlanan raporların da kullanıldığı bu çalışmada otuz altı çağdaş demokrasinin parti sistemleri, seçim sistemleri, anayasaları, yönetim sistemleri, nüfusları, ekonomik durumları ve Merkez Bankaları detaylı bir şekilde incelenerek çoğunlukçu demokrasilerden ziyade uzlaşmacı demokrasilerin daha fazla özgürlük vaat ettiği sonucunu vermektedir. Hem sunduğu geniş bilgiler hem de çalışmamıza yapısal olarak yakınlığı noktasında bu çalışma önemli bir yere sahiptir.

Çağdaş siyaset biliminin ve düşüncesinin önde gelen teorisyenlerinden Robert Dahl *Demokrasi Üzerine* adlı eserinde üzerinde tam olarak bir uzlaşma sağlanamamış 'demokrasi nedir?' sorusuna açık ve özlü bir şekilde yanıt vermektedir. Özgürlüğün olmazsa olmazlarından ideal demokrasiyi, iyi bir demokrasinin ihtiyacı olduğu kurumlarını ve demokrasinin getirilerini ortaya koyan çalışma demokrasi kökenlerinden ele almış ve hala tamamlanmamış bir yolculuk olduğu sonucuna varmış, daha fazla özgürlük ve demokrasinin gerekliliklerini tartışmıştır.

Siyaset bilimci Samuel Huntington tarafından 1996 yılında kaleme alınan yine saygın Türk siyaset bilimci Ergun Özbudun tarafından çevrilen *Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyılın Sonlarında Demokratlaşma* adlı eser hem teorik hem de tarihsel bir nitelik taşımaktadır. Huntington dünyadaki demokratikleşme dönemlerini sistematik bir şekilde incelemiş, üçüncü dalga demokrasi olarak nitelendirdiği 1970'li yıllarda demokratikleşme sürecine giren ülkeleri ekonomik gelişmeler, dinsel faktörler, dış aktörler, siyasi liderlik gibi değişkenlerle inceleyerek dünyada özgürlük ve demokrasi adına önemli bir dönemi ortaya koymuştur.

2013 yılında Haluk Alkan tarafından kaleme alınan *Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı-Başkanlık Sistemi* isimli eser, başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter sistem modellerini teorik olarak örnekleri üzerinden açıklarken modellerin olumlu ve olumsuz taraflarını tartışmakta ve Türkiye genelinde uygulanabilirliğini tartışmaktadır. Çalışma 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrası cereyan eden tartışmalar sonucu Türkiye hükümet sisteminin niteliği üzerinden, tartışmaya konu olan sistem benzeri ülkeler üzerinden değerlendirmelerde bulunulmuştur. Çalışma özellikle üçüncü bölümünde Avrupa'daki yarı-başkanlık modellerini inceleyerek parlamenter sistem olarak bilinen modellerin ötesine geçip hem geniş bir perspektif kazandıran hem de çalışmada kimi ülkelerin hükümet sistemini isim olarak değil de işleyiş olarak hangi model olduğunu ortaya koyan veriler sunmaktadır. Sistem içerisindeki yetki genişliğinin hükümet sistemi modelini nasıl etkilediğini ortaya koymaktadır.

Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme* adlı çalışmasında başkanlık sistemlerinin tanımını yaptıktan sonra bu sistemlerin dayandıkları temel unsurları ve bu unsurların yol açtığı sorunları tartışıyor. Daha sonra başkanlık yönetimi ile parlamenter yönetimin bazı unsurlarını birleştiren bir ara hükümet modeli olarak tanımlanabilen yarı-başkanlık sistemini ele alıyor. Ancak bu teorik tartışmaların öncesinde çalışmanın girişinde sunmuş olduğu sayısal veriler ve kategorilendirilmiş ülkeler teorik bilgiler öncesinde geniş bir perspektifle beraber çalışmamıza paralel veriler sunmaktadır.

2. BAĞIMSIZ BİR GÖZLEM ÖRGÜTÜ: FREEDOM HOUSE

'75 yıldır demokrasinin bekçisi' sloganıyla Freedom House, kendisini dünya çapında özgürlüğün ve demokrasinin yayılmasına adanmış bağımsız bir gözlemci organizasyondur. 1941 yılında kurulan ve ilk Amerikan küresel özgürlüğü geliştirme şampiyonu olan kuruluşun, özgürlüğün önündeki engelleri analiz etmek, daha fazla siyasal hakları ve sivil özgürlüğü savunmak, demokratik değişimi teşvik etmek ve insan haklarını savunmak için eylemcileri desteklemek gibi misyonlar edinmiştir.

Freedom House'un şu an 14 adet ofisi bulunmaktadır ve dünyada, toplam 30 ülkede program yürütmektedir. Örgütün başlıca finansmanları gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelere ekonomik ve insanı yardımlarda bulunan The United States Agency for International Development (USAID) ve ABD Dışişleri Bakanlığı'dır.

Organizasyon, Latin Amerika, Güneydoğu Asya gibi bölgesel, Tunus, Azerbaycan ve Uganda'da İfade Özgürlüğü gibi bölgesel ve LGBTI hakları gibi grupsal programlarının yanı sıra her yıl 'Dünyada Özgürlük' adlı oldukça ayrıntılı bir rapor hazırlamaktadır. Örgütün sunduğu bu rapor yayınlandığı yıldaki çarpıcı gelişmeleri özetleyen bir başlık altında yayımlar. (Örneğin 2016 yılı için "Endişeli Diktatörler, Kararsız Demokrasiler: Baskı Altındaki Küresel Özgürlük" başlığı kullanılmıştır.) Raporla demokrasinin metodolojisinden bahsedildikten sonra yayınlandığı yıla göre ülkeler üzerinde genel değerlendirilmelerde bulunur ve yine yayınlandığı yılın kayda değer gelişmeleri ortaya konulur. Sayısal verilerle desteklenen raporda, dünyadaki ve bölgelerdeki eğilimler nüfustan özgürlük derecelerine kadar ayrıntılı istatistiklerle sunulmaktadır. Raporun sonunda ise 1 ila 7 arasında (1 en iyi, 7 en kötü olmak üzere) her ülkenin siyasal haklar ve sivil özgürlükleri puanlanır. Daha sonra 1 ila 100 arasında (100 en iyi, 1 en kötü olmak üzere) yine her ülke için bir toplam puan belirlenir. Bu puanlara göre ülkelerin özgürlük statüsü belirlenir: Özgür, Kısmen Özgür, Özgür Değil. Yine sunulan tabloda geçmiş yıllara göre gelişmeleri belirtmek için artan ve azalan puanlar belirtilir, 2015 yılının özgürlük statüleri paylaşılır.

3. HÜKÜMET SİSTEMLERİ ve ÖZGÜRLÜK ARAŞTIRMASI

Bu araştırmanın **amacı**, bir takım ortak değerlerin oluşturduğu benzer hükümet sistemlerine sahip dünya üzerindeki ülkeleri belirli kategoriler altında toplayarak kısmen objektif bir ölçüt niteliği taşıyan Freedom House'un 2016 verilerine göre hükümet sistemlerinin 'özgürlük' boyutuna değerlendirmelerde bulunmaktır. Bu değerlendirmeler sayesinde hükümet sistemlerinin 'özgürlük' üzerinde ne ölçüde etkili olduğu ortaya

koymaya çalışılacak ve daha önce hükümet sistemleri tartışmalarında doğrudan incelenmemiş bir boyut ele alınarak literatüre önemli bir katkı sağlanacaktır. Özünde ‘Daha fazla özgürlük için nasıl bir hükümet sistemi?’ sorusuna yanıt arayan bu araştırma yeni bir hükümet sistemi arayışında olan Türkiye, dünya ülkeleri ve bu ülkelerin akademik dünyası için bir rehber niteliği kazanacaktır.

Dünya üzerinde Freedom House tarafından değerlendirilen 195 ülkenin hükümet sistemleri ve Freedom House’un yayınlamış olduğu özgürlük kriterleri bu araştırmanın **kapsamını** oluşturmaktadır. Dünya üzerindeki bağımsızlığı tartışmalı ülkeler ve bölgeler bu araştırmaya dâhil edilmeyecektir.

Bu araştırmada nicel araştırma yöntemlerinden kendi koşulları içerisinde olduğu gibi tanımlamaya çalışan model olarak betimlenen, tarama modeli kullanılacaktır. Mevcut taramalardan elde edilen veriler ışında *betimleyici ve yorumlayıcı yaklaşım*, araştırmanın **yöntemini** oluşturacaktır.

Araştırmada öncelikle ülkeler hükümet sistemlerine göre sınıflandırılacak bu sınıflar içerisinde kategorilendirilecektir. Bu kategoriler mevcut hükümet sisteminin başlığı altında yorumlanacak ve çalışmanın sonunda genel değerlendirmelerde ve Türkiye adına bir değerlendirmede bulunulacaktır.

Araştırma tüm dünya ülkelerini kapsadığı ve birçok türevi olan hükümet sistemlerini konu edindiği için birtakım **kısıtlılıklara** sahiptir. Öncelikle dünya üzerinde birebir aynı hükümet sistemlerine rastlamak neredeyse imkânsızdır. Kimi ülkeler mevcut hükümet sisteminin özünü büyük ölçüde korurken kimisi literatürde yeni bir hükümet sistemi olarak nitelendirilebilecek ölçüde değişikliklere uğramıştır. Bu noktada hükümet sistemleri sınırlandırılırken ülkedeki mevcut kimi sistem ve kurumlardan dolayı başka bir hükümet sistemine de dâhil etmek mümkün olabilir. Araştırmada ülkeler, hükümet sisteminin saf halini edinmiş şekilde kategorilendirilecektir. Bunun yanı sıra araştırmanın üzerine kurulacağı Freedom House verileri her ne kadar uzun yıllar boyunca bağımsız bir örgüt olarak nitelendirilen bir örgüt tarafından yayınlanmış olsa da ABD menşeli ve fonlarının büyük ölçüde ABD’nin kimi resmi kurumları tarafından sağlayan bir kuruluş olmasından dolayı duygusal olarak değerlendirilmiş bir takım istatistiklerle de karşılaşılabilmek mümkündür.

4. BULGULAR

1776 yılında Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi’nin yazarları, Bildirgede şu sözlere yer vermiştir:

“Bütün insanların eşit yaratıldıklarına, Yaratıcıları tarafından onlara Hayat, Özgürlük ve Mutluluğunu Arama hakkı gibi geri alınamaz bazı haklar verildiğine inanıyoruz.”

Robert Dahl (2010) Demokrasi Üzerine adlı çalışmasına bu sözleri aktarırken eşitliğin önemi üzerinde durmuş, eşitlik ilkesini benimseyen bir yönetim sistemi nasıl yaratılabilir sorusuna cevap bulmaya çalışmıştır (Dahl, 2010:73-75). Birden fazla boyuta sahip olan bu sözü Dahl, eşitlik üzerinden ele alırken bizler ‘özgürlük’ üzerinden ele alacağız. Özgürlüğün, hayat ve mutluluğu arama hakkının yanı sıra geri alınamaz haklardan biri olduğu sözde vurgulanmıştır. Ancak bu hakların ne ölçüde kullanılabilirdiği önemli bir konudur ve bu noktada hükümet sistemleri ön plana çıkan unsurlardan biridir.

4.1. Parlamenter Monarşi

Parlamenter monarşi diğer bir adıyla Westminster Modeli, parlamenter rejimlerin kökeni niteliğindedir. Bu model, en büyük temsilcisi İngiltere’de doğmuş ve gelişerek İngiltere’nin çevresine (Kuzey Amerika ve Kuzeybatı Avrupa) yayılmış aynı zamanda eski sömürgesi altında bulunan ülkelere (Okyanusya ve Güneydoğu Asya) modelin kurumları ve gelenekleri devredilmiştir (Alkan, 2013:77). Parlamenter Monarşi, siyasal bir güce sahip monarşik bir iktidar ile gelişmekte olan temsili demokrasinin gereklilikleri olan siyasal kurumların orta bir noktada buluşması sonucu doğmuştur. Nihayetinde Parlamenter Monarşi, monarkın yetkilerinin bir anayasa tarafından sınırlandırıldığı yönetim şekli olarak tanımlanabilir (Teziç, 1998).

Siyaset Bilimci Arend Lijphart, Demokrasi Motifleri adlı eserinde Parlamenter Monarşi modelini şu ayırt edici özellikleriyle açıklamıştır: i) yasama ve yürütme organlarında etkin bir güce sahip olması ve aynı zamanda Avam Kamarasına karşı sorumlu bir başbakana sahip olması, ii) model içerisindeki monark, yasama ve yürütme organlarının dengeleyici bir sisteme sahip olması ve bundan dolayı her ne kadar koalisyon hükümetlerine rastlanmasa da uzlaşmacı bir ortam yaratması, iii) başbakanın sistem içerisinde belirleyici olması, iv) hükümetin görevde kalmasını sağlayacak parlamentonun güvenoyuna ihtiyacı olması, v) disiplinli ancak demokrasiyi engellemeyen iki parti sistemine dayalı bir model olması, vi) seçim sisteminin ‘dar bölge çoğunluk sistemi’ olması, vii) üniter bir devlet yapısına sahip olması, viii) esnek anayasal devlet yapısına sahip olması, ix) büyük ölçüde hükümetin kontrolünde olan bir Merkez Bankası’nın varlığı (Karasu, 2009; Eroğul, 2012; Lijphart, 2006; Alkan, 2013).

Alkan’ın (2013) da belirttiği gibi mevcut açıklamalar yalnızca geleneksel parlamenter monarşi sistemini açıklamaktadır. Bugün dünya üzerinde birebir benzer iki hükümet sistemine rastlamak neredeyse imkânsızdır. Hükümet sistemleri mevcut bulunduğu ülkelerin gelenekleri, kültürleri, coğrafi konumu gibi etkenlerle özünde aynı olsa da yapısında birçok farklılık mevcut olabilmektedir. Bu noktada ele alacağımız parlamenter monarşi modelleri geleneksel modelin özelliklerini taşısa da bir o kadar da değişime uğramış bir yapıya sahiptir.

Tablo 1. Parlamenter Monarşi ile Yönetilen Ülkeler ve Kategorileri

Kategori			Ülke Sayısı			Ortalama Özgürlük Puanı		
Amerika			9			91		
<i>Orta Amerika 1</i>	<i>Kanada</i>		8	1		90	99	
Avrupa			9			97		
<i>Kuzey Avrupa</i>	<i>Güney ve Batı Avrupa</i>	<i>BK</i>	3	5	1	99	97	95
Asya-Pasifik			4			97		
<i>Asya-Pasifik 1</i>	<i>Japonya</i>		3	1		97	96	
Diğer			7			54		
<i>Asya-Pasifik 2</i>	<i>Orta Amerika 2</i>	<i>Lesoto</i>	3	3	1	36	67	67
Yarı Parlamenter Monarşi			7			52		
<i>Yarı-Parlamenter 1</i>	<i>Yarı-Parlamenter 2</i>		2	5		93	36	

Parlamenter monarşi ile yönetilen ülkelerin sistemlerini özgürlük üzerinden değerlendirirken 5 ana 12 alt kategori halinde ele alınacaktır. Bu 12 kategori içerisinde 36 ülke bulunmakta olup dünya nüfusunun yaklaşık %7,5’ini oluşturmaktadır. Yarı-Parlamenter Sistem de bu kategori altında değerlendirilecektir.

Şekil 1. Parlamenter Monarşi ile Yönetilen Ülkeler ve Kategorileri

PARLAMENTER MONARŞİ					
Avrupa			Diğer		
<i>Danimarka</i> <i>İsveç</i> <i>Norveç</i>	<i>Belçika</i> <i>İspanya</i> <i>Andora</i> <i>Lüksemburg</i> <i>Hollanda</i>	<i>Birleşik Krallık</i>	<i>Jamaika</i> <i>Papua Yeni Gine</i> <i>Solomon Adaları</i>	<i>Lesoto</i>	<i>Kamboçya</i> <i>Malezya</i> <i>Tayland</i>
Yarı-Parlamenter Monarşi		Asya-Pasifik		Amerika	
<i>Monako</i> <i>Lihtenştayn</i>	<i>Kuweyt</i> <i>Nepal</i> <i>Ürdün</i> <i>Fas</i> <i>Bahreyn</i>	<i>Tuvalu</i> <i>Yeni Zelanda</i> <i>Avustralya</i>	<i>Japonya</i>	<i>Antigua ve Barbuda</i> <i>Bahamalar</i> <i>Barbados</i> <i>Belize</i> <i>Grenada</i> <i>Saint Lucia</i> <i>Saint Kitts ve Nevis</i> <i>Saint Vincent ve Grenada</i>	<i>Kanada</i>

4.1.1. Avrupa

Adı demokrasi de olsa cumhuriyet de olsa, Yunanistan'daki, Roma'daki ve İtalya'daki demokrasi modelleri günümüz modern demokrasinin pek çok karakteristik özelliğinden yoksundu (Dahl, 2010:25). Bu noktada modern demokrasi tohumlarının Kuzey Avrupa ve çevresinde atıldığını söyleyebiliriz. Bu atılan modern demokrasinin tohumları Avrupa'daki parlamenter monarşi sistemlerini incelediğimizde ne kadar önemli ölçüde özgürlüğe katkı sağladığını görebilmekteyiz.

Avrupa kategorisinde toplam 9 ülke bulunmaktadır ve bu kategoriyi 3 alt kategoride incelemekte fayda vardır. Birinci Kategori olan Kuzey Avrupa'da 3 ülke bulunmaktadır ve bu ülkelerin ortalama özgürlük puanı 99'dur. Dünyada özgürlük puanı 100 üzerinden 100 olan 5 ülkeden ikisi bu kategoride bulunmaktadır. Bu ülkelerin nüfus ortalaması yaklaşık 7,5 milyon olup kişi başına düşen milli gelir açısından dünyanın önde gelen ülkeleri arasındadırlar. Yine bu ülkelerin her biri ulusal bir tarihe sahip olur üniter bir devlet yapısına sahiptir.

Avrupa kategorisi altındaki diğer kategori olan Güney ve Batı Avrupa kategorisini 5 ülke oluşturmaktadır: Lüksemburg, Hollanda Andora, Belçika ve İspanya. Andora, nüfus ve yüz ölçümü bakımında küçük bir ülke olup İspanya ve Fransa'nın sınırları arasında 13. yüzyıldan bu yana varlığını sürdüren bir krallıktır. Belçika ve İspanya yine ulusal tarihe sahip ülkeler olup nüfusları ve yüzölçümleri Andora'ya kıyasla yüksektir. Bu ülkelerin öne çıkan özelliği şu şekildedir. İspanya Samuel Huntington'ın tabiri ile üçüncü dalga demokrasiye sahip bir ülkedir yani ulusal bir tarihe sahip olmasına rağmen demokratikleşme süreci yakın bir tarihte başlamıştır. Bunu yanı sıra yüksek işsizlik oranı ve ekonomik sıkıntıların yanı sıra yakın geçmişte diktatörlükten demokratik bir sisteme geçmesi olmuştur. Belçika ise yakın bir tarihten bu yana (1993) federal bir sistemle yönetilmektedir. Hem Belçika hem de İspanya Avrupa kıtasında bulunan ülkelere nazaran etnik

köken, kültür dil ve lehçe bakımından oldukça zengindir. Bu zenginlik devlet yönetimi ve siteminde kendini yüksek ölçüde belli etmektedir. Her iki ülkede de birden fazla resmi dil bulunması ve Belçika’da federal sistem, İspanya’da özerk yönetim talepleri bu zenginliğe örnek teşkil etmektedir.

Avrupa kategorisi altında değerlendirebileceğimiz Birleşik Krallık Parlamenter Monarşi(Westminster) modelinin en büyük temsilcisi olması itibarıyla ve dünyada bulunan birçok hükümet sistemine ilham vermesi ile önemli bir yere sahiptir. Freedom House raporuna göre 95 özgürlük puanına sahip Birleşik Krallık ‘free’ statüsüne sahiptir.

4.1.2. Amerika

Amerika kategorisinde toplam 9 ülke bulunmaktadır ve bu kategoriyi 2 alt kategoride incelemekte fayda vardır. Orta Amerika 1’de Karayip ülkeleri de olarak nitelendirebileceğimiz ve parlamenter monarşi ile yönetilen 8 ülke bulunmaktadır. Bu ülkelerin tamamı ada ülkesi olup yüz ölçümleri ve nüfusları bakımından küçük ülkelerdir. Gelirleri büyük ölçüde tarıma ve turizme dayalıdır. Bu ülkeler bağımsızlıklarını yakın geçmiş olarak sayılabilecek 1966-1983 yılları arasında elde etmişler. Saint Kitts ve Nevis federal bir düzene sahipken diğerleri üniter bir devlet yapısına sahiptir.

Bu ülkelerin ortalama özgürlük puanı yaklaşık 90’dır. Freedom House’un raporuna göre her biri *free* statüsüne sahiptir. Bu ülkeler yakın geçmişteki bağımsızlıkları ve kişi başına düşen düşük milli gelire rağmen bu derece yüksek özgürlük puanına sahip olması büyük ölçüde *Commonwealth ülkeleri* arasında bulunup, demokratik kültürün, geleneğin ve kurumların bıraktığı miras olarak açıklanabilir.

Amerika kategorisinde Kuzey Amerika ya da Kanada olarak isimlendirebileceğimiz alt kategoride Kanada ele alınmaktadır. 99 gibi yüksek bir özgürlük puanına sahip Kanada, geniş yüzölçümü ve kişi başına düşen yüksek milli gelir ile öne çıkmaktadır. Aynı zamanda bir *Commonwealth* ülkesi olması sebebiyle gelen demokrasi kültürü Kanada’ya bu denli özgür kılan sebepler olarak belirtilebilir.

4.1.3. Asya-Pasifik

Asya-Pasifik kategorisinde toplam 4 ülke bulunmaktadır ve bu kategoriyi 2 alt kategoride incelemekte fayda vardır. Birinci kategori olan Asya-Pasifik 1’de 3 ülke yer almaktadır: Avustralya, Yeni Zelanda ve Tuvalu. Bu ülkelerin özgürlük puanları sırasıyla 98, 98 ve 94’dür. Avustralya ve Yeni Zelanda 20. yüzyılın başlarında bağımsızlıklarını elde ederken Tuvalu 1978 yılında bağımsızlığını elde etmiştir. Bu ülkelerden Avustralya ve Yeni Zelanda’nın uzun bir süre önce bağımsızlıklarını elde etmesinin yanı sıra kişi başına düşen yüksek milli gelir ve *Commonwealth ülkeleri* arasında bulunup, demokratik kültürün, geleneğin ve kurumların bıraktığı miras bu derece yüksek özgürlük puanına sahip olmasının başlıca nedenleri arasında sayılabilmektedir.

Asya-Pasifik kategorisi altındaki bir diğer ülke Japonya’dır. 99 puan ile dünyada önde gelen özgürlük derecesine sahip ülkelerden biri olan Japonya, köklü ulus geçmişi ve II. Dünya Savaşı sonrası ABD’nin bırakmış olduğu demokrasi mirasının yanı sıra köklü bir ulusal tarihi, güçlü eğitim sistemi ve teknolojideki ilerlemeleriyle öne çıkan bir ülkedir.

4.1.4. Diğer

Parlamenter monarşi sistemi her ne kadar Anglo-Sakson kültürüne ait bir hükümet sistemi olarak benimsenmiş olsa da dünyanın geri kalanında da bu hükümet sistemine rastlamak mümkündür. Bu ülkeler diğer başlıklı kategori altında incelenecektir.

Diğer kategorisi alt kategorilerinden biri olan Asya-Pasifik 2 kategorisini 3 ülke oluşturmaktadır: Kamboçya, Malezya ve Tayland. Parlamenter Monarşi sistemindeki en düşük ortalamaya sahip bu kategorinin ülkeleri ortalama 36 özgürlük puanına sahiptir. Kategoride, Kamboçya ve Malezya’nın oldukça fakir ve Japonya’nın

işgalinden yakın bir tarihte kurtulduğu görülmektedir. Tayland ise coğrafi ve kültürel olarak Çin'e yakınlığı Freedom House raporunda kendini göstermiştir.

Bu kategorinin diğer bir alt başlığı olan Orta Amerika 2 alt kategorisinde 3 ülke bulunmaktadır ve ortalama özgürlük puanı 67'dir. Öncelikle Jamaika ele alınacak olursa eğer 'Free' statüsüne sahip olmasına rağmen özgürlük derecesi 75 olduğu görülmektedir. Bu birkaç sebebe dayandırılabilir. Öncelikle Orta Amerika bölgesindeki Commonwealth ülkeleri arasında 3 milyona yakın nüfusuyla en kalabalık ülke Jamaika'dır. Freedom House'un Jamaika özelinde yayınlamış olduğu raporda bürokraside 'yozlaşma' ve 'toplum içinde şiddet' konuları dikkat çekmektedir. Bu durum ülkede –kategori içerisindeki diğer ülkelere nazaran- fazla nüfusla beraber bireysel özgürlükleri kısıtlıyor, yasaların uygulanmasını zorlaştırıyor ve ifade ve inanç özgürlüğüne engel olduğu görülüyor. Yine Papua Yeni Gine, Jamaika gibi bürokraside yozlaşma, aile ve toplum içi şiddet gibi konular ön plana çıkıyor. Bunun yanında istikrarlı bir hükümete sahip olmayışı kategori içerisindeki en düşük skora sahip olmasının nedenleri arasında görülebilir. Solomon Adaları'nda durum ekonomik sebeplerden kaynaklanan hükümetteki istikrarsızlık olarak açıklanabilir.

Partly Free statüsü ile diğer kategorisinin bir diğer alt başlığını oluşturan Lesoto 1966 yılında bağımsızlığını kazanmış bir Afrika ülkesidir. 2015 yılında 'Free' statüsüne sahip iken ülkedeki gerçekleşen askeri darbe ve ülkede büyük çaptaki nüfusu etkileyen hastalıklar ülkenin statüsünü düşürmüştür. Bir Afrika ülkesi olmasına rağmen ülkenin ulusal bir tarihe sahip olması ve bir zamanlar Britanya'nın bir kolonisi olmuş olması ülkenin 67 gibi ortalama bir özgürlük puanı elde etmesini sağlayan sebepler arasında gösterilebilir.

4.1.5. Yarı-Parlamentar Monarşi

Yarı-Anayasal monarşiler Afrika, Avrupa ve Güney Asya'da görülen az sayıdaki bir hükümet sistemidir. Yarı-Parlamentar 1 alt kategorisini oluşturan Lihtenştayn ve Monako Avrupa ile benzer bir kültüre sahip olmasının yanı sıra özgürlük noktasında benzer derece ve skorlara sahiptir. 19. yüzyıl başlarında kurulan bu iki ülkenin nüfusları ve yüzölçümleri oldukça düşük iken ortalama özgürlük puanı 93'dür.

Parlamentar monarşi sisteminin 'model içerisindeki monark, yasama ve yürütme organlarının dengeleyici bir sisteme sahip olması ve bundan dolayı her ne kadar koalisyon hükümetlerine rastlanmasa da uzlaşmacı bir ortam yaratması' özelliğini pek fazla hayata geçiremeyen Yarı-Parlamentar 2 alt kategorisinin ülkeleri her ne kadar adı yarı-anayasal olsa da anayasal boyutuna yeterince yetki vermemektedir. Bu ülkelerin ortalama özgürlük puanı 35'dir.

4.2. Parlamentar Sistem

Parlamentar sistemin özellikleri konusunda literatürde herkes tarafından kabul edilmiş bir tanım bulunmamaktadır. Ancak hükümet sisteminin "parlamentar" olarak adlandırılması için kabul görülen iki özellik vardır: hükümetin parlamentodan çıkması ve parlamentoya hesap vermesidir (Tunçkaşık, 2015:2). Epstein'e (1968) göre yürütmenin yasama iktidarından (parlamentodan) doğduğu ve ona karşı sorumlu olduğu bir sistemdir. Bu özellik ve tanımın ardından tüm ülkeler için geçerli bir model ortaya konulamamaktadır. Ne kadar parlamentar rejim ile yönetilen ülke varsa o kadar farklı parlamentar sistemi vardır (Alkan, 2013:100).

Parlamentar hükümet sistemini tamamıyla açıklayamasa da şu özellikler önemlidir: i) iki başlı bir yürütme organına sahip olması, ii) siyasi sorumluluğu bulunmayan bir devlet başkanının olması, iii) bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğunun bulunması, iv) yasama organının güvenoyu vermesi ve yürütmenin yasamayı fesih etme yetkisinin bulunması (Lijphart, 2006; Teziç, 1998; Özbudun, 2008:297).

Tablo 2. Parlamenter Sistem ile Yönetilen Ülkeler ve Kategorileri

Kategori	Ülke Sayısı	Ortalama Özgürlük Puanı
Balkan Dışı Avrupa	8	94
Balkanlar	6	67
Güney Asya	4	55
Pasifik	2	70
Karayip	2	88
Afrika	1	90
Ortadoğu	3 (4)	41 (44)

Hükümet sistemi olarak parlamenter sistemi benimsemiş ülkeler özgürlük üzerinden değerlendirirken 7 ana kategori halinde ele alınacaktır. Bu 7 kategori içerisinde 26 ülke bulunmakta olup dünya nüfusunun yaklaşık %27,5'ini oluşturmaktadır.

Şekil 2. Parlamenter Sistem ile Yönetilen Ülkeler ve Kategorileri

PARLAMENTER SİSTEM			
Balkanlar	Balkan Dışı Avrupa	Güney Asya	
<i>Arnavutluk</i>	<i>Almanya</i>	<i>Bangladeş</i>	
<i>Bosna-Hersek</i>	<i>Çek Cumhuriyeti</i>	<i>Pakistan</i>	
<i>Moldova</i>	<i>Estonya</i>	<i>Singapur</i>	
<i>Macaristan</i>	<i>İtalya</i>	<i>Hindistan</i>	
<i>Yunanistan</i>	<i>Malta</i>		
<i>Türkiye</i>	<i>San Marino</i>		
	<i>Letonya</i>		
	<i>İsviçre</i>		
Pasifik	Karayip	Afrika	Ortadoğu
<i>Vanuatu</i>	<i>Dominika</i>	<i>Maritus</i>	<i>Etiyopya</i>
<i>Fiji</i>	<i>Trinidad ve Tobago</i>		<i>Irak</i>
			<i>İsrail</i>
			<i>(Türkiye)</i>

4.2.1. Balkan Dışı Avrupa

Parlamenter sistemin en iyi temsilcilerinin bulunduğu Avrupa kategorisinde ortalama 91 özgürlük puanına sahip 8 Avrupa ülkesine bulunmaktadır. Bu ülkelerin kişi başına düşen milli gelirleri yüksek iken nüfus ve yüzölçümü bakımından ideal seviyelerdedir. Demokrasinin doğup yayıldığı bir coğrafya olan Avrupa'da

bulunması sebebiyle bu ülkeler yüksek özgürlük skorlarına sahip iken yine 100 tam puana sahip San Marino bu kategoride yer almaktadır.

4.2.2. Balkanlar

Balkanlar yakın tarihteki gerçekleşen siyasi ve hükümet yapılanmaları ile oldukça yeni bir bölgedir. Bu gelişmeler bölge üzerindeki mevcut ülkelerin demokrasi ve özgürlük derecelerinde de kendini göstermektedir. 53 özgürlük puanı ile Türkiye’de bu kategoride değerlendirilmiştir.

4.2.3. Güney Asya

Güney Asya kategorisini 4 ülke oluşturmaktadır. Sahip olduğu nüfus ile dünyada en fazla ikinci ülke olması ile Hindistan önemli bir gösterge niteliği taşımaktadır. Nüfus-özgürlük puanı dengesi bakımından dünyada en pozitif tabloya sahip olan Hindistan, tarihinde derin tecrübeler elde ettiği demokratikleşme süreçleri ve Moore’un tabiriyle İngiltere sömürgesi ardından gelen *tepeden inme devrim* Hindistan’ın bugünkü demokrasi ve özgürlük derecesini şekillendiren etkenler arasındadır. Diğer yandan yüzyıllardır ülkedeki yolsuzluk, sağlıksız kamu yönetimi ve korunamayan insan hakları özgürlük derecesini şekillendiren etkenler arasında belirtilebilir.

Güney Asya kategorisinin diğer 3 ülkesi özgürlük puanı ortalaması bakımından maalesef Hindistan gibi olmayıp, 47’dir. Bangladeş ve Pakistan dünyanın en yoğun nüfusuna sahip ülkelerin başında gelmektedir. Bu ülkelerin Hindistan ile olan tarihsel, kültürel ve coğrafi yakınlığına rağmen farklı statülere sahip olması araştırmanın çarpıcı noktalarından biridir.

4.2.4. Pasifik

Pasifikte bulunan bu iki ülkenin ortalama özgürlük puanı 69’dur. Vanuatu *free* statüsüne sahipken Fiji *partly free* statüsüne sahiptir. Ülkelerin tarihi ve coğrafi benzerlikleri birbirine oldukça yakındır. Vanuatu’nun Fiji’den nispeten yüksek olması Vanuatu’nun bir zamanlar Fransa-İngiltere sömürü altında olması veya Fiji’nin yoğun göç vermesi sonucu ekonomik durgunluk olarak açıklanabilir.

4.2.5. Karayip

Orta Amerika’da az sayıdaki parlamenter sisteme sahip ülkelere ikisi olan Dominika ve Trinidad ve Tobago ortalama 88 özgürlük puanına sahiptir. 1960 sonrası bağımsızlığını kazanan bu ülkeler klasik Karayip ülkeleridir.

4.2.6. Afrika

Birçok ulus ve grubun yönetimi altında bulunan Maritus 1968 yılında bağımsızlığını elde etmiştir. 90 özgürlük puanı ile bölgesinde dikkat çekici bir niteliğe sahiptir.

4.2.7. Ortadoğu

Bu kategoriyi oluşturan ve kategorinin en düşük özgürlük puanlarına sahip Etiyopya ve Irak, parlamenter sistemin en kötü temsilcilerinden... Her iki ülkede de demokratik kurumların ve işleyişin olmaması *not free* statüsünde değerlendirilmesini sağlıyor. Ancak bu kategoride değerlendirilebilecek İsrail, yüksek özgürlük puanı ve sahip olduğu uzlaşmacı siyasi kültürle diğer ülkelere sınırlıdır. Balkanların yanı sıra bu kategoriye de uygun niteliklere sahip Türkiye, özgürlük ortalaması yükselten bir etkiye sahiptir.

4.3. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi, büyük ölçüde Kuzey Avrupa’daki politik düşüncelerden etkilenmiş, parlamenter monarşi hükümet sisteminin damarlarındaki geleneksel yapı sökülüp, çığırına bol bol Amerikan havası sindirilmiş kökleri Avrupa’ya dayanan özgün bir Amerikan üründür (Bezci, 2005:78; Yanık, 1997:19).

Başkanlık sistemi yasama ve yürütmenin belirgin bir şekilde ayrılması özelliği ile ön plana çıkan bir hükümet sistemidir. Juan. J. Linz’in tabiriyle sistem olarak başkanlık sistemi yasama ve yürütme organlarının karşıtlık prensibi üzerine kurulmuştur (Linz, 1985:3). Ünlü siyaset bilimci Giovanni Sartori’nin tanımı üzerinden başkanlık sisteminin özelliklerini şu şekilde açıklamak mümkündür: i) devlet başkanının belli bir zaman dilimi için doğrudan doğruya ya da ona benzer bir yöntemle halk tarafından seçilir, ii) hükümetin parlamentonun oyu atanamaz ve düşürülemez, iii) başkanın görev süresinin sabittir, iv) ikili bir otoriteye izin vermeyen yani başkanın atadığı hükümetlere başkanlık ettiği ya da onları yönlendirdiği bir politik sistemdir (Sartori, 1997:110-115).

Tablo 3. Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkeler ve Kategorileri

Kategori	Ülke Sayısı	Ortalama Özgürlük Puanı
Amerika Birleşik Devletleri	1	90
Latin Amerika	18	70
Afrika	19	45
Orta-Batı Asya	5	17

Hükümet sistemi olarak başkanlık sistemini benimsemiş ülkeler özgürlük üzerinden değerlendirirken 4 ana kategori halinde ele alınacaktır. Bu 4 kategori içerisinde 43 ülke bulunmakta olup dünya nüfusunun yaklaşık %27’sini oluşturmaktadır. Başkanlık sistemi incelenirken bölgede benzer profillere sahip ülkeler olduğu için alt kategoriler oluşturulmamıştır.

Şekil 3. Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkeler ve Kategorileri

BAŞKANLIK SİSTEMİ			
Amerika Birleşik Devletleri	Latin Amerika		
<i>Amerika Birleşik Devletleri</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Arjantin</i>	<i>Bolivya</i>
	<i>Honduras</i>	<i>Brezilya</i>	<i>Dominik Cumhuriyeti</i>
	<i>Kolombiya</i>	<i>Panama</i>	<i>Ekvator</i>
	<i>Meksika</i>	<i>Kosta Rika</i>	<i>El Salvador</i>
	<i>Nikaragua</i>	<i>Uruguay</i>	<i>Venezuela</i>
	<i>Surinam</i>	<i>Şili</i>	<i>Paraguay</i>
Orta-Batı Asya	Afrika		
<i>Afganistan</i>	<i>Burundi</i>	<i>Seyşeller</i>	<i>Botsvana</i>
<i>İran</i>	<i>Ekvator Ginesi</i>	<i>Sierra Leone</i>	<i>Fildişi Sahili</i>
<i>Özbekistan</i>	<i>Gambiya</i>	<i>Uganda</i>	<i>Gana</i>
<i>Tacikistan</i>	<i>Güney Sudan</i>	<i>Zambiya</i>	<i>Gine</i>
<i>Kazakistan</i>	<i>Sudan</i>	<i>Zimbabve</i>	<i>Liberya</i>
	<i>Cibuti</i>	<i>Nijerya</i>	<i>Malavi</i>

4.3.1. Amerika Birleşik Devletleri

Başkanlık sisteminin doğduğu topraklar olan Amerika Birleşik Devletleri, nüfus, milli gelir, yüz ölçümü ve federal yönetim sistemi ile bir kategori şeklinde incelenmesi için makul ölçüde özelliğe sahiptir. Sahip olduğu bu özellikleriyle dünyanın önde gelen ülkelerden biri olması demokrasi puanına da yansımış, Freedom House tarafından yüksek bir puan ile değerlendirilmiştir.

4.3.2. Latin Amerika

Yakın tarihleri, kültürleri ve jeopolitik konumları sebebiyle başkanlık sistemine sahip 18 Latin Amerika ülkesi bir kategori altında değerlendirilmiştir. Bu 18 ülkenin ortalama özgürlük puanı 70 olup, 35-98 arası özgürlük puanları arasında ülkelerin oluşturduğu çeşitlilik dikkat çekmektedir. Başkanlık sisteminin tüm olumlu ve olumsuz yönlerini çeşitli değişkenlere rağmen bu 18 ülke tarafından yansıtılmaktadır.

4.3.3. Afrika

Tıpkı Latin Amerika kategorinde olduğu gibi Afrika kıtasında bulunan başkanlık sistemine sahip 19 ülke bir kategori altında toplanmıştır. Bu ülkelerin ortalama özgürlük puanı 41'dir. Benin ve Gana haricinde *free* statüsüne sahip ülke bulunmamaktadır. Bu kategorideki ülkelerin neredeyse tamamı bağımsızlıklarını 1955-1990 tarihleri arasında elde etmiş, yine neredeyse tamamının milli gelirleri dünya standartları altındadır.

4.3.4. Orta-Batı Asya

Güney Avrasya olarak nitelendirilen kategoride 6 ülke bulunmaktadır. Bu ülkeler tamamı *not free* statüsünde sahip olup özgürlük puanı ortalaması 15'dir. Kazakistan, Tacikistan ve Türkmenistan 1991 yılında bağımsız bir devlet statüsüne ulaşmışken Afganistan, İran ve Özbekistan ulusal tarihe sahiptir. Bu kategoride de nüfus ve milli gelir gibi değişkenler göze çarpsa da devlet başkanlarının sahip olduğu geniş yetki ve ülkelerdeki birçok demokratik kurumun eksikliği bu kategoriyi başkanlık sisteminin en kötü kategori olarak değerlendirilmesine neden oluyor.

4.4. Yarı- Başkanlık Sistemi

Yarı-başkanlık sistemi, Fransa'nın 1962 yılında gerçekleştirdiği anayasa değişikliğiyle, cumhurbaşkanını halk tarafından esaslı benimsenmesi üzerine, yeni bir model olarak literatürde ve uygulamada yerini almıştır (Yazıcı, 2013:91).

Duverger'e göre bir hükümet sistemi, şu üç unsuru içeriyorsa yarı-başkanlık olarak kabul edilir: i) başkan veya cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmeli, ii) başkan oldukça önemli yetkilere sahip olmalıdır, iii) parlamento ile uyumlu çalışan başbakan ve bakanlar kurulu olmalıdır (Elgie akt. Duverger, 2007).

Tablo 4. Yarı-Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkeler ve Kategorileri

Kategori	Ülke Sayısı	Ortalama Özgürlük Puanı
Amerika	3	62
Balkanlar Hariç Avrupa	9	95
Balkanlar	8	75
Afrika	28	46
Eski SSCB ve Doğu Bloğu	9	49

Asya	7	86
Okyanusya	7	85

Yarı-Başkanlık sistemi, tüm hükümet sistemlerinin kesiştiği bir noktada bulunması sebebiyle dünyanın her köşesinde uygulanan bir sistemdir. Yarı-Başkanlık sistemi altında incelenecek ülkeler resmen veya fiilen bu sistemi uygulayabiliyor olabilir. Bu sebeplerden dolayı en çok kategori Yarı-Başkanlık sistemi altında incelenecektir.

Şekil 4. Yarı-Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkeler ve Kategorileri

YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ			
Amerika	Balkanlar Hariç Avrupa	Eski SSCB ve Doğu Bloğu	Balkanlar
Haiti Peru Guyana	Fransa Portekiz Avusturya Finlandiya İrlanda İzlanda Polonya Litvanya Kıbrıs	Azerbaycan Gürcistan Ermenistan Beyaz Rusya Ukrayna Rusya Slovakya Kırgızistan Moğolistan	Bulgaristan Hrvatistan Makedonya Karadağ Kosova Sırbistan Slovenya Romanya
Afrika			
Cezayir Angola Kamerun Çad Kongo Cumhuriyeti Kongo Demokratik Cumhuriyeti Mısır	Gabon Ruanda Yemen Gine Bissau Orta Afrika Cumhuriyeti Burkina Faso Moritanya	Komorlar Tanzanya Mozambik Kenya Togo Madagaskar Mali	Yeşil Burun Adaları Senegal Güney Afrika Tunus Sao Tome ve Principe Namibya Nijer
Asya		Okyanusya	
Tayvan Güney Kore Lübnan Maldivler Filipinler Sri Lanka Endonezya		Marshall Adaları Palau Mikronezya Nauru Kiribati Samoa Doğu Timor	

4.4.1. Amerika

Amerika kıtasında yaygın olan hükümet sistemi Başkanlık Sistemi olmasına rağmen tıpkı dünyanın geri kalanında olduğu gibi Yarı-Başkanlık sistemi de az da olsa kıtada yer bulmuştur. Haiti, Peru ve Guyana ortalama 62 özgürlük puanına sahiptir.

4.4.2. Balkan Hariç Avrupa

Parlamente sistemdeki performansını Yarı-Başkanlık sisteminde de gösteren Avrupa ülkelerinden 9 ülke 95 ortalama özgürlük puanına sahiptir. Yine 100 tam puana sahip 5 ülkeden 2'si bu kategoride bulunmaktadır.

4.4.3. Balkanlar

11 Balkan ülkesinin 8'i Yarı-Başkanlık sistemi ile yönetilmektedir. Kategoride bulunan 4 ülke Avrupa Birliği üyesi olup bu kategorinin ortalama özgürlük puanı 75'dir.

4.4.4. Eski SSCB ve Doğu Bloğu

9 ülkenin bulunduğu bu kategoride eski Sovyetler Birliği'nin öncü ülkesi Rusya ve yakın bir tarihe kadar Sovyet etkisinin hissedildiği ülkeler bulunmaktadır. Bu kategorideki ülkelerin devlet başkanları geniş yetkilere sahip olup demokratik bir seçimin gereklilikleri tartışılır durumdadır. Her ne kadar Ukrayna gibi demokratik şartları sağlamaya çalışan Ermenistan ve Gürcistan kategoride yer alsada özgürlük puanı ortalaması 49 olarak tespit edilmiştir.

4.4.5. Afrika

Afrika kıtasındaki ülkelerin büyük çoğunluğunun 21. yüzyılın ikinci yarısı kazanmış olduğu bağımsızlıklar bu kıtadaki ülkelerin hükümet sistemleri de etkilemiştir. Yerleşik bir demokrasi kültürünün olmadığı bölgede özellikle üçüncü dalga demokrasi ülkelerinde yaygın olan yarı-başkanlık sistemi çeşitli boyutlardaki nüfus, milli gelir ve yüz ölçüme sahip 28 ülkenin hükümet sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu ülkelerin 6'sı *free* 6'sı *not free* iken geri kalan 16 ülke *partly free* statüsüne sahiptir. Statülerdeki bu denge kendisini kategorinin 46 ortalama özgürlük puanıyla kendini göstermektedir.

4.4.6. Okyanusya

Okyanusya'da oldukça küçük yüzölçümleri ve yakın tarihteki bağımsızlıkları ile dikkat çeken Yarı-Başkanlık sistemine sahip 7 ülke bulunmaktadır. Bu ülkeler 85 özgürlük puanı ortalaması ile dikkat çekmektedir.

4.4.7. Asya

Asya kategorisini oluşturan 7 ülke bulunmaktadır. Bu ülkeler 86 ortalama özgürlük puanına sahiptir.

4.5. Demokratik Kabul Edilmeyen Hükümet Sistemleri

Robert Dahl (2010:99) demokratik bir ülke için gerçekleşmesi gereken *altı* kurumun varlığı üzerinde durmuştur: *seçimler belirlenmiş memurlar, özgür, adil ve sık sık yapılan seçimler, ifade özgürlüğü, alternatif bilgilendirme kaynakları, kurumsal özerklik ve vatandaşların dahil edilmesi*. Günümüzde ne yazık ki bu kurumların tamamının ya da bir kısmının bulunmadığı ülkeler mevcuttur. Bu ülkeler, toplumda demokratik bir ortam yaratamamanın yanı sıra özgürlüğü de büyük ölçüde kısıtlamaktadır. Bahsi geçen bu ülkeler genellikle literatürde ve uygulamada meşru görülmeyen şu hükümet sistemlerine sahiptir: Mutlak Monarşi, Tek Partili Rejim, Teokrasi ve Askeri Cunta ve Geçici Hükümet ile yönetilen devletler.

Tablo 5. Demokratik Kabul Edilmeyen Hükümet Sistemleri, Ülkeleri ve Kategorileri

Kategori	Ülke Sayısı	Ortalama Özgürlük Puanı
Mutlak Monarşiler	8	33
Tek Partili Yönetimler	8	9
Belirli Bir Hükümet (Sistemi) Olmayan	3	17

Şekil 5. Demokratik Kabul Edilmeyen Hükümet Sistemleri, Ülkeleri ve Kategorileri

NOT- FREE SİSTEMLER		
Mutlak Monarşiler	Tek Partili Yönetim	Belirli Bir Hükümeti Olmayan
<p><i>Bhutan</i></p> <p><i>Birleşik Arap Emirlikleri</i></p> <p><i>Brunei</i></p> <p><i>Katar</i></p> <p><i>Suudi Arabistan</i></p> <p><i>Umman</i></p> <p><i>Svaziland</i></p> <p><i>Tonga</i></p>	<p><i>Çin Halk Cumhuriyeti</i></p> <p><i>Küba</i></p> <p><i>Eritre</i></p> <p><i>Kuzey Kore</i></p> <p><i>Laos</i></p> <p><i>Suriye</i></p> <p><i>Türkmenistan</i></p> <p><i>Vietnam</i></p>	<p><i>Libya</i></p> <p><i>Myanmar</i></p> <p><i>Somali</i></p>

4.5.1. Mutlak Monarşiler

Bu kategoride ülkeler mutlak monarşi ile yönetilmektedir. Doğal kaynaklarından dolayı oldukça zengin olan bu ülkeler yukarıda belirtildiği gibi demokratik bir ülkenin şartlarını yerine getirmemektedir. Ancak bu noktada ortalama özgürlük puanı 75 olan Tonga'ya ve 56 özgürlük puanına sahip olan Bhutan'a bir parantez açmak gerekir. Bhutan'daki hâkim din ve yaşayış tarzı, Tonga'daki Birleşik Krallığın hâkimiyeti bu ülkeleri mutlak monarşiye rağmen *partly free* statüsüne sahip bir puan almasını sağlamıştır. Ama buna rağmen kategorinin ortalaması 33 olarak kalmıştır.

4.5.2. Tek Partili Yönetimler

Demokratik kurumları ve gereklilikleri ülkelerinde yer vermeyen bu ülkeler araştırma içerisindeki en düşük (9) ortalama özgürlük puanına sahip olarak tek partili yönetimlerin ne kadar kabul edilemez olduğunu kanıtlamıştır.

4.5.3. Belirli Bir Hükümeti Olmayan Ülkeler

Bu kategorideki 3 ülke bulunmakta olup yönetimleri askeri cunta veya geçiş hükümetlerine aittir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

Çalışmada Freedom House'un değerlendirmede bulunduğu –herhangi bir yere bağlı ve tartışmalı bölgeler haricinde- bağımsız 195 ülke 5 hükümet sistemi altında incelenmiştir. Bu 5 hükümet sistemi altında çeşitli kriterlere göre 26 kategori ve bu kategorilere ait alt kategoriler oluşturulmuştur.

Freedom House'un (2016:20) raporunda da belirttiği gibi 195 ülkenin %44'ü yani 86 ülke *free*, %30'u yani 59 ülke *partly free* ve geri kalan %26'sı yani 50 ülke *not free* olarak değerlendirilmiştir. Bu verileri nüfus açısından ele alırsak eğer yaklaşık 7,5 milyon dünya nüfusunun 3 milyonu (%40) *free*, 1,8 milyonu (%24) *partly free* ve 2,7 milyonu (%36) *not free* statüleri altında yaşamaktadır.

Çalışmada kesin olmamakla beraber en sağlıklı verilere göre 36 ülkenin Parlamenter Monarşi, 26 ülkenin Parlamenter Sistem, 43 ülkenin Başkanlık Sistemi, 71 ülkenin Yarı-Başkanlık Sistemi ve 19 ülkenin demokratik kabul edilmeyen (hükümet) sistemleri ile yönetildiği tespit edilmiştir. Freedom House 2016 raporunun yanı sıra elde edilen veriler ışığında ülkelerin özgürlük statüleri bakımında yüzdesel dağılımı her bir hükümet sistemindeki özgürlük statüleri ile paralel olmadığı saptanmıştır. Yine her statü, özgür, kısmen özgür ve özgür değil, her hükümet sisteminde mevcuttur. Örneğin Demokratik Kabul Edilmeyen ülkeler kategorisinde 75 özgürlük puanına sahip bir ülke bulunurken, özgürlük puanı ortalaması en yüksek hükümet sistemi olan Parlamenter Monarşi kategorisinde 32 özgürlük puanına sahip ülke bulunmaktadır. Bu da hükümet sistemleri ile özgürlüğün arasında kısmen bir ilişkinin olduğunu ortaya koymaktadır (Şekil 6).

Şekil 6. Hükümet Sistemlerine Göre Ülke Sayısı

36	Parlamenter Monarşi En Düşük Özgürlük Puanı 32 - 100 En Yüksek Özgürlük Puanı
26	Parlamenter Cumhuriyet Sistemi En Düşük Özgürlük Puanı 15 - 100 En Yüksek Özgürlük Puanı
43	Başkanlık Sistemi En Düşük Özgürlük Puanı 3 - 98 En Yüksek Özgürlük Puanı
71	Yarı-Başkanlık Sistemi En Düşük Özgürlük Puanı 7 - 100 En Yüksek Özgürlük Puanı
19	Demokratik Kabul Edilmeyen En Düşük Özgürlük Puanı -1 - 75 En Yüksek Özgürlük Puanı

Veriler nüfus bakımından incelendiğinde belirgin ölçüde bir farklılık ortaya çıkmaktadır. Ülkeler noktasında *free*, *partly free* ve *not free* statüsüne sahip ülkelerin yüzdeleri sırasıyla %44, %30 ve %26 iken, nüfus bakımından incelendiğinde *free*, *partly free* ve *not free* statüleri altında yaşayan dünya nüfusunun yüzdeleri sırasıyla %39, %25 ve %36'dır. Bu tablonun oluşmasında dünya nüfusunun yaklaşık %20'sini oluşturan *not free* statüsüne sahip Çin Halk Cumhuriyeti'nin etkisi oldukça fazladır. Diğer yandan 195 ülkeden en düşük nüfusa sahip 30 ülkenin 27'sinin *free* statüsüne sahip olması ve yine 27'sinin 1950 sonrası bağımsızlığını kazanmış iken bu 30 ülkede tüm hükümet sistemlerinin yer bulmuş olması özgürlük değerlendirmelerinde hükümet sistemlerinin tek etken olmadığını göstermektedir.

Hem nüfus hem de ülke sayıları bazında incelendiğinde Parlamenter Monarşi ve Parlamenter Sisteme sahip ülkelerin özgürlük noktasında diğer hükümet sistemlerine göre daha iyi durumda olduğu %60'ın üzerindeki yüzdelere kendini kanıtlamaktadır. Aynı zamanda bu hükümet sistemleri özgürlük noktasında dünya ortalamasının belirgin bir şekilde üzerinde olduğu görülmektedir. Başkanlık Sistemi özgürlük noktasında ülke sayılarına göre kendi içerisinde dengeli bir duruma sahipken dünya ortalamasının biraz gerisinde olduğunu söylemek mümkündür. Dünyada diğer sistemlere göre daha fazla uygulanan Yarı-Başkanlık Sistemi dünya ortalaması ile paralel değerlere sahip olduğu görülmektedir. Ancak nüfus noktasında Başkanlık sistemi gibi dünya ortalamasında düşük değerlere sahiptir. Son olarak demokratik kabul edilmeyen hükümet sistemleri ile yönetilen ülkeler dünya ortalamasının oldukça gerisinde kalmıştır. Ülke bazında az sayıda demokratik olmayan

hükümet sistemi olduğu görülse de nüfus bakımından dünyanın yaklaşık %23'ü demokratik olarak kabul edilmeyen hükümet sistemleri altında yaşamaktadır.

Tablo 6. Hükümet Sistemleri Kategorilerine Dair Sayısal Veriler

No.	Hükümet Sistemi	Freedom House Statüleri			Kategori Sayısı	Ülke Sayısı
		Free	Partly Free	Not Free		
1	Parlamber Monarşi	25	7	4	5	36
2	Parlamber Sistem	16	8	2	5	26
3	Başkanlık Sistemi	12	19	12	4	43
4	Yarı-Başkanlık Sistemi	32	24	15	9	71
5	Demokratik Kabul Edilmeyen Hükümet Sistemleri	1	1	17	3	19
Toplam		86	59	50	26	195

Tablo 7. Hükümet Sistemleri Kategorilerine Dair Yüzdesel Veriler

No.	Hükümet Sistemi	Freedom House Statüleri			Ülke Sayısı
		Free (%)	Partly Free (%)	Not Free (%)	
1	Parlamber Monarşi	69,4	19,4	11,2	18,5
2	Parlamber Sistem	64	28	8	12,8
3	Başkanlık Sistemi	27,3	43,2	29,5	22,5
4	Yarı-Başkanlık Sistemi	44,4	34,7	20,9	36,9
5	Demokratik Kabul Edilmeyen Hükümet Sistemleri	5,5	5,5	89	9,3
Toplam		44	30	26	195

Hükümet sistemleri ile özgürlük arasında doğrudan bir bağlantı kurmak doğru değildir. Bu noktada çalışmada oluşturulan alt kategoriler önem arz etmektedir. Bulgular kısmındaki tablolar üzerinden alt kategoriler incelendiğinde en yüksek ortalamaların Avrupa alt kategorilerine ait olduğu görülmektedir. Demokrasinin doğup geliştiği bölgeler 195 ülke arasında en yüksek özgürlük puanlarına sahip ülkeler olarak bulgular arasında yer almaktadır. Yine yüksek puanlara sahip kategoriler arasında Anglo-Sakson kültürünün etkisinin olduğu ülkelerin varlığı göze çarpmaktadır. Jeopolitik konum açısından da güvenli ve tehlike tehdidi olmayan özellikle küçük ada ülkelerinin yüksek özgürlük puanlarına sahip olduğu görülmektedir.

Avrupa'da demokratik olmayan rejim bulunmamaktadır. Bu durum Küba istisnası haricinde Amerika kıtası için de geçerlidir. Amerika, Avrupa'dan sonra başkanlık sisteminin doğduğu topraklar olması itibarıyla önemli bir yere sahiptir. Bunun yanında Başkanlık Sistemini uzlaşmacı kültürü ile birleştiren ve birleştiremeyen Latin Amerika ülkeleri ile yüksek özgürlük puanlarının yer aldığı bir bölgedir.

Tablo 8. Hükümet Sistemlerinin Nüfuslarına Dair Sayısal Veriler

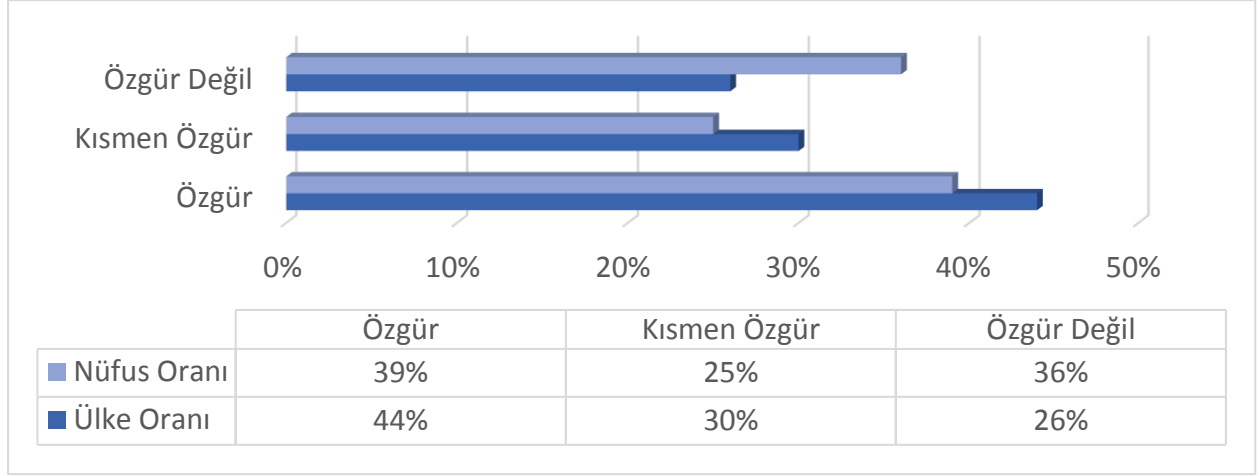
No.	Hükümet Sistemi	Nüfus			Toplam
		<i>Free (M)</i>	<i>Partly Free (M)</i>	<i>Not Free (M)</i>	
1	Parlamerter Monarşi	356	108	93	558
2	Parlamerter Sistem	1.525	373	139	2.037
3	Başkanlık Sistemi	656	569	285	1.510
4	Yarı-Başkanlık Sistemi	378	767	496	1.642
5	Demokratik Kabul Edilmeyen Hükümet Sistemleri	0.1	0.7	1.666	1.667
Toplam		2.915	1.819	2.680	7.500

Tablo 9. Hükümet Sistemleri Nüfuslarına Dair Yüzdesel Veriler

No.	Hükümet Sistemi	Nüfus			Ülke Sayısı
		<i>Free (%)</i>	<i>Partly Free(%)</i>	<i>Not Free(%)</i>	
1	Parlamerter Monarşi	4,80	1,47	1,26	7,52
2	Parlamerter Sistem	20,56	5,03	1,88	27,47
3	Başkanlık Sistemi	8,85	7,68	3,85	20,37
4	Yarı-Başkanlık Sistemi	5,11	10,35	6,69	22,15
5	Demokratik Kabul Edilmeyen Hükümet Sistemleri	0,01	0,01	22,47	22,48
Toplam		39,32	24,54	36,14	100

Yine çalışma boyunca oluşturulan alt kategoriler incelendiğinde bir alt kategoriye ortalama 5 ülkenin oluşturulduğu görülmektedir. Bu durumu nüfus, kişi başına düşen milli gelir, yönetim sistemi, yüz ölçümü, bağımsızlık yılı, Anglo-Sakson kültürü, jeopolitik konum gibi bir değişkenlerin yarattığı yaklaşık 40 farklı hükümet sistemi özgürlük ilişkisi bulunduğu gösterir. Avrupa, Latin Amerika ve Afrika büyük ölçüde bir karakter edinmiş bölgeler haricinde dünyanın her bölgesinde –kısmen Avrupa, Latin Amerika ve Afrika dâhil- farklı özgürlük puanı ve hükümet sistemi ile karşılaşılabılır. Bu noktada özgürlüğü yalnız hükümet sistemleri ile değerlendirmek sağlıklı bir değerlendirme olmayacaktır. Ancak hükümet sistemlerinin özgürlük üzerinde hiçbir etkisinin de bulunmadığı doğru değildir. Elde edilen istatistikler ve veriler bu durumu kanıtlar niteliktedir.

Grafik 1. Nüfus ve Ülkelere Göre Özgürlük Statülerinin Dağılımı



Hükümet sistemlerinin özgürlük üzerindeki kısmen etkisinden bahsettikten sonra şunu da belirtmekte fayda vardır. Arend Lijphart, parti sistemleri, seçim sistemleri, anayasaları, yönetim sistemleri, nüfusları, ekonomik durumları ve Merkez Bankaları gibi birçok değişkenle incelediği 36 ülke sonrasında çoğunlukçu demokrasilerden ziyade uzlaşmacı demokrasilerin daha fazla demokrasi vaat ettiği sonucuna varmıştır.

Avrupa'nın yanı sıra İsviçre, İsrail, Japonya, Hindistan, Moğolistan ve Başkanlık Sistemine sahip uzlaşmacı kültüre sahip Latin Amerika ülkelerinde olduğu gözlemlenen yüksek özgürlük puanları değişkenler her ne olursa olsun *uzlaşmacı* yapıya sahip bir hükümet sisteminin daha fazla özgürlük vaat ettiği sonucuna varabiliriz.

TÜRKİYE İÇİN DEĞERLENDİRME

2007 yılında Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliğinden itibaren Türkiye'nin fiili olarak literatürde ve uygulamada örneğine nadir rastlanan bir şekilde yarı-başkanlık sistemi ile yönetildiğini söylemek mümkündür. 53 özgürlük puanı ile *partly free* statüsüne sahip Türkiye, 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal'dan bugüne kadar Başkanlık Sistemi tartışmalarına şahit olmuştur ve nihayetinde 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile yeni ve özgün bir hükümet sistemine, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine, kavuşmuştur. Jeopolitik konumu, ulusal tarihi, nüfus yapısı ile özel bir konuma sahip olan Türkiye'yi çalışmada oluşturulmuş herhangi bir kategori veya alt kategoriye koymak oldukça zordur. Dünya tarihinde önemli bir geçmişe sahip Türkiye'nin 20. yüzyıldaki tecrübe ettiği ulusal ve uluslararası gelişmeler Türkiye'yi geliştirmekte olan bir ülkenin ötesine taşımaya izin vermemiş olsa da son yıllarda gelişmiş bir ülke olma adına önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Yeni hükümet sistemi geçiş bu gelişmelerin istikrarını sağlamak adına önemli görülmektedir.

Türkiye'nin özel durumunu Freedom House verileri de kanıtlar niteliktedir. Ulusal tarihi, jeopolitik konumu, siyasi kültürü, hükümet sistemi ve nüfusu noktasında eş değer veya bu değerlere yakın bir ülke tespit edilememiştir. Her sistemin avantajları ve dezavantajları arasında büyük bir fark yoktur, bunu araştırma verileri de desteklemektedir. Dünyanın her yerinde ve derin farklı değişkenlere sahip benzer hükümet sistemlerinin varlığı aşikârdır. Osmanlı'nın parlak yıllarındaki kamu yönetimi, coğrafi olarak yakınındaki Avrupa'nın siyasi kültürü, nüfusunun dinamikliği ve doğu-batı kültürleriyle harmanlanmış her hükümet sistemi modeli Türkiye'yi daha fazla özgür kılabilir.

Tüm bu veriler, değerlendirmeler ve 1950 yılında *gizli oy, açık tasnif* yönteminin kullanıldığı Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk demokratik seçiminden bu yana Türk halkının siyasi tercihlerinin çok fazla değişiklik göstermediği gerçeği ışığında yüksek özgürlük puanına sahip ülkelerin kurumları ve sistemleri kopyalanıp, içerisi Türk gelenekleriyle doldurulmuş bir hükümet sistemi makul görülebilir.

Türkiye'nin literatüre ve uygulamaya kazandırdığı yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeli ve model tartışmaları etrafında şekillenen bu çalışma, hükümet sistemi değişikliği tartışmalarına, hükümet sistemleri ile ilgili modellere ve modellerle ilgili problemlere ışık tutan bir çalışma olarak değerlendirilmesi ve faydalanılması bakımından özgün bir çalışma olarak literatüre katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Alkan, Haluk. (2013) **Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri**. Açılım Kitap, İstanbul

Bezci, Bünyamin. (2005) "Demokrasi ve Başkanlık Sistemi" http://acikerisim.lib.comu.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/COMU/560/B%C3%BCnyamin_Bezci_Makale.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Erişim Tarihi: 10.09.2016). *Yönetim Bilimleri Dergisi* 3:2 ss.77-91

Dahl, Robert. (2010) **Demokrasi Üzerine Çevirisi Betül Kadioğlu** Phoenix Yayınları, Ankara

Duverger, Maurice (1980) "A New Political System Model: Semi-presidential Government," **European Journal of Political Research** 8

Eroğul, C., (2012) **Çağdaş Devlet Düzenleri**. İmaj Yayınevi, Ankara

Erdem, Kasım. (2014) "Yarı Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar" **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi**.

Elgie, Robert (2007) "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies" **Taiwan Journal of Democracy** Cilt 3, Sayı 2 <http://doras.dcu.ie/4515/2/053-072-Elgie.pdf> (Erişim Tarihi: 29.09.2016)

Countries in the World by Population (2016) <http://www.worldometers.info/world-population/population-by-country/> (Erişim Tarihi: 01.09.2016)

Freedom House (2016) **Freedom in the World 2016: Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure**. Erişim Tarihi: 15.08.2016 https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf

Jagers, Keith ve Ted Robert Gurr. (1995) *Polity III: Regime Change And Political Authority, 1800-1994*. 2nd Icpsr Version. Boulder <http://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/ICPSR/studies/6695> (Erişim Tarihi: 30.09.2016)

International Monetary Fund GDP by Country (Erişim Tarihi: 01.09.2016) <http://statisticstimes.com/economy/countries-by-projected-gdp.php>

Karasu, K., (2009) "İngiltere'de Kamu Yönetimi" **Kamu Yönetimi İncelemeleri** İmge Kitapevi, Ankara

Land Area by Country. <http://world.bymap.org/LandArea.html> (Erişim Tarihi: 01.09.2016)

Leon D. Epstein, (1968) *Parliamentary Government*, International Encyclopedia of the Social Sciences,(ed.David L.Sills), Macmillian and Free Press, New York

Lijphart, Arend. (2006) **Demokrasi Motifleri**. Çevirisi Ayas, Güneş ve Bulsun, Utku Umut. Salyangoz Yayınları, İstanbul

Linz, J. Juan. (1985) Democracy: Presidential or Parliamentary Does It Make a Difference? http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf (Erişim Tarihi: 15.09.2016)

Özbudun, Ergun (2008) **Türk Anayasa Hukuku** Yetkin Yayınevi, İstanbul

Sartori, Giovanni. (1997). **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Çevirisi Ergun Özbudun**. Yetkin Yayınları, Ankara

Teziç, Erdoğan. (1998) **Anayasa Hukuku**. Beta Yayınları, İstanbul

Tunçkaşık, Halit. (2015) “Parlamentar Sistem: Teori, Pratik ve Tartışmalar” **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri**. TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara

Türk Dil Kurumu (2016) **“özürlük”** (ErişimTarihi:10.09.2016) http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori1=veritbn&kelimesec=252961

Yanık, Murat. (1997) **Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Alfa Yayınları, İstanbul

Yazıcı, Serap. (2013) **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye için Bir Değerlendirme**. 3. Baskı. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul

Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisi

Influence of Non-Governmental Organizations on the Determination of Public Policies

Yakup BULUT*

Soner AKIN**

Ömer Fuad KAHRAMAN***

Strategic Public Management Journal
Volume 3, Issue 6, pp.23-38
DOI: 10.25069/spmj.341620
Received: 04.10.2017
Accepted: 25.12.2017
© The Author(s) 2017
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Günümüz siyasal sistemlerinde kamu politikalarının belirlenmesi bir süreci ifade eder ki, bu süreci besleyen birçok aktör vardır. Baş aktör, siyasal iktidarlar olmakla beraber, baskı grupları, sivil toplum kurumları, gönüllü kuruluşlar, sendikalar gibi birçok hükümet dışı organizasyon, politika belirleme sürecinde rol alabilmektedir. Bu politikaların şekillenmesinde başta Anayasa olmak üzere genel mevzuat göz önüne alındığı gibi, değişen dünya şartları, artan ve çeşitlenen kamu hizmetleri ve bunlara ilişkin talepler, yeni politikaların üretilmesini zorunlu kılmaktadır. Üretilen kamu politikaların güçlü, etkin ve çözüm odaklı olması için sorunların doğru tespit edilmesi gerekir. Bunun için de sorunları yaşayan paydaşların sürece dâhil edilmesine ihtiyaç duyulur. Her ne kadar politika belirleme sürecinde tüm aktörler arasında zımnî bir rekabetin varlığı hissedilse de esas olan, sürecin tek boyutlu olamayacağını farkında olmaktır. Bununla beraber, ulusal ve yerel siyasetten tutun da farklı düzeyde örgütlenmiş tüm organizasyonların politika yapma sürecine ne düzeyde etki ettiklerinin araştırılması gerekmektedir. Bu çalışma işte mevcut çalışmalar çerçevesinde bu etki hakkında birtakım değerlendirmeler yapmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Sivil Toplum, Siyasal İktidar.

Abstract

In recent years' political systems, the determination of public policies refers to the process which has many actors participated in. Even the most important actor is political governments, many non-governmental organizations such as pressure groups, civil organizations, and trade unions can take a role in this public policy process. In the shaping of these policies, changing world conditions, ascending and diversified public services and related demands to them, as well as the legislation especially the Constitution, must be taken into account in order to produce new policies. Problems must be located accurately for what public policies developed strong, effective and solution-oriented. For that reason, stakeholders experiencing problems are needed to be included in the process. Although the existence of silent competition exists among all actors in the policy-making process the essential thing is being aware of the process that cannot be one-dimensional. From national and local politics to all organization at all different levels, there is a necessity for research to the

* Prof. Dr. Mustafa Kemal Üniversitesi, İBF, Kamu Yönetimi Bölümü, ybulut@mku.edu.tr

** Yrd. Doç. Dr. Mustafa Kemal Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, sakin@mku.edu.tr

*** Arş. Gör. Mustafa Kemal Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, kahraman.fuad@gmail.com

extent that which actor have an impact on what. This study tries to make evaluations about this impact regarding existing studies.

Key words: *Public Policy, Civil Society, Political Power.*

GİRİŞ

Kamu politikalarının belirlenme sürecinde sadece siyasal iktidarların etkin olduğunu söylemek, diğer bir yaklaşımla hükümet dışı organizasyonların etkisini yok saymak, oldukça kısıtlı bir söylemdir. Karar alma süreçlerinin toplumsal beklentileri karşılayacak politikalara dönüşmesi için ilgili paydaşların sürece dâhil edilmesine ihtiyaç vardır. Bir yönüyle yönetişimci bir modelin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Ancak, kavramsal söylem olarak önemli bir anahtar kelime olan yönetişimin veya çok aktörlülüğün, uygulamada ne kadar etkin olduğu tartışmalıdır. Son çeyrek yüzyılda, özellikle yeni kamu yönetimi anlayışının hayata geçmesi süreciyle beraber, devletin topluma, toplumun da devlete bakış açısında önemli değişimler olduğu aşikârdır. Bu değişimler toplum için üretilen politikalara da yansımaktadır. Geleneksel devlet yönetiminden farklı olarak aktörel bir yönetim için STK'ların da sürece dâhil edilmesi öngörülmüştür. Çünkü artan devlet görevlerinin artık devletçe tek başına yapılma imkânsızlığı ve devlet dışı örgütlenmelerin de sürece dâhil edilmesi gereği bir ihtiyaç olarak belirginleşmiştir. Bu örgütlenmeler, teknik ve niteliksel olarak farklılık gösterse de katılımcı yönetimin bir yönünü oluşturmada artık daha etkin olabilmektedir. Çünkü, devlet artık emreden bir devlet olmadığına göre, ortakların iş yapabilmesi ve ortak çözümlerde bulunabilmesi için bir takım yatay ilişkilere daha etkin girişebilmeleri gerekmektedir. Hatta hemen her politika yapma sürecinde devlet dışı aktörlerin yer alması kadar, bu politikaları uygulayan kamu görevlilerinin halka karşı davranışları da politika yapma sürecinin bir parçasını oluşturması gerektiğine dikkat çekilmektedir. Diğer bir ifade ile kamu bürokrasinin yeni anlayışa uygun hale getirilmesi, siyasi atamaların sorumluluğunun halka karşı da olabilmesi gerekmektedir.

Şunu da ifade etmek gerekir ki, üretilen veya üretilecek olan her politikaya tüm aktörlerin katılması ve etkisi de beklenmemelidir. Özellikle doğrudan ilgili paydaşlar bu konuda daha yapıcı olabilir. Esasında sorun olan alan, zaten tüm aktörlerin katılmasından ziyade ilgili aktörlerin ne derece katıldığı ile ilgilidir. Yapılan bazı çalışmalar bu konuda ciddi sınırlılıkların olduğunu söylüyor (Bkz, Bulut-Kahraman, 2008: 735-741). Bununla beraber bazen de gerek devlet gerekse özel sektörün el atmadığı veya farklı nedenlerden dolayı göz ardı ettiği alanlarda ilgili STK'lar aktif bir rol oynayabilmektedir. Örneğin, devletin geleneksel, bürokratik ve hantal yapısı, sorun olan alanlara yeterince duyarlılık gösterememesi, özel sektörün de kâr amacı nedeniyle bu tarz konulara zaman ve para harcamaktan kaçınması, çevre kirliliği gibi konularda geliştirilen politikaların, devletten ziyade sivil toplum örgütlerinin girişimiyle olduğu söylenebilir. İşte bu çalışma, kamu politikaların belirlenmesinde STK'ların etkin olup olmadığını veya ne derece etkin olduğunu irdelemektedir. Çalışmada kavramsal ve kuramsal boyutta değerlendirmeler yapıldıktan sonra, Türkiye üzerinden STK'ların politika yapma sürecindeki etkisi tartışılacaktır. Bu bağlamda bir değerlendirme yapılarak birtakım öneriler geliştirmek hedeflenmektedir.

1. KAMU POLİTİKASI NEDİR, NEYİ İFADE EDER, NELER ETKİ EDER?

Halkın ve halk örgütlenmelerinin karar alma süreçlerine katılması, modern devletin doğuşu ile kendini gösteren bir süreci ifade etmektedir. Hemen her dönemde politika üreten siyasal mekanizmaların, toplumsal beklentileri karşılamak üzere yine toplum tarafından oluşturulan örgütlenmeleri dikkate alması gerekliliği, günümüzde sivil toplum olarak adlandırılan ve yeni birer kurumsal yapı olarak ortaya çıkan sivil toplum örgütlerini de kapsayan bir yapıya dönüşmüştür. Toplumsal yapının önemli bir unsuru haline gelen STK, günümüz siyasal yapıları

açısından hem demokratikleşme çitasının yükselmesine hem de kamu politikalarının oluşum sürecine etki etmektedir (Baharçipek, 2008; 299).

Kavram olarak “Kamu Politikası” nedir dendiğinde aslında üzerinde uzlaşma sağlanan ortak bir tanımlamadan bahsetmek zordur. Literatürde farklı tanımlamalara rastlanmak mümkündür. Örneğin, Bardach, kamu politikalarını “hükümetlerin yaptığı şeyler” (Things Governments Do) olarak kavramsallaştırmaktadır. Hükümetler açısından da “Neden ve Nasıl Yapabiliriz? sorularına cevap aramaktır (Bardach, 2012; 141). Kamu politikalarının sivil toplumla ilişkisi ise iki boyutta ele alınabilir: birincisi, toplumda ortaya çıkan çatışmaların yönlendirilmesi, yönetilmesi ve karara bağlanması, ikincisi ise, toplumun yeniden şekillendirilmesi. Bu çerçevede, hükümetlerin “yaptıkları şeyler” kadar “yapmadıkları şeyleri” (Dye, 2013; 3) de içine almaktadır. Bu bağlamda, devletin tüm idarî iş ve işlemlerini ve bu işlemleri kamu politikalarına dönüştüren mekanizmalarını birlikte düşünmek gerekir. Bu açıdan, Harold Lasswell, Abraham Kaplan, Carl Friedrich ve Charles Jones gibi siyaset bilimciler karşısında Dye, idarenin yapmayı tercih ettikleri kadar, yapmamayı tercih ettiği şeyler de toplumu şekillendirdiğini ileri sürmektedir (Dye, 2013; 3-5). Aslında kamu politikası kavramının oldukça esnek ve geniş bir kavram olduğu, hemen her alanda üretilecek kamu politikalarının zamana ve tecrübeye bağlı olarak gerçekte ne olduğunun ortaya çıkacağına Wildavsky de (1979; 281-283) vurgu yapmıştır. Bununla beraber farklı tanımların unsurlarını içinde barındıran kapsamlı bir tanım Birkland (2015; 8-9) tarafından yapılmıştır. Ona göre kamu politikaları;

- Dikkat çeken problemlerin karşısında oluşturulan politikalar,
- Kamu adına gerçekleştirilen politikalar,
- Bir amaca veya istenen sonuca ulaşmak için gerçekleştirilen politikalar,
- Nihai noktada –fikir diğer hükümet dışı örgütlerden gelmiş olsa bile– hükümet tarafından yapılan politikalar,
- Kamu ve özel aktörler tarafından yorumlanan ve uygulanan politikalar şeklinde tanımlanmalıdır.

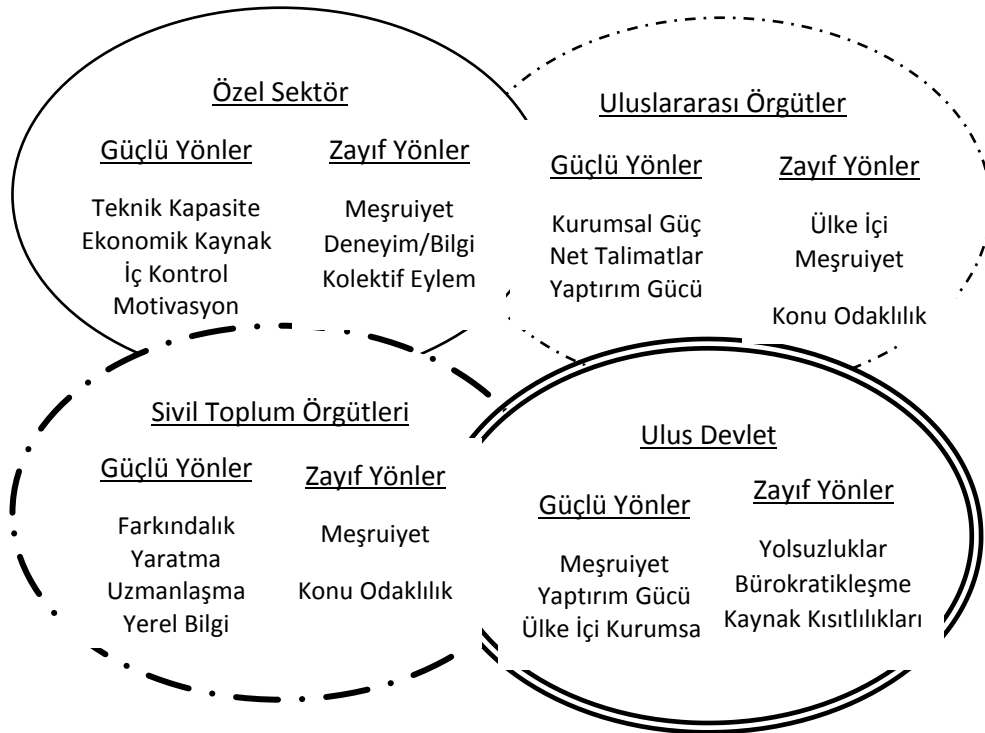
Kamu politikalarının analizinde bir takım teori ve yaklaşımlara bakıldığında farklı aktörlerin süreç içerisinde yer aldığı görülebilir. Kurumsal olarak resmi birim ve organlar (parlamento, hükümet, bakanlıklar, yerel birimler vs.) politikaların belirlenmesinde temel aktörler olarak dikkat çekmektedir. Siyasal sistem içerisinde var olan farklı grupların da (STK, baskı ve çıkar grupları gibi) politika belirleme sürecinde etkisi göz ardı edilmemelidir. Bu siyasal grupların yanında elit seçkinlerin de düşünce ve tercihleri de politika sürecinde etkili olabilmektedir. Ancak hangi aktörlerin sürece hangi ölçüde ve ne şekilde etki ettiği kadar üretilen politikaların başarısı, sonucunda sağlanacak toplumsal faydayla doğru orantılı olacak şekilde ölçülebilmektedir. Diğer bir ifadeyle kamu politikaları akılcı ve kapsayıcı olmak zorundadır (Çevik, 1998; 108-109). Öyle ise, hükümetlerin aracı olarak kamu politikası, hükümetlerin amaçlarını gerçekleştirmelerinde olduğu gibi vatandaşların taleplerini hayata geçirmek için de kullanılmalıdır. Hükümetlerin farklı noktalardan kimi zaman birbirleriyle çelişen istek ve talepleri dengeleyerek bir uzlaşmaya varması, etkin ve isabetli kamu politikaları ile mümkün olacaktır.

2. SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN KAMU POLİTİKALARINA OLAN ETKİSİ ÜZERİNE DÜŞÜNCELER VE YAKLAŞIMLAR

Sivil toplum örgütlerinin kamu politikaları üzerindeki etkisi, zamana, mekâna ve politika türüne göre değişiklik gösterebilmektedir. Özellikle yeni kamu yönetiminin anlayışının hayata geçmesiyle, insan hakları, kentli haklar, çevre konuları, kültürel haklar gibi birçok konuda üretilecek politikalarda, hükümetler kadar hükmet dışı organizasyonların da etkin olmaya başladığı söylenebilir. Sivil toplumun kamu politikası sürecine

katılması, yönetim tartışmalarını da beraberinde getirmiştir (Arts, 2002; 29). Bu kavram, devletle toplum arasındaki ilişkiyi yeniden düzenlerken, hükümetlerin tekelinde olan siyaset yapma sürecine ortak olmaya başlamış ve STK alanı genişlemiştir (Ateş ve Nohutçu, 2006; 255). Bu genişleme, politika yapımında çok aktörlü bir sistemin habercisi olmuştur. Bu bağlamda politika belirlemenin devletin yukarıdan aşağıya yönettiği bir süreç olmaktan çıktığı, içinde sivil toplum örgütleri, uluslararası ve ulus-üstü örgüt ve kuruluşlar, hükümet dışı organizasyonlar gibi aktörlerin bulunduğu bir sürece dönüştüğü söylenebilir (Sabaiter ve Jenkins-Smith, 1993; 2-4).

Bu örgütlenmelerin politika belirlemedeki etkisini birkaç dinamiğin tetiklediğini söylemek mümkündür ki, bunları “neo-liberal düşüncelerin etkisi”, “yönetişimin katkısı” ve “uluslararası aktörlerin etkisi” şeklinde belirtmek mümkündür. Özellikle, 90’lı yıllardan bu yana yaşanan politik ve ekonomik liberalizasyon, teknolojik dönüşüm ve küreselleşme, yönetişimi tetiklemiştir; bu da hükümetler ve uluslararası örgütlerin yanında hükümet dışı aktörlerin de güçlenmesinin yolunu açmıştır (Babaoğlu, 2013; 168). Bu gelişme STK’ların bir taraftan karar alma süreçlerine katılımını sağlarken, bir taraftan da onlara üretilen kamu politikalarının içinde yer alma ve onları denetleme misyonunu yüklenmiştir (Beeson, 2001; 487). Böylece siyasal yapıların, bir kamu politikasının uygulanmasında doğrudan ya da dolaylı olarak, özel sektör, sivil toplum, bürokratik mekanizmalar gibi birçok aktörü muhatap alma zorunluluğu doğmuştur ki, bunlar da görüşleriyle politika sürecine etki edebilmektedir (Ateş ve Nohutçu, 2006; 256). Diğer bir bakışla bu çok aktörlüğün sütunlarını oluşturan özel sektör, STK’lar ve uluslararası örgütler ve ulus devlet, kendilerine ait güçlü ve zayıf yönleriyle birlikte bir sistem içerisinde hareket etmekte, güçlü ve zayıf yönleriyle birbirlerinin faaliyetlerini etkilemektedirler. Detomasi (2007; 325), bu aktörlerin aralarındaki belirsiz ilişki düzenini ve güçlü-zayıf yönlerini gösterir bir şema hazırlamıştır:



Kaynak: Detomasi, 2007; 325

Şemada görüldüğü gibi her aktörün bir diğeri ile ilişkisi vardır ve bu ilişki çerçevesinde birbiriyle işbirliğine giren aktörler, zayıf yönlerini giderici bir hamle yapabilmektedir. Örneğin özel sektör, kendi meşruiyet problemlerini aşabilmek için uluslararası örgütlerle işbirliğine gitmekte (Detomasi, 2007; 330) veya çok uluslu şirketler yerel sivil toplum örgütleriyle benzeri bir işbirliği yürüterek meşru temeller bulmak peşine düşmektedir. Buna karşılık STK'ların ekonomik zayıflıklarını bu tür ilişkiler ağı sayesinde azaltabiliyor olmaları STK'ların neden sistemi yaygın olarak kullandıklarını da belli ölçülerde açıklamaktadır. Kamu politikalarına ilişkin STK'ların etkisini gösteren bazı yaklaşımlara yer verilebilir:

2.1. Savunuculuk Yaklaşımı

Bu yaklaşım, devletin baskın rolünün azaltılarak karar alma aşamasında farklı aktörler arası işbirliğini mümkün kılmaktadır (Babaoğlu, 2013; 171). Bu işbirliği, sivil toplum örgütlerinin bir aktör olarak kamu politikalarının üretim sürecine etki etme isteklerini doğurmaktadır. Özellikle, siyasal sitem içinde tartışılan birçok konu, sorun ve taleplerin olgunlaşma sürecinde toplumsal önceliklerin belirlenmesine ilişkin gündemlerin oluşmasında önemli bir aktör olarak devreye girebilmektedirler. Bu açıdan, bu yaklaşıma göre bu işbirliği, demokratikleşmenin bir aracı olarak gelişen ve aynı zamanda demokratikleşmeye de sebep olan aktörler arası etkileşim ve iletişimi artırmaktadır. Bu yaklaşımın gelişebilmesi ve geçerli bir araç olarak görülebilmesi için hükümet politikalarının şeffaf ve uzlaşma üzerinden fikirlerin değişebileceği yumuşak tavırlarının olması veya en azından aktörlerin bir diğerrinin fikirlerini değiştirebileceğine dair kanısının olması gerekmektedir (Sabatier, 1998; 120-122). Çevre sorunları, yolsuzluk, insan hakları gibi uluslararası arenada karşılık bulan sorunlara karşı STK'ların takındıkları tavır, bu yaklaşımı beslediği ve desteklediği söylenebilir. Dünya Ticaret Örgütü toplantılarına STK'lar tarafından son yıllarda giderek artan bir şekilde ilgi gösterilmesi bu işbirliği ve duyarlılığa örnek gösterilebilir (Babaoğlu, 2013; 117). Diğer bir ifade ile bu işbirliği, devlet ve devlet dışı aktörlerin ortak değerler paydaşlığında belirli bir amaç uğruna ortak hareket etmeleri için oluşturulmaktadır (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999; 120). Onun için öncelikle, değişmesi gereken politika belirlenmeli, sonra da alt politikaların neler olabileceği araştırılmalıdır.

2.2. Politika Ağları Yaklaşımı

Ağbağ Yaklaşımı olarak da ifade edilen bu yaklaşım, bağımsız aktörlerin belirli politikalar veya programlara etki edebilmek için geliştirdikleri düzenli ilişkileri ifade etmektedir (Babaoğlu, 2013; 173). Buna göre küreselleşme ve yönetişimin karar alma süreçlerindeki aktör sayısını artırması, karar alma sürecini bir birlikte karar verme biçimine çevirmiştir. Önceden devletin tek başına tepeden aldığı kararlar, artık sadece devlet merkezli olmaktan çıkmış, pek çok aktörün bu sürece dâhil olduğu, zeminden yukarı ve yukarıdan aşağıya karşılıklı olan bir etkileşime dönüşmüştür. Farklı aktörlerin kendi aralarındaki ilişkilerin de politika değişimine doğrudan etki edeceği savunulmaktadır. Ancak sivil toplum örgütlerinin gücü, diğer ağbağlarla kurdukları ilişkilere de bağlı olduğu dikkate alınırsa (Fioramonti and Heinrich, 2007; 27), STK'ların uluslararası STK'larla işbirliğine gitmeleri veya özel

sektörle işbirliği içerisinde bulunmaları politikayı etkileyebilme seviyeleri açısından değerlendirildiğinde kendi güçlerini artıran bir durumdur. Türkiye’de ağbağlarını tetikleyen farklı faktörler (eğitim, mali imkanlar vs.) olsa da yapılan çalışmalarda bu ağbağlarının sınırlı düzeyde olduğu görülmektedir. Örneğin, İzmir, Antalya bölgelerinde yapılan çalışmalarda STK’ların politika ağının aktörleri arasında sayılmaması dikkat çekicidir (Şahin ve Yıldız, 2013: 167-169).

3. TÜRKİYE’DE SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN KAMU POLİTİKALARININ BELİRLENMESİNDEKİ ETKİSİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRME

Osmanlı döneminde loncalar, vakıflar, tekkeler gibi bir takım dini ve geleneksel kurumları STK bağlamında değerlendirmek mümkündür. Bunların devletle toplum arasında aracılık rolünü üstlendiği de söylenebilir. Cumhuriyet döneminde ise 1980’li yıllara kadar STK’ların varlık gösterdiği söylenemez. STK’ların hem devletle hem birbirleriyle ilişki kuramamaları ve ağbağları oluşturmamalarında önlerindeki bazı engellemelerin etkisi olduğu da söylenebilir (Akçadağ, 2011; 13). Bununla beraber 1980 sonrası, STK’ların hükümet politikaları üzerinde etkili olmaya başladığı bir zaman dilimi olarak kabul edilebilir. Bugün toplumsal değişimin önemli bir işareti olan STK’ların günümüz politik süreçlerinde bir şekilde yer aldığı açıktır. Özellikle katılımcı demokrasi açısından etkin bir vatandaş tipinin gelişmesinde önemli rol alan STK’lar (Keyman, 2004; 5-8), farklı amaçlarla da olsa birçok farklı görüş, düşünce ve faaliyeti politik arenaya aktararak kamu politikalarını etkileyebilmektedirler (Kapani, 2001; 193). Son yıllarda nitelik ve etkilerinde oldukça yüksek bir artış görülen STK’ların, bir taraftan devletle toplum arasında aracı rolünü üstlendiği, diğer taraftan kamu politikalarındaki ve toplumdaki değişikliklere aracılık ettiği görülmektedir. Özellikle yerel politika arenasında profesyonel olarak savunucu yaklaşımlar ve koalisyonlar geliştiren STK’lar, kamu politikalarının belirlenmesinde oldukça önemli bir etkiye sahiptir (Ateş ve Nohutçu, 2006; 249-250). Bununla beraber, uluslararası boyut kazanan gelişmiş bazı STK’ların kimleri temsil ettiği ve hangi amaçlar doğrultusunda hareket ettikleri, kim tarafından denetlendikleri konusunda bazı kuşku vardır. Örneğin bazı Alman Vakıflarının uluslararası bir takım casusluk faaliyetlerinde bulunduğu iddia edilmiştir (Akşam Gaz. 30 Mart, 2017). Bu açıdan STK’ların devletle ilişkilerinde, denetlemelerinde ve hesap verebilir olmalarında önemli faydalar vardır (Benner, Reinicke ve Witte, 2001; 21; Fisher, 1997; 442-443).

Olumsuzluklar bir yana bırakılırsa politika belirleme sürecinde STK’ların etkin bir rolünün olması, hem vatandaşın bilinçlenmesi ve katılımı açısından hem de yönetimi denetlemede etkin bir mekanizma olması açısından önemlidir. Diğer bir ifade ile STK’lar, toplumsal talepleri gündeme taşıyacak politika tekliflerini gündeme getirebileceği gibi üretilen politikaların şekillenmesinde de rol oynayabilecektir (Emini, 2013; 47). Sivil toplum örgütleri Avrupa Konseyi tarafından 2009’da kabul edilen “Sivil Toplumun Karar Verme Sürecine Katılımıyla İlgili İyi Uygulama İlkeleri” kararı uyarınca üstlendikleri: (1) politika paydaşlarının ihtiyaç ve çıkarlarını savunmak, (2) bilgilendirme ve farkındalık oluşturmak, (3) uzmanlık bilgileri ve önerileri ile sürece katkıda bulunmak, (4) yenilikçi girişimlerde bulunarak farklı çözüm önerileri geliştirmek, (5) hizmet sağlamak ve son olarak (6) sürecin şeffaflığını kapsayıcılığını artıracak şekilde izleme görevinde bulunmak şeklinde tespit edilmiş görevleri bulunmaktadır.

Avrupa Birliği’ndeki işlevselliğine bakıldığında STK’ların çok aktörlü siyasadaki yerinin daha sağlam olduğu dikkat çekmektedir. Burada sivil toplum örgütleri, özellikle yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede ve toplumsal alanda önemli aktörler haline gelmiştir. AB ülkelerinde AB girişimleri ve politikalarının daha iyi uygulanması konusunda bu aktörlerin çok daha etkindir. Diğer bir ifade ile Türkiye ile karşılaştırıldığında, kamu yetkilerinin kullanımında bu aktörlerle daha düzenli diyalog kurulabilmektedir. Avrupa 2020 Stratejisi

metninde, STK'ların bulunduğu bu çok aktörlü yapıyı; AB kurumları, ulusal ve bölgesel hükümetler ve yeni dâhil olacak Avrupa paydaşları arasında tarif etmektedir. AB Komisyonu, bu ortaklıkların Avrupa düzeyinde daha çok güçlendirilmesine öncelik vermiştir. Burada bir stratejik etkinlik olarak örnek vermek gerekirse; Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Avrupa Platformu çerçevesinde yer alan AB Paydaş Diyalogu, bu ortaklığın beraberinde getirdiği etkileşimin önemine vurgu yapmaktadır. Bu etkileşimin genel görünümüne bakıldığında, yer alan aktörlerin tarifi de son derece nettir. İlk olarak; istihdam, sosyal meseleler ve dâhil olma konularında AB seviyesinde etkinlik gören STK'lar ve sosyal ortaklar tarif edilmektedir. AB Kurumları ve diğer uluslararası kuruluşların temsilcileri, ulusal, bölgesel ve yerel yetkililerin temsilcileri ise ikinci ve üçüncü sırada gelen aktörler olarak kabul görmektedir. Başka bir deyişle sosyal politika alanında Avrupa Birliği'nde diyalogu başlatan taraf STK'lardır. Kimi düşünce kuruluşları ve sosyal bütünleşme ile ilgili konularda faaliyet gösteren vakıflar ise aynı sahada, ilkinde göre ikincil sırada yer alan yardımcı aktörler olarak tarif edilmiş ve yine STK'ların önemine dikkat çekilmiştir (Ec.europa.eu, 2017)

Türkiye ile Avrupa Birliği gerçeğini STK'lar için tartışmaya başladığımızda, AB için STK'ların etkinliğinde büyük manevra kabiliyeti yaratan strateji metinlerinin iç siyasadaki yerine değinmekle birlikte, yine AB'de STK'lar arası işbirliği ve ortak hareket ve kurumsallaşma kültürünü de es geçmemek gerekir. Örneğin AB'de bir diğer strateji paketi olan PROGRESS programı aracılığıyla Komisyon, kamu politikalarına etkinlik katacak pek çok alanda Avrupa şemsiye STK ağının kurulumunu desteklemiştir. Buradaki temel amaç, kamu politikalarının sosyal tanınırlığı ve halk tarafından benimsenme düzeyi ile desteğini, sivil örgütsel hızlandırıcılarla arttırmaktır. Bu şemsiye kuruluşlar arasında; Caritas Europa, COFACE (Avrupa Birliği'nde aile örgütleri konfederasyonu), Dinamo Uluslararası-Sokak İşçi Ağı, EAPN (Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı), EMN (Avrupa Mikrofinans Ağı), ENSIE (Avrupa Sosyal Entegrasyon Ağı), ESN (Avrupa Sosyal Ağ), Eurochild, Eurocities, Eurodiaconia, EuroHealthNet, FEANTSA (evsizlerle çalışan ulusal federasyonlar Avrupa Federasyonu), MHE (Akıl Sağlığı Avrupa), PICUM (Belgesiz Göçmenler İçin Uluslararası İşbirliği Platformu) gibi gerek sağlık, gerek göç ve barınma gerekse işbirliği ve dayanışma temalı yapılar dikkatleri çekmektedir (Ec.europa.eu, 2017)

Avrupa Birliği, genel siyasal yapısı gereği AB vatandaşları arasında dayanışma, işbirliği ve özdeşliği bir kamu politikası alanı olarak seçebilmektedir. Bu sebeple hem etnik ayrımlarla mücadele hem de toplumsal cinsiyet eşitliği gibi alanlarda siyasal kurumların proaktif olması hedefi, STK yapılanmalarının sayıca fazla olmasına sebebiyet vermiştir (Warleigh, 2001; 623). Bu sebeple Avrupa Kadın Lobisi, AGE, ENAR (İrkçılıkla Mücadele için Avrupa Ağı), EDF (Avrupa Engelliler Forumu), ERIO (Avrupa Roman Bilgilendirme Ofisi) gibi başka şemsiye örgütler de yine sosyal politika ayağında kamu siyasasına destek vermektedir (Ec.europa.eu, 2017).

Öte yandan, Türkiye gibi pek çok devlette kamu politikası, “devletin düzenini sürdürmesi ya da vatandaşlarının ihtiyaçlarını anayasasında tanımlanan eylemler yoluyla ele alması”nda gerekli araçlara başvurması veya sessiz kalması anlamına gelir (Erdut, 2004: 15). Avrupa Birliği'nde sağlanmak istenen düzen bütünleşme fikri ile özdeş olduğundan ve kendi anayasası olmamasından mütevellit kurucu antlaşmalar ve strateji programları ile kamusal araçları ve yardımcı ortakları harekete geçirme seyri vardır. Ulus devletlerde ise, farklı olarak hem anayasal tanımlara başvurma ve hukuksal zeminde güvence sağlama olanağı; hem de kamu politikaları sahasını devletin uzun dönemli menfaatleri için tematik olarak geniş tutma eğilimi mevcuttur. Başka bir deyişle Türkiye gibi ulus devletlerde göç, vize verme, ilaç, çevre, tarım, enerji politikası, iç ve dış politika gibi sahalarda ilk akla gelen tematik başlıklardır (Akgül vd., 2015; 11). Ancak Avrupa Birliği özelinde daha önce değinilen ortak kültür yaratma gibi Birliğe özgü ve çok vurgulanan siyasal mesai alanlarının haricindeki başlıkları aramak gerekmektedir. Nitekim yine ulus devlet geleneğinin benzeri olan ortak savunma ve güvenlik politikası, ortak tarım politikası, enerji, iklim değişikliği ile mücadele, uzay ve deniz hizmetleri politikası gibi sahalarda da AB'de

kamu politikalarının en çok icra edildiği alanlar görünümündedir (Ec.europa.eu, 2017). Dolayısıyla bu sahalarda yer alan STK'ların da kamu siyasasında politika üretmede büyük rol oynadığı rahatlıkla ifade edilebilir. Öte yandan kamu siyasetinde STK'ların etkinliğini tartışılırken dikkat çekildiği gibi; STK'ların en büyük katkısının halkın etkin hale getirilmesi ve yönetişime dahil edilmesinde olduğu unutulmamalıdır. Bu sebeple üretme, işbirliği sağlama, ayrımcılıkla mücadele ve kamu sağlığında farkındalık oluşturma temalı STK'ların; önceden de ifade edildiği üzere kamu politikalarına katkı sağlama nezdinde ilk sırada geldiği bilhassa vurgulanmalıdır. Bu anlamda, Avrupa'da yukarıda sayılan STK'lar; kamu siyasasında rol alacak tüm aktörlerin etkileşim, yönetim ve işbirlikçi potansiyellerinin açığa çıkarılmasında kritik bir öneme sahiptir (Ec.europa.eu, 2017). AB siyaseti perspektifiyle, özel olarak tekrar ifade etmek gerekirse, paydaşların katılımı, farkındalık, yenilikçilik, uzman bilgiyi kullanma, şeffaflığı gerçekleştirme gibi sahalarda; STK'lar eliyle gelen, yönetimi denetleme ve uzun vadede kamu menfaatlerini hedefleyen politikaları, soyut anlamda şekillendirmedeki bu potansiyel, kendini kolayca belli etmektedir.

Örneğin bu konuda Türkiye'de de TÜSİAD gibi derneklerin ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde potansiyellere ilişkin değerlendirmeleri bir bakıma bu alanda oluşturulan kamu politikalarına yön verebilmektedir. Nitekim derneğin faaliyet raporlarına (2011-2012) bakıldığında farklı faaliyet alanlarıyla ve saha çalışmalarıyla politika yapma sürecinde rol aldığı görülecektir (Emini, 2013; 47-50). İdarenin aynı zamanda politik bir mesele olduğu dikkate alınırsa, siyasal sistemin tüm aktörlerini uygun zeminlerde siyasi ve idari reform sürecine katmak gerekecektir. Açık Toplum Enstitüsü gibi oluşumların politika yapıcılar ve karar makamlarını bilgilendirme, onlara fikir verme ve kararların şekillenmesini sağlama gibi roller üstlenerek bir çeşit yönetişimi sağladığı savunulabilir (Sobacı, 2011; 206)

Bununla beraber STK'ların bu alandaki etkisini sınırlayan birtakım sorunlara da dikkat çekilmektedir. Nitekim TÜSEV'in (Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı), "Sivil Toplum Kamu İşbirliğinin Güçlendirilmesi Projeleri" incelendiğinde, Türkiye'de Sivil toplum Örgütlerinin kamu politikalarının oluşum ve karar alma süreçlerine katılımı öncelikle yasal mevzuat bakımından kısıtlılıklar içermektedir (Ayata ve Karan, 2015; 106). Avrupa Konseyi tarafından 2009'da kabul edilen karar uyarınca sivil toplumun politika sürecine katılımının sağlanması için hem STK'ların hem de kamu görevlilerinin aşağıda sayılan ilkelere asgari derecede uymasının gerekliliği üzerinde durulmuştur (İyi Uygulama İlkeleri, 2009; 5-6):

- Açık ve Erişilebilir Katılım Kanalları,
- Güven,
- Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık,
- Bağımsızlık.

Karara göre katılım, açık ve erişilebilir kaynaklar çerçevesinde gerekli yasal usuller doğrultusunda karşılıklı güven esasına dayalı bir şekilde gerçekleştirilmelidir. Bunun yanında STK'lara gerekli mali kaynakların sağlanması hususu da bağımsızlık açısından önem arz etmektedir. Bu ilkeler doğrultusunda katılımın sağlandığı kademeler kararda 4 aşamalı bir kriter şemasına göre analiz edilmektedir. Bu kademelerden ilki STK'ların kamu politikalarında karar alma sürecine sadece bilgi edinme yoluyla katıldığı basamaktır. Bu basamakta STK'lar karara herhangi bir etkide bulunamazken sadece karar hakkında bilgi edinebilmektedirler. Bu basamak katılımın en düşük derecede sağlandığı yerdir. İkincisi ise istişare olarak adlandırılan ve kamu yetkililerinin STK'ların alacakları karara dair görüş ve önerileri talep ettikleri seviyedir. Bu tek taraflı iletişimin sonraki aşaması ise diyalog basamağıdır. Bu aşama karşılıklı olarak yürütülmekte ve karar alma süreçlerinin her alanında ortaya çıkabilmektedir. Son aşama, katılımın en yüksek düzeyi olarak değerlendirilen ortaklık seviyesidir ki, bu aşama karar alma sürecinin en başından itibaren uygulama alanındaki ortak faaliyetlere kadar

süren karşılıklı etkileşimi içermektedir (İyi Uygulama İlkeleri, 2009: 7-8). Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, kamu politikalarının üretilmesi aşamalarında farkı siyasi dinamikler, farklı mekanizmalar ve farklı siyasi aktörlerin bulunması, zaman içerisinde politikaların mecrasından çıkarak farklılaşmasına sebep olabilmekte; bu da politikaya yönelik algıların değişmesine neden olabilmektedir (Ünal, 2013:202). Bununla beraber, bir takım düşünce üreten kuruluşların yaygınlaştırılması, onların uzmanlıklarından ve faaliyetlerinden yararlanmak suretiyle kamu politikalarının oluşturulması, politika yapım sürecini daha şeffaf ve etkin yapabilir. Yapılan bir araştırmada (Yıldız, Çalık vd., 2013: 195-201), Türkiye’de farklı tarihlerde kurulan ve düşünce üreten on kuruluş incelenmiştir. Bu kuruluşların amaçları ve siyasal yapılarla olan ilişkileri farklı olmakla beraber, demokratikleşme, reformlar, anayasal değişimler, STK’ların güç kazanması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin (BİT) yaygınlaşması gibi birçok alanda veri toplanması ve analize dayalı karar verme ihtiyacının giderilmesini ve bu tür düşünce üreten kuruluşlarının yaygınlaşmasını ve etkilerinin artırılmasını sağlayabileceğine vurgu yapılmıştır.

Türkiye’deki uygulamalar değerlendirildiğinde STK’ların katılım basamaklarından istişare aşamasında ancak bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır (Ayata ve Karan, 2015: 107). Karar alıcı kamu mekanizmalarının STK’ları görüş ve deneyimlerini talep ettikleri durumların (İstişare basamağı) yanında STK’ları sadece danışman olarak değerlendirip fikirlerine başvurmaları (diyalog basamağı) gibi daha alt kademelerin örnekleriyle de karşılaşabilmektedir. Yine de yasal olarak 2005 yılında kabul edilen Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte madde 7/2 ve 3’te belirtildiği üzere karar alıcı mekanizmaların karar alma aşamalarında STK’ların görüşlerine başvurmaları gibi bir zorunluluk bulunmamakta; bunun yerine karar, takdir yetkisi çerçevesinde karar alıcıya bırakılmaktadır. Dolayısıyla bu konuda ortaya konulan öncelikli sorunlar; yasal düzenlemelerin yetersizlikleri, kamu-STK işbirliğine temel oluşturacak herhangi bir düzenlemenin mevcut olmaması, yasal çerçevede STK’lara dair yapılan göndermelerin açık olmaması, yasa da yer alan ifadelerin genel nitelikli ve işbirliğinin şekli ve içeriğine dair bir hüküm içermemesi şeklinde sıralanabilir (Ayata ve Karan, 2015: 118).

STK ile hükümetlerin birlikte kamu politikası üretmesi, son dönemlerde önemli bir gelişim göstermekle beraber, STK-Hükümet işbirliği için mekanizmalar oluşturan ulusal ve özel stratejik değere sahip bir belge metni hala eksiktir. 10 Aralık 2015 tarihinde 64. Hükümetin programı bu alanda yapılabilecekleri stratejik manada geniş yer vermiştir. 2015 yılından günümüze değin son birkaç yıllık dönemde ise bu stratejik hamlelerin cevap bulma olasılığı birtakım talihsizliklerle karşı karşıya kalmaktadır. Özellikle sivil demokrasiye ait darbe girişimi, etnik çatışmaları arttırmaya yönelik terör saldırıları ve gerginlikler, komşu Suriye’den gelen göçmenlerin oluşturduğu belirsiz ortam, bir dizi terörist saldırı, artan mülteci akışı ve talepleri, siyasi kilitlenme, kimi başlıklarda ekonomik gerileme ve daha birçok gündem oluşturan siyasal olay, ülkede sivil toplum kuruluşlarına sağlanacak olumlu atmosferi ve onların politika yapma sürecinde etkin rol oynamalarını önemli ölçüde sınırlandırdığı söylenebilir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Toplumsal taleplerin artması ve çeşitlenmesi, siyasal sisteme giren farklı girdilerin, çıktılara dönüşmesi gereğine ilişkin talep, artık yönetimin tek başına alınacak kararlarla şekillenmeyeceği, diğer bir tabirle çok aktörlü bir ortaklığı gerektireceği bugün çok daha güçlü vurgulanmaktadır. Hatta denilebilir ki, STK’lar, hem toplumun ihtiyaçlarını derleyip örgütlü bir şekilde sisteme iletme, hem de siyasal alanda bu istemlerin temsilciliğini üstlenerek söz sahibi olma ve bu şekliyle aktif bir siyaset oyuncusu haline gelme yolundadırlar. Bu bağlamda STK’lar, devletin terk ettiği veya ihmal ettiği alanlar ile yeni yeni ortaya çıkan taleplerde

toplumun ihtiyaçlarını belirleyerek siyasal sisteme iletmek, yönetimin hakkında politika geliştireceği alanlarda yardımcı rolünde görev almak, bu politikalara rehberlik etmek ve politikaları yönlendirmek, geliştirilmesine ve üretilmesine ciddi faydalar sağlamayı amaçlamaktadır. Bununla beraber Türkiye açısından bakıldığında TÜSEV raporunda da öngörüldüğü gibi, STK-Kamu İşbirliğini düzenleyen bir mevzuat bulunmadığı için işbirliği sağlanamamakta, bu durum da STK'ların politika yapım sürecinden kolaylıkla dışlanmasına veya kamu kurumları tarafından bir paydaş olarak görülmemesine sebep olabilmektedir. Bunun giderilmesi için yasal güvence sağlanarak STK'ların birincil aktör olarak görülmesine imkân tanınmalıdır. Sosyal politikalar dışında STK'ların karar alma sürecine katılımındaki engeller kaldırılmalıdır. Bununla beraber, STK'ların Türkiye'de değişik politikalar hakkında fikir beyan etmeleri, hatta belli ölçülerde siyasal süreçleri etkiledikleri, kamuoyunda giderek daha fazla telaffuz edilmektedir. O zaman kamu yönetimlerine düşen en önemli rol ise bu tür bir yönetim anlayışının hayata geçirilmesini kolaylaştırmaktır. Özellikle düşünce üreten kuruluşlarının kamuoyu ile paylaştıkları ve politik sürece etki ettiği varsayılan verileri ve analize dayalı politika üretilmesini yaygınlaştırma yönünden adımlar atması önemli bir çözüm olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akçadağ, Emine, (2011), “Avrupa Birliği Sürecinde Kamu Diplomasisi Faaliyetlerinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü”, *Politika Dergisi*, Sayı 24, ss. 1-15.
- Akgül, Arif, Kapt Alican. ve Demir, Oğuzhan Ömer (2015), “Göç ve Kamu Politikaları: Suriye Krizi Üzerine Bir Analiz”, *Journal of Policy and Strategy*, 1(2), ss.1-22.
- Arts, Bas, (2002), “Green Alliances’ of Business and NGOs: Newstyles of Self Regulation or Dead-End Roads?”, V.9, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, pp. 26-36.
- Ateş, Hamza ve Ahmet Nohutçu, (2006), “Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet”, C.11, Selçuk Üniversitesi, *İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, ss. 245-276.
- Avrupa Komisyonu Resmi İnternet Sayfası (2017), “Non-governmental organisations” [online] at <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=330> accessed on April 4th, 2017.
- Babaoğlu, Cenay (2013) “Kamu Politikası Sürecinde Sivil toplum Kuruluşlarının Rolü”, Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı (ed.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Ankara: Adres Yayınları, ss. 166-187.
- Baharççek, Abdülkadir, (2008), “Hükümet Dışı Örgütler (NGO’s) ve Demokratikleşme”, Cilt: 18, Sayı: 2, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (Fırat University Journal of Social Science) ss. 297-308.
- Bardach, Eugene, (2012), *A Practical Guide For Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, Forth Edition. SAGE Publication.
- Beeson, Mark (2001), “Globalization, Governance and The Political Economy of Public Policy Reform in East Asia”, V.14/4, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, pp. 481-502.
- Benner, Thorsten; H. Reinicke, Wolfgang and Jan Witte Martin (2003), “Global Public Policy Networks Lessons Learned and Challenges”, V.21/2, *The Brookings Review*, pp. 18-21.
- Birkland, Thomas A. (2015), *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, Third Edition, Routledge.
- Bulut, Yakup (2003), “Sivil Toplum, Devlet Ve Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 441, 217-231.
- Bulut, Yakup ve Kahraman, M. (2008), “Türkiye’de Sivil Toplumun Sivilliği Üzerine Bir Tartışma”, V. Uluslararası Sivil Toplum Kongresi Kitabı, ss. 335-341, 24-26 Ekim-2008, Çanakkale.
- Çevik, Hasan Hüseyin, (1998), “Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, C.31, *Amme İdare Dergisi*, ss. 103-112.
- Detomasi, David Antony (2007), “The Multinational Corporation and Global Governance: Modelling Global Public Policy Networks”, V.71, *Journal of Business Ethics*, pp. 321-334.
- Dye, Thomas R., (2013), *Understanding Public Policy*, Fourteenth Edition. Pearson Education.
- Emini, Filiz Tufan (2013), “Sivil Toplum Kuruluşlarının Politika Belirleme Sürecindeki Rolü: TÜSİAD Örneği”, Sayı 36, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, ss. 43-56.

- Erdut, Z. (2004), *Liberal Ekonomi Politikaları ve Sosyal Politika*. Çalışma ve Toplum, Birleşik Metal. Yay, (2004/2), ss. 11-37.
- Fisher, William (1997), “Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices”, V.26, *Annual Review of Anthropology*, pp. 439-464.
- Fioramonti, Lorenzo and Finn Heinrich (2007), *How Civil Society Influences Policy: A Comparative Analysis of the CIVICUS Civil Society Index in Post-Communist Europe*”, Research and Policy in Development, Research Report, (web Access date: 20.11.16).
- Kapani, Münci (2011), *Politika Bilimine Giriş*, Ankara Bilgi Yayınevi.
- Keyman, Fuat (2004), “Türkiye ve Avrupa’da Sivil Toplum”, No.3, *Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları*, İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi.
- Sabatier, Paul (1998), “The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe”, V.5/1, *Journal for European Public Policy*, pp. 98-130.
- Sabatier, Paul and Hank Jenkins-Smith (1999) “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, in Paul Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, ss.117-166.
- Sivil Toplumun Karar Verme Sürecine Katılımıyla İlgili İyi Uygulama İlkeleri (2009), Conference of INGOs of the Council of Europe, CONF/PLE(2009)CODE1.
- Sobacı, Mehmet Zahid, (2012), “Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü”, *2011-2012, Sosyo-Ekonomik* (Temmuz-Aralık), ss. 191-209.
- Şahin, Bahadır & Yıldız, Serdar (2013), “Kamu Politikasında Politik Ağlar”, *Kamu Politikası Süreci içinde*, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, ss. 159-171.
- TÜSEV (2013), *Sivil Toplum Kuruluşları ile Kamu Sektörü İlişkileri Sorunlar-Beklentiler İstişare Sonuçları ve Değerlendirme*, TÜSEV, Aralık 2013.
- Ünal, Mustafa Coşar (2013), “Kamu Politikasında Tipolojik Yaklaşımlar”, *Kamu Politikası Süreci içinde*, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, ss. 189-202.
- Warleigh, A. (2001), “Europeanizing’civil society: NGOs as agents of political socialization”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 39(4), ss. 619-639.
- Wildavsky, Aaron (1979), *The Art and Craft of Policy Analysis*, MacMillian Press.
- Yıldız, Mete, Çelik, Dilek, vd (2013), “Kamu Politikalarında Düşünce Üreten Kuruluşların Rolü”, Mete Yıldız, M. Zahid Sobacı (ed.) *Kamu Politikası, Kuram ve Uygulama*, Liberte Yay. Ankara, ss. 188-207.

Yerel Yönetimlerde Kamu Denetçiliği: İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı

**Ombudsman Institution in Local Governments:
The Case of England Local Government Ombudsman**

Strategic Public Management Journal
Volume 3, Issue 6, pp. 35-56
DOI: 10.25069/spmj.344342
Received: 14.10.2017
Accepted: 27.12.2017
© The Author(s) 2017
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Gökhan ZENGİN¹

Öz

Ombudsmanlık kurumu, vatandaşları idarenin keyfi davranışlarına karşı koruyan, bağımsız ve tarafsız bir denetim kurumudur. Ombudsmanlık kurumu, Kamu Denetçiliği adıyla, Türkiye’de 2010 Anayasa değişikliği ile anayasal statüye kavuşmuştur. Sonrasında 2012 yılında çıkan 6328 sayılı kanunun ile de kurulmuştur. Fakat her ne kadar genel olarak bir ombudsmanlık kurumu kurulsa da birçok farklı ülkede kurulan ve idarenin denetiminde başarılı sonuçlar elde eden “Yerel Yönetimler Ombudsmanı” Türkiye’de kurulmamıştır. Sadece yerel yönetimler ile vatandaşlar arasında çıkan uyuşmazlıkları çözmek amacı ile kuracak bir yerel yönetim ombudsmanının faydaları, farklı ülke örnekleri incelendiğinde açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada İngiltere yerel yönetim ombudsmanı ve faaliyetleri çerçevesinde Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanının kurulmasının olası etkileri tartışılacaktır. Bu çerçevede öncelikle kamu yönetiminde şeffaflık kavramı incelenecektir. Sonrasında ombudsmanlık ve şeffaflık ilişkisi ele alınacaktır. Son olarak İngiliz yerel yönetim ombudsmanının tarihsel gelişimi ve etkinliği vermiş olduğu örnek kararlar çerçevesinde analiz edilecektir. İngiliz örneğinde elde edilen bulgular çerçevesinde Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanının kurulması halinde etkin olup olmayacağı tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Şeffaflık, Ombudsman, İngiliz Yerel Yönetim Ombudsmanı, Hesap Verebilirlik, Yönetişim.

Abstract

The ombudsman institution is an independent objective supervision institution that protects citizens against the arbitrary sides of administration. The ombudsman institution has taken a juridical status with the name of public auditor in 2010 by the change of law in Turkey. After then law 6328 it was established by law in 2012 but the ombudsman institution is a general one in Turkey, local government ombudsman wasn't established even though it had many successful results in control of administration in many countries. It is obvious that when we examine different countries' samples ombudsman will have many advantages in solving the problems between citizens and local governments. In this study within the frame of local government ombudsman in England and his activities the possible effects of establishing a local government ombudsman in Turkey will be discussed. First the concept of transparency in public administration will be examined. Then the relationship between ombudsman and transparency will be taken in hand. Finally the historical development and efficiency of English local government ombudsman and decision samples will be analyzed. In the light of findings in

¹ Yrd. Doç. Dr., Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, g_zengin@yahoo.com

English sample if a establishment of a local government ombudsman in Turkey will be efficient or not will be discussed.

Key words: *Transperancy, Ombudsman, Local Government Ombudsman in England, Accountability, Governance.*

GİRİŞ

Refah devleti politikalarının çoğu ülkede takip edilmemesi, yükselen neo-liberalizm ve küreselleşme kamu yönetiminde de paradigma değişimini beraberinde getirmiştir. YKY anlayışı olarak adlandırabileceğimiz bu yeni paradigma hem yönetim literatürüne yeni kavramlar getirmiş hem de eski kavramların uygulama biçimlerini de değişikliğe uğratmıştır. Yönetişim yeni bir kavram olarak kamu yönetimi literatürüne girerken, hesap verilebilirlik, yönetimde şeffaflık ve denetim ve etkinlik kavramları ise yeniden yorumlanmıştır. Yeni yönetim anlayışı temelde iki ana konuya odaklanmıştır. Bunlardan birincisi, kamu hizmetini geliştirmeye yönelik düşünce ve uygulamaları ele alırken ikincisi kamu yönetiminin sosyal sorumluluğunu ele almıştır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 20).

Değişen/dönüşen yönetim anlayışı, denetim alanında da yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanmasına sebep olmuştur. Türkiye’de yeni yasal düzenlemelerle değişen denetim anlayışının temelinde daha şeffaf, etkin ve vatandaş odaklı bir denetim kültürü yerleştirilmeye çalışılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4749 sayılı Kamu finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Bilgi Edinme Kanunu, 5393-5216-5302 sayılı yerel yönetim kanunları ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, YKY anlayışı doğrultusunda oluşturulan kanunlardır. Bu kanunların içinde kamu yönetiminin, idari, mali ve kamuoyu denetimine ilişkin çeşitli hükümler bulunmaktadır.

Çalışmanın konusunu ise yeni denetim ve denetim anlayışı çerçevesinde Türkiye’de kurulabilecek bir Yerel Yönetim Kamu Denetçiliğinin gerekliliğidir. Bu amaca ışık tutması amacıyla yerel yönetim ombudsmanlığı konusunda literatürde önemli bir yer olan İngiliz Yerel Yönetim Ombudsmanlığı örnek alınmıştır. İngiltere’de ki Yerel Yönetim Ombudsmanı’nın (LGO) tarihsel gelişimi, yapısı ve kararları, yerel yönetim denetimine yeni bir anlayış getirmiştir.

Nitel araştırma tekniğinin kullanılacağı çalışma iki bölüm ve sonuç olarak tasarlanmıştır. Birinci kısımda YKY anlayışı ve şeffaflık ile Türkiye’de Kamu Denetçiliği kurumunun yapısı ve kararları ele alınacaktır. İkinci kısımda ise İngiliz Yerel Yönetim Ombudsmanı’nın (LGO) tarihsel gelişimi, yapısı ve verdiği örnek kararlar ele alınacaktır. Sonuç kısmında literatür taraması sonucu elde verilerle bir yerel yönetim ombudsmanı önerisi tartışılacaktır.

1. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA DENETİM, HESAP VERİLEBİLİRLİK VE ŞEFFAFLIK

Denetim kavramının literatürde birçok tanımı ve unsuru bulunmaktadır. Denetim, kontrol, revizyon, murakebe, teftiş gibi yakın anlamlı ve benzer işlevli olgular için kullanılmaktadır. Denetim aynı zamanda kullanılan yetkinin türü (kamu/özel), statüsü (yargısal-yönetimsel), yöntemi (iç-dış) gibi farklı unsurları içermektedir. Genel olarak denetimin tanımı: Denetlenen tarafın yaptığı eylem veya işlemle; denetleyen tarafın normlara, hukuka, standartlara dayandırdığı unsurlar arasındaki karşılaştırma, değerlendirme ve hüküm verme sürecidir (Sayıştay, 1997: 13). Kamusal denetime daha yakın bir tanıma göre ise denetim: Önceden belirlenmiş kamusal politikalar ve bu politikalara uygun kararlara göre belirlenen amaçlara ulaşma ve bu amaçlara ulaşmada yol gösterici bir kuvvetin var olmasıdır (Bergeron, 1965: 37’den aktaran Atay, 1997: 8).

Kamusal denetimin kullanılan yetkiye, hukuk sistemine göre farklı türleri vardır. Genel olarak çağdaş demokrasilerin neredeyse tamamında var olan denetim türleri yargısal, yasama ve yürütme denetimi olarak sayılabilir. Bu erklerin kendi içinde farklı denetim türleri de mevcuttur. Uluslararası insan hakları alanındaki gelişmeler bağımsız denetimlerin de anayasa ve yasalara girmesine vesile olmuştur. Bunun yanında kamu yönetimi alanındaki paradigma değişimi sonucu ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışının etkileri denetim alanında da farklı yapı ve kurumların ortaya çıkması sonucunu da ortaya koymuştur. Tek bir tanımı, ideolojisi ve yöntemi olmayan YKY kavramı farklı uygulama, yaklaşım ve yöntemlerini içeren hibrit bir kavramdır (Hood 1991: 6-7). Refah Devleti'nin piyasa ve yönetim başarısızlıklarına karşı küreselleşme neo-liberal ekonomi politikaları içinde klasik kamu yönetimi anlayışına karşı gelişen YKY, kamu yönetiminde işletme yönetiminde (piyasa) ait bazı teknikleri² benimsemekle birlikte esas olarak vatandaş-devlet ilişkilerinde yönetime dayalı daha şeffaf ve hesap verilebilir bir yönetim anlayışını kamu yönetimine getirmek istemektedir.

1980'lerden sonra iktidara gelen yeni-sağ politikacıların önemli etkisiyle (Thatcher, Reagan) YKY anlayışı batılı-liberal demokrasilerde kamu yönetimde hakim anlayış olmaya başlamıştır. YKY araçları idarenin işlem ve eylemlerinin denetlenmesi anlamında da farklı kurumları siyasal hayata sokmuştur. Yönetişim (governance), hesap-verilebilirlik (accountability) ve şeffaflık (transparency) gibi yaklaşımlar yargı ya da yürütme erkine organik olarak bağımlı olmayan, vatandaş ve idare arasında köprü oluşturabilecek şikâyet ve denetim mekanizmalarının kurumsallaşması konusunda öncü yaklaşımlar olmuşlardır.

Hesap verilebilirlik (accountability) kamu yönetimi ve yöneticilerinin denetiminde her zaman çok önemli bir konu olmuştur. YKY anlayışının yerleşmesiyle denetim alanına yeni aktörlerin girmesi ve özellikle de performans denetiminin kanuni bir zorunluluk haline getirilmesi hesap verilebilirliğin önemini eskiye göre hem arttırmış hem de daha karışık bir hale getirmiştir. Hesap verilebilirlik, iyi yönetişimin de ilkelerinden biridir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) hesap verilebilirlik için, yapılan işin kanunlar ve standartlarla uyumlu olmasını aynı zamanda da zorunlu görev veya planlara göre hazırlanacak performans sonuçlarının adil ve kesin bir biçimde rapor edilmesini zorunlu görmektedir (UNDP, 2008: 4).

Yeterli bir hesap verilebilirlik, iyi kurumsal yönetişim ilkeleri ve tüm paydaşların çıkarlarını koruyacak biçimde yerine getirilir. Kurumsal yönetişimde hesap verilebilirliği sağlayan 4 araçtan bahsedilir:

1. İç kontrol sisteminin devamı ve gözden geçirilmesi,
2. İç denetim yoluyla düzenli izleme,
3. Periyodik şeffaf ve açık mali raporlama ve gözden geçirme,
4. Bağımsız bir denetim komitesi tarafından yapılan denetim (The Manage Mentor Strategic Management'den aktaran Samsun, 2003: 19).

Bağımsız kurumlar tarafından yapılacak denetim, YKY anlayışı ve yönetişim ilkeleriyle denetim literatürüne girmiştir. Dünya Bankası raporlarında ve OECD yayınlarında üç tür (siyasi, idari, hukuki) hesap verilebilirlikten bahsedilirken Bovens'a göre (2005) kamusal hesap verilebilirliğin 5 türü vardır (Bovens: 2005: 186-188):

1. Organizasyonel hesap verilebilirlik,
2. Siyasi hesap verilebilirlik,

² Etkinlik, ekonomiklik, postbürokrasi, deregülasyon, performans yönetimi vb.

3. Hukuki hesap verilebilirlik
4. İdari hesap verilebilirlik,
5. Mesleki hesap verilebilirlik.

Bovens' a göre yeni yönetsel tartışmalar ve yaklaşımlar ulusaldan-yerele ombudsmanlığı, bağımsız denetleme otoritelerini, sözleşme ile yetkilendirilmiş denetim bürolarını (chartered accountants) idari denetimin araçları haline getirmiştir (Bovens: 2005: 188). YKY yaklaşımı ile hem iç hem de dış denetimde kamusal erke sahip klasik kurumlar yanında (Sayıştay, Teftiş Kurulları vb.) bu yarı-kamusal ya da özel kuruluşlarda önemli denetleme yetkisine sahip olmaktadır. Bu tür kurumlara verilen denetim yetkilerin temelinde yatan sebep kamu otoritelerine göre daha şeffaf bir denetleme ve raporlama yapabilecekleri düşüncesidir. İyi yönetişimin denetimle ilgili ilkelerinden biri de “şeffaflık”tır. Şeffaflık iyi ve adil yönetimin bir parçası olduğu gibi yolsuzlukla mücadelenin de bir aracıdır. Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin tanımına göre şeffaflık, “*Kararların, kurallar ve düzenlemeler doğrultusunda alınması ve uygulanması, alınan kararlardan etkilenenlerin bilgiye erişiminin sağlanması ve bu bilginin de ulaşılabilir, anlaşılır ve somut olması prensibidir*” (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2017).

Türk kamu yönetiminde de şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanabilmesi için 2000'li yıllardan sonra bir takım kanunlar yenilenmiş bunun yanında yeni kanunlar ile yeni kurum ve kuruluşlar oluşturulmuştur. Ayrıca idare ile ilgili diğer kanun ve diğer düzenleyici işlemlerin metinlerine şeffaflık ve hesap verilebilirlik ve yönetişim ile ilgili maddeler de eklenmiştir. Bu yaklaşımla oluşturulmuş kanunlar şunlardır; 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu (2003), 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun (2004), 6085 sayılı Sayıştay Kanunu (2010), 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'dur (2012). Yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemler ise; 15169 sayılı Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik (2009), 26179 sayılı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (2006) ile 26738 sayılı Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'dir (2007).

Şeffaflaşma ve hesap verilebilirliği arttırmaya yönelik bu girişimler eski sistemi önemli ölçüde revize etmektedir. Ancak değişen sosyo-ekonomik yapı, bilişim imkânları, YKY anlayışı yatay hiyerarşi içinde işleyebilen, birey ile devlet arasında köprü olabilen şikâyet ve denetim mekanizmalarına ihtiyaç duymaktadır. Ombudsmanlık kurumu ihtiyacı duyulan bu tür bir mekanizmaya cevap verebilecek önemli bir kurumdur.

1. 1. Ombudsmanlık

Çalışmanın bu kısmında genel olarak ombudsmanlığın anlamı, kökeni tarihçesi ve özellikleri incelendikten sonra Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu faaliyet ve yapı olarak incelenmiştir. Ombudsmanlık³ çağdaş hukuki anlamıyla ilk defa 1908 yılında İsveç'te Parlamento Ombudsmanı adıyla kurulmuştur. Daha sonra diğer İskandinav ülkelerine yayılmıştır. Finlandiya'da 1919, Danimarka'da 1955, Norveç'te 1962, İngiltere'de 1967 yılında ombudsman benzeri kurumlar kurulmuş ve diğer Batı demokrasilerinin ilgisini Anglo-Sakson ülkelerinde kurulmasından sonra çekmiştir (Seneviratne, 2002: 10-24). 1970'lerden sonra Avrupa'nın diğer ülkelerinde de denetim sistemindeki boşlukları doldurmak için ombudsman vb. kurumlar oluşturulmuştur. 1973

³ Ombudsman kelime kökü eski İsveççeden gelmektedir. Başka birini temsil eden ve haklarını koruyan kişi anlamındadır. Bu kelime Cermen kabilelerinde bir ferdi öldürülen aileye, bu suçu için vicdan azabı çeken diğer aile tarafından ödenecek cezayı toplayarak verme görevi verilen kişi için kullanılan bir sıfattır (Umbodhsmandr) (Kircheiner, 1983'den aktaran www.policy.hu). İsveç'te Ombudsman kurulması fikrinin öncüsü Kral 12. Charles, bu fikri Osmanlı İmparatorluğu'nda gördüğü Divan-ı Mezalim ve Muhtesib'likten etkilenerek aldığı yaygın bir görüştür (Akıncı, 1999: 267; Özden, 2010: 28-30).

yılında Fransa’da Mediateur adıyla, 1976’da Portekiz’de ‘Adalet Dağıtıcısı’ adıyla, yine 1976’da İspanya’da ‘Halkın Savunucusu’ adıyla, 1976’da Avusturalya’da, 1977’de Avusturya’da, 1982’de Hollanda’da, 1984’te İrlanda’da ombudsman benzeri kurumlar kurulmuştur (Atay, 1997:54; Gözler: 2011: 810).

Doğu Avrupa ülkelerinin bazılarının sosyalist sitemin bitişinden sonra yürütmenin hukuka uygunluğunun ve insan haklarına saygının sağlanması amacıyla ombudsman benzeri denetim kurumları kurulmuştur. 1991’de Romanya’da, 1992’de Polonya’da, 1995’te Macaristan’da, “Yurttaş Hakları” anlamına gelen kurumlar kurulmuştur (Atay, 1997: 54). Kamu hakemi, arabulucu, kamu denetçisi gibi farklı isimlerle anılan bu yapı bir kurul veya teşkilat değildir.⁴ Ombudsmanlık kararları ne yönetsel ne de yargısalıdır. Kararları idareye karşı bir tavsiye niteliğindedir. Ombudsmanlar, ülkelerin yönetsel yapılarına ve ihtiyaçlarına bağlı olarak farklı yetki ve sorumluluk alanlarına sahiptir. Bazı ombudsmanlar sadece merkezi yönetimleri denetleyip yerel yönetimleri denetleyemezken, bazıları her ikisini de denetleyebilmektedir. İngiltere ve İtalya’da yerel yönetimlerden gelen şikâyetlerin denetimi için ayrı ombudsmanlar kurulmuştur. İtalya, Kanada ve Hindistan’da ise sadece ulus-altı düzeyde ombudsmanlar bulunmaktadır. İngiltere’de özel şirketleri bile denetleyen ombudsmanlar vardır. En geniş yetkilere sahip İsveç Ombudsman’ı idareyi, yargıyı ve orduyu dahi denetleyebilirken (Kalkışım, 2016: 41), Almanya’da orduyu denetlemek için “Alman Askeri Ombudsmanlığı” kurulmuştur (Aksoy, 2016: 75-92).

Farklı isimlerle kurulan ombudsmanlar hukuki ve organizasyonel statü olarak da birbirinden farklılık göstermektedirler. Bazı yazarlara göre Ombudsmanlar “klasik” (saf) tip, “yarı ombudsman” (quasi) ve “idari ombudsman” olarak Dünya’nın çeşitli ülkelerinde ombudsman gibi faaliyet göstermektedirler. Ancak, L. Hill’e göre (1997) “saf” bir ombudsmanın şu özelliklere sahip olması gerekir (Hill 1997’den aktaran www.policij.hu 10-11):

1. İşlevsel özerkliğe sahip olarak kurulmuş olmalıdır,
2. Yasama ve yürütme erklerinden bağımsız olmalıdır,
3. Yasal olarak kurulmuş yönetim büroları bulunmalıdır,
4. Denetim uzmanları olmalıdır,
5. Tarafsızlık ve Evrensellik ilkelerine göre hareket etmelidir,
6. Vatandaş (müşteri) odaklı olmalı ama yönetim karşıtı olmamalıdır,
7. Ulaşılabilir ve görülebilir olmalıdır,
8. Yüksek statülü kurumsallığa sahip olmalıdır,
9. Görevlerini yapabilecek kaynaklara sahip olmalıdır.

Bu ilkelerden tarafsızlık ve bağımsızlığa sahip olma, ombudsmanları diğer klasik denetim birimlerinden ayırmaktadır. Çünkü ister iç ya da dış denetim, ister teftiş kurulu, müfettiş, mahkeme gibi tüm denetim örgütleri karar verirken değil ama statüsel veya hiyerarşik anlamda yargı ya da yürütme organına bağımlıdırlar. Oysa ombudsmanların seçim usulleri farklılıklar gösterse de genellikle yasama organı tarafından seçilmektedirler. Yine Hill’e göre (1976) tüm ombudsmanların altı önemli amacı olması gerekmektedir (Hill 1976’dan aktaran www.policij.hu: 12):

1. Bireysel hakları savunmalıdırlar,

⁴ Türkiye’de “kamu Denetçiliği Kurumu” adıyla kurulsun da ombudsman olarak baş denetçi ve denetçiler vardır. Kurul şeklinde karar almaz.

2. Bürokrasiyi daha insancıl yapmalıdırlar,
3. Hükümetlerden uzak olmalıdırlar,
4. Bürokrasi bekçilerinin suiistimallerini engellemelidirler,
5. Memurları adaletsiz suçlamalara karşı savunmalıdırlar,
6. Yönetmelik reformlarına katkı ve öneri yapmalıdırlar.

Ombudsmanların karar verirken dayanacağı kriterlerde sosyo-ekonomik gelişmelere, ihtiyaçlara, yaklaşımlara göre değişmektedir. YKY'nin yerleştirmeye çalıştığı denetim anlayışıyla bu kurumlar da bir anlamda geleneksel idare hukuku denetiminden farklı yaklaşımlar göstermeye başlamışlardır. Artık 2000'li yıllardan sonra ombudsmanların yeni işlevleri (Gülan, 2015: 102-108):

1. Vatandaş ile idare arasında denetleyen-denetlenen hiyerarşisi dışında;
 - 1.1. İdareyi bir daha hatalı işlem ve eylem ve sözleşme yapmamaya sevk etmek
 - 1.2. Kötü yönetim göstermemeye teşvik etmek
 - 1.3. Hataları gidermesine yardımcı olmak
 - 1.4. İdareye doğru algı oluşturmaya yardım etmek olmalıdır
2. İdari yargı işleyişin önünde seyreden;
 - 2.1. Ekonomik ve sosyal gelişmelerin doğrultusunda idare hukukunun gelişimine katkı sunuyor.
 - 2.2. Tavsiye kararları ile idari yargının hem teorik altyapısına hem gelişimine katkı sunuyor.
 - 2.3. Ombudsman denetiminden geçmiş bir dava idari yargının eline detaylı bir dosya sunmaktadır .

1.2. Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu

Türkiye’de bir ombudsmanlık kurumu kurulması ilk defa Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (2003) ile gündeme gelmiştir. Halk denetçisi adıyla kurulacak bu kurum tasarının 42. md. mahalli idarelerde bir ombudsmanlık kurulmasını öneriyordu (KYTKT, 2003: 118). Ancak tasarının zamanın Cumhurbaşkanı tarafından reddi ve anayasal engeller sonucu 2012 yılına kadar ombudsmanlık vb. kurumu kurulamamıştır. Nihayet, 14.6.2012 tarih ve 6328 sayılı Kanun’la, Türkiye’de, “Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)” adıyla ombudsmanlık niteliğine haiz bir denetim ve şikâyet kurumu kurulmuştur. Kurumun kurulma amacı çok büyük bir kapasiteye ulaşmış kamu idaresinin, geleneksel denetim yollarından farklı olarak, daha etkili kontrol edilebilmesi şeklinde verilebilir. Görevi ise idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını;

1. İnsan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde,
2. Hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmaktır (6328 Md. 5).

Kurum yargı ve silahlı kuvvetler, yasama görevine ait işlemler, Cumhurbaşkanı’nın tek başına yaptığı işlemler özel sektör kuruluşları hariç her türlü kamu kurumlarını denetleme yetkisine sahiptir. Kurum 1 Başdenetçi, 5 Denetçi ve Genel Sekreter, uzmanlar ve diğer idari personelden oluşmaktadır (6328 sayılı Kanun Md. 5-7). KDK, Avrupa’daki diğer ombudsmanlarda olduğu şekliyle, yargıya intikal etmiş ya da yargıca karara bağlanmış, konusu ve tarafları aynı şikâyetler ile genel şikâyetleri usul yönünden reddetmektedir. Şikâyetlerde ilişkin usullerde menfaati ihlali (gerçek ve tüzel kişi) aranmakla beraber insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren konularda menfaat ihlali aranmamaktadır. Şikâyetler yazılı

olarak veya internet ortamından yapılabilmektedir. Şikâyet yapabilmek için idari başvuru yollarının tükenmiş olması gerekmektedir. Süre kısıtlaması için söylenebilecek şey ise, şikâyetin, idareden alınan cevaba müteakip 6 ay içinde yapılması gerektiğidir. Şikâyet başvurusu aynı zamanda idari dava açma süresini de dondurmaktadır (R.G. 2013, Md.13 ve 17).

Kurumun inceleme ve araştırma yaparken ve karar verirken bağlı olacağı ilkeler kendi yönetmeliğinde belirtilmiştir (R.G.: 28 Mart 2013, Md: 6). İyi yönetim ilkeleri olarak belirtilen bu ilkeler şunlardır (R.G. 2013, Md.6):

1. İnsan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde kanunlara uygunluk,
2. Ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük,
3. Yetkinin kötüye kullanılmaması,
4. Eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik,
5. Haklı beklentiye uygunluk,
6. Kazanılmış hakların korunması,
7. Dinlenilme hakkı,
8. Savunma hakkı,
9. Bilgi edinme hakkı,
10. Makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması,
11. Karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi,
12. Kararın, geciktirilmeksizin bildirilmesi,
13. Kişisel verilerin korunması.

İlkelerinden anlaşılacağı gibi KDK sadece hakkaniyet ihlali için değil iyi yönetim ve ihtiyaca uygunluk kriterlerini dikkate alarak kararlar almayı taahhüt etmektedir. Oysa klasik denetim anlayışında hakkaniyet ve hukuka uygunluk ön planda iken iyi yönetim/yönetişim gibi ilkeler kriter olmamaktadır. İyi yönetim, hesap verilebilirlik ve şeffaflığa ilişkin değerler ister ombudsmanlık ister diğer denetim yöntemleriyle kamu yönetiminin içine girmiş durumdadır. Türkiye Şeffaflık Derneğinin 2016 yılında yayınladığı “Türkiye’de Şeffaflık Sistemi Analizi” araştırmasına göre Türkiye’de denetim sisteminin en güçlü unsurları; Sayıştay (%58), KDK (53,5), Teftiş Kurullarıdır (%47). En zayıfları ise KİT’ler, yürütme ve medyadır (Türkiye’de Şeffaflık Sistemi Analizi, 2016: 16). Kurulalı 5 yıl olan KDK’nun güvenilirlikte ikinci sırada olması önemlidir. Ancak aynı raporda KDK’na baş denetçi ve denetçi belirlemede ve mali hesaplarının ve raporlarının denetlenmesi konusunda önemli eleştirilerde de bulunulmuştur, bu eleştiriler şunlardır (146-151):

1. Avrupa’daki emsallerinin aksine, KDK bir önleme mekanizması olarak çalışmamaktadır. Bu işlev Bakanlar Kurulu Kararıyla, Türkiye İnsan Hakları Kurumu’na verilmiştir.
2. Kamu Başdenetçisi’nin ve kamu denetçilerinin seçilmesi sürecine ilişkin önemli sorunlar bulunmaktadır. Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Ortak Komisyon’un KDK Kanunu’na göre TBMM’de oylamaya sunulacak adayları belirledikleri süreç çoğunluğun baskın olması üzerine kurgulanmıştır.

3. Kamu Başdenetçisi'nin ve KDK'nda görev alacak kamu denetçilerinin seçimi için salt çoğunluk bile aranmaması çoğunluğun tahakkümüne imkân vermektedir.

KDK hem merkezi idareleri hem de mahalli idareleri denetleyebilmektedir. Ancak bunun için ayrı bir yapı/büro/denetçi oluşturmamıştır. Halka en yakın yönetimler olarak kabul edilen mahalli idarelerle ile merkezi yönetim arasında kurulacak bir köprü yerel demokrasinin etkinliği açısından da önemlidir. Türkiye'de nüfusun yaklaşık %80'i büyükşehir sınırları içinde yaşamaktadır. Teknik ve bürokratik süreçlerin çok daha yoğun yaşandığı büyükşehirlerde yaşayanların şikâyetlerini iyi yönetim ve adalet anlayışı içerisinde çözebilme yetkisine sahip bir uzmanlaşmış bir yerel yönetim ombudsmanına ihtiyaç vardır. Büyükşehirlerde, İstanbul BŞB'de olduğu gibi "beyaz masa" benzeri halkla ilişkiler alanında daha uzmanlaşmış birimler bulunsa da yeterli değildir. Ayrıca bu birimler yönetime bağlıdır ve hukuki ihtilafları çözme yetkisiyle donatılmamışlardır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin sayısal çokluğundan dolayı hukuki ve mali denetimi merkezi yönetim kurumları üzerinde ağır bir yük yaratmaktadır. Denetim elemanı sayısında da yapısal bir sıkıntı olduğu rakamlara yansımaktadır. Kurum içi mali denetim yapan iç denetçi kadrolarının belediyelerde %42'si, İl Özel İdarelerinde %9 Bağlı İdarelerde %57 si doludur. 2010-2015 arası dönemde ise tüm mahalli idarelerin iç denetçi kadrolarının ortalama %37'si doludur (Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2015: 114).

2012 yılında kurulan KDK'na mahalli idarelere ait şikâyet başvuruları 29.03.2014 tarihinden itibaren alınmaya başlanmıştır. Yaklaşık 3 yılda alınan toplam 24.851 şikâyetin %6,67'si mahalli idarelerce yürütülen hizmetlere aittir (KDK 2016 Faaliyet Raporu: 88). Ancak şikâyet edilen idareler bazında mahalli idareler ve belediye şirketleri (birlikte) 2015 yılında ikinci, 2016 yılında ise birinci sırada şikâyet edilen kurum olmuştur (KDK, 2015: 45; KDK 2016: 89).

Tablo 1: Konularına Göre Şikâyetlerin Dağılımı

Kamu Personel Rejimi	6834	%29,5
Eğitim-Öğretim, Gençlik ve Spor	4224	%18,2
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	2248	%9,7
Mahallî İdarelerce Yürütülen Hizmetler	1495	%6,67
Diğer	8360	%36
Toplam	24.851	%100

Kaynak: KDK 2014-2016 Yılları Faaliyet Raporlarından Derlenmiştir.

Konularına göre şikâyetlerde kamu personel rejimi ve eğitim öğretim hizmetleri ilk sıralardadır. KDK'nun şikâyetleri sonuçlandırıldığında 4 tip karar vermektedir. Bunlar; "red", "kısmi red", "tavsiye" ve "kısmi tavsiye" şeklinde 4 tip karardır.

Tablo 2: KDK Karar Tiplerinin Dağılımı

2014-2016	İncelemeye Alınıp Karar Verilme Oranları
İdareye Tavsiye Kararı	%1,18
İstemin Reddi Kararı	%2,1
İstemin Kısmen Tavsiye -Kısmen Ret Kararı	%0,4

Kaynak: KDK 2014-2016 Faaliyet Raporlarından Derlenmiştir.

Şikâyetler alınmaya başlandığı yıldan itibaren başvurusu geçerli sayılan 23.161 şikâyetin karara bağlanma yüzdeleri Tablo 2’de yer almaktadır. Görüldüğü gibi şikâyetlerin ancak %3’lük bir sonuca bağlanmıştır. Kalan yaklaşık %97’lik kısım; “geri gönderme”, “incelenemezlik”, “geçersiz başvuru”, “birleştirme” ve “karar verilmesine yer olmadığı” gibi karar türlerinden oluşmaktadır (KDK Faaliyet Raporu, 2016: 94).

Tablo 3: Mahalli İdarelerce Yürütülen Hizmetlere Yönelik Konu Bazında Şikâyet Dağılımı (2016)

Mahalli İdarelerce Yürütülen Hizmetler Bazında Şikâyetler	%
Altyapı	6,25
Cenaze ve Defin	0,27
Çevre Düzenleme	2,17
Doğal Gaz	0,54
İmar ve Bayındırlık	24,73
Kentsel Dönüşüm	1,09
Mahalli İdarelerce Yürütülen Diğer Hizmetler	26,63
Mali Hizmetler	1,36
Otopark	1,36
Ruhsat	10,87
Su	6,79
Toplu Taşıma	13,59
Zabita	4,35

Kaynak: (KDK Faaliyet Raporu, 2016: 105).

Şikâyetlerin dağılımına göre; genel hizmetler, imar ve bayındırlık ve ruhsat hizmetleri en çok şikâyet alınan konulardır. Çalışmaya derinlik katmak amacıyla kurumun mahalli idarelere ilişkin kararları yayınladığı kitap incelenmiştir. Bu kararlar ilk başvurunun alındığı tarihten, 2016 yılı sonuna kadar mahalli idareler ile ilgili alınan tüm şikâyetleri kapsamaktadır. Kaleme alınan 24 karardan, 2’si il belediyesinden, 22’si ise büyükşehir belediyelerinden gelen şikâyetlere aittir. Şikâyet sayısında Ankara BŞB ve EGO-ASKİ en fazla şikâyet alan kurumlar olmuştur. 22 BŞB’den gelen şikâyetlerin yaklaşık %35’i bu kurumlardan gelen şikâyetlere karşı verilen kararlardır (KDK Kararları-Mahalli İdareler, 2016: 1-343).

KDK’nun kararlarında çok detaylı bir idare hukuku tekniği kullanmıştır. Hukuk bilgisi olmayan bir vatandaşın kararı anlaması için mutlak bir uzmana başvurması gereklidir. İstemcinin haklı bulunduğu kararların çoğunda idari işlem ve eylemin “hukuka aykırı” alındığı yönünde kararlar mevcuttur. İstemcinin haklı bulunduğu kararlarda idarenin “hakkaniyet” ve “kötü yönetim” yönlerinden haksız bulunduğu karar sayısı çok çok azdır. Oysa “YKY anlayışı” ile gelen denetim anlayışında idareyi “iyi yönetim” ilkelerine göre denetlemek daha öncelikli bir husustur. Mahalli idarelerin hizmetlerine karşı verilen şikâyetlere ilişkin 24 kararın sadece 2’sinde şikâyetçi haklı bulunmuş ve idareye işlemi geri alması ya da düzeltmesi yönünde “tavsiye” kararı verilmiştir. Bu 2 tavsiye kararının enerji tesisi ile ilgili, plan değişikliği ile ilgilidir. Kalan diğer kararların 3 tanesi su abonelik ve kanal katılım payı ile ilgili, 4 tanesi yol harcama katılma payı ve 5 tanesi ise encümen yıkım kararı (balkon kapama) yöneliktir. Kalanları ise diğer belediye hizmetlerine aittir (KDK Kararları-Mahalli İdareler, 2016:1-343).

KDK tavsiye kararları ikinci bölümde incelenecek (LGO) ile karşılaştırıldığında çok düşük kaldığı dikkat çekecektir. Türkiye'deki KDK'nun kararlarına bir örnek vermek gerekirse; TOKİ tarafından yapılan bir plan değişikliği sonucu Ankara'da bir toplu konut sitesinde yaptırılan bir caminin⁵ kaldırılması istemiyle verilen bir şikâyet örnek olabilir. “*idareye üst ölçekli plan yapılmasını ve ayrılan dini alan kadar ya o alanda ya da bölgede kültürel alan ayrılması*” tavsiye kararını vermiştir. Bu karar 6 ay sonunda çıkmıştır (KDK Kararları-Mahalli İdareler, 2016: 9-13). KDK rapor ve kararlarında ki belki de en önemli eksiklik, idarenin KDK'nun “tavsiye” niteliğinde kararlarına ne kadar uyduğuna yönelik bir bilginin paylaşılmamasıdır. Kurum bu bilgileri revizyon raporlarında mutlaka kamuoyuna açık şekilde yayımlamalıdır. Modern yönetim ilkelerinden olan hesap verilebilirlik ve şeffaflığın en önemli ayağını bu tür bilgi paylaşımları oluşturmaktadır.

2. İNGİLTERE YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANI (LGO)

İngiltere coğrafyası itibari ile farklı bir yapıya sahiptir. Bir ada ülkesi olan İngiltere'de coğrafi yapı siyasi yapıyı da etkilemiştir. İngiltere'deki ombudsmanlık kurumu da kendine has kültürü olan bu ülkede farklı bir yapı ve isimle oluşturulmuştur. İngiltere'de Ombudsmanlık kurumunun adı “Parlamento Komiseridir”. Kurumun İngiltere'de kuruluşu belli bir süreç sonunda olmuştur. Öncelikle kurum ile ilgili bazı tavsiye niteliğinde raporlar hazırlanmıştır. Bunlardan en önemlisi 1961 tarihli Whyatt Komisyonu Raporudur. Bu raporda kurumun kurulması ile İngiltere'nin yönetim yapısına getireceği faydalar tartışılmıştır. Fakat kurumun kurulması 1961 tarihli Whyatt Komisyonu Raporu ile olmamış 6 yıl sonra 1967 yılında olmuştur (Arslan, 1986: 158). Kurumun İngiltere'de kurulmasının çeşitli nedenleri vardır. Bunlar: “*vatandaşların yönetsel işlemlere ilişkin sorunlarının çözülme hızının ve isteğinin, yönetsel büyüme hızına erişememesi biçiminde açıklanmaktadır. Bu süreçte yargıya başvurunun azlığı, yüksek mahkemelerin prosedürlerinin tutarsızlığı ve yetersizliğidir*” (Kirkham'dan aktaran, Arap, 2015: 67).

İngiltere'de 10 farklı ombudsman bulunmaktadır. Bunlar: Yerel yönetim ombudsmanı, polis ombudsmanı, kuzey İrlanda ombudsmanı, adli hizmetler ombudsmanı, yatırım ombudsmanı, sigorta ombudsmanı, mülkiyet ombudsmanı, medya ombudsmanı, emekliler için ombudsman, ve cezaevi ombudsmanıdır (Özden,2010: 85). Bu bölümde sadece genel olarak Parlamento ve Sağlık Komiseri ve Yerel Yönetim Ombudsmanından bahsedilecektir. 1967 Tarihli Parlamento Komiseri yasası kurumun oluşumu ve görevleri ile ilgili bilgiler vermektedir. Kanun 1. ve 5. maddeleri arasında Parlamento komiserinin atanması, görevleri, özlük hakları, neleri araştırabileceği, görevleri belirtilmiştir. Kanunun 5. Maddesine göre Parlamento Komiseri'nin en temel amacı kamu idarelerinin kötü yönetimine karşı vatandaşları korumak ve bu konuda gelen şikâyetleri değerlendirmektir. (Parliamentary Commissioner Act, 1967: www.legislation.gov.uk). Ayrıca komiser Kraliçe tarafından atanır. Ama komiseri hükümet önerir. Parlamento komiseri bağımsız olmalıdır bu nedenle İngiliz meclisindeki lordlar ve avamlar kamarasına üye olamaz (Özden, 2010: 85). 1967 Tarihli Parlamento Komiseri Yasasının 1. Maddesinin 2B bendinde Komiserin bir dönem için atandığı ve bu dönemin 7 yıldan fazla olamayacağı belirtilmiştir. Parlamento Komiserinin görevleri:

- 1.Kendine gelen şikâyetlerini tarafsız bir şekilde derhal değerlendirmek, çözmek ve mağduriyetlerin düzeltilmesi sağlamak,
2. Başvuru sonuçlarını, şikâyet eden kişilere İngiliz Parlamentosuna sunmak,

⁵ Söz konusu şikâyete konu olan site 'de ilk yapılan planda boş duran bu alan kültürel faaliyet alanı olarak site kullanım-yapı planı'na işlenmiştir.

3.Yapılan şikâyetleri ve şikâyetler sonucu ortaya çıkan çözümleri göz önünü alarak kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi ve düzeltilmesi konusunda siyasilerle ve diğer paydaşlarla işbirliği yapmaktır (Sılay, 2013: 9).

İngiltere’de Parlamento Komiserine ulaşma ve şikâyette bulunma süreci oldukça ilgi çekicidir. Çünkü gerek Türkiye gerekse diğer birçok ülke uygulamasında olduğunun aksine İngiltere’de doğrudan Parlamento Komiserine ulaşmak mümkün değildir. Parlamento Komiserine ulaşmak için Avam Kamarası üyesi birisi bulunup olunun aracılığı ile başvuru yapılabilmektedir. Yine Komiserin kararlarının bağlayıcılığı yoktur. Kararları tavsiye niteliğindedir. Fakat kararlarına zımnî olarak uyulur. Kararlarına uyulmadığı bir durum olduğunda, İngiliz Parlamentosunun iki kanadına yani lordlar ve avam kamaralarına durum rapor ile bildirilebilir (Bahadır, 2010: 374).

LGO 1974 tarihli Yerel Yönetimler Yasası’na dayanılarak “Yerel Yönetim Komiserliği” pozisyonunun oluşturulmasıyla kurulmuştur. LGO’nun görev alanı köy (parish) ve kasaba (town) hariç tüm belediye ve bazı kamu kurumlarını kapsamaktadır. Tüm ombudsmanlar (parlamento ve sağlık, yerel yönetim) Yerel Yönetimler Bakanı’nın önerisi ve Kraliçe’nin onayı ile atanmaktadır. LGO’nun başındaki kişi en fazla 7 yıl görev yapmakta; kendi isteği ya da yetersizlik ve kötü davranış nedeniyle atanmasına paralel bir yöntem ile görevden alınmaktadır (Stanford, 2014: 3-7, <http://researchbriefings.files.parliament.uk>). Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı, LGO’nun kurulmasından sonra 1991 yılında, kamu-özel ortaklıkları ve özel sektörün hizmet alanlarından gelen şikâyetleri değerlendirmek üzere farklı ombudsmanlar oluşturulmuştur. Bu ombudsmanlara başvuru yolları ve hizmetleri hakkında bilgi vermek amacıyla 1993 yılında Bileşik Krallık Ombudsman Birliği kurulmuştur (Ombudsman Association, www.ombudsmanassociation.org).

LGO, kuruluşundan günümüze kadar önemli bazı hukuksal, mali ve organizasyonel revizyonlara uğramıştır. 2012 yayımlanan “değişim planı” ile de günümüzde bile bazı revizyonlar devam etmektedir. Bu değişikliklerin en önemlileri aşağıdaki Tablo 4’den izlenebilir.

Tablo 4: LGO’nun Kurumsal Gelişimi

1974	Kuruluş-Local Government Act
1988	Şikâyetlerin alınmasında bir belediye meclis üyesinin referansının gerekliliği kalkmış-direkt başvuru imkânı tanınmıştır.
1989	Local government and Housing Act: Bu düzenleme ile konut şikâyetleri de ombudsman’ın yetki alanına girmiştir. Ombudsman’ın parlamento komisyonunda temsili ve bütçesi ile ilgili iyileştirmeler yapılmıştır.
2007	Parlamento ve Sağlık Ombudsmanı İle LGO özellikle sağlık konularında ortak araştırma ve bilgi paylaşımı yapmalarının önü açılmıştır.
2007	Local Government and Public Involvement Act ile <ol style="list-style-type: none"> 1. Kötü Yönetim yanında Belediyelerin Hizmet Kusurları konusunda inceleme yapma yetkisi getirilmiştir. 2. Kötü Yönetim açığa çıkaran bir olay olduğunda bir şikâyet olmasa da sınırlı bir şekilde inceleme yapma yetkisi tanınmıştır. 3. Mal ve hizmetlerin tedariki konularında da alınan şikâyetleri inceleme yetkisi getirildi. 4. Belediye meclisi kararı tatmin edici bulunursa, yazılı rapor yanında sözlü demeç de verilebilecektir. 5. Yazılı şikâyet yerine sözlü şikâyet alabilme yetkisi tanındı.

2009	Health Act 2009 ile yetişkin bakımında dış kaynak kullanılan yerlere ilişkin şikâyetlerde yetki alanına girmiştir.
2011	Devlet okullarına ilişkin şikâyet alma yetkisi geri alındı.
2011	Communities and Local Government (DCLG) komisyonu LGO'nın gelirlerinin %33'ünün 4 yıl boyunca azaltılması planını geçirdi. Plana göre ayrıca bütçesinde 4 yıl boyunca %27 kesinti yapılmasına karar verildi. Bu kısıntı yüzünden de epey personel işten çıkarıldı.
2012	2012 yılından itibaren tüm kararlar web sitesinden yayınlanmaya başlanmıştır. Ayrıca web sayfası üzerinden şikâyet başvurusu yapılmasına da imkân verilmiştir.

Kaynak: (Thomas vd 2013: 83-84, www.lgo.org.uk/assets/attach/2035)

Tablo 4'de görüldüğü gibi yasal düzenlemeler LGO'nı bürokrasi azaltıcı, daha kolay ulaşılabilir daha şeffaf ve daha güçlü bir kuruma doğru evriltmek doğrultusunda yapılmıştır. LGO, ilk kurulduğu yıllarda görev dağılımı coğrafi sınırlara göre yapılıyordu ve üç bölgede görev yapan 3 farklı ombudsman vardı. 2010 yılında yapılan düzenleme ile bölge düzeyinden konu düzenine geçilerek sayıları da 2'ye düşürülmüştür. Şikâyet konularına göre yerel yönetim komisyonunda alt komisyonlar oluşturulmuştur (Thomas vd, 2013: 83, www.lgo.org.uk/assets/attach/2035/; Arap, 2015: 69).

2.1. İngiliz Yerel Yönetim Ombudsmanının Etkinliği

İngiliz Yerel Yönetim Ombudsmanının (LGO) diğer amaçlarının yanında iki temel amacı daha öne çıkmaktadır, bunlar:

1. Kötü yönetimden kaynaklanan adaletsizliklere çare bulmak,
2. İyi yönetim uygulamaları hakkında yerel yönetimlere tavsiyelerde bulunmaktır.

Diğer ülke ombudsmanlarının da olduğu gibi LGO'nın kararlarının da hukuken bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. LGO'nın stratejik hedefleri şu şekildedir (LGO Annual Report, 2015-2016: 6, Equipped for the future, www.lgo.org.uk/information-centre/reports/):

1. Hizmetleri kusursuz hale getirmek,
2. Etkin çareler bulmak için titiz ve orantılı araştırmalar yapmak,
3. Yerel hizmetleri geliştirmek için şikâyetlerden öğrendiklerini kullanmak,
4. Kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanmak için sorumluluk taşımaktır.

LGO'nın verdiği tavsiye kararlarında, aşağıda sayılan durumlarda belediyenin "kötü yönetim" (maladministration) gösterdiğine karar verilmektedir bunlar (Stanford, 2014: 3-4, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/>):

1. Hatalı ya da yanlış işlem,
2. Yasal prosedürleri yerine getirirken yapılan yanlış işlemler,
3. Hizmetin gecikmesi,
4. Yanlış bilgi verme,
5. Hatalı kayıt alma,
6. Yetersiz ya da hatalı araştırma,

7. Yanlış cevaplama,
8. Yanıltıcı ya da yanlış bilgilendirme,
9. Yetersiz irtibat kurma,
10. Yetersiz istişare,
11. Vaatlerin yerine getirilememesi gibi durumlardır.

Belediyelerin işlem ve eylemleri sonucunda “kötü yönetimden” kaynaklanan bu “adaletsiz” durumlar, yasal bir çerçevede içinde karşılıkları olmayan tanımlamalardır. Ancak “adaletsizlik” yaratan durumlar kurum raporlarında şu şekilde de yer almaktadır (Stanford, 2014: 3-7, <http://researchbriefings.files.parliament.uk>):

1. Duygu incinmesi, güçlük yaratmak, endişe
2. Hak ya da rahatlık kaybı,
3. Hizmet alamamak,
4. Mali kayıp, gereksiz harcama,
5. Hak ararken zaman kaybı gibi durumlarda belediye yönetiminin adaletsizliğe sebep olduğu konusunda anlaşma vardır.

Ombudsman’a yapılacak şikâyetlerde adaletsizliğe uğradığını düşünen kişi öncelikle, kararın düzeltilmesini belediyeden talep etmiş ve cevap alamamış olmamalıdır. İngiltere’de 12 hafta belediyelerden makul cevap bekleme süresi olarak kabul edilmektedir. Ayrıca şikâyetlerin, öğrenildiği tarihten 1 yıl içerisinde ombudsmana iletilmesi gerekmektedir. Yine şikâyete konu olan eylemin mahkemeye taşınmamış olması gerekmektedir. Bazı ticari sözleşme ve işlemler, bireysel iş-işveren ilişkilerinin ilgilendiren konular, bazı okul meseleleri ön kabulden geçememektedirler. Belediye’ye karşı açılan mahkemeler, bakanlıklara karşı açılan temyiz yargılamasına konu olan şikâyetler de kabul edilmemektedir (Stanford, 2014: 3-7, <http://researchbriefings.files.parliament.uk>). LGO’na yapılan şikâyet konuları 8 başlık altında tasnif edilmekte ve bazıları olaylar hakkında detaylı raporlar da yayımlanmaktadır. Bu konular (Review of Local Government Complaints, 2015-16: 4, <http://www.lgo.org.uk/assets/attach/3915>):

1. Planlama ve Gelişme,
2. Konut,
3. Otoyollar ve şehiriçi taşımacılık,
4. Çevre koruma hizmetleri,
5. Eğitim ve çocuk hizmetleri,
6. İşbirliği yapılan özel, kamu-özel kuruluşlara yönelik şikâyetler,
7. Belediye Vergileri ve Fayda Vergileri,
8. Yetişkin bakımıdır.

Şikâyetlerin ağırlıkları olarak hangi konularda yoğunlaştığına bakıldığında ise (Review of Local Government Complaints, 2015-16: 4; LGO Annual Report and Accounts, 2013-2016):

1. Planlama ve gelişme,
2. Yetişkin bakımı,

3. Konut-barınma

4. Çocuk bakımı gibi konularda yoğunlaştığı görülmektedir

Şikâyet alınan konuların ağırlığını sosyal hizmetlerin oluşturması, İngiltere'nin ne düzeyde sosyal bir devlet olduğunu ve belediyelerin de klasik belediye hizmetlerinin yanında sosyal hizmet ve eğitim konularında ne kadar fazla yetki ve sorumluluğunun olduğunu göstermektedir. LGO incelediği şikâyetlerde kötü yönetim sonucu bir adaletsizlik bulduğunda belediye meclisine durumu bir rapor vb. araçlarla bildirmektedir. Raporda ise belediyenin şikâyetçi vatandaşa karşı şunları yapmasını rica etmektedir (Stanford, 2014:3-7, <http://researchbriefings.files.parliament.uk>):

1. Özür dilenmesi,
2. Maddi kayba sebep olan işlemlerden dolayı bir miktar ödeme yapılmasını,
3. Eski durumun geri getirilmesini ya da onarılmasını,
4. Önceden yapılması gereken işlemin şimdi yapılmasını,
5. Tam yapılmayan işlemin yeniden değerlendirilmesini,
6. Bürokratik işlemlerin geliştirilmesini,
7. Okul ücretlerinin yeniden belirlenmesini,
8. Konut yararlanma hakkının yeniden görüşülmesini veya konut yardımı yapılmasını ombudsman belediye meclisinden istemektedir.

Bahsedilecek seçilmiş örneklerde ise belediye meclisinin genelde ombudsman kararlarına uyduğunu ve şikâyetçiden ya özür dilediğini ya da hem özür hem de bir miktarda ödeme yaptığı dikkat çekmektedir. Ombudsman'ın yaptırım gücü olmasa da İngiltere'de gürbüz sivil toplum ve medya aracılığıyla hem de kararlarını parlamentoda okuma hakkına sahip olmasıyla önemli bir baskı gücüne sahip olduğu bilinmektedir. LGO'nun asıl etkinliği ise medya-sosyal medyayı ve parlamentoyu kullanmasından ileri gelmektedir. Tabii burada güçlü ve köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip olan ülke yapılarının da buna imkân verdiği gözden kaçmamalıdır.

Tablo 5: LGO 2009-2015 Performans Tablosu

Yıl	Alınan Şikâyet Sayısı	İncelenmeye Değer Bulunmayan Şikâyet Sayısı	İncelenen Şikâyet Sayısı	Detaylı İnceleme Sonucu Verilen Tavsiye Kararı Sayısı	Yazılan Odak Rapor Sayısı
2009-2010	18,020	4,553	10,465	3,002	74
2010-2011	21,840	6,240	11,249	4,351	29
2011-2012	20,906	6,427	10,627	3,852	77
2012-2013	20,186	5,536	10,307	4,771	51
2013-2014	20,306	6,045	11,725	5,680	34
2014-2015	20,286	6,314	11,094	4,780	30
2015-2016	20,102	7,041	11,833	4,792	28

Kaynak: LGO Dış Denetim Raporu- 2009-2012 www.lgo.org.uk/assets/attach/2035/; LGO Annual Reports 2013-2016: www.lgo.org.uk/information-centre/reports (25.03.2017).

Tablo 5'e göre son 7 yıldır ortalama 20.000 şikâyet gelmektedir. Bunların yaklaşık $\frac{1}{4}$ 'ü gerekli şartları yerine getiremeyip incelemeye alınmamaktadır. Şikâyetlerin $\frac{1}{2}$ 'si incelenmekte ancak bunun da sadece $\frac{1}{2}$ 'si hakkında karar çıkmaktadır. Kısaca yapılan başvuru sayısının yaklaşık $\frac{1}{4}$ 'ü hakkında tavsiye vb. kararları çıkmaktadır.

Tablo 6. Yerel Yönetim Ombudsmanına Yapılan Şikâyetlerin Sonuçlandırılma Süresi

	Şikâyetlerin Sonuçlandırılma Süresi %			1 yıldan uzun süren
	13 Hafta	26 Hafta	1 Yıl	
2001-2002	50	76	93	298
2002-2003	54	78	94	158
2003-2004	59	84	96	120
2004-2005	54	83	97	123
2005-2006	52	82	97	154
2006-2007	48	79	95	171
2007-2008	55	80	96	198
2008-2009	53	82	96	122
2009-2010	57	85	97	122
2010-2011	54	83	97	133
2011-2012	55	84	97	117
2012-2013	55	85	97	286

Kaynak: Arap, 2013: 72

Tablo 6'dan çıkan en önemli sonuç, şikâyetlerin çok büyük bir kısmının ancak 1 yılda çözülebildiğidir. Şikâyetlerin %50'ye yakın kısmı ise ilk 3 ayda çözülmektedir Belediye'ye yapılan ilk itiraz başvurusun da 3 ay içinde cevaplandırıldığı da hesaba katarsak, bir vatandaşın şikâyeti optimum 6 ay içinde sonuçlanmaktadır. Bu süreler her ihtimalde mahkeme sürecinden kısadır. Ayrıca ombudsmana başvurunun ücretsiz, mahkemeye başvurunun harç, keşif, vekalet, avukatlık gibi bir çok masrafı olduğu düşünüldüğünde ombudsmana başvurunun iyi bir alternatif olduğu göze çarpmaktadır.

Bu olumlu kabul edilebilecek hizmetlerin yanında LGO birçok eleştiriye de maruz kalmaktadır. Eleştiriler arasında etkisiz çalıştığı, onay makamı gibi olduğu hatta kapatılmasının bile önerildiği raporlara girmiştir. Özellikle planlama, konut ve çevre koruma hizmetlerinde en çok hoşnutsuzluğun olduğu kalemlerdir. Birçok reklam ve tanıtıma rağmen halkın önemli bir kısmının da böyle bir kurumun varlığından biri haberi olmadığı belirtilmektedir. LGO'na yapılan eleştiriler genel olarak şu şekilde özetlenebilir (Arap, 2015: 72-73):

1. Yasalarda kötü yönetimin sınırlarının açıkça çizilmemiş olması sebebiyle bazı mağduriyetlerin inceleme kapsamına alınamaması,
2. Hizmetlerin yerindeliğine ilişkin şikâyetlerin yapılamaması

3. LGO'nun çoğu çalışanın daha önce civar belediyelerde görev almış kişilerden olması sebebiyle tarafsızlığının olmayışı,
4. Ombudsman tavsiye kararlarına uymayan çok sayıda belediyenin olması,
5. Yaptırım gücünün olmaması,
6. Şikâyetlerin çözümlenmesinin çok uzun sürmesi,
7. Memnuniyetsizlikteki artış. Özellikle 1995'ten sonra toplam memnuniyetsizlik %67'den, %72'ye çıkmıştır. 1995-2007 arasında toplam memnuniyet oranı %25'ler civarındadır.
8. Sorunlara yönelik şikâyetlerde en çok dile getirilen konular arasında; LGO'nun daha güçlü bir örgüt olması, "daha fazla yüz yüze iletişime geçmesi" ağırlık kazanmaktadır.

2.2. İngiliz Yerel Yönetim Ombudsmanı'nın (LGO) Örnek Kararları

Çalışmanın bu kısımda LGO'nun seçerek yayımladığı, 2015-2016 yıllarına ait görüş (review) raporlarından öne çıkan örnek olaylar incelenecektir. Bunun yanı sıra yine kurumun planlama konusunda 2014 yılında yayımladığı odak raporundan örnek olaylar örneklendirilecektir. Bu örnek kararlar kurum (LGO) tarafından 7 başlık halinde toplanmaktadır. Ele alınacak örnekler kurum kaynaklarında öne çıkan örnekler olarak kamuoyuna ilan edilmiştir.

1. *Çocuk Bakım Hizmetleri Örnek Olayı (Kathrina)*: Bu olayda Kathrina'nın çocuğu belediye kreşinden bakım hizmeti alırken, çocuğun orada bırakılmasının riskli ve güvensiz olacağı savıyla çocuğu "özel koruma programına" aldırıp başka bir kurumun kreşine göndermiştir. Ve bu yeni kreşte'de bir miktar katkı payı alınmaktaymış. Kathrina belediyeye yaptığı itirazdan sonuç alamayıp ombudsmana başvurmuştur. Ombudsman'da çocuğun özel koruma programına alınmasını adaletsiz bulup kararını belediyeye göndermiştir. Belediye'de karara uyup çocuğu geri almış-özür dilemiş ve bir miktar da ödeme yapmıştır (Review of Local Government, 2015-2016).

2. *Belediye Vergileri-Councill Tax⁶ Örnek Olayı (Angela)*: Kiracı Angela bu verginin kendisi tarafından ödenmesi gerektiğini bilmemektedir. Londra'da 7 yıl kiracı olarak kaldığı ev satılınca kendisine icra gelir. Angela'da belediye'nin bu vergi için kendisine bildirim yapmaması dolayısıyla hizmet kusuru görür ve LGO'na başvurur. Yapılan incelemeler sonucu Angela haklı bulunarak gecikme faizi %25 oranında kaldırılmış ve icra takibi durdurulmuştur (Local Government Complaint Review 2015-2016, www.lgo.org.uk/assets/attach/3915/: 11).

3. *Eğitim ve Çocuk Hizmetleri Örnek Olayı (Petra)*: Bu konuda özel eğitim ihtiyacı ve okul taşımacılığı en çok şikâyet alınan konular olmuştur. Petra evlat edindiği 4 ve 5 yaşlarında iki çocuğu için LGO'na başvurmuştur. Biyolojik ebeveynlerinin çocukları dövmesi sebebiyle çocuklarda oluşan psikolojik tahribatın giderilmesi için çocukların "sosyal koruma" programına alınmasını ve bu programı yürüten bir okula nakledilmelerini istemiştir. Belediye bunu ciddiye almayarak 3 ay geri dönüş yapmamıştır. LGO'nun Petra'yı haklı bulması sonucu belediye meclisi özür dilemiş ve bir miktar ödeme yaparak, çocukları sosyal koruma programı listesine eklemiştir (Local Government Complaint Review 2015-2016, www.lgo.org.uk/assets/attach/3915/: 14).

⁶ İngiltere'de yaşayanların yerel belediyelerden almış olduğu okul, yol, itfaiye ve polis gibi hizmetler karşılığı ödedikleri bir yerel vergidir. Matrahı evin değeri, yaşayan ve oda sayısı, şehir merkezine uzaklık gibi kriterlere göre değişmektedir (<https://www.gov.uk/council-tax/who-has-to-pay>) (01.03.2017). Türkiye'deki emlak vergisine benzese de, en önemli fark bu verginin varsa kiracı tarafından da ödenmek zorunda olmasıdır.

4. *Çevre Koruma ve Hizmetleri*: Bu konudaki şikâyetler; Geri Dönüşüm (çöplerin geç toplanması), Gürültü Kirliliği (Müdahalede gecikme ya da hiç eylem yapmama), Antisosyal Davranışlar konularında birikmektedir (Local Government Complaint Review 2015-2016, www.lgo.org.uk/assets/attach/3915/: 15).

5. *Karayolları ve Taşıma Örnek Olayı (Dan ve Kirsty)*: Bu konudaki sıkıntılar, ödenmemiş trafik cezaları hakkında bilgilendirmeme, haksız veya hatalı ceza uygulaması şeklinde olmaktadır. Şikâyetçiler ombudsman'dan cezanın iptalini ya da konuyu takip etmelerini istemektedirler. Dan ve Kirsty davasında şehir içi kameralarından alınan görüntüyle başka bir aracın yanlış park etmesine rağmen cezaların Dan ve Kirsty'nin plakalarına yazılmasını belediye bir türlü düzeltmemiş ve faiz işletmiştir. Ombudsman şikâyetçinin haklılığını kamera görüntüleriyle ortaya koyarak belediyeye 25 pound ekstra para ödemesi yaptırmıştır (Local Government Complaint Review 2015-2016, www.lgo.org.uk/assets/attach/3915/: 16).

6. *Konut-Barınma Örnek Olayı (Anita)*: İngiltere'de belediyeler evsizlere ya sosyal konutlar tahsis etmekte ya da barınma yerleri bulmaktadırlar. Bazen sosyal konutları kendi yaptırmakta bazen de kira desteği vermektedirler. Olayda 3 çocuk annesi dul Tara bir sosyal konutta oturmaktadır. Çocuklarının büyümesi nedeniyle 3 yatak odalı bir ev tahsisi için belediyeye başvurmuştur. Belediye ona istediği şartlarda bir ev bulmuştur ancak bulunan bu ev hem işine hem de çocukların okuluna epey uzaktır. Bu sebeple Tara en azından çocuklarının taşıt masraflarının belediyece karşılanmasını istemiş ancak 5 ay boyunca yanıt alamayıp LGO'na başvurmuştur. LGO, Tara'nın isteğini mantıklı bulup belediyeye tavsiye kararında bulunmuştur. Belediye'de kararı dikkate alıp, Tara'dan özür dileyip, bir miktar ödeme yapmıştır (yol masrafları için). Ayrıca Tara'nın işine yakın ev başvurusunu işleme koymuştur (Local Government Complaint Review 2015-2016, www.lgo.org.uk/assets/attach/3915/: 18).

7. *Planlama ve Gelişme Örnek Olayları (Johan-Susan)*: Johan ve Susan olayındaki konu mahremiyet ihlalidir. Johan'ın komşusu büyük bir teras yaptırıyor ve bu teras onun bahçesine bakıyor ve mahremiyetini bozuyor. Belediye meclisi teras'ın sunulan plana aykırı ölçekte yapılmasına kötü yönetim sonucu ruhsat da veriyor. Belediye'ye yaptığı itirazdan sonuç alamayan Jonas da LGO'na başvuruyor. Bu arada da mahremiyetini sağlamak için bahçesine ağaç dikiyor. Belediye, LGO'nun tavsiye kararına uyararak, Jonas'dan hem özür diliyor hem de ağaçların bakım-dikim masrafları için bir miktar ödeme yapıyor. Susan olayı da bir çeşit mahremiyet ihlali olarak kabul edilebilir. Susan'ın komşusu önemli tadilat yaptırdığı evinden, Susan'ın evinin mutfak ve yatak odasını direkt gören pencereler açtırıyor. Ve bu bilgiyi de önceden Susan'la paylaşmıyor. Mahremiyetinin ihlal edildiğini düşünen Susan belediyeye başvurup sonuç alamayınca LGO'na başvuruyor. Susan bu arada mutfak ve yatak odasına tahta perdeler yaptırıyor. LGO'nun tavsiyesini haklı bulan belediye tadilat bilgisini Susan'a göndermedikleri için özür diliyor ve tahta perdelerin karşılığı için de 300 pound'luk bir ödeme yapmıştır (Local Government Complaint Review 2015-2016, www.lgo.org.uk/assets/attach/3915/: 20).

Planlama en çok şikâyet başvuru alan konuların başında gelmektedir. Ancak bu konudaki şikâyetlerin kabulü belirli usullere bağlanmıştır. Bu usullere göre (LGO Focus Reports, 2014, www.lgo.org.uk/assets/attach/2301/: 4-5).

- ✓ Büyük ölçekli mekânsal planlar yapılacak itiraz kapsam dışındadır
- ✓ Bazı başvurular ise mantıklı değil reklam amaçlı yapılmakta ise bunlarda incelemeye alınmamaktadır.
- ✓ Planlama kararlarına yapılan itirazlar, mahkemeye temyiz hakkını vermemektedir

LGO'nun görüş raporlarından elde edilen sonuçlara göre planlama konusundaki şikâyetlerde aşağıdaki 11 durum vuku bulmuşsa LGO genellikle şikâyetçiyi haklı bulmaktadır (LGO Focus Reports, 2014, www.lgo.org.uk/assets/attach/2301/: 7):

1. Planlama değişikliği kişisel adaletsizliğe neden olduysa,
2. Plan değişikliği komşuluk ilişkilerinde adaletsizliğe neden olduysa,
3. Plan değişikliği mahremiyetini ihlaline sebep oluyorsa,
4. Görüş açısını ya da manzarasını kapatıyorsa,
5. Kapı girişini değiştiriyor, ya da gürültü yaratıyorsa,
6. Plan kararlarının açıklaması mantık dışı ya da planlama ilkelerine aykırı ise,
7. Hatalı plan başvuruları kabul edilmişse,
8. Plan tadilatı için alınan izin, yapılanla iş ile uyumlu değil ise,
9. Yeni plan emlağın değerini düşürüyorsa,
10. Ağaç kesimine neden oluyorsa,
11. Park etme alanlarını daraltarak ya da azaltarak sokağın trafik akışını bozuyorsa.

Elbette bu durumların vuku bulduğu tüm şikâyetlerde, vatandaşların haklı bulunacağı gibi zorunluluk yoktur. Ancak uzun yıllar içerisinde sık tekrarlanan bu şikâyet konuları LGO kararlarında bir teamül oluşturacak kadar öne çıkmıştır. Şikâyetlerin içeriğine bakıldığında ise mahremiyetin ve peyzajın komşuluk ilişkilerinin korunmasında en çok değer verilen konular olduğu da dikkat çekicidir.

SONUÇ

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile hayatımıza giren yönetim, şeffaflık gibi kavramların kamu hizmetlerine etkin bir şekilde uyarlanabilmesi için vatandaş ile devlet arasında bağ kuracak yeni kurum ve kuruluşların varlığına ya da revizyonuna ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kuruluşlar bazen sivil, bazen yarı sivil (quango) bazen de kamusal nitelikli olabilmektedir. Çalışmanın konusunu oluşturan ombudsmanlık kurumu Türkiye ve İngiltere’de kanunla kurulan resmi bir kurumdur. Bu kurumların kararlarının kamuoyuna açık olması, başvurunun çok çeşitli yollarla yapılabilmesi, idareden olumsuz yanıt alan vatandaşın dava açmak yerine kullanabileceği bir yöntem olması bakımından tüm Dünya’da önemini giderek arttırmaktadır. Kamu denetçiliğinin kararları tüm Dünya’da olduğu gibi hukuki bağlayıcılıktan uzaktır. Ancak bu kurumların etkinliği, medyayı etkin kullanarak bir kamuoyu oluşturabilmesinden ileri gelmektedir.

Türk kamu yönetim dizgesinde “kamu denetçisi” adıyla kurulan bu kurumun mazisi oldukça yenidir. İngiltere’deki gibi yerel yönetimler için ayrı bir ombudsman bulunmamaktadır. Türkiye’de, Kamu Denetçisine gelen şikâyetlerin önemli bir kısmını kamu çalışanlarının atanma, yükselme, ya da haklarının gaspı gibi örnekler oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerden gelen şikâyetlerde yetki alanı içinde olsa da bu konuda ayrı bir uzmanlaşma ve uzman personel gerekmektedir. Türkiye’deki idari mahkemelerin davayı sonuçlandırma hızı ve yerel yönetimlere yönelik yapılan şikâyetlerin fazlalığı da göz önüne alındığında yerel yönetimler için ayrı bir kamu denetçisine ihtiyaç olduğu görülebilmektedir.

6360 sayılı Kanun ile sayıları 30’a çıkan büyükşehirlerde belde belediyelerinin ve köy belediyelerinin kapatılmasıyla vatandaşın şikâyetlerini ya ilçe ya da büyükşehir belediyelerine yapması gerekmektedir. Yeni kurulan büyükşehirlerde köy ve beldelerde su, emlak gibi hizmetlerin koordinasyonu için hizmet birimleri oluşturulmuş olsa da yeterli kurumsal kapasiteye sahip değildirler. Bunların yanında yoğun nüfusa sahip büyükşehirlerde hizmetler daha karmaşık, daha tekniktir. Özellikle planlama konularında alınacak yanlış kararlar hem kamu yararını hem de bireysel çıkarları etkileme potansiyeline sahiptir. Yine büyükşehirlerde

toplu taşıma ve çevre ile ilgili şikâyetlerin de yoğun olduğu bilinmektedir. Son yıllarda İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük metropollerde belediyelerin özellikle yaşlı bakımı, sosyal yardımlar konularına eskiye göre daha fazla önem verdikleri gözlenmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin hayata geçirdiği "beyaz masa" örneği türünün en iyi örneklerinde biri kabul edilmekle birlikte sonuçta idare tarafına ait bir kurumdur.

Bu sebeplerle de Türkiye'de en azından büyükşehirlerde vatandaş ile belediye arasında köprü görevi üstlenebilecek, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin kötü ve hatalı yürütölmelerini ortaya, çıkararak mağduriyetleri mahkeme yoluna gitmeden telafi edebilecek güçlü, yasal kurumlara ihtiyaç daha da artmıştır. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu şu anki kararlarında, gelen şikâyetleri çoğunlukla hukuka uygunluk bakımından denetlemiştir. Oysa LGO örneğinde gördüğümüz gibi bu kurum adaletsizliğin yanında kötü yönetimle ilgili şikâyetleri de değerlendirmektedir. Nitekim bazı hizmetlerin aksaması sadece adaletsizlikten değil kötü yönetimden de kaynaklanabilmektedir.

Yerel yönetimlerin kararlarının şeffaflığının ve etkinliğinin, denetiminin sağlanması yanında idari ve mali yönden de denetlenmelerinde çeşitli sıkıntılar olduğu bilinmektedir. Belediyeler ve diğer yerel yönetimler klasik yönetim anlayışında siyasal, yargısal, yönetsel (iç ve dış) ve kamuoyu denetimine tabidirler. YKY anlayışının tam olarak uygulandığı yerlerde ise ombudsman denetimi de bu klasik denetim türlerinin yanına eklenmiştir. Özellikle 2000'li yıllardan sonra belediye sayısının 3200'lere çıkmasıyla belediyelerin mali ve idari yönden yeterince denetlenmesi İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay raporlarında göze çarpmaktadır (Ekici ve Toker: 2005: 17). Kurumsal yapı ve personel yetersizliğinden belediyelerin denetimi grup ve yıl yıl ancak bitirilmektedir. Özellikle, Türkiye'den bile fazla (9.000 civarı) belediyeye sahip Fransa'da Bölgesel Sayıştay'lar kurulmuştur. Türkiye'de benzer bir yapının kurulması çeşitli bilimsel toplantılarda ve Sayıştay yayınlarda ele alınmıştır. Ancak yeterli kamuoyu yaratılamaması ve siyasi desteğin gelmemesiyle bu konu yasa teklifi haline gelemeyip rafa kaldırılmıştır. Bu açıdan yaklaşıldığında özellikle büyükşehirlerde kurulacak bir ombudsman kötü yönetimden kaynaklanan uygulamaların en azından idari yönden denetlenmesine de bir vesile olabilecektir. Bu tarz bir aracı kurum vatandaşın şikâyetlerin daha kolay iletebileceği mecralar sağlama potansiyelini taşımaktadır. Türkiye'de de bir "büyükşehirler kamu denetçisinin" kurulması artık gündeme getirebilecek olgunluktadır. Bu yapı hem Kamu Denetçisinin iş yükünü azaltacak, hem de büyükşehir belediyelerinin kararlarının daha şeffaf ve daha etkin denetlenmesine bir araç olabilecektir.

KAYNAKÇA

- Akıncı, Müslüm (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Aksoy, Metin (2016), “*Bir Ombudsmanlık Örneği Olarak Alman Askeri Ombudsmanlığı*”, *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri: Dünyanın Altı Kıtasında Ülke Ombudsmanlarının Yapısal-Kurumsal ve İşlevsel Açılardan Analizi*, Editörler: Bekir Parlak-Kadir Caner Doğan, Seçkin Yayınevi, Ankara. ss: 75-92.
- Arap, Sultan Kavilli (2015), “*40. Yılında İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı*”, *Ege Akademik Bakış Dergisi*, Cilt:15, Sayı:1, Ocak, ss: 65-80.
- Arslan, Süleyman, (1986), “*İngiltere’de Ombudsman Müessesesi*”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı:19, Cilt 1. TODAİE-Ankara, ss. 157-172.
- Atay, Cevdet (1997), *Devlet Yönetim ve Denetim*, Marmara Kitabevi, Bursa.
- Bahadır, Oktay, (2010), “*Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırılmalı İncelenmesi*”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Nisan 2010, Sayı 1, ss: 363-384.
- Bovens, Mark (2005), *Public Accountability*, *The Handbook of Public Management*, Ed: E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., C. Pollit, Oxford University Press, Newyork, ss: 182-211.
- Ekici, Birol ve Toker, Cem, (2005), “*Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği*”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:14, Sayı:1, ss: 5-28.
- Eryılmaz, Bilal ve Biricikoğlu, Hale, (2011), “*Kamu Yönetiminde Hesap Verilebilirlik ve Etik*”, *İş Ahlakı Dergisi*, Cilt:1, Sayı:7, ss: 19-45.
- Gözler, Kemal ve Kaplan, Gürsel (2010), *İdare Hukuku Dersleri*, 11. Baskıdan Ek Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gülan, Aydın (2015) 3. Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumu, III. Oturum, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/kdk-sempozyum-3.pdf>. ss:102-109 (15.03.2017).
- Hood, Christopher, (1991), “*A Public Management For All Seasons*”, Volume 69, Issue 1 Mart, ss: 3–19.
- Kalkışım, Mahmut (2016), “*Ombudsmanlığın Beşiği İsveç*”, *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri: Dünyanın Altı Kıtasında Ülke Ombudsmanlarının Yapısal-Kurumsal ve İşlevsel Açılardan Analizi*, Editörler: Bekir Parlak-Kadir Caner Doğan, Seçkin Yayınevi, Ankara. ss: 35-52
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yılı Faaliyet Raporu, <https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/> (15.03.2017). ss: 1-354.
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yılı Faaliyet Raporu, <https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/> (15.03.2017). ss: 1-358.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Resmi Gazete Tarihi: 29.6.2012 Sayısı: 28338.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete Tarihi: 28.03.2013, Sayısı: 28601.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları-Mahalli İdareler 2016, <https://www.ombudsman.gov.tr/karar-yayinlar/> (15.03.2017). ss: 1-343
- Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2, <http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/10%202003%20KYYY%20II.pdf> (18.04.2017).

Legislation for the Health Service Ombudsman, <https://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are/legislation/legislation-health-service-ombudsman>. (11.03.2017).

LGO Annual Report and Accounts, (2013-2016), <http://www.lgo.org.uk/information-centre/reports/lgo-annual-reports> (12.03.2017).

Local Government Complaints Reviews, <http://www.lgo.org.uk/assets/attach/3915/Local%20Gov%20Report%20201516%20final%2027.07.2016%20updated%20October%202016.pdf>. (06.04.2017).

LGO Focus Reports, Not in My Backyard: Local People and the Planning Process 2014: <http://www.lgo.org.uk/assets/attach/2301/FR%20%20Not%20in%20my%20back%20yard%20planning%20Dec%202014.pdf>. (01.03.2017).

Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu 2015, <http://www.migm.gov.tr/yayinlar>. (21.03.2017). ss: 1-135.

Mark Stanford, Local Government Ombudsman Standart Note: SN/PC/04117, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04117/SN04117.pdf> (20.03.2017).

Ombudsman Association- About Ombudsmen, <http://www.ombudsmanassociation.org/about.php>. (01.03.2017).

Ombudsman Association History, <http://www.ombudsmanassociation.org/association-history.php>. (24.03.2017)

Ombudsman: An Introduction: http://www.policy.hu/bokhari/Ombudsman_An%20Introduction.doc, (18.04.2017).

Ombudsmanın Yetki Alanı ve Tavsiye Kararlarının Takibi, 16-17.09.2015 Ankara. ss: 87-126. www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/kdk-sempozyum-3.pdf. (21.03.2017).

Özden, Kemal (2010), Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Parliamentary Commissioner Act-1967, <https://www.legislation.gov.uk/id/ukpga/1967/13>. (12.02.2017).

R. Thomas CBE, Jim Martin, Richard Kirkham, (2013), External Evaluation of the Local Government Ombudsman in England, <http://www.lgo.org.uk/assets/attach/2035/CLA-2008-Evaluation-of-the-LGO-The-Final-Report-2-2-.pdf>. (31.03.2017).

Review of Local Government Complaints 2015-2016: <http://www.lgo.org.uk/assets/attach/3915/Local%20Gov%20Report%20201516%20final%2027.07.2016%20updated%20October%202016.pdf>. (05.03.2017).

Samsun, Nihal (2003), “Hesap Verilebilirlik ve İyi Yönetişim”, dehis.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/hesap%20verebilirlik.pdf. ss.18-33 (01.03.2017).

Seneviratne, Mary (2002), Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice, Butterworths-Reed Elsevier, United Kingdom.

Silay, Yunus Emre (2013) “Comparative Examination Between The Ombudsman Institutions Of The EU, The Uk, The Sweden And The Turkey” University Of Westminster Law School, Dissertation, England, ss.1-38.

Şeffaflık Tanımı, <http://www.seffaflik.org/yolsuzluk/seffaflik-nedir/> (01.03.2017).

The UNDP Accountability System Accountability Framework and Oversight Policy, <http://web.undp.org/execbrd/pdf/dp08-16Rev1.pdf> ss.1-24. (01.03.2017).

Türkiye’de Şeffaflık Sistemi Analizi (2016), Uluslararası Şeffaflık Derneği Yayını, aciktoplumvakfi.org.tr/pdf/turkiye-seffalik-sistemi/turkiye-seffalik-sistemi-analizi.pdf. ss.5-257. (21.02.2017).

U.K. Parliamentary Commissioner Act 1967, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/contents>, (06.04.2017).

Evaluating Airline Service Quality Using Fuzzy DEMATEL and ANP

Bulanık DEMATEL ve ANP Kullanarak
Havayolu Hizmet Kalitesinin Değerlendirilmesi

Navid HAGHIGHAT¹

Strategic Public Management Journal
Volume 3, Issue 6, pp. 57-77
DOI: 10.25069/spmj.351296
Received: 11.11.2017
Accepted: 25.12.2017
© The Author(s) 2017
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Abstract

A hybrid fuzzy MADM method is proposed in this paper for evaluating airline service quality. Fuzzy set theory is used since it helps in measuring the ambiguity of concepts associated with human being's subjective judgment. After reviewing service quality evaluation models especially in the airline industry, SSQAI model was adopted as a construct for evaluating airline service quality in Iran. Fuzzy DEMATEL was applied to determine the degree of influence and impact of criteria on each other and extract cause and effect relations between them that helped in ranking criteria based on the degree of relationship. Then, ANP network map was constructed based on the relation map generated from Fuzzy DEMATEL analysis. Fuzzy ANP approach assisted in prioritizing criteria based on the need for improvement and enabled in a more accurate measurement in decision-making process taking the advantage of using linguistic variables. Fuzzy DEMATEL results demonstrate that expertise, Problem-solving, and conduct has the most influence on other factors and in opposite Valence, Waiting Time, Comfort are the factors which get the most impact from other factors and according to Fuzzy ANP analysis Valence, Convenience, Problem-solving, and Safety&Security are the factors with most priorities that need improvement.

Keywords: Airline Service Quality, Fuzzy Theory, FMADM, Fuzzy DEMATEL, Fuzzy ANP

¹ Bachelor of Science, Information Technology Engineering at Islamic Azad University of Mashhad; Master of Science, Industrial Management at Shahed University of Tehran, navid.haqiqat@gmail.com

INTRODUCTION

Nowadays, delivery of high-quality service has become an essential requirement for transport service providers especially airline companies (Ostrowski, O'Brien and Gordon, 1993) because of rapid technological developments in the transport sector. In recent years, competition between Iranian airlines has increased in domestic flights and these airlines try to gain more or at least not to lose their market share of passenger air transportation. The significant advances in communication and transportation technology has changed the world into a global village and let to the raise of air travel rates. Thus, the studies in airline service quality have obtained a major significance.

Kotler (1991) states that delivering high-quality service leads to satisfaction and loyalty of the airline passengers (Kotler, 1991) and enhances airlines to stay up in the competitive environment of passenger transportation (Nathanail, 2008). Airlines are required to keep the essential services and minimize efforts spent on the less important services while still maintaining passenger perceptions of airline service quality (Liou, Hsu, Yeh and Lin, 2011) in an acceptable level and they have to understand what passengers expect from their services in order to better serve their needs. Although a lot of researches has been conducted on airline service quality in different countries, there is still a little research concerning airline service quality in Iran. So, this paper is focused on evaluating airline service quality in Iran. This study gets the advantage of fuzzy decision-making theory, which considers the fuzzy subjective judgment of evaluators in the airline service quality evaluation process. The data are analyzed in the fuzzy environment, because it helps in better measuring different daily decision-making problems in many diverse aspects of the airline service quality.

1. LITERATURE REVIEW

In today's competitive environment, fulfilling desirable service quality is indispensable for the airlines' survival, competitiveness, profitability and sustained growth. High service quality, empower the airlines to retain their existing passengers and also attract customers from other airlines. Focusing on service quality leads to make a different image from competitors in the customers' mind. Promoting high-quality service plays a key role in generating profits (Zeithaml, Berry, Parasuraman, 1996). Offering high-quality services will increase customer satisfaction, leading to consumer retention and encouraging recommendations (Nadiri and Hussain, 2005). Quality is not a singular but a multi-dimensional phenomenon. Moreover, the utility value of "service quality" determinants are situation-dependent (Ghobadian, Speller, and Jones, 1996). Parasuraman, Zeithaml, and Berry (1985) defined the concept of service quality as a comparison between customers' expectations and actual service performance.

Park, Robertson, and Wu (2006) indicate that many airlines have difficulty in using a proper scale to evaluate service quality in order to appropriately assess and improve their service performance. Pakdil and Aydin (2007) modified SERVQUAL and proposed 34 criteria classified in eight dimensions to measure service quality in the airline industry. They used factor analysis to extract the eight dimensions that are: employees, tangibles, responsiveness, reliability and assurance, flight patterns, availability, image, and empathy. Liou and Tzeng (2007) suggested employees service, safety, and reliability, onboard service, schedule, on-time performance, frequent flyer program as airline service quality factors. Gilbert and Wong (2003) found incorporating measures of reliability, assurance, facilities, employees, flight patterns, customization and responsiveness as service quality factors. They used a 26-item questionnaire to compare passengers' expectations to their actual perceived airline service quality. Kuo and

Liang (2011) used costs of processing time, convenience, comfort, information visibility, courtesy of staff, security, reaction capacity in airline service quality measurement.

MCDM methods have attracted many researchers to measure airlines integrated service quality level based on hierarchical concept and to make suggestions for improvement (Chang and Yeh, 2002; Liou and Tzeng, 2007; Tsaur, Chang and Yeh, 2002; Liou et al., 2011). Brady and Cronin (2001) believe that customers form their perceptions of service quality in a multilevel performance comparison. Then they combine these evaluations to arrive at an overall perception of service quality. Dabholkar, Thorpe, and Rentz (1996) and Brady & Cronin (2001) recommend that service quality should be based on a hierarchical concept. A review of some airline service quality measurements is shown in Table. 1.

Table 1. Review of airline service quality evaluation models

Research	Analysis method	Criteria
Chow (2014)	Tobit analysis, ANOVA	16 criteria; Flight delays, Baggage problems, Ticketing problems, In-flight services, Flight information, Check-in service, Cargo problems, Passenger service, Ticketing, Booking, Oversold tickets, Refunding, Animal death, Services for disabled, Ticket price, Flight cancellation, Weather conditions
Laming and Mason (2014)	Statistical analysis (Spearman)	9 criteria; Cabin features, in-flight food and drink, crew and pilots, seat features, IFE, Arrival, Boarding and departure, Website services, Check-in, flight delays
Tiernan, Rhoades, and Waguespack (2008)	Statistical analysis (F-test)	3 criteria; On-time arrivals, baggage reports, flight cancellations
Liou and Tzeng (2007)	AHP, Factor analysis (Rotated method, Varimax with Kaiser normalization), Fuzzy integral, Grey relation analysis	12 criteria in 6 dimensions; employees service (4), Safety and reliability (2), On-board service (3), Schedule (1), On-time performance (1), Frequent Flyer Program (1)
Pakdil and Aydin (2007)	Factor Analysis, Weighted SERVQUAL	34 criteria in 8 dimensions; Employees (4), Tangibles (5), Responsiveness (6), Reliability and assurance (4), flight patterns (3), Availability (3), Image (3), Empathy (6)
Tsaur, Chang and Yen (2002)	AHP, Fuzzy Theory, TOPSIS	15 criteria in 5 dimensions; Tangibility (4), Reliability (3), Responsiveness (2), Assurance (3), Empathy (3)
Kuo and Jou (2014)	Structural Equation Modelling (SEM)	5 criteria; Service quality gain, Service quality loss, Satisfaction, Behavioral intention, Perceived value
Liou, Hsu, Yeh, and Lin (2011)	Grey Relation Analysis (GRA), Weighted grey gap	28 criteria; Booking service (3), Ticketing service (3), Check-in (4), Baggage handling (2), Boarding process (3), Cabin service (7), Baggage claim (2), Responsiveness (4)
Kuo and Liang (2011)	VIKOR, Grey Relation Analysis (GRA), Fuzzy Sets	7 criteria, Costs of processing time, Convenience, Comfort, Information visibility, Courtesy of staff, Security, Reaction capacity

Wu and Cheng (2013) proposed a hierarchical conceptual framework for evaluating service quality in airline industry known as SSQAI model which is developed on the basis of Dabholkar et al. (1996) and Brady and Cronin's (2001) studies. The SSQAI model's construct used in this paper is shown in Fig. 1. Using this model in our study, the eleventh airline evaluation criteria of SSQAI and their symbol used in this research are: Conduct (C1), Expertise (C2), Problem-solving (C3), Cleanliness (C4), Comfort (C5), Tangibles (C6), Safety&Security (C7), Conduct (C8), Waiting Time (C9), Information (C10), and Convenience (C11). Some of the model's dimensions and criteria, based on Wu and Cheng (2013) are described to reduce ambiguity as follows: Interaction quality dimension; focuses on the interaction between customers and employees in the service industry Conduct; includes the meaning of attitude and behavior. Expertise; identifies the degree of interaction affected by the employees' task-oriented skills; outcome dimension; focuses on the outcome of the service act and indices what customers gain from service; Valence; focuses on the attributes like image that leads to satisfaction and acceptance the service by the customers. Physical environment quality dimension refers to the physical features of the service production process. Access quality; refers to the ease and speed with which people reach their desired information and locations. Information is referred to the feasibility of obtaining up-to-date information about service variety using phone and internet in an easy and comfortable way. The Convenience is based on things like (time, energy or frustration) that intends to save resources.

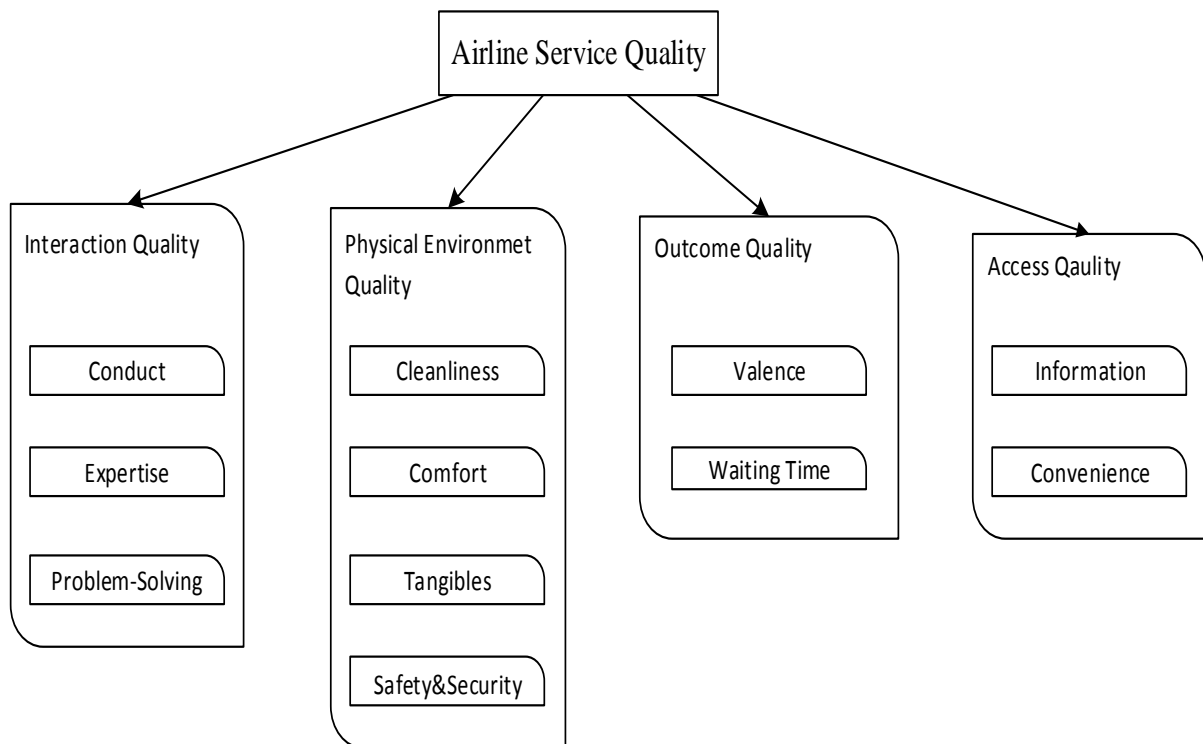


Figure 1. Airline measurement dimensions and criteria construct

2. METHODOLOGY

By consulting Iranian airline experts, it was found that the eleventh criteria in airline service quality proposed by Wu and Cheng (2013) as SSQAI model which is a performance-based measurement scale in a hierarchical structure specialized in measuring airline service quality.

First, Fuzzy DEMATEL was performed to find out the relation of criteria with each other. Direct relation matrix generated in Fuzzy DEMATEL is used as an input in Fuzzy ANP. Then, Fuzzy ANP technique was used to determine the need for improvement importance of each evaluation criteria, with calculating criteria rank due to experts' opinions. Sum of criteria in each cluster demonstrates the weight of that cluster. Our respondents involved 45 Iranian airline experts participated in evaluating criteria of airline service quality with filling fuzzy DEMATEL and ANP questionnaires.

3. FUZZY SET THEORY

The terms of expressions "Not very clear", "probably so", "very likely", usually can be heard in daily life, and their commonality is that they are more or less tainted with the uncertainty. It is very difficult for conventional quantification to express reasonably those situations that are overly complex or hard to define; so, the notion of a linguistic variable is essential for such situations (Zadeh, 1975). Fuzzy Theory firstly was introduced by Zadeh (1965). Fuzzy set theory is basically a theory of classes with non-sharp boundaries. This theory is a mathematical theory designed to model the vagueness or imprecision of human cognitive processes (Ayag and Ozdemir, 2012). Bellman and Zadeh (1970) described the decision-making method in fuzzy environments. Since then an increasing number of studies have dealt with uncertain fuzzy problems by applying fuzzy set theory. A triangular fuzzy number is shown in Fig. 2.

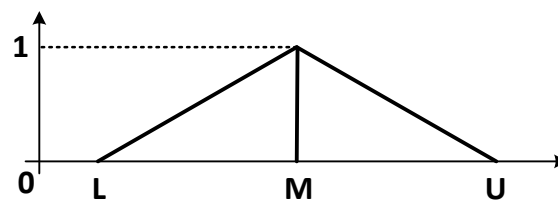


Figure 2. A triangular fuzzy number

4. FUZZY DEMATEL

All factors in a complex system directly or indirectly maybe either related to each other. Actually, it is difficult for a decision maker to evaluate a single effect from a single factor without considering interference from the rest of the system (Liou and Tzeng, 2007). DEMATEL technique is based on graph theory. It enables decision-makers to separate multiple measurement criteria into a cause and effect group to realize causal relationships more easily. In addition, directed graphs, called digraphs, represent a communication network or a domination relationship among entities and their groupings (Chen and Chen, 2010). This paper uses Fuzzy DEMATEL method in classifying and analyzing structural relationship of criteria in airline service quality. The steps of fuzzy DEMATEL are as follows:

4.1. Defining Fuzzy Linguistic Scale

For dealing with the vagueness of experts' opinions and expressions in decision making, linguistic ambiguities are represented through the conversion of linguistic variables into fuzzy numbers. The linguistic variable scale with triangular fuzzy numbers used here is seen in Table.2. This fuzzy linguistic scale formerly was applied in a fuzzy DEMATEL analysis by Wu and Lee (2007).

Table 2. The fuzzy linguistic scale

Linguistic terms	Triangular fuzzy numbers
Very high influence(VH)	(0.75,1,1)
high influence(H)	(0.5,0.75,1)
Low influence(L)	(0.25,0.5,0.75)
Very low influence(VL)	(0,0.25,0.5)
No influence(No)	(0,0,0.25)

4.2. Calculating Initial Direct-Relation Average Matrix

Based on groups of direct matrices from experts, we can generate an average matrix Z in which each element is mean of the corresponding elements in the experts' direct matrices. Z_{ij} is presented as the degree to which the criterion i affects the criterion j. Each part of the triangular fuzzy number (l, m, u) is averaged. The average Matrix Z is calculated as follows:

$$l' = \frac{\sum_{i=1}^n l}{N}$$

$$m' = \frac{\sum_{i=1}^n m}{N}$$

$$u' = \frac{\sum_{i=1}^n u}{N}$$

Now having l' , m' and u' , Z' is generated:

$$Z' = (l', m', u')$$

$$Z = \frac{(Z^1 \oplus Z^2 \oplus \dots \oplus Z^n)}{N}$$

4.3. Normalizing Initial Direct-Relation Matrix

To transform the various criteria scales into a comparable scale, the normalized direct-relation matrix $X = [X_{ij}]$ can be obtained as follows, in which all Z fuzzy numbers are divided by r,

$$r = \max_i \left(\sum_{j=1}^n u_{ij} \right)$$

$$x_{ij} = \frac{z_{ij}}{r} = \left(\frac{l_{ij}}{r}, \frac{m_{ij}}{r}, \frac{u_{ij}}{r} \right)$$



$$X = \begin{pmatrix} x_{11} & \dots & x_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ x_{m1} & \dots & x_{mn} \end{pmatrix}$$

4.4. Acquiring Total Relation Matrix T

Each part of the total-relation matrix T can be acquired as follows, in which 'matrix I' is denoted as the identity matrix. The element t_{ij} indicates the indirect effects factor 'I' has on factor 'j', so the 'matrix T' can reflect the total relationship between each pair of system factors. Matrix T is acquired as follows:

For generating each item of matrix T these relations should be calculated:

$$T = \lim_{k \rightarrow \infty} (X + X^2 + \dots + X^k) = X \times (I - X)^{-1}$$

$$[l''_{ij}] = X_l \times (I - X_l)^{-1}$$

$$[m''_{ij}] = X_m \times (I - X_m)^{-1}$$

$$[u''_{ij}] = X_u \times (I - X_u)^{-1}$$

With combining $[l''_{ij}]$, $[m''_{ij}]$, $[u''_{ij}]$ matrices, total relation matrix is generated.

$$T = \lim_{k \rightarrow \infty} (X + X^2 + \dots + X^k)$$

$$\tilde{t}_{ij} = (l''_{ij}, m''_{ij}, u''_{ij})$$

$$T = \begin{pmatrix} \tilde{t}_{11} & \dots & \tilde{t}_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ \tilde{t}_{m1} & \dots & \tilde{t}_{mn} \end{pmatrix}$$

4.5. Defuzzification Of Matrix T

"Defuzzification" is the selection of a specific crisp element based on the output fuzzy set and it also includes converting fuzzy numbers into crisp scores. The commonly used defuzzification method is centroid method commonly called as the Center of Area (COA) or center of gravity (COG) (Opricovic and Tzeng, 2003). The process of defuzzification has been proposed to locate the best non-fuzzy performance (BNP) value. Based on this method the following relation is formulated for converting a fuzzy number into crisp number X_{crisp} .

$$X_{crisp} = \frac{\int_l^u x \mu_{\tilde{N}}(x) dx}{\int_l^u \mu_{\tilde{N}}(x) dx}$$

For a triangular fuzzy number $N = (l, m, u)$ best non-fuzzy performance (BNP) value for triangular fuzzy performance score of COA method, can be derived from the following relation:

$$BNP = \frac{l_{ij} + [(r_{ij} - l_{ij}) + (m_{ij} - l_{ij})]}{3}$$

This method is adopted in this paper since it has been widely used in the literature due to its simplicity and not requiring analyst's personal judgment. Deffuzified Total influence matrix T is shown in Table.3.

Table 3. Deffuzified Total influence matrix T

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11
C1	0.056	0.114	0.164	0.054	0.151	0.077	0.081	0.198	0.129	0.117	0.134
C2	0.122	0.069	0.178	0.115	0.153	0.090	0.131	0.226	0.173	0.142	0.174
C3	0.130	0.150	0.106	0.139	0.197	0.138	0.171	0.250	0.187	0.145	0.168
C4	0.056	0.060	0.100	0.038	0.131	0.068	0.075	0.166	0.068	0.053	0.080
C5	0.069	0.081	0.139	0.060	0.068	0.100	0.094	0.180	0.081	0.063	0.078
C6	0.062	0.077	0.094	0.117	0.146	0.049	0.138	0.185	0.094	0.057	0.075
C7	0.058	0.083	0.095	0.051	0.153	0.115	0.053	0.178	0.070	0.055	0.067
C8	0.067	0.068	0.083	0.064	0.079	0.054	0.071	0.075	0.101	0.063	0.080
C9	0.059	0.060	0.088	0.053	0.092	0.049	0.060	0.168	0.051	0.053	0.134
C10	0.084	0.062	0.112	0.054	0.085	0.056	0.068	0.178	0.151	0.044	0.138
C11	0.068	0.072	0.120	0.065	0.090	0.056	0.069	0.174	0.091	0.066	0.055

4.6. Setting a Threshold Value and Filtering Data

It is necessary to set a threshold value to filter out negligible effects in matrix T because it helps explain the structural relation among factors while keeping the complexity of the whole system to a manageable level. After defining the threshold value as 'P', only the factors with greater effects than the threshold value in matrix T will be shown in an IRM. In setting threshold value, after defuzzifying matrix T, due to experts' opinions, the average of Deffuzified matrix T was adopted as the threshold value (P=0.1011). This filtered data (see Table. 4) will be used to construct ANP network relation map.

Table 4. Filtering data lower than threshold value in matrix T

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11
C1	0	0.114	0.164	0	0.151	0	0	0.198	0.129	0.117	0.134
C2	0.122	0	0.178	0.115	0.153	0	0.131	0.226	0.173	0.142	0.174
C3	0.130	0.150	0.106	0.139	0.197	0.138	0.171	0.250	0.187	0.145	0.168
C4	0	0	0	0	0.131	0	0	0.166	0	0	0
C5	0	0	0.139	0	0	0	0	0.180	0	0	0
C6	0	0	0	0.117	0.146	0	0.138	0.185	0	0	0
C7	0	0	0	0	0.153	0.115	0	0.178	0	0	0
C8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C9	0	0	0	0	0	0	0	0.168	0	0	0.134
C10	0	0	0.112	0	0	0	0	0.178	0.151	0	0.138
C11	0	0	0.120	0	0	0	0	0.174	0	0	0



4.7. Calculating the Cause and Effect Relation of Criteria

To calculating the impact of criteria on each other and gain relation degree between criteria, we compute sum of each of the rows as R_i and sum of each column as C_j in matrix T through Eqs below. Respectively. R is generated as follows:

$$R_i = (L_i, M_i, U_i)$$

$$L_i = \sum_{j=1}^n l_{ij}; M_i = \sum_{j=1}^n m_{ij}; U_i = \sum_{j=1}^n u_{ij}$$

Similarly, C is generated as follows:

$$C_j = (L_j, M_j, U_j)$$

$$L_j = \sum_{i=1}^n l_{ij}; M_j = \sum_{i=1}^n m_{ij}; U_j = \sum_{i=1}^n u_{ij}$$

The sum of row i, which is denoted as R_i , represents all direct and indirect influence given by factor i to all other factors. Similarly, the sum of column j, which is denoted as C_j summarizes both direct and indirect impact received by factor j from all other factors.

4.8. Calculating Impact-Relation Degree of Criteria

Naturally, when $i = j$, R_i+C_j shows all effects given and received by 'factor i'. That is, R_i+C_j indicates both, factor i's impact on the whole system and other system factor's impact on factor i. hence, the indicator R_i+C_j can represent the degree of interact that factor i has with other factors in the entire system.

$$R_i \oplus C_j = (l_i + l_j, m_i + m_j, u_i + u_j)$$

On the contrary, again when $i=j$, the difference of the two, R_i-C_j shows the net effect and influence that factor i has on the system. Specifically, if the value of R_i-C_j is positive, the factor i is a net cause, exposing net causal effect on the system.

$$R_i - C_j = (l_i + u_j, m_i + m_j, u_i + l_j)$$

When R_i-C_j is negative, the factor is a net result clustered into effect group. Values of (D+R) and (D-R) are shown in Table. 5.

Table 5. Values of(R+C) and (R-C)

	(R+C)	(R-C)
C1	(0.63,1.6,4.15)	(-1.3,0.48,2.22)
C2	(0.83,1.95,4.6)	(-1.23,0.69,2.53)
C3	(1.21,2.56,5.42)	(-1.61,0.52,2.6)
C4	(0.45,1.18,3.53)	(-1.46,0.05,1.62)
C5	(0.8,1.86,4.43)	(-2.14,-0.33,1.49)
C6	(0.59,1.39,3.81)	(-1.41,0.25,1.82)
C7	(0.62,1.49,3.89)	(-1.66,-0.02,1.61)
C8	(1.09,2.32,4.94)	(-3.07,-1.23,0.78)
C9	(0.65,1.55,3.98)	(-1.99,-0.33,1.34)
C10	(0.56,1.36,3.76)	(-1.43,0.18,1.77)
C11	(0.63,1.6,4.1)	(-1.99,-0.25,1.47)

4.9. Obtaining Crisp Scores of (R+C) and (R-C)

We use BNP here for gaining crisp scores of (R+C) and (R-C) since it is needed for drawing impact-relation map.

$$(R_i + C_j)^{def} = BNP(\tilde{R}_i + \tilde{C}_j)$$

$$(R_i - C_j)^{def} = BNP(\tilde{R}_i - \tilde{C}_j)$$

Crisp values of (R+C)^{def} and (R-C)^{def} can be seen in Table. 6.

Table 6. Values of (R+C)^{def} and (R-C)^{def}

	(R+C) ^{def}	Rank	(R-C) ^{def}	Rank
C1	2.124	5	0.465	3
C2	2.459	3	0.666	1
C3	3.063	1	0.502	2
C4	1.718	11	0.074	6
C5	2.364	4	-0.326	9
C6	1.928	9	0.224	4
C7	1.998	8	-0.024	7
C8	2.784	2	-1.173	11
C9	2.060	7	-0.327	10
C10	1.893	10	0.175	5
C11	2.109	6	-0.256	8

4.10. Drawing Cause-Effect Relationship Map Based on (R + C)^{def} and (R - C)^{def}

A cause-effect diagram can be drawn by mapping the dataset of (R+C)^{def} and (R-C)^{def}. And the complex interrelationship among factors is visualized through the diagram construction process. Crisp scores are used to construct cause-effect relation diagram. The horizontal axis (R+C) is made by adding R to C and the vertical axis (R-C) is made by subtracting R from C. This diagram is shown in Fig. 3.

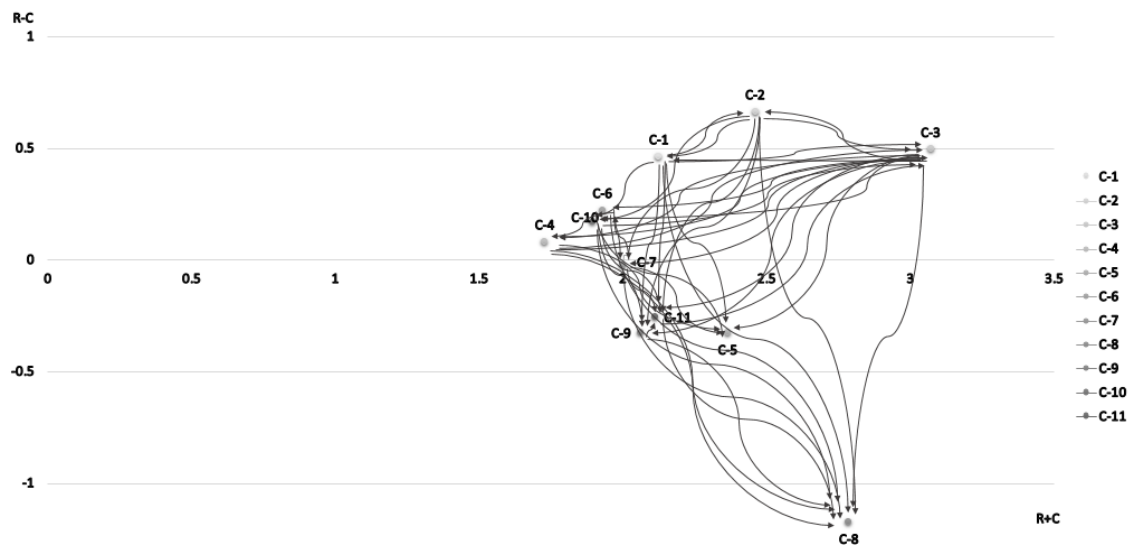


Figure 3. Impact-Relation map



5. FUZZY ANP

ANP incorporates feedback and interdependent relationships among decision attributes and alternatives (Saaty, 1996). Conventional ANP seems inadequate to capture decision makers' requirements explicitly because of uncertainty in human preference. Fuzzy ANP approach allows a more accurate description of the decision-making process. Fuzzy sets could be incorporated with the pairwise comparison as an extension of ANP (Ayag and Ozdemir, 2012).

The steps of the Fuzzy ANP analysis proposed in this study, developed based on (lee, Kang, Yang and Lin, 2010) is conducted as follows:

5.1. Defining Fuzzy Linguistic Variables

Fuzzy Linguistic scale adopted in this paper for analyzing Fuzzy ANP is shown in Table. 7. Zhou(2012) has been used this fuzzy scale in Fuzzy ANP calculation.

Table 7. Fuzzy Linguistic variables

Linguistic scale for importance	Fuzzy scale	Fuzzy reciprocal scale
Equally important	(1,1,1)	(1,1,1)
Intermediate	(1,2,3)	$(\frac{1}{3}, \frac{1}{2}, 1)$
Moderately important	(2,3,4)	$(\frac{1}{4}, \frac{1}{3}, \frac{1}{2})$
Intermediate	(3,4,5)	$(\frac{1}{5}, \frac{1}{4}, \frac{1}{3})$
Important	(4,5,6)	$(\frac{1}{6}, \frac{1}{5}, \frac{1}{4})$
Intermediate	(5,6,7)	$(\frac{1}{7}, \frac{1}{6}, \frac{1}{5})$
Very importantly	(6,7,8)	$(\frac{1}{8}, \frac{1}{7}, \frac{1}{6})$
Intermediate	(7,8,9)	$(\frac{1}{9}, \frac{1}{8}, \frac{1}{7})$
Absolutely important	(9,9,9)	$(\frac{1}{9}, \frac{1}{9}, \frac{1}{9})$

5.2. Constructing Network Structure and Questionnaire

The problem is decomposed into a rational system like a network. The structure is obtained according to experts' opinions through filtered total relation matrix of fuzzy DEMATEL analysis. The problem is composed of a network, as shown in Fig. 4. Base on the relation between criteria in network structure, the questionnaire is constructed.

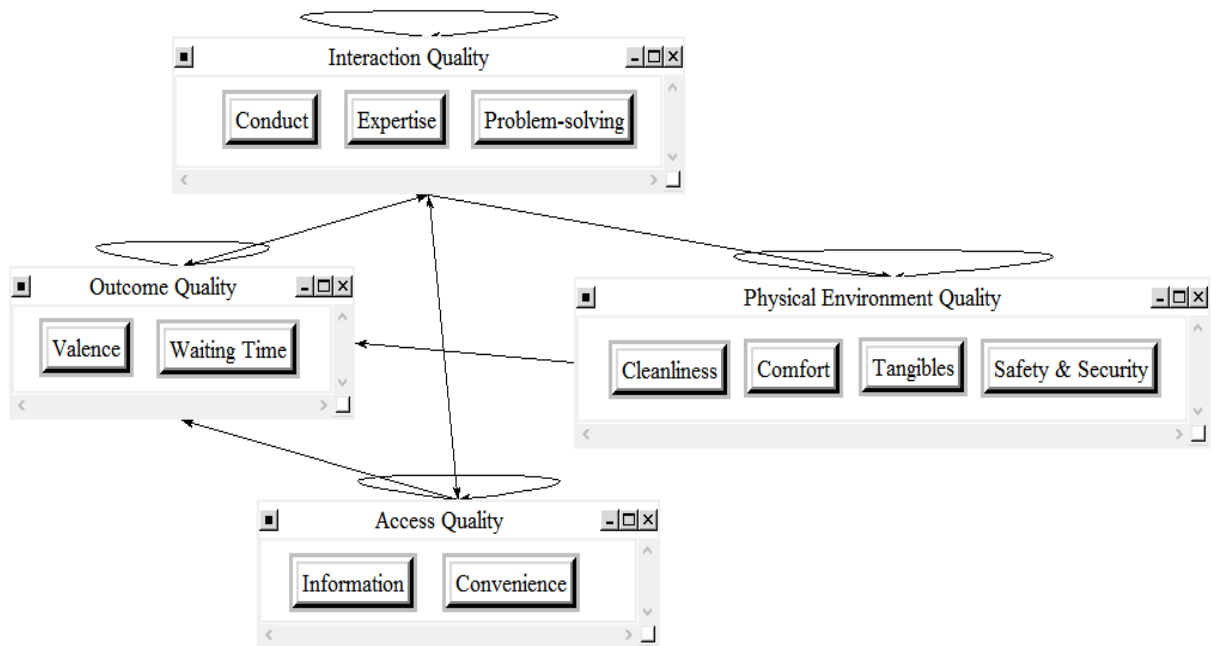


Figure 4. Network structure of airline service quality evaluation

5.3. Employing Fuzzy Pairwise Comparisons and Checking Consistency of Comparison Matrices

Decision makers are asked to pairwise compare the elements in a questionnaire. The scores of pairwise comparison of each part of the questionnaire from all experts are transformed into linguistic variables by the transformation concept listed in Table. 6 and for each decision maker, pairwise comparison Matrices are formed. For getting accurate results in our survey, adequate explanations on survey questions were given to experts, so the experts could understand the questionnaire clearly.

The quality of ultimate decision of the ANP process is strongly related to the consistency of judgments that decision makers demonstrate during the series of pairwise comparisons. When CR is less than 0.1, the comparisons are acceptable, otherwise not (Saaty, 1996). If the consistency test fails, the expert is asked to fill out the specific part of the questionnaire again. Since consistency ratio for all of the comparisons filled by experts in the questionnaires is less than 0.1, the experts' judgment is consistent.

5.4. Making Aggregated Pairwise Comparison Matrix

When all pairwise comparison matrices of the experts have passed the consistency test, we can aggregate experts' opinions with making aggregated pairwise comparison matrix. For doing this, the fuzzy pairwise comparison matrices with respect to the same element are aggregated into one single fuzzy pairwise comparison matrix through the geometric mean method. If there are k experts, every pairwise comparison between criteria has k positive reciprocal triangular fuzzy numbers. The Geometric average approach is employed to aggregate decision-maker's responses.

$$\tilde{r}_{ij} = \left(\tilde{a}_{ij1} \otimes \tilde{a}_{ij2} \otimes \dots \otimes \tilde{a}_{ijk} \right)^{\frac{1}{k}}$$



5.5. Defuzzifying Aggregated Fuzzy Pairwise Comparison Matrix

Applying the Center of Area (COA) method, fuzzy aggregated pairwise comparison matrix is Deffuzzified into an equivalent matrix with crisp data using best non-fuzzy values.

$$BNP = \frac{l_{ij} + \left[(r_{ij} - l_{ij}) + (m_{ij} - l_{ij}) \right]}{3}$$

5.6. Calculating Priority Vectors and Forming Unweighted Super Matrix

Derive priority vectors for all aggregated comparison matrices can be calculated as follows:

$$A * \omega = \lambda_{max} * \omega$$

Where **A** is the matrix of pairwise comparison, *w* is the eigenvector, and λ_{max} is the largest eigenvalue of **A**. Saaty (1996) declares that for obtaining global priorities in a system with interdependent influences, the local priority vectors are entered in the appropriate columns of a matrix, known as an unweighted supermatrix, as follows:

$$S = \begin{matrix} \text{Goal} \\ \text{Criteria} \\ \text{Subcriteria} \end{matrix} \begin{bmatrix} I & & \\ W_{21} & W_{22} & \\ & W_{32} & W_{33} \end{bmatrix}$$

In the supermatrix, W_{21} is a vector that represents the impact of the goal on the criteria, W_{32} is a matrix that represents the impact of criteria on sub-criteria, W_{22} indicates the interdependency of the criteria, W_{33} indicates the interdependency of the sub-criteria, and **I** is the identity matrix. Due to Priority vectors of aggregated comparison matrices, the unweighted supermatrix is calculated in Table. 8.

Table 8. Unweighted supermatrix

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11
C1	0	0.1488	0.1609	0	0	0	0	0	0	0	0
C2	0.1615	0	0.839	0	0	0	0	0	0	0	0
C3	0.8384	0.8511	0	0	1	0	0	0	0	1	1
C4	0	0.0675	0.0428	0	0	0.0604	0	0	0	0	0
C5	1	0.1848	0.2510	1	0	0.2274	0.1468	0	0	0	0
C6	0	0	0.1286	0	0	0	0.8531	0	0	0	0
C7	0	0.7476	0.5774	0	0	0.7120	0	0	0	0	0
C8	0.8731	0.8195	0.8605	1	1	1	1	0	1	0.8322 2	1
C9	0.1268	0.1804	0.1394	0	0	0	0	0	0	0.1677 8	0
C10	0.2529	0.1403	0.1452	0	0	0	0	0	1	0	0
C11	0.7470	0.8596	0.8547	0	0	0	0	0	0	1	0

5.7. Transforming Unweighted Supermatrix into Weighted Supermatrix

For transforming an unweighted supermatrix to a weighted supermatrix, the supermatrix must be transformed first to make it stochastic; that is, each column of the matrix sums to unity. The relative importance of the clusters in the supermatrix with the column cluster (block) as the controlling component, should be determined (Saaty1996). Giving equal weights to the blocks in the same column makes each column sums to unity. The weighted supermatrix is shown in Table. 9.

Table 9. Weighted supermatrix

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11
C1	0	0.0372	0.04022	0	0	0	0	0	0	0	0
C2	0.04039	0	0.20977	0	0	0	0	0	0	0	0
C3	0.20961	0.2128	0	0	0.5	0	0	0	0	0.09278	0.11111
C4	0	0.01689	0.01071	0	0	0.03024	0	0	0	0	0
C5	0.25	0.04621	0.06276	0.5	0	0.11374	0.07342	0	0	0	0
C6	0	0	0.03216	0	0	0	0.42658	0	0	0	0
C7	0	0.1869	0.14436	0	0	0.35602	0	0	0	0	0
C8	0.21829	0.20488	0.21513	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0.5	0.61773	0.88889
C9	0.03171	0.04512	0.03487	0	0	0	0	0	0	0.12454	0
C10	0.06324	0.0351	0.03632	0	0	0	0	0	0.5	0	0
C11	0.18676	0.2149	0.21369	0	0	0	0	0	0	0.16495	0

5.8. Calculating the Limit Supermatrix

Raising a matrix to powers gives the long-term relative influences of the elements on each other (saaty, 1996). To achieve a convergence of importance weights, the weighted supermatrix will be raised to powers to capture all the interactions between criteria and to reach stability. The weighted supermatrix is raised to the power of $2k + 1$, where k is an arbitrarily large number, to obtain the limit supermatrix. The entries in the same row show the global weights of each measurement criterion. Priorities generated from limit supermatrix are shown in Table. 10.

Table 10. Priorities generated from limit supermatrix

Dimension	Criteria	Priorities in Cluster	Rank in Cluster	Overall Priorities	Overall Rank
Interaction Quality	Conduct(C1)	0.06975	3	0.010458	9
	Expertise(C2)	0.26949	2	0.040405	7
	Problem-solving(C3)	0.66076	1	0.099067	3
Physical environment Quality	Cleanliness(C4)	0.03233	4	0.008452	11
	Comfort(C5)	0.23713	3	0.062000	8
	Tangibles(C6)	0.34037	2	0.088996	5
Outcome Quality	Safety & Security(C7)	0.39017	1	0.102017	4
	Valence(C8)	0.96521	1	0.475208	1
Access Quality	Waiting time(C9)	0.03479	2	0.017127	10
	Information(C10)	0.28187	2	0.027136	6
	Convenience(C11)	0.71813	1	0.069135	2

CONCLUSIONS

After reviewing the literature and different factors in evaluating airline service quality and according to experts' opinions, the SSQAI model with its eleven criteria was selected for evaluating Iran's airline industry in domestic flights. According to fuzzy DEMATEL results, factors with more influence and effective power on the other factors (positive R-C) include expertise, Problem-solving, conduct, tangibles, Information, and cleanliness, that are placed in cause factors category and the other factors which are impressed by other factors (negative R-C) involve Valence, Waiting Time, Comfort, Convenience, and Safety&Security that are placed in effect group. Getting advantage of fuzzy DEMATEL analysis, also the factors were ranked based on the degree of relationship (R+C) that sequentially are Problem-solving, Valence, Expertise, Comfort, Conduct, Convenience, Waiting Time, Safety & Security, Tangibles, Information, and Cleanliness.

Since expertise and problem-solving have the most influence on other evaluation criteria in the airline industry, it is suggested that airlines pay more attention to professional training methods for improving airline personnel Skills. So, they can better serve customers and passengers, especially in critical circumstances. Also, airline managers should take advantage of focus group meetings with the involvement of managers and employees for finding suitable and proper solutions for decreasing passenger problems and subsequently increasing passengers' satisfaction with the airline services. After mentioning relation between criteria with fuzzy DEMATEL, fuzzy ANP was used to obtain weight and priorities of criteria.in fuzzy ANP analysis. So, the evaluation criteria network map was constructed based on SSQAI scale, then experts' opinions were collected as linguistic variables to perform analysis in the Fuzzy environment.

After checking consistency for each pairwise comparison matrix, the Geometric mean of fuzzy data was calculated in excel software (2016). Superdecision (2.4.0) software was used to obtain criteria improvement priorities. Due to results, criteria weights which need improvement, in order to the most important are Valence, Convenience, Problem-solving, Safety&Security, Tangibles, Information, Expertise Comfort, Conduct, Waiting Time, Cleanliness that placed in first to the eleventh rank, respectively. Results of this study, offer a clearer perspective for airline providers, enabling them in better strategic planning, identifying airline passengers' needs and gaining remarkable market share in the airline industry.

DISCUSSION AND RECOMMENDATIONS

According to our findings valence is the most important factor in airline service quality evaluation. Similarly, previous studies stated that quality is positively related to customer satisfaction (Anderson and Sullivan, 1993; Cronin and Taylor, 1992) and corporate image (Grönroos, 1984). Results of our study about the minor importance of Waiting time is inconsistent with the study of Suki (2014) who indicated that service quality is widely developed by providing uphold punctuality of the flight departures and arrivals. Also, findings of Gilbert and Wong (2003) show passengers consistently ranked assurance as the most important service dimension.

In our study waiting time got minor importance for the improvement of airline service quality. This is because some other criteria need more importance for improvement. This result is similar to findings of Chow (2014); and Andotra, Gupta and Pooja (2008) that indicated the on-time performance of scheduled flights has no significant effect on the customer complaints and influence on their choice of airlines. We found Convenience as the most important factor after valence which is inconsistent with Andotra et al. (2008) that stated ticket prices, in-flight services, facilities and ticketing procedures have not played key roles in determining airline service quality and influencing passengers' choice of airlines.

Nadiri and Hussain (2005) found that consumers put less emphasis on aspects such as airline tangibles, because of insignificantly impact on the customers, however in our study tangibles has an intermediate importance among all criteria. Findings of Suki (2014) stated that attentiveness of in-flight cabin crews has great influence on customer experience but his research implied that airline tangible characteristics like the cleanliness of airplane interior toilets, quality of catering and design of aircraft have little impact on the customers' level of satisfaction with airline service quality. As well, in our study Cleanliness has the least importance for improvement from the experts' views.



REFERENCES

- Anderson, E. W., & Sullivan, M. W. (1993). The antecedents and consequences of customer satisfaction for firms. *Marketing science*, 12(2), 125-143.
- Andotra, N., Gupta, S., & Pooja. (2008). Airline service effectiveness: an analysis of value addition, quality and risk perception. *Abhigyan*, 26(2), 10-19.
- Ayag, Z., & Ozdemir, R.G. (2012). Evaluating machine tool alternatives through modified TOPSIS and alpha-cut based fuzzy ANP. *Int. J. Production Economics*, 140, 630–636
- Bellman, R. E., & Zadeh, L. A. (1970). Decision making in a fuzzy environment. *Management Science*, 17(4), 141–164.
- Brady, M. K., & Cronin, J. J. (2001). Some New Thoughts on Conceptualizing Perceived Service Quality: A Hierarchical Approach. *The Journal of Marketing*, 65(7), 34-49.
- Chen, J. K., & Chen, I. S. (2010). Using a novel conjunctive MCDM approach based on DEMATEL, fuzzy ANP, and TOPSIS as an innovation support system for Taiwanese higher education. *Expert Systems with Applications*, 37(3), 1981–1990.
- Chow, C.K.W. (2014). Customer satisfaction and service quality in the Chinese airline industry. *Journal of Air Transport Management*, 35, 102-107.
- Chang, Y. H., & Yeh, C. H. (2002). A survey analysis of service quality for domestic airlines. *European Journal of Operational Research*, 139(1), 166-177.
- Cronin Jr, J. J., & Taylor, S. A. (1992). Measuring service quality: a reexamination and extension. *The journal of marketing*, 55-68.
- Dabholkar, P. A., Thorpe, D. I., & Rentz, J. O. (1996). A measure of service quality for retail stores: scale development and validation. *Journal of the Academy of marketing Science*, 24(1), 3-16.
- Ghobadian, A., & Speller, S., & Jones, M. (1994). Service quality concepts and models, *International Journal of Quality & Reliability management*, 11(9), 43-66.
- Gilbert, D., & Wong, R. K. C. (2003). Passenger expectations and airline service: a Hong Kong based study. *Tourism Management*, 24(5), 519-532.
- Grönroos, C. (1984). A service quality model and its marketing implications. *European Journal of marketing*, 18(4), 36-44.
- Wu, H. C., & Cheng, C. C. (2013). A hierarchical model of service quality in the airline industry. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 20, 13-22.
- Kotler, P. (1991). *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation, and Control-7/E*.
- Kuo, M. S., & Liang, G. S. (2011). Combining VIKOR with GRA techniques to evaluate service quality of airports under fuzzy environment. *Expert Systems with Applications*, 38(3), 1304-1312.
- Kuo, C. W., & Jou, R. C. (2014). Asymmetric response model for evaluating airline service quality: An empirical study in cross-strait direct flights. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 62, 63-70.

- Laming, C., & Mason, K., (2014). Customer experience-An analysis of the concept and its performance in airline brands. *Research in Transportation Business & Management*, 10, 15-25.
- Lee, A. H., Kang, H. Y., Yang, C. Y., & Lin, C. Y. (2010). An evaluation framework for product planning using FANP, QFD and multi-choice goal programming. *International Journal of Production Research*, 48(13), 3977-3997.
- Liou, J. J., Hsu, C. C., Yeh, W. C., & Lin, R. H. (2011). Using a modified grey relation method for improving airline service quality. *Tourism Management*, 32(6), 1381-1388.
- Liou, J. J., & Tzeng, G. H. (2007). A non-additive model for evaluating airline service quality. *Journal of Air Transport Management*, 13(3), 131-138.
- Nadiri, H., & Hussain, K. (2005). Perceptions of service quality in North Cyprus hotels. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 17(6), 469-480.
- Nathanail, E. (2008). Measuring the quality of service for passengers on the Hellenic railways. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 42(1), 48-66.
- Opricovic, S., & Tzeng, G. H. (2003). Defuzzification within a multicriteria decision model. *International Journal of Uncertainty, Fuzziness and Knowledge-Based Systems*, 11(05), 635-652.
- Ostrowski, R. L., O'Brien, T. V., & Gordon, G. L. (1993). Service quality and customer loyalty in the commercial airline industry. *Journal of Travel Research*, 32(2), 16-24.
- Park, J. W., Robertson, R., & Wu, C. L. (2006). The effects of individual dimensions of airline service quality: Findings from Australian domestic air passengers. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 13(2), 161-176.
- Pakdil, F., & Aydin, O. (2007). Expectations and perceptions in airline service: an analysis using weighted SERVQUAL scores. *Journal of Air Transport Management*, 13(4), 229-237.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1985). A conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of Marketing*, 49(4), 41-50.
- Saaty, T. L. (1996). *Decision making with dependence and feedback: The analytic network process* (Vol. 4922). Pittsburgh: RWS publications.
- Suki, N.M. (2014). Passenger satisfaction with airline service quality in Malaysia: A structural equation modeling approach. *Research in Transportation Business & Management*, 10(4), 26-32.
- Tiernan, S., Rhoades, D., & Waguespack, B. (2008). Airline alliance service quality performance—An analysis of US and EU member airlines. *Journal of Air Transport Management*, 14(2), 99-102.
- Tsaur, S. H., Chang, T. Y., & Yen, C. H. (2002). The evaluation of airline service quality by fuzzy MCDM. *Tourism management*, 23(2), 107-115.
- Wu, W. W., & Lee, Y. T. (2007). Developing global managers' competencies using the fuzzy DEMATEL method. *Expert systems with applications*, 32(2), 499-507.
- Zadeh, L. A. (1965). Information and control. *Fuzzy sets*, 8(3), 338-353.



Zadeh, L. A. (1975). The concept of a linguistic variable and its application to approximate reasoning—II. *Information sciences*, 8(4), 301-357.

Zeithaml, V. A., Berry, L. L., & Parasuraman, A. (1996). The behavioral consequences of service quality. *Journal of Marketing*, 60(2), 31-46.

Zhou, X. (2012). Fuzzy analytical network process implementation with matlab. *MATLAB—A fundamental tool for scientific computing and engineering applications*, 3, 133-160.

Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri Sağlık Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi

A Comparative Analysis of the Health Systems
of Turkey and the United States of America

Harun KIRILMAZ¹

Mustafa AMARAT²

Özgün ÜNAL³

Strategic Public Management Journal
Volume 3, Issue 6, pp. 78-104
DOI: 10.25069/spmj.342134
Received: 06.10.2017
Accepted: 27.12.2017
© The Author(s) 2017
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Karşılaştırmalı yönetiminin temelinde, diğer ülkelerin deneyimlerinden yararlanma, farklı ülkelerde geliştirilen yönetim tekniklerini ve yenilikleri öğrenme, bunları kendi ülkesinin yönetimine uyarlama düşüncesi yatmaktadır. Çeşitli ülkelerin yönetimlerinin karşılaştırılmasında kullanılan yaklaşımların başında “bürokrasi”yi kullanan yaklaşım gelmektedir. Bu çerçevede yönetimlerin kendi içinde, yönetimin farklı düzeyleri arasında ve farklı yönetimler arasında karşılaştırma yapılmasına imkân sağlayacak şekilde “sağlık sistemleri”nin değerlendirilmesine yönelik yaklaşımlar da uluslararası kuruluşların ve ülkelerin dikkatini çekmektedir.

Bu çalışmada sağlık reformları temelinde Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) sağlık sistemlerinin incelenmesi ve karşılaştırılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda öncelikle Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrası Türkiye sağlık sistemi yönetim, finansman, kaynak temini ve hizmet sunumu boyutlarında değerlendirilecektir. Benzer şekilde ABD sağlık sistemi de sağlık reformları temelinde incelenecektir. Daha sonra 2000-2015 yılları arasında Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Centers for Medicare and Medicaid Services (CMS) verileri göz önünde bulundurularak Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri sağlık sistemlerinin karşılaştırılması ve değerlendirilmesi yapılacaktır.

Sonuç olarak, yürütme organının merkezilik derecesi, yürütme organının yapısı ve idari örgütlenme yapısı açısından Türkiye ve ABD'nin temel farklılıklara sahip olduğu görülmektedir. Bu farklılıklar sağlık sistemlerinin yönetim, finansman, kaynak temini ve hizmet sunumu boyutlarını doğrudan etkilemektedir. Söz konusu farklılıkların temelinde siyasal ve yönetsel farklılıklar, sosyo-ekonomik farklılıklar, sağlık sisteminde kamu ve özel sektörün ağırlığının yer aldığı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sağlık Sistemi, Karşılaştırmalı Yönetim, Türkiye, Amerika Birleşik Devletleri.

Abstract

The notion of benefiting from the experiences of other countries, learning about administration techniques and innovations developed in different countries and adapting these to the administration of their homeland lies at the foundation of the comparative administration. An approach utilizing “bureaucracy” is the primary approach used for comparing administrations of various countries. In this context, approaches for assessment of “health systems” draw attention of international organizations and countries to enable

¹ Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, Türkiye, Sağlık Yönetimi Bölümü, hkirilmaz@sakarya.edu.tr

² Arş. Gör., Sakarya Üniversitesi, Türkiye, Sağlık Yönetimi Bölümü, mustafaamarat@sakarya.edu.tr

³ Arş. Gör., Sakarya Üniversitesi, Türkiye, Sağlık Yönetimi Bölümü, ozgununal@sakarya.edu.tr

making comparisons of administrations within themselves, between different levels of the administrations and between various administrations.

In this study, reviewing and comparing health systems of Turkey and the United States of America based on health reforms was aimed. In this context, the health system of Turkey was assessed first in the dimensions of administration, financing, resource procurement and service rendering following the Health Transition Program. Similarly, the health system of the USA was scrutinized based on the health reforms. Subsequently, the health systems of Turkey and the United States of America were compared and assessed by considering 2000-2015 data of Turkish Statistical Institute (TURKSTAT), the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and Centers for Medicare and Medicaid Services (CMS).

In conclusion, it was seen that Turkey and the USA had fundamental differences in terms of the centralization level of the executive authority, the structure of the executive authority and the structure of the administrative organization. These differences affected directly the dimensions of the administration, financing, resource procurement and service rendering of the health systems. It is considered that the political and administrative differences, socio-economic differences and the weight of public and private sectors in the health systems take a part in the foundation of the said-differences.

Key Words: Health System, Comparative Administration, Turkey, United States of America.

GİRİŞ

Kamu politikaları konusunda karar vericilerin “başarılı” kamu yönetimlerine karşı duydukları ilgi son yıllarda daha yaygın olarak ortaya çıkmıştır. Bu süreçte, uluslararası arenada kamu yönetimleri arasında sınırların ortadan kalkması ve vatandaşların başka ülkelerde yaşanan gelişmeler hakkında hızlı ve doğru bilgiye kolayca ulaşabilmeleri başka ülkelerin kamu yönetimlerine karşı ilgi uyanmasında etkili olan başlıca faktördür (Kutlu, 2006: 18). Buradan hareketle, karşılaştırmalı kamu yönetiminin temelinde, başka ülkelerin deneyimlerinden yararlanma, başka ülkelerde geliştirilen yönetim tekniklerini ve yenilikleri öğrenme, bunları kendi ülkesinin kamu yönetimine uyarlama düşüncesi yatmaktadır (Emre, 1997: 5). Bu noktada, çeşitli ülkelerde geliştirilen yöntem ve araçlar diğer ülkelere de uyarlanabilmektedir. Ancak bunun için karşılaştırılan iki ülkenin yönetsel sistemlerinin çok iyi analiz edilmesi gerekmektedir.

Karşılaştırmalı kamu yönetimi, idari eylem ve davranışlar ile düzenlemelerin belirlenmesi için bir arayış olduğu gibi, kamu yönetimi teorilerinin geliştirilmesi ve uygulanması için de gereklidir. Bilimsel-teknolojik değişim ve dönüşümün bürokrasi üzerindeki etkilerinin anlaşılması için gerekli olan karşılaştırmalı kamu yönetimi, reformlara vurgu yapmakta ve yönetsel sistemlerin “performans” ile ilişkili özelliklere ve koşullara odaklanmaktadır. Aynı zamanda, karşılaştırmalı yöntemle üretilen yönetsel bilgi ve enformasyon, uygulayıcıların ihtiyaçlarına hizmet etmekte ve daha geniş bir vizyon kazandırmaktadır (Jreisat, 2005: 232).

Kamu yönetiminin uluslararası ve karşılaştırmalı hale gelmesinde çeşitli faktörler etkili olmuştur. Uluslararası ve karşılaştırmalı perspektiflerin dâhil edilmesi, kamu yönetimi teorisinin geliştirilmesinde kayda değer bir boyuttur. Diğer taraftan, karşılaştırmalı kamu yönetimi, kamu yönetimi eğitiminin nasıl ele alınması gerektiği konusunda köklü değişiklikleri teşvik etmiştir. Teori, araştırma ve öğretim üzerine bir karşılaştırmalı kamu yönetimi perspektifi, “iyi yönetim”e yönelerek kamu yönetimi uygulamasını kökten değiştirmiştir. Öte yandan karşılaştırmalı kamu yönetimi, hükümetlerin küreselleşen dünyada karşılaştığı politika uygulama zorluklarına daha iyi bir şekilde cevap verebilecek idari araçları, stratejileri ve süreçleri geliştirmesine imkân sağlamıştır (Fitzpatrick vd., 2011: 821).

Çeşitli ülkelerin kamu yönetimlerinin karşılaştırılmasında başlıca iki yaklaşım kullanıldığını söyleyebiliriz. Bunlar, karşılaştırma aracı olarak “bürokrasi”yi kullanan yaklaşım ve “yönetimin çevrebilimi”ni öne çıkaran yaklaşımlardır. Karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarında bürokrasi iki değişik boyutuna ağırlık verilerek kullanılabilir. Bunlardan birincisi bürokrasinin işlevsel boyutu, ikincisi ise yapısal boyutudur (Emre,

1997: 10-12). Karşılaştırmalı kamu yönetimi iyi işleyen bir kurama ihtiyaç duymaktadır. Bu alanda çalışan bilim adamları çok fazla sayıda değişik veri ve kültürel kalıpla karşı karşıyadır. Belli bir ülkeyi tümüyle incelemek olanaksızdır. Bu nedenle, gerçeğin küçük parçaları analiz edilir. İşte bu noktada, toplumsal çevrenin sınırlı, ama anlamlı kimi parçaları ayrılıp çözümlene girişimleri, Max Weber'in geliştirdiği "ideal tip" modeline dayanan "bürokrasi" kuramı olarak ortaya çıkmaktadır (Heady, 1996: 14-22). Burada vurgulanması gereken bir husus da, karşılaştırmalı kamu yönetiminde bürokratik yapının aldığı biçim kadar, bu yapı içinde yer alan birimlerin siyasal organlarla ilişkilerinin ve bağlantılarının önemli olduğudur.

Devlet sistemleri ve yönetim örgütlenmeleri açısından ülke karşılaştırmalarında çeşitli boyutlar ön plana çıkmaktadır. Devletlerin temel örgütlenmesi boyutunda yürütme organının merkezilik derecesine göre "üniter devlet" ve "federal devlet" ayrımının yanı sıra; siyasi rejim yönünden sınıflandırmada "demokratik devlet", "monarşik devlet" ve "diktatörlük" şeklinde ayrıma gidilmektedir. Karşılaştırmalı devlet ve kamu yönetimi analizinde idari örgütlenme yapısına göre ise "merkeziyetçi devlet" ve "adem-i merkeziyetçi devlet" ayrımına gidildiği görülmektedir. Yürütme organının yapısı açısından karşılaştırma yapıldığında da "başkanlık sistemi", "yarı başkanlık sistemi" ve "parlamenter sistem" şeklinde bir sınıflandırma olduğu görülmektedir. Mülki yönetim açısından karşılaştırma yapılacak olursa, "bölge yönetimi" ve "il yönetimi" ekseninde ayrım ortaya çıkmaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 2-9).

Küreselleşme süreci, karşılaştırmalı kamu yönetimine olan ilgiyi artırmış ve bu alanda bilgi patlamasına yol açmıştır (Farazmand, 1999: 518). Küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan değişim ve reformların etkisiyle ülkelerin siyasi sistemleri ve bürokratik yapıları üzerinde ortaya çıkan baskılar; ulusal bağlamda politik, ekonomik, sosyal ve yönetsel sistemde değişimleri de beraberinde getirmektedir (Welch ve Wong, 1998: 42-43). Karşılaştırmalı kamu yönetiminin örgütsel, ulusal ve kültürel sınırlar çerçevesinde yönetsel yapıların, süreçlerin ve uygulamaların incelenmesi olduğu (Jreisat, 2012: 36) ve karşılaştırmalı siyaset ve karşılaştırmalı yönetim arasında yakın ilişki olduğu görülmektedir (Heady, 2001: 13). Bu çerçevede çeşitli ülkelerin yönetsel sistemlerini karşılaştırmalı olarak incelenmesinde, yönetimin bu ülkelerin siyasal sistemlerinin işleyişlerinin sadece bir yönü olduğunun göz önünde bulundurulması gerekir. Bunun sonucu olarak, karşılaştırmalı kamu yönetiminin karşılaştırmalı siyaset ile çok yakın bir biçimde ilişkili olduğu görülmektedir. Bu nedenle ülkelerin yönetsel sistemlerini incelemek, bu ülkelerin siyasal sistemlerinin işleyişini de incelemeyi gerektirmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 91).

Karşılaştırmalı siyaset ve karşılaştırmalı yönetim perspektifinde Türkiye ve ABD ele alındığında, yürütme organının merkezilik derecesine göre Türkiye'nin üniter devlet yapısına, ABD'nin federal devlet yapısına sahip olduğu görülmektedir. Siyasi rejim yönünden sınıflandırmada her iki ülke de demokratik devlet kategorisinde yer almaktadır. Yürütme organının yapısı açısından karşılaştırma yapıldığında da Türkiye'nin parlamenter sistemle, ABD'nin başkanlık sistemi ile yönetildiği; idari örgütlenme yapısına göre ise Türkiye'nin merkeziyetçi devlet anlayışını, ABD'nin adem-i merkeziyetçi devlet anlayışını benimsediği görülmektedir. Yürütme organının merkezilik derecesi, yürütme organının yapısı ve idari örgütlenme yapısı, kamu yönetiminin yapısını ve fonksiyonlarını doğrudan etkilediği gibi sağlık sistemlerini de yönetim, finansman, kaynak temini ve hizmet sunumu boyutlarında etkilemektedir. Bu çerçevede her iki ülkenin sağlık sistemlerinde birtakım farklılıkların olduğu ve bu farklılıkların sağlık statüsü, sağlık harcamaları ve finansmanı, insan kaynakları, sağlık teknolojileri ve sağlık hizmeti kullanımı gibi göstergelerde karşılaştırma ve değerlendirme yapmaya imkân verdiği düşünülmektedir.

Bu çalışmada karşılaştırmalı yönetim modelleri çerçevesinde Türkiye ve ABD sağlık sistemlerinin incelenmesi ve karşılaştırılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) ile Türkiye sağlık sistemi yönetim, finansman, kaynak temini ve hizmet sunumu boyutlarında değerlendirilecektir. Benzer şekilde ABD sağlık sistemi de sistemi yönetim, finansman, kaynak temini ve hizmet sunumu boyutlarında incelenecektir. Daha sonra Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Centers for Medicare and Medicaid Services (CMS) verileri göz

önünde bulundurulması 2000-2015 yılları arasında Türkiye ve ABD sağlık sistemlerinin karşılaştırılması ve değerlendirilmesi yapılacaktır.

Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden tarama yöntemi kullanılmıştır. Bu araştırma yönteminin seçilmesinin nedeni, geçmişten kalan veya güncel belgelerin önemli bir veri kaynağı olması, veri toplamada gözlem ve görüşmenin olanaklı olmaması veya araştırmanın geçerliliğini artırmak için araştırma konusuna ilişkin belgelerin ve istatistiksel verilerin araştırmaya dâhil edilmesidir (Karasar, 2014: 183-184; Marshall ve Rossman, 2006: 107; Punch, 2005: 180; Yıldırım ve Şimşek, 2004: 153). Araştırmada belirli bir amaçla veya odaklanılan konuyla ilgili olarak örneklemin önceden düşünülüp belirlendiği ya da derinlemesine inceleme için tercih edilen amaçlı örneklem yöntemi kullanılmıştır (Neuman, 2009: 322-324, Punch, 2005: 183). Bu çerçevede araştırmada tarama yöntemi ve amaçlı örneklem yöntemi kapsamında Türkiye ve ABD sağlık sistemine ilişkin dokümanlar, raporlar, istatistikler ve mevzuat incelenmiştir.

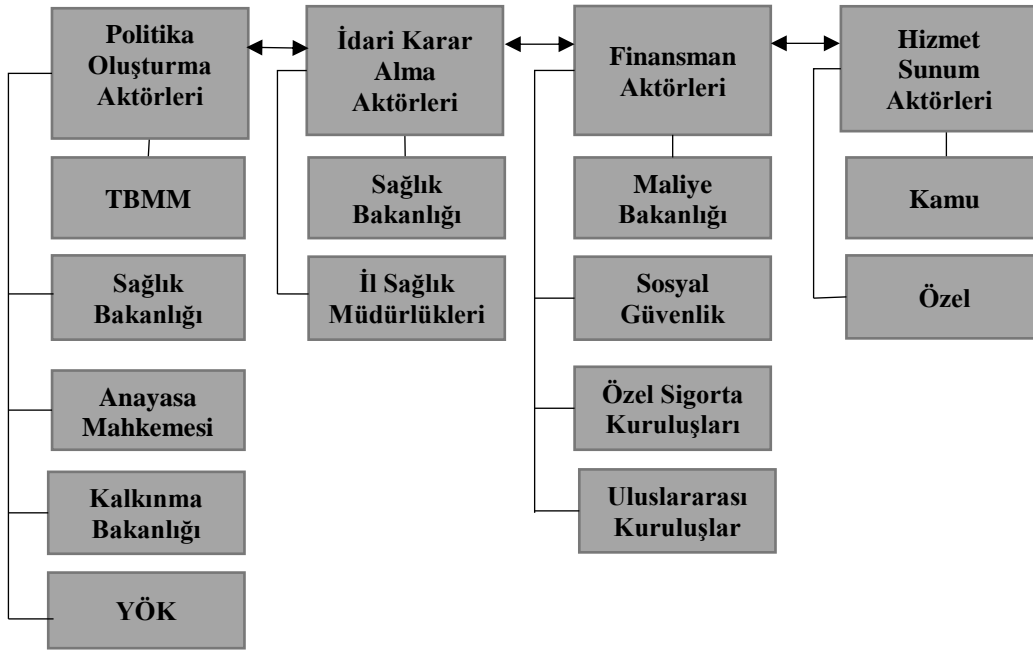
Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye'nin merkezi yönetsel sistemi üzerinde kısa bir değerlendirme neticesinde sağlık sisteminin merkezi yönetim ile ilişkisini analiz edilecek ve Türk sağlık sistemine yönelik yönetim, finansman, kaynak temini ve hizmet sunumu boyutlarında genel bir perspektif çizilecektir. Çalışmanın ikinci bölümünde ABD'nin merkezi yönetsel sistemi üzerinde kısa bir değerlendirme neticesinde sağlık sisteminin merkezi yönetim ile ilişkisini analiz edilecek ve ABD sağlık sistemine yönelik yönetim, finansman, kaynak temini ve hizmet sunumu boyutlarında genel bir perspektif çizilecektir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise TÜİK, OECD ve CMS'den elde edilen istatistiksel verilerle sağlık statüsü, sağlık harcamaları ve finansmanı, insan kaynakları, sağlık teknolojileri, sağlık hizmeti kullanımı ve sağlık göstergeleri boyutlarında Türkiye ve ABD sağlık sistemlerinin performansı karşılaştırılacaktır.

1. TÜRK SAĞLIK SİSTEMİ: YÖNETİM, FİNANSMAN, KAYNAK TEMİNİ VE HİZMET SUNUMU

Türk sağlık sisteminde yer alan aktörler işlevleri doğrultusunda 4 temel başlık altında incelenebilir. Bu başlıkları sırası ile politika oluşturma, idari karar alma aktörleri, finansman aktörleri ve hizmet sunum aktörleri şeklindedir (Tengilimoğlu vd., 2015: 147):

- Politika oluşturma, Sağlık Bakanlığı başta olmak üzere devlet planlama teşkilatı, özel sektör ve sivil toplum kurumları roller üstlenmektedir. Politikaların yasal zeminin hazırlanması aşaması - TBMM ve Anayasa Mahkemesi, sağlık insan gücünün yetiştirilmesi ve planlanması aşamasında ise Yüksek Öğretim Kurumu danışmanlık hizmetleri sunmaktadır.
- İdari karar alma aktörlerini Sağlık Bakanlığı ile il sağlık müdürlükleri oluşturmaktadır.
- Finansman aktörlerini ise Maliye Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, özel sigortalar ve tamamlayıcı sağlık sigortaları ve uluslararası kuruluşlar oluşturmaktadır.
- Hizmet sunumu ise kamu hastaneleri ve özel hastaneler tarafından gerçekleştirilmektedir.

Şekil 1. Türk Sağlık Sisteminin Aktörleri

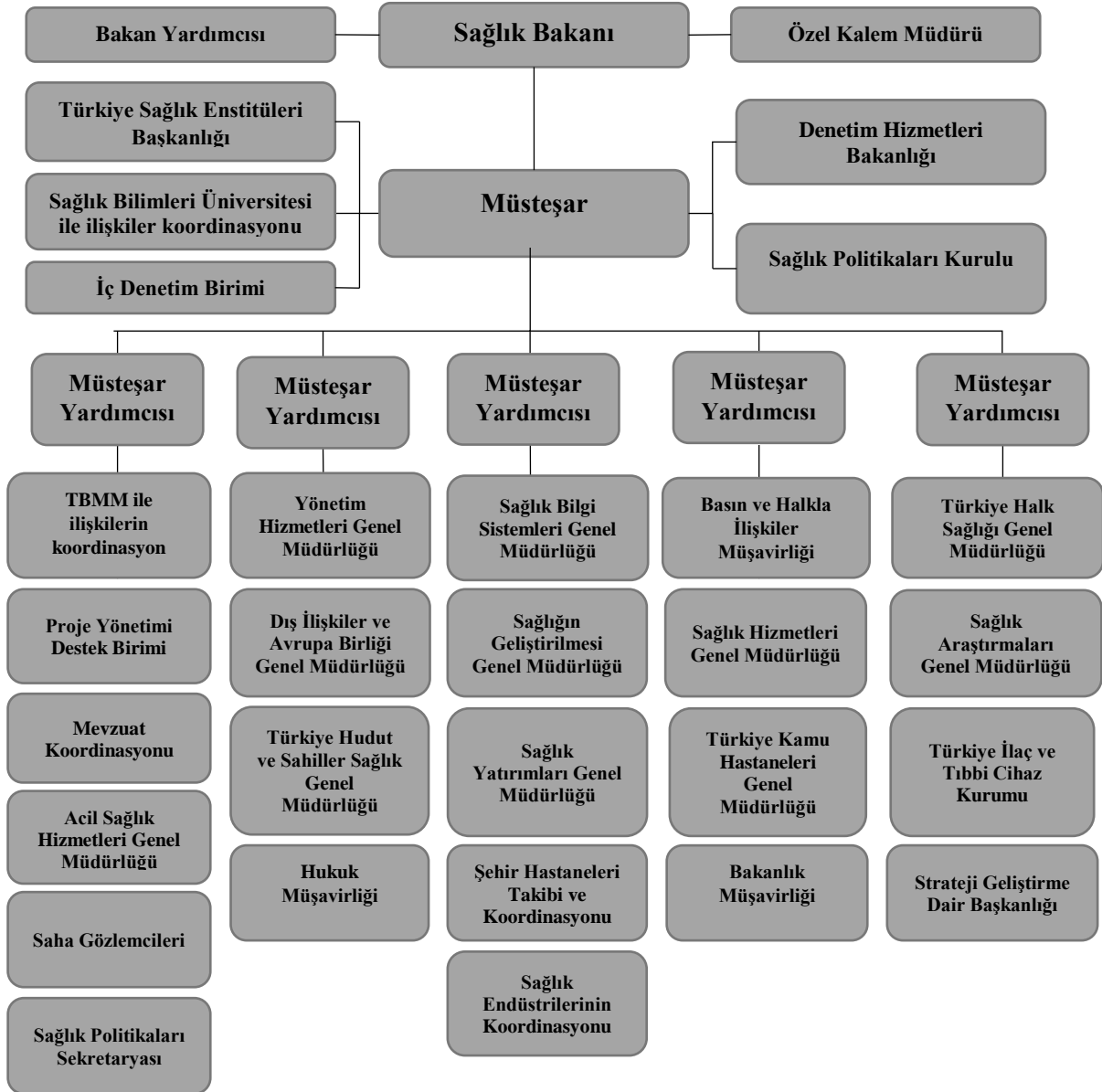


Kaynak: Tengilimoğlu vd., 2015: 148.

Sağlık Bakanlığı öncelikle sağlık politikaları belirlemek, ulusal sağlık stratejileri uygulamak ve doğrudan sağlık hizmetleri sunmaktan sorumludur. Bakanlığın en üst amiri pozisyonunda Sağlık Bakanı bulunmaktadır. İcraatlarından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden Başbakana karşı sorumludur. Sağlıkta Dönüşüm Programı ile Sağlık Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılarak sağlık hizmeti üreten bir kurum olmaktan çıkarılması, Bakanlığın yalnızca politika belirleyen, koordinasyon sağlayan ve sağlık piyasasını denetleyen ve düzenleyen bir kuruma dönüştürülmesi amaçlanmıştır. 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sağlık Bakanlığı yeniden yapılandırılmış; bu doğrultuda Bakanlık düzenleyici ve denetleyici bir yapıya kavuşturulmuştur (Dericioğulları Ergun ve Sallan Gül, 2010: 220-221).

663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlık teşkilat yapısı, "Bağlı Kuruluşlar", "Sağlık Politikaları Kurulu" ve "Hizmet Birimleri" şeklinde daha fonksiyonel bir yapıya dönüştürülerek hizmet sunma, politika belirleme, denetleme, kontrol, izleme ve planlamaya yönelik hizmetler arasında bir ayrıma gidilmiştir. Ayrıca yeni yapıda doğrudan bakana bağlı bir bakan yardımcılığı kadrosu tahsis edilmiştir. 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile politika belirleyen ve hizmet sunan birimler ayrılmıştır. Bu noktada sağlık hizmetlerinde politikaların belirlenmesi, düzenleme ve denetiminin yapılması ile hizmet sunumuna yönelik yetki ve görevlerin merkeziyetçi bir anlayışla Sağlık Bakanlığı'nda toplanmasından dolayı ortaya çıkan sorunların giderilmesi amacıyla, Bakanlığın planlayıcı ve denetleyici kapasitesinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir (Kırılmaz, 2016: 492).

Şekil 2. Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatı

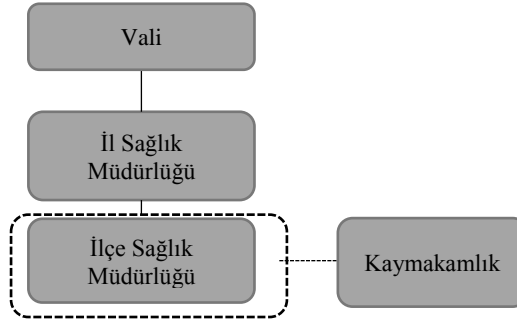


Kaynak: www.sağlık.gov.tr

Bakanlığın taşra teşkilat yapılışını içişleri bakanlığınca atanan bir vali ilde sağlık hizmetlerinin yürütülmesinden ve geliştirilmesinden birinci derece sorumludur. Taşra teşkilatında bir diğer önemli isim ise ilin validen sonra en üst sağlık yöneticisi konumunda bulunan il sağlık müdürüdür. Görevlerini yerine getirirken valiye karşı sorumludur (Kavuncubaşı ve Yıldırım, 2010: 85). Taşra teşkilatlanmasında gerekli görülen yerlerde ilçe sağlık müdürlükleri kurulabilir. İlçe sağlık müdürlükleri ilçedeki kaymakama karşı sorumludur.

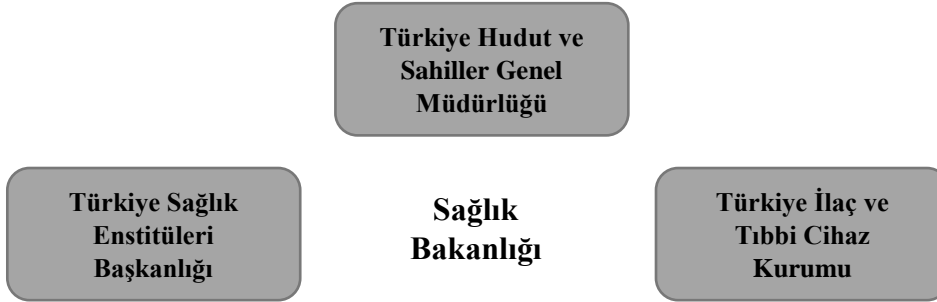
Sağlık Bakanlığı bağlı kuruluşları taşra yönetim birimlerinde de rol almaktadırlar. Bağlı kuruluşların taşra yönetim birimleri, sağlık planlama ve yatırımlarına, kadro taleplerine, başkanlığı vali veya yardımcısı tarafından yürütülen kurul kararları ile önemli ve stratejik görüş ve teklif içeren konulara ilişkin olarak Bakanlık ve kurumların merkez teşkilatlarıyla yapacakları yazışmaları, il sağlık müdürü üzerinden valilik kanalı ile yapmaktadırlar (663 sayılı KHK, 02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete).

Şekil 3. Türkiye Sağlık Bakanlığı Taşra Teşkilatı



Sağlık Bakanlığının bağlı kuruluşları İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü ve Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığından oluşmaktadır. Daha öncesinde Sağlık bakanlığına bağlı kuruluşlarca yürütülen hizmet üretme ve sunumu 2017 yılı itibari 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun 4. maddesi yasasıyla beraber değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler ile beraber Türkiye Kamu hastaneler kurumu ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumu kaldırılmıştır. Hizmet üretimi ve sunumu SDP öncesinde olduğu gibi il sağlık müdürlükleri tarafından gerçekleştirilmektedir (694 sayılı KHK, 25.08.2017 tarih ve 30165 sayılı Resmi Gazete).

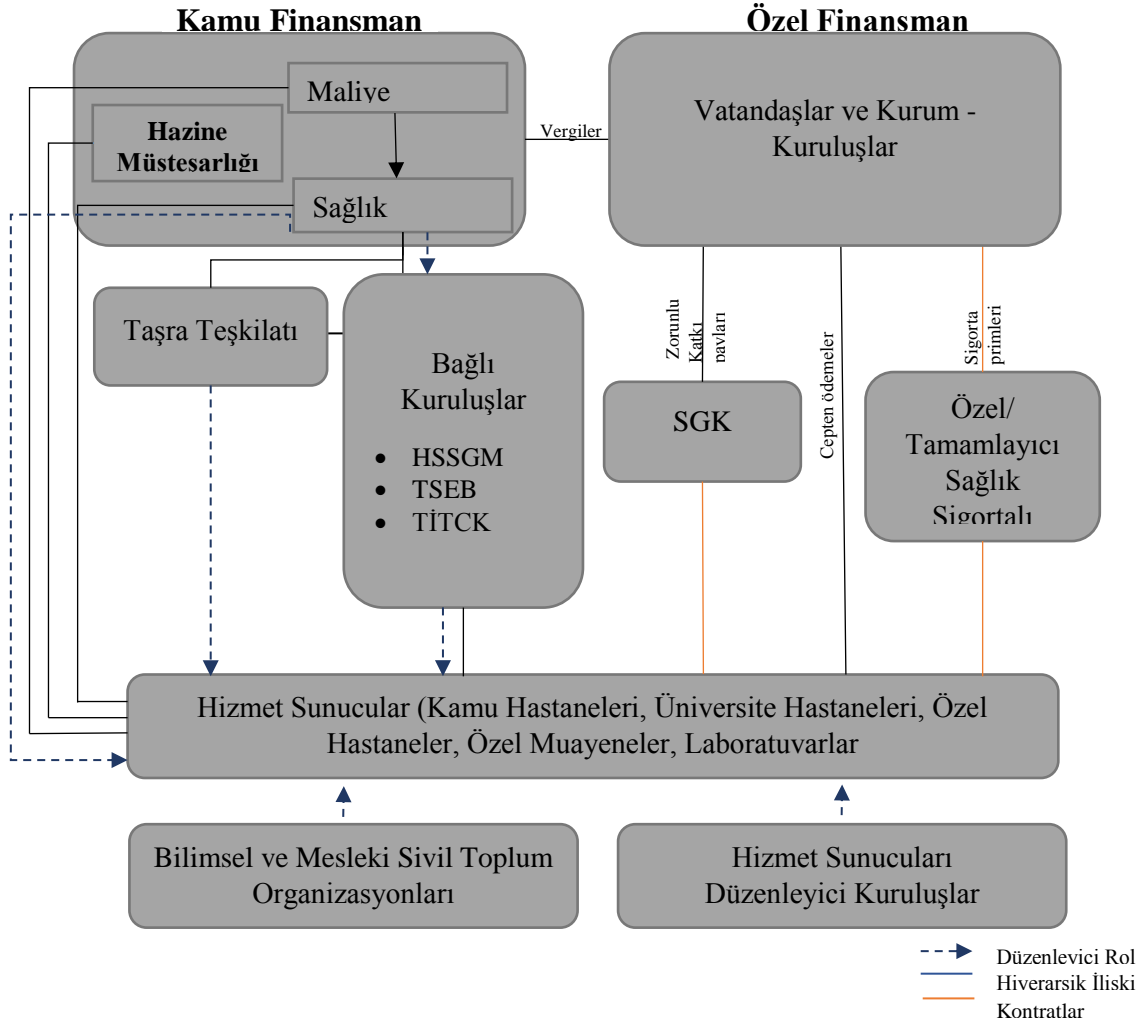
Şekil 4. Türkiye Sağlık Bakanlığı Bağlı ve İlgili Kuruluşlar



Kaynak: www.saglik.gov.tr

Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, ilaç, tıbbi cihaz ve kozmetik ürünlere düzenleyici, denetleyici, yönlendirici politikaları geliştirir ve bu politikaları uygulamaktadır (www.titck.gov.tr). Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, bulaşıcı ve salgın hastalıkların ülkeye girmesini önlemek, Türk Boğazlarını transit geçecek veya limanlara yanaşacak olan gemilere sağlık denetimi yapmak gibi temel sorumlulukları yerine getirmekle görevlidir (www.hssgm.gov.tr). Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı, Bakanlığa bağlı olarak hareket eden sağlık bilim ve teknolojisi üretmek amacıyla 2015 yılında kurulmuştur. Serbest rekabet dayalı, şeffaf ve eşitliği gözeterek bilimsel araştırmalar yapılacak ve bu araştırmaları destekleyecektir. Planlı ve sürdürülebilir kalkınmaya destek sağlamak amacı ile üniversiteler ve sanayiler ile işbirliği yaparak teorik bilginin uygulanmasına katkı sağlamaktadır (www.tuseb.gov.tr).

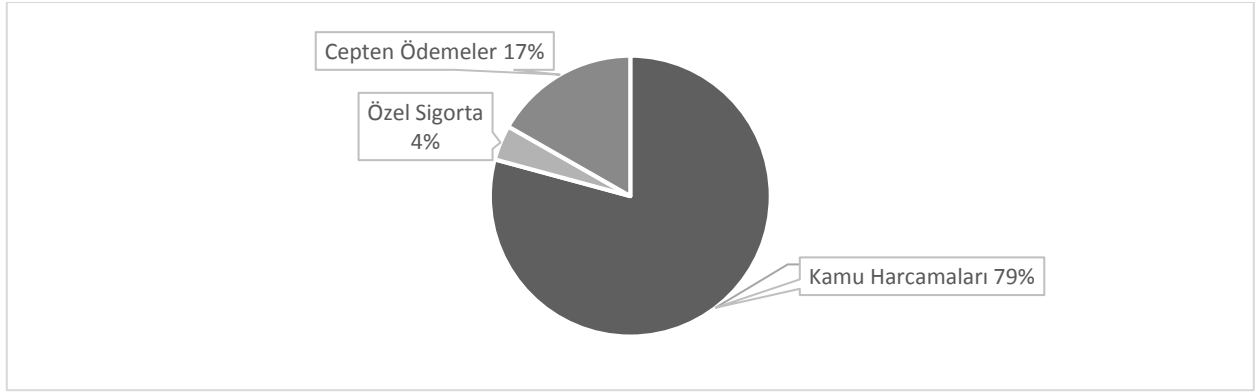
Şekil 5. Türkiye Sağlık Sistemi



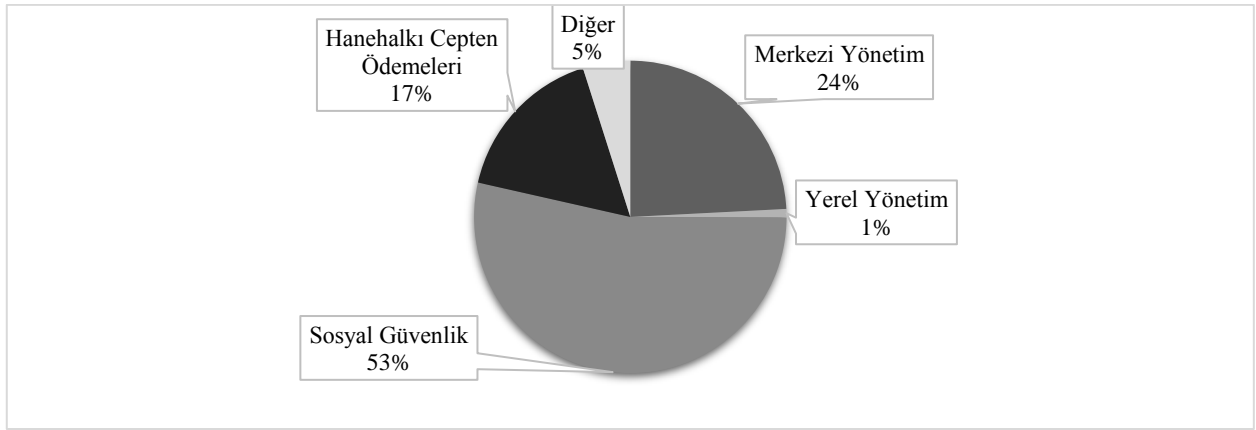
Kaynak: Mollahililoğlu, 2007'den uyarlanmıştır.

Türkiye sağlık sistemi finansman yapısı karma bir yapıya sahiptir. Finansman vergiler, sosyal güvenlik primleri (SGK), özel sigorta primleri ve cepten ödeme ile gerçekleşmektedir. Finansman yapısını temel olarak özel ve kamu sektör kaynakları olarak ikiye ayırmak mümkündür. Kamu kısmında, merkezi devlet harcamaları, yerel yönetim harcamaları, SGK fonları yer almaktadır. Özel sektör kaynaklarında ise cepten yapılan ödemeler, işverenlerin işgörenler için yaptığı ödemeler, özel sağlık sigortalıları ve hane halklarına hizmet eden kar amacı olmayan kuruluşların harcamalarından oluşmaktadır (Özbay ve diğerleri, 2007: 178).

Türkiye sağlık harcamaları 2015 yılı verilerine göre 104 milyar 568 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bu harcamanın % 16,6'sını cepten yapılan ödemeler oluştururken % 4 özel sigortalılar, % 79'unu kamu kesimi gerçekleştirmiştir. Toplam sağlık harcamasının GSYH içindeki payı % 5,2 olarak gerçekleşmiştir. Kişi başına düşen sağlık harcaması 984 \$ olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, OECD Health Data 2015).

Şekil 6. Türkiye Sağlık Harcamaları

Kaynak: TÜİK, OECD Health Data 2016

Şekil 7. Hizmet Sunuculara göre Sağlık Harcamaları

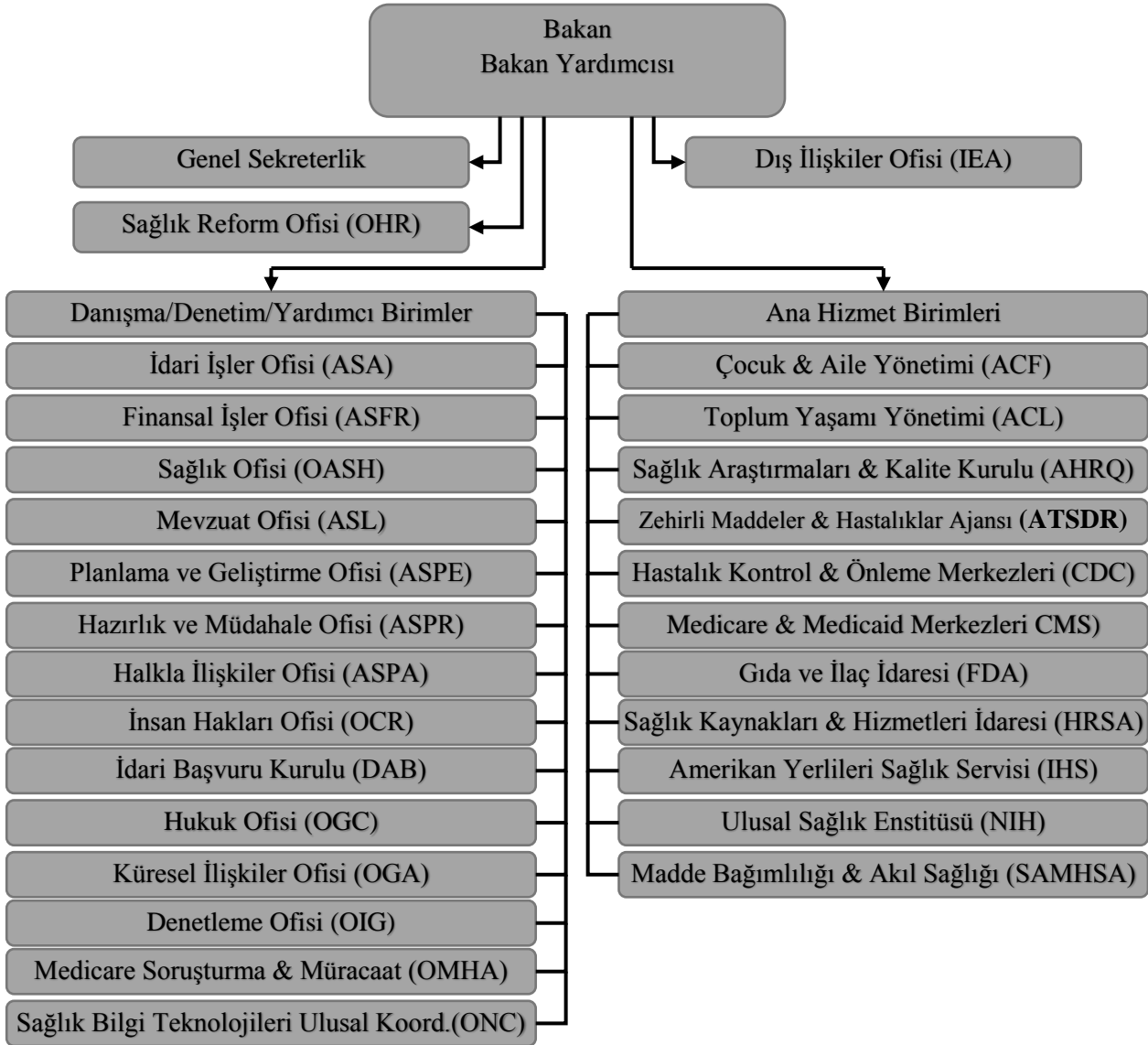
Kaynak: TÜİK, 2015

(*) “Diğer” sağlık harcamaları; özel sigorta şirketleri, hane halklarına hizmet eden kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve diğer işletmelerin yaptığı sağlık harcamalarını kapsar.

2. ABD SAĞLIK SİSTEMİ: YÖNETİM, FİNANSMAN, KAYNAK TEMİNİ VE HİZMET SUNUMU

ABD sağlık sistemi; yaşlılara sunulan hizmetler bakımından ulusal sağlık sigortası modeline, gazi ve gazi çocuklarına sağlanan sağlık hizmeti bakımından Beveridge modeline, çalışanlara sunulan sağlık hizmetleri bakımından Bismark modeline ve %9,1'inin sağlık sigortası olmamasından dolayı da cepten ödeme modeliyle benzerlikler taşımaktadır (Daştan ve Çetinkaya, 2015: 108). Farklı modellerin karması olan ABD sağlık sisteminde sağlık hizmetleri sunumu hem hükümet tarafından (federal, eyalet ve yerel düzey) hem de özel sektör tarafından sunulmaktadır (Gaydos et. al., 2012: 698; Sargutan vd, 2010: 108).

Şekil 8. ABD Sağlık ve İnsan Hizmetleri Bakanlığı



Kaynak: www.hhs.gov/about/agencies/orgchart/index.html.

Hem federal hem de eyalet hükümetlerinin yürütme, yasama ve yargı dalları vardır ve federal hükümetin yürütme yetkisinin altında, Sağlık ve İnsan Hizmetleri Bölümü (Health and Human Services-HHS) ABD sağlık sistemi içinde en büyük idari rolü üstlenmektedir (Rice et. al., 2013: 26). HHS ABD hükümeti vatandaşlarının sağlığını korumakla yükümlüdür. HHS'ye bağlı birimler sağlık ve sosyal bilim araştırmalarını yürütüp, hastalık salgınlarını önlemek, gıda ve ilaç güvenliğini temin etmek ve tüm vatandaşlara sağlık sigortası sağlamak için çalışmaktadırlar. HHS, her dört Amerikalıdan birine sağlık sigortası sağlayan Medicare ve Medicaid'in yanı sıra, Ulusal Sağlık Enstitüsü (NIH), Gıda ve İlaç İdaresi (FDA) ve Hastalık Kontrolü ve Önleme Merkezini (CDC) de denetlemektedir (whitehouse.gov).

HHS'ye bağlı kuruluşlar; Medicaid ve Medicare Hizmet Servisleri, Hastalık Kontrol ve Önleme Merkezleri, Ulusal Sağlık Enstitüsü, Sağlık Kaynakları ve Hizmetleri İdaresi, Sağlık Hizmeti Araştırma ve Kalite Kurulu, Gıda ve İlaç Yönetimi, Medicaid ve Medicare Geliştirme Merkezi, Hasta Merkezli Sonuçlar Araştırma Enstitüsü olarak sıralanabilir (Sargutan vd. 2010: 192-195; Mossialos et. al., 2015: 174-175).

Medicaid düşük gelirli yetişkinler, çocuklar, hamile kadınlar, yaşlı yetişkinler ve engelliler dâhil olmak üzere milyonlarca Amerikalı için sağlık sigortası hizmeti sunmaktadır. Medicaid, eyaletler tarafından federal

gerekliliklere göre yönetilir. Program, devletler ve federal hükümet tarafından ortaklaşa finanse edilmektedir (medicaid.gov). Medicare programı ise yaşlıları ve sakatları sigorta kapsamına almaktadır. Medicare, Hastane Sigorta Fonu Tröstü ve Tamamlayıcı Sağlık Sigortası Tröstü tarafından finanse edilmektedir (medicare.gov).

Hastalık Kontrol ve Önleme Merkezleri (CDC), Amerika'yı sağlık, emniyet ve güvenlik tehditlerine karşı koruma görevini üstlenmektedir. CDC ülkeyi pahalı ve tehlikeli sağlık tehditlerine karşı koruyan sağlık bilgileri sağlar ve bunlar ortaya çıktığında tepki verir (cdc.gov).

Ulusal Sağlık Enstitüsü (NIH), sağlığın iyileştirilmesi ve hayat kurtaran önemli keşifler üreten tıbbi araştırma ajansıdır. Dünya çapında önde gelen, en büyük biyomedikal araştırma merkezidir. NIH yaşam sistemlerinin doğası ve davranışları hakkında temel bilgiler arayan ve bu bilgileri sağlığın geliştirilmesinde, yaşam süresinin uzatılmasında, hastalık ve sakatlıkların azaltılmasında kullanan enstitüdür (nih.gov).

Sağlık Kaynakları ve Hizmetleri İdaresi (HRSA), kaliteli hizmetleri, vasıflı bir sağlık çalışanı ve yenilikçi programlara erişim yoluyla sağlığın iyileştirilmesi ve sağlık eşitliği sağlanması için birincil Federal kurumdur. HRSA programları coğrafi olarak izole edilmiş, ekonomik veya tıbbi açıdan savunmasız olan insanlara sağlık hizmeti sunmaktadır (hrsa.gov).

Sağlık Hizmeti Araştırma ve Kalite Kurulu (AHRQ); sağlık hizmetlerinin daha güvenli, daha kaliteli, daha erişilebilir, eşit ve uygun fiyatlı hale getirilmesi için kanıtlara dayalı araştırmalar yapan, bu araştırmalar sonucunda elde edilen bulguları HHS ve diğer kuruluşların kullanımına sunan kuruldur (ahrq.gov).

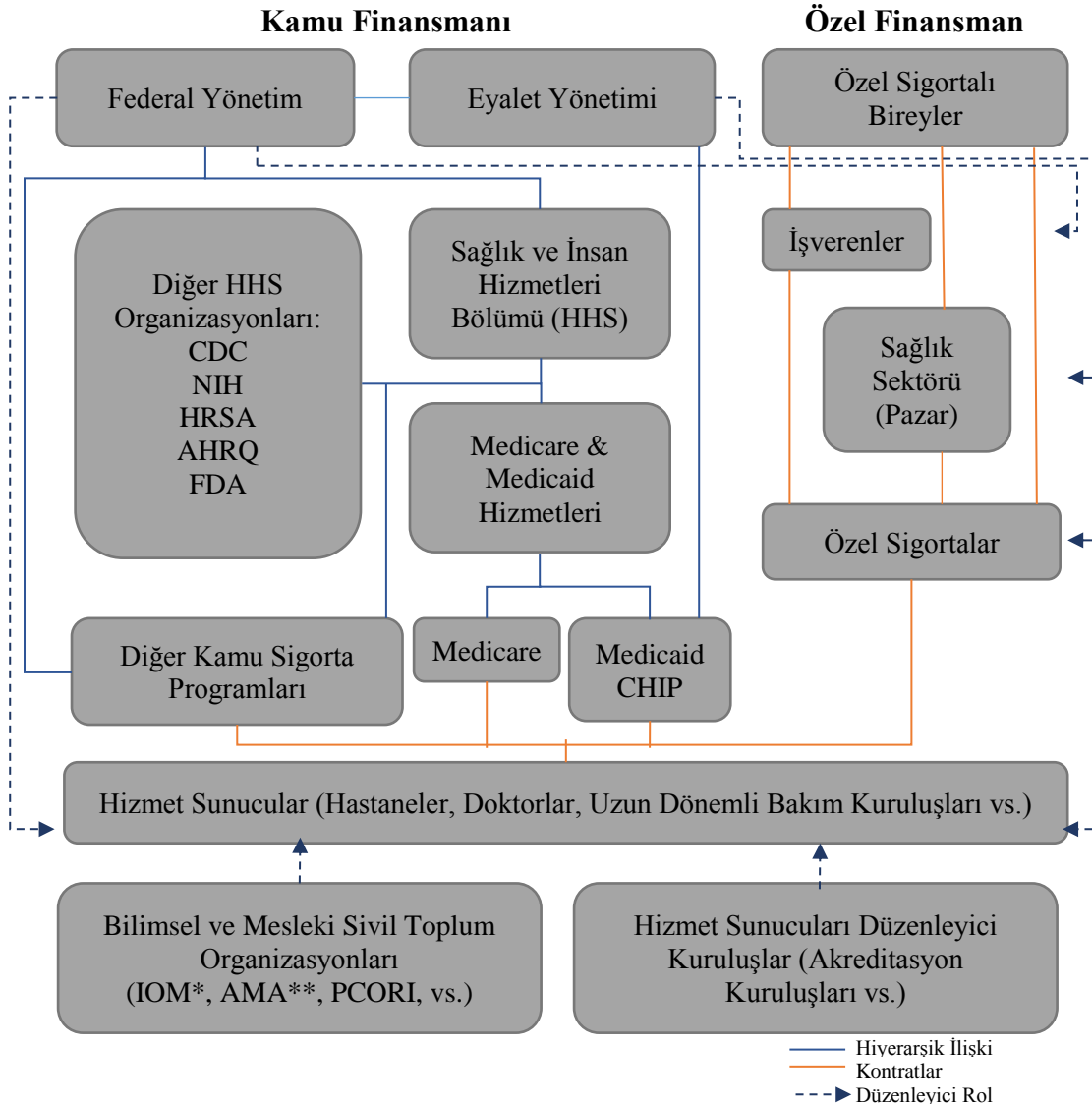
Gıda ve İlaç İdaresi (FDA), insan ve veteriner ilaçları, biyolojik ürünler ve tıbbi cihazların güvenliğini ve etkililiğini sağlayarak ve ülkenin gıda tedarikinin, kozmetik ürünlerinin ve radyasyon yayan ürünlerin güvenliğini sağlayarak halk sağlığını korumakla yükümlüdür (fda.gov).

Medicaid ve Medicare Geliştirme Merkezi; Medicare ve Medicaid programlarında kaliteyi ve hizmet sunumunu geliştirmek için geliştirilen modellerin denemelerini yapmakla yükümlüdür (innovation.cms.gov).

Çocuk Sağlık Sigortası Programı (CHIP) Medicaid ile birlikte eyaletler tarafından yönetilmektedir. CHIP programı Medicaid kapsamına giremeyen ancak düşük gelirli olan ailelerin çocuklarını sigorta kapsamına almak amacıyla geliştirilmiştir. CHIP programının finansmanı ise federal hükümet ve eyaletler tarafından sağlanmakta olup, sigortalılardan gelirlerinin %5'ini geçmeyecek şekilde aileden alınan katkı payları ile sağlanır (Gaydos et. al., 2012: 698).

Bağımsız, kar amacı gütmeyen bir sivil toplum kuruluşu olan Hasta Merkezli Sonuçlar Araştırma Enstitüsü (PCORI)'nin amacı hastalar ve onlara bakım hizmeti verenler için mevcut olan birçok sağlık seçeneği arasından hangisinin belirli koşullar altında en iyi sonuç verebileceğini belirlemektir. Bu amaçla hastalara, hizmet sunuculara, işverenlere, sigorta şirketlerine ve politika yapıcılara bilinçli sağlık kararları verebilmeleri için doneler sunmak için çalışmalar yürütür (pcori.org).

Şekil 9. ABD Sağlık Sistemi

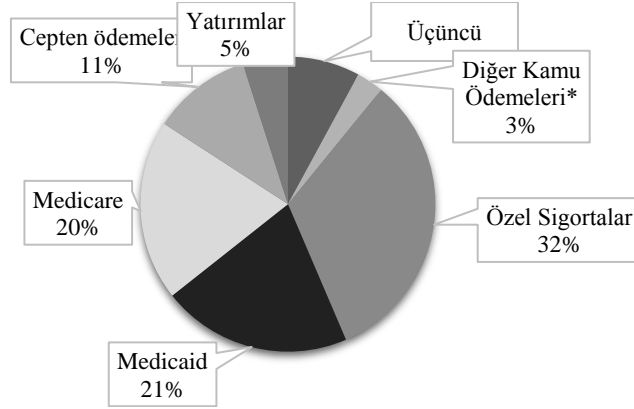


Kaynak: Mossialos et. al. (2015:175).

*IOM (International Organization For Migration- Ülkenin Sağlıkını Geliştirmek için hükümete dışında kar amacı gütmeyen, politika oluşturuculara ve özel sektöre danışman rolü oynayan bir kuruluştur.)

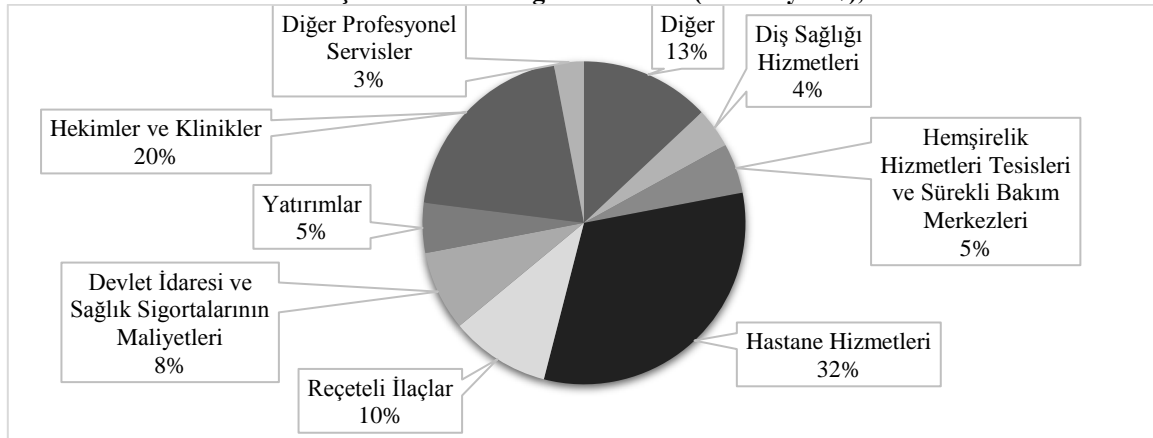
**AMA (American Medical Association- Sağlık politikalarına ilişkin öneri ve lobi faaliyetleri yürüten kuruluştur.)

ABD 2015 yılında gayri safi yurt içi hasılanın %16,9'unu sağlığa harcamıştır. Sağlık hizmetleri gelirleri özel ve kamusal kaynaklardan sağlanmaktadır. Şekil 10'da ABD sağlık hizmetleri gelirlerinin nerelerden geldiği görülmektedir. Şekilde görüldüğü üzere ABD sağlık hizmetleri gelirlerinin büyük kısmını özel sigortalardan elde edilen gelirler oluşturmaktadır (1.056.000.000 \$). Özel sigortaları Medicare (640.000.000 \$) ve Medicaid (672.000.000 \$) programları takip ederken cepten yapılan sağlık harcamalarının (352.000.000 \$) oranı da oldukça yüksektir. Bunların dışında üçüncü taraf ödeyiciler (256.000.000 \$), yatırımlar (160.000.000 \$) ve diğer kamu ödemeleri (96.000.000 \$) bulunmaktadır.

Şekil 10. ABD Sağlık Gelirleri (3.2 Trilyon \$), 2015

Kaynak: Centers for Medicare & Medicaid Services (cms.gov.)

Şekil 11’de ise elde edilen gelirlerin nereler harcandığına ilişkin veriler bulunmaktadır. Buna göre ABD’de ettiği 3.2 trilyon dolarlık gelirin 1.024 trilyon dolarını hastane hizmetlerine 640 milyar dolarını hekimlere ve kliniklere, 160 milyar dolarını hemşirelik hizmeti merkezleri ve sürekli bakım merkezlerine, 416 milyar dolarını medikal tüketim malzemeleri, diğer sağlık merkezleri ve personel bakımı, evde bakım hizmetleri, kamu sağlık aktiviteleri gibi hizmetlere, 320 milyar dolarını reçeteli ilaçlara, yönetim ve sigorta maliyetlerin 256 milyar dolarını, 160 milyar dolarını hemşirelik hizmetleri ve sürekli bakım merkezlerine ve yine 160 milyar dolarını sağlık yatırımlarına, 128 milyar dolarını dış sağlığı hizmetlerine ve 96 milyar dolarını diğer profesyonel servislere harcamaktadır.

Şekil 11. ABD Sağlık Giderleri (3.2 Trilyon \$), 2015

Kaynak: Centers for Medicare & Medicaid Services (cms.gov.)

Geçmişten günümüze ABD sağlık reformlarına ana başlıklar halinde değinecek olursak:

- 1965 yılında sağlık hizmetlerine herkesin ulaşabilmesi için Medicaid ve Medicare programları oluşturulmuştur (hhs.gov (A)).
- 1979 yılında HHS kurulmuş ve merkezde proje yürüten uygulamaları ise alt birimlere bırakan bir yapı şeklini almıştır (Sargutan vd., 2010:192).
- 1983 yılında Medicare programında önemli değişiklikler yapılmıştır, hastaneler için geri ödeme sistemi olarak DRG onaylanmıştır (Scott, 1984: 330).

-1997 Dengelenmiş Bütçe Yasası ile Medicare programına eklemeler yapılmış ayrıca ABD Çocuk Sağlık Sigortası Hükümet Programı devreye sokulmuştur (wikipedia.org).

-1999 yılında imzalanan The Ticket to Work and Work Incentives Improvement (Çalışma Yaşamına Giriş ve Çalışma Teşvikinin Geliştirilmesi) yasası ile milyonlarca engelli ABD vatandaşı, Medicaid ve Medicare kapsamından çıkartılma korkusu olmaksızın iş gücüne katılma hakkı kazanmıştır. Yasa aynı zamanda, engelli insanlar için istihdam hizmetleri sistemini modernize etmeyi amaçlamıştır (hhs.gov (A)).

-2001 yılında Sağlık Bakımı Finansmanı İdaresinin yerine, Medicare ve Medicaid Merkezi kurulmuştur (hhs.gov (A)).

ABD sağlık sisteminin en önemli sağlık reformu olarak kabul edilen Affordable Care Act (ACA) 2010 senesinde yasalasmıştır. ACA ile sağlık sigortaları hakkında önemli düzenlemeler yapılmıştır. ACA bütün vatandaşların zorunlu sağlık sigortası kapsamına girmesi, Medicaid programının eyaletlerde genişletilmesi ve düşük gelirli bireylerin sigortalanması amaçlamaktadır (Rice et. al., 2013: 301). Ayrıca sağlık sigortacılığında rekabetin önü açılmıştır (ACA, 2010: 69). ACA ile sağlık sigortalarını kısıtlayıcı bir takım düzenlemelerde yapılmış, sigortaların bir takım yanlışlar veya uygulama hataları nedeniyle sigortalıyı sigorta kapsamı dışı bırakmasının önünü kapatılmıştır. Ayrıca Medicare kapsamındaki bireylerin temel önleyici hizmetleri ücretsiz alabilmesi sağlanmıştır (hhs.gov (B)).

2015 yılında hekimlere hasta muayene ve girişimsel işlem sayılarına göre değil, ürettikleri kaliteye göre ödeme yapılmasını sağlayacak bir ödeme sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Böylelikle daha yüksek kalitede hizmet veren doktorların daha düşük kalitede hizmet veren doktorlardan daha fazla ödeme alabilmelerine imkan sağlanmıştır (hhs.gov (B)).

2017 senesinde ise ABD Başkanının değişmesinin akabinde vatandaşlara çok fazla mali yük yüklediği gerekçesi ile ACA yasa tasarısının geri çekilmesi gündeme gelmiştir. Ancak mevcut durum ve ACA'nın ABD sağlık sistemine entegre olması nedeniyle bu iptal girişimi geri alınmıştır. Trump, mevcut sistem içerisinde ACA'nın kendi kendine işlemez hale gelmesini beklemenin en doğru şey olduğunu ifade etmiştir (www.nytimes.com).

3. TÜRKİYE VE ABD SAĞLIK SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRMASI

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye ve ABD sağlık sistemlerine değinildikten sonra iki ülkenin sağlık göstergelerinin karşılaştırılması yapılacaktır. Söz konusu iki ülke sağlık göstergeleri, sağlık harcamaları, finansman, sağlık insan gücü, sahip olunan teknoloji, sağlık hizmetlerine erişim ve kullanım gibi kriterler bakımından karşılaştırılacaktır.

Öncelikle iki ülkeyi OECD verilerine göre nüfus bakımında karşılaştıracak olursak, Türkiye 2000 yılında 67 milyon 803 bin nüfusa sahipken, ABD 282 milyon 162 bin nüfusa sahipti. Türkiye 2015 yılında %18'lik bir artışla 78 milyon 741 bin nüfusa ulaşırken ABD % 14'lük bir artışla 321 milyon 191 bin nüfusa ulaşmıştır. Türkiye nüfusunun 2000 yılında 3 milyon 580 bini 65 yaş ve üzeri nüfusu oluştururken ABD'de bu rakam 35 milyon 60 bindir. 2015 yılına gelindiğinde ise Türkiye yaşlı nüfus sayısı 6 milyon 193 bin olurken, ABD yaşlı nüfus sayısı 47 milyon 819 bine ulaşmıştır. Ülkelerin nüfuslarına ilişkin bilgilerden sonra, kişi başına düşen hemşire ve doktor sayılarına bakılacak olursa, OECD verilerine göre ABD'de 2000 yılında 407 kişiye bir doktor düşerken bu sayı Türkiye'de 795 kişiye bir doktor düşmekteydi. 2013 yılında bu sayı Türkiye için 506 kişiye bir doktor olurken, ABD için 370 kişiye bir doktor şeklinde gelişmiştir. Her iki ülke içinde hekim başına düşen hasta sayısı azalma göstermiş olmasına rağmen Türkiye'de %26 azalma gösterirken ABD'de %9 oranında bir azalma görülmektedir. Bu da Türkiye'nin hekim sayısındaki artışın ABD'ye oranla daha etkili olduğunu göstermektedir. Hemşire sayısı ise Türkiye'de 2000 yılından 2014 yılına 72.882 artarken ABD'de 673.640 artmıştır (Tablo 1).

Tablo 1. Sağlık Personeli Sayıları

Ülke	Toplam Sağlık Personeli		1000 Kişi Başına		Toplam Hekim Sayısı		1000 Kişi Başına		Toplam Hemşire Sayısı		1000 Kişi Başına	
	Türkiye	ABD	Türkiye	ABD	Türkiye	ABD	Türkiye	ABD	Türkiye	ABD	Türkiye	ABD
2000	479.000	14.933.000	7,28	52,92	85.242	692.368	1,3	2,45	69.550	2.869.140	1,06	10,17
2001	462.000	15.313.000	7,09	53,74	89.804	713.375	1,38	2,5	72.607	2.901.780	1,11	10,18
2002	506.000	15.900.000	7,67	55,28	91.949	719.431	1,39	2,5	72.393	2.931.820	1,1	10,19
2003	522.000	16.434.000	7,82	56,65	94.466	736.211	1,41	2,54	74.483	2.929.020	1,12	10,1
2004	456.000	16.661.000	6,75	56,9	97.110	744.143	1,44	2,54	75.753	3.014.710	1,12	10,3
2005	511.000	16.910.000	7,47	57,22	100.853	762.438	1,47	2,58	78.182	3.078.090	1,14	10,42
2006	569.000	17.416.000	8,21	58,37	104.475	766.836	1,51	2,57	82.626	3.137.530	1,19	10,52
2007	560.000	17.834.000	7,98	59,2	108.402	776.554	1,55	2,58	94.661	3.187.580	1,35	10,58
2008	594.000	18.233.000	8,36	59,96	113.151	784.199	1,59	2,58	99.910	3.273.260	1,41	10,76
2009	591.000	18.632.000	8,2	60,74	118.641	792.805	1,65	2,58	105.176	3.312.440	1,46	10,8
2010	590.000	18.907.000	8,07	61,12	123.447	794.862	1,69	2,57	114.772	3.385.310	1,57	10,94
2011	693.000	18.902.000	9,34	60,64	126.029	809.492	1,7	2,6	124.982	3.453.710	1,68	11,08
2012	808.000	19.405.000	10,75	61,78	129.772	826.001	1,73	2,63	134.906	3.498.450	1,79	11,14
2013	858.000	19.562.000	11,27	61,81	133.775	854.698	1,76	2,7	139.544	3.521.350	1,83	11,13
2014	972.000	19.577.000	12,59	61,4	135.616	---	1,76	---	142.432	3.558.920	1,85	11,16

Kaynak: OECD Stats

Hastane ve hastane yatağı sayılarına ilişkin OECD verileri incelendiğinde Türkiye’de 2006 yılında toplam hastane sayısı 1.161 iken bu hastanelerin 820’si kamu, 341’i özel hastaneydi. ABD’de ise 2006 yılında 5.747 hastane bulunurken bunların 1.594’ü kamu, 3.067’si kar amacı gütmeyen özel hastane ve 1.086’sı ise kar amacı güden hastaneydi. 2013 yılında ise Türkiye’de hastane sayısı 1.517 olurken bunların 951’ini kamu 566’sını özel hastaneler oluşturmuştur. Türkiye’de 2006-2013 yılları arası hastane sayısı %30 artmıştır. ABD’de ise hastane sayısı 2013’te 5.686 olurken bunların 951’i kamu, 3.024’ü kar amacı gütmeyen özel hastaneler ve 1.221’i kar amacı güden hastanelerden oluşmaktaydı. ABD hastane sayısı bu yıllar arasında %1’lik bir azalma göstermiştir. Hastane yatağı sayıları içinse 2000 yılından 2013 yılına Türkiye’deki yatak sayısı 202031 olarak %33 artış gösterirken ABD yatak sayısı %7 azalma göstermiştir (Tablo 2).

Genel olarak Türkiye ve ABD için nüfus ve yaşlı nüfus sayısında artış görülmesine rağmen ABD’de hastane ve yatak sayısında azalma görülmüş, Türkiye’de ise tam tersi ciddi artışlar görülmüştür. Yaşlanan nüfusun sağlık hizmeti ihtiyacının artacağı göz önüne alındığında ABD sağlık sisteminin bir takım problemler ile karşılaşması bu veriler ışığında muhtemel olarak görülmektedir. Bu noktada Türkiye’nin Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın etkili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Tablo 2. Hastane Yatak Sayıları

Ülke	Toplam Yatak Sayısı		1000 Kişi Başına		Kamu Hastaneleri		1000 Kişi Başına		Kar Amacı Gütmeyen Özel Hastane		1000 Kişi Başına		Özel Hastaneler		1000 Kişi Başına	
	Türkiye	ABD	Türkiye	ABD	Türkiye	ABD	Türkiye	ABD	Türkiye	ABD	Türkiye	ABD	Türkiye	ABD	Türkiye	ABD
2000	134.950	983.628	2,05	3,49	122.208	258.447	1,86	0,92	0	596.091	0	2,11	12.742	129.090	0,19	0,46
2001	140.710	987.440	2,16	3,47	128.087	260.890	1,97	0,92	0	598.382	0	2,1	12.623	128.168	0,19	0,45
2002	148.571	975.962	2,25	3,39	135.358	254.644	2,05	0,89	0	594.719	0	2,07	13.213	126.599	0,2	0,44
2003	149.565	965.256	2,24	3,33	135.749	248.539	2,03	0,86	0	589.427	0	2,03	13.816	127.290	0,21	0,44
2004	150.807	955.885	2,23	3,26	137.164	244.250	2,03	0,83	0	581.688	0	1,99	13.643	129.947	0,2	0,44
2005	155.072	946.997	2,27	3,2	140.115	241.441	2,05	0,82	0	574.838	0	1,95	14.957	130.718	0,22	0,44
2006	158.442	947.412	2,29	3,18	142.259	241.343	2,05	0,81	0	573.054	0	1,92	16.183	133.015	0,23	0,45
2007	162.100	945.199	2,31	3,14	143.125	243.956	2,04	0,81	0	567.957	0	1,89	18.975	133.286	0,27	0,44
2008	167.283	951.045	2,35	3,13	144.803	241.816	2,04	0,8	0	570.303	0	1,88	22.480	138.926	0,32	0,46
2009	172.738	944.277	2,4	3,08	146.018	234.991	2,03	0,77	0	569.941	0	1,86	26.720	139.345	0,37	0,45
2010	184.339	941.995	2,52	3,05	153.856	231.177	2,1	0,75	0	568.610	0	1,84	30.483	142.208	0,42	0,46
2011	188.047	924.333	2,53	2,97	153.449	217.751	2,07	0,7	0	560.899	0	1,8	34.598	145.683	0,47	0,47
2012	200.072	920.829	2,66	2,93	161.358	212.308	2,15	0,68	0	556.851	0	1,77	38.714	151.670	0,51	0,48
2013	202.031	914.513	2,65	2,89	160.894	207.914	2,11	0,66	0	555.631	0	1,76	41.137	150.968	0,54	0,48
2014	206.836	---	2,68	---	163.069	---	2,11	---	0	---	0	---	43.767	---	0,57	---

Kaynak: OECD Stats

Tablo 3’de Türkiye ve ABD’de sağlık sigortasına sahip nüfusun oranları görülmektedir. Bu oranlara göre Türkiye’nin 2002-2014 yılları arasında sağlık sigortası kapsamının genişlediği açıkça görülmektedir. ABD’de ise sadece %3,7’lik bir kapsama artışı görülmektedir. Özellikle Medicaid, Medicare ve CHIP gibi çok kapsamlı koruma programlarının varlığına rağmen ABD sigorta kapsamı daha dar kalmıştır. Türkiye’de 2002 yılında sigortalı nüfusun neredeyse tamamı kamu sigortası koruması altındayken ABD’de bu oran %24,1’dir. Özel sağlık sigortası kapsamında olan nüfusun oranı ise %68,6’dır.

Tablo 3. Sağlık Sigortasına Sahip Nüfusun Oranı (%)

Ülke	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Türkiye	69,8	71,6	83,8	86,6	90,3	93,2	93,2	94,0	96,2	97,6	98,2	98,0	98,4
Kamu	69,8	71,6	83,8	86,6	90,3	93,2	93,2	94,0	96,2	97,6	98,2	98,0	98,4
Özel	1,0	1,0	1,2	1,4	1,8	2,5	3,1	2,5	2,8	4,6	5,5	5,6	5,8
ABD	84,8	85,4	85,5	85,4	84,9	85,3	85,2	81,3	84	84,9	85,3	85,5	88,5
Kamu	24,1	25,2	25,4	26,2	27,4	27,4	28,5	26,4	30,8	31,8	32,6	33,0	34,5
Özel	68,6	68,2	67,7	67,1	65,2	65,5	64,4	62,3	60,6	60,6	60,3	60,1	61,6

Kaynak: OECD Stats

Tablo 4’de Türkiye ve ABD’nin sağlık harcamalarının GSYİH’ya oranları görülmektedir. Bu oranlara bakıldığında ABD’nin GSYİH’dan sağlık harcamalarına ayırdığı miktarın Türkiye’nin çok üzerinde olduğu görülmektedir. 2000 yılından 2015 yılına Türkiye’nin GSYİH’dan sağlık harcamalarına ayırdığı oran sadece %0,5’lik bir artış gösterirken ABD için bu artış %4,4 olmuştur.

Tablo 4. Toplam Sağlık Harcamalarının GSYİH'ye Oranı (%)

Ülke	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Türkiye	4,7	5,0	5,2	5,2	5,1	5,1	5,4	5,5	5,5	5,8	5,3	5,0	5,0	5,1	5,1	5,2
Kamu	2,9	3,4	3,7	3,7	3,7	3,5	3,7	3,8	4,0	4,7	4,2	4,0	3,9	4,0	3,9	4,0
Özel	1,8	1,6	1,5	1,5	1,4	1,6	1,7	1,7	1,5	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2
ABD	12,5	13,2	14,0	14,5	14,5	14,5	14,7	14,9	15,3	16,4	16,4	16,4	16,4	16,4	16,6	16,9
Kamu	5,5	5,9	6,3	6,5	6,5	6,6	6,8	6,9	7,2	7,9	7,9	7,9	7,9	8,0	8,2	8,4
Özel	7,0	7,3	7,7	8,0	8,0	7,9	7,9	8,0	8,1	8,5	8,5	8,5	8,5	8,4	8,4	8,5

Kaynak: OECD Stats

OECD verileri kapsamında Türkiye ve ABD sağlık hizmetleri kullanımının incelemesi Tablo 5'te görülmektedir. Buna göre Türkiye'de bir birey 2000 yılında ortalama 2,8 kere muayene olurken, ABD'de bu sayı 3,7'dir. 2000 yılından 2010 yılına kadar bu sayı Türkiye için giderek artış göstermiş ve yılda 7,3'e ulaşmışken ABD'de bu sayı 4 bandına yükselmiştir. Türkiye'de düzenli olarak artan muayene sayısı ABD'de dalgalanma göstermektedir. Bu noktada akla iki soru gelebilir. Birincisi acaba Türkiye Sağlık Reformları gereksiz kullanımı mı teşvik etti? İkinci soru ise ABD sağlık reformlarının temelinde olan hizmete erişimin artırılması isteği tersine mi döndü? Bu iki sorunun cevaplanması Türk ve ABD sağlık sistemleri için son derece önemlidir.

Bir diğer sağlık hizmetleri kullanımı verisi olan bağışıklamada ise Türkiye ABD'nin gerisinde kalmaktadır. Buna göre Türkiye'de çocukların %85'i 2000 yılında Difteri, Tetanos, Boğmaca gibi hastalıklara karşı aşılanmışken ABD'de bu oran %94'tür. Yine aynı yıl Türkiye'de çocukların %87'si kızamığa, %71'i ise Hepatit B'ye karşı aşılanmışken ABD'de bu oranlar sırasıyla %91 ve %90'dır. Ancak yapılan reformlar neticesinde Türkiye 2014 yılında aşılanmış çocuk oranında ABD'yi yakalamış; Difteri, Tetanos, Boğmaca aşılmasında ABD'nin oranı %94 iken Türkiye'nin %96, Kızamık aşısında ABD %91 iken Türkiye %94 ve Hepatit B aşısında ABD %90 iken Türkiye %96 oranına ulaşmıştır. Bu da sağlıklı nesiller yetiştirmek adına Türkiye'nin reformlarının daha başarılı olduğu sonucunu doğurmaktadır.

Hastane yatış süresinde ise ABD 2000-2010 yılları arasında 4,9 ile 4,8 gün arasında bir ortalama sabit kalırken Türkiye'de gittikçe kısalan bir hastane yatış oranı göze çarpmaktadır. Buna göre Türkiye'de hastane yatış süresinde 2000 yılında 6 gün olan ortalama süreyi 2010 yılına gelindiğinde 4,1 güne kadar düşürmüştür. Bu da az önce sorulan "Türkiye gereksiz kullanımı mı teşvik ediyor?" sorusunun sadece ayaktan hastalar için soru işareti olarak kaldığını, yatarak tedavi gören hastalar için durumun daha iyi olduğunu göstermektedir.

Tablo 5. Sağlık Hizmetlerinin Kullanımına İlişkin Veriler

	Ülke	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kişi Başına Muayene Sayısı	Türkiye	2,8	3	3,2	3,4	3,8	4,7	5,3	6,1	6,7	7,3	7,3	8,2	8,2	8,2	8,3
	ABD	3,7	4,1	4,1	3,9	3,8	4	3,8	4	3,9	4,1	4	---	---	---	---
Bağışıklama (%) (Difteri, Boğmaca, Tetanos)	Türkiye	85	88	78	68	85	90	90	96	96	96	97	97	97	98	96
	ABD	94	94	94	96	96	96	96	95	96	95	95	95	96	94	94
Bağışıklama (%) (Kızamık)	Türkiye	87	91	83	75	81	91	98	96	97	97	97	98	96	98	94
	ABD	91	91	91	93	93	92	92	92	92	90	92	92	92	91	91
Bağışıklama (%) (Hepatit B)	Türkiye	71	77	72	68	77	85	82	96	92	94	96	96	97	97	96
	ABD	90	89	88	92	92	93	93	94	94	92	92	92	91	90	90
Hastane Yatış Süresi (Gün)	Türkiye	6	5,6	5,8	5,9	5,9	---	---	5	4,3	4,3	4,1	3,9	4	3,9	4
	ABD	4,9	4,9	4,9	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,9	4,9	4,8	---	---	---

Kaynak: OECD Stats

Tablo 6’da Türkiye ve ABD’nin sahip oldukları sağlık teknolojilerine ilişkin veriler yer almaktadır. Veriler incelendiğinde Türkiye’nin yaklaşık 4 katı daha fazla nüfusa ve 4 katı daha fazla hastaneye sahip olan ABD’nin sahip olduğu Tomografi, MR, PET, Gama Kamerası, Anjiyografi Ünitesi, Mamografi ve Radyo Terapi Ünitesi sayıları Türkiye’nin sahip olduğundan 10 katından daha fazladır.

Tablo 6. Sağlık Teknolojisi

	Ülke	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tomografi	Türkiye	838	904	974	1017	1058	1071	---
	ABD	---	---	12740	13775	13745	13065	13150
MR	Türkiye	625	678	709	720	751	757	---
	ABD	---	9750	---	10815	11220	12135	12515
PET	Türkiye	42	40	47	71	85	101	---
	ABD	---	---	1450	1570	---	1635	1645
Gama Kamerası	Türkiye	163	171	172	218	252	260	---
	ABD	---	---	15900	---	14825	---	---
Anjiyografi Ünitesi	Türkiye	256	264	320	344	354	363	---
	ABD	3180	---	---	---	---	---	---
Mamografi	Türkiye	668	638	727	936	905	903	---
	ABD	12813	12445	12299	12474	13010	13795	---
Radyo Terapi Ünitesi	Türkiye	134	131	150	180	192	196	---
	ABD	---	3495	3880	3915	---	---	---

Kaynak: OECD Stats

Tablo 7’de ise Türkiye ve ABD’ye ait farklı gruplar için doğumda beklenen yaşam süresi ve ölüm oranları verilmiştir. Buna göre Türkiye için 2000 yılında beklenen ortalama yaşam süresi 71,1 yıl iken 2014 yılında 78’e yıla yükselmiştir. ABD için ise 2000 yılında 76,7 yıl doğumda beklenen ortalama yaşam süresi 2014 yılında 78,8’e yükselmiştir. Bu göstergeler Türkiye’nin geçen süre zarfında sağlık alanında daha başarılı hamleler yaptığını ortaya koymaktadır.

Ölüm oranlarında ise Türkiye’nin durumu ABD’ye göre daha kötüdür. Türkiye’de toplam ölüm oranı 2009 yılında 100.000’de 835,7 iken 2013 yılında 898,4 olmuştur. Aynı yıllarda ABD’de bu oran 100.000’de 838,8’den 826,2’ye düşmüştür. 2000’li yılların başlarında doğumda, neonatal ve perinatal bebek ölüm oranları Türkiye’de oldukça yüksek iken 2013-2014 yıllarına doğru bu oranlarda çok ciddi düşüşler görülmektedir. ABD’de ise bu oranlar 2000’li yılların başında zaten düşük iken 2013-2014 yıllarına doğru daha da düşüş göstermiştir ve bu oranlarda ABD Türkiye’ye göre daha iyi bir görünüme sahiptir. Anne ölüm oranlarında ise 2003 yılında sonra çok ciddi bir düşüş gözlenirken ABD’de ise tam tersine bir yükseliş gözlemlenmektedir. Bebek ölümlerindeki azalmalara karşılık anne ölümlerindeki artışlar ABD adına en dikkat çekici istatistiklerden birisidir.

Tablo 7. Doğumda Beklenen Yaşam Süreleri ve Mortalite Oranları

Yıllar	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Doğumda Beklenen Yaşam Süresi (Kadın)															
Türkiye	73,1	73,5	73,9	74,4	74,8	75,2	75,6	75,9	76,2	76,5	76,8	77,1	77,2	80,7	80,7
ABD	79,3	79,4	79,5	79,6	79,9	79,9	80,2	80,4	80,6	80,9	81	81,1	81,2	81,2	81,2
Doğumda Beklenen Yaşam Süresi (Erkek)															
Türkiye	69,0	69,4	69,8	70,2	70,6	71,0	71,2	71,4	71,5	71,7	71,8	72,0	72,0	75,3	75,3
ABD	74,1	74,2	74,3	74,5	74,9	74,9	75,1	75,4	75,6	76	76,2	76,3	76,4	76,4	76,4
Ortalama Beklenen Yaşam Süresi															
Türkiye	71,1	71,5	71,9	72,3	72,7	73,1	73,4	73,7	73,9	74,1	74,3	74,6	74,6	78,0	78,0
ABD	76,7	76,8	76,9	77,1	77,4	77,4	77,7	77,9	78,1	78,5	78,6	78,7	78,8	78,8	78,8
Kadın Ölüm Oranı (100.000)															
Türkiye	---	---	---	---	---	---	---	---	---	686,9	690,4	695,5	686,1	730,9	---
ABD	836,5	824,2	815,4	805,2	773,5	771,4	748,9	736,2	735,1	707,6	704,4	703,9	696,3	696,7	---
Erkek Ölüm Oranı (100.000)															
Türkiye	---	---	---	---	---	---	---	---	---	1030,9	1015	1048,2	1031,9	1116,4	---
ABD	1210,4	1179,1	1159,9	1137,6	1092,7	1087,1	1057	1049,9	1036,1	1006	1002,9	993,8	984,6	988,7	---
Toplam Ölüm Oranı (100.000)															
Türkiye	---	---	---	---	---	---	---	---	---	835,7	832,9	848,6	837,2	898,4	---
ABD	994,6	976,1	964,4	950	912,8	910,3	884,8	872,9	868	838,8	835,3	832	824,1	826,2	---
Bebek Ölüm Oranı (1000 Canlı Doğumda)															
Türkiye	28,4	28,6	29,6	29,1	27,4	25,8	24,5	16,5	15,7	13,7	12	11,7	11,6	10,8	11,1
ABD	6,9	6,8	7,0	6,8	6,8	6,9	6,7	6,8	6,6	6,4	6,1	6,1	6,0	6,0	---
Neonatal Ölüm Oranı (1000 Canlı Doğumda)															
Türkiye	---	---	---	---	---	---	---	---	---	8,9	7,6	7,3	7,6	6,9	7,3
ABD	4,6	4,5	4,7	4,6	4,5	4,5	4,5	4,4	4,3	4,2	4,1	4,1	4,1	4,0	---
Perinatal Ölüm Oranı (1000 Doğumda)															
Türkiye	---	---	---	24	---	---	---	---	19,0	13,0	12,8	12,6	8,3	8,2	8,1
ABD	7,0	6,9	6,9	6,8	6,7	6,6	---	6,4	6,5	6,2	---	6,3	6,2	6,2	---
Anne Ölüm Oranı (100.000 Canlı Doğumda)															
Türkiye	---	---	64,0	61,0	50,2	39,3	28,5	21,2	19,4	18,4	16,4	15,5	15,4	15,9	15,2
ABD	9,8	9,9	8,9	12,1	13,1	15,1	13,3	12,7	---	---	---	---	---	---	---

Kaynak: OECD Stats

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Küreselleşmenin etkisiyle birlikte her alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da ülkeler arasında kamu politikası transferi konusu, karşılaştırmalı kamu yönetimi yaklaşımının bir bölümünü oluşturmakla birlikte (Kutlu, 2003: 83-84); gerek gelişmiş ülkelerin az gelişmiş ülkelerin kamu yönetimleri hakkında bilgi edinme amaçları, gerekse az gelişmiş ülkelerin Batılı ülkelerin teknolojileri yanında yönetsel sistemlerini kendilerine adapte etme girişimleri karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarını önemli hale getirmiştir. Bu noktada, kamu yönetiminin karşılaştırmalı yönü sadece gelişmiş ülkelerin kullandığı bir alan olmaktan ziyade, küresel alanda işlev gördüğü ve aynı zamanda kamu yönetimi disiplinine katkıları göz ardı edilememelidir.

Bu çalışmada yürütme organının merkezilik derecesi, yürütme organının yapısı ve idari örgütlenme yapısı açısından karşılaştırmalı siyaset ve yönetim perspektifinde Türkiye ve ABD sağlık sistemleri karşılaştırılmıştır. İki ülkenin sağlık sistemlerinin karşılaştırılmasında belli başlı sağlık göstergelerinden genel nüfus ve 65 yaş üzeri nüfus, hekim ve hemşire sayısı, hastane ve hasta yatağı sayısı, sağlık sigortası kapsamı, sağlık harcamalarının GSYİH'ya oranı, kişi başına düşen muayene sayısı, hastane yatış günü sayısı, bağışıklama oranları, sağlık teknolojileri, ortalama yaşam süresi, anne ve bebek ölüm oranları kullanılmıştır.

Sağlık hizmetlerinde yaşanan paradigma dönüşümünün sonucu olarak hastalık yapıları ve tedavi şekilleri değişmektedir. Akut, yaşamı tehdit eden, bulaşıcı hastalıklar 21 yüzyılda yerini kanser, diyabet ve tansiyon gibi kronik hastalıklara bırakmakta ve bunun sonucunda toplumun demografik yapısında önemli değişiklikler ortaya çıkmaktadır (Balcı ve Kırılmaz, 2007: 144). 2000 yılında Türkiye nüfusunun % 5,28’ni oluşturan 65 yaş ve üzeri nüfus, 2015 yılına gelindiğinde % 7,87’ye yükselmiştir. Benzer şekilde 2000 yılında ABD nüfusunun % 12,43’ünü oluşturan 65 yaş ve üzeri nüfus, 2015 yılına gelindiğinde % 14,89’a çıkmıştır. 2000-2015 arasında 65 yaş ve üzeri nüfusun oranındaki artış her iki ülkede de yaklaşık aynı olmakla birlikte, ABD’de bu oran Türkiye’nin iki katıdır. Kuşkusuz bu durum sağlık hizmetleri sunumunu ve finansmanını doğrudan etkilemektedir.

Sağlık sisteminin önemli parçalarından birisi de insan kaynaklarıdır. Ülkelerin sağlık sistemlerinin karşılaştırılmasında ve performanslarının değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulacak ölçütler arasında kişi başına düşen hekim ve hemşire sayısı yer almaktadır. 2000 yılında Türkiye’de 795 kişiye bir hekim düşerken, 2013 yılına gelindiğinde bu sayı 506’ya düşmüştür. ABD’de ise bu gösterge sırasıyla 407 kişiye bir hekimden, 370 kişiye bir hekime gerilemiştir. Benzer şekilde 2000 yılında Türkiye’de 975 kişiye bir hemşire düşerken, 2013 yılında bu sayı 550’ye inmiştir. ABD’de ise bu gösterge sırasıyla 98 kişiye bir hemşireden, 90 kişiye bir hemşireye düşmüştür. Her ne kadar kişi başına düşen hekim ve hemşire sayısı bakımında önemli bir ilerleme kaydetse de, ABD ile karşılaştırıldığında özellikle hemşire sayısı açısından ciddi bir uçurumun bulunduğu görülmektedir.

Sağlık sistemlerinin performansının değerlendirilmesinde kullanılan diğer bir ölçüt de hasta yatağı sayısıdır. 2000 yılında Türkiye’de 502 kişiye bir hasta yatağı düşerken, 2013 yılına gelindiğinde bu sayı 379’a gerilemiştir. ABD’de ise tam tersine 2000 yılında 287 kişiye bir hasta yatağı düşerken, 2013 yılına gelindiğinde 346 kişiye bir hasta yatağı düştüğü görülmektedir. Her iki ülkede de söz konusu dönemlerde nüfus artış hızının yaklaşık %12 olduğu göz önünde bulundurulduğunda, toplam nüfus ve yaşlı nüfus sayısındaki artışa rağmen ABD’nin hastane ve hasta yatağının oransal olarak azaldığı, buna karşılık Türkiye’de ise tam tersine rakamsal ve oransal olarak ciddi bir artışın olduğu dikkat çekmektedir.

Kamu, özel ve kar amacı gütmeyen özel hastaneler (non-profit private hospital) arasında hasta yatağı sayısının dağılımı incelendiğinde, sağlık sisteminin farklılıklarından dolayı 2000 yılında ABD’de toplam hasta yatağının %60,6’sının kar amacı gütmeyen özel hastanelere ait olduğu, kamuya ait hasta yatağının %26,3 ve özel sektöre ait hasta yatağının ise %13,1 olduğu görülmektedir. 2013 yılına gelindiğinde bu oranlar sırasıyla %60,8, %22,7 ve %16,5 olarak hesaplanmıştır. Bu oranlara göre ABD’de söz konusu dönemde kamuya ait hasta yatağı sayısının yaklaşık %3,5 oranında azaldığı ve özel sektöre ait hasta yatağı sayısının aynı oranda arttığı, kar amacı gütmeyen özel hastanelere ait hasta yatağı sayısının ise değişmediği sonucuna varılmıştır. Kamu ve özel sektöre ait hastane ve hasta yatağı sayısındaki değişim trendinin Türkiye’de benzer çizgide seyrettiği, kamuya ait hasta yatağı oranının 2000 yılından 2013 yılına gelindiğinde %11 azaldığı, özel sektöre ait hasta yatağı oranının da aynı dönemde %11 arttığı dikkati çekmektedir.

Sağlık sistemlerinin karşılaştırılmasında ve performanslarının değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulacak önemli ölçütlerden biri de sağlık hizmetlerinin finansmanında adaletin sağlanması, diğer bir ifadeyle sağlık sigortası kapsamının mümkün olduğu ölçüde toplumun geneline yaygınlaştırılmasıdır (WHO, 2000). 2002 yılında Türkiye’de nüfusun %69,8 sağlık sigortası kapsamında yer alırken, bunun tamamı Emekli Sandığı, SSK, Bağ-Kur ve Yeşil Kart adı altında kamu sağlık sigortasına sahipti. Türkiye’de 2012 yılında Genel Sağlık Sigortasının hayata geçmesiyle birlikte nüfusun neredeyse tamamının sağlık sigortasına sahip olduğu görülmektedir. 2002 yılından 2014 yılına gelindiğinde sağlık sigortası kapsamına giren nüfus oranı %28,6’lık artışla %98,4’e yükselmiştir. Özel sağlık sigortasına sahip nüfus oranının ise 2014 yılına gelindiğinde %4,8’lik artışla %5,8’e çıktığı görülmekle birlikte, bu oranın düşük olmasının yanı sıra özel sağlık sigortasına sahip nüfusun aynı zamanda genel sağlık sigortası kapsamında da yer aldığını belirtmekte fayda vardır. Türkiye’deki tablonun tersine ABD’de 2002 yılından 2014 yılına gelindiğinde sağlık sigortası kapsamında giren nüfus oranında kayda değer bir artış görülmediği (%3,7), bununla birlikte kamu sağlık

sigortasına sahip nüfus oranının %10,4 arttığı ve özel sağlık sigortasına sahip nüfus oranının ise %7 azaldığı dikkati çekmektedir. Sağlık sisteminin farklılıklarından dolayı ABD’de 2014 yılı verilerine göre toplam nüfusun %88,5’nin sağlık sigortası kapsamında yer aldığı ve oranın %61,6’sının özel sağlık sigortasına sahip nüfustan oluştuğu görülmektedir. Her ne kadar kamu sağlık sigortasına sahip nüfus oranında artış ve özel sağlık sigortasına sahip nüfus oranında azalış görülese de, ACA’nın sürdürülebilirliği konusunda dile getirilen endişeler nedeniyle önümüzdeki dönemlerde bu değişim trendinin tersine seyredeceği öngörülmektedir.

Toplumun ekonomik gelişmişliği ile beşeri sermayenin unsurlarından olan sağlık düzeyi arasında yakından ilişki bulunduğu, sağlık harcamalarına yapılan yatırımların ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin çok yönlü ve uzun dönemde ortaya çıktığı kabul edilmektedir (Yumuşak ve Yıldırım, 2009: 60-61; Kar ve Taban, 2003: 153-154). Bununla birlikte sağlık harcamaları ile ekonomik büyüme arasında zayıf bir ilişki olduğu, özel sektör yatırımlarının kamu sektörüne nispeten daha verimli ve etkin olduğu, dolayısıyla devletin sağlık yatırımları alanındaki varlığını daha da küçültmesi, özel sektörün ağırlığının artırılması yönünde görüşler de mevcuttur (Çetin ve Ecevit, 2010: 179-180).

Dünya Sağlık Örgütü bir ülkenin sağlık harcaması payının o ülkenin GSYİH’nın en az %5’i olması gerektiğine vurgu yaparak gelişmekte veya az gelişmiş olan ülkeler için bunu hedef olarak göstermektedir. Bu çerçevede OECD ülkelerinin ortalaması 1980-2012 yılları arasında yaklaşık olarak %6,7’den %9,3’e yükselmiştir. Ancak kişi başına düşen sağlık harcamaları benzer olan ülkelerde sağlık harcamaları paylarında farklılıklar görülebilmektedir. Bu durum, sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payını etkileyen sebeplerin yalnızca sosyo-ekonomik ve piyasa faktörleriyle açıklanamayacağını, sağlık sistemleri model tercihlerinin, kurumsal özelliklerin, yönetim, örgütlenme ve finansman farklılıklarının da sağlık harcamalarının payını ve büyüme hızını etkileyebileceğini göstermektedir (Daştan ve Çetinkaya, 2015: 113-114).

Türkiye’de 2000 yılında toplam sağlık harcamalarının GSYİH’ya oranının %4,7 olarak gerçekleştiği dikkate alındığında, bu oran Dünya Sağlık Örgütü’nün gösterdiği hedefin altında yer almıştır. 2015 yılına gelindiğinde ise sadece %0,5’lik bir artışla bu oran %5,2 olarak belirlenmiştir. Söz konusu dönemde kamu sağlık harcamalarının GSYİH’ya oranı %1,1’lik artışla %4,0’a yükselirken, özel sağlık harcamalarının GSYİH’ya oranı %0,6’lık azalışla %1,2’ye düşmüştür. Toplam sağlık harcamalarının GSYİH’ya oranında en yüksek sağlık harcaması yüzdesine ABD sahiptir. 2000 yılında toplam sağlık harcamalarının GSYİH’ya oranı %12,5 olarak gerçekleştiği ABD’de, 2015 yılına gelindiğinde bu oran %4,4’lük artışla %16,9’a yükselmiştir. Diğer taraftan, toplam sağlık harcamalarının GSYİH’ya oranında kamu ve özel sağlık harcamalarının eşit olduğu da görülmektedir (%8,4 ve %8,5). Obama döneminde yürürlüğe konan sağlık reformlarının etkisiyle, kamu sağlık harcamalarının GSYİH’ya oranı, söz konusu dönemde %2,9’luk artışla özel sağlık harcamalarının GSYİH’ya oranından iki kat fazla artmış olsa da, ACA’nın sürdürülebilirliği konusunda yaşanan sorunlar nedeniyle önümüzdeki dönemlerde bu değişim trendinin tersine seyredeceği düşünülmektedir.

2014 verilerine göre kişi başına düşen muayene sayısı AB ortalaması yıllık 6,3’tür. Muayene sayısı sadece ülkeler arasında değişmemekte aynı zamanda farklı nüfus grupları arasında da değişmektedir, ayrıca gelir durumuna göre de farklılık göstermektedir. Macaristan ve Çek Cumhuriyetinde bu sayı 11’in üzerindedir diğer taraftan İsveç, Finlandiya ve Güney Kıbrıs’ta kişi başına düşen muayene sayısı ise 3 civarındadır. 2000 yılından bu yana AB’de ortalama kişi başına düşen muayene sayısı artış göstermiştir. Bunun nedeni birçok ülkede kişi başına düşen doktor sayısındaki artıştır (Balçık ve Nangır, 2016: 93). Türkiye’de ise 2000 yılında kişi başına düşen muayene sayısı yaklaşık 3’tür. Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında bu sayı ciddi biçimde artmış, AB ortalamasının üstüne çıkmış ve 2015 yılında 8,3’e yükselmiştir. 2010 sonrasında herhangi bir veriye ulaşılamamakla birlikte, ABD’de kişi başına düşen muayene sayısının istikrarlı bir seyir izlediği ve 4 civarında olduğu görülmektedir. Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaşması ve artmasının yanı sıra, Genel Sağlık Sigortasının hayata geçmesiyle birlikte kişi başına düşen muayene sayısının 2000-2015 arasında yaklaşık %300 arttığı düşünülmektedir. Ancak bu

artışın katastrofik sağlık harcamalarına yol açtığını ve sağlık hizmetlerinin sürdürülebilirliğini tehlikeye attığını göz önünde bulundurmakta fayda vardır.

Kişi başına düşen muayene sayısının aksine, hastane yatış günü sayısının 2000-2015 arasında %33 azaldığı ve 6'dan 4'e düştüğü görülmektedir. Sağlık teknolojilerinde, teşhis ve tedavi yöntemlerinde yaşanan gelişmelerin etkisiyle bu sayının düştüğü düşünülmektedir. Poliklinik hasta sayısındaki ciddi artışa rağmen, klinik hastaların ortalama yatış sürelerinde azalmanın sağlıkta paradigma dönüşümüne uyumlu olduğunu ve sağlık harcamalarını olumlu yönde etkileyeceğini söylemek mümkündür. ABD'de ise kişi başına düşen muayene sayısında olduğu gibi hastane yatış günü sayısının da istikrarlı bir seyir izlediği ve 5 civarında olduğu görülmektedir. Ancak ABD'de 2010 sonrasında her iki göstergeye ait verilere ulaşılamaması, Obama döneminde uygulanan sağlık reformlarının sağlık hizmetlerine erişimi arttırdığı ve bunun sonucu olarak söz konusu göstergelerde öngörülemeyen artışların ortaya çıktığı düşüncesini akla getirmektedir. Nitekim Trump'ın başkanlık koltuğuna oturduktan çok kısa bir sonra ACA'yı yürürlükten kaldırma girişiminde bulunması, bu ihtimali güçlendirmektedir.

Bağışıklama en başarılı ve etkili toplum sağlığı müdahaleleri arasında yer almaktadır. Bu çerçevede Dünya Sağlık Örgütü ve UNICEF 2006-2015 yılları boyunca üye ülkelerle çalışarak bir Global Bağışıklama Vizyon ve Stratejisi geliştirmiştir (Sönmez, 2006: 9-10). Gelişmiş ülkelerle, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin bebek ölüm hızları arasında çok açık farklılıkların olduğu; koruyucu sağlık hizmetlerinden olan bağışıklamanın bebek ölümlerini düşürmede etkin olduğu ve desteklenmesi gerektiği ortadadır (Eğri, 1997: 156). Nitekim aşılama oranlarına bakıldığında, düşük gelirli ülkelerde aşılama oranları % 77'lerde iken, yüksek gelirli ülkelerde bu oran % 95'ler seviyesindedir (Tekingündüz vd., 2016: 37). 2000'li yıllarda bağışıklama oranları açısından Türkiye sağlık sisteminin performansının düşük olduğu görülmektedir. Difteri-Boğmaca-Tetanos aşısında hedef nüfusun %85'i, Kızamık aşısında hedef nüfusun %87'si, Hepatit B aşısında ise hedef nüfusun %71'nin aşılandığı 2000 yılından ortaya çıkan tablonun olumsuz sonuçları, başta bebek ölümleri olmak üzere koruyucu sağlık hizmetlerinde birtakım sorunları da beraberinde getirmiştir. 2015 yılına gelindiğinde ise aile hekimliği ve performansa dayalı ek ödeme uygulamasının sonucu olarak, bağışıklama hizmetlerinde kayda değer bir iyileşmenin ortaya çıktığı görülmektedir. Sonuç olarak, söz konusu aşılarda hedef nüfusun sırasıyla %96, %94 ve %96'sının aşılandığı görülmektedir. Bu oranlar, aynı dönemde ABD'nin bağışıklama oranlarının da üzerinde gerçekleşmiştir.

Yeni teknolojiler sağlık hizmeti kalitesini artırsa da sağlık harcamalarını etkilemekte ve maliyetleri artırmaktadır. AB ülkelerinin birçoğunda son on yılda Bilgisayarlı Tomografi (BT) cihazları ile Manyetik Rezonans (MR) cihazları sayısı artış göstermiştir. 2012 yılında Türkiye'de bir milyon kişi başına düşen MR ünitesi sayısı 9,9, AB ortalaması 10,5; Türkiye'de bir milyon kişi başına düşen BT cihazı sayısı 13,6 ve AB ortalaması da 20,0'dır. 2013 verilerine göre Türkiye'de bir milyon kişi başına düşen MR cihazı sayısı 10,4 ve BT cihazı sayısı da 14,1'dir. Türkiye'nin sağlık teknolojilerinde belirtilen göstergeler itibarıyla AB ortalamasına yakın olduğu görülmektedir. Türkiye'de MR ve BT test sayılarının artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Türkiye'deki MR ve BT cihaz sayıları AB ortalamasına yakın fakat MR ve BT test sayıları AB ortalamasının üzerindedir (Balçık ve Nangır, 2016: 93-95). Bu çalışmada OECD istatistiklerinden elde edilen verilere göre sağlık teknolojileri açısından Türkiye ve ABD arasında dönemsel olarak sağlıklı bir karşılaştırma ve değerlendirme yapmaya imkân sağlayacak veriye ulaşılamamıştır.

Toplumların sağlık durumlarının göstergesi olarak kullanılan diğer bir ölçüt ise ortalama yaşam süresidir. Ortalama yaşam süresinin az gelişmiş toplumlarda daha düşük olduğu görülmektedir (Yumuşak ve Yıldırım, 2009: 60). Kalkınmışlığı tanımlamada en yaygın çok değişkenli temsili gösterge Birleşmiş Milletler tarafından 1990 yılından bu yana hesaplanan "beşeri kalkınma endeksi"dir. Bu indeksin hesaplanmasında kullanılan göstergelerden biri de yaşam beklentisidir (Çiftçi, 2008: 52). Yaşam beklentisi ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkileri araştıran birçok çalışmaya göre, yaşam beklentisi, yüksek ekonomik büyüme performansı ile ilişkilidir (Erdoğan, Bozkurt, 2008: 25). Diğer bir ifadeyle, ekonomik büyümedeki artışın yaşam süresini artırdığı da kabul edilmektedir (Kar ve Taban, 2003: 173). Ortalama yaşam süresi göstergesi açısından

Türkiye'nin 2000-2014 yılları arasında ilerleme kaydettiği görülmektedir. 2000 yılında 71,7 olan ortalama yaşam süresi 2014 yılında 78'e yükselmiştir. Aynı dönemde ABD'de ortalama yaşam süresinin sırasıyla 76,7'den 78,8'e çıktığı görülmektedir.

Sağlık sistemlerinin performansının karşılaştırılmasında ve değerlendirilmesinde kullanılan göstergelerden biri de sağlık statüsüdür (WHO, 2000). Şüphesiz sağlık statüsünü ortaya koyan kriterlerin başında doğumda yaşam beklentisi, bebek ölüm oranı, beş yaş altı çocuk ölüm oranı ve anne ölüm oranı gibi göstergeler gelmektedir (Günsoy, 2005: 41). Bebeklikte ve yaşamın ilk beş yılındaki ölümlerin sıklığı, çocuk sağlığını etkileyen, toplumsal, ekonomik ve çevresel koşullar hakkında fikir vermektedir. Bu nedenle 2000 yılında düzenlenen Birleşmiş Milletler Binyıl Zirvesi'nde, beş yaşından önceki çocuk ölümlerinin 1990 ile 2015 yılları arasında üçte iki oranında azaltılması Binyıl Kalkınma Hedefleri arasında yer almıştır (Eryurt ve Koç, 2009: 113). Anne ve bebek ölüm oranı göstergelerinde 2000'li yıllarda Türkiye sağlık sisteminin performansının düşük olduğu görülmektedir. Ancak Sağlıkta Dönüşüm Programı ile söz konusu göstergelerde ulaşılan kayda değer ilerleme dikkatleri çekmektedir. Nitekim 2000 yılında bebek ölüm oranı her 1.000 canlı doğumda 28,4'ten 2014 yılında 11,1'e; 2002 yılında anne ölüm oranı her 100.000 canlı doğumda 64'ten 2014 yılında 15,2'ye gerilemiştir. ABD'de ise bebek ölüm oranlarının istikrarlı bir seyir izlediği ve her 1.000 canlı doğumda 6 civarında olduğu görülmektedir. Fakat anne ölüm oranlarında dikkat çekici bir artış göze çarpmaktadır. 2002 yılında anne ölüm oranı her 100.000 canlı doğumda 8,9'dan 2007 yılında 12,7'ye yükselmiştir ve söz konusu dönem sonrasına ait veri bulunmamaktadır.

Sonuç olarak karşılaştırmalı siyaset ve yönetim perspektifinde Türkiye ve ABD sağlık sistemlerini ele aldığımızda, yürütme organının merkezilik derecesi, yürütme organının yapısı ve idari örgütlenme yapısı açısından her iki ülkenin temel farklılıklara sahip olduğu görülmektedir. Bu farklılıklar kuşkusuz sağlık sistemlerinin yönetim, finansman, kaynak temini ve hizmet sunumu boyutlarını doğrudan etkilemektedir. Özellikle finansman ve hizmet sunumu boyutlarında iki ülke arasında siyaset ve yönetim farklılıklarının yanı sıra, kamu ve özel sektörün ağırlık derecelerinin de belirleyici bir unsur olduğu düşünülmektedir. Nitekim bu çalışmada iki ülkenin sağlık sistemlerinin karşılaştırılmasında ele alınan 65 yaş üzeri nüfus, hekim ve hemşire sayısı, hastane ve hasta yatağı sayısı, sağlık sigortası kapsamı, sağlık harcamalarının GSYİH'ya oranı, kişi başına düşen muayene sayısı, hastane yatış günü sayısı, bağışıklama oranları, sağlık teknolojileri, ortalama yaşam süresi, anne ve bebek ölüm oranları açısından ortaya çıkan farklılıkların temelinde şu hususların yer aldığı düşünülmektedir: Siyasal ve yönetsel farklılıklar, sosyo-ekonomik farklılıklar, sağlık sisteminde kamu ve özel sektörün ağırlığı. Kuşkusuz iki ülkenin sağlık sisteminin performansı üzerinde siyaset ve yönetim modellerin hangi boyutta ve ölçüde etkili olduğunu ortaya koymak için daha kapsamlı çalışmalara ihtiyaç bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 02/11/2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete.

694 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 25/08/2017 tarih ve 30165 sayılı Resmi Gazete.

ACA-Affordable Care Act (2010). Office of the Legislative Counsel.

Balcı, A. ve Kırılmaz H., “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Sağlık Sektörüne Yansımaları”, içinde Sağlık Ekonomisi ve Sağlık Yönetimi, Aktan C. C. ve Saran U. (Eds.), Aura Kitapları, 2007, İstanbul, ss. 134-165.

Balçık, P. Y. ve Nangır, Ö. F., “Avrupa ve Türkiye’de Sağlık İnsan Gücü ve Sağlık Teknolojileri”, Ankara Medical Journal, 2016, 16, 1, ss. 90-97.

Centers for Medicare & Medicaid Services, <http://www.cms.gov/NationalHealthExpendData/downloads/dsm-15.pdf>, (3 Mart 2017).

Çetin, M. ve Ecevit, E., “Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: OECD Ülkeleri Üzerine Bir Panel Regresyon Analizi”, Doğu Üniversitesi Dergisi, 2010, 11, 2, ss. 166-182.

Çiftçi, M., “Kalkınma Göstergesi Olarak Ortalama Yaşam Beklentisine Göre Türkiye'nin AB İçindeki Konumu: Kritikler ve Çok Değişkenli İstatistik Uygulamaları”, Ekonometri ve İstatistik Dergisi, 2008, 7, ss. 51-87.

Daştan, İ., & Çetinkaya, V., “OECD Ülkeleri ve Türkiye’nin Sağlık Sistemleri, Sağlık Harcamaları ve Sağlık Göstergeleri Karşılaştırması”, Sosyal Güvenlik Dergisi, 2015, 5, 1, ss.104-134.

Dericioğulları, Ergun, A. ve Sallan Gül, S., “Küreselleşme, Ulus Ötesi Aktörler ve Türkiye’de Sağlık Hizmetinin Piyasalaştırılması”, içinde Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti, Aydın, A. H., Taş, İ. E., Kılıç, M. ve Gül, Z. (Eds.), Kahramanmaraş, Sütçü İmam Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 136, 2010 ss. 209-227.

DPT (1990). Sağlık Sektörü Master Plan. Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı Ulusal Sağlık Politikası (1993).Ankara, Sağlık Bakanlığı.

Eğri, M., “Gelişmekte Olan ve Az Gelişmiş Ülkelerde Bebek Ölümünü Etkileyen Faktörler: Çevresel Yaklaşım”, Journal of Turgut Özal Medical Center, 1997, 4, 2, ss. 155-160.

Emre, C., Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi – Birleşik Krallık, ABD, Fransa, Almanya ve Japonya’da Kamu Yönetiminin Yapısı ve İşleyişi, Ankara: Siyasal Kitapevi, 1997.

Erdoğan, S. ve Bozkurt, H., “Türkiye’de Yaşam Beklentisi-Ekonomik Büyüme İlişkisi: ARDL Modeli İle Bir Analiz”, Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, 2008, 3, 1, ss. 25-38.

Ergun, T. ve Polatoğlu, A., Kamu Yönetimine Giriş, 3. Basım, Ankara: TODAİE Yayınları, 1988.

Erol, H., ve Özdemir, A., “Türkiye’de Sağlık Reformları ve Sağlık Harcamalarının Değerlendirilmesi”, Sosyal Güvenlik Dergisi, 2014, 4, 1, ss. 9-34.

Eryurt, M. A. ve Koç, İ., “Yoksulluk ve Çocuk Ölümlülüğü: Hanehalkı Refah Düzeyinin Çocuk Ölümlülüğü Üzerindeki Etkisi”, Çocuk Sağlığı ve Hastalıkları Dergisi, 2009, 52, ss. 113-121.

Farazmand, A., Globalization and Public Administration, 1999, Public Administration Review, 59, 6, pp. 509-522.



Fitzpatrick, J., Malcolm, G., Tanya, H., Donald, K., Jason, M. and Christine, M., A New Look at Comparative Public Administration: Trends in Research and an Agenda for the Future, 2011, Public Administration Review, 71, 6, pp. 821–830.

Gaydos, L. M., “World Health Systems: Challenges and Perspectives”, <http://eds.b.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=1&sid=8a73d7a7-b0e9-4fcc-9aef-acd865922e65%40sessionmgr104&hid=121&bdata=Jmxhbmc9dHImc2l0ZT1lZHMtbG12ZSszY29wZT1zaXRl#AN=643672&db=e000xww>, (17 Aralık 2016).

Gıda ve İlaç İdaresi (FDA); <https://www.fda.gov/AboutFDA/WhatWeDo/default.htm>, (1 Mart 2017).

Günsoy, G., “İnsani Gelişme Kavramı ve Sağlıklı Yaşam Hakkı”, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 2005, 1, 2, ss. 35-52.

Hasta Merkezli Sonuçlar Araştırma Enstitüsü (PCORI); <http://www.pcori.org/about-us>, (1 Mart 2017).

Hastalık Kontrol ve Önleme Merkezleri (CDC); <https://www.cdc.gov/about/organization/mission.htm>, (1 Mart 2017).

Heady, F., Public Administration: A Comparative Perspective, New Jersey, Prentice-Hall, 1996.

Heady, F., Public Administration: A Comparative Perspective, Sixth Edition, New York, Marcel Dekker Inc., 2001.

www.saglik.gov.tr/, (21/09/2017).

<http://www.hssgm.gov.tr/>, (27 Şubat 2017).

<http://www.titck.gov.tr/>, (27 Şubat 2017).

<http://www.tkhk.gov.tr/>, (27 Şubat 2017).

<http://www.tuseb.gov.tr/tuseb-hakkinda>, (27 Şubat 2017).

https://en.wikipedia.org/wiki/Balanced_Budget_Act_of_1997, (5 Mart 2017).

<https://www.hhs.gov/about/historical-highlights/index.html>. (A) ,(5 Mart 2017).

<https://www.hhs.gov/healthcare/facts-and-features/key-features-of-aca-by-year/index.html> (B), (5 Mart 2017).

https://www.nytimes.com/2017/03/24/us/politics/health-care-affordable-care-act.html?_r=0, (01 Nisan 2017)

<https://www.thsk.gov.tr/>, (27 Şubat 2017).

<https://www.whitehouse.gov/1600/executive-branch>, (01 Nisan 2017)

Jreisat, J. E., Comparative Public Administration: Is Back In, Prudently, Public Administration Review, 2005, 65, 2, pp. 231–242.

Jreisat, J. E., Globalism and Comparative Public Administration, New York, CRC Press, 2012.

Kar, M. ve Taban, S., “Kamu Harcama Çeşitlerinin Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 2003, 58, 3, ss. 145-169.

Karasar, N., Bilimsel Araştırma Yöntemi, 27. Baskı, Ankara, Nobel Yayınları, 2014.

Kavuncubaşı, Ş., ve Yıldırım, S., Hastane ve Sağlık Kurumları Yönetimi, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2010.

Kırılmaz, H. “Kamu Yönetimi Reformu: Sağlık Hizmetlerinin Özerkleşmesi ve Özelleştirilmesi”, içinde Demirkaya, Y. (Ed.), Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu, İstanbul, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı, 2016, ss. 463-504.

- Kutlu, Ö., “İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri”, Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N.K. ve Coşkun, B. Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2003, ss. 83-114.
- Kutlu, Ö., Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları, Konya, Çizgi Kitabevi Yayınları, 2006.
- Marshall, C. and Rossman G. B., Designing Qualitative Research, 4th Edition, London, Sage Publications, 2006.
- Medicaid ve Medicare Geliştirme Merkezi, <https://innovation.cms.gov/About/index.html>, (1 Mart 2017).
- Medicaid ve Medicare Raporları (2015), <https://www.cms.gov/Research-Statistics-Data-and-Systems/Statistics-Trends-and-Reports/NationalHealthExpendData/Downloads/PieChartSourcesExpenditures2015.pdf> (4 Mart 2017).
- Medicaid, <https://www.medicaid.gov/medicaid/index.html> , (1 Mart 2017).
- Medicare, <https://www.medicare.gov/about-us/about-medicare.html> , (1 Mart 2017).
- Mossialos, E., Wenzl, M., Osborn, R., & Anderson, C., 2015, “International Profiles of Health Care Systems”, 2016, The Commonwealth Fund.
- National Center for Health Statistics, Department of Health and Human Services: National Health Interview Survey, 1966-2015.
- Neuman, W. L., Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches, 7th Edition, USA, Pearson Education-Allyn Bacon, 2009.
- Özbay, H., Öncül, H.G., Gökçimen, M., Arı, H. O. ve Mollohaliloğlu, S., Sağlık Sektörü Finansmanı Türkiye’de Sağlığa Bakış, Ankara, Sağlık Bakanlığı, 2007.
- Parlak, B. ve Cantürk, C., Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar, Bursa, Alfa Aktüel Yayınları, 2005.
- Punch, K. F., Introduction to Social Research, 2nd Edition, London, Sage Publications, 2005.
- Rice, T., Rosenau, P., Unruh, L. Y., Barnes, A. J., Saltman, R. B., and Van Ginneken, E., Health systems in transition, 2012, United States of America: Health System Review., 15, 3, ss. 1-431.
- Sağlık Hizmeti Araştırma ve Kalite Kurulu (AHRQ), <https://www.ahrq.gov/cpi/about/index.html> (3 Mart 2017).
- Sağlık Kaynakları ve Hizmetleri İdaresi (HRSA); <https://www.hrsa.gov/about/index.html> (1 Mart 2017).
- Scott, S. J., “The Medicare prospective payment system”, American Journal of Occupational Therapy, 1984, 38, 5, ss. 330-334.
- Social Security Administration, Office of the Actuary. Unpublished data. 1987-2015.
- Sönmez, C., “2006 – 2015 Global İmmünizasyon Vizyon ve Stratejisi”, Türk Hijyen ve Deneysel Biyoloji Dergisi, 2006, 5, 1-2-3, ss. 9-10.
- Tatar, M, Mollahaliloğlu, S, Şahin, B, Aydın, S, Moresso, A and Hernandez-Quevedo, C. Health System Review, Turkey 2011, pp. 1-186.
- Tengilimoğlu, D., Işık, O., Akbolat, M., Sağlık İşletmeleri Yönetimi. Ankara, Nobel Yayınevi, 2015.
- Tekingündüz, S., Kurtudlu, A., Işık Erer, T., “Sağlık Hizmetlerinde Eşitsizlik ve Etik”, Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2016, 8, 4, ss. 32-43.



Ulusal Sağlık Enstitüsü (NIH); <https://www.nih.gov/about-nih/who-we-are> (1 Mart 2017).

Welch, E. and Wilson W., Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations, Public Administration Review, 1998, 58, 1, pp. 40-49.

WHO (World Health Organization), The World Health Report, Health Systems: Improving Performance, World Health Organization Publishing, Geneva, 2000.

Yıldırım, A. ve Şimşek, H., Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri, 4. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları, 2004.

Yumuşak, İ. G. ve Yıldırım, D. Ç., “Sağlık Harcamaları İktisadi Büyüme İlişkisi Üzerine Ekonometrik Bir İnceleme”, Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, 2009, 4, 1, ss. 57-70.

Social Media, Changing Culture, And Policymaking

Sosyal Medya, Değişen Kültür ve Politika Belirleme

Mehtap KANDARA¹

Hicran HAMZA CELİKYAY²

Strategic Public Management Journal
Volume 3, Issue 6, pp. 105-115
DOI: 10.25069/spmj.358058
Received: 26.11.2017
Accepted: 27.12.2017
© The Author(s) 2017
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Abstract

Social media is the new deal and it has changed the way we do communicate with one another. Before people were restrained by space and time but now there are no physical boundaries; social media networks are virtually global; people using the same platform share ideas from all over the world instantaneously. Social media is being used to motivate and organize masses and help them act as one body. It is therefore essential for policymakers to understand the importance of social media and use it effectively at all times, more so during times of distress, to reach out to public and provide correct information as public is being bombarded with misinformation.

Key Words: *Social media, policymaking, cultural change, politics, social change*

INTRODUCTION

Social media is the new deal and it has changed the way we do communicate with one another. Before people were restrained by space and time but now there are no physical boundaries; social media networks are virtually global; people using the same platform share ideas from all over the world instantaneously. People use social media to express their political opinions, follow elections, and raise their concerns with the election results. Since the “Arab Spring” in early 2011, social media’s role has been realized in making a political change in authoritarian regimes. There is a joke that has been circulating via social media since the resignation of President Mubarak on February 11, 2011.

Hosni Mubarak, Anwar Sadat, and Gamal Abdel Nasser are having tea in the afterlife. Mubarak asks Nasser, “How did you end up here?” “Poison,” Nasser answers. Mubarak then turns to Sadat. “What about you?” he asks. “An assassin’s bullet,” Sadat says. Sadat and

¹ Dr., Southern University and A&M College, Nelson Mandela College of Government and Social Sciences, Department of Public Policy, Baton Rouge, Louisiana, mehtap_kandara_00@subr.edu

² Dr., Istanbul Metropolitan Municipality, hicran.celikyay@ibb.gov.tr



Nasser then turn to Mubarak, "And you?" To which Mubarak replies: "Facebook." (Lim, 2012: 231)

Even though there are skeptics about the role of social media in the Arab uprising, majority of the literature give credit to social media for organizing and motivating masses that were leaderless yet acted collectively during the uprising movement against authoritarian regimes in the Middle East and North African region. Following the Arab Spring, Western democracies were pleased with their freedoms, democracy, and civil obedience. All of a sudden, the same social media started to move masses in these democratic countries to protest against the actions of their governments. "Occupy Wallstreet" was one of these movements. All of a sudden, all manner of social unrest erupted in normally peaceful cities, again orchestrated and enabled by social media, this time in democratic countries. Sometimes, these protests got out of hand, turned into violence, and destruction erupted as masses made demands to be met by the current administration. The protestors demanded the democratically elected governments to step down in order to end riots such as in summer 2013 protests in Turkey. A democratic government cannot let masses of protestors to hijack democracy but at the same time need to understand how the social media affects the whole process and respond accordingly and yet democratically. Social media is not going away anytime soon therefore it is time that the leaders of the democratic nations need to understand how social media works and respond accordingly during the time of crisis. They need to draft and implement social media policies with a clear understanding of the social media dynamics and allow citizens to express their ideas freely yet at the same time protect the nation from the ills and evils of the social media.

1. CHANGING CULTURE: FROM SUBSTANCE TO PUNCH LINES

From Civil War to early 21st century, the means of learning about current events changed gradually and dramatically. Earlier in American history, not only did most Americans learn about current events through reading, but they also had high literacy rates (Dunn, 2007: 76). According to Postman, between 1640 and 1700, the literacy rate for men in Massachusetts and Connecticut was between 89 and 95 percent. Average Americans today find the Federalist Papers difficult to read, but back in 1787, the average Americans read them throughout all parts of the nation (Postman, 1985: 33).

Many foreign observers not only notice a high level of literacy but also its influence on other means of communication such as simple daily conversation style that was influence by the structure of the printed word. Back then reading was so universal because it was the source of information. Substance and ideas rather than style and image were the focus of this reading-saturated society, which had no televisions, telegraphs, or even photographs. People learned about the events of the day mostly through reading (Dunn, 2007: 77). Public formed judgment about presidents and presidential candidates mostly through their writings, not through their pictures and images. Back then, most people wouldn't have noticed the president if they saw them in the street yet they would have been able to articulate about the political views of the same president. The mental and physical requirements of a reading-saturated society help to produce a substance-oriented culture.

This is so much different from American society today. Reading no longer functions as the main gateway to information for many. Nearly half of adults read poorly. So, people no longer rely on reading to gain information about the current events and the world they live in. Instead, they rely on television and the Internet (Dunn, 2007: 78). With conventional means of media (newspapers, television), the author or the speaker is known and the information flow is in one direction allowing audiences only to consume

information. The Internet, social media in particular, accommodates multi-directional information flow, allowing users to communicate with one another (Himmelboim, Lariscy, Tinkham, & Sweetser, 2012: 94). Comments, news, tweets could be shared anonymously.

In recent years, social media emerged as a popular medium especially by younger generation for providing new sources of information and rapid communications. Twitter that allows users to broadcast tweets of up to 140 characters to an audience of followers using the web or mobile devices. With Twitter and other social media punch lines “substituted” substance.

2. SOCIAL MEDIA

Howard and Parks (2012: 359) defines social media in three parts, consisting of (1) the information infrastructure and tools used to produce and distribute contents; (2) the content that takes the digital form of personal messages, news, ideas, and cultural products; and (3) the people, organizations, and industries that produce and consume digital content.

New technology has changed traditional media outlets from one-way communication-from content producer to consumer- to multiple lines of communications. Boczkowski describes the shift from gatekeeping to gate opening, or opening up editorial content to people outside the staff of the media outlet. This develops the role of a media outlet as a voice of the community, creating “new engagements between media organizations and consumers who contribute to the production process while making a living some other way.” This potentially allows voices to be heard that were previously ignored, particularly minorities (Bali & Bossone, 2012: 23).

Social media platforms are utilized extensively by activists in a variety of political systems. Their role in the evolution of events during the “Arab Spring” has been widely discussed by the literature (Etling, Faris & Palfrey 2010, Howard, Agarwal & Hussain 2011, Tufekci & Wilson 2012, Youmans & York 2012, Papacharissi & Oliveira 2012, Thompson 2012, Travis 2013) but it is also important to recognize that social media is used to serve the political goals of reformers, revolutionaries, and authoritarian regimes (Youmans & York, 2012: 315). The Internet in Egypt was quickly utilized for dissent by liberals, minorities, religious groups, and others opposed to the authoritarian Mubarak regime. The online political sphere emerged first in the form of blogs and personal sites, later in Facebook, YouTube, and Twitter. During the protests, protestors steadily produced and disseminated content in real time. The shutdown of Internet service between January 25 and February 2 slowed, but did not stop, the flow of information out of Tahrir Square, as a small but technologically savvy group of protestors continued to disseminate information and videos. Al-Jazeera was also focused on the events on Egypt, often replaying videos obtained through social media. After eighteen days of sustained protests, Mubarak announced his resignation on February 11. (Tufekci & Wilson, 2012: 364).

However, the Internet has also allowed malicious groups to promote their ideas globally as well. White supremacy, racist, anti-Semitic, anti-Islam, and other malicious groups found a free platform to share and spread their ideas and even organize and plan illegal activities that initially start online and eventually move to the streets. In June 2013, a judge has sentenced an Alabama man to a year in federal prison for tweeting a threat against President Obama. Prosecutors say Jarvis Britton sent a tweet in September that said, "Let's kill the president. F.E.A.R." Several people have been connected to a national militia group that prosecutors say was called F.E.A.R. – Forever Enduring Always Ready. They said the group had terrorism plans and



an ultimate goal to overthrow the U.S. government and assassinate the president (USA TODAY 2013, Huffington Post 2013).

Papacharissi and Oliveira findings regarding the influence of social media in the Egyptian revolution of 2011 carry important implications for the interplay between social networking sites like Twitter and Facebook, journalism, and political engagement. First, news feeds collectively generated by citizens, bloggers, activists, journalists, and media outlets expose the temporal incompatibilities between live tweeting news and traditional news reporting. Tweets achieve the drama on the spot, which is compelling and engaging for readers, but not necessarily compatible with fact checking processes of western paradigms of journalism. Second finding contradicts with the assumption that movements utilizing social media are somehow leaderless. #Egypt was energized by several key bloggers, activists, and informed citizens who turned to social network platforms because other forms of opinion expression were not as accessible, under surveillance, or otherwise heavily regulated. Digital platforms do not rob movements of their leaders. But they do permit a distributed or “crowdsourced” form of leadership based on mechanisms that reward those more involved. Third, the results of their study underscore the need to consider affect in explanations of the role of media use during mobilization. Combined with the networked and always on character of social media, the affective aspects of messages nurture and sustain involvement, connection, and cohesion. Previous studies have emphasized the role of shared topics, interests and geo-locality. They extend this work by advancing the concept of affective news streams, to describe how news is collaboratively constructed out of subjective experience, opinion, and emotion within an ambient news environment (Papacharissi & Oliveira, 2012: 279).

One common characteristic of social media sites is that they are mostly free and therefore widely accessible among different socioeconomic classes. Even in the developing countries, access to the Internet is becoming widely available. With the advancement of mobile phones with Internet capabilities, access to social media became instantaneous.

3. SKEPTICS AND SUPPORTERS OF THE POWER OF SOCIAL MEDIA IN SOCIAL AND POLITICAL CHANGE

Malcolm Gladwell is a prominent skeptic of the importance of social media in progressive social and political change. In an October 2010 article in the *New Yorker*, he argues that real social change is brought about by high-risk meaningful activism, pointing to a number of famous examples: the 1960s sit-ins by black college students in Greensboro, North Carolina; the year-long Montgomery bus boycott organized by Martin Luther King, Jr. in 1955 and 1956; and Australia’s indigenous “Freedom Ride” and the “Green Bans.” According to Gladwell, such movements are characterized by strong group identity and cohesion with strong ties. Gladwell argues that social media connections promote weak ties and low-risk activism, or “slacktivism.” He argues that “liking” something on Facebook, or retweeting a story, requires little effort, yet those actions might lead the user into thinking they are doing something meaningful. Gladwell caustically notes that “Facebook activism succeeds not by motivating people to make a real sacrifice but by motivating them to do the things people do when they’re not motivated enough to make a real sacrifice.” He also argues that social media creates loose and leaderless networks that are not capable of organizing revolutions. Evgeny Morozov points out the danger that the sheer volume of information available through social media—coupled with its increased general availability via the Internet and 24/7 news cycles—creates shorter attention spans in which important news is quickly supplanted by new developments elsewhere.

While social media may create quicker and louder conversations, those conversations may tend to be shallow, short, and easily displaced by the newest big thing (Joseph, 2012: 150).

Not all commentators share Gladwell's skepticism of the power of social media. New York University media professor Clay Shirky believes that social media is an important new tool for promoting social and political change. In his article titled "The Political Power of Social Media", in January 2011 before the Arab Spring, he cited a number of examples where social media was the catalyst for significant political change, such as Moldova's Communist Party losing power in 2009 when massive protests coordinated in part by text message, Facebook, and Twitter. Shirky argues that "political freedom has to be accompanied by a civil society literate enough and densely connected enough to discuss the issues presented to the public." (Shirky, 2011: 19). He endorses the theory of sociologists Elihu Katz and Paul Lazars felt that the formation of well-considered political opinions is a two-step process. The first step requires access to information; the second, use of that information in conversation and debate. Under this framework, Shirky argues that social media drastically changed how people form political opinions and made information widely accessible that people more than ever are able to construct their points of view (Joseph, 2012: 152).

What role has social media played in the Arab Spring? Surely social media alone did not cause the revolution and the demonstrations. The underlying cause of the uprisings was mass dissatisfaction with corrupt and oppressive systems of government and growing gaps between the rich and the poor. Skyrocketing food costs, which was caused by global conditions rather than local economic incompetence, deepened dissatisfaction (Joseph, 2012: 157).

4. POLICYMAKING: CENSORSHIP VS SURVEILLANCE

According to Shirky, social media have become coordinating tools for most of the world's political movements, just as most of the world's authoritarian governments (and, alarmingly, an increasing number of democratic ones) are trying to limit access to it. In response, the U.S. State Department has committed itself to "Internet freedom" as a specific policy aim. Arguing for the right of people to use the Internet freely is an appropriate policy for the United States, both because it aligns with the strategic goal of strengthening civil society worldwide and because it resonates with American beliefs about freedom of expression. In January 2010, U.S. Secretary of State Hillary Clinton outlined how the United States would promote Internet freedom abroad. She emphasized several kinds of freedom, including the freedom to access information (such as the ability to use Wikipedia and Google inside Iran), the freedom of ordinary citizens to produce their own public media (such as the rights of Burmese activists to blog), and the freedom of citizens to converse with one another (such as the Chinese public's capacity to use instant messaging without interference). Clinton announced funding for the development of tools designed to reopen access to the Internet in countries that restrict it. This "instrumental" approach to Internet freedom concentrates on preventing states from censoring outside Web sites, such as Google, YouTube, or that of The New York Times. It focuses only secondarily on public speech by citizens and least of all on private or social uses of digital media. According to this vision, Washington can and should deliver rapid, directed responses to censorship by authoritarian regimes (Shirky, 2011: 29-30).

Despite the stated goal, there have been hiccups in the implementation of Clinton's plan. For example, a major blunder occurred when the United States planned to facilitate the export of Haystack, technology that was supposed to circumvent censorship and protect privacy. The technology, however, turned out not to be so secure; users that installed the technology in places like Iran would have been put in considerable peril.



Furthermore, other aspects of U.S. foreign policy undermine its stated goal of facilitating global Internet freedom. Its sanctions on Iran, for example, obstruct the ability of American companies to provide important information systems in that country. Ironically, the U.S. government's call to Twitter to maintain its connections in Iran during the uprising of mid-2009 was probably a call to Twitter to continue breaking U.S. sanctions. Thus, U.S. policy in this area is not particularly coherent. Morozov believes that Clinton's 2010 speech backfired. It alarmed rival regimes by suggesting that the Internet was not simply a forum for free speech but a foreign policy tool of the United States. These regimes, such as Russia, reacted accordingly by clamping down harder on Internet freedoms. Iran announced its plan to launch its own "Halal Internet" in late 2012, which will be extensively censored in accordance with its government's views of Islamic morality and its own "security" needs. Iran plans to offer this service to Islamic neighbors (Joseph, 2012: 171).

A key concern regarding the value of social media to political change is the extent to which the relevant sites are censored. While we assume that social media facilitates interaction between users sharing content, the fact is that the content is mediated through, and can be suppressed by a private intermediary. Two issues arise regarding censorship policies: (1) The extent to which a company assents to local censorship laws in order to conduct business in a particular State, and (2) the content imposed by companies themselves. The first issue is particularly prominent with regard to Internet companies doing business in China. Internet companies that operate in China must comply with the country's strict censorship rules, or be banished outside its firewall, which means that content is either inaccessible or slow to upload, and therefore less likely to be accessed. Although the issue of business acquiescence in State censorship receives more attention, company-imposed censorship is potentially more pernicious in undermining progressive social movements. In States that respect the rule of law, one might be able to successfully challenge a State's censorship of material in court. By contrast, there are few official remedies available if Facebook chooses to take one's page down: it is, after all, Facebook's platform. Facebook's Statement of Rights and Responsibilities provides that its users cannot "post content that: is hateful, threatening, or pornographic; incites violence; or contains nudity or graphic or gratuitous violence," or that is "unlawful, misleading, malicious, or discriminatory." These rules sound reasonable, except that Facebook reserves the right to remove content if it "believes that it violates [the] Statement." On April 29, 2011, Facebook was accused of "purging" activist accounts in the United Kingdom when it suddenly removed dozens of pages that challenged a variety of government policies. Facebook also found itself mired in controversy over its initial refusal, and then acquiescence to, a request by the Israeli government to remove a page promoting a Third Intifada in the Occupied Territories, on the grounds that the page promoted violence against Jews. From a human rights perspective, there is certainly nothing illegitimate about Facebook being used to promote peaceful protests in the Occupied Territories, just as it has been used to promote protests in other parts of the Middle East and the world (Joseph, 2012: 179).

After a decade and a half of ongoing contentious debate over content regulation in the United States, we are still very far from reaching political consensus on the acceptable limits of free speech and the best means of protecting minors and policing illegal activities on the Internet. Many government-mandated attempts to regulate content have been barred on First Amendment grounds, often after lengthy legal battles. However, the United States government has been able to exert pressure indirectly where it cannot directly censor. U.S. content restrictions tend to rely more on the removal of content than blocking. In contrast to much of the world, where internet service providers (ISPs) are subject to state mandates, most content regulation in the United States occurs at the private level.

Although the First Amendment has been used over and over again to block Internet regulations, concerns related to national security in the United States have contributed to the development of an extensive and technologically sophisticated online surveillance system. The U.S. surveillance system was expanded significantly under the Bush administration following the attacks of September 11, 2001. Government wiretaps are reported to have included taps on major Internet interconnect points and data mining of Internet communications. Tapping these interconnect points would give the government the ability to intercept every overseas communication and many domestic ones. The U.S. government has moved to dismiss lawsuits filed against it and against AT&T by asserting the state secrets privilege; district courts in California and Michigan have refused to dismiss the lawsuits. If the allegations prove to be true, they show that the United States maintains the world's most sophisticated Internet surveillance regime. During Barack Obama's election campaign, he criticized both the Bush administration's use of warrantless surveillance and its reliance on the state secret privilege, yet in January 2009 defended congressional legislation immunizing telecommunications companies from lawsuits regarding their participation in the Bush administration's surveillance programs. The U.S. government is required to produce annual reports on the number of wiretaps it conducts under Title III of the Omnibus Safe Streets and Crime Control Act of 1968 (the "Wiretap Act"), as well as communication interceptions conducted under the Foreign Intelligence Surveillance Act and the Pen Register and Trap and Trace statute. No reports have been provided under the Pen/Trap statute since 1998 (Deibert, Palfrey, Rohozinski, & Zittrain, 2010: 381).

There are different ways nations censor the use of social media by their citizens, shutting off the social media altogether is something that rarely happens. However, it happens at the most politically sensitive times and has widespread – if not global – consequences for political, economical and cultural life. Research conducted by Howard, Agarwal, and Hussain which covers the period 1995-2011 builds a grounded typology on the basis of regime type, what states actually did to interfere with digital networks, why they did it, and who was affected. According to this research, both democratic and authoritarian regimes disable social media networks for citing concerns about national security, protecting authority figures, and preserving cultural and religious morals (Howard, Agarwal, & Hussain, 2011: 216).

States interfere with digital networks using many tactics, with various levels of severity: online, by shutting down political websites or portals; offline, by arresting journalists, bloggers, activists, and citizens; by proxy, through controlling ISPs, forcing companies to shut down specific websites or deny access to entire online and mobile networks. Surprisingly, the study found that while authoritarian regimes practice controlling full-networks, sub-networks, and nodes more than democracies, democracies are the most likely to target civil society actors by proxy by manipulating ISPs. The most extreme form of network control is when the state shut down access to the Internet. Authoritarian regimes shut down access to the Internet twice as more as democracies. Unlike the most extreme measure of shutting down entire online networks, states are most likely to target individual websites or their producers and users. Democracies are much more likely to engage in online content censorship than other tactics, although they also frequently target members of civil society offline. When unable to block online content effectively, states are forced to go directly towards censoring individuals. Authoritarian states do this most often, and in many cases, with more severity (Howard, Agarwal, & Hussain, 2011: 222).

5. THE OTHER SIDE OF THE COIN

Social media can be used to communicate misinformation as readily as it can be used to convey reliable information. For example, "A Gay Girl in Damascus", Amina Arrat, was one of the more popular Syrian



bloggers in the beginnings of the uprising, blogging about revolution, sexuality, and repression in Syria. The story fell apart after “Amina” was revealed to be Tom McMaster, a masters student residing in Scotland. The unmasking of Amina as a straight man from Scotland reminded us all how easy it can be to spread lies and use a false identity over the internet. It also no doubt undermined the real Syrian activist bloggers and its receptive audience (Joseph, 2012: 172).

Papacharissi and Oliveira developed a novel category of affective news to describe the peculiar kinds of content that circulate most easily over social media during political crisis: some gossip, some facts, plenty of opinion. We should not therefore assume that social media automatically democratizing or that the political discussion they engender is necessarily in line with idealized conceptions of civic discourse (Howard, 2012, Papacharissi& Oliveira, 2012).

Right after the Arab Spring, just as Western democracies were congratulating themselves on their freedoms and civil obedience, all manner of social unrest erupted in normally peaceful cities, again orchestrated and enabled by social media. After the city’s beloved Canucks lost the final game of ice hockey’s Stanley Cup to the Boston Bruins, disgruntled Vancouver fans took to the streets and caused millions of dollars worth of damage to one of the world’s most livable cities. Drunken rioters tweeted on their smartphones and took photographs of themselves and others that were then posted on Facebook. Ironically, these messages and images provided easy evidence for their later identification and ample proof for police to be able to charge them. Many faced ‘trial by Facebook’ as other users set up Facebook pages that allowed members of the social network to identify the guilty parties and hurl invective at them. The riots in London and other British cities were largely orchestrated by individuals using the instant messaging service on their Blackberries. Subsequently, dozens of Facebook pages appeared expressing concern for the damage and celebrating the charges subsequently brought on rioters. Occupy Wallstreet movement was, and is, orchestrated by a plethora of social media, including YouTube videos, blogs, Facebook pages, and Twitter feeds, mostly on devices made by the very corporations the members of the movement target (Pitt, 2012: 105-106).

Social media platforms are neutral tools that can be used to promote both good and bad causes. Of course, the traditional pro-speech argument suggests that in the free market of ideas, “bad” speech can be drowned out by “good” speech. Such a statement may seem trite and its premise cannot be proven, but the opposite cannot be proven, either. At the very least, social media increases participation; but greater participation does not necessarily lead to democracy and pluralism. It depends on “the values people bring to the table” (Joseph, 2012:174).

6. SOCIAL MEDIA USE DURING JULY 15 COUP ATTEMPT IN TURKEY

July 15 coup attempt in Turkey has been an historical event not only for Turkey and its people, but also for the region, and the world at large (Ataman &Shkurti, 2016: 51). In the midst of military bombings, barricades, and bloodshed, a large group of citizens came together, showing a sense of solidarity and pride in their country that defied fear and violence. That night political parties didn’t matter. What mattered was protecting the country from a group that most Turkish Citizens didn’t believe represented their best interest (Houston, 2016). Western media reported the escalating siege and its aftermath swayed with their biases, stereotypes, and misunderstanding. Even after the failed coup attempt, instead of condemning the attack on democracy, Western media continued to blame the tens of thousands that filled the streets that night to protect their country from a group of traitors within the military and the police force (Houston, 2016; Ataman & Shkurti, 2016). As the coup was in progress, the former CIA official Bob Baer told CNN anchor

Anderson Cooper that the Turkish coup was “not professionally done... They should have taken CNN Turk and closed it down the first minutes, the radio station, social media, the internet. Even if they didn’t arrest [Turkish President Recep Tayyip] Erdogan, they should have taken care of all of that right at the beginning” (Marans, 2016). Indeed, on July 16, 2016 at 00:03, military took over the state-run news channel TRT and their broadcasting was interrupted and a news reporter was forced to read a pre-prepared statement saying the military supposedly fully ceased control to protect the democratic order. Turkish privately-owned news channel CNN Turk was briefly halted during a live broadcast as the soldiers enter the studio control room. Twenty-three minutes after TRT take-over, at 00:26, President Recep Tayyip Erdogan Face Timed CNN Turk reporter, Hande Firat, to address the nation live on TV. His speech motivated thousands – regardless of their political affiliation – to run to the streets and fight against the opposing group within the Turkish military. Shortly after his CNN Turk FaceTime connection, he sent a tweet calling the public to fill the streets and the airports to protect their democracy and National will. Other government agencies and officials effectively used social media to motivate and organized the masses against the military coup attempt (Devran & Ozcan, 2016: 82). The effective use of social media helps organize the public to resist the coup attempt.

CONCLUSION

The social media does not seem to be disappearing anytime soon. None of the social media portals were originally designed for collecting or disseminating information on politics or public affairs. Yet, it has been motivating and organizing many social movements. The policy challenge that the policymakers are facing will continue in the United States mostly due to the First Amendment. Social media firms will continue to limit anonymity, prohibit certain content, and depend on community policing while at the same time government undoubtedly will seek to increase leverage against social media providers, and ISPs and pursue strategies of infiltration and surveillance. During times of crisis, democratic governments cannot let masses of protestors to hijack democracy but at the same time need to understand how the social media affects the whole process and respond accordingly and yet democratically. Social media is being used to motivate and organize masses and help them act as one body. It is therefore essential for policymakers to understand the importance of social media and use it effectively at all times, more so during times of distress, to reach out to public and provide correct information as public is being bombarded with misinformation. Policymakers need to understand the culture of social media and put in place effective social media policies.

REFERENCES

- Ala. man sentenced for tweeted Obama threat. (2013, June 20). USA TODAY. Retrieved from <http://www.usatoday.com/story/news/nation/2013/06/20/tweeted-obama-threat/2442689/> on July 20, 2013.
- Ataman, M., & Shkurti, G. (2016). BATININ DARBE SİCİLİ VE 15 TEMMUZ DARBE GİRİŞİMİNE TEPKİSİ. *Adam Academy Journal of Social Sciences/Adam Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(2).
- Bali, M., & Bossone, A. (2012). Intercultural and Multicultural Education in Universities and Media Studies: A Comparison of Two Programs Implemented at the American University in Cairo. In Aktay, Y., El-Sharkawy, P., & Uysal, A. *Culture and Politics in the New Middle East. Institute of Strategic Thinking*. Ankara: Oncu.
- Deibert, R.J., Palfrey, J.G., Rohozinski, R., & Zittrain, J. (2010). *Access Controlled: The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace*. Cambridge, MA: MIT Press.



- DEVİRAN, Y., & ÖZCAN, Ö. F. (2016). 15 Temmuz Darbe Girişimi: Gelenekselden Yeniye Medya Araçlarının Kullanımı. *AJIT-e: Online Academic Journal of Information Technology*, 7(25).
- Dunn, C.W. (2007). *The Seven Laws of Presidential Leadership: An Introduction to the American Presidency*. New Jersey: NJ: Pearson Prentice Hall.
- Etling, B., Faris, R., and Palfrey, J. G. (December 9, 2010) Political Change in the Digital Age: The Fragility and Promise of Online Organizing. Berkman Center Research Publication No. 2010-15. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1871316>
- Himmelboim, I., Lariscy, R., Tinkham, S. F., & Sweetser, K. D. (2012). Social Media and Online Political Communication: The Role of Interpersonal Informational Trust and Openness. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 56(1), 92-115.
- Houston, S. (2016, August 26). The Coup Attempt as Told by the West. *Research Turkey: Centre for Policy and Research on Turkey*. Retrieved from <http://researchturkey.org/the-coup-attempt-as-told-by-the-west/> on May 27, 2017.
- Howard, P. N., Agarwal, S. D., & Hussain, M. M. (2011). When Do States Disconnect Their Digital Networks? Regime Responses to the Political Uses of Social Media. *Communication Review*, 14(3), 216-232.
- Howard, P. N., & Parks, M. R. (2012). Social Media and Political Change: Capacity, Constraint, and Consequence. *Journal of Communication*, 62(2), 359-362.
- Jarvis Britton, Alabama Man, Pleads Guilty to Tweeting Obama Threats. (2013, March 18). *HuffingtonPost*. Retrieved from http://www.huffingtonpost.com/2013/03/18/jarvis-britton-alabama-obama_n_2901569.html on July 20, 2013.
- Joseph, S. (2012). SOCIAL MEDIA, POLITICAL CHANGE, AND HUMAN RIGHTS. *Boston College International & Comparative Law Review*, 35(1), 145-188.
- Lim, M. (2012). Clicks, Cabs, and Coffee Houses: Social Media and Oppositional Movements in Egypt, 2004-2011. *Journal of Communication*, 62(2), 231-248.
- Marans, Daniel (2016, July 16), Former CIA Officials Give Turkish Coup Plotters Advice on CNN. *HuffingtonPost*. Retrieved on http://www.huffingtonpost.com/entry/cia-officialsturkey-coup-advice_us_578a2d02e4b08608d334c32c on May 30, 2017.
- Papacharissi, Z., & de Fatima Oliveira, M. (2012). Affective News and Networked Publics: The Rhythms of News Storytelling on #Egypt. *Journal of Communication*, 62(2), 266-282.
- Pitt, L. F. (2012). Web 2.0, social media and creative consumers-implications for public policy; introduction to the special edition. *Journal of Public Affairs (14723891)*, 12(2), 105-108.
- Postman, N. (1985). *Amusing Ourselves to Death: Public Discourse in the Age of Show Business*. New York, NY: Viking Penguin.
- Shirky, C. (2011). The Political Power of Social Media: Technology, the Public Sphere, and Political Change. *Foreign Affairs*, 90(1), 28-41.
- Thompson, K. K. (2011). Not Like an Egyptian: Cybersecurity and the Internet Kill Switch Debate. *Texas Law Review*, 90(2), 465-495.

Travis, H. (2013). Wargaming the "Arab Spring": Predicting Likely Outcomes and Planning U.N. Responses. *Cornell International Law Journal*, 46(2), 75-142.

Tufekci, Z., & Wilson, C. (2012). Social Media and the Decision to Participate in Political Protest: Observations from Tahrir Square. *Journal of Communication*, 62(2), 363-379.

Youmans, W., & York, J. C. (2012). Social Media and the Activist Toolkit: User Agreements, Corporate Interests, and the Information Infrastructure of Modern Social Movements. *Journal of Communication*, 62(2), 315-329.

Türk Belediyecilik Sisteminde Uygulanan Hükümet Sistemi Ve Bir Model Önerisi

Evaluation on the Government Model Applied in Turkish Municipality System

Burak Hamza ERYİĞİT¹
Rüveyda KIZILBOĞA ÖZASLAN²

Strategic Public Management Journal
Volume 3, Issue 6, pp. 116-123
DOI: 10.25069/spmj.350607
Received: 10.11.2017
Accepted: 25.12.2017
© The Author(s) 2017
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Son dönemde Türkiye’de siyasal sistemin yeniden inşasına dair yapılan tartışmalarda ağırlıklı olarak ön plana çıkartılan vurgulardan birisi mevcut belediyecilik sisteminde hükümet modelleri bakımından başkanlık sisteminin uygulandığına dair iddiadır. Bu çalışmanın amacı Türk Belediyeciliği’nin yönetsel yapısını hükümet modelleri açısından kıyaslamalı incelemek ve demokratik yönetim kurgusunun daha güçlü inşası için bir model önerisi geliştirmektir. Çalışmanın kapsamını Türk Belediyecilik Sistemi’nde halen uygulanmakta olan yönetsel yapı oluşturmaktadır. Türkiye’de gerek akademi camiasında gerekse siyaset ve bürokrasi camiasında belediyelerin yönetsel yapısında uygulanan modelin başkanlık sistemi ya da güçlü başkanlık sistemi olduğuna dair genel bir kana bulunsa da, bu uygulamanın ne kadar demokratik ve katılımcı olduğu konusu pek tartışılmamaktadır. Başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve parlamenter sistem ile Türk Belediyecilik Sistemi’nde uygulanan yönetsel yapı kıyaslamalı değerlendirildiğinde, sistemin aslında tek başına hiçbir hükümet modeli ile bir bütün halinde uyuşmadığı gibi mevcut yapının demokratik yönetim kurgusunu çok da öncellemediği söylenebilir. Bu düzlemde yöntem olarak içerik analizi ve arşiv araştırması yöntemleri kullanılarak yapılan çalışmada Türk Belediyecilik Sistemi’ndeki yönetsel yapının başkanlık ya da güçlü başkanlık sistemine dayanmadığı, fakat mevcut uygulamanın başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin belli yönleri ile ağır bastığı bir sentez şeklinde yapılandırıldığı sonucuna varılmakla birlikte organlar arası yetki-görev paylaşımının biraz farklılaştırılarak yapılandırılması halinde demokratik yönetim olgusunun daha da güçleneceği sonucuna varılmıştır. Bu bağlamda yönetsel yapının daha demokratik ve katılımcı bir boyut kazanabilmesi için organlar arası görev, yetki paylaşımı üzerinden yeni bir model önerisi geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Belediye, Başkanlık Sistemi, Yarı Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem

Abstract

One of the recent emphasis in the debate about the reconstruction of the political system in Turkey is that the presidential system is applied in terms of government models in the current municipal system. The aim of this study is to examine the administrative structure of Turkish Municipalism in terms of government models and the accuracy of the recent controversial information to put them on a stronger ground. The scope of this study constitutes the evaluation of the administrative structure which is still applied in the Turkish Municipal System in the context of presidential system, semi-presidential system and parliamentary system. In Turkey,

¹ Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yerel Yönetimler Bölümü, burak.eryigit@marmara.edu.tr

² Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yerel Yönetimler Bölümü, ruveyda.kizilboga@marmara.edu.tr

there is a general consensus on applied administrative structure model of the municipalities are the presidential system or strong presidential system in both the academy community and the political and bureaucratic community. When the presidential system, the semi-presidential system and the parliamentary system and the administrative structure applied in the Turkish municipal system are evaluated comparatively, that can be said that the system in Turkey does not coincide with any government model as a whole. On this platform, content analysis and archival research methods have been used as a method on this study, it is concluded that the administrative structure in the Turkish Municipal System has not been based on presidential or strong presidential system but the present application has been structured as a synthesis certain aspects of the of the presidential system.

Key Words: *Municipality, Presidency System, Semi Presidency System, Parliamentary System*

GİRİŞ

Dünya üzerinde toplumların siyasal, iktisadi, yönetsel, hukuki, tarihsel ve kültürel birikimleri siyasal sistemlerinin işleyişinde önemli bir etkiye sahip olan hükümet modellerini de belirlemektedir. Türkiye’de merkezi yönetime dair sistem arayışları ağırlıklı olarak başkanlık sistemi ile parlamenter sistem üzerinde yoğunlaşmıştır. Yine son dönemde uygulamaya giren anayasal düzenlemeler Türkiye’de halen uygulanmakta olan hükümet modelinin yarı başkanlık sistemine evrildiği iddialarını beraberinde getirmiştir.

Bütün bu tartışmalar ışığında 2007 ve 2010 yılında halkoylaması ile yürürlüğe giren anayasal düzenlemeler 1982 Anayasası’nın ilk haliyle meşrulaştırdığı hükümet modelini bir krizle karşı karşıya bırakmıştır. Bu krizin aşılabilmesi için siyasal düzlemde halen uygulanmakta olan hükümet modelinin “Türk Tipi” şeklinde addedilen yeni bir yaklaşımla yapılandırılması fikri ön plana çıkartılmıştır. Bu bağlamda özellikle bu fikri ön plana çıkartan siyasal elitlerin bahsi geçen fikri meşrulaştırmak için kullandıkları argümanlardan birisi hiç şüphesiz belediyelerin yönetimi üzerine yoğunlaşmıştır. Nitekim yönetsel sistemin revizyonunu savunan değişimciler önerdikleri yeni modelin halen belediyelerde uygulanan model ile aynı olduğu tezini işlemiş ve belediyelerde yönetim krizi yaşanmadığından sebep, merkezi yönetim açısından herhangi bir hükümet krizinin yaşanmaması için değişimin kabul edilmesi gerektiğini ifade etmişlerdir.

Bu çalışmada Türkiye’de belediyeler için öngörülen hükümet modelinin güçlü bir biçimde tartışılabilmesi için parlamenter sistem, yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinin asli ve tali özellikleri belirtilerek belediyelerde uygulanan model ile ilgili yeni bir uygulama önerisi geliştirilmeye çalışılacaktır.

1. HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Bir toprak parçası üzerinde siyasal olarak örgütlenmiş insan topluluğunun iç, dış güvenliğinin sağlanması, diğer topluluklarla ilişkilerinin yönetilmesi, haklarının korunması ve hizmetlerin istenilen oranda sunulabilmesi için mali süreçlerin yönetilmesini gerçekleştiren devlet, bahsi geçen fonksiyonlarını üç erk üzerinden gerçekleştirmektedir. Bunlar yasama-yürütme ve yargı olarak tasnif edilebilir.

Söz konusu erkler arasındaki ilişki ve erkler arası gücün dağılımı bir ülkenin yönetsel yapısının demokratik olup olmadığını ortaya koyan çok güçlü parametreleri oluşturmaktadır. Bu kapsamda kuvvetlerin sert bir şekilde ayrıştığı modeller başkanlık sistemi olarak anılırken, kuvvetlerin yumuşak bir biçimde ayrıştığı modeller parlamenter sistem olarak addedilmektedir. Sert ve yumuşak kuvvetler ayrılığının belli özellikleri ile donatılmış sistemler ise yarı başkanlık sistemi olarak ifade edilmiştir.

Başkanlık Sistemi bir devlette yasama ve yürütme organlarının halk tarafından ayrı ayrı seçilerek göreve getirildiği ve dolayısıyla birbirlerine karşı değil, halka karşı sorumlu olduğu, görev sürelerinin sabit olduğu, yasama ve yürütme organları arasında yetki ve görev ayrımının net bir şekilde yapıldığı hükümet sistemidir (Bozlağan, 2016: 30-31). Başkanlık sisteminin ilkesi “kuvvetler ayrılığı”dır (Erdoğan, 2005: 205). Devlet yönetiminde, yasama ile yürütme kuvvetinin, birbirinden tamamen ayrı ve bağımsız organlar tarafından kullanılmasıyla başkanlık sistemi doğmuştur. Kuvvetler ayrılığının tam olarak gerçekleştiği başkanlık sisteminde, yürütme organı ve yasama meclisi, birbirinden tamamen bağımsız olarak kurulur. Başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme organları, farklı zamanlarda yapılan seçimlerle oluşur ve seçildikten sonra birbirinden bağımsız olarak çalışır. Yürütme organı tek başlıdır. Başkan hem devletin hem de hükümetin başıdır. Siyasi bakımdan başkan çok güçlü ve geniş yetkilere sahiptir. Bu özelliğinden dolayı başkanlık sisteminin, demokrasi ile kişisel iktidarı birleştirdiği söylenebilir (Karatepe, 2013: 225).

Başkanlık sisteminin özellikleri; başkanın direk halk tarafından sabit bir görev süresi için seçilmesi, yürütme içerisinde tek başlılığın mevcut olması, yasama organının da direk halk tarafından seçilmesi, yasama ve yürütme erklerinin birbirlerinin iç işleyişine müdahil olamaması, başkanın meclisin güvenine dayanmaması, aynı kişinin hem yürütme hem de yasamada görev alamaması, başkanın yasama organının çalışmalarına katılamaması olarak sayılabilir (Erdoğan, 2005: 207, SETA, 2015: 15-16, Gözler, 2008: 93-94’ten aktaran Eryiğit, 2016: 441-442).

Parlenter sistem ise; yasama organı üyelerinin halk tarafından seçildiği ve bu sebeple halka karşı sorumlu olduğu, hükümetin yasama organının içinden çıktığı, onun desteğine ihtiyaç duyduğu ve dolayısıyla yasama organına karşı sorumlu olduğu, yürütme erkinin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında paylaşılmasına rağmen cumhurbaşkanının sembolik ve siyaseten sorumsuz olduğu, “kuvvetler ayrılığı” ilkesinin yumuşak bir şekilde uygulandığı hükümet modeli olarak yorumlanabilir. Parlenter sistem ülkeden ülkeye değişen şekillerde uygulanmakla birlikte demokratik siyasi sisteme sahip parlenter monarşilerde sistemin tepesinde sembolik yetkilere sahip bir kral/imparator bulunurken, cumhuriyet rejimlerine sahip bazı ülkelerde cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından bazılarında ise yasama organı tarafından seçilebilmektedir (Bozlağan, 2016: 26). Parlenter sistemde yürütmenin iki başlılığı, devlet başkanının siyasal sorumsuzluğu ve bakanlar kurulunun sorumluluğu, yürütmenin yasamayı fesih yetkisi (Asilbay, 2013: 253-257) temel özellikler olarak sayılabilir.

Yarı başkanlık sistemi üzerine çok önemli çalışmalara imza atan Robert Elgie, yarı-başkanlık sistemi kavramını ilk kez 1959’da H.Beuve-Mery isimli bir gazetecinin kullandığını söylemektedir. Ancak bilimsel literatüre 1970 yılında Fransız siyaset bilimcisi Maurice Duverger tarafından kazandırılmış ve yine kendisi daha sonra 1974 ve 1978 yıllarında tanım üzerinde bazı değişiklikler yaparak nihai şeklini vermiştir. Yarı-başkanlık sistemini tanımlarken vurgu yapılan noktalar yazardan yazara değişmektedir. Yarı-başkanlık sisteminin doktrinindeki farklı bakış açılarıyla ele alınacağı izleyen alt bölümde bunlardan bazıları açıklanacaktır. Ancak bir anlamda yol gösterici olması maksadıyla belirtilmesi gerekir ki yarı-başkanlık sisteminin öne çıkan üç özelliği görülmektedir. Bunlardan ilki; devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, ikincisi, devlet başkanının parlenter sistemdeki devlet başkanına oranla daha güçlü yetkilere sahip olması ve üçüncüsü, parlamentoya karşı sorumlu başbakan ve kabinenin olmasıdır (Uğur, 2016: 62).

Tablo 1: Kuvvetler ayrılığı, yasama faaliyetleri, başkan ve cumhurbaşkanının konumu, kabinenin yapısı ve işleyişi açısından başkanlık sistemi-parlamentar sistem ve yarı başkanlık arasındaki farklar

Başkanlık Sistemi	Parlamentar Sistem	Yarı Başkanlık Sistemi
Kuvvetler ayrılığı keskin şekilde uygulanır.	Kuvvetler ayrılığı yumuşak şekilde uygulanır.	Kuvvetler ayrılığı nispeten yumuşak bir şekilde uygulanır.
Başkan yasama organını feshedemez, ancak bazı ülkelerde belli şartlarla feshedebilir.	Cumhurbaşkanı anayasada belirtilen şartlar oluştuğunda yasama organını feshedebilir.	Devlet Başkanı anayasada belirtilen şartlar oluştuğunda yasama organını feshedebilir.
Hem yasama hem yürütme halk tarafından seçilmekte demokratik meşruiyet açısından yasama ile yürütme arasında eşitlik vardır.	Cumhurbaşkanının doğrudan seçildiği parlamenter sistemlerde hem yasama organı üyeleri hem de cumhurbaşkanı açısından çifte meşruiyet söz konusudur. Ancak hükümet yasama organından güvenoyu almak mecburiyetindedir.	Hem yasama organı hem de devlet başkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Fakat çifte meşruiyet kuralı yürütme organı erki açısından eksik uygulanmaktadır. Bu nedenle yasama ile yürütme arasında eşitlik yoktur.
Bakanlar kurulu güvenoyu almak zorunda değildir (Peru Hariç).	Hükümet yasama organından güvenoyu almak zorundadır.	Hükümet yasama organından güvenoyu almak zorundadır. Bazı ülkelerde böyle bir mecburiyet yoktur.
Yasama organı bakanlar kurulunu (kabineyi) düşüremez.	Yasama organı hükümeti veya üyelerini gensoru ya da güvensizlik oyu ile düşürebilir.	Yasama organı, hükümeti veya üyelerini gensoru ya da güvensizlik oyu ile düşürebilir.
Yasama organının yürütme üzerindeki denetim yetkisi uygulamaya etkili bir şekilde yansıtılmaktadır.	Yürütme, hükümet içinden çıktığı ve yasama organını kontrol altına alabildiği için yasama organının yürütme üzerindeki denetim yetkisi uygulamaya etkili bir şekilde yansımamaktadır.	Yürütme hükümet içinden çıktığı ve yasama organını kontrol altına alabildiği için yasama organının yürütme üzerindeki denetim yetkisi uygulamaya etkili bir şekilde yansımamaktadır.
Kanun teklif etme yetkisi yasama organı üyelerindedir. Bütçe kanunu dışında başkanın kanun teklif etme yetkisi yok. Bazı ülkelerde başkan kanun teklif edebiliyor.	Kanun teklif etme yetkisi yasama organı üyeleri yanında hükümettedir. Dolayısıyla hükümet yasama sürecinin aktif bir aktörü haline gelmiştir	Kanun teklif etme yetkisi yasama organı üyelerinin yanı sıra hükümettedir. Dolayısıyla hükümet yasama sürecinin aktif bir aktörü haline gelmiştir.
Başkan yasama organınca kabul edilen kanunları veto edebilir.	Cumhurbaşkanı kabul edilen kanunları tekrar görüşülmek üzere yasama organına gönderebilir.	Devlet başkanı yasama organınca kabul edilen kanunları tekrar görüşülmek üzere yasama organına gönderebilir.
Veto edilen bir kanun tasarısı yasama organında genellikle nitelikli çoğunlukla ve aynen kabul edilirse kanunlaşır.	Veto edilen bir kanun tasarısı yasama organında aynen kabul edilirse kanunlaşır.	Veto edilen bir kanun tasarısı yasama organında aynen kabul edilirse kanunlaşır.
Başkanın kesinleşen kanunlara karşı anayasa mahkemesine başvurma yetkisi yoktur. Bazı ülkelerde başkana bu yetki tanınmıştır.	Cumhurbaşkanının kesinleşen kanunlara karşı anayasa mahkemesine başvurma yetkisi mevcuttur.	Devlet başkanının kesinleşen kanunlara karşı anayasa mahkemesine başvurma yetkisi vardır.
Başkanın kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi yoktur. Bazı ülkelerde sınırlı yetki tanınmıştır.	Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna aittir.	Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi devlet başkanının başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna aittir.
Başkan hem devletin hem de hükümetin	Yürütme çift başlıdır, devletin başı ile	Yürütme çift başlıdır. Devlet başkanı

başkanıdır.	hükümetin başı farklı kişilerdir.	ile hükümetin başkanı farklı kişilerdir.
Başkan siyaseten halka karşı sorumludur.	Cumhurbaşkanı siyaseten sorumsuzdur.	Cumhurbaşkanı sorumsuzdur.
Başkan anayasada belirtilen sabit bir dönem için görev yapar.	Cumhurbaşkanı süre açısından sabit hükümet için belirsizlik hâkimdir.	Devlet başkanı süre açısından sabit hükümet için belirsizlik hâkimdir.
Başkan icrai yetkilerle donatılmıştır.	Cumhurbaşkanı sembolik yetkilere sahiptir.	Devlet başkanı icrai yetkilerle donatılmıştır ve sorumsuzdur.
Başbakan yoktur.	Başbakan vardır ve güçlü konuma sahiptir.	Başbakan vardır ve devlet başkanına göre güçsüz konumdadır.
Başkan bakanları yasama organı onayı ile atar. Bazı ülkelerde yasama organı onayı gerekmemektedir.	Cumhurbaşkanı bakanları doğrudan atayamaz veya görevden alamaz. Başbakanın teklifi üzerine atar ve görevden alır.	Devlet başkanı bakanları doğrudan atayamaz, başbakanın teklifi üzerine atar ve görevden alır.
Bakanlar genel olarak yasama organı dışından atanır. Meclis üyeliği bulunanların üyelikleri sona erer.	Bakanlar yasama organı içinden veya dışından atanabilir.	Bakanlar yasama organı içinden veya dışından atanabilir. Yasama organı içinden atanması halinde meclis üyeliği sona erer.
Kabine ortak sorumluluk ilkesi ile çalışmaz.	Kabine ortak sorumluluk ilkesi ile çalışır.	Kabine ortak sorumluluk ilkesi ile çalışır.
Bakanlar başkana karşı sorumludur.	Bakanlar hem başbakana hem de yasama organına karşı sorumludur.	Bakanlar hem başbakana hem de yasama organına karşı sorumludur.
Başkanın imzaladığı kararnemelerde ilgili bakanların da imzasının bulunması zorunlu değildir. Bazı ülkelerde zorunluluk getirilmiştir.	Cumhurbaşkanın tek başına imzaladığı kararnemeler hariç diğer bütün kararnemelerde başbakanın ve ilgili bakanların imzasının bulunması zorunludur.	Devlet başkanının tek başına imzaladığı kararnemeler hariç diğer bütün kararnemelerde başbakanın ve ilgili bakanların imzasının bulunması zorunludur.

Kaynak: Bozlağan, Recep (2016), Türk Tipi Başkanlık, Hayat Yayınları, İstanbul, ss.40-51'den geliştirilerek aktarılmıştır.

2. TÜRK BELEDİYECİLİK SİSTEMİNDE UYGULANAN HÜKÜMET MODELİ

Türk Belediyecilik sisteminde uygulanan hükümet modeli tarihsel süreçte önemli değişiklikler göstermiştir. Osmanlı Devleti'nde modern anlamda uygulamaya giren belediyecilik uygulaması merkezin bir uzantısı gibi görülmüş ve hiyerarşik ilişkiyi andıran bir kurgu işletilmiştir. Cumhuriyet döneminde 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı kanun ile birlikte belediyelerin yönetsel yapısında uygulanan hükümet modeli parlamenter sistem yapısı ağır basan bir görüntü ortaya koymuştur.

Türk Belediyelerinin örgütlenmesinde tarihi süreç içerisinde merkeziyetçi yapının ağırlığı ve güçler ayrılığı ilkesinin varlığı görülmüştür. 1963 yılına kadar atamayla göreve gelen belediye başkanı modeli (Azaklı ve Özgür, 2005: 299), 1963 yılından itibaren değişikliğe uğramış, belediye başkanının yerel halk tarafından doğrudan seçimine olanak tanımıştır. Bu durum parlamenter sistemin ağır bastığı modeli başkanlık sisteminin asli şartlarından birini oluşturan başkanın direk halk tarafından seçilmesi olgusuna yaklaştırması nedeniyle o günden günümüze Türk Belediyecilik Sistemi'nde güçlü başkanlık sistemi uygulandığına yönelik bir algının güçlenmesine sebebiyet vermiştir. Bu nedenle 2004 yılında uygulamaya giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 2005 yılında uygulamaya giren 5393 sayılı Belediye Kanunu; belediye meclisi ve encümenini güçlendiren yapısı ile güçlü başkanlık yaklaşımının terk edildiği biçiminde yorumlanmıştır.

Bahsi geçen yorumlar anayasa hukukunun hükümet modellerinin tespitinde kullandığı parametrelerle kıyaslamalı değerlendirildiğinde aslında Türk Belediyecilik Sistemi'nde hükümet modeli açısından güçlü başkanlık ya da başkanlık modelinin kullanıldığı iddiasını mesnetsiz bıraktığı söylenebilir.

Tablo 2: Türk Belediyeciliğinde Uygulanan Hükümet Modeli

Belediyecilik Yönetmel Yapısı	Başkanlık Sistemi	Parlamentar Sistem	Yarı Başkanlık Sistemi
<i>Kuvvetler Ayrılığı Açısından</i>		Kuvvetler ayrılığı yumuşak şekilde uygulanır.	Kuvvetler ayrılığı nispeten yumuşak bir şekilde uygulanır.
<i>Meclisin Feshi Açısından</i>	Belediye başkanı belediye meclisini feshedemez.		
<i>Başkan ve Meclisin Göreve Geliş Biçimi Açısından</i>	Hem belediye meclisi hem de yürütme halk tarafından seçilmekte, demokratik meşruiyet açısından yasama ile yürütme arasında eşitlik söz konusu olmaktadır.	Belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçildiği için parlamenter sistemden uzaklaşma gibi görülse de belediye meclisi ile birlikte çifte meşruiyet söz konusudur. Ancak burada bir güvenoyu süreci işlememektedir.	Hem belediye başkanı hem de belediye meclisi doğrudan halk tarafından seçilmektedir.
<i>Güvenoyu Açısından</i>	Başkan ve yürütme kurulu üyeleri (belediye encümeni) güvenoyu almak zorunda değildir.		
<i>Meclisin Başkanı Düşürebilmesi</i>		Belediye meclisi belediye başkanına yönelik güvensizlik oyu verebilir.	
<i>Meclis Denetimi</i>		Belediye başkanının belediye meclisinin de başkanlığını yürütmesi tabi olduğu siyasi grubu kontrol ederek meclisin yürütme erkini etkin şekilde denetimini zorlaştırabilmektedir.	Belediye başkanının belediye meclisinin de başkanlığını yürütmesi tabi olduğu siyasi grubu kontrol ederek meclisin yürütme erkini etkin şekilde denetimini zorlaştırabilmektedir.
<i>Meclisin Karar Alma Biçimi Bakımından</i>		Belediye başkanı, belediye meclisinin başkanı olarak meclisin gündeminin belirlenmesinde ve alınacak kararlarda doğrudan etkili olmaktadır.	Kararların alınmasında belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri etkilidir.
<i>Kararların Yürürlüğe Girebilmesi Açısından</i>		Belediye Başkanı, belediye meclisi tarafından kabul edilen kararları tekrar görüşülmek üzere meclise iade edebilir.	Belediye başkanı belediye meclisi tarafından kabul edilen kararları tekrar görüşülmek üzere meclise iade edebilir.
<i>Meclis Kararları ve Başkanın Veto Yetkisi Açısından</i>		Veto edilen bir meclis kararının meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabulü halinde karar, başkan tarafından onaylanmak zorundadır.	Veto edilen bir meclis kararının meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabulü halinde karar, başkan tarafından onaylanmak zorundadır.
<i>Kesinleşen Kararlara Karşı</i>		Belediye başkanı kesinleşen meclis kararlarına karşı yargı	Belediye başkanı kesinleşen meclis kararlarına karşı yargı

Yargı Yolu		yoluna müracaat edebilir.	yoluna müracaat edebilir.
Olağanüstü Kararlar Alabilme Yetkisi	Belediye başkanının olağanüstü kararlar üzerinden belediyeyi yönetebilme yetkisi söz konusu değildir.		
Yürütmenin çift ve tek başlı olması bakımından	Belediyede yürütmenin başı sadece belediye başkanıdır.		
Başkanın Siyasi Sorumluluğu Açısından	Başkan siyaseten halka karşı sorumludur.		
Yetki Bakımından	Belediye başkanı icrai yetkilerle donatılmıştır.		Belediye başkanı icrai yetkilerle donatılmıştır ve sorumsuzdur.
Yürütme Kurulu'nun (Encümen) Oluşumu Açısından	Yürütme kurulu (Encümen) bir kısmı başkanın atadığı bürokratlardan oluşmaktadır.	Yürütme kurulunun (Encümen) bir kısmı belediye meclisinin içinden seçilmektedir.	

Kaynak: Bozlağan, Recep (2016), Türk Tipi Başkanlık, Hayat Yayınları, İstanbul, ss.40-51'den yararlanılarak Türk Belediyeciliğindeki Yönetim Yapısı'na uyarlanmıştır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türk Belediyecilik Sistemi'nde her ne kadar güçlü başkanlık sisteminin uygulandığı iddiası gündemde tutulsa da, aslında anayasa hukuku ve siyaset bilimi yazınından elde edilen verilerle kıyaslamalı irdelendiğinde mevcut uygulamanın parlamenter sistem ile sentezlenmiş başkanlık sistemi olduğu söylenebilir. Fakat burada şu hususun altını çok kalın bir şekilde çizmek gerekmektedir. Hükümet sistemleri bakımından yasama ve yürütme gücünün yasama erkinin kontrolünde birleşmesi halinde ortaya çıkan meclis hükümeti modelinin aksine yasama ve yürütme erkinin yürütme erkinin kontrolünde birleşmesi halinde ortaya çıkan otoriter yönetim anlayışının mevcut Türk Belediyecilik Sistemi'nde direk güçlü başkanlık ya da süper başkanlık şeklinde yorumlandığı yadsınamaz bir gerçektir. Bahsi geçen uygulamanın daha demokratik ve daha katılımcı bir anlayışa evrilebilmesi için belediyecilik sisteminde meclis ile başkan arasındaki ilişkilerin başkanlık sisteminde bahsi geçen sert kuvvetler ayrılığı yaklaşımına dönüştürülmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda halk tarafından seçilen başkanın, halk tarafından seçilerek tek kademe ya da iki kademeli bir süreçle oluşan belediye meclisleri içerisinde yer alan rolünün tekrar düzenlenmesi gerekmektedir. Başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığının bir gereği olarak yerel halk tarafından seçilen başkanın, belediye meclis başkanlığı ve üyeliğinden çıkartılması yönetsel sistemde meclis ve yürütme gücünün sadece yürütme erki üzerinde toplanmasını engelleyerek daha demokratik ve katılımcı bir yönetsel modelin oluşmasını sağlanabilir. Böylece halen uygulanmakta olan ve parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin sentezinden oluşmakla birlikte meclis ve yürütme erkinin gücünü yürütme organında birleştiren modelin demokratik anlamda ortaya çıkardığı birçok sorunun ortadan kaldırılması mümkün hale gelebilir.

KAYNAKÇA

- Acar, Uğur (2016), “*İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa ve Rusya Örnekleri*”, **Akademik Hassasiyetler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 6, ss. 59-82.
- Azaklı, Sedat, Özgür, Hüseyin (2005), “*Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen*”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Editör: Özgür, Hüseyin ve Kösecik Muhammet, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 297-319.
- Asilbay, İ. Halil (2013), “*Parlamenter Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme*”, **TBB Dergisi**, Sayı: 104, ss. 247-264.
- Belediye Kanunu, Kanun No: 5393, Kabul Tarihi, 03.07.2005, **Resmi Gazete**, Sayı: 25874, Tarih: 13.07.2005.
- Bozlağan, Recep (2016), **Türk Tipi Başkanlık**, Hayat Yayınları, İstanbul.
- Büyükşehir Belediye Kanunu, Kanun No: 5216, Kabul Tarihi: 10.07.2004, **Resmi Gazete**, Sayı: 25531, Yayımlandığı Tarih: 23.07.2004.
- Erdoğan, Mustafa (2005), **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, 7. Baskı, Ankara.
- Eryiğit, Burak Hamza (2016), “*Türk Belediyeciliğinin Yönetimsel Sistemi Üzerine Bir Tartışma*”, **Turkish Studies Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 2, Kış, ss. 435-450.
- Karatepe, Şükrü (2013), “*Hükümet Sistemleri ve Türkiye*”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 9, Sayı: 51, Mart-Nisan, ss. 223-235.

6360 Sayılı Kanun İle Birlikte Mahalleye Dönüşen Köylerde Değişimin Katılım Açısından Muhtarlığa Etkisi: Mentеше ve Seydikemer İlçeleri Üzerinden Bir Değerlendirme

The Impact of Change to Mukhtarship in the Villages Transformed to the Neighborhood with the Law no. 6360: An Evaluation on Mentеше and Seydikemer Districts

Yüksel DEMİRKAYA¹

Mesut KOÇ²

Strategic Public Management Journal
Volume 3, Issue 6, pp. 124-149
DOI: 10.25069/spmj.342576
Received: 10.10.2017
Accepted: 25.12.2017
© The Author(s) 2017
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

2012 yılında çıkan 6360 Sayılı Kanun birlikte ülkemizde büyükşehir sayısı otuz olmuştur. Sınırları il mülki sınırları ile eşitlenen yeni büyükşehir belediyeleri kurulurken, İl Özel İdareleri ve köylerin yanı sıra belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Büyükşehirlerin tamamında, 2014 yılı Nisan ayı ile birlikte, köyler aynı adla mahalleye, beldeler de beldenin adıyla tek mahalle olarak köyler gibi ilçeye bağlı mahallelere dönüştürülmüştür. Yeni büyükşehir olan illerde il merkezinde ve bazı ilçelerin bölünmesi suretiyle yeni ilçeler kurulmuştur. Bu çalışmanın konusu olan yeni büyükşehirlerden Muğla'da, il merkezinde Mentеше, Fethiye ilçesinin bölünmesi ile de Seydikemer ilçesi kurulmuştur. Bu süreçte Mentеше ilçesi sınırları içerisinde 48, Seydikemer ilçesi sınırları içerisinde 49 köy mahalleye dönüştürülmüştür. Tüzel kişiliğe sahip köylerin muhtarları dönüşüm ile birlikte mahalle muhtarı olmuş ve değişimin etkisini en çok yaşayan mahalli idare birimi temsilcileri olarak ön plana çıkmışlardır. 2017 yılı Nisan ayı itibarı ile Muğla'da büyükşehir sürecinde üç yıllık bir deneyim oluşmuştur.

Bu çalışma kapsamında; il merkezi olan Mentеше ilçesi ve merkeze en uzak ilçe Seydikemer'de, köyden mahalleye dönüşen yerlerde büyükşehir kanunu öncesi muhtar olan ve 2014 yılı mahalli idareler seçimlerinde tekrar seçilerek halen bu göreve devam eden muhtarlar ile görüşülmüştür. Yönetime katılımın hem yeni mahalleli vatandaşlar hem de muhtarlık açısından nereye doğru evrildiği muhtarlar üzerinden ortaya konulmasına çalışılmıştır. Anket ve gevşek yapılandırılmış mülakat yöntemi ile yeni büyükşehir Muğla'nın yeni ilçelerinde dönüşümün katılım açısından 3 yıllık süreçte muhtarlığa etkisi muhtarlar üzerinden değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyesi, Katılım, Köy, Mahalle, Muhtarlık

Abstract

With Law No. 6360, the number of metropolitan cities reached up to thirty in Turkey. While establishing new metropolitan municipalities whose borders are equaled to the provincial boundaries, the legal personality of

¹ Prof. Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ydemirkaya@marmara.edu.tr

² Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Doktora Öğrencisi, mesutkoc@gmail.com

the town municipalities as well as the Special Provincial Administrations and the villages have been abolished. In all metropolitan cities, with the April of 2014, the villages were transformed into neighborhoods with their names, and the town municipalities as a single neighborhood, like villages. New districts were established in the province center and some districts are divided into new districts. In Muğla Menteşe district in the center, and Seydikemer district with the division of Fethiye district, were established. In this period, 48 villages in Menteşe and 49 villages in Seydikemer transformed into neighborhoods. The muhtars of the villages who had legal personality before became the mukhtars of the neighborhoods with this transformation and became the forefront representatives of the local administration units that has the most effect of change. By the date April 2017, a three-year experience has been occurred in the process of the metropolitan city of Muğla.

In this study, the mukhtars of the new neighborhoods transformed from villages have been interviewed, in the places in Menteşe district the center of province and Seydikemer the furthest district, who were elected before and after 2014's local elections. It has been tried out to put forth via the mukhtars, how participation evolved, both on the citizens and the mukhtars. By questionnaire and loosely structured interview method, the impact of the change to mukhtarship will be evaluated in 3 years period in terms of participation, in new districts of new metropolitan city Muğla.

Key Words: Metropolitan Municipality, Participation, Village, Neighborhood, Mukhtarship

GİRİŞ

Türkiye’de yerel yönetim yapısında 12 Kasım 2012 tarihinde TBMM’de kabul edilen ve 6 Aralık 2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 14 Mart 2013 tarihinde TBMM’de kabul edilen ve 22 Mart 2013 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 6447³ sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda değişiklik yapılması hakkında kanunlar ile büyük değişiklikler getiren düzenlemeler yapılmıştır.

Söz konusu mevzuatın Resmî Gazetede yayınlanması ile birlikte yeni ilçeler kurulmuş, mevzuatta belirtilen 30 Mart 2014 tarihinden itibaren de 14 il daha büyükşehir olmuş ve sınırları önceki büyükşehirlerle birlikte mülki sınırlara genişletilmiştir. Büyükşehir olan illerde İl Özel İdareleri kaldırılmış ve Yatırımları İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Belde belediyeleri kapatılarak aynı adla bağlı oldukları ilçenin mahallesi olmuştur. Köyler statüleri değiştirilerek mahalleye dönüştürülmüştür.

Yerel yönetim geleneğimizde önemli bir yere sahip köylerin mahalleye dönüşmesinin en büyük etkisi hiç şüphesiz köy yönetiminin yapısal değişikliği üzerine olmuştur. Köy muhtarlıklarının tüzel kişiliği sona ermiş, bütçe yapma, gelir elde etme, harcama yapma ve gayrimenkul edinme başta olmak üzere kurulduklarından beri varolan yetkileri kalmamıştır. Önceden bu yetkileri kullanan ve köyün tüm idari işlerinden sorumlu muhtarların yetkileri ile birlikte sorumlulukları azalmıştır. Eski köylü yeni mahalleli halkın ilçe ve büyükşehir belediyesi olmak üzere iki yeni muhatabı ortaya çıkmıştır. Geleneksel kırsal özellikleri ile birlikte kentsel hizmetleri bekleme durumunda olan yeni ‘köy mahallelere’, yeni yapılanmaya çalışan ve alan tecrübesi olmayan belediyelerin etkin hizmet götürebilmeleri elbette kolay olmayacaktır. Belediyelerin bu süreçte en önemli destekçisi hiç şüphesiz o sınırlar içerisinde yaşayan halk ve halkın yönetime katılımı

³ 6447 sayılı kanun ile 6360 sayılı Kanunda değişiklik yapılmış ve Ordu ili 30. Büyükşehir Belediyesi kurulan il olmuştur.

olacaktır. Yani vatandaşın doğrudan katılımının mümkün olmadığı günümüzde yerel seçimlerle mahalleyi temsilen seçilen muhtarlar önemli bir köprü görevi üstlenerek, mahalle halkının taleplerini belediyelere iletmeleri beklenmektedir. Belediyelerin de hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi için muhtarların birikimine başvuruları beklenmektedir. Özetle siyasal katılım adına bir yönetim sürecinin işletebilmesi gerekmektedir. Bu çalışma ile 6360 Sayılı Kanun sonrasında Muğla örneğinde bu sürecin nasıl işlediği analiz edilecektir.

6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir olan iller ülkemizin farklı coğrafi ve kültürel özelliklerine sahip bölgelerinde bulunmaktadır. Haliyle uygulamadaki deneyimlerde birbirinden farklı olacaktır. Hem Ege ve hem Akdeniz bölgesinde yerleşim yerleri bulunan turizm, tarım ve ticaret gibi birbirinden farklı gelir kaynaklarına sahip Muğla bu özellikleriyle birçok ilden ayrılmaktadır. Bu çalışma kapsamında; Muğla'nın iki yeni ilçesi Menteşe ve Seydikemer'de muhtarlık ve muhtarlar üzerinden yeni sistemde halkın siyasal katılımının ne ölçüde etkilendiği, üç yıllık deneyimden faydalanılarak ortaya konacaktır. 13 ilçesi bulunan Muğla'nın büyükşehir belediyesi olması ile birlikte 49 belde ve 364 köy mahalleye dönüşmüştür. Yeni kurulan Menteşe'de 48 Seydikemer'de 49 köy mahalle olmuştur. Menteşe'de 25 Seydikemer'de 22 muhtarın, büyükşehir öncesi 2009'da seçildikleri göreve 2014 seçimlerinde halen devam ettikleri tespit edilmiştir. İki ilçede araştırmanın hedef kitlesi olan toplam muhtar sayısı 47'dir. Literatür taraması ve araştırmanın amacına hizmet edecek yerel özellikler dikkate alınarak hazırlanan anket soruları ile Menteşe'de 16, Seydikemer'de 15 olmak üzere toplam 31 muhtar ile birebir yüz yüze görüşülmüştür. Araştırmanın yapıldığı dönemde il dışında bulunan ve çeşitli özel gerekçeler öne süren 16 muhtar ile görüşme gerçekleştirilememiştir.

Görüşülen muhtarlara araştırmanın amaçları açıklanmış ve herhangi bir siyasi parti ya da belediye çalışması olmadığı özellikle vurgulanmıştır. 19 soruluk anket ve gelişen duruma göre ilave sorularla desteklenen araştırmanın saha çalışması tamamlanarak veriler analiz edilmiştir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Katılım

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte en çok tartışılan kavramlardan birisi katılımdır. Katılım, yönetimden yönetime doğru evrilen kamu yönetiminin, özellikle yirmi birinci yüzyılın başlarından itibaren dikkate aldığı ve hatta vazgeçilmez gördüğü ilkeler arasında yerini almıştır. Verimlilik, sorumluluk, katılım ve etkinliğin 1970'lerin sonlarından itibaren kamu yönetimi literatüründe üzerinde en fazla durulan ilkeler olduğunu belirten Eryılmaz'a göre bu ilkeler birbirleriyle ters düşmemekte, aksine birbirlerini tamamlamaktadır. Temsili demokrasinin katılım ve denetim mekanizmaları, bugünün gelişen demokrasi anlayışında yeterliliğini yitirmiştir. Gerçek bir demokratik anlayış ve uygulamaları yeniden tesis edebilmek için, birey-devlet ilişkilerini, karşılıklı etkileşimi mümkün kılacak yeni bir boyuta taşımak ihtiyacı bulunmaktadır (Eryılmaz, 2012: 60). Bütün dünyada "katılımcı toplum düşüncesinde" çok boyutlu gelişmeler yaşanmakta, yurttaşı olabildiğince yönetsel ve siyasal kararların oluşumuna katmak için yeni ve çekici yöntemler geliştirilmektedir. Küresel çapta yaşanan gelişmeler ve yeni kitle iletişim araçları bu süreçlere doğrudan etki etmektedir. İnternetle birlikte gelen yeniliklerin, geleneksel kitle iletişim araçlarının yanında, katılımcı yönetim düşüncesini gerçekleştirirmede önemli bir işlevi yerine getirdiğini söyleyen Çukurçayır; "internetle daha fazla siyasal katılmanın sağlanabilmesinin yolları aranıyor; çeşitli ülkelerde bazı hizmetleri internet aracılığıyla çevrimiçi olarak yerine getirme çabası içerisine girmiş görünüyorlar" diyerek gelinen aşamaya dikkat çekmektedir (Çukurçayır, 2012:2-3). Günümüzde sosyal medya üzerinden bir araya gelerek çeşitli konularda karar vericileri etkileyecek çok farklı etkinlikler artık rahatlıkla yürütülebilmektedir.

Birey ve devlet ilişkilerinde ideal arayışlarının neticesinde şekillenen yönetim, yöneten ve yönetilenlerin birlikte yönlendirme sürecidir. Yönetim anlayışında ortaklık, demokratiklik, açıklık, hesap verme yükümlülüğü, çoğulculuk ve yerleşme kavramları ön plana çıkmasıyla devlet yönetiminde sorumluluğun devletten sivil topluma doğru kayması söz konusu olmaktadır. Bu anlamda yönetim kavramı, aslında günümüze değin kullanılmakta olan ademî merkeziyetçilik, katılımcı demokrasi ve şeffaf yönetim kavramlarının hepsini birden içermektedir (Eroğlu,2006, 200). İyi yönetişimin temel unsurları arasında yer alan katılımcılık, yerel yönetimlerde yeni bir yönetim anlayışını (yerel yönetişimi) temsil etmektedir. Devlet merkezli yönetim yerine, toplum merkezli yönetim, kamu-özel-sivil işbirliği, verimli ve saydam yönetim, birlikte yapma ve katılım sağlama gibi ilkeler yerel yönetişimin belli başlı nitelikleri haline gelmektedir. Yönetim kararlarına yeni aktörlerin katılması ve yeni bir anlayışın ikamesi söz konusudur (Ökmen ve Parlak, 2010:302). Yerel yönetim alanında çok yönlü olarak ele alınan katılıma ilişkin, ülkemizde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Yerel Gündem 21 süreci ile yaşanan değişimlerin de etkisiyle, yasal mevzuatta yer almaya başladığını söylemek mümkündür.

Katılıma ilişkin Türk Dil Kurumu Bilim ve Sanat Terimleri sözlüğünde “bir süreç ya da bir durum içinde istençli ve eylemli olarak bir işi üstlenme ya da bir olayda etkin olma” tanımı yapılmıştır. (Yöntembilim Terimleri Sözlüğü, Muzaffer Sencer, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 1981). Çok geniş bir kullanım sahası bulunan katılımın genel kabul görmüş ortak bir tanımı bulunmamaktadır. Çoğunlukla “halkın yönetim sürecine doğrudan ya da temsil yoluyla dâhil olması durumu” olarak ifade edilse de çok açık bir kavram değildir. Dolayısıyla kavramın kullanımında biraz belirsizlik olduğu söylenebilir. Kimin, neye, ne zaman, nerede ve nasıl katılacağı gibi bir takım sorulara verilen cevaplara göre katılım kavramının içeriği ve sınırları değişebilir. Bu anlamda bir özel firmanın yönetiminde alınan kararlara çalışanların katılımı, sendika veya derneklerde görev alma, herhangi bir siyasal, sosyal ve ekonomik durumu protesto etme, yerel ve genel düzeyde oluşturulan siyasal kararları etkileme gibi birçok konu katılım kavramını içerisindedir (Çukurçayır, 2012:39). Katılım kavramı ele alındığı disiplinlerle bağlantılı olarak özde aynı olmakla birlikte farklı tanımlamaları içerebilir.

Toplumsal kesimleri ve kurumsal işleyişi yönlendirecek siyasa ve önerilerin belirlenmesi ve alınması işlemine halkın aktif katılımının sağlanması olarak da ifade edebileceğimiz katılım kavramı demokrasiye işlerlik kazandırmak amacını da içermektedir. Katılımın bu amacını bir bakıma toplumsal yaşamı dolaysız olarak ilgilendiren tüm kararların tepeden inme niteliğinden arındırılması şeklinde somutlaştırmak mümkündür (Kapani,1992:139-141). Kösekahya katılımcılığın bir başka boyutuna dikkat çekmektedir. “Katılımcılık, vatandaşların siyasi karar mekanizmasına ve yönetim sürecine temsil yolu ile ya da doğrudan dâhil olmaları anlamına gelmektedir. Katılımcılık kavramı, günümüzde vatandaş hakları, demokratik yönetim, yolsuzlukla mücadele ve yoksulluğun azaltılması ile birlikte kullanılmaktadır. Katılım kavramı pozitif olarak kullanılabilmesi gibi, negatif olarak da kullanılabilir. Protesto yürüyüşü, grev gibi faaliyetler negatif katılım kapsamına girerken, örneğin oy kullanmak pozitif katılım olarak görülmektedir” (Kösekahya, 2003:35).

Bu çalışmanın maksadına katkı sağlaması amacıyla katılımı; kamu siyasalarının belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma veya iktidarı kullanan kişilerin kararlarını etkilemeye yönelik tüm eylem ve işlemler ya da siyasal ve toplumsal örgütlerin etkileşimi veya karar vermede kaynakların ve zamanın daha iyi kullanılması, amaçlara ulaşmak için çeşitli faaliyetlere girişmek ve paylaşılan amaçlar doğrultusunda müşterilerin ve ortakların yürüttüğü faaliyetlerin tümü olarak tanımlanması yerinde olacaktır. (Öner, 2006:18).

1.2. Siyasal Katılım

Ülkemizde katılımın daha çok siyasal anlamda anlaŖıldığı ve seçimlerde oy kullanmak, genel-yerel seçimlerde adaylık ve siyasi parti ve sivil toplum kuruluşlarında yer almak suretiyle gerçekteştiğinin kabul edildiği ortadadır. Halkın yönetime siyasal katılımının gerçekteştirilmesi; kararları etkileme Ŗeklinde olup, yöneten yönetilen arasındaki mesafenin korunmasının önlenmesi ve kararlarda doğrudan doğruya etkili olmaları Ŗeklinde ortaya çıkmaktadır. Çünkü kararlar üzerinde etkili olan halk, siyasal politikaları benimsemiŖ ve yönetimin uygulamalarında başarıyı artıran bir etken oluŖturacaktır. Ayrıca hizmet sunduğu toplumsal çevrelerin güvenini saęlamıŖ, halkın tepkilerine duyarlı, hedef kitleyle iletişim halinde bir ilişkiye dayalı yönetim, katılımı saęlamıŖ bir yönetim olacaktır (ÇevikbaŖ, 2008:76).

Siyasal katılım kavramını; toplumun ve idarenin işleyiŖini etkileyecek kararların işleyiŖine halkın aktif olarak dâhil edilmesi olarak tanımlayan Yaktın; “katılımın amacı, demokrasiye katkı sağlamasının yanında, halkı yönetim konusunda doğrudan ilgilendiren konularda alınan kararları emir niteliğinden uzaklaŖtırmak ve bu kararları yöre halkına maletmektir” demektedir (Yatkın, 2000: 4).

1.3. Yerel Yönetimlerde Katılım

Katılımın en çok ilişkilendirildiği alan yerel yönetimdir. Çünkü yerel yönetimlerin varoluŖ amacı ile katılımın amacı örtüşmektedir. Yerel yönetimler demokrasinin ilk basağı olarak yönetime katılmada önemli bir işleve sahiptirler. Yerel yönetimler hemŖerilerin yerel ve müşterek ihtiyaçlarının karŖılanmasına yönelik yerinde ve yine yerelden seçilen temsilcilerce nihai kararların alındığı ve uygulandığı yerleŖim birimleridir. Yerelin özelliği gereği halkın içinden seçilen temsilcilerin çoğu kere tanıdık olması ve erişilebilirliği yanında katılımcı mekanizmalar yoluyla yerel halkın katkılarına açık bir örgütsel yapılanma, yerel yönetimlerde katılım olgusunu her zaman cazip ve ilginç kılabilmektedir (Erdoğan, 2013:172). Yerel yönetimin halkla iç içe olması demokrasiye ve katılıma anlam yüklemektedir. Yerel yönetimlerde halkın bizzat önel olarak bulunması, katılımı istekli olmalarını sağlamakla birlikte elde edilen hizmetlerin kalitesini artırmaktadır (ÇevikbaŖ, 2008:74). Yerel katılım halk ile yöneticiler arasındaki kopukluğu da ortadan kaldırmaktadır. Yöneticiler ve vatandaşlar arasında karŖılıklı iletişimi kolaylaŖtırıcı bir fonksiyona sahiptir. İletişim yerel halk ve yöneticilerin birbirlerine duydukları güven düzeyinin artmasına da katkıda bulunmaktadır. Halk oluŖum aŖamasına aktif olarak kendisinin katıldığı kararları daha kolay benimser (KeleŖ, 1993:21). Yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi bu kurumların demokratik özellik kazanması bakımından yeterli görülmemektedir. Bu nedenle seçilmiş organların yanı sıra gerçekte bir halk katılımı sağlanması gerektiği belirtilmektedir. Bu da toplumdaki tüm katmanların kendilerini ilgilendiren önemli kararların alınması sürecine dâhil olabilmesi ile mümkün olabilecektir (BaŖaran, 2008: 47-48).

Oktay, siyasal katılımı demokrasinin önemli katılım süreçlerinden birisi olarak nitelemekte ve yerel yönetimlerde merkezi yönetime göre çok daha geniş bir çerçevede gerçekteşebileceğine vurgu yapmaktadır. Oktay’a göre; “Vatandaşlar bireysel olarak ya da örgütlü biçimde yerel yönetimlerin başta karar alma süreçlerine olmak üzere, tüm faaliyetlerine ölçek olarak daha fazla katılma imkânına sahiptirler. Böylece, yerel düzeyde yaşadıkları çevrenin oluŖumu ve yönetimi ile ilgili taleplerini, beklentilerini, görüşlerini ve önerilerini daha kolay iletebilirler. Yerel yönetimlerin geniş tabanlı bir siyasal katılmaya imkân tanınması, ulusal düzeydeki demokrasi düzenini ve kurumlarını da olumlu biçimde besleyen bir unsurdur” (Oktay, 2013:204).

Yerel katılım alanında farklı uygulamalar bulunmaktadır. Adıgüzel; “Yerel kamuoyu yoklamaları, halk oylamaları, yerel kamusal araŖtırmalar, kamusal toplantılar, yerel yönetim ve danıŖma organlarına katılma, yerel sivil toplum örgütlerine katılım, kent planlamasına katılım, çevre sorunlarıyla ilgili olarak yargıya

başvurma ve kent kurultaylarına katılım gibi yöntemler her ülkenin koşullarına göre başvurduğu katılım araçlarıdır” (Adıgüzel, 2003: 49) demektir. Geray; yerel düzeyde halkın birçok biçimde ve alanda yerel karar süreçlerini etkileyebildiğine dikkat çekerek; “kent planlaması, çevre koruma, halk oylaması, seçilmişleri görevden düşürme, önemli konularda halka danışma, halkın çeşitli konularda yakınmaları ve kentsel toplumsal hareketler gibi bir çok tür ve alanda yerel katılım olanaklıdır” demektir (Geray, 1995:74). Yönetime ya da siyasal alanın oluşumuna katılımın gerçekleştirilebileceği yollar geleneksel ve çağdaş yöntemler olarak ayrılabilir. Geleneksel yöntemler arasında seçimlere katılma, parti üyeliğinde ve kampanyalarda bulunma gibi yöntemler sayılabilir. Yeni katılım yöntemleri arasında ise, internetle katılımdan, planlama birimlerine kadar oldukça çeşitlilik gösteren katılım biçimlerinde çalışma yöntemleri sayılabilir (Çukurçayır, 2012:130).

Yerel siyasi yapılanmada katılanların ve bunların kullandıkları katılım araçları ve bu araçların nasıl işlediği yerel demokrasi hakkında yapılacak değerlendirmeler hakkında önemli bir nokta olduğuna dikkat çeken Cansever ve Efe; Akdoğan’dan aktararak; bu noktada yerel siyasete katılanları; partilerin şehir düzeyindeki teşkilat ve temsilcilikleri, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri, ulusal ölçekli sivil toplum kuruluşlarının yerel temsilcilikleri ve yerel düzeyli sivil örgütler, medya kuruluşlarının temsilcilikleri ve yerel medya grupları, yerelde bulunan kanaat önderleri, sermaye ve sendika mensupları, eşraf, esnaf ve vatandaşları olarak sıralamaktadır (Akdoğan, 2008: 26). “Bahsedilen bu aktörlerin katılma araçları olarak ise; geleneksel anlamda oy vermek dışında, meclis üyesi seçimleri, meclis toplantılarına katılmak, kent konseyleri, gelecek atölyeleri, yurttaş girişimleri, belediye kent planlaması, halk oylaması, e-demokrasi yolları gibi birçok farklı katılım aracı sayılabilir” (Cansever ve Efe, 2016:763).

Türkiye’de yerel düzeyde halkın katılım olanakları özellikle 2002 sonrası artırılmaya başlanmış ve yerel demokrasiye dolayısıyla yerel siyasete işlerlik kazandırabilmek için çeşitli yasal düzenlemelere gidilmiştir. Son dönemde yerel yönetimleri ilgilendiren pek çok yasal değişiklik yapılmıştır (Cansever ve Efe, 2016:763).

Kent konseyi, yerel meclis toplantılarına katılma, halk toplantıları, kamuoyu yoklamaları, halkoylaması, bireysel başvuru yoluyla katılma, odalar, sivil toplum kuruluşları ve teknolojik gelişmeler ile birlikte internet yaygın katılım araçları olarak halkın yönetime katılımına ve kararları etkilemesine imkân sağlamaktadır. Katılım açısından bu araçların ne ölçüde nasıl kullanılabildiği hem yönetenler hem de yönetilenler boyutuyla dikkate alınması gereken diğer önemli bir boyutudur. Nitekim son yıllarda, değişik ölçekte çok sayıda belediyenin, yeni ortaklarıyla birlikte, biçimsel-resmi yapıların yanı sıra “kent meclisi”, “kent platformu” gibi adlarla, katılımcılığı özendirilen, bilgi akışını hızlandıran, saydamlığı amaçlayan yer yer karar alma süreçlerini de içeren “alternatif yapılar” kurdukları gözlenmektedir. Bu yeni yapıların büyük bölümü, her ne kadar, bir “danışma ve halkla ilişkiler” çabası olmaktan öteye henüz gitmiyorsa da, katılımcılığın yaygınlaştırılması, saydamlığın ve denetimin sağlanması açılarından yine de yarar sağlamaktadır (Göymen, 2014:16). Kent konseylerinin varlık ve etkinliklerini büyük ölçüde belediyeyle olan ilişkilerinin (özellikle mali) belirlediğini öne süren Göymen, “bu biçimsel olmayan yapıların ne denli demokratik ve temsili olduklarına ilişkin kuşku ve eleştiriler de vardır. Örneğin, yönetim dinamiklerinin ve yetki-kaynak devrinin, “yeni ortakların” yönetim kapasiteleri, demokrasi anlayışları ve siyasal kültür sınırlılıkları nedeniyle kısıtlandığı ve beklenildiği gibi kullanılmadığı savlanmaktadır. Ayrıca bu yeni yapılarda tartışmalara (ve alınıyorsa kararlara) daha ziyade, uzman-akademisyenlerin ve yerel sermayenin hakim olduğu ve marjinal grupların (ekonomik güçsüzlerin, azınlıkların, kadınların) dışlandığı söylenebilir. Yer yer bu yapıların yüzeysel kaldığı, gerçek anlamda kritik konu ve kararları kapsamadığı ve daha ziyade belediyelerin zaten almış oldukları bazı kararların, sembolik onay yeri olmaktan öteye gitmediği savlanabilir” demektir (Göymen, 2014:16).

Katılım doğru yöntemlerle, etkin bir şekilde işletildiğinde gerek yerel siyasetçiler gerekse de yurttaşlar ve diğer kamusal aktörler için önemli faydalar sağlayabilir. Katılım yerel siyasi iktidarı, demokratik meşruiyet ve hesap verme açısından güçlendiren bir pratiktir. Temsil edilenlerin haklarını ve çıkarlarını, temsilcileri ile sürekli müzakereye ve denetime açık hale getirmesi bunun ana mekanizmasıdır. Belediye başkanı, meclis üyeleri ve bürokrasisi hayatları üzerinde etki ettiği yurttaşlar karşısında daha dikkatli, sorumlu, tarafsız ve adil olma durumunda kalmaktadır. Katılım yönetenlerin karar verme ve uygulamalarda yurttaşların ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilmesi, kaynakların daha etkin ve verimli kullanma imkânı vermesi nedeniyle de yerel yöneticilere faydalar sunmaktadır. Kendilerini dinleyen, yönetime katan ve somut sonuçlar alan yerel siyasetçilerin tekrar seçilmesi ise büyük olasılıktır (İzci, 2014:35).

2. MAHALLE VE KATILIM

Halka en yakın yönetsel birim olarak ifade edilen muhtarlık iki ayrı yapı için kullanılmaktadır. Bunlardan birisi yerel yönetim birimi olan köy diğeri de Osmanlı Devletinden günümüze kadar ulaşmış bir yönetim geleneği olan mahalledir. Dolayısıyla muhtarlık mevzuatta kavram olarak tek olmasına rağmen uygulamada köy ve mahalle olmak üzere iki farklı yönetsel biçime tekabül etmektedir. Köy tüzel kişiliğe sahip iken; mahalle belediye içerisinde yer alan ancak tüzel kişiliği bulunmayan ve yerel yönetim birimi olup olmadığı halen tartışılan yönetsel bir birimdir (Acar ve Koç, 2016:179).

Köy, Anayasanın 127. maddesinde; “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir” hükmü ile yer bulmakta ve 1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı Kanun ile işleri yürütülmektedir. Mahalle ise belediye sınırları içerisinde, mahalli idareler seçimleriyle gelen yönetime sahip olmasına rağmen merkezi yönetime bağlı bir birimdir. Birçok kanunda mahallenin başı mahalle muhtarlarının yapacağı görevler bulunmasına rağmen tanımlanmış yetkileri yoktur. Mahalle muhtarlığını boşluk doldurucu ve aracı kurum olarak nitelendiren (Arıkboğa, 2002) yerel yönetim sistemi içinde yer almadığı halde, seçimle göreve gelme yönteminin benimsenmesine dikkat çekmektedir. “Muhtarlık, gerçekte bir “yönetim birimi” değildir. Ancak muhtarlığı taşra yönetim sistemi içinde değerlendirmek gerekir; bir yönetim birimi olarak değil, ama merkezi yönetime ilişkin kimi görevlerin daha iyi yapılabilmesi amacıyla taşra yönetiminin mahallelerdeki uzantısı olarak. Seçimle göreve gelenler de, bir yerel yönetici olmanın çok ötesinde, bir kamu görevlisidirler” demektedir (Arıkboğa, 2002:170). Tarihi süreç içerisinde bir dönem tamamen kaldırıldığı da görülen mahalle muhtarlığına ilişkin belirsizliğin devam edeceğini söylemek yanlış olmayacaktır. (Bulut ve Kara, 2013) köy ve mahalleyi yönetim açısından yedi maddede kıyaslamaktadır:

1. Köy, tüzel kişiliği olan bir yerel yönetim birimi iken mahalle tüzel kişiliği olmayan idari bir birimdir. Mahalle, 5393 sayılı Belediye Yasası'na göre (m/3), belediyenin sınırları içinde ihtiyaç ve yatırımların belirlenmesine ve tasnifine kolaylık sağlayan idari bir birim olarak belirtilmiştir.
2. Köy yönetiminin genel karar organı (Köy Derneği) varken mahallenin böyle bir karar organı yoktur.
3. Köy muhtarı Köy tüzel kişiliğinin başıdır. Köy muhtarı köyün yöneticisidir. Mahkeme veya diğer resmi yerlerde köyü temsil edebilir. Mahallenin tüzel kişiliği olmadığından ve mahalle bir yerel yönetim birimi sayılmadığından mahalle muhtarının mahalleyi yönetme veya temsil yetkisi bulunmamaktadır.
4. Köy muhtarı devletin köyde temsilcisi olduğundan hem devletle ilgili görevleri hem de köyle ilgili görevleri vardır. Tam bir yürütme organı gibi hareket ederek köyün işlerini yapar veya yaptırır, köyün parasını harcayabilir. Fakat mahalle muhtarına görev ve yetki veren hukuki metinler incelendiğinde mahalle

muhtarına 143 adet görev verildiği (Taylan, 1992: 55) ve bu görevlerin genel olarak merkezi idareye karşı yapması gerekenleri içerdiğini söylemek mümkündür.

5. Köy ihtiyar heyeti köy yönetiminin denetleme ve karar organı iken mahalle ihtiyar heyetinin görevi genel olarak kanunun mahalle muhtarına verdiği görevlerin yerine getirilmesinde yardımcı olmaktır. Yoksa herhangi bir konuda karar alma veya denetleme yetkisi bulunmamaktadır.

6. Köy ihtiyar heyeti ile mahalle ihtiyar heyeti arasında heyetlerin üye sayısı ve üyelerin belirlenmesi noktasında da farklar bulunmaktadır. Köy ihtiyar heyeti seçimle belirlenen üyeler ile tabii üyelere oluşmaktadır. Köy İhtiyar heyeti seçimlik üye sayısı nüfus kriterine göre belirlenir. Nüfusu 1000'e kadar olan köylerde 8, 2000'e kadar olan köylerde 10 ve 2000'den fazla olan köylerde ise 12 üye seçimle belirlenir. Köyün öğretmeni veya okul müdürü ve köy imamı köy ihtiyar heyetinin tabii üyeleridir. Mahalle ihtiyar heyeti ise sadece seçimle belirlenen ve 4 asil 4 yedek üyeden oluşmaktadır.

7. Köyün bütçesi, gelir ve gideri ile personeli vardır. Fakat mahallenin bütçesi, gelir ve gideri ile personeli yoktur (Bulut ve Kara, 2013:271).

Her iki muhtarlık tipinde de muhtarların, kendileri gibi 5 yıllığına seçilerek gelen ihtiyar heyetleri ile birlikte, kendi göreceği işler olduğu gibi, devlete ait işleri yürütme ve merkezi yönetim birimlerine yardımcı olma görevleri de mevcuttur. Kaymakamlar muhtarların amiri konumunda bulunur ve izin vb. birçok işlem kaymakamlıklar vasıtasıyla yürütülür. Küçük kentlerdeki mahallelerde ve büyük kentlerin bazı gecekondu ve gelenekselliğini sürdüren mahallelerinde muhtarlığın ilk başvurulmuş merci konumunda olması önemli bu kurumun toplumdaki konumu açısından önemlidir (Kavruk, 2004:239).

Mahallenin yönetimine ilişkin Belediye Kanununun 9. maddesinde; “muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür” denilmekte ve mahalle ile ilgili konularda görüş bildirme görevi vererek, zayıf ta olsa, muhtarın yönetime katılımına olanak sağlamaktadır. Benzer bir durum 24. madde de görülmektedir. Bu madde de; mahalle muhtarlarının ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile birlikte oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp görüş bildirebileceğine yer verilmektedir. Ancak her iki madde de bildirilen görüşlerin bağlayıcılığına ilişkin herhangi bir hükme yer vermemektedir.

Yönetime katılım ve yerinden yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi açısından bir zemin olarak görülen kent konseylerinde mahalle muhtarlıklarına da yer verilmiştir. Ancak; kent konseyinin içinde mahalle muhtarlığının yer alması söz konusu konseyin ne derece etkin olduğunun sorgulanmasıyla açıklık kazanabilir. Zira kent konseylerinin aldıkları kararlar her ne kadar Belediye Meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilecek olsa da, kabul edilmesi noktasında meclise bir zorunluluk yüklenmemiştir (Özmen, 2013:308).

Ülkemizde katılımın yerleşmeyi güçlendirmede iddia eden Toksöz; tersine zayıflattığını söylemektedir. Toksöz; “katılım mekanizması olarak yerelde mahalle muhtarlığı belediyenin bir organı haline getirildi, bu çok önemli bir uygulamaydı. Mahallenin temel alınması ve mahalle muhtarının halk tarafından seçilmesi önemliydi. Aslında Türkiye'deki en büyük sivil toplum örgütü mahalle muhtarlığıdır; çünkü muhtarlar gerçek anlamda halkın seçtiği insanlardır ve hepimiz biliyoruz ki mahalle muhtarlığı Türkiye'de parası veya gücü olmayan ama çok da aday bulunan bir demokratik kurumdur. İki yüz yıllık bir kurumdur ve Türk tarihinde

önemli bir kurumudur, ithal edilmiŖ değildir” diyerek mahalle muhtarlığının halk nezdindeki itibarına ve tarihi süreçteki önemine dikkat çekmektedir (Toksöz, 2012:113).

3. 6360 SAYILI KANUN VE GETİRDİğİ DEęİŖİKLİKLER

Yürürlükte olan 1982 Anayasasına göre ölkemizin yerel yönetim yapısı belediyeler, il özel idareleri ve köylerden oluşur. İl özel idareleri ve köyler tek tip iken belediyeler; belde, ilçe ve il belediyeleri yanı sıra büyükşehir belediyelerinden oluşur. Belediyeciliğin temelleri Cumhuriyet öncesine kadar gitse de Büyükşehir Belediyeleri, Anayasaya sonradan eklenen “büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri oluşturulabilir” maddesi ile birlikte 1984 yılından itibaren kurulmaya başlamıştır. İstanbul, Ankara ve İzmir ile başlayan büyükşehir belediyesi kurulması süreci, 2012 yılında çıkarılan ve 2014 yılından itibaren yürürlüğe giren 6360 sayılı kanun ile bugünkü nihai şeklini almıştır. Büyükşehir belediyeleri dönem dönem farklı gerekçelerle ve değişik şekillerde kurulmuş, 6360 Sayılı Kanun ile birlikte hizmet alanlarının il mülki sınırlarına genişletilmesi başta olmak üzere önemli değişiklikler getirilmiŖ ve sayıları da 30’a ulaşmıştır.

6360 Sayılı Kanun ile gelen temel değişimleri Aksu 15 maddede özetlemiştir:

1. Toplam nüfusu 750.000 ve üzeri olan illerin il belediyeleri, yeni yasa ile büyükşehir belediyelerine dönüŖtürülmüŖtür;
2. 14 ilde yeni büyükşehir belediyesi kurulmuŖtur. Toplam büyükşehir sayısı 30 olmuŖtur;
3. Bütün büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı olmuŖtur;
4. 30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır;
5. Yeni ilçeler kurulmuŖtur;
6. Büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırı ilçe mülki sınırı olmuŖtur;
7. Belde belediyeleri mahalleleriyle birlikte bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır;
8. Bu illerdeki bütün köy yönetimleri kaldırılmış ve bunlar mahalle yapılmıştır;
9. Büyükşehirlere bağlı ilçelerin idari bağlılık durumları da değişmiştir;
10. Belediye sınırları içinde nüfusu 500’ün altında yeni mahalle kurulamayacaktır;
11. Büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2.000’den az olan belde belediyeleri köye dönüŖtürülmüŖtür;
12. Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin görev ve yetki bölüşümünde kısmi değişiklik yapılmıştır;
13. Mülki idareye bağlı olarak 30 ilde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuŖtur;
14. Merkezi yönetim payları yeniden düzenlenmiştir;
15. İl özel idarelerinin işleri, ilgisine göre bakanlık ve bağlı kuruluşlarının taşra teşkilâtlarına devredilmektedir (Aksu, 2012:3).

6360 Sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesi kurulan illerde köylerin tamamı köy tüzel kişiliği sonlandırılarak mahalleye dönüŖtürülmüŖtür. Köylerin kapatılmasına iliŖkin Anayasaya aykırılık iddiası Anayasa Mahkemesinin 2013 yılında verdiği karar ile kabul edilmemiŖtir.

Büyükşehir belediye teşkilatı bulunan illerdeki köyler kaldırılmasına rağmen, bu yerlerde köy mevzuatının uygulama alanı tamamıyla son bulmamıştır. 6360 sayılı Kanun ile köy mevzuatının bazı hükümlerinin

bundan böyle de uygulanmaya devam edeceği hükme bağlanmıştır. Örneğin 6360 sayılı Kanunun 3. maddesinin 5. fıkrasına göre “tüzel kişiliği kaldırılan köylerde görev yapan geçici ve gönüllü köy korucuları halen görev yaptıkları yerlerde görev yapmaya devam ederler. Bunlar 18/3/1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ve diğer mevzuatta kendileri için öngörülen haklardan aynı şekilde yararlanmaya devam ederler. Bu yerler için ihtiyaç olması halinde aynı usulle yeni görevlendirmeler yapılabilir.” Yine aynı Kanunun 16. maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 12. Maddesine eklenen son fıkra, mevzuatla orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazların orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam edeceğini hüküm altına almıştır (Muratoğlu, 2015:77)

6360 sayılı yasanın genel gerekçesinde iki temel üzerine inşa edilen yasa ile hizmet sunumu bakımından daha etkili ve verimli bir yönetsel yapının inşa edileceği, bu yapının demokratik hayata katılımı sağlayacağı belirtilmektedir (İzci ve Turan, 2013:119). Ancak; kanun ile hizmet alanının genişletilmesi, il ve ilçe merkezlerine uzak yerleşim yerlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması kanuna ilişkin eleştirilerin odağı durumundadır. 6360 Sayılı Kanun’la yirmi dokuz ilde köylerin ve ilçe belediyelerinin kaldırılıp, bunların ilçe belediyesinin bir mahallesi hâline dönüştürülmeleri ve dolayısıyla buralardaki kararların burada oturan halk tarafından değil, daha uzakta bulunan belediye meclisleri tarafından alınması sübzidarite (subsidiarity) ilkesine de aykırıdır. Bu açıdan da 6360 sayılı Kanun şiddetle eleştirilebilir (Gözler, 2013:76).

Keleş’ten aktaran Yıldırım, kapanan belde belediyeleri üzerinden katılımın zayıflamasına ve ortaya çıkan temsil sorununa dikkat çekmektedir. “Bu yasa ile büyükşehir sınırları içindeki belde belediyeleri kapatılmakta; orman köyleri de dâhil köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmakta, il özel yönetimlerinin tüzel kişiliği sona erdirilmektedir. İlgili yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerine son verilmesi temsil, katılım ve yerel demokrasi açısından son derece önemli olduğu söylenebilir. 6360 sayılı yasada temsil ve katılım açısından yeni bir değişiklik yapılmadığından olumlu yansımaların varlığından söz edilemezken, ancak az nüfuslu belediyelerin lehine bir temsil adaletsizliğinin ortaya çıktığı, bununla birlikte il merkezinde bulunan ilçe belediyelerinin büyükşehir belediye meclisinde yeteri kadar temsil edilememe gibi bir soruna yol açtığı da belirtilmelidir. Bununla birlikte kapatılan belde belediyelerinde yaşayanlar açısından temsilci başına düşen kişi sayısında artışlar ortaya çıkmakta ve bu beldelerin büyükşehir ve ilçe belediye meclisinde temsilleri siyasi partilerin insafına bırakılmaktadır (Yıldırım vd., 2015:224). Bununla birlikte köylerde alınan kararlara halkın doğrudan katılımına imkân veren köy tüzel kişiliğinin mahalleye dönüştürülmesi, demokratik anlayış açısından olumsuz bir anlam taşımaktadır. Yeni düzenlemenin katılım alanında, kolaylaştırıcı değil, güçleştirici bir etmen olduğu sonucuna varılabilir (Keleş,2013:18).

İdari sınır değişikliklerinin olması, belediye hizmetine tahsis edilen kaynaklar ile amaç arasındaki ilişkiyi belirleyen ve verimlilik kavramını da içeren fonksiyonel etkinlik ve halkın yönetime ilgisini gösteren demokratik katılım durumunu etkilemektedir. Bu iki temel özellik olan fonksiyonel etkinlik ve demokratik katılım, mekân üzerinde ölçek kavramını ortaya çıkarmaktadır. Belediye hizmetlerinin niteliği, hizmetin hangi ölçekte uygulanmasının daha etkin olacağını belirlemektedir. Çoğu zaman fonksiyonel etkinlik ile demokratik katılım belediye sınırlarının ölçeği ile ters orantılı hareket etmektedir. Belediye sınırları büyüdükünde hizmet bütünlüğü ve birim maliyetinin düşmesi sağlanırken, demokratik katılım azalmaktadır. Aynı zamanda seçmenler yerel yöneticiden uzaklaşmaktadır (Yıldırım vd., 2015:218).

Keleş; kanun ile birlikte birkaç yıldan beri İstanbul ve Kocaeli’de yürürlükte olan ve il ve belediye sınırlarını örtüşüren sistemin, diğer 28 büyükşehir belediyesi içinde yaygınlaştırıldığını söyleyerek, kilometre bazında genişleyen alana dikkat çekmektedir. “Bu değişiklik, belediyeden belediyeye değişmekle birlikte, Muğla, Antalya, Konya, Şanlıurfa gibi kimi anakent belediyelerinin bir uçtan bir uca uzaklığını, 250-350 kilometre kadar genişletilmesi sonucunu doğurmuştur”. (Keleş, 2016:20)

Özellikle köyler açısından kimlik ve aidiyet duygusunun kaybı, taşınır ve taşınmaz mallarının köy elinden alınması, içme ve kullanma suları için ödenecek ücretler nedeniyle tarımsal etkinliğin güçleŖmesi, genel olarak artan vergiler ve harçlar kırsal alanlarda yaŖamı kolaylaŖtırmayacak güçleŖtirebilecektir. İlçe merkezlerine uzakta bulunan köylerin kamusal hizmetlere ulaŖmaktaki güçlükleri de bunlara eklemek yanlış olmaz (KeleŖ, 2016:22).

6360 Sayılı Kanun ile getirilen düzenlemelerin, ülkemizin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Ŗartı'nın katılıma iliŖkin kurallarına (madde 3/2, 4/6, 5 ve 9/6) ve halkın katılımını artırmak amacıyla Avrupa Konseyi'nin yetkili organlarının 2009 yılında kabul etmiŖ olduğu EK Protokol'ün kurallarına ters düŖtüęünü söyleyen KeleŖ; "karar alma süreçlerine ve siyasal katılıma iliŖkin kuramsal açıklamalar, bir yerleŖim yerinin yarı çapı küçüldüğü oranda katılımın etkinliğinin de artacağını göstermektedir. Oysa anakent sınırlarının bugünkü gibi alabildiğine genişletilmiŖ olması, günümüzün en önemli demokratikleŖme sorunlarının baŖında yer alan, yerel halkın karar süreçlerinde aktif görev alma istemlerinin ucuz, kolay ve çabuk bir biçimde karŖılanması fırsatının büyük ölçüde kaçıırılmıŖ olduğu anlamına gelmektedir" demektedir (KeleŖ, 2016:23).

6360 Sayılı Kanun ile köyden mahalleye dönüŖen yerlerde muhtarların yaptığı işlere iliŖkin büyük deęiŖiklikler olmuŖtur. Acar ve Koç tarafından Muğla ili Fethiye ilçesinde yapılan bir çalıŖma sonrasında ortaya çıkan deęiŖiklikler Tablo 1'de sunulmuŖtur (Acar ve Koç, 2016:189).

Tablo1. 6360 Öncesi ve Sonrası Genel Olarak Muhtarların Yaptığı İşler

Genel Olarak Yönetime Katılım ve Mali Açından Muhtarların Yaptığı İşler	6360 Öncesi	6360 Sonrası
Köy /Belde adına karar alabilme	Var	Yok
Bütçe yapma	Var	Yok
İhtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak	Var	Yok
Köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcamak için emir vermek	Var	Yok
Bir ay içinde nerelere ve ne kadar para harcamıŖ ise gelecek ay baŖında hesabatını ihtiyar meclisine vermek;	Var	Yok
Köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye diğer birini yerine (vekil) göndermektedir.	Var	Yok
İhtiyar meclisi ile görüŖtükten sonra köylüyü işe çağırarak	Var	Yok
Su Faturası, Sulama organizasyonu	Var	Yok
Posta tebligat işlemleri	Var	Var
Güvenlik kuvvetlerine yardım	Var	Var
Askerlik işlemleri	Var	Zayıf
Nüfus Müdürlüğü işlemleri	Var	Var
Seçmen Listesi vb. İşlemler	Var	Var
TEDAŖ (Elektrik aboneliği vs.)	Var	Zayıf

4. MUĞLA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE YENİ İLÇELER

4.1. Muğla Büyükşehir Belediyesi

Muğla Belediyesi Osmanlı İmparatorluğu döneminde, 1871 tarihinde kurulmuştur. Muğla Belediyesinin Osmanlı vilayetlerinde belediye teşkilatının kurulmasını yaygınlaştıran 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunundan önce kurulduğu görülmektedir. Bu durumda Muğla Belediyesinin kuruluşta dayandığı yasal temelin 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi veya 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi olduğu söylenebilir. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinden sonra daha çok ticaretin daha canlı olduğu Tuna Vilayeti kentleri ile Bağdat ve diğer bazı liman kentlerinde belediyelerin kurulabildiği göz önünde bulundurulduğunda, Muğla Belediyesinin yasal dayanağının 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi olması daha güçlü bir ihtimaldir. Muğla'nın Osmanlı Devleti'nin idari taksimatı içindeki yerine bakıldığında, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin (Anayasanın) yürürlüğe girdiği tarihte Muğla (Menteşe) Aydın vilayetine bağlı liva (vilayet ile kaza arasındaki birim) statüsündedir. II. Meşrutiyetin başlangıcında (1908 yılında) bu statüsü değişmemiştir. Ancak 1919 yılında yapılan yeni bir düzenleme ile Muğla (Menteşe) doğrudan merkeze bağlı, müstakil liva statüsüne kavuşmuştur. 1921 Anayasası döneminden beri de Muğla'nın idari taksimat içinde il olarak yer aldığı görülmektedir. Muğla Belediyesinde bugüne kadar 24 başkan görev yapmıştır. Bu başkanların 5 tanesi Osmanlı Devleti döneminde göreve gelmiş, Zorbazzade Ragıp Bey ise, hem Osmanlı hem de Cumhuriyet döneminde görev yapan tek başkandır. Cumhuriyet dönemi belediye başkanlarının bazıları Askeri Müdahaleler döneminde atanan kişilerden oluşmaktadır. (Muğla Büyükşehir Belediyesi, 2015-2019 Stratejik Planı)

6360 Sayılı Kanun ile Muğla, il nüfusu 750.000'in üzerinde olduğu için, 30 Mart 2014 tarihinden sonra Büyükşehir Belediyesi olarak yapılandırılmıştır. Muğla Belediyesinde 1999-2014 yılları arasında 3 dönem Belediye Başkanlığı yapan Dr. Osman Gürün (CHP), 30 Mart 2014 tarihinde yapılan mahalli idareler seçimlerinde yeniden başkanlığa seçilmiş ve Muğla Büyükşehir Belediyesinin ilk başkanı olarak halen bu göreve devam etmektedir. 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesine bağlı kuruluş olarak Muğla Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (MUSKİ) kurulmuştur. İlçe ve belde belediyeleri tarafından yürütülmekte olan su, kanalizasyon vb. hizmetler MUSKİ tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

Muğla; 6360 Sayılı Kanun'un tartışıldığı dönemde coğrafi yapısı ve ilçelerinin ekonomik durumu gerekçe gösterilerek olumsuz örnek olarak gösterilmiştir. Muğla'nın büyükşehir olma sürecine ilişkin bir çalışmada Özsalmanlı ve Pank, Muğla Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında coğrafi anlamda 50-200 km. uzaklık olacağına dikkat çekmektedir. Özsalmanlı ve Pank; "Muğla Büyükşehir Belediyesi binasının bulunacağı merkezin denizden 625-630 m yükseklikte olmasıdır. Bu yüksek rakım, merkezle, Yatağan hariç hepsi deniz kıyılarında bulunan Muğla'nın ilçeleri arasında iklim ve bitki örtüsü, nüfus, kentsel hareketlilik, ekonomi, sanayi, eğitim, sağlık vb. açılardan büyük farklılıklar ve kopukluklar oluşturmaktadır. Geçmiş 20 yılı dikkate alındığında ne yazık ki Muğla Merkezle, ilçeleri arasındaki bu kopukluklar yıllar içerisinde artmıştır. Özellikle Bodrum, Fethiye, Gökova, Marmaris dünyaca ünlü, çok kültürlü, uluslararası bir marka ilçe değil kent konumundadır. Muğla gibi önemli turistik bir şehrin merkezi, geri kalmış bir görüntü içinde olmamalıdır. Muğla merkezde çağdaş kentsel hizmet almak için, imkânları yakınıımızda bulabilmek adına Muğla Büyükşehir Belediyesi yapılanması sürecinde zaman kaybedilmeden yatırımların gerçekleştirilmesi gereklidir. Vasıf kazandırma yönlü mesleki eğitim programları, kooperatifçilik ve tarım ekonomisi yönlü destek politikalarıyla, kırsal kesimin ekonomik ve toplumsal statüsünün kalkındırılabilceği, bu konudaki deneyim, maddi katkı ve birikimlerin ilçe belediyelerinde fazlasıyla bulunduğu düşünülmektedir. Önemli

olan merkezle ilçeleri, ilçeleri de kendi aralarında bir ağla birbirine bağlamaktır. Katılım, kurumsallaŖma, kurumsal ve toplumsal sorumluluk projeleriyle, yönetişim uygulamalarıyla bu konuda gerekenler gerçekleştirilebilir. Önemli olan büyükşehir yapılanması ve uygulamaları sırasındaki kurumsal kararlılık ve kurumsal-toplumsal sorumluluk bilincidir” demektedir. (Özsalmanlı ve Pank, 2012:23)

4.2. Mentefe İlçesinde Köyden Mahalleye DönüŖen Yerler

6360 Sayılı Kanun ile Muğla 750 bin olan nüfus kriterini aştığı için büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bu kanunla Muğla’da ilçe sayısı; il merkezinde Mentefe, Fethiye ilçesinin bölünmesi ile Seydikemer ilçesinin kurulması sonucu 13’e çıkmıştır. Mentefe’de 48 köy mahalleye dönüŖmüştür. 25 mahallede görev yapan muhtarlar 6360 Sayılı Kanun öncesi köy muhtarı olarak görev yapmış kişilerdir. Mentefe ilçesinde köyden mahalleye dönüŖen yerlerin listesi, ilçe merkezine uzaklığı ve nüfusları Tablo 2’de verilmiştir.

Tablo 2. Mentefe İlçesinde Mahalleye DönüŖen Köyler

	Köy-Mahalle	Nüfus	İlçe Merkezine Uzaklığı
1	Akyer	54	48 km.
2	Avcılar	265	53 km.
3	Bozyer	217	50 km.
4	Çamoluk	377	60 km.
5	Çırpı	231	30 km.
6	Derinkuyu	416	25 km.
7	Doğan	723	12 km.
8	Fadıl	253	40 km.
9	Gazeller	462	55 km.
10	Gülağzı	1000	8 km.
11	Karacaören	82	50 km.
12	Kozağaç	283	12 km.
13	Kuyucak	376	26 km.
14	Meke	278	30 km.
15	Ortaköy	1579	7 km.
16	Paşapınarı	362	15 km.
17	Salihpaşalar	484	13 km.
18	Sarnıç	416	36 km.
19	Sungur	255	64 km.
20	Şenyayla	206	40 km.

21	Taşlı	595	65 km.
22	Yaraş	796	15 km.
23	Yeniköy	2587	9 km.
24	Yörükoğlu	493	60 km.
25	Zeytin	276	44 km.

4.3. Seydikemer İlçesinde Köyden Mahalleye Dönüşen Yerler

Muğla'nın nüfus açısından en büyük ilçesi olan Fethiye 6360 Sayılı Kanun ile birlikte Fethiye ve Seydikemer olarak iki ayrı ilçe olmuştur. Seydikemer ilçesi sınırları içerisinde bulunan 49 köy mahalleye dönüşmüştür. 22 mahallenin muhtarı 6360 Sayılı Kanun öncesi köy muhtarı olarak görev yapmış kişilerdir. Muğla'nın il merkezine en uzak ilçesi (146 km.) Seydikemer'de köyden mahalleye dönüşen yerlerin listesi, ilçe merkezine uzaklığı ve nüfusları Tablo 3'de verilmiştir.

Tablo 3. Seydikemer İlçesinde Mahalleye Dönüşen Köyler

	Köy-Mahalle	Nüfus	İlçe Merkezine Uzaklığı (Km.)
1	Arifler	179	24 km.
2	Arsaköy	1441	32 km.
3	Çatak	380	11 km.
4	Çayan	365	16 km.
5	Çökek	255	40 km.
6	Çukurincir	699	36 km.
7	Demirler	580	32 km.
8	Dodurga	448	40 km.
9	Döğer	1024	13 km.
10	Girmeler	970	8 km.
11	Gölbent	1415	32 km.
12	Haciosmanlar	316	25 km.
13	İzzetinköy	747	33 km.
14	Kabaağaç	963	22 km.
15	Karaköy	1062	42 km.
16	Kayabaşı	293	56 km.
17	Kıncılar	948	4 km.

18	Paşalı	614	13 km.
19	Seydiler	680	3 km.
20	Yakabağ	549	7 km.
21	Zorlar	1518	70 km.
22	Yayla Patlangıç	329	55 km.

5. ARAŞTIRMA VE BULGULAR⁴

5.1. Araştırmanın Amaç Yöntem ve Kapsamı

Araştırmanın amacı; 6360 Sayılı Kanun ile birlikte köy iken mahalleye dönüşen yerlerde muhtarlıklar üzerinden ve muhtarlar aracılığıyla halkın yönetime katılımında yeni durumunu üç yıllık deneyim sonrasında Mentese ve Seydikemer ilçeleri üzerinden analiz etmektir. Çalışma ile 6360 Sayılı Kanun sonrası büyükşehir olan Muğla'nın yeni ilçeleri Mentese ve Seydikemer'de 97 köyün mahalle olması sonucunda ortaya çıkan yeni durum ve uygulamalar muhtarların belediyelerin ve diğer birimlerin karar sürecine katılımı açısından değerlendirilmiştir. Araştırmanın kapsamı Muğla'nın yeni ilçeleri Mentese ve Seydikemer'de daha önce köy olan 97 yeni mahallenin tekrar seçilen 47 muhtarıdır. Araştırmanın yöntemi, bu evrende yaşayan, 6360 Sayılı Kanun öncesi muhtar olup halen devam eden muhtarlar ile 19 soruluk anket ve gelişen durumlara göre gevşek yapılandırılmış mülakattır. Örneklem olarak seçilen mahallelerde muhtarlarla yapılan görüşmelerde, sahada yeni kurumlar olan belediyelerin, diğer birim ve STK'ların muhtarların yönetime katılımı açısından eski ve yeni durumlar yönüyle değerlendirilmiştir. Değerlendirmeler için literatür taraması sonucu oluşturulan ve araştırmanın amacına uygun olarak belirlenen aşağıdaki sorular sorulmuştur;

“Muhtarın etkisi azaldı mı? Muhtarlık kolaylaştı mı? Muhtarlık kaldırılmalı mı?”

Bu sorular dışında genel algı ve değerlendirmeleri de yapılmıştır.

5.2. Demografik Bulgular

Menteşe ve Seydikemer ilçesinde görüşülen muhtarların yaş, eğitim durumu, meslekleri ve seçilme sayıları incelenmiştir. Araştırma yapılan iki ilçede kadın muhtar olmadığı görülmüştür. Yine muhtarlar arasında yükseköğrenim yapmış muhtar bulunmamaktadır. İki ilçenin muhtarlarına ilişkin bilgiler tablo 4, tablo 5, tablo 6 ve tablo 7'de verilmiştir.

5.2.1. Yaş

Belediye başkanı seçilme yaşının 32'lere indiği bölgede, köylerde 25-40 yaş arası muhtar olmaması oldukça dikkat çeken bir durumdur. Cumhurbaşkanı adaylığı ve üst kurullar için asgari yaş sınırı 40 olması dikkate alınarak gruplandırma yapılmıştır.

⁴ Burada aktarılan bulgular, devam etmekte olan doktora tez çalışması (Prof. Dr. Yüksel Demirkaya danışmanlığında Mesut Koç tarafından yürütülen) kapsamında yapılan çalışmaların bir kısmına dayanmaktadır.

Tablo 4. Muhtarların Yaşları

	Menteşe		Seydikemer	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
25-40	0	0	0	0
41-50	3	19	6	40
51-65	12	75	7	47
65 ve üzeri	1	6	2	13

5.2.2. Eğitim Durumu

Tablo 5. Muhtarların Eğitim Durumları

	Menteşe		Seydikemer	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
İlkokul	12	75	11	74
Ortaokul	3	19	2	13
Lise	1	6	2	13

Muhtarların Ege bölgesinin eğitim seviyesinin yüksek olduğu algısına rağmen çoğunluğunun ilkokul mezunu olduğu, halkın da muhtarlık seçimlerinde mezuniyete bakmadığı dikkat çekicidir. 1 muhtar ortaokul terk olduğunu belirtmiştir. Görüşülen muhtarlar arasında yüksekokul mezunu muhtar bulunmamaktadır.

5.2.3. Muhtarların Meslekleri

Tablo 6. Muhtarların Meslekleri

	Menteşe		Seydikemer	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Çiftçi	11	69	8	53
Şoför	4	25	1	7
Esnaf	1	6	2	13
Diğer meslekler	0	0	4	27

Menteşe’de muhtarların büyük çoğunluğu çiftçidir. Seydikemer’de bu oran % 53 iken Menteşe’de % 69’dur. Muhtarların bazıları seçildikleri dönem içerisinde muhtarlık dışında başka bir işle meşgul olmadıklarını belirtmişlerdir.

5.2.4. Seçilme Sayısı

Tablo 7. Muhtarların Seçilme Sayıları

	Menteşe		Seydikemer	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
2 Kez	7	44	7	47
3 Kez	8	50	7	47
4 ve daha fazla	1	6	1	6

Görüşülen muhtarların tamamı en az ikinci kez görev yapmaktadır. Araştırma kapsamında bu durum özellikle hedeflenmiştir. Mentese’de muhtarların yarısı (%50), Seydikemer’de yarıya yakını (%47) üçüncü kez seçilmişlerdir.

5.3. Yönetime Katılım Açısından Analiz

6360 sayılı yasa ile yapılan değişiklikler sonrası köy tüzel kişiliği sona eren köylerde değişikliğe ilişkin görüşülen muhtarlar değişikliğin yerel yönetimlerin güçlenmesine katkı sağlamadığını ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının yönetime katılımı büyük ölçüde zayıflattığı görüşünü belirtmektedir.

5.3.1. Dönüşüm Sürecine Katılım

Muğla’da 6360 Sayılı Kanun ile yukarıda yer verilen değişiklikler gerçekleşmiş ve büyükşehir süreci başlamıştır. Kanunun hazırlanma sürecinde muhtarlara görüşlerinin alınıp alınmadığı sorulmuştur. Kanunun uygulanacağı sahada kanundan etkilenecek olanların görüşüne başvurulması ve onların kanunun hazırlanma sürecine katılımlarının gerekliliği ortadadır. Araştırma kapsamında görüşülen muhtarların tamamı kanunun hazırlandığını basından öğrendiklerini ve kendilerini herhangi bir şey sorulmadığını belirtmişlerdir. Görüşülen muhtarların hemen hemen tamamının, eğer görüşleri alınsaydı; “Muğla’nın kesinlikle büyükşehir olmaması gerektiğini” söyleyeceklerini özellikle belirtmeleri dikkat çekicidir.

6360 Sayılı Kanun’un 12 Kasım 2012 tarihinde Resmî Gazete’de yayınlanması ile birlikte bazı maddeleri yürürlüğe girmiş ancak köylerin mahalleye dönüşmesini sağlayan madde, yapılan ilk mahalli idare seçimleri ile birlikte, 30 Mart 2014 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Aradaki süreci geçiş süreci olarak değerlendirmek mümkündür. Bu dönemde muhtarlara bilgilendirme yapıp yapılmadığı sorulmuştur. Mentese’de muhtarların % 44’ü bilgilendirildiklerini % 56’sı ise bilgilendirilmediklerini ifade etmişlerdir. (Tablo.8) Bilgilendirildiklerini söyleyen muhtarların bir kısmı valilik-kaymakamlık aracılığıyla bazıları da bağlanacakları ilçe belediyesi tarafından kanuna ilişkin bilgi aldıklarını belirtmişlerdir. Resmi olarak bilgilendirilmediklerini ifade eden muhtarların bazılarının toplantı düzenlendiğini ancak kendisinin gidemediğini belirtmesi bilgilendirme amaçlı toplantı yapıldığını göstermektedir. Seydikemer’de görüşülen muhtarlarda aynı gerekçeleri ifade etmişlerdir. Seydikemer’de bilgilendirildiğini söyleyen muhtarların oranı % 47, bilgilendirilmediklerini söyleyenlerin oranı % 53 olmuştur. Burada, iki yeni ilçede de bilgilendirilme oranlarının birbirine yakın olduğu görülmektedir.

Tablo 8. Muhtarların Yönetime Katılım Araçlarına Katılımı

	Menteşe			Seydikemer		
		Sayı	Yüzde		Sayı	Yüzde
Kanunun hazırlandığı dönemde görüşünüz alındı mı?	Evet	0	0	Evet	0	0
	Hayır	16	100	Hayır	15	100
Kanun çıktıktan sonra geçiş sürecinde bilgilendirildiniz mi?	Evet	7	44	Evet	7	47
	Hayır	9	56	Hayır	8	53
6360 Sayılı Kanun’un işleyişine ilişkin bir sorunda hangi kuruma başvurursunuz?	Belediye, Kaymakamlık			Belediye, Kaymakamlık		

6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir olan ve büyükşehir belediyesi ile ilk kez tanışan Muğla’da köyden mahalleye dönüşen yerler de ilçe belediyeleri ile tanışmıştır. Bu belediyelerin kırsal alanı tanımları ve

yapılanmaları için süre gereklidir. Diğer taraftan halkında yeniden yapılanan belediye ve bağlı kuruluşlarını tanımları zaman alacaktır. Bu süreçte görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin sorunların çıkması da muhtemeldir. Köyde eski durumda “köyün başı” konumundaki muhtarın yeni durumda da bir süre bu konumunu devam ettirmesi beklenen bir durumdur. Görüşmelerde muhtarların bazıları bu durumun 3 yıllık büyükşehir döneminde aynen devam ettiğini belirtmiştir. Görüşülen muhtarların bazıları; “vatandaşın büyükşehir olduğumuzdan haberi yok. Hala eskiden olduğu gibi köy olduğumuzu zannediyorlar” demiştir. Gerek halkın ileteceği gerekse muhtarın karşılaştacağı “yeni duruma ilişkin” sorunlarda başvuracağı kurum belediyeler olacaktır. Çalışma kapsamında Menteşe ve Seydikemer ilçelerinde muhtarlara bu tür durumlarda nereye başvuracakları sorulmuştur. Muhtarların bir kısmı önce kaymakamlığa bir kısmı da belediyelere başvuracağını, bazıları da işin durumuna göre her ikisine de başvurabileceklerini ifade etmişlerdir.

5.3.2. Yönetime Katılım Araçlarının Kullanımı

Çalışma kapsamında; muhtarlara katılımın en yaygın araçları olan sivil toplum kuruluşları, siyasi parti ve kent konseyinde yer alıp almadıkları sorulmuştur. Mahalleyi temsilen mahalli idareler genel seçimleriyle göreve gelen muhtarların siyasal katılım mekanizmalarında yer almaları oldukça önemlidir. Tüm halkın katılımının mümkün olmadığı günümüzde onların oylarıyla seçilen muhtarların katılımında rolü çok daha anlamlı hale gelmektedir. Menteşe ve Seydikemer ilçelerinde görüşülen muhtarlara üye oldukları dernek/vakıf olup olmadığı sorulmuştur. Muhtarların bu soruya ilişkin ilk verdikleri cevap her iki ilçede yeni kurulmuş olan Muhtarlar Derneği olmuştur. Menteşe ilçesinde muhtarların tamamı Muhtarlar Derneği üyesidir. Seydikemer’de 1 muhtar üye olmadığını ve henüz düşünmediğini belirtmiştir. Her iki ilçede de muhtarlardan Muhtarlar Derneği dışında derneklere üye olanlar bulunmaktadır. Ancak herhangi bir analize tabi veri elde edilmemiştir. Her iki ilçede muhtarların üye olabileceği vakıf olmaması vakıf kültürünün ve anlayışının yerleşmediğini göstermektedir.

Tablo 9. Muhtarların Yönetime Katılım Araçlarını Kullanımı

	Menteşe			Seydikemer		
		Sayı	Yüzde		Sayı	Yüzde
Dernek veya vakıf üyeliği	Evet	16	100	Evet	14	93
	Hayır	0	0	Hayır	1	7
Mahalle (Köy dönemi dâhil) adına kurulmuş dernek veya vakıf	Evet	2	13	Evet	1	7
	Hayır	14	87	Hayır	14	93
Siyasi parti üyeliği (Açıklamak isterse) * Üye olup olmadığını açıklamak istemeyenler	Evet	7	44	Evet	6	40
	Hayır	9	56	Hayır	8	53
	*	0	0	*	1	7
Kent konseyi toplantısına katılım	Evet	7	44	Evet	0	0
	Hayır	9	56	Hayır	15	100

Muhtarların mahalleleri adına kurulmuş kültür, dayanışma, yardımlaşma vb. derneği olup olmadığı sorulmuştur. Menteşe’de bu soruya 2 muhtarın, Seydikemer’de sadece 1 muhtarın olumlu cevap vermesi sivil toplum kuruluşu aracılığıyla katılım anlayışının olmadığını göstermektedir. Muğla genelinde bazı ilçelerde köy tüzel kişiliğinin kalkacağı öğrenilmesi ile birlikte bazı işleri kolaylaştırmak amacıyla dernekler

kurulmuştur. Ancak yeni ilçelerde, 3 yıllık bir süre geçmiş olmasına rağmen, bu duruma örnek teşkil edecek bir çalışma olmamıştır.

Muhtarlar mahalli idareler seçimlerine bağımsız olarak girmektedirler. Ancak bireysel olarak siyasi parti üyesi olmalarına yasal bir engel bulunmamaktadır. Kırsal alanlarda parti anlayışının biraz daha güçlü olduğu varsayımı dikkate alındığında çalışma kapsamındaki iki ilçede oranın düşük kaldığını söylemek mümkündür. Mentese ilçesinde parti üyeliği oranı % 44, Seydikemer ilçesinde % 40 çıkmıştır. Bu durumu Seydikemer için; Muğla Büyükşehir Belediye Başkanlığının CHP’de olması ilçe belediye başkanlığının da AKP’de olması ile açıklamak mümkün olabilirken, Mentese için her iki belediye başkanlığı da CHP’de olduğu için mümkün değildir.

Kent konseylerine katılım açısından iki yeni ilçe farklılık göstermektedir. Çünkü Seydikemer ilçesinde henüz kent konseyi çalışması olmamıştır. Mentese ilçesinde kent konseyine katılım % 44 oranında kalmıştır. Mentese ilçesinin Muğla’nın merkezinde olduğu göz önüne alınırsa bu oranın oldukça düşük olduğunu söylemek mümkündür. Diğer taraftan görüşülen muhtarların büyük çoğunluğunun bir kez gittikleri kent konseyi toplantılarına bir daha gitmediklerini söylemeleri dikkat çekici bir durumdur. Muhtarlar bu duruma gerekçe olarak kent konseyi toplantılarının “yapılmış olmak için yapıldığını” ve hiçbir yaptırımının olmamasını göstermişlerdir.

5.3.3. Karar Alma Süreçlerinde Bulunma

Muhtarların gerek belediye meclisi toplantılarına gerekse oda, dernek, vakıf ve Kalkınma Ajansı toplantılarına katılmaları ve mahalleleri ile ilgili konularda görüş belirtmeleri katılım açısından oldukça önemlidir. Muğla’da mahallelerin merkeze uzaklığı göz önüne alındığında katılımın bu boyutu çok daha anlamlı hale gelmektedir. Tablo.10 ve Tablo.11’de muhtarların ilçe/BŞB belediye meclisi ya da meclis komisyon toplantılara katılım, GEKA toplantısına katılım ve herhangi bir oda/dernek/vakıf toplantısına katılım ve protokol toplantıları dışında belediye başkanları/kaymakam/vali ile sorunları görüşmek üzere yapılan toplantılara katılım oranları verilmiştir.

Tablo 10. Mentеше İlçesinde Muhtarların Karar Alma Süreçlerine Katılımı

			Ortalama Sayısı (Yılda)
BŞB/ilçe Belediye meclis toplantısına katılım	Evet	3	2
	Hayır	13	-
GEKA toplantısına katılım	Evet	2	1
	Hayır	14	-
Herhangi bir oda/dernek/vakıf toplantısına katılım	Evet	1	1
	Hayır	15	-
BŞB/ilçe Belediye başkanları ile toplantı	Evet	15	3
	Hayır	1	-
Kaymakam/vali ile toplantı	Evet	13	4
	Hayır	3	-

Üç yıllık Büyükşehir Belediyesi sürecinde, merkez ilçe Mentеше’de Mentеше Belediye Meclisi toplantılarına muhtarların katılımı oldukça düşüktür. Sadece 3 muhtarın belediye meclisi toplantısına katılmış olması yeni mahallelerin temsili açısından yetersiz olduğunu göstermektedir. Seydikemer ilçesinde de benzer sonuç çıkmıştır. Görüşülen muhtarlardan bazıları “oy hakkı olmadan katılımın” bir anlam ifade etmeyeceğini belirtmeleri katılımın niteliği açısından önemlidir. Muhtarlara; Muğla, Denizli ve Aydın illerini kapsayan GEKA (Güney Ege Kalkınma Ajansı) tarafından mahallelerine ilişkin herhangi bir çalışma yürütülüp yürütülmediği ve ajansın toplantılarına katılımları sorulmuştur. Görüşülen muhtarlardan Mentеше ilçesinde sadece 2’si katıldığını ancak bu muhtarlarda herhangi bir proje çalışması yapılmadığını belirtmişlerdir. Seydikemer ilçesinde 5 muhtar GEKA toplantılarına katıldığını belirtmiştir. 2 Muhtar ajansın mahallelerinde (Alabalık yetiştiriciliği üzerine) proje çalışması yaptığını ifade etmiştir.

Muhtarlara, ticaret ve sanayi odaları, esnaf odaları, dernek ve vakıfların mahallelerinde mahalleye ilişkin herhangi bir konuda çalışma yapıp yapmadıkları sorulmuştur. Muhtarların her iki ilçede de katılımı oldukça düşüktür. Mentеше’de 1 muhtar, Seydikemer’de 3 muhtar bu tür toplantılara katıldığını söylemiştir.

Görüşülen muhtarlara mahallelerine yerel hizmetleri getirmekle görevli Muğla Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyesi başkanları ile protokol ve açılış toplantıları dışında sorunları görüştükleri toplantılara katılıp katılmadıkları sorulmuştur. Muhtarların belediye başkanları ile her iki ilçede yılda ortalama 3 defa sorunları görüştükleri toplantıya katıldıkları görülmüştür. Muhtarlardan bazıları bu toplantılarda dile getirdikleri sorunların çözülmediğini belirtmişlerdir.

Tablo 11. Seydikemer İlçesinde Muhtarların Karar Alma Süreçlerine Katılımı

			Ortalama Sayısı (Yılda)
BŞB/ilçe Belediye meclis toplantısına katılım	Evet	2	2
	Hayır	13	-
GEKA toplantısına katılım	Evet	5	2
	Hayır	10	-
Herhangi bir oda/dernek/vakıf toplantısına katılım	Evet	3	3
	Hayır	11	-
BŞB/ilçe Belediye başkanları ile toplantı	Evet	12	3
	Hayır	3	-
Kaymakam/vali ile toplantı	Evet	14	4
	Hayır	1	-

Kaymakam ve Vali ile yapılan toplantılar köyden mahalleye dönüşen yerlerde büyük önem taşımaktadır. Büyükşehir süreci öncesinde muhtarların köye ilişkin sorunların çözümünde başvurdukları ilk merciinin kaymakamlık olması bunda etkilidir. Her iki ilçe de Vali ve kaymakamların il ve ilçe müdürleri ile birlikte yaptıkları toplantılara katılımın yüksek olduğu görülmüştür. Her iki ilçede de katılım ortalaması yılda 4 defa olmuştur.

Yönetime katılımın yaygın araçlarından birisi de anket ve referandumlardır. Çalışma kapsamında muhtarlara mahallelerinde herhangi bir konuda anket/referandum yapılıp yapılmadığı sorulmuştur. Mentеше ilçesinde muhtarlar tarafından mahallelerine ilişkin anket/referandum çalışması yapılmadığı ifade edilmiştir. Seydikemer’de ise GEKA projesi kapsamında 2 muhtar anket çalışması yapıldığını belirtmiştir. Anketlerin proje kapsamında olduğu belirtilmiştir.

Katılımın tek yönlü boyutu sayılabilecek iletişim imkânları günümüzde yaygınlaşmaktadır. İçişleri Bakanlığı tarafından Muhtar Bilgi Sistemi (www.muhtar.gov.tr) kurularak muhtarların hizmetine sunulmuştur. Diğer taraftan, Muğla Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulan Muhtarlar Masası aracılığıyla muhtarların talep ve sorunları alınmaktadır. Gelen talep ve sorunlar buradan ilgili belediye birimlerine aktarılmaktadır. Muhtarların mahallelerine ilişkin sorunlarını aktarabilecekleri bu mekanizmaları kullanıp kullanmadıkları sorulmuştur.

Tablo 12. Muhtarların Yeni İletişim İmkânlarını Kullanımı

	Menteşe		Seydikemer	
	Evet	Hayır	Evet	Hayır
İçişleri Bakanlığı Muhtar Bilgi Sistemi www.muhtar.gov.tr	3	13	1	14
Muğla Büyükşehir Belediyesi Muhtarlar Masası (Yüz yüze ve 444 4801)	13	3	15	0

Muhtarların her iki ilçede de İçişleri Bakanlığı Muhtar Bilgi Sistemi'ni çok az kullandıkları, Muğla Büyükşehir Belediyesi Muhtarlar Masası'nı ise çok sık kullandıkları görülmektedir. Görüşülen muhtarlar Muğla Büyükşehir Belediyesi Muhtarlar Masası'na her ay ortalama en az 5 talep ilettiklerini ifade etmişlerdir. Taleplerin büyük bir oranı Muğla Büyükşehir Belediyesi bağlı kuruluşu MUSKİ için yapıldığı vurgulanmıştır. Çalışmanın yürütüldüğü Mayıs ayı içerisinde Muğla Büyükşehir Belediyesi Muhtarlar Masası ile görüşülmüştür. Muhtarlardan günlük ortalama en az 15, en fazla 40 talep geldiği belirtilmiştir. Taleplerin yanı sıra bilgi vermek amacıyla da muhtarların ulaştığı ifade edilmiştir. Başvurularda merkeze en uzak ve çalışmanın da konusu olan Seydikemer ilçesinin önde olması dikkat çekicidir.

5.3.4. Muhtarlığın Yeni Durumu

Çalışma kapsamında görüşülen muhtarlara 6360 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler sonrası muhtarın hem mahalle hem de resmi kurumlar üzerinde gücü ve etkisinin azalıp azalmadığı sorulmuştur. Görüşülen muhtarlar her iki ilçede de azaldığını ifade etmiştir. Bu soruya verilen evet oranı Mentese'de % 81 oranında, Seydikemer'de % 87 olmuştur. Muhtarın gücü ve etkisinin azaldığını belirten muhtarlara "muhtarlık kaldırılmalı mı?" sorusu sorulmuştur. Her iki ilçede bu soruya olumlu cevap verilmemiştir. Bu soru kapsamında muhtarlar muhtarlığın tüzel kişiliğinin geri verilmesini ve kalması gerektiğini ifade etmişlerdir.

Tablo 13. Seydikemer İlçesinde Muhtarların

	Menteşe		Seydikemer	
	Evet	Hayır	Evet	Hayır
Muhtarın gücü/etkisi azaldı mı?	% 81	% 19	% 87	% 13
Muhtarlık kolaylaştı mı?	% 87	% 13	% 60	% 40

Muhtarlara 6360 Sayılı Kanun sonrası muhtarlığın daha kolay yürütülür hale gelip gelmediği sorulmuştur. Mentese ve Seydikemer ilçelerinde bu soruya ilişkin çıkan sonuçlar farklı olmuştur. Mentese'de %87 evet denilirken, Seydikemer'de bu oran % 60 olmuştur. Seydikemer'de bu duruma gerekçe olarak muhtarlar mahallelinin hala kendilerini ilk muhatap gördüğünü ve sorunlarda kendilerine hesap sorduklarını ifade etmişlerdir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

6360 Sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeler ülkemizin yerel yönetim işleyişinde birçok değişikliği beraberinde getirmiştir. Kapanan belde belediyelerinin yanı sıra, köy iken mahalleye dönüşen ve ilk defa belediye ile tanışan yerler değişikliklerden en çok etkilenen yerel yönetim birimleri olmuştur. Büyükşehir Belediyesi yapılan 16 yeni ilden birisi olan Muğla coğrafi yapısı ve ilçelerinin durumu itibarıyla kanunun hedefleri açısından büyük önem arz etmektedir. Merkeze uzak köy sayısının fazla olması, çoğunluğunu önceden kendi başlarına sağladıkları yerel hizmetlerin, bu yeni mahallelere alan tecrübesi olmayan yeni belediyeler tarafından götürülecek olması bu önemi daha da büyütülmektedir. Belediyeler tarafından hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde sağlanmasında alanın tanıyan muhtarların, önceki dönemlerin yerel hizmet anlayışı da dikkate alındığında beklenen ve hatta kaçınılmaz bir durumdur. Seçimle göreve gelen, mahalle bazında tüm boyutlarıyla yönetime katılımında baş aktör konumunda olan muhtarların birikim ve kapasiteleri özellikle bu geçiş döneminde gereklidir.

6360 Sayılı Kanun'un hazırlandığı dönemde yerel halkın görüşlerinin, özellikle muhtarların, alınmaması düzenlemelere ilişkin beklentileri olumsuz yönde etkilemiştir. Muğla'nın yeni ilçeleri Mentese ve Seydikemer'de, 6360 Sayılı Kanun'un üç yıllık uygulama sürecinin sonunda; muhtarların yönetimi katılmaları ve karar alma süreçlerine etkileri azalma göstermiştir. Özellikle, kanun ile birlikte gelen değişiklikler sonrası büyük önem arz eden, kent konseyleri, sivil toplum kuruluşları, kalkınma ajansı, odalar ve belediye meclislerinde yer alma oranları oldukça düşük kalmıştır. Muhtarların bu araçların işlevine ilişkin beklentilerinin olmaması da oldukça dikkate değerdir. Diğer taraftan büyükşehir/ilçe belediye başkanları ve vali/kaymakam ile yapılan toplantılara katılım oranının yüksek olması sorunların çözümünde etkili gördüklerini göstermektedir. Muhtarların sorun ve taleplerin iletilmesinde yeni iletişim araçları yerine birebir görüşmeyi tercih etmesi de geleneksel anlayışın devam ettiğini göstermektedir.

Köyden mahalleye dönüşüm ile birlikte eski köylü yeni mahallelinin muhatabı yeni iki belediye gelmiş ve hatta yeni ilçelerin yeniden yapılanması ile merkezi yönetim kurumlarına yakınlaşmıştır. Bu durum doğal olarak muhtarlığın etkisini azaltmıştır. Muhtarlığı daha kolay yürütülür hale getirmiştir. Muhtarlar muhtarlığın zayıflamasına karşın kaldırılmasına karşı çıkmakta ve daha da güçlendirilmesi gerektiğini söylemektedirler. Belediye meclislerinde oy hakkı ile birlikte muhtarların yer almasının ve nüfus, alan vb. kriterler ile kendilerine bütçe verilmesi gerektiğini belirtmektedirler.

Sonuç olarak, bu çalışma ile elde edilen veri analizlerine göre; gerek tarihsel değeri, gerekse ülkemizin mevcut koşulları mahalleye ve muhtarlığı yapılacak düzenlemelerin temelinde konumlandırmaktadır. Halkın yönetime katılımının artırılması, hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde sağlanması, yerinden yönetimin günümüz koşullarında en üst seviyede gerçekleştirilebilmesi için muhtarlığın, büyükşehir/bütünşehir gelişim süreci ile birlikte sahadaki etkileri dikkate alınarak, yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Ayrıca köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının makul gerekçeleri henüz ortaya konulamamıştır. Köylerin hem tüzel kişilikleri devam edebilir, hem de mahalle statüsünde büyükşehir içinde yer alabilirlerdi. Köylerin birer yerel yönetim birimi olarak tüzel kişiliklerinin güçlendirilmesi ve köy isminin bir şekilde muhafaza edilmesi köklü bir yönetim geleneğinin muhafazası adına önemlidir.

6360 sayılı yasanın önemli gerekçelerinden birisi de özellikle altyapı hizmetlerinin merkezi olarak koordine edilmesi ve bu hizmetlerin etkinliğinin artırılması olarak belirtilmektedir. Bu tür hizmetlerin yerine getirilmesi için büyükşehir belediyelerinin görev alanı il mahalli sınırı olarak belirlenmesi yeterlidir. İl özel idaresi ve belediyeler arasındaki bir sorunun, il özel idarelerinin kaldırılması ile sonlandırıldığı ve tüm sorumluluğun belediyelere, özellikle büyükşehir belediyesine yüklendiği bir sistem yeterli gözükmektedir. Bu

durumda köylerin tüzel kişiliklerinin devam etmesinin ne zararı olabilir? Aksine bir yerel yönetim birimi olarak daha da güçlendirilerek iyi yönetişim adına daha demokratik bir yapı hedeflenmelidir. Yönetimde çok küçük ölçekli yönetsel yapıların sorunları kapsamında değerlendirme yapılırsa; belirli bölgelerdeki köyler arasında kümelenme teşvik edilebilir ve temel yerel hizmetleri kendi aralarında seçecekleri organlar aracılığıyla yürütmeleri yerel katılım ve demokratik teamüllerin içselleştirilmesi adına önemlidir. Siyasal katılım ve demokratik teamüllerin öne çıktığı platformlarda vatandaşların bilinç ve farkındalığı çok daha yüksek olması beklenir. Dile getirilen sürecin tam tersi ise hesap sormayan, yönetime katılmayan ve sürekli merkezi yönetsel yapılarda hazır hizmet bekleyen vatandaş topluluklarını oluşturacaktır (Demirkaya, 2015).

Özetle vatandaşın yaşam kalitesinin yükselebilmesi için farkındalık ve bilinci yüksek birey toplulukları ne kadar önemliyse, vatandaşın bu tür haklarını kullanabilecekleri yönetsel yapıları oluşturmak ve geliştirmek en az o kadar önemlidir (Demirkaya, 2016).

KAYNAKÇA

Acar ve Koç (2016), “6360 Sayılı Kanun İle Birlikte Mahalleye Dönüşen Belde Mahalle Muhtarlıkları ve Köy Muhtarlıklarının Yeni Durumu; Fethiye İlçesi Üzerinden Bir Değerlendirme”, Kaysem 10, ss. 177-191.

Adıgüzel, Şenol (2003), “Yerel Düzeyde Yönetime Katılım ve Yerel Yönetimler Sürecinde İşlevleri Açısından “Yerel Gündem 21 ve Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği ”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:12, Sayı: 1.

Akdoğan, Yalçın (2008), “Yerel Siyaset –Kavramlar”, Yerel Siyaset, Okutan Yayınları, İstanbul. 1. Baskı.

Arikboğa, Erbay (2002), “Boşluk Doldurucu ve Aracı Kurum: Mahalle Muhtarlığı”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Birgül A. Güler ve Ayşegül Sabuktay (Haz.), TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi yayını, s. 167–176, Ankara.

Başaran, İsmail (2008), Kent ve Yerel Yönetim, Okutan Yayıncılık, İstanbul.

Bulut Yakup ve Kara Mehmet (2013), "Köylerin Mahalleye Dönüşmesinin Yansıması Nasıl Olacak? Hatay'da Bir Uygulama", Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar , BULUT, YAKUP, Ed., PEGEM AKADEMİ, ANKARA, ss.269-288.

Cansever Niran ve Efe Seda (2016), "Türkiye'de Bir Yerel Siyaset Aktörü Olarak İl Genel Meclisleri: Isparta Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, CIEP Özel Sayısı, ss. 760-784.

Çitçi, Oya (1996). Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 5(6), 5-14, 1996.

Çukurçayır M. Akif (2012), Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Çizgi Yayınevi, Konya.

Çevikbaş, Rafet (2008), “Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım”, Türk İdare Dergisi, S. 461, Ankara, s.71-95.

Demirkaya, Yüksel (2015), “Strategic Planning in the Turkish Public Sector,” Transylvanian Review of Administrative Sciences, S.1., pp.15-29 (SSCI Indexed, ISSN 1842-2845).

Demirkaya. Yüksel (2016), Türkiye’de Belediyeler için Performans Yönetimi Arayışı, Demirkaya, Y., (Ed.), Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu, WALD, İstanbul.

Erdoğan Melike (2013), "Yerel Yönetimlerde Toplumsal Sermayenin Katılımcı Pratikler Açısından Değerlendirilmesi ", Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar , BULUT, YAKUP, Ed., PEGEM AKADEMİ, ANKARA, ss.165-184.

- Eroğlu, Hacer Tuğba (2006), “Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar”, Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Cilt 6, Sayı 11, s.200.
- Eryılmaz, Bilal (2012), Kamu Yönetimi, 5. Baskı, Okutman Yayıncılık, Kocaeli.
- Geray, Cevat (1995), “Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı”, YTD, S:4, Ankara.
- Gözler, Kemal (2013), “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, Legal Hukuk Dergisi, Cilt 11, Sayı 122, Şubat, s.37-82.
- Göymen, Korel (2014), “Önsöz”, Katılımcı Yerel Yönetim, (der. İnan İzci) Kalkedon Yayınları, İstanbul.
- İzci, F. ve M. Turan (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 18, Sayı 1, s.117-152.
- İzci, İnan (2014), Katılımcı Yerel Yönetim: Genel Bir Bakış, Katılımcı Yerel Yönetim, (der. İnan İzci), Kalkedon Yayıncılık, İstanbul.
- Kavruk, Hikmet (2004), Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi, Odak Yayınevi, Ankara.
- Kapani Münci (1992), Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Keleş, Ruşen. (2013), “Anakent Belediyelerinin Sayısı Çoğalırken”, GAP Belediyeler Birliği Dergisi, Mayıs-Haziran-Temmuz 2013, s.15-19.
- Keleş, Ruşen (2016), “Anakent Yönetimlerini Düzenleyen Yasa Ne Getirdi Ne Götürdü?”, Kaysem 10, (s.19-24).
- Kösekahya, Gamze (2003), “Katılımcılık ve İyi Yönetişim”, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Yayını, Ayrıntı Basımevi, Ankara.
- Muratoğlu, Tahir (2015), “Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 32.
- Oktay, Tarkan (2013), "Belediye Meclisi İmar Komisyonlarının Üye Profili: Marmara Bölgesi Örneği ", Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar , BULUT, YAKUP, Ed., PEGEM AKADEMİ, ANKARA, ss.202-218.
- Ökmen, Mustafa ve Bekir Parlak (2010), Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- Öner, Şerif (2006), Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi, Nobel Yayınları, Ankara, s.18.
- Özmen, Alper (2013), "Türk Kamu Yönetiminde Mahalle Muhtarlıklarının Yeri ve İşlevlerine Yönelik Bir Değerlendirme", Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar , BULUT, YAKUP, Ed., PEGEM AKADEMİ, ANKARA, ss.305-310.
- Özsalmanlı, A. Yıldız ve Pank, Çiğdem (2012), “Muğla’da Büyükşehir Belediyesi Yapılanması Sürecine İlişkin Bir Değerlendirme”, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Güz, Sayı 2.
- Selçuk Yalçındağ, Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri, TODAİE Yayını, Ankara, s. 130, 1996.



Toksöz, Fikret, “Katılımcılık Yoluyla Yerelin Güçlendirilmesi”, Demokrasi ve Siyasal Katılım, Uluslararası Konferans, 23-24 Haziran 2012. Editor Nihal Boztekin, Ezgi Ofset, İstanbul, Ağustos 2013. “<http://tr.boell.org/tr/2014/06/26/demokrasi-ve-siyasal-katilim>” Erişim Tarihi: 17.06.2017.

Yatkın Ahmet (2001), “Sivil Toplum Kuruluşları ve Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt: 6, Sayı: 3.

Yatkın, Ahmet (2002), “Türkiye’de Demokratikleşme ve Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 6, Haziran.

Yatkın, Ahmet (2003), “Demokratikleşmede Çözüm: Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 7, Temmuz.

Yıldırım, U., Gül, Z. ve Akın, S., (2015). “İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:10-2, Sayı: Ağustos 2015, ss.205-230.

Başkanlık Sistemi ve İstikrar Arasındaki İlişki

The Relation Between Presidential
System and Political Stability

Cansu KAYMAL¹

Strategic Public Management Journal
Volume 3, Issue 6, pp. 150-167
DOI: 10.25069/spmj.342234
Received: 07.10.2017
Accepted: 25.12.2017
© The Author(s) 2017
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Başkanlık sistemi, yasama kuvveti olan parlamento ile yürütme kuvveti olan başkanın halk tarafından seçildiği, sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemi biçimidir. Bu sistemde, halk tarafından seçilen başkan hem devletin hem de hükümetin başıdır. Yürütmenin iki başlı olması nedeniyle, Türkiye’de yaşanan siyasal istikrarsızlıklardan ve hükümet krizlerinden parlamenter sistem sorumlu tutulmuştur. Bundan dolayı, parlamenter sistem, öteden beri tartışılmış ve eleştirilmiştir. Bu doğrultuda 16 Nisan 2017 tarihinde, hükümet sistemini başkanlık olarak değiştirmeyi içeren on sekiz maddelik bir anayasa değişikliği halk oyuyla sunulacaktır.

Bu çalışmanın amacı, başkanlık sisteminin Türkiye’deki siyasal istikrar, demokratik katılım milli birlik ve beraberlik gibi sorunlara çözüm bulabilme yeterliliğini araştırmaktır. Bu çalışmadaki temel sav, Türkiye’deki siyasal ve sosyal krizlerin ve istikrarsızlıkların, hükümet sisteminden ziyade, sivil toplum kültürünün zayıflığı, siyasal bilinç eksikliği, eğitim seviyesindeki yetersizlik ve yargı bağımsızlığındaki zafiyetlerin sonucu olduğu ve bunlar değişmediği takdirde, hükümet sistemi ne olursa olsun siyasal ve sosyal istikrarın sağlanamayacağıdır. Bu sav, başkanlık sistemini uygulayan farklı ülkelerdeki siyasal ve sosyal durum karşılaştırmalı olarak incelenmek suretiyle analiz edilecektir. Ayrıca, on sekiz maddelik anayasa değişikliği ile başkana verilecek olan yetkiler, parlamentonun görev ve yetkilerinin neler olacağı göz önünde bulundurulacak ve mevcut sistemle karşılaştırılarak, başkanlık sisteminin Türkiye’de siyasal istikrarı sağlama yeterliliği analiz edilecektir.

Anahtar Kelimeler: Başkanlık sistemi, istikrar, siyasal istikrar, Türkiye, hükümet sistemleri.

Abstract

The presidential system is a form of government system based on rigid separation of powers, which is legislative parliament and executive president are elected by people. In this system, president elected by people is the head of both the state and the government. The parliamentary system has been held accountable for the political instability in Turkey and for the government crises because the executive has two heads. Hence, the parliamentary system has been debated and criticized for a long time. In this respect, on 16 April 2017, a constitutional amendment of eighteen articles that contains the change of the government system to presidency will be offered to the public.

¹ İstanbul Medeniyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi, kaymal.cansu@gmail.com

The aim of this study is to assess the presidential system's adequacy to solve problems such as political stability, democratic participation, national unity and solidarity in Turkey. The basic thesis of this study is that political and social crisis and instabilities in Turkey are the results of the weakness of civil society culture, lack of political conscious, inadequacy in education level and weakness of judicial independence rather than the government system and, unless they change, whatever the government system is, political and social stability will not be provided. This thesis will be analyzed by a comparative study of the political and social situation in different counties which implement presidential system. Moreover, the mandates that will be given to president by the constitutional amendment of eighteen articles and what will be the parliament's functions and authorities will be considered and presidential system's competency to provide political stability in Turkey will be analyzed by comparing the current system.

Key Words: Presidential system, stability, political stability, Turkey, government systems.

GİRİŞ

Uzun bir parlamenter geçmişe sahip olan Türkiye'nin yaşadığı siyasal istikrarsızlıklar ve hükümet krizleri, Türkiye'de hükümet sistemi tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. 1982 Anayasası'nın kabul edilmesinin akabinde, ilk defa Turgut Özal başkanlık sistemini gündeme getirmiştir. Özal'a göre koalisyonlarla atılım yapmak mümkün değildir. Süratli ve etkin karar alabilmek ve istikrarı sağlayabilmek için başkanlık sistemi şarttır. Özal'dan sonra ise Süleyman Demirel başkanlık sistemi tartışmalarının devamını getirmiştir. Fakat bu konuda önemli ölçüde destek bulamamıştır. 2003 yılından itibaren ise başkanlık sistemi lehine tartışmalar, Adalet ve Kalkınma Partisi kaynaklı olarak gündeme gelmiştir.

Başkanlık sistemini savunanların gerekçe olarak gösterdikleri temel argümanlar, özünde istikrar ve kuvvetler ayrılığıdır. Başkanlık sistemi, hükümet istikrarını da beraberinde getirir. Zira sert kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği parlamento, yürütme organını tek elinde bulunduran başkanın görevine son veremez. Halk tarafından doğrudan seçilen başkan, bir dahaki seçimlere kadar hükümet etmekle görevlendirilmiştir. Ancak, başkanın, halkın ve meclisin desteğini kaybettiği durumlarda, görevine son verilememesi, sistemde katılık yaratabilir. Ayrıca, sistemdeki kazananlar ve kaybedenler arasındaki keskin ve belirgin çizgi, çoğunluğun azınlık üzerindeki tahakkümü sonucunu doğurabilir ve temsil edilemeyen grupları sistemden izole edebilir. ABD, bu tehlikeyi federatif sistemle aşabilmiştir. Çünkü federal hükümet seçimlerinde temsil edilmeyenler, eyalet seçimlerinde temsil edilme imkânı bulabilmektedir. Bununla birlikte, sivil toplum kültürünün gelişmişliği, parti ve seçim sisteminin de bu başarıdaki payı büyüktür. Başkanlık sistemi ile yönetilen diğer ülkelerin, büyük ölçüde toplumsal kaoslar ve siyasal istikrarsızlıklar yaşadıkları bilinmektedir.

Başkanlık sistemi, teorik olarak sert kuvvetler ayrılığına dayanır. Bu ayrılık, yasama ve yürütme işlevlerinin farklılığı bakımından işlevsel ve işlevlerin farklı organlar tarafından yerine getirilmesi bakımından organiktir. Sert kuvvetler ayrılığı gereği, parlamento, başkanın görevine son veremeyeceği gibi, başkan da parlamentoyu feshedememektedir. Kuvvetler arasında parlamenter sistemdeki kadar belirgin olmasa da belli ölçülerde işbirliği bulunmaktadır. Ancak başkanlık sistemini uygulayan her ülkede, sert kuvvetler ayrılığı uygulamada işlemez hâle gelebilir. Çünkü parlamento çoğunluğu ile başkan aynı partili olduğunda, yasama ve yürütmenin birliğinden söz edilebilir. Yüksek yargı görevlilerini de meclis onayı ile başkan atadığında, yargının da diğer iki kuvvetle birleşmesi tehlikesi ortaya çıkabilir. Yani, teorideki sert kuvvetler ayrılığı, uygulamada tam bir kuvvetler birliğine dönüşebilir. Halk tarafından seçimle iş başına gelen aynı derecede meşruiyete sahip ve ayrı işlevleri yerine getiren iki organ olan parlamento ile başkanın aynı görüşlerde olması durumunda kuvvetler birliğine neden olabilecek, farklı görüşlerden ve partilerden olması durumunda siyasal tıkanıklık, sistem katılığı ve kaos yaratabileceği başkanlık sisteminin başarılı olabilmesi birtakım özel koşullara bağlıdır.

Bu özel koşulların anlaşılabilmesi için, sistemi en başarılı olarak yönetebilen Amerika'nın, sosyal, ekonomik, coğrafi ve tarihsel koşullarının araştırılması gerekmektedir.

Bir ülkenin hükümet sistemini değiştirmenin radikal bir girişim olduğu unutulmamalı ve radikal değişiklik girişimlerinin doğasındaki maliyetler ve riskler göz ardı edilmemelidir. Bu bağlamda, hükümet sistemlerinin faydaları, mahzurları, uygulamada hangi koşullarda başarılı ve başarısız oldukları ayrıntılı bir biçimde çalışılmalıdır. Türkiye'de, parlamenter sistemde meydana gelen sosyal, siyasal ve ekonomik temelli krizlerin, istikrarsızlıkların ve kutuplaşmaların, hükümet sistemiyle mi alakalı olduğu yoksa toplumun siyasal ve sivil toplum kültürü, askeri vesayet, yargı sistemi, parti sistemi kaynaklı olarak mı ortaya çıktığına dikkat edilmelidir.

Başkanlık sisteminin Türkiye'ye uygulanabilirliğinin ele alınacağı bu çalışmada, öncelikle, başkanlık sisteminin genel özellikleri, artılarıyla ve eksileriyle incelenecek, sonra başkanlık sistemini uygulayan başta ABD olmak üzere farklı bazı ülkelerin sistemleri değerlendirilecektir. Bir sonraki bölümde ise 16 Nisan 2017 tarihinde yapılacak referandum sonucunun müspet çıkması hâlinde geçilecek olan "Türk Tipi Başkanlık Sistemi"nin nasıl bir sistem olduğu ortaya koyulacak ve Türkiye'nin siyasal ortamında meydana getireceği muhtemel değişiklikler öngörülmeye çalışılacaktır. Bu çalışmanın temel amacı, önemli ölçüde toplum desteğine sahip olan iktidarın ve diğer bazı kesimlerin desteğini kazanan Türk Tipi Başkanlık Sistemi'nin, Türkiye'deki siyasal ve toplumsal istikrar sorununa çözüm olma yeterliliğini tartışmaktır.

1. BİR HÜKÜMET SİSTEMİ OLARAK BAŞKANLIK

1.1. Başkanlık Sisteminin Tanımı ve Genel Özellikleri

Başkanlık sistemi, yasama organı olan meclis ile yürütme organı olan başkanın halk tarafından seçildiği ve sert kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan bir hükümet sistemidir. Başkanlık rejiminde başbakan ya da cumhurbaşkanlığı makamının yerine bir başkanlık makamı bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde yürütme tekli yapıdadır ve sistemde güçlü bir yürütme organının varlığından söz etmek mümkündür. Başkanlık sisteminde meclisi de, başkanı da halk göreve getirdiği için, ikisinden birinin diğerine karşı üstünlüğü söz konusu değildir (Beceren ve Kalağan, 2007:166). Bu sistemin en belirgin özelliği, sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin sert bir biçimde uygulanmasıdır. Yürütme, yasamayı feshedemediği gibi yasamanın güvenoyuna da bağlı değildir (Efe ve Kotan, 2015: 70). Yani iki kuvvetin hukuken birbirine denkliği söz konusudur. Ancak, fiiliyatta yürütme kuvveti yasamaya üstün geldiği için bu sistem başkanlık sistemi olarak adlandırılır (Teziç, 2013: 367).

Başkan, hem devlet başkanı, hem de yürütme organının başıdır. Meclisin çoğunluğu ya da bakanların görüş ve oylarının başkan açısından bağlayıcılığı bulunmamaktadır (Efe ve Kotan, 2015:70). Böylesine bir icra kuvvetinin istikrar getirmesi, görevlerini yerine getirmek ve yetkilerini kullanabilmek açısından yasama ve yürütme organlarının birbirlerine bağlı olduğu parlamenter sisteme nispeten daha muhtemel gibi görünmektedir. Ayrıca, başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının birbiri üzerinde tahakküm kuramaması da demokrasinin ruhuna daha uygundur. Zira, bu sayede yöneticilerin mutlak güce sahip olmaları önlenir (Akçalı, 2013: 407).

Başkanlık sistemi, 1787'de Amerikan Anayasa Kongresi'ne katılan delegeler tarafından icat edilmiştir. Delegelerin çoğunluğu, Britanya'daki yazılı olmayan anayasa, yasama ve yürütmeden bağımsız bir yargı, yürütmeden bağımsız bir yasama ve yasamadan bağımsız bir yürütme ortaya koyan güçler ayrılığına hayranlık duyduğu için bu sistemi benimsemişlerdir. Fakat İngiliz erdemlerini örnek alan delegeler için monarşi söz konusu olamayacağından, ortaya çıkan "yürütme" sorununu, başkanlık sistemini ortaya koyarak

çözmüşlerdir (Dahl, 2015:139). Duvarger'de 1787'de toplanan bu delegelerin amaçlarının yeni bir yapı yaratmak olmadığını, aksine sempati duydukları denenmiş bir system olan İngiliz sistemini şartlara göre revise ederek benimsemek istediklerini belirtmiştir (Duvarger, 1994:78). ABD'nin yasama organı olan çift meclisli yapısı (Temsilciler Meclisi ve Senato), İngiltere'nin Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası'ndan; ABD'nin yürütme organı olan başkan ise İngiltere'nin kralından mülhemdir (Kuzu, 1996: 13). Günümüzde başkanlık sistemi ABD ile sınırlı kalmayıp, Venezuela, Kosta Rika, Endonezya, Şili ve birçok diğer ülke tarafından benimsenmiş olsa da en başarılı örneği ABD teşkil ettiği için sistemin genel özellikleri, ABD'nin uyguladığı başkanlık sistemi üzerinden değerlendirilecektir.

Başkanlık sisteminin genel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

-Kuvvetler birbirinden bağımsızdır. Başkanlık sisteminde, başkanı doğrudan ya da dolaylı olarak halk belirlediği için, başkanın meşruluğu halk tarafından seçilmiş olmaya dayanır. Aynı şekilde yasama organının meşruiyeti de halk kaynaklıdır. Yasama meclisi üyeleri hükümette görev alamadığı gibi hükümet üyeliği yasama meclisi üyeliği ile birleşemez. Başkan, bakanlarını meclis dışından atar. Başkan ve kabinesi yasa teklifinde bulunamaz. Yasama, yürütmenin işleyişine müdahale edemez. Başkanın meclis karşısında siyasi sorumluluğu söz konusu olmaz. (Kartepe, 2013: 226). Ancak yasama ve yürütme organları arasında işbirliği ve uyum sağlayan fren ve denge sistemi bulunur. Örneğin; Amerikan sisteminde Kongre'nin Başkan'a karşı, antlaşmaları onay, bütçeyi kabul ve başkanı suçlama yetkileri; buna karşın Başkan'ın da kongreye karşı mesaj yayınlama ve kanunları veto etme yetkileri vardır. Böylece ABD'de Başkan ve Kongre birbirine karşı daha ılımlı ve dengeli olabilmektedir (Döner, 2013: 668). Başkan ve Kongre arasında bir uyuşmazlık olduğunda, Federal Yüksek Mahkeme tarafından çözümlenmektedir (Beceren ve Kalağan, 2007:167). Yasama ve yürütmenin arasında bir hiyerarşi bulunmaması, kuvvetlerin uyumlu çalışabilmeleri ve gücün tek merkezde toplanmasını önlemek açısından müspettir (Akçalı, 2013: 407).

-Devlet başkanlığı ve yürütme gücü tek bir kişide toplanmıştır. Başkanlık sisteminde başkan belli bir süre için seçilir ve görevden alınmaz. Bu açıdan bakılınca istikrarı sağlayan bir sistem olarak değerlendirilebilir. Ancak, yürütmenin tek kişi de toplanması yönetimin şahsileşmesine yol açabilir (Kartepe, 2013:226). Başkanın yönetim ekibi yardımcısından, sekreter de denilen bakanlardan ve danışmanlarından oluşur. Bu kişiler başkana yakın ve bağılıdır ve başkanın karşısında fazla güçleri yoktur. Başkan, kararlarını alırken yardımcısına ve bakanlarına danışır ancak son sözü kendisi söyler (Kartepe, 2013: 227). Başkan, bakanlarını değiştirme hakkına sahiptir. Bu bakanlar, parlamenter sistemdeki gibi meclise karşı sorumlu değildir, sadece başkana hesap verirler. Başkan ile bakanların arasındaki ilişki hiyerarşiktir (Akçalı, 2013: 409).

-Başkanlık sisteminde organların görev süreleri sabittir. Yasama organı, güvensizlik oyu vermek suretiyle başkanı düşüremediği gibi, başkan da fesih yoluyla meclisin görevine son veremez. Zira, her iki kuvvetin meşruiyeti de doğrudan doğruya halka dayanmaktadır (Efe ve Kotan, 2015: 72). Bu da istikrar açısından bakıldığında müspet bir özelliktir. Ancak Amerika'da Başkan suçlanarak görevden alınabilir. İstisnai durumlarda, Temsilciler Meclisi tarafından suçlanan Başkan'ın Senato üyelerinin üçte ikisi tarafından mahkûm edilmesi mümkündür. Bu durumda seçimler yenilenmez, Senato, başkan yardımcısını başkanlık görevine getirir (Teziç, 2013: 369).

-Başkanlık sisteminde denge-denet mekanizmaları mevcuttur. Sert kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği kuvvetlerin birbirini dengelemeleri ve denetlemeleri gerekmektedir. Bu mekanizmalar ABD'de iyi işlediği için başkanlık sistemi ABD'de başarılıdır. ABD'de denge ve denetim mekanizmalarının sağlıklı işlemesi, ülkenin tarihsel koşullarına, gevşek parti yapısına, baskı gruplarının varlığına, ideolojik ve etnik kutuplaşmalardan arınmış siyasi kültürün varlığına dayanır (Efe ve Kotan, 2015: 72). Denetlenemeyen bir yürütme organı demokrasilerin doğasıyla bağdaşmaz. Çünkü denetlenemeyen yürütme, keyfi ve kişisel yönetimi getirir,

hesapverebilirliği engeller ve sonuçta halkoyuyla seçilmiş bir diktatörlük hâline dönüşebilir. Bu nedenle, fren- denge sistemleri Amerikan Anayasası'nın özünde bulunmaktadır (Kalaycıoğlu, 2013: 219). ABD'de Başkan farklı kurumlar tarafından denetlenmek suretiyle gücü sınırlandırılır. Federal sistem dolayısıyla yetkilerin bir kısmı federe devlete ait olduğundan, siyasette Başkan'ın yetkisi dışında alan da bulunur (Turan, 2013: 526). Ayrıca yüksek mahkeme başkanı ve üyeleri Başkan tarafından atansa da Senato onayı da gerekir. Yani Başkan'ın atama yetkisi Senato tarafından denetlenir. Diğer taraftan Başkan tarafından imzalanan uluslararası antlaşmaların yürürlüğe girebilmesi için de Senatonun üçte ikisi tarafından kabul edilmesi gerekir (Kartepe, 2013: 227). Başkan'ın muhalefete hesap verme sorumluluğu ve Kongre'ye karşı siyasi sorumluluğu yoktur. Ancak, cezai sorumluluk durumunda Başkan'ın suçlanması ve yargılanması yasama meclisinin görevidir. Kongre, Başkan'ın icraatlarını araştırma komisyonları kurmak suretiyle denetleyebilir. Araştırma komisyonlarının raporları, Başkan'ın kamuoyu nezdinde itibarını da etkileyebileceği için Başkan daha dikkatli davranmak durumunda kalır (Kartepe, 2013:228).

1.2. Başkanlık Sisteminin Güçlü ve Zayıf Yönleri

1.2.1. Başkanlık Sisteminin Güçlü Yönleri

Başkanlık sisteminin en güçlü yönü, yönetimde istikrarı sağlamasıdır. Başkanın belli bir süre için seçilmesi ve yasama organı tarafından görevine son verilememesi siyasal sistemde istikrar olarak nitelendirilmektedir. Yürütmenin tekli yapısı yönetimde etkinliği sağlamaktadır. Yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki karşılıklı fren-denge mekanizmaları hak ve özgürlüklerin güvencesi olarak değerlendirilmektedir (Yaman, 2014: 88).

Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemde sıklıkla rastlanan koalisyonlara dayalı bir belirsizlik söz konusu değildir. Bu da yönetimde istikrarı sağlayabilmek adına olumludur. Bununla birlikte, parlamenter sistemde yasalar çoğunlukla hükümet tasarısı olarak gerçekleştiği hâlde, başkanlık sisteminde yürütme organı yasa tasarısı hazırlayamamaktadır. Bu da yasama organının gerçekten işlevsel olduğunu göstermektedir (Yaman, 2014: 88, 89). Yürütme organı olan başkan, yasama meclisi tarafından düşürülme gibi bir durumu olmadığından dolayı cesur kararlar alıp uygulayabilmektedir. Başkanlık sisteminde genellikle başkan seçilme sayısı sınırlı olduğu için yeni politikacılara da şans tanınmaktadır. Ancak bahsedilen bu müspet özelliklerin ABD dışında pek de geçerli olmadığı bilinmektedir. Örneğin, Endonezya Devlet Başkanı Shuarto otuz yıldan fazla başkanlık yapmıştır (Karabiyik, 2010).

Parlamenter sistemlerde hükümet kurmak konusunda yaşanan sıkıntılar, başkanlık sisteminde yaşanmamaktadır. Çünkü yürütme gücünü tamamen elinde bulunduran başkan, kabineyi tek başına oluşturma yetkisine sahiptir. Başkanlık sistemi karşıtlarının “başkanlık sisteminde yönetimin şahsileşmesi ve keyfileşmesinin muhtemel olması” iddialarına, sistemin savunucuları “başkanlık sisteminde başkanın, parlamenter sistemdeki başbakan kadar güçlü olmadığı” (Kuzu, 2012:152) argümanını savunarak cevap verirler. Bunun nedeni de başkanlık sisteminde başkanın sadece yürütme yetkisine sahip olması iken, parlamenter sistemdeki başbakanın büyük ölçüde hem yasamayı hem de yürütmeyi elinde tutmasıdır (Tosun ve Tosun, 1999: 85).

Başkanlık sisteminde, yürütme organı olan başkanın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesiyle kazandığı meşruiyeti, görev süresinin belirli olması nedeniyle siyasetini daha cesurca icra edebilmesi, yürütme erkini paylaşmak durumunda kalmaması nedeniyle daha süratli ve etkin karar alabilme olanağı (Gözler, 2012: 97) yönetimde istikrarı sağlayıcı özelliklerdir.

Başkanlık sisteminin parlamenter sistemlerde hükümetin kurulamayışından kaynaklanan yönetim boşluğunun yaratabileceği olumsuzlukları engellediği, halkın iradesini daha doğrudan temsil etmek suretiyle devletin

meşruiyetini daha da artırdığı, siyasal katılımı genişlettiği ve yönetimi demokratikleştirdiği iddia edilmektedir (Beceren ve Kalağan, 2007: 168). Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, hesap verebilirlik bakımından parlamenter sisteme göre daha demokratik oluşu, önceden bilinebilirliğin parlamenter sisteme nispeten daha kolay oluşu yani seçmenin oy verirken oy verdiği aday kazandığında kimin hükümet edeceğini bilmesi, başkanlık sistemini demokratik kılan olumlu özelliklerdir (Gözler, 2012: 97).

1.2.2. Başkanlık Sisteminin Zayıf Yönleri

Başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak yürütme organı ile yasama organının birbirlerinin görevlerini sonlandırma yetkileri bulunmaması, siyasi sürecin yeni seçimlere kadar donuklaşmasına neden olabilir. Katılık sorunu da denilen bu açmaz, seçilmiş organların meşruiyetlerini ve itibarlarını kaybetmeleri hâlinde ortaya çıkar (Gözler, 2000: 41). Seçmen desteğini kaybeden başkanın görevine son verilememesi veya seçmen tarafından fazlaca desteklenen başkanın tekrar seçilememesi, katılık sorununun iki farklı boyutunu teşkil eder (Yazıcı, 2011: 43-44). Başkanlık sisteminde hem devletin başkanı hem de yürütmenin başı olan başkanın hem kendini seçenler doğrultusunda icraatlar yerine getirmesi hem de tüm ulusu kuşatıcı bir profil çizmesi kolay olmamaktadır. Devlet başkanlığı kurumu, yürütmeden ayrı bir mekanizma olduğu için kriz durumlarında arabulucu rolü oynayacak ve sistemi düzlüğe çıkaracak bir kurumsal boşluk oluşması, sistemde bir katılık sorununa neden olur (Yazıcı, 2011: 51).

Diğer bir olumsuz yönü ise halk tarafından doğrudan seçilmesinden meşruiyetini kazanan iki kurumun mevcudiyetidir. Yasama organı olan meclis ile yürütme organı olan başkanın ayrı siyasi yaklaşımları ve siyasi programları olması durumunda, işbirliğinden kaçınıp rekabet etme tehlikeleri vardır. Bu durumda sistem işletilemez hâle gelebilir. Başkanlık sisteminin sorunsuz işleyebilmesi için başkanın ve meclisin dengeli ve paylaşımcı olmaları şarttır (Yazıcı, 2011: 53).

Başkanlık sisteminde başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve iktidarı tek başına kullanması, iktidarın bölünmezliği nedeniyle azınlıkta kalan siyasi grupların sistemden dışlanma tehlikesine yol açar (Efe ve Kotan, 2015: 77). Başkanlık sisteminde, seçimi kazananların her şeyi elde ettiği, seçimi kaybedenlerin ise her şeyden mahrum kaldığı sıfır toplamlı bir oyundur. Sistemin bu özelliği siyasal çatışmayı artırır ve siyasal gerginlik oluşabilir (Gözler, 2000: 42). Bu riski azaltmak devletin yapısı ile yakından alakalıdır. Mesela başkanlık sisteminin uygulandığı ülke eğer federal bir ülkeyse, federal devletin başkan seçimlerinde kaybedenler federe devlette temsil edilme imkânına sahip olabilirler ya da tam tersi olabilir. “Ya her şeyi kazan ya her şeyi kaybet” kuralı, üniter devlet sisteminde daha keskin bir şekilde görülür (Yazıcı, 2011: 70).

Yürütme kuvvetini tek elinde toplayan, hem yürütmenin hem devletin başı olan ve halkın doğrudan seçmesiyle sabit bir süre içinde göreve gelen başkanın güç zehirlenmesi yaşayarak yönetimi şahsileştirmesi ve keyfileştirmesi riski de vardır (Efe ve Kotan, 2015: 78). Bununla birlikte, başkanlık sistemi yasama ile yürütmenin anlaşmazlığa düştüğü durumlarda kilitlenir. Bu durumun örnekleri Latin Amerika ülkelerinde yaşanmaktadır. Başkanlar, yasama meclisini, kararnameler çıkarmak suretiyle aşmaya çalışabilirler. Kendini her şeyin üstünde gören başkan, istisnai durumlarda kullanması gereken kararname çıkarma yetkisini meclisi etkisiz hâle getirecek şekilde sıklıkla kullanabilir. Böylece, başkan üzerinde denetim yetkisine sahip olmayan yasama meclisi zayıflatılmış olur (Özbudun, 2013: 207).

Başkanlık sisteminin bir diğer menfi yönü ise çoğunlukçu bir rejim olmasıdır. Yürütmenin gücüne tek başına sahip olan başkan, çoğunluk oyu ile iktidarı elde eder. Sistemde her kesim temsil olanağı bulamadığından kutuplaşmalar artar (Efe ve Kotan, 2015: 78). Başkanlık sistemi, yürütme kuvvetinin tekçiliği ve bölünmezliği üzerine temellendirilmiş doğası gereği çoğunlukçuluğu getirir. Farklı kişilerin ve grupların ortaklaşa menfaatlerinden çok, politik tercihlere yön veren şey, başkanın kişisel eğilimleridir (Yazıcı, 2011:

79). Sistemde, başkanı yasama meclislerinde temsil edilen çoğunluk ya da azınlık isteklerini dikkate almaya zorlayacak bir mekanizma yoktur. Ayrıca iktidarın tekçi yapısı, meclis için azınlıkların iktidarda temsilini imkânsız hâle getirdiği, azınlıkta olanlar siyasi ortamdan dışlanırlar (Evcimen, 1992: 322).

2. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ÖRNEKLERİ

2.1. Başkanlık Sistemi Uygulamaları Üzerine Değerlendirme

Başkanlık sistemleri arasında en başarılı ve örnek alınan sistem ABD tarafından uygulanandır. Bunun için çalışmamızın birinci bölümünde başkanlık sisteminin güçlü yönleri ABD tipi başkanlık sistemi göz önünde bulundurularak değerlendirilmiştir.

Başkanlık sistemi, özellikle Latin Amerika ülkeleri tarafından benimsenmiştir. Bu ülkelerin arasında siyasi istikrardan ve gelişmişlikten söz edilebilecek örnek neredeyse yoktur. Demokratik rejimler içinde sadece Kosta Rika ve Venezuela bu sistemi uygulamaktadır. Diğer Latin Amerika ülkelerinde, rejim otoriter ve totaliter hâle dönüşmüştür. Günümüzde Latin Amerika ülkelerinin demokrasileri genellikle tehdit altındadır ve kimi gerekçelerle askeri darbe ihtimali bulunmaktadır. Güney Amerika dışında, başkanlık sistemiyle yönetilen Filipinler, Endonezya gibi birçok ülkede demokratik kültürün tam anlamıyla yerleşmediği görülmektedir (Yazıcı, 2011: 85).

Buran'a göre başkanlık rejimi uygulamaları, güçlü başkandan zayıfa doğru istikrarsız zayıf başkanlık başkanlık rejimleri, hükümetli başkanlık rejimleri, klasik başkanlık rejimleri (ABD), ve otoriter başkanlık rejimleri olmak üzere dört alt gruba ayrılır. İstikrarsız başkanlık rejimine örnek olarak gösterilebilecek ülkelerde, çok parti rejiminin geçerli olmasından dolayı güçlü bir başkanın yokluğu ve sosyal ve ekonomik istikrarsızlıklar söz konusudur. Zira başkanlık rejiminin geçerli olduğu bir ülkede sistem çok partiliye, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden farklı siyasi görüşlere sahip kümeler tarafından kullanılma olasılığı vardır. Siyasal kutuplaşmaların ortaya çıkması hâlinde sistem tıkanabilmektedir. Bu risk, Venezuela ve Kolombiya başta olmak üzere bazı Latin Amerika ülkelerinde yaşanmaktadır (Buran, 2009: 88).

Hükümetli başkanlık sisteminde ise cumhurbaşkanı olan devlet başkanına yürütme görevini yerine getirmede yardımcı olan başbakan ve bakanlardan oluşan bir hükümet bulunur. Ancak, yarı başkanlık sisteminden farklı olarak, hükümet, meclise değil, cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Brezilya, Arjantin ve yeni anayasanın kabul edilmesinden sonra Venezuela bu grupta değerlendirilebilir (Buran, 2009: 89).

ABD tipi başkanlık rejiminde ise yasama, yürütme ve yargı güçleri birbirinden kesin çizgilerle ayrılmıştır. Ancak bu, onların birbirinden kopukluğu anlamına gelmemektedir. Başkanlık rejiminde, yarı başkanlık ve parlamenter rejime nispeten kuvvetler birbirinden daha bağımsız gözüke de, aralarında belli bir oranda işbirliği olduğundan, hatta birbirlerine karşılıklı bağımlılıklarından bahsedilebilir (Buran, 2009: 90).

Otoriterleşmiş başkanlık rejimi ise, istikrarsızlık ve tıkanmaya neden olduğu gibi, kuvvetlerin tek elde birleşmesi riskini de taşımaktadır. Başkanlık rejiminin uygulandığı bir ülkede, disiplinli bir siyasi partinin parlamentoda tek başına çoğunluğu sağladığı durumda, eğer başkan da aynı partiden ise yasama ve yürütme güçleri birleşir. Meclis çoğunluğu ile başkan aynı partiden olduğunda, yüksek mahkeme üyelerini de aynı partiye yakın üyeler arasından seçebilirler. Bu durum, bazı Latin Amerika ülkelerinde, özellikle Meksika'da yakın zamanlara kadar görülmüştür. Meksika'da, Meksika Kurumlar Partisi sürekli olarak mecliste çoğunluğu sağlayabilmiş, başkanlar da bu partinin desteklediği adaylar arasından seçilmiştir (Buran, 2009: 90).

Başkanlık sisteminin başarılı örneği olarak ABD, başarısız örnekleri olarak da Latin Amerika ülkeleri gösterilmektedir. Latin Amerika ülkeleri arasında Kosta Rika 1949'dan beri, Venezuela ise 1958'den beri başkanlık sistemini uygulamaktadırlar. 1974'ten beri Kolombiya, 1979'dan beri Peru da sivil hükümetlerle başkanlık sistemini uygulamaktadırlar. Arjantin, Uruguay, Brezilya ve Şili başta olmak üzere birçok Latin Amerika ülkesi başkanlık sistemlerini demokratik bir şekilde 1980'den sonra canlandırabilmişlerdir. Diktatörlüğün Güney Amerika'daki kalesi olarak bilinen Paraguay, 1989'da demokrasiye geçebilmiştir (Ertuğral, 2014).

Ekvador, Bolivya, Honduras, Guatemala ve Dominik Cumhuriyetleri'nde de başkanlık sistemi pek istikrarlı yürütülememektedir. Bu ülkelerde, sistemin başarısızlığında ekonomik durgunluk, eşitsizlikler ve sosyo-kültürel geçmiş rol oynamaktadır. Bu ülkelerin siyaseti, asla ordunun gücüne erişememiştir. İktidar mücadelesi halktan kopuk, oligark yapıda ve ordunun vesayetindedir (Ertuğral, 2014). Bu durum, söz konusu ülkelerdeki siyasal istikrarsızlıkların hükümet sistemiyle alakalı olmadığını açıkça göstermektedir.

Venezuela, başkanlık sistemini uygulayan ülkeler arasında ilginç bir örnek teşkil etmektedir. Bu ülkede demokrasi, solcu işçi liderlerinden muhafazakar iş adamlarına kadar geniş bir sosyal yelpazenin, diktatörlüğe karşı mücadele konusunda uzlaşmasıyla doğmuştur. Ülkedeki istikrarın arkasındaki en önemli faktörün petrol, kahve, şeker gelirlerinin demokratik bir ortam içinde özel sektörü geliştirmesi ve orta sınıfa ve çalışan kesime önemli mali kaynak sağlaması olduğu belirtilmektedir. 1958'de başlayan gelişmeyle birlikte ülkedeki bütçe genel olarak sosyal programlara ve kalkınma projelerine harcanmıştır. Günümüzde ekonomik sorunlarla karşı karşıya kalsa da, rejim açısından önemli sıkıntılar yaşanmamaktadır (Ertuğral, 2014). Venezuela'nın ekonomik sıkıntılara rağmen, Amerika kıtasındaki diğer ülkelere nispeten istikrar konusunda başarıyı yakalayabilmesinin ardında, diktatörlüğe karşı duran bir halk oydası olduğu gerçeği yadsınamaz.

Bu açıklamaların akabinde, başkanlık sistemini uygulayan ülkelerden ABD, Venezuela, Brezilya, Arjantin ve Meksika siyasal sistemleri ve anayasaları çerçevesinde incelenecektir. Ülkelerin uyguladıkları başkanlık sistemlerini incelemek, üçüncü bölümde ele alınacak olan Türkiye'ye getirilmek istenen başkanlık sistemi ile bir mukayese yapılabilmesi açısından yerinde olacaktır.

2.2. Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamalarından Örnekler

2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanlık Sistemi

ABD'de başkanlık sisteminin özünü, yasama ve yürütme arasındaki ilişki oluşturmaktadır. ABD'de yasama gücü Temsilciler Meclisi ve Senato'dan oluşan kongre iken, yürütme gücü halk tarafından dört yıl süre için, en fazla iki defa seçilebilen Başkan'dır. Başkan, ordunun başkomutanıdır ve en küçük rütbeli subaylardan en yüksek rütbelilere kadar her seviyede atama yapma yetkisi vardır. Başkan, Senato'nun üçte ikisinin onayı ile yabancı ülkelerle antlaşmalar yapabilir; büyükelçileri, konsolosları, yüksek mahkeme üyelerini ve bütün federal memurları Senato onayı ile atayabilir, azledebilir (Gökçe, 2012: 4).

Başkan, Birleşik Devletlere karşı işlenmiş suçların cezalarını geri bırakma ve affetme yetkisine sahiptir. Birçok ülkede affetme yetkisi yürütme organına verilmemiş, cumhurbaşkanı ya da devlet başkanına verilmiştir. Ancak söz konusu ülkelerde cumhurbaşkanı veya devlet başkanının yürütme organı ile doğrudan bir bağlantısı yoktur. ABD sisteminde ise, başkan, hem devletin hem de yürütmenin başıdır (Gökçe, 2012: 5).

Başkanın yasa teklif etme yetkisi yoktur. Bu yetkiyi Kongre kullanır. Başkan, yürütme organı olarak yasaların uygulayıcısıdır. Ancak, Kongre'ye rapor verebilir, mesaj gönderir ve görüş bildirir. Böylece Kongre'de etkili olmaya çalışır. Olağanüstü durumlarda meclislerden birini ya da ikisini de toplantıya çağırabilir (Gökçe, 2012: 5). Kongre'nin hazırladığı yasalar, Başkan'ın onayından sonra yürürlüğe girebilir.

Başkan yasaları onaylamayıp veto da edebilir. Bu durumda, Başkan tarafından veto edilen yasa, her iki meclisin de üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesi hâlinde yürürlüğe girebilir (Çam, 2000:108).

Başkan'ın Kongre'ye karşı siyasi sorumluluğu yoktur. Ancak cezai sorumluluğu vardır ve "impeachment" denilen suçlama yetkisi Temsilciler Meclisi'ne aittir. Başkan'ın suçlanması için vatana ihanet, irtikâp gibi suçlar itham edilmelidir (Gökçe, 2012: 5).

Sartori'ye göre, başkanlık sisteminin parlamenter sistemle karşılaştırıldığında güçlü ve etkin bir hükümete sahip olduğu varsayımı geçerliliğini yitirmektedir. Amerika'da var olan politik sistemin güçlü bir sistem olması, anayasasının iyi düzenlenmiş olmasından ileri gelir. Aslında siyasal yaşamın pratiği açısından sistem, anayasaya rağmen işlemektedir. Amerika bu işleyişi, ideolojik ilkesizlik, zayıf ve disiplinsiz siyasal partiler ve yerel sorunlara öncelik tanıyan siyasete borçludur (Sartori, 1997:119-120).

2.2.2. Venezuela

Venezuela, 1830'da bağımsızlığını kazandıktan sonra 1945 yılına kadar tekçi sistemle yönetilmiştir. 1945-1985 yılları arasında askeri diktatörlükle yönetilen Venezuela, 1958'den itibaren tek meclisli başkanlık sistemiyle yönetilen federal bir cumhuriyettir. Meclis; yasa yapma ile anayasa değişiklikleri ile ilgili teklifler sunma, orduyu yurt dışında görevlendirme, bütçe ile sosyal ve ekonomik kalkınma planlarını kabul etme yetkilerine sahiptir. Yasalar Meclis'te kabul edildikten sonra devlet başkanı inceler ve inceleme sonunda yasayı onaylayıp yayımlar ya da tekrar görüşülmesi için Meclis'e geri gönderir (Gökçe, 2012: 5, 6).

Yürütme gücü olan Devlet Başkanı halk tarafından 6 yıllık süre için en fazla iki defa üst üste seçilebilir. Başkan; başkan yardımcısı ve kabine üyelerini atama, anayasa ve yasaları uygulama, hükümetin faaliyetlerini yönetme, uluslararası ilişkileri düzenleme, antlaşmaları onaylama yetkilerine sahiptir. Ayrıca, ordunun başkomutanı olarak yüksek rütbeli subayları atama yetkisi ile cumhuriyet başsavcısı ve büyükelçileri atama yetkisi de vardır. Başkanın affetme yetkisinin yanında, anayasada belirtilen hâllerde meclisi fesih yetkisi de bulunmaktadır (Gökçe, 2012: 6).

2.2.3. Brezilya

1822'de Portekiz'den bağımsızlığını kazanan Brezilya, 1964 ve 1985 arasında askeri idare altında kalmıştır. Brezilya'daki yasamanın iki kanadı olan Federal Senato ve Meclis, Ulusal Kongre'yi oluşturmaktadır. Ulusal Kongre; bütçenin hazırlanması, affetme, bakanlıkların kurulması veya kaldırılması, uluslararası antlaşmaları onaylama, Devlet Başkanı'na savaş ilan etme ve barış yapma yetkisi verme, her yıl devlet başkanının sunduğu faaliyet raporlarını inceleme, Sayıştay üyelerinin üçte ikisini seçme yetkilerine sahiptir (Gökçe, 2012: 6).

Yürütme, halk tarafından seçilen Başkan ve Başkan Yardımcısı ile Başkan'ın belirlediği bakanlar tarafından icra edilir. Başkan; anayasada belirtilen durumlarda yasama sürecini başlatma, yasaları veto etme, Kongre'nin kendisine verdiği yetkileri kullanarak anayasada belirtilen atamaları yapma, uluslararası ilişkileri düzenleme ve büyükelçileri kabul etme, antlaşmalar imzalama, ülke savunması için kararlar alma, yasama yılını açma, Ulusal Kongre'ye hükümet faaliyet ve planlarını gönderme, affetme veya cezaları azaltma, silahlı kuvvetlerin başkomutanlığını yapma, deniz, hava ve kara kuvvetleri komutanlarını atama, bütçe uygulama yasası ile bütçe tekliflerini ulusal kongreye sunma, bütçe tekliflerini Ulusal Kongre'ye sunma, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkilerine sahiptir (Gökçe, 2012:7).

Başkan'ın işlediği genel suçlarla ilgili olarak Meclisin üçte iki çoğunluğu ile yasal işlem süreci başlamasına; İrtikâp, rüşvet, zimmet gibi suçlamalar için ise Federal Senato tarafından yargılanmasına karar verilir ve yargılama Federal Yüksek Mahkeme'de yapılır (Gökçe, 2012: 7).

2.2.4. Arjantin

Arjantin bir özerk federal bölge, yirmi üç il ve bir ulusal bölgeden oluşan federal bir cumhuriyettir. Yasama gücü Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından oluşturulan Kongre tarafından kullanılmaktadır. Yasama Kongre'nin her iki kanadının yetkileri arasında olsa da kanun teklifleri yürütme tarafından da verilmektedir. Kongre'nin bir kanadı tarafından kabul edilen bir yasa diğer kanadın onayı alınmak üzere gönderilir ve kabul edilirse yürütmenin de onayına ihtiyaç duyar. Yürütme onayladığında yasa kabul edilmiş olur. Yasamanın ulusal bütçe hazırlama, yürütmeye savaş ilan etme ve barış yapma, ordu kurma, ülke içinde yabancı ordu bulundurma veya ulusal ordunun ülke dışında görevlendirilmesine izin verme yetkileri vardır (Gökçe, 2012: 7, 8).

Yürütme gücü, dört yıl süre için halk tarafından üst üste en fazla iki defa seçilebilecek olan Başkan'da birleşmektedir. Devlet Başkanı; yasaları uygulama, Senato'nun üçte ikisinin kabulü ile yüksek mahkeme başkanı ile hâkimler konseyinin belirlediği üç aday arasından diğer federal mahkeme hâkimlerini atama, cezaları affetme, Senato onayı ile büyükelçileri atama veya geri çağırma, Bakanlar Kurulu başkanını ve bakanlar ile anayasada belirtilen diğer memurların atamasını yapma, Kongre'ye yıllık faaliyet raporu sunma, uluslararası antlaşmaları imzalama silahlı kuvvetlerin başkomutanı sıfatı ile yüksek derecedeki subayları atama, iç karışıklıkların oluşması durumunda Senato onayı ile sıkıyönetim ilan etme yetkilerine sahiptir (Gökçe, 2012: 8, 9).

2.2.5. Meksika

Meksika 1917 Anayasası'na göre 31 eyalet ve bir federal bölgeden oluşan iki meclisli bir cumhuriyettir. Yasama yetkisi Kongre'ye, yasa teklif yetkisi ise Devlet Başkanı, Kongre üyeleri ve eyalet meclislerine verilmiştir. Yasalar, meclisler tarafından hazırlandıktan sonra onaylanmak üzere meclisin diğer kanadına gönderilir. Meclisin diğer kanadı tarafından onaylandıktan sonra onaylanıp yayınlanması için Başkan'a gönderilir. Devlet Başkanı onaylar ya da kısmen veya tamamen veto ederek geri gönderebilir. Hazırlayan meclisin toplam üyesinin üçte ikisinin ve diğer meclisin de aynı çoğunlukla kabulü üzerine tasarı yasalaşır ve Başkan'a yayınlanmak üzere gönderilir (Gökçe, 2012: 9).

Yürütme yetkisine sahip olan Başkan, altı yıllık bir süre için tek seferliğine seçilir (Miş, Aslan, Ayvaz ve Duran, 2015: 37). Başkan'ın; federal bölge yüksek mahkeme başkanını, federal yargıçları, cumhuriyet başsavcısını, valileri atama ve alma yetkileri ile maliyenin yüksek memurları ve diplomatik personeli görevden alma yetkisi vardır. Kabine bakanlarını, büyükelçileri, ordunun yüksek rütbeli subaylarını Senato onayı ile atayıp görevden alabilir. Kongre'den izin almak şartıyla savaş ilan etme, uluslararası ilişkileri düzenleme ve cezaları affetme yetkileri de bulunmaktadır (Gökçe, 2012: 9,10).

Devlet Başkanı, sadece vatana ihanetten ve genel suçlardan dolayı yargılanabilir. Eğer suç; genel bir hüküm içeriyorsa, Temsilciler Meclisi nitelikli çoğunlukla suçlamaya yer olup olmadığına karar verir. Oylamada suçlu bulunursa, geçici olarak görevden alınır ve mahkemeye bildirilir. Resmî görevi kapsamında işlediği bir suçta Devlet Başkanı'nın yargılanıp yargılanmayacağına üçte iki çoğunluk ile Senato karar verir (Gökçe, 2012: 10).

3. TÜRKİYE'DE ÖNERİLEN BAŞKANLIK SİSTEMİ VE SİYASAL İSTİKRAR

3.1. Türkiye'de Siyasal İstikrar Bağlamında Başkanlık Sistemi Tartışmaları

Türkiye'de başkanlık sistemine geçiş ilk kez 1980'de Tercüman gazetesinin düzenlediği Anayasa Semineri'nde ve Yeni Forum dergisi tarafından önerilen Anayasa Projesi'nde tartışılmıştır. Tartışmalarda,

yarı başkanlık sistemine geçişi veya mevcut sistem içinde cumhurbaşkanının yetkilerini artırmayı savunanlar olmuştur. Yeni anayasa yapım sürecinde ise Danışma Meclisi'nin kararı cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi fakat yetkilerinin artırılması yönündedir (Yazıcı, 2011: 159,160).

Devam eden süreçte, sistemin değiştirilmesi gerektiği zaman zaman gündeme gelmiştir. 1987'de Turgut Özal, anayasanın cumhurbaşkanına verdiği yetkilerin aynen korunmasını ancak beş yıllık süre ile iki türlü mutlak çoğunluk yöntemiyle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi talebini dile getirmiş, bu görüşü siyasi partiler tarafından ilgi görmemiştir. 1997 yılında, 28 Şubat askeri muhtırasının ardından Başbakan Necmettin Erbakan istifa etmek zorunda kalmıştır. Bu dönemde Cumhurbaşkanlığı makamındaki Süleyman Demirel dört yıllık görevi boyunca üç hükümet onayladığını söyleyerek parlamenter sistemin terk edilmesi gerektiğini dile getirmiştir. Bu düşüncesi üzerine çok eleştirilen Demirel, destekçi bulamamıştır (Yazıcı, 2011: 161, 162, 163).

Türkiye'de hükümet değişikliği ihtiyacına gerekçe olarak ekseriyetle istikrar sorunu gösterilmiştir. Siyasi istikrarsızlıklardan ise koalisyonlara mahal veren parlamenter sistem sorumlu tutulmuştur. Parlamenter sistemde, cumhurbaşkanı-hükümet uzlaşmazlığı siyasi istikrarsızlıklara yol açmaktadır. Örneğin; 2001 yılında Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in, Başbakan Bülent Ecevit'in suratına anayasa kitapçığını fırlatma olayı bir ekonomik krizin tetikleyicisi olmuştur (Fendoğlu, 2015: 102). Ahmet Necdet Sezer'in cumhurbaşkanlığı döneminde gündemden kaldırılan husus, 2003 yılında Başbakan olarak göreve başlayan Recep Tayyip Erdoğan'la birlikte tekrar alevlenmiştir (Becerem, Kalağan: 2007: 175).

2007 yılının cumhurbaşkanı seçimlerinde yaşanan 367 krizinin ardından cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine yönelik anayasa değişikliği referandumla kabul edilmiştir. Bu dönüşümle ilk defa 2014 Ağustos'unda halkın oyu ile cumhurbaşkanı seçilmiştir. Ancak bu süre zarfında, yürütme gücünde eşit meşruiyete ve geniş yetkilere sahip iki aktörün yer aldığı çift başlılık sorunu ortaya çıkmıştır. Yarı başkanlığa yakın duran bu sistemde, cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiş olmasına rağmen siyaseten sorumsuzdur. Böylece bir yetki-sorumsuzluk dengesizliği oluşmaktadır. Ayrıca, cumhurbaşkanı ve hükümet arasında meydana gelebilecek yetki karmaşası, siyasal istikrarı tehdit eden önemli bir unsurdur. Hâlihazırdaki hükümetin durumunda çift başlılık sorunu, aktörlerin uyumundan dolayı yaşanmasa da, sistem, bu riski bünyesinde barındırmaktadır (Aslan, 2015: 19). Başkanlık sistemini savunanlar, bu riski ortadan kaldırmanın yolunun, seçilmiş devlet başkanına yetki ve sorumluluğu birlikte verecek ve yürütme yetkisini tek kanatlı hâle getirecek olan başkanlık sistemine geçişle mümkün olduğunu öne sürmektedirler.

2002, 2007 ve 2011 genel seçimlerini ardı ardına kazanan ve hükümeti tek başına kuran AKP ve Cumhurbaşkanı Erdoğan, başkanlık sistemini savunurken daha istikrarlı ve yönetilebilir bir ülkenin ancak bu sistemle mümkün olduğunu savunmaktadır. AKP'nin 15 yıllık iktidarı boyunca, bürokratik kurumlarla giderek artan bir uyum içersinde istikrarlı bir şekilde ülkenin yönetilmesi, ekonomik anlamdaki iyileşmeler, AKP tarafından istikrarın bir sonucu olarak gösterilmektedir. AKP, bu istikrarın kalıcılığı için Türk kamuoyuna başkanlık sistemini önermektedir (Efe ve Kotan: 2015: 81).

Burhan Kuzu'ya göre, iktidarın denetlenmesini sağlayan erkler ayrılığının uygulamada mümkün olmamasıdır. Parlamenter sistemde fiili de olsa kanunları ve bütçeyi hazırlama yetkileri yürütmenin elindeyken, başkanlık sisteminde, başkan ve bakanlar parlamento üyesi olmadıkları için meclis çalışmalarına katılamazlar (Kuzu, 2012: 54, 55). Ayrıca, hükümetin, içinden çıktığı parlamento tarafından denetlenememesi de siyasal istikrarsızlık doğurmaktadır. Kuzu'ya göre parlamenter sistemde yasamanın yürütme üzerinde denetim kurması hayaldir. Çünkü 1961'den günümüze Meclis'e gelen 251 gensorudan 2'si, 644 meclis soruşturmasından 14'ü, 888 meclis araştırmasından 14'ü, 285 genel görüşmeden 53'ü işleme girmiştir (Kuzu, 2012: 97).

Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmalarında sisteme geçişi savunanların dayandıkları en önemli gerekçelerden biri de hükümet kurmakta yaşanan zorluklardan, sık yaşanan hükümet değişikliklerinden kaynaklanan tıkanıklıklar ve dolayısıyla yaşanan istikrarsızlıklardır. 94 yıllık cumhuriyet geçmişimizde hâlihazırda 65. hükümet iş başındadır. Bir hükümetin görev süresinin 4 yıl olması gerektiği düşünüldüğünde, hükümet değişikliklerinin ne ölçüde yaşandığı görülebilmektedir (Kuzu, 2012: 93). Sadece 1970 ile 1980 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde bile 12 hükümet değişmiş ve ömürleri bir yıldan az olmuştur (Kuzu, 2012: 85). Menderes, Demirel ve Özal’ın tek başına iktidar olduğu dönemlerde, ekonomik ve sosyal yapıda müspet yönde değişimler görülmesi de Kuzu’ya göre siyasi istikrar için hükümet istikrarının elzem olduğunu ve hükümetin, parlamentonun çoğunluğunun desteğini alamadığı durumda siyasal istikrarsızlıkların yaşanmasının kaçınılmaz olduğunu göstermektedir (Kuzu, 2012: 93-93). Zira, kısa ömürlü hükümetler sağlam, tutarlı ve uzun dönemli politikalar uygulayamazlar ve istikrarsız ortamda bürokratik vesayet yapıları ortaya çıkar (Miş ve diğ., 2015: 8).

Koalisyon dönemlerinde koalisyon ortağı sayısına göre bakanlık sayılarının artırıldığı ve bakanlıkların koalisyon ortakları arasında paylaşıldığı görülmüştür. AKP iktidarından önce bakanlık sayısı 38 iken, AKP bu sayıyı 21’e düşürmüştür (Kuzu, 2012: 96). Parlamenter sistemin sorgulanmasına neden olan koalisyon hükümetlerinde, koalisyon ortakları ülkenin ekonomik ve sosyal sorunlarından birbirlerini sorumlu tutmuşlar, böylece seçmen ülkeyi hangi partinin sorunlara sürüklediğini tam olarak algılayamamış ve hesap verebilirlik mekanizmasının işlemesi imkânsız hâle gelmiştir (Yanık, 2013: 664). Başkanlık sistemine geçilmesinin faydalarını savunanlara göre, sistemde, yetkili ve sorumlu kişi belli olduğundan dolayı hesap verebilirlik daha kolay işleyebilir (Hekimoğlu, 2013: 589).

Başkanlık sistemine geçişin, istikrar için elzem olduğu yönündeki bütün bu açıklamaların yanında, başkanlık sistemine geçişin istikrarsızlık getireceğine dair görüşler de mevcuttur. Ersin Kalaycıoğlu’na göre, Türkiye çok partili ve kutuplaşmaların fazla olduğu bir ülke olduğu için, başkanlık rejimi içinde demokrasi ve istikrar elde etmek zordur. Yürütmenin yasama gibi genel oyla seçildiği sistemler katıdır ve organların görev süreleri sabittir. Bu nedenle, halkın temsil edilemeyen kesimi, iktidara karşı ayaklanabilir. Bu nedenle, başkanlık sistemine geçmek yerine, seçmeni paydaş olarak gören, açıklığı ve hesap verebilirliği sağlayan uzlaşmacı üsluba sahip bir parlamenter rejim geliştirmek daha yerindedir (Kalaycıoğlu, 2005: 26-27).

Erdal Onar’a göre, başkanlık sistemi istikrarsızlık getirir. Zira, yasama ile yürütme arasında görüş ayrılıkları çıktığında sistem kilitlenme riskiyle karşı karşıya kalır. Uzlaşma kültürünün gelişmediği ülkelerde, bu sistemin sağlıklı olarak işlemesi zordur. Onar’a göre cumhurbaşkanı halkoyu ile seçilmemeli, kurucu güvensizlik oyu anayasamızda kabul edilmeli ve cumhurbaşkanının yetkileri sınırlandırılarak klasik parlamenter sistem uygulanmalıdır (Onar, 2005: 100-104).

Ergun Özbudun’a göre Türkiye’de başkanlık sistemini savunanların öne sürdüğü güçlü ve istikrarlı yürütme ile bağımsız ve etkin yasama argümanları çelişkilidir, her ikisini bir arada eşit biçimde güçlendirmek imkân dâhilinde değildir. Başkanlık sisteminde başkan, sabit bir süre için halk tarafından seçileceğinden ve istisnai durumlar dışında görevden uzaklaştırılmayacağı için, sistem, dar anlamda istikrar getirir. Ancak, bu dar anlamda hükümet istikrarını, siyasal istikrar ile karıştırmamak gerekir. Çünkü, başkanlık sisteminde başkanın parlamentoyu etkileme imkânlarının sınırlı olması nedeniyle, sistemin tıkanması parlamenter rejimlerden daha muhtemeldir (Özbudun, 2005: 206-207). Başkanlık sisteminin, Türkiye’nin sosyal yapısı ve siyasi geleneğine uygun olduğunu, monarşi mirası bir ülke olmasından ve tek parti deneyiminden dolayı savunanlara Özbudun’un verdiği yanıt, tam da bu sebepten başkanlık sisteminin reddedilmesi gerektiğidir. Zaten kişisel liderliğe dayalı siyasi partilerin olduğu bir ortamda, tek kişinin liderliği eğilimi sınırlandırma yoluna gidilmelidir (Özbudun, 2005: 111). Özbudun’a göre, parti sisteminin aşırı ölçüde parçalı ve

kutuplaşmış olduğu bir ülkede, başkanlık sistemi de parlamenter sistem de istikrarı sağlayamaz. Özbudun, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini, ancak yetkilerinin parlamenter sistem normlarına çekilmesini önermektedir (Özbudun, 2013: 213).

Hekimoğlu'na göre Türkiye'deki siyasi kültür çatışmacıdır ve parti yapısı olarak disiplinli ve ideolojiktir. Uzlaşmacı ortamdaki uzak bir yapıda farklı siyasi görüşlere sahip yasama ve yürütmenin birlikte çalışması zorlaşır. Sistemde arabulucu rolde bir devlet başkanı da olmadığı için sistem tıkanabilir. Hekimoğlu, ABD ile karşılaştırıldığında ülkemizde sivil toplum kültürünün ve kamuoyu denetiminin zayıf olduğunu, başkanlık sistemine geçmek yerine parlamenter sistemin aksaklıklarını gidererek uygulamaya devam etmek gerektiğini öne sürmektedir (Hekimoğlu, 2013: 589-591).

Özetle, Türkiye'de hükümet sistemi tartışmaları, öteden beri istikrar çerçevesinde şekillenmektedir., Başkanlık sistemi lehine bir hükümet sistemi değişikliğinden tarafa olanlar, yürütmenin güçlendirilmesi suretiyle siyasal istikrarın sağlanabileceği inancını taşımaktadırlar. Ancak, Türkiye'nin koşulları göz önüne alındığında, mevcut siyasi parti sistemi, siyasi ve sosyal kutuplaşmalar, başkanlık sisteminin istikrar sağlayacağı savını şüpheli hâle getirmektedir. Bunun için, sistem değişikliğine karşı olanlar, parlamenter sistemin revize edilip, istikrarı sağlayacak bir biçime getirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmasını savunmaktadırlar.

3.2. Türkiye'de Önerilen Başkanlık Sisteminin İstikrar Açısından Değerlendirilmesi

Türkiye'de 2007 yılında kabul edilen cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliği sonrasında, 2014 yılında halkoyuyla cumhurbaşkanı seçilmiş ve fakat başkanlık sistemi yöntemiyle seçilen ve başkanlık sistemindeki gibi geniş yetkilere sahip olan cumhurbaşkanının, parlamenter sistemdeki gibi sorumsuzluğu tartışma konusu olmuştur. Ayrıca 15 Temmuz 2016'da gerçekleşen darbe girişimi, kamuoyunda cumhurbaşkanının daha da güçlendirilmesi gerektiği yönünde bir algı uyandırmıştır. Türkiye'de demokrasinin vesayet altında olduğu, yönetimde istikrar güçlendirilmeksizin bu vesayeti kaldırmanın mümkün olmadığı, yönetimde istikrarı güçlendirmenin en etkili yolunun ise hükümet sistemini tek kanatlı yürütmeden oluşan başkanlık olarak değiştirmek olduğu fikri kabul görmüştür. Bu bağlamda mevcut anayasada 18 maddelik, büyük bir değişiklik teklininin 16 Nisan'da referanduma sunulmuştur.

Anayasa değişikliği, referandumda kabul edilmiş ve bu doğrultuda hükümet sistemi değiştirilmesine karar verilmiştir. Ancak, bu değişikliğin siyasal istikrarı sağlama noktasındaki yeterliliği tartışmalıdır. Bir kere, anayasa değişikliğinin, TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin beş yılda bir ve aynı günde yapılmasını öngören 4. maddesi (Akşam, 2017), cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun aynı ideolojiyi paylaşan aktörler olacağını göstermektedir. Bu durum, hükümet istikrarını sağlamada etkili bir yol olarak değerlendirilebilir. Ancak, seçimi kaybeden kesimin iktidara düşman olması riskini de bünyesinde barındırır.

Bakanlar Kurulu ve bakanları denetlemenin meclisin görev ve yetkileri arasından çıkarılmasını öngören 6. madde, cumhurbaşkanına, meclisin onayı olmaksızın bakanları tek başına bakanları göreve atama erkini vermiştir. Oysa sert kuvvetler ayrılığı modeli olarak bilinen ABD tipi başkanlık sisteminde bile, Kongre, Başkan'ın birlikte çalışacağı Bakanların göreve getirilmesinde önemli ölçüde söz sahibidir (TBB, 2017). 6. maddenin devamında ise TBMM üyelerinin, bundan böyle başbakan veya bakanlar kurulu yerine ancak cumhurbaşkanı yardımcılığı ve bakanlara yazılı soru sorabilecek olması söz konusudur. Hâlbuki önerilen düzenlemede cumhurbaşkanı, başbakanın yerine geçen aktördür. Bu doğrultuda, sorunun muhatabının, yetkili ve sorumlu cumhurbaşkanı olması gerekir. Cumhurbaşkanı kendisine milletvekillerince soru sorulamayan bir makam olacaktır (TBB, 2017). Yürütme yetkisinin, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının elinde, mutlak bir güç hâline gelmesi hükümet istikrarı getirebilir. Ancak, denge- denet mekanizmalarının zayıflatılması

uzun vadede çoğunluğun azınlık üzerindeki tahakkümü, siyasal kutuplaşmaların alevlenmesi ve nihayetinde siyasal istikrarsızlık getirme tehlikesi taşımaktadır.

Anayasa değişikliğinin 7. maddesine göre bir kimse en fazla iki defa cumhurbaşkanı seçilebilir. Fakat buna teklifin 11. Maddesiyle istisna getirilmiştir. Buna göre, cumhurbaşkanının ikinci döneminde seçimlerin yenilenmesine karar vermesi hâlinde bir kez daha aday olma hakkında sahiptir. Bu istisna, cumhurbaşkanına, meclis çoğunluğunu harekete geçirip 15 yıl görevde kalma imkânı tanımaktadır. Ayrıca Anayasa'nın 101. maddesindeki "cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisi ile ilişkisi kesilir" hükmünü tasarı silmiştir (TBB, 2017). Bundan önceki cumhurbaşkanlarının zaten bir parti kimliği taşıdığı, kimsenin tarafsız olmadığı, partili cumhurbaşkanı olmasında da bir beis olmadığı savunulabilir. Ancak, bir cumhurbaşkanının, parti üyesi olması, merkez organlarda görev alması, genel başkan seçilmesi ve meydanlarda kendi partisinin lehine propaganda yapması, cumhurbaşkanının partisinden seçmeni olmayan kesimde dışlanmışlık hissi uyandırabilir. ABD gibi, gevşek disiplinli iki partili rejimlerde bu durum yumuşatılabilse de, Türkiye gibi çok partili ve ideolojik kutuplaşmaların yaygın olduğu bir ülkede, partili cumhurbaşkanı figürü birlik ve beraberlik için dolayısıyla siyasal istikrar için bir tehdit unsuru olabilir.

Değişikliğin 8. maddesi ile getirilecek olan bir diğer yenilik Anayasa'nın 104. maddesindeki cumhurbaşkanın görev ve yetkileri ile ilgilidir. Buradaki en önemli değişiklik cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgili olandır. Düzenlemeye göre, cumhurbaşkanı, yürütmenin alanına giren her hususta kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Mevcut durumda da kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini yürütme organı, yasama organından bir yetki kanununa dayanarak kullanmaktaysa da pek çok durumda yetki kanununun sınırlarının aşıldığı olmuştur. Mevcut sistemde yürütmeye verilen dolaylı kanun hükmünde kararname bile, Anayasa'da çizilen sınırlara aykırı ve geniş düzenlemeler olduğu göz önünde bulundurulursa, değişiklik ile cumhurbaşkanının doğrudan anayasadan aldığı kararname yetkisinin hukuk devleti bakımından doğurabileceği sonuçlar ciddiyetle düşünülmesi gerekmektedir (TBB, 2017).

Değişikliğin 12. maddesi uyarınca, olağanüstü hâl ilan yetkisi, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulundan alınarak, cumhurbaşkanına bırakılmaktadır. Mevcut sistemde, kararın bakanlar kurulu tarafından kolektif olarak alınması, cumhurbaşkanının da fikir beyan etmesi söz konusuysa, yeni düzenlemede, kararın, tek başına cumhurbaşkanına bırakılması, toplum ve devlet hayatına ilişkin ciddi tehditler ortaya çıktığı anlarda kolektif karar alma imkânını ortadan kaldıran bir sistem getirmiştir (TBB, 2017).

Düzenlemenin 14. maddesinde Hâkimler ve Savcılar Kurulu üye sayısı 22'den 12'ye düşürülmüş ve sonra Anayasa Komisyonu tarafından 13'e çıkarılmıştır. Kurulun başkanı ise cumhurbaşkanının kendisi tarafından atanmış başbakan ve yine cumhurbaşkanı tarafından atanmış müsteşar kurulun üyesi olacaktır. Geri kalan 7 üyeyi TBMM, 4 üyeyi ise cumhurbaşkanı seçecektir. Yani, Kurul'un 7 üyesini TBMM, toplamda 6 üyesini cumhurbaşkanı seçecektir. Burada göze çarpan şey, cumhurbaşkanının muhtemelen iktidar partisi genel başkanı olacak olmasıdır. TBMM'de, cumhurbaşkanının genel parti başkanı olduğu siyasi partinin çoğunlukta olacağı bir yapıyı muhtemelen teşkil edeceğinden dolayı, ülkenin en yüksek yargısal kurulu üyelerinin neredeyse tamamının, iktidar partisi genel başkanı tarafından atanmış olması ihtimali bulunmaktadır (TBB, 2017).

Değişikliğin 16. maddesi uyarınca yapılacak olan önemli bir diğer bir düzenleme ise, Anayasa'nın 93. maddesine göre tatil veya ara verme sırasında doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulu'nun istemi üzerine toplanabilen TBMM'nin, artık yalnızca cumhurbaşkanı tarafından toplantıya çağırılabiliridir. Yani, artık TBMM, ara verme ya da tatil sırasında ihtiyaç olduğu takdirde kendi iradesiyle toplanamayacak, cumhurbaşkanının çağrısına bağımlı hâle gelecektir. Bu, yasama ve yürütme arasındaki dengenin yürütmenin

lehine bozulduğu anlamını taşımaktadır. 16. maddenin devamı, cumhurbaşkanının TBMM'ye geri gönderilen kanunun aynen kabulünün, ancak meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile mümkün olduğuyla alakalıdır. Bu düzenlemeyle, TBMM'nin cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir kanunu aynen kabul edebilmesi için, yani kendi kararında ısrar edebilmesi için, kanunların kabulü için öngörülen karar yeter sayısını aşan nitelikli bir çoğunluğa ulaşmak zorundadır. Bu değişiklik, mevcut sistemde Anayasa'da var olan basit çoğunlukla kabul göz önüne alındığında, yasamanın yetkilerinin yürütme karşısında güçsüzleşeceği manasını taşımaktadır (TBB, 2017).

Anayasa değişikliği ile getirilmek istenen sistem, özünde, yürütme organı olan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının gücünü daha da artırmak suretiyle, siyasal istikrarı sağlamak, askeri ve bürokratik vesayeti, bu istikrar marifetiyle ortadan kaldırmaktır. Ancak, Özbudun'un da belirtmiş olduğu gibi, hükümet istikrarı her zaman siyasal istikrar sonucunu doğurmayabilir. Anayasa değişikliği, meclisi daha da etkin hâle getirme iddiaları taşısa da, esas güç yürütmeye verilmektedir. Yürütmenin tek temsilcisi olan cumhurbaşkanı, resmi bir parti başkanı olabileceğinden dolayı, bürokratik ve askeri vesayet, sivil bir parti vesayetine, çoğunlukçu sisteme dönüşme riski uzak bir ihtimal değildir.

Sistemde temsil edilme olanağı bulamayan kesim, kendini sistemden dışlanmış, ötekileşmiş hissedebileceğinden dolayı, halkın meydanlara dökülmesi tehlikesi göz ardı edilmemelidir. Sınırlandırılmamış bir yürütme, meclis çoğunluğu elde edilmediği ve yargı mensuplarının, yasama ve yürütme tarafından atandığı durumlarda erkler birliğine yol açar. Denge-denet mekanizmalarının işlemez hâle gelmesi, siyasal istikrarsızlıkların en önemli nedenlerinden biridir.

Yargı bağımsızlığı sorunu ile birlikte, Türkiye'deki çok partili siyasi ortam, ideolojik ve sosyal kutuplaşmalar, etnik kimlik sorunları ve benzeri faktörler bir arada düşünüldüğünde, getirilmek istenen güçlü ve taraflı başkanlık sisteminin, çatışmaları derinleştirip, siyasal istikrarsızlık ortamı yaratmasının muhtemel olduğu anlaşılmaktadır. Kanaatimizce, yürütmenin güçlendirilmesi ve görev süresinin belli olmasıyla kısa vadede hükümet istikrarı getirebilecek olan başkanlık sistemi, uzun vadede Türkiye'de hâlihazırda mevcut bulunan toplumsal kutuplaşmaları artırma tehlikesi taşımaktadır.

Köklü sistem değişikliklerinin yaratabileceği riskler, sosyal maliyetler hesaba katıldığında, siyasal istikrarı tesis etmek üzere, hükümet sistemini değiştirmek yerine mevcut sistemde düzenlemeler yapmak daha akılcı bir yol olabilir. Çünkü mevcut sistemdeki istikrarsızlıklar, parlamenter sistemin kendisinden değil, uygulanış biçiminin aksaklıklarından kaynaklanmaktaydı. Hiçbir hükümet sistemi, gerekli şartlar olgunlaşmadıkça, tek başına istikrarı sağlayamaz veya sistem tıkanıklıklarına neden olamaz.

Herhangi bir olumsuzluğu gidermek için, önce o olumsuzluğa neden olan faktörler hesaba katılmalıdır. Siyasal istikrarsızlıkların nedeninin parlamenter sistemden ziyade, sivil toplum kültürü eksikliği, kamuoyu denetiminin eksikliği, yargı bağımsızlığı zafiyeti, uzlaşmacı kültürün yokluğu ve vesayetçi anlayış olduğu kabul edilirse, istikrarı sağlamanın bu olumsuzlukları gidermekle mümkün olduğu görülür. Bu olumsuzlukları gidermek, kanaatimizce, hükümet sistemi ne olursa olsun aynı zorluktadır. Yani, vesayetçi anlayışın yok edilmesi, yargı bağımsızlığının tesis edilmesi veya uzlaşmacı kültürün geliştirilmesinin, başkanlık sistemi ile sağlanabileceğini düşünmek çok da gerçekçi görünmemektedir. Çok partili ortam içerisinde, rejimde ortaya çıkabilecek tıkanmaları önleyecek biçimde parlamenter sistemi revize etmek ve bu yönde Anayasa'da değişiklikler yapmak, istikrarı sağlamak açısından daha güvenilir bir yoldur.

SONUÇ

Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihinde 18 maddelik anayasa değişikliğine ilişkin bir referandum yapılarak, hükümet sistemi başkanlık olarak değiştirilmek amaçlanmıştır. Bu değişiklik ile hükümet istikrarı ve dolayısıyla da siyasal istikrar sağlanacağı düşünülmektedir. Oysa Türkiye’de yaşanan siyasal istikrarsızlıkların nedeni, parlamenter sistemin kendisinden ziyade, uygulamasında yaşanan sıkıntıların getirdiği olumsuzluklardır. Başkanlık sisteminin de, sistem katılımı, çoğunlukçuluk riski, ya her şeyi kazanma ya da her şeyi kaybetme gibi kendine has olumsuzlukları olduğundan dolayı, bu olumsuzluklar giderilemediği takdirde siyasal istikrar sağlanamayacaktır.

Anayasa değişikliği ile getirilmek istenen sistemde, yasamanın, yürütmenin tek temsilcisi olan başkana karşı soru denetimini kullanamaması, meclis tatildayken sadece cumhurbaşkanlığı iradesiyle toplantıya çağırılabilmesi, yetki kanununa ihtiyaç olmaksızın cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle bütün kamu yönetimi teşkilatının düzenlenebilmesi yürütmenin, yasamanın ötesinde kuvvete sahip olacağını göstermektedir. Bu güçlü başkanın, bir de iktidar partisi başkanı olması, ciddi bir toplum kesiminin iradesini hiçe saymak anlamına gelebilir. Siyasal sistemler, iradesi hiçe sayılan kesimlerin istikrarı tehdit eden faaliyetlerine zaman zaman sahne olmuşlardır.

Yargı mensuplarının yasama ve yürütme tarafından seçilmesi, yasama ve yürütmenin aynı partiden olması, yasama, yürütme ve yargı organlarının bir partiye bağlanması, kuvvetler birliği sonucunu doğurmaktadır. Denge ve denetleme mekanizmalarının çalışmadığı kuvvetler birliği, uzun vadede toplumsal kaosa ve siyasal istikrarsızlıklara gebe dir.

Aslında, rejimin başkanlık sistemi ya da parlamenter sistem olması, istikrar ya da demokrasi açısından olumlu veya olumsuz durumlar yaratabilir. Ancak bunu salt o sistemin kendi özelliklerine göre değerlendirip bir tahminde bulunmak, gerçekçi bir yaklaşım olmaz. Çünkü her ülkenin tarihsel koşulları farklıdır ve ülkeler sistemlerini bu koşullara göre oluştururlar. Ülkeler, başkanlık sistemini veya parlamenter sistemi, literatürdeki tanımlarından ve özelliklerinden farklılaştırarak ve kendi toplumsal koşullarına göre değiştirerek uygularlar. Örneğin, başkanlık sisteminin üstün tarafları tarif edilirken ABD’nin uyguladığı sistem idealleştirilir. Bu durum ABD’nin birtakım siyasi ve sosyal koşullarından kaynaklanır. Oysa, başkanlık sisteminin zayıf yönleri incelenirken örnek olarak kullanılan Latin Amerika ülkelerinde, sistemin katılımı ve anayasanın, başkanı görevden alma yollarını tıkaması, temsil edilemeyen kesimlerin isyanı ve en nihayetinde darbelere yol açar.

Türkiye’deki toplumsal kesimlerin ideolojilere olan katı bağlılığı, siyasi partilerin önemi ve merkezi siyasetin yerel siyasete üstünlüğü ve önceliği göz önünde bulundurulduğunda başkanlık sisteminin uzun vadede siyasal ve toplumsal bir istikrar getirebileceğini söylemek zor olduğu gibi, kutuplaşmaları körükleyici bir tehlikeyi bünyesinde barındırmaktadır. Dolayısıyla, sistem değiştirmekten ziyade, var olan sistemde muhtemel tıkanıklıkları giderecek önlemlerden oluşan anayasal düzenlemeler yapmak, yargı bağımsızlığını tesis etmek, partili, taraflı cumhurbaşkanındansa, tarafsız ve bütün toplumun cumhurbaşkanı ve önderi olabilecek, uzlaşmacı bir cumhurbaşkanı figürü ortaya çıkarmak, mevcut çok partili ve ideolojik kutuplaşmaların yaygın olduğu siyasal sistemimiz içinde daha anlamlı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akçalı, P. (2013), “Genel Özellikleri Yararları ve Sakıncaları Işığında Başkanlık Sistemleri”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı 51, ss.406-411.
- Akşam Haberler, “Referandum 18 madde nedir tam metni, Referandum yeni maddeleri” <http://www.aksam.com.tr/guncel/yeni-anayasa-maddeleri-nelerdir-18-madde-anayasa-tam-metni/haber-586967> (7 Nisan 2017)
- Aslan, A., “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma”, http://file.setav.org/Files/Pdf/20150405220930_turkiye-icin-baskanlik-sistemi-demokratiklesme-istikrar-kurumsallasma.pdf (7Nisan 2017)
- Beceren, B., Kalağan, K., “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği”, <http://siyasaliletisim.org/pdf/baskanliksistemi.pdf> (7 Nisan 2017).
- Buran, H (2009) , “Siyasal Rejim Sınıflandırmalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1, ss. 88- 110.
- Dahl, R. (2015), *Demokrasi Üzerine*, Phoenix Yayınları, Ankara.
- Duvarger, M. (1994), *Siyasal Rejimler*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Efe, H., Kotan, M., “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, <http://dergipark.gov.tr/kauibf/issue/19209/204214> (7 Nisan 2017).
- Ertuğral, Y., “Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri ve Türkiye ile Karşılaştırılması” <http://akademikperspektif.com/2014/08/10/baskanlik-ve-yari-baskanlik-sistemleri-ve-turkiye-ile-karsilastirilmasi/> (7 Nisan 2017).
- Evcimen, G. (1992), “Başkanlık hükümeti Sistemi: ‘Ratio Politica’sı ve Türkiye”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Sayı: 47, ss. 317-334.
- Fendoğlu, H. T. (2015), *Türkiye’de Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayıncılık, Ankara.
- Gökçe, A., F., “Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Venezuela, Meksika, Brezilya, Arjantin” https://www.academia.edu/4610359/Baskanlik_Sistemi_Uygulamalar%C4%B1_ABD_Venezuela_Meksika_Brezilya_Arjantin (7 Nisan 2017).
- Gözler, K. (2012), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2000), “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı 62, ss. 25-47
- Hekimoğlu, M. M. (2013), “Başkanlık Demokrasisini Doğru Tartışmak”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51, ss. 587-591.
- Kalaycıoğlu, E. (2013), “Türkiye’nin Yeni Siyasal Rejim Arayışı”, *Yeni Türkiye*, Sayı 52, ss. 214-222.
- Kalaycıoğlu, E. (2005), “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı”, ed.: Teoman Ergül, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, ss. 13-29.
- Karabıyık, T., “Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, <http://okuveyorumla.blogcu.com/baskanlik-sistemi-nedir/8905914> (7 Nisan 2017).

- Kartepe, Ş. (2013) , “Hükümet Sistemleri ve Türkiye”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51, ss. 223-235.
- Kuzu, B. (2012), *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul.
- Kuzu, B., “Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti I”, <http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/02/03-burhan-kuzu-turkiye-icin-baskanlik-sistemi-1.pdf> (7 Nisan 2017).
- Miş, N., Aslan, A., Duran H., Ayvaz, E., “Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları” http://file.setav.org/Files/Pdf/20150526181848_51_baskanlik_raporu_web.pdf (7 Nisan 2017).
- Onar, E. (2005), “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, ed.: Teoman Ergül, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, ss. 71-104.
- Özbudun, E. (2013), “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51, ss. 205-213.
- Özbudun, E. (2005), “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, ed.: Teoman Ergül, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, ss. 104- 113.
- Sartori, G. (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Teziç, E. (2013), “Başkanlık Rejimini Anlamak”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı 51, ss. 336-371.
- Tosun, T., Tosun, G. E. (1999), *Türkiye’nin Siyasal İstikrar Arayışı ve Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Turan, İ. (2013) , “Başkanlık Sistemi ve Ülkemizde Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51, ss. 525-529.
- Türkiye Barolar Birliği, “Anayasa Değişikliği Teklifi’nin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni” http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx (7 Nisan 2017).
- Yaman, A., “Başkanlık Sistemi Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, <http://dergipark.gov.tr/firatsbed/issue/17003/177647> (7 Nisan 2017).
- Yanık, M. (2013), “Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51, ss. 663-667.
- Yazıcı, S. (2011), *Başkanlık ve Yarı- Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Türk Yönetim Geleneğinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları: Divan-ı Mezalim ve Kamu Denetçiliği Kurumu*

Accountability Mechanisms in Turkish Administrative
Tradition: Divan-ı Mezalim and the Ombudsman Institution

Strategic Public Management Journal
Volume 3, Issue 6, pp. 168-184
DOI: 10.25069/spmj.341437
Received: 03.10.2017
Accepted: 25.12.2017
© The Author(s) 2017
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

M. Fatih Bilal ALODALI¹

Sefa USTA²

Öz

Türk yönetim geleneğinde hesap verebilirlik mekanizması şeklinde faaliyet gösteren Divan-ı Mezalim, Selçuklu Devleti'nde "yönetim karşısında zulme uğradığını düşünenlerin başvurdukları" bir kurum olarak işlev yürütmüştür. Osmanlı Devleti'nde divan-ı hümayun, şeyhülislamlik ve kadılık kurumu; halkın yönetim/yöneticilerden kaynaklanan sorunların iletildiği hesap verebilirlik mekanizmaları olarak faaliyet yürütmüşlerdir. Günümüz Türkiye'sinde ise Kamu Denetçiliği Kurumu, devletle-vatandaş arasında bir köprü işlevi görmesi amacıyla oluşturulmuştur. Bu bağlamda, çalışmanın temel amacı Türk yönetim geleneğinde hesap verebilirlik mekanizmalarının ele alınıp, Divan-ı Mezalim kurumunun işleyiş ve etkilerini irdelemektir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş, örgütlenmesi ve işleyişinin ele alınması çalışmanın bir diğer amacıdır. Bu amaçlar çerçevesinde hazırlanan çalışmada, betimleyici analiz yöntemi ve tarihsel yöntemden yararlanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yönetim Geleneği, Hesap Verebilirlik, Ombudsman, Divan-ı Mezalim, Kamu Denetçiliği Kurumu.

Abstract

Divan-ı Mezalim that used to operate as a accountability mechanism in Turkish Administrative Tradition, had been the major institution in State of the Seljuk where people used to apply due to their claims on persecution. On the other hand, Ottomans used to carry on these duties by Divan-ı Hümayun, Şeyhülislamlik (SheikhulIslam) and kadılık (qadi). In the present day of Turkey, The Ombudsman Institution is established in order to operate as a "bridge" between the state and citizens. This study aims to investigate the operation mechanism and the affects of Divan-ı Mezalim and the accountability mechanism in Turkish administrative tradition. The Ombudsman Institution in the frame of their operational structure sets the second aim of the study. Finally, descriptive analyze method and historical method are applied to this study.

Keywords: Administrative Tradition, Accountability, Ombudsman, Divan-ıMezalim, The Ombudsman Institution.

* Bu makale 13-14 Nisan 2017 tarihleri arasında III. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu'nda sözlü olarak sunulan ve özet olarak basılan bildirinin tam metin halidir.

¹ Doç. Dr. Necmettin Erbakan Ü. Uygulamalı Bilimler Fakültesi, Yönetim Bilişim Sistemleri Bölümü, fatihalodali@konya.edu.tr

² Yrd. Doç. Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Ü., İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sefausta@kmu.edu.tr

GİRİŞ

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin sağlanması/hayata geçirilmesinin önemi yadsınamaz bir gerçektir. Kamu görevlileri sadece üstlerine, bürokratlar sadece siyasilere karşı değil aynı zamanda halka/topluma da hesap vermek durumundadırlar. Dilekçe hakkı, şikâyet hakkı, bilgi edinme hakkı ve kamu denetçisine/ombudsmana başvurma hakkı gibi mekanizmalar ile birlikte vatandaş, bürokratlara ve kamu yönetimine hesap sorabilmekte ve kamu görevlileri de hesap vermek zorunda kalmaktadır.

Son yıllarda, kamu yönetiminde ön plana çıkan “hesap verebilirlik anlayışı”, Türk yönetim geleneği içinde de önemli bir yer tutmuştur. Türk yönetim geleneğinin şekillenmesinde; Eski Türk Devlet anlayışında, toy, kurultay, şölen, han-ı yağma gibi yapılar ile birlikte İslam Devlet geleneğinde, “şura anlayışı”, “Kadıy-ül Kudat kurumu” ve devlet işlerinin yürütüldüğü “divan”lar etkili olmuştur. İslam devlet yönetiminde kurumsal bir yapı olan “Divan-ı Adl (Adalet Divanı)/Divan-ı Mezalim” ise insan hakları mahkemesi/ombudsmanlık kurumu gibi vatandaşların şikâyetlerinin dinlendiği bir mekanizma işlevi görmüştür. Selçuklu Devleti’nde Divan-ı Mezalim “yönetim/yöneticiler karşısında zulme uğradığını düşünenlerin başvurdukları” bir kurum olarak işlev yürütmüştür.

Türk yönetim geleneğinde, Osmanlı’dan günümüze kadar geçen sürede vatandaşların devlete/ilgililere/kamu görevlilerine şikâyetlerini iletebildikleri farklı mekanizmalar işlev görmüştür. Bu hesap verebilirlik mekanizmalarından birisi de, 2012 yılında 6328 sayılı kanunla kurulan “Kamu Denetçiliği Kurumu”dur.

Buradan hareketle, çalışma kapsamında ilk olarak, Türk yönetim geleneğini etkileyen hesap verebilirlik mekanizmaları genel hatlarıyla ele alınmakta, daha sonra Divan-ı Mezalim oluşumu irdelenerek, günümüz Türkiye’sinde faaliyet yürüten Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında bilgi verilmekte ve çalışma sonuç ve değerlendirme kısmıyla nihayetlenmektedir.

1. TÜRK YÖNETİM GELENEĞİ’NDE HESAP VEREBİLİRLİK MEKANİZMALARI

Türk yönetim geleneğinin şekillenmesinde, yöneten-yönetilen ilişkileri önemli bir yer tutmaktadır. Yönetenlerin, yönetilenlerle etkileşim içinde olduğu, yönetilenlerin istek ve şikâyetlerinin iletiildiği, sorunlara yönelik çözüm üretildiği mekanizmalara İslamiyet öncesi Türk devletlerinden, günümüz Türkiye’sine kadar geçen sürede farklı biçimlerde/adlarda rastlanılmaktadır.

1.1. İslamiyet Öncesi Türk Devletlerinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları

Eski Türklerde, diğer bir ifadeyle İslamiyet öncesi dönemde Türk devlet/yönetim geleneğinde yöneten-yönetilen ilişkilerinin önemsendiği hesap verebilirlik/şikâyet mekanizmaları mevcuttur.

Kafesoğlu (2011:225-237), istiklal (oksızlık); ülke (uluş); halk (kün) ve kanun (töre) olmak üzere dört unsuru Türkler’de devlet olmanın gereği olarak ifade etmektedir. “Türk sosyal hayatını düzenleyen kaideler ve normlar bütünü” olarak değerlendirilen “töre geleneği” hesap verebilirlik mekanizmalarının temelini oluşturmaktadır.

Töre (kanuna) karşı saygıda kusur işlemeyen Hunlarda, töreye uyulmaması halinde hükümdar bile olsa azledilip cezalandırılırken, törenin terk edilmesi ise günah sayılırdı. Hükümdarlar tarafından, halkın töreye uygun olarak yönetildiği de bilinmektedir (Cin ve Akgündüz, 1990: 44; Arsal, 1947: 201). Hunlarda, halkın başında bulunan Hakan’a karşı şikâyette bulunma hakkı verilmiştir. Hunların merkezi saraylarında yedi hisarın (kale-saray) var olduğu, bu hisarların birinde halktan gelen şikâyetler, arzlar ve mektuplar incelendiği; diğer bir hisarda ise incelenmiş olan şikâyetler, arzlar ve mektupların Hakan’a sunulduğu hususu dikkati

çekmektedir. Bununla birlikte, bu mektupların da dikkate alınarak gerçekleştirilen toplantılarda çıkan sonuçların halka duyurulması önemli bir husus olarak vurgulanabilir (Cin ve Akgündüz, 1990: 44-45). Bu uygulamalarda, yönetimde hesap verebilirlik ve şeffaflığın nüvelerinin görülmesi mümkündür.

Göktürklerde de şikâyetlerin değerlendirilip, kamunun çıkarları doğrultusunda yargılamanın gerçekleştiği görülmektedir. Hakan adına töreyi uygulamakla görevli organların da var olduğu bilinmektedir (Taşağıl, 1992: 110; Cin ve Akgündüz, 1990: 56).

Uygurlar'da da hükümdara şikâyette bulunabilme ve bu şikâyete sebep olan hususların düzeltilmesi uygulanması hususu sürmüştür. Uygurlarda bu görevin hükümdarın annesi tarafından yerine getirildiği, halktan gelen şikâyetleri bizzat hükümdarın annesinin dinlediği Çin kaynaklarında zikredilmektedir (Çandarlıoğlu, 1992: 126).

“Töre”nin kesin hükümleri ve kağanların icraatlarını kontrol eden “Toy” müessesesi de önemli bir hesap verebilirlik mekanizması olarak değerlendirilebilir. Üyelerine “toygun” denilen, “hükümetten ayrı olarak siyasi, askeri, iktisadi ve kültürel bütün meselelerin görüşülüp, kararlaştırıldığı büyük bir meclis” olarak işlev yürüten “Toy”, Türk devlet geleneğinde önemli bir müessese olmuştur. “Toy” yani “devlet meclisi”, önemli bir devlet geleneği olarak bütün Türk topluluklarında İslami dönem de dahil olmak üzere asırlarca varlığını sürdürmüştür. Ülke meselelerinin müzakere edilip hükümeti bağlayıcı kararların alındığı, “genellikle savaş ilanı ve kağanın ölümü” dışında, senede üç defa; yılbaşı, bahar ve sonbahar olmak üzere toplanıp dini ve milli törenlerle başlayan toylarda hükümdarlık makamı hakkında dahi onama veya tahttan indirme kararı verebilmektedir. Toy meclisleri, “bir danışma, istişare ve monarklığa meydan vermeyen denetim mekanizması konumunda işlev yürütmüştür”. Kağanların icraata geçmeden önce toy ya da hükümet üyeleriyle istişare etmeleri, bir devlet/yönetim geleneği olarak sistem içine yerleşmiştir. Bu şekilde Türk Kağanları, “hiçbir zaman, yasa yapan ama yaptığı yasalara tabi olmayan, klasik monark tarzında olmamışlardır” (Şahin, 2005: 152, 159-161). Bu yönüyle, yöneticilerin sorumluluk sahibi olduğu, istişareye ne kadar önem verdiği, hesap verebilir yönetim anlayışının temellerinin ortaya konulduğu söylenilebilir.

Toy geleneği aynı zamanda, “halka verilen ziyafetler ile çeşitli yardım faaliyetleri devlet-millet bütünleşmesini sağlayan bir nitelik taşımaktadır” (Şahin, 2005: 161). Şölen adı verilen genel ziyafetlerin, Han-ı Yağma ile son bulduğu da söylenilmektedir (Ekim, 2012:5).

1.2. Türk-İslam Devletlerinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları

İslam devlet geleneğinde ve yönetim anlayışında istişare önemli bir mekanizma olarak işlev görmüştür. İslamiyet ile tanıştıktan sonra, Türkler'de yönetim geleneği olarak -daha önceden var olan- istişare hususu önemli bir yer tutmuştur.

Türkler Müslüman olduktan sonra, Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar, irili ufaklı yüze yakın devlet kurmuşlardır. Karahanlılar'ı takip eden Selçuklular, Mısır'da kurulan Tulunoğulları, İhşitoğulları, Memlûklüler, Eyyubiler, Moğollar'ın Müslüman halefi olan İlhanlılar ve Altınordu Devleti, Anadolu Selçukluları ve Osmanlı Devleti kurulan bu devletlerden öne çıkanlardır. Türkler, İslâmiyet'i kabul ettikten sonra kurdukları bütün devletlerde, İslâm hukukunu kendi hukuk sistemleri olarak kabul etmişler ve uygulamışlardır (Cin ve Akgündüz, 1990: 90). İslam devletlerinde, halkın yönetime karşı şikâyetlerini dinleyip değerlendiren ombudsman benzeri “Divan-ı Mezalim” (haksızlıklar divanı) ya da “Dar'ül Adl” (adalet evi) gibi kurumlar görev yapmaktaydı. Bu kurumlar halkla yöneticiler arasındaki davalara bakarlardı. (Eryılmaz, 1993, 91-92).

Osmanlı dönemine gelinceye kadar Selçuklularda ve Anadolu Selçuklularında kendilerinden önceki Türk-İslâm devletlerinde olduğu gibi yargı iki temel kurumdan oluşmuştur. Bunlar “Kadı ve Mezalim

mahkemeleri"dir (Abacı, 2001: 46-49). Abbasilerde, Divan-ı Adl/ Divan-ı Mezalim olarak adlandırılan, Selçuklular'da da Divan-ı Mezalim olarak aktarılan mekanizmalar, halkın şikâyet merci olarak uzun süre işlev gören devlet mekanizmaları faaliyetlerini yürütmüşlerdir.

1.3.Osmanlı Devletinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları

Osmanlı Devleti, kendisinden önceki Türk-İslâm devletlerinin devamı olarak tarih sahnesine çıktığı için, kendisinden önceki devletlerin büyük ölçüde etkisi altında kalarak kurum ve hukuklarından da etkilenmiştir. Osmanlı Devleti'nin kuruluşuna (diğer Türk-İslâm devletlerinde olduğu gibi), İslâmi esaslar hâkim olmuştur.

Osmanlı padişahları, İslâm hukukunu uygularken, bu hukukun düzenlemediği alanlarda, devletin ve halkın çıkarlarının söz konusu olduğu zamanlarda gerekli düzenlemelere gitmekte tereddüt göstermemişlerdir. Padişahın iradesi ile ortaya çıkan kanunnâme, ferman, adaletnâme, yasaknâme gibi isimlerle anılan bu düzenlemeler, Şer'i hukukun (İslâm hukukunun-Şeriatın) düzenlemediği alanlara ilişkin olarak, padişahın koymuş olduğu kurallardan oluşmuştur (Üçok ve diğ., 2002: 186; Durhan, 1999: 216-218; Kaşıkçı, 1998: 3868).

Osmanlı tarafından da kullanılan ve adalet dağıtmanın en üst, en son noktasını temsil eden Divan-ı Hümayun'un ilk ve asli görevi şikâyet dinlemek olmuştur (Karahanoğulları, 2005: 52-53).

Ortaçağ'daki Türk-İslâm devletlerinde hükümdarlar, Daru'l Adl ya da Divan-ı Mezâlîm adı verilen, halkın devlet görevlilerinden veya diğer insanlardan kaynaklanmış olan şikâyetlerini, her hangi bir aracı olmaksızın dinledikleri ve hüküm verdikleri kurumların yerini Osmanlıda Divan-ı Hümayun almıştır. Divan-ı Hümayun Abbasiler ve diğer Türk-İslâm devletlerindeki Divan-ı Mezalimlerin görevlerini de üstlenmiştir. Yani fertlerin müracaatlarını inceleme ve hukuki anlaşmazlıklarını çözüme kavuşturma mercisi de olmuştur. İdari, siyasi ve mali işlerde bir danışma meclisi ve hususi bir mahkeme özelliği taşıyan Divan-ı Hümayun, halkın davalarının görüldüğü, şikâyetlerini iletebilecekleri ve dile getirebilecekleri bir mahkemenin işlevlerini de yerine getirmiştir (Dursun, 1992: 172; Imber, 2006: 204).

Divan-ı Hümayun, hangi meslek ve tabakadan bulunursa bulunsun, hangi din ve millete mensup olursa olsun, kadın erkek ayırımına gitmeden herkese açık olarak toplanmıştır. Memleketin herhangi bir yerinde, zulüm gören, haksızlığa uğrayan, mahalli/taşradaki kadılar tarafından haklarında yanlış hüküm verilmiş olanlar, valilerden, askeri sınıflardan şikâyeti bulunanlar, vakıf mensuplarının haksız muamelelerine uğrayanlar için divan her zaman açıktı ve herkes şahsi müdafaa hakkına sahipti (Halaçoğlu, 1995: 9; Cin ve Akgündüz, 1990: 239).

Divan-ı Hümayun gibi Cuma Divanı, İkinci Divanı ve taşrada Eyalet Divanı gibi en yetkili idari organlar da dahil olmak üzere, divanların başlıca görevleri arasında, arzuhalleri kabul etmek ve değerlendirmek yer almıştır (İpşirli, 1991: 447).

Osmanlı Devleti'nde tebaayı, devlet iktidarını temsil edenlerin yaptıkları ve yapacakları haksızlıklara karşı koruyan ve adaleti sağlayan yollardan en önemli iki temel aracı, şikâyette bulunma hakkı ve adâletnâme ilanı olmuştur.

Osmanlı Devleti'nde, Padişah'ın halkı zulümden korumak için çıkardığı hükümlere umumiyetle adâletnâme veya adalet hükmü adı verilmektedir. Devlet otoritesini temsil edenlerin, reyaya karşı bu otoriteyi kötüye kullanmalarını engellemek için çıkarılan adâletnameler, yönetenlerin, yönetilenlere karşı kötü yönetim uygulamaları da dahil olmak üzere kanun, hak ve adalete aykırı tutumlarını olağanüstü tedbirlerle yasaklayan beyanname şeklindeki bir Padişah hükmüdür. Adâletnâmelerde, berât gibi üçüncü şahıslara hitap edilmemiş, ferman gibi doğrudan doğruya emri alan yönetici veya yöneticilere hitap edilmiştir. Adâletnâmelerde, bütün

devlet görevlilerine/yöneticilerine hitap ettiği gibi sadece belli bir bölgedeki görevlilere/yöneticilere de yönelik olabilmektedir. Bu özellikler adâletnâmelerin, idaredeki suiistimalleri genel olarak önleme gayesiyle çıkarılmış bir vesika olması niteliğinden kaynaklanmaktadır (İnalçık, 2000: 120).

Kişilerin tek (arz-ı hâl) veya toplu şikâyetleri (arz-ı mahzar) üzerine ve/veya padişahın bizzat yaptıracağı denetimler sonucu yöneticilerin halka karşı yaptıkları zulüm ve haksızlıkları önlemek ve ortadan kaldırmak için ilân edilen adâletnâmeler, Osmanlı'da yönetenlerin denetlenmesine ilişkin hukuksal mekanizmayı genel hatlarıyla ortaya koymaya yardımcı olması açısından önemlidir.

2. HESAP VEREBİLİRLİK MEKANİZMASI OLARAK DİVAN-I MEZALİM

İslâm tarihinde kaza (yargı) fonksiyonu, kadıların yönettikleri mahkemeler tarafından ifa edilmiştir. Bununla beraber bazı İslâm devletlerinde muhtelif zaman ve mekânlarda mahkemelerden başka kuruluşlara da kaza fonksiyonunu yerine getirme görevleri verilmiştir. Bu kuruluşlar arasında Mezalim mahkemeleri, Hisbe teşkilatı, Şurta teşkilatı ve Kadı'l-Asker teşkilatı gibi kurumlar yer almıştır (Atar, 1999: 167).

Mezâlîm kelimesi, “zalimden istenen nesne, zalimin elinde bulunan başkasına ait nesne” ve “insanların birbirlerinden zulmen aldığı nesnelere”, “kişinin kendisinden zulmen alınmasından dolayı şikâyetçi olduğu nesne” olarak ifade edilmektedir (Akyüz, 1995: 11-13).

Mezâlîm divanı ise, "hem icra hem de kaza gücü ile donatılmış olan ve mazlumların şikâyetleri üzerine hukuki anlaşmazlıkları çözümleyen yüksek bir yargı organı"dır. Yürütme ve yargı organı birleşerek, Divan-ı Mezalim organını meydana getirmiştir (Cin ve Akgündüz, 1990: 266). Karatepe (2004:50) ise Divan-ı Mezâlîm'i, İslâm devletinde kamu görevlilerinin yapmış oldukları haksız eylem ve işlemlerine karşı halkı koruyan örgüt olarak tanımlamıştır.

Akyüz (1995: 19), Mezâlîm divanını, “İslâm devletlerinde, adaletli bir toplum düzeni kurmak amacıyla, genel idarenin merkez ve taşra teşkilâtlarında yer alıp, hem siyasi, hukuki ve iktisadi alanlarda, hem de idari ve adli yargı alanlarında devletin yüksek memurlarının katıldığı bir kurul halinde görev yapan bir devlet organı” olarak tanımlamaktadır.

İslâmiyet'e göre haksızlık konusu, yalnızca mal ile ilgili olmayıp aynı zamanda canın (bedenin) da buna dâhil olduğunu belirtmek gerekir. Haksızlığın konusuna bakılarak “mezâlîm”i; cana karşı yapılanlar (kişinin kendi nefesine yaptığı, insanların başkalarına yaptığı öldürme, yaralama, baskı uygulama gibi) ve mala karşı yapılanlar (gasp, itlaf, hırsızlık, dolandırıcılık) olarak ayırmak mümkündür. Bunlardan birincisi yani kişinin kendi nefesine yapmış olduğu haksızlıklar mezâlîm kurumuyla ilgili görevler içinde yer almasa da, ikinci gruptakilerin birçoğu onun görevleri arasındadır. Yönetenlerin halka baskı yapması, idari yargı; yönetilenlerin mallarının ellerinden zorla alınması da, suçu işleyenin yönetici olup olmamasına göre bazen adli yargı, bazen idari yargı, bazen da mali denetim görevi arasında yer almıştır (Akyüz, 1995: 15).

İslâm tarihinin ilk yıllarından itibaren halifeler, kamu görevlilerinin haksız tutum ve davranışlarıyla ilgili halktan gelen şikâyetleri dinlemişlerdir (Uzunçarşılı, 1970: 9; Karatepe, 2004: 50). Türk-İslâm Devlet geleneğinde hükümdarlar, bütün haksızlıkların şikâyet edileceği son temyiz mercii olmuştur. Eski İran'da, Nevruz törenlerinin son gününde Şah, sayeban (büyük çadır) altında her türlü şikâyeti dinlemiş, halk Şah'tan, davaları hemen çözüp karara bağlamasını istemiştir. Hükümdarın bütün adaletsizlikleri çözecek son ve en yüksek karar organı olarak benimsenmesi geleneği, Doğu devletlerinde eski İran ve Mezopotamya'da geçen bir adet olarak karşımıza çıkmaktadır (Ortaylı, 2007: 61).

İslâm ülkesinin sınırlarının genişlemesi ile birlikte bazı merkezlerde kadıların gücü azalmıştır. Bununla birlikte, kadıların verdikleri kararların mahalli icra makamlarınca uygulanmadığı veya mahalli icra makamının bizzat kadı kararlarını çiğnediği görülmüştür. "Kadıların verdikleri kararların icrasında açılan bu gediğin kapatılması ve kadılarına başvurup hakkını elde edemeyenlerin müracaat edebilmesi için, daha yüksek ve idari yargı mahiyetinde bir mahkeme daha kurulmuştur". Bu yargı organı "velâyet'ül-mezâlim" veya "kazâ'ül-mezâlim" de denen Mezâlim Divanı'dır (Cin ve Akgündüz, 1990: 266).

Mezâlim davalarına bakmak, açık bir yücelik ve büyük bir üstünlük taşıyan, hükümlerlik safveti (temzilik-safılık) ve kadıların adaletiyle karışık, hâkimin vazifesinden daha geniş bir görevidir. Mezâlim Divanı, hasımlardan haksız olanı zelil kılar (düşkün- alçak), haddini aşanı engeller, kadılar ve onlardan daha aşağı seviyede olanların infazdan aciz kaldıkları kararlarını infaz ederdi. Mezâlim Divanı adaleti yerine getirirken; beyineleri (delil-kanıt) değerlendirme, gerçeği itirafa (ikrar) zorlama, karine ve emarelere dayanma, hakkın, doğrunun ortaya çıkmasına kadar hükmü tehir, hasmı sulhe (barışa-anlaşmaya) yöneltme ve şahitlere yemin verdirmeye yollarını kullanırdı. Bu görevi, Hz. Peygamber bizzat kendisi yürütmüştür (El-Kettâni, 1991: 26).

Hazreti Ali'den itibaren bizzat halifelerin, 770 yılından itibaren ise "kâdî'l-kudat" adı verilen başkadıların başkanlık ettiği (Üçok ve diğ., 2002: 145) bu mahkemenin başkanına "veliyy'ül-mezâlim" veya "nâzır'ul-mezâlim" adı verilmektedir. Haftanın belirli günlerinde toplanan bu divanın en önemli görevleri arasında yerli idarecilerin halka yaptıkları haksızlıkları araştırmak ve suçluları cezalandırmak vardır. Bunun yanında, devlet memurlarını yargılamak, tahsildarların yapmış oldukları suiistimallerini önlemek, devlet memurları veya eşkıyanın gasplarını önlemek ve yargılamak, vakıfları kontrol etmek, kadı kararlarını incelemek, haklı olarak görülen kişisel müracaatlar üzerine her çeşit yargılamayı yapmak yer almıştır. Abbasi Devleti'nde de vergi toplama, asayiş ve diğer idari konularda yolsuzluklara ve zulme uğrayanlar, yerel yönetimde adaletin himayesini bulamazsa merkezdeki divan-ül-mezâlime başvurmuşlardır (Ortaylı, 2007: 61; Cin ve Akgündüz, 1990: 266-267).

Abbasilerde "mezâlim işlerine bakmak üzere görevlendirilen ilk baş kadı İmam-ı Azâm Ebu Hanife'nin talebesi olan Ebu Yusuf'tur. Bundan sonraki dönemlerde şehirlerdeki baş kadılar, halkın devlet görevlileri ile ilgili şikâyetlerini dinleyerek karara bağlamışlardır. Müslüman devletlerde uygulanan divan-ı mezâlim, bir idare ve yüksek yargı organı olarak günümüzün Danıştay ve Yargıtay'ına benzetilmiştir (Karatepe, 2004: 50).

Mezalim mahkemesinde duruşma devam ederken kadıdan başka mahkemede düzeni ve güvenliği sağlayacak güvenlik görevlileri, ifadeleri kayda geçirecek kâtipler, hukukçular ve görgü şahitleri de hazır bulunmuşlardır (Atar, 1999: 172-173).

Mezâlim divanı, uygulamada daha çok yöneticilerden kaynaklanan sorunlara bakan bir mahkeme olarak görevini yürütmüştür. Yöneticilerin sebep oldukları haksız uygulamalar karşısında genelde fertlerin lehlerine karar vererek bu tür haksız uygulamalara engel olmaya çalışmıştır. Mezalim mahkemelerinde görülen davalar genellikle taraflardan biri idarenin tasarrufu neticesinde zarara uğramış kişi ile zarar ve ziyana sebep olan idareci arasında olmuştur. Bazı durumlarda devletin kendisi bile bu davalarda taraf olmuştur. Dava açma konusunda her hangi bir sınırlandırmada söz konusu olmamıştır. Zimmiler dahi idarecilerin haksız tasarruflarından dolayı uğramış oldukları zararlarda, mezalim mahkemelerine başvurarak dava açmışlardır. Mezalim mahkemelerinde duruşmalar aleni yani halka açık olarak yapılırdı. Duruşmalar için tahsis edilmiş özel bir salon veya özel bir yer yoktu. Ancak davaların artmasından dolayı mezalim davalarına bakılması için saraylarda "Daru'ul Adl" isminde yerler yaptırılmıştır (Atar, 1999: 174).

Abbasiler devrinde yargı organı haline gelen bu mahkeme, Türk-İslâm devletlerinde değişik isimlerle devam etmiştir. Abbasi adli teşkilât yapısını örnek alan Selçuklularda da Divan'ı-Mezâlim bulunmaktaydı (Üçok vd.,

2002: 153). Selçuklular döneminde, Devlet başkanının yönettiği ve halka açık olarak gerçekleştirilen bir tür mahkeme olan Divan-ı Mezalim, haksızlıklar divanı olarak da nitelendirilmekteydi (Ak ve Zengin, 2014: 211).

Anadolu Selçukluları'nda ve sonrasında kurulan beyliklerde de Divan-ı Mezalim kurumu yönetim geleneği içinde devam etmiştir. Mahkemelere gelen şikâyetleri çoğu zaman hükümdar bizzat dinleyerek şikâyet konusunu sonuçlandırmaya çalışmıştır. Divan görevlileri ve vakıflarla ilgili veya kadı gibi üst düzey devlet erkânının şahsiyetlerle ilgili olabildiği gibi Divan-ı Mezalim'e gelen şikâyetler, memur ve reayanın ekonomik durumuyla ilgili de olabilmekteydi. "Bu durumda çözüm mercii hükümdarın bizzat kendisi veya o sırada Divan-ı Mezalim'e gelmemişse vekili olan vezir olmuştur". Osmanlı Devleti'nde de hem Klasik (Yükselme) dönemde var olan, hem de Tanzimat'tan sonra teşkil olunan Nizamiye Mahkemelerinin meşruiyet kaynağı da yine bu mahkemeler olmuştur (Cin ve Akgündüz, 1990: 267).

Osmanlı Devletindeki Divan-ı Hümâyun'un adli fonksiyonlarını üstlenmiş olan bu kurul, Sultan'ın yanında Silahdar, Candar, Büyük Emirler, dört mezhebe ait Kadıaskerler, Kad-ül Kuzat (Kuddat)lar ve de Kahire Muhtesibi'nden oluşurdu. Ayrıca hususi Dar'ül-Adl Müftüleri de vardı (Cin ve Akgündüz, 1990: 268).

3. TÜRKİYE'DE HESAP VEREBİLİRLİK MEKANİZMASI OLARAK KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Ombudsman, kamu kurumları tarafından yürütülen faaliyetler karşısında, vatandaşların karşılaştıkları sorunları iletebildikleri ve vatandaşlardan gelen şikâyetleri inceleme ve araştırma yetkisine sahip görevli/görevliler grubudur. Ombudsmanlık kurumu, ülkelerin yönetim yapısına bağlı olarak farklı isimlerle adlandırılmaktadır. Arabulucu (mediateur), parlamento komiseri, vatandaş koruyucusu, halkın avukatı, kamu denetçisi gibi farklı isimlendirmeler yapılmaktadır (Eken, 1998: 132) İdari işlemler, idari eylemler ve idari davranışlar üzerinde denetim uygulamayan (Erhürman, 2000: 158) ombudsman, yöneten ve yönetilenler arasında bir tür arabulucu ve köprü rolü işlevini yerine getirmektedir. Kamu kurumlarına ve kamu görevlilerine karşı vatandaşlardan gelen şikâyetleri inceleyerek, kamu yönetiminin işlemeyen, aksayan ve kusurlu yönlerini ortaya çıkarmaya katkı sağlamaktadır (Eryılmaz, 2015: 388).

Ombudsman, kamu kurumlarında gerçekleştirilen eylem ve işlemlerde haksızlık varsa bunların çözümüne yönelik çaba harcamaktadır. Bu yönüyle, vatandaşların kamu yönetimine güveninin tesis edilmesi açısından kurum önem arz etmektedir. Bununla birlikte, temel hak ve özgürlükler ile demokrasinin gelişmesinde önemli bir katkı sağlamayı amaçlayan ombudsmanlık kurumu; "koruma işlevi", "araştırma, inceleme ve denetleme işlevi" ile "yönetimin gelişimine katkı sağlama işlevi" olmak üzere üç temel işlevi yerine getirmektedir (Özden, 2007: 401-402; Özden, 2005: 30-32).

Önemli işlevleri yerine getirmek amacıyla oluşturulan ombudsmanlık kurumunun dünyada tarihsel gelişimi incelendiğinde, ilk olarak 1809 Anayasası ile anayasal dayanak kazanarak İsveç'te kurulduğu dikkati çekmektedir. İsveç'ten sonra, Finlandiya, Danimarka, Norveç gibi İskandinav ülkelerine yayılmıştır. Bu bağlamda, 1919 yılında Finlandiya'da, 1952 yılında Norveç'te, 1953 yılında Danimarka'da ve 1957 yılında Batı Almanya'da ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur. Daha sonra, Fransa, İtalya gibi Avrupa ülkelerine yayılmış, ardından Anglo-Sakson Yönetim Geleneğine sahip İngiltere, Yeni Zelanda ve Kuzey İrlanda gibi ülkeler Ombudsmanlık sistemini hayata geçirmiştir (Erhürman, 1998: 90; Fendoğlu, 2010: 6).

Yukarıda da vurgulandığı üzere, 1809 yılında ilk kez İsveç'te hayata geçirilen Ombudsmanlık Kurumu'nun, Osmanlı Devletindeki "Şeyhülislamlık" kurumundan etkilenilerek oluşturulduğu hususunun altı çizilebilir. 1709 yılında, İsveç Kralı Demirbaş Şarl, Ruslara yenilerek Osmanlı Devleti'nden sığınma talep etmiş ve

yaklaşık beş yıl Osmanlı Devleti'nin himayesi altında Osmanlı topraklarında yaşamıştır. Ülkesini uzaktan yönetebilmek için, 1713 yılında bir ferman yayınlamış ve İsveç'te ombudsman bürosunu oluşturmuştur. Bu büro aracılığıyla, ülkesinde kanunlara riayet edilmesini, yöneticilerin ve devlet çalışanlarının sorumluluk ve yükümlülüklerini bilerek hareket etmelerini amaçlamıştır (Eken, 1998: 132-133; Erhürman, 1998: 90).

Osmanlı'dan etkilenilerek ilk kez İsveç'te oluşturulan ombudsmanlık kurumunun, Türkiye'de anayasal dayanak kazanması, 2010 yılında gerçekleştirilen referandumla olmuştur. 2010 yılında Anayasa'da gerçekleştirilen düzenlemeye istinaden 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur.

3.1. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Tarihsel Gelişimi

İslamiyet öncesi Türk devletlerinde, Türk-İslam devletlerinde, Selçuklular ve Osmanlılarda hesap verebilirlik mekanizmaları çalışmanın bundan önceki kısmında incelenmiştir. Ombudsmanlık Kurumu benzeri işlev gören kurumlar içinde zikredilen, Divan-ı Mezalim, Divan-ı Hümayun gibi yapılanmaların günümüz Türkiye'sinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tarihsel yönden arka planını oluşturduğu söylenilebilir.

Türkiye'de ombudsmanlıkla ilgili ilk akademik çalışmalar 1970'li yıllarda gerçekleştirilmiştir. Akademik alanda gerçekleştirilen çalışmalar ile birlikte, yasal çalışmalar da dikkati çekmektedir. 1982 Anayasası hazırlık çalışmalarında, Kamu Denetçiliği Kurulu önerilmiş fakat 1982 Anayasa'sının kabul edilen halinde Kamu Denetçiliği Kurulu'na yer verilmemiştir (Gökçe, 2012: 210-211; Gökçe, 2013).

Türkiye'de Ombudsman benzeri bir kurumun kurulması kalkınma planlarının hedefleri arasında da yer almıştır. İlk olarak 1979- 1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında kurum etkinliğini ve sağlıklı çalışmasını öngören yöntem ve koşullara kavuşturulmak amacıyla uyuşmazlıkları mahkeme önüne gelmeden çözümlenecek yetkilerle donatılacak bir Devlet Avukatlığı Kurumu oluşturulması hedeflenmiş olmasına rağmen (DPT, 1979: 484) takip eden beşinci ve altıncı beş yıllık kalkınma planlarında yer verilmemiştir (Sezen, 2001: 84).

Türkiye'de ombudsmanlık çalışmaları ile ilgili olarak, TODAİE (1991) tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Projesi dikkati çekmektedir. KAYA Projesinde “Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir” ifadelerine yer verilmiştir.

KAYA Projesi yayımlandıktan sonra yürürlüğe konan 7. Kalkınma Planı'nda bu husus şu şekilde vurgulanmıştır (DPT, 1995: 119):

“Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıktığı”, “Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması sağlanacağı ve ayrıca Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulması amacıyla bir yasa yürürlüğe konulacağı” hususu önerilmiştir.

Yedinci beş yıllık kalkınma planı esas alınarak kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kanun tasarısı 2000 yılında hazırlanmıştır. Tasarı hazırlanıp, TBMM'de tartışılmış ve Cumhurbaşkanına sunulmuştur. “Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı, Statüsü ve Çalışma Esaslarını Belirlenmesine İlişkin Kanun” başlığıyla sunulan düzenleme Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir (Abdioğlu, 2007: 82).

8. kalkınma planında ise Ombudsmanlık (kamu denetçiliği ile ilgili şu hususların altı çizilmiştir (DPT, 2000: 193):

“Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi kurulacağı, bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamına önem verilecektir”.

Devam eden çalışmalar sonucunda, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı”, 2006 yılında 5521 sayılı Kanun olarak kabul edilmişse de, Cumhurbaşkanı tarafından, bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına geri gönderilmiştir. Söz konusu Kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yeniden görüşülerek 5548 sayılı Kanun olarak aynen kabul edilmiş ve 13/10/2006 tarihli ve 26318 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır (<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2012/mayis/kdk.pdf>, 2017):

Anayasa Mahkemesi, 27/10/2006 tarihli ve E. 2006/140, K. 2006/33 (Yürürlüğü Durdurma) sayılı Kararıyla Kanunun, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasını öngören geçici 1 inci maddesinin yürürlüğünü durdurmuş ve 25/12/2008 tarihli ve E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı Kararıyla da Kanunun tümünü, Anayasanın 6 ncı, 87 nci ve 123 üncü maddelerine aykırı göreyerek iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal kararında belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 8 inci maddesiyle, Anayasanın 74 üncü maddesinde değişiklik yapılmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulacak Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması ve inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu Anayasa değişikliği, 12/9/2010 tarihinde yapılan halkoylamasında kabul edilmiş ve kesin sonuçların 23/9/2010 tarihli ve 27708 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir (<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2012/mayis/kdk.pdf>, 2017).

Nihayet, Türkiye’de ombudsmanlık kurumu, 29 Haziran 2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla resmi olarak kurulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ise 28 Mart 2013 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

3.2. Anayasal Dayanağı

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 74’üncü maddesinin 3 ve müteakip fıkralarında aşağıdaki hükümlere yer verilmiştir:

“Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.
Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.
Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.
Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

3.3. Kurumun Amacı ve Görevleri

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun (2012) 1’inci maddesiyle; “Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak” amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur.

Kurumun temel görevi ise, Kanunun 5’inci maddesinde; “idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka

ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak” şeklinde düzenlenmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6’ncı maddesinde ise hem kurumun uyması gereken iyi yönetim ilkeleri sayılmış, kurumun bu ilkelere uyması istenilmiş ve idarelerin bu ilkelere uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözeteceği belirtilmiştir. Kurumun uyması gereken iyi yönetim ilkeleri aşağıda sıralanmıştır:

“Kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunmasıdır”.

3.4. Kurumun Faaliyet Alanı ve Kapsamı

6328 sayılı kanunun 3. maddesinde, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim kapsamına giren kurum/kuruluşlar belirtilmiştir:

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri,

6328 sayılı kanunun 5. maddesinin ikinci fıkrasında Kamu Denetçiliği Kurumunun kapsamının anlaşılmasını sağlayan ve görev alanında bulunmayan işlemlere değinilmektedir. Buna göre görev alanı dışındaki işlemler şu şekilde sayılmaktadır:

- a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,
- b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
- ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri,

Kurumun görev alanını tam olarak tespit edebilmek için Kanunun 5’inci maddesi ile Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4’üncü maddesini birlikte değerlendirmekte fayda vardır. Yönetmeliğin ilgili maddesinde hangi idarelerin eylem ve işlemlerinin şikâyet kapsamına gireceği belirtilmiştir:

- a) Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının,
- b) Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacı karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetler" Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanına gireceği belirlenmiştir.

Kanun ile Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ve resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri Kurumun görev alanı kapsamı dışında tutulmuş ve Yönetmelikle ile de kapsama dahil kurumlar tek tek sayılmıştır.

3.5. Kurumun Örgütsel Yapısı ve İşleyişi/Başvuru Süreci

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu, örgütsel yapısı 6328 sayılı Kanunun 4. maddesinde aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun "Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten" oluşur. Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar. Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınacak Hazine yardımı ve diğer gelirler, kurumun gelirleri olarak sayılmıştır. Kurum bütçesinden bu Kanun kapsamındaki görevlerin gerçekleştirilmesine ilişkin gider harcamaları gerçekleştirilmektedir (6328, md.29)

Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvuru gerçekleştirebilmektedir. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur. Türkçe dilekçe ile veya yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla ücretsiz başvurabilirler. Ayrıca illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurular gerçekleştirilebilmektedir (6328, md.17).

Yapılan başvuruların, muhakkak belli bir konuyu içermesi, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olmaması, başvuruda kişi veya tüzel kişiye ait kimlik numarası veya pasaport numarası, adres, imza gibi bilgilerin içermesi, daha önceden yapılan bir başvuru için sebepleri, konusu ve tarafları aynı olmaması ve sonuçlandırılmaması gerekmektedir. Aksi takdirde incelenmez (6328, md.17).

Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini de durdurur. Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir. Kuruma başvuru süresi, kişi ya da tüzel kişinin idareye başvurusu üzerine idarenin cevabının kişi ya da tüzel kişiye tebliği tarihinden ya da idare başvuruya almış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay olarak belirlenmiştir (6328, md.17).

Yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler hariç, Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Kanunda söz konusu devlet sırrı ve ticari sır niteliğindeki belgeler için verilmeyebilir denilmekte bir sonraki fıkrada ise ilgili belgeleri Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir hükmü yer almaktadır. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir ve tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir (6328, md.18-19).

6328 sayılı Kanunun 20'nci maddesine göre, Kamu Denetçiliği Kurumu, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır ve inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Ayrıca başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

Kurumun vereceği kararlarla ilgili hususlara, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 31 ve müteakip maddelerinde yer verilmiştir. Kurum, şikâyet

başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar olmak üzere üç tür kararlardan birini verir (Yönetmelik Md. 31).

Kuruma her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona sunacağı hususu 6328 sayılı kanunun 20. maddesinde düzenlenmiştir:

- (1) Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür.
- (2) Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.
- (3) Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

3.6. Kamu Denetçilerinin Seçim, Görevden Alınma, Tarafsızlık ve Bağımsızlığı

6328 sayılı Kanunun 11 ve 14'üncü maddelerine göre; Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca, denetçiler ise Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonca dört yıllığına seçilir, seçilen Başdenetçi ve denetçiler bir dönem daha seçilebilir (Md. 11 ve 14).Başdenetçi ve denetçilerin görevden alınmasıyla ilgili Kanunun 15'inci maddesinde sadece iki durum belirlenmiştir. Buna göre;

- (1) Başdenetçinin veya denetçilerin Kanunun 10 uncu maddesinde sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir.
- (2) Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun; denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.

Kamu Başdenetçisi ve denetçiler görevlerini yerine getirirken, tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır ve bağımsızdırlar; hiçbir makam, organ, merci veya kişi kendilerine emir ve talimat veremezler (6328 md.12). Başdenetçi, denetçiler ve kurum personelinin tarafsız ve bağımsızlığını sağlamaya yönelik bazı kısıtlamalar kanunda vurgulanmıştır (6328, md.30):

- (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.
- (2) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.
- (3) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklere üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

Bu kısıtlamalarla, kurum personeli ve denetim elemanlarının çıkar çatışması ile karşı karşıya kalmalarını engelleyerek, etik dışı davranışların önüne geçilmesinin hedeflendiği söylenilebilir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

İslamiyet öncesi dönem Türk devlet geleneğinde, toy, şölen, kurultay gibi oluşumların yöneten-yönetilen ilişkilerinin gerçekleştirildiği hesap verebilirlik mekanizmaları olarak işlev gördüğü söylenilebilir. Bu uygulamalar, yönetilen-yöneten ilişkilerinde önemli bir işlev görmüş olsa da İslâm öncesi Türk Devletleri'nde şikâyet hakkı kurumsallaşmamıştır. İslâm Devlet geleneği/yönetim anlayışı ile birlikte kurumsallaşmaya başlayan şikâyetle bulunma hakkı Türk-İslâm Devletleri'nin birçoğunda da yer almıştır.

Türk-İslam devlet geleneğinde ve özellikle Selçuklularda Divan-ı Adl/Divan-ı Mezalim, yönetim/yöneticilerden kaynaklı olarak zulüm gördüğünü düşünen halkın şikâyet mercii" olarak işlev yürütmüştür. Abbasilerden sonra gelen bütün Türk-İslâm devletlerinin yönetimlerinde var olan, "Daru'l-Adl ya da Divan-ı Mezâlîm" adı verilen yerlerde, halkın devlet görevlilerinden veya diğer insanlardan kaynaklanmış olan şikâyetlerini, hükümdarların herhangi bir aracı olmaksızın dinledikleri ve hüküm verdikleri kurumlar olmuştur.

Osmanlı Devleti'nde ise bu görev "Divan-ı Hümayun" vasıtasıyla yürütülmüştür. Divan-ı Hümayun, halkın şikâyetlerini iletebilecekleri ve dile getirebilecekleri bir mahkemenin işlevlerini yerine getirmiştir. Divan-ı Hümayun, hangi din ve millete mensup olursa olsun, kadın erkek herkese açık olmuştur. Ülkenin herhangi bir yerinde haksızlığa uğrayan, zulüm gören veya mahalli kadılarca haklarında yanlış hüküm verilmiş olanlar, ehl-i şer ve/veya ehl-i örf'ten kaynaklanan sorunlardan dolayı şikâyeti olanlar, vakıf mensuplarının haksız muamelelerine uğrayanlar için Divan-ı Hümayun bir başvuru yeri olarak görülmüştür. Divan-ı Hümayun toplantılarında dinlenen şikâyetler; bazı kamu hizmetlerinin işleyişine dair şikâyetler, yani memurların otoritelerini kötüye kullanmaları ve kamu hizmetinin yerine getirilmesi sırasında reaya aleyhinde meydana gelen zararlar, divan kâtiplerinin, muhtesiplerin vazifelerinin ve amme vakıflarının kontrolü ve bunlarla ilgili bozukluklar, şahıslar arasındaki adî davalar, kadılar aleyhindeki şikâyetler veya kadı hükümlerinin yerine getirilmemesi hakkında yapılmıştır. Bu tür şikâyetler yine bir kere daha kadıya havale edilip ve onun soruşturmalarından sonra son hüküm verilmiştir.

Divan-ı Hümayun'un yanında, "şikâyet hakkı ve adâletnâme ilânı" gibi mekanizmalar da, padişah da dâhil bütün devlet görevlilerinin ve yöneticilerin sınırsız gibi görünen yetkilerini sınırlandırmış ve yönetenlerin denetlenip hesap vermesini sağlamıştır. Hükümdarlar, halktan gelen şikâyet dilekçeleri ile bir taraftan yöneticilerini denetlerken, diğer taraftan halka daha iyi hizmet verilmesi için yöneticilerin uymak zorunda oldukları kuralları, şikâyet dilekçelerine konu olan sorunların çözümlenmesi için çeşitli dönemlerde adâletnameler ilân etmişlerdi. Adâletnâmeler, yolsuzlukların veya suiistimallerin yaygın bir hâl alması durumunda ilan edilebileceği gibi, padişahın kapısına veya doğrudan doğruya şahsına, aynı nitelikte birçok tek ya da toplu olarak şikâyetler yapılmasından dolayı da ilân edilmiştir. Daha açık bir ifadeyle, "adaletnameler", yönetimin kötü uygulamalarından vatandaşları koruyabilmek adına yayınlanmıştır. Osmanlı devletinde tüm bu uygulamalar ile yöneten-yönetilen ilişkileri düzenlenirken, bu mekanizmaların yönetimin hesap verebilirliğini sağlama yolunda önemli bir işlev gördüğü söylenilebilir.

Cumhuriyet sonrası dönemde ise, "dilekçe hakkı" vatandaşların şikâyetlerini iletebilecekleri aynı zamanda da Türk-İslam Devlet geleneğinde var olan bir mekanizmanın devamı olarak işlev görmüştür. Kamu yönetimi literatüründe son yıllarda çok fazla tartışılmaya başlanan hesap verebilirlik, yönetişim, yönetime katılma gibi kavramların hayata geçirilebilmesi adına, Türkiye'de 2000 sonrası dönemde önemli düzenlemeler ortaya konulmuştur.

Vatandaşların yönetime ilişkin şikâyet, talep, görüş ve önerilerini kolayca iletebilmelerine yönelik iyi işleyen, hızlı ve etkin bir sistemin kurulması, bu şikâyet, talep, görüş ve önerilerin derhal işleme alınıp

değerlendirilmesi, sonuçlandırılması ve ilgisine süratle cevap verilmesi amacıyla özellikle 2003 sonrası dönemde, Bilgi Edinme Hakkı, BİMER, CİMER, Kamu Denetçiliği Kurumu gibi mekanizmalar hayata geçirilmiştir. Yasal ve kurumsal düzenlemeler ile oluşturulan bu oluşumlar, kamu hizmetinden yararlanan vatandaşların, kamu kurum/kuruluşları ve kamu görevlileri ile ilgili şikâyet ve taleplerini ilettikleri hesap verebilirlik mekanizmaları olarak faaliyetlerini yürütmektedirler.

Kamu Denetçiliği Kurumu, kuruluş kanununda belirtildiği üzere, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerini de kapsayan "idarenin işleyişi" ile ilgili konularda gerçek ya da tüzel kişilerden gelen şikâyetleri hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden adalet anlayışı içinde incelemektedir. Şikâyet üzerine ilgili kurum/kuruluşta inceleme başlatarak, araştırma yürütmekte ve önerilerde bulunma işlevini yerine getirmektedir. Kurumun işleyişine ilişkin yönetmelikte vurgulandığı üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu, yetkinin kötüye kullanılmasının önlenmesi, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi ilke/değerlerinin hayata geçirilebilmesi adına kurulduğu 2012 yılından bu yana faaliyetlerini yürütmektedir.

Sonuç olarak, 2010 yılında Anayasal dayanak kazandırılarak, 2012 yılında 6328 sayılı kanunla yürürlüğe giren "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun" oluşturulması, -batı ülkelerinden reform/politika transferi olarak değerlendirilse de- Türk yönetim geleneğinde geçmiş uygulamalar dikkate alındığında tarihten tecrübe aktarımı/ders alımı olarak okunması mümkündür.

KAYNAKÇA

- “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı ve Genel Gerekeçe”,<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2012/mayis/kdk.pdf> , Erişim Tarihi: 03.04.2017.
- ABACI, N. (2001), **Bursa Şehri’nde Osmanlı Hukuku’nun Uygulanması (17.Yüzyıl)**, T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- ABDİOĞLU, H. (2007), "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Y:6 S:11, ss.79-102.
- AKYÜZ, V. (1995) , **İslâm Hukukunda Yüksek Yargı ve Denetim- Divanı-ı Mezalim**, Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- ARSAL, S.M. (1947), **Türk Tarihi ve Hukuk**, İstanbul Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- ATAR, F. (1999) , **İslâm Adliye Teşkilatı**, Diyanet İşleri Başkanlığı Yayınları, 4.Baskı, Ankara.
- CİN, H. ve Akgündüz A.(1990), **Türk İslâm Hukuk Tarihi**, Timaş Yayınları, 1.Cilt, İstanbul.
- ÇANDARLIOĞLU, G.(1992), “Uygurlarda İnsani Değerler ve Hukuk”, **Türklerde İnsani Değerler ve İnsan Hakları**, 1.Kitap, Türk Kültürüne Hizmet Vakfı, İstanbul, ss. 117-130.
- DPT (1979), "Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1979-1983)", Ankara, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>, Erişim Tarihi: 03.04.2017.
- DPT (1995), "7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)", Ankara, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>, Erişim Tarihi: 03.04.2017.
- DPT (2000), "Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)" Ankara, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>, Erişim Tarihi: 03.04.2017.
- DURHAN, İ. (1999), “Osmanlı Hukukunun Yapısı Üzerine Bir Etüd”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: III, Sayı:1, Erzincan, ss. 215-232.
- DURSUN, D. (1992), **Osmanlı Devletinde Siyaset ve Din**, İşaret Yayınları, İstanbul.
- EKEN, M. (1998). "Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü", Dursun D. ve Al H. (Ed.), **Türkiye’de Yönetim Geleneği, (Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları)**, İlke Yayıncılık, İstanbul, ss.131-139.
- EKİM, G., (2012)"Coro Bozo ve Anadoludaki “Sohbet” Toplantılarında Görülebilen Benzerlikler", **Akademik Bakış Dergisi**, S:30, ss.1-16.
- EL-KETTÂNI, M. A. (1991) ,**et-Terâtibu'l İdariye- Hazreti Peygamber'in Yönetiminde Sosyal Hayat ve Kurumlar**, Cilt:2, Çev: Ahmet Özel, İz Yayıncılık, İstanbul.
- ERHÜRMAN, T. (1998), “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, 31/3 Eylül, ss.87-102.
- ERHÜRMAN, T. (2000). "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 49, Sayı: 1-4, ss.155-180.

ERYILMAZ, B.(1993), "Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **Amme İdaresi Dergisi**, C:26, S:4, ss.81-106.

ERYILMAZ, B. (2015), **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara.

FENDOĞLU, H. T. (2010). **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Stratejik Düşünce Enstitüsü-SDE Analiz, http://www.hasantahsinfendoglu.com/dokumanlar/insan_haklari/KAMU_DENETCILIGI_OMBDUSMANLI_K_.pdf, (Erişim Tarihi:15.07.2017).

GÖKÇE, A. F. (2012), "Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi", **Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C:17, S:2, ss.203-227.

GÖKÇE, A. F. (2013), "Kamu Denetçiliği Sistemi Kapsamında Mahalli İdarelerde Ombudsman Denetimi", **KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı**, Hatay.

HALAÇOĞLU, Y. (1995),**XIV-XVII Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı**, Türk Tarih Kurumu, Basımevi, Ankara.

IMBER, C. (2006), **Osmanlı İmparatorluğu 1300-1650**, Çev: Şiar Yalçın, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

İNALCIK, H. (2000), "Türk Tarihinde Türe ve Yasa Geleneği", **Doğu-Batı Dergisi**, Yıl:4, Sayı: 13, Ankara, ss. 157-175.

İPŞİRLİ, M. (1991), "Arzuhal" mad.,**İslâm Ansiklopedisi**, Türkiye Diyanet Vakfı Yayını, Cilt:3, İstanbul, ss. 447-448.

KAFESOĞLU, İ. (2011),**Türk Milli Kültürü**, Ötüken Yayınevi, İstanbul.

KARAHANOGULLARI, O. (2005),**Türkiye’de İdari Yargı Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara.

KARATEPE, Ş. (2004) , **Osmanlı Siyasi Kurumları**, İz Yayıncılık, İstanbul.

KAŞIKÇI, O. (1998), "Adalet, Hukuk ve Yargı", **Yeni Türkiye Dergisi Cumhuriyet Özel Sayısı V.**, Sayı: 23-24, ss. 3868-3878.

ORTAYLI, İ. (2007), **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Cedit Neşriyat, Ankara.

ÖZDEN, K. (2005), **Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, Tasam Yayınları, İstanbul.

ÖZDEN, K. (2007), "Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye’de Ombudsman Denetimi", Editörler: Eryılmaz, Bilal, Musa Eken ve M. L. Şen, **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayınları, Ankara.

SEZEN, S. (2001), "Ombudsman: Türkiye için Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", **Amme İdaresi Dergisi**, C:34, S:4, ss.71-96.

ŞAHİN, K. (2005), "Eski Türklerde Merkezi İdare", **Türk İdare Dergisi**, C:448, ss.149-164.

TAŞAĞIL, A. (1992), "Göktürklerde İnsani Değerler ve İnsan Hakları", **Türklerde İnsani Değerler ve İnsan Hakları**,1.Kitap, Türk Kültürüne Hizmet Vakfı, İstanbul, ss. 93-116.

Türk Yönetim Geleneğinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları: Divan-ı Mezalim ve Kamu Denetçiliği Kurumu
– M. Fatih Bilal ALODALI/Sefa USTA

TODAİE (1991), "Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor", **Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238**, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf, Erişim Tarihi: 03.04.2017.

UZUNÇARŞILI, İ. H. (1970), **Osmanlı Devleti Teşkilatına Medhal**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2.Baskı, Ankara.

ÜÇÖK, C., Mumcu A.ve Bozkurt G.(2002), **Türk Hukuk Tarihi**, Savaş Yayınevi, 10.Baskı, Ankara.