

Akademik Ombudsman

ÖZEL SAYI
OMBUDSMAN ACADEMIC

ÖZEL SAYI 1 / SPECIAL ISSUE 1, KAMU HİZMETLERİNDE İYİ YÖNETİM İLKELERİ, ARALIK /DECEMBER 2018

İDAREYLE SORUNLARINIZI
DOSTANE
ÇÖZÜYORUZ

T.C. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
Adres: Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon: (312) 465 22 00 | Faks: (312) 465 22 65
E-Posta: iletisim@ombudsman.gov.tr

[f](#) [t](#) [i](#) /TRombudsman
www.ombudsman.gov.tr



Ombudsman
Akademik

KAMU HİZMETLERİNDE İYİ YÖNETİM İLKELERİ
ÖZEL SAYI 1 / SPECIAL ISSUE 1 ARALIK /DECEMBER 2018

ÖZEL
SAYI
1



T.C. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Akademik Ombudsman

ÖZEL SAYI
OMBUDSMAN ACADEMIC



KAMU HİZMETLERİNDE
İYİ YÖNETİM İLKELERİ

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC ÖZEL SAYI

OMBUDSMAN AKADEMİK • ÖZEL SAYI 1 / SPECIAL ISSUE 1, KAMU HİZMETLERİNDE İYİ YÖNETİM İLKELERİ, ARALIK / DECEMBER 2018

KAMU HİZMETLERİNDE İYİ YÖNETİM İLKELERİ ÖZEL SAYI 1



KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİSİ

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

ÖZEL SAYI 1 / SPECIAL ISSUE 1, KAMU HİZMETLERİNDE İYİ YÖNETİM İLKELERİ, ARALIK /DECEMBER 2018

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİSİ

Kamu Denetçiliği Kurumu Adına İmtiyaz Sahibi

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Dr. Ümit ŞAHİN

Editör Kurulu

İbrahim KILINÇ
Mehmet SARI
Dr. Ümit ŞAHİN
Dr. Oğuzhan ERDOĞAN

ISSN

2148-256X

Baskı Adedi

2.000

Yayın Türü

Yerel süreli yayın
Ombudsman Akademik Dergisi
altı (6) ayda bir yayımlanır.

Yönetim ve İletişim

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Cad. No: 4

Çankaya/ANKARA

e-posta: dergi@ombudsman.gov.tr

Tel: 0312 465 22 00 Faks: 0312 465 22 65

Yapım

PIRİREİS
KÜLTÜR AJANSI

Uluslararası Piri Reis Kültür Ajansı
Tasarım ve Uygulama Bekir Kenan COŞGUN
Kazım Özalp Mah. Rabat Sok. No:27/2
GOP/ANKARA Tel: 0 312 446 21 56

Baskı

Aydoğdu Ofset Matbaacılık
İvedik Organize Sanayi-Ağaç İşleri Sanayi
Sitesi 21. Cad. 1366 Sk. No: 20
Yenimahalle/ANKARA Tel: 0312 395 81 44

Ombudsman Akademik Dergisinde yayımlanan yazılardaki görüşler yazarına aittir.

© Her hakkı saklıdır. Dergide yer alan yazı, makale, illüstrasyonların elektronik ortamlar da dahil olmak üzere çoğaltılma hakları sadece Kamu Denetçiliği Kurumu'na aittir. Yazıların tamamının veya bir bölümünün çoğaltılması yasaktır.

Yazılar ancak kaynak gösterilerek alıntılanabilir.



Ombudsman Akademik Hakemli Dergisi, TÜBİTAK ULAKBİM Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı'nda, ASOS İndeks ve SOBIAD İndeks'te taranmaktadır.

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC ÖZEL SAYI

ÖZEL SAYI 1 / SPECIAL ISSUE 1, KAMU HİZMETLERİNDE İYİ YÖNETİM İLKELERİ, ARALIK /DECEMBER 2018

DANIŞMA KURULU

| | |
|---------------------------------|--|
| Prof. Dr. Ahmet GÖKCEN | Marmara Üniversitesi/Hukuk Fakültesi |
| Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU | İstanbul Medeniyet Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi |
| Prof. Dr. Aydın GÜLAN | İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi |
| Prof. Dr. Birol AKGÜN | Maarif Vakfı Başkanı |
| Prof. Dr. Burhanettin DURAN | Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı |
| Prof. Dr. Cemal FEDAYİ | Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi |
| Prof. Dr. Cemil KAYA | İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi |
| Prof. Dr. Ekrem YILDIZ | Kırıkkale Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi |
| Prof. Dr. Ender Ethem ATAY | Gazi Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi |
| Prof. Dr. Gülnur AYBET | Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/Yıldız Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi |
| Prof. Dr. Haluk ALKAN | İstanbul Üniversitesi/İktisat Fakültesi |
| Prof. Dr. Hamza ATEŞ | İstanbul Medeniyet Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi |
| Prof. Dr. Hasan Nuri YAŞAR | Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/YÖK Üyesi |
| Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU | Hacettepe Üniversitesi/Hukuk Fakültesi Dekanı |
| Prof. Dr. Hasan TUNÇ | Hasan Kalyoncu Üniversitesi/Hukuk Fakültesi |
| Prof. Dr. Hatice Beril DEDEOĞLU | Galatasaray Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi |
| Prof. Dr. Hüseyin HATEMİ | İstanbul Ticaret Üniversitesi/Hukuk Fakültesi |
| Prof. Dr. Kaşif Nevzat TARHAN | Üsküdar Üniversitesi Rektörü |
| Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL | Yıldırım Beyazıt Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi Dekan V. |
| Prof. Dr. Metin GÜNDAY | Atılım Üniversitesi/Hukuk Fakültesi |
| Prof. Dr. Nihat BULUT | İstanbul Şehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı |
| Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL | Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi |
| Prof. Dr. Recep BOZLAĞAN | Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi |
| Prof. Dr. Şafak Ertan ÇOMAKLI | Anadolu Üniversitesi Rektörü |
| Prof. Dr. Ulvi SARAN | Bürokrat |
| Prof. Dr. Yavuz ATAR | Cumhurbaşkanı Başdanışmanı |
| Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL | Yıldırım Beyazıt Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi |

| | |
|--------------------------------|--|
| Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ | Anayasa Mahkemesi Üyesi |
| Prof. Dr. Zakir AVŞAR | Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi |
| Doç. Dr. Cenker GÖKER | Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi |
| Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA | Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi |
| Doç. Dr. Ergin ERGÜL | Anayasa Mahkemesi Raportörü |
| Doç. Dr. Esra ÇUHADAR | Bilkent Üniversitesi/ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi |
| Doç. Dr. Oktay KOÇ | Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi |



BU SAYININ HAKEMLERİ

| | |
|-----------------------------|---|
| Prof. Dr. Abdullah ÇELİK | Harran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi |
| Prof. Dr. Ahmet Hamdi TOPAL | İstanbul Medipol Üniversitesi, Hukuk Fakültesi |
| Prof. Dr. Erdal GÜMÜŞ | Eskişehir Osman Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü |
| Prof. Dr. İbrahim Ethem TAŞ | Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fak. Kamu Yönetimi Bölümü |
| Prof. Dr. Mete YILDIZ | Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi |
| Prof. Dr. Nihat BULUT | İstanbul Şehir Üniversitesi, Hukuk Fakültesi |
| Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL | Kocaeli Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü |
| Prof. Dr. Salih Zeki GENÇ | Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi-Eğitim fakültesi |
| Prof. Dr. Serhat BAŞTAN | Manisa Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü |
| Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK | İnönü Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi |
| Doç. Dr. Alper ÖZMEN | Eskişehir Osman Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi |
| Doç. Dr. Ayhan ULUDAĞ | Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi Sağlık Yönetimi Bölümü |
| Doç. Dr. Burak HERGÜNER | Avrasya Üniversitesi, İİBF Siyaset Bil. ve Kamu Yön. Bölümü |
| Doç. Dr. Feyzullah ÜNAL | Dumlupınar Üniversitesi İktisadi, ve İdari Bil. Fak. Kamu Yönetimi |
| Doç. Dr. Harun KIRILMAZ | Sakarya Üniversitesi, İşletme Fakültesi Sağlık Yönetimi Bölümü |
| Doç. Dr. Oktay KOÇ | Kocaeli Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü |
| Doç. Dr. Sabrina KAYIKÇI | Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü |
| Doç. Dr. Sefa USTA | Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi |

- Dr. Öğr. Üyesi Abdullah KIRAY Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Çiğdem AKMAN Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
- Dr. Öğr. Üyesi Emrah FİRİDİN Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi
- Dr. Öğr. Üyesi Firdevs KOÇ Fırat Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
- Dr. Öğr. Üyesi Halim Emre ZEREN Adnan Menderes Üniversitesi, Söke İşletme Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü
- Dr. Öğr. Üyesi Hülya DERYA Kilis 7 Aralık Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Mustafa Sami MENCET Akdeniz Üniversitesi İletişim Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Onur KULAÇ Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
- Dr. Öğr. Üyesi Sezai ÖZTOP Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

ÖNSÖZ

İslâm düşünce tarihinin özgün şahsiyetlerinden ve aynı zamanda da döneminin önemli bürokratlarından olan İbnu'l-Mukaffa iyi yönetim ilkelerinin evrensel manada uygulanabileceği rehber niteliğinde şu üç öğüdü sıralamıştır. “Yöneticilikte ihtiyacın üç nitelik üzerine kurulu olsun. Rabbinin rızası, hukukun rızası ve yönettiklerinin rızası. Bu üç niteliği vazgeçemeyeceğin bir konumda tut.” diyerek tüm insanlığa iyi yönetim anlayışının sınırlarını kalın çizgiler ile göstermektedir.

Doğaldır ki, İbnu'l-Mukaffa'nın burada temel aldığı husus İslam dininin kutsal kitabı Kur-an'ı Kerim'dir. Âl-i İmrân Sûresi'nde Yüce Allah “**İyiliği emreder, kötülükten men eder**”(Âl-i İmrân Sûresi 3-110). Bu hüküm bir insanın tüm yaşamı boyunca uygulaması gereken mutlak bir vazife olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla, dosdoğru olmak, iyilik yapmak, kötülükten sakınmak, niyeti ve ameli iyi üzerine kurgulamak bireyin erdemlerini inşa ederken kılavuzluk edecek ilkelerin başında gelmektedir.

Bu sebeple hayata karşı bakış açımız “iyi” kavramı üzerine inşa edilmelidir. Hem bireysel hak ve özgürlüklerin bekçisi olacağız hem de toplumun huzur ve refahına halel getirmeyeceğiz. Diğer bir ifadeyle, kişinin eylemleri bina edilecek “toplumsal iyi”nin tuğlaları olacaktır.

Birey üzerine düşen bu görevleri ahlaki normlar çerçevesinde yerine getirdiğinde yalnızca kendisine değil tüm topluma da önemli bir katma değer katacaktır. Bu ödev anlayışı karşısında yönetim mekanizmaları da gereken hassasiyeti gösterecek ve bireyin bu çok boyutlu bütüncül edimlerine karşı gereken özveriye sağlayacaktır.

Doğaldır ki, başkalarının hakkı ve toplumun dinamikleri ihlal edilmediği müddetçe her türden davranış evrensel değerlerin öngördüğü çerçevede özgürlük alanı dâhilindedir. Tüm bunlar birey-toplum ilişkisinde yer alan denge unsurlarıdır. Ancak bu dengeyi kontrol edecek bir de mekanizma lazımdır, işte burada yönetim anlayışı devreye girmektedir.

Toplumun bir arada huzur ve refahını sağlayacak olguların geliştirilmesi yönetimin başlıca vazifeleri arasındadır. Adil, tarafsız, ölçülü, şeffaf, hesap

verebilir, nazik bir yönetim anlayışı idarenin hem kendi değerleri hem de toplum vicdanına karşı önemli bir yer tutmaktadır.

Tüm bu değerlere kılavuzluk edecek olan iyi yönetim ilkeleri, tarih boyunca İslam Medeniyetinin aydınlanmasında önemli bir yer tutmuştur. Şeyh Edebali, Nizamülmülk, Sadi Şirazi, İbn-i Haldun, Mevlana ve Koçi Bey gibi alim, düşünür ve ilim adamlarıyla bu ilkeleri dile getirmişlerdir. Batı toplumlarında da benzer ilkeler konuşulmuş tartışılmıştır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı ve Avrupa Birliği Ombudsmanlığı da bu ilkeleri benimsemiştir.

Türkiye Ombudsmanlığı olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nda, Anayasamızın 74'üncü maddesinde yer alan, *“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceleyecek”* hükmüne istinaden, 6328 sayılı Kanun ile kurulmuş, Anayasal bir Kurumdur. Kurumumuz, 6328 sayılı Kanununun 5. Maddesi gereğince *“Kurum, 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 bulunmakla...”* görevlendirilmiştir.

Kurumumuz ilgili mevzuata göre vatandaşların idare ile ilgili şikâyetlerini alır, dostane çözüm yollarını araştırır, gerekli inceleme ve araştırmaları yaptıktan sonra şikâyetin giderilmesi için tavsiye kararı verir. Diğer yandan şikâyetleri asgari düzeye düşürmek için kamu yönetiminde **iyi yönetim ilkelerini** yerleştirmeyi hedeflemektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in İyi yönetim ilkeleri başlıklı 6 ncı maddesi ile Kurum, kararlarında idarenin yaptığı işlemin iyi yönetim ilkelerine uygun olup olmadığını denetlemektedir. Yönetmelik maddesi gereğince 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 korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığı hususları iyi yönetim açısından değerlendirmeye alınmaktadır.

Kuruma yapılan başvuruları idarelerle görüşüp iyi yönetim ilkelerini onlara hatırlatıp dostane şekilde çözüyoruz. Bu doğrultuda KDK'ya 2018 yılında yapılan kabul edilebilir başvuruların %60'ı dostane çözüm yoluyla karara bağlanmıştır.

Kurum olarak iyi yönetim ilkelerinin vatandaşlarımız tarafından bilinmesi ve benimsenmesi için illerde halkla buluşma toplantıları, üniversitelerde konferanslar ve çeşitli mağdur kesimlerin dertlerini ele alan çalıştaylar gerçekleştirmekteyiz. Bu faaliyetler ile idarecilere, muhtarlara, sivil toplum kuruluşu yöneticilerine ve gençlere ulaşmaya çalışmaktayız. 2018 yılında geleceğimizin teminatı gençlerimize dönük tanıtım ve bilinçlendirme faaliyetlerine ağırlık vererek gençlerin daha iyi bir kamu yönetimi anlayışına sahip olması ve hak arama kültürü kazanması için gayret gösteriyoruz.

Bu çerçevede, 2017-2018 eğitim öğretim sezonunun ikinci yarısında, Ankara İl Milli Eğitim Müdürlüğüne bağlı lise ve dengi okullarda öğrenim gören öğrencilerimiz arasında, "Hak Arama Kültürü ve Ombudsmanlık" konulu bir yarışma gerçekleştirdik. İlk, orta ve lise ile lisans düzeyindeki gençlerimizin vatandaşlık bilinçlerinin gelişmesini, hak arama kültürlerinin, hakkaniyet anlayışlarının yerleşmesini ve bu konuda görev yapan Kurumumuzu daha iyi tanımalarını amaçladığımız proje başarı ile gerçekleştirildi ve çok olumlu dönüşler aldık.

Yine üniversite çağındaki gençlerimizin hak arama yollarını öğrenmeleri, sorun çözme kabiliyetlerini geliştirebilmeleri ve hayata atıldıklarında bu becerilerini uygulayabilmeleri için üniversiteler bünyesinde "Ombudsmanlık Öğrenci Toplulukları" oluşturulması çalışmaları başlattık. 2018 yılı sonu itibariyle yaklaşık yaklaşık 70 üniversite çağrımıza olumlu cevap verdi. "Ombudsmanlık Öğrenci Topluluğunu" kurmak suretiyle bilinçlendirmeye dönük somut projeler hayata geçirdiler. Bu projelerin gerçekleştirilmesinde hassasiyet gösteren rektörlerimize, idarecilerimize, öğrencilerimize ve hocalarımıza çok teşekkür ederiz.

Son olarak 2018-2019 eğitim öğretim döneminde; İstanbul İl Milli Eğitim Müdürlüğü bünyesindeki lise ve dengi okullar arasında "Kamu Hizmetlerinde Şeffaflık ve Ombudsmanlığın Rolü", "Kamu Hizmetlerinde Nezaket ve Ombudsmanlığın Rolü", "Kamu Hizmetlerinde Ayrımcılık Yapılmaması ve Ombudsmanlığın Rolü" konularında **İstanbul Liselerarası "İyi Yönetim**

İlkeleri Yarışması” sürecini başlattık. Tanıtım toplantısı 26 Aralık 2018 Salı günü İstanbul-Kartal İmam Hatip Lisesi’nde yapıldı.

Kurumumuz tarafından yılda iki defa yayımlanan, TR DİZİN, SOBİAD ve ASOS İndekslerinde taranan “Ombudsman Akademik” hakemli dergimizde **“Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri Özel Sayısı”** çıkarmak suretiyle konunun akademik camiada tartışılmasını amaçladık.

Özel sayıda, İngilizce’de “Good Governance” olarak ifade edilen ve Türkçe’ye iyi yönetişim veya iyi yönetim ilkeleri olarak çevrilen kavramın, tarihi, teorik arka planı, dünya uygulamaları, bu kavramı oluşturan ilkelerin izahatı, Türk kamu yönetiminde nasıl uygulandığı ve daha iyi hale getirilmesine yönelik önerileri içeren makaleler yer almaktadır.

Türk kamu yönetiminde iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesini ve bu konuda farkındalık oluşturmayı çok önemsiyoruz. İyi yönetim ilkelerini hem Kurumsal olarak uygulamak hem de idarenin uygulamalarını denetlemek hususunda çok hassas davranıyoruz. “Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri Özel Sayısı”nın bu tür çalışmalara ciddi katkı sağlayacağını inanıyoruz.

Bu özel sayının oluşmasına ciddi zaman ve emek harçayarak katkı veren hocalarımıza ve idarecilerimize teşekkür eder, bütün okuyucularımıza faydalı olmasını temenni ederim.

Saygılarımla. 31.12.2018

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

İÇİNDEKİLER

DERLEME

- Kutadgu Bilig’de İyi Yönetimin Esasları
Principles of Good Governance in Kutadgu Bilig 15
Prof. Dr. Yakup BULUT - Muhammed Miraç ASLAN
- İyi Yönetim ve İnsan Hakları İlişkisi Üzerine Değerlendirmeler
Analysis on the Relationship Between Good Administration and Human Rights 27
Doç. Dr. Selman KARAKUL
- Kötü İdareden İdari Kötülüğe: İdarede Kötülüğe Mani Olmanın İmkânı Üzerine
From Maladministration to Administrative Evil: on the Possibility of Avoiding Evil in
Administration 57
Doç. Dr. Oktay KOÇ
- Bir İyi Yönetişim İlkesi Olarak Katılımcılık ve Türk Kamu Yönetiminde Katılımcılığın Konumu
Participation as a Principle of Good Governance and Location of Participation in Turkish
Public Administration 81
Prof. Dr. Hamza ATEŞ - Gökçe Ceren BUYRUK
- İyi Yönetişimin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması ve Kamu Denetçiliği Kurumu
Implementation of Good Governance in Turkish Public Administration and Turkish
Ombudsman Institution..... 99
Dr. Ümit ŞAHİN
- Kamu Yönetimi Açısından Dijital Zekânın İyi Yönetime Etkisi
The Effect of Digital Intelligence on Good Administration from the View of Public
Administration141
Prof. Dr. Bayram COŞKUN - Arş. Gör. Çiğdem PANK YILDIRIM
- Yönetişimin Kamu Kurumlarında Uygulanabilirliği: Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Örneği
Applicability of Governance in Public Institutions: Sample of Head of Higher Education
Committee163
Doç. Dr. Sabrina KAYIKÇI
- İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsmanlık Kurumu:
Rusya Federasyonu Örneği
The Ombudsman Institution as a Mechanism to Protect Human Rights: Russian Federation
Example183
Dr. Öğr. Üyesi Elvettin AKMAN - Aizat CHIFTCHI

Yerel Yönetimlerde Denetim ve İyi Yönetişim İlişkisi: Muğla Büyükşehir Belediyesi Örneği
Auditing and Good Governance Relationship in Local Governments: The Case of Muğla
Metropolitan Municipality213
Dr. Öğr. Üyesi Ceray ALDEMİR - Eyüp ŞEN

İyi Yönetişimin Bir Gereği Olarak E-Yönetişim ve Gümrük Tek Pencere Sisteminin
E-Yönetişim Çerçevesinde Değerlendirilmesi
E-Governance as a Prerequisite for Good Governance and the Evaluation of Customs Single
Window System Within E-Governance Context245
Mustafa ŞAHİN

ARAŞTIRMA

Kamuda “İyi İdare” Perspektifinde Hizmetkâr Liderlik, Psikolojik Güvenlik ve Örgütsel
Özdeşleşme Arasındaki İlişkilerin İncelenmesi
Analysis of the Relationship Between Servant Leadership, Psychological Safety and
Organizational Identification in “Good Administration” Perspective259
Öğr. Gör. Önder SAKAL

Sağlıkta Dönüşüm Programı ve Kamunun Sağlık Hizmetlerinden Memnuniyeti
Health Transformation Program and Public Satisfaction with Healthcare Service295
Dr. Öğr. Üyesi Zeynep B. UĞUR - Dr. Öğr. Üyesi Abdullah TİRGİL

İyi Yönetişim İlkeleri Bağlamında Kamu Denetçiliği Kurumu: Kamu Görevlileri Algısı
Turkish Ombudsman Institution in the Context of Good Governance Principles:
Perception of Public Officials329
Dr. Öğr. Üyesi Hakan PABUÇCU - Tülay KIRÇOĞLU

KARAR ÖRNEKLERİ

2017-1626 Şikayet Numaralı, Yabancı Uyruklu Hükümlülerin Açık Ceza İnfaz Kurumlarına
Ayrıma Şartlarında Ayrımcılık Yapılmaması Talepli Başvuru Hakkında Verilen 24.08.2017
Tarihli Tavsiye Kararı 365

2017-3711 Şikayet Numaralı, Sözleşmeli Öğretmenlik Mülakat Sonucuna İtiraz Talepli
Başvuru Hakkında Verilen 09.10.2017 Tarihli Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı 379

2018-4368 Şikayet Numaralı, Derslere ve Sınavlara Katılmadığı Gerekçesiyle Bursunun
Kesilmesi İşlemine İtiraz Talepli Başvuru Hakkında Verilen 09.10.2018 Tarihli Tavsiye
Kararı 389

DERLEME

KUTADGU BİLİG'DE İYİ YÖNETİMİN ESASLARI

Principles of Good Governance in Kutadgu Bilig

Prof. Dr. Yakup BULUT* - Muhammed Miraç ASLAN**

Geliş Tarihi: 25.10.2018 Yayına Kabul Tarihi: 29.11.2018

Öz

11. yüzyılda Karahanlı Uygur Türklerinden Yusuf Has Hacib tarafından Türkçe olarak kaleme alınmıştır. Mutluluk veren bilgi anlamına gelen Kutadgu Bilig, edebiyat, siyaset, yönetim gibi birçok alanda Türk dünyasında önemli bir yere sahiptir. Kutadgu Bilig devlet yönetiminde adaletin ve hukukun önemine vurgu yapan siyasetname türünde bir eserdir. Aynı zamanda Kutadgu Bilig'de, iyi bir yöneticinin sahip olması gereken özelliklerin bir hükümdarın sahip olması gereken özelliklerden hareketle sıralandığı, iyi bir yöneticinin yani bir hükümdar neler yapması gerektiği konusunun etraflıca işlendiği bölümler içermektedir. Yusuf Has Hacib tarafından Doğu Karahanlı Hükümdarı Tabgac Buğra Han'a sunulmuş olan eserde anlatılmak istenen sembolik kişiler üzerinden kurgulanarak bu kişilerin diyaloglarından ve ifadelerinden hareketle aktarılmıştır. Bu bağlamda, çalışmanın amacı iyi bir yönetimde olması gereken esasların ve yöneticilerde bulunması gereken vasıfların hükümdarlar üzerinden incelenmiştir. Ayrıca siyasetname niteliği taşıyan Kutadgu Bilig'den hareketle "iyi yönetimin esasları" literatür taraması esaslı teorik bir çalışma olarak ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kutadgu Bilig, İyi Yönetim, Esaslar, Siyasetname.

Abstract

In the 11th century, it was written in Turkish by Yusuf Has Hacib of the Karahan Uighur Turks. Kutadgu Bilig, which means happier knowledge, has an important place in the Turkish world in many fields such as literature, politics and government. Kutadgu Bilig is a work of politicization which emphasizes the importance of justice and law in state administration. Moreover, in Kutadgu Bilig, there are sections in which a good ruler should have the characteristics that a ruler should have and that a good ruler, a ruler should do what is needed. Yusuf Has Hacib was presented by the symbolic persons of Kutadgu Bilig, who was presented to Bugra Khan, the East Khanate ruler Tabgac, based on the dialogues and expressions of these people. In this context, the aim of the study is to examine the principles that should be in good management and the qualifications that should be present in the administrators. In addition, based on the work of Kutadgu Bilig, which is a book of government, "the principles of good governance" will be discussed as a theoretical study based on literature review.

Keywords: Kutadgu Bilig, Good Governance, Principles, Book of Government.

* Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, yakupbulut@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0002-0838-4200

** Doktora Öğrencisi, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, miracaslan_23@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0001-8747-7036

GİRİŞ

Yöneten ve yönetilen ikilisi, iyi yönetim, yönetimde hakkaniyet ve adalet, toplumun yönetim üzerindeki hakları, kısacası iyi bir yönetim arayışı, insanlığın varlığı ile birlikte ortaya çıkan ve devam eden bir sürecin adıdır ki, bugün de bu süreç devam etmektedir. Aslında adalet ve hakkaniyet merkezli iyi bir yönetim arzusu hiç değişmemektedir. Değişen anlayışın, bunun nasıl ve hangi yöntemle olacağıdır. Diğer bir ifade ile geçmişte olduğu gibi bugün de en küçük ölçekli birimden tut en büyük ölçekli devlet yönetimlerine kadar hepsinde yöneten ve yönetilenler arasındaki ilişkilerin yönetimin temel dinamiğini oluşturduğu bir gerçektir. İlk çağlarda Antik Yunan'da yaşamış olan düşünürlerden, İslam toplumlarından ve birçok devlet yönetiminde “iyi yönetim” arayışı hep var olmuştur. Özellikle Türk siyasal ve yönetim kültürü içerisinde önemli ve belirleyici bir yere sahip olan siyasetnameler, dönemin toplumsal ve yönetsel durumu göz önüne alınarak siyasi birimin yöneticisi konumundaki bey, padişah, hükümdar vb. yöneticilere tavsiye niteliğinde bir çok iyi yönetim ilkesi sunmuşlardır. Farklı dönemlerde farklı kişiler tarafından ele alınan bu eserlere Yusuf Has Hacib tarafından kaleme alınan “Kutadgu Bilig”, Nizamülmülk tarafından yazılmış olan “Siyasetname”, Göriceci Koçi Bey'e ait olan “Koçi bey Risalesi” örnek gösterilebilir.

11. yüzyılda Karahanlı Uygur Türklerinden Balasagunlu Yusuf Has Hacib tarafından Türkçe olarak kaleme alınan ve “mutluluk veren bilgi” anlamına gelen Kutadgu Bilig, Türk siyasal ve yönetsel kültürü için önem teşkil eden bir siyasetnamedir. Bu yönüyle Kutadgu Bilig, açık ve sade üslubuyla devlet yöneticilerine öğütler veren bir siyaset sanatı eseri olduğu gibi iyi bir yönetimin ve iyi bir yöneticinin sahip olması gereken özelliklere değinen bir eserdir. Yusuf Has Hacib tarafından Doğu Karahanlı Hükümdarı Tabgaç Buğra Han'a sunulmuş olan bu eserde anlatılmak istenenler Kutadgu Bilig'de Kün Togdı, Ay Togdı, *Ögdülmiş ve Ogdurmuş* gibi sembolik kişileri üzerinden kurgulanarak bu kişilere ait diyaloglardan ve bu kişilerin davranış, yaşantı ve ifadelerinden hareketle aktarılmıştır.

Kutadgu Bilig'de genel olarak yöneticilerin halka olan davranışlarına, halkın devlete karşı olan sorumluluklarına, devletin en üst düzeyde olan yöneticisinden itibaren örgütsel yapıdaki tüm yöneticilerin sorumluluklarına, tutumlarına, devlet yönetiminin iyi yönetimi nasıl ve ne şekilde sağlayacağına,

devlet yönetiminde saadete nasıl erişebileceğine ve bu saadetin ahiret saadetine de beraberinde getireceğine değinilmiştir. Bu çalışmada, Kutadgu Bilig’de devlet yönetiminde yer alan yöneticilerin kanun yapma, adaleti ve asayişini sağlama, iktisadi istikrarı ve müreffeh bir toplum oluşturma gibi önemli görevlerin nasıl ve ne şekilde yapılacağını, yani iyi bir yönetimin nasıl varlık göstereceği incelenmektedir. Bu bağlamda, genel olarak yönetim kavramına, iyi yönetimin özelliklerine değindikten sonra Kutadgu Bilig’de yer alan iyi yönetime dair esaslar irdelenecektir.

1. YÖNETİM VE İYİ YÖNETİM KAVRAMI

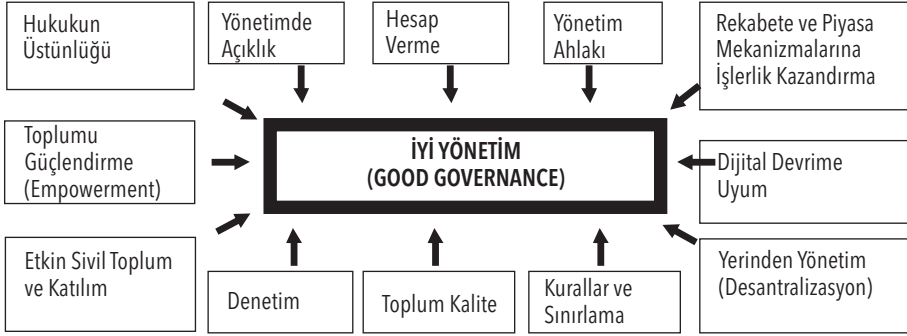
Yönetim, önceden belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda mevcut kaynakların doğru şekilde bir araya getirilerek planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetleme faaliyetlerinin yürütülmesidir. Bir yönüyle “başkalarını sevk ve idare etme faaliyeti ya da sürecidir”. Bazen örgütsel yapı, bazen karşılaştırma anlamında kullanılsa da genel anlamda iş birliği ve birlikte çalışma bağlamında belirli bir amacı veya amaçları gerçekleştirmek için gerekli olan maddi ve insan kaynaklarını sevk ve idare etme, onları faaliyete dönüştürmeyi ifade etmektedir (Eryılmaz, 2001:3).

Toplumsal hayatın düzenli yürütülebilmesi için var olan devlet örgütü, bunu ancak sağlıklı bir hukuk sistemi ile yapabilir. Hak ve hukuk temelli olmayan yönetimler iyi bir yönetim sergileyemezler. Çünkü iyi yönetimin özünde toplumsal değerler ve evrensel ilkeler yatmaktadır. Demokrasi, eşitlik, insan hakları, hukukun üstünlüğü gibi birçok kavram iyi yönetim içeriğinde oluşan kavramlardır. Bugün kavramsal düzeyde farklı boyutlarıyla tartışılan “iyi yönetim” (good administration) veya toplumsal dayanışmayı ve birlikte yönetimi ifade eden “yönetişim” (good governance) kavramı, aslında böyle bir ortamın mevcut olduğu, bireylerin devlete karşı korunduğu, devletin de bireylerin hukukunu koruduğu bir ortamı ifade etmektedir. Diğer bir ifade ile kamu yönetimleri için bir mükellefiyet, yönetilenler açısından onurlu bir muameleyi, makul ve haklı her türlü beklentisinin karşılandığı, devlete karşı özgürlüklerinin teminat altına alındığı ve güven duyduğu şeffaf bir yönetimi ifade eder (Akalan, 2006: s.3-5; Akyılmaz, 2003, s.144.) İşte iyi yönetim (good administration) ya da iyi yönetişim (good governance) devlet yönetiminde hukukun egemen olduğu, bireyin vatandaş olarak dikkate alındığı, kamu menfaatlerinin korunduğu adaletli bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. İyi yönetim

kavramı ile yönetim kavramı bazı noktalarıyla örtüşme gösterebilir. Makalenin konusu iyi yönetim esasları üzerine temellendiği için yönetim kavramı üzerinden doğrudan bir değerlendirmeye yer verilmemiştir.

2. İYİ YÖNETİMİN ÖZELLİKLERİ

İyi yönetimin tanımını devlet yönetimi üzerinden yapan Can Aktan; “devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime (yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere) uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzen”(Aktan,2015: 57). Olarak özelliklerini içeren bir tanım yaptıktan sonra iyi yönetimin özelliklerini şu şekilde şematize taşımıştır;



Kaynak: (Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi,2015, Sayı:1)

Bu şemada görüldüğü gibi iyi yönetimin ilkeleri veya özellikleri şeffaf, adil ve hak merkezli bir yönetim etrafında şekillenmektedir.

3. KUTADGU BİLİĞ'İN ÖNEMİ

Kutadgu Bilig, kelime anlamı itibarıyla, “mutluluk veren bilgi, kutlu bilgi, kutluluk bilgisi, insanı her dünya ve ahiret yaşamında mutluluğa erdiren bilgi” anlamlarına gelmektedir. Siyaseti ve devlet idaresini konu olarak dönemin devlet adamlarına idari aksaklıklar karşısında yol gösterici nitelikte olan Kutadgu Bilig, bu yönüyle siyasetname olma özelliği taşımaktadır (Arslan,1986:25). Yusuf Has Hacib, Kutadgu Bilig'in yazıldığı dönemin toplumsal

yapısını, hukuk sistemini ve devlet idaresindeki usul ve esasları konu alarak iyi bir yönetimde olmasının gerekli görülen esasları öyküleme tekniği ile kaleme almıştır. Kutadgu Bilig’de dört kavramı sembolize eden dört karakterin karşılıklı konuşmaları üzerinden devlete yönetimine dair yönetim, toplum ve hukuk konuları işlenmiştir (Adaloğlu,2013:247). Kutadgu Bilig’de yer alan ve dört kavramı sembolize eden karakterlere kısaca değinecek olursak;

Kün Toğdı (Gündoğdu), hükümdarı temsil etmektedir. Devleti tek başına idare eden Toğdı aynı zamanda yasa koyan, adaleti yerine getirendir.

Ay-Toldı (Dolunay), devletin yasama ve yürütme gücünü temsil eder. Devletin yüceliği ve refahı ile de anıldığı için yöneten ve yönetilen herkesin bağlılık duyduğu bir karakterdir.

Öğdülmiş (Övülmüş), aklın ve bilgeliğin temsilcisi olarak görülen bu karakter Ay-Toldı’nın oğludur.

Ogdurmuş (Uyanmış), halkın refahı ve saadeti için çaba gösteren, kanaati temsil eden görmüş geçirmişliği ve aydınlanmışlığı temsil eden karakterdir (Büyükbaş ve Vargün, 2016:28).

Kutadgu Bilig’de devlet yönetiminin iyi bir yönetim olarak devamlılığını sağlaması için yer alan öğütler Kün Togdı, Ay Togdı, *Öğdülmiş ve Ogdurmuş sembolik kişileri üzerinden kurgulanarak bu karakterlerin diyalogları, davranışları, yaşantıları ve ifadelerinden hareketle aktarılmıştır.*

4. KUTADGU BİLİĞ’DE İYİ YÖNETİMİN İZLERİ

Kutadgu Bilig’de iyi bir yönetimin temel aktörlerinden biri olan iyi bir yöneticide bulunması gereken özellikler, “Öğdülmiş’in Hükümdara Cevabı” bölümünde bir beyin nasıl olması gerektiği ele alınmıştır. Kutadgu Bilig’in ilgili bölümünden hareketle “Bir Bey’in Özelliklerine” yani “İyi Bir Yönetici Nasıl Olmalıdır ?” sorusuna cevap vermektedir (Yusuf Has Hacib, 2006: 401). Bu bağlamda, bir beyde bulunması gereken özellikler şunlardır:

Bey Bilgili ve Akıllı Olmalıdır: Bir yöneticide bulunması gereken bilgi, beceri, koordinasyon, liderlik, uyum gibi nitelikler yönetici kavramının önemli dinamiklerindedir. Bu dinamikler yönetici kavramının anlamını açıklayan ve pekiştiren önemli unsurlardır (Bulut ve Bakan,2002: 65-67). Küçük ölçekli bir örgütsel yapıdan devlet yöneticiliğine değin yönetimin her formunda bir

yöneticide bulunması gereken bu özellikler Kutadgu Bilig'de “Bey bilgili ve akıllı olmalıdır”, “Beyler bilgi ile halka baş oldular”, ”Bey çok akıllı olmalı ve aklın kıymetini bilmelidir”, “Bey halkı bilgi ile elinde tutar”, “Akıl ile memleketin ve halkın işini gördüler”, “Beylik hastalığının ilacı akıl ve bilgidir; ey yumuşak huylu, onu akıl ile tedavi et” gibi ifadelerle belirtilmiş ve yönetici/bey için hem bilginin hem de aklın önemi vurgulanmıştır (Yusuf Has Hacib, 2006: 401-403).

Bey Sabırlı Olmalıdır Aceleci Olmamalıdır: İyi bir yöneticide olması gereken diğer önemli bir özellik sabırdır. İyi bir yönetici sabırlı olmalıdır. Acele karar verme, paniğe kapılma, fevri davranma gibi durumlar yöneticinin karar verme ve yönetme becerilerinden ödün vermesine sebep olabilmektedir (Sarıtış, 1997: 527-548). Kutadgu Bilig'de “Sabır ve sükûnet bir ziynettir bunlar beyliğin başta gelen meziyetleridir”, “Acelecilik herkes için fenadır”, “Acele yapılan işle acı olur”, “Acelecilik, zevzeklik ve hiddetli mizaç bunlar bilgisizlik alametleridir”, “Her işte sükûneti tercih et” gibi ifadelerle bir beyin/yöneticinin sakin olmasının ve sabırlı davranmasının önemine değinilmiştir (Yusuf Has Hacib, 2006: 407).

Bey Erdemli ve Ahlaklı Olmalıdır: Toplumu ayakta tutan temel dinamiklerden olan ahlak, bireyler arasındaki ilişkileri ve bireylerin toplum içindeki davranışlarının seyrinde belirleyici role sahip olan kuralları kapsamaktadır (Çevikbaş, 2006: 267). Günümüzde halen tartışmaları süren etik kavramını besleyici dinamiklerinden olan erdem ve ahlak unsurları iyi bir yönetici için olduğu kadar ve yönetim bir yönetim için de önem taşımaktadır. Kutadgu Bilig'de “Adının iyiye çıkması ve boyanın tutması için iyi tavır ve hareket ile binlerce erdem gerekir”, “Doğası iyi ve hareketleri doğruysa, bak, o beyin hayatı sevinç içinde geçer”, “Bet takva sahibi olmalı”, “Takva sahibi, hataya düşmemek için titiz davranır; böyle titiz hareket eden beyler doğru iş görürler”, “Eğer bey takva sahibi ve temiz kalpli olmazsa, hiçbir zaman temiz ve isabetli hareket edemez” gibi ifadelerle hareketle erdemli ve ahlaklı olmanın iyi bir bey/yönetici için önem taşıdığına altı çizilmiştir (Yusuf Has Hacib, 2006: 405).

Bey Adil Olmalıdır Zalim Olmamalıdır: Adaletin yerine getirilmesi toplumun her alanında olduğu gibi yönetim alanında da büyük önem arz etmektedir. Yöneticilerin, verdikleri kararlarla çalışanlar nezdinde adil olarak kabul gördüğü ve yöneticinin adaleti sağlamaya yönelik çaba ve davranışları yöneticinin

yönetilenlerle olan ilişkilerinde bağları güçlendirici niteliğe sahiptir (Yatkın,2003:13). Kutadgu Bilig’de “Hangi bey memlekette doğru kanun koyduysa, o memleketini düzenlemiş ve gününü aydınlatmıştır”, “Zulüm yanar ateştir, yaklaşanı yakar; kanun sudur, akarsa, nimet yetişir”, “Kanun ile ülke genişler, dünya düzene girer; zulüm ile ülke kesilir dünya bozulur” gibi ifadelerle bir beyin/yöneticinin adil olması gerekliliği vurgulanmıştır (Yusuf Has Hacib, 2006: 410-413). Adil bir yönetim sağlanırken de yöneticinin dikkat etmesi gereken önemli bir nüans yönetilenlere zulüm edilmemesi durumudur. Kutadgu Bilig’de “Zalim kişi uzun süre beyliğe sahip olamaz; zalimin zulmüne halk uzun süre dayanamaz”, “Bilgili bunu nasıl ifade eder, dinle; zalim memleketine uzun süre hükmedemez”, “Zalim zulümüyle birçok sarayları harap etmiş ve sonunda kendisi açıklıktan ölmüştür” gibi ifadelerle iyi bir beyin/yöneticinin zalim olmamasını öğütlerken zulmettiği sürece iktidarının ömrünün kısa olduğuna dikkat çekmiştir (Yusuf Has Hacib, 2006: 411-413).

Bey İhtiyatlı Olmalıdır İhmalkâr Olmamalıdır: Yönetimlerde, yönetici konumundaki kişinin dikkatli ve ihtiyatlı olması büyük önem taşımaktadır. Özellikle devlet idaresi gibi büyük ölçekli yönetim mekanizmalarında gaflete düşmek ve ihmalkar davranmak ciddi bir kusur olduğu gibi idarenin bekasına ve yönetim otoritesine zarar verme potansiyeline sahiptir. Yöneticinin yapacağı bir ihmalin sonucu öncelikle yönetilenleri etkileyeceği için yönetici daima ihtiyatlı olmalıdır (Arslan, 1987: 36-39). Kutadgu Bilig’de “Ey Ülke Beyi, memleketin korunmasını istersen, memleketin her tarafında ihtiyat tedbirleri al”, “Hangi bey ihtiyatlıysa, o memleketini korur; düşmana boyun eğdirir, onu sımsıkı bağlar”, “İhtiyatlık beylerin ülkesini genişletir, ihmalkârlıksa, beyliğin temelini göz göre göre sarsar”, “Beyler düşmanı ihtiyat ile vurmuşlar ve ihmalkarlık ile beyliğin bağlarını çözmüşler”, “Bey ihtiyatlı olursa, memleketine el dokunduramaz; eğer dokunursa, o bu tecavüzü akıl, fikir ve bilgisi ile karşılar” gibi ifadelerle bir bey/yönetici için ihtiyatlı olmanın kendisi ve yönetiminde olanlar için taşıdığı öneme dikkat çekilmiştir (Yusuf Has Hacib, 2006: 409-411).

Bey Cesur Olmalıdır: Yönetici tanımını “Kendine güveni olan, cesaretli ve doğru kararlar alabilen ve kararlarını aceleye getirmeyen, prensip sahibi, katılımcılığa önem veren, ikna gücü olan dürüst ve güvenilir kişidir” olarak yapan Bulut ve Bakan’ında belirttiği üzere bey/yönetici konumunda olan lider kişinin

özellikleri arasında cesaret olma, cesaret gösterme yer almaktadır (Bulut ve Bakan, 2002:72). Kutadgu Bilig'de “Bey cesur, kahraman ve atılgan olmalı; bey yüreğiyle düşmana karşı koyar”, “Korkak askerin yürekli olması içim kumandanının kahraman ve yürekli olması gerekir”, “Yürekli kişi yüreksizlerin başına geçer ve herkes ondan yürek bulur” gibi ifadelerle bey/yönetici konumundaki kişi için iyi bir yönetimin gereği olan liderlik vasfının dinamiklerinden olan cesaret olgusunun önemine değinilmiştir (Yusuf Has Hacib, 2006: 412-415).

Kutadgu Bilig'de, iyi bir yönetim için önemli bir unsur olan yöneticinin sahip olması gereken hasletler bir beyin sahip olması gerektiği özellikler üzerinden işlendiği ilgili bölümün devamında beyin cömert olması, kötü alışkanlıklara sahip olmaması, tevazu sahibi olması gibi birçok gerekliliğe değinilmiştir (Yusuf Has Hacib, 2006: 415-431).

Doğru ve yetkin kişilerden oluşan bir çalışma ekibi iyi bir yönetimin olmazsı olmazlarından. Yönetimlerin ölçeği büyüdükçe yapılması gereken işler, sunulması gereken hizmet, denetlenmesi ve idare edilmesi gereken bağlı örgütler ve işlerin koordinasyonu için ortak çalışma gerekliliği aynı ölçüde artmaktadır. Bu noktada liyakat sahibi, dürüst, çalışkan, erdemli ve özverili bireylerden oluşan bir çalışma ekibi yönetimin başarısı ve devamlılığı için büyük önem taşımaktadır (Eryılmaz, 2001:4).

Kutadgu Bilig'de iyi yönetimin sağlanması için yöneticiye/beye en yakın pozisyonda olan yardımcı kişinin sahip olması gereken özellikler Hükümdar'ın Öğdülmiş'e olan suali sonucunda Öğdülmiş'in beylere vezir olacak kişinin nasıl olması ve hangi özellikleri taşıması anlattığı bölümde ele alınmıştır (Yusuf Has Hacib, 2006: 430-433).

Vezirin Gerekliliği: Yönetimlerin artan ölçekleri ile eş doğrultuda seyreden iş yükü, yönetimlerde yardımcı yönetici, birim sorumluları, amirler vb. yardımcı pozisyonları gerekli kılmıştır. Kutadgu Bilig'de bu minvalde bir vezirin bey ve beylik için olan öneminin yer aldığı “Ey Hükümdar, vezir beylerin eli demektir, onlar işleri bu eller ile görürler”, “Hiç şüphe yok, bey için vezir çok gereklidir; vezir iyi olursa bey rahat uyur”, “Beylerin yükünü yüklenen vezirdir; beyliğin temelini sağlamlaştıran da vezirdir” gibi ifadeler eserde vezir kavramı üzerinden anlatılan yönetici yardımcılarının gerekliliğine vurgu yapmıştır. İyi bir yönetim için yöneticiye her konuda destek sağlayacak bir bireye ihtiyaç duyulduğu görülmektedir (Yusuf Has Hacib, 2006: 433).

Vezirin Özellikleri: İyi bir yönetimin önemli unsurlarından olan yönetimin alt örgütlenmeleri ve yönetici yardımcıları, yönetimin sağlıklı ve başarılı bir yönetim süreci içinde olmaları için büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda yönetici yardımcılarının taşıması gereken özellikler, Kutadgu Bilig’de beylere vezir olacak kişinin sahip olması gereken özellikler bölümünde ele alınmıştır. İyi bir yönetim için gerekli olan yönetici yardımcısı/vezirin nasıl olması gerektiği, “Akli çok, bilgisi deniz gibi derin ve geniş olmalı, elinde her iş gelmeli ve beyin yüzünü güldürmelidir”, “Vezirlik önemli iştir; bu iş için seçkin insan gerekir; vezir doğru ve doğası asil olması”, “Vezirin hesap bilmesi, bilge ve zeki olması gerekir; bilgili olmalı ve çeşitli yazıları bilmelidir” gibi ifadelerden hareketle bir vezirin sahip olması gereken özelliklere değinilmiştir (Yusuf Has Hacib, 2006: 433-440). Kutadgu Bilig’de geçen ilgili ifadelerden de anlaşılacağı üzere yöneticinin yardımcısı konumunda olan kişi ve yönetim mekanizmalarının bilgi sahibi, işinin ehli, yetenekli, hesap ve yönetim süreçlerinde uzman olan aynı zamanda liyakat sahibi ve çok yönlü kişiler olmalıdır. Bu şekilde yönetici ve yardımcılarını ile birlikte iyi bir yönetimin varlığından bahsetmek mümkün olabilir.

SONUÇ

Tarihsel süreçte insan toplulukları daha iyi bir yönetim veya iyi bir yönetim modeli nasıl olmalıdır? sorusuna cevap aramışlardır. Toplumsal memnuniyeti temel alan, hak ve adalet merkezli yönetim anlayışı ise bir devlet yönetimin ömrü ile değerlendirilmiştir. En küçük yönetim biriminden tutu en büyük örgütsel yapı olan devlet yönetimlerine kadar bütün ölçeklerde sorgulanan “iyi yönetim” birçok ilim adamı, filozof ve düşünür tarafından sorgulanmış ve buna ilişkin düşünceleri eserlerinde devlet adamlarına öğütler adı altında vermişlerdir. Bunlarda biri olan ve Türk siyasal ve yönetim kültürü içerisinde önemli ve belirleyici bir yere sahip olan siyasetname türündeki Kutadgu Bilig, dönemin toplumsal ve yönetsel durumunu göz önüne alarak siyasi birimin yöneticisi konumundaki Doğu Karahanlı Hükümdarı Tabgaç Buğra Han’a sunulmuştur. Kutadgu Bilig’de anlatılmak istenenler *Kün Togdı, Ay Togdı, Ögdülmüş ve Ogdurmuş sembolik kişileri üzerinden kurgulanarak bu kişilere ait diyaloglarla aktarılmıştır.*

Kutadgu Bilig’de iyi bir yönetimin gerekli unsurları ve bu unsurları sağlayacak kişi ve kişilerin sahip olması gereken özelliklerin ele alındığı görülmektedir.

Devlet yöneticilerine öğüt niteliği taşıyan bu eser, devlet yönetiminde yer alan yöneticilerin kanun yapma, adaleti ve asayişini sağlama, iktisadi istikrarı ve müreffeh bir toplum oluşturma gibi önemli görevlerin nasıl ve ne şekilde yapılacağını yani iyi bir yönetimin nasıl varlık göstereceğini irdelenmiştir. Kutadgu Bilig'de bey/hükümdar ve vezirler konu edilerek anlatılanları ve aktarılanlar sadece devlet yönetimine ait önemli esaslar olarak düşünülmemeli aynı zamanda “iyi yönetim” ilkesinin dinamikleri olan liyakat sahibi kişilerin seçimi, bilginin ve aklın önemli üstünlüğü, adil ve etik olmanın gerekliliği gibi ilkeleri de amaçladığı ortaya konmuştur. Bu ilkeler, iyi yönetimin varlık göstereceği her ölçekteki yönetim unsuru için aynı gerekliliği taşımaktadır. Bu bağlamda, on birinci yüzyıldan günümüz yönetimlerine uzanan organizasyon ve örgütlenme yapıları, ancak adalet, liyakat, hoşgörü, istişare gibi temel iyi yönetim esasları ile bir anlam kazandığı gibi, bugün de teknolojik gelişmeler, yeni yönetim teknik ve modellerin ancak bu ilkelere bir anlam kazanacağı söylenebilir. Diğer bir ifade ile bilişim teknolojilerini kullanma, danışmanlık hizmetleri alma, süreçlerin dijital ortamda takibi, yapay zeka ve nesnelere interneti ile çalışan sistemler, paydaşlar ile ortaklaşa karar alma gibi yeni yaklaşımların da ancak hak ve adalet merkezli bir yönetim ile “iyi yönetime” dönüşebilir.

KAYNAKÇA

- ADALIOĞLU, Hasan Hüseyin (2013). “Bir Siyasetname Olarak Kutadgu Bilig”, **Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, Sayı 34, Sf.237-253.
- AKALAN, Recai (2006). **Türk Kamu Hizmetinde İyi Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya.
- AKTAN, Can (2015). “İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler, Kurallar ve Kuramlar” **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt:7,Sayı:1, Sf.50-60.
- AKYILMAZ, Bahtiyar (2003). “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası”, **GÜ-HFD**, C.VII, Sy.1-2, s.144.
- ARSLAN, Mahmut (1986). “Kutadgu Bilig’deki Ahlak ve Siyaset Felsefesi”, **İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Konferansları Dergisi**, Cilt:21, Sayı:1, Sf.23-50.
- ARSLAN, Mahmut (1987). “**Kutadgu Bilig’deki Toplum ve Devlet Anlayışı**”, İ.Ü.E.F. Yayınları, İstanbul.
- BULUT, Yakup ve Bakan, İsmail, (2002). “Yönetici ve Yöneticilik Üzerine Kahramanmaraş Kentinde Bir Araştırma”, **SÜ İİBF Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi** 5 (9), Sf.62-89.
- BÜYÜKBAŞ, Hakkı ve Vargün Fahri (2016). “Kutadgu Bilig’de Devlet Yönetimi Hükümdar-Adalet İlişkisi”, **Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı 4, Sf.27-33.
- HAS HACİB, Yusuf. (1996). **Kutadgu Bilig**, (Çeviren: Reşit Ahmeti Arat), Kabalcı Yayınevi, İstanbul.
- SARITAŞ, Mustafa, (1997). “Yönetimde Kişilik Faktörü”, **Eğitim Yönetimi Dergisi**. Yıl:3, Sayı4, SS.527-548.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet (2006). “Yönetimde Etik ve Yozlaşma” **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 20, Sayı,1, SS.265-289.
- ERYILMAZ, Bilal (2001). **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul.
- YATKIN, Ahmet (2003). “Kamu Yönetimi Etiği ve Üst Düzey Yöneticilerin Çalışanlarına Karşı Etik Yükümlülükleri”, **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı:38, SS.1-17.

İYİ YÖNETİM VE İNSAN HAKLARI İLİŞKİSİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

Analysis on the Relationship Between Good Administration and
Human Rights

Doç. Dr. Selman KARAKUL*

Geliş Tarihi: 09.11.2018 Yayına Kabul Tarihi: 30.11.2018

Öz

İnsan haklarının korunması ve iyi yönetim ilkeleri arasında bağlantı olduğu genel kabul görmektedir. Ancak iki kavram arasındaki ilişkinin teknik boyutları teori ve uygulamada henüz netlik kazanmamıştır. İyi yönetim ve insan hakları arasındaki karşılıklı ilişkiyi farklı yönleriyle değerlendirmeyi amaçlayan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, iyi yönetim ve insan hakları ilişkisinin genel çerçevesi; ikinci bölümde, iyi yönetim hakkı; son bölümde ise Türkiye’de yönetimin insan haklarına uygunluk denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu konularına yer verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: İyi Yönetim, İyi Yönetişim, İnsan Hakları, İyi Yönetim Hakkı, Kamu Denetçiliği Kurumu

Abstract

It is generally accepted that there is a linkage between the protection of human rights and the principles of good administration. However, technical aspects of this relationship are yet to be clarified in theory and practice. This paper aims at analysing the mutual relationship between good administration and human rights in its various aspects. The first part examines the general framework of the relationship between good administration and human rights; the second part explores the right to good administration; and the last part analyses the monitoring of respect for human rights by the administration in Turkey and the Turkish Ombudsman Institution.

Keywords: Good Administration, Good Governance, Human Rights, The Right to Good Administration, The Turkish Ombudsman Institution

* İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, skarakul@medipol.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-8947-6886

GİRİŞ

“İyi yönetim” ve “iyi yönetişim” kavramları başta kamu yönetimi olmak üzere, siyaset bilimi, işletme ve hukuk gibi farklı disiplinlerin inceleme alanına dâhil olup kamu, özel ve üçüncü sektör kuruluşlarının yönetimde uymaları gereken usul ve esasları yenilikçi ve dinamik bir yaklaşımla ortaya koymayı ve geliştirmeyi hedeflemektedir. İyi yönetim ve iyi yönetişim kavramları uygulamada çoğu zaman aynı anlamda ve birbirinin yerine kullanılmakla birlikte, “yönetişim”in “yönetim”den daha yeni bir konsept olarak gelişmeye başladığını, geleneksel dikey örgüt modelinin ötesinde, yönetim sürecine katılan tüm paydaşlar arasındaki etkileşimi ve yönlendirmeyi içeren bir usul ya da yöntem olduğunu belirtmek gerekir (Stoker, 1998: 17-19). Dünya Bankası’nın 1989 tarihinde yayımladığı “Sahra Altı Afrika: Krizden Sürdürülebilir Kalkınmaya” başlıklı raporuna kadar yalnızca kalkınma çevrelerinde nadiren kullanılan yönetişim terimi, Dünya Bankası tarafından ekonomik ve sosyal kaynakların kalkınma için verimli ve etkili kullanılması, ayrıca hükümet politikalarının tasarlanması ve uygulanması konusunda bir değerlendirme ölçütü olarak geliştirilmiştir (Karakul, 2015: 78-80). Günümüzde modern yönetim anlayışının ve dolayısıyla iyi yönetimin, yeni yönetişim yaklaşımından ayrı düşünülmesi mümkün olmadığından, özel bir kavramsal vurgulama yapılması gerekmedikçe veya hukuksal bir kullanım zorunluluğu bulunmadıkça, modern idare anlayışını ifade etmek için iki kavramdan birinin tercih edilmesi yanlış olmayacaktır.¹

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ile Avrupa Birliği’nin (AB) müşterek girişimi olan Yönetişim ve İdarenin Güçlendirilmesi İçin Destek Programı’nın (SIGMA) Kosova’da idari usulün değerlendirilmesi ve idari uygulamanın geliştirilmesine yönelik önerilerini içeren Ekim 2012

¹ Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu’nun (Venedik Komisyonu) “iyi yönetişim” ve “iyi yönetim” kavramları hakkındaki 9 Mart 2011 tarih ve CDL(2011)006 sayılı değerlendirmesinde “iyi yönetim” ilkesinin belirli *usûlî* haklara dayandığı ve ihlali halinde yargı organlarına başvurulabileceği, dolayısıyla hukuki bir kavram olan “iyi yönetim”in uluslararası ve ulusal hukuk belgelerinde düzenlendiği; buna karşılık “iyi yönetişim” kavramının daha ziyade hukukun dışında kalan bir konsept olduğu, Dünya Bankası tarafından geliştirildikten sonra bazı uluslararası aktör ve kuruluşlar tarafından kendi ihtiyaçları doğrultusunda uyarlandığı iddia edilmektedir (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2011: 4).

tarihli raporunda, iyi yönetimin dokuz unsuru üzerinde durulmaktadır (SIG-MA, 2012: 8).² Bunlardan ilki, güvenilirlik ve öngörülebilirliktir. Bu ilkeler doğrultusunda iyi yönetimin hukuk devleti ilkesine saygı göstererek hukuki belirliliği sağlaması gerekmektedir. İkincisi, açıklık ve şeffaflık olup idari kurumlar ancak hukuki sınırlar içinde, ulusal güvenlik ve üçüncü şahısların kişisel verilerinin korunması gibi meşru üstün çıkarların korunması amacıyla gizlilik kararı alabilecektir. Bu kapsamda idari kurumlardan, elektronik yollar gibi farklı mecralarla bilgiye erişimi kolaylaştırması beklenmektedir. Üçüncüsü, idari kurumlar görev, yetki ve sorumluluklarıyla ilgili iletişim kurarken, toplumun anlayabileceği şekilde basit ve açık bir dil kullanılmalı, bu konuda sorumlu kamu görevlilerini belirlemeli ve yurttaşlara karşı uygunsuz ve nezaketsiz davranışta bulunmamalıdır. Dördüncüsü, idari kararlardan etkilenen herkesin karar alma sürecine katılımı teşvik edilmelidir. Bu bağlamda özellikle olumsuz bir karar verilmeden önce ilgili taraflara veya yasal temsilcilerine görüşlerini sunma fırsatı tanınması önem taşımaktadır. Beşincisi, hesap verebilirlik olup idari kurumların faaliyetlerinin ve bu faaliyetlerin sonuçlarının, idare hukukunun temel ilkelerine uygunluk yönünden, diğer idari, bağımsız ve yasal kurumların yanı sıra yargısal denetime tabi olmasını ifade etmektedir. Altıncısı, idari kurumların kararlarının gerekçeli olması, kararlarda ilgili olay ve bulguların, uygulanan hukuk kurallarının ve bunların somut olaya nasıl tatbik edildiğinin gösterilmesi, ayrıca kararların ilgililere bildirilmesidir. Yedincisi, hesap verebilirliği ve denetimi mümkün kılmak için idari sürecin aşamaları ve usulüyle ilgili talep ve başvurular, bulgular ile diğer belgeler kayıt altına alınmalı, gerektiğinde bu dosyalara erişime izin verilmelidir. Sekizincisi, yurttaşların haklarını koruyabilmeleri için, idarenin eylem ve işlemlerinin ulaşılabilir ve kapsamlı bir yargısal denetim sistemine tabi olması gerekmektedir. Yargı organları idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunu denetleme ve uyumsuzluğu nihai çözüme bağlama yetkisine sahip olmalı, belli davalarda idarenin takdir yetkisini de denetleyebilmeli, ancak bunu yaparken idarenin yerine geçmemeye özen göstermelidir. Son olarak, iyi yönetim etkili ve yeterli olmalıdır. İdari kurumlar, kendilerine verilen görevleri yerine getirirken, ulaşmak istedikleri sonuçla orantılı olarak kamu kaynaklarını kullanmakta olup

² Yönetişim ve İdarenin Güçlendirilmesi İçin Destek Programı'nın, AB'ye aday ülkeler ve Avrupa Komşuluk Politikası kapsamındaki ülkeler için geliştirdiği diğer yönetim ilkeleri için bkz. <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm> (13.10.2018).

yurttaşlara ve iş dünyasına gereksiz yük ve masraf getirmemeye özen göstermelidir (SIGMA, 2012: 8-9).

İyi yönetim ilkelerinin tüm devletler ve hatta uluslararası örgütler yönünden geçerli kısa listesini ya da özünü belirlemek mümkün olmakla birlikte, uygulamada yönetim ölçeğine ve önceliklerine göre bazı unsurları birleştirmek veya bu unsurlara yenilerini eklemek tercih edilebilir. Örneğin; eşitlik, ölçülülük (ya da orantılılık) ve adil işlem yükümlülüğü gibi genel ilkeler ve insan haklarına saygı ilkesi, oldukça geniş bir kapsama sahip olan hukuka uygunluk ilkesi içinde değerlendirilebileceği gibi, söz konusu ilkeler ayrı birer yönetim ilkesi olarak da ele alınabilir (Diamandouros, 2007: 22-26). Diğer yandan günümüzde en yaygın ve karmaşık insan hakları sorunlarından biri olan ayrımcılığın önlenmesi ve eşitlik ilkesinin, ayrıca tarafsızlık ve dürüstlük ilkelerinin iyi yönetimin vazgeçilmez unsurları olarak vurgulanması gerekmektedir. Yukarıdaki açıklamalardan, iyi yönetim ilkelerinin muhatabının yalnızca kamu idareleri olmadığı, özel ve üçüncü sektör kuruluşlarının da kendi faaliyet alanlarına uyarlanabilecek yönetim unsurlarını tatbik etmeleri gerektiği anlaşılmaktadır. Diğer yandan iyi yönetim ilkelerinin gerçekleştirilmesinde tek başına idari kurumların çabası yeterli olmayıp yasama, yürütme ve yargı organlarının, kendi işlevlerini yerine getirirken iyi yönetim ilkelerini gözetmelerinin yanı sıra,³ idarenin iyi yönetim unsurlarını hayata geçirebilmesi için gereken yasal, idari ve mali düzenlemeleri yapmaları gerekmektedir. İyi yönetim ilkelerinden istifade etmesi amaçlanan bireylerin ve birey gruplarının da, hukuk kurallarına riayet etme ve idari sürece katılım gibi birtakım yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu bağlamda iyi yönetim ilkelerinin tüm toplum kesimlerinin çabasıyla gerçekleştirilmesi mümkün olan hedeflere işaret ettiği söylenebilir.

İyi yönetim ilkelerinin birçoğunun kapsamı salt yönetim tekniği ile sınırlı olmayıp insan hakları ile doğrudan veya dolaylı ilişkili olduğu kabul edilmektedir (Ponce, 2005: 576-587; Reichel, 2008: 245-255). İdari kararların öngörülebilir ve kazanılmış haklara saygılı olması; hukuk devleti ilkesinin gereklerinden olduğu gibi, adil yargılanma hakkı, özel ve aile yaşamına saygı hakkı ve mülkiyet hakkı gibi kişisel hak ve özgürlükleri etkileyen durumlarda, insan

³ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 5. maddesi uyarınca; yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışında tutulmuştur. Ancak söz konusu kurumların da kendi faaliyet alanlarına uygun iç denetim yollarıyla iyi yönetim ilkelerine uyumu gözetmeleri gerektiğine kuşku yoktur.

haklarıyla da ilgilidir. İyi yönetim ilkeleri arasında gösterilen bilgiye erişim hakkı ve kişisel verilerin korunması, kişinin temel haklarını etkileyen idari sürece katılımının sağlanması ve etkili yargı denetimi güvencesi aynı zamanda insan hakları kapsamına girmektedir. Diğer yandan *common law* sistemine sahip olan ülkelerde insan haklarını idare hukukunun kaynaklarından biri haline getiren *due process* ilkesi⁴ (Harlow, 2006: 204-207) ve Kıta Avrupası Hukuk Sistemine dâhil olan ülkelerde en temel hukuki ve idari denetim ölçütlerinden biri olarak kabul edilen hukuk devleti ilkesiyle yakından ilgili olması nedeniyle, “insan haklarının korunması” ya da “insan haklarına saygılı olmak”, başlı başına bağımsız bir iyi yönetim ilkesi olarak ele alınabilir. Aşağıda temel haklardan biri olarak incelenecek olan iyi yönetim hakkının ulusal ve uluslararası insan hakları normları arasında güvenceye alınmaya başlaması, iyi yönetim ve insan hakları ilişkisini ortaya koyan önemli gelişmelerden birisidir. Bununla birlikte insan haklarının bütünlüğünü dikkate alarak yapılacak değerlendirmede, iyi yönetim ilkelerinin tamamının insan hakları ile ilişkili olduğunu söylemek doğru ve mümkün değildir. Salt idare teknikleri ve tercihleri ile ilgili unsurların insan hakları ile ilişkilendirilmesi, özel korumadan istifade eden insan haklarının önemsizleştirilmesi ve etkisinin azaltılmasına yol açabilir (Haugen, 2011: 429, 443-444). Bu nedenle iyi yönetim ilkelerine uygunluk denetiminde; somut olayın –şayet varsa– insan haklarıyla ilişkisinin doğru saptanması önem taşımakta olup idari kurumlar yönünden tespit edilen ihlalin sona erdirilmesi ve sonuçlarının giderilmesi, mağdur şahıslar yönünden de gerektiğinde insan haklarını koruma mekanizmalarına başvurabilmeleri konusunda yol gösterici olunmalıdır.

İdari denetim kapsamında, insan haklarının korunması ile iyi yönetim ilkeleri arasında bağlantı olduğu genel kabul görmekle birlikte, iki kavram arasındaki ilişkinin teknik boyutları henüz yeterince açıklığa kavuşturulmamıştır. İyi yönetim ve insan hakları arasındaki karşılıklı ilişkiyi farklı yönleriyle değerlendirmeyi amaçlayan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, iyi yönetim ve insan hakları ilişkisinin genel çerçevesi; ikinci bölümde,

⁴ Adil yargılanma hakkı kapsamındaki usul güvenceleri de dâhil olmak üzere, hukuki süreçlerin bireysel hakların korunması ve yerine getirilmesi için belirlenen kural ve ilkelere uygun yürütülmesini ifade etmektedir. Burada açıklanan kavram büyük ölçüde *usûlî* (procedural) *due process*'e karşılık gelmekte olup hukuki düzenlemelerin içeriğinin adil ve makul olmasını, meşru yönetsel amaçlara yönelmesini ifade etmek için esasa ilişkin (substantive) *due process* kavramı kullanılmaktadır (Garner, 2005: 424).

iyi yönetim hakkı; son bölümde ise Türkiye’de yönetimin insan haklarına uygunluk denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu konularına yer verilmektedir.

1. İYİ YÖNETİM VE İNSAN HAKLARI İLİŞKİSİNİN GENEL ÇERÇEVESİ

1.1. Kapsam ve Sınırlar

İyi yönetim ve insan hakları ilişkisinin belirlenmesinde, kötü yönetim uygulamalarının yol açtığı insan hakları ihlalleri önemli bir gösterge olabilir. Yönetmelik sürecin hukuka uygunluk, etkililik ve yeterlilik, şeffaflık, ölçülülük, eşitlik, tarafsızlık ve hesap verebilirlik ilkelerine aykırı olarak yürütülmesi, iyi yönetim anlayışıyla bağdaşmayacağı gibi, çeşitli insan hakları ihlallerine de sebep olabilir. İyi yönetim ilkelerine aykırı idari eylem, işlem, tutum ve davranışların hangi hak ve özgürlükleri ihlal edebileceğini, her vakaya uygulanabilecek genel formüllerle açıklamak yerine, somut olayın koşullarına göre belirlemek daha doğrudur. Bununla birlikte iyi yönetim ilkelerinin tüm hak kategorileriyle ilgili olabileceğini, yalnızca kişisel ve siyasal hakların değil, aynı zamanda ekonomik, sosyal ve kültürel hakların da kötü yönetim uygulamalarından olumsuz etkilenebileceğini kabul etmek gerekir. İyi yönetimin demokrasi ve insan haklarıyla ilişkisi, bu alanda faaliyet gösteren uluslararası ve bölgesel örgütlerin faaliyetleri ile insan haklarını koruma mekanizmalarının kararları sonucunda açıklık kazanmıştır. Diğer yandan idarenin iç hukukta yargısal ve yargı dışı yollardan denetimi de, kötü yönetim uygulamalarının yol açabileceği insan hakları ihlallerini ortaya çıkarmaktadır. İyi yönetim ve insan hakları ilişkisinin belirlenmesi amacıyla öncelikle Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Konseyi (AK), Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve Avrupa Birliği’nin (AB) konuyla ilgili karar ve faaliyetleri üzerinde durulacak, ardından idari kurumların iyi yönetim ilkelerine uygunluk denetiminde, olası insan hakları ihlallerinin saptanmasına yönelik bir yöntem önerisinde bulunulacaktır.

1.2. BM Kapsamında

BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği tarafından 2007 yılında yayımlanan “İnsan Haklarının Korunması İçin İyi Yönetişim Uygulamaları” başlıklı çalışmada iyi yönetim ile insan hakları arasındaki bağlantı demokratik kurumlar, kamu hizmetlerinin sunumu, hukuk devleti ve yolsuzluğa karşı önlemler

olarak dört başlık altında incelenmektedir (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2007: 1-2). İyi yönetim, kural koyma ve politika oluşturmada devlet yönetimine halkın katılımını, seçilmiş ve atanmışların hesap verebilirliğini teşvik etmektedir. Diğer yandan iyi yönetim, sivil toplumun politika oluşumuna aktif bir şekilde katılımını sağlamakta ve karar almada toplumsal çıkarların geniş temsilini öngörmektedir. Bu sayede kadınlar ve azınlıklar dâhil dezavantajlı gruplara, kendi haklarını savunma imkânı verilmektedir. Böylece kültürel farklılıklara saygı duyan kural ve politikalar benimsenmekte, toplumsal çatışma ve gerginliklerin çözümüne katkıda bulunulmakta, eşitsizlik ve yoksulluk sorunlarına çözüm aranmaktadır. İkinci olarak, devletler eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi çeşitli hizmetleri halka sunmakla yükümlüdür. Bu hizmetlerin sağlanması konut, sağlık, eğitim ve gıda hakkı gibi insan haklarının korunması için gereklidir. İnsan hakları ilkelere, en yoksul ve dışlanmış kesimlerin haklarını güvenceye almak için, kamu hizmetlerinin elverişli, ulaşılabilir ve kültürel yönden kabul edilebilir olmasını gerektirmektedir. İyi yönetim, bireylere yalnızca ekonomik ve sosyal gelişmeden istifade edenler olarak değil, aynı zamanda bunun gerçekleştirilmesine katkıda bulunanlar şeklinde yaklaşarak bu amaca hizmet etmektedir. Üçüncü olarak, hukuk devleti, kamu gücünün keyfi olarak kullanılmasını önlemek için oluşturulan bir dizi kurum, kural ve uygulamaları içermektedir. Ancak bu kurumlar ve süreçler, her zaman insan haklarının korunmasına katkıda bulunmamaktadır. Bazı idari kurumlar yolsuzluktan zarar görmüş, siyasetten bağımsız olmayan, dolayısıyla kamu gücünün keyfi kullanılmasını önleyemeyecek duruma gelmiş olabilir. Ayrıca bu kurumlar görevlerini gereği gibi yerine getirebilmek için zorunlu olan kapasiteden, yetkinlikten ve insan hakları bilincinden yoksun olabilirler. Dördüncü olarak, yolsuzluk temel hakların gerçekleştirilmesine olumsuz etkide bulunmaktadır. Yolsuzluk uygulamaları, kamu hizmetlerine harcanacak fonların yön değiştirmesine yol açmaktadır. Bu şekilde yolsuzluk devletin ekonomik, sosyal ve kültürel hakları gerçekleştirme için zorunlu sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik hizmetlerini temin etme kapasitesine zarar vermektedir. Yolsuzluk özellikle kamu hizmetlerine en çok bağımlı olan en yoksul ve dışlanmış kesimleri olumsuz etkilemekte; ayrıca bu yola başvuranlara kamu hizmetine ulaşmada ayrıcalık yaratarak bir bakıma ayrımcılığa yol açmaktadır (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2007: 9, 29, 45, 59).

1.3. AK Kapsamında

İyi yönetim ve insan hakları ilişkisinin belirlenmesi konusunda AK'nin girişim ve faaliyetleri de önemli veriler sağlamaktadır. Kurucu belgesinin 1. maddesi uyarınca “...ekonomik, sosyal kültürel, bilimsel, hukuksal ve yönetsel konularla insan hakları ve temel özgürlüklerin korunması ve daha ileri düzeyde gerçekleşmesi konusunda...” faaliyetlerde bulunan bölgesel bir örgüt olan AK'nin çeşitli karar ve raporlarında, insan hakları ile iyi yönetim ilişkisi ortaya konulmuştur. Genel olarak idare hukuku alanına giren birçok konu, AK üyesi devletler arasındaki hukuki işbirliği kapsamında ele alınmıştır. 1970'li yıllarda kabul edilen uluslararası sözleşmeler arasında Zamanaşımı Sürelerinin Hesaplanması Hakkında Avrupa Sözleşmesi, Adli Yardım Taleplerinin (Taraf Devletler Arasında) İletilmesi Hakkında Avrupa Antlaşması ve İdari Konularda Yurtdışından Bilgi ve Delil Temin Edilmesi Hakkında Avrupa Sözleşmesi sayılabilir. Ayrıca 1992 yılında kabul edilen Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmaları Hakkında Sözleşme, taraf devletlerde yerleşik yabancıların ifade, toplanma, örgütlenme ve sendika kurma haklarından, vatandaşlar gibi yararlanmalarına imkân tanımaktadır. Öte yandan söz konusu sözleşme, taraf devletlerde yerleşik yabancılara yerel meselelere katılma ve belirli koşullarda yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı verilmesini öngörmektedir.⁵ AK Hukuki İşbirliği Komitesi bünyesinde faaliyet gösteren İdare Hukuku Proje Grubu'nun (CJ-DA) çalışmalarının kaynak yetersizliği nedeniyle 2008 yılında sona erdirilmesi, AK'nin iyi yönetim ilkelerinin yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi konusunda üstlenebileceği öncü rolü olumsuz yönde etkilemiştir (Niemivuo, 2008: 545-563). AK organlarının iyi yönetim ilkelerinin taraf devletlerde yaygınlaştırılması amacıyla yaptığı çalışmalar kapsamında konumuzla ilgisi bakımından AK Bakanlar Komitesi'nin iyi yönetim hakkında üye devletlere yönelik CM/Rec(2007) sayılı tavsiye kararı ile Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu ya da bilinen adıyla Venedik Komisyonu'nun “iyi yönetim” ve “iyi yönetim” kavramları hakkındaki 9 Mart 2011 tarih ve CDL(2011)006 sayılı değerlendirmesi üzerinde durulması gerekmektedir.

⁵ Adli Yardım Talepleri Hakkındaki Sözleşme dışında, yukarıda zikredilen sözleşmelere AK üyesi devletlerin katılımı son derece düşük olup Türkiye de yalnızca Adli Yardım Talepleri Hakkındaki Sözleşme'ye taraftır. Bkz. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/> (13.10.2018).

AK Bakanlar Komitesi'nin iyi yönetim hakkında üye devletlere yönelik CM/Rec(2007) sayılı tavsiye kararında, kamu kurumlarının demokratik toplumda kilit rol oynadığı; bu kurumların sayısız alanda faaliyet gösterdiği; faaliyetlerinin özel şahısların hak ve çıkarlarını etkilediği; ulusal ve uluslararası hukuk belgeleri, özellikle de AK düzenlemelerinin özel şahıslara yönetimle ilgili birtakım haklar tanıdığı; AIHM'nin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni (AIHS), özel şahısların idareyle ilişkilerinde korunmaları gerektiğini gözeterek uyguladığı belirtilmektedir. AK Bakanlar Komitesi, iyi yönetimin birçok olayda kamu gücünden doğrudan etkilenenlerin hak ve çıkarlarıyla, toplumun genelinin, özellikle de zayıf ve incinebilir konumda olanların çıkarlarının korunması konusunda adil bir denge kurması gerektirdiğine dikkat çekmektedir. AK Bakanlar Komitesi, iyi yönetim hakkının gereklerinin genel bir hukuki düzenleme ile yerine getirebileceğini; bunların yasallık, eşitlik, tarafsızlık, ölçülülük, hukuki belirlilik, makul bir sürede işlem tesis etme, katılım, mahremiyet ve şeffaflığa saygı gösterme gibi hukuk devletinin temel ilkelerinden kaynaklandığını ifade etmektedir. AK Bakanlar Komitesi ayrıca iyi yönetim hakkının özel şahısların hak ve çıkarlarının korunması için yöntemler geliştirdiğini, bireyleri idari karar alma süreci hakkında bilgilendirerek, bireysel katılımı desteklediğini belirtmektedir. AK Bakanlar Komitesi özetle, taraf devletlere iyi yönetimi, hukuk devleti ve demokrasi ilkeleri çerçevesinde geliştirmelerini; kamu kurumlarının örgütlenme ve işleyişinde verimli, etkili ve ekonomik olmalarını; son olarak karara eklenen örnek İyi Yönetim Kodunda yer verilen standartları uygun bir şekilde kabul etmelerini tavsiye etmektedir (Council of Europe, 2007: 2-5).

AK Bakanlar Komitesi'nin önerdiği İyi Yönetim Kodunun birinci bölümünde, iyi yönetim ilkeleri arasında yasallık, eşitlik, tarafsızlık, ölçülülük, hukuki belirlilik, makul bir sürede işlem tesis etme, katılım, mahremiyete saygı gösterme ve şeffaflık yer almaktadır. İyi Yönetim Kodunun ikinci bölümünde idari işlemlerde esas alınacak kurallar, üçüncü bölümünde ise idari işlemlere karşı başvurulabilecek hukuk yolları düzenlenmektedir. İyi Yönetim Kodunda ölçülülük, hukuki belirlilik, katılım ve şeffaflık ilkeleriyle ilgili hükümlerde, bireysel hakların korunmasına doğrudan atıf yapıldığı görülmektedir. Doğrudan atıf yapılmamakla birlikte yasallık, eşitlik ve mahremiyet ilkelerinin de insan haklarıyla yakından ilgili olduğuna kuşku yoktur. İyi Yönetim Kodunda insan haklarıyla bağlantılı olarak ayrıca, bireysel hakları etkileyen idari kararlar

alınmadan önce ilgili şahısların görüşlerinin alınması; en azından bireylerin haklarını etkileyen idari kararların gerekçeli olması; bireysel idari kararlar değiştirilirken veya geri alınırken özel şahısların hak ve menfaatlerinin gözetilmesi; özel şahısların hak ve menfaatlerini doğrudan etkileyen idari işlemlere karşı yargı yoluna başvurma hakkının tanınması düzenlenmektedir (Council of Europe, 2007: 6-14).

Venedik Komisyonu'nun "iyi yönetim" ve "iyi yönetişim" kavramları hakkındaki 9 Mart 2011 tarih ve CDL(2011)006 sayılı değerlendirmesinde, "iyi yönetişim" ve "iyi yönetim" kavramları birbirinden farklı olarak ele alınmakta, ancak her ikisinin de insan haklarıyla yakından ilişkili olduğu kabul edilmektedir. Venedik Komisyonu belgesinde, iyi yönetim ilkelerini de kapsadığı düşünülen iyi yönetişimin unsurları arasında hesap verebilirlik, şeffaflık, halkın gereksinimlerine duyarlılık, verimlilik, etkililik, açıklık, katılım, öngörülebilirlik, hukuk devleti, tutarlılık, hakkaniyet, etik davranış, yolsuzlukla mücadele, hukuki süreçlerin makul bir sürede tamamlanması, insan haklarının korunması ve hukuki süreçlerin basitleştirilmesi sayılmaktadır. Hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımın en çok üzerinde durulan unsurlar olmakla beraber, kullanıldıkları bağlama göre farklı anlamlar içerebildiklerine dikkat çekilmektedir. İyi yönetişimin örneğin; insan haklarının korunması gibi belirli bir amaca ulaşmak için bir araç mı, yoksa kendisinin başlı başına bir amaç mı teşkil ettiği konusunda uzlaşma bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu durum da iyi yönetişimin demokrasi, hukuk devleti ve insan haklarının korunması ilkeleri kapsamında mı yer aldığı, yoksa sözü edilen kavramlardan bağımsız bir varlığa mı sahip olduğu sorusuyla yakından ilgilidir (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2011).

Venedik Komisyonu belgesine göre iyi yönetim kavramı, iyi yönetişimden daha somut ve anlaşılır bir içeriğe sahip olup AİHS'nin 6. maddesinde (adil yargılanma hakkı) yer alan bazı haklara işaret etmektedir. İyi yönetimin temel unsurları arasında tarafsızlık, dürüstlük, hukuki süreçlerin makul bir sürede tamamlanması, hukuki belirlilik, ölçülülük, ayrımcılık yapmama, dinlenilme hakkı, etkililik ve verimlilik sayılmaktadır. Ancak iyi yönetim, kamu hizmetlerinin altyapısı ve kamu görevlilerinin tutumları gibi unsurları da içermesi nedeniyle, AİHS'nin 6. maddesinin kapsamının ötesine geçmektedir. İyi yönetim kavramı, usul mekanizmalarının sonuçlar kadar önemli olduğunu, idari

işlemlerin usul ve esasının birbirinden ayrılamayacağını göstermektedir (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2011). Venedik Komisyonu belgesinde yönetim kavramının belirsizliğine dikkat çekilmesi; buna karşılık Dünya Bankası belgelerinde eksik olduğu ileri sürülen bazı demokratik ilkeler ile insan haklarının korunması ilkesinin iyi yönetişimin unsurları arasında sayılması; ayrıca iyi yönetimin AİHS'nin 6. maddesinde güvenceye alınan adil yargılanma hakkıyla ilişkilendirilmesi, iyi yönetim ve insan hakları arasındaki bağlantıya farklı bir bakış açısı getirmektedir.

1.4. AİHM Kararlarında

İyi yönetim ve iyi yönetişim kavramlarına AİHS ve Ek Protokollerde yer verilmemiştir. AİHM kararlarında iyi yönetim kavramının, AİHS'nin bazı hükümlerinde sözü edilen adaletin iyi (doğru) yönetimi (işlemesi) ilkesi bağlamında⁶ ve AİHS'nin 6. maddesi kapsamında kullanıldığı görülmektedir. AİHM kararlarında doğrudan iyi yönetim unsurları olarak yer verilmese de, başta idari usul güvenceleri olmak üzere, yasallık, orantılılık ve ayrımcılık yasağı ile ilgili başvuruların önemli bir kısmı, iyi yönetim ilkeleri yönünden ele alınabilir. Diğer yandan AİHM'nin, AİHS'ye Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesinde güvenceye alınan mülkiyet hakkıyla ilgili bazı kararlarında, iyi yönetişim ilkesi kapsamında değerlendirme yaptığı görülmektedir.

AİHM, üçüncü şahıslara ait bir taşınmazın idari hata sonucunda başvuru sahibinin kullanımına tahsis edilmesi yönündeki idari işlemin geri alınmasının haklılığını AİHS'ye uygunluk bakımından incelerken, iyi yönetişim ilkesinin önemine dikkat çekmiştir. AİHM'ye göre, toplumun genel çıkarı doğrultusunda alınan bir kararın, mülkiyet hakkı gibi temel haklardan birini etkilemesi durumunda, kamu kurumlarının zamanında, uygun ve tutarlı bir şekilde davranmaları gerekmektedir. Özellikle kamu kurumları idari süreci şeffaf ve açık bir şekilde gerçekleştirerek hata riskini en aza indirmeli, mülkiyet hakkını etkileyen özel sözleşmelerde hukuki belirliliği sağlamalıdır. İyi yönetişim ilkesi, kural olarak, idari kurumların kendi ihmallerinden kaynaklanmış olsa bile, olağan hatalarını düzeltmelerine engel değildir. Aksi kabul edilecek olursa, başlı başına kamu yararına aykırı olarak kıt kaynakların uygunsuz biçimde

⁶ AİHS'nin 36. maddesinde ve AİHS'ye Ek 16 No'lu Protokol'ün 3. maddesinde adaletin iyi (doğru) yönetimi (işlemesi) kavramı; AİHS'nin 6. maddesinin 1. fıkrasında ve 3. fıkrasının (c) bendinde adaletin yaran kavramı; AİHS'ye Ek 7 No'lu Protokol'ün 3. maddesinde ise adaletin yanlış işlemesi kavramı kullanılmaktadır.

bölüştürülmesine cevaz verilmiş olur. Öte yandan eski bir hatanın düzeltilmesi, idarenin meşru bir işlemine dayanarak iyi niyetle kazanılan bir hakka orantısız şekilde müdahale edilmesine yol açmamalıdır. Diğer bir deyişle kendi belirledikleri usul ve esaslara riayet etmeyen devlet kurumlarının, kendi hatalarından istifade etmelerine veya bu sayede yükümlülüklerinden kurtulmalarına müsaade edilmemelidir. İdari kurumların hatalarının sonuçlarına idare bizzat kendisi katlanmalı, bu hataların bedeli ilgili bireylerden çıkarılmamalıdır. Yanlışlıkla tescil edilen tapu kaydının iptali halinde iyi yönetim ilkesi idarenin hatasını zamanında gidermesini gerektirmekle kalmayıp, iyi niyetle tasarrufta bulunan hak sahiplerinin zararlarının tazmin edilmesi veya diğer bir giderim yöntemiyle karşılanmasını da gerektirir. AİHM söz konusu prensipleri ortaya koyduğu *Rysovskyy / Ukrayna* kararında, idarenin hatalı işlemlerinin geri alınmasında herhangi bir süre sınırlaması öngörülmemiş olmasının, bireylerin hakları ve özel hukuk işlemleri alanında hukuki belirliliğe zarar vereceği, buna bağlı olarak da iyi yönetim ilkesine ve AİHS'ye Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesinde yer alan yasallık koşuluna aykırı olacağı sonucuna varmıştır.⁷

1.5. AB Kapsamında

İyi yönetim ve insan hakları ilişkisiyle ilgili olarak Avrupa Parlamentosu tarafından 2001 yılında kabul edilen Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası (Yasa) ve uygulaması üzerinde durulması gerekmektedir. Yasa, yalnızca AB kurumları ve çalışanları yönünden doğrudan uygulanmakta, ancak AB Hukuku kapsamında hareket ettikleri durumlarda, Yasa'da belirtilen genel ilkeler, üye devletler yönünden de bağlayıcı hale gelmektedir. Diğer yandan AB'ye üye ve aday devletlerin yanı sıra diğer birçok devlet, iyi yönetim ilkelerini iç hukukta düzenlerken Yasa'dan ilham almıştır. Yasa'da yer alan iyi yönetim ilkeleri yasallık; ayrımcılık yapılmaması; orantılılık; yetkinin kötüye kullanılmaması; tarafsızlık ve bağımsızlık; nesnellik; meşru beklentiler; tutarlılık ve bilgilendirme; adaletlilik; nezaket; mektupların vatandaşın ana dilinde yanıtlanması; alındı bilgisinin iletilmesi ve ilgili yetkilinin bildirilmesi; kurumun ilgili servisine iletme yükümlülüğü; dinlenilme ve fikir beyan etme hakkı; kararların

⁷ *Rysovskyy / Ukrayna*, B.N. 29979/04, K.T. 20.10.2011, p. 70-73. AİHM daha sonra birçok kararda iyi yönetim ilkesiyle ilgili tespitlerini yinelemiştir. Bkz. *inter alia*, *Çakarević / Hırvatistan*, B.N. 48921/13, K.T. 26.04.2018, p. 84 ve *Beinarovič vd. / Litvanya*, B.N. 70520/10 21920/10 ve 41876/11, K.T. 12.06.2018, p. 139-140.

makul bir süre içerisinde verilmesi; kararların gerekçelerini belirtme yükümlülüğü; itiraz hakkının belirtilmesi; kararın tebliğ edilmesi; verilerin korunması; bilgi talebi; belgelerin kamunun erişimine sunulması talepleri ve kayıtların yeterli tutulmasıdır (Avrupa Ombudsmanı, 2015). Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nda genel olarak insan haklarına saygı, bağımsız bir iyi yönetim ilkesi olarak düzenlenmemiş olsa da, Yasa'da düzenlenen ilkelerden birçoğu doğrudan veya dolaylı olarak temel hak ve özgürlüklerle ilgilidir. Yasa'da yer alan insan haklarıyla ilgili iyi yönetim ilkeleri arasında yasallık; ayrımcılık yapılmaması; orantılılık; dinlenilme ve fikir beyan etme hakkı; kararların makul bir süre içinde verilmesi; kararların gerekçelerini belirtme yükümlülüğü; itiraz hakkının belirtilmesi; kararların tebliğ edilmesi; verilerin korunması ve bilgi talebi sayılabilir (Avrupa Ombudsmanı, 2015).

Avrupa Ombudsmanı'nın 2017 yılında yayımladığı Temel Haklara Saygı ve Uyum başlıklı tematik belgede, kuruma yapılan şikâyetler ve kurumun kendi inisiyatifıyla gerçekleştirdiği stratejik soruşturmalara dayanılarak, kurumun temel hakların korunmasındaki rolü ele alınmaktadır. Tematik belgede, öncelikle temel hakların çeşitli alanlarla kesişme noktaları olduğu için Avrupa Ombudsmanı'na yapılan birçok başvuruda temel hakların gündeme geldiği tespit edilmektedir. Bu konudaki şikâyetlerin büyük bölümünün usul meseleleriyle ve AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde düzenlenen iyi yönetim hakkının çeşitli yönleriyle (işlerinin tarafsız, adil ve makul bir sürede görülmemesi, dinlenilme hakkı, gerekçe belirtme yükümlülüğü, dosyaya erişim hakkı, kendi dilinde cevap alma hakkı gibi); diğer şikâyetlerin ise AB Temel Haklar Şartı'nın 42. maddesinde düzenlenen belgelere erişim hakkıyla ilgili olduğu ifade edilmektedir. Bununla birlikte çoğu şikâyetin doğrudan ya da dolaylı olarak diğer temel haklarla ilgili olduğu, bunlar arasında tüm insan haklarının temelini oluşturan insan onuru kapsamında taciz, kadın ve engelli hakları, haksız işten çıkarma ve çalışma koşulları, ayrımcılık yasağı, sağlık hakkı, kişisel verilerin korunması, dolaşım serbestisi, çevrenin ve tüketicinin korunması konularında başvurular bulunduğu bilgisi verilmektedir. Avrupa Ombudsmanı'nın insan hakları şikâyetlerine geleneksel yaklaşımı, kötü yönetim kavramına dayanmaktadır. İnsan hakları ve kötü yönetimin adaletsizlik vuku bulduğunda karşı karşıya geldikleri kabul edilmektedir. İnsan haklarının yargısal yorumunun adaletsizliği gidermede yetersiz kaldığı noktada, iyi yönetim ilkelerinin faydalı çözüm getirebileceği ileri sürülmektedir. İdare bazen insan haklarını

ihlal ettiğini kabul etmektense, iyi yönetim ilkelerini ihlal ettiğini kabul etmeyi yeğleyebilmektedir. Avrupa Ombudsmanı'nın insan haklarına uyum ve kötü yönetim konusundaki en belirgin yaklaşımı, kendi inisiyatifiyle, Avrupa Sınır Güvenliği Ajansı'nın (FRONTEX) bazı uygulamaları hakkında başlattığı soruşturma kapsamında, sığınma talebi reddedilen göçmenlerin iade süreciyle ilgili aldığı tavsiye kararlarında görülmektedir. Avrupa Ombudsmanı, insan haklarıyla ilgili tüm bu başvurularda ulusal ombudsmanlar, hükümet dışı örgütler ve sivil toplumun tecrübe ve görüşlerinden istifade edildiğini belirtmektedir (European Ombudsman, 2017).

1.6. Bir Yöntem Önerisi

Uluslararası ve bölgesel örgütler tarafından kabul edilen karar ve belgeler ışığında, iyi yönetim ve insan hakları bağlantısının hangi ilke ve esaslar çerçevesinde değerlendirilip, somutlaştırılabileceği üzerinde durulması gerekmektedir. Öncelikle iyi yönetim ve iyi yönetişim kavramlarını farklı kabul eden belgelerde, belli başlı iyi yönetim ilkelerinin bazı terim farklılıkları olmakla birlikte, iyi yönetişim kapsamında da kabul edildiği; buna karşılık iyi yönetişimin unsurları arasında ekonomik ve sosyal kaynakların toplumsal kalkınma amacıyla daha verimli ve etkili kullanılması hedefine daha fazla ağırlık verildiği görülmektedir. Bu yaklaşım kabul edilecek olursa, iyi yönetişim ve insan hakları arasındaki ilişkinin, iyi yönetim ve insan hakları arasındaki ilişkidenden tek farkı, iyi yönetişimin ekonomik ve sosyal hakların korunması konusunda daha uygun bir referans kaynağı teşkil etmesidir. Bu durumda iyi yönetimle ilgili temel hak ve özgürlükler, ilke olarak iyi yönetişimle de ilgili görülmektedir. İnsan haklarına saygının başlı başına bir iyi yönetim ilkesi olarak benimsenmesi durumunda, idarenin her türlü eylem ve işlem ile tutum ve davranışının insan haklarına uygunluğu, iyi yönetimin bir gereği, dolayısıyla iyi yönetim ilkelere uygunluk denetiminin bir parçası olarak kabul edilecektir. Buna karşılık, insan haklarına saygı prensibinin doğrudan bağımsız bir iyi yönetim ilkesi olarak benimsenmemesi durumunda bile, iyi yönetim ilkeleriyle bağlantılı temel hak ve özgürlükler saptanarak, idari kurumların denetime konu olan eylem ve işlem ile tutum ve davranışlarının insan haklarına uygunluk yönünden değerlendirilmesi mümkündür.

İyi yönetim ilkelerinin yalnızca bir usul meselesi gibi görülmesi ve ağırlıklı olarak adil yargılanma hakkı ile ilişkilendirilmesi doğru bir yaklaşım değildir.

İyi yönetim ilkeleri yaşam hakkından, özel hayata ve aile hayatına saygı hakkına; adil yargılanma hakkından, iç hukukta etkili başvuru hakkına; mülkiyet hakkından, eğitim ve sağlık hakkına kadar tüm hak ve özgürlüklerle ilişkilidir. Bu durumda iyi yönetim ilkeleriyle insan hakları arasındaki ilişki somut olarak nasıl kurulmalıdır? Bu çalışmanın konusu kapsamında iyi yönetim ya da doğru idari davranış ilkelerine uygunluk denetimi, kamu hizmetlerinin işleyişinde, –kural olarak– idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları yönünden gerçekleştirildiği için, somut olay incelenirken, idari sürecin safhaları esas alınarak değerlendirme yapılmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir. İlk olarak, idari eylem ve işlemlerin gerçekleşmesinden önceki aşamada ya da hazırlık aşamasında temel hak ve özgürlükleri olumsuz etkileyen bir durumun mevcut olup olmadığı araştırılmalıdır. Örneğin; çevresel kirlilik ve risk faktörlerinin ilgili idari kurumlar tarafından önceden belirlenmiş ve gerekli tedbirlerin alınmış olması, devletin çevre ve sağlık hakkını koruma ve olası ihlalleri önleme yükümlülüğü bakımından önem taşımaktadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gerekli idari düzenleyici işlemlerin bireylerin temel hak ve özgürlükleri gözetilerek hazırlanmış olması, insan haklarına uygunluk denetiminde ilk aşamada incelenecek unsurlar arasında sayılabilir.

İkinci olarak, idari işlem ve eylemin gerçekleşmesi aşamasında bireylerin hak ve özgürlüklerine saygı gösterilmesi, usul güvencelerine riayet edilmesi, orantılılık ilkesine uyulması, ayrımcılık yasağı ve eşitlik ilkesine aykırı hareket edilmemesi gibi unsurlar yönünden inceleme yapılacaktır. İkinci aşamada, iyi yönetim ilkeleriyle doğrudan ilgisi bakımından en kapsamlı inceleme, idari karar alma sürecinde usul güvencelerine riayet edilip edilmediği konusunda olacaktır. İlgililerin idari karar alma süreci hakkında bilgilendirilmeleri ve katılımlarının sağlanması, idari kararın gerekçeli olması, kararda anlaşılabilir bir dil kullanılması, karara karşı başvurulabilecek hukuk yollarının gösterilmesi ve kararın usulüne göre tebliğ edilmesi gibi usul yükümlülüklerine uyulmaması, yalnızca adil yargılanma hakkının değil, örneğin; toplantı ve örgütlenme özgürlüğü gibi farklı hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesine de yol açabilir. Ayrıca ikinci aşamada, idarenin tutum ve davranışlarının tarafsızlık, eşitlik ve ayrımcılık yasağı ilkelerine uygunluğunun denetlenmesi gerekmektedir.

Üçüncü aşamada, idari eylem ve işlemler gerçekleştikten sonra kamu kurumlarının etkili soruşturma ve mağdur şahıslara yardım yükümlülüklerini

yerine getirip getirmediklerinin tespit edilmesi önem taşımaktadır. İdarenin zarar görmüş bireylere etkin bir giderim yolu sağlamış olması, bireylerin mağduriyetlerini giderecek önlemler alması, hak ve özgürlüklerin ihlalini ortadan kaldıracaktır. Bu nedenle, şikâyete konu idari eylem ve işlemlerin gerçekleşmesinden sonraki aşamada idarenin tutum ve davranışları da insan haklarına uygunluk denetiminde büyük önem taşımaktadır. Bu aşamada yapılacak denetimde ön plana çıkan hak ve özgürlükler, adil yargılanma hakkı ile iç hukukta etkili başvuru hakkı olmakla birlikte, eşitlik ve ayrımcılık yasağına uyumun –tüm aşamalarda olduğu gibi– idari eylem ve işlemlerin sonuçları yönünden de gözetilmesi gerekmektedir. Son olarak dikkat çekilmesi gereken husus, idari denetim aşamalarında göz önünde bulundurulacak usul güvenceleri, idari kurumların eylem ve işlemlerinde uymaları gereken yöntem ve teknikler olup, aralarında birtakım benzerlikler bulunsa da, yargısal süreçte uyulması gereken adil yargılanma hakkı ilkeleri değildir. Yargısal süreçle benzerlikler, idari yaptırım ve tedbirlerin uygulanmasında daha belirgin hale gelmektedir.

2. İYİ YÖNETİM HAKKI

İyi yönetimin diğer temel hak ve özgürlüklerden bağımsız, bireysel bir hak olarak kabul edilmesi insan hakları hukukunda yeni bir gelişmedir. İyi yönetim ilkeleri kapsamında değerlendirilen veya iyi yönetim ilkeleriyle bağlantılı görülen hakların büyük bir bölümü daha önce ulusal ve uluslararası düzenlemelerde tanınmış ve güvenceye alınmıştır. Başta hukuk devleti ilkesi olmak üzere, adil yargılanma hakkı, iç hukukta etkili başvuru hakkı, eşitlik ve ayrımcılık yasağı ile bilgi edinme hakkı gibi temel hak ve özgürlükler modern anayasalarda ve yasal düzenlemelerde yer aldığı gibi, uluslararası ve bölgesel insan hakları sözleşmelerinde de korunmaktadır. Ancak iyi yönetimin diğer düzenlemelerden ayrı, bağımsız bir hak olarak güvenceye alınması fikri AB kurumlarının faaliyetleri kapsamında gündeme gelmiştir. İyi yönetim hakkı ilk kez AB Hukukunda geliştirilmiş ve AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde açıkça düzenlenmiştir. Bu nedenle iyi yönetim hakkının öznesi, yükümlüleri ve kapsamını belirlemek için öncelikle AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesi ve uygulaması üzerinde durulması gerekmektedir. “İyi yönetim hakkı” başlığını taşıyan AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesine göre;

1. Herkes, işlerinin Birliğin kurumları ve organları tarafından tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir.

2. Bu hak, şunları içermektedir:

- (a) herkesin, kendisini olumsuz şekilde etkileyebilecek herhangi bir işlemin yapılmasından önce görüşlerinin dinlenmesini isteme hakkı;
- (b) herkesin, kendi dosyasına erişme hakkı ve meşru gizlilik çıkarlarına ve mesleki ve ticari gizliliğe saygı gösterilmesi;
- (c) idarenin, kararları konusunda gerekçe gösterme yükümlülüğü.

3. Herkes, Topluluğun kuruluşları veya görevlilerinin, görevlerinin ifası sırasında yol açtıkları her türlü zararı, Üye Devletlerin yasalarındaki ortak genel ilkelere göre Topluluğa tazmin ettirme hakkına sahiptir.

4. Herkes, Birliğin kuruluşlarına, Antlaşmaların lisanlarından birinde mektup gönderebilir ve kendisine aynı lisanda cevap verilmesi zorunludur.⁸

AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesi esas olarak AB Antlaşması'nın 19. maddesinin 1. fıkrasında yer alan, üye devletlerin, AB Hukukunun kapsadığı alanlarda etkili koruma sağlamak için gerekli hukuki başvuru yollarını sağlama yükümlülüğüne dayanmaktadır.⁹ İyi yönetim hakkı, AB Adalet Divanı'nın içtihadı ile Avrupa Ombudsmanı'nın kararlarında kötü yönetim uygulamaları çerçevesinde somutlaştırılan ilkeler esas alınarak geliştirilmiş ve AB Temel Haklar Şartı'na dâhil edilmiştir. 41. maddenin 3. fıkrasında yer alan AB kurum ve çalışanlarının görevlerinin ifası sırasında yol açtıkları zararın AB tarafından tazmin edilme yükümlülüğü, AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 340. maddesinin 2. fıkrasından kaynaklanmaktadır. 41. maddenin 4. fıkrasında düzenlenen AB kurumlarına kendi dilinde başvurma ve cevap alma hakkı ise esasen AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 20 ve 24. maddelerinde yer almaktadır. İyi yönetimin önemli unsurlarından birini oluşturan etkili bir hukuki yola başvurma ve adil yargılanma hakkı, iyi yönetim hakkı kapsamında değil, ayrı bir başlık altında, AB Temel Haklar Şartı'nın 47. maddesinde düzenlenmektedir (Pavel, 2012: 925-926).¹⁰ Dolayısıyla AB Temel Haklar Şartı'nın 41.

⁸ AB Temel Haklar Şartı'nın, AB Türkiye Delegasyonu tarafından yapılan Türkçe çevirisi için bkz. <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708> (13.10.2018).

⁹ AB Antlaşması ve AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 2011 yılında yayımlanan Türkçe çevirileri için bkz. <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (13.10.2018).

¹⁰ AB Temel Haklar Şartı'nın madde gerekçelerinde (ya da açıklayıcı notlarda) yer alan bu bilgiler, Lizbon Antlaşması sonrasında AB Kurucu Antlaşmalarının ilgili madde numaraları güncellenerek aktarılmıştır. Bkz. <http://fra.europa.eu/en/charterpedia/article/41-right-good-administration> (13.10.2018).

maddesinin esasen yeni bir düzenleme getirmediği, AB Kurucu Antlaşmalarında ve diğer düzenlemelerde mevcut bazı usul ilkelerini bir araya getirerek, yeni bir bireysel hak ihdas ettiği söylenebilir.

AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde güvenceye alınan iyi yönetim hakkının, yukarıda çeşitli uluslararası ve bölgesel düzenlemeler çerçevesinde incelenen iyi yönetimin ilke ve unsurlarının önemli bir bölümünü içermekten uzak olduğu, ağırlıklı olarak idari süreçteki usul güvencelerine yer vermekle yetindiği dikkat çekmektedir (Nehl, 2009: 350; Kristjánsdóttir, 2013: 241; Pavel, 2012: 925). İyi yönetim hakkı, AB Temel Haklar Şartı'nda beşinci bölümde yer alan vatandaşlık hakları arasında düzenlenmektedir. Ancak vatandaşlık hakları kapsamında yer alan Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanma ve aday olma hakkı, yerel seçimlerde oy kullanma ve aday olma hakkı ile diplomatik ve konsolosluk koruması, yalnızca AB vatandaşlarına özgülenmiş haklar arasında yer alırken; iyi yönetim hakkı, herkese tanınmış bir hak olarak kabul edilmiştir. Buna karşılık belgelere erişme hakkı, Avrupa Ombudsmanı'na başvuru hakkı ve dilekçe ile başvuru hakkı AB vatandaşlarının yanı sıra “*bir Üye Devlette ikamet eden veya kanuni adresi bu devlette bulunan bütün gerçek veya tüzel kişiler*” için de tanınmakta, dolaşım ve ikamet özgürlüğünün ise “[*b*]ir Üye Devletin ülkesinde yasal olarak ikamet eden üçüncü ülkelerin vatandaşlarına” tanınabileceği belirtilmektedir. 41. madde metninden, iyi yönetim hakkının yükümlülerinin AB kurumları ve organları olduğu anlaşılmaktadır. Ancak iyi yönetim hakkı, AB Hukuku kapsamında hareket ettikleri durumlarda, üye devletler yönünden de bağlayıcı olacaktır (Kristjánsdóttir, 2013: 239).¹¹ 41. maddede düzenlenen iyi yönetim hakkının kapsamı veya sağladığı güvenceler tarafsızlık, adillik, işlerin makul sürede görülmesi, dinlenilme hakkı, bilgiye erişim ve mahremiyet hakkı, gerekçe gösterme yükümlülüğü, zararların tazmin edilmesini isteme hakkı ve kendi dilinde cevap alma hakkıdır.

Farklı hukuk geleneklerine sahip olan ve farklı dillerde taleplerde bulunan davacı avukatlarının hukuki taleplerine yanıt vermek zorunda kalan AB yargı organları, kaçınılmaz olarak kararlarında bazı açık uçlu hukuki kavramlar geliştirmek durumunda kalmışlardır. Temel Haklar Şartı'nda düzenlenmeden önce iyi yönetim kavramı da yargı kararlarında yükümlülük, görev, kural, gereklilik, sebep, önlem, güvence, menfaat, ilke ve AB Hukukunun genel ilkesi

¹¹ Bkz. Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson, Case C-617/10, 26.02.2013, §§ 45-49.

olarak ifade edilmiştir. Temel Haklar Şartı'nın iyi yönetim kavramı bakımından bir yandan yenilikçi, diğer yandan da muhafazakâr olduğu söylenebilir. Temel Haklar Şartı'nın, Avrupa'da ve uluslararası ölçekte ilk kez iyi yönetim kavramının sübjektif *usûlî* hakları kapsadığını kabul etmesi bakımından yenilikçi olduğu, buna karşılık 41. madde metninde iyi yönetimin maddi, kurumsal ve kişisel kapsamını sınırladığı görülmektedir. Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinin lafzından, iyi yönetim hakkının yalnızca bireysel idari işlemler için öngörüldüğü, düzenleyici idari işlemleri kapsamadığı anlaşılmaktadır. 41. maddenin 2. fıkrasının (a) bendi, kişinin kendisini olumsuz şekilde etkileyecek işlemde, (b) bendi ise kendi dosyasına erişme hakkı ve mahremiyetine saygı gösterilmesinden söz etmektedir. Oysa AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 296. maddesinin 1. fıkrasında Birliğin, tüm hukuki tasarruflarının gerekçeli olacağı belirtilmekte ve bu tasarruflarda uyulması gereken bazı kurallara yer verilmektedir. Nitekim AB yargı organlarının henüz Temel Haklar Şartı kabul edilmeden önce vermiş olduğu kararlarında ortaya konulan iyi yönetim ilkeleri, idarenin düzenleyici işlemlerini de kapsayacak geniş bir anlama sahiptir. Dolayısıyla iyi yönetim hakkı, AB Hukukunun genel bir ilkesi olarak kabul edildiğinde, yalnızca bireysel idari işlemlerle sınırlı olarak ele alınmayacaktır (Hofmann ve Mihaescu, 2013: 85-87). AB Adalet Divanı, Temel Haklar Şartı yürürlüğe girdikten sonra incelediği birçok davada, AB kurumlarının tüm eylem ve işlemlerinin iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde denetimini sürdürmüş ve iyi yönetim hakkının AB Hukukunun temel ilkelerinden birini yansıttığını kabul etmiştir.¹²

İyi yönetim ve insan hakları ilişkisinin belirlenmesi için üzerinde durulması gereken hususlardan biri de iyi yönetimin hangi ilkelerinin bireylere sübjektif hak verdiği, hangilerinin yalnızca yapısal ya da objektif unsurlar içerdiği-dir. Temel Haklar Şartı'nın 52. maddesinin 5. fıkrasına göre, bu belgenin "... ilkelere dayanarak oluşturulan hükümleri, Birliğin kurum, kuruluş, birim ve daireleri tarafından ve sahip oldukları yetkilerin kullanılmasında Birlik Yasalarını uyguladıkları durumlarda Üye Devletler tarafından, gerçekleştirilen yasama ve icra faaliyetleri vasıtasıyla..." uygulanacak; "...[b]u hükümlere, hukuki olarak ancak söz konusu faaliyetlerin yorumlanmasında ve meşruiyetleri hakkındaki yargı kararlarında..." başvurulabilecektir.¹³

¹² Bkz. inter alia, Ziegler SA / Avrupa Komisyonu, Case T-199/08, 11.07.2013, §§ 154, 160; H.N. v Minister for Justice, Equality and Law Reform and Others, Case C-604/12, 08.05.2014, §§ 49-51, 57.

¹³ <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708> (13.10.2018).

Temel Haklar Şartı'nın 52. maddesinin 1. fıkrasında, bu belgede güvenceye alınan hak ve özgürlüklerin AB ve üye devlet kurum ve organları tarafından tanınmasından değil, sınırlandırılmasında uyulması gereken koşullardan söz edilmektedir. Bu durumda, Temel Haklar Şartı'nda yer alan ilkeler kategorisi, doğrudan etkisi olan subjektif bireysel haklardan ayrılmaktadır. Objektif unsurlardan oluşan iyi yönetim kavramı da içerdiği ilkeler yoluyla bazı subjektif hakları temin edecektir. Ancak iyi yönetimin hangi unsurlarının genel ilkeler ortaya koyduğu, hangilerinin bireylere subjektif haklar bahsettiğinin belirlenmesi güçtür. AB yargı organlarının iyi yönetim kavramını incelediği kararlarında, özen gösterme yükümlülüğü gibi genel olarak iyi yönetim ilkesi kapsamında görülen bazı unsurların, objektif niteliğinin yanı sıra bireylere subjektif haklar da verebileceği kabul edilmektedir.¹⁴ Bu durumda iyi yönetimin bir yönüyle idarenin etkinliğini sağlamayı hedefleyen genel yapısal bir ilke, diğer yönüyle de bireylere subjektif haklar tanımaya elverişli bir kavram olduğu anlaşılmaktadır (Hofmann ve Mihaescu, 2013: 88-96). Hukukun yazılı olmayan genel ilkeleriyle, kısmen yazılı alt unsurlarının harmanlanmasıyla ortaya çıkan iyi yönetim hakkı, Temel Haklar Şartı'nda düzenlenen haklarla, AB Hukukunun genel ilkelerinden kaynaklanan haklar arasındaki hiyerarşik olmayan bir ilişkiye işaret etmektedir. Bu nedenle iyi yönetim hakkının, AB Hukukunda kaynakların çoğulculuğu prensibinin uygulanmasına iyi bir örnek teşkil ettiği söylenebilir (Hofmann ve Mihaescu, 2013: 79).

3. TÜRKİYE'DE YÖNETİMİN İNSAN HAKLARINA UYGUNLUK DENETİMİ VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

İyi yönetim ve insan hakları arasındaki ilişkinin belirlenmesinde ulusal ombudsmanlık kurumlarının denetim ve tespitleri büyük önem taşımaktadır. Bunun ilk nedeni, insan haklarının korunmasında devletlerin takdir marjı ve ikincilik (*subsidiarity*) ilkelerinin giderek ön plana çıkmaya başlamasıdır.¹⁵ İdarenin iyi yönetim ilkelerine uygunluk denetimi yapan ulusal kuruluşlar, insan hakları ile iyi yönetim arasındaki bağlantıyı tespit ederek, insan haklarının ulusal düzeyde korunması konusunda önemli bir görev üstlenmektedir. İkinci olarak,

¹⁴ Bkz. Nölle / Konsey ve Komisyon, Case T-167/94, 18.09.1995, §§ 88-89.

¹⁵ Uluslararası ve bölgesel insan haklarını koruma mekanizmalarının, özellikle son zamanlardaki kararlarında, insan haklarının esas olarak ulusal ve yerel düzeyde korunması gereğini ön plana çıkarması ve devletleri iç hukukta etkili başvuru yolları oluşturmaya yönlendirmesi, "ikincilik çağı" olarak da nitelendirilmektedir (Spano, 2018: 473-494).

özellikle parlamento ombudsmanlarının, yasama organı adına, yürütme ve idareden bağımsız, tarafsız, uzman ve tecrübe sahibi kurumlar olarak (Yasin, 2011: 137-148), kötü yönetim uygulamalarını ve bunların yol açabileceği insan hakları ihlallerini daha doğru ve etkili bir şekilde denetleyip tespit edebilecekleri kabul edilmektedir. Özellikle, idari kurumların doğru idari davranış ilkelerine uygunluğunun yanı sıra insan hakları ihlali iddialarını da inceleme yetkisi bulunan melez ombudsmanlık kurumlarının (Eren, 2012: 40-41), insan haklarına dayalı idare anlayışının geliştirilmesi yönündeki işlevi daha belirgin hale gelmektedir. Üçüncü olarak, yargı organlarının katı usul kurallarından daha esnek çalışma ve inceleme yapma imkânına ve idarenin işleyişi konusunda tecrübeye sahip olan ombudsmanlık kurumu, idari faaliyetlerin insan haklarına uygunluğunu denetleme konusunda daha avantajlı durumdadır.

Türkiye’de yönetimin insan haklarına uygunluk denetimi konusunda 1990’lı yıllarda “çoklu kurumsal model” tercih edilerek, Başbakanlığa veya diğer bakanlıklara bağlı birçok insan hakları birimi oluşturulduğu, ancak bunların Paris İlkelerine uygun, bağımsız ve özerk kuruluşlar olmadığı görülmüştür.¹⁶ Türkiye’de Fransız idari sisteminin etkisiyle 2001 yılında “İnsan Hakları Danışma Kurulu” oluşturulmuştur. Kurulun işlevi insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin konularda görüş bildirmek ve tavsiyelerde bulunmak, öneriler ve raporlar hazırlamak olup Kurula ayrıca hak ihlallerini soruşturma yetkisi verilmemiştir. 2012 yılında yürürlüğe Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu ile insan hakları kurumu modeli benimsenmiştir (Eren, 2012: 44-58).

2016 yılında kabul edilen Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu ile eşitlik komisyonu ve insan hakları kurumunu birleştiren, ayrıca İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsanî veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’ne Ek İhtiyari Protokol hükümleri çerçevesinde kişilerin özgürlüklerinden yoksun bırakıldığı yerlere düzenli ziyaretler yapmak üzere oluşturulan sistemi de bünyesinde barındıran karma bir yapı benimsenmiştir. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun 17. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, ayrımcılık yasağı ihlalinin zarar gördüğü iddiasında bulunan her gerçek ve tüzel kişi Kuruma başvuru yapabilmektedir. Türkiye’de

¹⁶ Paris İlkeleri olarak da bilinen “İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler” için bkz. <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/717Paris-Prensipleri.pdf> (13.10.2018).

ayrıca AİHM kararlarının yerine getirilmesi sürecinde oluşturulan özel yetkili bir takım insan hakları komisyonlarından da söz etmek gerekir. Bu kapsamda Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun uyarınca 2004 yılında oluşturulmaya başlanan zarar tespit komisyonları, KKTC’de 2005 yılında kurulan Taşınmaz Mal Komisyonu, 2013 yılında kurulan Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Tazminat Komisyonu Başkanlığı, son olarak 2017 yılında kurulan Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu halen faaliyetlerini sürdürmektedir.

TBMM’nin yürütme ve idareyi denetim işlevinin yanı sıra kendilerine yapılan başvuruları inceleme yetkisi bulunan yasama komisyonları arasında Dilekçe Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu bulunmaktadır. Türkiye’de yönetimin insan haklarına, hukuka ve hakkaniyete uygunluğu konusunda en kapsamlı ve etkili denetim yetkisine sahip kurum, TBMM Başkanlığı’na bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu’dur. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu idari denetim kapsamında oluşturulan bir parlamento ombudsmanı niteliğinde olsa da, 6328 sayılı Kanunun 5. maddesinin 1. fıkrası uyarınca idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını insan haklarına uygunluk yönünden de incelemektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesinde iyi yönetim ilkeleri düzenlenirken, Kanunda ifade edilen “insan haklarına dayalı adalet anlayışı”nın yanı sıra ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, eşitlik, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi -sınırlı (kapalı) sayıda olmayan- insan haklarıyla ilgili bir takım iyi yönetim ilkelerine de yer verilmiştir. Üstelik Yönetmeliğin 7. maddesine göre şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali koşulu aranmamaktadır. Yine Yönetmeliğin 22. maddesine göre, şikâyet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. Öte yandan Yönetmeliğin 30. maddesinde, “Şikâyetten vazgeçme, şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi ve şikâyetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi hâllerinde şikâyet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere,

kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam...” edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yürürlükteki mevzuat hükümlerinin Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’na insan haklarının korunması ve geliştirilmesi yönünde önemli görevler yüklediği anlaşılmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu idari denetimi ve bununla bağlantılı olarak insan hakları denetimini konu unsuru yönünden daha geniş ve *usûlî* yönden daha esnek bir şekilde gerçekleştirebildiği için, iyi yönetim ilkeleriyle bağlantılı insan hakları ihlali şikâyetlerinin incelenmesi ve insan haklarına saygılı yönetimin geliştirilmesi yönünden Kurumun temel bir işlev üstlendiğine kuşku yoktur. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bugüne kadar incelediği başvuruların insan hakları yönünden çeşitli şikâyetler içerdiği, Kurumun tavsiye kararlarında insan hakları yönünden değerlendirmenin ayrı bir başlık altında yapılabildiği gibi, genellikle “hukuka ve hakkaniyete uygunluk”, istisnai olarak da “iyi yönetim” (ya da yönetişim) ilkeleri ile birlikte yapılabildiği görülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun şikâyet başvurularını kabul etmeye başladığı 2013 yılında verdiği ilk kararlarda, insan haklarıyla ilgili konular doğrudan veya dolaylı olarak hukuka ve hakkaniyete uygunluk ya da iyi yönetim ilkeleri kapsamında ele alınmıştır. Kurum 2014 yılından itibaren, bazı başvurularda insan hakları yönünden ayrı bir başlık altında inceleme yapmaya başlamıştır (Karakul, 2015: 97-99).¹⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu’na yapılan bazı başvurularda, hukuka ve hakkaniyete bağlılık ile insan hakları yönünden ayrı başlıklar altında yapılan değerlendirmelerin birbiriyle yakından ilişkili olduğu;¹⁸ bazı başvurularda şikâyet konusuyla bağlantı kurulan insan haklarının tavsiye kararına yansımadağı;¹⁹ bazı başvurularda ise insan hakları ve iyi yönetim ilkeleri arasında bağlantı kurulamadığı²⁰ görülmektedir. Birçok başvuruda insan hakları yönünden değerlendirmenin, başvuruya konu olaylarla ilgisi gözetilmeksizin, Anayasanın 10., AİHS’nin 13 ve 17. maddeleri kapsamında yapıldığı dikkat çekmektedir.²¹ Ayrıca bazı kararlarda iyi yönetim ilkeleri kapsamın-

¹⁷ KDK: Kamu Denetçiliği Kurumu, Ş.N.: Şikâyet Numarası, B.N.: Başvuru Numarası, K.T.: Karar Tarihi

¹⁸ Örneğin; bkz. KDK, Ş.N. 2015/5756, K.T. 14/06/2016; KDK, Ş.N. 2016/737, K.T. 14/07/2016.

¹⁹ Örneğin; bkz. KDK, Ş.N. 2015/5458, K.T. 06/05/2016.

²⁰ Örneğin; bkz. KDK, Ş.N. 2015/4974, K.T. 06/04/2016.

²¹ Örneğin; bkz. KDK, B.N. 2016/3237, K.T. 09/02/2017.

da yapılan denetim, AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde düzenlenen iyi yönetim hakkı ile özdeşleştirilmektedir.²² Kamu Denetçiliği Kurumu yalnızca insan haklarını etkileyen bireysel idari işlemleri değil, aynı zamanda yasal düzenlemeleri ve genel düzenleyici işlemleri de, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ilkesi kapsamında değerlendirip, idareye tavsiyelerde bulunabilmektedir.²³

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun gerçekleştirdiği denetimde insan haklarına saygı ilkesi, sadece medeni ve siyasal haklarla sınırlı olarak değil, aynı zamanda ekonomik, sosyal ve kültürel hakları da bir bütün olarak kapsayacak şekilde ele alınmaktadır. Bu nedenle somut olayda başvuruya konu olan hakların içeriği ve idarenin yükümlülükleri göz önünde bulundurularak, sosyal hakların korunması konusunda bir değerlendirme ve tespit yapılması doğaldır.²⁴ Elbette sosyal haklarla ilgili yapılacak değerlendirmede, Anayasanın 65. maddesi ve aynı zamanda sosyal haklarla ilgili uluslararası ve bölgesel düzenlemelerde yer verilen, sosyal hakların amaçlara uygun öncelikler gözetilerek, mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirilebileceğinin dikkate alınması gerekmektedir.

SONUÇ

Bu çalışmada uluslararası ve bölgesel örgütler nezdinde kabul edilen belge ve düzenlemeler ile yargısal kararlar ışığında iyi yönetim ile insan hakları arasındaki ilişki değerlendirilmeye çalışılmıştır. İyi yönetim ilkelerinden önemli bir kısmının temel hak ve özgürlüklerle bağlantılı olması, iyi yönetim ilkelelerine uygunluk denetimini, aynı zamanda insan haklarına uygunluk denetimi haline getirmektedir. Ancak idari eylem ve işlemlerin hazırlık, karar ve karar sonrası aşamalarında farklı insan hakları sorunları ortaya çıkabildiği için, idari sürecin üç safhaya ayrılarak inceleme yapılması önerilmiştir. İyi yönetim ilkelerinin yalnızca basit birer usul meselesi gibi görülmemesi gerektiği, temel hak ve özgürlüklerin esasıyla ilgili önemli yansımalarının olabileceği üzerinde durulmuştur. AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde iyi yönetimin subjektif bireysel bir hak olarak güvenceye alınmasının sonuçlarına ve AB yargı organlarının iyi yönetim ilkeleri ve iyi yönetim hakkıyla ilgili genel yaklaşımına değinilmiştir.

²² Örneğin; bkz. KDK, Ş.N. 2016/695, K.T. 09/08/2016.

²³ Örneğin; bkz. KDK, Ş.N. 2015/5756, K.T. 14/06/2016.

²⁴ Örneğin; bkz. KDK, B.N. 2017/12697, K.T. 08/06/2018; KDK, B.N. 2017/15568, K.T. 30/03/2018.

İyi yönetim ilkelerinin uygulanmasında ve yaygınlaşmasında ulusal ombudsmanlık kurumları önemli bir rol üstlenmektedir. Ancak ombudsmanlık kurumlarının insan haklarının korunması konusunda etkili bir iç hukuk yolu olarak kabul edilmesinin önünde birtakım engeller bulunmaktadır. Öncelikle bu kurumların incelemeleri sonucunda verdiği kararlar idare yönünden bağlayıcı olmayıp, tavsiye niteliğindedir. Bu nedenle uluslararası ve bölgesel insan hakları mekanizmaları –ilke olarak– ombudsmanlık kurumuna başvurmayı, tüketilmesi gereken etkili bir iç hukuk yolu olarak kabul etmemektedir. İkinci olarak, bağımsız bir idari denetim mekanizması olarak öngörülen ombudsmanlık kurumlarının görev ve yetkilerinin konu yönünden sınırlandırılmış olması, insan hakları şikâyetlerinin kaynağı konusunda kapsamlı bir denetim yapabilmelerine imkân vermemektedir. Son olarak, ombudsmanlık kurumlarının yapısı, çalışma usulü ve olanakları, aynı zamanda iyi yönetim ilkeleri arasında da kabul edilen, eşitlik ve ayrımcılık yasağıyla ilgili şikâyetler hakkında teknik ve ayrıntılı bir değerlendirme yapabilmelerini güçleştirmektedir.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu özelinde genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, Kurumun idarenin işleyişinden kaynaklanan usule ve esasa ilişkin sorunların tespitine ve çözümüne yönelik tavsiyeler geliştirilmesinde önemli bir tecrübe kazandığı, diğer Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında idarenin sorumluluğunu genişleten, birey eksenli bir yaklaşım benimsediği görülmektedir. Bununla birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu’nun tavsiye kararlarında insan hakları ve iyi yönetim ilkeleri arasındaki bağlantının açıklığa kavuşturulmasına, ayrıca denetim ölçütlerinin kapsamı ve sınırlılıkları konusunda yeknesak bir uygulamanın geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarında esas denetimin hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden yapıldığı, buna karşılık insan haklarına ve diğer iyi yönetim ilkelerine yeterince yer verilmediği tespit edilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun doğrudan insan hakları yönünden denetim yapma yetkisi bulunduğundan, iyi yönetim ile insan hakları arasında bağlantı kurma gereksinimi olmadığı düşünülebilir. Ancak ombudsmanlık kurumunun temelinde idarenin iyi yönetim ilkelerine uyumunun denetlenmesi olduğundan, iyi yönetim ile insan hakları ilişkisinin doğru kurulabilmesi önem taşımaktadır. Diğer yandan iyi yönetim ilkeleriyle doğrudan bağlantı kurulamayan bir yönetsel sorunun, norm somutlaştırması yapılmadan, torba hüküm niteliğinde görülen hukuka ve hakkaniyete uygunluk veya insan haklarına saygı ilkesiyle ilişkilendirilmesi,

ilgili idari kurumları doğru yönlendirmeyeceği gibi, başvuru sahibini de mevcut olmayan bir hakkın öznesi durumuna getirecektir. Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuruların tamamının konu yönünden bir insan hakları sorunu içermesi zorunluluğu yoktur. Bu durumda hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönünden değerlendirme yapmakla yetinilebilir. Ancak başvurunun somut koşulları göz önüne alındığında, diğer denetim ölçütleri yönünden ayrıca inceleme yapılmasını gerektirecek bir unsura rastlanmadığının kararda açıkça belirtilmesi daha uygun olacaktır.

KAYNAKÇA

- AVRUPA OMBUDSMANI (2015). Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, <file:///C:/Users/lawyer%202/Downloads/QK0414988TRN.tr.pdf> (13.10.2018).
- COUNCIL OF EUROPE (2007). Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, <https://rm.coe.int/16807096b9> (13.10.2018).
- DIAMANDOUROS, P. Nikiforos (2007). “Legality and good administration: is there a difference?”, **Rethinking good administration in the European Union: Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries, 14-16 October 2007**, Ed: Jean-Paul Delevoye ve P. Nikiforos Diamandouros, , Office for Official Publications of the European Communities, Lüksemburg, ss. 22-26.
- EREN, Abdurrahman (2012). **Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Uluslararası Standartlara Uygunluğun Yorum İlkeleri**, XII Levha, İstanbul.
- EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) (2011). Stocktaking on the Notions of “Good Governance” and “Good Administration”, CDL-AD(2011)006, Strasbourg, 9 March 2011, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)006-e) (13.10.2018).
- EUROPEAN OMBUDSMAN (2017). The respect for and pursuit of fundamental rights, https://www.ombudsman.europa.eu/en/thematic-paper/en/75072#_edn1 (13.10.2018).
- GARNER, Bryan A. (Ed.) (2005). **Black’s Law Dictionary**, Abridged Eighth Edition, Thomson/West, St. Paul.
- HARLOW, Carol (2006). “Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values”, **The European Journal of International Law**, Cilt: 17, Sayı: 1, ss. 187-214.
- HAUGEN, Hans M. (2011). “Human Rights Principles – Can They be Applied to Improve the Realization of Social Human Rights?”, **Max Planck Yearbook of United Nations Law**, Cilt: 15, Sayı: 1, ss. 419-444.
- HOFMANN, Herwig C. H. ve Bucura C. Mihaescu (2013). “The Relation between the Charter’s Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU

- Law: Good Administration as the Test Case”, **European Constitutional Law Review**, Cilt: 9, ss. 73-101.
- KARAKUL, Selman (2015). “Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 3, ss. 61-105.
- KRISTJÁNSDÓTTIR, Margrét Vala (2013). “Good Administration as a Fundamental Right”, **Icelandic Review of Politics and Administration**, Cilt: 9, Sayı: 1, ss. 237-255.
- NEHL, Hanns Peter (2009). “Good Administration as Procedural Right and/or General Principle?”, **Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration**, Ed: Herwig C.H. Hofmann ve Alexander H. Türk, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- NIEMIVUO, Matti (2008). “Good Administration and the Council of Europe”, **European Public Law**, Cilt: 14, Sayı: 4, ss. 545-563.
- OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (2007). **Good Governance Practices for the Protection of Human Rights**, United Nations, New York ve Cenevre.
- PAVEL, Nicolae (2012). “The Right to Good Administration”, **Contemporary Readings in Law and Social Justice**, Cilt: 4, Sayı: 2, ss. 919-933.
- PONCE, Juli (2005). “Good Administration and Administrative Procedures”, **Indiana Journal of Global Legal Studies**, Cilt: 12, Sayı: 2, ss. 551-588.
- REICHEL, Jane (2008). “Between Supremacy and Autonomy – Applying the Principle of Good Administration in the Member States”, **General Principles of EC Law in a Process of Development**, Ed: Ulf Bernitz vd., Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, ss: 245-255.
- SPANO, Robert (2018). “The Future of the European Court of Human Rights—Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law”, **Human Rights Law Review**, Cilt: 18, Sayı: 3, ss. 473-494.
- SUPPORT FOR IMPROVEMENT IN GOVERNANCE AND MANAGEMENT (SIGMA) (2012). Good Administration through a Better System of Administrative Procedures, http://www.sigmaxweb.org/publications/Comments_LawAdminProceduresKosovo_JN_Oct2012_Eng%20%20.pdf (13.10.2018).

STOKER, Gerry (1998). “Governance as Theory: Five Propositions”, **International Social Science Journal**, Cilt: 50, Sayı: 155, ss. 17-28.

YASİN, Melikşah (2011). İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/ (13.10.2018).

<https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home> (13.10.2018).

<http://fra.europa.eu/en/charterpedia/article/41-right-good-administration> (13.10.2018).

<https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (13.10.2018).

<https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708> (13.10.2018).

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/> (13.10.2018).

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/home> (13.10.2018).

<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/717Paris-Prensipleri.pdf> (13.10.2018).

<https://www.ombudsman.gov.tr/index.html> (13.10.2018).

<http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm> (13.10.2018).

KÖTÜ İDAREDEN İDARİ KÖTÜLÜĞE: İDAREDE KÖTÜLÜĞE MANİ OLMANIN İMKÂNI ÜZERİNE

From Maladministration to Administrative Evil:
on the Possibility of Avoiding Evil in Administration

Doç. Dr. Oktay KOÇ*

Geliş Tarihi: 18.11.2018 Yayına Kabul Tarihi: 29.11.2018

Öz

Özce insanların yanlış bir şeyler yaptıklarının "farkında olmadan" kötücül davranışlara kalkışmaları olarak tanımlanabilecek idari kötülük (administrative evil) olgusunu merkezine alarak bu çalışma, idari kötülüğe mani olmanın imkânını mevcut literatürün taranmasına dayanarak tartışmak üzere hazırlanmıştır. Yapılan incelemede aktif ve pasif olmak üzere idari kötülüğün iki farklı tipi olduğu ve bunların farkında olmanın, onun engellenmesi bakımından ilk adım olduğu ifade edilebilir. Neticede idari kötülüğe mani olmak açısından örgütlerde içsel ve dışsal başlıkları altında tasnif edilen birtakım eylem ve/veya daha kapsamlı faaliyetlerin gerçekleştirilmesi gerektiği belirlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kötü İdare, İdari Kötülük, Bürokrasi, İdari Kötülüğe Mani Olma

Abstract

By putting administrative evil phenomenon which can shortly be defined as "people's commitment to evil behavior without being aware of doing wrong things" into its centre, this study is prepared for discussing the possibility of avoiding administrative evil through depending on a review of current literature. It can be expressed from the analysis that there a two different types of administrative evil as active and passive and being aware of these is the first step for avoiding administrative evil. In the end, it is determined that there is a need for taking some actions and/or, realizing more comprehensive activities which are categorized under two titles as internal and external in terms of avoiding administrative evil in organizations.

Keywords: Maladministration, Administrative Evil, Bureaucracy, Avoiding Administrative Evil

* Kocaeli Üniversitesi, İİBF, SBKY Bölümü, oktay.koc@kocaeli.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-0612-6929

GİRİŞ

Kamu yönetimi hakkındaki temel çalışmalara bakıldığında (Örn: Finer, 1941; Wilson, 1887) idarenin temel sorumluluğunun; [genel olarak] uzun vadede erişilebilecek en yüksek verimliliğe ulaşmayı sağlayacak şeyleri en az enerji ve maliyetle, doğruca ve başarıyla yapmak olduğuna, idarenin demokratik yürütme gücü kadar eski ve hatta onun kadar önemli olduğuna ilişkin varsayımlara yer verildiği anlaşılabilir. Doğrusu böylece idare; sadece özel kamusal hizmetlere ilişkin bir alana değil, ama daha geniş bir perspektiften örneğin ekonomik yaşam gibi genel alanlara da tesir edebilecek bir hüviyet edinmiş ve ekonomik faaliyetin büyük parçalarının pazardan idareye doğru kaymasıyla nihayet ekonomik çıktılar da “iyi idarenin” muhtemel sonuçları arasına girebilmiştir (Dimock, 1937). Öyle ki IMF Başkanlar Geçici Komitesi de benzeri kapsamlı 1996 tarihli bir deklarasyonunda¹; “hukukun üstünlüğünü güveneye almak, kamu sektörünün verimlilik ve hesap verebilirliğini artırmak ve yolsuzluğu önlemek de dahil olmak üzere bütün yönleriyle ‘iyi yönetişimin’ desteklenmesi, ‘ekonomilerin büyümesi’ açısından temel bir unsurdur” diyerek iyi idare ile iktisadi kalkınma arasındaki ilişkiyi yenice bir defa daha vurgulamıştır. Aslında modern kapitalizmin ayırt edici bir niteliği olarak özgür emeğin rasyonel örgütlenmesini de (Vieg, 1946’dan aktaran Gouldner, 1955) gerektiren bu ve benzeri gelişmeler; insan yaşamının giderek “örgütsel yaşam” haline gelmesi sonucunu da ortaya çıkarmıştır. Nihayet örgütler içinde sürdürülen bu türden bir yaşamda meydana gelen problemlerle daha gerçekçi bir yüzleşme olanağı elde etmek açısından, örgütsel yapılara özgü daha nitelikli bilgi edinmek de gözardı edilemez bir başka gereklilik haline gelmiştir. Bu durum ise, başarı için, modern yaşamın bir sembolü olarak “örgütsel insanın” çeşitli tiplerini ortaya çıkaran farklı bürokratikleşme düzeylerinin ürettiği örgütsel etmenlerin keşfedilmesini ve bunlara karşılık verilmesini gerektirmektedir (Hall, 1963).

Öte yandan böylesi bir başarıyı yönlendirecek bürokrasinin, özellikle siyasi güçlere karşı sahip olamadığı ayrıklık nedeniyle sırf iyilik veya kötülük için potansiyel bir araca değil, ama kontrol edilemeyecek şekilde kendi içinde kötülük barındırabilen ve bizzat kendisi de kötücül olabilen bir yapıya, hatta kötülüğün

¹ İlgili metne www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr9649#partner bağlantısından doğrudan erişilebilir (son erişim tarihi: 11/XI/2018)

normalleşmesi bakımından bir anahtara dönüştüğü (Atkinson, 2013) ve buna binaen gelişebilecek arzu edilmeyen sonuçları ortadan kaldırmanın nihayet bir idari mesele haline geldiği de ileri sürülebilir (Dimock, 1937). Bu doğrultuda Eken ve Tuzcuoğlu da (2005) [idari kötülüğü (administrative evil) değil ama] kötü idareyi (maladministration) ortadan kaldırmak için onu ortaya çıkaran [bu gibi] nedenlerin yok edilmesi gerektiğini, bunun da yapılabilmesi için kamu yönetimi ve toplumsal aktörlerde anlayış değişimi gerektiğini ileri sürerler. İlginç bir şekilde benzeri bir önermeyle [bu defa kötü idareyi değil, ama idari kötülüğü ele alarak] Dillard vd. (2005); “örgüt üyelerinin, değişim yönünde bir olanak mevcut olabileceğine dair bir anlayış kazanabilmeleri halinde, idari kötülüğü aşmak için aktif olarak gerçekçi stratejiler geliştirebileceklerini” belirtmektedirler. Eğer gerçekten böyle ise, Adams ve Balfour’un oldukça dikkat çekmiş olan “Unmasking Administrative Evil (İdari Kötülüğün Maskesini Çıkarmak)” (1998) isimli kitaplarında; “insanların, nihayet yanlış bir şey yaptıklarının farkında olmadan kötücül davranışlar sergilemeleri, kötücül davranışlara kalkışmaları” olarak tanımladıkları idari kötülüğün engellenmesi veya bir şekilde kontrol altında tutulabilmesinin imkanını da bireysel veya örgütsel “farkındalık” zemininde mi aramak gerekir? Eğer böyleyse, yapılması gereken(ler) neler olmalıdır? Doğrusu, bu çalışmanın nihai amacı, “idari kötülük” literatürünü inceleyerek bu sorulara yanıt bulmaktır. Aslında Dillard vd. (2005) bu arayış açısından; “idari kötülüğün olumsuz potansiyelinin iyice anlaşılabilmesi halinde, nihayet onun ortadan kaldırılmasına ilişkin olanakların da artmış olacağını” ileri sürerek ciddi bir ipucunu da sunmuş gibi görünmektedirler.

Öte yandan zor kullanma ayrıcalığına sahip idareden, Avrupa Birliği Temel Haklar Sözleşmesi’nin² 41. maddesinde “Avrupa Birliği yurttaşları, iyi idare temel hakkına sahiptir” şeklinde düzenlenmiş olan bir önemli kuralın da işaret ettiği iyi idareye geçiş yapıldığı ileri sürülebilecek bir dönemde, ancak idari kötülüğün ortadan kaldırıldığı (veya kontrol altına alındığı) bir anda iyi idarenin kendine zemin bulabileceği de değerlendirilerek, mevcut çalışmanın kendi bağlamında oldukça ilgi çekici bir tartışma zemini de üretebileceği ifade edilebilir. Bunlardan hareketle gerçekleştirilen literatür araştırmasına dayanılarak yapılan mevcut çalışmada, aktif ve pasif olmak üzere idari kötülüğün iki farklı

² İlgili doküman için bkz: www.ombudsman.europa.eu (son erişim tarihi 18/XI/2018)

türü olduğu anlaşılmıştır. Türlerden hangisi olursa olsun, idari kötülüğe mani olmanın ilk adımı, onun farkında olmak, onu kabul etmektir, denilebilir. Neticede idari kötülüğe mani olmak açısından, örgütler açısından içsel ve dışsal birtakım eylem ve/veya faaliyetlerin gerçekleştirilmesi gerektiği belirlenmiştir.

Çalışmanın ilerleyen bölümleri, ilgili bilgi birikiminin taranması ve incelenmesi ile sonuç ve öneriler kısımlarını kapsayacak şekilde yapılandırılmıştır.

1. KÖTÜ İDARE DEN İDARİ KÖTÜLÜĞE

Kavramsal olarak bakıldığında, literatürde idari kötülük kavramından çok daha evvel kötü idare kavramının dolaşımında olduğu tespit edilebilir. Her ne kadar kötülük parantezinde kavramlar birbirine benzer olsa da esasen ikisi de farklı tasarımlar olarak kabul edilir ve bu doğrultuda farklı çalışmaların konusu olurlar. Bu farklılaşma ihmal edilmeksizin, yine de burada kronolojik bir seyirle kötü idare kavramı, idari kötülük kavramının atası (ondan önce ortaya çıkmış bir kavram) olarak ele alınmış ve incelenmiştir. Böyle bir incelemenin ana maksadı, idari kötülüğün açıkça anlaşılması açısından, kendisine en yakın kavram olarak kötü idarenin öncelikle açıklığa kavuşturulması gerekliliğidir.

1.1. İdari Kötülüğün Atası Olarak Kötü İdare

İdari kötülük kavramını incelemeye önce, daha bilindik ve fakat karıştırılabilir bir kavram olarak kötü idare (maladministration) kavramını ele almak yerinde olacakmış gibi görünmektedir. Aslında oldukça teknik bir kavram olarak kötü idareye ilişkin çalışmalara, özellikle idarenin yaptığı hatalar, yanlışlıklar, eksiklikler, zafiyetler kapsamında genişçe yabancı literatürde (Örn: Marshall, 1975; Bowden, 1976; Caiden, 2017; Iswamy vd. 2017; Milley, 2017; Thomas, 2016) ve yer yer de yerli literatürde (Örn: Eken ve Tuzcuoğlu, 2005; Şengül, 2005) rastlanabilir. Öte yandan kötü yönetime göre farklı bir anlama ve dolayısıyla niteliğe sahip idari kötülüğe ilişkin az sayıdaki yabancı çalışmanın ise, görece daha yeni yapıldığını da ayrıca belirlemek gerekir. Aslında bu farklılığın oldukça doğal olduğu, zira idari kötülük kavramının diğerine göre daha “yenidoğan” niteliğine sahip olduğu da yeniden belirtilmelidir. Aslında kavramların, salt kronolojik görünüş sıraları değil, değinildiği üzere anlamsal ve nihayet niteliksel olarak da farklılaştıkları ifade edilmelidir. Öyleyse, idari kötülük kavramını tartışmaya geçmeden evvel, kötü idare kavramını ele almak,

en azından kavramsal farklılaşmayı görmek ve mukayese edebilmek, yine idari kötülük kavramını açıkça daha iyi anlayabilmek açısından elzemdir.

Doğrusu idarenin saygınlığını da azaltan etmenlerden biri olarak kötü idarenin (Caiden, 1991); otorite veya pozisyonun suistimal edilmesi, karar ve uygulamada özensizlik, yasal bir gerekliliği görmezden gelme (atlama), işten kaçınma davranışları sergileme, ayırmacı eylemler, ödül talepleri ve benzeri hatalardan sayılabilecek diğer sorunları kapsayan idari süreçlerdeki etik ve yasalara aykırı bir davranış veya eylem olarak tanımlanması mümkündür (Iswanty, 2017). Bu yönlü bir başka tanıma bakıldığında da kavrama, “verimsiz, yetersiz, uygunsuz ve kötüce liderlik yapmak veya yönetmek” olarak karşılık verildiği anlaşılmaktadır (Sykes, 1982’den aktaran Milley, 2016). Öte yandan yine kötü idarenin; temelde sadece karar ve uygulamaların maddi yönüyle veya diyelim ki niteliği ile ilgili olmadığı ve bunun ötesinde idari süreçlerdeki zafiyetler üzerinden de kavramsallaştırıldığı ileri sürülebilir (Ponce, 2005). Demek oluyor ki kötü idareyi; sadece idarecilerin kişilik veya karakterlerinin bir fonksiyonu olarak değil, ama örgüt üyeleri ile kötücül davranışları besleyen bir çevrenin de fonksiyonu olarak kabul etmek gerekir (Samier, 2008). Bununla birlikte yine kötü idare, “iyi idarenin zıddı” olarak da bazı yazarlarca ele alınmıştır (Ponce, 2005). Her ne kadar bu şekilde tanımlanmaya çalışılsa da kötü idareyi çoğu kişi örnekleri üzerinden ancak anlayabilmektedir. Buna göre; “yasadışılık, yolsuzluk, yeteneksizlik, gözardı etmek, aksilik, ahlaksızlık, keyfilik, gereksiz gecikme, kabalık, dürüst olmama, önyargı, yetersizlik, gereksiz gizlilik, cehalet, hatalı yönetme ve zorbalık” gibi örnekler vasıtasıyla kötü idare daha açık bir şekilde anlaşılabilir (Samier, 2008). Caiden’a (1991) bakılırsa, aslında kamu yöneticileri de bu tip örnekler sergileyen başkaları gibidir ve [kolaylıkla] aynı hataların öznesi olabilirler. Daha genel olarak bu meseleye temas eden Wheare (1973), kötü idarenin bütün sosyal örgütlerde mevcut olduğuna inandığını ve idarenin [nitelik veya nicelik olarak] artmasıyla kötü idarenin ortaya çıkma olasılığının da artacağını ileri sürerken; Thomas (2016) kötü idarenin, hemen ortaya çıkacak etkileri nedeniyle insanları gecikmeksizin sefaletle sürüklediğini ve bu yönüyle yolsuzluktan daha kötü olduğunu belirtmektedir. Aynı çizgide Milley (2017), kötü yönetime konu davranışların, mağdurlar ve aileleri üzerinde uzun süre ve hatta ömür boyu devam edebilecek, kuşaktan kuşağa sürecek etkilere sahip olabileceğini ileri sürmektedir.

Avrupa Ombudsmanı'nın, "bir kamu organının, kendisini bağlayan bir kural veya ilkeye uygun olarak davranmadığında" ortaya çıktığını ileri sürdüğü (Ponce, 2005) ve öyle anlaşılıyor ki, kamu kesiminde düşük nitelikli hizmetlerin nedeni olarak gösterilen kötülüğün de bir örneği olan kötü idare, erişilen etkinlik düzeyiyle ve idari işlemlerdeki zafiyet(ler)le de yakından ilişkililiymiş gibi görünmektedir (Iswany vd., 2017; Thomas, 2016). Drucker (1980) ise bu açıdan tahrik edici bir şekilde, "birçok idarecinin günahlara her zaman kalkıştığını" ve hatta biraz daha ileri giderek "hepsinin çoğu zaman bunları sergilediğini" ileri sürmektedir. Kötü idare sergileme olasılığı mevcut bu gibi kişi veya gruplara daha somut bakıldığında ise, Kanada'da yapılan bir araştırmadan elde edilen, "kötü idarenin okul veya kısım düzeyindeki liderler ile kadın liderlerde daha az görüldüğü" yönündeki nadir bulgulardan bahsedilebilir (Milley, 2017). Aslında, [Drucker'ın da vurguladığı üzere] kötü idarenin, ne kadar iyi performans sergilendiğine bakılmaksızın, herhangi bir yerdeki her idari sistemde bir şeylerin yanlış gittiği, hataların yapıldığı ve düzeltilabilir eksikliklerin görmezden gelindiği durumlarda ortaya çıkabileceği bu bahiste ifade edilmelidir (Caiden, 1991). Eken ve Tuzcuoğlu (2005), kötü idarenin, bürokratik örgütlenme, kamu yararını koruma anlayışına dayalı ve kamu gücüyle şekillenmiş kamu görevliliği sistemi ile toplumsal ahlak ve sivil toplumun yetersizliğine dayalı olarak gelişebileceğini ileri sürerlerken; Şengül (2005) idarenin takdir yetkisini de kötü idarenin ortaya çıkmasıyla yakından alakalı olarak ele almaktadır. Bu kapsamda Marshall'a (1975) bakılırsa kötü idare, hem içsel bir güdü hem de sonradan elde edilen bir tekniktir. Eğer böyleyse, kötü idarenin bilinçli bir etkinlik alanını işaret ettiği sonucuna varmak da olasıdır. Bu kapsamda örneğin Wilson da (1887), kent idarelerindeki zehirli atmosferin, devlet idaresinin suça ilişkin sınırlarının ve yolsuzluğun Washington'daki bürolarda daha evvel olduğu gibi yeniden keşfedildiğini ve bunun, iyi idareyi aslında neyin yapılandırıldığına ilişkin herhangi bir açık kavramlaştırmaya inanmaktan insanları uzaklaştırdığını ileri sürmektedir. Samier (2008) benzeri bir şekilde kusurlu bir idarecinin örneğin enformasyon gizleyebileceğini, suni bir gerçeklik yaratmak için olguları yanlış gösterebileceğini veya muhalif olanların itibarının altını oymak için gizli bir senaryo tatbik edebileceğini belirtmiştir. Yine ona göre, kötü idareye konu olacak davranışları sergileyenler, örgüt içinde algıları, duyarlılıkları ve anlayışları bozmak için sıklıkla tutarsız stratejiler kullanırlar. Bunlara benzer olarak kötü idarenin maksatlı bazı tatbikatın uzantısı olduğu,

bir Ombudsmanca yapılan, “uygunsuz düşünce veya yönlendirmeye bağlı olarak ortaya çıkan idari eylem (veya eylemsizlik)” şeklindeki kavramlaştırmadan da açık bir şekilde anlaşılabilir (Caiden, 1991). Ancak bütün bunlara rağmen kötü idarenin çok az raporlandığını, bunun temel nedeninin ise; korku, belirsizlik ve örgüt üyelerine dönük özensizlik veya kötü idare gerçekleştirenlerin aldatici, yanıltıcı uygulamaları olduğunu veyahut da bazı kötü yönetim uygulamalarının, [olası zararlardan kaçınmak için] kamuoyundan özellikle gizlenmek istendiğini belirtmek gereklidir (Milley, 2017).

Kötü idarenin ortadan kaldırılması ve tekrar edilmemesi veya buna düşülmemesi açısından farklı yazarların birbirinden farklı önerileri olmuştur. Ancak çoğu yazarın üzerinde uzlaştığı temel strateji, her şeyden önce kötü yönetimin kabul edilmesidir (Örn: Caiden, 1991; Dillard vd. 2005; Eken ve Tuzcuoğlu, 1998). Bunlarla birlikte Thomas (2016), öngörme ve master planlamanın; Iswanty vd. (2017), hapis ve/veya para cezası gibi cezalandırmaların; Milley (2017) ise, her yönüyle liderliği geliştirmenin, mesleği icra etmenin yasal standartlarına riayet edilmesinin, sivil örgütlenmelerin farkındalığının artırılmasının, ikaz ve cezalandırma mekanizmalarının, takdir yetkisinin merkezileştirilmesinden kaçınmanın, demokratik yönetişimin, örgüt kültürlerinin insanileştirilmesinin kötü idareye mani olabileceğini ileri sürmektedirler.

1.2. Kötü İdareden Farklı Bir Form Olarak İdari Kötülük

Aslına bakılırsa bürokratikleşmenin; bürokratik formların ortaya çıkması ve büyümesine binaen, bürokratların gayri meşru güç kullanımlarına ve sapma davranışı sergilemelerine (Olsen, 2005), diğer bir deyişle kötü idareye eğilim göstermelerine mani olması gerektiği ileri sürülmüşse de farklı boyutlardan meydana gelen bürokrasinin (Hall, 1963), sosyal sistem olmanın da bir sonucu olarak yer yer istikrarsızlıklara da neden olduğu çeşitli araştırmalarla ortaya konmuştur (Udy, 1959). Daha somut olarak Gouldner (1955); özel sektörde veya kamu kesiminde olsun, bürokrasinin geniş yapısal temelinin, örgütün devasa büyüklüğü olduğunu ve milyon veya milyar dolarlarca sermaye ve onlarca, binlerce insan nedeniyle bürokrasinin kötülüklerinden veya itiraz edilebilecek özelliklerinden kaçınmanın zor olacağını ileri sürer. Doğrusu bunları birleştirerek kötülüğün bütün suçunu bürokrasiye atmanın da pek isabetli ve insafli olmayabileceği, daha evvel de kısmen değinilmiş olan “idarecilerin kişilik ve karakterlerinin bir fonksiyonu” olarak da kötülüğün ele alınabileceği

ifade edilmelidir. Hatta daha iddialı bir şekilde Samier'ın da (2008) ileri sürdüğü üzere, “temelde örgütteki insan ilişkilerinin yönetimiyle ilgili olan idarenin doğasında kötülük problemleri mevcuttur” denilebilir. Gerçekten böyleyse, idari kötülük olgusunun olumsuz potansiyelini anlamadan onun üzerine gidilmesinin rasyonel olmayacağı vurgulanmalıdır (Dillard vd. 2005). Kaldı ki, bu önermenin haklılığını, örgütsel deneyimlerin çok kere gösterdiği de rahatlıkla ileri sürülebilir.

Buradan hareketle üretkenlik karşıtı davranışlar veya etik başlığı altında inceleme konusu yapılan ve özü itibarıyla kötü idareden farklılaşan idari kötülük kavramına bakılacak olursa; sıradan insanların, normal mesleki veya idari rolleri kapsamında gerçekleştirdikleri herhangi bir şeyle kötülük yaptıklarının farkında olmaksızın kötücül eylemlere kalkışmaları olarak tanımlandığı anlaşılacaktır (Adams ve Balfour, 1998; Adams, 2011). Dikkat edilecek olursa idari kötülük, kötü idareye göre gerçekleştirilen eylem veya faaliyetin nihai çıktı itibarıyla kötücül olabileceğinin ayırında olmama haline özellikle vurgu yapılarak ele alınmakta (Adams ve Balfour, 1998; Dubnick, 2000) ve hatta bu doğrultuda idari kötülüğün, kötü olarak bile kabul edilmeyebileceği ileri sürülmektedir (Adams, 2011). Aynı şekilde örneğin Reed de (2012) (görevlerini vicdanlı bir şekilde yerine getiren) çok iyi niyetli insanların, masum insanlara zarar verecek (süreç ve) sistemlere (bu maksadı gütmeyerek) katılmaları şeklinde idari kötülüğe karşılık verirken, kötülük “maksatlı” olmayan eylem veya faaliyetlerden bahsetmektedir. Özce ifade etmek gerekirse; insanların, “sadece” işlerini yaptıklarını sandıkları, süreçlere, prosedürlere, kanun, emir, talimat, kılavuz ve kurallara uyduklarını düşündükleri, ancak nihai çıktı itibarıyla başkalarına zarar verebildikleri idari eylem ve faaliyetler, tamamen idari kötülüğün kapsamını oluşturmaktadır denilebilir. Bu tartışmaları hararetlendiren çok bilindik ve canlı örnekler; Adams ve Balfour (2005), Adams vd. (2006) ile Zanetti ve Adams (2000) gibilerinin eleştirel bir bakışla inceledikleri, II. Dünya Savaşı esnasında Alman bürokratlar tarafından planlanan, tatbik edilen ve sürdürülen *soykırım* ile NASA'nın 1986 yılında yaşadığı *Challenger* felaketidir. Buna ek olarak belki ara dönemde (1963 yılında) yürütülen Stanley Milgram deneylerinin de idari kötülüğün kavramlaştırılmasında önemli kilometre taşlarından olduğu ileri sürülebilir (Belle ve Cantarelli, 2017).

Doğrusu idari kötülüğe ilişkin tartışmaların kuramsal hareket noktası da oldukça farklıymış gibi görünmektedir. Temelde idari kötülük kavramına ilişkin tartışmaların, Weber'in "bürokratikleşmiş sosyal ilişkiler ve örgütler; arzu, gelenek ve üst düzey inanç sistemleri gibi değer kaynaklarını baskılayan yasal-rasyonel değerler vasıtasıyla yapılandırılmıştır" yönelimli belirlemesine dayandırıldığı ileri sürülebilir (Samier, 2008). Adams ve Balfour (1998) ile Adams (2011) bu belirlemeyi veri olarak özellikle "teknik rasyonelliği" idari kötülüğün tam bir nedeni değil, ama kolaylaştırıcı zemini olarak kabul ederler. Adams ve Balfour'un "Unmasking Administrative Evil" isimli kitapları hakkında bir inceleme yazısı kaleme alan Dubnick de (2000) -bunu doğrulayacak şekilde- kitabın temel iddiasının, "teknik rasyonellik kültüründen' neşet eden kötülüğün, yeni ve özellikle de tehlikeli bir biçimi ile karşı karşıya olduğumuz" şeklinde formüle edildiğini ileri sürmektedir. Burada kendine yer bulan teknik rasyonelliği araçsal rasyonellik şeklinde de değerlendiren Dillard ve Ruchala (2005); bireysel ahlakın önüne geçip onu önleyen ve böylece bireyleri insani duygularından mahrum bırakan makineler, mesleki ve idari hiyerarşiler olarak teknik rasyonelliği ele almayı önermişlerdir. Dillard vd. (2005) ise, teknik rasyonelliği; hissedarların kazanımlarını artırma amacı doğrultusunda yok etme, yok sayma, dönüştürme ve elde etme gibi örgütsel hakların sürdürülmesini sağlayan meşrulaştırıcı ve kolaylaştırıcı mantık olarak incelemeyi yeğlemişlerdir. Hatta onlar, bir ideoloji olarak da işaret ettikleri teknik rasyonelliğin bir sonucu olarak örgüt üyelerinin içsel bir takım zıtlıklarla karşı karşıya kalacaklarını ve bu zıtlıkların, esasen idari kötülüğün çıkış noktası olduğunu da ileri sürmüşlerdir. Bu anlamda Adams ve Balfour (1998), teknik rasyonelliğin özellikle bilimsel-analitik düşünsel düzene olan vurgusu ve teknolojik ilerleme inancıyla kendini göstererek insanların ahlaki tahayyüllerini zayıflattığını da ifade etmişlerdir. Böylece -onlara göre- idari kötülük, kamusal yaşamın etik kökenlerine karşı temel bir karşı duruş olarak kendini gösterir.

Öte yandan Samier (2008) idari kötülüğün zeminine ilişkin tartışmalarda daha sosyolojik bir lens kullanarak onun, modernitenin bir sorunu ve hatta bilimselcilik ile ekonomizm tarafından sarılmış olan sanayileşmiş toplumların zaruri bir sonucu olduğunu belirtmektedirler. Adams ve Balfour (1998) bu kapsamda bilimsel yönetimi üreten bilimsel aklın [mantığın], idari kötülüğün temel nedeni olduğunu ve hatta kötülüğün, diğerlerinin ahlaki idaresini 'suskun' örgütsel gerçeğe dönüştürmede teknik ve teknolojiyle örtüldüğünü (gizlendiğini) iddia

etmektedir. Aynı doğrultuda ancak belki bundan daha somut ve ilginç olarak Dillard ve Ruchala (2005) idari kötülüğün; araçsal rasyonellik, sorumluluktan kaçınma ve örgütsel şiddet arasındaki bağı geliştiren hiyerarşik (bürokratik) hesap verebilirlik yapıları vasıtasıyla örtüldüğünü (gizlendiğini) ileri sürmektedirler. Dolayısıyla buradan, Weberian bürokrasinin veya diğer kamptan bilimsel yönetimin; özellikle yazılı kuralların, görevlerin, yetkilerin, hiyerarşinin, görev ve sorumlulukların veya benzeri etüdlerin “bahane” edilmesine zemin hazırlayarak idari kötülüğe neden oldukları iddia edilmiştir, sonucuna varılabilir. Reed (2012) aynı temelde geniş ve karmaşık örgütlerde örneğin iş bölümü, derinleşmesine uzmanlaşma ve bölümlendirmenin de idari kötülüğün yolunu açmış olabileceğini ve hatta bu gibi düzenlemelerin örgüt üyelerini, eylemlerinin sonuçlarından uzaklaştırmış bile olabileceğini ileri sürmektedir. Kısaca, üretilen düzen ve düzenlemelere sadık kalma arayışındaki kişi, yapıp ettiği faaliyetlerin veya sergilediği eylemin sonuçlarının diğerlerine zarar verip vermediğiyle değil de daha çok düzenlemelere sadık kalıp kalmadığıyla veya örgütsel politikalara uyum sağlayıp sağlamadığıyla (Preston-Shoot, 2011) ilgilenecek, herhangi bir olumsuz neticeye karşı soruşturulduğunda ise, “sadece” görevini yaptığını, işin yapılışına ilişkin kural ve talimatlara bağlı kaldığını, nihayet örgütsel amaç dışında herhangi bir “kötücül” amacı olmadığını ifade edecektir. Böylece aslında -bu kişinin- yüzeysel olarak bakıldığında, teknik olarak haklı bulunup nihayet başarılı olarak kabul edilebilecekse de insani olarak diğerlerine zarar vermiş olmasından dolayı kötücül olduğu sonucuna da kolaylıkla varılabilecektir. Ancak yine de bu gibi kişilerin, takındığı maskeler münasebetiyle idari kötülüğü doğal olarak sorgulamayabilecekleri de özellikle vurgulanmalıdır (Tschudi, 2008). Dillard vd. ne (2005) bakılacak olursa, bu gibi durumlarda aslında [örgütsel] hiyerarşi, kişilerin eylemlerine meşruiyet kazandırıcı; profesyoneller, teknik bilginin uygun şekilde kullanıldığını tasdik edici ve teknoloji de verimli ve etkin düzenin elde edilmesini kolaylaştırıcı olabilmekte ve böylece harici bir sorgulama veya araştırma anlamsız ve gereksiz bir duruma gelebilmektedir. Yine bu kapsamda, örneğin, pazar kapitalizmi veya teknokrasi yönelimli olarak muhasebede kullanılan teknolojilerin, muhasebecilik gibi uzmanlık alanlarının ve yönetsel hiyerarşilerin de idari kötülük potansiyelini kendi doğalarında taşıdıkları ileri sürülebilir (Dillard ve Ruchala, 2011). Doğrusu bu gibi özellikle işin yapılışına ilişkin kabul edilmiş teknik birtakım unsur veya bileşenler, emir veya talimatlar yahut norm, standart veya kodlar nihayet birer maskeye dönüşerek, aslında kişilerin gerçekten

de işlerinden, işlerinin veriminden veya etkinliğinden, nihai amaçlara erişmekten başkaca bir kaygıyla hareket etmedikleri sonucuna erişilmesini kural olarak sağlayabilir. Böylece de diğerlerine zarar veren eylem; kurallara, mesleki standartlara, örgütsel amaçlara, emir ve talimatlara uygun olarak yapılmanın maskelemesi altında meşruiyet kazanabilir. Buradan hareketle kötülüğün modern biçimlerinin, teknik rasyonellik yanında, “modern karmaşık örgütü de” özellikle bireysel sorumlulukları belirleyip tebliğ etmesi ve günlük işlerin gerçekleştirilmesi için rol beklentilerinin yerine getirilmesini gerektirmesi nedeniyle bir maske olarak kullanılabileceği iddia edilebilir (Adams ve Balfour, 1998; Adams, 2011; Dillard vd., 2005; Tschudi, 2008). Eğer böyleyse, kötü idareden idari kötülüğü ayırt etmede kullanılabilecek bir araç olarak teknik rasyonellik, modern örgüt gibi farklı maskelerden de söz etmek olasıdır.

Dillard ve Ruchala (2005), bu kapsamda daha da ileri giderek idari kötülük kapsamında şiddete [bile], örgütsel öncelik ve disiplin nedeniyle izin verildiğini ve yine bunlara dayalı olarak şiddetin sürdürüldüğünü, [söz konusu] eylemin, rol uzmanlaşması ve uygulamaları yönlendiren kurallara dayalı olarak rutinleştirdiğini ve nihayet kurbanın, soyutlama ve ölçümleme ile artık insan olarak görülmediğini ileri sürmektedirler. İdari kötülüğün anlaşılmasında belki de en kritik noktalarından biri olan bu durumu Adams ve Balfour (1998) izah ederken, idari kötülüğün yine çok farklı maskelerin arkasına hususen saklandığını ve böylece istemeyerek de olsa onun gereklerini yerine getiren sıradan insanların kötülük yaptıklarını fark edemediklerini ileri sürerler. Buradan hareketle örneğin son zamanlarda, özellikle Yeni Kamu Yönetimi akımıyla başlayan “pazar odaklılık” veya daha özel olarak “pazar temelli idare” anlayışı ile etik kamu örgütleri ve kamu değerlerinin tehdit edilmekte olduğunu (Belle ve Cantarelli, 2017) ve böylece yer yer bu gibi yenice gelişen tasarımlar eliyle idari kötülüğe yol açılabildiğini de ileri sürmek olasıdır.

Öte yandan daha yakın zamanlarda idari kötülüğe farklı bir perspektif kazandıran Adams (2011), ahlaki sapma durumlarında bireylerin, kendi kötücül faaliyetlerini iyi bile görebildiklerini ileri sürmüştür. Hatta bir adım daha ileri giden Reed (2012) haklı olarak [sadece kendilerinin değil], bu gibi kişilerin çevresinde bulunanların da aslında onları, kabul edilmiş mesleki roller ve uygulamalarla uyum içinde hareket ediyor olarak kabul edebileceklerini, [yani eylem veya faaliyetlerinin aslında kötücül bulmadıklarını] ileri sürmüştür.

2. İDARI KÖTÜLÜĞÜN GÖRÜNÜMLERİ

İdari kötülüğün, örgütlerde iki farklı biçimde ortaya çıkabileceği ifade edilebilir: Aktif ve pasif örgütsel kötülük. Doğrusu bu tasnifin, idari kötülüğün öznesi açısından yapılmış olduğu ve nihayet eylemsel olarak oyuncu veya seyirci olma ekseninde aktif veya pasif olmaya karar verildiği belirtilmelidir. Daha açık ifade edilecek olursa, aktif idari kötülük, kötülüğün harekete geçmiş, icra edilmiş halini ifade ederken; pasif olanı ise, fiili olarak kötülüğü gerçekleştir-meyip onu seyretmeye, kötülük karşısında ses çıkarmamaya, (belki istemese de) ona rıza göstermeye, ona zımni de olsa destek olmaya ve hatta onu böylece meşrulaştırmaya karşılık gelmektedir (Adams ve Balfour, 1998; Samier, 2008).

2.1. Aktif İdari Kötülük

Aslında idari kötülük literatürü, öncelikle ve daha çoklukla aktif idari kötülüğe odaklanmış ve onu ele almıştır. Daha evvel de belirtildiği üzere, aktif idari kötülüğü teşhis etmek biraz zor görünmektedir. Zira bir yandan idari kötülük; teknik gereklilikler, modern örgüt ve hiyerarşi gibilerini bir maske olarak kullanırken (Adams ve Balfour, 1998; Adams, 2011; Tschudi, 2008), diğer yandan da gölgede kalarak örgütsel eylemin arayüzü altında içmeye devam etmektedir (Atkinson, 2013). Daha evvel de belirtildiği üzere idari kötülük; kasıtlı ve farkında olmayacak şekilde, mesleki veya idari rol ve sorumluluklarını yerine getirirken kötülüğe neden olmaları şeklinde tanımlanmıştır (Adams ve Balfour, 1998). Dolayısıyla harekete geçmiş idari kötülük, yani diğerlerine zarar vermiş bir idari uygulama veya eylem, aslında zarar verme kastı olmaksızın, bunu gerçekleştirenlerin elde etmeyi umdukları gerçek çıktıyla birlikte yan bir çıktı olarak gelişen durumları işaret edicidir. Yani aktif idari kötülük, bir maksatlılık halini değil, ama kusurluluk veyahut da etik, ahlak gibi normların veya bunlara ilişkin kodların, ana amaç uğruna ihmal edilmesi halini ifade eder de denilebilir.

Atkinson'a (2013) göre aktif idari kötülük, kötülüğün idari yapı vasıtasıyla gerçekleştirildiği ve birinin, doğruca ve zamanında yapması gereken her ne ise onu, kötülük icra etmek kastı olmaksızın gerçekleştirdiği durumlara karşılık gelmektedir. Doğrusu bu kavramlaştırma, Adams ve Balfour'un (1998) kast ettiği manada idari kötülüğü, Kamboçya'da 1975-1979 yılları arasında işbaşında bulunan komünist Kızıl Kmerler örneğinde de görmek mümkündür. Ve

daha ilginç olanı ise, bu çalışmadan çok sonraları, Kızıl Kmerler rejiminin iki eski lideri, soykırım suçlamasıyla yargılandıkları davalarda “komuta sorumluluğu ve suç ortaklığı” nedeniyle ömür boyu hapis cezasına çarptırılmışlardır (Habertürk, 2018). Doğrusu, idari kötülük aktifleşerek kötülük meydana getirdiğinde [yani birileri aktif olarak zarar gördüğünde], bunu gerçekleştirenler de aslında kötülük yapıcı olurlar (Adams, 2011). Aynı şekilde çok daha yakın zamanlarda Amerikan askerlerinin, Ebu Garib Hapishanesi ve Irak, Afganistan veya Küba gibi ülkelerdeki diğer hapishanelerde, gözetimleri altına olan tutuklulara işkence yapıp onları istismar etmeleri, yine idari kötülüğün harekete geçmiş durumu ile ilgili olarak kabul edilmektedir (Adams vd., 2006).

Aynı çizgide Atkinson (2013) örgüt ve emir-komuta zinciri altında kamu idarecilerinin topluma karşı olan gerçek sorumluluklarından kendilerini ayırabileceklerini de ileri sürmektedir. Bu kapsamda örneğin II. Dünya Savaşı’ndaki eylemleri nedeniyle üst düzey memurların mahkemelerde sorumlu tutuldukları ve ayrıca bunların “emirleri yerine getirdikleri” şeklinde savunmalarının mahkemelerce kabul edilmediği de ifade edilmelidir. Ayrıca hesap verebilir olmaya ilişkin benzeri yargulamalar, Uluslararası Ceza Mahkemesi’nde eski Yugoslav Cumhuriyeti ile Ruanda için de gerçekleştirilmiştir (Adams vd., 2006).

Bunlardan daha yumuşak bir aktif idari kötülük örneğini ise, Benton (2018) incelemiştir. Bu örnek, St. Louis’de (Amerika) kentin ekonomik ve demografik problemlerinin çözümü için gettolarda yaşayan 70.000 siyahi insanın göç ettirilmesinin sonuçlarına odaklanmıştır. Kenti yeniden canlandırmak ve yenilemek isteyen (Harland Bartholomew isimli) teknik-rasyonel kent plancısı, siyahi topluluğa, onları göç ettirmekle oldukça büyük bir kötülük yapmış ve fakat kendi eylemini “ahlaki olarak iyi” şeklinde kabul etmiştir.

Çok daha yeni dönemde ise, özellikle rekabet, değerlerin mübadelesi, işlem maliyetleri ve en güçlü olanın yaşaması gibi değerlerle tezahür etmiş Yeni Kamu Yönetimi uygulamalarının (Zanetti ve Adams, 2000), yine hususen arzu edilmemiş olsa da idari kötülüğü harekete geçirebildiklerini ifade etmek gereklidir.

2.2. Pasif İdari Kötülük

Adams ve Ballfour (1998) örgütlerde sıradan insanların, kendilerine verilen örgütsel rollere riayet etmenin yanı sıra, eleştirel ve makul bir gözlemcinin olay olduktan sonra kötülük olarak isimlendirebileceği eylemlere katılabileceklerini de ileri sürerler. Doğrusu bu belirlemenin iki tarafı olduğu ifade edilebilir. Bir tarafta kötülüğü icra edenler, diğer tarafta ise kötülüğe seyirci olanlar. İşte bu seyirci olanların veya sesini çıkarmayanların veyahut da ilgili eylemleri haklı, doğru veya uygulanabilir bulanların, pasif idari kötülüğün örgütlerde ortaya çıkmasına olanak sağlayanlar olduğu belirtilmelidir. Pasif idari kötülük kapsamında ele alınan kişilerin, aslında kötülük yapanlar değil, kötülük sergileyen yetkili figürlere itaat eden veya onları hoş görenler olduğu (Samier, 2008); yani aslında bu kişilerin, Morrison ve Milliken'in (2000) örgütsel sessizlik başlığı altında, "insanların konuşmalarına mani olan aşılmaz güçler" olarak tanımlandıkları ve bir yerinden sonra da mesuliyeti attıkları (Bisel ve Arterburn, 2012) bir yapıyla daha karşı karşıya oldukları ileri sürülebilir.

Öte yandan aktif idari kötülükte olduğu gibi pasifte de bu kişiler, aslında öncelikle kendilerini korumak veya sağlama almak amacıyla (Bisel ve Arterburn, 2012; Morrison ve Milliken, 2003) seyirci veya sessiz kalarak yaptıklarının sadece doğru değil, iyi olduğunu da (Adams ve Balfour, 1998) kabul etmiş olurlar. Dolayısıyla pasif idari kötülük söz konusu olduğunda esas tehlike; kötülüğü gerçekleştiren kişilerden değil, ama korku veya ahlaki körlük nedeniyle buna karşılık vermeyenlerden kaynaklanır, denmelidir (Samier, 2008). Zira bu kişiler bir yandan aktif olarak idari kötülüğü icra edenlerin eylemlerini [zımni de olsa] meşrulaştırırken, bir yerinden sonra da kendileri aktif olarak kötücül eylemler sergilemeye başlayabilmektedirler. Adams vd. (2006) bu çerçevede, bahse konu kişilerin özellikle etik ve ahlaki çıplarının olmaması, açık işlemsel kılavuzlarının bulunmaması ve katı hiyerarşik denetimin olmaması münasebetiyle aktif idari kötülük yapan kişilere dönüştüklerini, özellikle Ebu Garib örneğinde ileri sürerler.

Diğer taraftan aslında pasif idari kötülük; zamanın, enerjinin ve stratejinin olmaması anlamına da gelmemekte, aksine ahlaki olarak hiçbir şey yapmama-ya ilişkili görünmektedir (Samier, 2008). Aslında örgütsel sessizliğin nedenleri, bir yerinden sonra ilgili davranışı doğru veya makul kabul ederek idari kötülüğe karşı hiçbir şey yapılmamasının nedenlerine dönüşebilir (Adams, 2011;

Pressley ve Noel, 2014; Reed, 2012). Doğrusu asıl gerçeğin de farkında olabilecek bu kişilerin, bazı koşullar altında konuşmamaları gerektiği yönünde bir hisse kapıldıkları da ifade edilebilir (Morrison ve Milliken, 2000). Zira örgütsel hiyerarşide sorunların konuşulduğunu duymak istemeyen üst düzey yöneticiler, bazen çalışanların cezalandırılmasına onay verebilmekte (Milliken ve Morrison, 2003), bazen de bu kişiler kendilerini ilgili konunun uzmanı saymadıklarından susabilmektedirler (Bisel ve Arterburn, 2012). Böylece bu kişiler, diğerlerine karşı ahlaki sorumluluklarını terk ederken, aslında mesuliyet açısından da örgütsel koşullara sığınmış olmaktadır (Samier, 2008).

Pasif idari kötülüğün bir başka tezahürünün, doğrudan eylem veya faaliyete katılmamış olsalar bile, ikincil veya destekleyici rolleri ile kötülüğü maskeleyen (örten) kişilerle ilişkili olduğu ileri sürülebilir (Adams vd. 2006). Bu tip idari kötülükte pasif olan kişi, ahlaki değerlere uygun hareket etme arzusunu kaybetmiş ve böylece ahlaki [davranma] gönüllülüğünden ayrılmış, ahlaki değerlere uyma mesuliyetini de kendi üstlerine, bir kurula veya düzenlemeye havale etmiş gibi görünmektedir. Böylece pasif idari kötülüğün, basit bir şekilde sadece kötülük işleyen, kötülüğe maruz kalan ve şahit arasındaki ilişkide şekillenmediği, bunun ötesinde örgütsel kültürde, kişiler arası güç ilişkilerinde ve biçimsel amaç ve hedeflerde karşılığı olan bir sosyal sistem durumu olduğu ileri sürülebilir (Samier, 2008). Aynı kapsamda örneğin Argyris de (1977) bu tipten sessizliklerin, örgütlerde insanların teknik ve politik sorunlar hakkında konuşmalarını engellemek üzere kullanılan normlar ve oyunlardan kaynaklandığını ve hatta bu oyunları gizlemenin de başkaca oyunlarının mevcut olduğunu ifade etmiştir. Benzeri şekilde Morrison ve Milliken (2003), gruplardaki normatif ve sosyal baskının da kişilerin konuşmalarına mani olduğunu ileri sürmüşlerdir.

Toparlanarak ifade etmek gerekirse, pasif idari kötülüğe ilişkin uygun bir kurumsal zemin oluşturulacaksa, bunun, kişisel karakter ve kişilik, örgütsel dinamikler ile biçimsel ve biçimsel olmayan idari rolleri göz önünde bulundurması gerekecektir (Samier, 2008).

3. İDARİ KÖTÜLÜĞE MANİ OLMANIN İMKÂNI

Her ne kadar Adams (2011), idari kötülüğü besleyen sosyal ve yapısal dinamiklerden kaçınmanın zor olduğunu ileri sürse de Dimock'a (1937) göre mükemmel idari sonuçlar; ruh, ahlak ve tatmin edici kurumsal nitelikler

vasıtasıyla üretilir ve mükemmel idarenin böylesi sonuçları, üstün bir yönetsel liderlik, idari ilkelere bağlılık ve çalışanlar ile müşterilere uygun davranmayla elde edilebilir. Dolayısıyla bürokrasinin, [idari kötülük gibi] arzu edilmeyen sonuçlarını ortadan kaldırmak da aslında idari bir meseledir, denmelidir (Dimock, 1937) . Zira idare, pasif bir araç değil, aktif bir araçtır ve öyle de olmalıdır (Atkinson, 2013). Bu kapsamda örgütlerde idari kötülüğe mani olmak açısından, öncelikle idari kötülüğü kabullenen ve ardından bilinçli birtakım eylem veya faaliyetlerin gerçekleştirilmesi elzem görünmektedir. Bu açıdan Dillard vd.nin de (2005) ifade ettiği üzere, idari kötülüğün olumsuz potansiyelini de iyice anlamak gerekir. Zira onun örgüt için ne gibi yaşamsal kayıplara mal olabileceği anlaşılabilirse, belki çok daha ciddiyetle o zaman üzerine gidilmesi daha kuvvetli bir ihtimal olarak söz konusu olabilecektir.

Bu anlamda örgütsel kötülüğe tamamen farkındalık çerçevesinde mani olabilmek için yapılabilecekler bakımından içsel ve dışsal eylem ve/veya faaliyetler başlıkları altında iki farklı kategorinin belirlenebileceği ifade edilmelidir. Bu tasnif yapılırken özellikle örgütün içine dönük yapılabilecekler veya örgüt içi aktörlerin yapabilecekleri ile örgütün dışı itibarıyla yapılabilecekler veya örgüt dışı aktörlerin yapabilecekleri şeklinde bir ayrıma gidildiği ifade edilmelidir. Ancak yine bu tasnife dikkat edilirse, idari kötülüğe mani olmanın ilk adımının onun farkında olmak, onu kabullenmek olduğu tespit edilebilecektir (Adams ve Balfour, 1998; Belle ve Cantarelli, 2017). Dolayısıyla idari kötülük, çeşitli maskeler takılarak işin kendisi veya işin bir parçası veya olağan sonucu olarak değil, ama gerçekten insani duygulardan, ahlaki ve vicdani değerlendirmelerden ve nihayet etik mesuliyetlerden ayrılmanın bir çıktısı olarak görülmelidir. Canavarlaşmadan ve canavarlaştırmadan, ahlaki ve vicdani değerlendirmeleri uygunca yaparak ve nihayet etik mesuliyetlere de harfiyen riayet ederken idari kötülüğe daha en başında mani olunabilir (Dillard ve Ruchala, 2005).

Öte yandan örgüt içi ve örgüt dışı aktörler ile bunların gerçekleştirebileceği faaliyet ve/veya eylemler ise aşağıda ayrıca tartışılmıştır.

3.1. İçsel Eylem ve/veya Faaliyetler

İdari kötülüğe mani olmak açısından belki de en yoğun olarak girişimlerde bulunulması gereken alan, örgüt içi alandır. Özellikle uygun örgüt ikliminin oluşturulması idari kötülüğe mani olmak açısından önemli görünmektedir. Bu

doğrultuda Reed (2012), ahlaki farkındalığı yüksek bir liderlik tarzının; Moreno-Riano (2001) ise, farklı etik modellerin [bunlar tarafından] güçlendirilerek takip edilmesinin idari kötülüğe mani olmak bakımından önemli olabileceğini ileri sürmektedir. Prestoon-Shoot (2011) ise, bu konuya bir başka açıdan yaklaşarak örgütte bağımsız bir eleştirel düşünce yapısının geliştirilmesi, bürokratik sıkılaşmanın gevşetilmesi ve örgütlerin idari kötülüğe karşı müteyakkız bulunmaları gerektiğini ileri sürmektedir. Benzeri şekilde Adams da (2011), “eleştirel tepkisellik”, sistematik düşünme ve aktif sorgulama ile diğerlerine yardımcı olmanın da idari kötülüğün ortadan kaldırılması bakımından yararlı olabileceğini belirtmektedir.

Daha evvel de vurgulandığı üzere, değişim için örgüt üyelerinde bir hissiyat oluşturulması (Dillard vd., 2005) ve bunun yanı sıra hem örgüt içinde hem de dışındakiler için “cesaretin” (Adams, 2011), güven iklimi ve açık diyalogun koşullanması (Milliken ve Morrison, 2003), grup içerisinde oluşabilecek normatif ve sosyal baskının yönetilmesi (Morrison ve Milliken, 2003), yine idari kötülüğe mani olmak açısından önemli görünmektedir.

Bunlarla birlikte Dillard ve Ruchala (2005), idari kötülüğü kolaylaştıran süreçlerin daha iyi anlaşılmasıyla, araçsal rasyonelliğin olumsuz sonuçlarından kaçınmak adına bireyleri yetkilendirerek güçlendirecek alternatif ölçütlerin geliştirilebileceğini ve böylece kamu yararına dönük olarak bu kişilerin daha sorumlu hareket edebileceklerini ileri sürmüştür. Ancak aşırı profesyonelleşmenin de ileri derecede rutinleşmiş ve duygusal örtüşmeyi azaltan bir rasyonel düşünsel yapıya neden olabileceği kabul edilerek (Pressley ve Noel, 2014), aşırı profesyonelleşmenin olası risklerine karşı da duyarlı olunmalıdır. Bu anlamda Dillard ve Ruchala (2005), sorumluluğa dayanan hesap verebilirliğin de bir çıkış noktası olabileceğini ileri sürerler.

3.2. Dışsal Eylem ve/veya Faaliyetler

İdari kötülüğün meydana gelmesine mani olmak için kamu yönetimi disiplininin, kamu kurumlarına, yetkinin uygulanmasına ve daha geniş olarak kültüre karşı daha fazla eleştirel ve tepkisel tutum geliştirmesi gerektiği ifade edilmelidir (Adams ve Balfour, 1998). Aynı çizgide, Moreno-Riano (2001), idari kötülüğün üstesinden gelmek adına kamu yönetimi uygulayıcıları ile araştırmacılarının sınırlı referans kümelerinden dışarı çıkmaları gerektiğini,

aksi halde kötülükle karşılaşmaya devam edileceğini ikaz etmektedir. Adams (2011), bu kapsamda “cesarete” özellikle vurgu yaparken, Adams ve Balfour (2005) ise daha fazla katılımcılık ve nihayet aktif denetim oluşması açısından “aktif yurttaşlık” anlayışının geliştirilmesini bir yol olarak önerirler. Aktif yurttaşlığın gerçekten de bir çözüm olabileceğine ilişkin bir diğer önerme; Denhardt’ların (2007) “Yeni Kamu Hizmeti” olarak kavramlaştırdıkları tasarımda, “yurttaşların aktif bir şekilde idareye katılmalarının demokrasinin bir gereği olduğu”, “idarenin çok daha iyi çalışması için aktif yurttaş katılımına muhtaç olduğu” ve “aktif yurttaş katılımının, kamu görevlilerinin günlük görevlerine nasıl yaklaşmaları gerektiğini göstermesi” yönüyle yer almıştır.

Öte yandan Thomas’ın da (2016) belirttiği gibi, bilgiye erişim özgürlüğü, aktif araştırmacı medya ve sivil grupların girişimlerde bulunmaları yoluyla da idari kötülüğün deşifre edilmesi ve tekrarına mani olunması olanaklı görünmektedir. Bu kapsamda daha demokratik ve insani hükümetler oluşturulması ile idari kötülüğe mani olunabileceği de ileri sürülmektedir (Adams vd. 2006).

SONUÇ

Sıradan insanların yanlış bir şeyler yaptıklarının “farkında olmadan” kötü-cül davranışlara kalkışmaları olarak tanımlanabilecek idari kötülük olgusunun literatürde, kötü idare olgusundan daha sonraları ortaya çıktığı ifade edilebilir. Buna karşın idari kötülük olgusu, diğerine göre, belki de sebep olduğu kötülüklerin ciddiyeti, yoğunluğu ve kitleselliği bakımından daha dikkat çeker nitelikte olmuştur. Bu kapsamda idari kötülüğün, aktif ve pasif olmak üzere iki farklı tezahürünün olabileceği de ortaya çıkarılmıştır. Türü ne olursa olsun, idari kötülüğün masum gibi görünse de diğerlerine karşı oldukça olumsuz olabilecek sonuçlar yaratabildiği ifade edilmelidir. Bu sonuçların ortadan kaldırılabilmesi, her şeyden evvel, idari kötülüğün kabul edilmesini gerektirmektedir.

Ancak yine de bunun ardından idari kötülüğe mani olma noktasında; örgüt içi ve örgüt dışı olmak üzere iki farklı eylem ve/veya faaliyet alanı belirlendiği, bu alanlarda gerek örgüt içi aktörlerin örgüt içi ve dışına, gerekse örgüt dışı aktörlerin örgüt içi ve dışına dönük olarak aktif olarak ve cesaretle birtakım girişimlerde bulunmaları elzem görünmektedir.

Çalışmanın sadece literatür taramasına bağlı olarak yapılması, bir zafiyet gibi görünse de daha sonraki çalışmalar için bir kapı aralaması ve uygulamacılar

için en azından idari kötülük olgusunu tanıtmayı yönüyle birtakım üstünlüklerinin mevcut olduğu da ifade edilmelidir. Öte yandan gelecek çalışmalarda farklı araştırma modelleri ile nitel veya nicel çalışmaların yapılması, olgunun daha iyi anlaşılması ve nihayet buna karşı çözüm önerilerinin geliştirilmesine olanak sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- ADAMS B. Guy ve Danny L. Balfour (1998). “**Unmasking Administrative Evil**”, Sage: Thousand Oaks
- ADAMS B. Guy ve Danny L. Balfour (2005). “Public service ethics and administrative evil: prospects and problems”, **Ethics in Public Management**, ss. 114-137
- ADAMS B. Guy, Danny L. Balfour ve George E. Reed (2006). “Abu Gharib, Administrative Evil, and Moral Inversion: The Value of “Putting Cruelty First””, **Public Administration Review**, September-October 2006, ss. 680-693
- ADAMS B. Guy (2011). “The Problem of Administrative Evil in a Culture of Technical Rationality”, **Public Integrity**, S.13(3), ss. 275-286
- ARGRYIS Chris (1977). “Double Loop Learning in Organizations”, <https://hbr.org/1977/09/double-loop-learning-in-organizations> (19/XI/2018)
- ATKINSON L. Christopher (2013). “Reflections on Administrative Evil, Belief, and Justification in Khemer Rouge Cambodia”. **SAGE Open**, S. I(II), ss. 1-11
- BELLE Nicola ve Cantarelli Paola (2017). “What Causes Unethical Behavior? A Meta-Analysis to Set an Agenda for Public Administration Research”, **Public Administration Review**, C.77(3), ss. 327-339
- BENTON Mark (2018). “”Saving” the City: Harland Bartholomew and Administrative Evil in St. Louis”, **Public Integrity**, S. 20, ss. 194-206
- BISEL S. Ryan ve Elissa N. Arterburn (2012). “Making Sense of Organizational Members’ Silence: A Sensemaking-Resource Model”, **Communication Research Reports**, C.29(3), ss. 217-226
- BOWDEN Edgar (1976). “Maladministration: A Thematic Analysis of Nigerian Case Studies in the Context of Administrative Initiative”, **Human Organization**, C.35, ss. 391-394
- CAIDEN E. Gerald (1991). “What Really Is Public Maladministration?”, **Public Administration Review**, C. 51(6). ss. 486-493
- CAIDEN E. Gerald (2017). “Maladministration Revisited”, **International Journal of Civil Service Reform and Practice**, C.2(1), ss. 1-20

- DENHARDT V. Janet ve Robert B. Denhardt (2007). “The New Public Service”, M.E. Sahrpe: Armonk
- DILLARD F. Jesse, Linda Ruchala ve Kristi Yuthas (2005). “Enterprise resource planning systems: A physical manifestation of administrative evil”, **International Journal of Accounting Information Systems**, S: 6, ss. 107-127
- DILLARD F. Jesse ve Linda Ruchala (2005). “The rules are no game: From instrumental rationality to administrative evil”, **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, C. 18(5), ss.608-630
- DILLARD F. Jesse ve Linda Ruchala (2011). “Veblen’s Placebo: Another Historical Perspective on Administrative Evil”. **The Accounting Historians Journal**, C. 38(1), s. 1-29
- DIMOCK E. Marshall (1937). “The Study of Administration”, **The American Political Science Review**, C. 3(1), ss.28-40
- DRUCKER Peter (1980). “The Deadly Sins in Public Administration”, **Public Administration Review**, C.40 (2), ss. 103-106
- DUBNICK J. Melvin (2000). “Spirited Dialogue: The Case for Administrative Evil: A Critique”, **Public Administration Review**, C.60(5), ss.464-482
- EKEN Musa ve Ferruh Tuzcuoğlu (2005). “Kötü Yönetimi Tedavi Etmek”, **www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/tammetin.htm** (18/XI/2018)
- FINER Herman (1941). “Administrative Responsibility in Democratic Government”, **Public Administration Review**, C. 1(4). ss. 335-350
- GOULDNER W. Alvin (1955). “Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy”, **The American Political Science Review**, C. 49(2), ss. 496-507
- HABERTÜRK (2018). www.haberturk.com/kizil-kmerler-40yil-sonra-soykirim-dan-suclu-bulundu-2223331 (18/XI/2018)
- HALL H. Richard (1963). “The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment”, **American Journal of Sociology**, C.69(1), ss.32-40
- ISTWANY Muji, Abdul Razak, Slamet Sampurno ve Hamzah Halim (2017). “Maladministration as Doctor Medical Malpractice: A Health Law Perspective in Indonesia”, **Journal of Law, Policy and Globalization**, C.67, ss.167-173

- MARSHALL Geoffrey (1975). “Technique of Maladministration”, **Political Studies**, C. XXIII (2-3), ss. 305-310
- MILLEY Peter (2017). “Maladministration in Education: Towards a Typology Based on Public Records in Canada”, **Educational Management Administration and Leadership**, May 2016, ss. 1-18
- MILLIKEN J. Frances ve Wolfe E. Morrison (2003). “Shades of Silence: Emerging Themes and Future Directions for Research on Silence in Organizations”, **Journal of Management Studies**, C.40(6), ss.1563-1568
- MORENO-RIANO Gerson (2001). “The Etiology of Administrative Evil”. **American Review of Public Administration**, C. 31, ss. 296-312
- MORRISON E. Wolfe ve Frances J. Milliken (2000). “Organizational Silence: A Barrier to Change and Development in a Pluralistic World”, **Academy of Management Review**, C.25(4), ss.706-725
- MORRISON E. Wolfe ve Frances J. Milliken (2003). “Speaking Up, Remaining Silent: The Dynamics of Voice and Silence in Organizations”, **Journal of Management Studies**, C.40(6), ss.1353-1358
- OLSEN P. Johan (2005). “Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, C:16, ss.1-24
- PONCE Juli (2005). “Good Administration and Administrative Procedures”, **Indiana Journal of Global Legal Studies**, C.12(2), ss. 551-588
- PRESTON-SHOOT Michael (2011). “On administrative evil-doing within social work policy and services: law, ethics and practice”, **European Journal of Social Work**, C.14(2), ss.177-194
- PRESSLEY L. Cindy ve Noel E. Michael (2014). “Emotional Labor as Carnavalesque Behavior: Avoiding Administrative Evil in the Public Space”, **International Journal of Organization Theory and Behavior**, C.17(2), ss. 199-216
- REED E. George (2012). “Leading Questions: Leadership, ethics, and administrative evil”. **Leadership**, C.8(2), ss. 187-198
- SAMIER Eugene (2008). “The Problem of Passive Evil in Educational Administration: Moral Implications of Doing Nothing”, **ISEA**, C. 36(1), ss. 2-21
- SYKES J.B. (1982). **The Concise Oxford Dictionary of Current English**, Oxford: Oxford University Press

- ŞENGÜL Ramazan (2005). “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/tammetin.htm (18/XI/2018)
- THOMAS Sheena (2016). “A Critical Analysis of Controls on Maladministration and Corruption in India”, **International Journal of Legal Insight**, C.I(1), ss.31-46
- TSCHUDI Finn (2008). “A Comment on Adams and Balfour: Dignity Violations, an Alternative View of ‘Administrative Evil’”, **Public Administration**, C.86(4), ss. 895-903
- UDY H. Jr. Stanley (1959). “Bureaucracy” and “Rationality” in Weber’s Organization Theory: An Empirical Study”, **American Sociological Review**, C.24, ss.791-795
- VIEG, A.John (1946). “Bureaucracy-Fact and Fiction” in **Elements of Public Administration**, Editör: Fritz Morstein Marx, New York
- WHEARE K.C. (1973). **Maladministration and Its Remedies**. Stevens&Sons: London
- WILSON Woodrow (1887). “The Study of Administration”, **Political Science Quarterly**, C. 2(2), ss. 197-222
- ZANETTI A. Lisa ve Guy B. Adams (2000). “In Service of the Leviathan: Democracy, Ethics and the Potential for Administrative Evil in the New Public Management”, **Administrative Theory&Praxis**, S. 22(3), ss. 534-554
- www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr9649#partner
- www.ombudsman.europa.eu (18/XI/2018)

BİR İYİ YÖNETİŞİM İLKESİ OLARAK KATILIMCILIK VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KATILIMCILIĞIN KONUMU

Participation as a Principle of Good Governance and Location of Participation in Turkish Public Administration

Prof. Dr. Hamza ATEŞ* - Gökçe Ceren BUYRUK**

Geliş Tarihi: 08.12.2018 Yayına Kabul Tarihi: 16.12.2018

Öz

20. yüzyılın son çeyreğinden bugüne, kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimi beraberinde "iyi yönetim (good governance)" anlayışını getirmiştir. İyi yönetim anlayışı ile genel olarak yönetimde katılımcı, etkin, şeffaf, hesap verebilir ve hukuku üstün tutan uygulamalar ön plana çıkmıştır. Söz konusu anlayış katılımcılık ilkesiyle değerlendirildiğinde, kamusal alanda iyi yönetimi gerçekleştirmek için vatandaşın yalnızca oy kullanma biçiminde siyasi katılımı değil, yönetimin her türlü sürecinde yer alması hedeflenmiştir. Böylece vatandaş-devlet ilişkileri geliştirilmesi, güçlendirilmesi ve kamuda yönetimin daha etkin hale getirilmesi açısından önemli araçlar oluşturulmuştur.

Türkiye açısından; "iyi yönetim" anlayışının etkileri ve değişen toplumsal ihtiyaçların getirdiği zorunluluklar sonucu kamu yönetiminde bir dizi reform yapılmıştır. Bunlardan katılımcılık yönü ile ele alılabilecek olanlar, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2006/3 sayılı Başbakan-

Abstract

The paradigm shift which is occurred in public administration has brought good governance concept. The concept of good governance generally emphasizes practices that are participatory, effective, transparent, accountable and rule of law in public administration. When this concept is evaluated with the principle of participation, it is aimed not only to participate in political participation in the form of voting, but in any process of management in order to achieve good governance in the public sphere. In this way, important tools have been created for strengthening and strengthening of citizen-state relations and making public administration more effective.

In Turkey, a series of reforms have been carried out in the public administration, as a result of the effects of "good governance" and changing social needs. The ones related with participation in these reforms can be listed as Right to Information Law No. 4982, Metropolitan Municipality Law No. 5216, Municipality Law No. 5393, Ombudsman Institution Law No. 6328, Prime Ministry Circular No. 2006/3,

* İstanbul Medeniyet Üniversitesi SBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ates.hamza@gmail.com ORCID ID: 0000-0003-0975-0062

** İstanbul Medeniyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi, gcbaydar@gmail.com ORCID ID: 0000-0001-8952-9573

lık Genelgesi ve 2006/10316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı olarak sayılabilir. İlgili kanunlara dayanarak katılımcı bir toplum yapısı oluşturmak ve demokrasi kültürünü geliştirmek adına uygulamada pek çok katılımcı mekanizma hayata geçirilmiştir. Bu çalışmada; bir iyi yönetim ilkesi olarak katılımcılığın işlevi, türleri, araçları ve Türk Kamu Yönetimindeki yasal çerçevesi üzerinde durulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, İyi Yönetişim, Katılım, Katılımcılık İlkesi, Katılım Araçları.

Council of Ministers Decision No. 2006/10316. In order to create a participatory society structure and to develop the culture of democracy; many participatory mechanisms have been implemented in practice based on the relevant laws. In this study; the function, types, tools and legal framework of Turkish Public Administration of participation will be emphasized as a principle of good governance.

Keywords: Governance, Good Governance, Participation, Principle of Participation, Participation Tools.

GİRİŞ

21. yüzyılın yeni yönetim anlayışı, “insanı yaşat ki devlet yaşasın!” felsefesini kamusal süreçlere yerleştiren insan odaklı bir yaklaşımı savunmaktadır. Bu nedenle, katılımcı yönetim pratikleri, vatandaş-devlet ilişkilerinin güçlenmesi ve demokrasi kültürünün geliştirilmesi açısından özellikle gelişmiş ülkelerde oldukça önemli hale gelmiştir.

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün (OECD) yaptığı tasnife göre; kamusal faaliyetlerin, toplum ile etkileşim içerisinde gerçekleştirilmesi üç şekilde mümkündür. Bunlar; bilgiye erişim, danışma - geri bildirim ve son olarak aktif katılımdır (OECD, 2005: 65-67). Bilgiye erişim, kamu kurum/kuruluşlarının tek tarafı bilgi ve belge paylaşımını ifade etmekte olup, danışma ve geri bildirim ile aktif katılım çift tarafı ve daha etkin katılım süreçleridir. Danışma ya da geri bildirim şeklinde bir katılımı kamu hizmeti kullanıcılarının bir kamu politikasının oluşum aşamasında görüşleri alınabileceği gibi, hizmetten yararlandıktan sonra memnuniyet ve şikâyetleri de değerlendirilebilmektedir. Aktif katılım, vatandaşın çoğunlukla sivil toplum eliyle kamusal politika ve kararları etkilemesi, aynı zamanda süreç içerisinde ödev ve sorumluluklar almasını ifade etmektedir.

¹ Şeyh Edebali'nin Osmanlı Devletinin kurucu padişahı Osman Gazi'ye nasihatlerde bulunduğu vasiyetnamesinde yazılıdır.

Kamu yönetiminde katılımı gerçekleştirmek için pek çok araç geliştirilmiştir. Bunlar; bilgilendirme ve talep toplama amaçlı kurumsal web siteleri, iletişim hatları, broşürler, anket uygulamaları, komisyonlar, konseyler ve kamuya açık toplantılar olarak örneklendirilebilir.

Ülkemizde özellikle yeni kamu yönetimi yaklaşımı, iyi yönetim ilkeleri ve AB uyum süreci paralelinde yerelleşme çabaları hız kazanmış ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer bazı yasal düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu kanunlarla; hemşehri hukuku, kent konseyleri, anket uygulamaları gibi katılımı artırmaya yönelik mekanizmalar oluşturulmuştur.

Bunun yanında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kurumlarında stratejik planlama zorunlu hale gelmiş, kurumların; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturarak, amaç ve hedefleri doğrultusunda katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlayacakları belirtilmiştir (KMYKK, 2003). Bu doğrultuda, katılımcı yöntemleri kullanan kamu kurumlarına rehberlik etmek üzere; Kalkınma Bakanlığı tarafından, Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılımcılık Projesi kapsamında “Katılımcılığın İlkeleri: Katımlı Çalışmaları Tasarlayan, Uygulayan Ve Yönetenler İçin İyi Uygulama Kılavuzu²” yayınlanmıştır.

Yine, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu belirtilmiş ve kamu kurum/kuruluşlarına ait her türlü bilgi ve belgeye erişim hakkı kanunla güvence altına alınmıştır (BEHK, 2003).

2006 yılında Başbakanlığa bağlı olarak kurulan ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı bünyesinde CİMER (Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi) adıyla faaliyet gösteren web servisi; vatandaşların talep, ihbar ve şikâyetlerine doğrudan **çözüm sunmaya yönelik olarak çalışmaktadır**. Son olarak; benzer şekilde kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak amacıyla

² Kılavuz, Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılımcılık Projesi kapsamında Office for Public Management (OPM) tarafından hazırlanmıştır. Proje, Ankara'daki Birleşik Krallık Büyükelçiliği tarafından yürütülmekte olan Dışişleri ve Milletler Topluluğu Dairesi (FCO) Stratejik Program Fonu-Avrupa'ya Birleştirme Programınca desteklenmiştir. Ana yararlanıcısı Kalkınma Bakanlığı olan proje Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) tarafından yürütülmüştür.

2012 yılında kurulan ve anayasal güvence altına alınan Kamu Denetçiliği Kurumuyla, kamu hizmetlerinin denetimi ve iyileştirilmesi bakımında etkin bir mekanizma oluşturulmuştur.

1. İYİ YÖNETİŞİM

Küreselleşme her alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da yaklaşım değişikliklerine yol açmıştır. Tek taraflı, merkeziyetçi ve katı bir yapıda bulunan yönetim olgusunun, değişen toplumun ihtiyaçlarını tam manasıyla karşılayamaması, yönetim kavramını ortaya çıkarmıştır. Kavram, ilk kez Dünya Bankası'nın 1989 yılında yayınladığı “Sahra Altı Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye” adlı raporda kullanılmış ve sonrasında Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) raporlarında yönetim ve iyi yönetim kavramları sıkça yer almıştır (Akbaş, 2015).

Yönetişim, en kısa ifadesi ile “etkileşim ve birliktelik içerisinde yönetim” anlamına gelmektedir. Burada, yönetim kavramının doğasında bulunan yöneten ve yönetilen ayrımının kaldırılarak sınırların esnetildiğini söylemek mümkündür (Aydınlı ve Memiş, 2015).

İyi yönetim (good governance) ise, yönetişimin nasıl iyi hale getirileceğiyle ilgili olup daha çok gelişmekte olan ülkeler için kullanılmaktadır. Türkiye’de iyi yönetim kavramı ilk kez İstanbul Habitat II Konferansı’nın hazırlık çalışmaları sırasında “good governance” kelimesine karşılık olarak dilimize girmiştir (TEPAV, 2008: 3).

İyi yönetişimi sağlayacak ilkeler, Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ve Avrupa Birliği gibi pek çok kuruluşça farklı biçimlerde ele alınmışsa da ülkemizde hukuka uygunluk, katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, tutarlılık ve etkinlik kabul görmüş ve kamu yönetimi mevzuatında yerini almıştır.

İyi yönetişimi meydana getirecek ilkeler tanımlanacak olursa;

- Yönetimde katılımcılık; yönetim süreçlerine devlet-dışı aktörlerin dâhil olması ve kararları etkilemiş biçimini,

- Şeffaflık; yönetim süreç ve faaliyetlerinde açıklığı, uygulamaların anlaşılabilirliğini ve kamusal alanda her türlü bilgi/belgenin kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olmasını,
- Hesap verebilirlik; yönetim faaliyetlerine ilişkin bilgi ve belgelere erişim ile kamusal işlemlerin denetimini,
- Tutarlılık; mevzuat, politika ve uygulamaların birbiri ile uyumunu,
- Etkinlik; kamusal faaliyetlerin amaca ulaşma derecesini ifade eder.

İyi yönetim ile hukuka uygun, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, öngörülebilir, tutarlı ve etkin yönetim modellerini amaçlanmaktadır. Bunu sağlamanın en önemli yolu ise kamusal alana katılım mekanizmalarının geliştirilmesi ve yönetilen kesimin bilinçlendirilerek katılıma teşvik edilmesidir.

Karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine devlet dışı aktörlerin dâhil edilmesi, bunun sonucunda devletin, kendisinden olmayan ile iş ve bilgi paylaşımında bulunması, şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarını harekete geçirerek kamuda daha etkin bir yönetim sağlayacaktır. Gerek şeffaflık, gerek hesap verebilirlik, katılımın doğal bir sonucu olup, tek taraflı bir yönetim sürecinde şeffaf ve hesap verebilir uygulamaların görülmesi veya bu uygulamaların iyi işlenmesi çok zordur.

2. BİR İYİ YÖNETİŞİM İLKESİ OLARAK KATILIMCILIK

Kamu yönetimi bağlamında katılımcılık; yönetimin karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine devlet-dışı kurum, kuruluş veya vatandaşların dâhil olmasını ifade eder. Bu anlamda katılım, yönetimin karar alma sürecinde bir sivil toplum kuruluşunun önerisinden etkilenmesi biçiminde olabileceği gibi, politikaların uygulanma aşamasında vatandaşa bilgi verme ya da uygulama sonrası geri bildirim alma şeklinde de olabilmektedir. Her şekilde, kullandığı yöntem fark etmeksizin yönetim kapasitesinin iyileştirilmesi ve geliştirilmesinde, katılım etkili bir araçtır (Arıbaş, 2015).

İyi yönetim anlayışına göre; mümkün olan her durumda ve her düzeyde katılım desteklenmelidir. Kamunun, en basitten en karmaşığa, yönettiği süreçlerde etkin bir sonuç alabilmesi için, ilgili kurum kuruluş ve vatandaşların isteklerini gözetmesi, ilgililerin de devletle olan ilişkilerinin düzenlenmesine

katkı sağlamak istekli davranması şarttır (Doğan, 2016; Aydın ve Memiş, 2015).

Özellikle oy kullanma oranının giderek düştüğü batı toplumlarında, kamusal faaliyetlerin meşruiyetini sağlamak ve vatandaş-devlet ilişkilerini güçlendirmek adına sivil toplum kanalıyla yönetime aktif katılım önemli ölçüde geliştirilmiştir. Ülkemizde, Avrupa ülkelerine oranla yönetime katılım araçları kısıtlı olsa da, 2000’li yıllarda yapılan reformlarla katılım düzeyinde önemli iyileşmeler sağlanmıştır. Bu anlamda 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen bir yenilik olarak kent konseyleri yerel düzeyde aktif katılıma iyi bir örnektir. Yine, 2004 yılında çıkarılan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile bilgiye erişimin kural, sınırlamanın istisna (BEHK, 2003) haline getirilmesi katılımı teşvik ederek yönetimde şeffaf ve hesap verebilir olma yönünde yasal bir zemin hazırlamıştır.

2.1.Katılımcılık ilkesinin işlevi

Günümüz toplumunun, nüfus ve coğrafya bakımından yönetime doğrudan katılımı ve kararlarda oy birliği sağlanması olanaksızdır. Bunun yanında belirli aralıklarla yapılan seçimler sonucu vatandaşın, kendisiyle ilgili kararları temsilcisine bırakması demokrasinin bir gereği olmakla birlikte etkililiği bakımından yetersizdir. Çoğunluğun temsilinin, alınan kararlar bakımından toplumun genelini tatmin etmesi mümkün değildir. Aynı siyasal görüşü paylaşan vatandaşların yönetimden beklentileri benzer olsa da, muhalif görüşlerin veya siyasal temsili bulunmayan kesimlerin yönetimden beklentileri farklı olacaktır (Bağce, 2014, Koçak ve Ekşi, 2014).

Bu nedenle yönetimde katılımcılık ilkesini kamusal alana yerleştirmenin üç temel işlevi bulunur. Bunlar:

- Politika ve uygulamaların etkinliğini sağlamak,
- Kararların meşruiyetini azami seviyede tutmak,
- Aktif vatandaş ve güçlü demokrasiyi savunmaktır (TEPAV, 2008: 19).

Bununla beraber; katılım, üzerinde çalışılan konuda daha çok bilgi ve veri toplama olanağı sağlamaktadır. Katılım oranı arttıkça politika üretme veya karar alma sürecinde çeşitlilik sağlanacağından, en doğru seçime azami oranda yaklaşılacaktır.

Ayrıca yönetim faaliyetlerinde toplumun her kesiminden vatandaşa söz hakkı verilmesi, çoğunluğun kararına meşruiyet kazandıracacağı gibi azınlıkta kalan kesim için de kararın gerekçesini, çözmeyi hedeflediği sorunları anlamak bakımından yararlı olacaktır. Son olarak vatandaşın kendi katılımı ile alınan karar vatandaşça daha iyi benimsenecek ve yönetimde etkinlik artacaktır (Şahin, 2015).

2.2. Yönetime Katılım Türleri ve Araçları

OECD'nin yaptığı sınıflandırmaya göre üç tür katılım bulunmaktadır. Bunlar:

- Bilgiye erişim
- Geri bildirim ve danışma
- Aktif katılımdır (OECD, 2005: 65-67).

2.2.1. Bilgiye Erişim

Bilgiye erişim, vatandaşın yönetim faaliyetleri ile ilgili bilgilere ulaşabilmesini ifade etmektedir. Bilgiler, yetkililerce re'sen açıklanabileceği gibi, vatandaşın talebiyle de karşılanabilir. Ancak her iki durumda da bilgi açık ve anlaşılır olmalıdır.

Bilginin sunulması, ilgili kamu kurumunca yapıldığından tek taraflı bir katılım faaliyetidir. Dolayısıyla vatandaşın sürece aktif katılımı mümkün kalmaz, ancak yönetimin şeffaflığı ve denetim mekanizmasını çalıştırılması bakımından önemlidir.

Vatandaşın, bilgiye erişim hakkı yasal güvence altına alınmalı ve vatandaş bilgi talep etme hakkını kullanarak yönetime katılma konusunda bilinçlendirilmelidir. Ülkemizde 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile bilgiye erişim kural, sınırlama ise istisna haline getirilmiştir (BEHK, 2003).

Bilgiye erişim araçları şunlardır (TEPAV, 2008: 60):

- Resmi yayın panoları
- Bilgilendirme telefon hatları
- Basın duyuruları, basın toplantıları

- Broşürler, posterler
- Belediye dergileri
- Sergi ve sunumlar
- Posta grupları
- Vatandaş bilgilendirme merkezleri
- Medyadaki söyleşiler/makaleler
- Etkileşimli gösterimler

2.2.2. Geri Bildirim ve Danışma

Danışma ve geri bildirim iki taraflı katılım türleridir. Danışma, yöneten ve yönetilen kesimin karşılıklı fikir alışverişinde bulunulmasıyla gerçekleşir. Özellikle sivil toplum kuruluşlarının, yönetim sürecinde bilgi ve görüş paylaşımında bulunması, kararları etkileyebilme gücüne sahiptir. Öte yandan, vatandaşın kamuya açık toplantılar gibi yerel katılım mekanizmalarında yer alması toplumun genel çıkarlarının dile getirilmesi bakımından oldukça önemlidir.

Geri bildirim, vatandaşın kamu hizmetine olan memnuniyetini ölçme şeklinde bir katılım türüdür. Daha çok verilen kamu hizmetinin etkinliğini değerlendirmek için son aşamada kullanılmakta olup kamu hizmetlerinin iyileştirilmesinde önemli ölçüde bilgi sağlamaktadır. Geri bildirim ve danışmanın araçları aşağıdaki gibidir (TEPAV, 2008: 66):

- Anketler
- Söyleşiler/grup söyleşileri/odak grup tartışmaları
- Telefon söyleşileri
- Danışma kurulları
- Kentli panelleri
- İnternet portalları
- Açık posta kutuları
- Yuvarlak masa toplantıları
- Halk toplantıları

- Kamuya açık tartışmalar
- Organizasyonlar/Festivaller
- Şehir yürüyüşleri
- İnternet üzerinden iletişim /İnternet forumları
- Sohbetler

2.2.3. Aktif Katılım

Aktif katılım, geri bildirim ve danışma gibi iki taraflı bir katılım türü olmakta birlikte etkinlik yönüyle diğerlerinden ayrılmaktadır. Aktif katılımı; vatandaş, sivil toplum kuruluşları veya diğer devlet-dışı örgütler yönetim süreçlerine doğrudan dâhil edilerek, kararları etkilemekte, aynı zamanda bazı ödev ve sorumluluklar almaktadır.

Aktif katılım, yönetilen kesimin politika üretme ve çözüm önerisi sunma becerisini geliştirmektedir. Bunun en başarılı yöntemi, ilgili alanda uzman sivil toplum kuruluşları eliyle toplumun istek, görüş ve önerilerinin gündeme getirilmesi, tartışılması ve çözüme kavuşturulmasıdır. Vatandaşın içinde bulunduğu karar alma süreci, ilgili kararın uygulamasında benimsenecek ve kamu hizmetlerinde etkinlik sağlanacaktır. Aktif katılımın başlıca araçları şunlardır (TEPAV, 2008: 74):

- Çalıştaylar
- Planlama hafta sonları
- Vatandaş çalışma grupları
- Belediye komisyonları

3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KATILIMIN YASAL ÇERÇEVESİ

Ülkemizde kamu yönetimine katılım bakımından incelenebilecek kanunlar ve uygulamalar aşağıda sıralanmıştır:

- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER)
- E-Devlet

3.1. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

09.10.2003 tarihinde kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile herkese, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetleri ile ilgili bilgi ve belgelere erişim hakkı tanınmıştır. Ülkemizde ikamet eden yabancılar ile faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler de kendileriyle ilgisi bulunmak suretiyle bu haktan yararlanabilmektedir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu bilgiye erişimi kural, kısıtlamayı istisna olarak düzenlemiş ve kapsam dışında bırakılan bilgi ve belgeler kanunda tek tek sayılmıştır. Buna göre;

- Devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler,
- Ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler,
- İstihbarata ilişkin bilgi veya belgeler,
- İdari soruşturma ile adli soruşturma ve kovuşturmayla ilişkin bazı bilgi ve belgeler,
- Özel hayatın gizliliği ve haberleşmenin gizliliği,
- Ticari sır
- Fikir ve sanat eserleri,
- Kurum içi düzenlemeler³,
- Kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler⁴,
- Tavsiye ve mütalaa talepleri, kanun kapsamı dışındadır.

³ “Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır. Ancak, söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklıdır” (BEHK, Madde 25).

⁴ “Kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça bilgi edinme hakkı kapsamındadır” (BEHK, Madde 26).

Bunun haricinde her türlü bilgi/belge başvurusunda, kamu kurum ve kuruluşları, talepte bulunanın bilgi/belgeye erişimini kural olarak 15 gün içerisinde sağlamakla yükümlüdürler.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu daha çok iyi yönetişimin saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleriyle bağdaşmakla beraber, Türkiye’de ikamet eden yabancılar ve faaliyette bulunan tüzel kişiler dâhil, kamu hizmetini alan tüm kesimlere, kamusal bilgiye erişim yolunu açması, bilgiye erişim yoluyla yönetime katılımı gerçekleştirmesi bakımından önemlidir.

3.2. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

14.06.2012 tarihinde kabul edilen 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile; 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 üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmuştur (KDKK, 2012).

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), ilgili maddesinde (Madde 1) belirtildiği üzere; denetim faaliyetini şikâyet mekanizması suretiyle yapmaktadır. Dolayısıyla her ne kadar, kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamaya yönelik bir uygulama olsa da, başvuru yapılmadan re’sen incelemede bulunmaması bakımından katılımı öngören bir yapıdadır. Başvurular, kurumsal web sitesi üzerinden, e-posta yoluyla, kuruma dilekçe sunarak, şikâyetin bulunduğu ilin valiliği veya ilçenin kaymakamlığı aracılığıyla yapılabilmektedir.

Kuruma, kamu gücü ve kaynağını kullanan tüm kamu kurum/kuruluşları ile kamu hizmeti sunan özel hukuk tüzel kişileri (kamuya yararlı dernek ve vakıflar, elektrik veya doğalgaz piyasasında faaliyet gösteren şirketler vb.) hakkında şikâyet başvurusu yapılabilmektedir. Ombudsmanlığa yapılan başvurular kural olarak en geç 6 ay içerisinde sonuçlandırılmaktadır. Bu bakımdan çözüm odaklı ve etkin bir katılım mekanizmasıdır.

3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeni kamu yönetimi anlayışıyla beraber mevzuata giren stratejik planlama kapsamında bazı hükümler düzenlenmiştir.

Buna göre, söz konusu kanununun 9. maddesi kapsamında; “Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.” hükmü getirilmiştir (KMYKK, 2003).

İlgili maddeye dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte, stratejik planlama sürecine; kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımları sağlanacağı ve katkılarının alınacağı belirtilmiştir.

Bunun yanı sıra, 2012 yılında stratejik planlama ve politika geliştirme süreçlerinde katılımcı yöntemleri kullanan kamu kurumlarına rehberlik etmek amacıyla “Katılımcılığın İlkeleri: Katılımlı Çalışmaları Tasarlayan, Uygulayan ve Yönetenler İçin İyi Uygulama Kılavuzu⁵” yayımlanmıştır.

3.4. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu

2000’li yılların başında, yönetimde desantralizasyonu sağlamak ve yerel demokrasiyi güçlendirmek adına, çok sayıda yerel yönetim reformu yapılmıştır.

⁵ Kılavuz, Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılımcılık Projesi kapsamında Office for Public Management (OPM) tarafından hazırlanmıştır. Proje, Ankara’daki Birleşik Krallık Büyükelçiliği tarafından yürütülmekte olan Dışişleri ve Milletler Topluluğu Dairesi (FCO) Stratejik Program Fonu-Avrupa’yı Birleştirme Programınca desteklenmiştir. Ana yararlanıcısı Kalkınma Bakanlığı olan proje Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) tarafından yürütülmüştür.

Bu anlamda; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yerelde, toplumsal sorunları etkin çözümler üretebilmek amacıyla benimsenen katılımcı ve işbirlikçi modeller aşağıda sıralanmıştır (BBK, 2004):

- Hemşehri hukuku
- Kent konseyleri
- Belediye hizmetlerine gönüllü katılım
- İhtisas komisyonları

3.4.1. Hemşehri Hukuku

Belediye Kanunu'na göre; herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme hakları bulunmaktadır (BK, 2005).

Belediyeler, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda yürüttükleri çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlamakla yükümlüdürler (BK, 2005).

3.4.2. Kent Konseyleri

Kent konseyleri 13.07.2005 tarihinde yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yerel yönetimlere kazandırdığı önemli bir katılım mekanizmasıdır. Belediye Kanunu'na göre kent konseyinin amacı; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirme olarak sıralanmıştır (BK, 2005).

Kent konseyleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşmaktadır (BK, 2005).

Belediye Kanunu'na göre, konseyde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmektedir (BK, 2005).

Kent konseyi kararlarının belediye meclisi üzerinde bağlayıcı etkisi olmamakla birlikte, kentin ileri gelenlerinin bir araya gelerek ortak görüş sunmaları, toplumun ihtiyaçlarına cevap verme açısından belediye meclislerini etkileyebilme gücüne sahiptir.

3.4.3. Gönüllü Katılım

Belediye Kanunu ile belediyenin sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulanacağı hüküm altına alınmıştır (BK, 2005).

3.4.4. İhtisas Komisyonları

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediye meclisinin imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plân ve bütçe, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonlarını zorunlu olarak oluşturacağı, bunun haricinde de ihtisas komisyonları kurabileceği belirtilmiştir. Kanun'un ilgili maddesinde; gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişilerin, ihtisas komisyonu toplantılarına katılarak görüş bildirebileceğine vurgu yapılarak katılımlı bir yönetim modeli öngörülmüştür.

İhtisas komisyonlarının oluşturulmasına ilişkin benzer hüküm 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da yer almaktadır. Belediye Kanunu'na göre imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu kurulması zorunlu olmamakla birlikte, oluşturulacak ihtisas komisyonlarına mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin katılabileceği ve görüş bildirebileceği hükme bağlanmıştır (BK, 2005).

3.5. CİMER ve E-Devlet Kapısı

20.01.2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 2006/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kamu yönetimi literatüründe “yönetişim” ve “yönetime katılma” kavramlarının ön plana çıktığı, başarılı bir kamu yönetimi ve demokrasinin sağlıklı bir biçimde işlemesi için, vatandaşların yönetime ilişkin şikâyet, talep, görüş ve önerilerini kolayca iletebilecekleri, iyi işleyen, hızlı ve etkin bir sistemin kurulması gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu şikâyet, talep, görüş ve önerilerin işleme alınıp değerlendirilmesi, sonuçlandırılması ve ilgisine hızlı bir cevap verilmesi amacıyla Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) – Doğrudan Başbakanlık adıyla Türkiye genelinde ALO-150 telefon hattı ve BİMER bilgi işlem programı hayata geçirilmiştir (Başbakanlık Genelgesi, 2006). 2006 yılından itibaren aktif olarak vatandaşlara çözüm sunmayı amaçlayan Başbakanlık İletişim Merkezi, 09.07.2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle beraber, “Yönetime katılın, çözüme ortak olun.” Sloganı ile Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) olarak güncellenmiştir.

Bununla beraber; 03.09.2006 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/10316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu hizmetlerinin ortak platformda, tek kapıdan (portal) sunumunu ve vatandaşın Devlet hizmetlerine elektronik ortamdan güvenli ve etkin bir şekilde erişimini sağlamak amacıyla e-Devlet Kapısı kurulmuştur. Zaman içerisinde kurumların entegrasyonu ve elektronik hizmetlerin çoğalması ile kamu hizmetlerine ilişkin başvuru ve ödeme işlemleri, belge talepleri, belediye hizmetlerine erişim ve şikâyet/öneri/istek iletim gibi pek çok hizmet internet ortamında tek tıkla ulaşılabile hale gelmiştir.

SONUÇ

Kamusal karar, politika, plan, program, hizmet ve uygulamalar; bu faaliyetlerden etkilenecek birey ve/veya grupların yönetim süreçlerine dâhil olduğu oranda etkin ve başarılı olacağından, kamu yönetiminde; katılımı sağlayacak araçlar oluşturulması; toplumun, yönetime katılmaya istekli davranması yönünde bilinçlendirilmesi; bunların sonucunda katılımcıların öneri, beklenti ve taleplerini dikkate alarak kamusal faaliyetlerin sürdürülmesi gerekmektedir.

Ülkemizde, katılımcı bakış açısı 2000’li yıllarda yapılan reformlarla belirginlik kazanmıştır. Bu anlamda vatandaşın her türlü kamusal bilgiye erişimini kural haline getiren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, vatandaş kanalıyla etkin bir şikâyet mekanizması oluşturan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, stratejik yönetimde katılımı öngören hükümleri bakımından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yerelde güçlü demokratik yönetimler oluşturarak topluma en etkin şekilde hizmet sağlamayı hedefleyen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yönetime katılımı önemli gelişme ve ilerleme sağlanmıştır. Özellikle Belediye Kanunu ile getirilen bir yenilik olarak yerelde katılımlı yönetimi hedefleyen “kent konseyleri” kurulmuştur. Yine, “CİMER - Doğrudan Cumhurbaşkanlığı” adıyla hizmetlerini yürüten Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi ve tüm kamu hizmetlerine “türkiye.gov.tr” adresi ile erişim sağlanmasını hedefleyen e-devlet kapısı, Türkiye’de yönetime katılım örneklerinin başarılı uygulamalarıdır.

KAYNAKÇA

- AKBAŞ, İsmet (2015). Bölgesel Kalkınma'da Yönetişim Kavramı. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 6 (2), 333-354.
- ARIBAŞ, Nazlı Nalcı (2015). Kamuda Stratejik Planlamanın “Katılımcılık” Boyutu. **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, 4 (1), 80-100.
- AYDINLI, Halil İbrahim, Memiş, Levent (2015). 1990’lardan Günümüze Türkiye’de Yönetişim (Governance): Literatüre Dayalı Bir İnceleme. **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 15 (29), 116-143.
- BAĞCE, Emre (2014). Halkla İlişkiler ve Vatandaş Odaklı Katılımcı Yerel Yönetim. İnsan ve İnsan Bilim Kültür Sanat ve Düşünce Dergisi, 1 (1), 0-0.
- DOĞAN, Kadir Caner (2016). Postmodern Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler ve Katılım: Yerel Yönetişim Odaklı Bir Yaklaşım. İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 3 (2), 73-99.
- KOÇAK, Süleyman Yaman, Ekşi, Ali (2014). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler. **Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2010 (21), 295-307.
- OECD (2005). “Evaluating Public Participation in Policy Making” https://read.oecd-ilibrary.org/governance/evaluating-public-participation-in-policy-making_9789264008960-en#page2 (Erişim Tarihi: 09.10.2018)
- ŞAHİN, Savaş Zafer (2015). Kent Konseylerinin Katılımcılık Kapasitesinin Değerlendirilmesi: Ankara Örneğinden Bazı Çıkarımlar. **Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi**, 11 (Özel Sayı 2), 194-216.
- TEPAV, (2008). “Yönetişim ve Katılım Etkili Katılım İçin Araçlar, Yöntemler, Mekanizmalar”. Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yönetişim ve Katılım Rehberi, Başak Matbaa, Ankara
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, (23.10.2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete)
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete)

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, (23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete)

5393 sayılı Belediye Kanunu, (13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete)

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete)

İYİ YÖNETİŞİMİN TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE UYGULANMASI VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Implementation of Good Governance in Turkish Public Administration and
Turkish Ombudsman Institution

Dr. Ümit ŞAHİN*

Geliş Tarihi: 21.09.2018 Yayına Kabul Tarihi: 11.11.2018

Öz

İyi yönetim tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de 2000 yıllardan sonra popüler olan bir kavramdır. Bu kavramın özünde hukukun üstünlüğü, şeffaflık, yeni liderlik, hesapverebilirlik gibi önemli kriterler bulunmaktadır. Ancak en önemli özelliği idarecilerin yönetme süreçlerinde vatandaşların taleplerine daha fazla cevap verebilmesi yani idarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesi vardır. Bu çalışma ile iyi yönetimin kuramsal çerçevesi ortaya konulduktan sonra, Türk kamu yönetiminde özellikle 2000'li yıllardan sonra ne gibi adımlar atıldığı irdelenecektir. İyi yönetimin hayata geçirilmesi bakımından 2010 Anayasa değişikliği ile idare sistemimize giren Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) iyi yönetim ile ilgili uygulamaları incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Yönetim, İyi Yönetişim, Hizmet Kalitesi, Reform, Ombudsman

Abstract

Good governance is a popular concept in our country as well as in the world after 2000s. At the core of this concept there are important criteria such as the rule of law, transparency, new leadership and accountability. However, the most important feature of the management process of the administration to respond more to the demands of citizens, i.e., the administration of the quality of service to improve. This study, the theoretical framework of good governance is put forward, the steps taken in the Turkish public administration especially after the 2000s will be examined. With regard to the implementation of good governance, the Turkish Ombudsman Institution, which entered our administrative system with the 2010 constitutional amendment, will be examined.

Keywords: Administration, Good Governance, Quality of Service, Reform, Ombudsman

* Kamu Denetçiliği Uzmanı, umit.sahin@ombudsman.gov.tr, ORCID ID: 0000-0001-7812-7878

GİRİŞ

Devletlerin varoluş amaçları arasında vatandaşlarına barınma, eğitim, sağlık, güvenlik vb. temel hizmetleri sunması bulunmaktadır. Günümüz devlet anlayışında bu hizmetlerin yanı sıra temel hakların korunması da çok fazla gündeme gelmektedir (United Nations, 2007: 29). Bu durum Devletin yönetim biçimi farklı olsa da, vatandaşlarının üzerinde yönetme gücünü elinde bulunduran bir yapı olmasından kaynaklanmaktadır. Eski Yunan kültüründe; Aristo, Sokrates ve Eflatun, İslam tarihinde; İbn-i Haldun, Farabi, Ortaçağ Avrupa'sında Thomas de Aquino, yakın çağ içerisinde; J.J Rousseau, John Locke, Thomas Hobbes gibi düşünürler toplumları için en iyi yönetim biçimlerinin oluşturulması amacıyla fikirler ileri sürmüşlerdir.

Günümüzde yasal yönetim aracı olan devletlerin yanı sıra uluslararası kuruluşlar ve hükümet dışı organizasyonlar da bağlayıcı kararlar alabilme sürecinde söz sahibi olmaya çalışmaktadırlar. Alınan bazı kararların haklılığı tartışılır olmakla birlikte genel olarak uluslararası kuruluşların ortak vurgusu, bireyin korunması ve devlet karşısında daha güçlü hale getirilmesi, devletlerin tek güç sahibi olmasının kısıtlanması vb. şeklindedir (Reif, 2004: 62). Bu noktada günümüzde devletler saydam, hesap verebilir, katılımı önde tutan, hukukun üstünlüğüne inanan yönetim anlayışını uygulayarak vatandaşlarına karşı tek taraflı karşılıksız bir güç olması kısıtlanmaktadır. Bu ilkelerin tümünü kapsayan çatı konumunda ise iyi yönetişim anlayışı ortaya çıkmıştır (Khawaja, 2011: 14-15). Yönetişim olgusu yönetime halkın katılımının sağlanması, yasa yapma ve buna ilişkin politikaların oluşturulmasında cesaretlendirilmesini ifade eder (United Nations, 2007: 9). Yönetişim fikri 1980'lerde piyasa serbestleştirilmesi sürecinde tartışmaya açılan bir konu oldu. Thatcher ve Reagan yönetimlerinde İngiltere ve ABD'de özel sektör ve piyasa değer ve ilkeleri etrafında toplum ve idare yeniden yapılandırılmaya çalışıldı (United Nations, 2012: 1-2). Belirtilen hedeflere ulaşmak için son yıllarda Birleşmiş Milletler (BM), Organization for Economic Cooperation and Development-OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü), Dünya Bankası ve Avrupa Birliği vb. örgütler tarafından şiddetle savunulan, 1996 yılında İstanbul'da yapılan Habitat II toplantılarında öne çıkan, iyi yönetişim anlayışının kamuda uygulanması önemsenmiştir.

Bu çalışma kamuda iyi yönetişim üzerine yapılan teorik çalışmaların Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) uygulaması düzeyinde yansımalarını

içermektedir. Çalışmada öncelikle iyi yönetim kavramı ve kuramsal çerçevesi ele alınmıştır. İyi yönetimi doğuran süreçler ve unsurlar ortaya konulmuştur. Daha sonra iyi yönetimi oluşturan şeffaflık, hesapverilebilirlik, katılım-cılık gibi önemli ilkeler açıklanmış ve iyi yönetimin bu ilkeler üzerine inşa edilen kapsayıcı bir konumda olduğu izah edilmiştir. İyi yönetim anlayışını destekleyen ulusüstü kuruluşlar ve faaliyetleri hakkında bilgi verildikten sonra, tartışmaya açık bir kavram olması sebebiyle eleştirel görüşlere ve çekincele-re yer verilmiştir. İyi yönetim kavramı, önemi, ilkeleri, etkin kuruluşlar ve eleştirileri içeren teorik kısmı takiben çalışmanın ikinci kısmında Türkiye’de iyi yönetimin etkin olma süreçleri, hayata geçirilmesine ilişkin mevzuatlar ve uygulanmaları detaylı bir şekilde sunulmuştur. Bu açıklamalar doğrultusunda 2010 yılındaki Anayasa değişikliği ile teşkilat yapısına giren Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) faaliyetlerine başladığı 2013 yılından bu yana kısa zaman sürecinde iyi yönetim ile ilgili ortaya koyduğu uygulamalar üze-rinde durulmuştur.

1. YÖNETİŞİM KAVRAMI

Kamu yönetiminde yeni bir anlayışın olduğu günümüzde ‘yönetim’ ve ‘yönetişim’ kavramlarının eş anlamlı olduğu şeklinde bir değerlendirilme yapılmaktadır. Yönetişim, yönetimde bulunanların politikalar oluşturarak ve uygulayarak yaptığı şeydir. Yeni filizlenen ‘yönetişim terimi’, idarecilerin, idare etme sürecinde resmi kurumlar-dışı bir dizi aktör ile ortak hareket etmesi şek-linde artan bir eğilimin olması ve bunun bir sonucu olarak politika oluşturma süreçlerinde yönetimlerin dışlanması şeklinde farklı bir şekilde tanımlanmak-tadır (Bell ve Hindmoor, 2009: 149). Aslında yönetişim kavramı ile bir tarafın diğer tarafı yönettiği bir ilişkiden, tarafların birbirinin talep ve düşüncelerini dikkate almak suretiyle oluşan etkileşimlerin ortaya çıktığı ilişkiler anlayışına evrilmesi olarak anlaşılmaktadır (Argüden, 2006: s.1).

Sosyal ve iktisadi sahada devletin belirleyici konumundaki azalış doğal ola-rak paydaşlar arasındaki yetki ve sorumlulukların yeniden tanımlanmasını ve paylaşılmasını gerekli kılmaktadır. Böyle bir durumda yönetişim, sadece idare süreçlerindeki artan karışıklığı değil aynı zamanda devletle vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları arasındaki yetki ve sorumluluğun paylaşımındaki dönüşü-me de vurgu yapar. Böylece kamu kaynaklarının kamu ve özel sektör tarafın-dan birlikte idare edilmesi sonucunu doğurur (Coşkun, 2008: 76). Yönetişim

kavramı ile paydaşlar yelpazesinin idare süreçlerindeki varlığı ve bunların yönetim sistemine müdahil olması ve neticesinde iş ile ilgili mesuliyet dengesi resmi kurumlardan sivil topluma doğru kaymaktadır. Devletin yönetimi, devletin ve siyasal iktidarların faaliyetleri ile sınırlı kalmamakta, bunun yanında özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da idarenin vazgeçilmez aktörleri olarak görmektedir.

Yönetişim kavramı günümüzde ulusal ve uluslararası arenada siyasi söylemlerin bir parçası haline gelmiştir. Ülkemizde siyasal partiler özellikle 2000’li yıllardan sonra açıkladıkları seçim beyannamelerinde yönetişim veya yönetişimi oluşturan ilkeleri hayata geçirmek için atacakları adımları vaat olarak sunmaktadırlar.¹ İyi yönetişim siyasi partiler tarafından vaat olarak sunulurken diğer taraftan uluslararası kuruluşlar tarafından eleştiri konusu yapılmaktadır. Dünyada da bu tür örnekler rastlanmaktadır. Örneğin Afrika’da Avrupa Komisyonu tarafından (2001) iyi yönetişimin inşa edilmesi misyonu öne sürülürken, Dünya Bankası ve diğer organizasyonlar tarafından kötü yönetişim yüzünden ekonomik kalkınmada başarısızlıklar olduğu belirtilmektedir. Gazeteciler ve diğer yorumcuların haberleri irdelendiğinde, özel sektörlerdeki kurumsal yönetişimden, hayır kurumları, futbol kulüpleri, üniversiteler gibi organizasyonlardan ve diğer sivil toplum örgütlerinden bahsetmektedirler. Bu durumda göstermektedir ki ‘yönetişim’ kavramı ‘yönetim ve liderlik’ kavramlarının bir alternatifi olarak kullanılmaktadır. Fakat bu kavramın siyaset bilminde, tersten bir okuyuş yapıldığında, yönetişim sürecinde daha etkin bir şekilde rol alan hükümet dışı aktörlerin yönetimleri dışlaması veya engellemesi şeklinde daha spesifik ve ihtilafı bir anlamı da vardır (Bell ve Hindmoor, 2009: s.150).

Yönetişim kavramının uluslararası alanda gündeme getirilmesi ve kavramın anlamının daha netleştiği süreçler şu şekilde sıralanabilir (DPT Kamuda İyi Yönetişim, 2007: s.2):

“- İlk olarak 1989 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanan raporda,

¹ Adalet ve Kalkınma Partisi 2018 Yılı Cumhurbaşkanlığı Seçimleri ve Genel Seçimler Beyannamesi, s.167, 279, 280, 283, <http://m.akparti.org.tr/site/dosya/59647> , (Erişim Tarihi:01/10/2018); Cumhuriyet Halk Partisi Seçim Bildirgesi 2018, s. 138, 140, 141..., <http://secim2018.chp.org.tr/files/CHP-SecimBildirgesi-2018-icerik.pdf>, (Erişim Tarihi: 01/10/2018);

- OECD raporlarında,
- 1992 yılında Rio de Janeiro’da yapılan (BM) Çevre ve Kalkınma Konferansında,
- 1994 tarihli Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansında,
- 1995’te gerçekleşen Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansında,
- 1996’da İstanbul’da düzenlenen BM İkinci İnsan Yerleşmeleri HABITAT II Konferansında,
- 2000 New York Binyıl (Millenium) Zirvesinde
- 2002 tarihli Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde.”

Yönetişim, siyasal sistemin yönetiminde, idare edenler ile edilenler arasında karşılıklı etkileşim, birlikte çalışma ve karar sürecinde –özellikle Habitat süreci içerisinde kişinin vatandaşlık bağı ötelenmeden, onu kamunun paydaşı olarak kabul eden bir yeni anlayış konusu olmaya başlayan- paydaş olma (*Stakeholders*) şartını öne çıkarmaya başlayan bir kavramdır (Toksöz, 2006: s.4). Bu bağlamda, siyasi iktidarın sadece bir yönetim olgusu içermediği, iktidarı elinde tutmanın ve kullanmanın belli bir üslubu da içermesi gerektiği görüşü kabul görmeye başlamıştır. Söz konusu üslubu tanımlamak içinde Türkçe’ye “iyi yönetim” olarak çevrilen “good governance” kavramı gittikçe yaygınlaşan bir şekilde kullanılmaktadır.

Aslında yönetim olgusu üzerinde çalışma yapılırken literatürde yönetim kavramı ile birlikte iki büyük kavramın yakın bir ilişki içerisinde olduğu görülebilir. Yönetişimin gelişimindeki evreleri oluşturan bu yönetim biçimleri yönetişimi anlamak açısından önem arz etmektedir (Steurer, 2007: s.206). Bu kavramlar:

- Bürokrasi (Sosyolog Max Weber tarafından 1920’li yıllarda tanımlanan hiyerarşi temelli bir model)
- Yeni Kamu Yönetimi (1980’lerde ortaya çıkan piyasa temelli model)

Bu üç kavramı tablo şeklinde karşılaştırmak suretiyle özelliklerini ortaya koymak daha kolay olacaktır.

Tablo 1: Yönetişimin Gelişimindeki Evreler

| Kriterler | Bürokrasi | Yeni Kamu Yönetimi | İyi Yönetişim |
|-------------------------------------|--|--|---|
| En Popüler Dönemi | 1920'ler-1970'ler | 1980'ler-1990'lar | 1990'ların ortasından bugüne |
| Genel Yaklaşım | Bürokratizm | İşletmecilik | Yönetişim |
| İlgilenilen Anahtar Sorunlar | Kamu düzeni ve hesapverilebilirlik (Yasallık ve meşruiyet) | Verimsizlik nedeniyle Devlet/yönetim başarısızlığı | Karmaşıklık (Etkisizlik) nedeniyle Devlet/yönetim başarısızlığı |
| Yönetim ana teması | Kanun ve düzen | Piyasa fiyatını belirlenmesi | Kurumların haklarının belirlenmesi |
| Rehber İlke | Hesap verilebilirlik | Verimlilik | Sektörel Etkinlik |
| Yönetim Şekli | Hiyerarşi | Piyasa | Network |
| Yönetim Mekanizması | Komuta ve Kontrol (Rekabet) | Rekabet | Dayanışma/İşbirliği |
| Seçilmiş olan (yasal) araç | Kamu Hukuku | Sözleşmeler (Özel hukuk) | Resmi ve gayri resmi anlaşmalar |
| Uyma/aidiyet mekanizması | Kontrol/uygulama | Teşvikler | Bağlılık, müzakere ve ikna etme |
| Organizasyonun Kapsamı | Departman içi odaklanma | Hizmet sunan acentelerde örgüt içinde odaklanma | Sektörler/politika koalisyonları içerisinde örgüt içi odaklanma |
| Strateji Yapma Modeli | Politika Planlama | Stratejik yönetimin öğelerinden oluşan geçici problemleri çözmek | Stratejik yönetim, politika öğrenme ve uyumuna vurgu yapma |

Kaynak: Steurer, R. (2007) From Government Strategies to Strategic Public Management: an Exploratory Outlook on the Pursuit of Cross- Sectoral Policy İntegration. *European Environment*. 17. p.208.

2. YÖNETİŞİMİN KURAMSAL ÇERÇEVESİ

Günümüzde yönetim anlayışları önemli ölçüde değişmeye başlamıştır. Devletler daha merkezîyetçi iken yerelleşmeye yönelmiş desantralize ve esnek yönetimi benimsemiştir. Kapalı olmak yerine şeffaf yönetime, hantal bürokrasiden etkileşimli ve işlevsel yapıya, çalışmaları dışlayarak alınan karar süreçlerinden

katılımcı anlayışın yaygınlaştırılmasına yönelik önemli değişimler görülmektedir (Çetin, 2007: s.31). Yönetim anlayışındaki bakış açısında hizmet alan vatan-daşa müşteri odaklı bakılması ve bunun alt yapısını oluşturmak için çalışanı dikkate alan bir yönetim ve bir başka ifade ile karşılıklı yönetim yani “yönetişim” işin son aşaması olarak kabul edilebilir.

Dünyada ekonomik ve teknolojik gelişmeler ile birlikte demokrasi düşüncesinde de önemli bir değişim yaşanmaktadır. Temsili demokrasinin günümüzde yetersiz kalması karşısında bireyleri içine alan katılımcı bir demokrasinin ortaya çıktığı görülmektedir. Halkın ihtiyaçlarına cevap verme anlamında kamu yönetimi hiyerarşik bir yapıya sahip olduğu için sorumluluğu yalnızca kendi içindeki organlarına karşı olmaktadır. Bu durum ise halkın ihtiyacının giderilmesi konusunda yönetimle halk arasında bir kopukluğa neden olmaktadır. İşte bu noktada halkın kendisiyle ilgili bir kararın alınması sürecinde işin başından sonuna kadar sürecin içerisinde olması katılım ile ifade edilmektedir. Çağdaş bir kamu yönetiminin gereği olarak bireyin alınan kararlar üzerinde söz sahibi olması ve gerektiği yerlerde denetim yetkisinin bulunması gerekmektedir.

İyi yönetişimin etkilediği kesimlere bakıldığında dört seviyede gerçekleştiği görülmektedir. Bunlardan birincisi kamuda, ikincisi özel sektörde, üçüncüsü sivil toplum kuruluşları seviyesinde ve dördüncüsü de kişisel seviyede gerçekleşmektedir (Argüden, 2006: s.1).

Kamu yönetiminde karşımıza çıkan rüşvet, savurganlık vb. problemlerin sebebi hiyerarşik bir yapı içerisinde halktan uzak, saydam olmayan, hesap verme gibi bir yükümlülüğü bulunmayan bürokratik yapıdan kaynaklanmaktadır. Yönetişim olarak tanımlanan kavramın içeriğinde vatandaşların devlet mekanizmasında alınan kararlar ile ilgili olarak etkin olması sonucunda, saydam, hesap verebilir, verimli bir kamu yönetimi amaçlanmaktadır. İyi yönetişimle birlikte devlet yapısının tüm halka en yakın olan birimden en merkezi birime doğru örgütlenmesi suretiyle kamu politikaları optimal bir düzeyde yürütülürken, halkın kolay izleyebileceği ve sorabileceği çeşitli düzeylerde yerel ve merkezi düzeyde yönetim yapıları ortaya çıkacaktır (Ateş ve Nohutçu, 2006: s.255).

İkinci olarak özel sektör düzeyinde iyi yönetişim uygulaması olarak karşımıza çıkan anlayıştır. İngilizce literatürde “*corporate governance*” olarak

adlandırılan kurumsal yönetime “*yönetişim*”, “*kurumsal egemenlik*”, “*kurumsal yönetim*” ve hatta “*işletmenin üst yönetiminin yönetilmesi*” de denilmektedir. Diğer yandan kurumsal yönetim bazen de “*kurumsallaşma*” kavramı ile karıştırılmaktadır. Kurumsal yönetim ’de geçen “yönetişim” kelimesi ile taraflardan güçlü olanın güçsüz olanı idare ettiği bir ilişkiden, karşılıklı bilgi alışverişinin öne çıkarıldığı, yönetme süreçlerinde birbirini anlamayı hedefleyen anlayışı ifade etmektedir (Dinler, 2009: s.2). Bu anlayışın alt yapısında özel sektör mantığının olduğunu söylemek mümkündür. Şöyle ki, karı amaçlayan firmalar, sürekli ilişki içerisinde bulunduğu ortakları, çalışanları, müşterileri, tedarikçileri gibi aktörlere karşı sorumludurlar. Eğer şirketler kurumsal yönetimi ilke edinerek hareket ederlerse, kar elde etme sorumluluğu ve güdüsü ile verimliliklerini artırmak suretiyle, öncelikle ortaklarının elindeki hisseleri artırmak suretiyle ortaklarını, karını artırmak suretiyle ilişkide buldukları tüm kişi ve kuruluşların memnuniyetini artırabilir ve böylece ilişkilerini kanunlara ve etik değerlere uygun yürütülebilirler.

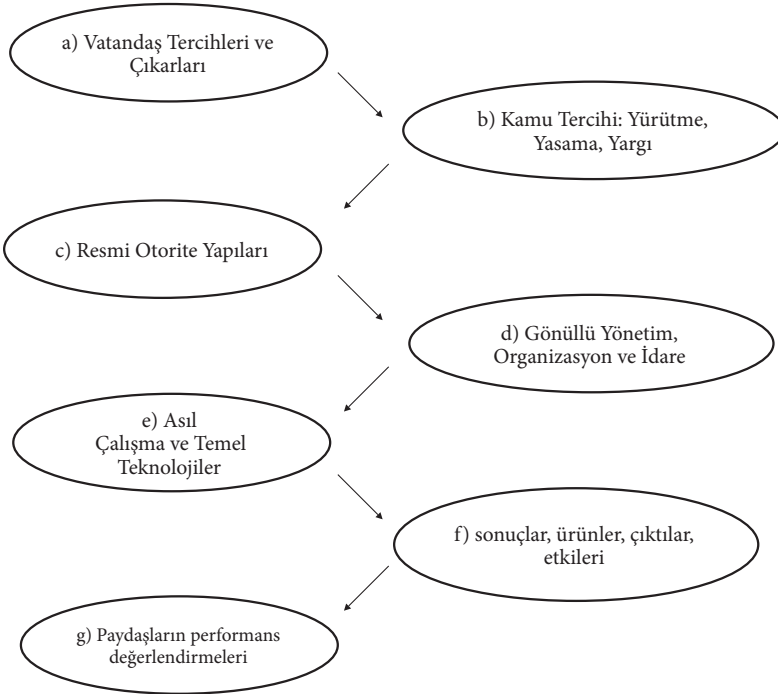
Üçüncü olarak sivil toplum kuruluşlarında iyi yönetişimin esas alınmasıdır. Bu alandaki yönetişimi anlatmak için öncelikle sivil toplum kuruluşlarına kısaca değinmek gerekmektedir. . “Sivil Toplum” ülkemiz için Batı’dan aldığımız pek çok kavram içerisinde siyasetle ilgili olarak en çok yanlışlığı yaratan kavramlardan birisidir. Kavram Mardin’e göre pek çok kişinin zannettiği gibi ‘askeri’ toplumun karşıtı olarak kullanılmaz. Terimin vurgusu ‘şehir adabı’dır. Karşıtı da olsa olsa ‘gayri medeni’ olabilir (Mardin, 1990: s.9). Bu tanımlamadan hareketle günümüzde sivil toplum denildiğinde anlaşılan devletin resmi yapısı dışında bir araya gelerek belirli bir amaç için örgütlenen topluluklar verilen isimdir (Ateş ve Nohutçu, 2006: s.248). Bu toplulukların amacı “bir elin nesi var iki elin sesi var” anlayışı ile ortak sorunlarının çözümü için güç birliği yaparak karar alma süreçlerinde etkin şekilde rol oynamaktır.

Tanımı yapılan sivil toplum örgütlerinin iyi yönetişimin yapılmasında vazgeçilmez bir unsur olduğu zaten kendi tanımından da anlaşılmaktadır. Yönetişimin tanımı yapılırken hiyerarşik tek tip, tepeden bir yönetim anlayışı yerine karşılıklı etkileşim sonucu oluşan bir yönetim yapısından bahsedildiğinden, yönetim için sivil toplum örgütleri vazgeçilmez bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada devlet ile sivil toplum kuruluşları arasında iki alternatif bulunmaktadır. Ya kararın oluşma sürecine destek verilmesi şeklinde

bir uzlaşma yolu seçilecek, ya da sivil toplum kuruluşları ile yönetenler arasında karşılıklı çıkar çatışması nedeniyle uzlaşmazlık görülecektir. Burada yönetişimin etkisi ortaya çıkmaktadır. Yönetişim çıkar gruplarının birbiriyle olan ihtilaflarında bir araya gelerek çözüm üretmektedir..

Yönetişimin tarafı olan dördüncü grup ise bireylerdir. Kişisel düzeyde, her insan bir yandan tüketici, bir yandan yurttaş, bir yandan da toplumsal sorumluluğu olan bir bireydir (Argüden, 2006: s.2). Birey kendi menfaatini düşünmekle birlikte, toplumun bir parçası olarak yönetimin gereği gibi işlemesi noktasında üzerine düşen vazifeleri yapmakla mükelleftir. Yönetişimin asıl amacı yurttaşların her birisinin, aynen bir hücrenin işlemesi ile bütün bir vücudun harekete geçmesi gibi, aktif olması ve kendisi ve toplumu ile ilgili konularda söz sahibi olmasının sağlanmasıdır.

Şekil 1: Yönetişimin İşleyiş Sistemi



Kaynak: Hill, C. J. and L. E. Laurence. (2004). Governance and Public Management, an Introduction. *Journal of Policy Analysis and Management*.

Hill ve Lynn'e göre; yukarıdaki şekilde görüleceği üzere, her hangi bir yönetim sistemi, temel mantık açısından özetlenebilen dinamik bir sürecin sonucudur. Bu süreç, toplu halde yapılan faaliyetlerin çeşitli yönlerini birbirine bağlar ve bir dizi hiyerarşik etkileşim içerisinde açıklanabilir. Bu etkileşimleri belirtmek gerekirse (Hill ve Lynn, 2004: s.6);

- “(a) Vatandaş tercihleri ve politik olarak ifade edilen çıkarlar ile (b) yürürlüğe giren yasa ve idari politikalar içerisinde ifade edilen kamu tercihleri arasında,
- (b) Kamu tercihi ile (c) kamu kurumlarının resmi yapıları ve süreçleri arasında,
- (c) Resmi otorite yapıları ile (d) gönüllü kuruluşlar, yönetimler (management) ve idareler (administration) arasında,
- (d) Gönüllü kuruluşlar, yönetimler ve idareler ile (e) kamu kurumları tarafından denetlenen temel teknolojiler, asıl çalışma ve servis işlemleri arasında,
- (e) asıl çalışma ile (f) sonuçlar, ürünler, çıktılar ya da etkileri arasında,
- (f) sonuçlar, ürünler, çıktılar ya da etkileri ile (g) kurum ya da program performansı hakkında paydaş (çıkar gruplarının) değerlendirmeleri arasında ve
- (g) paydaş (çıkar grupları) ile (a) kamu çıkarları ve tercihleri arasında” oluşan etkileşim olarak tanımlanabilecek çok yönlü birden fazla kesimin etkilediği ve etkilendiği bir yapıdır.

3. YÖNETİŞİMİ OLUŞTURAN TEMEL ÖĞELER VE İLKELER

Yönetişimin tanımları irdelendiğinde bu kavramın sadece yönetmek olmadığı görülmektedir. Yönetişimin sağlıklı bir şekilde hayata geçirilmesi için bir birine sıkı sıkıya bağlı olan bütün unsurların bir arada bulunması gerekmektedir. Tabi ki bu durum bir arada bulunması gereken yönetişimi oluşturan ilkelere ciddiye alınması ve geliştirilmesi ile mümkün olacaktır. Yönetişimi oluşturan öğeler veya ilkeler ile ilgili olarak farklı kuruluşlar tarafından tanımlamalar yapılmıştır. Ancak bu yapılan tanımlamalar aşağı yukarı aynı başlıkları içermektedir. Örneğin AB'nin ortaya koyduğu ilkeler içerisinde açıklık, katılım,

hesap verebilirlik, etkinlik, uyum sayılmaktadır (European Governance: A White Paper, 2001: s.10). Bunlardan başka, hukukun üstünlüğü, denetim, yönetim ahlakı vb. özelliklerinde bu unsurlar içerisine eklenmesi mümkündür.

Yönetişimi oluşturan öğeler ve ilkeleri 7 başlık altında özetleyebiliriz:

3.1 Açıklık (Şeffaflık)

İster özel isterse kamu sektöründe olsun hizmet veren birimlerin açık olması gerekmektedir. Her işinde şeffaf olan kurumlara güven daha fazla olur (Çetin, 2007: s.32). Yapılan bir işin sonucunun ne olduğunu bilmek hizmet alan bireyleri veya yurttaşları rahatlatır. Hoşuna gitmezse de gerekli hukuki önlemleri almak için gerekli hukuki yollara başvurma hakkı oluşur. Bu da bireyin kurumlara olan güvenini daha da artırır. Açıklık bilginin paylaşımı ile sağlanır. Örneğin toplumun tümünü ilgilendiren bir yasa hazırlığı yapıldığında, yasa taslağının toplumun tümü ile paylaşılması yönetişimin bir unsuru olan açıklığın oluşmasında önemli bir göstergedir.

3.2 Hesap verebilirlik

Hesap verebilirlik, kelime anlamından da anlaşılacağı üzere yönetim pozisyonunda bulunanların görevlerini yerine getirirken kendisi için belirlenen kurallara ve standartlara uymalarıdır. Bu kurallara uymaları ile ilgili birtakım sorumluluklar yüklenmesi anlamına da gelmektedir. Bir başka anlamı ise, devlet idaresi kapsamında iktidarı elinde bulunduranların yaptıkları faaliyetler ve hizmetlerin karşılığının halkta oluşan beklentilere cevap verebilme gerekliliğidir (Es, 2007: s.4). Bir başka şekilde kamu idarelerinin işlem ve eylemlerinde net olarak belirlenmiş ve üzerinde anlaşılmış hedeflere uyulması arzusu ve bu yönde faaliyetlerin uygulanmasıdır. Devlet açısından hedeflere uyumun kolaylaştırılması için sivil toplum ve piyasalar ile olan koordinasyonun sağlıklı bir şekilde sağlanması durumunda hesap verebilirlik daha iyi şekilde gerçekleştirilebilir (Gündüz ve Göker, 2017, s.84). Tabi hesapverebilirlik yalnızca kamu kurumları için şart değildir. Bu ilkenin temeli de özel sektörden kaynaklanmaktadır. Bu anlamda sivil toplum kuruluşları da eğer kamusal bir faaliyet gerçekleştiriyorlarsa kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilir olmalıdırlar.

3.3 Halkın Yönetime Katılımı

Aslında bu unsur kelimenin kendisinden de anlaşılacağı üzere gayet açık bir kavramdır. Katılmak, bir şeyin içinde olmak veya sonradan dâhil olmak şeklinde açıklanabilir. Halkın yönetime katılmasından vatandaşın kamu ile ilgili yöneticilerin politika oluşturması ve bunların uygulanması süreçlerinde farklı etkenlerin olduğu pek çok değişkenden oluşmaktadır (Es, 2007: s.5). Kamu ile ilgili karar alma süreçlerinde; idareciler verdikleri kararlara ilişkin tek taraflı bilgi aktarma yerine birey veya sivil toplum kuruluşlarının görüş ve bilgisini almak şeklinde sürece katılımı aktif hale getirmeye çalışan bir anlamda ortaklık ilişkisi anlamına gelen faaliyetleri içerir (Şengül, 2012: 57). Yani yönetimle hedeflenen idare edenler dışında kalanların aktif katılım sürecidir.

İnsan unsuru bir toplumun gelişiminde odakta yer almaktadır. Aynı şekilde demokrasinin hâkim olduğu Devletler insan kaynağını daha etkin kullanmalıdır. İnsan kaynağı sadece süreçte kullanılan bir araç değil, ana aktör olarak değerlendirilen konumda yer almalıdır (Khawaja, 2011: 17). Vatandaşların, yönetime katılımını sağlamak için Devletin kullanacağı araçlar, referandum, halk girişimi, halk vetosu, geri çağırma hakkı vb. uygulamalardır (Aktan, 2008: s.14). Doğrudan demokrasi, halkın yönetime katılmasını sağlayacak en ideal noktadır (Tögel, 2017: 127). İdeal bir devletin temel özelliklerinden birisi de katılımcı devlet olarak belirlenebilir. Günümüzde, katılımcı anlayışa örnek olarak kalkınma politikalarına müdahale edilmesi dikkat çekmektedir. Kalkınma ile ilgili politika süreçleri oluşturulurken konuya ilişkin sivil toplum kuruluşları ile ortak hareket edilerek yetki devri daha etkili kullanılmakta ve yönetim faaliyetlerinin denetimi daha etkin yapılmaktadır.. Bu sayede sivil toplum temsilcileri kararın verilmesinde önemli rolü olan kamu görevlileri ve bürokrasi ile birebir irtibata geçmekte ve süreci etkileme gücüne sahip olabilmektedir (Özer, 2006: s.67).

Katılımda dikkat çeken husus yönetim dışı aktörlerin karar alma sürecinin aşamalarına uygulamalarına aktif biçimde katılmalarıdır. Daha önemlisi, hizmet götürülecek grup ile hizmet götüren grup üyeleri “eş değer ortak” olarak algılanırlar. Bunun anlamı, katılımcının sorumlu, yeterli ve hesap verebilir bir kişilik olarak kabul görmesidir (Açıkalin ve Saltık, 2007: s.13).

Yönetime halkın katılımının sağlanması konusunda yerel yönetimler, merkezi yönetime göre daha ileri bir aşamada. Bunun en büyük nedeni ise yerel yönetimlerin halkla etkileşim açısından daha göz önünde olmasıdır. Bunun için yerel halkın yönetim süreçlerine katılması şeklinde halk katılımı ve demokrasinin sağlıklı uygulanması temel bir unsurdur (Coşkun, 1999: s.104).

3.4 Yeni Liderlik Anlayışı

Geleneksel yönetim anlayışı daha hiyerarşik bir yapı içerisinde tepeden verilen talimatların yerine getirilmesi şeklindedir. Yönetişimin önemli bir ilkesi olan yeni liderlik anlayışını benimseyen bir yönetici karar alma süreçlerinde aktörler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamalıdır. Aktörlerin her birininin zayıf yönlerini dengeleyebilmeyi, ben yaptım oldu anlayışını terk etmelidir. Kamu çıkarları ile ilgili olarak karar veren halkın temsilcisi olabilmeli, yönettiği örgütün vizyonunu iyi göstermeyi ve performansını yüksek tutmayı başarabilmeli ve çalışanlarının eksik kaldıkları noktalarda onlara yol gösterebilmelidir.(Özer. 2006: s.67).

3.5 Hukukun Üstünlüğü

Demokrasinin kabul edildiği ve uygulandığı sistemlerin en önemli göstergelerinden birisi yönetimi elde eden yöneticilerin de yönetilenler gibi hukukla bağlı olmalarıdır. Hukuk devleti ile yasama, yürütme ve yargı erklerinden oluşan devletin bütün unsurları hukukun genel ilkelerine uygun hale getirilmeye çalışılır ve böylece sistemin tüm unsurları insanın hizmetine alınmış olur (Gözler, 2013: 27). Bu anlamda devletin şekillenmesinde bürokrasi, asker, siyasi yapılar, dernek, vakıf vb. STK'lar, iktisadi hayat, kısaca tüm resmi ve gayri resmi organlar yönetilenlerin hizmetine girer. Hukuk devleti sayesinde bireyin temel hak ve hürriyetleri gücü elinde bulunduranlara karşı korumaya alınır (Gözübüyük, 1993: 1).

Yönetişimin asıl amacı da bir bireyin dahi karar alma sürecindeki görüşlerinin değerli olduğu üzerine kurulmasıdır. Bu noktada hukukun üstünlüğünü benimsemiş olan bir ülkede, yönetişimin işleyişi daha kolay olacaktır. Yönetişimin uygulandığı yönetim anlayışında taraflar arasında oluşacak karşılıklı iletişim eşit bir zeminde buluşmayı ve değerlendirmelerde hukukun genel ilkelerini kabul etmeyi doğuracaktır. Örneğin yerel yönetimlerin aldığı kararlarda

yörede hizmet alan STK'lar ile işbirliği içerisinde karar alınması bütün kural- ların, faaliyetlerin ve kurumların hukukun üstünlüğü ilkesine uygun hareket etmesi ile sonuçlanır

3.6 Eşitlik

Eşitlik kavramı, popüler tartışmalarda sıkça kafa karışıklığına yol açan bir kavramdır. Bu oldukça doğaldır. Çünkü eşitlik kavramı hakkında farklı ideo- lojilerin farklı yorumları karşımıza çıkmaktadır. Örneğin Marksist anlayışta eşitlik denilince sınıf farkının ortadan kaldırıldığı bir eşitlikten bahsedilir. Ka- pitalist bir anlayış içerisinde eşitlik denilince sınıflar arasında oluşan bir eşit- likten bahsedilmektedir. Fakat bizim incelememize konu olan çağdaş anlamda eşitlik hukukun üstünlüğü ilkesine dayanılarak herkesin hukuk karşısında eşit kabul edilmesidir.

Bu tanımlamadan hareketle yönetişimin, adil ve tarafsız hareket etmek su- retiyle herkese karşı aynı mesafede duran, aynı zamanda eğer bir sorumluluk yüklenecekse bu konuda dengeli davranan ve farklı düşünceler olsa da asgari müşterekler etrafında birleştiren yönü eşitlik olarak ifade edilebilir. Özellikle yirminci yüzyıl ile birlikte devletin sosyal hizmet sağlamak gibi çok önemli bir görevi vardır (Altan ve Tülüceoğlu, 2016: 306). Tabi ki bu görev hizmet alan tüm kesimlere eşit davranma sorumluluğunu da getirmektedir. Bu yüz- den hizmeti alan vatandaşlara, standartlaşmış, toplumsal beklentilere cevap veren faaliyetler ortaya konulması eşitlik ilkesinin hayata geçirilmesi açısından önemlidir. Bunu gerçekleştirirken kullanılacak en önemli araç ise yönetişim- dir. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinde kalite sorunu ile ilgilenirken ekonomik, sosyal, siyasal ve yapısal çözümler yapmak hedeflere daha kolay ulaşmayı sağlayacaktır.

3.7 Etkinlik

İdari faaliyetlerin neticesinde belirlenen hedefler doğrultusunda ortaya çıkarılan sonuçların kıyaslamasının yapılması etkinliği belirler ve bunun neticesinde eldeki girdilerin daha etkin değerlendirilmesi halinde neler yapılabileceğini ortaya koyar (Erridge, 2003: 96). Etkinlik kavramı ile yöne- timde, yeni bir performans standardı veya potansiyelin elde edilmesine yönelik girdiler hayata geçirilmektedir (Ö.Y) (Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Ve- rimlilik Genel Müdürlüğü, 1997: 4).

Kamu hizmetlerinin sunulmasında paydaşları gerçek kişiler, tüzel kişiler (dernek, vakıf, işletme vb.) ve kamu kurum ve kuruluşları olmak üzere üç kategoride toplamak mümkündür. Bu hizmetlerden amaçlananlar ise şu şekilde sınıflandırılabilir (DPT, 2006: s.12): Birincisi devletin hizmet sunduğu alanların hepsinde vatandaş odaklı ve verimli hizmet sunumu yoluyla etkin kamu yönetimi oluşturabilmesi, ikinci olarak ekonomik olarak kurumlar arasında koordinasyonu etkin olarak sağlamak suretiyle gereksiz bürokrasiyi, kaynak israfını azaltmayı ve operasyonel verimliliğin elde edilmesi ve üçüncüsü bütün bunların genel sonucu olarak ekonomik kalkınmaya ve refahın artmasına katkıda bulunmasıdır.

4. YÖNETİŞİM ANLAYIŞININ YAYGINLAŞMASINDA ETKİN ROL ALAN ULUSLARARASI KURULUŞLAR

Yönetişimi anlamak için bu kavramın arka planında uluslararası kuruluşların olduğunu söylemek gerekir. Yönetişim konusunda çalışan ve projeler üreten önemli uluslararası kuruluşlar bulunmaktadır. Yönetişimin tüm dünyada tanıtılmasında ve içselleştirilmesinde en önemli katkı sağlayanlar kuruluşlardan birisi BM dir. Teşkilatın çağdaş anlamda kamu yönetimini güçlendirmek amacıyla idari sistem olarak kamu ve özel sektörün birbirinden faydalanabilmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve bu doğrultuda yerelliğin teşviki, sivil toplum örgütlerinin yönetime dâhil edilmesi gibi pek çok kavramı ele almaktadır. Ancak bütün bunları ilgilendiren ve belirtilen kavramların hayata geçirilmesi için kilit konumdaki yönetişimin gelişimi için çalışılarak birçok ülkeye katkı sağlanmaktadır (Özer, 2006: 76). Özellikle BM'nin "Yerel Gündem 21 Projeleri", "Küresel Komşuluk Raporu" ve "Milenyum Deklarasyonu" yolu ile yönetişim anlayışının yerel düzeyde halka en yakın toplum kesimleri içinde etkin biçimde tanınması sağlanmıştır (Aytemur, 2005: 268).

Bir diğer uluslararası kuruluş OECD dir. Tüm dünyadaki insanların ekonomik ve sosyal şartlarının daha iyi hale getirilmesine dönük politikalar geliştirmeye hedefleyen örgüt ülke yönetimlerinin karşılaştıkları sorunlar üzerine araştırma yapmayı (kamu yönetimi, tarım, ekonomi vb.), elde ettiği bulgular üzerinden bunlara çözümler üretmeyi ve ülkenin yönetim şartlarını en iyi hale getirmeye dönük kurum ve kuruluşların etkinliğini artırmak amacıyla hangi usullerin veya uygulamaların iyi olduğunu belirleyerek bu konuda teşvik

etmeyi amaçlar (OECD, <http://www.oecd.org/about/>: Par.1-3). Bu doğrultuda, OECD tarafından kamu yönetimini daha iyi hale getirmeye dönük ülkeler ile ilgili reform çalışmalarında sürdürülebilir kalkınma, e-devletin etkin kullanımı, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi kavramlar yanında yönetim konusunda da önemli tespit ve tavsiyelerde bulunmaktadır.

Yönetişim konusunda Uluslararası Para Fonu (IMF) üzerinde etki kurabildiği ülkelerde; ekonomik katkıların verilmesi sürecinde yönetişimin esaslarını oluşturan etkinlik, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü vb. ilkelerin hayata geçirilebilmesini ön şart olarak belirlemektedir. Ülkemiz açısından geçmişte IMF ile yapılan Stand by anlaşmalarında bu konularda ekonomik katkılar verilmesi sürecinde gözden geçirmelere tabi tutulmuştur (Boratav, 2016: 28).

Ülkemiz açısından yönetişim sürecinde en önemli aktör olarak Avrupa Birliği'ni (AB) söylemek gerekir. AB Komisyonu tarafından yayımlanan "AB'de Demokrasinin Geliştirilmesi" başlıklı kitapta yönetişim konusu ele alınmıştır. Tabi ki yönetişimi oluşturan temel ilkeler izah edilmek suretiyle bunların yönetimler tarafından hayata geçirilmesi önemle tavsiye edilmiştir. Yönetişimi oluşturan etkinlik, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi temel ilkelerin ön şartı olarak idare dışı birey ve grupların karar alma süreçlerine daha fazla katılımı belirlenmiştir (Özer, 2006: 77).

Bu bölümde genel olarak yönetişim konusunda faaliyetleri olan uluslararası kuruluşlar ve faaliyetleri anlatıldı. Bundan sonrası için bu kuruluşlar içerisinde Dünya Bankası ve Avrupa Birliğinin yönetişim konusunda yapmış oldukları iki önemli proje biraz daha geniş şekilde anlatılacaktır.

Dünya Bankası tarafından 1999 yılında, "Yönetim Meseleleri" başlığı adı altında yayımlanan çalışma raporunda, 150 den fazla ülkede gerçekleştirilen ampirik bir çalışmanın sonuçları ve analizleri yapılmıştır. Bu rapora göre eğer kamuda yönetim anlayışı olarak yönetişim benimsenirse, bu durumun daha iyi kalkınma ile sonuçlanacağına ilişkin güçlü bağların olduğu ortaya konulmuştur. (Kaufmann, Kraay and Lobaton, 1999: 1). Çalışmada yönetişimi değerlendirmeye dönük başlıca üç temel kriter esas alınmıştır. Bu kriterlerden birincisi hukukun üstünlüğü, ikincisi devletin mal ve hizmet alımındaki etkinliği ve üçüncüsü yolsuzluklardır. Bu kriterler esas alınarak 150' den fazla ülkenin yönetişim yönünden konumları tespit edilmeye çalışılmıştır (Aktan, 2008: 15).

Araştırmacılar bu çalışmada, çeşitli kaynaklardan derlenen, 300'ün üzerinde yönetim önlemini içeren yeni bir yönetim veri tabanını esas almışlardır. Bu gösterge ve kaynaklarını ayrıntılı bir şekilde açıklamışlar ve altı temel yönetim kavramı ile ilgili olarak katılım ve hesap verilebilirlik, siyasal istikrar, devlet hizmetlerinde kalite, düzenlemelerin (vergi vs.) büyüklüğü ve yükü, hukuk devleti ve yolsuzluk olarak tanımladıkları kavramlar ile izah etmeye çalışmışlardır. Bu çalışmayı yaparken araştırma yapılan ülkelerde özellikle yönetimin amacını daha iyi yansıtması amacıyla veri tabanı olarak ilgili olan partiler, girişimciler, yabancı yatırımcılar ve büyük oranda sivil toplum ile bağlantılar kurulmaya çalışılmıştır (Kaufmann, Kraay and Lobaton, 1999: 2). Çalışmanın sonucunda yönetimin ülke kalkınmasına kişi başına düşen milli gelirin yükselmesi neticesinde bebek ölüm oranlarında azalma ve okuma oranlarında artış olması arasında nasıl doğru orantı varsa, yönetimin etkin kullanılması ile daha iyi bir kalkınmanın arasında güçlü bir bağ olduğu sonucuna varmışlardır (Kaufmann, Kraay and Lobaton, 1999: 1).

Yönetim konusunda önemli bir çalışma da Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan 25 Temmuz 2001 tarihli “Avrupa Yönetimi: Beyaz Kitap (European Governance: A white Paper)” isimli çalışmadır. Çalışma ile AB üyesi ülkelere yönetimi uygulamaları konusunda yol haritası çizilmiş; yayımlandığı tarih itibarıyla kamuoyunun değerlendirmelerine açılan kitap iki yıllık bir değerlendirme neticesinde 2003 yılında hazırlanan yeni bir raporla kamuoyunun vermiş olduğu tepkiler ve cevaplar yeniden değerlendirilmiştir (Okçu, 2007: 300).

Avrupa’da yönetim konusu dışında farklı alanlarda yayımlanan Beyaz Kitaplar da (White Paper) bulunmaktadır. Zaten beyaz kitaplar, topluluğun faaliyet alanlarını içeren belirli konularda oluşan önerileri ve yol haritalarını içeren bir belgedir. Birliğin faaliyetleri ile ilgili ayrıntılı ve iyi tartışılmış güzel bir yönetim örneğidir. Bazen bunları, Avrupa düzeyinde belli bir konuda danışma süreci başlatılması amacıyla yayınlanan Yeşil Kitaplar takip eder. Beyaz Kitaplara, “iç pazar’ın tamamlanması”, “büyüme”, “rekabet”, “istihdam”, “iç pazar ile ilgili alanlarda merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinin mevzuatlarının yakınlştırılması” örnek olarak verilebilir. Beyaz Kitaplar, Avrupa Konseyi tarafından kabul edilirse ilgili alanda bir Birliğin eylem planına dönüşebilir. Beyaz Kitaplar, mevzuat çıkartmada ne kadar kararlı bir şekilde etkilerini gösterirlerse;

örneğin Büyüme, Rekabet ve istihdam üzerine Beyaz Kitaplar gibi daha geniş politika belgeleri de önemli siyasi etkiye sahip olurlar (Girgin, 2007: 4).

Komisyunun yayımladığı Yönetişim Hakkında Beyaz Kitabın içindekiler kısmına bakıldığında aslında amaçlanan şeyin neler olduğu ve nelerin tavsiye edildiği görülmektedir. Bu tavsiyeler (Commission of the European Communities, 2001: 2);

- “· Daha fazla katılım ve daha fazla açıklık
- Daha iyi politikalar ve düzenlemeler
- Küresel yönetim (Birliğin uluslararası düzeyde de yönetişimi temsil etmesi)
- Kurumlara yeniden odaklanılması”

şeklinde dört ana başlık altında toplanabilmektedir.

2001 yılında Komisyon tarafından hazırlanan Beyaz Kitapta yönetim, AB organları düzeyinde yönetme süreçlerini oluşturan mevzuat ve uygulamalar olarak tanımlanmakta ve yönetişimin açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık olmak üzere beş ilkedden oluştuğu ifade edilmektedir (Commission of the European Communities, 2001: s.10). Aslında içerik olarak yukarıda anlatılan iyi yönetişimi oluşturan unsurlar ve ilkeler ile farklı olmadığı görülmektedir. Kitapta yönetişimin etkisinin artırılmasının AB vatandaşlarının çok daha fazla yönetim süreçlerine dâhil olması ile sağlanacağı ortaya konulmuştur. Bunun için en başta Birliğin yönetiminde şeffaflığın daha etkin hale getirilmesi gerektiği belirtilmiştir (Okçu, 2007: 305). Şeffaflığın daha fazla artması için AB'nin yönetim süreçlerindeki belgelere kolay erişilebilmesini sağlayan yeni düzenlemeler kabul edilmiştir. AB siyasetinin oluşturulmasında yönetim dışı kişi ve kuruluşlara daha fazla katılım imkânı sağlanması hedeflenmiştir (Commission of the European Communities, 2001: 11-12).

5. YÖNETİŞİME YAPILAN ELEŞTİRİLER

Yönetişim ve halk katılımı kavramları günümüzde çok rağbet bulmasına rağmen bu kavramları eleştiren, kavramların görünenin ötesinde zararlarının olduğunu belirten düşünürlerde mevcuttur. Örneğin Bayramoğlu ve Güler'e göre yönetim devletin dışında kalan ve özellikle mali kaynakları güçlü olan

çıkar gruplarının ellerindeki imkânları kullanmak suretiyle egemen sınıf dışındaki tüm emekçi sınıfları dışlamayı amaçlamaktadır. Böylece toplumların geleceğini sermaye sınıfının çıplak egemenliğine mutlak olarak teslim eden bir siyasal iktidar modeli amaçlanmaktadır (Bayramoğlu, 2010: 20; Güler, 2003: 114). Yazarların yönetim anlayışını değerlendirmeleri ele alındığında bu konu ile ilgili vurgulanacak nokta şudur ki; yönetişimin asıl mantığı, yönetim dışı diğer bütün aktörlerin haklarını savunmak ve yönetim tarafından alınan kararlarda söz sahibi olmaya çalışmaktır. Yazarların dediği gibi yönetişimi sadece güç sahibi egemen sınıfların diğer bir sınıfı dışlayarak ve/veya baskı altına alarak toplum üzerinde otorite kurmaya çalışması şeklinde değerlendirmek eksik olmakla birlikte özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından bu bakış açısında doğruluk payı olduğunu söylemek mümkündür. Seçilmiş olan yönetimlerin vatandaşlar için aldıkları her türlü yasal ve hukuki kararların özellikle iç veya dış bazı kesimlerin lehine olacak şekilde tartışmaya açılması buna örnek gösterilebilir. Örneğin İzmir'in Bergama İlçesinde sınırları içerisinde Ovacık altın madeni işletmesi ile ilgili olarak o yörede yaşayan halkın geçmiş yıllarda seslerini tüm Türkiye'de duyurmaları, aynı amaç için bir araya gelen grupların güç sahibi kişiler karşısında veya devlet karşısında hak aramada ne kadar etkili olabileceklerini göstermekle birlikte bu konuda rant sağlayan bazı aktörlere de destek verdiği gibi tartışmalar olmuştur.

Katılım ile ilgili olarak yapılan bir eleştiri topluluk içinde gerginlikleri ateşleyebileceğidir. Bu anlayışa göre her ne kadar katılım ile bir araya gelen gruplar belirli bir hak veya menfaat sağlamak konusunda başarılı olmaya çalışsalar da, sonuç olarak bu gruplar güç mücadelelerinde araç haline getirilmektedirler. Böyle bir sonucun olması tuhaf değildir. Çünkü işin doğası gereği kazananın olduğu bir yerde kaybedenler de olacaktır. Katılım sonucunda eşitliği sağlamak yerine bilakis eşitsizlik ortaya çıkacaktır (Açıkalin ve Saltık, 2007: 15).

Katılım ile ilgili bir diğer eleştiri, katılım ne tür olursa olsun ve başarıyla uygulansın veya uygulanmasın, sonuçta lehe çıkan kararlar konunun taraflarını ilgilendiren mikro proje düzeyinden öteye gidememektedir (Açıkalin ve Saltık, 2007: 16). Yani devletin ideal tanımlardaki kadar yansız olamadığı, özel sektörden veya sermaye sahiplerinden toplumsal sorumluluğu olduğu gündeme getirilerek kaynak beklendiği, gönüllü kuruluşlar veya STK'larında işin sonucunda profesyonelleşme olması ile kendisine duyulan ihtiyacın kalmayacağını

düşünerek bilgi ve karar paylaşımlarında “cimrileşme eğilimi taşıdıkları bir ortamda büyük rol taban örgütlere düşmekte olduğu iddiası ileri sürülmektedir.

Diğer bir eleştiri noktası, yönetişimin ulus-devlete yönelik kaygılar oluşturmamasıdır (Güler, 2003: 115). Bilindiği üzere ulus-devletin tanımı içerisinde vurgu yapılan husus, belirli bir coğrafi bölgede birlikte yaşayan, dil, kültür değerleri yanında, ortak duygulara sahip olan millet kimliği olan bir kavramı işaret eder (Eken, 2006: 249). Ulus devletin günümüzde bir kriz içerisinde olduğu gerçeği kabul edilmektedir. Bunun en önemli sebebi de küreselleşme olarak gösterilmektedir (Eken, 2006: 250). Yönetişim ve katılımın sağlanması anlayışları da günümüzde özellikle küresel anlamda etkisini gösteren kavramlar olarak devletin gücünün zayıflatılması üzerine bina edilmektedir. Devletin aşırı güçlü olması, özgürlükleri kısıtlamakta ve sermaye sahiplerinin hareket alanını daraltmaktadır. Sonuç olarak devletten alınan bu yetkiler serbest piyasa koşullarına göre işleyen “topluma” bırakılmaktadır. Sonuç olarak bunun adına “küresel sömürü” denilmektedir. Bu yolla zayıflatılan ulus devletler güçlü ve zengin devletlerin kontrolü altına girmektedir.

6. ÜLKEMİZDE YÖNETİŞİMİN UYGULANMASI ÇALIŞMALARI

Artık herhangi bir birey için yeryüzü yaşadığı mekânlardan ibaret olan, sadece gördüğü kadarı ile değerlendirme yapılan yerler olmaktan çıkmıştır. Artık dünya küreselleşme ile birlikte büyük bir köy haline dönüşmüştür. Türkiye'nin uzak bir köyünde yaşayan vatandaş Türkiye'deki ve dünyadaki gelişmeleri takip etmekte hiç zorlanmamaktadır. Değişen dünyada yaşanılmasından kastedilen ise daha çok teknolojik yeniliklerdir. Çünkü bu yenilikleri günlük yaşamımızda da kullanırız. Kamu yönetimi, ahlak, insan davranışları gibi konulardaki değişiklikleri görmek, izlemek ve onların değişimin bir parçası haline gelmesinin algılanması güçtür. Oysaki değişim bir bütündür. Küçük bir kartopunun çığ haline dönüşmesi gibi birbirini etkiler ve süre gider.

Türk kamu yönetiminde idareciler, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden itibaren karşılaştığı problemleri çözmeye dönük olarak önemli ıslahat hareketlerine başlamışlardır. Fakat bu ıslahat hareketleri halkın sorunlarına çözüm bulmak yerine daha merkezîyetçi, daha baskıcı bir devlet yapısı ortaya çıkarmıştır. 1923 tarihi ile birlikte cumhuriyetin ilanı ile birlikte, devletin yönetim felsefesi ve yapısı anlamında önemli bir değişikliğe uğramamıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarından bugüne kadar özellikle 1950 sonrasında büyük şehirlere göç olayının artması, şehirde yaşayan nüfusu önemli oranda artırmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarından bugüne kadar nüfus yaklaşık altı kat artmış ve şu an itibariyle nüfusun % 70'ten fazlası kentsel alanlarda yaşamaktadır. Bu cümleden murad edilen, artık Türkiye çok büyümüş ve değişmiştir. Küresel anlamdaki önemli değişikliklerden ülkemiz mecburen etkilenmiştir. Artık böyle büyük bir ülkeyi Weberyana, merkezîyetçi, baskıcı bir anlayışla yönetmeye çalışmak çok büyük bir hata olarak görülmektedir. Bu nedenle kamu yönetiminde çağın gereklerine ayak uydurmak için ülkemizde de yönetişimin de içinde olduğu önemli çalışmalara özellikle 2000'li yıllardan sonra başlanmıştır.

6.1 Merkezi İdare İçerisinde Hayata Geçirilen Düzenlemeler

1996 yılında İstanbul'da gerçekleştirilen Habitat II Konferansı yönetim konusunda uluslararası arenada çok önemli değerlendirmelerin ortaya çıktığı bir toplantı olup, bu toplantı Türk kamu yönetimi için, yönetim kavramı ile ilgili bir dönüm noktası olmuştur (Toksöz, 2006: s.4). Konferansta ülkemiz adına sunulan Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Plan'ında kent yönetiminin önemini anlatma ve hayata geçirme amaçlarına dönük önemli olduğu belirtilen; sürdürülebilirlik, yaşanabilirlik, eşitlik, kentli bilinci, yapabilir kılma ve yönetim sunulmaktadır (Göymen, 2000: s.8).

Ülkemiz açısından dünyadaki gelişmeler ve özellikle son yıllarda Avrupa Birliğine uyum süreci çerçevesinde yönetim ve onu oluşturan etkenlerin kamu yönetiminde hayata geçirilmesi amacıyla bir dizi önemli düzenleme yapılmıştır. Bu adımlardan bir tanesi Anayasanın 74. maddesi ve daha sonra buna göre hayata geçirilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Yasasıdır. 24 Nisan 2004 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Yasa, kamu yönetiminde çok önemli bir yer tutan gizlilik prensibi anlayışını değiştirerek şeffaf bir yönetim anlayışına dönülmesi konusunda büyük bir ilerleme kaydedilmesini sağlamaktadır. Zaten 4982 sayılı Kanununun 1. maddesinde Kanunun amacı olarak "Bu Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir." denilmek suretiyle şeffaf bir yönetimin gereği olarak bu kanunun amaçlandığı belirtilmektedir.

Bu konuda Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) ve Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) aracılığı ile vatandaşlar kurum ve kuruluşların kayıtlarında bulunan bilgi ve belgeleri talep edebilirler. Eğer kişiler bilgi edinme taleplerinin karşılanmadığını düşünüyorlarsa bu durumda itiraz ve şikâyetlerini Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na, idare mahkemelerine ya da Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapabilirler. Son olarak 2018 yılında gerçekleştirilen seçimler ile Başbakanlık teşkilatının kaldırılması nedeniyle BİMER kaldırılarak CİMER'e bağlanmıştır.

Bu önemli gelişme haricinde özellikle devlet yönetiminde saydamlığı, hesap verebilirliği, katılımcılığı sağlamak amacıyla, kamu yönetiminde köklü değişiklikler içeren 5237 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanun tasarısı hazırlanmış ve kanunlaşmıştır. Fakat dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen Kanun yeniden meclis gündemine alınmamıştır. Yönetişim ve yönetişimin hayata geçirilmesine dönük olarak yeni çıkarılan temel Kanunlarda bu kavramlara özellikle vurgu yapılmıştır. Örneğin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda tüm kamu kurum ve kuruluşlarına stratejik planlama yapmak suretiyle kurumlarının faaliyet alanları ile ilgili geleceğe dönük hedeflerini belirlemeleri, faaliyet alanları ile ilgili işlem ve eylemlerinde şeffaf ve hesap verebilir olmaları, ayrıca sadece prosedürü ya da mevzuatı uygulamak değil, hedefler ile uygulamaların tam olarak yerine getirilmesine dönük performans unsuruna dikkat etmeleri gibi çok önemli ilkeler getirilmiş ve zorunlu tutulmuştur. Ayrıca bu kavramların geliştirilmesine dönük olarak örneğin şeffaflık ile ilgili olarak 12.01.2002 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonu” kurulmuş ve halen faaliyetlerine devam etmektedir.

Yine yönetişim konusunda önemli bir çalışma olarak 5237 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”la kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu menfaatini gözetme gibi etik anlayışın temelini belirleyen ilkelerin belirlenmesi ve uygulanmasını izlemek üzere “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” kurulmuştur. 2018 yılında gerçekleştirilen seçimlerle, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile birlikte Kurul faaliyetlerine Cumhurbaşkanlığı bünyesinde devam etmesi kararı verilmiştir.

6.2 Yerel Yönetimlerde Yönetişimi Etkin Kılmaya Yönelik Yapılan Çalışmalar

Aslında yönetim ve halk katılımının sağlanmasının en yaygın yolu yerel yönetimler aracılığıyla yapılan çalışmalardır. Yerel yönetimler, sunulan hizmetin özelliği dikkate alındığında halka yakın olması nedeniyle, yerel halkın talepleri olması halinde hem daha hızlı hem de daha çok bilgi sahibi olabilecektir. Yönetişimin en aktif uygulanabileceği yer olan yerel yönetimlerle ilgili reform çalışmaları uzun yıllardan beri yapılmaya çalışılmaktaydı. 59. hükümet zamanında yerel yönetimleri oluşturan İl Özel İdaresi ve Belediye Kanun tasarıları yeni baştan düzenlenerek meclis tarafından kanunlaştırılmışlardır. Çıkarılan yeni Kanunlarda da özellikle yönetime ilişkin önemli kararlar çıkmış, hemşeri hukuku, kent konseyleri vb. yönetişimin sağlanmasına dönük olarak önemli uygulamalar başlatılmıştır.

Son olarak 2012 yılında yasalaşan 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediye sisteminde ölçek, yetki ve kaynakların dağıtılması anlamında önemli değişiklikler yapılmıştır. Kanun'un gerekçesine bakıldığında yönetişimi de oluşturan bir anlayışın hedeflendiği görülmektedir. Yani bu Kanun düzenlemesi neticesinde tüm dünya uygulamalarında ön plana çıkan yerel idareler nezdinde etkinlik, vatandaş odaklılık, hesap verebilirlik, katılımcılık, şeffaflık ilkelerinin daha iyi uygulanır hale getirilmeye çalışıldığı belirtilmektedir (Çetin, 2015: 254).

Özellikle Türkiye'de yerel yönetimlerde gündeme getirilen, Yerel Gündem 21 programı ile geliştirilen ve 5393 sayılı Belediye Kanunu 76. Maddesi ile uygulanmaya başlayan kent konseyleri halkın yönetim süreçlerine katılımının sağlanması açısından önemli bir adım olmuştur. Kent konseyleri ile yerel bütçenin oluşturulması sürecinde katılımın sağlanması ve bu şekilde bütçe sürecinde hesap verme/hesap sorma ilişkisinin kurulması, kente ilişkin stratejik hedefler ortaya konulması, yönetişimin odak noktasında bulunan vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşlarının sürece ilgisinin sürdürülmesi ve süreç içinde alınan yatırım ve hizmet kararlarının izlenmesi gibi çok önemli gelişmeler amaçlanmıştır (Şengül, 2012: 57; TEPAV, 2007: 5).

Kent konseylerinin hayata geçirilmesinden sonra uygulamada karşılaşılan bazı sorunlar olduğu görülmektedir. Sorunlardan bir tanesi yerel vatandaşların

kent konseyinin önemi konusunda çok bilinçli olmamalarıdır. Vatandaşlar kent ile ilgili kararlarda kendisini doğrudan ilgilendiren konular dışında pek ilgili davranmamaktadır (Kara ve Şimşek, 2016: 266). İkincisi konseylerin sanki belediyelerin bir alt kuruluşu gibi hareket etmesidir. Bunu belirleyen en önemli sebeplerin başında ise kent konseylerinin kendi mali kaynakları veya bütçesinin olmaması etkilemektedir (Ulusoy ve Tekdere, 2015: 178). Bir başka sorun yönetim anlayışımızdaki bakış açısından kaynaklanmaktadır. Şöyle ki bazı belediyelerde muhalefet yapan kişi veya partiler, yerel sorunların çözümüne olumlu eleştiriler ile katkı sunmak yerine sadece muhalefet yapmaktadırlar. (Önder ve Güler, 2016: 887). Yani konseyin temel amacı yönetenler ile birlikte doğruyu bulmak iken farklı saiklerle hareket edilerek sırf muhalefet yapmak için yapılacak olumlu faaliyetler engellenmektedir. Bu sorunların giderilebilmesi için kent konseylerini yerel toplumun sahiplenmesi, ortak çalışma kültürünün benimsenmesi önemlidir.

Belirtilen Kanunların yenilenmesiyle önleri açılan kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri, işletmeler vb. organizasyonlar yönetim konusunda önemli çalışmalar yapmışlardır. Bu somut çalışmalardan bir tanesi İçişleri Bakanlığı'nın yürüttüğü Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi (YYRDP), Avrupa Birliği tarafından finanse edilmekte ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Türkiye Ofisi tarafından yürütülmüştür. Projede katılımcı bir yaklaşımla “Hizmet Geliştirme Planlarının” hazırlanması, “Stratejik Planlama Araçlarının” geliştirilmesi, “Çok Yıllı Yatırım Programlaması ve Bütçelerin Geliştirilmesi” üzerine odaklanarak hizmet planlaması ve bütçe üretilmesinde katılımcı yöntemler geliştirilmektedir (TEPAV, 2007: s.2). Konu ile ilgili olarak Türkiye Ekonomik Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) tarafından, 2007 yılı içerisinde pilot il olarak seçilen Çanakkale Belediyesi'nde kurum içi bütçe hazırlanması aşamasında katılımcı bütçe uygulaması yapılmaya çalışılmıştır. Katılımcı bütçenin yapılması için yıl içerisinde bir plan yapılmış bu plana göre öncelikle Çanakkale'de yer alan mahalleler ile birebir bağlantı kurulmuş, buna göre bütçenin öncelikleri en verimli şekilde belirlenmeye çalışılmıştır.

Ayrıca TEPAV tarafından, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Avrupa Birliği Projesi kapsamında yerel yönetimlerde yönetişimin daha iyi anlatılması amacıyla dört adet rehber kitabın hazırlanmasına iştirak edilmiştir. Bu kitaplarda, katılımın önemi, vatandaşlardan geri bildirim alınmasının yolları ve

önemi, kentlerin sosyo-ekonomik durumları, belediye bütçeleri ve bunların daha iyi kullanılması konuları ele alınmıştır (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014: 1).

Bu konuda bir diğer somut çalışma da Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) tarafından gerçekleştirilen bir projedir. TESEV'in 2016 yılı faaliyet raporunda kadın, enerji, şeffaflık vb. pek çok alanda yönetişimi destekleyen projeler gerçekleştirilmiştir. Bu projeler ile sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için, konu ile ilgili vatandaşların, STK'ların ve idarecilerin bilinçlendirilmeye çalışılması ve bu konuda somut istatistiki veriler ile desteklenmesi amaçlanmıştır (TESEV Faaliyet Raporu, 2016: 59).

Yerel yönetimler özelde ise belediyeler düzeyinde yönetim çalışmalarına örnek gösterilebilecek medyaya yansıyan faaliyetler yapılmaktadır. Örneğin 2006 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından deniz trafiğinde kullanılmak üzere satın alınacak şehir hatları vapurunun tipinin yapılan bir anketle belirlenmesi, Kâğıthane Belediye Başkanının şeffaflık örneği olarak çalışma odasının internet üzerinden canlı şekilde izlenmesine olanak sağlaması, Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından Kızılay kavşağının yaya trafiğine kapatılması; fakat farklı görüşler gelmesi üzerine anket yolun gidilmesi ve Kızılay kavşağının yaya trafiğine yeniden açılması halk katılımının sağlanması ve iyi yönetim örneği gösterilmesi açısından güzel örneklerdir.

7. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE İYİ YÖNETİŞİM UYGULAMALARI

Toplumların aynı amaç etrafında birleşmesi neticesinde oluşturulan devlet aygıtının meşruluğu, hukuka uygun olarak halktan tarafından seçilen idarecilerin oluşmasına ve bunların uygulamalarında bütün herkese adil davranmasına bağlıdır (Gemalmaz, 2012: 9). Netice itibarıyla devletin idare ettiği vatandaş ile ilgili verdiği her türlü karar, vatandaş tarafından devletin yerleşmiş kuralları bütünü içinde sürdürdüğü uygulamaları olarak değerlendirilecektir (Göze, 2013: 104-105).

Devlet tarafından yerleşmiş kurallar bütünüün gerçekleştirilmesi esnasında güçlü konumda olan kurum veya kişilerin uygulamalarına karşı, yönetilenlerin idarecilerin haksız ve adaletsiz işlemlerine veya tutum ve davranışlarına tepki göstermeleri, şikâyetçi olmaları ve neticesinde şikâyetlerin bağımsız bir

organ tarafından incelenip sonuca kavuşturulması düşüncesi aslında çok eski zamanlara dayanmaktadır (Kurban, 2012: 93). Günümüzde demokrasi hakkında tanımlamalar yapılırken bu kavramın içerisi sivil toplum ve halk katılımının sağlanması, erkler ayrılığının düzenli işlemesi, yönetimde saydamlık, hesap verilebilirlik gibi kavramlar ile doldurulmaktadır (Gemalmaz, 2012: 121).

İdarenin yerine getirmiş olduğu işlem ve eylem karşısında yargısal denetimi, hukuk devletinin en büyük güvencesi olmasına rağmen, vatandaşlar açısından her zaman tatmin edici sonuçlar vermemektedir (Uçar, 2006: 26). Özellikle 20. yüzyılda idarenin işlem ve eylemlerinin denetlenmesi, kişilerin idare karşısında korunması amacıyla ombudsmanlık kurumları oluşturulmuştur (Eryılmaz, 1993: 90). Ombudsmanlık, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve hakkaniyet denetimi yapar, hukuka veya hakkaniyete uygun bulmadığı işlemlerin geri alınması, işlemin kaldırılması veya işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve vatandaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunur (Erdoğan, 2010: 31-32). Ombudsmanlık'ın kararları bağlayıcı değildir bağımsız ve tarafsız olarak çalışır ve parlamento adına hareket eder (Erhürman, 1998: 89).

Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini koruması, eylem ve işlemlere karşı hakkaniyetin sağlanması açısından, ombudsmanlık kurumu, yönetilenlerle yönetenler, kamu görevlileri ile halk arasındaki ilişkilerde önemli bir gelişme evresini simgeler (Reif, 2004: 3). Bu kurum, modern dünyada, kapalı, klasik bürokrasinin aksine, vatandaş tarafını tutan, onun adına her türlü idari organı sorgulayabilen, her türlü bilgi ve belgeye ulaşarak elindeki bazı araçlarla idarenin, toplam kalite anlayışına uygun işlemlerini sağlamaya yardımcı olan bir kamusal kurum niteliğini taşımaktadır (Özdemir, 2015: 28).

Özellikle Avrupa Birliği ile müzakere sürecinde “Kamu Denetçiliği Kurumu” ismiyle kamu yönetimize dâhil edilen bu yapı, tüm dünyada etkin olarak kullanılan bir hak arama yolu olarak ülkemiz için yeni bir kurum olarak kabul edilse de (Koç, 2015: 20); kamu gücünü kullanan organizasyonların hukuka uygun hareket etmelerinin temin edilmesi ve kamu görevlilerinin haksız davranışlarda bulunmalarının önlenmesi bağlamında devlet geleneğimizde yerini bulmuş köklü bir uygulamadır (Özdemir, 2015: 11).

Ombudsmanlık müessesini anlamak için tarihi ile ilgili değerlendirmeler önem taşımaktadır. Konu ile ilgili önemli kaynaklara bakıldığında günümüzde bilinen Ombudsmanlık müessesesi ilk kez İsveç Kralı XII. Charles'ın Ruslarla yaptığı savaş neticesinde Osmanlı Devletine sığındığı dönemde 1713 yılında ülkesine gönderdiği talimatla İsveç'te kurulmuştur (Pickl, 1986: 39). Bu gelenek içinde adil bir devlet yönetimi için öncelikle hükümdarın halkın yakınmalarını bizzat dinlemesi gerekmiştir. Devletlerin genişlemesiyle bu vazife yine esas olarak hükümdara ait olmakla birlikte, onun adına bu işleri yürütecek kurumsal yapılara ve görevlilere ihtiyaç duyulmuştur (Akgündüz ve Öztürk, 1999: 394).

12 Eylül 2010 tarihindeki halkoylamasıyla değişen Anayasa'nın 74 üncü maddesinde "Kamu Denetçiliği Kurumu" olarak düzenlenen Ombudsmanlık kurumu, doğduğu devlet geleneğinde tekrar faaliyetlerine başlamıştır (Malkoç, 2017: 12). 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM'ye bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli bir kamu kurumu olarak tanımlanmıştır. 29 Mart 2013 tarihinden itibaren şikâyetleri kabul etmeye başlamıştır.

Ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de oluşturulması sürecinde Aralık 2005'te Meclise sunulan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun tasarısının genel gerekçe kısmında ombudsmanlık müessesesi oluşturulurken Osmanlı devlet teşkilatından esinlenildiği ifade edilmektedir (Özden, 2007: 399):

"Osmanlı Devletinde idari yargı sisteminin olmaması nedeniyle halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere, 'Kadı-ul Kudat' adıyla özel görevli kadı (hâkim) tayin edilmişti. Bu kişiler, padişah da dâhil, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır. İsveç Kralı 12. Charles, Osmanlı Devletinde bulunduğu 18. yüzyılın başlarında bu Kurumu incelemiş ve ülkesine döndüğünde 'ombudsman' adıyla oluşturmuştur. Diğer Avrupa ülkeleri de bu uygulamadan esinlenerek 'ombudsman' kurumunu kurmuşlardır".

Bütün veriler göstermektedir ki ombudsmanlık müessesesi aslında son dönemde ortaya çıkmış değildir. Konunun sosyolojik ve yönetsel arka planında, işin felsefesi aynıdır. Ancak tarihi süreç içerisinde uygulayan kişiler, usuller, yaptırım yetkileri vb. hususlarda farklılıklar olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda, özellikle İslam hukuk tarihinde ve bu doğrultuda oluşturulan devlet teşkilatlanmalarında benzeri yapılanmaların olması yani yaşanmış tecrübelerin

olması, günümüzdeki yeni oluşumlara ciddi katkılar sağlamıştır. Diğer yandan, günümüzde ortaya çıkan ombudsmanlık türü yapılanmaların oluşmasında yatan tarihi arka planın ortaya konulması yeni oluşturulacak kurumların daha iyi hale getirilmesinde ve elde edilecek toplam faydanın en üst seviyede gerçekleşmesine hizmet edecektir.

Bu anlamda devlet geleneğimizde uygulamalarına rastlanan ve şu anda yüzde fazla ülkede faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumu, 2010 Anayasa değişikliği ile Türk kamu yönetiminde yönetişimin önemli bir aracı haline gelmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu, faaliyetlerine başladığı 2013 yılından bu güne kadar, iyi yönetim ilkelerinin kamuda uygulanmasına ve benimsenmesine dönük önemli faaliyetler göstermektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun iyi yönetim ilkeleri kapsamında gerçekleştirmiş olduğu faaliyetleri aşağıda tablo halinde sunulmuştur.

Tablo 2: Kamu Denetçiliği Kurumunun İyi Yönetişim İlkeleri Bağlamında Hayata Geçirdiği Uygulamalar

| İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ | KDK TARAFINDAN HAYATA GEÇİRİLEN UYGULAMALAR |
|--------------------------|--|
| Şeffaflık | 1- Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının internet sitesinde yayımlanması, |
| | 2- Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili yıllık rapor, faaliyet raporu vb. her türlü yayınların internet sitesinde herkese açılması |
| | 3- Başvuruda bulunan kişilerin, başvurunun safahatı hakkında internet sitesinden veya telefon ile her zaman bilgi alabilmeleri |
| | 4- Başvuru sürecinde kişilere SMS yolu ile bilgilendirme yapılması |
| | 5- Başvuru süreçleri ile ilgili e-devlet üzerinden entegrasyon sağlanması |
| | 6- Kamuoyunda ve medyada Kurumumuz hakkında sık araştırmalar ile bilgilendirme yapılması |
| | 7- Başvurucunun talepte bulunması halinde oluşturulan bilgi edinme biriminde vatandaş ile yüzyüze görüşme yapılması |
| Hesapverebilirlik | 1- Kurumun yapmış olduğu faaliyetlere ilişkin hazırlanan yıllık raporun TBMM'ye sunulması |
| | 2- Vatandaşların kararlar ile ilgili veya başka konulardaki taleplerine bilgi edinme, e-posta veya telefon ile cevap vermek üzere birimler oluşturulması |
| | 3- Hazırlanan faaliyet raporları ile ilgili Kurumlara bütçe ve harcamalar konusunda bilgi verilmesi |

| | |
|---------------------------------|---|
| Halkın Yönetime Katılımı | 1- Kurum ile ilgili vatandaşların öneri ve şikâyetleri dikkate alınarak gerekli düzeltmelerin hızlı şekilde yapılması |
| | 2- İllerde vatandaşlar ve STK'lar ile toplantılar düzenleyerek Kurumun nasıl daha iyi hale getirileceğine ilişkin bilgi alışverişinde bulunulması |
| | 3- Kuruma gelen şikâyetler ile ilgili toplantılar, çalıştaylar yapmak suretiyle paydaşların görüşlerine başvurulması |
| | 4- Şikâyet başvuru sisteminin güvenilir ve sade bir şekilde yapılması için gerekli düzeltmelerin yapılması |
| | 5- Üniversiteler nezdinde Ombudsmanlık Öğrenci Toplulukları Oluşturulmak suretiyle Kurumun tanınırlığının ve yeni neslin Ombudsmanlık Kültürüne katkılarının sağlanması |
| Yeni Liderlik Anlayışı | 1- Kamu Başdenetçisinin illere giderek sürekli muhtar, STK vb. paydaşlar ile bir araya gelmesi ve görüşlerini alması |
| | 2- Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin vatandaşlardan gelen talep ve önerileri değerlendirmeye almaları |
| | 3- Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin gelen şikâyetler üzerine öncelikle sorunu dostane yolla çözmeye çalışmaları |
| | 4- Kamu Başdenetçisi tarafından Ombudsmanlık ile ilgili uluslararası birliklere üyelik yolu ile tecrübelerin paylaşılması |
| | 5- Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin, şikâyetler doğrultusunda verdikleri kararlarda, idareleri iyi yönetim ilkeleri açısından değerlendirmeye almaları |
| | 6- Kamu Denetçiliği Kurumu ile işbirliği içinde olan idareleri ve yöneticiler yıllık rapor sunma sürecinde TBMM'ye bilgi verilmek suretiyle taltif edilmesi |
| Hukukun Üstünlüğü | 1- Kamu Denetçiliği Kurumu verdiği kararlarında gerektiğinde uluslararası hukuka ve mahkeme kararlarına atıflar yapılması |
| | 2- Kararlarda eğer sorun mevzuattan kaynaklanıyorsa mevzuat değişikliği önerisinde bulunulabilmesi |
| | 3- Kararlarda sadece hukuki veya mevzuat değerlendirmesi değil, hakkaniyet boyutu ile de değerlendirmeler yapılması |
| | 4- İdarelerin sadece işlem ve eylemleri değil, kamu personelinin tutum ve davranışları ile ilgili şikâyetlerinde incelenmesi |
| | 5- Telefon ile veya yüzyüze yapılan görüşmelerde vatandaşlara hukuki bilgi verilmesi ve yönlendirme yapılması |

| | |
|-----------------|--|
| Eşitlik | 1- Kuruma başvurularda hiçbir şekilde ayırım yapılmaması |
| | 2- Kadın, çocuk, engelli gibi dezavantajlı gruplar ile sürekli irtibat halinde olunması |
| | 3- Kamu Denetçilerinden bir tanesinin sırf deavantajlı gruplar ile ilgili başvurulara bakmak üzere görevlendirilmesi |
| | 4- Kadın, çocuk ve engelliler ile ilgili çalıştaylar, toplantılar yapmak suretiyle bu grupların görüş ve önerilerine başvurulması |
| | 5- 18 yaş altı çocukların da Kurumumuza başvuruda bulunabilmesi için özel bir başvuru sayfası açılması |
| | 6- Kadın, Çocuk, engelli vb. dezavantajlı grupların başvurularının ivedilikle değerlendirilmesi |
| Etkinlik | 1- Kurumun tanıtımı ve daha çok başvuru alınabilmesi amacıyla broşür, rehber vb. yayınlar hazırlanarak paydaşlara dağıtılması ve internet sitesinden paylaşılması |
| | 2- Kamunun genelini ilgilendiren konularda özel rapor hazırlamak suretiyle idarecilerin bilgilendirilmeye ve yönlendirilmeye çalışılması |
| | 3- Özellikle internet başvuru sürecini kolay hale getirmek suretiyle vatandaşa etkin hizmet sunulmaya çalışılması |
| | 4- Yasa ile belirlenen 6 aylık süre içinde başvurunun sonuçlandırılması, eğer sonuçlanmıyorsa vatandaşa gerekçesi ve dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye devam ettiğine dair bilgilendirici yazı yazılması |
| | 5- Tavsiye kararlarının idarelerce uygulanıp uygulanmadığının takip edilmesi |
| | 6- Haklı bir gerekçe ileri sürmeden uygulamayan idarelere ilişkin yıllık rapor sunulması sürecinde TBMM'ye bilgi verilmesi |
| | 7- Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) ve Merkezi Nüfus İdare Sistemi (MERNİS) ile uyum sağlanarak kararların sonuçlandırılmasının hızlanması |
| | 7- Haklı bir gerekçe sunmadan Tavsiye Kararını uygulamayan idarelerin kamuoyu ile paylaşılması |

Tablo halinde sunulan hizmetler dikkate alındığında Kurumun temel görevi olan menfaati ihlal edilen kişilerin şikâyetlerini inceleme anlamında çok önemli aşama kaydedilmiştir. Yasal görevleri yanında vatandaşların süreç ile ilgili sürekli bilgi sahibi olmalarını sağlamak için özel bir birim kurulmuş, bilgi teknolojileri alt yapısında çok önemli gelişmeler sağlanmıştır. Şikâyet incelemede etkin bir süreç yönetimi oluşturulmaya çalışılmıştır.

Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçileri tarafından yeni liderlik anlayışı doğrultusunda, şikâyet ve taleplere olumlu veya olumsuz da olsa mutlaka geri dönüş sağlanmasına, olumsuz cevap verilmesi halinde gerekçesinin açıklanmasına ve gerekli yönlendirmelerin yapılmasına özel hassasiyet gösterilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun vatandaşlar için devlete karşı hak aramada önemli bir araç olması konusunda algı oluşturmaya çalışmaktadırlar. Tavsiye ve Ret Kararlarında başvuruca verilen kararın ardından dava açma yolu, görevli mahkemesi konularında bilgi verilmektedir. Bu şekilde vatandaşın karar neticesinde ne yapacağı konusunda bilgi sahibi olması sağlanmaktadır.

Diğer yandan Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyetlere ilişkin verdiği kararlarında hukuka uygunluk ve hakkaniyet denetimi yapmakla birlikte, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Uygulama Yönetmeliği gereğince idarelerin başvuru ve Kurumumuz ile iletişimde iyi yönetim ilkelerine riayet edip etmediğini de denetlemektedir.²

Kamu Denetçiliği Kurumu kısa bir süre içinde, şikâyetlerin incelenmesi ve kararların oluşturulmasında önemli gelişmeler kaydetmiştir. Kuruma başvuruların ücretsiz olması, Kurum web adresi üzerinden e-başvuru yolu ile başvuru yapılabilmesi, hemen hemen bütün başvurularda altı aylık yasal süreye riayet edilmesi, sorunların önemli bir kısmının şikâyetçi ve idare ile görüşülerek dostane yolla çözülmesi önemli gelişmelerdir.

Dostane Çözüm Kararı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te” 02/03/2017 tarihli ve 29995 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile dâhil edilmiş olup, daha önceden de fiilen uygulanan şikâyetçi ile idare arasında uzlaşma sağlamak suretiyle sorunun çözülmesi durumu resmi bir hüviyet kazanmıştır.

2016-2017 yıllarındaki başvuru şekillerine bakıldığında e-başvuru usulü % 65-70 civarlarında kullanılmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu’na ulaşılabilirlikte etkinlik sağlanmıştır. Bu şekilde Kurumsal amaca olumlu bir etki yapmaktadır.

² 2017/2817 numaralı şikâyet başvurusu hakkında verilen 22/09/2017 tarihli Tavsiye Kararı: Sözlü Sınavların İyi Yönetim İlkelerinden Olan “Nesnellik”, “Tarafsızlık”, “Şeffaflık”, “Hesap Verilebilirlik” ve “Kararların Gerekçeli Olması” İlkelerine Uygun Yapılmasını Teminen, İdarenin Bundan Sonra Düzenleyeceği Sözlü Sınavlar Öncesinde Bilgi Sorulan Yanında Cevap Anahtarlarını Hazırlaması, Sınavlara Giren Adaylara Verilen Puanların Gerekçelerini Ortaya Koyacak Tedbirler Alması Yönünde Tavsiye Kararları Verilmesi

Tablo 3: 2016-2017 Yılları Başvuru Şekillerine Göre Dağılım

| Başvuru Şekli | 2016 Yüzde% | 2016 | 2017 Yüzde% | 2017 | 2016-2017 Değişim Oranı% |
|---------------|-------------|-------|-------------|--------|--------------------------|
| E-başvuru | 65,79 | 3.631 | 77,71 | 13312 | 266,62 |
| Posta | 20,24 | 1.117 | 12,79 | 2191 | 96,15 |
| Elden | 10,6 | 585 | 7,37 | 1263 | 115,9 |
| E-posta | 1,94 | 107 | 1,35 | 232 | 116,82 |
| Faks | 1,43 | 79 | 0,78 | 133 | 68,35 |
| Toplam | | 5.519 | | 17.131 | |

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu s. 124

Kamu Denetçiliği Kurumunun 2016-2017 yıllarına ait dostane çözüm kararı istatistiği aşağıda sunulmuştur.

Tablo 4: 2016- 2017 Yılları Dostane Çözüm ile Sonuçlandırılan Dosya Dağılımı

| Karşılaştırılan Dönem | 2017 yılı | 2016 yılı | Artış Oranı % |
|---|-----------|-----------|---------------|
| Dostane Çözüm ile Sonuçlandırılan Toplam Şikâyet Sayısı | 1.887 | 80 | 2.259 |

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu s. 149

Tablo incelendiğinde dostane çözümün bir karar türü olarak Yönetmeliğe girmesi ile birlikte şikâyetlerin çözümünde daha etkin kullanılmaya başlanmıştır. Dostane çözümün uygulamaya konulması Kamu Denetçiliği Kurumunun iyi yönetim ilkelerini etkin şekilde kullanabilmesini sağlamıştır. Çünkü şikâyet konusu edilen husus şikâyetçi ve idarenin yetkilisi ile bağlantı kurularak her iki tarafında rızası alınarak çözülmekte, bu şekilde tavsiye kararı verilerek idareler zor durumda kalmamakta, şikâyetçi açısından da işinin daha çabuk çözülmesi sağlanmaktadır. Örneğin ÖSYM tarafından 2017 KPSS başvuru tarihinin geçmesi nedeniyle, başvuru süresinin uzatılmasını ve mağduriyetinin giderilmesi talebini içeren çok sayıda şikâyet başvurusu olması üzerine ÖSYM ile yapılan toplantı ve görüşmeler neticesinde, ÖSYM Başkanlığının 25/04/2017 tarihinde resmi sitesinde yapmış olduğu duyuruda; süresi içerisinde başvuru yapmayan adayların bir gün süre ile başvurularının alınmasına, sınav ücretinin de geç başvuru gününde saat 23.59'a kadar yatırılabilmesine karar verildiğinin

bildirilmesi suretiyle Dostane Çözüm Kararı³ ile sonuçlandırılmıştır. Bunun gibi örnekleri artırmak mümkündür.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yıllar itibariyle yapılan başvurularda özellikle 2017 yılı itibariyle yaklaşık 3 kat artış olduğu görülmektedir. Özellikle il toplantıları ve medya aracılığı ile Kurum tanıtımının yapılması artışa olumlu etki yapmıştır.

Tablo 5: 2013-2017 Yılları İtibariyle Başvuru Sayıları

| Yıllar İtibariyle Başvuru Sayıları | |
|------------------------------------|--------------|
| 2013 YILI | 7638 |
| 2014 YILI | 5639 |
| 2015 YILI | 6055 |
| 2016 YILI | 5519 |
| 2017 YILI | 17131 |
| TOPLAM BAŞVURU | 41982 |

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu s. 120

Başvurunun çok olmasının yanında tavsiye kararlarına idarelerin uyması sorunu Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliğinin artmasında vatandaş, idareci, akademisyen vb. bütün kesimler tarafından önemli bir ölçü kabul edilmektedir. Dünya ülkeleri açısından uyma oranlarının çok yüksek olduğunu söylemek mümkündür.

Tablo 6: 2017 Yılında Tavsiye, K. Tavsiye K. Ret ve Ret Karar Dağılımları

| Verilen Karar Türüne Göre Dağılım | |
|-----------------------------------|-----|
| Tavsiye | 245 |
| Kısmen Tavsiye Kısmen Ret | 177 |
| Ret | 353 |
| Toplam | 775 |

Tablo 7: Yıl Bazlı Tavsiye Kararlarına Uyma Oranları

| Uyum Oranı% | 2013 Yılı | 2014 Yılı | 2015 Yılı | 2016 Yılı | 2017 Yılı |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 20 | 39 | 37 | 42 | 65 |

³ 2017/3924 numaralı şikâyet başvurusu hakkında verilen 16/05/2017 tarihli Dostane Çözüm Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumu iyi yönetim anlamında vatandaşın taleplerini idarelere en uygun şekilde aktarmaktadır. Bunu yaparken elinde en önemli argümanlardan birisi tavsiye kararlarıdır. Tavsiye kararlarının yaptırımı yoktur. Bu durum ise Kamu Denetçiliği Kurumu'na iyi yönetimi daha aktif kullanma imkânı vermektedir. Örneğin Emniyet Teşkilatında ödül konusunda hizmet sınıfları arasında uygulanan ayrımcılığın giderilmesi hususunda takdir yetkisinin objektif ve tarafsızlığı bozacak şekilde kullanılmasının hukuka aykırı olduğu değerlendirilmek suretiyle emniyet örgütü mensuplarının para mükâfatı ile ödüllendirilmesinde kriterlerin belirlenerek ortaya konulacak şekilde mevzuatın düzenlenmesi hususunda Emniyet Genel Müdürlüğüne Tavsiye Kararı⁴ verilmiştir. Emniyet Genel Müdürlüğünün Tavsiye Kararını takiben cevabi yazısında, ödüllendirme işlemlerinde hizmet sınıfları arasında ayırım yapılmaması hususunun 21/04/2017 tarihli emir yazı ile merkez ve taşra teşkilatına duyurulduğu ifade edilmek suretiyle bu konuda talep edilen mevzuat değişikliği gerçekleştirilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun ilk kurulduğu yıldan bu yana kararlara uyma oranında ciddi bir artış olduğu görülmektedir. İlk yıllarda bürokrasinin Kurumu çok fazla tanımaması, bürokratik kültürün çekingeng tavrı tavsiye kararları konusunda adım atılmasını da zorlaştırmıştır. Ancak özellikle 2017 yılı itibarıyla % 50'nin üzerine çıkılması önemli bir başarıdır. Diğer yandan tavsiye kararlarına uymayan idarelere karşı Türkiye Büyük Millet Meclisinin Komisyonuna yıllık rapor sunulması sürecinde konunun intikal ettirilmesi, idarelerin komisyona çağrılarak neden uymadıklarının sorulması, ayrıca yıllık raporun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi, Meclisinin manevi şahsiyetinin gücünün de ilave edilmesi suretiyle tavsiye kararlarının etkinliği daha da artırmaktadır. Özellikle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte Meclisin bu konuda daha fazla rol alması gerekmektedir.

SONUÇ

Küresel anlamda bir ülke tarafından alınan kararların diğer ülkeler nezdinde etkilerinin olması, kamu sektörü için vatandaşının ve çalışanlarının fikirlerine değer verilmesi, özel sektör için müşterilerine ve çalışanlarına değer verilmesi

⁴ 2016/2626 numaralı şikâyet başvurusu hakkında verilen 23/03/2017 tarihli Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı

şeklinde oluşan yönetim fikri, son yıllarda uluslararası kuruluşların ve yeniden yapılanmayı hedef olarak belirleyen ülkelerin gündemindedir. Artık dünyada bulunan ülkelerin büyük bir kısmında yönetim ve halk katılımının sağlanması konusunda önemli çalışmalar yapılmaktadır. Artık yönetim denilince geleneksel bir anlayışın dışında, kararın oluşması sürecinde bütün rol alan aktörlerin fikirlerini dinleyerek çözüm üreten bir yönetim anlayışı oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Uluslararası alanda hizmetler sunan Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, OECD ve Avrupa Birliği gibi örgütler yönetimin geliştirilmesi anlamında çok önemli projeler başlatmış ve konferanslar yapmışlardır. Özellikle Türkiye'yi de çok yakından ilgilendiren Habitat II konferansı ülkemizin yönetim kavramı ile yakından tanışması açısından önemlidir. Ülkemiz açısından 2000'li yıllardan sonra kamu yönetiminde yapılan köklü değişikliklerde yönetim ve yönetimi oluşturan unsurlar yer almış ve bunların uygulanması konusunda müeyyideler uygulanacağı belirtilmiştir. Örneğin 5018 sayılı Kanun gereğince kamu kurum ve kuruluşları bütçelerinin oluşturulması sürecinde, harcama sürecinde vb. şeffaflık, hesap verilebilirlik, stratejik plan yapma hususlarda uygulama zorunluluğu getirilmiştir.

Aslında yönetim ve halk katılımının uygulanması için vatandaşların bunu uygulayabilecek bir alt yapıya ve kültüre sahip olmaları çok önemlidir. 21. yüzyılda teknolojinin çok hızlı bir şekilde etkin olduğu dünyamızda, çağdaş devlet olma yolunda ilerleyen ülkemizin vatandaşın taleplerini geciktiren veya önemsemeyen bürokratik anlayıştan kurtulmaya çalıştığı bir gerçektir. İşte bu noktada yönetim ve halk katılımı, devlet ile vatandaşları arasındaki büyük duvarın yıkılması, vatandaşın devlete olan güveninin artması ve devletinde vatandaşın hizmetlerinin daha güvenilir ve sağlıklı olabilmesi açısından çok gereklidir. Ancak bu noktada bireyin üzerine düşen sorumluluk, demokratik hakların aranması konusunda hukukun kendilerine verdiği yetkilerin kullanılması ve kendileri ile ilgili hukuki süreçlerin oluşmasına aktif şekilde katılmaları ile mümkün olacaktır.

Bu hedefler doğrultusunda 2010 Anayasa değişikliği ile devlet teşkilatımız arasına giren Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesine, insan haklarının gelişmesine, hak arama kültürünün yaygınlaşmasına ve kamuda iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine katkı sağlamaya çalışmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu bir yandan idarenin eylem ve işlemleri sonucunda mağdur olan vatandaşların şikâyetlerini inceleyip çözüme kavuştururken diğer yandan bu şikâyetleri en asgari düzeye düşürmek için kamu yönetiminde iyi yönetim ilkelerini yerleştirmeyi hedeflemektedir.

Devletimiz kalkınma ivmesini artırmak ve vatandaşına daha fazla refah sağlamak amacıyla gayretlerini devam ettirmektedir. Bu kapsamda, 24 Haziran 2018 tarihi itibarıyla Türkiye Cumhuriyeti devlet yönetim sistemi değişmiş ve Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Türk idare sisteminde köklü değişiklikler yaşanmış ve yaşanmaya devam etmektedir. Ancak bu sistem değişikliği ile birlikte idaremizin vatandaşına hizmet anlayışında da ilerleme sağlanmalıdır. Kurulmakta olan yeni idare sistemini işleten tüm kamu görevlilerinin esas alması gereken, baş tacı yapması gereken, el kitabı haline getirmesi gereken yönetim, vatandaşa hizmette kaliteyi yükseltmek, mağduriyetleri asgari düzeye indirmek, adaletli ve hakkaniyetli devlet inancını yerleştirmek için bu ilkeleri harfiyen uygulamak önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- AÇIKALIN, O. ve A. Saltık (2007). Kalkınmada Yeni Kavram ve Stratejiler, **Sosyoloji Araştırmaları Dergisi**, 1. 5-27.
- AKGÜNDÜZ, A. ve S. Öztürk (1999). **Bilinmeyen Osmanlı**, Osmanlı Araştırmaları Vakfı Yayınları, İstanbul.
- AKTAN, C. C. (2008). Demokrasi ve İyi Yönetişim, **Yerel Siyaset**, 27. 11-17.
- AKINCI, M. (1999). **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul.
- ALTAN, Y ve S. Tülücoğlu (2016). Türk Kamu Yönetiminde İyi Yönetişim Algısı: Isparta Örneği. **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 8 (26). 303-322.
- ARGÜDEN, Y. (2006). İyi Yönetişim. A. Buldam. (Ed.). **Toplumsal Huzur ve Refah İçin İyi Yönetişim**, (ss.1-3), TESEV Yayınları, İstanbul.
- ATEŞ, H. ve A. Nohutçu (2006). Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 6 (11). 245-276.
- AYTEMUR, J. Ö. (2005). Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, (Sonay Bayramoğlu’nun kitabının bir değerlendirmesi), **Akdeniz İİBF Dergisi**, 10. 264-273.
- BAYRAMOĞLU, S. (2010). **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.
- BELL, S. ve A. Hindmoor. (2009). Commentary The Governance of Public Affairs, **Journal of Public Affairs**, 9. 149-159.
- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Verimlilik Genel Müdürlüğü (1997). **Verimlilik ve Kalite Yönetimi: Modüler Program**, Cilt 1. 2.baskı. Ed. Joseph Prokopenko ve Klaus North, Mattek Matbaacılık, Yayın No:716, Ankara.
- BORATAV, K. (2016). IMF Dün ve Bugün, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 34 (1). 27-42.
- Commission of the European Communities (2001). **“European Governance: A White Paper”**, Brussels.

- COŞKUN, A. V. (1999). Yerel Yönetimler ve Demokrasi, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 71. 422. 93-110.
- COŞKUN, S. (2008). Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı, A. Balcı vd. (Ed.). **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar** (ss.67-82). 2. b. Seçkin Yayınevi, Ankara.
- ÇETİN N. G. (2007). Organizasyonlarda Etkileşim ve İletişim: Yönetişim, **Yerel siyaset**, 24. 29-32.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2006). **Etkin Kamu Yönetimi**, DPT Yayınları, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007). **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013: Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları, Ankara.
- DİNLER, A. M. (2009). Kurumsal Yönetişim. Paradoks, Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, (**e-dergi**). <http://www.paradoks.org>. 5 (2). 1-7.
- ÇETİN, Z. Ö. (2015). Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 20 (2). 247-266.
- EKEN, H. (2006). Küreselleşme ve Ulus Devlet, **Selçuk Üniversitesi Dergisi**, 16. 243-262.
- Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD). <http://www.oecd.org/about/> (Erişim Tarihi: 11.05.2018).
- ERDOĞAN, O. (2010). Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.
- ERHÜRMAN, T. (1998). Ombudsman, **Amme İdaresi Dergisi**, C.31, S.3.
- ERRIDGE, A. (2003). Contracting For Public Services: Competition and Partnership: Public Management And Governance. Ed. Tony Bovaird and Elke Löffler. Routledge Taylor & Francis Group. London and Newyork.
- ERYILMAZ, B. (1993). Kamu Bürokrasinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 26, Sayı 4, 81-106.
- ES, M. (2007). Yerel Yönetişim, **Yerel Siyaset**, 22. 1-8
- GEMALMAZ, M. S. (2012). **Devlet, Birey ve Özgürlük**, 2. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul.

- GİRGİN, Ö. (2007). Avrupa Birliğinin Gençlik Politikalarına Yaklaşımı. Gençlik Postası, <http://www.genclikpostasi.org/v1.5/condocs//Genclik%20Politikaları/AB/genclikpolitikalarinaabyaklasimi2.pdf>. 1-14. (Erişim Tarihi: 04.12.2009).
- GÖYMEN, K. (2000). Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler. Yönelimler. Çağdaş Yerel Yönetimler, 9 (2). 3-13.
- GÖZE, A. (2013). **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 14. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- GÖZLER, K. (2013). Kısa İdare Hukuku, 4. Baskı. Ekin Yayınları. Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. (1193). Yönetişim Yargısı, 9. Baskı. Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÜLER, B, A. (1996). **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarlanma Politikaları**, TODAİE Yayını, Ankara.
- GÜNDÜZ, Y. ve D. Göker (2017), Eğitim Denetimi Sürecinde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık Uygulamaları, **Ondokuz Mayıs Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, 36 (1), ss. 83-93
- HİLL, C. J. and L. E. Laurence. (2004). Governance and Public Management, an Introduction. **Journal of Policy Analysis and Management**, 23 (1), 3-11.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2018). 2017 Yıllık Raporu, Ankara.
- KARA, H ve S. Şimşek (2016). Kent Konseylerinin İşlevselliği ve Sürdürülebilirliği: Kadıköy Kent Konseyi Örneği, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, Temmuz 2016, 245-269.
- KAUFMANN, D. A. Kraay and P. Z. Lobaton. (1999). **Governance Matters: The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth and World Bank Institute**. Washington. The World Bank.
- KHAWAJA, S. (2011). **Good Governance and Result Based Monitoring**, Published by Poorab Academy, Islamabad, Pakistan
- KOÇ, O. (2015). Yeni Örgütlerin Ortaya Çıkışı: Türk Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği, ‘Ombudsman Akademik’ Dergisi, Yıl:1, Sayı:2, Temmuz 2015, 11-33.
- KURBAN, Y. (2012). Divan-ı Mezalim’den Ombudsmanlığa: Kamu Denetçiliğinin Tarihi Arka Planı, **EKEV Akademi Dergisi**, Yıl: 16 Sayı: 52, 91-104.

- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2014). **Yönetişim ve Katılım: Etkili katılım için Araçlar, Yöntemler, Mekanizmalar Rehber Kitabı 1**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- MALKOÇ, Ş. (2017). **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi** Çalıştay Açılış Konuşması, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi Çalıştay Raporu, 25 Mayıs 2017, Enderun Yayınları, Ankara.
- MARDİN, Ş. (1990). Sivil Toplum. Mümtazer Türköne & Tuncay Önder (Der). **Türkiye’de Toplum ve Siyaset. Makaleler I**, (ss: 9-19), İletişim Yayınları. İstanbul.
- OKÇU, M. (2007). Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim Ne Anlama Geliyor?. **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 12 (3). 299-312.
- ÖNDER, Ö. ve E. Güler (2016). Türkiye’de Yerel Demokrasi Açısından Kent Konseyleri Üzerine Bir Araştırma: Kütahya Kent Konseyi Örneği. **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 7 (1). 881-902.
- ÖZDEMİR, B. (2015). **Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- ÖZDEN, K. (2007). **Kamu Yönetimi Yazıları**, Editörler: Bilal Eryılmaz-Musa Eken-Mustafa Lütfi Şen, “Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye’de Ombudsman Denetimi”, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- ÖZER, M. A. (2006). Yönetişim Üzerine Notlar. **Sayıştay Dergisi**, 63. 59-89.
- PİCKL, Victor J. (1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform, (Çev. Turgay Ergun), **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:19/4 Yıl: Aralık 1986, 37-46.
- REIF, C.L. (2004). **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System: International Studies in Human Rights**, Springer Science+Business Media Dordrecht.
- STEURER, R. (2007). From Government Strategies to Strategic Public Management: an Exploratory Outlook on the Pursuit of Cross- Sectoral Policy İntegration. **European Environment**, 17. 201-214.
- ŞENGÜL, R. (2012). Kamu Yönetiminin Değişim Sürecinde Yönetel Demokrasi, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 4, No 2, 51-60.

- Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (2016). **TESEV Faaliyet Raporu**, İstanbul.
- TOKSÖZ, F. (2006). Yönetimden Yönetişime. A. Buldam. (Ed.). **Toplumsal Huzur ve Refah İçin İyi Yönetişim**, (ss.4-5), TESEV Yayınları, İstanbul.
- TÖGEL, A. (2017), Anayasal ve Militan Demokrasi Algısı Üzerine, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Cilt 2, Sayı 3, ss. 105-130.
- Türkiye Ekonomik Politikaları Araştırma Vakfı-TEPAV (2007). İyi Yönetişim İçin Örnek **Bir Model: Katılımcı Bütçeleme**, Yönetişim Etütleri Programı, Ankara.
- UÇAR, M. (2006). “Ombudsmanlık ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Yıl.9, Sayı.34, Ekim-Aralık 2006.
- ULUSOY, A. ve M. Tekdere (2015). Kent Konseylerinin Mali Kısıtları, **Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, VIII (II). 175-190.
- UNITED NATIONS (2007). **Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights**, United Nations Publication,
- UNITED NATIONS (2012). **Is Good Governance Good for Development?**, UN Series on Development, Ed. Jomo Kwame Sundaram and Anis Chowdhury, Bloomsbury Academic, London.

KAMU YÖNETİMİ AÇISINDAN DİJİTAL ZEKÂNIN İYİ YÖNETİME ETKİSİ*

The Effect of Digital Intelligence on Good Administration from the View of Public Administrations

Prof. Dr. Bayram COŞKUN** - Arş. Gör. Çiğdem PANK YILDIRIM***

Geliş Tarihi: 01.11.2018 Yayına Kabul Tarihi: 11.12.2018

Öz

Toplumlar için iyi yönetim arayışı temel bir yaklaşımdır. Günümüzde teknoloji, bilgi üretme ve toplumsal yapıda meydana gelen gelişmeler, iyi yönetim için yeni yaklaşımları gerekli kılmaktadır. Bu kapsamda iletişim teknolojilerinin hızla gelişmesi ve günlük hayatı doğrudan etkiler hale gelmesi sonucunda gerçekleşen değişime ve çevreye uyumu sağlamak kurumlar için önemli olduğu gibi, yöneticiler için de kaçınılmaz bir durumdur.

Bu çalışmada genel olarak, dijital çağda meydana gelen değişimler sonucunda iyi işleyen bir kamu yönetimi ve kamu yöneticilerinin görevlerini gereğince yerine getirebilmeleri için ne yapılması konusu e-devlet ve "dijital zekâ" ekseninde ele alınmaktadır. Çalışmada birey eksenli olarak tanımlanan "dijital zekâ bileşenleri" kamu kurumları/kamu yöneticileri ekseninde uyarlanmıştır. Dijital zeka kavramı yeni gelişen bir kavram olup, kamu yönetimi/kamu yöneticileri açısından kavramın irdelenmesi Türkçe

Abstract

The search for good governance for communities is a basic approach. Today, developments in technology, knowledge generation and social structure require new approaches for good management. In this context, it is important for the managers to ensure the adaptation to the environment and to the changes taking place as a result of the rapid development of communication technologies and the direct effect of daily life.

In this study, in general, as a result of the changes in the digital age, a well-functioning public administration and what should be done in order for public administrators to fulfill their duties properly are addressed in the axis of e-government and a digital intelligence. In the study, digital intelligence components, which are defined as individual axes, have been adapted in the axis of public institutions / public administrators. The concept of digital intelligence is a new developing concept

* Bu çalışma 1-4 Kasım 2017 tarihlerinde Süleyman Demirel Üniversitesi ev sahipliğinde düzenlenmiş olan 15. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR) sözlü olarak sunulmuş "Kamu Yöneticilerinin Dijital Zekâlarının İş Görme Kapasitelerine Etkisi" başlıklı bildirinin gözden geçirilmiş, genişletilmiş ve yenilenmiş halidir.

** Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, bcoskun@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-6803-7534

*** Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, cigdem-zeynep@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0002-7084-313X

literatür açısından çalışmanın özgün boyutunu oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Dijital Zekâ, Dijital Çağ, İyi Yönetim, Kamu Yöneticisi, Kamu Hizmeti.

and the concept of public administration / public administrators is the original dimension of the study in terms of Turkish literature.

Keywords: Digital Quotient, Digital Age, Information Society, Public Administrator, Public Service.

GİRİŞ

İyi yönetim, insanlık tarihinin çok eski dönemlerinden itibaren aranan ve önem verilen bir olgudur. Gerek kendi tarihimizde üretilen yönetimle alakalı düşünce içeren eserler (Kutadgu Bilig, Siyasetname, Koçi Bey Risalesi vb.) gerek insanlık tarihi içinde ortaya çıkan benzeri nitelikte eserler, aynı temel arayışı içermektedir. Yönetim alanında üretilen bilginin bir bilim olma sürecinin başladığı 19. yüzyıl sonundan itibaren yönetim/kamu yönetimi hakkında müstakil yazılan eserlerde de aynı temel yaklaşım/arayış bulunmaktadır.

1980’li yıllardan itibaren Dünya’da gündeme gelen ve hem gelişmiş ülkelere hem de gelişmekte olan ülkeleri etkisi altına alan kamu yönetimi reformu/kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının temel paradigması da iyi yönetim/daha iyi yönetim yaklaşımı üzerine kuruludur. Kamu yönetimi alanında 1980’li yıllarda ortaya çıkıp, günümüzde genel kabul gören ve yaygınlaşan “yeni kamu yönetimi (new public management)” ve “yönetişim (governance)” gibi yaklaşımlar da iyi yönetime hizmet etmeyi veya iyi yönetime hizmet etme iddiasını içermektedir. Bu kapsamda verimlilik, etkinlik, katılımcılık, yönetimde açıklık gibi ilkeler iyi yönetimin vazgeçilmez şartları olarak görülmektedir. Ancak bunların yanında kamu yönetimi açısından, kamu yönetiminin kendine ait değerleri olan, adalet, eşitlik, kamu yararı, liyakat vb. değerlerin de iyi yönetimin bir parçası olduğu unutulmamalıdır.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişimi sonucunda, 1990’lı yıllardan itibaren gittikçe yaygınlaşan kamu hizmetlerinin sunumu sırasında e-devlet uygulamalarından yararlanma stratejisi de iyi yönetime hizmet etmektedir. E-devlet uygulamalarının yaygınlaşması ile birlikte, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması için dijital çağdaki gelişmeleri yakından

takip etmek ve bunları uygulayabilmek kamu kurumları ve kamu yöneticileri için bir zorunluluk haline gelmiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ve günlük hayatı yakından etkileyen bir faktör haline gelmesi ile birlikte yakın zamanlarda ortaya çıkan “dijital zekâ” kavramı, kamu yönetimi açısından da üzerinde durulması gereken bir kavram haline gelmiştir.

Kamu yöneticilerinin hem e-devlet uygulamalarının gereğini ve önemini kavramaları hem de dijital çağdaki değişikliklere uyum sağlamalarının dijital zekâ ile ilişkili olduğu söylenebilir. Bu nedenle bu çalışma ile “dijital zekâ” kavramının kamu yönetimi açısından önemine dikkat çekmek amaçlanmaktadır. Çalışmanın kavramsal çerçevesi bilgi, bilgi toplumu, bilgi iletişim teknolojileri, zekâ ve dijital zekâ kavramlarının açıklanmasıyla oluşmaktadır. Çalışmada kuramsal olarak; dijital zekânın bileşenlerinin kamu yönetimine adaptasyonu yapılmıştır. Böylece “dijital zekânın” bilgi ve iletişim teknolojilerinin gün geçtikçe geliştiği günümüzde, kamu yönetimi ve kamu görevlileri/yöneticileri açısından iyi yönetime yapacağı katkıya dikkat çekilmek istenmiştir. Bilgi toplumu, sanayi 4.0, bilgi ve iletişim teknolojileri gibi kavram ve yaklaşımların genel kabul gördüğü günümüzde bu bir ihtiyaç olarak görülmüştür. Ancak burada ifade edilen yaklaşımın örgütsel kültür ile de ilişkili olduğu unutulmamalıdır.

1. BİLGİ ve BİLGİ TOPLUMU KAVRAMLARI

Bilgi çağı, bilgi toplumu ve bilgi ve iletişim teknolojilerini anlamlandırabilmek için öncelikle “bilgi” kavramının açıklanmasında yarar vardır.

Bilgi kelimesinin Güncel Türkçe Sözlükte birden fazla anlamı yer almaktadır. Bu anlamlardan iki tanesi “Öğrenme, araştırma veya gözlem yolu ile elde edilen gerçek, malumat” “insan zekâsının çalışması sonucu ortaya çıkan düşünce ürünü, vukuf” biçimindedir (www.tdk.gov.tr). Bir kavram olarak “bilgi” hakkında yüzlerce tanım yapılmıştır. Yunan kökenli Latince bir sözcük olan “information” sözcüğünün, modern Avrupa dillerinde daha çok zihnin veya karakterin şekillendirilmesi, bir kalıba sokulması, eğitim, öğretim olarak yapılan tanımlarının esas alındığı görülmektedir. Latince bu sözcüğe yüklenen anlam zaman içinde değişmiş, Orta çağda bilgi “şekil vermek” anlamında kullanılırken daha sonraları “herhangi bir şeyin bir başkasına iletilmesi” şekline dönüşmüştür (Uçak, 2010: 706-707).

Bilgi için E. D. McCarthy “bir ya da daha fazla toplumsal grup ya da insan topluluğu tarafından kabul edilen her türlü fikir ve edim biçimleri; onların kendileri ve ötekiler için gerçek kabul ettikleri olgulara ilişkin fikirler ve edimler” tanımını yapmaktadır (Uçak, 2010: 711). Bilgi insan düşüncesinin ürünü, anlık olarak oluşturulan, toplumlar tarafından üretilen bir olgu niteliğindedir. (Selvi, 2012: 194). Örgütlerin değişen dünyaya ayak uydurmasının zorunlu olduğu ve bu değişimin odak noktasında toplumu yönlendiren bir güç olarak bilgi kavramının yer aldığı belirtilmektedir (Naktiyok, 2009: 254).

Başka bir tanıma göre bilgi, verinin belli bir anlam ifade edecek şekilde düzenlenmiş halidir. Bu aşamada, verinin ve ilişkili olduğu konunun, bilgi üretecek şekilde bir araya getirildiği belirtilmektedir. (Canberk ve Sağıroğlu, 2006: 166). Böylece “veri (data) “enformasyon (information)” ve “bilgi (knowledge)” kavramlarının aynı anlama geldiği kabul edilmektedir. Anılan kavramlar arasında şöyle bir ayırım yapılmaktadır (Akgün ve Keskin, 2003: 176). Veri işlenmemiş (ham) enformasyon parçacıkları, enformasyon ise organize edilmiş bir veri setidir. Bilgi ise anlamlı (anlaşılabilir) enformasyondur.¹

Günümüzde teknolojik gelişmeler bilginin elde edilmesi, paylaşılması ve üretilmesi üzerinde etkili olan en önemli unsurdur. Yeni teknolojilerin ortaya çıkması toplumsal yaşamın değişmesine, yeni ilişkilerin ortaya çıkmasına ve yaşamı sürdürmek için gerekli olan bilgilerin sürekli olarak yenilenmesine neden olmaktadır (Uçak, 2010: 712). Ancak teknoloji ile bilgi arasında karşılıklı bir sebep-sonuç ilişkisi vardır. Bilginin gelişmesi de teknolojinin ilerlemesini sağlar.

Bilgi günümüzde ekonomik bir meta haline gelmiştir. Bilgiyi elinde bulunduranlar güçlü olarak nitelendirilmekte, elindeki bilgiyi kullanıp yeni bilgiler üretenler rakiplerini geçme imkânını elde etmektedir. Bilgi üretmenin önemli bir aracı olarak araştırma geliştirme faaliyetleri önem kazanmıştır. (Atılğan, 2009: 201). Bilginin değer kazanması doğal olarak kamu yönetimi açısından da geçerli olan bir olgudur. Dolayısıyla hizmet alanı ile ilgili tam bilgi sahibi olmak, hizmet sunulan kesiminin ihtiyaç, istek ve beklentilerine ilişkin bilgilere vakıf olmak gibi olgular, iyi yönetim için zemin hazırlar ve yönetim faaliyetleriyle amaçlanan neticenin gerçekleşmesine önemli bir katkıda bulunur.

¹ Bu üç kavram arasındaki anlam farklılığına dair daha fazla bilgi için bkz. (Durna ve Demirel, 2008).

Bilgi kavramı ana hatlarıyla ifade edildikten sonra bilgi toplumu kavramını ele almak ve bilgi toplumunun genel niteliğinden ve başlıca özelliklerinden bahsetmek yararlı olacaktır.

Bilgi toplumu; yeni temel teknolojilerin gelişimi sonucunda bilgi sektörünün, bilgi üretiminin, bilgi sermayesinin ve nitelikli insan faktörünün önemli hale geldiği, eğitimin sürekliliğinin ön plana çıktığı, iletişim teknolojileri, bilgi otoyolları, elektronik ticaret gibi yeni gelişmeler ile toplumu ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal açıdan sanayi toplumunun ilerisine taşıyan bir gelişme aşaması olarak tanımlanmaktadır (Aktan ve Vural, 2016: 3).

Toprak ve sermayenin üretim girdisi olmadığı, bunun yerine bilginin temel üretim girdisi olarak kabul edildiği toplumlar bilgi toplumları olarak ifade edilmektedir. Bu toplumlarda, organize bilimsel bilgi üretim bakımından artışa neden olmaktadır (Çukurçayır ve Çelebi, 2009: 61). Bilgi toplumunda bilginin temel özellikleri, sürekli üretilebilmesi ve artış göstermesi, iletişim ağları içinde taşınabilir, bölünebilir ve paylaşılabilir olması ile emek, sermaye ve toprağı ikame edebilmesi şeklinde özetlenmektedir (Erkan, 1998: 96).

Bilgi toplumu, 1950 ve 1960 yıllarını kapsayan süreçte Amerika, Japonya, Batı Avrupa ülkeleri gibi gelişmiş ülkelerde bilgi teknolojilerinin gittikçe artan bir şekilde kullanılmaya başlanmasıyla ortaya çıkan bir süreçtir (Selvi, 2012: 192).

Organizasyonlar açısından bilgi toplumuna geçiş süreci ile birlikte bilginin elde edilmesi ve işlenmesi önemli bir örgütsel yetenek olarak kabul edilmektedir. Bunun sonucu olarak, bilgi toplumu organizasyonları bilgiyi değere çevirip bundan yarar elde eden yapılar haline gelmektedir (Göksel ve Baytekin, 2008: 94).

Bilgi toplumunun ilk döneminde, nitelikli işgücü ön plana çıkmakla birlikte, insan emeğinin bilişim teknolojisi ile artan ölçüde ikamesi ve tamamlayıcılık alanlarının daralması sonucunda programlanmış bilimsel bilginin ağırlığı daha da artacaktır. Sanayi toplumu ile doğal girdilerden (topraktan) sanayiye kayan girdi ağırlığı, bilgi toplumunun ilk döneminde nitelikli insana, ileri döneminde ise bilişimsel bilgiye kaymaktadır (Erkan, 1998: 97).

Daha çok gelişmiş ülkeleri etkisi altına alan bilgi toplumu gelişmekte olan ülkelerde de etkisini göstermeye başlamıştır. Bu bağlamda, gelişmişlik

düzeyinin sürekliliğini sağlamak için bilime, teknolojiye ve eğitime daha fazla önem verilmesi gerekmektedir (Şahin ve Temizel, 2007: 179).

Dünyayı etkisi altına alan bilgi toplumunun temel özellikleri sanayi toplumunun özellikleri ile karşılaştırmalı olarak şu şekilde ifade edilmektedir (Aktan ve Vural, 2016: 3):

1- Sanayi toplumunda maddi sermayenin yerini bilgi toplumunda bilgi ve insan sermayesi almaktadır.

2- Sanayi toplumunda mal ve hizmet üretiminde gelişmenin başlangıcı olan buhar makinesinin yerini bilgi toplumunda bilgisayarlar almaktadır.

3- Sanayi toplumunda kol gücünün yerini, bilgi toplumunda beyin gücü almaktadır.

4- Sanayi toplumunda fiziksel ve düşünsel anlamda insan sermayesinin üretime katılımı söz konusu iken, bilgi toplumunda düşünsel anlamda, yükseköğrenim görmüş nitelikli insan sermayesinin üretime katılımı söz konusudur.

5- Sanayi toplumunda sanayi mallarının ve hizmetlerin üretimi yapılmaktadır. Bilgi toplumunda ise bilgi ve teknolojinin üretimi gerçekleşmekte ve bilgi sektörünün ürünü olarak bilgisayar, iletişim ve elektronik araçlar, elektronik haberleşme, robotlar, yeni gelişmiş malzeme teknolojileri gündeme gelmektedir.

6- Sanayi toplumundaki fabrikaların yerini bilgi toplumunda bilgi kullanımını içeren bilgi ağları ve veri bankaları (iletişim ağ sistemi) almaktadır. Bilgi, dünyanın her tarafında üretilmekte ve iletişim teknolojisi aracılığıyla anında her tarafa yayılmaktadır.

Görüldüğü gibi bilgi toplumu, sanayi toplumuna göre nitelik ve nicelik olarak farklılaşmaktadır. Bu farklılaşma hem üretim biçimleri hem de yönetim anlayış ve uygulamaları açısından kendini göstermektedir.

Türkiye’de bilgi toplumuna geçiş sürecini yönetme konusunda belirlenmiş kamu politikası bulunmaktadır. Önce 2006-2010 yıllarını kapsayan “Bilgi Toplumu Stratejisi” yayımlanmış ve bunun devamında 2015 yılında Yüksek Planlama Kurulu tarafından “2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem

Planı” açıklanmıştır.² Böylece Ülkemizin bilgi toplumuna geçiş süreci için kamunun yönlendiriciliği açısından önemli bazı adımlar atılmıştır. Bunun yanında Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde ele alınan konular (fasıllar) dan 10’cusu “Bilgi Toplumu ve Medya” başlığını taşımaktadır.

Bilgi ve bilgi toplumu kavramlarının incelenmesinden sonra, bilgi üretmek ve bilgiyi kullanmakla ilişkili olan zekâ kavramını ele almakta yarar vardır.

2. ZEKÂ KAVRAMI

Türk Dil Kurumu’nun Güncel Türkçe Sözlüğünde “zekâ” kelimesi: “İnsanın düşünme, akıl yürütme, objektif gerçekleri algılama, yargılama ve sonuç çıkarma yeteneklerinin tamamı” biçiminde açıklanmıştır. Sözlükteki bu açıklama yanında literatürde zekâ kavramı için çeşitli tanımlar yapıldığı görülmektedir. Bu kapsamda yapılan bir tanım da zekâ; “kavramlar ve algılar yardımıyla soyut ya da somut nesnelere arasındaki ilişkiyi kavrayabilme, soyut düşünme, muhakeme etme ve bu zihinsel işlevleri uyumlu şekilde bir amaca yönelik olarak kullanabilme yetenekleri” biçiminde tanımlanmaktadır.³ Zekâ için yapılan diğer bir tanım da şu şekildedir: “bireyin belli bir kültürel ortamda değer gören türden problemler çözme ya da ürünler yaratma kabiliyeti ya da kabiliyetleri”(Ramos-Ford ve Gardner, 1997: 55’den aktaran Eriş, 2008: 76) Ayrıca zekâ; “zihnin öğrenme, öğrenilenlerden yararlanabilme, yeni durumlara uyarlanabilme ve yeni çözüm yolları bulabilme yeteneği olarak” da tanımlanmaktadır (Gürel ve Tat, 2010: 336). Zekânın birçok yeteneğin toplamından oluşan bir bütün olması, soyut bir nitelik arz etmesi ve konuyla ilgilenen bilim adamlarının yaklaşım tarzlarının çeşitlilik göstermesi zekânın birçok tanımının yapılmasına neden olmuştur (Gürel ve Tat, 2010: 339).

Zekâ ile ilgili birçok kuramın da geliştirildiği bilinmektedir. Bu kapsamda; Sternberg Üçlü Sac Ayağı Kuramı, Başarılı Zekâ Kuramı, Tannenbaum Deniz Yıldızı Modeli, Gardner’in Çoklu Zekâ Kuramı gibi kuramlardan bahsedilebilir (Köksal, 2007: 17-25). Bunların yanında özellikle yönetim becerileri açısından ön plana çıkan “duygusal zekâ” da alanda üzerinde durulan konulardan biridir.

² 06/03/2015 tarihi ve 29287 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

³ https://www.tzv.org.tr/#/zeka/iq_nedir, erişim tarihi: 15.01.2018

1976’da Robinson ve Robinson zekâyla ilgili birçok kuramı analiz etmişler ve bu kuramlarda yer alan bilgilere dayanarak zekânın en fazla kullanılan üç özelliğini saptamışlardır:

1. Öğrenme kapasitesi: Kişinin verilen eğitimden yararlanabilme kapasitesi.
2. Öğrenilmiş bilginin toplamı: Kişinin kendi yetenekleri içinde öğrendiği tüm kavram ve bilgiler.
3. Çevrenin istemlerine uyabilme: Kişinin kendisini çevresine ve çevresinde görülen değişikliklere başarılı bir şekilde uyum gösterebilme becerisi (Patton, Panna, Beirne-Smith, 1986’dan aktaran Özekes, 2013: 92).

Yukarıda bahsedilen zekâ kuramları arasında özellikle eğitim alanında Howard Gardner’ın Çoklu Zekâ Kuramının kendinden çok söz ettirdiği görülmektedir. Çoklu Zekâ Kuramını 1983 yılında “Frames of Mind” (Zihin Çerçeveleri) adlı kitabıyla tanıtan Gardner’ın, zekâyı, bir bireyin bir veya birden fazla kültürel ortamda değer bulan ürünler ortaya koyma veya problemler çözme kapasitesi olarak tanımlaması, zekâ ile sosyal çevre arasındaki ilişkiyi de ifade etmektedir. Bu tanımda, zekâyı bilişsel alana sınırlamadan farklı alanlarda çözüm getirme ve yaratma eylemlerine odaklanması, aynı zamanda sosyal ve kültürel bağlamın önemine vurgu yapılması açısından daha kapsayıcı bir yaklaşımda bulunmaktadır (Eriş, 2008: 76)

Nitekim son yıllarda gerçekleştirilen bazı çalışmalarda, Gardner’ın zekâ tanımının başındaki “bir bireyin” sözcüğü yerine “bir ya da birden fazla bireyin” terimiyle değiştirilmesi önerilmektedir. “Böylece zekâ bireyin bir ya da daha fazla alanda tek başına sahip olduğu kabiliyet(ler) dışında, kolektif olarak ulaşılabilecek çözüm ya da ürünler olarak da algılanabilir.” (Eriş, 2008, s. 76). Gardner’ın ileri sürdüğü sekiz zekâ alanı şunlardır (Gürel ve Tat, 2010: 349; Gardner: 2017):

1. Sözel-dil zekâsı: Sözlü ya da yazılı olarak kelimeleri etkili kullanma yeteneğini ifade eder. Bir bireyin kendi diline ait kavramları bir konuşmacı, bir politikacı vb. gibi sözlü olarak ya da bir şair, bir yazar vb. gibi yazılı olarak etkili bir biçimde kullanabilme kapasitesidir.

2. Mantıksal-matematiksel zekâ: Matematiksel işlemler yapabilme ve mantıksal düşünme yeteneği olarak değerlendirilebilir. Bir bireyin sayıları

etkili bir şekilde kullanabilmesi ya da olayların oluşumu ve işleyişi hakkında etkili bir şekilde mantık yürütebilme kapasitesidir.

3. Görsel-mekânsal zekâ: Bir kişinin bir avcı, bir izci, bir rehber gibi uzamsal dünyayı doğru bir şekilde algılaması veya bir dekoratör, bir mimar, bir ressam gibi dış dünyadan edindiği izlenimleri görselleştirme kapasitesidir.

4. Müziksel-ritmik zekâ: Ritim, ton, melodi ve harmoniyi anlama ve kullanma yeteneği olarak tanımlanabilir. Bir kişinin bir müzisyen vb. gibi müzik formlarını algılama, ayırt etme ve ifade etme kabiliyetlerini kapsar.

5. Bedensel-kinestetik zekâ: Bir kişinin bir aktör, bir atlet, bir dansçı gibi düşüncelerini ve duygularını anlatmak için vücudunu kullanmadaki ustalığı veya bir heykeltıraş, bir cerrah, bir tamirci gibi el becerilerine dayalı üretme kapasitesidir.

6. Sosyal zekâ: Bir insanın bir öğretmen, bir terapist ya da bir pazarlamacı gibi çevresindeki insanların duygularını, isteklerini veya ihtiyaçlarını anlama, ayırt etme ve karşılama kapasitesidir.

7. İçsel-öze dönük zekâ: Bir kişinin kendisini objektif olarak tanıması ve kendisi hakkında sahip olduğu bu bilgi ve anlayış ile çevresiyle uyumlu davranışlar sergilemesi yeteneğidir.

8. Doğacı zekâ: Bir kişinin bir biyolog gibi hayvanları ve bitkileri tanıması, onları belli özelliklerine bağlı olarak sınıflandırması ve diğerlerinden ayırt etmesi veya bir jeolog yaklaşımıyla dünya doğasının bulutlar, kayalar veya depremler gibi çeşitli karakteristiklerine karşı ilgili, duyarlı ve yetenekli olması kapasitesidir.

Howard Gardner tarafından ortaya atılan 'Çoklu Zekâ Kuramı'; zekâ kavramına farklı bir bakış açısı getirmekte ve zekânın sözel ve matematiksel yeteneklerin ötesinde bir anlam ifade ettiğini savunmaktadır. Kurama göre yaşamın çeşitli alanlarında varlık gösteren değişik yetenekler üzerinden ifade bulabilen zekâ, çoklu bir yapı sergilemektedir (Gürel ve Tat, 2010: 336). Gardner, yürüttüğü antropoloji kökenli çalışmalar ve üstün yetenekli bireylerin biyografik incelemeleri sonucunda, zekânın biyolojik temelini yanı sıra çevresel bir temele de sahip olduğunu belirlemiştir. Bu nedenle zekânın biyolojik koşullarla

çevresel koşullar arasındaki sürekli etkileşimin sonucu olarak geliştiğini ileri sürmüştür (Gürel ve Tat, 2010: 348)

Gardner'a göre (2017: 115); insani bir zihinsel yetkinlik problem çözmeye dair bir dizi beceriyi- bireyin karşısına çıkan gerçek sorunları ya da güçlükleri çözmesini, uygun olduğunda da etkili bir ürün ortaya koymasını, böylece yeni bilgiler edinmek için zemin hazırlamasını- içermelidir.

Gardner'ın yaptığı araştırmalar sonucunda zekânın gelişimi ile bireyin yaşadığı çevre arasında bir ilişki kurması önemli bir tespit niteliğindedir. Burada her ne kadar kastedilen “çevre” toplumsal olsa da, kişinin içinde mesleki hayatını sürdürdüğü/çalıştığı örgütsel çevre veya kültür de kişinin yönetim ve üretkenlik becerilerinin gelişimine katkıda bulunmaktadır. Bu kapsamda genel olarak örgütsel üretkenlik ve çıktılarının kalitesi ile örgütsel kültür arasında çok kuvvetli bir ilişki vardır (Ott, 2016: 723).

Yönetim ve kamu yönetimi açılarından bu zekâ türleri değerlendirildiğinde, kamu hizmeti sunumunda her zekâ alanında gerekli yetenek ve kapasiteye sahip personele farklı kurumlar itibariyle ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak iyi yönetim ve bilişim teknolojilerinin kamu hizmetlerinde doğru ve etkin bir biçimde kullanılması açısından sözel-dil zekâsı, mantıksal-matematiksel zekâ ve içsel-öze dönük zekânın ön plana çıktığı söylenebilir.

Gardner'ın çoklu zekâ kuramında ifade ettiği zekâ türleri yanında yönetim literatüründe genel kabul gören “duygusal zekâ (Emotional Quotient EQ)”nın da iyi yönetim açısından önemini farkında olmak gerekir. Duygusal Zekâ kitabının yazarı D. Goleman duygusal zekânın 5 bileşenin olduğunu belirtmektedir. Bunlar: Öz farkındalık (kişinin kendi duygularını, zayıf ve güçlü yanlarını bilmesi vb.), kendini ayarlama (bozucu dürtüleri ve ruh hallerini kontrol altına almak vb.), motivasyon (başarının kendisinden zevk almak), empati (karar alımı vb. konularda başkalarının duygularını da hesaba katmak) ve sosyal beceriler (iyi ilişkiler kurmak, inandırıcılık vb.) dir (Goleman, 2013: 10-11).

3. BİLGİ İLETİŞİM TEKNOLOJİLERİNİN GELİŞİMİ VE E-DEVLET UYGULAMALARI

Elektronik temelli enformasyon teknolojilerinin bilimsel ve endüstriyel öncülleri 1940'dan öncesine dayanmasına rağmen, elektronik alanında büyük

teknolojik atılımlar İkinci Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında gerçekleşmiştir. Ancak yeni enformasyon teknolojileri 1970’lerde yaygınlık kazanmış ve bu tarihten sonra sinerjik gelişimi hızlanmıştır (Castells, 2013: 50-51).

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişme seyri, bilgi ve iletişim teknolojilerini, spesifik bir sektör olmaktan çıkarmış, iş yapma biçimlerinin yeniden yapılandırılması, iş süreçlerinin iyileştirilmesi ve işgücü verimliliğinin artırılmasını sağlayarak modern yenilikçi ekonomik yapıların temeli haline gelmiştir (Avrupa Birliği Başkanlığı t. y). Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin yeni ihtiyaçlara hızla cevap verebilme potansiyeli, kamu hizmetlerinin sunumunda önemli yeniliklerin hayata geçirilmesini de mümkün hale getirmiş, hizmetlerin vatandaşlara ve girişimlere ulaştırılmasını kolaylaştırmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 38).

Bu kapsamda bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu yönetimi örgütleri açısından yol açtığı en önemli gelişme “elektronik devlet (e-devlet)” uygulamalarıdır. E-devlet, kısaca kamu hizmetlerinin yapılması ve yurttaşlara sunulması sırasında bilgi ve iletişim alanındaki teknolojik olanakların kullanılması şeklinde tanımlanabilir (Balci, 2013: 320). Bunun yanında e-devlet; hükümetlerin bilgi ve hizmetlerine daha kolay erişimi sağlamak en yenilikçi bilgi ve iletişim teknolojilerini, özellikle de web tabanlı İnternet uygulamalarını vatandaşlara sunmak, hizmet kalitesini artırmak, katılım için daha büyük fırsatlar sağlamak en nihayetinde vatandaşlarına yüksek kaliteli, uygun maliyetli, hükümet hizmetleri sunmak ve hükümet ile vatandaş arasında daha iyi bir ilişki kurmak (Fang, 2002: 1) şeklinde de tanımlanmıştır.

E-devlet uygulamaları ile hem yurttaşlar, hem çalışanlar, hem de devletle iş yapan diğer kuruluşlar kazançlı çıkmaktadır. Sahip olduğu nitelik itibarıyla e-devlet uygulamalarını devlet-toplum ilişkilerini yeniden tanımlayacak ve bu ikisi arasında sağlanacak bir ortaklık anlayış çerçevesinde yürütecek potansiyelle sahip yeni bir anlayış olarak görmek mümkündür (Balci, 2013: 320).

Bu nedenle e-devleti sadece teknolojik olanakların kullanımı olarak görmek bir eksiklik olacaktır. Çünkü bu uygulamaların aynı zamanda insan kaynaklarının, iş süreçlerinin ve hizmet kullanıcılarının (yurttaşların) potansiyellerinin maksimize edilerek değerlendirilmesini de içeren bir felsefe değişimini de kapsadığını göz ardı etmemek gerekmektedir. Dolayısıyla, E-Devlet, sadece modern tekniğin yaygın bir biçimde yönetimde kullanılması anlamına gelmez.

E-Devlet, aynı zamanda, yönetimin temelden, daha basit, hızlı, etkin ve etkili hale getirilmesi ve vatandaş memnuniyetinin sağlanması içinde bir şans sunar. Ve yine, e-devlet açıklık, katılım ve paydaşlık için de bir şanstır (Hill, 2002: 24).

Görüldüğü gibi, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişimi ve buna dayalı olarak ortaya çıkan e-devlet uygulamaları iyi yönetim için önemli bir araç haline gelmiştir. Hill'in, 2000'li yılların başında e-devlet uygulamalarının kamu yönetimi üzerindeki etkileri için belirttiği hususlar dikkate alındığında; e-devlet ve kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımını olmaksızın iyi yönetim icra etmek mümkün görünmemektedir. E-devlet ve bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu yönetimi alanında iyi yönetimi güçlendirici bir biçimde kullanılması ise, kamu kurumları ile kamu yöneticileri/görevlilerinin bu alandaki kapasite, yetenek ve becerilerinin gelişmiş olması ile doğru orantılıdır. Bu olgunun bir sonucu olarak nasıl ki yönetim literatüründe liderlik ile "duygusal zekâ" arasında bir ilişki kuruluyorsa, bu çalışmada "dijital zekâ" ile iyi yönetim arasında bir ilişki kurulmaktadır. Dijital zekâ kavramı yeni gelişen bir kavram olup, bu kavram aşağıda daha detaylı olarak ele alınmıştır.

4. DİJİTAL ZEKÂ KAVRAMI⁴

Dijital dönüşüm dalgası dünyayı hızlı bir şekilde sarmıştır ve önümüzdeki yıllarda da artarak devam edeceği düşünülmektedir. Tüm endüstriler, dijital çağda rekabetçi kalabilmek için organizasyonda dijital olgunluğu değerlendirmeye, tanımlamaya ve geliştirmeye başlamışlardır. Bu nedenle de gündemlerinde olan şey dijital zekâdır (Venkataraman, 2016). Dijital Zekâ; Dijital yaşam için gerekli olan bilgi, beceri ve yeteneklerin birleşimi olarak ifade edilmektedir (Karaloğlu, t.y.).

Dijital Zekâ (DQ), bireylerin dijital hayatın taleplerine meydan okuma ve uyum sağlamalarını sağlayan kapsamlı bir teknik, bilişsel ve sosyo-duygusal yeterlilikler kümesidir (DQ Institute, 2018). Dijital zekâ kavramı, bireylerin, dijital yaşamın güçlükleri ve zorluklarıyla baş edebilmeleri ve bunlarla uyumlu

⁴ Dijital zekâ, İngilizce'deki "Digital Intelligence, Digital Quotient" (DQ) kavramının karşılığı olarak kullanılmaktadır. Buradaki kullanım "Duygusal Zekâ" (Emotional Quotient, EQ) kullanımının benzeri yaklaşıma sahiptir ve "yapay zekâ (artificial intelligence)" kavramından farklıdır.

davranmalarını mümkün hale getiren sosyal, duygusal ve bilişsel becerilerinin tümü olarak ifade edilebilir. Dünya Ekonomik Forumu'nun yayınladığı yazıda dijital zekânın bileşenleri dijital kimlik, dijital kullanım, dijital korunma, dijital güvenlik, dijital duygusal zekâ, dijital iletişim, dijital okuryazarlık, dijital haklar olarak belirtilmektedir. İnsanlara bu yeteneklerin kazandırılması, saygı, duygudaşlık, sağduyu gibi insan değerleriyle sağlaştırılması gerektiği vurgulanmaktadır (Park, 2016).

David Edelman'a göre dijital zekâ, iş dünyasında etkili olma ihtiyacından kaynaklı, zekânın bir çeşit gelişmiş halini yansıtmaktadır (Edelman, 2015). Dijital zekânın, iş becerilerini geliştirmekten öte, gelecekte her şey dijital olduğunda, hayatta kalmanın özünü oluşturacağı belirtilmektedir (Kohl, 2017).

Dünya Ekonomik Forumu dijital zekânın bileşenlerini kısaca şu şekilde ortaya koymaktadır (WEF, 2016; Park, 2016):⁵

1. Dijital Kimlik: Kişinin çevrimiçi kimliğini ve itibarını yaratıp yönetebilme yeteneği. Bu yetenek, çevrimiçi kişilik farkındalığını ve çevrimiçi varlığını uzun ve kısa dönemdeki etkilerinin yönetimini içerir.

2. Dijital kullanım: Kişinin dijital cihazları ve medyayı, çevrimiçi ve dışındaki hayatı arasında sağlıklı bir denge tutturarak ustalıklı bir denetimle kullanabilme yeteneği.

3. Dijital korunma: Çevrimiçi ortamda karşılaşılabilecek siber zorbalık, cinsel istismar amaçlı yaklaşım ve radikalleşme gibi tehditlerin yanı sıra şiddet ya da müstehcenlik bakımından sorunlu içeriklerle de başa çıkabilme ve bu tehditlerden kaçınma etkilerini sınırlandırabilme yeteneği.

4. Dijital güvenlik: "Hack"lenme, sahtekârlık, kötücül yazılım gibi siber tehditleri algılayabilme, verilerin korunması için en iyi eylemleri tanıyıp uygun güvenlik araçlarını kullanabilme yeteneği.

5. Dijital duygusal zekâ: Çevrimiçi ortamlarda duygudaşlık yoluyla başkalarıyla iyi ilişkiler kurabilme yeteneği.

6. Dijital iletişim: Dijital teknolojileri ve medyayı kullanarak başka kişilerle iletişime geçebilme ve işbirliği yapabilme yeteneği.

⁵ Ayrıca bu konuda <https://www.dqinstitute.org> web sitesine de bakılabilir.

7. Dijital okuryazarlık: Sayısal düşünme bakımından yetkinlik kazanmanın yanı sıra dijital ortamda içerik bulma, yaratma, değerlendirme, paylaşma ve ondan yararlanma yeteneği.

8. Dijital haklar: Özel hayatın gizliliği hakkı, fikrî mülkiyet hakkı, ifade özgürlüğü ve nefret söyleminden korunma gibi kişisel ve yasal hakları anlama ve savunabilme yeteneği.

Görüldüğü gibi, dijital zeka kavramının bileşenleri olarak belirtilen hususlar bireysel yaşam açısından oldukça önemli olduğu gibi, organizasyonel yaşam ve yönetimin icrası açısından da oldukça önemlidir. Bu kapsamda bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve bunların gün geçtikçe etki alanlarının genişlemesi yönetim becerilerindeki gelişim/değişim yönünü de göstermektedir.

Konu ile ilgili bir araştırmada organizasyonların dijital zekâlarını artırmanın dört yolu olduğundan bahsedilmektedir: Öncelikle, dijital strateji etrafında dikkatli ve derin düşünmek gerekmektedir. Kuruluşların, ne olduklarından ve dijital stratejilerini hazırlarken nelerin gerçekçi gelişebileceğinden haberdar olmaları gerekmektedir. İkincisi, dijital olgunluğu artırmak için stratejik olarak doğru teknolojiye yatırım yapılması gerekir. Üçüncüsü, büyük veri analizi, dijital içerik yönetimi ve arama motoru optimizasyonu gibi teknik yeterlilikler çok önemlidir. Dördüncüsü, organizasyonlar seçtikleri dijital strateji ile organizasyonel yapılarını, yeteneklerini geliştirmeyi, kilit performans göstergelerini uyumlu hale getirmelidir (Catlin vd., 2015, s. 2).

Dijital zekâ, liderlik başarısı yönünden de önem taşımaktadır. Yöneticiler açısından dijital zekâ, bir bireyin dijital yetenek seviyesiyle birlikte yeni süreçleri ve iş akışlarını benimseyerek teşkilatındaki teknoloji kullanımını dönüştürme kabiliyetini içermektedir. Dijital çağda yetenek yönetimi için organizasyonun her düzeyinde dijital büyümeyi artırmak gerekmektedir (Carter, 2015). Bütün bunların yanı sıra dijital zekâyı geliştirmede mobil teknolojiler, sosyal medya, girişimcilik gibi durumlar da etkilidir. (Venkataraman, 2017).

Dijital zekâyı sahip liderlerin yalnızca dijital olarak yetenekli olmadığı, aynı zamanda dijital bağlantılardan elde edilen fikirleri uygulayabildikleri belirtilmektedir. Dijital liderlik için işbirliği ve sorumluluk çok önemlidir. Çalışmanın amacının paylaşılması, ekip arkadaşlarını övmek, müşterilere teşekkür etmek, paydaşları dinlemek ve ihtiyaçlarını daha iyi karşılamak için çalışmak

dijital lider olabilmek için etkili unsurlardır. Ayrıca dijital liderler, buldukları kuruluşun dijital zekâsını artıracak bir bütçe oluşturmalarıdır (Carter, 2015). Liderlerin, dijital olana geçmek ve dijitalleşmeden etkin şekilde yararlanmak için çalışanlarının dijital zekâlarını geliştirmeye yönelmeleri gerektiği vurgulanmaktadır. Bu, her bireyin dijital okuryazarlığını artırmak için zaman ve çaba harcanması gerektiği anlamına gelmektedir. Cornell Üniversitesi'nde, dijital okuryazarlık “bilgi teknolojileri ve internet kullanarak içerik bulma, değerlendirme, kullanma, paylaşma ve oluşturma kabiliyeti” olarak tanımlanmaktadır (Kohl, 2017).

Yapılan tahminlere göre, on yıl içinde dünyadaki nüfusun %90'ı internete bağlı hale gelecek ve birçok insan günde en az altı saatini ekran başında geçirecektir. Bu olgu, dijital zekâ kavramının dikkate alınmasını açıkça gerektirmektedir ve bu kavram herkesi ilgilendiren bir niteliğe sahiptir. (Doğanay, 2017). Bunun yanında günümüzde uygulama örnekleri hayata geçirilen “yapay zekâ” (artificial intelligence) ve “nesnelerin interneti (Internet of Things / IoT)” konusundaki gelişmeler de kamu hizmeti alanını önemli oranda etkileme potansiyelini içinde barındırmaktadır.

5. İYİ YÖNETİM DİJİTAL ZEKÂ İLİŞKİSİ

Yukarıda zekânın yapılan tanımları dikkate alındığında, yönetim icra etmek ve yönetim mesleği ile zekâ arasında doğrudan bir ilişkinin olduğu görülmektedir. Bunun yanında “duygusal zekâ” diye ifade edilen kişisel beceri ve niteliklerin de iyi yönetim icra etmek için önemi üzerinde durulmaktadır. Günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ve bu teknolojilerin hem yönetim uygulamalarında hem de kamu hizmeti sunumunda kullanılması kurumların iyi yönetilmesi açısından “dijital zekâ” diye adlandırılan beceri, yetenek ve nitelikleri önemli hale getirmektedir.

Bunun yanında kullanıcı ihtiyacına uygun, hızlı ve kaliteli bir kamu hizmeti sunmak, kamu hizmetlerinin sunumunda verimlilik ve etkinlik gibi olgulara dikkat etmek, yönetimde açıklık günümüzde iyi yönetimi sağlayan temel yaklaşımlar haline gelmiştir. Genel olarak bakıldığında, bilgi iletişim teknolojilerinin kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılması belirtilen bu hususların güçlü bir şekilde uygulamaya yansıtılmasına zemin hazırlamaktadır. Bu kapsamda ortaya çıkan e-devlet uygulamaları, kamu hizmetlerini yenilemek

ve modernize etmek için anahtar bir kavram haline gelmiştir (Baştan ve Gök-bunar, 2004: 71).

E-devlet uygulamaları ile de kamu hizmetlerinin sunum mantığı ve yönteminde köklü değişikliklerin gerçekleşme süreci başlamış ve bu süreç gelişerek devam etmektedir. Bu vasıtayla kamu teşkilatlarının geleneksel bürokratik anlayışın ortaya çıkardığı sorunlardan kurtularak, bilgi çağına uygun, hızlı, verimli, kaliteli hizmet sunması için uygun bir zemin oluşmaktadır. Aynı zamanda internet, elektronik imza vb. araçlar kullanılarak kamu kurumlarına gidilmeden işlemlerin hızlı ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi mümkün hale gelmiştir. Böyle bir ortamda kamu görevlilerinin ve kamu yöneticilerinin bilgi iletişim teknolojilerini kullanabilmeleri, bunlardan kendi hizmet alanları itibarıyla yararlanabilmeleri, bilgi ve iletişim teknolojileri hakkında yeterli bilgi ve önemine dair bilinç sahibi olmaları ve bunu sürekli bir çabaya dönüştürmeleri büyük önem taşımaktadır. Bu kapsamda yeni kamu hizmeti sunma paradigması ile dijital zekâ arasında açık ve doğrudan bir ilişkiden söz edilebilir.

Dünya Ekonomik Forumu tarafından yayımlanan dijital zekânın bileşenleri yukarıda belirtilmişti. Dijital zekânın bu bileşenleri daha çok bireysel hayat açısından ifade edilmiştir. Bu bileşenler kamu teşkilatları ve kamu yöneticileri/görevlileri açısından şu şekilde uyarlanabilir:

1. Dijital kimlik: Kurumun çevrimiçi kimliğini ve itibarını oluşturup bunu yönetebilme yeteneği. Bu yetenek, çevrimiçi (sanal) yapı farkındalığını ve çevrimiçi varlığın uzun ve kısa dönemdeki etkilerinin yönetimini içerir.

2. Dijital kullanım: Kurumun dijital cihazları ve interneti ustalıkla bir denetimle kullanabilme ve bu yolla hizmet alanı ile ilgili kamu hizmetleri sunma yeteneği.

3. Dijital korunma: Çevrimiçi ortamda karşılaşılabilecek siber saldırı vb. sorunlarla başa çıkabilme ve yürüttüğü kamu hizmeti alanı ile ilişkili verilerin kaybını önleme ve hizmet sürekliliği sağlama yeteneği.

4. Dijital güvenlik: “Hack”lenme, sahtekârlık, kötücül yazılım gibi siber tehditleri algılayabilme, verilerin korunması ve hizmet sunumunun kesintisiz sunumu için en iyi eylemleri tanıyıp uygun güvenlik araçlarını kullanabilme yeteneği.

5. Dijital duygusal zekâ: Çevrimiçi ortamlarda duygudaşlık yoluyla hizmet sunulan kesim ile iyi ilişkiler kurabilme yeteneği.

6. Dijital iletişim: Dijital teknolojileri ve medyayı kullanarak hizmet sunulan kesimle iletişime geçebilme ve vatandaşların istek ve beklentilerin öğrenerek işbirliği yapabilme yeteneği.

7. Dijital okuryazarlık: Kamu kurumları ve kamu yöneticileri/görevlilerinin sayısal düşünme bakımından yetkinlik kazanmasının yanı sıra dijital ortamda içerik bulma, oluşturma, değerlendirme, paylaşma ve ondan yararlanma yeteneği.

8. Dijital haklar: Kişisel verilerin korunması, bilgi edinme hakkı, kamu güvenliği gibi kişisel, toplumsal ve yasal hakları anlama ve savunabilme yeteneği.

Dijital zekâ konusunda yukarıda yer alan uyarılama kamu yönetiminde e-devlet uygulamalarının başarılı bir biçimde yürütülmesi ve iyi yönetim için “dijital zekânın” önemini açıkça ortaya çıkarmaktadır. Ancak bu uyarılama aynı zamanda örgütsel kültürün değişimini de içermekte/gerektirmektedir. Örgütsel kültür; görülen ve gözlemlenebilen örgütsel faaliyetlerin arkasındaki görünmeyen ve gözlemlenemeyen kuvvettir (Ott. 2016: 719)

Dijital zekâyâ ilişkin bilinçli bir yaklaşımın ortaya çıkması ise kamu teşkilatlarında hâkim olan örgütsel kültürün de değişmesi anlamına gelmektedir. Eğer anılan doğrultuda bir örgütsel kültür değişimi gerçekleşebilirse kamu teşkilatlarının yönetim ve hizmet sunma stratejilerinde, bilgi ve iletişim teknolojilerine uyum ve bundan etkin ve verimli bir biçimde yararlanma hususu bilinçli ve sürekli bir nitelik kazanacaktır.

SONUÇ

Türkiye’de bilgi toplumuna geçiş süreci yaşanmaktadır. Dolayısıyla bilgi üretmek ve üretilen bilgiyi değere çevirmek, bu kapsamda bilgi ve iletişim teknolojilerini geliştirmek ve bunlardan toplumsal hayatın her aşamasında yararlanmak önemli bir olgu haline gelmiştir. Bu doğrultuda kısaca kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma olarak ifade edilen e-devlet uygulamaları günümüz kamu yönetimi teşkilatları açısından kaçınılmaz bir süreci ifade etmektedir.

Kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma iyi yönetim açısından birçok fayda içermektedir. Ancak bu faydanın tam olarak ortaya çıkabilmesi için kamu teşkilatları ve kamu yöneticilerinin de yeni durumu anlama, yeni araçları kullanma ve bilgi ve iletişim teknolojilerinin sunduğu fırsat ve imkânları kullanma beceri ve yeteneklerinin gelişmiş olması gerekir. Bu noktada bu çalışmada bireyler açısından önemli bir beceri haline gelen ve günlük hayat ile iş ortamında hem IQ hem de EQ'yu hızla geride bırakan kişisel “dijital zekâ” (DQ) (Kohl, 2017) kavramı kamu yönetimi açısından incelenmiş ve uyarlaması yapılmıştır.

“Zihnin öğrenme, öğrenilenlerden yararlanabilme, yeni durumlara uyarlanabilme ve yeni çözüm yolları bulabilme yeteneği” olarak tanımlanan zekâ, yönetimin icrası ve organizasyonların iyi yönetilmesi için oldukça önemli bir faktördür. Aynı zamanda zekâ geliştirilebilir bir niteliğe sahiptir. E-devlet uygulamalarının kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılması kamu yöneticileri açısından yeni yetenek ve becerileri edinme zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Dijital çağın ve e-devletin gereğini yerine getirmek ve bu ortamda etkin bir sevk ve idare yürütebilmek için kamu yöneticilerinin dijital zekâlarının gelişkin olması bir ihtiyaç haline gelmektedir. Kısaca “bilgi ve iletişim teknolojilerini tanıma, bunları amaca uygun olarak kullanabilme, gerekli güvenlik (siber güvenlik) önlemlerinin farkında olma ve veriyi bilgiye dönüştürme beceri ve yeteneği olarak ifade edilebilen dijital zekâ” olmaksızın kamu teşkilatlarını iyi yönetme ve personeli organizasyonel amaçlar doğrultusunda harekete geçirme gün geçtikçe zorlaşmaktadır. Dolayısıyla etkin ve verimli bir kamu hizmeti sunabilmek ile kamu kurumlarının ve kamu yöneticilerinin dijital zekâ kapasitesi arasındaki ilişki gün geçtikçe güçlenmektedir.

Kamu yöneticileri, kamu hizmeti sunum sürecinde yeni duruma ayak uydurmak olgusuyla karşı karşıyadır. Dijital çağdaki değişikliklere uyum sağlayan kamu yöneticileri hem kişisel hem de kurumsal açıdan güçlü bir avantaj elde edeceklerdir.

Bu doğrultuda kanaatimizce, günümüz şartlarında genel yetkinlik yanında kamu yöneticilerinin dijital zekâları ile iş görme kapasiteleri arasında doğrusal bir ilişki oluşmaktadır. Kamu yöneticilerinin dijital zekâsı ne kadar yüksekse iş görme kapasitelerinin de o kadar yükseldiği/yükseleceği söylenebilir. Kamu

yöneticilerinin iş görme kapasitelerinin yüksek olması ise, kamu kurumlarının iyi yönetilmesine ve kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunulmasına neden olacaktır.

Bu nedenle dijital zekâ kavramının, kamu yönetimi bağlamında düşünülmesi ve kamu yöneticilerinin dijital zekâlarının geliştirilmesi yönünde hizmet içi eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi yerinde olacaktır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan “Dijital Dönüşüm Ofisi” dijital çağın gereklerini anlama ve bunları hayata geçirme konusunda iyi bir araç niteliğindedir. Nitekim 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 527 maddesi ile “kamunun dijital dönüşümünü (e-devlet dönüşümü) koordine etmek” görevi bu ofise verilmiştir.

Sonuç olarak günümüz şartlarında; kamu teşkilatlarının iyi yönetilmesi ve vatandaşların beklentilerine uygun ve kaliteli bir kamu hizmeti sunabilmeleri, onların bilgi ve iletişim teknolojilerine uyum sağlama ve kullanabilme kapasite ve yetenekleri ile doğrudan ilişkili olduğu görülmektedir. Bu da kamu yönetimi açısından iyi yönetimin ortaya çıkması demektir.

KAYNAKÇA

- AKGÜN, Ali E. ve Keskin, H. (2003). “Sosyal Bir Etkileşim Süreci Olarak Bilgi Yönetimi ve Bilgi Yönetimi Süreci” **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, (1), ss. 175-178.
- AKTAN, C. Can ve Vural, İ. Yaşar (2016). “Bilgi Toplumu, Yeni Temel Teknolojiler Ve Yeni Ekonomi”, **Yeni Türkiye (Bilim ve Teknoloji Özel Sayısı)**, 1 (88), ss. 1-39.
- ATILGAN, D. (2009). “Bilgi Yönetimi Kavramı ve Gelişimi”, **Türk Kütüphaneciliği**, 23 (1), ss. 201-212.
- AVRUPA BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI (t.y.). https://www.ab.gov.tr/fasil-10-bilgi-toplumu-ve-medya_75.html, (Erişim Tarihi, 09.12.2018).
- BALCI, Asım (2013). “E-devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, A. Balcı, A. Nohutçu, B. Coşkun ve N.K. Öztürk (Edit.), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- BAŞTAN, S. ve Gökbunar, R. (2004). “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda E-Devletle İlgili Yeni Gelişmeler: Tümlşik E-Devlet Sistemlerine Doğru”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 1 (19), ss. 71-89.
- CANBERK, G. ve Sağiroğlu, Ş. (2006). “Bilgi, Bilgi Güvenliği ve Süreçleri Üzerine Bir İnceleme”, **Politeknik Dergisi**, (3) ss. 165-174.
- CARTER, H. (2015). “Leaders, how high is your Digital Quotient?”, <https://beta.theglobeandmail.com/report-on-business/careers/leadership-lab/leadershow-high-is-your-digital-quotient/article27542443/?ref=http://www.theglobeandmail.com&>, Erişim Tarihi: 15.08.2018).
- CATLIN, T, SCANLAN, J and Willmott, P. (2015). “Raising your Digital Quotient”, **McKinsey&Company**, June, pp. 1-13.
- CASTELLS, M. (2013), **Ağ Toplumunun Yükselişi**, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif ve Çelebi, E. (2009). “Bilgi Toplumu Ve E-Devletleşme Sürecinde Türkiye”, **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 5 (9), ss. 59-82.

- DQ Institue (t.y.). <https://www.dqinstitute.org/what-is-dq/#contentblock5> (Erişim Tarihi: 28.10.2018).
- DOĞANAY, S. (2017). “DQ (Dijital Zekâ): Yakın Gelecekte Üzerine Daha Çok Konuşacağımız Bir Zekâ Kavramı”, <https://tr.linkedin.com/pulse/dq-dijital-zeka-yak%C4%B1n-zamanda-%C3%BCzerine-daha-%C3%A7ok-bir-doganay-m-d->, (Erişim Tarihi: 15.08.2017).
- ERİŞ, B. (2008). “Zekâ: Amerikan Deneyiminin Kritik Kuram Perspektifinden Analizi”, **Kuram ve Uygulamada Eğitim Bilimleri / Educational Sciences: Theory & Practice** 8 (1) • Ocak / January, 59-87
- ERKAN, H. (1998). **Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 4. Baskı.
- FANG, Z. (2002). “E-Government in Digital Era: Concept, Practice and Development”, **International Journal of The Computer, The Internet and Management**, Vol. 10, No.2, pp.1-22
- GÖKSEL, A. Bülent, Baytekin, E. Pelin, (2008). “Bilgi Toplumunda İşletmeler Açısından Önemli Bir Zenginlik: Entelektüel Sermaye. Halkla İlişkiler Açısından Bir Değerlendirme”, **İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi**, (31), ss. 81-90.
- GARDNER, H. (2017). **Zihin Çerçevesi Çoklu Zekâ Kuramı** (Çev. Ebru Kılıç-Güneş Tunçgenç), Alfa, 3. Basım, İstanbul.
- GÜREL, E. ve Tat, M. (2010). “Çoklu Zekâ Kuramı: Tekli Zekâ Anlayışından Çoklu Zekâ Yaklaşımına” **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi / The Journal of International Social Research** Volume 3 / 11 Spring.
- GOLEMAN, D. (2013). “Lideri Lider Yapan Nedir?”, **Liderlik (Çev. Melis İnan) Optimist**, İstanbul, ss. 7-33.
- HILL, H., “Electronic Government -Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung”, **Aus Politik und Zeitgeschichte**, 30 September 2002.
- KALKINMA BAKANLIĞI (2015). **Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı**, Yayın No: 2939, Ankara.
- KARAELOĞLU Ö. (t.y.). “Dijital Zekâ Nedir?”, <https://www.paradurumu.com/teknoloji/dijital-zekâ-dq-nedir-haberi-3821> (Erişim Tarihi: 08.12.2018).

- KOHL, K. (2017). “Building Future Fit Teams: Raising your teams Digital Quotient (DQ)”, <http://www.talenttalks.net/building-future-fit-teams-raising-teams-digital-quotient-dq/>, (Erişim Tarihi: 15.08.2018).
- KÖKSAL, A. (2007). **Üstün Zekâlı Çocuklarda Duygusal Zekâyı Geliştirmeye Dönük Program Geliştirme Çalışması**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Eğitimde Psikolojik Hizmetler Anabilim Dalı, yayınlanmamış doktora tezi, İstanbul
- NAKTİYOK, A. (2009). “Bilgi Temelli Örgüt Oluşturmada Yöneticilerin Kalite Liderliğine Uygun Davranışlarının Rolü”, **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 13 (1), ss. 253-276.
- OTT, J. S. (2016). “Örgüt Kültürünü Anlama”, Kamu Yönetimi Klasikleri (Edit. J. M. Shafritz-A. C. Hyde/ Çeviri Edit. H. Akdoğan-S. Altuntop), Global Politika ve Strateji, Ankara, ss.719-730.
- ÖZEKES, M. (2013). “Peabody Resim Kelime Testi 3.01-3.12 Yaş Aralığı İzmir Bölgesi Standardizasyonu Çalışması”, **Ege Eğitim Dergisi** (14) 1: 90-107
- PARK, Y. (2016). “Dijital Zekâ “DQ” Kavramı ile Tanışın: Çocukların Kazanması Gereken 8 Dijital Yetenek”, <http://dijitalmedyavecocuk.bilgi.edu.tr/2016/11/14/dijital-zekâ-dq-kavrami-ile-tanisin-cocuklarin-kazanmasi-gereken-8-dijital-yetenek/>, (Erişim Tarihi: 15.08.2017).
- SELVİ, Ö. (2012). “Bilgi Toplumunu, Bilgi Yönetimi Ve Halkla İlişkiler”, **Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi**, (3, Mart), ss. 191-214.
- ŞAHİN, A. ve Temizel, H. (2007). “Bilgi Toplumunun Örgütsel ve Yönetimsel Yapılar Üzerine Etkileri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Liderlik Anlayışı: Bir Anket Çalışması”, **Maliye Dergisi**, (153, Temmuz-Aralık), ss. 179-194.
- UÇAK, Nazan Özenç (2010). “Bilgi: Çok Yüzlü Bir Kavram” **Türk Kütüphaneciliği** 24, 4, 705-722.
- VENKATARAMAN, Rajan. “How to Raise Your Digital Quotient?”, <https://digital-marketing.cioreviewindia.com/cxinsight/how-to-raise-your-digital-quotient-nid-2490-cid-111.html>, (Erişim Tarihi: 15.08.2017).
- WEF (World Economic Forum) (2016) <https://www.weforum.org/agenda/2016/06/8-digital-skills-we-must-teach-our-children> (Erişim Tarihi: 08.12.2018).
- www.tdk.gov.tr, (Erişim Tarihi: 08.12.2018).

YÖNETİŞİMİN KAMU KURUMLARINDA UYGULANABİLİRLİĞİ: YÜKSEKÖĞRETİM KURULU BAŞKANLIĞI ÖRNEĞİ

Applicability of Governance in Public Institutions: Sample of Head of Higher
Education Committee

Doç. Dr. Sabrina KAYIKÇI*

Geliş Tarihi: 08.11.2018 Yayına Kabul Tarihi: 06.12.2018

Öz

Yönetişim, 1990'lı yıllarda düzenleyici devletin yönetim biçimi olarak kamu yönetimi literatürüne girmiştir. Söz konusu kavram, Dünya Bankası (DB), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ile Avrupa Birliği (AB) tarafından geliştirilip yaygınlaştırılmıştır. AB, yönetişim ilkelerini geliştirmiş ve kamu yönetiminin katılım, hesapverebilirlik, şeffaflık, tutarlılık, orantılılık, yerellik ilkelerini hayata geçirmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Bu çalışma, yönetişim ilkelerinin Türkiye'de kamu yönetiminde fikren gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin Yüksek Öğretim Kurulu örneği ile kurulun günümüzdeki yapısı çerçevesinde ortaya koyulmasını amaçlamaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek için literatür taraması yapılarak betimleyici bir çalışma gerçekleştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Düzenleyici devlet, YÖK

Abstract

Governance entered the public administration literature in the 1990s as a form of government of the regulatory state. This concept has been developed and disseminated by the World Bank (WB), the Organization for Economic Development and Cooperation (OECD) and the European Union (EU). The EU has developed the principles of governance and argued that public administration should implement principles of participation, accountability, transparency, consistency, proportionality, and locality. This study aims to demonstrate whether the principles of governance are carried out in public administration. The Council for Higher Education was examined to realize this aim. In order to achieve this aim, a descriptive study was conducted by making a literature review.

Keywords: Governance, Regulatory state, The Council for Higher Education.

* Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, skayikci@mehmetakif.edu.tr, ORCID ID:

GİRİŞ

Yönetişim, yönetimden farklı olarak aktörler arasında yatay bir ilişkiyi ifade eden bir kavram olarak 1990'lı yıllarda kamu yönetimi literatürüne girmiştir. Söz konusu yönetim biçimi, bir yandan kamu yönetiminin kamu politikası oluşturma yetkisini özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile paylaşmasını gerektirirken diğer yandan da katılım, hesapverebilirlik, tutarlılık gibi ilkelerin hayata geçirilmesini gerektirir.

Yönetişimin bir yönetim tarzı olarak kamu kurumlarınca benimsenip benimsenmediğini anlamak için, ele alınan kurumun yönetim ilkeleri ve aktörleri açısından incelenmesi gerekir. Bu çalışmanın amacı da yönetişimin kamu yönetiminde uygulanıp uygulanmadığını Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) özelinde incelemektir. Bu amacı gerçekleştirmek için ilgili literatür taranmış ve betimsel bir çalışma gerçekleştirilmiştir.

1. YENİ BİR YÖNETİM ANLAYIŞI OLARAK YÖNETİŞİM

Yönetim, yönetenle yönetilenin varlığını ve yönetilenin yönetilmeyi kabulünü gerektiren bir süreci ifade eder. Bu bağlamda, insanlığın ortaya çıkışından bu yana var olduğu söylenebilecek olan yönetimin bilimsel bir bilgi alanı olarak gelişmesi tarihsel olarak Sanayi Devrimi'nin beraberinde getirdiği yönetsel ve örgütsel devrimin bir sonucu olmuştur. Sanayi Devrimi ile zanaatkâr tipi üretimin azalarak fabrikaların çoğalması ve kitlesel üretimin yaygınlaşması (örgütsel devrim), beraberinde bu kitlesel üretimin en çok verimliliği sağlayacak şekilde örgütlenmesi için sermayedar ile yönetici kimliğinin ayrışmasını (yönetsel devrim / profesyonel yöneticilik) getirmiştir (Baransel, 1979). Fiilen yaşanan bu gelişmeler, geleneksel / el yordamı ile yapılan yönetim faaliyetinin bilimsel bilgi haline getirilmesinin de ihtiyacını doğurmuştur. Bu ihtiyaç, akademik anlamda Fransa'da Charles Bonnin (1808/1812) ve Auguste Vivien (1845), Amerika'da Woodrow Wilson (1887) tarafından ilk kez dile getirilerek yönetim bilgisinin bilimsel hale gelişinin yolu açılmıştır. Yine Amerika'dan Frederic Taylor'un (1911), Fransa'dan Henri Fayol'un (1916), Almanya'dan sosyolog Max Weber'in çalışmaları (1926) ile işin (Taylor), yönetimin (Fayol), örgütün (Weber) incelenmesi ve rasyonalizasyonu üzerinden yönetim bilgisi birikerek artmıştır. Söz konusu teorisyenlerin oluşturduğu klasik örgüt kuramının incelemelerinde eksik bıraktığı çalışanın sosyo-psikolojik yapısı ve bunun örgüte

etkisi neoklasik örgüt kuramı ile tamamlanmaya çalışılmıştır. Arkadan gelen sistem ve durumsallık yaklaşımları da kendisinden önce gelen kuramların eksik yanları üzerinde durmuş ve bu yaklaşımlarla örgütün çevresinin önemi, örgüt yapısının katı değil değişken olabileceği vurgulanmıştır.

Ele alınan bu bilgi birikiminin ortaya çıkardığı yapı yönetim olarak adlandırılır. Yıllar içinde ortaya çıkan yönetim bilgisi, yönetim sürecini iki temel aktör üzerine kurgulanmıştır: yöneten ve yönetilen.

1990'lı yıllarda yönetim literatürüne yeni bir kavram/yönetim şekli girmiştir: yönetişim. Bu yönetim şeklinin teorisyenleri, uzun bir tarihsel süreçle oluşan yönetimin iki aktörlü yapısını eleştirmiş, yönetimin kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan çok aktörlü bir yapıda olması gerektiği ifade edilmiştir. Kavramın oluşturucuları tarafından aktörlerin yapısı ve sayısı değiştirilerek yönetim faaliyetinin daha katılımcı ve dolayısıyla daha demokratik olacağı düşünülmüştür.

2. DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ VE YÖNETİŞİM

Yönetişim, yönetsel ve siyasal boyutlarının yanı sıra ekonomik gelişmelerin de etkisiyle ortaya çıkmış bir kavramdır. Bu kavramın gündeme gelmesini sağlayan ekonomik koşullar, 1970'li yıllarda gelişmiştir. II. Dünya Savaşı sonrası ülkelerin toparlanma devresinde ön plana çıkan Keynesyen ekonomi politikaları devlete öncü bir rol yüklemiş ve onu hem oyun kurucu hem de oyuncu haline getirmiştir. Devlet, piyasa başarısızlıklarını ortadan kaldırmaya yönelik olarak yeniden dağıtıcı ekonomi politikalarını hayata geçiren “Refah Devleti”¹, “Keynesyen Devlet” veya “Keynesyen Refah Devleti” olarak adlandırılmıştır. Planlayıcı, doğrudan mal ve hizmet üretici ve işveren olarak Refah Devleti, varlığını 1970'li yıllara kadar sürdürebilmiş, 1970'li yıllarda ortaya çıkan ekonomik kriz ile yerini özelleştirme, serbestleşme, deregülasyon ile karakterize olan düzenleyici devlete bırakmaya başlamıştır (Majone, 1997: 141,143). Düzenleyici devlet yapısında devlet artık sadece oyun kurucu olacak ve sahayı devlet dışı aktörlere bırakacaktır. İdari açıdan yerelleşme, bölgeselleşme, kendi bütçelerine sahip tek amaçlı birimlerin oluşturulması, hizmet

¹ Refah devleti, “bireylere minimum bir geliri garanti ederek, hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi sosyal risklere karşı bireylere güvenlik sağlayarak ve bütün vatandaşların sosyal hizmetlerden en iyi şekilde yararlanmalarını sağlayarak siyaset ve yönetim aracılığıyla piyasa güçlerini etkileyen devlet” olarak tanımlanabilir (Briggs, 2006:16).

sunumu için bürokrasi yerine özel veya kar amacı gütmeyen kuruluşlara sorumluluk devri, düzenleyici devletin yeni görünümü olacaktır. Tablo 1, kapitalist devletin iki farklı görünümü (Göze, 2010:253) olan refah devleti ile düzenleyici devletin farklarına işaret etmektedir.

Tablo 1: Refah devleti ile düzenleyici devletin farkları (Majone, 1997: 149)

| | Müdahaleci Devlet (Refah Devleti) | Düzenleyici devlet |
|------------------------------------|---|--|
| Temel fonksiyonlar | Yeniden dağıtım, makro-ekonomik denge | Piyasa başarısızlıklarını düzeltme |
| Araçlar | Vergilendirme ve harcama | Kural koyma |
| Temel siyasal çatışma alanı | Bütçe tahsisi | Kural koymanın kontrolü |
| Karakteristik kurumlar | Parlamento, bakanlıklar, millileştirilmiş şirketler | Parlamentar komiteler, bağımsız kurum ve komisyonlar |
| Siyasal hesapverebilirlik | Doğrudan | Dolaylı |

Uzmanlaşmış kurum ve komisyonlar, bürokrasiden ajans modeline geçiş (Majone, 1997: 152,155), kurumsal dönüşümü işaret ederken politika alanında gücün yeniden dağılımının bir görünümü olarak yeni aktörlerin ortaya çıkışı da yönetim anlayışında düzenleyici devletin getirdiği yeni bakış açısını yansıtmaktadır yönetim.

3. YÖNETİŞİM KAVRAMININ OLUŞTURUCU AKTÖRLERİ VE TÜRKİYE’DE YÖNETİŞİM

Yönetişim, kavram olarak karşılıklı iletişime bağlı eşitler arası bir yönetim biçimini ifade ettiği gibi yönetmenin yeni bir süreci (Rhodes, 1996, s.652) ve geminin “dümeninde olmak” (Jessop, 1998: 30) anlamında da kullanılmıştır. Frederickson ise yönetişimi yönetime piyasa temelli bir yaklaşım olarak görüp, devlet yönetimine devlet dışı aktörlerin katılımının bu kavramı karakterize ettiğini belirtir (2004: 6). Bevir, yönetişimi, 1980-1990’lı yıllardaki kamu yönetimi reformları ile ortaya çıkan devletin doğasındaki ve rolündeki değişiklikleri ifade eden bir kavram (2009: 3) olarak kullanır.

Yönetişimin yönetim literatürüne ilk girişi, DB'nın Afrika üzerine hazırladığı Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth başlıklı raporunda (1989:60) olmuş, bu raporda DB, Afrika'nın yönetim sorunlarının çözümü olarak yönetişimi sunmuştur. DB, The State in a Changing World (1997: 30,34,110,120) başlıklı raporunda kalkınma için yönetişimin olması gerektiğini vurgulamıştır. DB tarafından kavramsal olarak ortaya atılan yönetişim, OECD ve AB tarafından da tüm yönetsel sorunlar için bir çözüm olarak görülmüş ve bu kurumlar tarafından hazırlanan politika metinleri ile kavramın pek çok ülkeye yayılmasını sağlamıştır. Örneğin OECD (2005: 16), yönetişimin bir unsuru olarak kamu yönetimini ele alırken, AB, iyi yönetişim ilkelerini ortaya koymuştur (White Paper, Commission of the European Communities, 2001: 8,10). AB'nin 2001 yılında hazırladığı Avrupa Yönetişimi başlıklı Beyaz Kitap (White Paper), bir yandan Avrupalıların toplumsal sorunlara çözüm bulma isteğine bir yanıt olarak değerlendirilebileceği gibi bir yandan da insanların kurum ve politikalara karşı artan güvensizliğinin ortadan kaldırılması çabası olarak da görülebilir. Rapora göre, insanlar, politikaların sunumundaki karmaşıklığın yarattığı anlama güçlüğü nedeniyle AB'yi kendilerine uzak ve müdahaleci bir yapı olarak görmeye başlamışlardır. AB, gerek karmaşıklığı ortadan kaldırarak kendi içinde daha sağlam bir duruş sergilemek ve genişlemeye uyum sağlayabilmek gerekse dünyada bir lider olabilmek için yönetişimi kendisine çıkış noktası olarak seçmiştir (White Paper, 2001: 3). Bu doğrultuda da AB politikasını şekillendirme ve uygulamayı mümkün olduğunca çok insan ve örgüte açma, Beyaz Kitap ile önerilmiştir. AB bir yandan politika aktörlerinin yapısını ve sayısını arttırmayı amaçlarken diğer yandan da yönetişimin ilkelerini netleştirmiştir: açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık. AB tarafından geliştirilen bu ilkeler, daha demokratik bir yönetişim gerçekleştirmenin temelini oluşturur. AB'nin yönetişim ilkeleri şöyle açıklanabilir:

Açıklık: Kurumların ne yaptıkları ve kararları nasıl aldıklarına ilişkin olarak halkla aktif bir şekilde iletişim halinde olmalarını ifade eder. Çalışmalarında halkın ulaşabileceği ve anlayabileceği düzeyde bir dil kullanmaları da kurumların açıklığı için gereklidir.

Katılım: AB, politika oluşturmayı kavramlaştırmadan uygulamaya uzanan bir zincir olarak görür ve bu zincirin her aşamasına geniş bir katılımın AB

politikalarının kalite ve verimliliğini arttıracaklarını ileri sürer. Katılım, kurumlara güveni arttıracak gibi, politikaların uygulanmasını da kolaylaştırır.

Hesapverebilirlik: Bu ilke, her kurumun yasal ve uygulama süreçlerindeki rollerinin açık olması ve faaliyetleri konusunda sorumluluk almalarını ifade eder.

Etkililik: Bu ilke, hedeflere uygun faaliyetleri yerine getirerek kurumların politikalarını etkili ve zamanında gerçekleştirmesine yönelik bir ilkedir.

Tutarlılık: Tutarlılık ilkesi, uygulanan politika ve yapılan faaliyetlerin birbiriyle tutarlı ve kolay anlaşılır olmasını gerektirir. Bu ilke, kurumlar arasındaki uyumu sağlayabilmek için güçlü bir liderlik gerektirir.

Orantılılık ve yerellik, bu ilkelerin uygulanmasını güçlendirici ilkeler olarak ele alınır. Orantılılık, hedefe ulaşmak için uygun düzeylerde faaliyetlerin sorumluluğunun verilmesini ve hedeflere uygun araçların seçilmesini ifade eder (White Paper, 2001:10).

AB, bu ilkeleri hayata geçirebilmek için sivil toplumla diyalogun artırılmasını, bölgesel ve yerel aktörlerin beceri ve deneyimlerinin daha fazla kullanılmasını, bilim ve teknolojiye sahip uzmanlardan görüş almayı, AB politika hedeflerinin daha açık bir şekilde tanımlanmasını, hem işletmelerin hem kamunun gözünden olaylara bakabilecek düzenleyici kurumların oluşturulması için koşulların yaratılmasını kendisine görev olarak belirlemiştir (White Paper, 2001: 33).

AB tarafından ilkeleri netleştirilen yönetişimin Türkiye’de kavram olarak yer almaya başlaması 1996 yılında İstanbul’da düzenlenen İnsan Yerleşmeleri Üzerine Birleşmiş Milletler Konferansı Habitat II toplantısı ile olmuş ve bu toplantıda yönetişim, sürdürülebilir kalkınmayı sağlayıcı bir unsur olarak ele alınmıştır (BM,1996: 76-81). Uygulamaya geçmesi ise yerel yönetimlerde Yerel Gündem 21 aracılığı ile daha sonra ise kent konseyleri ile olmuştur. Yerel Gündem 21, 1992 yılında insan-çevre etkileşimini ele alan bir plan olup sürdürülebilir ve gelecek nesillere aktarılabilir bir çevre anlayışını oluşturmayı amaçlar. Bu amacı gerçekleştirmek için kullanılacak araçlardan biri de yönetişimdir (Agenda 21, 1992: 3). Türkiye’de yönetişimin hayata geçmesi genellikle yerel yönetimlerde özellikle Yerel Gündem 21 çalışmaları (Bursa 1996, İzmir 1996, İzmit 1998) ve kent konseyleri ile ön plana çıkarılmış olmakla birlikte, merkezi

yönetim düzeyinde de 1990'lı yıllarda uygulanmaya başlandığı görülmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurullarından olan Yüksek Çevre Kurulu 1990'lı yıllarda yönetişim tarzı bir yapılanma ile oluşturulmuştur. Yönetişimin merkezi yönetim düzeyindeki diğer yasal görünümüne örnek olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan ve 2006'da kurulan Mesleki Yeterlilik Kurumu ve Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu² verilebilir.

Merkezi yönetim düzeyinde kamu hukuku açısından devlet teşkilatı içindeki yeri bakımından tartışmalı olan bölge kalkınma ajansları ve üst kurullar yönetişimin uygulama alanı bulduğu kurumlar olarak ayrıca ele alınabilir. Bölgesel kalkınmayı sağlamak üzere görevlendirilen Bölge Kalkınma Ajansları, 2006 yılında 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (R.G.: 08.02.2006, 26074) ile yasal altyapıya kavuşmuş ve zaman içinde 26 kalkınma ajansı kurulmuştur. 5449 sayılı kanuna göre kalkınma ajansları bölgesel kalkınmayı sağlama görevini kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirerek yerine getirecektir (m.1.). Söz konusu işbirliğini gerçekleştirmek üzere Kalkınma ajansları bünyesinde oluşturulacak olan Kalkınma Kurulu aracılığı ile de yönetişim uygulama alanı bulmuştur. Türkiye'de yönetişimin uygulama alanı bulduğu diğer önemli kurumsal yapılanma da üst kurullar olmuştur. Üst Kurullar, kamu tüzel kişiliği, idari ve mali özerkliği olan ve kuruldukları alanlarda düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkisi bulunan kurullardır. Türkiye'de ilk üst kurul olarak nitelendirilen Sermaye Piyasası Kurulu 1981 yılında kurulmuştur. O tarihten günümüze kadar Radyo ve Televizyon Üst

² 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'la kurulan İzleme ve Yönlendirme Komitesinin, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinden oluşacak şekilde örgütlenmesi düzenlenmiştir. Bkz. 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, R.G.: 18.05.2007, 26526, m.4,9. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun 26. maddesi ile düzenlenen Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu, "Bakanın Başkanlığında Milli Savunma, İçişleri, Maliye, Sağlık Bakanlıkları, DPT Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından görevlendirilecek birer temsilciden, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürü, Özürlüler İdaresi Başkanı, Üniversitelerarası Kurul tarafından fakültelerin Çalışma Ekonomisi, Sosyal Güvenlik ve/veya İş Hukuku Bilim dallarından seçilecek bir öğretim üyesi, genel kurula üye gönderen kuruluşların başkanları ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türk Tabipleri Birliği, Türk Dış Hekimleri Birliği, Türk Eczacılar Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türkiye Serbest Muhasebeci, Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği başkanlarından, Bakan tarafından uygun görülecek kişiler veya kurum temsilcilerinden oluşur." Bkz. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, R.G.: 20.05.2006, 26173, m.26.

Kurulu, Rekabet Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Şeker Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. Bu kurul/kurumlardan Şeker Kurumu, ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (m.73, m.81) ile 2017 yılında kaldırılmıştır. Diğer kurul/kurumların üye yapısı kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinden oluştuğu için bu üst kurullar da yönetişimin yasal olarak uygulandığı yapılar olmuştur.

Türkiye’de önce kurullar, komiteler aracılığıyla kurumsal olarak uygulama koyulan yönetişim, 2011 yılından itibaren de yasal düzenlemelerinde değişiklik yapılarak bakanlıkların çalışma biçimi³ haline getirilmiştir.

4. YÖK VE YÖNETİŞİM

YÖK, 1981 yılında 2547 sayılı yasanın 3/b maddesi⁴ ile bir üst kuruluş olarak düzenlenmiş ve 1982 Anayasası’nın 131. maddesi⁵ ile anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Söz konusu Kurul, yükseköğretim sisteminde planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, denetleme fonksiyonlarını görmek üzere görevlendirilmiştir. Kurulduğu dönemde YÖK, bütün yükseköğretim kuruluşlarına yönelik uygulamaları gerçekleştirme açısından bir merkezleşme sağlamıştır. Zaman içerisinde Türkiye’de yükseköğretimde hem okullaşma oranı hem de fiziki olarak üniversite sayısı bakımından nicel bir artış olmuştur. Tablo 2 bu durumu yansıtmaktadır.

³ 2011 yılında Türkiye’de yeni bakanlıklar kurulmuş ve bu bakanlıkların kuruluşunu düzenleyen kanun hükmünde kararname (633 sayılı KHK, m.24; 634 sayılı KHK, m.29; 641 sayılı KHK, m.25) ile bakanlıklar hizmet sunan değil, politika geliştiren kurumlar olarak örgütlenmiş ve çalışma gruplarının oluşturulmasına yönelik düzenleme ile de yönetişim tarzı çalışma ilişkileri düzenlenmiştir.

⁴ “3/b) Üst Kuruluşlar: Yükseköğretim Kurulu ve Üniversitelerarası Kuruldur”.

⁵ “2. Yükseköğretim üst kuruluşları. MADDE 131- Yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, yükseköğretim kurumlarındaki eğitim- öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek bu kurumların kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını, geliştirilmesini ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak maksadıyla Yükseköğretim Kurulu kurulur”.

Tablo 2. Türkiye’de Sayılarla Yüksek Öğretim (Tablo, Stratejik Plan, 2015: 4 ve Yüksek Öğretim Dergisi 2018: 65’deki bilgiler derlenerek oluşturulmuştur)

| YIL | DEVLET | VAKIF YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI | VAKIF MYO | TOPLAM |
|------|--------|-------------------------------|-----------|--------|
| 1984 | 27 | 1 | - | 28 |
| 1994 | 53 | 3 | - | 56 |
| 2004 | 53 | 24 | - | 77 |
| 2011 | 103 | 62 | 6 | 171 |
| 2018 | 128 | 72 | | 200 |

Tablonun da ortaya koyduğu gibi 1984 yılında 28 olan üniversite sayısı günümüzde 200 gibi oldukça yüksek bir sayıya ulaşmıştır. Fiziki olarak gerçekleşen bu yayılma durumu, üniversite okuyan kişi sayısında artışı da beraberinde getirmiş görünmektedir. 2018 yılında öğretim elemanı sayısı 158.151’e, öğrenci sayısı ise 3.532.037 (kız), 4.078.927 (erkek) olmak üzere toplam 7.610.964’e (Yüksek Öğretim Dergisi, 2018/09: 65) ulaşmıştır.

Bu sayısal verilerin de ortaya koyduğu gibi yıllar içinde yükseköğretimde büyük bir nicel artış olmuştur. Fakat artık nicel artış yanında nitel gelişme de çağın bir gereği olarak ülkeleri zorlamaktadır. Gelinen noktada yükseköğretimde yaşananlar şu şekilde özetlenebilir (Santiago, vd., 2008: 14,15):

- Yüksek öğretim sistemlerinin genişlemesi: Yüksek öğretime katılan öğrenci sayısı sürekli artmaktadır.
- Yüksek öğretimde çeşitlenme: Yüksek öğretime katılan öğrenci sayısının artması beraberinde çeşitlendirmeyi de getirmektedir. Yeni kurumların oluşması, özel okulların çoğalması vb.
- Öğrencilerin çeşitlenmesi: Kadın öğrenciler ile yaşça olgun öğrencilerin de yüksek öğretime katılımının artması söz konusudur. Sosyoekonomik açıdan, etnik açıdan ve daha önce aldığı eğitim bakımından öğrenciler çeşitlenmektedir.
- Yeni finansman düzenlemeleri: Finansman kaynaklarında çeşitlenme, performans esaslı finansman ve rekabetçi süreçler örnek olarak verilebilir.
- Hesapverebilirlik ve performansın önem kazanması: Yüksek öğretimde resmi kalite güvence sistemleri gelişmektedir. Özellikle 1980

sonrasında yüksek öğretim politikasında kalite önemli bir unsur haline gelmiştir.

- Kurumsal yönetim: Akademik liderlik ve karar verme yapısını düzenlemede yeni bir bakış açısı olarak yönetim gelişmiştir. Bu bakış açısında akademik lider hem yönetici hem koalisyon oluşturucu hem de girişimci olarak görülür.
- Küresel ağ, hareketlilik ve işbirliği: Yüksek öğretim giderek uluslararasılaşmakta ve bu durum, kurumlar, öğrenciler ve sanayi arasında iletişim kurmayı ve işbirliğini zorunlu hale getirmektedir.

Yüksek öğretimde yaşanan gelişmeler taleplerde hem nicel hem de nitel bir artış olmasını ve yeni politikalar geliştirme ihtiyacını doğurmaktadır. Fakat bu ihtiyaçlar, Tablo 3'te görülen zorlukları beraberinde getirmektedir.

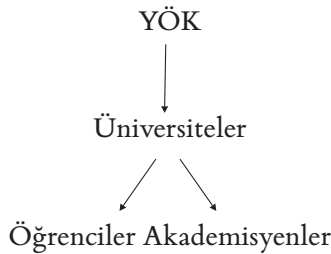
Tablo 3. Yüksek Öğretimdeki Temel Zorluklar (Santiago, vd., 2008:16)

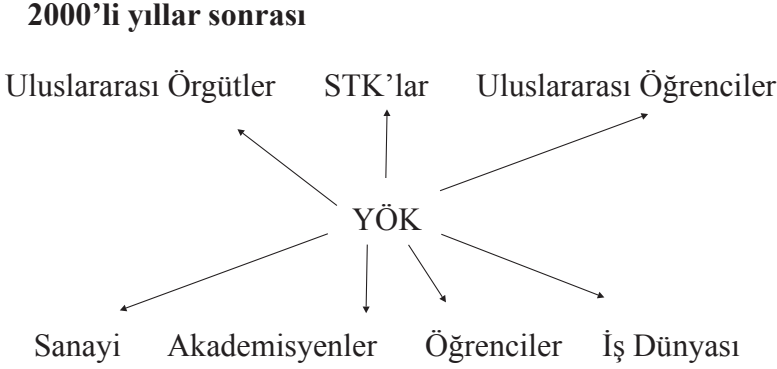
| İlgi alanı | Temel zorluklar |
|--|--|
| Yüksek öğretim yönetimi (dümen tutma) | <ul style="list-style-type: none"> • Yüksek öğretim sistemine ilişkin ulusal beklentileri karşılamak • Ulusun ekonomik ve sosyal hedefleri ile bireysel kurumların önceliklerini düzenlemek • Ahenkli bir yükseköğretim sistemi oluşturma • Hükümet yönlendirmesi ile kurumsal özerklik arasında uygun bir denge bulmak • Dış beklentileri karşılamak için kurumsal yönetim düzenlemelerini gerçekleştirme. |
| Yüksek öğretim finansmanı | <ul style="list-style-type: none"> • Yüksek öğretimin uzun vadeli mali sürdürülebilirliğini sağlamak • Yüksek öğretim sisteminin hedefleri ile uyumlu finansman stratejilerini oluşturmak • Kamu kaynaklarını etkili bir şekilde kullanmak |
| Yüksek öğretimin kalitesi | <ul style="list-style-type: none"> • Hesapverebilirlik açısından kalite güvence mekanizmalarını geliştirmek • Kalite ve şeffaflık kültürünü oluşturmak • Öneri türlerine kalite güvenceyi uyumlaştırmak |

| | |
|--|---|
| Yüksek öğretimde eşitlik | <ul style="list-style-type: none"> • Fırsat eşitliğini sağlamak • Fırsat eşitliğine zarar vermeyecek maliyet paylaşımı düzenlemelerini geliştirmek • En az temsil edilen grupların katılımını geliştirmek |
| Araştırma ve geliştirmede Yüksek öğretimin rolü | <ul style="list-style-type: none"> • Araştırma mükemmelliğini ve uygunluğunu teşvik etmek • Diğer araştırma örgütleri, özel sektör ve sanayi ile bağlantı kurmak • Yüksek öğretimin oluşturduğu bilgiyi yayma yeteneğini geliştirmek |
| Akademik kariyer | <ul style="list-style-type: none"> • Yeterince akademisyen arzı sağlama • İnsan kaynakları yönetiminde esnekliği arttırma • Yeni taleplerle başa çıkmada akademisyenlere yardımcı olma |
| İşgücü piyasası ile bağlantı | <ul style="list-style-type: none"> • Yüksek öğretim politikasında işgücü piyasası bakış açılarını içermek • Mezun işgücü piyasasına kurumların sorumluluğunu sağlama • Esnek çalışma için çalışma fırsatları sağlamak |
| Yüksek öğretimin uluslararasılaşması | <ul style="list-style-type: none"> • Ülkenin ihtiyaçları doğrultusunda kapsamlı bir uluslararasılaşma stratejisi oluşturma • Sınırlararası kaliteyi sağlama • Yüksek öğretimin uluslararası rekabet edebilirliğini geliştirmek |

Yükseköğretimde yaşanan gelişmeler ve ortaya çıkan zorluklar yeni aktörleri ön plana çıkarmaktadır. Önceki yılların hiyerarşik yapısı yerini ağlar arası bir ilişki biçimine, yönetişime, bırakmıştır. Şekil 1, YÖK özelinde bu değişimi ifade etmektedir.

2000’li yıllar öncesi



Şekil 1: Aktörler bazında YÖK’de Yaşanan Değişim

Şekil 1’de görüldüğü üzere YÖK, 2000’li yıllar öncesinde temelde üniversiteler, öğrenciler ve akademisyenler üzerinden bir politika oluşturucu ve uygulayıcı iken 2000’li yıllar sonrasında bu aktörlerin yanı sıra uluslararası örgütler, uluslararası öğrenciler, sanayi ve iş dünyası da denkleme dahil olmuştur. Örneğin Erasmus Programı, hem öğrencilerin hem de akademisyenlerin öğrenme hareketliliğini sağlamakta ve böylece Avrupa Birliği Komisyonu yükseköğretimde politika belirleyici bir aktör haline gelmektedir. YÖK’ün üniversite-sanayi işbirliğinin daha koordineli bir şekilde gerçekleştirilmesi için “Daimi Üniversite-Sanayi İşbirliği Komisyonu”nu kurmuş ve komisyonun ilk toplantısı 2015 yılında gerçekleşmiştir. Nu doğrultuda 2017 yılında YÖK ile ASELSAN A.Ş. arasında bir protokol imzalanmış ve ASELSAN personelinin Gazi Üniversitesi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Gebze Teknik ve İstanbul Teknik Üniversitesi’nde savunma sanayi ile ilgili lisansüstü tez çalışmaları yapması konusunda işbirliğine gidilmiştir (http://yok.gov.tr/web/guest/icerik/-/journal_content/56_INSTANCE_rEHF8BIsfYR_x/10279/38140173).

5. YÖNETİŞİM İLKELERİ VE AKTÖRLERİ AÇISINDAN YÖK

Bir kurumda yönetim tarzı bir yönetim biçiminin olduğunu söyleyebilmek için o kurumun, yönetim ilkeleri ve aktörler üzerinden incelenmesi gerekir. AB tarafından yönetim ilkeleri net bir şekilde ortaya koyulmuştur: Açıklık, katılım, hesapverebilirlik, etkililik, tutarlılık, orantılılık ve yerellik. Yönetişim, daha önce de ifade edildiği gibi düzenleyici devletin yönetim

tarzıdır. Bu çalışmaya konu olan YÖK, stratejik planında kurumun 1. amacı⁶ olarak uygulayıcı değil dümen tutan bir kurul olmayı hedeflediğini belirtmiştir. Ayrıca, YÖK, yükseköğretimde ön plana çıkardığı temel değerler arasında katılımcılık, hesapverebilirlik ve şeffaflığı koyarak yönetim tarzı bir çalışma biçimi yürüteceğini ifade etmiş olmaktadır. Bu ilkelerle beraber AB tarafından ayrıntılandırılan diğer yönetim ilkelerine uygun çalışmaların varlığı açısından YÖK'ü değerlendirmek söz konusu kurumun yönetişimi düşünsel olarak hayata geçirip geçiremediğini ortaya koyacaktır.

Katılım ve YÖK: YÖK, paydaş olarak nitelendirdiği aktörleri⁷ ilgilendiren bir konu hakkında düzenleme yapacağı zaman bunu ilgili taraflara resmi olarak yazılı bir şekilde sorabildiği gibi, internet sayfası üzerinden “YÖK as-kıda”⁸ duyurusu ile bilgi/görüş toplamaktadır. Böylece ilgili tarafların katılım kanallarını açmaktadır. YÖK'ün katılıma önem verdiğinin göstergelerinden biri de YÖK üyelerinin, yükseköğretim kurumlarını düzenli bir şekilde ziyaret ederek görüş toplamaları ve sorun tespiti yapmalarıdır (<http://www.yok.gov.tr/universite-ziyaretleri-necmettin-erbakan-universitesi>).

Hesapverebilirlik ve Şeffaflık: YÖK'ün eğitim öğretim faaliyetlerine ilişkin istatistikleri elektronik ortamda paylaşması, stratejik planı ile yaptığı ve yapacağı faaliyetlerini açıklaması, Yükseköğretim Kalite Kurulunun web sitesi üzerinden yükseköğretim kurumlarının hazırlamış olduğu iç ve dış değerlendirme raporlarına ulaşılabilmesi kurumun hesapverebilirlik ve şeffaflık yolunda önemli adımlar attığının göstergesidir. Bunun yanı sıra YÖK, veri paylaşımının dijital ortamda açık ve şeffaf olması yönünde adımlar atarak bunu sağlamak için YÖK Atlas (üniversite adaylarının tercih yaparken yararlanmaları için), YÖK Akademik (Akademisyenlerin bilgisine ve akademik çalışmalara ulaşılabilmesi için) ve Ulusal Tez Merkezi portallarını oluşturmuştur.

⁶ “Stratejik Amaç- 1 Yükseköğretimi Nitelik Ve Nicelik Olarak Ulusal Ve Uluslararası Standartlara Uygun Etkin Ve Etkili Olarak Planlamak Ve Yönetmek; Stratejik Amaç- 2 Yükseköğretim Kurulunun Kurumsal Kapasitesini Ve İşleyişini Geliştirmek; Stratejik Amaç- 3 Yükseköğretim Denetim Sistemini Daha Etkin Ve Etkili Hale Getirmek; Stratejik Amaç- 4 Üniversitelerarası Kurulun Kurumsal Kapasitesinin İşleyişini Geliştirmek” (Stratejik Plan, 2015:23).

⁷ Paydaş aktörlere ilişkin EK 1'e bakınız.

⁸ “Askıya Çıkardık. Yükseköğretim Kurulunca eğitim-öğretimin niteliğini yükseltecek faaliyetler çerçevesinde yüksek lisans ve doktora programları açma kriterlerinin güncellenmesine ilişkin bir çalışma başlatılmıştır” şeklindeki duyuru buna örnek verilebilir. Bkz. http://www.yok.gov.tr/web/guest/anasayfa/-/asset_publisher/64ZMbZPZLSI4/content/id/12519816, Erişim: 01.11.2018.

Etkililik: YÖK, stratejik plan hazırlayarak hedeflerini koymakta ve bu hedeflere ulaşma derecesini stratejik plan aracılığı ile tespit edebilmektedir. Ayrıca YÖK’ün faaliyetlerindeki etkililik göstergelerinden biri olarak 2016 yılında YÖK ile ilgili Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikayet başvurularının % 7.32 iken (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017: 88), 2017 yılında % 4.64’e gerilemesi (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2018: 126) kullanılabilir. YÖK’ün yapmış olduğu çalışmaların sonuçlarını değerlendirme bakımından kullandığı bir yöntem de anket yapmaktır. YÖK, bir süredir karşılaşılan yükseköğretimde kontenjan doluluk oranlarındaki düşüşün nedenlerini ortaya koymak için 180 puanı geçmiş ama tercih yapmamış adaylara yönelik olarak 2018 Kasım ayında anket çalışması yaparak durum tespitini gerçekleştirmiştir.

Tutarlılık: Kurumun stratejik planının kalkınma planı hedefleri ile uyumlu (YÖK Stratejik Planı, 2015:17) hale getirilme çabası YÖK’ün uyguladığı politikaların tutarlılığını sağlamaya dönük olarak değerlendirilebilir. YÖK bir yandan yükseköğretimde kaliteyi kendisine bir misyon olarak belirlemiş diğer yandan da kaliteyi sağlama araçlarından biri olan yükseköğretimde “norm kadro” uygulamasını hayata geçirmiştir. YÖK’ün politika belirlemede tutarlı davrandığının göstergelerinden biri de stratejik planında belirttiği stratejik amaç ve stratejik hedefleri⁹ arasındaki uyumdur. Bu uyumu destekleyici çalışmalar da yürütülmektedir. Bu çalışmalardan birine örnek olarak 2017 yılında hazırlanan Yükseköğretimde Uluslararasılaşma Strateji Belgesi¹⁰ gösterilebilir. Bu belge ile stratejik amaç 1’i destekleyici çerçevede uluslararasılaşma çerçevesinde ülkemizin güçlü ve zayıf yönleri tespit edilerek yükseköğretimin uluslararasılaşmasında geliştirilecek politikanın amaçları daha somut ve ölçülebilir bir şekilde belirlenmiştir.

Orantılılık ve Yerellik: YÖK, amaç/araç orantılılığı sağlamak açısından kaliteyi ön plana çıkarmış ve bu hedef doğrultusunda Yükseköğretim Kalite Kurulunu oluşturmuştur.

⁹ YÖK’ün 1. stratejik amacı, “yükseköğretimi nitelik ve nicelik olarak ulusal ve uluslararası standartlara uygun etkin ve etkili olarak planlamak ve yönetmek”tir. Bu amaç doğrultusunda belirlenen stratejik hedef 1 şöyledir: “Yükseköğretim kurumlarının, birimlerinin ve programlarının açılması, açılan bu programlara öğrenci alınması taleplerini ülke ve bölge planları ile iş dünyasının ihtiyaçlarını ve küresel eğilimleri dikkate alarak bununla ilişkili karar alma süreçlerini geliştirmek” (Stratejik Plan, 2015: 25).

¹⁰ <http://www.yok.gov.tr/web/guest/yuksekogretimde-uluslararasilasma-strateji-belgesi-2018-2022>, (Erişim Tarihi: 08.10.2018)

Yönetişimi geliştirmeyi sağlayacak ilkelerden sonuncusu yerelliktir. YÖK, yerelliği sağlamak açısından, tematik üniversite uygulaması yapmak için bölgesinde bazı üniversitelerin pilot üniversite olarak belirli alanlarda çalışmalarını yoğunlaştırmasını sağlamış ve desteklemiştir. Bir başka yerellik örneği olarak norm kadro çalışması gösterilebilir. YÖK, 2018 yılında çıkarılan yönetmelikle (m.4, m.5), yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanı istihdamına ilişkin kadro planlamasını yapmak ve sahip olduğu norm kadroların kullanımı konusunda yetkilendirilmiştir.

Aktörler ve YÖK: Yönetişimin görünürlüğünün bir yüzünü ilkeler oluştururken diğerini yönetimde karar alma yetkisini paylaşan aktörlerin kimler olduğu belirler. YÖK, yönetim ilkelerine izlediği değerler içinde yer vererek düşünsel anlamda yetkisini paylaşacağını ifade etmiş olmaktadır. Bu durumun kurumsal olarak görünümünü ise Yükseköğretim Kalite Kurulu'nu oluşturan üyelerin yapısı ortaya koymaktadır. Yükseköğretim Kalite Kurulu, kamu ve özel sektör temsilcilerini barındıracak şekilde oluşturulmuştur. 2015 tarihli Yükseköğretim Kalite Güvencesi Yönetmeliği'nin 4. maddesine göre Yükseköğretim Kalite Kurulu;

- a) "Yükseköğretim kurumlarını temsilen Genel Kurul tarafından seçilen beş,
- b) Üniversitelerarası Kurul tarafından seçilen dört,
- c) Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığını temsilen bir,
- ç) Kalkınma Bakanlığını temsilen bir,
- d) Maliye Bakanlığını temsilen bir,
- e) Milli Eğitim Bakanlığını temsilen bir,
- f) Sağlık Bakanlığını temsilen bir,
- g) Türkiye Bilimler Akademisini temsilen bir,
- ğ) Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumunu temsilen bir,
- h) Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığını temsilen bir,
- ı) Mesleki Yeterlilik Kurumunu temsilen bir,
- i) Türk Akreditasyon Kurumunu temsilen bir,
- j) Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğini temsilen bir,

k) Öğrenci Temsilcisi” üyesinden oluşur.

Yükseköğretim Kalite Güvencesi Yönetmeliği ile belirlenen Yükseköğretim Kalite Kurulu üyelerinin yapısı, nitelik itibarıyla yönetişimin unsurlarını içerir görünmektedir. Üyelerden 12 üye kamu kurumu temsilcisi iken 1 üye özel sektör mesleki üst kuruluşu temsilcisi olan Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’dir. Yönetişim tarzı yönetim biçiminin unsurlarından biri olan STK’ların temsilcisinin kurulda bulunmaması, bu yönetim biçiminin görünür yüzü olan Yükseköğretim Kalite Kurulu açısından bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Bu durum görünürdeki bir eksiklik olduğu gibi aynı zamanda temsil edilen kurumların sayısal eşitsizliği de yönetişim ile sağlanmak istenen katılım ruhunu zedeler görünmektedir.

SONUÇ

Yönetişim, yönetime göre daha katılımcı bir yönetim tarzı olarak DB, OECD, AB gibi ulus üstü/uluslararası kuruluşlarca geliştirilerek kamu yönetimi literatürüne sokulmuş ve o yıllardan günümüze kadar olumlu/olumsuz pek çok açıdan ele alınmıştır. Ekonomik gelişmelerin de etkisiyle görünüm değiştiren devlet, bu kez düzenleyici bir rol üstlenmiş ve bu rolü yerine getirebilmek için de yeni aktörlere ihtiyaç duymuştur: özel sektör ve STK’lar. Düzenleyici devletin yönetim biçimi olarak yönetişim, önce yerel yönetimlerde ağırlıklı olarak uygulanmış, yıllar içerisinde bu anlayış merkezi yönetim kurumlarında da yasal olarak yer bulmuştur. Burada “yasal olarak” ifadesi ile anlatılmak istenilen ilkenin yasalarla düzenlenmesine karşılık uygulamada her zaman gerçekleştirilemediği konusuna vurgu yapmaktır. Woodrow Wilson “İdarenin İncelenmesi” başlıklı makalesinde anayasaları yapmak uygulamaktan daha kolaydır (1887: 200) demiştir. Bu çalışma, tam da bu noktada günümüzde YÖK örneğinde yönetişimin benimsenip benimsenmediğini ortaya koymayı amaçlamıştır. Yönetişimin uygulamada hayata geçip geçmediğini belirlemek için çalışmada iki boyut ele alınmış ve örneklendirilmiştir: yönetişim ilkeleri ve aktörleri. Yapılan çalışma sonucunda YÖK’ün yönetişim tarzı çalışma yapısını yasal, yönetsel (eksiklikleri olmakla birlikte) ve düşünsel olarak hayata geçirdiği görülmüştür.

EK 1. Yükseköğretim Kurulu Paydaşları (Stratejik Plan,2015:7)

| Paydaş Grubu | Paydaşlar |
|---|---|
| Yakın ilişkide olduğu kişi, kurum ve kuruluşlar | <ul style="list-style-type: none"> • Yükseköğretim kurumları • Türk ve yabancı uyruklu öğrenciler • Mezunlar • Yurtdışında yüksek lisans ve dokorasını tamamlamış olanlar • İş dünyası • STK'lar • Araştırma Kurumları |
| Çalışanlar | <ul style="list-style-type: none"> • Kadrolu personel • Sözleşmeli Personel • 2457 sayılı Kanun 38. Madde ile görevli personel • 2914 sayılı Kanun 18. Madde ile görevli personel |
| İş Paydaşı | <ul style="list-style-type: none"> • İlgili Bakanlıklar • Uluslararası kurum ve kuruluşlar |
| Toplumsal ve Sektörel Paydaşlar | <ul style="list-style-type: none"> • Yükseköğretim kurumları • İş dünyası • STK'lar • Yerel Yönetimler • Araştırma kurum ve kuruluşları • Kamu kurum ve kuruluşları |
| Tedarikçiler | <ul style="list-style-type: none"> • Cihaz, mal ve hizmet alımı yapılan firmalar |

KAYNAKÇA

- AGENDA 21 (1992). United Nations Conference on Environment&Development, Rio de Janerio, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (Erişim Tarihi: 15.01.2014).
- BARANSEL, Atila (1979). **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi Klasik ve Neo Klasik Yönetim ve Örgüt Teorileri**, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadı Enstitüsü, İstanbul.
- BEVİR, Mark, (2009). **Key Concepts in Governance**, Sage Publication, India.
- BM (1996). İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, (İstanbul).
- BRİGGS, Asa (2006). “The Welfare State in Historical Perspective” Pierson, Christopher ve Francis G. Castles (Ed.) **The Welfare State: Reader**, USA: 16-28.
- Commission of the European Communities (2001). European Governance – A White Paper, COM 428, <http://eurlex.europa.eu/search.html?type=expert&qid=1399360618888>, (Erişim Tarihi: 02.02.2014).
- Devlet Yükseköğretim Kurumlarında Öğretim Elemanı Norm Kadrolarının Belirlenmesine ve Kullanılmasına İlişkin Yönetmelik, R.G.: 02.11.2018, Sayı:30583.
- FREDERİCKSON, George H. (2004). Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere, Working Paper, <http://www.queens-belfast.com/schools/SchoolofLaw/Research/InstituteofGovernance/Publications/briefingpapers/Fileupload,47649,en.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.02.2014).
- Governance and Development, COM (2003). 615 final, s.3, Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0615&from=EN>, (Erişim Tarihi: 02.02.2014).
- GÖZE, Ayferi (2010). **Liberal Marxiste Faşist Nasyonel Sosyalist ve Sosyal Devlet**, Beta Yayınları, İstanbul.
- JESSOP, Bob (1998). “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development”, **International Social Science Journal**, 50 (155): 29-45.

- Kamu Denetçiliği Kurumu (2017). **2016 Yıllık Raporu**, Ankara.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2018). **2017 Yıllık Raporu**, Ankara.
- MAJONE, Giandomenico (1997). “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance”, **Journal of Public Policy**, 17 (2): 139-167.
- OECD (2005). Modernising Government – The Way Forward, <http://www.oecd.org/gov/modernisinggovernmentthewayforward.htm>, (Erişim Tarihi: 03.02.2014).
- RHODES, R.A.W. (1996). “The New Governance: Governing without Government”, **Political Studies**, 44 (4): 652-667.
- SANTIAGO, Paulo, Karine Tremblay, Ester Basri ve Elena Arnal (2008). **Tertiary Education for the Knowledge Society**, Vol.1, OECD Publication.
- Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth (1989). (Washington The World Bank),http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf, (Erişim Tarihi: 06.01.2014)
- WILSON, Woodrow (1887). “The Study of Administration”, **Political Science Quarterly**, Vol.2, No.2, 197-222.
- 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, R.G.: 24.12.2017, Sayı :30280.
- World Development Report (1997). The State in a Changing World, http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_1997/abstract/WB.0-1952-1114-6.abstract, (Erişim Tarihi: 14.12.2013).
- Yüksek Öğretim Dergisi** (2018/09). http://www.yok.gov.tr/YOK_Dergisi/YOK_Dergi_09/HTML/index.html#4, (Erişim Tarihi:06.10.2018).
- Yükseköğretim Kalite Güvencesi Yönetmeliği**, R.G.: 23.07.2015, Sayı : 29423.
- Yükseköğretim Kurulu Stratejik Planı** (2015). Ankara.
- Yükseköğretimde Uluslararasılaşma Strateji Belgesi 2018-2022**, <http://www.yok.gov.tr/web/guest/yuksekogretimde-uluslararasilasma-strateji-belgesi-> (Erişim Tarihi: 08.10.2018).

İNSAN HAKLARINI KORUMA MEKANİZMASI OLARAK OMBUDSMANLIK KURUMU: RUSYA FEDERASYONU ÖRNEĞİ*

The Ombudsman Institution as a Mechanism to Protect Human Rights: Russian Federation Example

Dr. Öğr. Üyesi Elvettin AKMAN** - Aizat CHIFTCHI***

Geliş Tarihi: 12.11.2018 Yayına Kabul Tarihi: 25.11.2018

Öz

Ombudsmanlık kurumu kurulduğu tarihten itibaren birkaç değişikliğe uğrasa da devlet organlarına karşı insan hak ve özgürlüklerini korumak ve ihlal edilen hakların iade edilmesini tavsiye etmek gibi asli görevini sürdürmektedir. Yürütme organının faaliyetlerinin hukuki temellerini ve yasallığını denetleyen ombudsmanlık kurumu, Avrupa ülkeleri başta olmak üzere dünyanın birçok ülkesinde etkin bir şekilde faaliyet göstermektedir. Rusya Federasyonu'nda ise, bu kurum 12 Şubat 1997 tarihinde imzalanan "Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı ile İlgili" federal yasa ile yürürlüğe girmiştir. Rusya Federasyonu parlamentosu tarafından atanan ve aynı zamanda bağımsız bir şekilde çalışan ombudsman; devlet memurları ve/veya devlet organları tarafından ihlal edilen insan haklarının iade edilmesi konusunda devlet ve vatandaşlar arasındaki bir köprü rolünü üstlenmektedir. Çalışmada Rusya Federasyonu'nda ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışının, yapısının ve işleyişinin ortaya konulması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda çalışmada Rusya Federasyonu'nda insan haklarını koruma mekanizmaları, ombudsmanlık kavramı, Rusya

Abstract

Although the ombudsman institution has undergone several changes since its inception, it retains its primary duty - to protect human rights and freedoms against state bodies and recommend the restoration of violated rights. The Ombudsman institution, which controls the legal basis and the legality of the activities of the executive body, is active in many countries of the world, especially in European countries. In Russian Federation this institution entered into force on 12 February 1997 in accordance with "The Law on Ombudsman for Human Rights in Russian Federation". Ombudsman appointed by the Parliament of the Russian Federation and working independently; assumes the role of a bridge between the state and its citizens for the restoration of human rights violated by government officials and/or government bodies. In this study, it is aimed to reveal how the ombudsman institution emerged, its structure and functioning in Russian Federation. In this context, the study discussed the mechanisms for the protection of human rights in the Russian Federation, the concept of ombudsman, historical development in the Russian Federation, types of

* Ombudsman, Rusya Federasyonu İnsan Hakları Yüksek Komiseri olarak kullanılmaktadır. Ancak çalışmada uluslararası kullanımı dikkat alınarak ombudsman kavramı kullanılmıştır.

** Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, elvettinakman@sdu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-2303-840X

*** Bilim Uzmanı, Kırgızistan, ayzat.narmambetova@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-2139-8957

Federasyonu'ndaki tarihsel gelişimi, Rusya Federasyonu'nda ombudsmanlık türleri, seçimi, yetki ve görevleri ile başvuru şartları ve değerlendirmeler ile bölge ombudsmanlık kurumları ele alınmıştır. Ombudsmanlık kurumu yıllık raporları çerçevesinde mevcut durum ortaya konulmuştur.

ombudsman in the Russian Federation, elections, powers and responsibilities, conditions of treatment and their consideration, as well as ombudsman institutions in the regions. The current situation at the Ombudsman Institute was created through annual reports.

Anahtar Kelimeler: İnsan Hakları, Ombudsman, Ombudsmanlık Kurumu, Rusya Federasyonu.

Keywords: Human Rights, Ombudsman, Ombudsman Institute, The Russian Federation.

GİRİŞ

İki yüz yılı aşkın bir süredir ortaya çıkarak dünyanın yüzden fazla ülkesinde faaliyet göstermekte olan ombudsmanlık kurumu, kötü yönetim ve yasadaki boşluklardan dolayı meydana gelen insan hakları ihlali gibi durumlarda insan haklarının iadesi için çabalayan ve bu tür olayların engellenmesi için yasaların iyileştirilmesi ve vatandaşların hukuki anlamda aydınlanması için çalışan günümüzün en önemli kurumlarından birisi haline gelmiştir. İsveç'te ortaya çıkmış ve sonrasında diğer Avrupa ülkeleri başta olmak üzere Asya ve Afrika ülkelerine kadar yaygınlaşmıştır.

Totaliter yönetim sistemini benimseyen Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin 1991 yılında dağılması neticesinde 15 devlet bağımsızlığını ilan etmiştir. Eski düzenin yıkılmasıyla ortaya çıkan Rusya Federasyonu'nda birçok alanı kapsayan yasal düzenlemeler ve yeniden yapılanma süreci başlatılmıştır. Ayrıca insan hak ve özgürlüklerinin iyileştirilmesi kapsamında çeşitli adımlar atılmıştır. 1996 yılında kabul edilen "Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı" ile ilgili yasa bu doğrultuda atılan en önemli adım olarak gösterilebilir. Zira ombudsman devlet ile vatandaş arasında bir köprü olarak vatandaşlardan devlet kurumları ile ilgili gelen şikayetleri değerlendirerek bir nevi vatandaş avukatı rolünü üstlenmektedir.

SSCB'nin dağılmasıyla 1990'lı yıllardan itibaren devam eden kriz; suç oranındaki artışı, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin azalması, yürürlükte olan mevzuatın birçok alanda ihlal edilmesi gibi olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Söz konusu etkenler insanların hak ve özgürlüklerini koruma alanında ek mekanizmalara ihtiyaç olduğunu göstermiş ve 1996 yılında ombudsmanlık kurumunun oluşturulması, demokratik reformun en önemli adımlarından birisi olarak değerlendirilmiştir.

Bu çalışmada öncelikle, ombudsman kavramı açıklanmıştır. Sonrasında ombudsmanlık kurumunun Rusya Federasyonu kamu yönetimi sistemindeki yeri, tarihsel gelişimi, yapısı, ombudsman seçimi, işleyişi, bölge düzeyinde ombudsmanlık ve Rusya Federasyonu'nda ombudsmana gelen şikayetler güncel veriler ışığında ele alınmıştır.

1. RUSYA FEDERASYONU'NDA İNSAN HAKLARINI KORUMA MEKANİZMALARI

Günümüzde demokratik ülkelerde farklı denetim mekanizmaları mevcut olmasına rağmen vatandaşların hakları idari suistimalden yeteri kadar korunmamaktadır. Bu nedenle insan haklarını korumak için ek bir denetim mekanizması olarak seçilen ombudsmanlık kurumu birçok ülkede yönetimin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir (Berdnikov, 2015: 34). Hukuk devleti olma yolunda ilerleyen Rusya Federasyonu'nun devlet ile sivil toplum arasındaki bağın güçlenmesine, geliştirilmesine ve işbirliği içinde olmasına vurgu yapması gerektiği söylenir. Bu süreç devam ederken ülkede mevcut olan yargısal ve özellikle de yargı dışı insan haklarını koruma mekanizmalarının önemi büyüktür. Yargı dışı mekanizmalardan biri olan ombudsmanlık kurumu, devlet organları tarafından ihlal edilen insan haklarının iade edilmesi konusunda son derece kritik öneme sahiptir (Balayan, 2012: 122). Ombudsmanın kararları yasal bağlayıcılık taşımadığından, şikâyet edilen devlet organının onun şikâyetlerini çok fazla dikkate almama olanağı da vardır. Ama “güçlü ombudsmanı” olan ülkelerde bu durum genelde söz konusu olmamaktadır (Tharkaho, 2008: 4).

Yukarıda bahsedildiği gibi Rusya Federasyonu'nda yargısal ve yargı dışı olmak üzere iki çeşit insan hak ve özgürlüklerini koruma mekanizması vardır. Yargı dışı mekanizmalar arasında yürütme organlarının yeri son derece önemlidir. Yürütme organları, bir yandan hak ve özgürlük ilkelerini onaylayan yasaların gerekçelerini yerine getirmekle yükümlüken, diğer yandan hak ve özgürlüklerin ihlalini önlemek için yasal düzenlemeler geliştirmek gibi idari güce sahiptir (Nebratenko, 2015: 13).

Bugün, ülkede faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumu insan haklarını koruma ve ihlal edilen hakların iadesi konusunda yargı dışı sistemindeki yerini tasdik etmiştir. Ombudsman, devlet organları ve memurlarının faaliyet ve kararlarında insan hak ve özgürlüklerini koruyup korumadıkları ile ilgili

denetim yapmaktadır. Diğer ilgili kurumlardan farklı olarak ombudsmanlık kurumu spesifik yetkilere sahiptir, ayrıca Avrupa ülkelerindeki ombudsmanlık kurumlarına göre Rusya Federasyonu ombudsmanlık kurumunun daha geniş yetkileri vardır (Musaeva-Gadjimahadov, 2014: 26). Bu ise ülke vatandaşlarının daha çok korumasız olduğunun, devlet organları ve/veya memurları tarafından insan hak ve özgürlüklerinin daha sık ihlal edildiğinin bir kanıtı olabilir. Vatandaşların devlet organları tarafından ihlal edilen haklarının iade edilmesi için ek koruma mekanizmalarına ihtiyaç duyması, ombudsmanın görevini son derece kritik hale getirmektedir. Bu sebepten dolayı Rusya gibi demokrasinin tam oturmadığı ülkelerde ombudsmanlık kurumuna klasik anlamından daha geniş görevler yüklenmekte ve kurumdan daha çok şey beklenmektedir.

Demokratik ülkelerde insan haklarını korumanın farklı araçları (yargı, siyasi ve kamu) olmasına rağmen vatandaşlar idari ihlallerden yeteri kadar korunabilmiş değildir (Şeyenkov, 2006: 36). Ombudsmanlık kurumunun asıl işlevi; devlet organlarının eylemlerinin adaletli ve yasa çerçevesinde olmasını sağlamaktır. Bu doğrultuda vatandaşların devlet organlarına veya devlet memurlarına yönelik şikâyetlerini incelemek ombudsmanın çalışmalarının ana yönünü oluşturmaktadır (Borisov, 2011: 10). İnsan hakları devlet organları tarafından ihlal edilmediği, yargı sisteminin vatandaşlara açık ve güvenilir olduğu zaman ombudsmana gelen şikâyetlerin oldukça az olacağı öngörülebilir. Bunun aksine ombudsmana gelen şikâyetlerin çok olması adı geçen kriterlerin devlet memurları tarafından yerine getirilmediğini göstermektedir (Kokarev, 2009: 116). Çalışmanın ilerleyen kısımlarında ombudsmanlık kavramı, Rusya Federasyonu'nda ortaya çıkışı ve gelişimi başta olmak üzere yapısı ve genel işleyişi hakkında bilgilere yer verilmiştir.

2. RUSYA FEDERASYONU'NDA OMBUDSMANLIK

Rusya Federasyonunda ombudsmanlık kurumunun alt yapısı 1991 yılında uluslararası normlara uyum sağlama, demokratikleşme talepleri ve toplumsal problemlerde meydana gelen artış gibi sebeplerden ötürü 1997 yılı itibari ile resmi olarak faaliyete girmiştir. Aşağıda genel olarak ombudsmanlıktan bahsedildikten sonra Rusya Federasyonu'nda ombudsmanlık kurumu ile ilgili detaylı bilgilere yer verilmiştir.

2.1. Genel Olarak Ombudsmanlık

Köklerini İsviçre'den alan ve günümüzde yargı dışı insan haklarını korumanın en önemli mekanizmalarından biri haline gelen ombudsmanlık kurumu birçok ülkede etkin bir şekilde faaliyet göstermektedir. Fakat halen ombudsman kavramının tam bir tanımı olmayıp, en genel tanımı uluslararası avukatlar birliği tarafından “anayasa veya yasama organının kararı ile öngörülmüş, yasama organına hesap veren, mağdurların şikâyetlerini dikkate alan veya kendi iradesine göre hareket eden ve araştırma yapmaya, düzeltilmesi gereken noktaları göstermeye ve rapor sunmaya yetkili olan bağımsız bir üst düzey kamu görevlisi tarafından yönetilen hizmettir” şeklinde yapılmıştır (Borisov, 2011: 11).

Devlet kurumları veya yetkilileri tarafından mağdur kişilerden gelen şikâyetleri kabul edip inceleyen ve inceleme sonucu söz konusu şikâyetçinin haklılığı tespit edildiğinde haklarının iadesi için arabuluculuk yapan bağımsız devlet yetkilisine ombudsman adı verilmektedir (Frank, 1970: 467). Ombudsman, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini korumak için tüm devlet organları ve devlet memurlarını parlamento adına kapsamlı ve sürekli olarak denetleyen parlamento tarafından yetkilendirilmiş güvenilir, bağımsız kişi olarak tanımlanabilir (Evseyev-Lyadova-Lyadova, 2015: 89). Kanada Yüksek Mahkemesi ise ombudsmanlık kurumunu, kendisine verilen güç ile yasama, yürütme ve yargı organlarının çözemediği sorunları ele alıp çözmeye haklı olduğu şeklinde ifade etmiştir (Reif, 2000: 2).

Yukarıda literatür taraması neticesinde elde edilen farklı tanımlara Arklan (2006: 84) çalışmasında yer vermiştir. Arklan tarafından literatürde ombudsman ile ilgili yapılan pek çok tanım irdelenmiş ve şöyle bir ortak tanım ortaya konulmuştur: “Ombudsman, sorunlara ilişkin rapor düzenleyebilen, düzeltme tavsiyeleri verebilen, soruşturma gücü olan, kendi kişisel inisiyatifini kullanabilen, çalışanlar ve devlet daireleri tarafından incitilmiş, mağdur edilmiş insanların şikâyetlerini dinleyen, anayasa ve parlamento tarafından desteklenen, parlamentoya karşı sorumlu olan yüksek derecede bir hükümet memurudur”. Başka bir ifade ile ombudsman vatandaşların idarenin yanlış ya da kötü uygulamalarında ona yardımcı olan, yapılan şikâyeti değerlendirerek idareye tavsiyede bulunan ve yasama organı tarafından seçilerek işbaşına getirilen kişilerdir (Gişi, 2017: 7).

Kamu yönetimini denetlemek için bağımsız yetkilere sahip üst düzey kamu görevlisinin başkanlığında faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumu çağdaş demokratik devletin bir özelliği ve standardı haline gelmiştir (Diaw, 2008: 1). Günümüzde devlet organlarının ve memurlarının çok fazla, bürokrasi seviyesinin çok yüksek, mahkemelerin oldukça yoğun olması vatandaşların haklarının çiğnendiğini ve o hakları korumak için idari keyfiliğe karşı ek koruma araçlarının gerekli olduğu görünmektedir. Bu doğrultuda herhangi bir vatandaş kendisi ile ilgili verilen idari karar, söz konusu kararın verilme süreci veya devlet memurlarının hareketlerinden memnun olmadığı durumlarda ombudsmana başvurabilmektedir. Genel olarak parlamenter yönetim sistemini benimsemiş ülkelerde faaliyet gösteren ve ne devlet ne de mahkeme organı olan ombudsman, diğer kurumlardan farklı olarak şikâyetleri değerlendirirken sadece yasal ihlallere bakmaksızın insanlık, dürüstlük ve adalet gibi kriterleri de göz önünde bulundurmaktadır (Simanovskiy, 2013: 88).

İnsan hak ve özgürlüklerinin koruyucusu olarak tanımlanabilen ombudsman asıl olarak mağdur olan kişilerin haklarının iadesi veya kamu görevlileri/organları tarafından verilen yanlış kararların iptal edilmesini amaçlamaktadır (Abedin, 2011: 900). Ombudsmanlık, kötü yönetim ve adaletsizliğin çeşitli örneklerini kamuoyuna getiren ve böylece şeffaflığı kolaylaştıran benzersiz bir kurum olarak ifade edilmektedir (Rowat, 1968: 292). Ombudsmanlık ile ilgili farklı ülkelerdeki uygulamalar incelendiğinde ülkeler arasında farklılıklar olduğu görülmektedir. Özellikle farklı işlev ve fonksiyonlar üstlenildiğinden harekete geçme yönteminden yapılanmaya kadar farklı uygulama örnekleri söz konusudur. Sonuç olarak bu çerçevede değerlendirildiğinde ombudsmanlık kavramının da evrensel bir tanımını yapmak hiç kolay değildir (Kutlu, vd., 2018: 18).

2.2. Rusya Federasyonu'nda Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi

İlk olarak 1809 yılında İsveç'te faaliyet göstermeye başlayan ombudsman, Türk Dil Kurumu tarafından "kamu denetçisi" olarak tercüme edilmiştir (TDK, 2018). Köklerini İsveç dilinden alan ombudsman kelimesi "vekil", "temsilci" veya "yetkili temsilci" anlamına gelmektedir (Finkel, 2006: 6). Her ülkede değişik adlar taşıyan ombudsman, Fransa'da arabulucu, Polonya'da vatandaş hakları komiseri ve İspanya'da halk koruyucusu gibi isimlerle

anılmaktadır. Bu isimlerden uluslararası düzeyde en yaygın olarak “ombudsman” kavramı kullanılmaktadır. Finlandiya (1919), Norveç (1952), Danimarka (1955), Batı Almanya (1957), Yeni Zelanda (1962), İsrail (1966), İngiltere (1967) vb. 100’den fazla ülkede ombudsmanlık kurumu kurulmuştur (Evseyev-Lyadova-Lyadova, 2015: 88).

Birçok kaynakta ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkış ülkesi olarak İsveç geçiyor olsa bile kurumun çok daha önceden Osmanlı İmparatorluğu’nda faaliyet gösterdiğini öne süren kaynaklar da bulunmaktadır. Örneğin, bazı bilim adamları ombudsmanlık kurumunu oluşturma fikri Kral 12. Charles’ın 1713 yılında İstanbul’da iken ortaya çıkması Osmanlı devletinde faaliyet gösteren muhtesip kurumundan ilham alması ile ilgili olduğunu savunmaktadırlar (Diaw, 2008: 78).

Coşkun ve Günaydın tarafından kaleme alınan “Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü” (2015: 55-56) çalışmalarında Türkiye’de ombudsmanlık üzerine yapılan çalışmaların kökenin Osmanlı Devleti’nde olduğu belirtilmekle birlikte, birçok kurum isminin aktarıldığı, kurumlar üzerinde fikir birliğinin bulunmadığı, bu çalışmaların çoğunda bugün bilinen ombudsmanlıktan hareketle geçmiş kurumların yorumlanması yoluna gidildiği, ancak ombudsmanlığın ilk hali de dâhil olmak üzere bu kurumsal yapıların çoğunun mahkeme niteliğinde olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca Ombudsman’ın Osmanlı Devleti’ndeki tarihi kökeninin; kurum bakımından Divan-ı Hümayuna, makam bakımından Sadrazama, soruşturma usulü bakımından ise mehayif teftişine dayandığı yönünde kanaat ve sonuçlara ulaşılmıştır.

Bugünkü haliyle ombudsmanlık kurumu 2. Dünya savaşıdan sonra insan haklarını korumaya yönelik önemin artmaya başlamasından dolayı bu alanda birçok uluslararası hukuk belgesinin imzalandığı dönemde yaygınlaşmaya başlamıştır (Borisov, 2011: 10). Sonuç olarak dünyanın birçok ülkesinde faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumu klasik anlamındaki parlamentoya bağlı olan ombudsmanın yanında çocuk, hapisane mahkûmları, üniversite öğrencileri, askerler vb. bir takım türleri de kurulmuştur (Tharkaho, 2008: 2).

Ombudsman, ülkeden ülkeye değişmek üzere ortalama 4 ile 8 yıllık süre için atanmaktadır. Örneğin ombudsman, Polonya ve Finlandiya gibi ülkelerde 4 yıl, Hollanda ve Fransa’da 6 yıl ve Hırvatistan’da 8 yıl görev süresi ile

atanmaktadır. İngiltere’de ise ombudsmanın görev süresi belirtilmemiş olup, 65 yaş sınırı konulmuştur. Bazı ülkelerde görev için hukukçulara, avukatlara veya devlet memurlarına öncelik verilirken, diğer ülkelerde ise insan hakları ve özgürlüğü alanında tecrübe sahibi olması gerekli görülmüştür. Fakat neredeyse ombudsmanın faaliyet gösterdiği tüm ülkelerde güveni boşa çıkarmak veya görevini yerine getirememek ombudsmanın görevine son vermek için yeterli sebepler arasındadır (Tharkaho, 2008: 4).

1991 yılında SSCB’de totaliter rejiminin dağılması sonucu toplumun ve devletin genel olarak demokratikleşmesi ve Rusya devletinin insan haklarını koruma alanında uluslararası yasal normlara uyma çabası ombudsmanlık kurumunun gelişmesi için uygun zemin hazırlamıştır. Zira SSCB’nin dağılmasıyla başlayan kriz; suç oranında artışı, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin azalması, yürürlükte olan mevzuatın birçok alanda ihlal edilmesi gibi karışıklıklara sebep olarak ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç olduğunu göstermiştir (Meşkova-Sinçuk, 2014: 21). Dolayısıyla bu kurumun oluşturulması, demokratik reformun en önemli başarılarından biri olarak değerlendirilebilmektedir (Evseyev-Lyadova-Lyadova, 2015: 87).

Bilindiği gibi 1991 yılından önce devlet merkezli bir yapı söz konusu olup, insan hakları ve özgürlüğü konuları çok konuşulan ve tartışılan konular arasında değildi. Fakat Rusya Federasyonu’nun oluşması ile bu konular devlet tarafından gözetilerek çeşitli yasal düzenlemeler neticesinde farklı kurum ve kuruluşlardan oluşan insan hakları koruma mekanizmaları geliştirilmiştir (Meşkova-Sinçuk, 2014: 21). Bu kapsamda ülkede ombudsmanlık kurumunu oluşturmanın fikri ilk olarak 22 Kasım 1991 yılında Sovyet Rus Sosyalist Cumhuriyeti’nin Yüksek Konseyi tarafından imzalanan “İnsan ve Vatandaşın Hak ve Özgürlükleri Beyannamesinde” yasal olarak belirtilmiştir. Söz konusu beyannamenin 40. maddesine göre oluşturulan parlamento insan hakları komiseri yani ombudsman; Yüksek Konsey tarafından 5 yıllık süreye atanarak milletvekilleri ile aynı dokunulmazlığa sahip olup parlamentoya karşı hesap verebilir durumundadır. Bu beyannamenin temelinde ombudsmanın yetki ve görevlerini içeren yasa projesinin hazırlanması öngörülmüştü, fakat o günlerin şartlarında öyle bir yasa hazırlanmamıştır (Evseyev-Lyadova-Lyadova, 2015: 87).

1990’lı yıllarda insan hakları konusunda çok fazla ilerleme kaydedilmesi nedeniyle yerel düzeyde oluşturulan insan hakları komisyonları ileride

Cumhurbaşkanlığı komisyonu ve federe komisyonlar olarak genişletilmiştir. 1993 yılının Kasım ayında Boris Yeltsin tarafından ombudsmanlık kurumunun tüm işlevlerini yerine getiren insan hakları komisyonu kurulmuştur. Söz konusu komisyonun ana faaliyet alanları; insan hakları ve özgürlüğünün garantörü olan cumhurbaşkanının yetkilerini yerine getirme, insan hak ve özgürlüklerine saygı duyma, uluslararası hukuk ve yasalar ile tanınan insan hak ve özgürlükleri alanında uluslararası işbirliğini güçlendirme konularında destek olmaktır. Bunun için komisyonun; devlet ve yerel yönetim organları, insan hakları örgütleri ve kitle iletişim araçları ile işbirliği yapması gerekmektedir (Dadaşeva, 2006: 56).

Ombudsmanlık kurumu, 1993 yılında imzalanan Rusya Federasyonu Anayasasının 103. maddesine göre kurulmuştur. 1996 yılında “Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı” federal yasası kabul edilene kadar 4 Ağustos 1994 yılında imzalanan “İnsan Hakları Ombudsmanının Yasal Görevlerini Sağlamak İçin Önlemler” adlı cumhurbaşkanı kararnamesine göre faaliyet göstermiştir (Evseyev-Lyadova-Lyadova, 2015: 88).

25 Aralık 1996 yılında parlamento tarafından “Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı ile İlgili” federal yasa kabul edilmiştir. Bu yasa 12 Şubat 1997 yılında Federal Konseyin onayını alarak 26 Şubat 1997 yılında cumhurbaşkanı tarafından imzalanmıştır (Meşkova-Sinçuk, 2014: 24). Yasada ombudsmanlık kurumunun Rusya Federasyonu Anayasasına uygun olarak vatandaşların hak ve özgürlüklerini devlet korumasına almak, bu hakların devlet organları, yerel yönetim organları ve devlet memurları tarafından uygulanması ve saygı gösterilmesini garantiye almak amacıyla kurulduğu belirtilmiştir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası, 1997: mad. 1).

1997 yılında çıkarılan yasa, ombudsmanın statüsünü, yetkilerini, göreve atanma ve görevden alınma prosedürünü, görevini yerine getirme sürecinde herhangi bir devlet organına ve memuruna hesap vermediğini ve onlardan bağımsız olduğunu belirlemiştir (Evseyev-Lyadova-Lyadova, 2015: 88). Bunun yanında Rusya Federasyonu bölgelerinde de ombudsmanlık kurumunun oluşturulması öngörülmüştür. Bugün Rusya’da 85 bölgede ombudsmanlık kurumu faaliyetlerine devam etmektedir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Kurumu, 2018).

2.3. Rusya Federasyonu'nda Ombudsmanlık Türleri

Rusya Federasyonu ombudsmanlık kurumu, ülke sınırları içerisinde yaşayan insanların hak ve özgürlüklerini korumanın ek garantörü olarak son derece önemli bir rolü üstlenmektedir. Avrupa ülkelerinde çok etkin bir şekilde faaliyet göstermeye devam eden ombudsmanlık kurumu Rusya'da nispeten daha genç sayılmaktadır. Ülke genelinde ve her bölgede ayrı faaliyet gösteren ombudsmanlar arasında hiyerarşik ilişki söz konusu değildir (Nabiev, 2016: 42). Dünyanın birçok ülkesinde bulunan ombudsmanlık kurumunun 3 türü vardır. Bunlar (Berdnikov, 2015: 34):

- **Yürütme Ombudsmanı**; yürütme gücünün bir parçası olarak, hükümet veya cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve onlara karşı hesap vermektedir. Çok nadir rastlanan bir tür olan yürütme ombudsmanına, bakanlar tarafından atanan ve arabulucu adını taşıyan Fransa'daki ombudsmanlık kurumu ve ABD'nin bazı eyaletlerindeki ombudsmanlar örnek verilebilir.
- **Bağımsız Ombudsman**; iktidarın yasama, yürütme ve yargı gücüyle aynı düzeyde olan, cumhurbaşkanı veya parlamento tarafından atanan iktidarın özel bir dalını temsil eden ombudsman türüdür. Fakat aynı zamanda kendini atayan organa karşı bağımsız olarak çalışmaktadır. Bu tür ombudsman Portekiz, Namibya ve Hollanda gibi ülkelerde faaliyet göstermektedir.
- **Parlamentar Ombudsman**; parlamento tarafından atanmakta veya seçilmekte ve parlamentoya hesap vermektedir. Parlamentonun bir organı olarak bilinmesine rağmen ona verilen çok geniş yetkiler sayesinde parlamentodan bağımsız ve özerk olması sağlanmıştır.

Yürütme ombudsmanının gerçek anlamıyla ombudsman olup olmadığı ve ombudsmanın en önemli özelliklerinden biri olan bağımsızlık kriterinin sağlanıp sağlanmadığı tartışmaya açık bir konudur. Onun aksine parlamenter ombudsman en çok yaygın olan ve neredeyse demokrasi ilkelerini benimsemiş tüm ülkelerde mevcut olan ombudsman çeşididir.

Temel insan haklarını ve özgürlüğünü anayasa çerçevesinde korumanın en önemli mekanizmalarından biri olan ombudsmanlık kurumu Rusya

Federasyonu'nda da önemli bir yere sahiptir. 2015 yılı itibariyle Rusya Federasyonu ombudsmanı ve 85 bölgedeki ombudsmanlar ile birlikte faaliyet göstermektedir. Ayrıca ombudsmanlık kurumu federal düzeyde faaliyet gösteren çocuk hakları ombudsmanı ve işadamları hakları ombudsmanı; bölgesel düzeyde faaliyet gösteren çocuk hakları ombudsmanı, bazı bölgelerde yaşayan yerli halkların ombudsmanı ve bölgesel insan hakları ombudsmanlarından oluşmaktadır (Evseyev-Lyadova-Lyadova, 2015: 87).

Ombudsman tespit ettiği insan hakları ihlalleri durumunda herhangi bir devlet organına emir verememekte, sadece hakların iadesi için tavsiyede bulunabilmektedir. Ayrıca kendisi de hiçbir kuruma bağlı olmayıp bağımsız bir şekilde faaliyet göstermektedir. Ombudsmanın bağımsız bir şekilde çalışması vatandaşlar açısından devlet organlarından hesap sorabilen bağımsız ve tarafsız arabulucu pozisyonunu güçlendirerek kuruma olan güveni sağlamaktadır. (Meşkova-Sinçuk, 2014: 22). Fakat bunun yanı sıra ombudsmanlık kurumuna gelen şikâyet ve başvuruları incelemek için oldukça geniş özgürlükler öngörülmüş ise de ombudsman yasama inisiyatifi gösterememesi ve anayasa mahkemesine başvuramaması 1997 yılında çıkarılan yasanın eksiklikleri olarak ifade edilebilir (Kombarov, 2009: 29).

2.4. Ombudsmanın Seçimi

Ombudsman Rusya Federasyonu Parlamentosu tarafından oy çokluğu ile gizli oylama sonucu atanır ve görevden alınır (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası, 1997: mad. 8). Ombudsmanlık görevine 35 yaşını doldurmuş insan hakları ve özgürlükleri konusunda bilgi ve tecrübe sahibi ve Rusya Federasyonu vatandaşı olan kişi atanabilmektedir. Görev süresi 5 yıl olmak üzere en fazla 2 dönem çalışabilmektedir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası, 1997: mad. 6, 10). Ombudsman adayları cumhurbaşkanı, üst meclis, milletvekilleri veya milletvekilleri birliği tarafından eski ombudsmanın görev süresi bitmesinden bir ay önce parlamentoya sunulabilir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası, 1997: mad. 7).

Ombudsman görevi süresince dokunulmazlığa sahiptir, dolayısıyla parlamento onayı olmadan cezai veya idari sorumluluk uygulanamaz. Başka bir ifade ile tutuklanamaz ve istisnai durumlar dışında aramaya tabi tutulamaz (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası, 1997: mad. 12).

Ombudsmanın görev süresi bitmeden aşağıdaki gibi durumlarda görevine son verilebilir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası, 1997: mad. 13):

- Söz konusu yasanın 11. maddesinde belirtilen yasakların herhangi biriyle uğraşıyor olması (siyasi faaliyetlerde bulunmak, yabancı bir ülkenin vatandaşı olmak vb.);
- Ombudsmana karşı mahkemenin mahkûmiyet kararının yürürlüğe girmesi;
- Ombudsmanın sağlık durumundan veya başka sebeplerden dolayı en az 4 ardışık ay görevine devam edememesi;
- Kendi iradesi ile parlamento kararı sonucu görevden alınabilir.

2.5. Yetki ve Görevleri

Gelişmiş ülkelerde faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumunun asıl görevlerinden biri yönetim organlarının eylemlerini ve yasal normların vatandaşlara karşı uygulanma şeklini denetlemek olduğundan, Rusya Federasyonu gibi demokratikleşme sürecini tamamlayamamış ülkelerde ombudsmanların işlevleri daha geniş olabilmektedir. Bunun önemli sebeplerinden biri olarak söz konusu ülkelerde mevcut yargı sistemi ve yargı dışı vatandaş haklarını koruma yöntemleri etkin bir şekilde çalışırken, Rusya Federasyonu'nda insan haklarını koruma mekanizmalarındaki yetersizliklerden dolayı geniş yetkilere sahip başka bir mekanizmanın, yani ombudsmanın rolü büyüktür. Başka bir ifade ile Rusya'daki ombudsmanın geleneksel yetkilerine ek olarak ihlal edilmiş insan haklarını iade etme, varsa eksiklikleri bulup geliştirmek amacıyla insan hakları alanında yürürlükte olan yasa ve normların analizlerini yapma vb. yetkileri de vardır (Meşkova-Sinçuk, 2014: 22). Genel olarak ombudsmanın çalışmalarının ana yönlerini aşağıdaki gibi belirtmek mümkündür (Borisov, 2011: 12; Bozalan, 2016: 101):

- İnsan haklarını koruma ve aydınlatma faaliyetleri,
- Yasaların hazırlanmasında ve uygulanmasında katkı sağlama ve analitik çalışmalar yapma,
- Rapor hazırlama, şikâyet ve önerileri iletme vb. yollarla devlet organları ile işbirliği içerisinde olma,

- Uluslararası işbirliği.

Rusya Federasyonu ombudsmanı, federal anayasanın 1. maddesine göre vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korumasını devlet garantisi altına almak, merkezi yönetim ve yerel yönetim organları ile devlet memurları tarafından kurallara uyulması ve saygı gösterilmesini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Ombudsmanın insan haklarını koruma faaliyetlerinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi gibi uluslararası yasal araç ve kurumlar tamamlamaktadır. Ombudsmanın temel amaç ve faaliyet alanları aşağıdaki gibi sıralanmıştır (Evseyev-Lyadova-Lyadova, 2015: 91-92):

- Vatandaşların hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesi ile ilgili gelen şikâyetleri incelemek ve bu yönde tedbirler almak,
- Rusya Federasyonu'nun insan hakları alanında kabul ettiği yasaları analiz etmek ve iyileştirmek, uluslararası hukuk tarafından kabul görmüş genel normlara uygun hale getirilmesi için tavsiyeler hazırlamak,
- İnsan hakları alanında uluslararası işbirliğini geliştirmek,
- İnsan hak ve özgürlükleri, onları korumanın şekil ve yöntemleri konusunda yasal eğitim vermek,
- Yıllık faaliyet raporu hazırlamak ve onu Rusya Federasyonu cumhurbaşkanına, Federasyon konseyine, parlamentoya, başbakanına, anayasa mahkemesine, başsavcıya, soruşturma komisyonu başkanına, yüksek mahkemeye göndermek,
- Vatandaşların hak ve özgürlüklerinin kabaca ve kapsamlı bir şekilde ihlali söz konusu olduğu zaman bu durumu parlamentoya bildirmek,
- Rusya Federasyonu vatandaşlarının bazı hak ve özgürlüklerine uyma konusunda parlamentoya özel raporlar göndermek,
- İnsan hak ve özgürlükleri ihlallerini araştırmak için parlamento heyeti oluşturmak, parlamento oturumları düzenleme teklifi ile parlamentoya başvuruda bulunmak ve söz konusu heyet ve oturumlara katılmak,
- İnsan hak ve özgürlüklerini korumak için genel yargı mahkemeleri ve anayasa mahkemesine başvuruda bulunmak,

- Kendi yetkileri çerçevesinde ortaya gelen vatandaşların hak ve özgürlüklerinin kapsamlı ve kaba bir şekilde ihlallerinde, özel sosyal öneme sahip olaylarda veya kendi başına yasal yollara başvuramayan kişileri koruma ihtiyacı doğduğunda gerekli tedbirleri almak,
- İnsan ve vatandaşların hak ve özgürlükleri alanındaki kolluk uygulamasını analiz etmek ve onu iyileştirme konusunda teklifler sunmak,
- Rusya Federasyonu'ndaki vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması ile ilgili durum hakkında devlet organlarını ve toplumu bilgilendirmek,
- Devlet organlarına, yerel yönetim organlarına ve devlet memurlarına vatandaşların hak ve özgürlükleri, idari prosedürleri iyileştirme konusunda genel fikir ve öneriler göndermek.

Ombudsman hem devlete hem de sivil topluma eşit derecede ait olan bir kurumdur. Hem insan haklarını koruyan ve ihlal edilen hakların iadesi için çalışan sivil toplumun koruyucusu olarak hem de vatandaş ile devletin kesişme noktasında çıkan çatışma ve anlaşmazlıklara çözüm bulup bir çeşit vatandaş avukatı olan ombudsmanın yürüttüğü faaliyetler mevcut olan yargısal insan hak ve özgürlükleri koruma mekanizmalarını tamamlamaktadır (Kartamışeva, 2011: 46).

Ombudsman işlevsel amacına ulaşırken şikâyetçi kişinin yalnızca yasaya uygun davranıp davranmadığını değil, insanlık, mantık, etkinlik, dürüstlük ve adalet açısından da değerlendirmektedir (Şeyenkov, 2006: 35). Bunun yanında ombudsmanın faaliyetleri genel ve özel hukuk organlarının yetkilerini iptal etmek değil, sadece hakları ihlal edilen vatandaşlara destek olmak ve kamuoyu oluşturmak ile sınırlıdır. Özel durumlarda ilgili konu hakkında rapor hazırlayarak parlamento üyelerine sunabilmektedir (Nebratenko, 2015: 68). Her yıl ombudsmanın web sayfasında faaliyet raporunun yanında insan hak ve özgürlükleri konusunda çeşitli aydınlatıcı ve bilgilendirici yayınları da yapılmaktadır. Bu tür faaliyetlerini internet sayfası, medya aracılığıyla paylaştıkları belgeler, raporlar vb. aracılığıyla veya başvuruda bulunan vatandaşlara ücretsiz danışmanlık yaparak gerçekleştirebilmektedir (Musaeva-Gadjimahadov, 2014: 27).

Ayrıca sosyal öneme sahip insan hakları ihlalleri, kendi haklarını korumak için yasal yollara başvurma imkânı olmayan kişiler söz konusu olduğunda kendi yetkileri çerçevesinde önlemler alma hakkına da sahiptir (İşuk, 2016: 86). Ombudsman vatandaşlardan gelen şikâyetleri incelemekle yetinmeyip, sürekli olarak merkezi ve

yerel yönetim organları ile etkileşim içerisinde bulunarak insan hak ve özgürlüklerinin ihlal edilip edilmediğini izlemekte, ülkenin yasalarını analiz etmekte ve vatandaşları insan hakları konusunda aydınlatmaktadır (Şeyenkov, 2006: 35).

Rusya Federasyonu vatandaşları, yabancılar ve vatansız kişilerin merkezi yönetim ve yerel yönetim organlarının, devlet memurlarının kararlarına veya eylemlerine (eylemsizliğine) idari ya da mahkeme yoluyla şikâyet etmesi neticesinde verilen idari veya hukuki karara itiraz etmek istediklerinde haklarının korunması amacıyla ombudsmana başvurabilmektedirler. Bunun yanında kitlesel veya kaba bir şekilde insan hak ve özgürlükleri ihlal edildiği zaman, özel sosyal öneme sahip olaylarda ya da tek başına yasal yollarla kendi haklarını koruyamayan kişilerin haklarını koruma söz konusu olduğunda ombudsman; kendi yetkileri çerçevesinde gerekli önlemler alabilmektedir. Ayrıca ombudsman herhangi bir olay için temyiz işlemlerine başlayıp başlamama konusunda da son derece özgürdür (Evseyev-Lyadova-Lyadova, 2015: 93).

Ombudsmanın yetki ve görevlerinden bahsederken değinilmesi gereken en önemli nokta; ombudsmanın yasal olarak siyasi faaliyetlere girmesi, bilim ve sanat haricinde diğer ücretli veya ücretsiz işlerde çalışması, milletvekili olması ve devlet organlarında çalışması yasaklanmıştır. Dolayısıyla ombudsmanlık görevine başlayan kişi, adı geçen herhangi bir işle uğraşmıyor ise göreve başladığı günden itibaren 14 gün içerisinde eski işine son vermek zorundadır. Özellikle de üye olduğu siyasi partiden ayrılması da gerekmektedir. Aksi takdirde ombudsmanlık görevine son verilmesi yasalarda öngörülmüştür. Ombudsman görevini yerine getirirken sadece anayasaya karşı sorumlu olup hiçbir devlet organına veya memuruna hesap vermek zorunda değildir (Evseyev-Lyadova-Lyadova, 2015: 93).

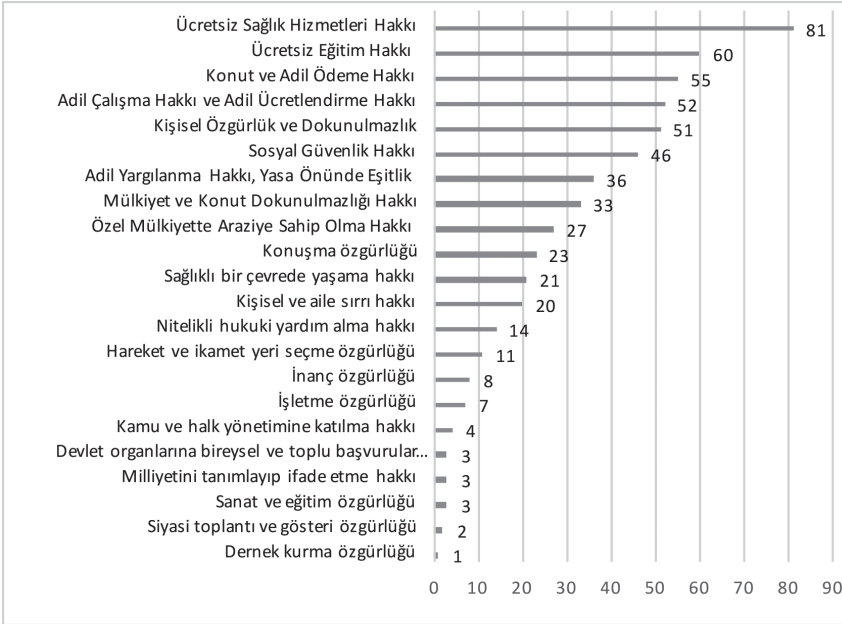
Ombudsman her akademik yılın sonunda Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanına, Federasyon Konseyine ve Parlamento, Rusya Hükümetine, Anayasa Mahkemesine, Yüksek Mahkemeye, Yüksek Tahkim Mahkemesine, Rusya Federasyonu Başsavcısına, bakanlık ve birimlere, kitle iletişim araçlarına ve federe devletlere faaliyet raporu göndermektedir. Bununla birlikte parlamento, bireysel ve kitlesel insan hakları ihlali olayları, onları onarmak için yapılan çalışmaları, bu ihlalleri ortadan kaldırmak için alınacak yasal, ekonomik, kurumsal vb. önlemleri içeren özel rapor gönderilmektedir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası, 1997: mad. 33).

2.6. Başvuru Şartları ve Değerlendirmeleri

Vatandaşlar ilgili konuda şikâyetlerini bireysel veya toplu bir şekilde ombudsmanlık kurumuna çeşitli araçlar ile gönderebilmektedir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2014: 3). Ombudsmana en çok mahkeme kararına ve karar verme prosedürüne ilişkin memnuniyetsizlik (kararların yeniden değerlendirilmesi, af ve yargı süreci), sosyal sorunlar (barınma sorunları, sosyal ödemeler ve yardımlar), ekonomik sorunlar (girişimcilik ve istihdam), siyasi sorunlar (kamu etkinliklerinin organizasyonu, siyasi partilerin faaliyetleri gibi siyasi etkinlikler) ve kültürel sorunlar gibi alanlarda şikâyetler gelmektedir (Borisov, 2011: 13).

2017 yılı verilerine göre Rusya Federasyonu vatandaşlarının insan hak ve özgürlükleri konusunda öncelik verdiği konular aşağıdaki gibi sıralanmıştır.

Şekil 1. İnsan Hak ve Özgürlükleri Değerlendirmeleri



Kaynak: Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2018, s. 14

Ombudsman kendine gelen başvuruları incelemede aşağıda belirtilen 4 yoldan birini izlemekte özgürdür (Halin, 2012: 214):

- Eğer şikâyetçi merkezi yönetim ve yerel yönetim organlarının, devlet memurlarının kararlarına ve hareketlerine (hareketsizliklerine) yargısal veya idari itirazda bulundaysa ve bunun sonucunda verilen karardan memnun değilse onun şikâyetini kabul etmek,
- Şikâyetçiye hangi organa gitmesi gerektiği konusunda yön göstermek,
- Eğer söz konusu şikâyet merkezi yönetim ve yerel yönetim organı veya devlet memuru ile alakalı ise direk onlara başvuru yapmak,
- Yasaya uygun olmaması sebebiyle şikâyeti reddetmek.

Bunun dışında toplum üzerinde özel öneme sahip toplu hak ihlali söz konusu ise veya yasaları, kolluk uygulamalarını ve idari süreçleri iyileştirme konusunda teklifler geldiyse ombudsman inisiyatifi eline alarak inceleme başlatabilmektedir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2014: 3).

Ombudsmanın yıllık raporları sonuçlarına göre şikâyetçilerin en az yarısının hukuksal yollara başvurmadan direk ombudsmana geldiği tespit edilmiştir. Bu durumda ombudsman yasal danışman rolünü üstlenerek ilgili kişilerin hangi kurumlara başvurması ve kendi hakkını nasıl savunması gerektiği konusunda bilgi vermektedir (Balayan, 2012: 124). Örneğin 2017 yılında ombudsmanlık kurumu, toplam başvuranlardan 26,038 şikâyetçiye kişisel hakları ile ilgili bilgiler vererek koruma yolları hakkında tavsiyelerde bulunmuştur (Rusya Federasyonu Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2018: 33). Bu da vatandaşların kendi haklarını koruma konusunda eğitime ve aydınlatılmaya ihtiyacı olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla ombudsmanın vatandaşları hukuki yönden aydınlatma çalışmalarının son derece gerekli olduğu aşikârdır.

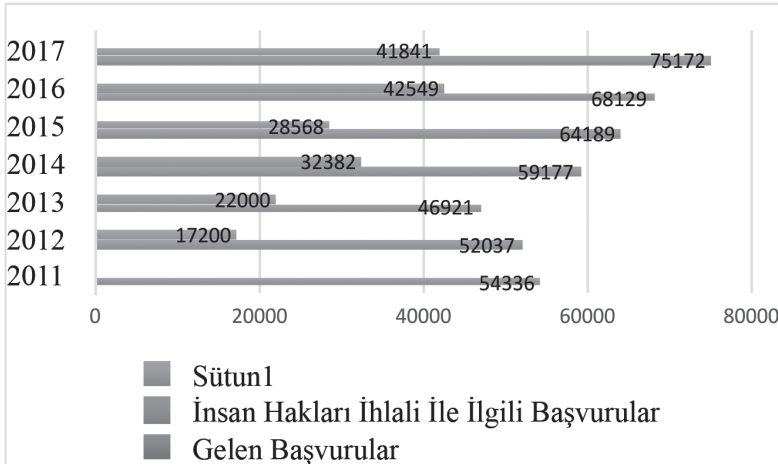
Başvuruların, hak ihlalinin üzerinden 1 yıl geçmeden veya şikâyetçinin hak ihlalinin haberi olduğu an yapılması gerektiği de önemli bir husustur (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası, 1997: mad. 17). Ombudsmanlık kurumuna gelen şikâyetler neticesinde haksızlığa uğrayan kişilerin ise genelde yasadaki boşluklar veya kamu politikasındaki hatalardan dolayı değil, daha çok devlet memurlarının görevlerini yeteri derecede düzgün bir şekilde yerine getirmemesinden kaynaklandığı ortaya konulmuştur (Balayan, 2012: 124).

Aşağıda Rusya Federasyonu ombudsmanlık kurumunun sunduğu yıllık raporlardan derlenen verilere yer verilmiştir. Raporlardaki veriler ise (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2014: 4):

- Bireysel ve toplu şikâyetler,
- Ombudsmanın vatandaşlar ile görüşmeleri sırasında alınan şikâyetler,
- Cezaevleri, askeri birimler, kapalı bölgesel oluşumlar, yetimhane, psikiyatrik hastane vb. kurumların denetlenmesi sonucunda toplanan veriler,
- Ombudsmanın merkezi yönetim ve yerel yönetim organları ile olan yazışmaları,
- Rusya Federasyonu bölge ombudsmanlarından gelen belge ve materyaller,
- Bilimsel konferans ve seminerlerde sunulan araştırma ve materyaller,
- Sivil toplum örgütlerinden gelen mesajlar,
- Ve kitle iletişim araçlarının yayınlarından toplanmıştır.

2014 yılında yürürlüğe giren internet aracılığıyla şikâyetleri iletme sistemi geleneksel olan elden, telefon aracılığıyla ve yazılı şekilde şikâyetleri iletmenin yanında hem zaman tasarrufu hem kolaylık açısından vatandaşlara fayda sağladığı söylenebilir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2015: 34). Aşağıdaki şekilde 2011-2017 yılları arasında Rusya Federasyonu ombudsmanına gelen başvurulara yer verilmiştir.

Şekil 2. Rusya Federasyonu Ombudsmanına Gelen Başvurular



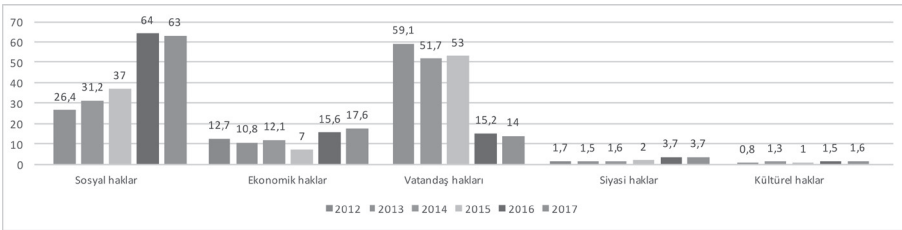
Kaynak: 2011-2017 yılları arasında yayınlanan Rusya Federasyonu ombudsmanı yıllık raporlarından derlenmiştir.

Genelde başvuruların %98,5'i Rusya Federasyonu'ndan, %1,5'i ise ülke dışında yaşayan vatandaşlardan gelmektedir. 2013 yılında 100 kişiye ortalama 15,8 şikâyet gelmiş, bu ise 2012 yılına göre biraz düşüş (17,2) olduğunu göstermektedir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2014: 9). 2014 yılında gelen şikâyetlerin sayısı bir önceki yıla göre %43,6'ya artış göstermiştir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2015: 34).

2016 yılında gelen şikâyetlerin %62,45'i merkezi ve yerel yönetim organlarında görev yapan memurlara yöneliktir. Vatandaşlar söz konusu organların çalışmalarında insan haklarını koruma konusunda birçok eksikliklerin olduğunu ve bu yöndeki çalışmaların etkinliğinin artırılmasına vurgu yapmışlardır (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2017: 26). 2017 yılında gelen insan hakları ihlali şikâyetlerinin oranı 2016 yılına göre çok fazla artış göstermemiştir. Bu ise, bir yandan toplumdaki siyasi, sosyal ve ekonomik istikrarı, diğer yandan ombudsmanlık kurumuna olan güvenin arttığını göstermektedir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Kurumu, 2018).

Aynı yıl yürürlüğe giren video konferans uygulaması sayesinde kısa zaman içerisinde ülkenin her tarafından çok sayıda başvuru kabul etme olanağı artmıştır. Ayrıca Rusya Federasyonu bölge ombudsmanları ile olan ilişkiler de güçlenmiştir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2018: 19).

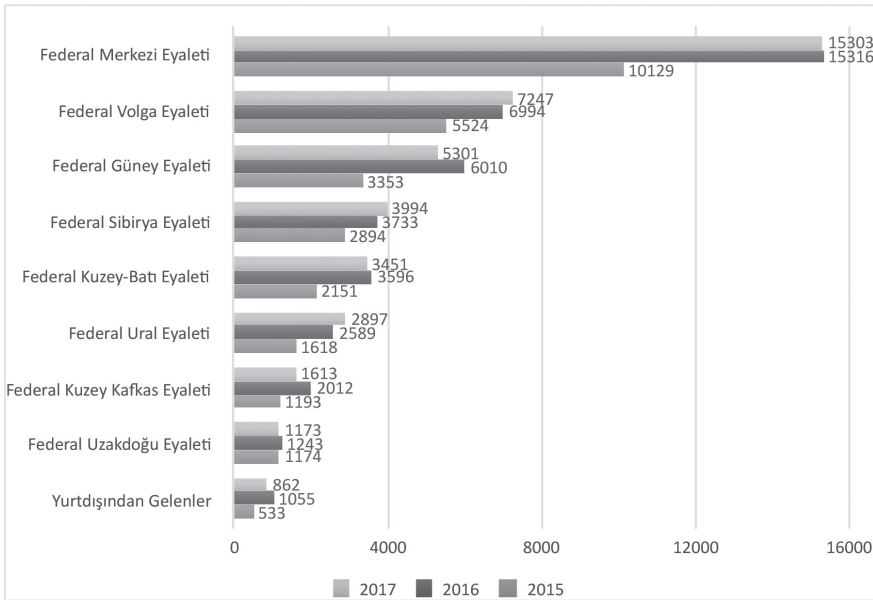
Şekil 3. İhlal Edilen Hak Oranlarının Yıllara Göre Sınıflandırılması



Kaynak: 2012-2017 yılları arasında yayınlanan Rusya Federasyonu ombudsmanı yıllık raporları.

2017 yılında gelen şikâyetlerin %55,7'sini merkezi ve yerel yönetim organlarının faaliyetlerinden memnuniyetsizlik, insan hak ve özgürlüklerini korumadaki eksiklikler ve bu yönde etkinliğin artırılmasına yönelik öneriler oluşturmaktadır (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Kurumu, 2018). Siyasal hakların ihlali kategorisinde ilk sırada temyiz hakkını gerçekleştirilememesi (%76,3) yer almaktadır (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2014: 11). Aşağıda Rusya Federasyonunda 2015-2017 yılları arasında bölgelere göre ve yurt dışından gelen başvuru sayılarına yer verilmiştir.

Şekil 4. Gelen Başvuruların Coğrafi Dağılımı



Kaynak: Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2018: 22.

Yukarıda yer alan Şekil 4'te gösterildiği gibi 2017 yılında 15,303 başvuru ile en çok başvuru Federal Merkezî eyaletten yapılmıştır. Bu ise toplam gelen başvuruların %36,5'ini oluşturmaktadır. En az başvuru ise toplam başvuruların %2,8'ini oluşturan 1,173 başvuru ile Federal Uzakdoğu Eyaletinden gelmiştir. 2016 yılına göre ise, Ural (%11,9), Sibirya (%7) ve Volga (%3,7) eyaletlerinden gelen başvuruların sayısında artış kaydedilmiştir. 2016 ve 2017 yılı verilerine göre Federal Merkezî ve Federal Güney eyaletlerinden gelen şikâyetler her 10

bin kişi başına düşen başvuru sayısı 3,90 ve 3,23 şeklinde hesaplanmıştır. En düşük sayı ise Federal Sibirya (2,07) ve Federal Uzak Doğu (1,9) eyaletlerinde görülmüştür. Örneğin, Rusya Federasyonunda 10 bin kişi başına düşen ortalama başvuru sayısı 2,79 iken, başkent Moskova'da ise bu sayı 5,85'dir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2018, s. 22-24). Bunun açıklaması söz konusu bölgelerdeki nüfus yoğunluğu, kentleşme seviyesinin yüksekliği vb. etkenler olabilir.

2013 yılında ombudsmana gelen şikâyetlerin %7,8'i yasada belirlenen kriterlere uygun olmadığından kurum tarafından şikâyetçilere geri gönderilmiştir. Başvuruların %65,1'i ise şikâyetçilerin haklarını korumanın yasal yollarını tüketmemiş olması sebebiyle başvuru sahiplerine geri gönderilmiştir. Sonuç olarak, gelen şikâyetlerin sadece %25,2'si kabul edilmiş ve bu oran içerisinden %5,2'sinin (2012 yılında %7,7) haklarının tamamen iade edilmesi mümkün olmuştur (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2014: 9).

2014 yılında insan hakları ihlali için 151 devlet memuruna karşı dava açılmış ve bu memurların 113'ü disiplin, 34'ü idari ve 4'ü hapis cezasına tabi tutulmuştur (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2015: 39). 2017 yılında ise, insan hak ve özgürlüklerini ihlal etmeleri nedeniyle 34 devlet memuru ve 32 tüzel kişiye idari ceza, 40 memura ise disiplin cezası verilmiştir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2018: 33).

2017 yılında incelemeye kabul edilen 10,123 şikâyetin 1038 şikâyetçi lehine sonuçlanmış, bu ise 2016 yılına göre (784) %30 artış olduğunu göstermektedir. Ayrıca 2015 yılı verilerine göre (227) çalışmaların etkinliği %4,5 oranında artış göstermiştir. Ayrıca ombudsmana başvuruda bulunan 26,038 kişiye hak ve özgürlüğünü koruma konusunda yazılı bir şekilde tavsiyelerde bulunulmuştur (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2018: 32).

Bunun yanında ülke sınırları içinde yaşayan yabancıların da ombudsmanın koruması altında olduğunu söylemek mümkündür. Gelen başvuruların ve yapılan çalışmaların sonucunda 16 kişiye Rusya Federasyonu vatandaşlığı verilerek, 11 kişinin ülkeye giriş yasağı kaldırılarak, 7 kişiye geçici ikamet izni ve 12 kişiye mülteci olarak ülkeye sığınma hakkı verilerek toplam 46 yabancıların hakları korunmuştur. Ombudsmanın Dışişleri Bakanlığı ile işbirliği sonucunda yurtdışında bulunan 500'den fazla Rusya Federasyonu vatandaşının da hakları

korunmuş veya iade edilmiştir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2018: 36).

3. RUSYA FEDERASYONU BÖLGELERİNDE OMBUDSMANLIK KURUMU

Rusya Federasyonu'nda insan haklarının devlet tarafından korunması için temeli 20 yıl önce atılan sistemin neticesi 2016 yılında görülmüştür. Bugün ombudsman ile ilgili özel yasalara uygun olarak ülkenin tüm 85 bölgesinde de ombudsman atanmaları yapılmıştır. Her yıl bölge ombudsmanlarına yapılan başvuruların artış göstermesi kuruma olan güvenin artmasına işaret etmektedir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2018: 273).

Rusya Federasyonunda yer alan bölge ombudsmanlık kurumları, vatandaşları devlet memurlarının hukuk dışı davranışlarından koruma amacını taşıyan son derece önemli bir devlet organıdır (Malışev, 2011: 90). Bölgelerde ombudsmanlık kurumlarının oluşturulması ve çalışmalarının ilgili bölge bütçesinden finanse edilmesi federal yasa ile düzenlenmiştir. Yasada bölgedeki ombudsmanın bölge sınırlarında yaşayan vatandaşların hak ihlali söz konusu olduğu zaman ilgili hakkın iade edilmesi, vatandaşlar ile görüşmeler yapılması ve onların yazılı şikâyetlerinin incelenmesi gibi görevleri belirtilmiştir. Ayrıca ihlal edilmiş insan haklarını onarmak için etkin mekanizma ve sürecin geliştirilmesi de ombudsmanın ana görevleri arasında yer almaktadır. Ombudsmanın görevden alınması ise bölge valisi, milletvekilleri ve milletvekili grubu tarafından gerçekleştirilebilir (Skorobogatova, 2009: 55-56).

Bölgelerdeki ombudsman kurumları 1997 tarihli Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı yasasına göre faaliyet göstermekle birlikte bu yasa her bölgede farklı şekillerde anlaşılacak birçok karmaşıklıkla ortaya çıkmasına yol açmaktaydı. Örneğin, bazı bölgelerde ombudsmanın seçilme tarihi ve görev süresi tam belli değilken, bazı bölgelerde ise ombudsmanın yetkileri iyice sınırlandırılmış olup bölge devlet yönetimine karşı hesap vermekteydi. Bölge yönetimine bağımlı olarak çalışmasını gösteren önemli bir faktör ise, bazı bölgelerdeki ombudsmanlık kurumlarının kendilerine ait ofisinin bulunmaması nedeniyle faaliyetlerinde bölge yönetimine bağlı kalmasıdır. Söz konusu durumlar bölgelerdeki ombudsmanların faaliyetlerinin eşit bir şekilde gerçekleştirilememelerine, insan haklarını korumaya yönelik etkin olmamalarına, dolayısıyla

ihlal edilen hakların iade sürecinin de zorlaştırılmasına neden olmuştur (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2016: 215-216).

İnsan hakları alanında mevzuatın geliştirilme süreci devlet ile bölgelerde paralel olarak devam etmiştir. 1997-2015 yılları arasında bölgelerde insan hakları alanındaki yasaları iyileştirme yönünde toplam 600 yasa kabul edilmiştir. (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2016: 213). Fakat 2015 yılı ombudsmanlık kurumunun oluşması ve gelişmesi açısından en önemli aşama olarak ifade edilebilir. Çünkü ülke genelinde ombudsmanlık kurumunun statüsünü ve bölgelerdeki ombudsmanlık kurumlarıyla ilişkilerini net bir şekilde belirleyen iki yasa kabul edilmiştir. Söz konusu yasadan önce bölgelerdeki ombudsmanlık kurumlarının oluşturulması ve faaliyetleri 1997 yılında çıkarılan yasaya göre düzenlenmekteydi (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2016: 213).

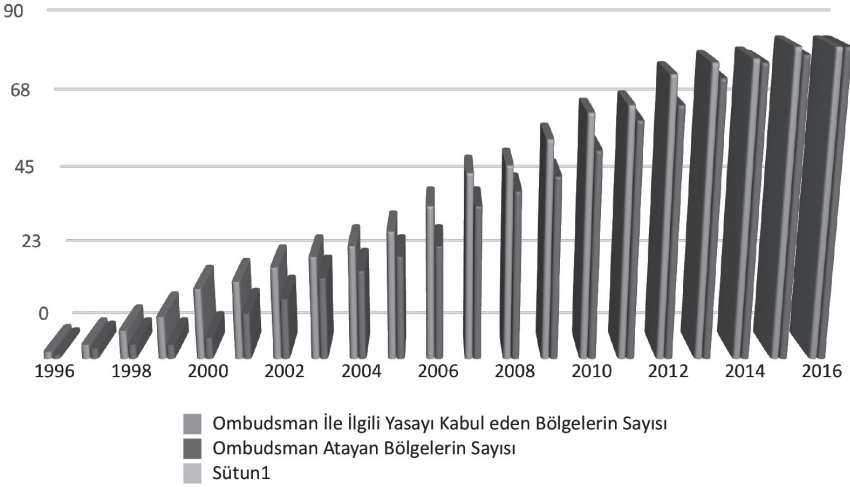
6 Nisan 2015 tarihinde kabul edilen “İnsan Hakları Ombudsmanı Faaliyetlerini İyileştirmek Amacıyla Rusya Federasyonu’nun Bazı Yasalarında Değişiklikler Yapma” yasası, bölgedeki ombudsmanların ülke düzeyindeki statüsünü belirlemiştir. Yasada aşağıdaki konularda değişiklikler gerçekleştirilmiştir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Kurumu, 2018):

- Rusya Federasyonu bölgelerindeki ombudsmanların hukuki statüsü,
- Bölge ombudsmanlarının engelsiz bir şekilde Rusya Federasyonu Hükümeti yürütme organlarının bölgesel temsilciliklerini ziyaret etme, onlardan başvuruları incelemek için gerekli belge ve materyalleri isteme hakkı,
- Araştırma sırasında ortaya çıkan anlaşmazlıkları aydınlığa kavuşturmak amacıyla bölgesel devlet memurlarından açıklama istem hakkı,
- Bölge ombudsmanlarının tek veya yetkili devlet organları, memurları ile birlikte ilgili bölgesel devlet organlarını ve/veya kurumlarını onların memurlarını denetleme hakkı,
- Bölge ombudsmanlarının mahkûmlarla özel olarak görüşme hakkı.

Ayrıca bu yasa bölge ombudsmanlarının federal ombudsman ile ilişkilerini de düzenlemiştir. Rusya Federasyonu bölgelerindeki ombudsman ile ilgili

yasanın kabul edilmesi ve ombudsman atamalarının yapılması aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

Şekil 5. Rusya Federasyonu Bölgelerindeki Ombudsman Atamalarının Dinamiği



Kaynak: Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2017: 311.

Bölge yönetimi bünyesinde çalışan bölge ombudsmanları faaliyetlerini yerine getirmekte birçok konuda zorluklar yaşamaktaydı. Bu yüzden 2015 yılında yapılan düzenlemeler ve bunun bir sonucu olan koordine konseyleri son derece faydalı olmuştur (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2016: 213).

Bazı bölgelerin ombudsman kurumları arası işbirliği ile ilgili sözleşmenin imzalandığı 6 Ekim 2000 tarihli Astrahan şehrindeki buluşma koordine konseyinin temelini atmıştır. 2001 yılında Smolensk şehrinde resmi olarak Koordine konseyi adlı danışma organı oluşturulmuştur. Konseyin ana görevleri; insan hakları ve özgürlüklerini koruma mekanizmalarını geliştirmek ve Rusya Federasyonu'ndaki ombudsmanlık kurumunu güçlendirmektir. 2011 yılında Rusya Federasyonu Ombudsmanı ve bölgelerdeki ombudsmanlıklar arası örgütsel temeli oluşturmak için Rusya Federasyonu'ndaki tüm ombudsmanlık kurumlarının bir arada olduğu Genel Koordine Konseyi oluşturulmuştur. O tarihten itibaren konsey gündeminde ilgili devlet organı memurlarının da katıldığı en acil ve güncel sorunların çözümü için ortak politika üretmek, güncel

bilgi ve tecrübe değişimi yapmak vb. gibi çalışmalar devam etmektedir (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu, 2016: 214).

SONUÇ

İsveç'te ortaya çıkan ombudsmanlık kurumu özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra değişen toplumsal yapı ve gelişen teknolojiye paralel olarak dünyada farklı ülkelerde kurulmaya başlamıştır. Zaman içerisinde genel ombudsmanlık kurumunun yanı sıra askeri ombudsmanlık, yerel yönetimler ombudsmanlığı, tüketici ombudsmanı gibi spesifik ombudsmanlık türleri de kurulmaya başlamıştır.

Ombudsmanlık kurumu kısa zaman zarfında insan haklarını koruma alanında etkin bir şekilde çalışan ve mevcut olan insan hakları ve özgürlüğünü koruma mekanizmalarına uyum gösterebilen bir organ olarak kendini göstermiştir. Yakın gelecekte de insanların hak ve özgürlüğünü korumanın yargı dışı asıl araçlarından biri olmayı amaçlamaktadır. Ombudsmanlık kurumunun kurulduğu günden itibaren faaliyet gösterdiği ülkelerde faaliyetlerinden olumsuz etkilenenlerin olmadığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla insan haklarını korumanın resmi olmayan aracı olarak gittikçe gelişmekte ve çeşitli türleri de başarılı bir şekilde faaliyet göstermektedir.

Rusya Federasyonunda insan haklarını koruma alanında uluslararası normlara uyma çabası, demokrasiyi güçlendirmek ve etkin bir kamu yönetimi sisteminin kurulması için ilk adım 1991 yılında atılmıştır. Bu tarihte "İnsan ve Vatandaşın Hak ve Özgürlükleri Beyannamesi" imzalanmıştır. İki yıl sonra Yeltsin tarafından ombudsmanlık kurumunun işlevini gören insan hakları komisyonu kurulmuştur. Ombudsmanlık kurumu, 1993 yılında imzalanan Rusya Federasyonu Anayasasının 103. maddesine göre oluşturulmuştur. 1996 yılında "Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı" federal yasası kabul edilene kadar 1994 yılında imzalanan "İnsan Hakları Ombudsmanının Yasal Görevlerini Sağlamak İçin Önlemler" adlı cumhurbaşkanı kararnamesine göre faaliyet göstermiştir. 1996 yılında parlamento tarafından "Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı ile İlgili" federal yasa kabul edilmiştir. 26 Şubat 1997 yılında cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yasa, ombudsmanın statüsünü, yetkilerini, göreve atanma ve görevden alınma prosedürünü belirlemiştir. Rusya Federasyonunda ombudsmanlık kurumunun kurulması demokratik dönüşümün önemli bir yapı taşı olarak görülebilir.

21 yıllık resmi geçmişi bulunan ombudsmanlık kurumu bu süre zarfında önemli gelişmeler kat etmiştir. Rusya Federasyonunun 85 bölgesinde de bölge ombudsmanlıkları oluşturulmuştur. Geçen süre zarfında ombudsmanın hem bilinirliği hem de vatandaşların kuruma olan güveni artmıştır. Bu durum başvuru sayısında yaşanan artışa da yansımıştır. Ancak gerek federal düzeyinde gerekse de federe devletler düzeyinde faaliyet gösteren bölge ombudsmanlarının önemli problemlerinin hala tam anlamıyla çözüme kavuşturulmadığı ifade edilmektedir.

Bazı bölgelerde yerel ombudsmanların kendilerine ait ofisi bulunmamaktadır. Bu yüzden Karelia, Başkurdistan Cumhuriyeti, Ryazan, İvanov, Pskov bölgeleri, Nenets ve Khanty Mansi özerk bölgelerinde hükümet veya parlamento organlarının yanında çalıştığı görülmektedir. Bu durum kurumun en önemli ilkelerinden biri olan bağımsızlık ilkesini tehlikeye atarak devlet organlarına bağımlı kalmasına sebep olmaktadır (Meşkova-Sinçuk, 2014: 23). Yerel ombudsmanların çalışma etkinliğini arttırmak için yasal olarak mali kaynaklarının belirtilmesi gerekmektedir. Ayrıca her ombudsmana ayrı ofis olanağı sağlanmalıdır.

Her yıl ombudsmanlık kurumu tarafından hazırlanan raporun merkezi ve yerel yönetim organları tarafından yeterince önemsenmediği ve gerekli adımların atılmadığı görülmektedir. Vatandaşların devlete karşı devam eden masumiyet karinesi dikkate alınarak tüm hukuk sisteminin işleyişini etkileyen baskıcı bilinci ortadan kaldırmaya yönelik adımların atılması gerekmektedir. Bencil çıkarları güden ve vatandaşların insanlık onurunu tamamen göz ardı eden kamu kurumları tarafından oluşturulan bürokratik engellerin üstünlüğü kaldırılarak vatandaş odaklı bir sistem oturtulmalıdır.

KAYNAKÇA

- ABEDIN, Najmul (2011). “Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification”, **Administration & Society**, Cilt: 43, Sayı: 8, , ss. 896-929.
- ARGLAN, Ümit (2006). “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Selçuk İletişim Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 3, ss. 82-100.
- BALAYAN, Ellada (2012). “Mesto İnstituta Ombudsmena v Mehanizme Obespeçeniya Prav i Svobod Çeloveka i Grajdantina” (İnsan ve Vatandaş Hak ve Özgürlüklerini Koruma Mekanizmasındaki İnsan Hakları Ombudsmanının Yeri), **Sosyal ve Beşeri Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 9, ss. 122-129.
- BERDNİKOV, Nikolay (2015). “İnstitut Upolnomoçennogo po Pravam Çeloveka “Ombudsmena” i Ego Rol v Obespeçenii Politiçeskih Prav i Svobod Grajdan v Rossii” (Rusya’daki İnsan Hakları Ombudsmanı Kurumu ve Vatandaşların Siyasi Hak ve Özgürlüklerini Sağlamadaki Rolü), **Rusya İçişleri Bakanlığı Ekonomik Güvenlik Akademisi Dergisi**, Sayı: 4, ss. 33-36.
- BORİSOV, Yan (2011). İnstitut **Upolnomoçennogo po Pravam Çeloveka: Zaru-bejnıy Opıt i Rossiyskaya Praktika** (İnsan Hakları Ombudsmanı Kurumu: Yabancı Ülkelerin Deneyimi ve Rusya’daki Uygulama), Orenburg Enstitüsü Çalışmaları, 13. Baskı, Orenburg.
- BOZASLAN, Bakko Mehmet (2016). **Rusya Federasyon’unda Ombudsmanlık**, Editör: Bekir Parlak ve Kadir Caner Doğan, Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri: Dünyanın Altı Kıtasında Ülke Ombudsmanlarının Yapısal-Kurumsal ve İşlevsel Açılardan Analizi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 93-106.
- COŞKUN, Burak ve Günaydın, Hamza (2015). “Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı: 3, ss. 9-60.
- DADAŞEVA, Malika (2006). **Stanovlenie i Razvitie İnstituta Upolnomoçennogo po Pravam Çeloveka v Subyektah Rossiyskoy Federatsii (Rusya Federasyonu Bölgelerinde İnsan Hakları Ombudsmanının Kuruluşu ve Gelişmesi)**, Doktora Tezi, Mahaçkala.
- DIAW, Mariteuw Chimere (2008). “Ombudsmen, People’s Defenders and Mediators: Independence and Administrative Justice in State Transformation”, **Overseas Development Institute**.

- EVSEYEV, Aleksey, Lyadova, Anastasia ve Lyadova, Zoya (2015). “Razvitie İnstituta Upolnomoçennogo po Pravam Çeloveka v Sovremennoy Rossii” (Çağdaş Rusya’da İnsan Hakları Ombudsmanı Kurumunun Gelişimi), **Sosyoloji ve Hukuk**, Cilt: 3, Sayı: 29, ss. 86-98.
- FINKEL, Evgeny (2006). “Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia”, **European forum THTE Hebrew University and Bulgaria**, Hemut Kohl Institute for European Studies.
- FRANK, Bernard (1970). “The Ombudsman and Human Rights”, **Administrative Law Review**, Cilt: 22, Sayı: 3, ss. 467-492.
- GİŞİ, Selçuk (2017). “Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Sayı: 2, ss. 1-42.
- HALİN, Andrey (2012). “Aktualnie Voprosı Funktsionirovaniya İnstituta Upolnomoçennogo po Pravam Çeloveka v RF” (Rusya Federasyonu’ndaki İnsan Hakları Ombudsmanı Enstitüsünün Güncel İşleyiş Sorunları), **Toplum ve Hukuk**, Cilt: 5, Sayı: 42, ss. 213-215.
- İŞUK, Vladimir (2016). “Stanovlenie i Razvitie İnstituta Upolnomoçennogo po Pravam Çeloveka v Rossii” (Rusya’da İnsan Hakları Ombudsmanının Kuruluşu ve Gelişmesi), **Anayasa ve Devlet Hukuku Dergisi**, Sayı: 1, ss. 139-142.
- KARTAMIŞEVA, Natalya (2011). “Aktualnye Problemy Deyatelnosti Upolnomoçennogo po Pravam Çeloveka v Rossiyskoi Federatsii” (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Faaliyetlerinin Aktüel Problemleri), **Aktualnye Problemy Rossiyskogo Prava**, Cilt 18, Sayı: 1, ss. 45-56.
- KOKAREV, Konstantin (2009). “İnstitut Upolnomoçennogo po Pravam Çeloveka v Subyektah Rossiyskoy Federatsii” (Rusya Federasyonu Bölgelerindeki İnsan Hakları Ombudsmanı Kurumu), **Siyasi Bilimler**, Sayı: 2, ss. 109-120.
- KOMBAROV, Nikolay (2009). “İnstitut Upolnomoçennogo po Pravam Çeloveka: Opit Zakonodatelnogo Regulirovaniya i Praktičeskoj Deyatelnosti” (İnsan Hakları Ombudsmanı Kurumu: Yasal Düzenleme ve Uygulama Deneyimleri), **Hukuk ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 3, ss. 26-31.
- KUTLU, Önder, Örselli, Erhan ve Kahraman, Selçuk (2018). “Türkiye’de Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının Uygulanabilirliği”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı: 8, ss. 15-38.

- MALIŞEV, Evgeniy (2011). “Problemı Razvitiya İnstituta Upolnomoçennogo po Pravam Çeloveka v Rossiyskoy Federatsii: Regionalnyy Aspekt” (Rusya Federasyonu’nda İnsan Hakları Ombudsmanı Kurumunun Gelişme Sorunları: Bölgesel Boyut), **Sibirya Bilimsel Bülteni**, Cilt: 2, Sayı: 4, ss. 90-94.
- MEŞKOVA, Aleksandra ve Sinçuk, Yuriy (2014). “İstoriya Stanovleniya i Razvitiya İnstituta Upolnomoçennogo po Pravam Çeloveka v Rossiyskoy Federatsii” (Rusya Federasyonu’nda İnsan Hakları Ombudsmanının Kurulması ve Gelişmesi), **İnsan Sermayesi**, Cilt: 3, Sayı: 63, ss. 20-24.
- MUSAEVA, Gabibat ve Gadjimahadov, V. (2014). “Upolnomoçenniy po Pravam Çeloveka Rossiyskoy Federatsii Kak Spetsiolizirovanny İnstitut po Sodeystviyu Zaşiti Prav i Svobod Grajdan” (Vatandaşların Hak ve Özgürlüğünü Korumaya Yardımcı Özel Enstitü Olarak Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı), **DGU Hukuk Bülteni**, Sayı: 2, ss. 25-27.
- NABİEV, Anar (2016). “Konstitutsionno-Pravovoy Status Upolnomoçennogo po Pravam Çeloveka v Rossiyskoy Federatsii i Napravleniya Ego Soverşenstvovaniya” (Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanının Yasal Durumu ve Onu İyileştirmenin Yöneleri), **Academy**, Cilt: 7, Sayı: 10, ss. 42-48.
- NEBRATENKO, Olga (2015). “Mehanizmi Zaşiti Prav i Svobod Çeloveka i Grajdannina v Rossiyskoy Federatsii” (Rusya Federasyonu’nda İnsan ve Vatandaş Hak ve Özgürlüklerini Koruma Mekanizmaları), **Rusya Federasyonu İçişleri Bakanlığı Rostov Hukuk Enstitüsü**, Rostov-na-Donu.
- REIF, Linda C. (2000). **The Ombudsman, Good Governance and The International Human Rights System**, Martinus Nijhoff Publishers, Boston.
- ROWAT, Donald. Cameron (1968). “The Ombudsman: Citizen’s Defender”, **George Allen & Unwin**, ss. 288-292.
- Rusya Federasyonu Anayasası, (1993). <http://constitution.kremlin.ru/> (Erişim Tarihi: 5.03.2018).
- Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Kurumu (2018). http://map.rightsrf.ru/Karta_Yadro/ross_fed_inst.html (Erişim Tarihi: 10.06.2018).
- Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yasası (1997). http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/ (Erişim Tarihi: 29.04.2018).

- Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu (2014). <http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/appeals/doclad2013.pdf> (Erişim Tarihi: 5.03.2018).
- Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu (2015). <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf> (Erişim Tarihi: 5.03.2018).
- Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu (2016). <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/d2015w.pdf> (Erişim Tarihi: 5.03.2018).
- Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu (2017). http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doc_2016_medium.pdf (Erişim Tarihi: 5.03.2018).
- Rusya Federasyonu İnsan Hakları Ombudsmanı Yıllık Raporu (2018). http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/lite2-doclad_20.04.18.pdf (Erişim Tarihi: 5.03.2018).
- ŞİMANOVSKİY, Sergey (2013). “İnstitut Ombudsmena i Ego Rol v Političeskoj Sisteme Obşestva” (Ombudsmanlık Kurumu ve Onun Toplumun Siyasi Sistemindeki Rolü), *Vestnik BDU*, Cilt: 3, Sayı: 1, ss. 87-90.
- SKOROBOGATOVA, Oksana (2009). “Opıt İstoričeskih i Sovremennih Modely Ombudsmena v Deyatelnosti po Pravam Čeloveka v Rossii” (Rusya İnsan Hakları Faaliyetlerinde Tarihi ve Çağdaş Ombudsman Modellerinin Tecrübesi), *Amur Devlet Üniversitesi Bülteni*, Sayı: 46, ss. 53-57.
- ŞEYENKOV, Oleg, Zarojdenie i Razvitie İnstituta Ombudsmena: Mirovoy Opıt (Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulması ve Geliştirilmesi: Dünya Tecrübesi). <https://cyberleninka.ru/search?q=%D1%88%D0%B5%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%D0%B2> (Erişim Tarihi: 1.03.2018).
- THARKAHO, Marina (2008). “Osobennosti Formirovaniya İnstituta Ombudsmena v Zarubejnih Stranah” (Yabancı Ülkelerindeki Ombudsman Enstitüsünün Kuruluşunun Özellikleri), *Adıgey Devlet Üniversitesi Dergisi*, Sayı: 1.
- Türk Dil Kurumu. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5ae5b4cb96f952.74830075 (Erişim Tarihi: 5.03.2018).

YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM VE İYİ YÖNETİŞİM İLİŞKİSİ: MUĞLA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ*

Auditing and Good Governance Relationship in Local Governments: the Case of Muğla Metropolitan Municipality

Dr. Öğr. Üyesi Ceray ALDEMİR** - Eyüp ŞEN***

Geliş Tarihi: 21.10.2018 Yayına Kabul Tarihi: 10.12.2018

Öz

Kamu sektöründe denetim uygulamalarının tarihi çok eskilere dayanmaktadır ve denetim bu uzun zaman içerisinde kapsam ve içerik bakımından değişmiş ve dönüşmüştür. Son yıllarda ülkemizde denetim uygulamalarında yaşanan büyük dönüşümler özellikle iç denetim faaliyetlerinin kamu sektöründe uygulanmaya başlanması denetimi önemli bir tartışma konusu olarak gündemde tutmaktadır. Alan yazınında denetim ve bir iç kontrol uygulaması olarak iç denetim faaliyetleri üzerine çok sayıda çalışma bulunması karşın denetimin iyi yönetişimin hedeflerini gerçekleştirmedeki etkisini uygulama düzeyinde ele alan çalışmalar sınırlıdır. Bu çalışma Muğla Büyükşehir Belediyesi örneği çerçevesinde yerel yönetimlerde denetim ve iyi yönetişim ilişkisini incelemeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda ilk olarak kamu sektöründe denetim kavramının daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla kamu yönetiminde denetim anlayışı ve gelişimi ele alınacaktır. Daha sonra yerel yönetimler bağlamında 5018 sayılı kanun ve iç denetim kav-

Abstract

During history, the scope and content of the audit has changed and transformed. In the recent years, the major transformations in audit practices in our country, especially the introduction of internal audit activities in the public sector, keep the audit on the agenda as a matter of discussion. Although there is a large number of studies on internal audit activities in the literature, there are limited studies that address the impact of audit on achieving the goals of good governance at the application level. This study aims to examine the relationship between auditing and good governance in local administrations within the scope of Muğla Metropolitan Municipality. For this purpose, first of all, the understanding and development of the audit in public administration will be discussed. Then, in the context of local government, the concept of internal auditing and Law No. 5018 will be examined. Finally, the governance and internal audit practices, which are two phenomenas of the New Public Management approach, will be discussed together

* Yerel Yönetimlerde Denetim ve İyi Yönetişim İlişkisi: Muğla Büyükşehir Belediyesi Örneği isimli çalışmamın özet hali 2018 yılında düzenlenen 12. Kamu Yönetimi Sempozyumu'nda sunulmuştur.

** Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İİBF- Kamu Yönetimi Bölümü, cerayaldemir@mu.edu.tr , ORCID ID: 0000-0002-7996-4886

*** Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İİBF- Kamu Yönetimi Bölümü, eyupsen@mu.edu.tr , ORCID ID: 0000-0002-5045-8349

ramı incelenecektir. Son olarak da yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının iki fenomeni olan yönetim ve iç denetim uygulamaları beraber ele alınacak ve bunların ilişkisi Muğla Büyükşehir Belediyesi örneği üzerinden analiz edilecektir.

and their relationship will be analyzed through the Muğla Metropolitan Municipality example.

Keywords: Local Governments, Internal Auditing, Governance, New Public Management

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, İç Denetim, Yönetişim, Yeni Kamu İşletmeciliği

GİRİŞ

Her ne kadar kamu denetimi ve gözetimi ile ilgili ulusal ve uluslararası literatürde pek çok çalışmaya rastlansa da denetimin iyi yönetişimin hedeflerini gerçekleştirmedeki etkisini uygulama düzeyinde ele alan çalışmalar sınırlıdır. Bu sebeple denetimin kamudaki, özellikle yerel yönetimlerdeki olumlu ya da olumsuz etkileri üzerindeki bilgimiz de bu iki kavram arasındaki ilişkiyi ölçümleyebilecek kadar yeterli değildir. Kamu sektöründeki denetim uygulamalarının tarihi çok eskilere dayansa da Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile birlikte denetimin iyi yönetişimin bir aracı ve dahası bir amacı olarak gündeme gelmesi 20. yüzyılın sonlarında karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemden itibaren yalnızca özel sektörü ilgilendirdiği düşünülen bir süreç, yerel yönetimlerde “hesaplanabilir hale getirme (accountingization)” olarak ifade edilen kavramın da önem kazanmasıyla kamu sektöründe de yaygınlaşmaya başlamıştır (Uysal vd., 2017). İyi yönetişim ancak planlanan hedefin etkin ve etkili bir şekilde takip edilmesi ile mümkün olabilir dolayısıyla denetim iyi yönetişimin hem bir aracı hem de bir amacıdır. Bu bağlamda yerel yönetimlerde iyi yönetişimin mümkün olabilmesi için denetim faaliyetlerinin etkin ve etkili bir şekilde uygulanması hayati önem taşımaktadır. Bir başka deyişle iyi yönetişimle denetim karşılıklı bir ilişki içerisinde ve yerel yönetimlerde iyi yönetişimi mümkün kılmanın yolu denetimin faaliyetlerinin etkin ve etkili bir şekilde yerine getirilmesinden geçer.

Özel sektör ile karşılaştırıldığında kamu sektörü yönetiminin daha geniş yapısı, paydaşların dayattığı zorlayıcı sorumlulukları yerine getirebilmek için etkin bir iç denetim fonksiyonunu zorunlu kılmaktadır. İç denetim, kamu sektörü kuruluşlarının etkin ve verimli kontrolünü ve yönetimini sağlamak için değerlerin nasıl oluşturulduğuna odaklanarak yönetim süreçlerinin

iyileştirilmesine yardımcı olabilir. Böyle bir değer sistemi, yüksek ahlaki davranış ve adalet duygusuyla ilişkilerinde şeffaf olan açık bir idareyi gerektirmektedir. Kamu sektörünün görel olarak karmaşıklığı, iç denetimin yapısal tasarımı, yaklaşım, uygulama ve kapsamının, tüm kamu sektörü kuruluşlarında açık, hesap verebilir ve ihtiyatlı karar almayı sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmasını kısacası iyi yönetim uygulamalarının yaygınlaştırılmasını gerektirmektedir.

Bu çalışma kamuda denetim ve iç denetim üzerine yapılan teorik çalışmaların uygulama düzeyinde yansımalarının bir çıktısıdır. Çalışma Muğla Büyükşehir Belediyesi örneği çerçevesinde yerel yönetimlerde denetim ve iyi yönetim ilişkisini incelemeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda çalışmanın birinci bölümünde ilk olarak kamu yönetiminde denetim anlayışın gelişiminin tarihsel ve kuramsal arka planı ele alınmıştır. Tarihsel süreç içinde denetim fikrinin ortaya çıkışı ve zamanla olmazsa olmaz bir gerekliliğe dönüşümü ve farklı kamu yönetimi yaklaşımlarda denetim ve iç denetim mekanizmalarının nasıl tanımlandığı bu bölümde irdelenmiştir. Yönetişim ve denetim kavramları arasında teorik arka planın da sunulduğu birinci bölümü takiben çalışmanın ikinci bölümünde 5018 Sayılı KMYKK, İç Denetim ve Yerel Yönetimler arasındaki ilişki okuyucunun bilgisine sunulmuştur. Bu bölümde temel amaç Türkiye’de denetim ve iç denetim mekanizmalarının birincil ve ikincil mevzuatlardaki yerini ve yerel yönetimler düzeyinde bu mekanizmaların işlevini ve sorunlarını ortaya koymaktır. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise Muğla Büyükşehir Belediyesi (MBB) örneği üzerinden yerel yönetimlerde denetim ve iyi yönetim kavramlarının karşılıklı ilişkisi irdelenmiştir. Çalışmada yöntem olarak yarı yapılandırılmış mülakat tekniğinden yararlanılmıştır. Yerel yönetimlerde denetim ve iyi yönetim kavramlarının karşılıklı ilişkisi MBB’deki iç denetim sorumlusu ile yapılmış olan mülakat yardımıyla değerlendirilmiş ve denetim sürecinin iyi yönetim ilkelerinin gerçekleşmesindeki etkisi ortaya konulmuştur. Açıklamalar doğrultusunda çalışmada yerel yönetimlerde denetim anlayışının gelişimi ve yeni kamu yönetimi paradigması içerisinde kamuda denetim faaliyetlerinin ve iyi yönetişimin önemi üzerinde durulmuştur.

1. KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM ANLAYIŞI VE GELİŞİMİ

Denetimin kavramının tarihi incelendiğinde, denetimin kökenlerinin M.Ö. 3000 yıllarında Ninova kentine dayandığı görülebilir (Sharkansky, 1991: 5).

Günümüzdeki uygulamalara en yakın haliyle hesap verme zorunluluğu ve denetimin kurumsal olarak ilk örneklerinin ise 1600'lü yılların sonlarında İngiltere'de ortaya çıktığı bilinmektedir (Bezirci ve Karasioğlu, 2009: 574). Bu örneklerden de anlaşılabilirliği üzere kamu yönetiminin denetimi çok eski yıllara dayanmaktadır. Ancak burada vurgulanması gereken temel nokta denetimin tarih içerisinde çok kez hem içerik hem de kapsam olarak değiştiği gerçeğidir. Örneğin kurumsal anlamda denetim ilk ortaya çıktığında temel amaç toplanan vergilerin ve kamu harcamalarının kontrol altına alınmasıdır. Günümüzde denetim kavramı bu iki işlevi içine almakla beraber farklı bir içerikle çok daha kapsamlı bir hale gelmiştir.

En başından itibaren denetim kavramı tarihsel süreç içerisinde kapsam ve içerik açısından birçok değişikliğe uğrasa da kamu yönetiminde bugün kullandığımız anlamda denetimin kökenleri araştırıldığında, denetimin gelişimi demokrasi ile doğrudan ilişkili olduğu görülmektedir. Demokratik gelişme, iktidarın sınırlandırılması ve kamusal eylem ve işlemler üzerinde halk adına denetim ve gözetimin mümkün kılınabilmesi mücadelesine dayanmaktadır (Köse, 2007: 20). Dolayısıyla demokratik gelişme ile birlikte kamu yönetiminde denetimin kendine kurumsal olarak yer bulmaya başladığı söylenebilir. Başka bir deyişle denetimin kamuda yaygın bir fenomen haline gelmesi kamu kurumlarının demokratikleşmesi ile birlikte açıklanabilir. Geleneksel kamu yönetimi (GKY) teorisi bağlamında kamu kurumlarında denetim ve hesap verme zorunluluğu ilk başta parlamentonun temel bir işlevi olarak görülmüş ve kendine parlamento zemininde var olma şansı bulmuştur. Kamu yönetiminin geçirdiği dönüşüm ve değişimler sonucunda bu alan sadece parlamento ile sınırlı kalmamış kamusal alan içinde etki alanını genişletme fırsatı da yakalamıştır.

Tarihsel perspektifin ötesinde denetim olgusuna yaklaşımın kamu yönetimi kuramları içerisinde farklılıklar gösterdiği görülmektedir. Bu durum geleneksel kamu yönetim (GKY) yaklaşımının denetime olan bakışıyla yeni kamu işletmeciliği (YKİ) yaklaşımında denetime olan bakışın karşılaştırıldığında açıkça ortaya çıkmaktadır. Klasik kamu yönetimi kuramları için önemli bir yaklaşım olarak Taylor'ın bilimsel işletim yaklaşımı denetim bağlamında ele alındığında yapılacak işi küçük parçalara ayırarak en etkin ve en etkili şekilde işin yapılması yani işin yapılma sürecini öne çıkarır. Denetim bu yaklaşım

içerisinde doğrudan yapılabilen bir faaliyet olarak ele alınmıştır. Yani yönetici zaten spesifik parçalara ayrılmış olan işin planlanana uygun yapıp yapılmadığını doğrudan inceleme şansına sahiptir. Buradan anlaşılacağı üzere denetim klasik kamu yönetimi kuramlarında çoğunlukla doğrudan yapılabilen bir faaliyet olarak değerlendirilmiştir. Osborne' a göre (2006) bunun temel sebebi aslında GKY'nin doğasında saklıydı. GKY'nin temel ayırt edici özelliklerinden olan merkezleştirilmiş kontrollere dayanması; kural ve yönergeleri belirleyerek bir kontrol mekanizması geliştirdiğini düşünmesi; politika yapımını uygulamadan ayırarak katı bir hiyerarşik örgütsel yapı inşa etmesi ve bunların sonunda etkinlik ve verimliliğe dair yapılacak her türlü kontrolü bütçe ve insan kaynaklarının yönetimine indirgemesi klasik kamu yönetimi kuramlarının denetime bakış açısını ortaya koymaktaydı. Denetim bu kuramlarca çok kez farklı noktalarda ele alınıp tartışılrsa da temel olarak doğrudan yapılan, üretim ve yönetim süreciyle ilgili bir aktivite olarak öne çıkmıştır.

20. yy'ın ikinci yarısından itibaren yönetim anlayışında yaşanmaya başlanan dönüşümler denetim anlayışında da bir takım dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Köse (2007) denetim kavramının niteliğini ve kapsamını değiştiren önemli sosyal ve ekonomik gelişmeleri dört ana başlık etrafında ele almıştır. İlk olarak 20. yy'da kamusal etkinliklerin hız kazanması denetim olgusunun geniş ve kapsamlı bir nitelik kazanmasında son derece önemlidir. Yine aynı dönemde ortaya çıkan refah devleti uygulamaları ve bu uygulamaların getirdiği denetim ihtiyacı denetimin kapsam ve içeriğinin değişiminde önemli rol oynamıştır. Bunların yanında eğitsel, kültürel ve sanatsal faaliyetlere, spora, çevreyi koruma ve geliştirme etkinliklerine vb. alanlara aktarılan kamu kaynaklarının artan trendi, klasik mali yapı gibi, klasik denetimin yapısını ve kapsamını da değiştirmiştir. Son olarak 20. yy'ın ikinci yarısında yükselen neo-liberal politikaların bir sonucu olarak ortaya çıkan özelleştirme uygulamaları da denetim olgusunun geçirdiği dönüşüm açısından etkili olmuştur (Köse, 2007: 7).

Söz konusu sosyal ve ekonomik gelişmelere 20. yy'ın ikinci yarısında hız kazanıp yaşadığımız yüzyılda da etkisini sürdüren küreselleşme de eklenebilir. Küreselleşme denetimin kapsam ve niteliğinin gelişmesinde önemli rol oynayan bir gelişme olarak ele alınmalıdır. Örneğin küreselleşme ve ekonomik gelişmeler sonucunda denetimin ilgili tarafları olan aktörlerinin sayısının artması sonrası denetim faaliyetleri önem kazanmıştır (Bezirci ve Karasioğlu,

2009: 572). Kamu yönetiminde kurumsal denetimin gelişimi yukarıda kısaca ele alınmıştır peki tarihsel süreç içerisinde kapsam ve içerik olarak genişleyen ve değişime uğrayan denetim kavramı günümüzde ne ifade etmektedir? Bu sorunun yanıtı denetimin anlaşılabilmesi için önemlidir. Yukarıda da kısaca değinildiği gibi, denetim GKY anlayışında genellikle mevzuata uygunluğu araştırmak için yapılan teftiş ve soruşturmaları kapsarken YKİ’de denetim faaliyetleri içerik ve kapsam olarak bunları da içerecek şekilde genişlemiştir. Başka bir deyişle geleneksel yaklaşımlarda denetimin temel işlevi, hata ve yolsuzlukların önlenmesi olarak kendine yer bulmaktadır (Köse, 2007: 5). Günümüzde ise denetim bu işlevini sürdürmekle beraber etkinlik ve verimlilik kavramları da hesaba katılarak tartışılmaya başlanmıştır.

Arslan’a göre (2002: 6) bir örgütte verimlilik ve etkinliğin sağlanması ancak iyi bir denetimin varlığıyla mümkün olabilmektedir. Ayrıca çağdaş yönetim anlayışında vatandaş merkezli hizmet yaklaşımında kurumsal yönetim, hesap verebilirlik, şeffaflık ve buna bağlı olarak değişen denetim anlayışı ile ön plana çıkmaktadır (Uzun, 2009: 59). Buna paralel olarak YKİ yaklaşımında ise denetim faaliyetlerine bakışta bir kırılma yaşanmıştır ve bu da denetimin yaşadığı dönüşümü anlamak için önemlidir. YKİ çalışanların yapılan işin özel olarak bir ya da birkaç parçasını değil çok daha fazlasını bazen hepsini yaptıkları için doğrudan üretim sürecinin denetlenmesi kolay değildir (Yalçın, 2010: 170). Doğrudan denetimin kolay olmaması denetim faaliyetlerinin de değişmesi ihtiyacını beraberinde getirmiştir. YKİ yaklaşımında denetim doğrudan yapılan ve üretim sürecine ilişkin doğrudan gerçekleştirilen bir faaliyet olmaktan çıkarak sonuçların niteliğine odaklanan, performans odaklı bir faaliyet olarak karşımıza çıkar. Kısacası geleneksel kamu yönetimi kuramlarıyla yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı arasında gerçekleşen bu kırılma denetimin bugün aldığı halin anlaşılabilmesi için önemlidir.

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile birlikte denetime bakış, bugünkü haliyle genel olarak denetim olgusunu özel olarak da iç denetim sürecini anlamak için önemlidir çünkü kurumsal denetimin bugünkü halinin temelleri yeni kamu işletmeciliği yaklaşımında karşımıza çıkmaktadır. Klasik kamu yönetimi anlayışında yöneticilere ve kamu kurumlarının kendisine yüklenen sorumluluk yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı sonrası daha alt kademelere, kurumların yerelde görev yapan yöneticilerine kadar yayılmaktadır. Görüldüğü üzere

sorumluluğun alanı genişlemiş bununla beraber hesap verilebilirlik ilkesi de yeni kamu işletmeciliği yaklaşımıyla yapısal olarak dönüşmüştür (Göçoğlu ve Çukur, 2018: 446).

Alan yazınında yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına ve bu yaklaşımla ilişkilendiren dönüşümlere yönelik eleştiriler de mevcuttur. Örneğin Üstüner (2000: 26) yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının neo-liberalizmin geleneksel bürokrasi ile söylem düzeyinde yaşadığı çelişkiyi giderme işlevini üstlendiğini iddia etmektedir. Üstüner'e göre yeni kamu işletmeciliği yaklaşımıyla birlikte kamu yönetiminde gerçekleşen dönüşüme rağmen ortaya çıkan yolsuzluk, görevi kötüye kullanma gibi istenmeyen büro-patolojik olayların sayısı azımsanamaz. YKİ'ye getirilen eleştiriler yaklaşımın sorunları çözmekte yetersiz olduğu ve neo-liberal dönüşümün kamu yönetiminde meşrulaşmasına aracılık ettiği fikirleri etrafında yoğunlaşmaktadır. Bu eleştirilere ek olarak Tuncer ve Usta (2013: 191) yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına getirilen eleştirilerin, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımında yönetimin ekonomik boyutuna aşırı vurgu yapılırken idari ve demografik boyutlarının göz ardı edilmesi etrafında toplandığını belirtmektedirler. Kısacası YKİ yaklaşımı kamu yönetiminde son yıllarda yaşanan dönüşüme teorik anlamda zemin kazandırmış ve yarattığı sonuçlar uygulama düzeyinde denetim faaliyetleri de dahil olmak üzere kamu sektöründe önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bu yaklaşıma getirilen eleştiriler neo-liberalizm sonrası durumu analiz ederek, yeni uygulamaları ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımını sorgulamaktadır.

YKİ'ye daha geniş bir bakış açısıyla bakıldığında bu yaklaşım kamu yönetiminde işletmecilik değerlerinin egemen kılınması olarak ele alınabilir. Kamu işletmeciliği yaklaşımında kamu yönetimindeki mali ve hiyerarşik denetime dayanan geleneksel ilişkilerin yerine, hizmeti sağlayan iç veya dış yüklenici firma ile hizmeti satın alan kamu kuruluşu arasında sözleşmeye dayalı bir ilişki kurmak amaçlanmaktadır (Karcı, 2008: 47). Bunlara ek olarak YKİ yaklaşımı rekabetin ve piyasa mekanizmalarının kamu yönetiminde etkin hale getirilmesi aracılığıyla kamusal hizmetlerin sunumunda verimliliğin, üretkenliğin ve esnekliğin artırılması, hatta denetim mekanizmalarının iyileştirilmesi ve yönetimlerinde saydamlık gibi temel prensipleri vurgulamaktadır (Eren, 2003: 84). Bu prensipler doğrultusunda bir sonraki bölümde detaylı bir şekilde ele alınacak olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)

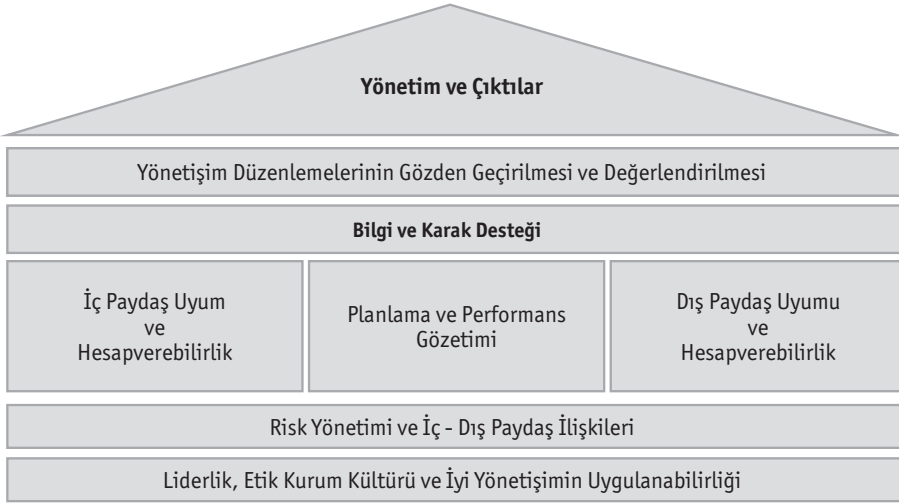
ile Türk kamu yönetimi sistemine dâhil olan iç denetim faaliyetleri YKİ yaklaşımının doğrudan bir sonucu olarak okunabilir.

Kısacası, YKİ yaklaşımı işletmecilik prensiplerinin kamu yönetimine uygulanması esasına dayanmaktadır. Özel sektörde görmeye alışkın olduğumuz denetim faaliyetleri yukarıda bahsi geçen dönüşüm çerçevesinde kamu yönetiminde uygulanmaya başlanmış ve kurumsal denetim anlayışı dönüşerek bugünkü halini almıştır. Denetim olgusunun güncel anlam, kapsam ve içeriğini anlamak için bir başka önemli konu ise kamu yönetiminde ortaya çıkan yönetim yaklaşımı ve bu yaklaşımın hesap verebilirlik ve denetim ile olan ilişkisidir. Kamu sektöründe yönetim sunulan hizmetin maliyeti, kalitesi ve hizmetlerin yerine getirilmesiyle beraber yerine getirilen hizmetin ve uygulanan politikaların toplum üzerindeki etkisiyle de yakından ilgilenir. Ayrıca, yönetim örgütlerin ve paydaşların sorumluluklarını netleştirmek ve bu sorumlulukları yerine getirebilme kapasitelerini anlamak için iç ve dış denetim mekanizmalarının da içinde yer aldığı araçlar kullanır (Almquist ve diğerleri, 2012: 9).

YKİ'nin temel aktörlerinden biri olan yönetim bahsedildiği gibi, amaçların kurulduğu ve başarıldığı araçlarla ilgilidir. Bu araçlar bütüncül olarak bakıldığında, idarenin ya da genel olarak kamu kesiminin güvenilirliğini belirleyen, eşit hizmet sunumu sağlayan ve kamu görevlilerinin yolsuzluk riskini azaltırken hükümet yetkililerinin uygun davranışlarını güvence altına alan faaliyetleri de içermektedir (IIA 2006:3). Yönetişimin ve denetim süreçlerinin iyi uygulama örnekleri arasında gösterilen Avustralya Ulusal Denetim Ofisinin (ANAO) bir raporunda ise kamu sektöründe yönetim bir örgütün nasıl yönetildiği, kurumsal ve diğer yapıları, kültürü, politikaları ve stratejileri ve çeşitli paydaşlarıyla nasıl bir ilişki içerdiği şeklinde çok geniş bir kapsamla tanımlanmıştır (ANAO, 2003: 6). Rapora göre bu kavram, kamu sektörü kuruluşlarının, karar verme süreçlerinde açık, hesap verebilir ve ihtiyatlı davranarak, politika tavsiyesinde bulunarak ve programları yöneterek ve kontrol ederek yönetim sorumluluklarını nasıl yerine getirdiğini kapsamaktadır. ANAO, iyi yönetişimin unsurlarını ve bunların birbirleriyle nasıl ilişkilendiğini gösteren bir model geliştirmiştir. Şekil 1'de gösterildiği gibi bu model yönetişimi ve çıktılarını kamu yönetimini ve kurumlarını koruyan bir çatı olarak tanımlarken hesap

verebilirlik, risk yönetimi, paydaş ilişkilerinin çok yönlülüğü, stratejik liderlik ve kurumsal etiğin de kamu kurumunun temeline yayılmasını önermektedir.

Şekil 1: Kamu Kurumlarında Yönetişim Çatısı



Kaynak: Avustralya- Queensland Ulaşım Birimin tarihli Kurumsal Yönetişim Uygulamalarına ilişkin Temmuz 2001 tarihli raporundan uyarlanmıştır.

Özel sektör ile karşılaştırıldığında kamu sektörü yönetiminin daha geniş yapısı, paydaşların dayattığı zorlayıcı sorumlulukları yerine getirebilmek için etkin bir iç denetim fonksiyonunu zorunlu kılmaktadır. İç denetim, kamu sektörü kuruluşlarının etkin ve verimli kontrolünü ve yönetimini sağlamak için değerlerin nasıl oluşturulduğuna odaklanarak yönetim süreçlerinin iyileştirilmesine yardımcı olabilir. Böyle bir değer sistemi, yüksek ahlaki davranış ve adalet duygusuyla ilişkilerinde şeffaf olan açık bir idareyi gerektirmektedir. Kamu sektörünün görel olarak karmaşıklığı, iç denetimin yapısal tasarım, yaklaşım, uygulama ve kapsamının, tüm kamu sektörü kuruluşlarında açık, hesap verebilir ve ihtiyatlı karar almayı sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmasını kısacası iyi yönetim uygulamalarının yaygınlaştırılmasını gerektirmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında kurumsal denetimin günümüzde kullanılan kapsam ve içeriği yönetişimin bir aracı, aynı zamanda günümüz kamu yönetiminin önemli bir amacı olan vatandaş odaklı hizmetleri yerine getirebilen, etkin ve verimli çalışan kamu kurumları ya da paydaşlar kısacası

örgütler için hayati bir mekanizma olarak açıklanabilir. Günümüzde uygulanan haliyle denetimin iyi anlaşılabilmesi için önemli bir kurumsal denetim aracı olan *iç denetim* önemli bir örnek olarak verilebilir. İç kontrol aracı olarak iç denetim kurumun hedeflerine ulaşması için gerekli güvencelerin sağlanması, kurumda yapılan işlerin mevzuata uygunluğu, faaliyetlerin etkililiği ve etkinliği, mali ve yönetsel raporlamanın güvenilirliği bunlara ek olarak da varlıkların korunmasını amaçlar (İDKK- İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2013: 9). Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere iç denetim kurumsal denetimin günümüzde uygulanan haline son derece uygun ve iyi bir örnektir. Bu çalışma da hem günümüzde uygulanan haliyle kurumsal denetimin iyi bir örneği olması hem de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla örnekleri Türkiye kamu yönetiminde görülmeye başlaması sebebiyle alan yazınında görece daha az incelendiği için iç denetim faaliyetleri ve iç denetime yoğunlaşacaktır.

2. 5018 SAYILI KMYKK, İÇ DENETİM VE YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM ANLAYIŞI

Yerel yönetimlerde denetim anlayışının gelişimi kamu yönetiminde denetimi anlayışının gelişimiyle paralellik göstermektedir. Yerel yönetimlerde kurumsal denetim kapsam ve içerik olarak tarihsel süreç içerisinde genişleyerek dönüşmüştür. Ülkemizde yerel yönetimlerin denetimi 19. Yüzyıla dayanmaktadır. Örneğin 1876 Anayasası dönemin sayıştayına yerel yönetimlerin mali işlemlerini denetleme yetkisi vermiştir. Ancak bu yetki kapsam ve içerik olarak yalnızca yerel yönetimlerin mali işlemlerine ilişkindir. Günümüzde yerel yönetimlerin denetim araçlarına bakmak yerel yönetimlerde denetim anlayışının 19. Yüzyıldan günümüze yaşadığı dönüşüm anlamamıza yardımcı olabilir. Siyasal denetim, yargı denetimi ve yönetsel denetim yerel yönetimlerin denetlenmesinin temel araçları olarak sayılabilir bunlara ek olarak iç ve dış denetimin ayrışması, kamuoyu denetimi ve performans denetimi gibi yeni denetim yollarının ortaya çıkması ilk ortaya çıktığında yalnızca mali işlemlerin denetimini öngören yerel yönetimlerde denetim anlayışının yaşadığı genişleyerek dönüşümü ortaya koymaktadır. Başka bir deyişle ifade etmek gerekirse yerel yönetimlerde denetim, ilk ortaya çıktığında yalnızca mali işlemlerin denetimine ilişkin bir anlayışken günümüzde yerel yönetimlerde denetim anlayışı performans yönetimi, stratejik planlama, risk yönetimi gibi birçok başka aracı da kapsam içine alarak genişleyerek dönüşmüştür.

1876'dan günümüze Türkiye'de hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla etkili bir denetim sisteminin kurulması düşüncesi pek çok platforma uzun süre tartışılmıştır. Bunun sonucunda kamu mali yönetim sistemini düzenleyen 1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumi Kanunu, 2003 yılında kabul edilen ve tüm hükümleri ile 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile değiştirilmiştir (Kara ve Karakılıç, 2016: 728). Bu kanunun ilk maddesine göre “kanunun amacı kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir” (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. m.1). Bu kanunun 2. maddesinde ifade edildiği şekliyle kanun tüm kamu merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü yani denetim sistemini düzenlemekte ve önceki sistemi de önemli ölçüde değiştirmektedir. Özel olarak iç denetim olgusu ise, kamu mali yönetim sisteminin omurgası şeklinde de tanımlayabileceğimiz 5018 sayılı Kanunun 63-67. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Yerel yönetimlerdeki iç denetimini değerlendiren bu çalışmada 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı kanun Türkiye'de yerel yönetimlerin denetimi ve performans ölçümü için de son derece önemli olduğu kuşkusuzdur. Kanun yukarıda bahsi geçen amaçlar doğrultusunda kamu mali yönetim sisteminde önemli değişiklikler yapmış ve yeni uygulamaları sisteme dahil etmiştir. 5018 sayılı kanunun 57. maddesiyle ön mali kontrol ve iç denetim gibi yeni uygulamalar kamu mali yönetim sistemine dahil olmuştur (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. m.57). Harcama öncesi dış denetimin kaldırılması ve Sayıştay tarafından yapılan dış denetime performans denetiminin de eklenmesi ilgili kanunla hayata geçirilen diğer önemli değişikliklerdir (Kara ve Karakılıç, 2016: 728). Bir başka önemli değişiklik ise ilgili kanunla stratejik planlama uygulamasının yasal altyapısının oluşturulmasıdır (Gürer, 2006: 100).

Kanunun getirdiği bu değişiklikler incelendiğinde iç kontrol üst başlığı altında iç denetim ve ön mali kontrol uygulamalarının getirilmesi, Sayıştay tarafından yapılan dış denetime kurumların performans denetiminin de dahil

olması ve stratejik planlama uygulamasının kamu mali yönetim sistemi içerisinde kendine yasal zemin bulması daha çok özel sektörde görmeye alışkın olduğumuz işletmecilik prensiplerine bağlı denetim anlayışının kamu sektöründe de uygulanmaya başlandığının somut örnekleri olarak değerlendirilebilir. Bir başka deyişle performans ölçümünün hem iç kontrolde hem de dış kontrolde bir denetim aracı olarak kendine kamu mali yönetim sisteminde yer bulması aslında özel sektörde görmeye alışkın olduğumuz uygulamaların kamu sektöründe de etkin ve etkili bir denetim sistemi amacıyla hayata geçirilmesi olarak değerlendirilebilir.

Hiç kuşkusuz etkin ve etkili denetim kamu sektöründe de hayati bir öneme sahiptir. Ancak burada bu amaç doğrultusunda özel sektörden kamu kurumlarına transfer edilen uygulamaların özel sektörle aynı işlevsel sonuçları doğurup doğurmayacağı özel ve kamu sektörlerinin temel farkları sebebiyle bir tartışma yaratmaktadır. Kamu kurumlarının temel amacı kar etmek değil kamu hizmetlerinin yerine getirmek olduğundan bu kurumlarda rekabet ve kar etme üzerine kurulmuş kurumların denetim araçlarının kullanması sakıncalı sonuçlar da doğurabilir. Özel ve kamu sektörünün doğal farkları göz önünde bulundurulduğunda özel sektörün geliştirdiği bu denetim araçlarının kamu sektörüne transferi kamu hizmetlerinin kar amacı güdülmeden yerine getirilmesi gerektiği göz önünde bulundurularak değerlendirilmelidir. En iyi kamu kurumu en etkin ve verimli çalışan kamu kurumu değil kamu hizmetlerini en etkin verimli şekilde yerine getiren kamu kurumudur. Dolayısıyla bu denetim araçları özel sektörde uygulandığı haliyle değil kamu kurumlarına uyarlanmış haliyle kamu sektöründe uygulanmalıdır.

5018 sayılı kanunla kamu mali yönetim sistemine dahil olan iç denetim ve ön mali kontrol uygulamalarını içeren iç kontrol ilgili kanunun bu çalışma çerçevesinde getirdiği en önemli değişikliktir bu yüzden çalışmanın bu bölümünde bir iç kontrol uygulaması olarak iç denetim detaylı olarak incelenecektir. 5018 sayılı kanunda iç denetim “kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” olarak tanımlanmaktadır (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. m.63). Bir başka tanımlamada ise iç denetim faaliyetinin faydaları şu şekilde

sıralanmaktadır (Yurtsever, 2014: 17) : (1) İç denetimin kurumların iç kontrol, risk yönetimi ve kurumsal yönetim sistemlerinin geliştirilmesine katkı sağlaması, (2) İş süreçlerini iyileştirmesi, kaynakların etkili ve verimli olarak kullanılmasının sağlanması, (3) Hata, hile ve suiistimallerin önlenmesine yardımcı olması, (4) Risklerin neden olabileceği kayıpları azaltması ve (5) Kurumların hedeflerine ulaşmasına katkı sağlaması.

Bunlara ek olarak iç denetim hile ve suiistimallerin soruşturulması ve incelenmesi yani bir teftiş mekanizması değil süreç odaklı, geleceğe yönelik, proaktif ve risk esaslı bir yaklaşım gerektiren bir mekanizmadır (Uzun, 2014: 59). Yukarıda verilen tanımlardan da anlaşılabilir gibi iç denetim kaynakların etkili ve verimli yönetilmesi amacıyla değerlendirme ve rehberlik faaliyetlerini içinde barındıran süreç odaklı çalışan ve risk yönetimini vurgulayan kurumların etkin ve verimli çalışması amacıyla geliştirilmiş bir iç kontrol mekanizmasıdır.

Yukarıda detaylı bir şekilde ifade edildiği gibi kamu yönetiminde yaşanan dönüşümle birlikte geleneksel yönetim anlayışına özgü olan katı ve hiyerarşik denetim uygulamalarından uzaklaşarak ‘yumuşak’ bir denetim yaklaşımına doğru gidildiği görülmektedir. Bu değişimi Türkiye ölçeğinde ele aldığımızda kamu yönetimi sistemimiz içinde uluslararası denetim standartlarının ve uluslararası kabul gören etik kuralların etkisinin arttığı ve mevcut teftiş sistemimizi ciddi bir şekilde dönüştüren bir süreç olarak ifade etmek de mümkündür (Koçak ve Kavakoğlu, 2010). GKY içindeki katı teftiş kültüründen farklı olarak YKİ ile kamu sektöründe de yaygınlık kazanan iç denetim kamu hizmetinin niteliğini geliştirmek amacına odaklanan, bağımsız ve tarafsız bir danışmanlık ve güvence faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Türk kamu yönetiminde etkisi ve uygulama alanı hızla artan yeni kamu işletmeciliği idari yapımıza sadece yeni terimler sokmamış, bu terimlerin merkezden yerele tüm idari yapıya uygun hale getirilmesi için de önemli dönüşümlere ortam hazırlamıştır.

Bu dönüşümlerden önemli ölçüde etkilenen yönetim birimlerinden biri de hiç kuşkusuz yerel yönetimlerdir. Türkiye’de yerel yönetim sistemi, son yıllarda geleneksel yönetim modelinden yerel yönetişim modeline doğru yönelen ve bunu hem uygulama hem de mevzuat düzeyinde yaşayan bir değişim sürecinden geçmiştir (Köseçik ve Özgür, 2009). Yaşanan bu iki ayaklı dönüşümle birlikte yerel yönetimlerin STK’lar, gönüllü gruplar ve özel sektör ile etkileşim

ve iş birliğine dayalı etkili, verimli, şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir bir yapıya evrilmesi hedeflenmektedir. Bu hedefe ulaşabilmek için Amerika, Yeni Zelanda, İngiltere, Polonya ve Avustralya'daki yerel yönetim uygulamalarının bir benzeri Türkiye'de de kurgulanmış ve yerel yönetimler yerel yönetişimin 'denetişim' ayağını iç denetim ve iç denetçilik mekanizmaları ile sağlamaya çalışmıştır. Bilge ve Daşkaya (2015) bu durumu yereldeki yöneticilerin, iç denetim sistemden elde edilen bilgiler sayesinde daha sağlıklı kararlar verebildiği, mali planlama, programlama ve yatırım kararlarında daha rasyonel sonuçlar üretebildiği şeklinde yorumlamaktadırlar.

Her ne kadar 1982 Anayasasınının 127. maddesi yerel yönetimlerde yapılacak denetimin genel çerçevesini belirlese de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bu çerçeve YKİ ile uyumlu hale getirilmiştir. Buna göre yerel yönetimlerde iç denetim, dış denetim ve İçişleri Bakanlığı denetimi yapılmaktadır (Mahalli İdareler GFR, 2018). İdari ve mali yönetim sistemimiz içerisinde başat bir yere sahip olan yerel yönetimlerle ilgili 5018 sayılı kanun temel çerçeveyi belirlemekte olup; Belediye ve Büyükşehir Belediyeleri Kanunları ise özel nitelikli mevzuatlar olarak uygulamaların seyrini belirlemektedir. Söz konusu kanunlar içerisinde yerel yönetim kuruluşları ile ilgili düzenlemelere detaylı bir şekilde yer verilmiştir. Bu düzenlemelerde denetim sistemi açısından bahsedildiği gibi iç ve dış denetim olmak üzere ikili bir yapı öngörülmektedir. Bu bağlamda iç denetimin iç denetçiler, dış denetim de Sayıştay tarafından yapılması hükme bağlanmaktadır (Örenay ve Süzen, 2011). Bu hükmün uygulamada da işlerlik kazanabilmesi için KMYKK'nın yürürlüğe girmesinin ardından iç denetim alanında ikincil düzey mevzuat çalışmaları da gerçekleşmiştir. Bu düzenlemeler aşağıdaki gibidir (Kavakoğlu,2010:48):

- İDKK Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliği
- İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- İç Denetçiler İçin Ek Ödeme Kararnamesi
- 190 Sayılı KHK Kapsamındaki İdarelerin İç Denetçi Kadrolarının Tahsisine İlişkin Kararname
- Mahalli İdarelerin İç Denetçi Kadrolarının Tahsisine İlişkin Kararname

Belirtilen ikincil mevzuatların yerel yönetimlerdeki istihdam boyutu ise 5018 sayılı Kanun'un geçici 5'inci maddesi hükmü ile netlik kazanmıştır ve her bir birim bünyesinde yine üçüncül mevzuatlar hazırlanarak kamu kurumları ve özellikle de yerel yönetimler iç denetçi fikrine ve uygulamasına hazır hale getirilmiştir. Buna göre iç, denetçi bulundurulacağı belirtilen büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri, belediyelerin bağlı idareleri ve il belediyelerinde 2006 ve 2013 tarihlerinde çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları ile tahsis edilen 795 iç, denetçi kadrosuna 2007 yılından itibaren atama yapılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin iş ve işlemleri hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimi biçiminde iç, denetçiler eliyle yürütülmektedir. 2016 ve 2017 yılları itibarıyla türlerine göre yerel yönetimlere tahsis edilen iç denetçi kadroları ve bunlara yapılan atamalar Tablo 1'de gösterilmiştir. Buna göre iç denetçi kadrolarının ciddi oranda boş kaldığı ve kamu kurumlarında arzu edildiği gibi bir iç denetçi istihdamının yakalanamadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Tablo 1: Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre İç Denetçi Sayıları

| Türü | Tahsis Edilen Kadro Sayısı | | Doldurulan Kadro Sayısı | | Doluluk Oranı % | |
|---------------|----------------------------|------------|-------------------------|------------|-----------------|-----------|
| | 2016 | 2017 | 2016 | 2017 | 2016 | 2017 |
| Belediye | 513 | 513 | 200 | 193 | 39 | 38 |
| İl Özel İdare | 153 | 153 | 16 | 16 | 10 | 10 |
| Bağlı İdare | 67 | 67 | 35 | 34 | 52 | 51 |
| Toplam | 733 | 733 | 251 | 243 | 34 | 33 |

Kaynak: Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2018

Her ne kadar kamu kurumları kanun ve mevzuat düzeyinde iç denetim ve iç denetçi olgusuna hazırlanmış ve gerekli istihdam hedefleri belirlenmiş de olsa, yapılan çalışmalar göstermiştir ki iç kontrol sisteminin hedeflendiği gibi çalışabilmesi sadece çalışacak iç denetçi sayısına ya da uygulanacak mevzuata bağlı değildir. Türk idare sisteminde denetim felsefesinde yaşanan bu dönüşümün işlerlik kazanabilmesi tamamen kurumun yapacağı düzenleme ve uygulamalar ile alakalıdır. Bunun için de kurumsal kültür için de hem yöneticilerin hem de bürokrasinin bu fikir ile uyumlulaştırılması gerekmektedir. Yereli ve Ünal 2014 yılında yaptıkları çalışmalarında yaklaşık 8 yıldır mevzuatsal olarak uygulama zemini bulan iç denetim olgusunu yerel yönetimler bağlamında ele

almışlar ve “Mahalli İdarelerde İç Denetimin Yapısal Sorunu” başlığı ile yayınlamışlardır. Bu çalışmada da işaret edilen ve yukarıda da değinilen kurumsal dönüşümün sadece mevzuat ve istihdamla mümkün olmadığını öne çıkaran sorunlar ve nedenleri Yereli ve Ünal (2014: 457-463) tarafından Tablo 2’deki gibi özetlenmiştir.

Görüldüğü gibi aslında kuruluş ve mevzuatlandırma aşamasında çok fazla beklenti yaratan iç denetim ve iç denetçilik mekanizmaları Türkiye’deki kamu kurumlarında istenildiği ölçüde fayda sağlayamamıştır. Aksine Yereli ve Ünal’ın da (2014: 464) belirttiği gibi mekanizma ile amaçlanan mali ve idari bir yol haritasının çizilip kamu kaynaklarının etkin, etkili ve verimli kullanılması iken; iç denetçilik uygulamaları kamu kurumlarına birer finansal yük olarak yansımaktadır. Çalışmanın devamında Yereli ve Ünal tarafından tespit edilen sorunların Muğla Büyükşehir Belediyesindeki durumunu ölçmek üzere, Tablo 2’deki sorunların birer sorunsal haline getirilmiş ve yarı yapılandırılmış mülakat tekniği ile İç denetim ve iç denetçilik mekanizmalarının yönetim ile olan ilişkisi Muğla Büyükşehir Belediyesi örneği ile analiz edilmiştir.

Tablo 2: Yerel Yönetimlerde İç Denetimin Yapısal Sorunları

| Sorun | Nedenleri |
|---|---|
| Üst Yöneticilerin İç Denetime Olan İlgisizliği | Üst yöneticilerin 5018 sayılı Kanundaki sorumluluklarını harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirmektedirler. Bununla beraber üst yöneticiler iç denetimi kendilerine yardımcı olan, katkı sağlayan bir kurum olarak görmeleri gerekirken düşmanca bir yaklaşım içine girebilmektedirler. Üst yöneticilerin iç denetimin önemi ile ilgili farkındalığa sahip olmaması üst yönetici ile iç denetçi arasında iş birliğinden ziyade kopukluk yaratmaktadır. Bu durum üst yöneticilerin iç denetime olan ilgisizliğinin temel nedenidir. |
| İç Denetim Kadrolarına Atama Yapılmaması | İç denetim merkezi yönetim düzeyinde istenmesine rağmen yerel düzeyde talep görmemektedir. Yerel yönetimlerde tahsis edilmiş olan iç denetçi kadrolarındaki boşluklar bu durumun en büyük göstergesidir. İç denetçilere gereken talebin gösterilmemesi atamaların yapılmamasına ve kadroların boş kalmasına sebep olmaktadır. |

| | |
|---|--|
| İç Denetim ile Birimler Arası İşbirliği Eksikliği | İç denetçilerin denetim plan ve programlarının hazırlanması sırasında birim amirleri ve personeli ile ortak hareket etmesi gerekmektedir ama iç denetçilerin bu konudaki uygulama eksiklikleri ve birimlerin bu faaliyetlere yeterli ilgi göstermemeleri iç denetim ile birimler arasında iş birliği eksikliğine neden olmaktadır. |
| İç Denetçilerin Kurumu İfşa Eden Olarak Görülmesi | İç denetçiler tarafından hazırlanan raporlarda yer alan sorunlu kısımlar kurumun ifşa olabileceği düşüncesiyle üst yöneticiler tarafından problemlilik olarak değerlendirilmekte ve bazı durumlarda bu endişe birim görevlilerinin yanlış beyanat vermesiyle sonuçlanmaktadır. İç denetim raporlarıyla ilgili bu endişe iç denetimin kurumu ifşa eden bir pozisyonda değerlendirilmesine sebep olmaktadır. |
| İç Denetçilere Görevleri Kapsamında Yer Almayan Görevler Verilmesi | İç denetçilere yönetmelikle belirlenmiş görevlerinin dışında soruşturma benzeri görevler yaptırılması iç denetçilerin asıl görevlerinin yerine getirilememesine sebep olmaktadır. Bu durumun sebebi olarak yine iç denetim ile ilgili doğru farkındalığa sahip olunmaması ve iç denetimin öneminin kavranmaması gösterilebilir. |
| İç Denetim ve Teftiş Kurulları Görev Çakışması | Kurumlarda görev yapan diğer teftiş ve denetim birimleri ile iç denetim görev çakışmasını engelleyecek düzenlemelerin bulunmaması bu iki farklı birimin görev alanlarında çakışmalara sebep olmaktadır. |
| İç Denetimin Bağımsızlığı İle İlgili Sorunlar | Ülkemizde yerel yönetimlerde dolaylı olarak üst yöneticinin inisiyatifine bırakılmış atama işlemleri iç denetçinin fonksiyonel bağımsızlığını tehdit etmektedir. Aynı şekilde sicil ve disiplin amiri olarak üst yöneticinin belirlenmesi, üst yönetici dışındaki yönetim kademesi tarafından iç denetçiye talimat verilmesi, iç denetim raporlarına yöneticilerin doğrudan müdahale etmeleri ve iç denetimin faaliyetlerini yerine getirmek için ihtiyaç duyduğu bütçenin yönetiminin başka bir mercie ait olması iç denetimin bağımsızlığı ile ilgili sorunlar yaratmaktadır |
| İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun Üst Ölçekli Yapı Sorunu | İDKK üyelerinin görev yaptıkları kurumda asıl görevlerinin devam etmesi ve kurumun bağımsız, kalıcı atama işlemlerinden sorumlu ve sicil verme yetkisine sahip bir yapı olmaması İDKK'nın üst ölçekli bir yapı olarak faaliyet gösterememesine sebep olmaktadır. |

| | |
|---|--|
| İç Denetçiler Öncelikli Alanlarda Denetim Gerçekleştirmemeli | İç denetimle ilgili üst yönetici ve kurum personelinin yanlış algısı bununla beraber üst yöneticinin müdahalesi öncelikli alanlar yerine ikinci hatta üçüncü düzeyde konuların denetiminin yapılmasına sebep olmaktadır. Öncelikli alanların yani risk düzeyi yüksek faaliyetlerin denetlenememesinin temel sebebi iç denetimle ilgili doğru algının oluşturulamaması olarak gösterilebilir. |
| İç Denetim İle Dış Denetim Arasında İşbirliği Eksikliği ve Dış Denetimin İç Denetimi Değerlendirme Rolündeki Yasal Engel | İç ve dış denetim birimleri farklı şekillerde birbirlerinin gelişimlerine katkıda bulunabilirler ancak yasal düzenlemeler bu işbirliğini güçleştirmektedir. Sayıştay kanununun 35. Maddesi düzenlilik denetimini düzenler ve bu madde iç denetimin dış denetimi kontrol etmesini güçleştirmiş ancak bu durum pratikte iç ve dış denetimin iş birliğini azaltmıştır. |
| İç denetimin Raporlama Süreçleri İle İlgili Sorunlar | İç denetim raporları yayınlanmadan önce ilgili birimlerin cevapları alınarak nihai raporlar yayınlanmalıdır ancak iç denetçiler zaman zaman taslak raporları ilgili birime göndermemekte ve nihai rapor haline getirmektedir. Bununla beraber raporların İDDK'ya iletilmesi sürecindeki kopukluklar ve üst yöneticinin raporlara müdahaleleri iç denetimin raporlama sürecinde sıkıntılara yol açmaktadır. |
| İç Denetimin Etkin Bir İzleme Sürecine Sahip Olmaması | İDDK ve üst yöneticilerin yeterli çabayı göstermemesi, iç denetim faaliyetlerinin önemli bir ayağı olan takip sisteminin doğru işlememesi etkin bir izleme sürecinin sistem içerisinde çalışmamasına sebep olmaktadır. |

Kaynak: Yereli ve Ünal, 2014: 457-463

3. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN İKİ FENOMENİ: YÖNETİŞİM VE İÇ DENETİM İLİŞKİSİ

20. yüzyılın sonlarında yaşanan ve hem özel sektörü hem de kamu sektörünü doğrudan ilgilendiren büyük kurumsal skandallar ve başarısızlıkların ardından iyi yönetim 21. yüzyılın başlarında son derece güncel bir konu haline geldi. İyi yönetim, devlet kurumlarının kamu hizmetlerinin kalitesini arttırmak için yenilikçi politikaları ve programları uygulamadaki davranışlarını, ekonomik büyümenin artırılmasının nihai amacı ile ifade eder (Grindle, 2004). Yukarıda da detaylı olarak ele alındığı gibi bu tür yenilikçi politikalar ve programlar şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım ve profesyonellik gibi yönetim konularını ele almaktadır. İyi yönetim iyi yönetimi, kamu kaynaklarının iyi yönetilmesini, iyi kamu katılımını ve nihayetinde vatandaşlar ve hizmet

kullanıcıları için iyi sonuçlara ulaşılmasını hedefler. İyi yönetim, bir hedefin etkin bir şekilde izlenmesi ve bu hedefin, risk yönetimi mekanizmaları ile desteklenmesini sağlar (OECD, 2004). Yukarıda da değinildiği gibi planlanan hedefin etkin ve verimli bir şekilde takip edilmesi kamu kurumlarının iyi yönetim ilkelerine ulaşmaları için bir yol olarak tanımlanmaktadır ve dolayısıyla denetim iyi yönetişimin hem bir aracı hem de bir amacıdır. Bu bağlamda yerel yönetimlerde iyi yönetişimin mümkün olabilmesi için denetim faaliyetlerinin etkin ve etkili bir şekilde uygulanması hayati önem taşımaktadır. Bir başka deyişle iyi yönetişimle denetim karşılıklı bir ilişki içerisinde ve yerel yönetimlerde iyi yönetişimi mümkün kılmamanın yolu denetimin faaliyetlerinin etkin ve etkili bir şekilde yerine getirilmesinden geçer.

Ancak ne kadar iyi tasarlanırsa tasarlansın ya da örgüt içinde içselleştirilirse içselleştirilsin hiçbir yönetim modeli, iyi yönetim felsefesini benimseyen çalışanların, kendi kişisel çıkarlarını yönettikleri kurumların çıkarları önüne koymalarını engelleyemez. Bununla birlikte, iyi yönetişimin iyileştirilmesi ve böylece dolandırıcılık ve usulsüzlükler için fırsatların azaltılması için bazı adımlar atılabilir. Denetim olgusu ve iç denetim mekanizması, bu hedeflerin gerçekleştirilmesinde, kurumlar içinde mevcut olan iç denetim fonksiyonu aracılığıyla önemli bir rol oynamaktadır (Asaolu vd.,2016). Bir önceki bölümde de belirtildiği gibi iç denetim, kontrol ortamının etkinliğini değerlendirmek, değer katmak ve bir kamu kuruluşun faaliyetlerini geliştirmek için tasarlanmış bağımsız, objektif ve sürekliliği olan bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir (Aldemir ve Uysal, 2017). İç denetim, iç kontrol sisteminin yeterliliğini değerlendirir ve bu kontrolleri iyileştirmek için yönetime tavsiyelerde bulunur.

Bir iç kontrol sistemi, örgütün amaçlarını ve hedeflerini gerçekleştirdiği konusunda makul güvence ile yönetim sağlamak için tasarlanan politika ve prosedürlerden oluşur. İç denetim süreci, kurumun iç izleme sisteminin bir parçasıdır ve dolayısıyla iç denetçilerin bağımsızlığının güvence altına alınabilmesi için kuruluş içinde yer almalıdır. Bilge ve Daşkaya (2015) iç denetimin kamu sektörü yönetişimini iyileştirmek için bir araç olduğunu iddia eder. Şöyle ki; yönetim, kamu sektörü kuruluşlarının karar verme süreçlerinde şeffaflık, hesap verebilirlik ve sağduyulu tutumları destekleyerek sorumluluklarını yerine getirme biçimlerini kapsamaktadır. Ve iç denetim de, kamu sektörü kuruluşlarının etkin ve verimli kontrolünü ve yönetimini sağlamak için

değerlerin nasıl oluşturulduğuna odaklanarak yönetim süreçlerinin iyileştirilmesine yardımcı olmaktadır.

Türedi ve diğerleri (2015: 67) iç denetimi, yönetişimin sigortası olarak tanımlamaktadır. Şeffaflık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü ve verimlilik ilkeleri ile tanımlanan yönetim süreci örgüt bünyesinde gerçekleştirilen iç denetim faaliyetlerinin kurum içerisinde özümsemesine, uygulanmasına ve kurum kültürü haline gelmesine yardımcı olmaktadır. Böylelikle yönetim; paydaşlar, üst yönetim, alt yönetim, vatandaşlar, tedarikçiler, diğer kamu idareleri ve sivil toplumdan oluşan kamunun paydaşlarının yine kamu üzerindeki hak ve sorumluluklarını birbirlerine karşı uyumlu hale getirilmeye çalışan bir yönetim sürecidir. Bahsi geçen bu uyumun geçerli olup olmadığını ortaya koyan mekanizma ise iç denetimdir ve başka bir açıdan da iç denetim uyumu güvence altına alan bir mekanizma olarak da tanımlanabilir (Türedi vd., 2015).

Bu bağlamda çalışmanın devamında Yereli ve Ünal tarafından tespit edilen sorunların Muğla Büyükşehir Belediyesindeki durumunu ölçmek üzere, Tablo 2'deki sorunlar birer soru olarak tanımlanmış ve yarı yapılandırılmış mülakat tekniği ile iç denetim ve iç denetçilik mekanizmalarının yönetim ile olan ilişkisi Muğla Büyükşehir Belediyesi örneği ile analiz edilmiştir.

4. MUĞLA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE YÖNETİŞİM VE İÇ DENETİM İLİŞKİSİ

Kamuda denetim ve iç denetim üzerine yapılan teorik çalışmaların uygulama düzeyindeki yansımaları Muğla büyükşehir Belediyesi örneği ile vermesi amaçlayan bu çalışmada yarı yapılandırılmış mülakat tekniğini kullanarak MBB bünyesinde iç denetçi pozisyonunda görevli olan R. Bitek ile yüz yüze bir görüşme gerçekleştirilmiştir. Görüşme sırasında hem literatürde tespit edilen olası problemler hakkında konuşulmuş hem de Yereli ve Ünal'ın çalışmalarında ortaya koydukları sorunlara işaret edilmiştir.

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi statüsü kazanan Muğla Büyükşehir Belediyesi bu statüyü en son kazanan belediyelerden biridir. Bu sebeple Muğla Büyükşehir Belediyesi (MBB) kanunun yürürlüğe girmesi sonrasında geçirdiğimiz son birkaç yılda yeni sisteme entegre olabilmek için çaba sarf eder konumdadır. Muğla Büyükşehir Belediyesi üzerine yapılan incelemelerde sistemin daha çok yeni olduğu ve daha birçok uygulama ve

faaliyetin henüz yapılmaya başlandığı göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin bir iç kontrol mekanizması olarak iç denetim faaliyetleri MBB bünyesinde uygulamaya konulan yeni faaliyetlerdendir (Aldemir ve Uysal, 2018). Araştırmacıların gerçekleştirdiği görüşmede MBB'nin iç denetçisi R. Bitek geride bırakılan dönemde daha çok sistemin kurulması için çaba harcadıklarını ancak önümüzdeki süreçte kurdukları sistem içerisinde birim olarak tam anlamıyla faaliyet gösterebileceklerini ifade etmiştir. Çalışmanın bu bölümünde Tablo 2'de belirtilen ve daha sonra mülakat sorusu haline getirilmiş konular hakkında MBB'de iç denetçi olarak görev yapan Bitek' in görüşleri analiz edilecektir.

Üst Yöneticilerin İç Denetime Olan İlgisizliği: İç denetime ilişkin yeterli farkındalığın oluşturulamaması uygulama düzeyinde konuya ilişkin ortaya çıkan birçok sorunun temel sebebidir. Bitek ideal iç denetimin ancak kurumda iç denetime ilişkin farkındalığın sağlanmasıyla mümkün olabileceğini belirtmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere iyi bir iç denetimin ilk ve en önemli konusu kurumda iç denetime ilişkin doğru farkındalığın oluşmasıdır. Bitek kendi kurumunda konuya ilişkin farkındalığın büyük ölçüde oluşturulduğunu ve bu sayede kurum içerisinde çalışabilir bir iç denetim sistemi oluşturabildiklerini ifade etmiştir. Bitek'e göre özellikle yerel yönetimler düzeyinde iç denetime ilişkin çeşitli sebeplerden ötürü yaygın bir ilgisizlik vardır ancak bu durum kurumda iç denetime ilişkin doğru farkındalığın özellikle üst yöneticiler için oluşturulması yoluyla sorun olmaktan çıkarılabilir.

İç Denetim Kadrolarına Atama Yapılmaması: İç denetim sisteminin etkin ve etkili çalışmasının önündeki en büyük engellerden biri de iç denetim kadrolarının özellikle yerel yönetimler düzeyinde boş kalmasıdır (Bknz. Tablo 1). Yukarıda bahsedilen yanlış farkındalık ya da farkındalığın olmaması kaynaklı ilgi eksikliği sorunu iç denetçi kadrolarına gereken atamaların yapılmaması ile sonuçlanmaktadır. MBB örneğinde de bu durum farklı değildir. Bitek üç iç denetçi kadrosunun ikisinin boş olduğunu ifade etmiş ancak yeni dönemde ilgili kadroların dolması ile tam olarak faaliyetlere başlayabileceklerini belirtmiştir. Bu sorunda önceki işlenen sorunla benzer şekilde kurum içinde iç denetime ilişkin farkındalığın artırılması yoluyla çözülebilir.

İç Denetim ile Birimler Arası İş Birliği Eksikliği: Bitek kendi kurumunda hem stratejik plan hazırlanırken hem de yıl içinde yürütülen rutin faaliyetler sırasında diğer birimlerle verimli bir işbirliği sağlayabildiklerini ifade etmiştir.

Hatta tüm birimlerle iç denetimin doğası gereği iletişim halinde olmanın bu birime avantaj sağladığını ve birimler arası iletişimi güçlendirdiğini vurgulamıştır. Birimler arası iş birliği eksikliği sorununun kurum içerisinde iş denetim biriminin faaliyet gösterme şekli ve iç denetime ilişkin algıyla ilgili olduğu unutulmamalıdır. Yapılan görüşmede iç denetçi Bitek MBB örneğinde iş birliği noktasında herhangi bir sorun yaşamadığı belirtmiştir.

İç Denetçilerin Kurumu İfşa Eden Olarak Görülmesi: Konuya ilişkin değerlendirmesinde Bitek, iç denetçinin tavrının çok önemli olduğunu altını çizmiş ve üst yöneticilerin iç denetime bakış açısının yani iç denetime ilişkin geliştirdikleri farkındalığın bu konuda da çok önemli olduğunu vurgulamıştır. Bitek'e göre iç denetçi sorunları ispiyonlayan ya da ifşa eden kişi değil sorunların köküne inen ve tekrar yaşanmaması için çaba harcayan kişidir dolayısıyla iç denetim birimi kurum içerisinde sorunların tekrarlanmaması ve kurum çıkarları için riskin en alt düzeye indirilebilmesi amacıyla çalışmalıdır. Buradan da anlaşılacağı üzere iç denetim faaliyetlerinin uygulanması sırasında ortaya çıkan sorunların çoğunda olduğu gibi bu sorunda da temel sebep iç denetime ilişkin farkındalık ve iç denetçinin kurum içerisinde faaliyet gösterme şeklidir.

İç Denetçilere Görevleri Kapsamında Yer Almayan Görevler Verilmesi: Bu soruna ilişkin Bitek görüşme sırasında doğrudan bir değerlendirmede bulunmamıştır. Ancak görüşme içeriğine ilişkin genel bir değerlendirme yapıldığında kurum içerisinde farklı görevler üstlenen iç denetçinin iç denetim biriminin birincil faaliyetlerinden bazılarını kurum içerisinde henüz tam anlamıyla yerine getiremediği anlaşılabilir. Örneğin yönetmelikler hazırlamak ve sistemin oluşturulması sırasında etkin rol oynamak gibi görevlerde çalışan denetçinin, kurum faaliyetlere ilişkin risk analizi gibi birincil bir iç denetim faaliyetini henüz tam anlamıyla uygulayamadığı görüşmeden bu soruna ilişkin çıkarılabilecek sonuçlardan biri olarak değerlendirilebilir.

İç Denetim ve Teftiş Kurulları Görev Çakışması: İç denetçi Bitek görüşme sırasında konuya ilişkin değerlendirmesini yaparken iç denetim faaliyeti ile teftiş ve soruşturma faaliyetleri arasındaki keskin farkın altını çizmiş ve ısrarla teftiş kurulu ile iç denetim biriminin görev alanlarının farklı olduğunu vurgulamıştır. Bitek teftiş kurullarının inceleme, soruşturma gibi görevler yerine getirirken iç denetçinin görevinin sadece sorunlara ilişkin kök sebebin bulunması olabileceğini belirterek herhangi bir görev çakışmasına yer olmadığı

değerlendirmesini yapmıştır. Aslına bakılırsa bu sorun iç denetim faaliyetlerinin doğru yapıldığı ve iç denetime ilişkin doğru farkındalığın geliştirildiği bir kurumda ortaya çıkmayacaktır ancak iç kontrol aracı olarak iç denetim ülkemizde yeni bir uygulama olduğundan bu tarz sorunların ortaya çıkması normaldir. Zaman içerisinde iç denetim birimlerinin kendi alanlarında tecrübe kazanmasıyla bu sorun aşılabacaktır.

İç Denetimin Bağımsızlığı İle İlgili Sorunlar: Görüşme analiz edildiğinde iç denetçi, iç denetim faaliyetlerinin siyaset üstü olduğunu belirtmiş ve iç denetim biriminin çalışırken mutlaka tarafsız olması gerektiğinin ve objektif raporlama yapılmasının önemli olduğunun altını çizmiştir. Buradan da anlaşılabilir üzere etkin ve etkili iç denetim faaliyetlerinin yürütülebilmesi için iç denetim biriminin bağımsızlığının sağlanması çok önemlidir.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun Üst Ölçekli Yapı Sorunu: Bitek İDDK ve konuya ilişkin çalışan diğer kurumların iç denetime ilişkin doğru farkındalık oluşturulmasında çok önemli olduklarının altını çizmekle beraber üst ölçekli yapı sorunundan önce üst yönetici ve üst yönetimin iç denetime ilişkin kabul ve doğru algılarının önemini altını çizmiştir. Görüşme sırasında iç denetçi tarafından yukarıda daha önce bahsettiğimiz nitelikte bir üst ölçekli yapıya ilişkin bir değerlendirme yapılmamıştır.

İç Denetçiler Öncelikli Alanlarda Denetim Gerçekleştirmemeli: İç denetçilerin birincil faaliyetlerini yerine getirebilmeleri için diğer birçok sorunun çözümü de olan kurumda iç denetime ilişkin doğru farkındalığın sağlanması konusu burada da çözüm olarak karşımıza çıkmaktadır. Görüşme analiz edildiğinde anlaşılmaktadır ki MBB yeni kurumsallaşan ve büyükşehir belediyesi sistemine henüz geçen bir kurum olduğundan görüşme yapılan iç denetçi Bitek sistemin oluşturulması noktasında etkin görev almıştır. Ancak iç denetim faaliyetleri için gerekli alt yapı henüz oluşturulduğundan iç denetim faaliyeti de eksiksiz olarak ve tam anlamıyla ancak önümüzdeki dönemlerde etkin olarak yürütülebilecektir. Buradan iç denetçinin başka alanlarda görev almasının öncelikli alanlarda denetim gerçekleştirmesinin önüne geçebileceği sonucu çıkarılabilir ancak MBB örneğinde başka bir değişken olarak sistemin daha yeni olması bu çıkarımın MBB örneğinde yapılmasını güçleştirmektedir.

İç Denetim İle Dış Denetim Arasında İş Birliği Eksikliği ve Dış Denetimin İç Denetimi Değerlendirme Rolündeki Yasal Engel: Görüşme yapılan iç

denetçi iç ve dış denetim faaliyetlerinin farkının altını çizerek iki denetim faaliyetini birbirinden ayırmış ve iç denetim ile dış denetim arasında muhtemel iş birliğine ilişkin bir değerlendirme yapmamıştır. İki faaliyetin hem amaç hem de sonuç itibarıyla farklı olduğu belirtilmiş bu noktada iş birliği ancak iç denetim faaliyetlerinin tam olarak doğru bir şekilde yapılmasına başlanması sonrasında mümkün olabileceği görüşmeye ilişkin genel değerlendirmede olarak anlaşılmıştır. Bu iş birliğinin sağlanabilmesi için öncelikli olarak bu faaliyetlerin ayrı ayrı doğru olarak işletilmesi ve görev alanlarının sınırlarının belirlenmesi önemlidir ancak bundan sonra bu faaliyetler arasındaki iş birliği sağlıklı olarak gerçekleştirilebilir. Dolayısıyla bahsi geçen yasal engel bu aşamada en azından iç denetim sistemi doğru anlaşılıp işletilene kadar gerekli olarak yorumlanabilir.

İç Denetimin Raporlama Süreçleri İle İlgili Sorunlar: Bitek raporlama faaliyetlerinin sürece ilişkin ve objektif yapılması gerektiğinin altını çizerek raporlamanın üst yönetime yapıldığını belirtmiştir ancak raporlama sürecine ilişkin herhangi bir soruna değinmemiştir.

İç Denetimin Etkin Bir İzleme Sürecine Sahip Olmaması: Bitek ile yapılan görüşme sonrasında mevzuatsal dönüşümünü henüz tamamlamaya çalışan ve iç denetim faaliyetlerine Bitek önderliğinde devam eden MBB'nin bu anlamda da raporlanabilecek bir sorununun olmadığı söylenebilir. Bu durumun MBB'de bir sorun olmamasından ziyade bu alanın henüz fark edilmemiş bir mekanizma olmasından kaynaklı olduğu da araştırmacıların yaptıkları bir çıkarımdır.

Tablo 2'de yer verilen Yereli ve Ünal tarafından tespit edilmiş iç denetime ilişkin yapısal sorunlar ile bu çalışma çerçevesinde analiz edilen MBB örneğinde, yönetişimin bir amacı ve aynı zamanda aracı olan iç denetimin yapısal sorunlarının kıyaslanması yerel yönetimlerde iç denetim faaliyetlerine ve iç denetimin yönetim ile olan ilişkisine dair önemli ipuçları vermektedir. Yukarıda belirtildiği üzere Yereli ve Ünal (2014) yerel yönetimlerde iç denetimin yapısal sorunlarından birçoğunun temel sebebinin iç denetime ilişkin doğru farkındalığın sağlanamaması olarak belirtmiştir. Bu çalışma çerçevesinde yapılan görüşme de iç denetçi kadrolarının boş kalması ya da iç denetçilere görevleri kapsamında yer almayan görevler verilmesi gibi sorunların doğru farkındalığın tam olarak sağlanamaması sonucunda ortaya çıktığını bir kez daha ortaya koymaktadır.

Ancak Tablo 2’de yer alan üst yöneticilerin iç denetime olan ilgisizliği, iç denetim ile birimler arası işbirliği eksikliği ve iç denetçilerin kurumu ifşa eden olarak ile ilgili sorunlar MBB örneğinde öne çıkan yapısal sorunlar arasında değildir. Dolayısıyla iç denetime ilişkin doğru farkındalığın sağlanması adına iç denetçi tarafından harcanan çaba tam olarak olmasa da belli ölçüde işe yaramış ve yerel yönetimlerde iç denetimin yapısal sorunlarının bazılarının MBB örneğinde çözülmesini sağlamıştır. Bunun yanı sıra iç denetim koordinasyon kurulunun üst ölçekli yapı sorunu, iç denetimin raporlama süreçleri ile ilgili sorunlar ve iç denetimin etkin bir izleme sürecine sahip olmaması MBB’nin iç denetim faaliyetlerine ilişkin kurumsallaşmasını henüz tam anlamıyla tamamlayamamış olmasından ötürü ilgili örnekte değerlendirilebilir durumda değildir. Bu yapısal sorunların durumu ancak iç denetime ilişkin faaliyetler tam anlamıyla yerine getirilmeye başlandığında değerlendirilebilir hale gelecektir.

SONUÇ

Yüzyıl öncesinde kökenlerini ve etkinliğini gördüğümüz denetim kavramı kamu yönetimi ve idari bilimler yazınında da kapsamlı olarak ele alınmıştır. Son dönemlerde yaşanan ekonomik ve politik değişimler ve bunların temel itici gücü küreselleşme geleneksel kamu yönetimi algımızın dönüşmesine ve dolayısıyla vatandaş olarak devletten beklentilerimizin de değişmesine sebep olmuştur. Özellikle 1960’lardan sonra yaşanmaya başlayan neo-liberalleşme süreci ve kamusal alanda da etkilerini göz ardı edemeyeceğimiz bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerleme genel olarak ülkelerin kamu yönetimini özel olarak da mali ve idari yapılarını derinden etkilemiştir. Bu etkileşimin önemli bir sonucu ise yerelleşme uygulamalarının ve ilkelerinin daha görünür hale gelmesidir. Katı merkezi örgütlenme ve hiyerarşik yapıların aksine yaşanan dönüşümle birlikte yerel yönetimlerin önemi giderek artmaya başlamıştır.

Başka bir deyişle yerel yönetimler yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının hem önemli bir nesnesi hem de temel öznesi olarak ortaya çıkmaktadır ve böyle bir ortamda yerel yönetim birimlerinde yeni kamu mali yönetim anlayışının getirdiği iç denetim uygulamaları yaygınlaşmaya başlamıştır. Yukarıda detaylı bir şekilde tanımlanan iç denetimde öncelikli hedef denetlenen birimlerde hata avcılığı yapmak ve sorumluları cezalandırmak değil; kurumun daha etkin olması, verilen hizmetin kalitesinin artırılması yönünde örgütle bütünleşen bir iç denetçi

ve ortak amaç için faaliyet gösteren bir iç denetim kültürü, ortaya çıkarmaktır (Gönülaçar, 2007: 8).

İç denetim yalnızca ilgili kurumun denetimine ilişkin bir faaliyet olmadığından üretilen ve uygulanan politikaların etkin ve etkili yürütülebilmesi için de son derece önemlidir. Risk yönetimi ya da fırsat-maliyet analizi gibi üretilen ve uygulanan politikalar açısından hayati önem taşıyan konularda etkili bir faaliyet olarak öne çıkan iç denetimin kamu yönetiminde özellikle de yerel yönetimlerde tam ve doğru olarak yerine getirilmesi önemli olarak değerlendirilebilir. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının temel ilkeleri doğrultusunda kamu örgütlerinde tıpkı özel sektörde olduğu gibi işletmecilik ilkelerinin öne çıkması ile beraber bir amaç haline gelen yönetişimin hem bir amacı hem de bir aracı olan iç denetim yerel yönetimlerde de yerine getirilmesi gereken hayati bir faaliyet olarak değerlendirilebilir. MBB özelinde bir değerlendirme yapıldığında iç denetim faaliyetlerinin tam olarak yerine getirilmesi çabası tam olarak iyi yönetişimin kurumda mümkün kılınma çabasıyla doğrudan ilişkilidir. İyi yönetişimi mümkün kılmak için gösterilen çabalar MBB örneğinde büyük oranda iç denetim birimi ve iç denetim faaliyetleriyle ilişkili olarak ilerlemektedir bu durumda aslında denetim, iyi yönetişim arasındaki sıkı ilişkinin bir yansıması olarak değerlendirilebilir. İyi yönetişimi mümkün kılmak için iç denetim faaliyetlerinin gerçekleşmesi bir gerekliliktir ve MBB örneğinde ortaya çıkan süreç bu tespiti doğrular niteliktedir.

Devlete olan güvenin azaldığı bir ortamda ortaya çıkan yönetişim kavramı ve uygulamaları, temelde sarsılan bu güvenin kurumsal düzeyde yeniden inşası için kamu yönetimine bir takım ilkelerin proaktif bir şekilde uygulanmasını gerekli kılmaktadır. İyi yönetişim ilkeleri olarak da tanımlayabileceğimiz bu ilkelerin her biri hem tek tek hem de kolektif olarak kamuda iç denetim uygulamalarının gerekliliğini işaret etmektedirler. Şöyle ki, hesap verebilir, şeffaf, katılımcı ve kaynakları etkili ve verimli kullanan bir yönetim anlayışının kurumsal bir düzeyde yerel yönetimler seviyesinde de inşa edilebilmesi için gerekli olan mekanizma hataları bulan ve cezalandıran bir denetleme faaliyeti ile değil bunun yerine riski azaltan, hataları önleyen ve tekrar edilme olasılığını ortadan kaldıracı bir mekanizmadır. Geleneksel yönetim anlayışının ortaya çıkardığı ilk denetim faaliyetinin aksine, yönetişim çağı ile ortaya çıkan ikinci denetim süreci tam olarak bu amaç doğrultusunda ilerlemektedir. Yönetişim çağı içindeki bu temel

fonksiyonuna rağmen iç denetim faaliyetlerinin gerçekleşmesinde bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır.

İç denetim faaliyetlerinin tam olarak yerine getirilmesinde ortaya çıkan yapısal sorunlar yukarıda da bahsedildiği üzere çoğunlukla iç denetime ilişkin doğru farkındalığın sağlanamamasıyla ilişkilidir. Dolayısıyla yerel yönetimlerde yapısal sorunların çözümü için iç denetime ilişkin doğru farkındalığın sağlanması gereklidir. 2003 yılında çıkarılan ve 2006 yılında tüm hükümleriyle yürürlüğe giren 5018 sayılı kanunla bir denetim aracı olarak Türkiye kamu yönetimi sistemine dahil olan iç denetim faaliyetlerinin tam anlamıyla yerine gerilmesi bir gerekliliktir ve bunun için de iç denetime ilişkin kurumların ve üst yöneticilerin doğru farkındalık kazanması hayati önem taşımaktadır.

Öncelikli amacı kamuda denetim ve iç denetim üzerine yapılan teorik çalışmaların uygulama düzeyindeki yansımaları Muğla büyükşehir Belediyesi örneği ile vermek olan çalışma yarı yapılandırılmış mülakat tekniğini kullanarak MBB bünyesinde iç denetçi pozisyonunda görevli olan R. Bitek ile yüz yüze bir görüşme gerçekleştirmiştir. Görüşme sırasında hem literatürde tespit edilen olası problemler hakkında konuşulmuş hem de Yereli ve Ünal'ın çalışmalarında ortaya koydukları sorunlara işaret edilmiştir.

Yukarıda da detaylı bir şekilde ele alınan bu sorunların Muğla özelinde karşılaşılan en dikkat çekici yanı, her birinin üst yöneticinin iç denetim mekanizmasına sahip çıkmasının ve iç denetçilik statüsünde yeterli istihdamın gerekliliği üzerinedir. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsü kazanan Muğla'da iç denetim mekanizmasının oluşumu ve gelişimi yasanın gerektirdiği her türlü kurumsallaşma ile eş zamanlı gittiğinde bu pek çok noktada avantaj bazı noktalarda ise zaman alıcı unsurlar olarak tanımlanabilmektedir.

Yereli ve Ünal tarafından belirlenen yapısal sorunlar, sebepleri ve sonuçları birlikte ele alındığında iki ayrı grup halinde analiz edilebilir. İç denetime ilişkin kurumsal farkındalığın sağlanamamasından kaynaklanan "üst yöneticilerin iç denetime olan ilgisizliği, iç denetim kadrolarına atama yapılmaması, iç denetim ile birimler arası iş birliği eksikliği, iç denetçilerin kurumu ifşa eden olarak görülmesi, iç denetçilere görevleri kapsamında yer almayan görevler verilmesi, iç denetim ve teftiş kurulları görev çakışması, iç denetçilerin öncelikli alanlarda denetim gerçekleştirememesi" sorunlar ilk olarak ele alındığında MBB örneğinde iç denetim biriminin çabaları ve iç denetim faaliyetlerine ilişkin farkındalığın

arttırılmasına yönelik çalışmalar sonucunda bu sorunların ya tamamen çözüldüğü ya da kısa zaman içerisinde çözülmesinin beklendiği söylenebilir. “İç denetimin bağımsızlığı ile ilgili sorunlar, İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun üst ölçekli yapı sorunu, iç ve dış denetim arasındaki işbirliği eksikliği, iç denetimin raporlama süreçleriyle ilgili sorunlar, iç denetimin etkin bir izleme sürecine sahip olmaması” gibi sorunlar değerlendirildiğinde ise; bu yapısal problemlerin ancak iç denetim birimi tam olarak faaliyet göstermeye başlamış kurumlarda incelenebileceği söylenebilir. Çünkü bu sorunlar iç denetim faaliyetlerinin bir süredir devam ettiği kurumlarda ortaya çıkıp gözlemlenebilecek niteliktedir.

MBB’nin iç denetim faaliyetlerine ilişkin kurumsallaşmasını henüz tam anlamıyla tamamlayamamış olmasından ötürü bu sorunların analizi bu çalışma kapsamında detaylı olarak yapılamamıştır ancak birinci grup olarak değerlendirilen yapısal sorunlar MBB örneğinde irdelenmiştir. Yapılan görüşme ve değerlendirmeler ışığında MBB örneğinin iç denetime ilişkin farkındalık eksikliğinin sebep olduğu sorunların çözülmesinde örnek teşkil edebileceği söylenebilir. MBB örneğinde yapılan çalışmalar ve iç denetim biriminin çabaları sonucunda yukarıda ele alınan birinci grup yapısal sorunlar iç denetime ilişkin doğru farkındalık sağlama yönünde atılan adımlar sayesinde büyük ölçüde çözülmüştür ya da kısa süre içerisinde çözümleri beklenmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse daha kurumsallaşma aşamasında iç denetimin yapısal sorunları büyük ölçüde iç denetime ilişkin doğru farkındalığın sağlanamamasından kaynaklanmaktadır. Buradan da anlaşılacağı gibi iç denetim faaliyetlerinin tam olarak yerine getirilebilmesi için bu farkındalık probleminin çözülmesi öncelikli bir konudur. MBB bu konuda önemli bir örnek olarak değerlendirilebilir. Henüz iç denetim biriminin yeni kurumsallaştığı bir örnek olarak MBB iç denetime ilişkin farkındalık eksikliği üzerine henüz kurumsallaşma aşamasında çalışarak ortaya çıkan ya da çıkması muhtemel yapısal çözümleri büyük ölçüde çözmeyi başarmıştır.

KAYNAKÇA

- ALDEMİR, Ceray ve Uysal, Tuğba Uçma (2017). Gelişmekte Olan Ülkelerde Çok Düzeyli Yönetişim Kavramı ve Uygulanabilirliği, **ICPESS (International Congress on Politic, Economic and Social Studies)** (No. 3).
- ALDEMİR, Ceray ve Uysal, Tuğba Uçma (2018). The Potential Correlation Between Organizational Structure and Financial Sustainability in Turkish Local Government: The Case of Mugla Municipalities, **Financial Sustainability and Inter-generational Equity in Local Governments**, ss. 224-247, IGI Global.
- ALMQVIST, Roland & Grossi, Giuseppe & van Helden, Jan ve Reichard, Christoph (2013). Public Sector Governance and Accountability, **Critical Perspectives on Accounting**, Cilt 7-8, Sayı 24, ss. 479-487.
- ANAO (2003), **Public Sector Governance**, Cilt 1-2, Better Practice Guide, Commonwealth of Australia, National Audit Office, Canberra
- ARSLAN, Ahmet (2002). Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim, **Maliye Dergisi**, Cilt 2, Sayı 140, ss. 1-14.
- ASAOLU, Taiwo & Adedekun, Samuel ve Monday, James (2016). Promoting Good Governance Through Internal Audit Function (IAF): The Nigerian Experience, **International Business Research**, Cilt 5, Sayı 9, ss. 196.
- BEZİRCİ, Muhammet ve Karesioğlu, Fehmi (2011). Türkiye’de Denetimin Tarihsel Gelişimi, **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 11, Sayı 21, ss. 571-592.
- BİLGE, Semih ve Daşkaya, Nurten (2015). Mahalli İdarelerde İç Denetimin Değerlendirilmesi: Türkiye Örneği, **Maliye Dergisi**, Sayı 168, ss. 108-133
- GÖÇOĞLU, Volkan ve ÇUKUR, Mürsel (2018). Yeni Kamu İşletmeciliği ve İç Denetim: İç Denetçiler Üzerine Bir İnceleme, **Quo Vadis: Kamu Yönetimi**, Editör: Veysel Erat, Cengiz Ekiz ve İbrahim Arap, Nika Yayınevi, Ankara, ss. 441-465.
- GRINDLE, Merilee (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries, **Governance**, Cilt 4, Sayı 17, ss. 525-548. <http://dx.doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>, (Erişim Tarihi:15.10.2018)
- IIA: Institute of Internal Auditors (2006), **Supplemental guidance: The role of auditing in public sector governance**, The Institute of Internal Auditors, Florida.

- İDKK- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2013). **Kamu İç Denetim Rehberi**, İç Denetim Koordinasyon Kurulu, Ankara.
- GÖNÜLAÇAR, Şener (2007). İç Denetimde Hedefler ve Beklentiler, **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı 130 ve 131, ss.1-21.
- KARCI, Şükrü Mert (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme, **Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı16, ss.40-64.
- KAVAKOĞLU Tamer (2010). **Yerel Yönetimlerde İç Denetim Modeli: Denizli İl Özel İdaresi Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- KOÇAK, Süleyman Yaman ve Kavakoğlu, Tamer (2010). İl Özel İdarelerinde İç Denetim Sisteminin Değerlendirilmesine İlişkin Bir Araştırma, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 77, ss. 119-148.
- KÖSE, Hacı Ömer (2000). **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- KÖSECİK, Muhammet ve Özgür, Hüseyin (2009). Transformation of Turkish Local Government into Governance from a Historical Perspective, **Contemporary Issues in Public Policy and Administrative Organisation in South East Europe**, Editör: Mirko Vintar ve Primoz Pevcin, University of Ljubljana, Ljubljana, ss. 154-202.
- İç İşleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2018). **Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, http://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2017_m-_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf , Erişim tarihi: 17.10.2018
- OECD (2004). **Principles of Corporate Governance**. OECD Publications Service, Paris
- OSBORNE, Stephen (2006). The New Public Governance, **Public Management Review**, Cilt 8, Sayı 3, ss. 377-388.
- ÖRENAY, Hami ve Süzen, Yücel (2011). Kamuda Teftiş Ve Denetimin Görev Çakışması ve İç Denetçilerin Soruşturma Yetkisi, **Denetişim Dergisi**, Sayı: 6, ss. 29-34
- SHARKANSKY, Ira (1991). **The development of state audit. State Audit and Accountability**, State of Israel Comptroller’s Office, Jerusalem.

- TUNCER, Aziz ve Usta Sefa (2013). İki Kriz Arasında **Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği**, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 30, ss. 181-195.
- TÜREDİ, Hasan & Karakaya, Gencay ve İldem, Mehmet (2015). Kurumsal Yönetim ve İç Denetim İlişkisi, **Journal of Turkish Court of Accounts/Sayıştay Dergisi**, Sayı 96, ss. 55-74.
- UYSAL, Tuğba Uçma & Aldemir, Ceray ve Kurt, Ganite (2017). Hesaplanabilir Hale Getirme” Kavramının Kamu Kurumlarının Şeffaflığındaki Önemi, **ICPESS (International Congress on Politic, Economic and Social Studies)**, (No. 3).
- UZUN, Ali Kemal (2009). Kamu Yönetiminde İç Kontrol ve İç Denetim Yaklaşımı, **Denetim**, Sayı 3, ss. 59-65.
- ÜSTÜNER, Yılmaz (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 33, ss. 15-31.
- VEYSEL, Eren (2003). Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumlaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 4, Sayı 58, ss. 83-105.
- YALÇIN, Lütfi (2010). **Kamu Yönetimi Kuramları: Yöntem Bilimsel Bir Değerlendirme**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- YERELİ, Ahmet Burçin ve Ünal, Mesut (2014), Mali Yerinden Yönetim Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler, **Yerel Yönetimlerde İç Denetim Sisteminin Yapısal Sorunları**, Editörler: M. Sakal, A. Kesik, T. Akdemir, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, ss. 451-464.

İYİ YÖNETİŞİMİN BİR GEREĞİ OLARAK E-YÖNETİŞİM VE GÜMRÜK TEK PENCERE SİSTEMİNİN E-YÖNETİŞİM ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

E-Governance as a Prerequisite for Good Governance and the Evaluation of
Customs Single Window System Within E-Governance Context

Mustafa ŞAHİN*

Geliş Tarihi: 30.10.2018 Yayına Kabul Tarihi: 04.12.2018

Öz

Bu çalışmada, kamu yönetimlerinin kökten değişimler geçirdiği günümüzde öne çıkan, yönetim, iyi yönetim ve e-yönetim gibi kavramlar açıklanmış ve önemli bir e-devlet uygulaması olan Gümrük Tek Pencere sisteminin bahsi geçen kavramlar ile sıkı ilişkisi ele alınmıştır. Tek Pencere sistemi gümrük işlemlerini tamamlamak için farklı kurum ve kuruluşlara gitmek zorunda kalan vatandaşların tek bir pencereden tek bir otorite ile muhatap olmalarını sağlayan, aynı bilgilerin farklı kurumlara defalarca beyanını dolayısıyla mükerrer bürokratik işlemleri ortadan kaldıran ve işlemlerin büyük oranda elektronik ortamda tamamlanmasını sağlayarak zaman ve para israfını önleyen yapısıyla modern ve vatandaşların yaşam kalitesini artıran bir kamu hizmeti sunumu sistemidir. Sonuç olarak, Gümrük Tek Pencere sisteminin daha da geliştirilmesi ve diğer taraftan kamu yönetiminin her alanında vatandaşların devlet kurumları arasında gidip gelmelerini gerektirebilecek tüm uygulamaların ortadan kaldırılması için gerekli reform çalışmalarının yapılması önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: İyi Yönetim, E-Yönetim, E-Devlet, Gümrük, Tek Pencere

Abstract

In this study governance, good governance and e-governance concepts are explained in general terms which are the prominent notions of today's world, where public administrations are fundamentally transforming. Then the close relationship between these notions and the Customs "Single Window" system, which is an important e-government implementation, is analyzed. Single Window system allows the citizens to deal with a single authority, instead of going to several institutions to finalize the customs transactions. Single Window is a modern and "quality of life"-increasing public service delivery system that sweeps out replicated data submissions and red tape and prevents wastage of time and money by transferring most of the transactions to the electronical environment. In conclusion it is suggested that, the existing Customs Single Window system be further improved. On the other hand there should be reforms in all areas of the public administration for removing every procedure requiring citizens to shuttle between different government agencies.

Keywords: Good Governance, E-Governance, E-Government, Customs, Single Window, Public Service Delivery

* Ticaret Bakanlığı Ticaret Uzmanı, mustsahin@ticaret.gov.tr, ORCID ID: 0000-0003-4529-0040

GİRİŞ

Şüphesiz her alanda, her yönüyle gelişen dünyada statükoyu korumaya çalışmak gerilemek anlamına gelir. Bu çerçevede “Kamu yönetimi” anlayışının da sürekli değişen dünya ile birlikte değişmesi gerektiği ortadadır.

Yurttaşlar ile kamu yönetimi arasındaki ilişkilerin yeniden şekillendiği günümüzde, yönetenlerle yönetilenler arasında karşılıklı etkileşim anlamını içeren yönetim kavramı gündeme gelmiştir. (TESEV, 2008:7) Bu çerçevede Dünya Bankasının 1989’da yayınlanan bir raporunda ilk kez kullanıldığı belirtilen iyi yönetim kavramı çağdaş yönetim anlayışının bir gereği olarak benimsenmiş ve iyi yönetim ilkeleri olarak ifade edilen ilkelerin hayata geçirilmesi pek çok devletin yürüttüğü reform çalışmalarının temelini oluşturmuştur.

Bu çalışmanın ikinci bölümünde genel hatlarıyla yönetim, iyi yönetim ve e-yönetim kavramları açıklanacak, üçüncü bölümde ise gümrük tek pencere sistemi ve Türk Gümrük İdaresinin tek pencere sistemi uygulaması ele alınarak, tek pencere sisteminin e-yönetim ile bağlantısı ele alınacaktır. Sonuç bölümünde de tek pencere sisteminin durumu ve kamu hizmetlerinin sunumunda örnek alınabilecek bir model olup olmadığı değerlendirilecektir.

1. YÖNETİŞİM, İYİ YÖNETİŞİM VE E-YÖNETİŞİM KAVRAMLARI

Türk Dil Kurumu yönetimi “*Resmî ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımı*”¹ şeklinde tanımlamaktadır. Tanımda “-ş” işteşlik ekinin kelimeye kattığı “birliktelik, ortaklık” anlamının vurgulandığı görülmektedir. Bu çerçevede yönetimi kelime anlamı olarak “birlikte yönetmek” şeklinde kısaca tanımlamak mümkündür.

Kuşkusuz kamu yönetimi açısından düşünüldüğünde buradaki birliktelik, kamuyu yönetme tekeli elinde bulunduran devletin, sivil unsurları (devlet-dışı) da belli düzeyde yönetime ortak etmesi olarak anlaşılmaktadır. Stoker (1998) yönetimin, kamu ile özel sektör arasındaki sınırları artık daha belirsiz hale getiren yeni yönetim stillerini ifade ettiği yönünde temel bir uzlaşma olduğunu belirtmektedir. Ancak yönetim birlikte yönetmek olarak tanımladığımız kelime anlamının ötesinde anlamlar kazanmıştır.

¹ Bkz. TDK Güncel Türkçe Sözlük

Yönetişim, bir müessesenin nasıl yönetildiğiyle, bu müessesede yetki, sorumluluk ve denetimlerin nasıl yürütüldüğü ile ilgilidir. Yönetişim hayatlarımız üzerinde etkisi olan, tek bir aileden küresel kurumlara kadar uzanan bir yelpazede, küçük - büyük, kar amaçlı - kar amacı gütmeyen her müessese ile ilgili bir kavramdır. Dolayısıyla yönetim insanlıkla, şu andaki yaşam kalitesiyle ve bu kalitenin gelecekte de sürdürülebilmesi ile ilgilidir. (Argüden, 2011:1)

Dünya Bankası yönetişimi, “*bir ülkenin kalkınması için gerekli olan ekonomik ve sosyal kaynakların yönetiminde otoritenin kullanılma biçimi*” olarak ifade ederken, iyi yönetim ise “*sağlıklı kalkınma yönetimi*” ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. (WB, 1992:1)

Bu kapsamda iyi yönetim kalkınmanın, kaliteli bir yaşamın anahtarı olarak ortaya konulmaktadır. Varlık nedeni vatandaşlara hizmet etmek olan devletin vatandaş odaklı olarak yönetilmesi, devlet yönetiminde uluslararası standartlarının sağlanması, kurumlarına güven duyulan bir toplum yapısına ulaşılması iyi yönetişimin temel hedefleri olarak görülmektedir.

Yönetişim vatandaşların kamu yönetimine katılımını artırarak demokrasiyi güçlendiren bir yönetim biçimi sunmaktadır. Ancak tam da bu yönüyle, yani katılımcılık yönüyle yönetime yoğun eleştiriler de getirilmektedir. Bu eleştiriler özellikle katılımcıların yükledikleri sorumluluklar dolayısıyla hesap verebilirliği ve örgütlü kesimlerin toplumun tamamını ne ölçüde temsil edebileceği noktalarında yoğunlaşmaktadır.

İyi yönetim konsepti genel kabul görmekle birlikte içeriği ve temel ilkeleri konusunda da tam bir uzlaşmadan bahsetmek mümkün değildir. Konuyla ilgili olarak Dünya Bankası, IMF, OECD, Avrupa Komisyonu ve Birleşmiş Milletlerin çeşitli kuruluşlarının kendi konseptlerini ortaya koyan çalışmaları bulunmaktadır.

Örnek olarak Avrupa Komisyonu'nun kısaca Beyaz Kitap olarak da bilinen “Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap”² isimli belgesinde geçen iyi yönetim ilkeleri şunlardır: Açıklık, Katılımcılık, Hesap Verebilirlik, Etkinlik ve Tutarlılık. (CEC, 2001)

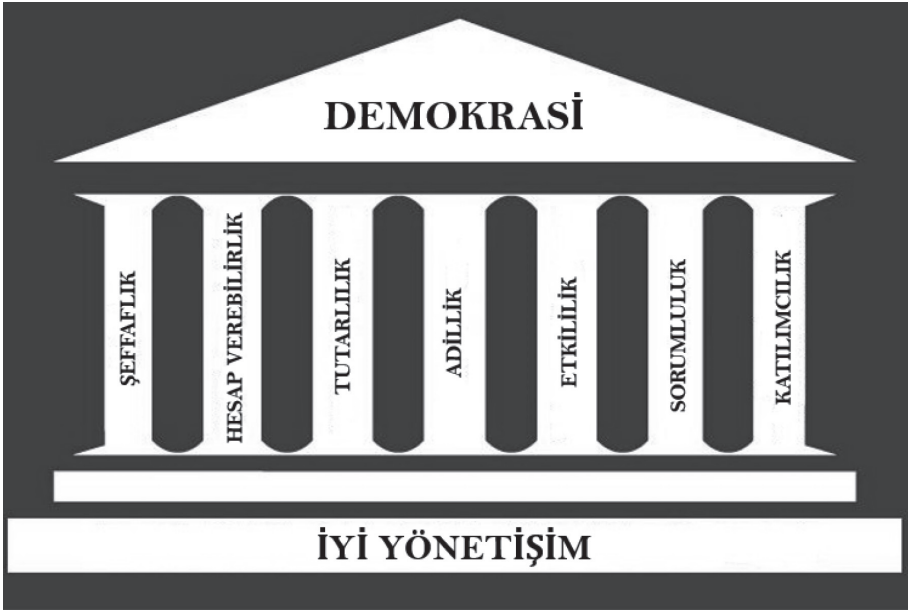
Türkiye’de de konuyla ilgili olarak kapsamlı çalışmalar yapılmaktadır. 2007 yılında Dokuzuncu Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde Kamuda İyi

² İng. White Paper on European Governance

Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu yayınlanmıştır.³ Yönetişimi ve iyi yönetişimin temel ilkelerini kamu yönetimine hâkim kılan ve bu ilkeleri uygulamaya aktarabilen bir yönetim yapısının kurulması hedefleri, Kamu Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu⁴ ve Onuncu Kalkınma Planına⁵ da girmiş hedeflerdir.

İyi yönetişimin temel ilkelerini Şekil 1’de de görüldüğü gibi şeffaflık, hesap verebilirlik, tutarlılık, adillik, etkililik, sorumluluk ve katılımçılık olarak yedi sütun halinde sıralayabiliriz. Bu temel ilkeler demokratik bir yönetim yapısının oturtulabilmesi için gerekli olan zemini oluşturan, iyi yönetim anlayışını ortaya koyan ilkelere dir.

Şekil 1: İyi Yönetişim İlkeleri ve Demokrasi (Yazar tarafından şekillendirilmiştir)



e-Yönetişime gelecek olursak, e-yönetişim, başında “e-“ olan diğer kavramlar gibi, ilgili alandaki faaliyetlerin yürütülmesi ve geliştirilmesinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin uygulanmasını ifade eder. Dolayısıyla e-yönetişimde

³ Bkz. DPT (2007)

⁴ Bkz. Kalkınma Bakanlığı (2014)

⁵ Bkz. Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı, s.51

kamu hizmetlerinin sunumunda internet başta olmak üzere bilgi ve iletişim teknolojilerinden faydalanılması söz konusudur.

Nihai anlamda e-yönetişim, devlet hizmetlerinin sunumunda, kamusal hizmetlerin düzenlenmesinde, vatandaşların devlete ödeyecekleri vergi ve cezalarda, bilgiye ulaşmada ve müracaatların, izin ve lisansların, ihalelerin arz edilmesinde elektronik araç kullanımını destekleyerek kamusal işlem maliyetlerinden büyük ölçüde tasarruf sağlayan etkin bir yönetim tarzını ifade etmektedir. (Demirel, 2010:71)

Yeni devlet anlayışında teknoloji tartışılmaz bir yere sahiptir. Geleneksel devletin gelişmelere uyum sağlayamaması nedeniyle gelişmiş ülkelerde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının bir parçası haline gelen elektronik devlet kamu hizmetlerinin bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması yoluyla daha hızlı, daha ucuz, daha saydam görüldüğü bir yapıyı anlatmaktadır. Elektronik devlet vatandaşların bilgiye olan erişimini önemli ölçüde hızlandırıp kolaylaştırmakta, ayrıca kurumlar arasındaki iletişimi artırarak gereksiz tekrarları, zaman kayıplarını, aşırı bürokratik işlemleri azaltmaktadır. (DPT, 2007:10)

Tablo 1: Geleneksel Devlet e-Devlet Karşılaştırması

| GELENEKSEL DEVLET | E-DEVLET |
|------------------------------------|---|
| Pasif Vatandaş | Aktif Müşteri – Vatandaş |
| Kağıt Temelli İletişim | Elektronik İletişim |
| Dikey / Hiyerarşik Yapılanma | Yatay / Koordineli Ağ Yapılanması |
| Yönetimin Veri Yükleme | Vatandaşın Veri Yükleme |
| Eleman Yanıtı | Otomatik Sesli Posta, Çağrı Merkezi vb. |
| Eleman Yardımı | Kendi Kendine Yardım / Uzman Yardımı |
| Eleman Temelli Denetim Mekanizması | Otomatik Veri Güncelleme ile Denetim |
| Nakit Akışı / Çek | Elektronik Fon Transferi |
| Tek Tıp Hizmet | Kişiselleştirilmiş / Farklılaştırılmış Hizmet |
| Bölümlenmiş / Kesintili Hizmet | Bütünsel / Sürekli / Tek Duraklı Hizmet |
| Yüksek İşlem Maliyetleri | Düşük İşlem Maliyetleri |
| Verimsiz Büyüme | Verimlilik Yönetimi |
| Tek Yönlü İletişim | Etkileşim |
| Uyruk İlişkisi | Katılım İlişkisi |
| Kapalı Devlet | Açık Devlet |

Kaynak: (Uçkan, 2003:5)

Tablo 1’de görüldüğü gibi geleneksel devlet anlayışını tamamen dönüştüren ve geliştiren e-Devlet, vatandaşların kamu hizmetlerine daha kolay ulaşabilmesi ve daha kaliteli hizmet almasını sağlamaktadır.

e-Devlet sistemleri şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkililik gibi yönetişimin temel ilkeleri ile doğrudan bağlantılıdır ve katılımıcılığı çok daha kolaylaştıran bir yapıyı sunarak iyi yönetişimin sağlanmasında önemli bir unsurdur.

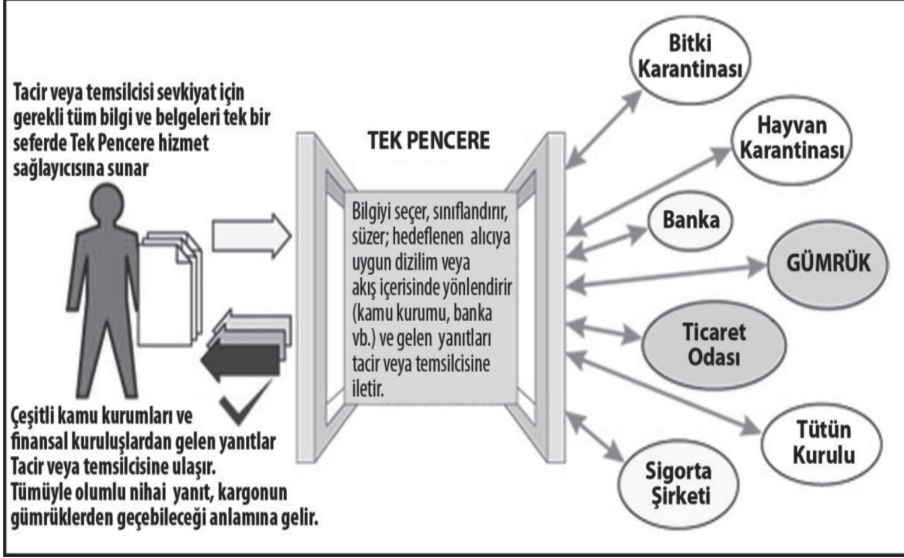
2. TEK PENCERE SİSTEMİ VE TÜRK GÜMRÜK İDARESİ UYGULAMASI

Pek çok ülkede, uluslararası ticaretle uğraşan firmalar ithalat, ihracat ve transitte ilgili yasal düzenlemelere uyum sağlamak için ilgili devlet birimlerine çok sayıda bilgi ve belgeyi hazırlayıp sunmak zorundadır. Bu bilgi ve belgeler genellikle her biri kendine özgü farklı sistemleri olan (manuel veya otomasyonlu) farklı resmi dairelere sunulmaktadır. Uyum maliyetlerini artıran bu kapsamlı gereklilikler hem devlet hem de iş dünyasına ciddi bir yük oluşturur ve uluslararası ticaretin gelişmesine de ciddi bir engeldir. (UN/CEFACT, 2005:3)

İşte Tek Pencere Sistemi (Single Window), Şekil 2’de de görüldüğü üzere, bu engelin aşılmasını sağlamak amacıyla oluşturulmuş ve gümrük idaresi ile birlikte gümrük işlemlerinin tamamlanmasında sürece dâhil olan diğer kurum ve kuruluşların da bir araya getirildiği, bürokratik işlemleri azaltan ve mükerrer bilgi-belge taleplerini ortadan kaldıran bir e-Devlet sistemidir.

Tek pencere sistemi, gümrük işlemleri sırasında istenen tüm belgelerin tek noktadan temin edilmesini (e-belge) ve gümrük işlemlerinin tek noktaya yapılacak başvuru (e-başvuru) ile yürütülerek tamamlanmasını sağlayan sistemdir. (GTB, 2018:58)

Şekil 2: Tek Pencere Sistemi (Kaynak: Wikipedia: Single Window)



Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu'nun Tek Pencerenin Kurulması konulu 33 no.lu tavsiye kararında Tek Pencere, “Ticaret ve taşımacılık ile uğraşan tarafların standart bilgi ve belgeleri tek bir giriş noktasından sunarak ihracat, ithalat ve transit ile ilgili tüm yasal gereklilikleri yerine getirmelerine olanak sağlayan bir sistemdir.” (UN/CEFACT, 2005:7) şeklinde tanımlanmaktadır.

Tek Pencere, geleneksel devlet yönetimi yapılarının vatandaşların ve işletmelerin ihtiyaçlarına en iyi hizmet etme yönünde yeniden yapılandırıldığı, yönetim anlayışının bir örneğini teşkil eder. Tek Pencere kamu hizmetlerinin sunumu alanında bir “beau ideal”, mükemmelliğin en yüksek bir standardı, olarak anlaşılmaktadır. Tek Pencere yaklaşımı çerçevesinde vatandaşlar ve işletmeler kamu hizmetlerini tek bir arayüz (interface) üzerinden almaktadır. Hizmet sunumu kapsamındaki karmaşık organizasyonel düzenlemeler, bu hizmetlerden faydalananlar için şeffaf hale getirilmekte, bu durum da verimlilikte bir artış ve işlem maliyetlerinde düşüşü beraberinde getirmektedir. (WCO, 2017:3)

Özellikle uluslararası ticaretin büyük bir hızla geliştiği ve teknolojik imkânların insan hayatını her alanda kolaylaştırdığı günümüzde, gümrük işlemlerinin hızlı ve düşük maliyetle yapılmasını sağlayan Tek Pencere sistemi

firmaların uluslararası rekabet gücünü de ciddi oranda etkileyen bir unsur olarak öne çıkmaktadır. Tek Pencere sisteminin Devlet yönetimi ve ticaret erbabı açısından sağladığı faydalar Tablo 2’de özetlenmiştir.

Tablo 2: Tek Pencere Sisteminin Devlet Yönetimi ve Ticaret Erbabı Açısından Faydaları

| Devlet Yönetimi Açısından | Ticaret Erbabı Açısından |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Daha etkili ve verimli kaynak dağılımı• Vergi gelirlerinde doğruluk (ve genellikle artış)• Artırılmış ticaret erbabı uyumu• Gelişmiş güvenlik• Artan bütünleşme ve şeffaflık | <ul style="list-style-type: none">• Gecikmeler sebebiyle oluşan maliyetlerin ortadan kalkması• Gümrük işlemlerinin hızlı tamamlanması• Kurallann öngörülebilir şekilde uygulanması ve açıklanması• Daha etkili ve verimli kaynak dağılımı• Artan şeffaflık |

Kaynak: (UN-CEFACT, 2005:11)

Türkiye’de gümrük işlemleri ismini “Bilgisayarlı Gümrük Etkinlikleri” ifadesinden alan BİLGE programı üzerinden yürütülmektedir. e-gümrük yolunda atılan en önemli adım olarak kabul edebileceğimiz BİLGE, eşyanın gümrük idaresine sunulmasından, gümrük işlemlerinin tamamlanarak ilgisine teslimine kadar gerçekleşen her aşamadaki işlemleri kapsayan gerçek zamanlı bir otomasyon sistemidir. (Şahin, 2010:52)

2000’lerin başında uygulamaya geçen BİLGE programı zaman içerisinde eklemeler ve güncellemeler ile daha modern ve etkin bir yapıya kavuşmuş ve gümrük işlemlerinin kolaylaştırılmasına önemli katkılar sağlamıştır. Sonrasında yürürlükte bulunan dış ticaret politikası düzenlemeleri çerçevesinde, gümrük işlemlerinin tamamlanması sürecine dâhil olan gümrük idaresi dışındaki diğer kurum ve kuruluşları da kapsayacak Tek Pencere sisteminin kurulması çalışmalarına başlanılmıştır.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığınca, 2011 yılında Güney Kore örnek alınarak, Dünya Gümrük Örgütü Veri Modeli’ne uygun bir Tek Pencere Sistemi kurulmasına yönelik çalışmalara başlanmıştır. 2011 yılında Sapanca’da

gerçekleştirilen “Gümrükler 2023 Vizyonu Birinci Arama Konferansı”nda Tek Pencere Sisteminin modeli ve yol haritası belirlenmiştir. (Kutlu, 2017)

20.03.2012 tarih ve 28239 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2012/6 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile “Tek Pencere” sisteminin Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’nın (Yeni sistemde Ticaret Bakanlığı) koordinasyonunda yürütüleceği kararlaştırılmıştır.

Türkiye, nihayet 14.01.2014 tarihinden itibaren Tek Pencere sistemini kullanan ülkeler arasına dâhil olmuş bir ülke olarak, mevcut sistemini daha yaygın hale getirmek ve geliştirmek için çalışmalar yürütmektedir.

Ülkemizde Tek Pencere projesi iki aşamalı olarak hayata geçirilmiştir:

“e-başvuru”: Bu aşamada ilgili kurumların düzenleyecekleri izin, onay ve belgelere ilişkin başvurular doğrudan Gümrük ve Ticaret Bakanlığına yapılmakta, yapılan başvurular ilgili Bakanlıklara Gümrük ve Ticaret Bakanlığınca iletilmektedir.

“e-belge”: Bu aşamada ilgili kurumlar tarafından verilen izin, onay ve belgeler, elektronik ortamda Gümrük ve Ticaret Bakanlığına aktarılmakta, Gümrük ve Ticaret Bakanlığının sistemi tarafından bir ID numarası ilgili kuruma dönmektedir. İlgili kurum gümrük işlemlerinde bu ID numarasını, belgenin tarihini ve satır numarasını beyannamenin 44 numaralı alanına yazmakta, BİLGE Sistemi tarafından yapılan kontrollerin olumlu çıkması halinde beyanname tescil edilmektedir. (Kutlu, 2017)

Tek Pencere Sistemi kapsamında yapılan çalışmalar sonucunda 21 adet Kurum tarafından düzenlenen 119 belge başvurusu e-Devlet kapısı üzerinden yapılabilmektedir. (GTB, 2018:59)

Ancak Tek Pencere sisteminin daha geniş kapsamlı olarak düşünülmesi daha doğru olacaktır. Sistemin tüm gümrük işlemlerini kapsayacak şekilde geliştirilmesi için aşağıda sayılan bileşenleri içermesi gerekmektedir:

- Elektronik gümrük beyannamesi sistemi (BİLGE, ETGB, NCTS)
- Gümrük beyannamesinde düzeltme sistemi (Ek Tahakkuk, Geri verme-Kaldırma sistemi dâhil)
- e-Ödeme sistemi (e-Teminat sistemi dâhil)

- e-Tebliğat sistemi
- e-İzin, e-Sertifika (Tüm ilgili idarelerle bağlantı: Ekonomi Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı vs)
- e-Menşe ve e-Dolaşım belgeleri
- Liman sistemleri ile entegrasyon (Konteyner takip sistemi dâhil)
- Serbest Bölge otomasyon sistemleri ile entegrasyon
- Yükümlü kayıt sistemi (AEO sistemi ve Firma Dosya Takip sistemi dâhil)

Bahsi geçen bu bileşenlerin tamamının işler hale gelmesi ve BİLGE sistemi çatısı altında birbiri ile entegre çalışması durumunda ideal bir Tek Pencere sisteminin varlığından söz edilebilir. (Şahin, 2014:31)

SONUÇ

Bu çalışmada, kamu yönetimlerinin kökten değişimler geçirdiği günümüzde öne çıkan, yönetim, iyi yönetim ve e-yönetim gibi kavramlar açıklanmış ve önemli bir e-devlet uygulaması olan Gümrük Tek Pencere sisteminin bahsi geçen kavramlar ile sıkı ilişkisi ele alınmıştır.

Demokratik bir yönetim yapısının oturtulabilmesi için gerekli olan zemini oluşturan ve şeffaflık, hesap verebilirlik, tutarlılık, adillik, etkililik, sorumluluk ve katılımçılık şeklinde sıraladığımız iyi yönetim ilkeleri, e-devlet sistemlerini dolayısıyla e-yönetimi gerekli kılmaktadır. e-Devlet sistemleri bu sayılan ilkelere şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkililik ilkeleri ile doğrudan bağlantılıdır.

Bu kapsamda Türkiye'nin 2014 yılında uygulamaya başladığı ve halen geliştirme çalışmaları devam eden Gümrük Tek Pencere sistemi e-yönetim yolunda atılmış önemli bir adım olarak güzel bir e-devlet uygulaması örneği durumundadır.

Tek Pencere sistemi gümrük işlemlerini tamamlamak için farklı kurum ve kuruluşlara gitmek zorunda kalan vatandaşların, tek bir pencereden tek bir otorite ile muhatap olmalarını sağlayan, aynı bilgilerin farklı kurumlara defalarca beyanını dolayısıyla mükerrer bürokratik işlemleri ortadan kaldıran ve

işlemlerin büyük oranda elektronik ortamda tamamlanmasını sağlayarak zaman ve para israfını önleyen yapısıyla modern bir kamu hizmeti sunumu sistemidir.

Sonuç olarak, Gümrük Tek Pencere sisteminin, diğer kamu hizmetlerinin sunumunda da örnek alınabilecek bir “iyi uygulama” örneği olduğu söylenebilir. Amacı “*kamu hizmetlerini, vatandaşlara, işletmelere, kamu kurumlarına bilgi ve iletişim teknolojileriyle etkin ve verimli bir şekilde sunmak*” olarak ifade edilen e-Devlet Kapısı da tüm kamu hizmetlerine tek bir noktadan erişim imkânı sağlayan bir “Devlet Tek Pencere Sistemi” uygulamasıdır ve aslında Gümrük Tek Pencere sistemi de bu kapsamda e-Devlet Kapısının bir alt bileşeni konumdadır.

Şüphesiz hem Gümrük Tek Pencere sistemi, hem de diğer e-Devlet Kapısı uygulamaları her geçen gün eklenen yeni özellikler ve işlemler ile sürekli olarak geliştirilmektedir; ancak vatandaş odaklı bakış açısıyla ve yaşam kalitesini artırma hedefiyle, bu sistemlerin geliştirilmesi noktasında alınabilecek daha çok yol olduğu unutulmamalıdır. Bu durum Birleşmiş Milletler e-Devlet Gelişim Endeksi verilerinde de açıkça görülebilmektedir. Türkiye, 2018 yılı verilerine göre, e-Devlet Gelişim Endeksinde 193 ülke içerisinde 53 üncü sırada yer almıştır (UN, 2018) ki bu yer Türkiye’nin kalkınma planları ve ekonomik hedefleri ile uyumlu değildir.

Diğer taraftan halen, kamu yönetiminin bazı alanlarında, vatandaşların yapacakları bir işlem için farklı devlet kurumları arasında gidip gelmelerini gerektirebilecek uygulamalar varlığını sürdürmektedir. Tek bir yapının, Devletin, unsurları olan kurum ve kuruluşların birbirleri ile iletişimde olmamasının, bir kurumdan diğerine bilgi-belge taşınması gerektiğinde bu iş için vatandaşların kullanılmasının, bilgi ve iletişim teknolojilerinin bu kadar geliştiği günümüzde kabul edilebilir olmadığı ortadadır. Bu çerçevede kamu yönetiminin her alanında vatandaşların devlet kurumları arasında gidip gelmelerini gerektiren, vatandaşın bir kurumdan alacağı bilgi belgeyi diğer bir devlet kurumuna taşınmasını içeren tüm uygulamaların ortadan kaldırılması acil bir konu olarak reform çalışmalarını gündemine alınmalıdır.

KAYNAKÇA

- ARGÜDEN, Yılmaz (2011). **Keys to Governance: Strategic Leadership for Quality of Life**. Palgrave Macmillan.
- Avrupa Komisyonu (CEC) (2001). **European Governance: A White Paper**.
- Birleşmiş Milletler (UN) (2018). **E-Government Survey 2018: Gearing e-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies**. New York.
- Birleşmiş Milletler Ticaretin Kolaylaştırılması ve Elektronik Ticaret Merkezi (UN-CEFACT) (2005). **Recommendation and Guidelines on Establishing a Single Window**. Recommendation No:33. New York and Geneva.
- DEMİREL, Demokaan (2010). “Yönetişimde Yeni Bir Boyut: E-Yönetişim”. **Türk İdare Dergisi**, Sayı:466, ss.65-93
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2007). **Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu**. Ankara
- Dünya Bankası (WB) (1992). **Governance and Development**. World Bank Publications. Washington.
- Dünya Gümrük Örgütü (WCO) (2017). **WCO Compendium on How to Build a Single Window Environment Volume 1**. Brussels.
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (GTB) (2018). **2017 yılı İdare Faaliyet Raporu**. Ankara
- Kalkınma Bakanlığı (2014). **Kamu Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**. Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı (2013). **Onuncu Kalkınma Planı**. Ankara
- KUTLU, Rasim (2017). Tek Pencere Sisteminin Türkiye Uygulaması. Online Makale, Gümrük ve Ticaret Uzmanları Derneği Web Sitesi. <http://gtud.org/2017/03/24/tek-pencere-sisteminin-turkiye-uygulamasi-2/> (Erişim Tarihi: 30.10.2018)
- ŞAHİN, Mustafa (2014). “ESCAP, Sınırötesi Kâğıtsız Ticaret ve Tek Pencere”. **Gümrük ve Ticaret Uzman Görüş e-Dergi**, Sayı:2, ss.29-31
- ŞAHİN, Mustafa (2010). “2010/1 sayılı Genelge ve Yeni Beyan Sistemi”. **Gümrükte Uzman Görüş Dergisi**, Sayı:26, ss.52-57

STOKER, Gerry (1998). "Governance as a Theory: Five Propositions". **International Social Science Journal**, Sayı:155, ss.17-28

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) (2008). İyi Yönetişim El Kitabı. İstanbul

UÇKAN, Özgür (2003). "E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü". **Aylık Strateji ve Analiz E-Dergisi**, Sayı:5, ss.1-19.

ARAŞTIRMA

KAMUDA "İYİ İDARE" PERSPEKTİFİNDE HİZMETKÂR LİDERLİK, PSİKOLOJİK GÜVENLİK VE ÖRGÜTSEL ÖZDEŞLEŞME ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN İNCELENMESİ

Analysis of the Relationship Between Servant Leadership, Psychological Safety
and Organizational Identification in "Good Administration" Perspective

Öğr. Gör. Önder SAKAL*

Geliş Tarih: 14.09.2018 Yayına Kabul Tarihi: 03.12.2018

Öz

Bu çalışmada hizmetkâr liderlik ile örgütsel özdeşleşme arasındaki ilişki ve bu ilişkide psikolojik güvenliğin aracı rolünün incelenmesi amaçlanmıştır. Çalışma örneklemini 119 kamu çalışanından oluşmaktadır. Kamu çalışanlarının aidiyet algılarının güçlendirilmesi ve fikir ve eylemleriyle kurumlarına katılımlarının artırılması yönüyle örgütsel özdeşleşme ve psikolojik güvenlik kavramlarının önemi vurgulanmıştır. Ayrıca çalışanların örgütsel özdeşleşme ve psikolojik güvenlik algılarının desteklenmesi için uygun liderlik modeli olarak hizmetkâr liderlik yaklaşımı incelenmiştir. Araştırma sonuçları hizmetkâr lider davranışlarının örgütsel özdeşleşmeyi ve psikolojik güvenlik algısını artırdığını göstermektedir. Korelasyon bulgularına göre hizmetkâr liderlik ile psikolojik güvenlik arasında güçlü, örgütsel özdeşleşme ile ılımlı bir ilişki vardır. Regresyon analizi bulguları ise hizmetkâr liderlik ile örgütsel özdeşleşme arasındaki ilişkide psikolojik güvenliğin tam aracı rolü olduğunu göstermektedir. "İyi idare" uygulamaları uygun bir iklimde gelişebilir. Araştırma değişkenleri arasındaki ilişkiler dikkate alındığında,

Abstract

In this study, it is aimed to analysis the relationship between servant leadership and organizational identification and the role of the intermediary in this related psychological safety. The study sample consists of 119 public employees. Emphasis has been placed on the concept of organizational identification and psychological safety in order to strengthen the perception of belonging of public employees and increase their participation in their organizations by their ideas and actions. In addition, the servant leadership approach has been examined as an appropriate leadership model for supporting employees' organizational identification and psychological safety perceptions. The results of the research show that servant leader behaviors increase organizational identification and psychological safety perception. Correlational evidence suggests that there is a strong, organizational identification between the servant leadership and psychological safety and a moderate relationship. Findings from regression analysis show that the relationship between servant leadership and organizational identification is the

* Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, Refahiye Meslek Yüksekokulu, osakal@erzincan.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-0411-4449

hizmetkâr liderlik yaklaşımının böylesi bir iklimin oluşmasına katkı sağladığı söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: İyi İdare, Hizmetkâr Liderlik, Psikolojik Güvenlik, Örgütsel Özdeşleşme

full intermediary role of psychological safety. "Good administration" can flourish in a suitable climate. Given the relationships between research variables, it can be said that the servant leadership approach contributes to the formation of such a climate.

Keywords: Good Administration, Servant Leadership, Psychological Safety, Organizational Identification.

GİRİŞ

Kamuda örgütsel değişim ve gelişim tartışmaları güncelliğini korumaktadır. Yeni hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte devletin "özel sektör mantığı" ile yönetilmesi gerekliliği en üst düzeyde sıklıkla vurgulanmaktadır. Bu vurgunun odağını kamuda "iyi idare¹ uygulamaları"nın geliştirilmesi oluşturmaktadır ve iki temel soruyu akla getirmektedir. Bunlardan birincisi, "*kamu sektör mantığında sorunlu alanlar nelerdir?*"; ikincisi ise, "*özel sektör mantığı kamu sektörüne nasıl aktarılacaktır?*". Örgütsel davranış alanı bu soruların cevaplanmasına önemli katkılar sağlayabilir.

İşletmelerde verimlilik, etkinlik, kârlılık, iktisadilik gibi kriterler performans/başarı göstergeleridir. Bir işletmenin başarılı olup olmadığı bu göstergeler aracılığıyla değerlendirilir. O halde kamu açısından da performans kriterleri ya da göstergelerinin ortaya konması gerekmektedir. İyi idare ilkeleri ya da uygulamaları, "kamu yönetiminin idari ve hukuki bir denetim ölçütü" ve "hak kategorisi" (Karakul, 2015: 62) olmalarının yanında, kamu performans kriterleri/göstergeleri olarak kabul edilebilir. Kamuda yüksek performansı gösteren "iyi idare"nin karşısı "kötü idare"dir. Kamuda kötü idareye kaynaklık eden zihinsel kodların ortaya konulması, iyi idarenin desteklenmesi açısından önemlidir.

¹ İyi yönetim, Aktan (2015) tarafından "devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime (yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere) uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzen" şeklinde tanımlanmaktadır.

Kamu çalışanları arasında sıkça kullanılan ‘devlette işler yürür’, ‘devlet işini bilir’ ve ‘bırak devlet düşünsün’ gibi ifadeler, kamudaki gelişim ve değişimi kısıtlayan zihinsel kodları yansıtmaktadır. Burada “devlet”, çalışan ve kurumdan bağımsız işleyen bir “varlık” olarak düşünülmektedir. Örneğin bu varlık, mevcut sorunları tespit edecek, tanımlayacak ve çözüm alternatiflerini geliştirecektir. Böyle bir bakış açısı, çalışanın rolünü ve sorumluluğunu belirsizleştirmektedir ve ayrıca zayıf aidiyete işaret etmektedir. Oysa rol ve sorumlulukların açık olması, iyi idare bileşenlerinden olan etkin hesap verebilirliğin temel göstergelerindedir.

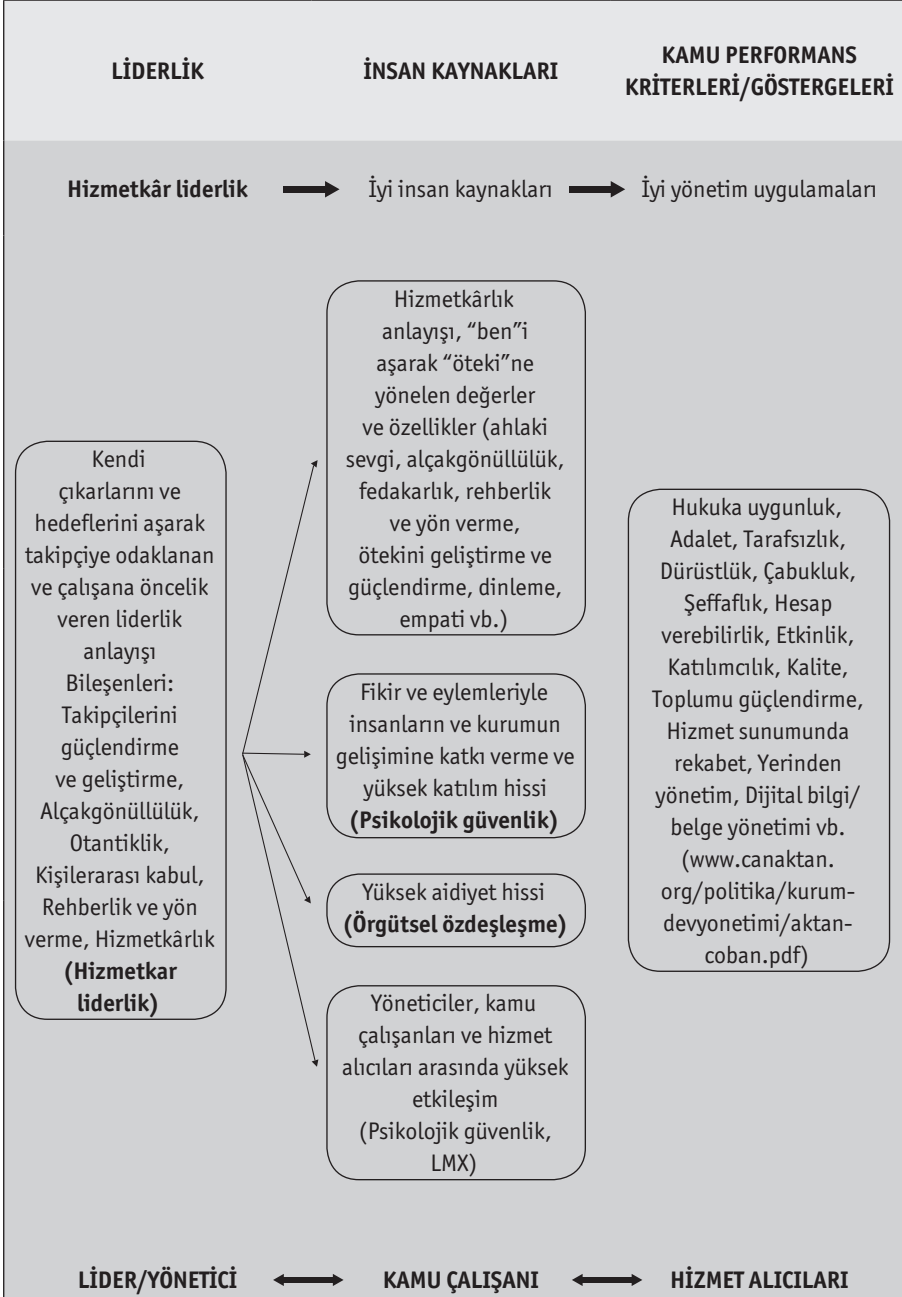
Sorunların çözümünü ve işlerin yürütülmesini kendi dışında işlediği varsayılan bir varlığa tahvil etme düşüncesi, başta performans olmak üzere, erteleme davranışı, kişisel katılım, ekstra rol davranışları ve öğrenme davranışları gibi pek çok değişkeni etkileyebilir. Örneğin bu bakış açısının, erteleme davranışlarını artırması ve örgütsel ses (dile getirme) davranışını zayıflatması beklenir. Böyle bir zihinsel iklimde “iyi idare uygulamaları” yeşeremez. Bunun yanında, örgüte katkı sunmak isteyen, geliştirici fikirlere sahip proaktif çalışan, “devlette işler yürür” şeklindeki -kısıtlayıcı kodları aktaran- telkinlerle, (katkı ve rolünün değersiz ve belirsiz olduğu algısı artırılarak) pasif ve kamu mantığına uyumlu(!) çalışana evrilir. Oysa kamu kurumlarında hizmet bilinci ve katılımı yüksek, proaktif ve kurumla özdeşleşmiş çalışanlara ihtiyaç vardır.

İyi idare uygulamalarının gelişmesi, “iyi insan kaynakları”² ile mümkün olabilir. Bu ise, bilgi, etik ve erdeme dayalı bir insan kaynakları yönetimini (Aktan, 2015) ifade eder. Ayrıca, fikir ve eylemleriyle insanların ve kurumun gelişimine katkı veren, aidiyet hissi yüksek, hizmetkârlık anlayışına ve “öteki”ne yönelen değerlere sahip kamu çalışanını çerçeveler. Kamuda etkinliğin artırılması için örgütlerin en önemli varlığı olan insan kaynaklarının (Pfeffer ve Veiga, 1999) geliştirilmesine büyük yatırım yapılması gerekir. Bu ise uygun bir liderlik modeli ile mümkündür. Hizmetkâr liderlik, kendi menfaatinin ötesine geçerek yalnızca takipçilerinin ihtiyaçlarına odaklanması (Greenleaf, 1977); çalışanların potansiyellerini tam olarak yerine getirmeleri için uygun koşulları oluşturmaya çalışması (van Dierendonck, 2011) yönüyle uygun bir

² Liyakata dayalı insan kaynakları yönetimi, iyi idare ilkeleri arasında gösterilmektedir. Literatürde “meritokrasi” kavramı da kullanılmaktadır. Merit, İngilizce’de “liyakat”, “marifet”, “erdem” ve “değer” gibi anlamlara gelmektedir. Bu çalışmada, iyi idare uygulamalarını gerçekleştirecek liyakat, etik değerler ve erdemlere sahip çalışan ve insan kaynakları yönetimi için “iyi insan kaynakları” kavramı kullanılmıştır.

liderlik modeli olabilir. Değerlerin ve normların temsili ve gösterilmesinde lider önemli bir role sahiptir. Liderin tutum ve davranışları çalışanın örgüt tabanlı benlik kavramını şekillendirir (Lord ve Brown, 2004). Öyleyse hizmetkâr liderin, iyi insan kaynağını oluşturacak hizmetkârlık anlayışı ve değerlerini aktaracağı söylenebilir. Ayrıca, kamuda etkinliğin artırılması yöneticiler, kamu çalışanları ve hizmet alıcıları arasındaki etkileşimin güçlenmesi ile sağlanabilir. Psikolojik güvenlik (Chughtai, 2016; Schaubroeck ve ark., 2011) ve lider-üye etkileşimi (Ürü Sanı v.d., 2013; Yıldız, 2016) çalışmaları, hizmetkar liderlik yaklaşımının kişilerarası etkileşim üzerinde güçlü bir rolü olduğunu göstermektedir. Buradan hareketle kamuda değişimin gerçekleştirilmesi, gelişimi kısıtlayıcı zihinsel kodların dönüştürülmesi ve "iyi idare uygulamaları"nın gelişimine uygun bir örgüt iklimi oluşturulmasında hizmetkâr liderlik, psikolojik güvenlik ve örgütsel özdeşleşmenin teorik ve pratik olarak anlamlı olduğu düşünülmektedir. Çalışmanın temel önerileri ve teorik kurgusu Tablo-1'de sunulmuştur.

- Türkçe literatürde iyi yönetim uygulamaları ve ilkelerini teorik olarak inceleyen çalışmaların (Aktan, 2015; Aktan ve Kitapçı, 2016; Karakul, 2015) sayısı artmaktadır. Bu çalışmada ilgili literatüre katkı sağlamak için, sözü edilen üç örgütsel davranış değişkeninin öneminin vurgulanması ve aralarındaki ilişkilerin incelenmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca pratiğe dönük öneriler getirilmektedir.

Tablo 1: Çalışmanın Teorik Kurgusu ve Önerileri

1. KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Kamuda Güçlü Aidiyet İçin Örgütsel Özdeşleşme

Kamuda temel sorunlardan birinin çalışanların zayıf aidiyeti olduğu düşünüldüğünde; çalışanın "örgütle istenen bağı" olarak görülen özdeşleşmenin (Ashforth ve Mael, 1989; Dutton v.d., 1994) güçlendirilmesi önemlidir. Örgütsel özdeşleşme kavramı, Henri Tajfel ve John Turner (bkz. Tajfel ve Turner, 1979; Tajfel, 1969; Tajfel, 1959) tarafından geliştirilen sosyal kimlik teorisine dayanır (Mael ve Ashforth, 1992). Tajfel'e (1979) göre sosyal kimlik, "kişinin bilgisinden ya da sosyal bir gruba ya da gruplara üyeliğinden ve bu üyeliğe duygusal ve değersel olarak bağlılığından doğan bireyin sosyal bağlamının bir parçası" olarak tanımlanabilir. Bu teori, bireylerin kendilerini ayırt edici kişisel özellikler (bireysel kimlik) açısından değil, aynı zamanda ait oldukları grupların kendine özgü özellikleri ve nitelikleri açısından tanımladıklarını (sosyal kimlik) ileri sürmektedir (Tajfel ve Turner, 1986).

Örgütsel özdeşleşme, çalışanın örgüte üyeliği açısından kendisini tanımlamasını sağlayan özel bir sosyal özdeşleşme türü olarak değerlendirilebilir (Pratt, 1998; Dutton, Dukerich ve Harquail, 1994; Mael ve Ashforth, 1992). Sosyal özdeşleşme, bir gruba aidiyetin ve birlik olmanın algılanması (Ashforth ve Mael, 1989:21) ya da bireyin gruba duygusal katılımı olarak tanımlanabilir. Bu tanımlardan hareketle örgütsel özdeşleşme, çalışanın örgüte aidiyetinin algılanması ya da örgüte duygusal katılımıdır.(bir önceki cümlemin aynısını söylüyor, ortada bir yorum bulunmamakta.) Çalışan, kendisini örgütsel resmin bir parçasıyla tanımlama derecesine bağlı olarak, örgütle özdeşleşir (Dutton, Dukerich ve Harquail, 1994; Albert ve Whetten, 1985). Pratt'e (1998) göre ise, kişi üyesi olduğu organizasyonuyla ilgili inançlarını kişisel kimliğine entegre ettiğinde örgütsel özdeşleşme geliştirilir.

Örgütsel özdeşleşme, "bireyin kendisi ile örgütü tanımlaması arasındaki bilişsel bağ" (Dutton, Dukerich ve Harquail, 1994) olarak tanımlanır ve bireyler algılanan başarı ve başarısızlık deneyimini paylaşır (Mael ve Ashforth, 2001). Ayrıca, kendini örgütün kimliğiyle tanımlayan örgüt üyeleri, örgütsel hedefleri kendi bireysel hedefleri gibi kabul etmektedir (Dutton ve diğerleri, 1994). Araştırmalar, özdeşleşme arttıkça çalışanların örgütü başarılı kılmak için çaba sarf ettiklerini göstermiştir (Van Knippenberg, 2000; Mael ve Ashforth, 1992).

İlişkili olarak, özdeşleşmesi yüksek çalışanların, iş süreçlerinde iyileştirmeler yapılması ve sorunlara yaratıcı çözüm önerileri getirme hususunda dile getirme davranışında bulunma olasılığı daha yüksektir, çünkü bu davranışlar kuruluşun başarısına olumlu katkı yapabilir (Fuller v.d, 2006). Ampirik kanıtlar, örgütsel özdeşleşmenin, örgütsel sesi (dile getirme davranışı) güçlendirme kapasitesine (Chughtai, 2016; Liu ve diğerleri 2010; Fuller v.d., 2006; Tangirala ve Ramana-jam, 2008) işaret etmektedir. Ayrıca örgütsel özdeşleşme, örgütsel vatandaşlık davranışı (Haynie ve diğerleri, 2016; Karacabey ve İşcan, 2007; Rich, Lepine ve Crawford, 2010; Tokgöz ve Seymen, 2013; Wu ve diğerleri, 2016), iş tatmini (Çınar v.d., 2016) ile pozitif ilişkilidir

1.2. Kamuda Değişim ve Katılımın Desteklenmesi İçin Psikolojik Güvenlik

Psikolojik güvenlik, bir kişinin işyerinde kişilerarası risk almanın ne kadar tehdit edici veya ödüllendirici olduğuna dair inancını yansıtır (Edmondson, 1999, 2003). Kahn (1990: 708) tarafından psikolojik güvenlik, “benlik imajını, statüsünü ya da kariyerini olumsuz etkilemekten kaygı duymadan kendini gösterme ve katılım hissi” olarak tanımlanmıştır. Güven ve psikolojik güvenliğin birçok ortak noktası olmasına rağmen, bunlar tamamen birbiriyle değiştirilebilir kavramlar değildir. Güven, iki kişi ya da taraf arasındaki etkileşimlerle ilgiliyken, psikolojik güvenlik takım düzeyinde deneyimlenmektedir (Edmondson, 2003; Frazier v.d., 2017). Rol netliği, akran desteği, karşılıklı bağımlılık derecesi, öğrenme yönelimi, pozitif lider ilişkileri psikolojik güvenliği destekleyen öncüllerdir. Ayrıca psikolojik güvenlik, bilgi paylaşımı, memnuniyet, öğrenme davranışları, bağlılık ve performans gelişimi gibi olumlu çıktılarla ilişkilidir (bkz. Frazier v.d., 2017).

Kamudaki temel sorunun, çalışanların fikir ve eylemleriyle kuruma istekli katkı vermesini kısıtlayan zihinsel kodlar olduğu düşünüldüğünde, psikolojik güvenlik yukarıda sözü edilen ikinci sorunun cevaplanmasında kullanışlı bir yapı olabilir. Çünkü psikolojik güvenliğin fikir ve eylemlerin kuruma istekli katkısını kolaylaştırması, ilgili araştırmalarda merkezi temayı oluşturmaktadır (Edmondson ve Lei, 2014; Kahn, 1990). İlişkili olarak çalışmalarda psikolojik güvenliğin, iyileştirme davranışları (Detert ve Burris, 2007; Liang v.d., 2012), bilgi paylaşımı (Collins ve Smith, 2006; Siemsen v.d., 2009), örgütsel ses

(Ashford v.d., 1998; Burris v.d., 2008; Walumbwa ve Schaubroeck, 2009) ve inovatif davranışlar (Baer ve Frese, 2003) ile pozitif ilişkili olduğu gösterilmiştir. Ayrıca kapsamlı araştırmalar psikolojik güvenliğin, takımların ve örgütlerin öğrenmesini ve performansını etkilediğini göstermektedir (Bresman ve Zellmer-Bruhn, 2012; Bunderson ve Boumgarden, 2010; Carmeli ve Gittell, 2009; Choo v.d., 2007; Mu ve Gnyawali, 2003; Nemhard ve Tucker, 2011; Schaubroeck v.d., 2011; Tucker v.d., 2007).

Schein ve Bennis (1965) psikolojik güvenliğin, örgütsel değişimin gerçekleştirilmesinde davranış değişimi ve çalışanların kendilerini güvende hissetmelerinin sağlanması için gerekli olduğunu savunmuştur. Çünkü psikolojik güvenlik "temel olarak belirsizlik ve değişime eşlik eden kişilerarası riski azaltma ile ilgilidir" (Edmondson ve Lei, 2014; Schein ve Bennis, 1965). Özetle psikolojik güvenliğin, kamudaki değişimi destekleyecek davranış değişimleri ve proaktif davranışların gelişimini kolaylaştıracak bir olgu olduğu söylenebilir.

Türkçe literatürde yeni çalışılmaya başlanan psikolojik güvenliği konu alan 6 makaleye ulaşılmıştır (Erkutlu ve Chafra, 2014; Nergiz, 2015; Savaş, 2017; Yener, 2015; Yener, 2018; Yener ve Saka, 2017) ve YÖK veri tabanında 3 tez bulunmaktadır (Üçok, 2016; Alkan, 2015; Yener, 2014). Üçok (2016), araştırma örneklemini kamu/özel sektör çalışanı 210 kişinin oluşturduğu çalışmada psikolojik güvenlik ile örgütsel sessizlik arasında anlamlı ve negatif yönlü ilişki ($r=-0.538$, $p<0.01$) olduğunu ortaya koymuştur. Alkan (2015), psikolojik güvenlik ve örgütsel politika algısının zorunlu vatandaşlık davranışı ile ilişkisini, çoğunluğunu bankacılık/finans sektörü çalışanlarının oluşturduğu 170 kişi üzerinde incelemiştir. Bu çalışmada, psikolojik güvenliğin zorunlu vatandaşlık davranışı üzerinde anlamlı bir katkısı bulunmamıştır. Yener (2014) örneklemini 7 özel ortaöğretim kurumunda yönetici, yönetici yardımcısı ve öğretmen konumunda olan 326 çalışanın oluşturduğu çalışmada, paylaşılan liderlik davranışı ve işten ayrılma niyeti arasındaki ilişkide psikolojik güvenliğin aracı rolünü incelemiştir. Çalışmada paylaşılan liderlik davranışının aracı değişken olarak kabul edilen psikolojik güvenlik algısını ($\beta= .74$; $p<.001$) anlamlı ve olumlu yönde etkilediği raporlanmıştır. Ayrıca, psikolojik güvenliğin paylaşılan liderlik davranışı ile işten ayrılma niyeti arasındaki ilişkide kısmi aracı rolü olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Yener (2018) tarafından 200 fabrika çalışanı üzerinde, otantik liderlik ve sinizm arasındaki ilişkide psikolojik güvenliğin aracı rolü araştırılmıştır. Çalışmaya göre, otantik liderlik ve psikolojik güvenlik arasında pozitif ilişki ($r=420$, $p < 0,01$) ve psikolojik rahatlık ile sinizm arasında anlamlı negatif ilişki ($r=-426$, $p < 0,01$) gözlenmiştir. Ayrıca psikolojik güvenliğin otantik liderlik ve sinizm arasındaki ilişkide kısmi aracı role sahip olduğu raporlanmıştır. Erkutlu ve Chafra (2014), etik liderlik ve işyeri zorbalığı arasındaki ilişkiyi ve bu ilişkide psikolojik güvenlik ve psikolojik sözleşme tatmini kavramlarının aracılık rollerini araştırmışlardır. 9 vakıf üniversitesindeki 591 öğretim üyesi ve dekanlarını kapsayan çalışmada, etik liderlik ile işyeri zorbalığı arasındaki ilişkide psikolojik güvenliğin aracı rolü olduğu gösterilmiştir. Yener ve Saka'nın (2017) psikolojik güvenliği örgütsel öğrenme bağlamında ele aldıkları çalışmada; örgütsel öğrenme sürecinde psikolojik güvenlik algısının önemi literatüre dayalı olarak incelenmiştir. Ayrıca psikolojik güvenliğin, örgütsel öğrenme (Nergiz, 2015) ve örgütsel sosyalleşme (Savaş, 2017) üzerinde etkili olduğu gösterilmiştir.

Yener (2015), psikolojik güvenlik (psychological safety) yerine “psikolojik rahatlık” kavramının kullanılmasını önermektedir. Türk Dil Kurumu sözlüğünde “rahatlık”, “üzüntüsü, sıkıntısı, tedirginliği olmama durumu” ve “yorgunluk veya sıkıntı vermeme durumu” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlardan hareketle, merkezi teması “kişilerarası risk algısı” ya da “kaygı duymadan kendini gösterme ve katılım hissi” olan bir değişkenin, farklı anlamları çağrıştıracak “rahatlık” kavramı ile adlandırılmasının uygun olmayacağı söylenebilir.

1.3. Kamuda Hizmetkâr ve Lider Olmak

“Liderler kavimlerinin hizmetkârlarıdır.” (Hadis-i Şerif)

Liderlik, örgütsel değişim ve gelişimin gerçekleştirilmesinde önemli bir örgütsel davranış değişkenidir. Koçel (2010: 575) liderliği, lider, takipçiler ve koşullar arasındaki karmaşık bir süreç olarak ifade eder. Warren Bennis (1999) takipçinin önemini vurgular ve etkin liderliğin çalışanın etkin katılımı ve işbirliği olduğu takdirde oluşabileceğini belirtir. Rost (1991), “grup veya örgütsel amaçların gerçekleştirilmesi için grup veya örgütleri başlatma ve sürdürme” (s.59) şeklinde liderliğin örgütsel davranış olmasına vurgu yaparken, “ortak amaçlara dayalı gerçek bir dönüşüm isteyen lider ile takipçileri arasındaki etkileşim süreci” (s.102) olarak tanımlar. Bu etkileşim sürecinde, değerlerin ve

normların temsili ve gösterilmesinde liderin rolü dikkate alındığında; liderin tutum ve davranışları çalışanın kurum bağlamında benlik kavramını şekillendirir (Lord ve Brown, 2004). Bireyler, başkalarının onlara nasıl davrandıklarından yola çıkarak vardıkları çıkarımlarla benlik kavramını ve kendi kimliğini oluştururlar; böylece çalışanların örgüt içindeki lider davranışlarına ilişkin algıları, kendilerini tanımlamalarına etki eder (McAllister ve Bigley, 2002). Ayrıca pozitif lider ilişkileri psikolojik güvenliğin temel öncüllerinden biridir (Frazier v.d., 2017).

O halde, *kamuda nasıl bir liderliğe ihtiyaç vardır? Ya da kamu kurumlarında lider davranışları hangi bileşenleri içermelidir?*

20. yüzyılın son çeyreğinde liderlik paradigmalarında ciddi bir değişim yaşanmaya başlamıştır. Otantik liderlik, etik liderlik, manevi liderlik, dönüşümcü liderlik ve hizmetkâr liderlik gibi takipçinin gelişimini destekleyen ve etik değerler içeren liderlik anlayışları öne çıkmaya başlamıştır.

"İnsanı yaşat ki devlet yaşasın." (Şeyh Edebalı)

'Hizmet' olgusunun kamunun odağını oluşturduğu düşünüldüğünde; hizmetkâr liderlik, ana karakteristiğinin kendi benliğini ve kişisel çıkarlarını aşır, takipçilere hizmet etmek olması yönüyle benzersizdir (Greenleaf, 1977; Van Dierendonck, 2011). Hizmetkâr liderler, "başkalarına hizmet etmenin kurumun ayırt edici bir özelliği olduğu konusunda önemli ipuçları veren davranışları aracılığıyla kurum içinde ve dışında başkalarına hizmet etmenin önemini güçlendirir" (Zhang, Kwan, Everett ve Jian, 2012).

Hizmetkâr liderlik modeli, Robert Greenleaf tarafından Herman Hesse'in "Doğuya Yolculuk" hikâyesindeki Leo karakterinden esinlenerek geliştirilmiştir (Greenleaf, 1977). "Doğuya yolculuk" hikâyesinde bir grup insanın gerçekleştirdiği yolculuk konu edilmektedir. Hikâyede ana karakter olan Leo aşkın bir anlayışla grubun ihtiyaçlarını karşılamakta ve hizmetkârlığını yapmaktadır. Ancak bir gün Leo ortadan kaybolur. Leo'nun yokluğunda grupta kargaşa ve kaos ortaya çıkar ve yolculuk sürdürülemez. İşte o zaman grubun lideri, Leo'nun gizli rehberlik ruhunu keşfeder ve grubun asıl lideri olduğunu anlar. Greenleaf (1970), bu hikâyeden esinlenerek "The Servant as Leader" adlı eserinde "lider önce bir hizmetkârdır" der. Greenleaf'e (1977) göre, bu kimsele ri yönlendiren duygu veya motivasyon kaynağı diğerlerine hizmet etmektir.

Daha sonra hizmet etmek için lider olma seçimini yaparak, hizmetkârlıkla liderliği birleştirirler.

1.3.1. Bileşenleri

Greenleaf (1970) 50 yıl kadar önce hizmetkâr liderlik fikrini ortaya atmış olsa da, bu kavramın kesin tanımı konusunda araştırmacılar arasında fikir birliği bulunmamaktadır (Barbuto ve Wheeler, 2006; Liden, Wayne, Zhao ve Henderson, 2008; Page ve Wong, 2000; Spears, 1998; Van Dierendonck, 2011). Patterson (2003) hizmetkâr liderliği, takipçiye odaklanan ve çalışana öncelik veren liderlik anlayışı olarak tanımlamış ve kaynağında ahlaki sevginin olduğunu belirtmiştir. Bu modelde hizmetkâr liderlik, ahlaki sevgi, alçakgönüllülük, fedakarlık, vizyon, güven, güçlendirme ve hizmet bileşenlerini içermektedir.

Van Dierendonck (2011:1232-1234) tarafından yapılan kapsamlı literatür incelemesinde hizmetkâr liderliğin altı ana özelliği saptanmıştır.

- *Takipçilerini güçlendirme ve geliştirme*, takipçiler arasında proaktif, özgüvenli bir tutum geliştirmeyi amaçlar ve onlara kişisel bir güç hissi verir. Kişinin değerlerini gösterir, kişisel gelişimlerini teşvik eder ve insanları etkinleştirmeye odaklanır. Hizmetkâr liderin her bireyin içsel değeri hakkındaki inancı merkezi meseledir; her şey, tanıma, onaylama ve her bireyin yeteneklerinin gerçekleştirilmesi ve kişinin hala öğrenebileceği şeylerle ilgilidir.
- *Alçakgönüllülük*, bir kişinin kendi başarılarını ve yeteneklerini uygun bir bakış açısına koyma yeteneğini ifade eder. Hizmetkâr liderler, başkalarının uzmanlığından yararlanabileceklerini kabul ederler. Aktif olarak başkalarının katkılarını ararlar. Alçakgönüllülük, takipçilere karşı bir sorumluluk duygusu içerir. Bir görev başarılı bir şekilde gerçekleştirildiğinde bir hizmetkâr arka plana geri çekilir.
- *Otantiklik*, içsel düşünceler ve duygularla tutarlı bir şekilde kendini ifade eden “gerçek benliği” ifade etmekle yakından ilgilidir. Dürüstlük ve genel olarak algılanan ahlak kurallarına bağlılık ile ilişkilidir. Otantiklik, iç durumları, niyetleri ve taahhütleri doğru bir şekilde temsil etmek, kendini doğrulamaktır. Bir hizmetkâr liderin otantikliği kendisini çeşitli yönlerden ortaya çıkarır: söz verilenin yapılması, organizasyon içinde

görünürlük, dürüstlük ve hassasiyet. Organizasyonel bir bakış açısından, profesyonel rollerin kime ait olduğu konusunun ikincil derecede kaldığı şekilde davranılması olarak tanımlanabilir.

- *Kişilerarası kabul*, başkalarının duygularını anlama ve deneyimleme kabiliyetidir. Kişilerarası kabul, diğer insanların psikolojik perspektiflerini bilişsel olarak benimsemeyi ve başkalarına karşı sıcaklık, merhamet ve affetme duygularını deneyimlemeyi hedefleyen empatiyi içerir. Hizmetkâr liderler için, insanların kabul edildiğini hissettikleri, hata yapabilecekleri ve reddedilmeyeceklerini bildikleri bir güven ortamı oluşturmak önemlidir.
- *Rehberlik ve yön verme*, insanların kendilerinden ne beklediğini bilmelelerini sağlar, bu da hem çalışanlar hem de organizasyon için yararlıdır. Bir hizmetkâr liderin yön vermeye devam etmesi, işin dinamik ve “kişiyeye özel” yapılmasıdır. Bu anlamda, yön verme, yüksek kaliteli kişilerarası ilişkilerin göze çarpan bir boyutu olarak düşünülen doğru hesap verebilirlik derecesini sağlamakla ilgilidir. Ayrıca, eski sorunlara yeni yollar ya da yeni yaklaşımlar geliştirmeyi, kişinin davranışlarını yöneten değerlerle ve inançlara güçlü bir bağlılığı ima edebilir.
- *Hizmetkârlık*, tüm toplum için sorumluluk alma ve -kontrol ve kişisel çıkar yerine- hizmet etme isteğidir. Hizmetkârlık, sosyal sorumluluk, sadakat ve takım çalışmasıyla yakından ilgilidir. Liderler sadece bekçi olarak değil, başkaları için rol model olarak hareket etmelidir. Doğru örneği göstererek, liderler başkalarını ortak çıkarlar doğrultusunda hareket etmeye teşvik edebilirler.

Kamuda etkinlik, yöneticiler, kamu çalışanları ve hizmet alıcıları arasındaki etkileşimin güçlenmesi ile sağlanabilir. Sözü edilen etkileşimin güçlenmesi ise, kamu çalışanlarının tutum ve davranışlarının hizmet alıcılarının beklentilerine uyumu ile mümkündür. Hizmetkâr liderlik, alçakgönüllülük, empati, fedakarlık, ahlaki sevgi, rehberlik etme ve yön gösterme, etkin dinleme, insanları güçlendirme ve geliştirme (Patterson, 2003; Spears, 1998; Van Dierendonck, 2011) gibi özellikleri ile bu potansiyele sahiptir. Lider-üye etkileşimi çalışmaları bu değerlendirmeyi desteklemektedir. Hizmetkar liderlik ve lider-üye etkileşimi (LMX) arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalarda bu değişkenler arasında güçlü pozitif ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Dal ve Çorbacıoğlu, 2014;

Uğurluoğlu, Köse ve Köse, 2015; Ürü Samı v.d., 2013; Yıldız, 2016). Dal ve Çorbacıoğlu (2014), 210 öğretim elemanı üzerinde yaptıkları ve hizmetkar liderlik ile LMX arasında çok güçlü pozitif ilişki ($r=0.899$, $p<0.001$) raporladıkları çalışmada, hizmetkar liderlik modelinin “Yüksek Öğretim Kurulu ve diğer kamu politikası yapımcıları bağlamında ele alınması Türk üniversiteleri açısından olumlu sonuçlar doğurabilecektir” diyerek, incelenmeye değer bir liderlik modeli olarak önermişlerdir.

Liderin sahip olduğu değer ve normların toplumsal değerlerle (din, kültür vb.) örtüşmesi de kamunun etkinliği açısından önemli olabilir. Hizmetkâr liderliğin, İslam dininin liderlik modeli ile teorik olarak örtüştüğü söylenebilir. Çünkü İslam dininde liderlikte merkezi tema, liderin hizmetkâr ve koruyucu olmasıdır.

Hizmetkâr liderliğin farklı örgütsel değişkenler ile ilişkileri, özellikle 2010 yılı sonrasında yerli literatürde incelenmiş ve tartışılmıştır. Ancak söz konusu literatürün yeterli olduğu söylenemez (Duyan ve van Dierendonck, 2014). Örneğin hizmetkâr liderliğe ilişkin Yök Ulusal Tez Mezkezi’nde yer alan lisansüstü tez sayısı 10’dur. Hizmetkar liderlik ile ilgili farklı ölçme araçlarının Türkçe’ye uyarlanması (Duyan ve van Dierendonck, 2014; Kılıç ve Aydın, 2016; Konan, Demir ve Karakuş, 2015) ile birlikte ampirik çalışmaların sayısı artmaya başlamıştır.

Dinçer ve Bitirim (2012), hizmetkâr liderliğin güçlü ve rekabetçi bir örgüt kültürünün oluşturulması ve korunmasındaki önemini literatüre dayalı olarak tartışmışlardır. Yalçın ve Karadağ (2013) öğretmenler üzerinde yaptıkları bir çalışmada, hizmetkâr liderliğin okul kültürü boyutları ile anlamlı pozitif ilişkili olduğunu ve okul kültüründeki değişimin %34’ünü açıkladığını raporlamışlardır. Erkutlu ve Chafra (2015), 793 öğretim üyesi ve onların dekanları üzerinde gerçekleştirdikleri bir çalışmada, hizmetkâr liderliğin örgütsel ses davranışını güçlendirdiği ve bu değişkenler arasındaki ilişkide psikolojik güvenliğin aracı role sahip olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca hizmetkâr liderliğin, örgütsel güven (Uğurluoğlu, Köse ve Köse, 2015), örgütsel bağlılık (Örgev ve Saba Süt-lü, 2018; Yılmaz, 2013), örgütsel vatandaşlık davranışı (Baytok ve Doğanay Ergen, 2013), psikolojik güçlendirme (Bolat, Bolat ve Yüksel, 2016), örgütsel adalet (İnce ve Güripek, 2016), örgütsel özdeşleşme (Ateş, 2015) ve iş tatmini (Akdöl, 2015) gibi örgütsel değişkenler ile ilişkisi araştırılmıştır.

1.4. Değişkenler Arası İlişkiler ve Hipotezler

1.4.1. Hizmetkâr Liderlik ve Örgütsel Özdeşleşme

Literatürde, hizmetkâr liderliğin örgütün algılanan cazibesini artıracığı ve sonuç olarak örgütsel özdeşleşmeyi geliştireceği değerlendirilmiştir (Chughtai, 2016; Zhang, Kwan, Everett ve Jian, 2012; Barbuto ve Wheeler, 2006). Hizmetkâr liderlik, çalışanın güçlendirilmesi ve geliştirilmesine odaklanır, takipçilerin katkılarını kabul eder, hizmet etmenin önemini vurgular (Liden ve ark., 2008). Hizmetkâr liderliği benzersiz kılan (Walumbwa v.d., 2010) iki yönüne vurgu yapılmaktadır. Birincisi, hizmetkâr liderlikteki önemli motivasyon diğerlerinin ihtiyaçlarına hizmet etmektir (Russell ve Stone, 2002). Bu liderlik tarzında yöneticiler için, takipçinin gelişimi ve refahının artırılması gibi ihtiyaçlarının karşılanması organizasyonel ve kişisel hedeflerden önceliklidir (Ehrhart 2004; Greenleaf 1998; Walumbwa v.d, 2010; Van Dierendonck, 2011). İkincisi ise, hizmetkâr liderlikte, lider davranışlarının dürüstlük, alçakgönüllülük, fedakarlık, empati, güven ve saygı gibi temel değerler tarafından şekillendirilmesidir (Patterson, 2003; Russell, 2001).

“Bir veya daha fazla kişi tarafından bir kişiye verilen [algılanan] değer” (Spears, Ellemers, Doosje ve Branscombe, 2006: 179) anlamında saygının, çalışmada ele alınan ilişkilerin açıklanmasında kilit önemde olduğu söylenebilir. Çünkü çalışanların işlerinde değer verdikleri özellikleri derecelendirmelerinin istendiği bir çalışmada saygı en yüksek oranı almıştır (van Quaquebeke, Zenker ve Eckloff, 2009). Çalışanların mükemmel yönetici özelliklerini değerlendirmelerinin istendiği başka bir çalışmada, güven ve saygı diğer yönetsel davranış kategorilerine egemen gelmiştir (Drehmer ve Grossman, 1984). “Liderler ile takipçileri arasında ya da meslektaşları arasında yer alan kişilerarası saygı, genel olarak bir organizasyona ve performansına faydalı olduğu düşünülen sonuç değişkenlerini etkilemektedir” (van Quaquebeke, Zenker ve Eckloff, 2009). Ayrıca Rogers ve Ashforth (2017), saygının alıcının aidiyet ve statü gereksinimlerini nasıl yerine getirdiğini açıklığa kavuşturarak, örgüt temelli benlik saygısı, örgütsel özdeşleşme ve psikolojik güvenlik ile ilgili sonuçları kolaylaştırdığını belirtmiştir.

Değerlerin ve normların temsili ve gösterilmesinde liderin rolü dikkate alındığında; lider davranışları, çalışanın örgüt bağlamında benlik kavramını

etkilemektedir (Zhang, Kwan, Everett ve Jian, 2012). Örgütsel cazibeyi artıran faktörler (van Knippenberg, van Dick ve Tavares, 2007) ve çalışanın kendi değerine ilişkin duygularını artıran faktörler (Mael ve Ashforth, 1992) örgütsel özdeşleşmeyi güçlendirir. Bu bilgiler birlikte değerlendirildiğinde; liderin bu olumlu davranışlarının, çalışanın kendisini değerli hissedeceği, cazibesi yüksek bir örgüt tanımlamasına katkı sağlayacağı söylenebilir.

Önceki araştırmalar, hizmetkâr liderliğin çalışanların kurumlarıyla olan özdeşleşmelerini arttırdığını destekleyici ampirik kanıtlar sunmaktadır (Çelik, 2017; Kır, 2017; Zhang, Kwan, Everett ve Jian, 2012; Chughtai, 2016). Ayrıca araştırmalar örgütsel özdeşleşmenin etik liderlik (Türk ve Akbaba, 2018; Walumbwa v.d., 2011), ve dönüşümsel liderlik (Morçin ve Çarıkcı, 2016; Zhu v.d., 2012; Epitropaki ve Martin, 2005; Carmeli, Atwater ve Levi, 2011) ile ilişkili olduğunu göstermektedir. Buna göre;

H₁: Hizmetkâr liderlik ile örgütsel özdeşleşme arasında pozitif ilişki vardır.

1.4.2. Hizmetkâr Liderlik ve Psikolojik Güvenlik

Psikolojik güvenlik, bireylerin çalışma ortamlarında kişilerarası risk alma sonuçlarının algılanmasını ifade eder (Edmondson, 1999, 2003; Kahn, 1990). Edmondson'a (1999: 356) göre, "lider, destekleyici, koçluk odaklı ve sorulara ve zorluklara karşı savunma amaçlı olmayan cevaplara sahipse, üyeler ekibin güvenli bir ortam oluşturduğuna karar verebilirler". Edmondson (2003), özellikle destekleyici lider davranışlarının, güven ve saygıya dayalı ilişkilerin, psikolojik güvenlik algısının güçlenmesindeki önemini vurgulamıştır. May, Gilson ve Harter (2004), çalışanların güveninin psikolojik güvenlik üzerinde anlamlı bir pozitif etkiye sahip olduğunu göstermiştir. Kahn (1990) tarafından yapılan çalışmada, destekleyici ve güvene dayalı kişilerarası ilişkiler, psikolojik güvenliği desteklemiştir. Benzer şekilde, yüksek kaliteli kişilerarası ilişkilerin psikolojik güvenliğin gelişimini kolaylaştırdığı gösterilmiştir (Carmeli v.d., 2009; Carmeli ve Gittell, 2009).

Edmondson (2003), resmi güç ilişkilerinin kişilerarası risk algılarını etkileyeceğini ve lider davranışlarının 3 yönünün psikolojik güvenliği destekleyeceğini belirtir. Bu lider davranışları; a) ulaşılabilirlik, b) açık bir şekilde girdi ve geri bildirim davet etmek, c) açıklık ve yanılabilirliği modellemedir. Lider bu davranışlarla, takipçilere güven ve saygı mesajı verirken, bu lider davranışlarını

şekillendiren değer ve normları gruba iletacaktır. Liderler ve takipçiler arasındaki sosyal değişimler, uygun ve uygun olmayan davranışlarla ilgili beklentilerin biçimlendirilmesinde önemli bir etkiye sahiptir (Edmondson, 2003). Örneğin; Nembhard ve Edmondson (2006), takipçilerin kendi liderlerinin girdilerini davet ettiklerini ve takdir ettiklerini hissettiklerinde, kendilerini ifade etme ve konuşma konusunda rahat olmaları nedeniyle psikolojik bir güvenlik duygusu geliştirdiklerini tespit etmiştir. Alçakgönüllülük gösteren liderler, kişilerarası kabul tutumlarıyla bütün cevaplara sahip olmadıklarını kabul ederek, takipçilerin kendilerini güvende hissettikleri bir çalışma ortamını destekleyebilir. Araştırmalar, hizmetkâr liderlerin belirtilen özelliklerde davranışlar sergileme eğiliminde olduğunu göstermiştir (van Dierendonck, 2011; Liden ve ark., 2008). Ayrıca, "hizmetkâr liderlerin, özerklik ve yön sağlamanın doğru bir karışımı ile gösterdiği güçlendirme ve gelişimsel davranışlar, yüksek kaliteli ilişki ile sonuçlanmaya eğilimlidir ve bu da görevlerde daha yüksek katılımı ilişkilidir" (van Dierendonck, 2011).

Önceki çalışmalar, hizmetkâr liderliğin psikolojik güvenlikle pozitif ilişkili olduğuna dair ampirik kanıtlar sunmaktadır (Yan ve Xiao, 2016; Chughtai, 2016; Schaubroeck ve ark., 2011).

H₂: Hizmetkâr liderlik ile psikolojik güvenlik arasında pozitif ilişki vardır.

1.4.3. Psikolojik Güvenlik ve Örgütsel Özdeşleşme

Psikolojik güvenlik, farklı yollarla örgütsel özdeşleşmeyi güçlendirebilir. Psikolojik güvenlik, öğrenmeye elverişli bir ortam oluşturmaya yardımcı olabilir (bkz. Edmondson ve Lei, 2014). Araştırmalar, psikolojik güvenliğin bilgi paylaşımı (Collins ve Smith 2006; Siemsen v.d., 2009) ve öğrenme davranışları (Bunderson ve Boumgarden, 2010; Carmeli, 2007; Carmeli ve Gittell, 2009; Carmeli v.d., 2012; Edmondson, 1999; Nembhard ve Tucker, 2011) ile ilişkili olduğunu göstermiştir. Pratik olarak bu, hataları tartışmak, fikirleri paylaşmak ve geri bildirim almak için uygun bir takım gibi görünüyor. Böyle bir takımın, çalışan açısından örgütsel özdeşleşmeyi destekleyecek cazip bir takım olduğu söylenebilir.

Psikolojik olarak güvenli bir çevrede çalışanların, hata bildirme ve işle ilgili konularda görüş bildirme gibi kişilerarası yönden riskli davranışlara girme

ihtimali daha yüksektir; çünkü kendileri ile alay edilmeyeceği veya cezalandırılmayacağı yönünde algıya sahip olacaklardır (Edmondson, 1999, 2003). Edmondson'a (1999) göre, psikolojik güvenlik, çalışanların cezalandırılmaksızın görüşlerini paylaşmaları açısından kendilerini saygın ve güvende hissettikleri bir çalışma ortamıyla ilgilidir. Kahn (1990) psikolojik güvenliğin, bireylerin kişisel benliklerini rol performansları sırasında fiziksel, bilişsel ve duygusal olarak istihdam etme ya da ifade etme isteklerini etkileyeceğini önermiştir. Yaz kampı danışmanları ve mimarlık firması çalışanları üzerinde yaptığı çalışmasında, her iki bağlamda da kişisel katılım ile psikolojik güvenlik arasındaki ilişkiyi göstermiştir. İlişkili olarak, Schein (1993) psikolojik güvenlikle, bireylerin, kendi kendini korumadan ziyade, kolektif amaçlara ve sorun önleme üzerine odaklanma konusunda özgür olduğunu belirtmiştir. Böylesi -güven ve saygı ile karakterize- bir organizasyonel ortamın, çalışanın örgütsel tabanlı benlik saygısını destekleyeceğini ve bunun sonucunda örgütsel özdeşleşme algısının güçleneceğini söyleyebiliriz (Erkutlu ve Chafra, 2015; Rogers ve Ashforth, 2017).

Araştırmalar, psikolojik güvenlik ile örgütsel özdeşleşme arasındaki olumlu ilişkiyi göstermiştir (Kim, 2018; Erkutlu ve Chafra, 2015).

H₃: Psikolojik güvenlik ile örgütsel özdeşleşme arasında pozitif ilişki vardır.

1.4.4. Hizmetkâr Liderlik ve Örgütsel Özdeşleşme Arasındaki İlişkide Psikolojik Güvenliğin Aracı Rolü

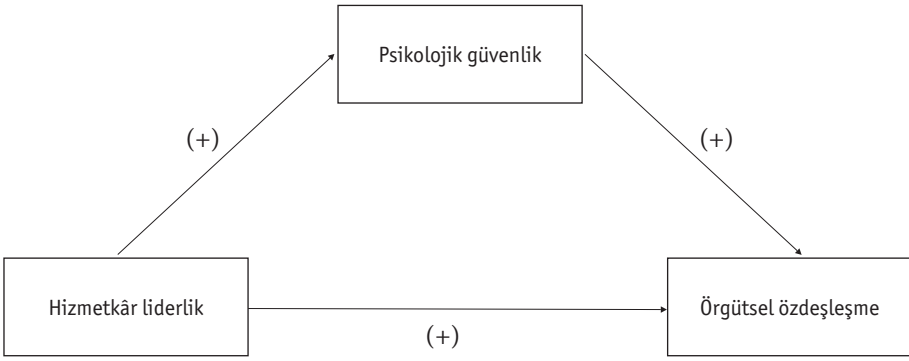
Bununla birlikte bu çalışmada, hizmetkâr liderlik ile örgütsel özdeşleşme arasındaki ilişkiye (Hipotez 1) psikolojik güvenliğin aracılık ettiği önerilmektedir. Yani hizmetkâr liderlik, psikolojik güvenlik algısını artıracak (Hipotez 2), güven ve saygı ile karakterize bir takım oluşmasını destekleyecektir. Böylesi cazip bir takım, çalışanın örgütle özdeşleşmesini kolaylaştıracaktır (Hipotez 3). Dolayısıyla aşağıdaki hipotez belirtilmiştir:

H₄: Hizmetkâr liderlik ile örgütsel özdeşleşme arasındaki ilişkide psikolojik güvenliğin aracı rolü vardır.

2. YÖNTEM

Bu çalışmada hizmetkâr liderlik ile örgütsel özdeşleşme arasındaki ilişki ve bu ilişkide psikolojik güvenliğin aracı rolünün incelenmesi amaçlanmıştır. Veri toplama tekniği ankettir. Veri setinin analiz edilmesi için SPSS 19 istatistik paket programı kullanılmıştır. Araştırma modeli Şekil-1 de verilmiştir.

Şekil 1: Araştırma Modeli



2.1. Örneklem

Araştırmanın örneklemini Trabzon ilinde sağlık alanında görev yapan kamu çalışanları oluşturmaktadır. Veri toplama yüz yüze anket uygulaması şeklinde gerçekleştirilmiştir. 119 anketten oluşan veri setinden demografik özelliklere ilişkin elde edilen istatistiklerin bir kısmı şöyledir; cinsiyet, 49 erkek (%41,2), 63 kadın (%52,9), cevapsız 7 (%5,9). Katılımcıların yaş ortalaması 38,83 yıl ve ortalama çalışma süresi 14,18 yıldır. Örneklem büyüklüğü literatürde kabul gören kriterlere göre yeterlidir (Büyüköztürk, 2002).

2.2. Ölçekler

Tüm araştırma değişkenlerini ölçmek için standart anket kullanılmıştır. Tüm değişkenler, 1 (kesinlikle katılmıyorum) ile 5 (kesinlikle katılıyorum) arasında değişen, 5'li Likert tipi ölçek ile ölçülmüştür. Düşük puanlar, ilgili araştırma değişkenine ilişkin algının düşük olduğu anlamına gelirken, yüksek puanlar ise organizasyonda ilgili değişkene ilişkin algının yüksek olduğu anlamına gelmektedir.

Hizmetkâr liderlik: Hizmetkâr liderliği ölçmek amacıyla Liden v.d., (2015) tarafından geliştirilen ölçek (SL-7) kullanılmıştır. 7 ifadeden oluşan ölçek tek boyutludur. Örnek ifade: “Yöneticim kariyer gelişimime öncelik verir”.

Örgütsel özdeşleşme: Örgütsel özdeşleşmeyi ölçmek amacıyla Mael ve Ashforth (1992) tarafından geliştirilen ve Melikoğlu (2009) tarafından Türkçe’ye uyarlanan ölçek kullanılmıştır. 6 ifadeden oluşan ölçek tek boyutludur. Örnek ifade: “Çalıştığım kurum hakkında konuşurken ‘onlar’ değil ‘biz’ diye konuşurum”.

Psikolojik güvenlik: Psikolojik güvenlik algısını ölçmek amacıyla Edmondson (1999) tarafından geliştirilen 7 ifadeli ölçek kullanılmıştır. Örnek ifade: “Bu işyerindeki hiç kimse kasten çabalarımı baltalayacak şekilde hareket etmez”.

3. BULGULAR

Faktör yük değerleri ve açıklanan varyans değerlerini içeren keşifsel faktör analiz sonuçları Tablo-2’de verilmiştir. Tablo-2’deki analiz sonuçları incelendiğinde, hizmetkâr liderlik ölçeği; faktör yükleri 0,737 ile 0,507 arasında değişen 7 maddeden oluşmakta ve açıkladığı varyans yüzdesi %43,09’dur (Kaiser-Meyer-Olkin:0.762, Bartlett test değerleri:[$\chi^2(21)=190,723$ p<0,001]). Psikolojik güvenlik ölçeği; faktör yükleri 0,758 ile 0,522 arasında değişen 7 maddeden oluşmakta ve açıkladığı varyans yüzdesi %41,65’dir (Kaiser-Meyer-Olkin:0.820, Bartlett test değerleri:[$\chi^2(21)=164,907$ p<0,001]). Örgütsel özdeşleşme ölçeği; faktör yükleri 0,801 ile 0,483 arasında değişen 6 maddeden oluşmakta ve açıkladığı varyans yüzdesi %63,91’dir (Kaiser-Meyer-Olkin:0.766, Bartlett test değerleri:[$\chi^2(15)=169,737$ p<0,001]). Genel olarak bakıldığında çalışmada kullanılan ölçeklerin madde faktör yük değerlerinin ve açıklanan varyans yüzdelерinin kabul edilen sınır değerlerin üzerinde olduğu görülmektedir (Gürbüz ve Şahin, 2016: 311-312). Faktör analizi sonucunda maddelerin boyut bazında, Cronbach Alfa cinsinden içsel tutarlılık katsayılarına bakılarak, güvenilirlik analizleri yapılmıştır. Tablo-2’de yer alan güvenilirlik bulguları, tüm faktörlerin Cronbach alfa değerlerinin literatürde kabul gören 0,70 (Gürbüz ve Şahin, 2016) değerinin üzerinde olduğunu göstermektedir.

Tablo-2: Geçerlilik-Güvenilirlik Analizleri

| Faktörler ve maddeler | | Kaiser-Meyer-Olkin Bartlett test değerleri | Cronbach alfa | Faktör yükleri | Açıklanan Varyans yüzdesi |
|------------------------|-----|---|------------------|-------------------|---------------------------------|
| Hizmetkâr liderlik | HL7 | KM0:0.762 x2(21)=190,723 p<0.001 | α=0,765 | ,737 | 43,09% |
| | HL2 | | | ,727 | |
| | HL5 | | | ,708 | |
| | HL3 | | | ,639 | |
| | HL4 | | | ,626 | |
| | HL6 | | | ,621 | |
| | HL1 | | | ,507 | |
| Psikolojik güvenlik | PG7 | KM0:0.820 x2(21)=164,907 p<0.001 | α=0,755 | ,758 | 41,65% |
| | PG5 | | | ,716 | |
| | PG6 | | | ,710 | |
| | PG3 | | | ,639 | |
| | PG4 | | | ,573 | |
| | PG1 | | | ,560 | |
| | PG2 | | | ,522 | |
| Örgütsel özdeşleşme | ÖÖ4 | KM0:0.766 x2(15)=169,737 p<0.001 | α=0,756 | ,801 | 46,19% |
| | ÖÖ5 | | | ,801 | |
| | ÖÖ3 | | | ,709 | |
| | ÖÖ1 | | | ,640 | |
| | ÖÖ2 | | | ,586 | |
| | ÖÖ6 | | | ,483 | |

1., 2., ve 3. hipotezleri test etmek amacıyla veri setine pearson korelasyon analizi uygulanmıştır. Analiz sonuçları Tablo-3'te yer almaktadır.

Tablo 3: Değişkenlere ait Ortalamalar, Standart Sapma ve Pearson Korelasyon Değerleri

| Değişkenler | Ort. | S.s. | Yaş | Hizmetkar liderlik | Psikolojik güvenlik |
|---------------------|-------|------|-------|-----------------------|------------------------|
| Yaş | 38,83 | 9,1 | | | |
| Hizmetkâr liderlik | 3,52 | 0,58 | -,031 | | |
| Psikolojik güvenlik | 3,51 | 0,62 | ,093 | ,632*** | |
| Örgütsel özdeşleşme | 3,82 | 0,62 | -,051 | ,266*** | ,423*** |

N = 119 *p < 0.05, **p < 0,01, *** p < 0,001

Analiz bulgularına göre hizmetkâr liderlik ile örgütsel özdeşleşme ($r=0.266$, $p<0,001$) ve psikolojik güvenlik ($r=0.632$, $p<0,001$) arasında istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif korelasyon vardır. Ayrıca psikolojik güvenlik ile örgütsel özdeşleşme arasında anlamlı ve pozitif korelasyon vardır ($r=0.423$, $p<0,001$). Değişkenler arasındaki pozitif yönlü bir ilişkinin varlığı iki değişkenin birlikte değiştiğini göstermektedir. Bu bulgulara göre H_1 , H_2 ve H_3 hipotezleri desteklenmiştir.

4. hipotezin test edilmesi için Baron ve Kenny'e (1986) ait yöntem³ kullanılmıştır. Baron ve Kenny'in önerdiği dört aşamalı yaklaşımı çerçevesinde çeşitli regresyon analizleri uygulanmıştır. Basit ve çoklu regresyon analizi sonuçları Tablo-4'de yer almaktadır.

Tablo-4: Regresyon analizi sonuçları

| Adımlar | Regresyon Katsayıları | | | Model İstatistikleri |
|--|-----------------------|----------------|-----------------|---|
| | B | S.H. | | |
| 1. Adım X: Hizmetkâr liderlik Y: Örgütsel özdeşleşme | 0,286 | 0,096 | 0,266 | $R^2=0,071$ $F(8,234)=8,901$ $p<0,01$ |
| 2. Adım X: Hizmetkâr liderlik M: Psikolojik güvenlik | 0,681 | 0,077 | 0,632 | $R^2=0,400$ $F(4,051)=77,991$ $p<0,001$ |
| 3. Adım M: Psikolojik güvenlik Y: Örgütsel özdeşleşme | 0,423 | 0,084 | 0,423 | $R^2=0,179$ $F(7,835)=25,535$ $p<0,001$ |
| 4. Adım X: Hizmetkâr liderlik M: Psikolojik güvenlik Y: Örgütsel özdeşleşme | -0,003 0,425 | 0,117 0,109 | -0,003 0,425 | $R^2=0,179$ $F(6,796)=12,659$ $p<0,001$ |

X: Bağımsız değişken, Y: Bağımlı değişken, M: Aracı değişken

³ Bilimsel çalışmalarda genellikle Baron ve Kenny'nin (1986) dizisel yaklaşımı kullanılmakta ve analiz sonucuna göre kısmi veya tam aracılık kararı verilmektedir. Aracılık etkisinden söz edebilmek için bazı koşulların sağlanması gerekir. "i. Bağımlı değişken ile bağımsız değişken arasında anlamlı bir ilişki olmalıdır ii. Bağımsız değişken ile aracı değişken arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olmalıdır. iii. Bağımsız değişken ile birlikte model içerisinde kullanıldığında, aracı değişken ile bağımlı değişken arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olmalıdır. iv. Bağımsız değişken ile aracı değişken birlikte regresyon analizine dahil edildiğinde, bağımsız değişken ile bağımlı değişken arasında anlamlı olmayan ilişki çıkarsa tam aracılık etkisi (full mediation), bağımsız değişken ile bağımlı değişken arasındaki ilişkide azalma meydana gelirse kısmi aracılık (partial mediation) etkisi meydana gelir." (Gürbüz ve Şahin, 2016).

Tablo-4'te yer alan regresyon analizi sonuçları; birinci adımda hizmetkâr liderliğin örgütsel özdeşleşme üzerinde pozitif yönlü ve anlamlı etkisinin ($\beta=0,266$, $p<0,01$) olduğunu, ikinci adımda hizmetkâr liderliğin psikolojik güvenlik üzerinde pozitif yönlü ve anlamlı etkisinin ($\beta=0,632$, $p<0,001$) olduğunu, üçüncü adımda psikolojik güvenliğin hizmetkâr liderlik üzerinde pozitif yönlü ve anlamlı etkisinin ($\beta=0,423$, $p<0,001$) olduğunu göstermiştir. Dördüncü adımda hizmetkâr liderlik ve psikolojik güvenliğin birlikte örgütsel özdeşleşme üzerindeki etkilerine bakıldığında; psikolojik güvenliğin örgütsel özdeşleşme üzerinde pozitif yönlü ve anlamlı etkisinin ($\beta=0,425$, $p<0,001$) olduğunu; ancak hizmetkâr liderliğin örgütsel özdeşleşme üzerinde anlamlı bir etkisinin ($\beta=-0,003$, $p=0,978$) olmadığı bulunmuştur.

Başka bir ifadeyle, psikolojik güvenlik (aracı değişken) modele eklendiğinde; hizmetkâr liderliğin (bağımsız değişken) örgütsel özdeşleşme (bağımlı değişken) üzerindeki etkisi $\beta=0,266$ ($p<0,01$) değerinden $\beta=-0,003$ ($p=0,978$) değerine azalarak anlamlı etkisini yitirmiştir. Bu bulgular hizmetkâr liderlik ve örgütsel özdeşleşme arasındaki ilişkide psikolojik güvenliğin tam aracılık rolünün olduğunu göstermiştir. Yani hizmetkâr liderliğin psikolojik güvenliği artırdığı ve psikolojik güvenliğinde örgütsel özdeşleşmeyi artırdığı doğrulanmıştır. Sobel testine göre aracılık etkisi istatistiksel olarak anlamlıdır ($z=5.9188$, $p<0,001$). Bu sonuçlar H_4 hipotezini desteklemektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada, kamu çalışanlarının aidiyet algılarının güçlendirilmesi ve fikir ve eylemleriyle kurumlarına katılımlarının artırılması yönüyle örgütsel özdeşleşme ve psikolojik güvenlik kavramlarının öneminin vurgulanması amaçlanmıştır. Ayrıca çalışanların örgütsel özdeşleşme ve psikolojik güvenlik algılarının desteklenmesi için uygun liderlik modeli olarak hizmetkâr liderlik yaklaşımı incelenmiştir.

Araştırma sonuçları hizmetkâr lider davranışlarının örgütsel özdeşleşmeyi ve psikolojik güvenlik algısını artırdığını göstermektedir. Korelasyon bulgularına göre hizmetkâr liderlik ile psikolojik güvenlik arasında güçlü, örgütsel özdeşleşme ile ılımlı bir ilişki vardır. Regresyon analizi bulguları ise hizmetkâr liderlik ile örgütsel özdeşleşme arasındaki ilişkide psikolojik güvenliğin tam aracı rolü olduğunu göstermektedir. Bu bulgular kamuda değişim ve gelişimin

gerçekleştirilmesinde hizmetkâr lider özelliklerinin ve davranışlarının önemi-
ne ampirik destek sağlamaktadır.

Hizmetkar liderlik ve psikolojik güvenlik arasındaki pozitif ilişki ($r=0.632$, $p<0.001$), diğer çalışmaların sonuçları ile örtüşmektedir (Chughtai, 2016; Schaubroeck ve ark., 2011; Yan ve Xiao, 2016). Psikolojik güvenlik ve LMX ile güçlü ilişkiyi ortaya koyan diğer çalışmalara ait bulgular (Dal ve Çorbacıoğlu, 2014; Uğurluoğlu, Köse ve Köse, 2015; Ürü Samı vd., 2013; Yıldız, 2016) birlikte değerlendirildiğinde, hizmetkar liderlik modelinin kişilerarası etkileşimi destekleyen önemli bir liderlik yaklaşımı olduğu söylenebilir. Hizmetkâr liderlik ile örgütsel özdeşleşme arasında bulunan pozitif ilişkinin düzeyi ($r=0.266$, $p<0.001$) bazı çalışmalarla örtüşürken (Zhang, Kwan, Everett ve Jian, 2012), bazı çalışmalarda daha yüksek ilişkinin olduğu gösterilmiştir (Chughtai, 2016). Bu durumun açıklanmasında LMX'nin aracılık rolü ve örgütsel özdeşleşmenin farklı motivasyonları etkili olabilir. Çalışmalar, LMX ile örgütsel özdeşleşme arasında da farklı ilişki düzeylerine işaret etmektedir (Göksel ve Ekmekçioğlu, 2016; Çankır ve Palalar Alkan, 2018). Buradan hareketle, hizmetkâr liderlik ile örgütsel özdeşleşme arasındaki ilişkide LMX'in aracı rolünün karşılaştırılabilir olarak (özel-kamu, yapısal özellikler v.b.) incelenmesi durumun açıklanmasına katkı sağlayacak bilgiler sunabilir. Diğer taraftan, değerlendirilen liderin/yöneticinin örgütte baskın (dominant) olup olmaması ya da örgütle özdeşleştirilme derecesi de açıklayıcı olabilir. Örneğin; liderin örgütle özdeşleştirilme derecesi yükseldikçe, pozitif liderlik algısının örgütsel özdeşleşme üzerindeki etkisi artabilir. Liderin örgütle özdeşleştirilme derecesi yetki devri ve yerinden yönetim uygulamaları ile desteklenebilir.

Hizmetkâr liderlik kurumda oluşturduğu güven ve saygı iklimi ve takipçinin katkısı kabul eden yaklaşımı ile takipçinin katılım hissi ve aidiyet algısını güçlendirmektedir. Araştırma değişkenleri arasındaki ilişkiler dikkate alındığında, hizmetkâr liderlik yaklaşımının iyi idare uygulamalarının gelişebileceği bir iklimin oluşmasına katkı sağlayacağı söylenebilir. Ayrıca, -kendi çıkarlarını ve hedeflerini aşarak insana hizmet etmek yönüyle- hizmetkârlık yaklaşımının bizzat “iyi idare uygulaması” olduğu dahi söylenebilir.

Kamuda “iyi idare uygulamaları”nın desteklenmesi için öncelikle insanların iyiliğine odaklanan bir zihinsel dönüşüme ihtiyaç vardır. Böylesi bir zihni dönüşüm ise, “ben”i aşarak “öteki”ne yönelen “iyi insan” kaynağının

geliştirilmesi ile mümkün olabilir. Hizmetkâr liderlik yaklaşımı, ahlaki sevgi, fedakarlık, alçakgönüllülük, empati, ötekinin gelişimi ve güçlendirilmesi ve bütünsel bir sorumluluk anlayışıyla topluma hizmet etmek gibi özellikleri ile bu potansiyele sahiptir. Bu özelliklerin tamamı "ben"i aşarak "öteki"ne yönelen bir gönül ikliminden beslenir.

"İyi insan" kaynağının geliştirilmesi amacıyla hizmetkâr liderlik modelinde yer alan bileşenler, "liderlik programı" olarak okulöncesi eğitimden başlayarak eğitim programlarına dâhil edilerek geleceğin kamu çalışanları ve yöneticileri yetiştirilmelidir. Ayrıca bu bileşenler kamu çalışanlarının oryantasyon programlarına modül olarak eklenebilir. Bu programların etkinliği boyamsal çalışmalarla izlenebilir. Kamuda gelişimin sağlanması için çalışanların rolü ve sorumluluğu açık bir biçimde çerçevelenmelidir. Kamuda çalışmaya aday olan bireyler, devletin kendilerinden ne beklediği ve kamu çalışanı olmanın ne anlama geldiği konusunda açık bir içeriğe sahip olmalıdır. Bu noktada hizmetkârlık yaklaşımı, içeriğindeki değerler ve özellikler ile uygun bir çerçeve sunmaktadır.

Örgütsel davranış alanında çalışan araştırmacılar ve bilim insanları tarafından, değişkenler arasındaki ilişkileri ortaya koyan araştırmalar yapmanın ötesinde; bu ilişkilerin kamu sektörü açısından anlamını tartışan ve kamu sektörü geliştirecek öneriler sunan çalışmalar üretilmelidir.

Değişkenler arası ilişkilerin incelenmesinde kullanılan örneklem sayısı çalışmanın kısıtını oluşturmaktadır. Genellenebilir sonuçlara ulaşılabilmesi için daha geniş örneklerde yapılacak çalışmalara ihtiyaç vardır.

KAYNAKÇA

- AKDÖL, Buket (2015). **Hizmetkâr Liderliğin İş Tatminine Etkisi: Bilişim Sektöründe Bir Araştırma**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, İstanbul.
- AKTAN, Coşkun (2015). “İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler, Kurallar ve Kurumlar”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, 7(1), ss.50-60.
- AKTAN, Coşkun Can ve İsmail Kitapçı (2016). “Global Sorunlarla Mücadelede İyi Yönetim”, **Sosyal ve Beşeri Bilimleri Dergisi**, 8(1), ss.50-66.
- ALBERT, Stuart ve David A. Whetten (1985). “Organizational identity”, **Research in Organizational Behavior**, 7, ss.263-295.
- ASHFORTH, Blake E. ve Fred Mael (1989). “Social identity theory and the organization”, **The Academy of Management Review**, 14(1), ss.20-39.
- ASHFORD, S. J., N. P. Rothbard, S. K. Piderit, and J. E. Dutton. (1998). “Out on a Limb: The Role of Context and Impression Management In Selling Gender-Equity Issues”, **Administrative Science Quarterly**, 43, ss.23-57.
- ATEŞ, M. Fikret (2015). “Hizmetkâr Liderlik ve Örgütsel Adaletin Örgütsel Özdeşleşmeye Etkisinde Örgütsel Güvenin Aracılık Rolü”, **İşletme Araştırmaları Dergisi**, 7(3), ss.75-95.
- BAER, Markus ve Michael Frese (2003). “Innovation is not enough: Climates for initiative and psychological safety, process innovations, and firm performance”, **Journal of Organizational Behavior**, 24, ss.45-68.
- BARBUTO, John E. ve Daniel W. Wheeler (2006). “Scale development and construct clarification of servant leadership”, **Group and Organization Management**, 31, ss.300-326.
- BARON, Reuben M. ve David A. Kenny (1986). “The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations”, **Journal of Personality and Social Psychology**, 51, ss.1173-1182.
- BAYTOK, Ahmet ve Fatma Doğanay Ergen (2013). “Hizmetkâr Liderliğin Örgütsel Vatandaşlık Davranışına Etkisi: İstanbul ve Afyonkarahisar’daki Beş Yıldızlı Otel İşletmelerinde Bir Araştırma”, **İşletme Araştırmaları Dergisi**, 5(4), ss.105-132.

- BOLAT, Tamer, Oya İnci Bolat ve Murad Yüksel (2016). "Hizmetkâr Liderlik ve Psikolojik Güçlendirme İlişkisi: Örgüt Kültürünün Düzenleyici Etkisi", **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 19(1), ss.75-104.
- BRESMAN, Henrik ve Mary Zellmer-Bruhn (2013). "The structural context of team learning: Effects of organizational and team structure on internal and external learning", **Organization Science**, 24, ss.1120-1139.
- BUNDERSON, J. Stuart ve Peter Boumgarden (2010). "Structure and learning in self-managed teams: Why "bureaucratic" teams can be better learners", **Organization Science**, 21, ss.609-624.
- BURRIS, Ethan R., James R. Detert ve Dan S. Chiaburu (2008). "Quitting Before Leaving: The Mediating Effects of Psychological Attachment and Detachment on Voice", **Journal of Applied Psychology**, 93(4), ss.912-22.
- BÜYÜKÖZTÜRK, Şener (2002). "Faktör Analizi: Temel Kavramlar ve Ölçek Geliştirilmede Kullanımı", **Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi Dergisi**, 8(32), ss.470-483.
- CARMELI, Abraham, Leanne Atwater ve Avi Levi (2011). "How leadership enhances employees' knowledge sharing: The intervening roles of relational and organizational identification", **Journal of Technology Transfer**, 36, ss.257-274.
- CARMELI, Abraham, Daphna Brueller ve Jane E. Dutton (2009). "Learning behaviors in the workplace: the role of high-quality interpersonal relationships and psychological safety", **Systems Research and Behavioral Science**, 26, ss.81-98.
- CARMELI, Abraham ve Jody Hoffer Gittell (2009). "High-quality relationships, psychological safety, and learning from failures in work organizations", **Journal of Organizational Behavior**, 30, ss.709-729.
- CARMELI, Abraham, Asher Tishler ve Amy C. Edmondson (2012). "CEO relational leadership and strategic decision quality in top management teams: the role of team trust and learning from failure", **Strategic Organization**, 10(1), ss.31-54.
- CHUGHTAI, Aamir Ali (2016). "Servant Leadership and Follower Outcomes: Mediating Effects of Organizational Identification and Psychological Safety", **The Journal of Psychology**, 150(7), ss.866-880.

- COLLINS, Christopher J. ve Ken G. Smith (2006). “Knowledge exchange and combination: the role of human resource practices in the performance of high-technology firms”, **Academy of Management Journal**, 49(3), ss.544–60.
- ÇANKIR, Bilal ve Deniz Palalar Alkan (2018). “Lider-Üye Etkileşiminin Örgütsel Özdeşleşme Üzerindeki Etkisinde Dağıtım Adaletinin Aracılık Rolü”, **İşletme Araştırmaları Dergisi**, 10(3), ss.929-949.
- ÇELİK, Neriman (2017). “Konaklama İşletmelerinde Hizmetkâr Liderlik Algılamalarının Örgütsel Özdeşleşme ve İş Tatmini Üzerine Etkisi: Konya İli Örneği”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı**, Konya.
- ÇINAR, Orhan, Fatih Karcıoğlu ve Kübra Akdaş (2016). «İş Yaşamında İş Tatmini, Örgütsel Özdeşleşme ve İşten Ayrılma Niyeti İlişkisi: Erzurum’da Bir Kamu Kurumu Örneği», **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 4(3), ss.121-136.
- DAL, Lokman ve Sıtkı Çorbacıoğlu (2014). “Hizmetkâr Liderlik Davranışları ve Lider-Üye Etkileşimci İlişkisi: Bir Devlet Üniversitesi Üzerine Araştırma”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 19(4), ss.287-310.
- DEPERT, James R. ve Ethan R. Burris (2007). “Leadership behavior and employee voice: Is the door really open?”, **Academy of Management Journal**, 50, ss.869–884.
- DİNÇER, Müjde Ker ve Selin Bitirim (2007). “Kurum Kültürü Çalışmalarında Hizmetkâr Liderlik Anlayışı ile Değer Yaratmak”, **İ.Ü. İletişim Fakültesi Dergisi**, 28, ss.61-72.
- DREHMER, David E. ve Jack H. Grossman (1984). “Scaling managerial respect: A developmental perspective”, **Educational and Psychological Measurement**, 44, ss.763-767.
- DUTTON, Jane E., Janet M. Dukerich ve Celia V. Harquail (1994). “Organizational Images and Member Identification”, **Administrative Science Quarterly**, 39(2), ss.239-263.
- DUYAN, Emin ve Dirk Van Dierendonck (2014). “Hizmetkâr Liderliği Anlamak: Teoriden Ampirik Araştırmaya Doğru”, **Sosyoloji Konferansları**, 49, ss.1-32.

- EDMONDSON, Amy C. (1999). "Psychological Safety and Learning Behavior in Work Teams", **Administrative Science Quarterly**, 44(2), ss.350-383.
- EDMONDSON, Amy C. (2003). **Managing the risk of learning: Psychological safety in work teams**, In M West (Ed.), International handbook of organizational teamwork. London, UK: Blackwell Publishing.
- EDMONDSON, Amy C., Zhike Lei (2014). "Psychological safety: The history, renaissance, and future of an interpersonal construct", **Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior**, 1, ss.23-43.
- EHRHART, Mark G. (2004). "Leadership and procedural justice climate as antecedents of unitlevel organizational citizenship behavior", **Personnel Psychology**, 57, ss.61-94.
- EPITROPAKI, Olga ve Robin Martin (2005). "From Ideal to Real: A Longitudinal Study of the Role of Implicit Leadership Theories on Leader-Member Exchanges and Employee Outcomes", **Journal of Applied Psychology**, 90(4), ss.659-676.
- ERKUTLU, Hakan ve Jamel Chafra (2015). "Servant Leadership and Voice Behavior in Higher Education", **Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi (H. U. Journal of Education)**, 30(4), ss.29-41.
- ERKUTLU, Hakan ve Jamel Chafra (2014). "Ethical Leadership and Workplace Bullying in Higher Education", **Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, 29(3), ss.55-67.
- FRAZIER, M. Lance, Stav Fainshmidt, Ryan L. Klinger, Amir Pezeshkan ve Veselina Vracheva (2017). "Psychological safety: A meta analytic review and extension", **Personnel Psychology**, 70(1), ss.113-165.
- FULLER, Jerry Bryan, Laura E. Marler ve Kim Hester (2006). "Promoting felt responsibility for constructive change and pro-active behavior: Exploring aspects of an elaborated model of work design", **Journal of Organizational Behavior**, 27, ss.1089-1120.
- GÖKSEL, Aykut ve Emre Burak Ekmekçioğlu (2016). "Lider-Üye Etkileşiminin Örgütsel Özdeşleşme ile İlişkisinde İşe Bağlılığın Aracı Rolü", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 18(3), ss.721-747.

- GREENLEAF, Robert. K. (1970). **The servant as a leader**, Indianapolis, IN: Greenleaf Center.
- GREENLEAF, Robert. K. (1977). **Servant Leadership A Journey into the Nature of Legitimate Power and Greatness**. Paulist Press, New York.
- GREENLEAF, Robert. K. (1998). **The power of servant-leadership**, Berrett-Koehler, San Francisco.
- GÜRBÜZ, Sait ve Faruk Şahin (2016). **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- HAYNIE, Jeffrey J., Kevin W. Mossholder ve Stanley G. Harris (2016). "Justice and Job Engagement: The Role of Senior Management Trust", **Journal of Organizational Behavior**, 37(6), ss.889-910.
- İNCE, Cemal ve Ediz Güripek (2016). "Hizmetkâr Liderliğin Örgütsel Adalet Algısına Etkileri Üzerine Otel İşletmelerinde Bir Araştırma", **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 6(2), ss.165-187.
- KAHN, William A. (1990). "Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work" **Academy of Management Journal**, 33(4), ss.692-724.
- KARABEY, Canan Nur ve Ömer Faruk İŞCAN((2007). "Örgütsel Özdeşleşme, Örgütsel İmaj ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışı İlişkisi: Bir Uygulama", **Atatürk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi**, 21(2).
- KARAKUL, Selman (2015). "Hukuki Ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri", **Ombudsman Akademik Dergisi**, 2(3), ss.61-105.
- KILIÇ, Kemal Can ve Yavuz Aydın (2016). "Hizmetkâr Liderlik Ölçeğinin Türkçe Uyarlaması: Güvenirlik ve Geçerlik Çalışması", **Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 18(30), ss.106-113.
- KIR, Suat (2017). Hizmetkâr liderliğin örgütsel özdeşleşmeye etkisi: Lider üye etkileşiminin aracılık etkisi (Lüe), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı**, İstanbul.
- KIM, Na Yoon (2018). "Linking Individuation and Organizational Identification: Mediation Through Psychological Safety", **Academy of Management Annual Meeting Proceedings**, (1):15675.
- KOÇEL, Tamer (2010), **İşletme Yöneticiliği**, Beta Basım Yayım, İstanbul.

- KONAN, Necdet, Hüsameddin Demir ve Mehmet Karakuş (2015). "Yönetici Hizmetkâr Liderlik Ölçeğinin Türkçeye Uyarlama Çalışması", **Electronic International Journal of Education, Arts, and Science**, 1(1), ss.135-155.
- LIANG, Jian Crystal I. C. Farh ve Jiing-Lih Farh (2012). "Psychological antecedents of promotive and prohibitive voice: A two-wave examination", **Academy of Management Journal**, 55, ss.71-92.
- LIDEN, Robert C., Sandy J. Wayne, Hao Zhao ve David Henderson (2008). "Servant leadership: Development of a multidimensional measure and multi-level assessment", **Leadership Quarterly**, 19, ss.161-177.
- LIDEN, Robert C., Sandy J. Wayne, Jeremy D. Meuser, Jia Hu, Junfeng Wu ve Chenwei Liao (2015). "Servant leadership: Validation of a short form of the SL-28", **The Leadership Quarterly**, 26, ss.254-269.
- LIU, Wu, Renhong Zhu ve Yongkang Yang (2010). "I warn you because I like you: Voice behavior, employee identification, and transformational leadership", **Leadership Quarterly**, 21, ss.189-202.
- LORD, Robert G. ve Douglas J. Brown (2004). **Leadership processes and follower self-identity**, Mahwah, NJ: Erlbaum.
- MAEL, Fred ve Blake E. Ashforth (1992). "Alumni and their alma mater: A partial test of the reformulated model of organizational identification", **Journal of Organizational Behavior**, 13, ss.103-123.
- MAEL, Fred ve Blake E. Ashforth (2001). "Identification in work, war, sports, and religion: Contrasting the benefits and risks", **Journal for the Theory of Social Behaviour**, 31(2), ss.196-222.
- MAY, Douglas R., Richard L. Gilson ve Lynn M. Harter (2004). "The psychological conditions of meaningfulness, safety, and availability and the engagement of the human spirit at work", **Journal of Occupational and Organizational Psychology**, 77, ss.11-37.
- MCALLISTER, Daniel J. ve Gregory A. Bigley (2002). "Work context and the definition of self: How organizational care influences organization-based self-esteem", **Academy of Management Journal**, 45, ss.894-904.

- MELİKOĞLU, M. (2009). **The Distinctive Role of Prestige, Communication and Trust: Organizational Identification Versus Affective Commitment**, Unpublished master's dissertation, Marmara University, İstanbul.
- MORÇİN, Sine ve İ.Hüseyin Çarıkçı (2016). "Dönüştürücü/Etkileşimci Liderliğin İş Tatminine Etkisinde Örgütsel Özdeşleşmenin Aracılık Rolü: Antalya'daki Beş Yıldızlı Otel İşletmeleri Örneği", **Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 21(1), ss.97-112.
- MU, Shaohua(Carolyn) ve Devi R. Gnyawali (2003). "Developing synergistic knowledge in student groups", **Journal of Higher Education**, 74, ss.689-711.
- NEMBHARD, Ingrid M. ve Amy C. Edmondson (2006). "Making it safe: the effects of leader inclusiveness and professional status on psychological safety and improvement efforts in health care teams", **Journal Organizational Behavior**, 27(7), ss.941-66.
- NEMBHARD, Ingrid M. ve Anita L. Tucker (2011). "Deliberate learning to improve performance in dynamic service settings: evidence from hospital intensive care units", **Organization Science**, 22(4), ss.907-22.
- NERGİZ, Hatice Güçlü (2015). "Otel İşletmelerinde Hata Yönetiminin Psikolojik Güvenlik, Örgütsel Performans ve Örgütsel Öğrenme Üzerindeki Etkisi", **Anatolia Turizm Araştırmaları Dergisi**, 26(2), ss.221-237.
- ÖRGEV, Cemil ve Elif Saba Sütlü (2018). "Sağlık Çalışanlarının Hizmetkâr Liderlik Algılarının Örgüt İklimi ve Örgütsel Bağlılık Üzerine Etkileri: Bir Kamu Hastanesi Örneği", **Sağlık Akademisyenleri Dergisi**, 5(1), ss.47-53.
- PAGE, Don ve Paul T. P. Wong (2000). **A conceptual framework for measuring servant leadership**. In S. Adjibolosoo (Ed.), *The human factor in shaping the course of history and development*. Boston: University Press of America.
- PATTERSON, Kathleen A. (2003). **Servant leadership: A theoretical model**, Doctoral dissertation, Regent University. ATT No.3082719
- PFEFFER, Jeffrey ve John F. Veiga (1999). "Putting people first for organizational success", **Academy of Management Perspectives**, 13(2), ss.37-48.
- PRATT, Michael Gerard (1998). **To be or not to be? Central questions in organizational identification**, In D.A. Whetten, & P. C. Godfrey (Eds.), *Identity in*

- organizations: Developing theory through conversations (ss. 171–207), Thousand Oaks, CA: Sage.
- RICH, Bruce Louis, Jeffrey A. Lepine ve Eean Crawford (2010). "Job Engagement: Antecedents And Effects on Job Performance", **Academy of Management Journal**, 53(3), ss.617-635.
- ROGERS, Kristie M. ve Blake E. Ashforth (2017). "Respect in Organizations: Feeling Valued as "We" and "Me"", **Journal of Management**, 43(5), ss.1578-1608.
- ROST, Joseph (1991), **Leadership for twenty-first century**, Praeger Publisher, New York.
- RUSSELL, Robert F. (2001), "The role of values in servant leadership", **Leadership and Organization Development Journal**, 22, ss.76-83.
- RUSSELL, Robert F. ve A. Gregory Stone (2002). "A review of servant leadership attributes: Developing a practical model", **Leadership and Organization Development Journal**, 23, ss.145-157.
- SAVAŞ, Hamide Ash (2017). "Psikolojik Rahatlık Algısının Örgütsel Sosyalleşme Üzerindeki Etkisi", **Sinop Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 1(2), ss.359-378.
- SCHAUBROECK, John, Simon S. K. Lam ve Ann Chunyan Peng (2011). "Cognition-based and affect-based trust as mediators of leader behavior influences on team performance", **Journal of Applied Psychology**, 96, ss.863–871.
- SCHEIN, Edgar H. (1993). "How can organizations learn faster? The challenge of entering the green room", **Sloan Manag. Rev.**, 34, ss.85–92.
- SCHEIN, Edgar H. ve Warren G. Bennis (1965). **Personal and organizational change through group methods: The laboratory approach**. New York, NY: Wiley.
- SIEMSEN, Enno, Aleda V. Roth, Sridhar Balasubramanian ve Gopesh Anand (2009). "The influence of psychological safety and confidence in knowledge on employee knowledge sharing", **Manufacturing & Service Operations Management**, 11, ss.429–447.
- SPEARS, L. C. (1998). **Tracing the growing impact of servant-leadership**, In L. C. Spears (Ed.), **Insights on Leadership: Service, stewardship, spirit, and servant-leadership** (ss.1-12). New York, NY: John Wiley and Sons.

- SPEARS, Russell, Naomi Ellemers, Bertjan Dooşje ve Nyla Branscombe, (2006). **The individual within the group: Respect!**, In T. Postmes & J. Jetten (Eds.), Individuality and the group: Advances in social identity: ss. 175-195. London: Sage.
- TAJFEL, Henri (1959). "Quantitative judgement in social perception", **British Journal of Psychology**, 50, ss.16-29.
- TAJFEL, Henri (1969). "Cognitive aspects of prejudice", **Journal of Social Issues**, 25, ss.79-97.
- TAJFEL, Henri ve John C. Turner (1979). **An integrative theory of intergroup conflict**. In W. G. Austin & S. Worchel (Eds.), The social psychology of intergroup relations (ss.33-47). Monterey, CA: Brooks/Cole.
- TAJFEL, Henri ve John C. Turner (1986). **The social identity theory of intergroup behaviour**. In S. Worchel, & W. G. Austin (Eds.), Psychology of Intergroup Relations (ss. 7-24). Chicago, IL: Nelson Hall.
- TANGIRALA, Subrahmaniam ve Rangaraj Ramanujam (2008). "Exploring nonlinearity in employee voice: The effects of personal control and organizational identification", **Academy of Management Journal**, 51, ss.1189-1203.
- TOKGÖZ, Emrah ve Oya Aytemiz Seymen (2013). "Örgütsel Güven, Örgütsel Özdeşleşme ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışı Arasındaki İlişki: Bir Devlet Hastanesinde Araştırma", **Öneri Dergisi**, 10(39), ss.61-76.
- TUCKER, Anita L., Ingrid M. Nembhard ve Amy C. Edmondson (2007). "Implementing new practices: An empirical study of organizational learning in hospital intensive care units", **Management Science**, 53, ss.894-907.
- TÜRK, Murat ve Melda Akbaba (2018). "Etik Liderlik Algısının Psikolojik Kontrat İhlali ve Örgütsel Özdeşleşme Üzerine Etkisi: Antalya İlindeki Beş Yıldızlı Konaklama İşletmeleri Üzerine Bir Araştırma", **Türk & İslam Dünyası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 5(16), ss.382-407.
- UĞURLUOĞLU, Özgür, Serap Durukan Köse ve Tuncay Köse (2015). "Sağlık Çalışanlarının Hizmetkâr Liderlik Algılarının Lider; Üye Etkileşimi Ve Örgütsel Güven Üzerindeki Etkisi", **Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 19(2), ss.239-262.

- ÜRÜ SANI, O., , S. C. Çalışkan, , Ö. ATAN ve Uğur YOZGAT (2013). "Öğretim Üyelerinin Hizmetkâr Liderlik Davranışları ve Ardılları Üzerine Bir Araştırma", **Ege Academic Review**, 13(1), ss.63-82.
- VAN DIERENDONCK, Dirk (2011). "Servant leadership: A review and synthesis", **Journal of Management**, 37(4), ss.1228-1261.
- VAN KNIPPENBERG, Daan (2000). "Work Motivation and Performance: A Social Identity Perspective", **Applied Psychology: An International Review**, 49(3), ss.357-371.
- VAN KNIPPENBERG, Daan, Rolf Van Dick ve Susana Tavares (2007). "Social identity and social exchange: Identification, support and withdrawal from the job", **Journal of Applied Social Psychology**, 37, ss.457-477.
- VAN QUAQUEBEKE, Niels, Sebastian Zenker ve Tilman Eckloff (2009). "Find out how much it means to me! The importance of interpersonal respect in work values compared to perceived organizational practices", **Journal of Business Ethics**, 89, ss.423-431.
- WALUMBWA, Fred O. ve John Schaubroeck (2009). "Leader personality traits and employee voice behavior: Mediating roles of ethical leadership and work group psychological safety", **Journal of Applied Psychology**, 94, ss.1275-1286.
- WALUMBWA, Fred O., Chad A. Hartnell ve Adegoke Oke (2010). "Servant leadership, procedural justice climate, service climate, employee attitudes, and organizational citizenship behavior: A cross-level investigation", **Journal of Applied Psychology**, 95, ss.517-529.
- WALUMBWA, Fred O., David M.Mayer, PengWang, HuiWang, KristinaWorkman ve Amanda L.Christensena (2011). "Linking ethical leadership to employee performance: The roles of leader-member exchange, self-efficacy, and organizational identification", **Organizational Behavior and Human Decision Processes**, 115, ss.204-213.
- WU, C. H., Liu, J., Kwan, H. K. ve Lee, C. (2016). "Why and When Workplace Ostracism Inhibits Organizational Citizenship Behaviors: An Organizational Identification Perspective", **Journal of Applied Psychology**, 101(3), ss.362.
- YALÇIN, Mikail ve Engin Karadağ (2013). "Hizmetkâr Liderlik ve Okul Kültürü: Bir Yapısal Eşitlik Modellemesi", **İnönü Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, 14(2), ss.101-120.

- YAN, Aimin ve Yigui Xiao (2016). “Servant leadership and employee voice behavior: a cross-level investigation in China”, **SpringerPlus**, 5.
- YENER, Serdar (2015). “Psikolojik Rahatlık Algısı Türkçe Formunun Geçerlik ve Güvenirlik Çalışması”, **ODÜ Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 1, ss.280-305.
- YENER, Serdar (2018). “Psikolojik Rahatlık Algısının Otantik Liderliğin Sinizmin Üzerindeki Etkisinde Aracı Rolü”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 13(1), ss.1- 14.
- YENER, Serdar ve Can Saka (2017). “Örgütsel Öğrenme Bağlamında Psikolojik Rahatlık”, **Sinop Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 1(1), ss.45-66.
- YILDIZ, Bora (2016). “Hizmetkâr Liderlik Algısının Lider-Üye Etkileşimi Üzerindeki Etkisi: Kamu Sektörü Çalışanları Üzerine Bir Araştırma”, **Kafkas Üniversitesi İİBF Dergisi**, 7(14), ss.499-517.
- YILMAZ, Celal (2013). Hizmetkâr Liderlik ile Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişki, Yüksek Lisans Tezi, **Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı**, Gebze.
- ZHANG, Haina, Ho Kwong Kwan, André M. Everett ve Zhaoquan Jian (2012). “Servant leadership, organizational identification, and work-to-family enrichment: the moderating role of work climate for sharing family concerns”, **Human Resource Management**, 51(5), ss.747-767.
- ZHU, Weichun, John J. Sosik, Ronald E. Riggio ve Baiyin Yang (2012). “Relationships between transformational and active transactional leadership and followers’ organizational identification: The role of psychological empowerment”, **Journal of Behavioral and Applied Management**, 13(3), ss.186.

SAĞLIKTA DÖNÜŞÜM PROGRAMI VE KAMUNUN SAĞLIK HİZMETLERİNDEN MEMNUNİYETİ

Health Transformation Program and Public Satisfaction with Healthcare Service

Dr. Öğr. Üyesi Zeynep B. UĞUR* - Dr. Öğr. Üyesi Abdullah TİRGİL**

Geliş Tarih: 15.08.2018 Yayına Kabul Tarihi: 14.11.2018

Öz

Türkiye 2003 yılından bu yana Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte sağlık sisteminde önemli reformlara imza atmıştır. Bu çalışmada, bu reformların sağlık hizmetleri kalitesini arttırmada etkili olup olmadığını test etmek için, 2003-2016 arası her yıl yapılan Yaşam Memnuniyeti Anketi (YMA) mikro verisi kullanılarak, hastaların sağlık hizmetlerinden memnuniyeti incelenmiştir. Bulgularımıza göre; sağlık hizmetlerinden memnuniyet bu dönemde önemli bir artış kaydetmiştir. Ayrıca, her bir sosyal güvence grubunun memnuniyetinde artış olduğu gözlemlenmektedir. Bu çalışmanın sonuçlarına göre; 2003-2016 döneminde sağlık sisteminde yaşanan sorunlarda özellikle organizasyonel konularda, sağlık personelinin hastalara muamelelerinde, hijyen konusundaki sorunlarda ciddi azalmalar olmasına rağmen; sağlık hizmetlerinin ücretleri en sorunlu alan olarak belirtilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sağlık Hizmetlerinden Memnuniyet, Kalite, Türkiye

Abstract

Since 2003, Turkey has introduced significant health system reforms through Health Transformation Program. This study aims at testing whether these reforms were effective for increasing the quality of health services by looking at patients' satisfaction with health services using Life Satisfaction Survey's individual level data collected by Turkish Statistical Institute annually between 2003-2016. According to our results, satisfaction with health services has clearly increased in this period. Besides, all types of social security holders' satisfaction with health services has increased in the same period. The results of this study show that although there have been substantial improvements in organizational matters and behavior of health care staff towards patients, the cost of health care services is perceived to be the most problematic area of health services production.

Keywords: Health Care Services Satisfaction, Quality, Turkey

* Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi İktisat Bölümü, zeynep.ugur@asbu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-5141-2529

** Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Maliye Bölümü, atirgil@ybu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-4491-4459

GİRİŞ

Sağlık hizmetlerine erişimde eşitsizlikleri gidermeye yönelik olarak birçok ülke¹ sağlık sistemlerini reformlarla yenilemeye gitmiştir (Harvard School of Public Health, 2018). Bu yenilikler daha çok yoksul ve sigortası olmayanlara dönük olmuştur (Gruber, vd., 2014; Knaul, vd., 2012; Kutzin, 2013; World Health Organization, 2010). Hem bütün nüfusun sigorta altına alınmasıyla riski dağıtan, hem insanların maddi olarak altından kalkamayacağı hastane masraflarını engellemek, hem herkese eşit erişim hakkı tanıyan genel sağlık sigortası bu amaçlara ulaşmak için uygulanan yöntemlerden birisidir (Atun, vd., 2013; Moreno-Serra ve Smith, 2012).

Türkiye’de 2003 yılında uygulamaya konulan sağlıkta dönüşüm programı ile beraber sağlık sisteminde çok önemli reformlar yapılmıştır. Bu reformlar mevcut olan farklı sigorta çeşitleri için yapılan köklü düzenlemeleri kapsamaktadır. Özellikle fakirler için 1992 yılından bu yana uygulanmakta olan Yeşil kart sağlık sigortası büyük ve önemli bir revizyon geçirmiştir. Bütün bu reformlar genel sağlık sigortasını hayata geçirmek ve bunun yardımıyla farklı sigorta çeşitlerinin tek bir çatı altında birleşip; eşit ve adil bir şekilde vatandaşların sağlık hizmetlerine ulaşımını sağlamak, finansal ödeme güclüğü girdabına düşmelerini engellemek ve sağlık çıktılarını en iyi düzeye getirmek amacıyla yapılmıştır (Atun, vd., 2013). Bütün bunları uygularken tabii ki en önemli konu bu reformları en iyi şekilde uygulayıp sağlık hizmetlerinin kalitesini arttırmak ve dolayısıyla hasta memnuniyetini en üst seviyeye çıkarmaktır.

Geleneksel olarak sağlık hizmetlerinin kalitesi etkin ve doğruluğu araştırmalarla tespit edilmiş tedavilerin uygulanması ile ölçülmekteydi. Fakat artık günümüzde hastaların da sağlık hizmetleri ile ilgili değerlendirmeleri sağlık hizmetinin kalitesini ölçmek hususunda kullanılabilecek bir ölçüt olarak kabul edilmektedir (Fitzpatrick, 1997; Linder-Pelz, 1982). Doktorlar tarafından hastanın sağlığını teknik olarak iyileştirdiği düşünülen, fakat hastanın sağlanan hizmetin faydasını hissedemediği durumlarda, tedavi edilen kişinin verilen sağlık hizmetini faydalı olarak görmemesi yüksek bir ihtimaldir (Jenkinson, 1998). Ayrıca, hastaların sağlanan hizmet ile ilgili memnuniyetinin yazılan

¹ Çin, Meksika ve Tayland gibi orta-düzyer gelir grubuna ait ülkelerde de benzer reformlar ile herkesin sigortalı olması için sağlık sigortasının kapsamı genişletilmeye çalışılmaktadır (Atun et al. 2012; Wagstaff, 2007; Gruber et al. 2012).

reçeteye uyma niyetini etkilemekte olduğu (Macstravic, 1991), şikâyetleri ve açılan davaları azalttığı (Aharony ve Strasser, 1993) tespit edilmiştir. Bir diğer husus da, Glickman ve arkadaşları (2010)'nın bulgularına göre hasta memnuniyetinin hastanın hastaneden çıktıktan sonraki ölüm oranları ile negatif ilişki içinde olduğudur. 2001 yılında Amerikan Ulusal Bilimler Akademisinin bir kolu olan Tıp Enstitüsü (Institute of Medicine (IOM, 2001) tarafından sağlık hizmetlerinin hasta odaklı olması en temel 6 husustan biri olarak ortaya konmuş ve sağlanan hizmetin hastaların tercihlerine, ihtiyaçlarına ve değerlerine saygılı ve duyarlı olması gerektiğinin altı çizilmiştir (s. 6). Buna paralel olarak, bütün dünyada hastaların sağlık hizmetinde daha çok seçme imkânının olması ile de hastaların sağlık hizmetlerinden memnuniyeti önem kazanan bir olgu haline gelmiştir (Barr, vd., 2006; Press, 2006). Bundan dolayı, sağlık hizmetinin hangi özelliklerinin hasta memnuniyetini etkilediğini tespit etmek de önem kazanmıştır.

Ayrıca, sağlık hizmetlerinden memnuniyetin hizmet kalitesi için gösterge sayılması, iyi yönetişimin esas ilkelerinden olan hizmetin hizmetten faydalananların katılımıyla şekillenmesi prensibine de uygundur.

Hastaların sağlık hizmetlerinden memnuniyetini tespit etmenin yukarıda bahsedilen avantajları olmasına rağmen, hasta memnuniyet verisini kullanarak sağlık hizmetlerinin kalitesini değerlendirmenin bir takım zorlukları da bulunmaktadır. Birincisi, sağlık hizmeti sağlayıcıları ile sağlık hizmeti alıcıları arasında bir bilgi asimetrisi vardır (Pedersen, vd., 2016). Diğer bir deyişle, doktorlar hastanın sağlık durumu, hastalığının tanısı ve olası tedavi biçimleri ile ilgili çok daha fazla bilgiye sahip iken, hasta bu konularda çok daha az bilgiye sahiptir (Blomqvist, 1991). Bu durumda hastanın kendisine sunulan sağlık hizmetlerini tam anlamıyla değerlendirmesi zorlaşmaktadır. İkincisi, Amartya Sen (2004) gibi iktisatçılar memnuniyeti (fayda bazlı) temel alan kıyaslamaları ciddi eleştirmektedir. Sen'e göre bir insan vahim bir durumda olmasına rağmen bu duruma alıştığından dolayı hayatından memnun olabilir. Sen'in fayda bazlı kıyaslamalara olan bu eleştirisini sağlık hizmetlerine uyarlıysak, toplumda özellikle ekonomik imkânları düşük kişiler kötü sağlık hizmetlerine adapte olarak hallerinden şikâyet etmemeyi öğrenmiş olabilir. Memnuniyeti esas alan bir değerlendirme, sadece o kişinin değerlendirmesine bakacağından hizmet kalitesi gerçekte olduğundan daha iyi gibi görünebilir. Ayrıca, adaptasyon

seviyesi teorisine göre, insanların bir durum ile ilgili değerlendirmesi zamanla değişmekte ve insan içinde bulunduğu duruma adapte olmaktadır (Helson, 1967). Bu teoriyi destekleyen Brickman, vd. (1978)'in felce uğramış kazazedeler ile ilgili yaptığı çalışmada çok ilginç bulgular vardır. Geçmiş 1.5 yıl içinde başından kaza geçmiş ve felç geçirmiş hastalarla kazadan en az 1 ay sonra görüşüldüğünde, kazazedelerin kendilerini ortadan biraz daha fazla mutlu hissettiklerini belirtmişlerdir. Bu da insanların en çetin hayat şartlarına bile uyum sağladığını göstermektedir. En çetin şartlara bile zamanla alışan insanın sağlık sistemlerini değerlendirmesi tam Sen'in fayda bazı değerlendirmelere getirdiği eleştirileri desteklemektedir. Bununla beraber, kişinin kendi kullandığı sistemleri değerlendirmesini beğenmezsek, o sistemleri kalitesinin başkalarının yine öznellik barındıran değerlendirmelerini esas almak kaçınılmaz olacaktır.

Bu alandaki yazında hasta memnuniyeti genelde yüksek bulunmaktadır. Smith (1992) Birleşik Krallık'taki hastanelerden memnuniyet oranını %89.5-100 arası raporlamıştır. Hasta memnuniyeti yaş gruplarına göre değişmektedir. Aiken, vd. (2012)'nin Avrupa'da 11,318 hastanın; Amerika Birleşik Devletleri'nden 120,000'den fazla hastanın dâhil olmasıyla yapılan çalışmaya göre Belçika'da %47, Finlandiya'da %61, Almanya'da %48, Yunanistan'da %42, İrlandada %61, Polonya'da %55, İspanya'da %35, İsviçre'de %60, Amerika Birleşik Devletleri'nde %59 hasta hastanelerde sunulan sağlık hizmetinden memnuniyetini 10'lu ölçekte 9 ve üzerinde olarak belirtmiştir. Jha, vd. (2008)'nin çalışmasına göre hasta başına hemşire oranı ile hastaların memnuniyet seviyesi pozitif ilişki içindedir. Prakash (2010)'a göre hastayla kötü iletişim, empati yoksunluğu ve hastalığın kronik olması sağlanan hizmetten memnuniyetsizliğe neden olmaktadır. Yine bu çalışma da genç hastaların ve 35-49 yaş hastaların diğer yaş gruplarındaki hastalara göre memnuniyet seviyesinin en düşük olduğunu raporlamaktadır. Ayrıca, yaşça büyük olanların, sağlık durumu daha iyi olanların hasta memnuniyeti daha yüksek; bununla birlikte büyük hastanelerden hizmet alanların memnuniyeti daha düşük olarak tespit edilmiştir (Young, vd., 2000).

Hasta memnuniyeti ile ilgili Türkiye'de de birçok çalışma yapılmıştır. Örneğin; Özcan, vd. (2008) Silvan devlet hastanesine ayakta tedavi almak üzere başvuran kişilerin %76'sının sağlık hizmetlerden memnun veya çok memnun olduğunu bulmuştur. Kidak ve Aksaraylı (2008) 2007 ve 2008 yıllarında bir eğitim ve araştırma hastanesinde yatarak tedavi alan hastaların memnuniyeti

incelenmiş ve genel olarak %90 oranında hasta aldığı hizmeti olumlu olarak değerlendirmiştir. 2007 yılına göre 2008 yılında hasta kabul, servisten memnuniyet gibi alt başlıklarda büyük iyileşmeler tespit edilmiştir. Bu durum hasta memnuniyetinin ölçülüyor olmasının zaman içinde hastalara karşı tavırlarda iyileşmeye neden olduğu şeklinde yorumlanabilir. Taşlıyan ve Akyüz (2010) Malatya devlet hastanesinden 2009 yılında sağlık hizmeti alan hastaların memnuniyetini yüksek olarak tespit etmiştir. Fakat araştırmada kullanılan ölçeğin memnuniyeti ifade için 3 ayrı kategori kullanılırken (mükemmel, çok iyi, iyi) memnuniyetsizliği ifade için 2 kategori kullanılmış olması da sonuçların bu şekilde çıkmasına neden olmuştur denilebilir. Aytar ve Yeşildal (2014) hastanenin fizik ve teknik koşulları, yatan hasta memnuniyetini etkileyen önemli bir faktör olarak tespit etmiştir. Papatya, vd. (2012) Kırıkkale ilinde 2 özel hastanenin hastaların memnuniyet düzeylerini incelediği çalışmasında memnuniyet düzeyini düşük olarak tespit etmiş; hasta memnuniyetinin eğitim düzeyi ve gelire göre önemli ölçüde farklılaşmadığı fakat meslek ve cinsiyete göre önemli farklılıklar bulmuştur. Kadınlar erkeklere göre hastanenin fiziksel şartlarının beklentilerini daha az karşıladığını belirtmiştir ve sunulan hizmetten duyulan güven faktörünü erkekler kadınlara nispetle beklentilerini daha çok karşıladıkları sonucu bulunmuştur. Önsüz, vd. (2008) ise hasta memnuniyeti ile hastanede çalışanların hastalara davranışları ve hastanenin fiziksel imkânları arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki tespit etmiştir.

Yukarıda özetlenen Türkiye ile ilgili çalışmaların en önemli dezavantajı sadece birkaç hastane ve şehir ile sınırlı kalmasıdır. Bu çalışmalar coğrafik kısıtlardan dolayı Türkiye genelinde uygulanan sağlık sisteminin kalitesini değerlendirmek için gerekli bilgiyi veremez. Ayrıca, genel olarak çalışmalar hasta memnuniyetini yüksek olarak raporlayıp, sağlık hizmeti kalitesini daha iyi bir noktaya taşımak için elzem olan sorunlu alanların tespit edilmesine ve bunların hasta memnuniyetini nasıl etkilediğine temas etmemişlerdir. Hâlbuki sağlık reformu ile ilgili temel metinler sorunların tanımlanmasını analitik olarak sağlam bir politika geliştirilmesi açısından kritik olarak nitelemektedir (Roberts, vd. 2010).

Bu çalışmada 'Sağlıkta Dönüşüm Programının' etkilerini değerlendirmek için Türkiye'de sağlık hizmetlerini kullanan kişilerin sağlık hizmetlerinden memnuniyeti incelenmesi ve hizmet sürecindeki sorunların hasta

memnuniyetine etkilerinin öncelik sırasının belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bunun için 2003-2016 arası her yıl Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yapılmış Yaşam Memnuniyeti Araştırmasının (YMA) mikroverisi temel alınmıştır. Sağlık hizmetleriyle ilgili beklentiler hastaların yaş, cinsiyet, eğitim düzeyi, sosyal kültürel özelliklerine göre (Kavuncubaşı, 2000) ve sağlık durumuna göre (Young, vd., 2000) farklılaştığından, analize cinsiyet, yaş, eğitim durumu, iş hayatı ile ilgili durumu ve sağlığından memnuniyet seviyesi de dâhil edilmiştir. Ayrıca, etkin teşhis, etkin tedavi, beklemeksizin hizmet alma, güler yüzlü yaklaşım, temiz hastane, ferah bir fiziksel ortam ve makul fiyat gibi faaliyetlerin sağlık hizmetlerinden memnuniyetin unsurları olduğuna düşünülünce (Kısa ve Tokgöz, 2002), bu faktörlerin hizmet memnuniyetini hangi sırayla ve hangi oranlarda etkilediği de değerlendirilmelidir.

Elde edilen bulgulara göre sağlık hizmetlerinden memnuniyet 2003-2016 arası dönemde net bir şekilde artmıştır. Ayrıca, her bir sosyal güvence grubunun memnuniyetinde artış olduğu gözlemlenmektedir. Buradan da bu reformların tüm sosyal güvence grupları için iyi sonuçlar doğurduğu söylenebilir. 2013-2016 arası dönemde sağlık sisteminde yaşanan sorunlarda özellikle organizasyonel konularda, hastalara karşı sağlık personelinin muamelelerinde, hijyen konusunda sorunlarda ciddi azalmalar olmasına rağmen; sağlık hizmetlerinin ücretleri hala çoğu insan tarafından sorun olarak görülmeye devam edilmektedir. Sağlık hizmetlerinden memnuniyeti en fazla azaltan sorunlar ise muayene/tahlil randevusu almakta sorun yaşamak, hijyen ve doktorların hastaya muamelesindeki sorunlardır.

Sağlık hizmetlerinin bireye sağlanmasındaki bir aksaklığın tüm topluma bakan dışsal etkileri olduğu için kamu malı özelliği taşıyan sağlık hizmetlerinin sağlanmasında birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de devlet hem önemli bir hizmet sağlayıcısı hem de sosyal güvenlik sistemini yönetiyor olması nedeniyle hizmet satın alıcı konumundadır. Bundan dolayı, bu çalışmanın sonuçlarının politika yapıcılar açısından önemli olduğunu söyleyebiliriz. Elde edilen bulgulara göre, politika yapıcıların bundan sonra yüksek fiyatları düşürmeye yönelik politikalara odaklanması mantıklı olacaktır.

1. SAĞLIK ALANINDA BAŞLATILAN YENİ UYGULAMALAR

2003 yılından önce Türkiye’de sağlık sistemi Sağlık Bakanlığı’na bağlı devlet hastaneleri, üniversite hastaneleri, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) hastaneleri, özel hastaneler ve sağlık ocaklarından oluşuyordu. Bu sistem beş farklı sacayağından finanse edilmekteydi: özel sektörde çalışan (ya da özel sektörden emekli olmuş) vatandaşlar için Sosyal Güvenlik Kurumuna bağlı SSK; devlet kurumlarından emekli olanlar için Emekli Sandığı; serbest çalışanlar için Bağ-Kur; hâlihazırda memuriyetine devam edenler için aktif memur sigorta fonu; maddi durumu iyi olmayan ve işsiz vatandaşlar için Yeşil Kart sigorta uygulaması mevcuttu (Menon, vd., 2013; Oecd-World Bank, 2008).

Bu sigorta türleri aralarında farklılık arz eden çeşitli hizmetleri bünyelerinde barındırıyorlardı. Mesela; Yeşil Karta sahip vatandaşlar sadece yataklı hastane hizmetlerinden ücretsiz faydalanabilmekteydi. Benzer şekilde, ayakta tedavi hizmeti ya da buna bağlı olarak ilaç almak istediklerinde cepten ödeme yapmak mecburiyetindeydi. (Oecd-World Bank, 2008). İkinci olarak, yalnızca Emekli Sandığı üyeleri üniversite hastanelerine doğrudan başvurabilirken, SSK ve Bağ-Kur’lular bu kurumlara doğrudan başvuramıyorlardı. Özel sağlık kurumlarından hizmet almakta da değişik sigortalar arasında farklılıklar vardı. SSK’lılar sevk alabilirlerse özel sağlık kurumlarında tedavi olabilirken, Bağ-Kur’lular önce cepten ödeyip daha sonra Bağ-Kur’un geri ödemesi gibi uygulamalar mevcuttu (Başol ve Işık, 2015). Bu farklılıklar sağlık hizmetlerine erişimde, cepten yapılan harcamalarda ve sağlık çıktılarında ülke genelinde ve daha özelden bölgeler arasında eşitsizliklere yol açıyor ve sağlık hizmetlerinin adil olarak sunulmadığı algısı oluşuyordu.

2003 yılında başlatılan Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) sağlık kuruluşlarının organizasyonunda ve bu hizmetlerin sunuluşunda önemli değişiklikler getirmektedir. SDP, 2003 ve 2009 yılları arasında birinci fazı tamamlanan, o tarihten bu yana da ikinci fazı devam eden birçok farklı reformu bünyesinde barındıran bir sağlıkta dönüşüm programıdır (Sağlık Bakanlığı, 2003). Bu çalışmada SDP’nin getirdiği belli başlı değişiklikler ele alınacaktır. SDP’yi önemli kılan en dikkate değer husus değişik özelliklere sahip ve toplumun farklı kesimlerine hitap eden sağlık sigortalarını (devlete ait) birleştirerek tek bir çatı altında, Genel Sağlık Sigortası (GSS) adıyla birleştirmiş olmasıdır. Bu birleşmeden amaçlanan toplumun her kesiminin; özellikle işsiz, geliri düşük birey

ve ailelerin sağlık hizmetlerine erişimini kolaylaştırmak, ailelerin cepten yapacakları (resmi ve resmi olmayan) harcamaları en düşük düzeye indirgeyerek ailelerin maddi sıkıntı yaşamalarının önüne geçmektir . Aşağıda SDP ile gerçekleştirilen bazı önemli politikalara değinilecektir:

SDP ile birlikte 2003 yılının Ocak ayında ilk uygulamaya konulan değişiklik hastaların ödeme yapmadığında hastanelerde rehin tutulmasına yönelik olan çalışmadır. Bununla birlikte ödeme yapamayan hastaların hastanelerde rehin tutulmasına son verilmiş olup, tedavilerinin ardından serbest bırakılmalarına müsaade edilmiştir (Atun, vd., 2013).

2004 yılının Ocak ayı itibariyle kaliteli ve verimli hizmet sağlamayı amaçlayan ‘performansa dayalı ek ödeme’ sistemi Sağlık Bakanlığına bağlı bütün sağlık kuruluşlarında uygulanmaya başlanmıştır. 2004 yılı içerisinde Sağlık Bakanlığı ve SSK hastaneleri ortak kullanım protokolü hayata geçirilmiş olup, sigortalıların devlet hastanelerini ve SSK’ya bağlı sağlık kuruluşlarını kullanımının önü açılmıştır. Bu dönemde (19 Şubat 2005) ayrıca SSK hastaneleri Sağlık Bakanlığına devredilmiştir (Akdag, 2011).

Diğer önemli bir husus ise 22 Aralık 2004 tarihinde yeşil kart sağlık sigortasının kapsamının arttırılması yönünde olmuştur. Bu sebeple dar gelirli ve işsiz vatandaşların ‘ayakta tedavi ve buna bağlı olarak ilaç giderleri’ yeşil kart sigorta kapsamına dâhil edilmiştir.

Burada bilinmesi gereken önemli bir husus ise Yeşil Kart sağlık sigortasına başvuru yapabilmenin ön koşulu kişi başı hane halkı gelirinin başvuru yapılan yıldaki asgari ücretin üçte birinden az olmasıdır. Aynı hanede yaşayan kişiler ayrı ayrı başvuru yapma hakkına sahiptirler. Diğer önemli bir husus ise, Yeşil Kart sahibi olan kimseler için sağlık sigortası primleri kamu bütçesi tarafından karşılanmaktadır. Bu düzenleme ile birlikte maddi imkânsızlıklar içerisinde yaşayan vatandaşların sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırılmış ve aynı zamanda sağlık hizmetine erişebilmek için cepten yapacakları resmi ve/veya gayri resmi harcamaların önüne geçilmiştir (Menon, vd., 2013).

Buna ek olarak, reçete ile alınan ilaçlardaki KDV oranı %18’den %8’e düşürülmüştür ve ilaç fiyatlandırma sisteminde değişime gidilmiştir. Dolayısıyla, ilaç kaynaklı harcamaların kamuya ve bireylere olan yükü hafifletilmiş ve

SSK'ya bağlı kimselerin de özel eczanelerden ilaç almalarına imkân tanınarak ilaca erişim daha kolay hale getirilmiştir (Oecd-World Bank, 2008).

Dikkate değer diğer önemli bir husus ise SDP'den önce sağlık ocaklarında verilen birinci basamak sağlık hizmetlerini sunmak için başlatılan Aile Hekimliği uygulamasıdır. 5258 sayılı Kanun'a göre topluma yönelik birinci basamak sağlık hizmetleri Toplum Sağlığı Merkezleri'nin sorumluluğunda, bireye yönelik birinci basamak sağlık hizmetleri için ise aile hekimliği müessesesi tesis edilmiştir (Ataay, 2008). İlk kez, pilot uygulama olarak 15 Eylül 2005 tarihinde Düzce şehrinde hayata geçirilmiştir. Zaman içerisinde ülkedeki bütün diğer illere yayılmıştır. Aile hekimliği uygulaması ile birlikte ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerinden sorumlu hastanelerdeki yükün hafifletilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, bireylere aile hekimini seçme hakkı da verilmiş, böylece hekimlerin sundukları hizmete daha fazla özen göstermeleri amaçlanmıştır.

SDP'den önce sadece SSK'lıların şehir içi ambulans ücreti karşılanırken, SDP ile bütün ambulans hizmetleri sigorta kapsamına alınmıştır (Başol ve Işık, 2015). Bütün bunlara ek olarak '112 Acil Sağlık' hizmetlerinin kapsamı genişletilmiştir. Şehirlerin yanı sıra köylerde de 112 acil sağlık hizmetlerinden faydalanmanın önü açılmış ve istasyon sayıları arttırılmıştır. Bunlara kar paletli ambulanslar, hava ve deniz araçları da eklenerek acil sağlık hizmetlerinin kapasitesi bütün Türkiye çapında arttırılmıştır.

2008 yılının Haziran ayında yapılan düzenlemeyle özel sağlık hizmeti veren kuruluşların sigortalılardan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)'nun ödediği miktarın en fazla %30'una tekabül eden ilave bedeli tahsil edebilecekleri kararlaştırılmıştır. Bununla beraber, SGK'nın Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) ile belli bir standardizasyona gidilmiş ve sigortalılardan uçuk miktarlar talep edilmesinin önüne geçilmiştir (Başol ve Işık, 2015).

1 Ekim 2008 tarihinde SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur kanunları yürürlükten kaldırılmış ve bu sigortalar 5502 sayılı kanun ile Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleştirilmişlerdir. Hemen akabinde, 5510 sayılı kanun ile de GSS uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye, sağlık hizmetlerine erişim, cepten yapılan sağlık harcamalarının sebep olduğu yoksullukla mücadele ve sağlık çıktılarındaki dengesizlikleri çözmek (ya da en aza indirmek) için genel sağlık sigortası yaklaşımını uygulamayı tercih etmiştir (Atun, vd., 2013). Toplumun tamamının dâhil edilmesi adına 18 yaşın altındakiler ve eğitim gören nüfus

GSS kapsamına dâhil edilmiş ve bütün hizmetlerden ücretsiz faydalanmaları sağlanmıştır.

Birinci basamak sağlık hizmeti sunucuları ve aile hekimliği dışındaki sağlık sunucularından alınan ayakta tedavi, hekim ve diş hekimi hizmetlerinde katılım payı uygulaması 2008 yılında uygulamaya konulmuştur. 2010 yılının Ocak ayında özel hastanelerin sınıflandırılmasıyla birlikte söz konusu hastanelerin muayene fark ücretleri yeniden yapılandırılarak SUT ile belirlenen tarife üzerinden %30-%70 arasında değişiklik göstermiştir.

Bununla beraber, Üniversite ve Sağlık Bakanlığı personeli için tam gün çalışma yasası yürürlüğe konmuştur. Koruyucu sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi ve ülke genelinde bölgeler arası farklılıkları azaltmak için çeşitli önlemler alınmıştır. Bulaşıcı hastalıkların takibi kolaylaştırılmıştır. Kalp-damar hastalıkları, kanser, diyabet, felç gibi bulaşıcı olmayan hastalıkların sağlığa zarar verici etkilerini ve bundan kaynaklı ölümleri önlemek amacıyla bütün ülkeyi kapsayıcı çeşitli ulusal programlar düzenlenmiştir.

2. YÖNTEM

Çalışmanın amacı SDP'nin sağlık hizmetlerinin kalitesine etkisini değerlendirmek olduğundan, sağlık hizmetlerini kullanan kişilerin sağlık hizmetlerinden memnuniyetinin yıllara göre nasıl değiştiği ve hangi faktörlere bağlı olduğu incelenmektedir. Çalışma nerde yapıldı, örneklem sayısı yok.

2.1. Veri

Bu çalışma için 2003 yılından bu yana her yıl düzenli olarak Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yapılan Yaşam Memnuniyeti Araştırması (YMA)'nın birey düzeyindeki verileri kullanılmıştır. YMA'da kişilerin sağlık hizmetlerinden memnuniyetlerini ölçen ve aynı zamanda sağlık hizmetleri alırken yaşadıkları problemlere dair sorular da bulunduğu bu çalışmanın amacına uymaktadır. YMA için her yıl Türkiye'de ikamet eden yetişkin (18 + yaş) ve kurumsal olmayan (okul, yurt, otel, huzurevi, hastane, hapisane, kışla ve ordu evlerinde ikamet edenler dışındaki) nüfustan Türkiye'yi temsil edebilen bir örneklem seçilmiş ve bu kişilerle yüz yüze görüşerek anket yapılmıştır.

YMA'nın bir diğer özelliği örneklemin büyük olmasıdır. 2003'de 3,095 kişiyle anket yapılmış iken, her yıl kademeli olarak anketin örneklemini

genişletilmiş 2012 yılında 6,126 kişiyle görüşülmüştür. 2013 yılında şehir bazında tahmin vermeye elverişli olacak şekilde örneklem tasarlanarak 135,314 kişiyle görüşülmüştür. 2016 yılında ise yine ülkenin bütününe temsil etme kabiliyetine sahip olması için 7,266 kişiyle anket yapılmıştır. Elimizde 2003-2016 yılları arası toplamda 202,562 kişiye ait veri bulunmaktadır.

Anket çalışmasında katılımcıların sağlık hizmetlerinden duydukları memnuniyet ‘Sağlık hizmetlerinden memnun musunuz?’ sorusuna (1) çok memnun’dan (5) hiç memnun değil’e kadar şıklardan birini seçerek verdikleri yanıtlarla ölçülmüştür. Bu çalışmada regresyon analizlerinin daha kolay yorumlanabilmesi adına değişkenler (1) hiç memnun değil’den (5) çok memnun’a doğru yeniden sıralanmıştır. Anketin yapıldığı yıl içinde sağlık hizmeti almayanların geriye dönük bilgileri hatırlamanın zorluğunun sonuçları yanlı hale getirmemesi ve yıllar içindeki değişimi daha iyi gözlemleyebilmek için çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

YMA zengin bir arka plan değişkenlerinin de çalışılmasına izin vermektedir. Katılımcının cinsiyeti, yaşı, kırdan mı kentte mi yaşadığı (2003-2012 yılları için), eğitim seviyesi (kategoriler: okuma yazma bilmiyor veya herhangi bir okul bitirmemiş, ilkokul, ilköğretim veya ortaokul, lise veya dengi, yüksekokul veya fakülte, master veya doktora), medeni hali (kategoriler: hiç evlenmemiş, evli, eşi ölmüş, boşanmış veya ayrı yaşıyor) ve iş hayatı (kategoriler: çalışıyor, işle ilgisi sürüyor, işsiz, ev işleriyle meşgul, öğrenci, emekli, mevsimlik çalışan, çalışamaz durumda, irad sahibi, diğer) ile ilgili bilgiler mevcuttur.

Maalesef kişinin kendi gelir durumu ile ilgili bilgi bulunmamaktadır. Fakat, kişinin toplam hane halkı gelirinden memnuniyeti ile ilgili de (1) çok memnun’dan (5) hiç memnun değil’e kadar değerlendirmesi mevcuttur. Buna ek olarak, kişinin kendi sağlığından memnuniyet ile ilgili de soru sorulmuş ve yine (1) çok memnun’dan (5) hiç memnun değil’e kadar şıklardan seçimi esas alınarak sağlığından memnuniyeti de ölçülmüştür.

Bu değişkenlere ek olarak; hastanın sağlık hizmeti alımında karşılaştığı tecrübeleri anlamak için, sağlık sistemindeki sorunları bulmak ve bu problemlere dönük politika geliştirmek adına ankette çoğu yılda sorulan bir takım değişkenlere (örneğin; muayene ücretini sorun olarak görmek, ilaç fiyatını sorun kabul etmek, muayene/tahlil randevusu alırken zorluk yaşamak, hijyen problemi, hemşire ve doktorların hastaya muamelesini sorunlu bulmak) yer vermek

uygun görülmüştür. Bu sorulara verilen cevaplar hayır sorun yok; evet sorun var ve bilgim yok şeklinde üç kategoriden oluşmaktadır. ‘Bilgim yok’ cevabını veren hastalar için hastalara kayıp değer ataması yapılmıştır.

2.2. İşlem

İlk olarak, sağlık hizmetlerinden memnun olan ve olmayanlar arasında sistematik bir fark olup olmadığını anlamak için t-test yapılmıştır. Ayrıca, sağlık hizmetlerinden memnuniyet puanını etkileyen değişkenleri tespit etmek için çoklu regresyon analizi kullanılmıştır. Literatürde yaşanan yerin kent ya da kır olmasının, cinsiyetin, eğitim seviyesinin ve sosyal sigorta türünün sağlık hizmetlerinden memnuniyete etkisi tespit edildiğinden (Önsüz, vd., 2008; Rahmqvist ve Bara, 2010; Tükel, vd., 2004), regresyon analizinde bu değişkenler kontrol edilmiştir.

Ankete katılanlardan toplanan veriler STATA 12.0 programı ile analiz edilmiştir. Analizlerimizde de anlamlılık düzeyi olarak $p < 0,05$ kullanılmıştır.

3. BULGULAR

Yaş, cinsiyet, eğitim seviyesi, iş hayatıyla ilgili durumu, medeni durumu, sağlık durumundan memnuniyet gibi kontrol değişkenlerinin noksan olan gözlemler örneklemden çıkarıldığında, geriye 205,060 kişiye ait veri kalmıştır. 2003-2016 yılları arasında toplanan örnekleme ait betimleyici istatistikler Tablo 1’de sunulmaktadır. Birinci sütunda tüm örnekleme ait ortalama ve standart sapma değerleri sunulurken, ikinci sütunda sağlık hizmetlerinden memnun ve çok memnun olanlara ait ortalama ve standart sapmalar, üçüncü sütunda sağlık hizmetlerinden hiç memnun olmayan ve memnun olmayanlara ait ortalama ve standart sapmalar sunulmuştur.

Örneklemin sağlık hizmetlerinden genel memnuniyet ortalaması 5 üzerinden 3.59’dur. Bu durumda, sağlık hizmetlerinden çoğu insan ortanın biraz daha üstünde memnundur denilebilir. Ortalama sağlık durumundan memnuniyet de 5 üzerinden 3.48’dir. Bu da çoğu insanın sağlığından ortanın üzerinde memnun olduğu anlamına gelmektedir. Örneklemin %61’ini kadınlar oluşturmaktadır, %72’si kentlerde ikamet etmekte ve katılanların yaş ortalaması 44.83’tür. Örneklemdaki bireylerin iş hayatıyla ilgili durumlarına bakıldığında, %38’inin

ev işleriyle meşgul, %33'ünün çalışan, %13'ünün emekli, %6'sının çalışamaz durumda ve %4'ünün işsiz olduğu görülmektedir.

Analize dahil edilen bireylerin medeni durumlarına göre gruplandırıldığında, %77'sinin evli, %13'ünün hiç evlenmemiş, %6'sının eşi ölmüş ve %4'ünün boşanmış veya ayrı yaşıyor olduğu görülmektedir. Benzer şekilde, örnekleme-deki bireylerin eğitim düzeylerine bakıldığında ise, %39'unun ilköğretim eğitimi aldığı, %20'sinin ise hiç okul bitirmediği, %16'sının lise, %11'i ilköğretim mezunu olduğu, %12'sinin yüksekokul ve üniversite mezunu olduğu görülmektedir. Örneklem sosyal güvenceleri bakımından değerlendirildiğinde %51'i SSK'lı, %15'i Emekli Sandığına bağlı, %15'inin Bağ-Kur'lu, %10'unun Yeşil Kart'lı ve %7'sinin hiçbir sosyal güvencesi olmayanlardan oluştuğu görülmektedir.

Tablo 1 ikinci ve üçüncü sütunlarda görüleceği üzere, bu iki sütun hastanın 'sağlık durumundan ne kadar memnun olduğu' sorusu için kıyaslandığında, sağlık hizmetlerinden memnun olmayanların sağlıklarından ortalama memnuniyeti sağlık hizmetlerinden memnun olanlara göre istatistiksel olarak anlamlı oranda daha düşüktür.

Tablo 1'de dikkat çekilmek istenilen hususlardan birisi; kadınların sağlık hizmetlerinden memnuniyetinin istatistiksel olarak anlamlı bir şekilde daha fazla olduğudur. Bununla beraber, sağlık hizmetlerinden memnun olmayanların yaş ortalamalarının hizmetlerden memnun olanlara göre daha küçük olduğu görülmektedir. Sütun 2 ve 3 hanehalkı gelirinden memnuniyet açısından kıyaslandığında göze çarpan bir husus; sağlık hizmetlerinden memnuniyetsizliğini dile getiren vatandaşların, istatistiksel olarak anlamlı bir şekilde toplam hanehalkı gelirinden de daha az memnun olduklarını ifade etmeleridir. Diğer dikkate değer bir husus ise; sağlık hizmetlerinden memnun olmayanların %77'lik bir kesiminin kentte yaşıyor olmasıdır.

Tablo 1: YMA Betimleyici İstatistikler

| | Toplam | Sağlık Hizmetlerinden Memnun | Sağlık Hizmetlerinden Memnun olmayan |
|--------------------------|-------------|------------------------------|--------------------------------------|
| Sağlık Hiz. Memnuniyet | 3.59 [0.90] | 4.08 [0.28] | 1.81 [0.39]*** |
| Sağlık Durum. Memnuniyet | 3.48 [0.93] | 3.53 [0.90] | 3.26 [1.02]*** |
| Kadın | 0.61 [0.49] | 0.62 [0.49] | 0.58 [0.49]*** |

| | | | |
|-------------------------------|---------------|---------------|------------------|
| Yaş | 44.83 [16.44] | 46.31 [16.74] | 40.65 [14.76]*** |
| Kent | 0.72 [0.45] | 0.70 [0.46] | 0.77 [0.42]*** |
| Gelirden Memnuniyet | 3.03 [1.08] | 3.10 [1.04] | 2.68 [1.12]*** |
| İşle İlgili Durumu | | | |
| Çalışıyor | 0.33 [0.47] | 0.30 [0.46] | 0.40 [0.49]*** |
| İşle ilgili sürüyor | 0.01 [0.11] | 0.01 [0.11] | 0.02 [0.13]*** |
| İşsiz | 0.04 [0.19] | 0.03 [0.18] | 0.06 [0.23]*** |
| Ev işleriyle meşgul | 0.38 [0.49] | 0.41 [0.49] | 0.32 [0.47]*** |
| Öğrenci | 0.03 [0.17] | 0.03 [0.16] | 0.04 [0.20]*** |
| Emekli | 0.13 [0.33] | 0.14 [0.34] | 0.11 [0.31]*** |
| Mevsimlik çalışan | 0.01 [0.10] | 0.01 [0.10] | 0.01 [0.10] |
| Çalışamaz durumda | 0.06 [0.23] | 0.06 [0.24] | 0.04 [0.18]*** |
| İrad sahibi | 0.00 [0.06] | 0.00 [0.05] | 0.00 [0.06]* |
| Diğer | 0.01 [0.11] | 0.01 [0.10] | 0.01 [0.11]*** |
| Medeni Durumu | | | |
| Hiç evlenmemiş | 0.13 [0.33] | 0.11 [0.31] | 0.17 [0.37]*** |
| Evli | 0.77 [0.42] | 0.78 [0.41] | 0.76 [0.43]*** |
| Boşanmış/Ayrı yaşıyor | 0.06 [0.24] | 0.07 [0.26] | 0.04 [0.19]*** |
| Eşi ölmüş | 0.04 [0.19] | 0.04 [0.19] | 0.04 [0.19] |
| Eğitim Seviyesi | | | |
| Bir okul bitirmemiş | 0.20 [0.40] | 0.22 [0.42] | 0.14 [0.35]*** |
| İlkokul | 0.39 [0.49] | 0.42 [0.49] | 0.32 [0.47]*** |
| İlköğretim/ortaokul | 0.11 [0.32] | 0.11 [0.32] | 0.13 [0.33]*** |
| Lise | 0.16 [0.37] | 0.15 [0.35] | 0.22 [0.41]*** |
| Yüksekokul/üniversite | 0.12 [0.32] | 0.10 [0.29] | 0.18 [0.38]*** |
| Master/Doktora | 0.01 [0.10] | 0.01 [0.09] | 0.02 [0.13]*** |
| Sosyal Güvenlik Durumu | | | |
| Emekli Sandığı | 0.15 [0.36] | 0.14 [0.35] | 0.18 [0.39]*** |
| SSK | 0.51 [0.50] | 0.52 [0.50] | 0.49 [0.50]*** |
| Bağ-Kur | 0.15 [0.36] | 0.17 [0.37] | 0.11 [0.31]*** |
| Özel Sigorta | 0.01 [0.12] | 0.01 [0.12] | 0.01 [0.11]* |
| Yeşil Kart | 0.10 [0.30] | 0.10 [0.30] | 0.10 [0.30] |
| Sigortası olmayanlar | 0.07 [0.26] | 0.06 [0.24] | 0.11 [0.31]*** |
| N | 205,060 | 147,721 | 32,661 |

Not: Ortalama ve [] içinde standart sapma değerleri verilmiştir. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

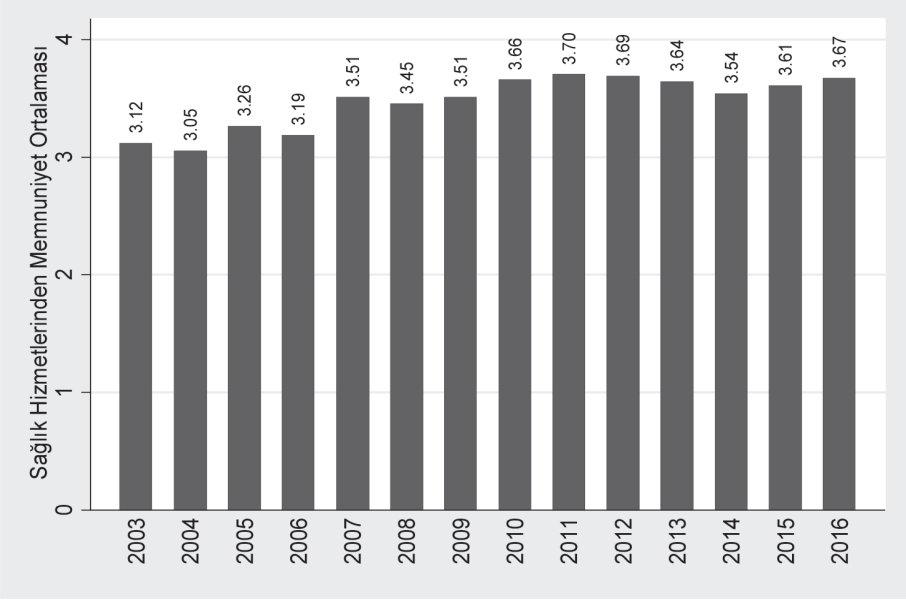
Sağlık hizmetlerinden memnun olanlara kıyasla, sağlık hizmetlerinden memnun olmayanların çalışıyor, işsiz ve öğrenci olma ihtimalleri daha yüksek iken, ev işleriyle meşgul, emekli ve çalışamaz durumda olma ihtimalleri daha düşüktür. Tablo 1’de dikkat çekmek istenilen diğer bir konu da ‘sağlık hizmetlerinden memnun olduğunu’ ifade eden vatandaşların evli olan kişilerden oluşması daha yüksek bir orana sahiptir.

Tablo 1’e eğitim seviyesi açısından baktığımızda hemen hemen bütün kategorilerde, sağlık hizmetlerinden memnuniyetsizliğini ifade eden bireylerin yüksek eğitim seviyesine sahip olma durumlarının daha yüksek olduğu gözükmemektedir.

‘Sağlık hizmetlerinden memnun’ ve ‘sağlık hizmetlerinden memnun olmayan’ kategorileri sosyal güvenlik durumu açısından kıyaslandığında; ilginç bir şekilde yeşil kartlı vatandaşlar için bu iki alt kategori arasında istatistiksel anlamda bir fark görünmemektedir. Oysaki yapılan reformların büyük bir çoğunluğu fakir ve işsiz vatandaşların durumunu iyileştirecek şekilde gerçekleştirilmiştir. Yeşil kartlıların bu durumu uygulanan sağlık reformlarını regresyon analizi ile daha detaylı bir şekilde incelemenin gerekli olduğu sonucuna götürmektedir. Sağlık hizmetlerinden memnun olanların SSK’lı ve Bağ-Kur’lu olma ihtimali daha yüksek iken, Emekli Sandığına bağlı olmaları daha düşüktür. Ayrıca herhangi bir sigorta kurumuna bağlı olmayanların sağlık hizmetlerinden memnun olmayan kategoride olma olasılıklarının daha yüksek olduğunu gözlenmektedir.

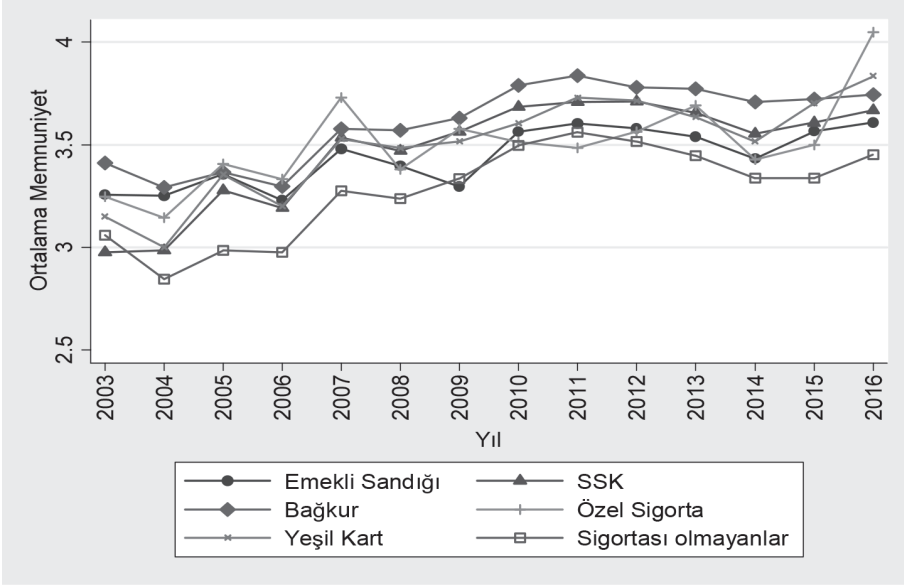
Betimleyici istatistikleri özetlemek gerekirse, sağlık hizmetlerinden memnun olanlar ile olmayanlar arasında birçok demografik gösterge açısından ve sosyal güvenceleri arasında önemli farklar vardır. Bu farklılıkların bütünü bir sonraki regresyon analizi bölümünde hesaba katılarak ancak net bir sonuca varmak mümkün olacaktır.

Tablo 1’de verilen ortalama memnuniyetin (3.59/5) zaman içinde nasıl değiştiği Şekil 1’de gösterilmektedir. Şekil 1’e göre 2003 yılında 3.12 seviyesinde olan ortanın biraz üzerindeki memnuniyet seviyesi 2016 yılında 3.67 seviyesine çıkarak sağlık hizmetlerinden memnuniyetin zaman içinde net bir şekilde arttığı görülmektedir. Ek’te sağlık hizmetlerinden hiç memnun olmayanların ve memnun olmayanların yüzdesinin verildiği Şekil 1-A’ya göre de memnuniyetsizlerin yüzdesi 2003 yılında %22 iken 2016 yılında %13’e gerilemiştir.

Şekil 1: Sağlık Hizmetlerinden Memnuniyet Ortalaması, Türkiye

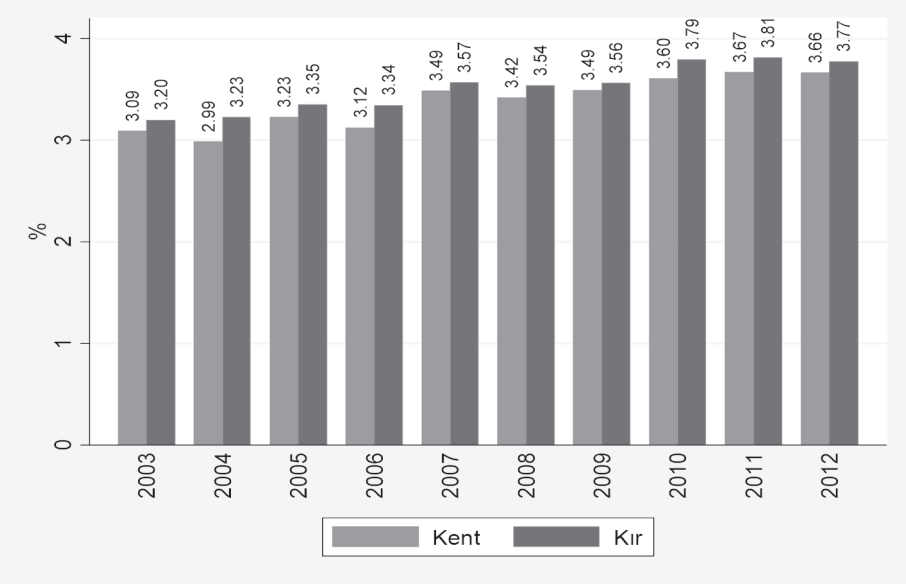
Kaynak: TÜİK Yaşam Memnuniyeti Anketleri, 2003-2016

Şekil 1’de görülen ortalama memnuniyet rakamlarının artıyor oluşundan, her bir alt grubun memnuniyetinin arttığı sonucunu çıkarmak mümkün değildir. Çünkü yapılan reformların bütün sosyal sigorta sahiplerini aynı oranda etkilememe ihtimali göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin, SSK’lılara bütün hastanelerin açılması, yalnızca SSK’lılara yönelik bir reform iken Emekli Sandığı mensupları bu hastanelerden zaten daha önce de faydalanmaktaydı. Diğer yandan, SSK’lılara hastanelerin açılmış olmasının hastanelerin aşırı kalabalıklaşmasına neden olması ve bu durumun da Emekli Sandığı mensuplarının memnuniyetini düşürmüş olması ihtimali hesaba katılmalıdır. Bu ihtimal gözetilerek, Şekil 2’de sağlık hizmetlerinden memnuniyet, değişik sosyal güvence grupları bazında incelenmiştir. Burada sunulan sonuçlar her bir sosyal güvence grubunun ortalama memnuniyet seviyesinin birbiriyle paralel hareket ettiğini göstermektedir. Diğer bir deyişle, hiçbir sosyal güvence grubunun memnuniyeti bir diğerinin faydası için azalmış değildir. Ayrıca, her grubun memnuniyetinde artış olduğu gözlemlenmektedir. Buradan hareketle bu reformların tüm sosyal güvence grupları için iyi sonuçlar doğurduğunu söylemek mümkündür.

Şekil 2. Sosyal Güvenceye göre Sağlık Hizmetlerinden Memnuniyet

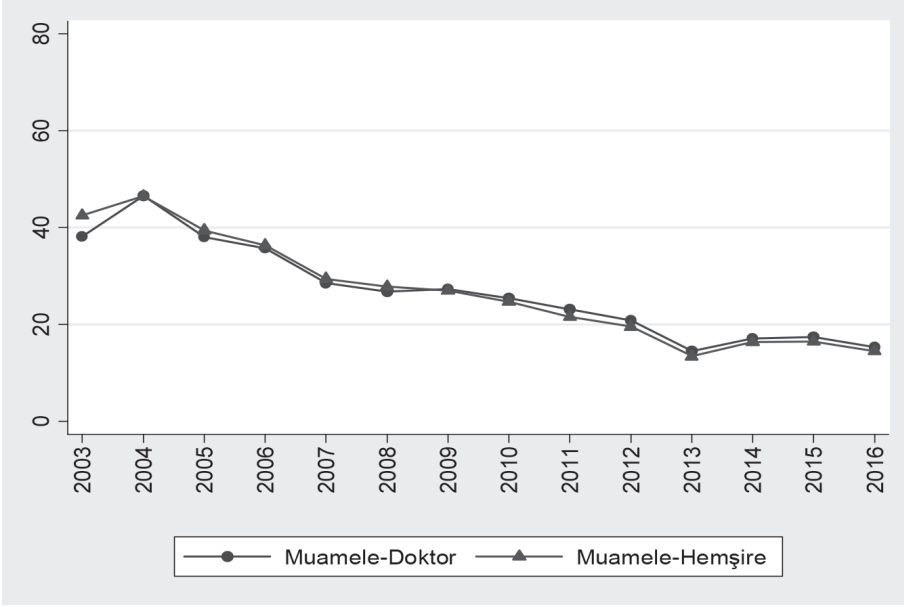
Kaynak: TÜİK Yaşam Memnuniyeti Anketleri, 2003-2016

Sağlık hizmetlerinden duyulan memnuniyetin kent ve kırsal alanlarda yıllar içindeki dağılımını gösteren Şekil 3'e göre bütün yıllarda kentteki memnuniyet ortalaması kırdaki memnuniyet ortalamasından bir miktar daha geridedir (Benzer sonuçlar için bakınız Ek Şekil A-2). Gerek ileri teknoloji sağlık gereçlerinin kentlerde bulunma ihtimalinin fazla olması ve kentlerdeki sağlık hizmet sağlayıcılarının beşeri sermayesinin kırdakilere nazaran daha iyi olma ihtimali (kentlerdeki tıp fakülteleriyle oluşan kümelenme etkisi) hesaba katıldığında, kenttekilerin kırdakilere göre sağlık hizmetlerinden memnuniyetinin daha yüksek olması beklenir. Fakat Şekil 3'te görüldüğü gibi araştırma bulguları bunun aksinin göstermektedir. Bunun bir sebebinin kentte yaşayanların beklentilerinin de yükselmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Nitekim beklentilerin karşılanması teorisine (expectation confirmation theory) göre de memnuniyet beklentilerinin ne derece tatmin edildiğinin değerlendirilmesinden elde edilen bir sonuçtur (Jiang ve Klein, 2009).

Şekil 3: Sağlık Hizmetlerinden Ortalama Memnuniyet, Kent-Kır dağılımı

Kaynak: TÜİK Yaşam Memnuniyeti Anketleri, 2003-2012

Şekil 4’te hastalar perspektifinden sağlık sisteminde yaşanan sorunların zaman içinde değişimi gösterilmektedir. Buna göre, doktorların ve hemşirelerin muamelelerinden kaynaklanan sorunlarda ciddi bir düşüş olduğu görülmektedir. 2003 yılı örneklemindeki kişilerin %38’i doktorların hastalara davranışlarını sorunlu bulurken, 2016 yılında bu oran %15 seviyesine düşmüştür. Aynı şekilde, hemşirelerin hastalara davranışlarını sorunlu bulanların oranı 2003 yılında %43 seviyesinde iken bu oran 2016 yılında %14 seviyesine gerilemiştir.

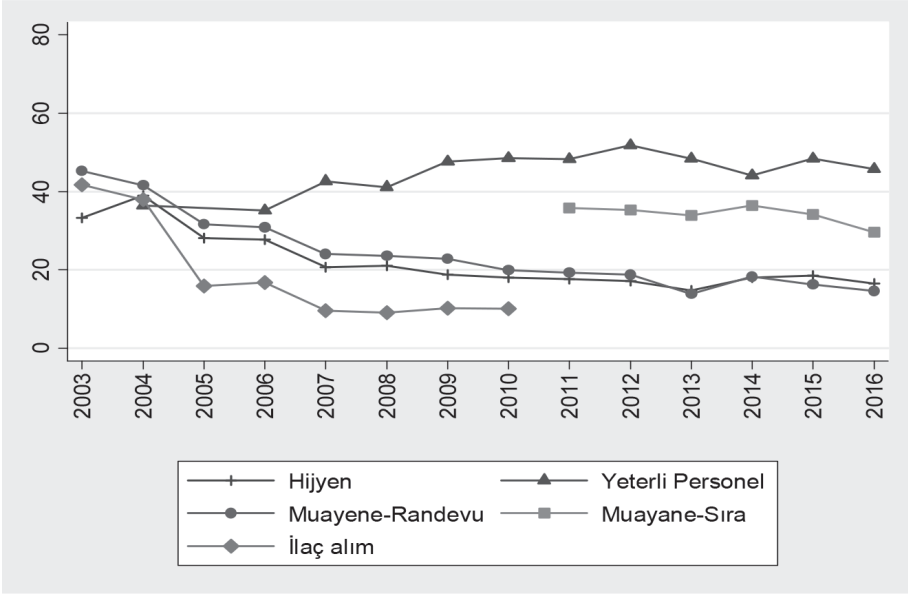
Şekil 4: Sağlık Personelinden Kaynaklı Sorunların Zaman içinde Değişimi

Kaynak: TÜİK Yaşam Memnuniyeti Anketleri, 2003-2016

Şekil 5'te sağlık hizmeti almak için randevu almakta, beklenen sırada ve ilaç alımı ile ilgili işlemlerde yaşanan sorunların zaman içinde değişimi gösterilmektedir. İlaç alımı ile ilgili soru en son 2010 yılında sorulduğundan, hizmet alımı için sıra beklemek ile ilgili soru da 2011 yılından itibaren sorulduğundan serilerde kesiklik bulunmaktadır. Organizasyonel sorunlar kategorisinde de ciddi azalmalar görülmektedir. 2003 yılında örneklemimizin %45'i muayene/tahlil için randevu almakta sorun yaşadığını bildirmekte iken, 2016 yılında bu oran %15'in altına düşmüştür. 2003 yılında yaklaşık %42 insan ilaç almak ile ilgili sorun yaşadığını beyan ederken, bu oran en son ölçülen 2010 yılında %10 seviyesine düşmüştür. Sıra beklemek ile ilgili sorun yaşayanlar da 2011'deki %35'lik orandan 2016'da %29'a hafif bir gerileme gözlemlenmektedir. Ayrıca, sağlık kurumlarının temizlik ve hijyenini sorunlu bulanların ve personel sayısını yetersiz bulanların zaman içinde değişimi gösterilmektedir. Buna göre, sağlık hizmeti sunan kurumların hijyenini sorun olarak bildirenlerin oranı 2004 yılında %39 iken 2016 yılında bu

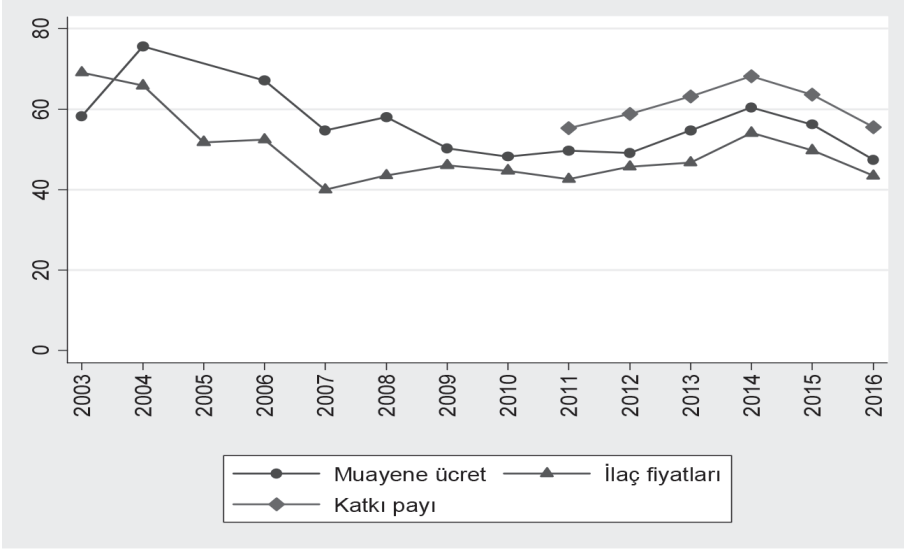
oran %16 seviyesine gerilemiştir. Fakat personel yetersizliği ile ilgili sorun bildirenlerin oranı 2003- 2016 yılları arasında %36'dan %46'a çıkmıştır.

Şekil 5: Organizasyonel Sorunların Zaman içinde Değişimi



Kaynak: TÜİK Yaşam Memnuniyeti Anketleri, 2003-2016

Şekil 6'da muayene ve tahlil ücretlerini yüksek bulanların, ilaç fiyatlarında sorun görenlerin, muayene için katkı payı ücreti ödemeyi sorun olarak görenlerin zaman içinde değişimi verilmiştir. Muayene için katkı payı ile ilgili soru 2011 yılından itibaren sorulduğundan seride kesiklik bulunmaktadır. Örneklemimizde en yüksek oranda sorunlu bulunan kısım ücretlerin yüksek bulunmasından kaynaklanan sorunlardır. 2004 yılında muayene ve tahlil ücretlerini yüksek bulanların oranı %75'e vardığı, bunun 2016 yılında bir miktar düşerek %47'e gerilediği görülmektedir. Benzer şekilde, 2003 yılında ilaç fiyatlarını yüksek görenlerin oranı %69 olup zaman içinde bu oran bir miktar gerileyip 2016 yılında %43 olmuştur. 2011 yılında muayene katkı payını sorun görenlerin oranı 2016 yılında da %55 ile aynı seviyede kalmıştır.

Şekil 6: Ücretlerden Kaynaklı Sorunların Zaman İçinde Değişimi

Kaynak: TÜİK Yaşam Memnuniyeti Anketleri, 2003-2016

Kısaca özetlemek gerekirse organizasyonel konularda, hastalara karşı sağlık personelinin muamelelerinde, hijyen konusunda sorunlarda ciddi azalmalar olmasına rağmen; sağlık hizmetlerinin ücretleriyle ilgili sorunlar bir miktar azalmakla birlikte hala çoğu insan tarafından sorun olarak görülmeye devam edilmektedir. Politika yapıcılarının bundan sonra en çok yüksek fiyatları düşürmeye yönelik politikalara odaklanması mantıklı olacaktır.

3.1. Sağlık Hizmetlerinden Memnuniyeti Etkileyen Değişkenler

Çalışmamızda aşağıda gösterilen dört farklı model tahmin edilmiştir.

$$SHM_i = \alpha_0 + X_i \gamma + \epsilon_i \quad (\text{Model 1})$$

$$SHM_i = \alpha_0 + Y1_i \alpha_1 + X_i \gamma + \epsilon_i \quad (\text{Model 2})$$

$$SHM_i = \alpha_0 + Y1_i \alpha_1 + \text{Sigorta Türü}_i \alpha_2 + X_i \gamma + \epsilon_i \quad (\text{Model 3})$$

$$SHM_i = \alpha_0 + Y1_i \alpha_1 + \text{Sigorta Türü}_i \alpha_2 + \text{Sorun Türü}_i \alpha_3 + X_i \gamma + \epsilon_i \quad (\text{Model 4})$$

Model 1 sadece X ile gösterilen demografik değişkenler (cinsiyet, yaş grubu, eğitim durumu, iş hayatıyla ilgili durum ve medeni durum) içermektedir. Model 2’de ise Model 1’deki kontrol değişkenlerine ek olarak, yıllar içerisinde ‘sağlık hizmetlerinden memnuniyetin’ ortalama değişimi konusunda bilgi edinebilmek için ‘yıl’ değişkenini de regresyon analizine eklenmiştir. Model 3’te değişik sigorta türlerini (Emekli sandığı, SSK, Bağ-Kur, Özel sigorta ve Yeşil kart) eklediğimiz regresyon analizimize; Model 4’te sorunlu alanlara işaret edebilmek adına hastaların sağlık hizmeti alımında yaşadıkları sorunları gösteren bazı değişkenler (muayene/tahlil ücret, ilaç fiyat, muayene/tahlil randevu, hijyen, doktor ve hemşire davranışları) eklenmiştir. ‘Muayene/tahlil ücret’ şeklinde tanımladığımız değişken; hastaların muayene ve tahlil ücretlerini yüksek bulup bulmadıklarını ölçmek için kullanılan bir sorudur. İlaç fiyat değişkeni ise ilaç fiyatlarında herhangi bir sorun görüp görmediklerini anlamak için yöneltilmiştir. Bununla beraber, muayene/tahlil randevu değişkeni ise muayene ve tahlil için randevu alırken yaşanan sıkıntıları ifade etmek için kullanılan bir soru yapısıdır. Temizlik/Hijyen değişkeni ortamın temizliğiyle ilgili iken; doktor ve hemşire/hastabakıcı değişkenleri, doktor ve hemşirelerin hastalarla olan ilişkilerinin ve davranış biçimlerinin hastalar tarafından sorunlu bulunup bulunmadığını ölçmek için kullanılmıştır. Bu değişkenlere verilen cevaplar ise evet sorun var, hayır sorun yok ve fikrim yok şeklindedir. Ankette bu sorulara ‘fikrim yok’ diye cevap veren bireylere regresyon analizi sırasında kayıp değerler atanmıştır. Ayrıca sonuçların daha iyi anlaşılabilmesi için bu değişkenler regresyon analizi sırasında iyi’den kötü’ye doğru tanımlanmıştır.

OLS regresyon analizi sırasında doğru standart hataları elde edebilmek için hane bazında kümeleme yapılmıştır. Yaş için referans alınarak kıyas yapılan grup 18-24 yaş aralığıdır. Medeni durum için kıyas yapılan grup ‘hiç evlenmemiş’ kategorisidir. Sigorta çeşitlerinin kıyaslandığı referans noktası ise herhangi bir resmi sigortaya sahip olmayanlardır.

Tablo 2’de sağlık hizmetlerinden memnuniyet derecesi bağımsız değişkenini açıklayan regresyon modellerinin sonuçları gösterilmektedir. Tablo 2’deki sonuçlara göre; sağlığından memnun olduğunu ifade eden hastaların sağlık hizmetlerinden memnuniyetinin istatistiksel olarak anlamlı bir şekilde bütün modeller için yüksek olduğunu görmekteyiz. Yalnız, Model 4’e sağlık sisteminde sorunlu alanların bulunması için eklenen değişkenlerle beraber sağlık

hizmetlerinden memnuniyetin derecesinde kısıtlı bir azalma görünmektedir. Kadınların sağlık hizmetlerinden memnuniyeti yalnızca Model 1 ve 4'te pozitif ve istatistiksel olarak anlamlıdır ($p < 0.01$). Model 2 ve 3'te ise kadınların sağlık hizmetlerinden memnuniyeti istatistiksel olarak erkeklerden farklı değildir.

Farklı yaş gruplarının sağlık hizmetlerinden memnuniyetini ölçmek sağlık politikası yapan kişiler tarafından önem arz etmektedir. Dolayısıyla, bu çalışmada regresyon analizine değişik yaş grup kuklaları yerleştirdik. Bu yaş grubu kuklalarını, 18-24 yaş aralığında bulunan hastaları kıyas olarak değerlendirilmiştir. Dikkat çeken husus; bütün modeller için (25-34 yaş aralığı hariç) yaş aralığının artmasıyla beraber sağlık hizmetlerinden memnuniyetin 18-24 yaş grubuna göre daha fazla olduğudur. Bu alandaki yazınla uyumlu bir şekilde; bireyin eğitim seviyesinin artması sağlık hizmetlerinden memnuniyetini azaltmaktadır ($p < 0.01$). Hastane çalışanları genç ve eğitilmiş insanlara daha farklı muamele edebilme ihtimali düşük görüldüğünden, bu grupların düşük memnuniyeti genç yaşta olanların ve eğitim seviyesi yüksek olan bireylerin beklentilerinin daha yüksek olmasından kaynaklanıyor olabilir.

Evli olmanın sağlık hizmetlerinden memnuniyete etkisinin pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı olduğu bütün modellerde elde edilen bir sonuçtur (Kıyas yapılan kategori 'hiç evlenmemiş' olanlardır). Yıl kuklasına bakılarak anlaşılacağı üzere 2003 ve 2016 yılları arasında sağlık hizmetlerinden memnuniyet ortalaması dikkate değer bir artış göstermiştir.

Yaşam memnuniyeti anketlerinde gelir ile ilgili tek bilgi sahibi olabileceğimiz soru; insanların gelirlerinden ne kadar memnun olduklarını ifade eden sorudur. Bu soru ankete 1 'hiç memnun değildim', 5 'memnun olana' doğru sıralanarak girmiştir. Regresyon analizlerinde ise bu soruyu sürekli bir değişken olarak alınmıştır. Tablo 2'de farklı modeller için görüleceği üzere gelirden memnuniyet arttıkça sağlık hizmetlerinden de memnuniyet istatistiksel olarak anlamlı bir şekilde artmaktadır ($p < 0.01$).

Model 3'e eklediğimiz farklı sigorta türlerinin sigortası olmayan vatandaşlara nazaran sağlık hizmetlerinden ortalama memnuniyeti istatistiksel olarak anlamlı bir biçimde daha yüksek değerler vermektedir. Ayrıca, Yeşil karta sahip vatandaşların (prim ödemeleri devlet tarafından karşılanan) hizmetlerden daha fazla memnun oldukları göze çarpmaktadır. Bu da Türkiye'de uygulanan

sağlık reformlarının farklı sigorta türleri için özellikle fakir vatandaşlar için pozitif bir etkiye sahip olduğunu ifade etmesi açısından önemli bir sonuçtur.

Tablo 2. Sağlık hizmetlerinden memnuniyeti belirleyen değişkenler - OLS sonuçları

| | Model 1 | Model 2 | Model 3 | Model 4 |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Sağlıktan memnuniyet | 0.159*** (0.003) | 0.146*** (0.003) | 0.146*** (0.003) | 0.117*** (0.003) |
| Kadın (ref: Erkek) | 0.017*** (0.004) | -0.004 (0.004) | -0.005 (0.004) | 0.015*** (0.004) |
| Yaş: 25-34 (ref: yaş:18-24) | 0.012 (0.009) | -0.000 (0.009) | -0.005 (0.009) | -0.014 (0.009) |
| Yaş: 35-44 | 0.093*** (0.009) | 0.071*** (0.009) | 0.065*** (0.009) | 0.031*** (0.010) |
| Yaş: 45-54 | 0.155*** (0.010) | 0.123*** (0.009) | 0.116*** (0.010) | 0.050*** (0.010) |
| Yaş: 55-64 | 0.246*** (0.010) | 0.200*** (0.010) | 0.190*** (0.010) | 0.101*** (0.011) |
| Yaş: 65 ve yukarı | 0.305*** (0.011) | 0.254*** (0.010) | 0.241*** (0.011) | 0.131*** (0.011) |
| Eğitim | -0.098*** (0.002) | -0.111*** (0.002) | -0.107*** (0.002) | -0.093*** (0.002) |
| Evli (ref: Hiç evlenmemiş) | 0.018** (0.008) | 0.029*** (0.008) | 0.027*** (0.008) | 0.032*** (0.009) |
| Eşi öldü | -0.062*** (0.013) | 0.007 (0.013) | 0.007 (0.013) | 0.007 (0.014) |
| Boşandı/Ayrı yaşıyor | 0.048*** (0.011) | 0.021* (0.011) | 0.022** (0.011) | 0.018 (0.012) |
| Gelir memnuniyeti | 0.101*** (0.003) | 0.122*** (0.002) | 0.121*** (0.002) | 0.084*** (0.002) |
| Yıl | | 0.051*** (0.001) | 0.049*** (0.001) | 0.028*** (0.001) |
| Sigorta çeşitleri | | | | |
| Emekli sandığı (ref: Sigortası olmayanlar) | | | 0.131*** (0.011) | 0.076*** (0.011) |
| SSK | | | 0.157*** (0.010) | 0.109*** (0.010) |
| Bağ-Kur | | | 0.198*** (0.010) | 0.119*** (0.011) |
| Özel sigorta | | | 0.193*** (0.019) | 0.116*** (0.020) |

| | | | | |
|-----------------------------|--------|--------|---------------------|----------------------|
| Yeşil kart | | | 0.201*** (0.012) | 0.150*** (0.012) |
| Sorunlu alanlar | | | | |
| Muayene/tahlil ücret | | | | -0.114*** (0.005) |
| İlaç fiyat | | | | -0.147*** (0.005) |
| Muayene/tahlil randevu | | | | -0.287*** (0.007) |
| Temizlik/Hijyen | | | | -0.203*** (0.007) |
| Doktor muamele | | | | -0.180*** (0.009) |
| Hemşire/hastabakıcı muamele | | | | -0.154*** (0.009) |
| R-squared | 0.077 | 0.102 | 0.105 | 0.187 |
| N | 205222 | 205222 | 204672 | 167929 |

* $p < .1$, ** $p < .05$, *** $p < .01$. OLS katsayıları ve parantez içinde standart hatalar paylaşılmaktadır.

Sağlık alanında sorunlu olabilecek alanları ortaya çıkarmak, bu sorunların sağlık hizmetlerinden memnuniyete etkisini tespit etmek için Model 4'e eklenen, sağlık hizmeti alımında yaşanan sorunları ifade eden kontrol değişkenlerinin ayrı bir önemi vardır: Muayene/tahlil ücretlerini yüksek bulanların (5 üzerinden 0.11 puan daha az), ilaç fiyatlarında sorun görenlerin (0.15 daha az) ve temizlik hususunda sorun olduğunu dile getirenlerin (0.20 daha az) sağlık hizmetlerinden memnuniyetinin daha az olduğu göze çarpmaktadır. Doktor ve hemşire/hastabakıcı davranışlarının kötü olması da sağlık hizmetlerinden memnuniyeti azaltıcı bir mahiyet taşımaktadır; sırasıyla 0.18 ve 0.15. 'Muayene ve tahlil için randevu almakta zorluk yaşamak, 5 üzerinden yaklaşık 0.29 puan sağlık hizmetlerinden memnuniyeti azaltmaktadır. Bütün bunlar dikkate alındığında şunu net bir şekilde ifade edebiliriz: sağlık politikası oluştururken, muayene/tahlil randevusu almayı kolaylaştırıcı önlemlerin alınması, hastaların bu problemlerini giderici çözümlerin öncelikli olarak sunulması sağlık hizmetlerinden memnuniyeti önemli bir oranda arttıracaktır. Buna ek olarak; sağlık sunucularının da temizliğe dikkat edilmesi, doktorun hastaya muamelesi de diğer iki önemli unsurdur ve hastaların sunuculardan aldıkları hizmetin kalitesini arttırmak için öncelik verilmesi gereken konulardandır denebilir.

SONUÇ

Türkiye birçok ülkenin yapmak gayretinde olduğu bütün nüfusun sigorta altına alınması, aile hekimliğine geçiş ve diğer birçok konuda önemli reformları Sağlıkta Dönüşüm Programı ile uygulamaya koymuştur. Bütün bu reformların asıl amacı hastalara sunulan hizmet kalitesini arttırmaktır.

Bu çalışma ile TÜİK tarafından 2003-2016 yılları arasında her yıl düzenli olarak yapılan Yaşam Memnuniyeti Anketi mikroverileri kullanılarak sağlık hizmeti kullanan kişilerin bu hizmetlerden memnuniyeti araştırılmıştır. Ayrıca, bu çalışmadan bir diğer maksat; sağlık alanında sorunlu olabilecek alanları ortaya çıkarmak, uygulanan reformların eksik yönlerini bulup sağlık alanında politika yapıcılara yardımcı olmaktır.

Çalışmanın hasta memnuniyeti ile ilgili bulguları Türkiye’de yapılan çalışmaların bulgularıyla epey farklılıklar tespit etmektedir. Sağlık hizmetlerinden memnun veya çok memnun olduğunu söyleyenlerin oranı genel olarak hastane ve şehir düzeyinde yapılan araştırmaların çok altında kalmaktadır. Bulgulara göre %42 katılımcı memnun veya çok memnun olduğunu söylerken, Önsüz, vd. (2008)’ün Marmara üniversitesi hastanesinde memnuniyet oranı %64.5, Aytar ve Yeşildal (2004) Düzce Tıp fakültesi hastanesinde yatan hasta memnuniyetini %91.8 olarak belirtmiştir. Emhan ve Bez (2010) Dicle tıp fakültesinde yatarak tedavi gören hastaların %79.5’inin ve ayakta tedavi gören hastaların %76.2’sinin beklentilerine uygun veya üzerinde hizmet aldıklarını söylediklerini raporlamıştır. Uzun, vd. (2006) Süleyman Demirel Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesi Kadın Hastalıkları ve Doğum servisindeki hastalardaki memnuniyet oranını %90.2 olarak raporlamıştır. Tek bir hastanede yapılan çalışmaların elde edilen bulgulara göre çok yüksek olması hastalara memnuniyetleri ile ilgili soru soranların kendi sağlığı ile ilgileniyor olması objektif cevap verememeye yol açmış olabilir veya hasta memnuniyetsizliğini dile getirirse daha kötü muameleye uğrayacağından çekinmiş olabilir.

Şöyle ki; sağlık durumunun sağlık hizmetlerinden memnuniyete pozitif etkisi bu çalışmada da Young, vd. (2000)’nin ve Rahmqvist ve Bara (2010)’nın çalışmalarında da tespit edilmiştir. Ayrıca, bulgularla uyumlu olarak genç yaş grubundakilerin memnuniyetsizliği de Önsüz, vd. (2008)’nin çalışmasında da belirtilmiştir. Elde edilen bulgularla örtüşür şekilde Önsüz, vd. (2008) de

memnuniyet seviyesinin en yüksek olduğu grubu eğitim seviyesi en düşük olan grup bulmuş, fakat kadınların memnuniyet seviyesi daha yüksek olmakla beraber erkeklerle aralarında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık bulamamıştır. Bulgularla benzer şekilde, Rahmqvist (2001) de kadınlar ile erkekler arasında anlamlı bir farklılık bulamamıştır. Elde edilen bulgulara paralel olarak, literatürde bazı çalışmalar eğitim ile memnuniyetin ters orantılı olduğunu bulmuştur (bakınız Tükel, vd. (2004). Bu durum genel olarak eğitim düzeyi arttıkça hastaların hastalıkları ile ilgili daha fazla bilgi talebinde bulunacağı, alternatifleri daha yakından takip ettiği için beklentilerinin daha yüksek olmasıyla açıklanabilir.

Sonuçlarımız göstermektedir ki; sağlık hizmetlerinden memnuniyet 2003-2016 arası dönemde net bir şekilde artmıştır. Ayrıca, her bir sosyal güvence grubunun memnuniyetinde artış olduğu görülmektedir. Bu da aslında yapılan reformların bütün sosyal güvence grupları için iyi sonuçlar doğurduğunu göstermektedir. 2013-2016 arası dönemde hastalar tarafından belirtilen sağlık hizmetleriyle ilgili sorunlarda da ciddi düşüşler olmuştur. Özellikle muayene ve tahlil için randevu alınması gibi organizasyonel konularda, doktorların ve hemşirelerin hastalara karşı davranışlarında, sağlık kurumlarında hijyen hususundaki sorunlarda ciddi azalmalar olmasına rağmen; muayene ücretleri, muayene için ödenen katkı payları ve ilaç ücretleri gibi sağlık hizmetlerinin ücretleri hala %40'ın üzerinde insana göre sorundur. Regresyon sonuçlarına göre, sağlık hizmetlerinden memnuniyeti en fazla azaltan sorunlar ise muayene/tahlil randevusu almakta sorun yaşamak (5 üzerinden 0.29), hijyen (0.20) ve doktorların hastaya muamelesindeki (0.18) sorunlardır.

Elbette bu çalışma ile sadece Sağlıkta Dönüşüm Programının sağlanan hizmetlere pozitif katkılarının olduğunu söyleyebiliriz. SDP'yi daha bütüncül olarak değerlendirmek için sağlık harcamalarına ve bunların nasıl finanse edildiğine de bakmak gerekir.

Sağlık hizmetleri piyasasında her ne kadar hastaların memnuniyeti önemli bir kalite göstergesi ise de, piyasanın yapısından kaynaklanan hastalar ile hizmet sunucular arasındaki bilgi asimetrisi dikkat edilmesi gereken bir husustur. Dolayısıyla hasta memnuniyetinin sağlık hizmetlerinin kalitesini değerlendirmek için sadece bir ölçüt olduğu akılda tutularak, sağlık hizmetleri kalitesi farklı kalite ölçütleriyle de birlikte düşünülmelidir.

KAYNAKÇA

- AHARONY, Lea ve Stephen Strasser (1993). “Patient Satisfaction: What We Know About and What We Still Need to Explore”. **Medical Care Review**, Cilt: 50 Sayı:1,ss. 49-79.
- AIKEN, Linda H, Walter Sermeus, Koen Van Den Heede, Douglas M Sloane, Reinhard Busse, vd. (2012). “Patient Safety, Satisfaction, and Quality of Hospital Care: Cross Sectional Surveys of Nurses and Patients in 12 Countries in Europe and the United States”, **BMJ**, Cilt: 344, ss.1717.
- AKDAG, Recep (2011). **Turkey Health Transformation Program: Assessment Report (2003-2011)**, The Ministry of Health publication, Ankara.
- AKDAĞ, Recep (2012). **Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu**, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- ATAAY, Faruk (2008). “Sağlık Reformu ve Yurttaşlık Hakları”. **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 41 Sayı:3, ss. 169-184.
- ATUN, Rifat, Sabahattin Aydın, Sarbani Chakraborty, Safir Sümer, Meltem Aran, vd. (2013). “Universal Health Coverage in Turkey: Enhancement of Equity”, **The Lancet**, Cilt: 382 Sayı:9886,ss. 65-99.
- AYTAR, Gülsen ve Nuray Yeşildal (2004). “Yatan Hasta Memnuniyeti”, **Düzce Tıp Fakültesi Dergisi**, Cilt:16 Sayı:2, ss. 31-34.
- OECD-World Bank (2008). **OECD Reviews of Health Systems: Turkey**, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- BARR, Judith K, Tierney E Giannotti, Shoshanna Sofaer, Cathy E Duquette, William J Waters, vd. (2006). “Using Public Reports of Patient Satisfaction for Hospital Quality Improvement”, **Health services research**, Cilt:41 Sayı:31, ss.663-682.
- BAŞOL, Emel ve Abdulkadir Işık (2015). “Türkiye’de Sağlık Politikalarında Güncel Gelişmeler: Sağlıkta Dönüşüm Programından Günümüze Bazı Değerlendirme ve Öneriler”, **IAAOJ Social Science**, Cilt:2 Sayı:2, ss.1-26.
- BLOMQUIST, Ake (1991). “The Doctor as Double Agent: Information Asymmetry, Health Insurance, and Medical Care”, **Journal of Health Economics**, Cilt: 10 Sayı:4,ss. 411-432.

- BRICKMAN, Philip, Dan Coates ve Ronnie Janoff-Bulman (1978). “Lottery Winners and Accident Victims: Is Happiness Relative?”, **Journal of Personality and Social Psychology**, Cilt:36 Sayı:8, ss. 917.
- EMHAN, Abdurrahim ve Yasin Bez (2010). “Bir Üniversite Hastanesine Başvuran Hastaların Memnuniyet Düzeyleri”, **Dicle Tıp Dergisi**, Cilt:37 Sayı:3, ss. 241-247
- FITZPATRICK, Ray (1997). **The Assessment of Patient Satisfaction**, edited by Crispin Jenkinson, Open University Press, Buckingham.
- GLICKMAN, Seth W., William Boulding, Matthew Manary, Richard Staelin, Matthew T. Roe, vd. (2010). “Patient Satisfaction and Its Relationship with Clinical Quality and Inpatient Mortality in Acute Myocardial Infarction”, **Circulation: Cardiovascular Quality and Outcomes**, Cilt:3 Sayı:2, ss.188-195.
- GRUBER, Jonathan, Nathaniel Hendren ve Robert M Townsend (2014). “The Great Equalizer: Health Care Access and Infant Mortality in Thailand”, **American Economic Journal: Applied Economics**, Cilt: 6 Sayı: 1, ss. 91-107.
- HARVARD SCHOOL OF PUBLIC HEALTH (2018). **Transforming Health Systems for Universal Health Care**, Harvard University.
- HELSON, Harry (1967). **Adaptation-Level Theory: An Experimental and Systematic Approach to Behavior**, Harper and Row, New York.
- IOM (2001). **Crossing the Quality Chasm: A New Health System for the 21st Century**, National Academy Press, Washington, DC.
- JENKINSON, Crispin (1998). **Measuring Health Status: A Brief but Critical Introduction**, Radcliffe Medical Press, Oxford.
- JHA, Ashish K, E John Orav, Jie Zheng ve Arnold M Epstein (2008). “Patients’ Perception of Hospital Care in the United States”, **New England Journal of Medicine**, Cilt: 359 Sayı:18, ss.1921-1931.
- JIANG, James J. ve Gary Klein (2009). Expectation-Confirmation Theory: Capitalizing on Descriptive Power. **Handbook of Research on Contemporary Theoretical Models in Information Systems**, IGI Global s. 384-401
- KAVUNCUBAŞI, Şahin (2000). **Hastane ve Sağlık Kurumları Yönetimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara s. 291-304.

- KIDAK, Levent B. ve Mehmet Aksaraylı (2008). “Yatan Hasta Memnuniyetinin Değerlendirilmesi Ve İzlenmesi: Eğitim ve Araştırma Hastanesi Uygulaması” **Doğuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 10 Sayı:3, ss. 87-122.
- KISA, Adnan ve Nuray Tokgöz (2002). **Sağlık Kurumları Yönetimi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir
- KNAUL, Felicia Marie, Eduardo González-Pier, Octavio Gómez-Dantés, David García-Junco, Héctor Arreola-Ornelas, vd. (2012). “The Quest for Universal Health Coverage: Achieving Social Protection for All in Mexico”, **The Lancet**, Cilt: 380 Sayı:9849, ss.1259-1279.
- KUTZIN, Joseph. (2013). “Health Financing for Universal Coverage and Health System Performance: Concepts and Implications for Policy”, **Bulletin of the World Health Organization**, Cilt: 91 Sayı:8, ss. 602-611.
- LINDER-PELZ, Susie (1982). “Toward a Theory of Patient Satisfaction”, **Social Science & Medicine**, Cilt: 16 Sayı:5, ss. 577-582.
- MACSTRAVIC, Robin E. Scott (1991). **Beyond Patient Satisfaction: Building Patient Loyalty**, Health Administration Press, Ann Arbor.
- MENON, Rekha, Salih Mollahaliloglu ve Iryna Postolovska (2013) **Toward Universal Coverage: Turkey’s Green Card Program for the Poor**, The World Bank, Washington DC.
- MORENO-SERRA, Rodrigo ve Peter C Smith (2012). “Does Progress Towards Universal Health Coverage Improve Population Health?”, **The Lancet**, Cilt: 380 Sayı:9845, ss. 917-923.
- ÖNSÜZ, Muhammed Fatih, Ahmet Topuzoğlu, Utku Can Cöbek, Sercan Ertürk, Fatma Yılmaz, vd. (2008). «İstanbulda Bir Tıp Fakültesi Hastanesinde Yatan Hastaların Memnuniyet Düzeyi», **Marmara Medical Journal**, Cilt: 21 Sayı: 1, ss. 033-049.
- ÖZCAN, Mansur, Veysi Özkaynak ve İzzettin Toktaş (2008). «Silvan Devlet Hastanesine Başvuran Kişilerin Memnuniyet Düzeyleri», **Dicle tıp dergisi**, Cilt: 35 Sayı: 2, ss. 96-101.
- PAPATYA, Gürcan, Nurhan Papatya ve A Buğra Hamşioğlu (2012). “Sağlık Hizmetlerinde Algılanan Hizmet Kalitesi ve Hasta Memnuniyeti: İki Özel Hastanede

- Karşılaştırmalı Bir Araştırma”, **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 2 Sayı:1, ss.87-108.
- PEDERSEN, Line Bjørnskov, Stephane Hess ve Trine Kjær (2016). “Asymmetric Information and User Orientation in General Practice: Exploring the Agency Relationship in a Best–Worst Scaling Study”, **Journal of Health Economics**, Cilt: 50, ss. 115-130.
- PRAKASH, Bhanu (2010). “Patient Satisfaction”, **Journal of Cutaneous and Aesthetic Surgery**, Cilt:3 Sayı: 3, ss. 151.
- PRESS, Irwin (2006). **Patient Satisfaction: Understanding and Managing the Experience of Care**, Health Administration Press, Ann Arbor, Michigan.
- RAHMQVIST, Mikael (2001). “Patient Satisfaction in Relation to Age, Health Status and Other Background Factors: A Model for Comparisons of Care Units”, **Int J Qual Health Care**, Cilt:13 Sayı:5, ss.385-390.
- RAHMQVIST, Mikael ve Ana-Claudia Bara (2010). “Patient Characteristics and Quality Dimensions Related to Patient Satisfaction”, **Int J Qual Health Care**, Cilt: 22 Sayı:2, ss. 86-92.
- ROBERTS, Marc, William Hsiao, Peter Berman ve Michael R Reich (2010). **Sağlık Reformunun Doğru Yapılması: Performans ve Hakkaniyetin Geliştirilmesi İçin Bir Kılavuz**, Türkiye Cumhuriyeti Sağlık Bakanlığı, Ankara.
- SAĞLIK BAKANLIĞI (2003) **Sağlıkta Dönüşüm Programı**. Sağlık Bakanlığı, Ankara.
- SEN, Amartya (2004). “Elements of a Theory of Human Rights”, **Philosophy and Public Affairs**, Cilt:32 Sayı:4, ss. 315-356.
- SMITH, Caroline (1992). “Validation of a Patient Satisfaction System in the United Kingdom”, **International Journal for Quality in Health Care**, Cilt: 4 Sayı:3, ss.171-177.
- TAŞLIYAN, Mustafa ve Müslüme Akyüz (2010). “Sağlık Hizmetlerinde Hasta Memnuniyet Araştırması: Malatya Devlet Hastanesi’nde Bir Alan Çalışması”, **Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 2010 Sayı:2, ss. 61-66.
- TÜKEL, Burhan, Ahmet Münir Acuner, Ömer Rıfkı Önder ve Arzu Üzgül (2004). “Ankara Üniversitesi İbn-i Sina Hastanesi’nde Yatan Hasta Memnuniyeti (Genel

Cerrahİ Anabilim Dalı Örneği”, **Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 57 Sayı:4, ss. 205-214.

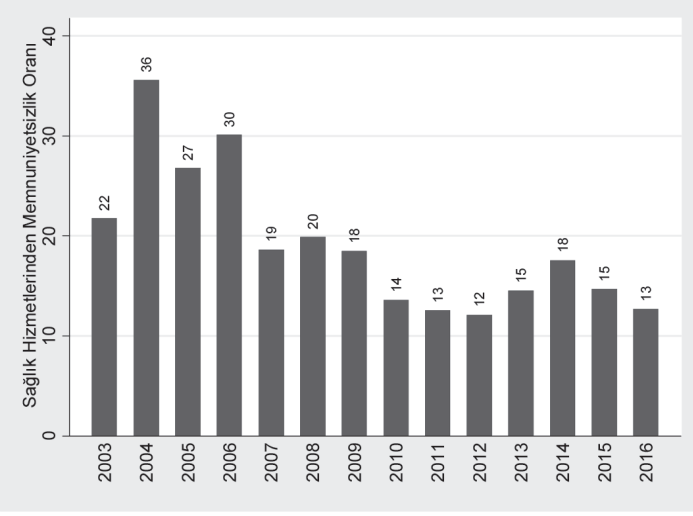
UZUN, Ertan, Mehmet Güney, Baha Oral, Mesut Özsoy ve Tamer Mungan(2006). “Kadın Hastalıkları ve Doğum Servisi: Verilen Hizmetlerle İlgili Hasta Memnuniyeti Ve Etki Eden Faktörler”, **Uzmanlık Sonrası Eğitim ve Güncel Gelişmeler Dergisi**, Cilt: 3 Sayı: 3, ss. 167-171.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (2010) **World Health Report, 2010: Health Systems Financing the Path to Universal Coverage**, WHO, New York

YOUNG, Gary J, Mark Meterko ve Kamal R Desai (2000). “Patient Satisfaction with Hospital Care: Effects of Demographic and Institutional Characteristics”, **Medical Care**, Cilt: 38 Sayı: 3, ss. 325-334.

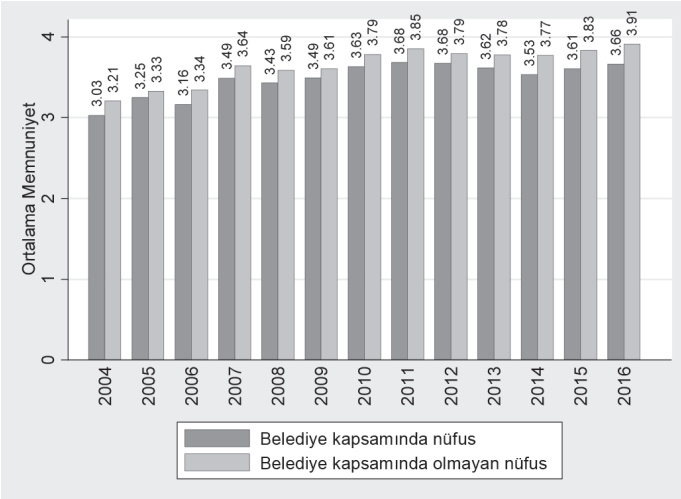
EK Şekiller

Şekil A-1. Yıllara İçinde Sağlık Hizmetlerinden Memnun Olmayanların Yüzdesi (=1,2)



Kaynak: Yaşam Memnuniyeti Verilerinden Yazarların Hesaplamaları

Şekil A-2. Sağlık Hizmetlerinden Ortalama Memnuniyet, Belediye durumuna göre



Kaynak: Yaşam Memnuniyeti Verilerinden Yazarların Hesaplamaları

İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ BAĞLAMINDA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU: KAMU GÖREVLİLERİ ALGISI*

Turkish Ombudsman Institution in the Context of Good Governance Principles:
Perception of Public Officials

Dr. Öğr. Üyesi Hakan PABUÇCU** - Tülay KIRÇOĞLU***

Geliş Tarih: 08.11.2018 Yayına Kabul Tarih: 03.12.2018

Öz

Günümüzde bireyin yönetim karşısında kazandığı haklardan biri iyi yönetim hakkıdır. İyi yönetim ilkelerinin tesis edilmesi için Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması, yönetimin iyi niyetli bir adımdır. Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumu'nun temel felsefesi devlete karşı vatandaş koruyarak idarenin iyi işleyişini sağlamak ve yönetim ilkelerinin uygulanmasını gözetmektir. Yönetim ilkelerini uygulayacak olan kamu görevlilerinin kurum hakkında algısı ve memnuniyeti bu araştırmanın temel sorunsalıdır. Bu araştırma sorusundan yola çıkarak KDK'nın görev alanına giren kurumlarda görev yapan kamu görevlilerinden oluşan bir örneklem belirlenmiştir. Türkiye geneli yapılan araştırmada 1120 kamu görevlisine anket uygulanmıştır. Analizler sonucu elde edilen bulgular KDK yönetimiyle paylaşılmış ve tartışılmıştır. Sonuçlara göre kamu görevlileri, kurum yüksek oranda tanımakta ve olumlu algı sergilemektedir. Kurum hakkında algı ve memnuniyet arasında yüksek düzeyde pozitif yönlü bir ilişki vardır. Demografik değişkenler açısından elde edilen sonuçlarda ise kurum algısı yaş grupları açısından önemli farklılıklar göstermek-

Abstract

Today, one of the rights gained by the individual against the administration is the right to good governance. The foundation of the Ombudsman Institution for the establishment of good governance principles is a well-meaning step of management. In fact, the main philosophy of the Ombudsman Institution is to provide the good functioning of the administration and to ensure the implementation of the principles of good governance by protecting the citizens against the state. The main problematic of this research is the perception and satisfaction of the public officials who will implement the principles of good governance about the institution. Based on this research question, a sample of public officials working in institutions within the scope of the Ombudsman Institution is identified. The questionnaire was conducted with 1120 public officials throughout Turkey. The findings of the analyzes were shared and discussed with the Ombudsman Institution management. According to the results, public officials recognize the institution at a high rate and have a positive perception. There is a high positive relationship between perception and satisfaction

* Yüksek lisans tezinden üretilen bu çalışma, Bayburt Üniversitesi Bilimsel Araştırma Proje Koordinatörlüğü tarafından 2018/69003-06 proje numarası ile desteklenmektedir.

** Bayburt Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü, hpabuccu@bayburt.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-2267-5175

*** t.kircoglu@outlook.com, ORCID ID: 0000-0001-6278-5980

tedir. KDK'ya göre kurumun önündeki en önemli engel, ülkemizde hak arama kültürünün yaygın olmaması ve kurumun tanınmamasıdır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu, İyi Yönetişim, Kamu görevlileri, Algı ve Memnuniyet

about the institution. In the results obtained in terms of demographic variables; The perception of institution varies significantly in terms of age groups. According to the Ombudsman Institution, the most important obstacle in front of the institution is that the culture of claiming right is not widespread in our country and the institution is not recognized.

Keywords: Ombudsman, Ombudsman Institution, Good Governance, Public Officials, Perception and Satisfaction

GİRİŞ

İkinci dünya savaşından beri yönetime olan güvensizlik hemen hemen her ülkede var olan bir sorun olarak bilinmektedir. Bunun sebebi olarak yönetimin savaşlardan, devrimlerden ve ekonomik krizlerden sonra her alanda etkin olması ve yönetim sisteminin genişlemesi ile halkın durumdan memnuniyetsiz kalarak sistemden uzaklaşmış olmaları gösterilmektedir (Yergin ve Stanislaw, 1998: 58). Oysa kamu güveni hem hükümet için hem de siyasi sistemin etkinliği için çok önemli bir fonksiyondur. Temel bir varsayımına göre yönetimin içerisinde herhangi bir kuruluşun iyileştirilmesi bile bir bütün olarak yönetime olan güveni artırabilir (Van Roosbroek ve Van de Walle, 2008: 291). Burada genel olarak güvenin ön koşulları kişinin üstlendiği risk, belirsizlik, beklenti ve zarar görme ihtimalidir (Gürbüz, 2012: 32). Kamu güvenini sağlamanın ve artırmanın yolu ise halkın yönetim sistemine katılması ile gerçekleşir. Wang ve Wan Wart (2007)'de Amerika Birleşik Devletleri'nde yaptıkları deneysel bir araştırmada halk katılımının kamu güvenini artırması için gerekli olan beş faktör öne sürdüler. Buna göre halk bilinçlendirilerek fikir birliği oluşturulmalı, yönetim faaliyetlerinde etik davranılmalı, kamu hizmetleri yeterli düzeyde olmalı, yönetimin hesap verme sorumluluğu olmalı ve kamu görevlileri dürüst-ahlaki değerlere uygun hareket etmelidir. Bu faktörlerden herhangi birinin veya birkaçının eksik olması yetersizliğe sebep olmaktadır.

Bu nedenlerle geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır. Halk odaklı olan bu anlayış ile yönetilenlerin beklentisinin veya ihtiyaçlarının karşılanması ve haklarının korunması temel alınmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte birçok yeni kavram ve kurum literatüre

girmiştir. Bu kavramlardan biri olan yönetişimin başarılı uygulanabilmesi için günümüzde 57 farklı çeşidi ile popüler olan Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumu son derece önemli bir mekanizmadır. Ülkemizde 1970’li yıllarda akademik olarak tartışılmaya başlanan kurum nihayet 2012 yılında anayasal statü kazanarak kurulmuştur.

Ombudsman, hukukun üstünlüğünü sağlayan ve yolsuzluk karşısında iyi bir yönetim için mücadele eden parlamento kontrol organıdır. Temel amacı kamu kurumlarının veya görevlilerinin hukuka ve hakkaniyete uygun çalışmasını sağlamak, yönetim karşısında vatandaşları korumak ve iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasını gözetmektir. Kararları bağlayıcı olmadığı için tek gücü ‘moral yaptırımı’dır. Araçları ise ikna, eleştiri ve kamuoyuna açıklamadır (Sezen, 2001: 76). Bunun içinde gerekli olan bilinçli bir kamuoyu ve desteğidir. Ancak ülkemizde yapılan akademik çalışmalarda sadece il bazında araştırma yapılarak kurumun işlevselliği ve uygulanabilirliği teorik olarak tartışılmıştır. Kurum hakkında algı araştırılması yapılmaması halen büyük bir eksikliklerdir.

Bu çalışmanın amacı iyi yönetim ilkelerini uygulayacak olan kamu görevlilerinin Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında algısını ve memnuniyetini ölçmektir. Araştırma yöntemi olarak kullanılan anket tekniği, TÜİK istatistiksel bölge sınıflandırılmasına göre 12 bölgeden örnek oluşturabilecek illerde uygulanmıştır. Anket çalışmasının sonuçları çok değişkenli istatistiksel yöntemlerle analiz edilmiştir. Analiz sonuçları Kamu Denetçiliği Kurumu Strateji Geliştirme Başkanı Sn. Mustafa Arslan ile tartışılmıştır. Elde edilen bilgi ve bulgular ışığında kurumun kamu görevlileri üzerindeki etkisi hakkında genel değerlendirmeler yapılmaktadır. Değerlendirme sonrası kurumun denetim sistemimizde daha etkin ve aktif bir rol alması için öneriler sunulmaktadır.

1. İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren dünyada yönetim alanında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Devletin genel fonksiyonları hem nicelik hem de nitelik açısından değişen sosyal talepleri karşılamada yetersiz kaldığından uygun yeni yapılar ortaya çıkmıştır (Aykaç, 1995: 10; Arslan, 2010: 22). Bu kapsamda klasik kamu yönetimi anlayışı ile özdeşleşen katı hiyerarşi ve bürokrasi yerini esnek, katılımcı, şeffaf, vatandaş odaklı ve kamu hizmetinde kalite arayan yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır (Çukurçayır vd., 2012: 8;

Efe ve Demirci, 2013: 50). Bu anlayışla birlikte 1990'lı yıllardan sonra literatüre, kamu yönetiminin dayanması gereken temel unsurları ifade eden yönetim veya diğer adıyla iyi yönetim yaklaşımı girmiştir.

İyi yönetim (good governance) kavramı ilk kez Dünya Bankası tarafından bir yönetim politikasını anlatmak için Afrika üzerine hazırlanan raporda kullanılmıştır (Turan, 2013: 7). Daha sonra Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi kuruluşlar tarafından yayınlanan raporlarda yaygın olarak kullanılsa dahi üzerinde uzlaşılan kesin bir tanımı yoktur. Rhodes (1996)'a göre bu terim, yönetimin yeni bir süreci veya kurulu düzenin değişen bir şartıdır. Dünya bankasına göre; açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin, profesyonel bir bürokratik yönetimin, eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin ve kamusal sürece aktif bir şekilde katılımında bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzeni ifade eder (<http://www.worldbank.org>). Aktan (2015)'a göre devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların ve dünyadaki değişime sağlanan uyumun olduğu bir siyasal ve ekonomik düzen olarak ifade etmiştir. Yönetişim kavramını iki farklı bakış açısıyla değerlendiren Abdioglu (2007) ise vatandaş için yasal haklarını kullanma, kendilerini açık ifade etme ve yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlayan mekanizma iken, yönetim için kamu kurumlarının kamusal işleri yürütürken ve kamu kaynaklarını idare ederken insan haklarını gözetmesi olarak belirtmiştir. Kısaca yönetim, yönetenler için mecburiyet, yönetilenler için haktır. Bu yaklaşımda devlet, özel sektör, sivil toplum örgütleri ve yarı resmi kuruluşlar gibi pek çok aktör birlikte kamu hizmetinin tesis edilmesinde rol oynamaktadır (Karaçor ve Oltulu, 2011: 409).

Yönetişim ile birlikte prosedür nedeniyle israf edilen kaynaklar, bürokratların kişisel avantaj sağlamaları, esnek olmama, kamu görevlilerinin halkı aşağılaması, değişiklere duyarsız kalma, yurttaş tatminini sağlayamaması gibi sorunların çözüme kavuşturulması beklenmektedir (Ateş, 2003: 326). Yönetişimin asıl önemi, toplumsal ve ekonomik meseleleri çözüme kavuşturmak için bulaşıklaşan sınırları ve sorumlulukları ortaya çıkartmaktadır (Stoker, 1998: 23). Nitekim yönetişimin başarılı olması ilkelerinin maksimum yüksek başarı oranı ile uygulanmasına bağlıdır (Çukurçayır vd., 2012: 13). Bu ilkeler; objektif

davranma yükümlülüğü, hukuka uygunluk, adalet ve ölçülülük, etkinlik ve verimlilik, hukuk önünde eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, adil davranma, nezaket, tutarlılık, şeffaflık, hesap verebilirliktir (Karakul, 2015: 84; Akalan, 2006: 10).

2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMAN)

Günümüzde yüz elliden fazla ülkede uygulanmakta olan ombudsman sistemi ülkemizde “Kamu Denetçiliği Kurumu” ismi ile kurulmuştur. Ombudsman kelimesi İsveç kökenlidir ve anlam olarak delege, avukat, vekil ve bir kişinin yerine hareket etmeye yetkili kişi demektir. Kurum olarak ombudsman ise parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek için seçilmiş yetkili kişi anlamına gelmektedir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 11). ‘Man’ kelimesinin cinsiyet ayrımcılığı olarak algılanmaması için ifadenin ombuds, ombudsperson, ombudsmen olarak kullanıldığı görülmektedir.

Ombudsman birçok ülkede var olan uluslararası bir kavramdır ve ülkeden ülkeye farklı adlandırılrsa dahi hepsinin ortak amacı halkın haklarını savunarak kötü idareden korumaktır. Örneğin İspanya’da “Defensor del Pueblo” (halk avukatı), Fransa’da “Médiateur de la République” arabulucu, İtalya’da “Difensore civico” (soruşturmacı), Güney Afrika’da “Public Protector” (halkın koruyucusu), Rusya’da “High Commissioner for Human Rights” (insan hakları için yüksek komiser) ve Birleşik Krallık’ta ise “Parliamentary Commissioner” (parlamento komiseri) olarak adlandırılır (Gregory ve Giddings, 2000: 5).

Amerika Barolar Birliği (Amerikan Bar Association) 1974 yılında yaptığı tanım ile ombudsmanı; devlet kurumları veya devletle bağlantılı kurumlar ile halk arasındaki şikâyetlere çözüm bulan bağımsız bir devlet memuru olarak tanımlamıştır. Frank (1970)’a göre ombudsman hükümet kurumlarına ve yetkililerine karşı soruşturma yapan, şikâyetler haklı ise sorunların çözümü için öneri sunan bağımsız bir hükümet görevlisidir. Yasalara uyulmasını denetleyen, gerektiğinde tüm kurumlardan bilgi isteyebilen ve çözüm yolu olarak uyarı veya hatırlatma mektubu gönderen insan hakları savunucusudur.

Ombudsmanın tıpkı ismi gibi özellikleri, yetkileri ve görev alanı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Her ülkede var olan hukuk sistemi ve buna bağlı olarak ombudsman farklı ve çeşitlidir. Ombudsman uygulamaları dünyada yayıldıkça sürekli olarak genişlemiş ve farklı organizasyon modelleri ile birlikte 57 çeşide ulaşmıştır (Stieber, 2000: 52). Bunlardan en yaygın olarak

kullanılanları; gazete ombudsmanı, çocuk ombudsmanı, üniversite ombudsmanı, bakımevi ombudsmanı ve vergi ombudsmanıdır. Gregory ve Giddings (2000) tüm ombudsman kurum ve görevlerini dahil ederek kapsamlı bir sınıflandırma ile beş başlık altında toplamışlardır. Bunlar: genel ombudsmanlar, tek ya da özel amaçlı ombudsmanlar, uluslararası ya da ulusüstü düzeydeki ombudsmanlar, insan hakları ombudsmanı ve özel sektör ombudsmanıdır. Böyle bir çeşitlilik olması muhtemelen toplumun her kesimindeki halka ve onların kişilik haklarına hizmet etmesi için yapılan bir hizmettir.

Ombudsmanın temel amacı her şeyden önce kamuoyu anlaşmazlıklarını çözerek tüm özel ve kamusal çıkarlara bireysel bazda ulaşma şansı vermesidir. Burada ulaşmak istenilen yönetimi yıkmak veya zarar vermek değil aksine kamuoyu çıkarları doğrultusunda düzenlemektir (Owen, 1990: 683). İkinci olarak ombudsmanın amacı denetimdir. Kural olarak bu denetim idari işlem ve eylemler üzerinde olmalıdır (Hatchard, 1991: 941). 6328 Sayılı Kanun'un birinci maddesine göre Kamu Denetçiliği Kurumunun amacı, 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 bulunmaktır (6328 Sayılı Kanun, 2012: madde 1). Bu çerçevede ombudsmanın bazı temel özelliklere sahip olması beklenmektedir. Cave (2007)'ye göre ombudsmanın belirgin üç özelliği vardır ve bunlardan herhangi birinin olmaması kabul edilemez şekilde bir işlevsel eksikliktir. Bunlar; bağımsızlık, tarafsızlık ve gizlilik. Ancak dünya genelinde uygulamalar incelendiğinde ombudsmanın temel özellikleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Ombudsmanın pozisyonu ve fonksiyonları anayasada ya da ayrı bir ombudsman kanunu ile belirtilmelidir (Demiral, 2009: 34).
- Politik olarak tarafsız ve bağımsız bir statüye sahip olmalıdır (Erhürman, 1998: 91).
- Ombudsmanın herhangi bir kurum veya kişiden etkilenmemesi için seçilme usulü olarak yasama organı tarafından seçilmesi benimsenmelidir (Gökçe, 2012: 208).

- Kamu kurumları ombudsman ile iş birliği içinde olmalıdır (Usta ve Akıncı, 2017: 2740).
- Ombudsman her açıdan yüksek standartlara sahip olmalıdır (Ayeni ve diğerleri, 2000: 13).
- Ombudsmana masrafsızca, kolayca ve doğrudan ulaşılabilir (Yıldırım, 2014: 201).
- Medya ile aktif ilişkisi olmalıdır (Küçüközyiğit, 2006: 99).
- Ombudsman adil, sempatik, tüm prosedürlere, teknik beceri ve bilgiye sahip kabiliyetli kişiler olmalıdır (Gadlin, 2000: 40).
- Ombudsmanın kararları sadece tavsiye niteliğindedir (Ökten ve Turhan, 2014: 137).
- Arkasında halkın desteği olmalıdır (Buck ve diğerleri, 2011: 17).

Ombudsman uygulamaları incelendiğinde dünyada dört farklı görev yüklendiğini görülmektedir. Birincisi devletin müeyyide uygulama tekelinin karşısında kişilerin temel hak ve özgürlüklerini veya haksız suçlamaya maruz kalan kamu görevlilerini korumaktır (Arklan, 2006: 92). Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 34 ülkenin imzaladığı Paris Şartı'na göre hak ihlallerinde başvurulacak ulusal merci ombudsmandır (Klavuz ve diğerleri, 2003: 53).

İkinci görevi araştırma, inceleme ve denetlemedir. Ombudsman kamu kurum ve kuruluşlarının veya görevlilerinin hukuka, hakkaniyete ve insan haklarına uygun hareket etmesini denetlemektir. Denetimin konusu idari işlemler, idari faaliyetler ve idari davranışlardır (Tortop, 1974: 40; Erhürman, 1992: 158). Zira denetleme görevinde ombudsman parlamentonun isteği üzerine, re'sen veya şikâyet üzerine harekete geçebilir. Ancak birçok ülke uygulamasında ombudsmanın inceleme ve soruşturma yapabilmesi için bir e-mail, telefon veya mektup alması yeterlidir. Görev sırasında resmi arşiv ve belgeleri istediği zaman inceleyebilir, görevlileri ifade vermek için çağırabilir ve üst düzey yöneticilerin görüşlerini bildirmelerini isteyebilir (Baylan, 1978: 41).

Üçüncü görevi ise kendisine gelen sorunlardan yola çıkarak yönetimdeki eksikliklere çözüm üretmek ve iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasında önemli rol üstlenmektir (Abdioğlu, 2007: 94; Şengül, 2007: 128). Burada ombudsman diğer bir deyişle su damlalarını fark ederek etkisi ve nedenlerini

ilgililere bildirip zararı önlemektedir (Gammeltoft-hansen, 1996: 128). Böylece yönetimin gelişmesine katkı sağlamaktadır. Son olarak dördüncü görevi, vatandaşa sorunları ile ilgili hızlı ve yeterli bilgi aktarmak ve iyi yönetim ilkeleri ile ilgili kamu görevlilerine eğitim vermektir (Demiral, 2009: 47). Sonuçta kurumun temel felsefesi, hatalı bürokratik uygulamalara karşı halkın avukatlığını yapmak, gerekli iyileştirmeler ile iyi yönetişimin yayılmasını sağlamak ve böylece iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasında görev almaktır. (Abdioğlu, 2007: 100)

Literatürde ombudsmanlık kurumunun dünyada yayılmasının arkasında pek çok teori bulunmaktadır. İlk olarak klasik denetim yollarının mevcut sistemi denetlemek için yetersiz kalması ombudsmanın yayılmasında önemli bir faktördür. Bahsi geçen bu yetersizlikleri özetleyecek olursak; idari denetimin hak aranmak istendiğinde tarafsız davranmadığı ve kendisini haklı çıkarmaya çalıştığı (Okur, 2011: 77) siyasi denetimin güçlenen yürütme gücü karşısında parlamentonun denetim fonksiyonunu yerine getirmesinin zayıflaması (Özer, 2000: 50) ve yargı denetiminin ise karışıklığı, teknik hukuk bilgisi gerektirmesi ve pahalılığı ifade edilebilir (Kahraman, 2011: 357). İkinci sebep ise çağdaş devlet sistemlerinin genişlemesi ile halkın sistemden uzaklaşması ve kötü yönetimdir. Ombudsmanlık, kötü yönetim ile mücadelede en etkili önlemlerden biri olduğundan iyi yönetim için gerekli görülmektedir (Fendoğlu, 2010: 7).

3. “KAMU GÖREVLİLERİ ALGISI” ALAN ARAŞTIRMASI

İyi yönetim ilkelerini uygulama görevi bulunan kamu görevlilerinin iyi yönetişimin gerçekleşmesinde işlevi bulunan KDK hakkındaki algılarını ölçmek amacıyla yapılan alan araştırması ve elde edilen sonuçlar bu başlık altında irdelenmiştir.

3.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

İlk olarak İsveç’te kurulan ve zamanla tüm dünyaya yayılan ombudsmanlık kurumu ülkemizde ‘Kamu Denetçiliği Kurumu’ olarak 2012 yılında yasalaşmış ve 2013 yılında kurulmuştur. Ombudsman sisteminin etkin çalışması için vatandaş tarafından bilinmesi ve desteklenmesi son derece önemlidir. Ombudsmanın güç kaynağı ve bağımsızlığının garantörü parlamento olmasına

rağmen etkinlik açısından halk desteğinin gerekliliği literatürde kabul edilen bir yargıdır. Friedmann (1977), Miewald ve Comer (1986), Giddings (1993), Reif (1999), Ostwald ve diğerleri (2003), Nelson (2008), Van Roosbroek ve Van de Walle (2008), Şafaklı (2009), Hertogh (2013) ve Creutzfeldt (2016) vb. araştırmacıların farklı ülkelerde tamamladığı çalışmalara göre; ombudsmanın tanınması, güven duyulması ve desteklenmesi kurumun etkinliği açısından önemli bir faktördür. Bu nedenle sistemin kurulduğu hemen hemen bütün ülkelerde ilk önce sistem hakkında alan araştırması yapılmaktadır. Bu araştırmayı bazen akademisyenler bazen hükümet bazen de bizzat ombudsman yapmaktadır. Ancak bugüne kadar ülkemizde yapılan akademik çalışmalarda ombudsmanlık kurumu ya teorik olarak diğer ülkelerdeki uygulamasıyla karşılaştırılıp öneriler sunulmuş ya da ülkemiz yönetim sistemi incelenerek uygulanabilirliği tartışılmıştır. Literatürde alan araştırması olarak yapılan çalışmaların sayısı ise oldukça azdır. Kaplan ve diğerlerinin 2014’de Tokat ilinde rastgele seçilen 500 kişiye uyguladıkları anket sonucuna göre halkın %80,9’u kurum hakkında teknik bilgiye sahip değildir. Aynı şekilde Çağatay ve diğerleri 2013’de ombudsman-yargı ilişkisini belirlemek için İzmir ve Manisa illerinde faaliyet gösteren avukatlara yönelik anket uygulamışlardır. Kaygısız (2016) ise kuruma karşı algı ölçeği geliştirerek lisansüstü öğrenciler üzerinden ölçeğin geçerlilik ve güvenilirliğini test etmiştir. Algı araştırmasının kitlesel olarak yapılmaması halen büyük bir eksikliklerdir. Bu çalışmanın amacı literatürde bu eksikliği gidererek 1970’lerden beri uygulanabilirliği tartışılan kamu denetçiliği sistemi hakkında alan araştırması yapmaktır.

Çalışmada bakanlıklar, belediyeler gibi KDK’nın yetki alanına giren kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan görevlilerden anket vasıtasıyla veri toplanmakta ve elde edilen veri seti çok değişkenli istatistik yöntemleri ile analiz edilmektedir. Analiz ile kamu görevlilerinin kurum hakkında farkındalığını, kuruma ilişkin algılarını, kurumdan nasıl etkilendiklerini, kuruma başvuru yapan kişilerin memnuniyetini ve başvuru yapan ile yapmayan katılımcılar arasında temel farklılıklar tartışılmaktadır. Elde edilen bilgi ve bulgular ışığında KDK’nın kamu görevlilerinin kurumu nasıl algıladığı hakkında genel değerlendirmeler yapılmaktadır. Değerlendirme sonrası kurumun denetim sistemimizde daha etkin ve aktif bir rol alması için öneriler sunulmaktadır. Çalışmanın örnekleme, uygulama aşamaları, kurumla yapılan görüşme ve analizler yani

yöntemi açısından ülkemiz yönetim ve denetim sistemi için oldukça önemli görülmektedir.

3.2. Araştırmanın Kapsamı

Literatüre bakıldığında ombudsman algı araştırmasında dört farklı çalışma evreni kullanılmaktadır. Bazen bu çalışma evrenleri birlikte kullanılırken bazen de ayrı ayrı değerlendirmelere tabi tutulmaktadır. Söz konusu bu çalışma evrenleri; halk, kurumun denetlediği kişiler, parlamento ve kurumda çalışan kişilerdir. Örneğin; Monk ve Kaye (1982), Dodson ve Jackson (2004), Van Roosbroek ve Van de Walle (2008), Ahmad ve Qadeer (2012) ve Harrison vd. (2013) çalışmalarında hedef kitle olarak halkı seçerken Cox (2009) ve Althaus vd. (2012) parlamento üyelerini seçmişlerdir. Kurumun denetlediği kişiler ise ombudsman modeline göre değişmektedir. Klasik ombudsman için kamu görevlileri hedef kitle seçilirken (Dessie (2018)), gazete ombudsmanı için gazeteciler (Cilliers ve Froneman (2010)), bakım ombudsmanı için bakımevi çalışanları (Chris ve Cary (2008); Shalley ve diğerleri (2015)) seçilmektedir. Estes ve diğerleri (2004), Deuze ve Van Dalen (2006) ve Doğan (2014) ise çalışmalarında ombudsman ofisi çalışanlarını hedef kitle seçmişlerdir. Bunların yanı sıra Miewald and Comer (1986) şikâyet eden kişiler ile etmeyen kişilerin algı ve tutumunu, Ostwald ve diğerleri (2000) ise 8 farklı hedef kitlenin algısı üzerinden ombudsmanın rolünü belirlemeye çalışmıştır. Danet (1978) ise halk, kamu görevlileri ve ombudsman ekibi olmak üzere 3 ana grup üzerinden ombudsmanın etkinliğini-rolünü değerlendirmiş ve 9 ülkede bu verileri karşılaştırmıştır.

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2017 yılında gerçekleştirdiği araştırmaya göre halkın çoğunluğunun kurum hakkında bilgi sahibi olmadığı tespit edilmiştir. Parlamento algısının tüm evreni örneklmeye uygun olmadığı aşikardır. Devlet Personel Başkanlığı'nın açıkladığı istatistiklere göre ülkemizin toplam nüfusunun yaklaşık %4'ünün kamu görevlisi olduğu ve ombudsmanın kamu görevlileri üzerindeki etkisinin de araştırma sorusu olarak belirlendiği göz önüne alındığında şüphesiz hedef seçimine en uygun kitle, kurumun görev alanına giren kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlileridir. Ana kütlede örnek kapsamına alınacak katılımcıların belirlenmesinde tesadüfî olmayan örnekleme türlerinden kota örnekleme uygulanmıştır. Bunun nedeni örneğe alınacak bireylerin yaşadıkları şehir açısından kotalar verilerek seçilmesidir (Kurtuluş, 2004: 188).

Bu araştırma 2017-2018 yılı içerisinde TÜİK istatistiki bölge sınıflandırılmasına göre belirlenen 12 bölgeden hedef iller seçilerek oluşturulmaktadır. Hedef iller seçilirken kuruma şikâyet başvuru sayısının daha fazla olduğu iller ön planda tutulmaktadır. Bu kapsamda kurum hakkında bilgi sahibi olan 1000 kamu görevlisi anketi cevaplamıştır. Hedef illerin yanı sıra kuruma başvuran kişilere ulaşmak için anketin online olarak cevaplanması ile birlikte toplam 1379 katılımcı anketi cevaplamıştır. Ancak sonuçların tutarlı olması için eksik ve hatalı doldurulan 250 anket çıkarılarak 1120 tanesi değerlendirmeye alınmıştır.

3.3. Araştırma Yöntemi

Çalışmada verilerin toplanmasında literatür araştırması sonrası belirlenen anket formları kullanılmıştır. Anketin ilk beş sorusu cinsiyet, yaş, medeni durum, eğitim durumu ve gelir olmak üzere demografik sorulardan oluşmaktadır. Hossu ve Carp'ın 2013'de Romanya ombudsmanına karşı farkındalığı ölçmek için yaptıkları çalışmadan altı soru alınmıştır. Bu sorulardan ikisinin seçenekleri ülkemiz yönetim sistemine göre uyarlanmıştır. Katılımcıların algısını belirlemek için on dört, memnuniyet için on yedi soru olmak üzere toplam otuz bir likert ölçekli soru bulunmaktadır. Bu sorular International Ombudsman Association tarafından kabul edilen Scotland's Ombudsmanın 2008-2009 yılları arasında yaptığı çalışmadan alınmıştır. Bu çalışmada hedef kitle kamu görevlileridir.

Algı ve tutumu ölçen on dört soru üç alt boyuttan oluşmaktadır. Birinci alt boyut (A1) kurum ve çalışanların performansları hakkında algıyı, ikinci alt boyut (A2) kurum kararlarının etkisine ve tarafsızlığına karşı algıyı ve üçüncü alt boyut ise (A3) kurumun ülkemizde etkisini ve iyileştirmeler hakkında algıyı ölçmektedir. Memnuniyet için sorulan on yedi soru ise beş alt boyuttan oluşmaktadır. Birinci alt boyut (M1) kurum ile iletişim ve erişim kurma memnuniyetini, ikinci alt boyut (M2) şikâyet süreleri boyunca süreci değerlendirme memnuniyetini, üçüncü alt boyut (M3) şikâyet hakkında kurumun verdiği hizmete karşı memnuniyeti, dördüncüsü (M4) genel tavsiye ve rehberlik istenildiğinde kurumun verdiği hizmet hakkında memnuniyeti ve son olarak beşincisi (M5) kurumun yayınları hakkında memnuniyeti ölçmektedir. Veri kalitesini güçlendirmek amacıyla 30 kişiye ön test uygulaması yapılmıştır.

Verilerin güvenilirliklerini belirlemek için geçerlilik ve güvenilirlik testi yapılmıştır. Algıyı ölçmek amacıyla oluşturulan 3 alt boyutun Cronbach alfa değeri 0,90'dan büyük olması güvenilirliğin mükemmel olduğunu göstermektedir. Memnuniyeti ölçmek amacıyla oluşturulan 5 alt boyutun Cronbach alfa değerlerinin ise mükemmel ve iyi derecede güvenilir olduğu söylenebilir.

Tablo 1: Güvenirlilik Sonuçları

| Boyut Adı | Cronbach Alfa Değeri |
|-----------|----------------------|
| A1 | 0,911 |
| A2 | 0,931 |
| A3 | 0,919 |
| M1 | 0,913 |
| M2 | 0,896 |
| M3 | 0,764 |
| M4 | 0,860 |
| M5 | 0,933 |

3.4. Araştırma Bulguları

3.4.1. Örneklem İlişkin Tanımlayıcı İstatistikler ve Demografik Özellikler

Araştırmaya katılanların %49,7'si erkek %50,3'ü kadındır. Katılanların %29,9'u 18-25 yaş aralığında iken, %40,4'ü 26-33 yaş aralığında, %15,3'ü 34-41 yaş aralığında, %8,8'i 42-49 yaş aralığında, %4,9'u 50-57 yaş aralığında ve %0,6'sı 58 ve üstü yaş aralığında bulunmaktadır. Medeni durum bakımından %39,7'si evli iken %60,3'ü bekarlıdır. Öğrenim düzeyi bakımından %1,2'si ilköğretim mezunu iken, %4,7'si lise mezunu, %11,5'i Ön lisans, %55,1'i lisans, %27,5'i yüksek lisans ve doktora mezunudur. Gelir durumu bakımından %7,7'si 1500'den az iken, %40,8'i 1500-2500 arası, %26,3'ü 2500-3500 arası, %17'si 3500-4500 arası ve %8,3'ü 4500'den fazladır.

Tablo 2: Demografik Özelliklere İlişkin Özet İstatistikler

| | | N | % |
|----------|--------------------------|-----|------|
| Cinsiyet | Kadın | 557 | 49,7 |
| | Erkek | 563 | 50,3 |
| Yaş | 18-25 Yaş Aralığı | 335 | 29,9 |
| | 26-33 Yaş Aralığı | 453 | 40,4 |
| | 34-41 Yaş Aralığı | 171 | 15,3 |
| | 42-49 Yaş Aralığı | 99 | 8,8 |
| | 50-57 Yaş Aralığı | 55 | 4,9 |
| | 58 ve üstü | 7 | 0,6 |
| Medeni | Evli | 445 | 39,7 |
| | Bekar | 675 | 60,3 |
| Eğitim | İlköğretim | 13 | 1,2 |
| | Lise | 53 | 4,7 |
| | Ön Lisans | 129 | 11,5 |
| | Lisans | 617 | 55,1 |
| | Yüksek Lisans ve Doktora | 308 | 27,5 |
| Gelir | 1500'den az | 86 | 7,7 |
| | 1500-2500 arası | 457 | 40,8 |
| | 2500-3500 arası | 294 | 26,3 |
| | 3500-4500 arası | 190 | 17,0 |
| | 4500'den fazla | 93 | 8,3 |

Boyutların ortalama puanları ve standart sapma değerlerine ilişkin bulgular Tablo 3 ve Tablo 4'te yer verilmektedir. Tablo 3'te kuruma başvuru yapmayan katılımcılar için bulgular açıklanırken Tablo 4'te kuruma başvuru yapan kişiler için açıklanmaktadır.

Tablo 3: Başvuru Yapmayan Katılımcıların Ortalama ve Standart Sapma Değerlerine İlişkin Bulgular

| | N | Ortalama | Standart Sapma |
|-----------|----------|-----------------|-----------------------|
| A1 | 1020 | 3,36 | 1,03 |
| A2 | 1020 | 3,31 | 1,04 |
| A3 | 1020 | 3,33 | 1,03 |
| | N | Ortalama | Standart Sapma |
| A1 | 100 | 3,53 | 1,00 |
| A2 | 100 | 3,37 | 1,07 |
| A3 | 100 | 3,34 | 1,09 |
| M1 | 100 | 3,29 | 1,00 |
| M2 | 100 | 3,44 | 1,05 |
| M3 | 100 | 3,32 | 1,05 |
| M4 | 100 | 3,44 | 1,04 |
| M5 | 100 | 3,45 | 1,04 |

Tablo 4: Başvuru Yapan Katılımcıların Ortalama ve Standart Sapma Değerlerine İlişkin Bulgular

Tablo 3 ve 4 birlikte incelendiğinde katılımcıların kurumun çalışanları, kararları ve genel etkisi hakkında olumlu algı sergilediği görülmektedir. Hatta kuruma başvuru yapan katılımcıların başvuru yapmayan katılımcılara nispeten daha olumlu algı sergilediği görülmektedir. Kurum hakkında memnuniyet ortalama puanları incelendiğinde benzer bir sonuç çıkmaktadır. Katılımcılar özellikle kurum yayınlarından, şikâyet sürecinden ve genel tavsiyelerde kurumun verdiği hizmetten memnundur. Bu bağlamda katılımcıların hem kurum algısının olumlu olduğunu hem de kurumdan memnun olduğunu söylemek mümkündür.

3.4.2. Farkındalık ile İlgili Bulgular

Kamu görevlilerinin Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında farkındalığını ölçmek amacıyla katılımcılara altı soru sorulmuştur. Farkındalığın ölçülmesinin temel amacı kurumun nasıl bilindiğini ortaya koymaktır.

Tablo 5: Farkındalık Ölçümüne İlişkin Oransal Frekans Dağılımları

| Soru | Seçenekler | % |
|--|--|----|
| 1.Kamu Denetçiliğini ilk olarak nerede duydunuz? | Televizyon | 24 |
| | İnternet | 23 |
| | Çevre | 18 |
| | Kurum yayınları | 15 |
| | Sosyal medya | 12 |
| | Gazete | 8 |
| 2.Kamu Denetçiliği Kurumunun sizce en önemli özelliği hangisidir? | Tarafsızlık | 33 |
| | Güvenilirlik | 22 |
| | Bağımsızlık | 18 |
| | Ulaşılabilirlik | 14 |
| | Şeffaflık | 13 |
| 3.Sizce Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliğini sağlayan en önemli faktör hangisidir? | Kuruma sağlanan kaynakların yeterliliği | 36 |
| | Kamu Denetçisinin kişiliği | 35 |
| | Medyayla olan ilişki | 15 |
| | Parlamento desteği | 14 |
| 4.Sizce Kamu Denetçiliği Kurumunun rolü nedir? | Kamu otoritelerinin yaptığı insan hakları ihlallerini çözmek | 72 |
| | İyi yönetim için tavsiyede bulunmak | 17 |
| | Ücretsiz hukuki yardım | 11 |
| 5.Geçtiğimiz 4 yıl içerisinde haksızlığa uğradınız mı? | Evet, uğradım | 52 |
| | Hayır, uğramadım | 48 |

| | | | |
|---|--|--|------|
| 6.Haksızlığa uğradıysanız bu durumda ne yaptınız? | Devlete karşı yapılacak hiçbir şey yoktu | 34,7 | |
| | TBMM Dilekçe Komisyonuna başvurdum | 2,9 | |
| | TBMM İHK'ya başvurdum | 1 | |
| | Kamu Görevlileri Etik Kurula başvurdum | 1,6 | |
| | Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurdum | 8,9 | |
| | Diğer | 2,9 | |
| | 7.Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında yapılan önerilerden hangisine katılıyorsunuz? | KDK kamu desteği için tanıtım toplantısı ve reklam yapmalı | 50,5 |
| | | KDK'nın kararları bağlayıcı olmalı | 71,8 |
| KDK parlamento ve medya tarafından desteklenmeli | | 25,1 | |
| KDK'nın daha yüksek bir temsil kabiliyeti olmalı | | 50 | |
| KDK daha kısa sürede çözüm üretmeli | | 57,7 | |

Tablo 5'in ilk bölümü incelendiğinde kurum hakkında bilgi sahibi olan katılımcıların kurumu en çok %24 oranında televizyondan ve %23 oranında internette duymaya ulaşılmıştır. Kuruma başvuru yapan katılımcılar ile yapmayan katılımcıların ortalama puanları karşılaştırıldığında başvuru yapan kişilerin daha çok gazeteden duymasına rağmen başvuru yapmayan katılımcıların internette duymaya ulaşılmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu Strateji Geliştirme Başkanı Sn. Mustafa Arslan bu konuda gazetenin internete göre daha inandırıcı olduğunu ve internet sitelerinin belirli bir mevzuata sahip olmamasından kaynaklandığını belirtmiştir. Bu bilgilendirmenin önemi doğrultusunda kurum hakkında gazetelerde daha fazla haber yapılması önerilmektedir. Ek olarak kurum sosyal medya hesaplarını katılımı teşvik etme ve vatandaşla iki yönlü iletişime geçme açısından daha aktif kullanılmalıdır.

Tablonun ikinci bölümünde katılımcılar kurumun en önemli özelliğinin %33 oranında tarafsızlık %22 oranında güvenilirlik ve %18 oranında bağımsızlık olduğunu ifade etmiştir. Kurum herhangi bir kurumdan veya siyasi baskıdan etkilenirse verdiği kararlar yanlı olacak ve böylece ombudsmana karşı

güven azalacaktır. Diğer taraftan ombudsman sistemini diğer denetim yollarından ayıran ulaşılabilirlik %14 iken iyi yönetim ilkelerinden olan şeffaflık %13'tür. Kurum halka karşı şeffaf olmalı ve halkın yanında olan bir kurum olma özelliğini kaybetmemelidir. Şeffaflık vatandaşın devlete yabancılaşmasını önlemekle birlikte devlet-yurttaş yakınlaşmasını da sağlamaktadır. Devlet gücünü en aza indirecek bir araç olan şeffaflık ilkesini ombudsman hem uygulamalı hem de teşvik etmelidir.

Katılımcıların kurumun etkinliğini sağlayan faktör olarak çoğunlukla kuruma sağlanan kaynaklar (%36) ve kamu denetçisinin kişiliği (%35) olarak ifade ettiği görülmektedir. Sn. Mustafa Arslan kamu denetçisinin kişiliğinin idareler nezdinde önemli olduğunu ve kaynakların yetersiz olması durumunda kurumun işleyişinde problemler ile karşılaşacağını ifade etmiştir. Kamu denetçisinin kişiliği vatandaşın başvuru yaparken kendisini güvende hissetmesi ve idarenin çekinmesi açısından önemli bir unsurdur. Ek olarak kamu başdenetçisinin kişiliği, çalışanların kuruma bağlılığını ve güvenini etkilediğinden önemli bir unsurdur (Pabuçcu ve İşcan, 2017: 418).

Katılımcılar kurumun rolünün %72 oranında kamu otoritelerinin yaptığı insan hakları ihlallerini çözmek olduğunu ifade etmiştir. Buradan kamu görevlilerinin yüksek oranda kurumun asıl rolünün farkında oldukları söylenebilir.

Katılımcılar haksızlığa uğradınız mı sorusuna %52 oranında uğradıklarını ve %48 oranında uğramadıklarını ifade etmiştir. Türkiye'de yönetimde ve denetimde yaşanan sorunlar yıllardır akademisyenler tarafından tartışılmaktadır. Özellikle rüşvet, adam kayırma, yolsuzluk, sahtecilik veya görevi kötüye kullanma gibi olayların sürekli olması kişilerin haksızlığa uğramasına neden olmaktadır. Yaşamış (1997) Türkiye'de yozlaşmanın ulaştığı boyutları göstergelerle ve bunlara ilişkin somut olaylar ile bahsederek halkın durumdan haberdar olduğunu ileri sürmüştür. Ülkemizde kötü yönetimin varlığı veya iyi yönetimin yokluğunun çözümü Kamu Denetçiliği Kurumu'dur. İyi kurulmuş ve etkin çalışan bir Kamu Denetçiliği Kurumu demokrasinin geliştirilmesinde ve iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasında yardımcı olacaktır. Ancak burada sadece yönetimi suçlamak tek taraflı bir bakış açısı olacaktır. Nitekim Görmez (1997)'nin Ankara'da yaptığı anket çalışmasına göre katılımcılar yaklaşık %75 oranında devlet dairelerinde eşit muamele gördüğüne inanmadığını belirtmiştir. Bununla beraber idarede olan işlerini nasıl hallettikleri sorulduğunda ise

tanıdıklar, eş, dost, aile veya partililer yardımıyla yaptıracağını söyleyenlerin oranı %90'lara kadar varmaktadır. Bu çalışmadan anlaşılacağı üzere kişiler kendi menfaatleri doğrultusunda yapılan haksızlık konusunda sorun yaşamamakta hatta bizzat haksızlığa neden olmaktan çekinmemektedir. Bu nedenle KDK kamu görevlilerine düzenli olarak iyi yönetim ilkeleri hakkında eğitim vermeli ve uygulanması için teşvik etmelidir.

Haksızlığa uğrayan katılımcıların çoğunluğu devlete karşı yapılacak hiçbir şey olmadığını (%34,7) ifade etmiştir. Çünkü ülkemizde vatandaşların bilinçaltısında sıkı bir biçimde yerleşmiş bulunan devlet baba imajı, sorgulanamaz devlet anlayışı ve bürokratik yönetim geleneği uygulamaları devlet toplum ilişkilerinin sağlıklı bir yapıya kavuşmasını engellemektedir. Kamu görevlileri dahi devletin sorgulanamaz olduğunu düşündüğü bu şartlar altında öncelikle vatandaşın bu algısının değiştirilmesi gerekmektedir.

Diğer katılımcılar %8,9 oranında KDK'ya, %2,9 oranında TBMM Dilekçe Komisyonuna, %1,6 oranında Kamu Görevlileri Etik Kuruluna ve %1 oranında TBMM İnsan Hakları Komisyonuna başvurduğunu ifade etmiştir. Diğer (%2,9) seçeneğini işaretleyen katılımcılar ise Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER)'e ve ilgili idarede bir üst mercie başvurduğunu ifade etmiştir. Bu tip ombudsmana benzer kurumların varlığı, yönetim sistemini vatandaş açısından daha karmaşık hale getirmektedir. Bu bağlamda vatandaş-yönetim arası ilişkiler için öncelikli olarak bu karışıklığın önüne geçilmelidir.

Tablonun son bölümünde seçenekler daha önce akademisyenlerin KDK hakkında yaptığı öneriler doğrultusunda uyarlanmış ve katılımcılar birden fazla seçenek işaretlemiştir. Katılımcılar yüksek oranda (%71,8) kurum kararlarının bağlayıcı olması görüşünü belirtmiştir. Kararlarının bağlayıcı olmaması sistemin var olduğu her ülkede tartışma konusu olmasına rağmen bu istek sistem ile uyusmamaktadır.

3.4.3. Algı ve Memnuniyete İlişkin T-Testi ve ANOVA

Çalışmanın bu bölümünde algı ve memnuniyet değişkenleri, demografik unsurlar açısından boyutlar bazında incelenmektedir. Bu inceleme amacıyla T-testi ve ANOVA analizi kullanılmıştır.

Tablo 6: Cinsiyete İlişkin T-Testi Tablosu

| | Cinsiyet | N | \bar{x} | SS | T | p |
|-----------|----------|-----|-----------|------|--------|------|
| A1 | Erkek | 557 | 3,30 | 1,04 | -2,443 | 0,02 |
| | Kadın | 563 | 3,45 | 1,02 | | |
| A2 | Erkek | 557 | 3,27 | 1,06 | -1,557 | 0,20 |
| | Kadın | 563 | 3,37 | 1,03 | | |
| A3 | Erkek | 557 | 3,28 | 1,06 | -1,960 | 0,50 |
| | Kadın | 563 | 3,40 | 1,02 | | |

Tablo 6'daki ilişkisiz örneklem t-testi sonucunda kurum çalışanları hakkında algı (A1) cinsiyete göre anlamlı bir farklılık göstermektedir. Buna göre kadın katılımcıların algısının ($\bar{x}=3,45$) erkek katılımcılara ($\bar{x}=3,30$) oranla daha yüksek olduğu görülmektedir ($t_{(1118)}=-2,443$, $p<0,05$). A2 ve A3 alt boyutları ise cinsiyet açısından anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

Tablo 7: Medeni Duruma İlişkin T-Testi Tablosu

| | Medeni Durum | N | \bar{x} | SS | t | p |
|-----------|--------------|-----|-----------|------|-------|-------|
| A1 | Evli | 445 | 3,49 | 1,01 | 2,996 | 0,003 |
| | Bekar | 675 | 3,30 | 1,04 | | |
| A2 | Evli | 445 | 3,46 | 1,01 | 3,806 | 0,000 |
| | Bekar | 675 | 3,22 | 1,06 | | |
| A3 | Evli | 445 | 3,44 | 1,02 | 2,684 | 0,007 |
| | Bekar | 675 | 3,27 | 1,05 | | |

Tablo 7'deki ilişkisiz örneklem t-testi sonucunda algı alt boyutlarının medeni durum açısından ortalamaları arasında anlamlı bir farklılık ortaya çıkmıştır. Buna göre; kurum çalışanları hakkında algı (A1) için evli katılımcıların ortalaması ($\bar{x}=3,49$) iken bekar katılımcıların ortalaması ($\bar{x}=3,30$), kurum kararları hakkında algı (A2) için evli katılımcıların ortalaması ($\bar{x}=3,46$) iken bekar katılımcıların ortalaması ($\bar{x}=3,22$) ve kurumun genel etkisi ve iyileştirmeler hakkındaki algı (A3) için evli katılımcıların ortalaması ($\bar{x}=3,44$) iken bekar katılımcıların ortalaması ($\bar{x}=3,27$) olarak hesaplanmıştır ($p<0,05$). Kurum hakkında

evli katılımcıların algısı bekar katılımcılara nispeten daha yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo 8: Yaş Aralığına Göre ANOVA Analizi Tablosu

| | Kareler Toplamı | Sd | Kareler Ortalaması | F | p |
|--------------------------|--------------------|------|-----------------------|-------|-------|
| Gruplar İçi | 20,371 | 4 | 5,093 | 4,811 | 0,001 |
| 1AA Gruplar Arası | 1180,313 | 1115 | 1,059 | | |
| Toplam | 1200,684 | 1119 | | | |
| Gruplar İçi | 22,102 | 4 | 5,526 | 5,373 | 0,000 |
| 2AA Gruplar Arası | 1146,595 | 1115 | 1,028 | | |
| Toplam | 1168,698 | 1119 | | | |
| Gruplar İçi | 10,602 | 4 | 2,650 | 2,415 | 0,047 |
| 3AA Gruplar Arası | 1223,893 | 1115 | 1,098 | | |
| Toplam | 1234,494 | 1119 | | | |

Tablo 8'den elde edilen istatistiki sonuçlara göre, sig değeri 0,05 anlamlılık düzeyinde algının tüm alt boyutlarında yaşa göre anlamlı farklılık görülmüştür. Anlamlı farklılığın hangi gruplar arasında olduğunu bulmak için yapılan çoklu karşılaştırma analizi sonucunda kurum çalışanları hakkında algı (A1) açısından incelendiğinde 18-25 yaş ($\bar{x}=3,26$) ile 34-41 ($\bar{x}=3,55$) ve 42-49 yaşlar arasında ($\bar{x}=3,61$), 26-33 yaş ($\bar{x}=3,26$) ile 34-41 ile 42-49 yaşlar arasında olduğu görülmüştür. Kurum çalışanları hakkında algısı en olumlu olan 42-49 yaş katılımcılardır. Bu çerçevede 34-41 ile 42-49 yaşlar arasında olan katılımcıların algısı 18-25 ile 26-33 yaş arasında olan katılımcılara oranla daha yüksek olduğu görülmektedir.

Benzer şekilde kurum kararları hakkında algının (A2) analiz sonucuna göre; anlamlı farklılık 18-25 yaş ($\bar{x}=3,15$) ile 34-41 ($\bar{x}=3,50$) ve 42-49 yaşlar ($\bar{x}=3,51$) arasında, 26-33 ($\bar{x}=3,20$) yaş ile 34-41 ile 42-49 yaşlar arasındadır. Son olarak kurumun genel etkisi ve iyileştirmeler hakkındaki algı (A3) analiz sonucuna göre; anlamlı farklılık 18-25 yaş ($\bar{x}=3,40$) ile 34-41 ($\bar{x}=3,63$) yaş arasındadır. Bulgular doğrultusunda kurum hakkında algının yaş arttıkça yükseldiğini

söylemek mümkündür. Sn. Mustafa Arslan bu durumun sadece Kamu Denetçiliği Kurumu ile alakalı olmadığını ve yönetim sistemine karşı genel durumun bu olduğunu belirtmiştir. Bunun sebebi genç neslin önceki yönetim dönemlerini bilmemesi ve kıyaslama yapamaması olarak değerlendirmiştir.

Tablo 9: Eğitim Durumu ANOVA Analizi Tablosu

| | | Kareler Toplam | Sd | Kareler Ortalaması | F | p |
|-----------|---------------|-------------------|------|-----------------------|-------|-------|
| A1 | Gruplar İçi | 0,211 | 3 | 0,070 | 0,066 | 0,978 |
| | Gruplar Arası | 1186,155 | 1116 | 1,063 | | |
| | Toplam | 1186,366 | 1119 | | | |
| A2 | Gruplar İçi | 0,451 | 3 | 0,150 | 0,138 | 0,937 |
| | Gruplar Arası | 1215,933 | 1116 | 1,090 | | |
| | Toplam | 1216,384 | 1119 | | | |
| A3 | Gruplar İçi | 0,153 | 3 | 0,051 | 0,047 | 0,987 |
| | Gruplar Arası | 1211,786 | 1116 | 1,086 | | |
| | Toplam | 1211,939 | 1119 | | | |

Katılımcıların eğitim durumuna ilişkin yapılan ANOVA analizinde katılımcıların eğitim düzeyleri bakımından ortalamalar arasında anlamlı bir fark olmadığı (Sig.>0,05) tespit edilmiştir.

Tablo 10: Gelir Durumu ANOVA Analizi Tablosu

| | | Kareler Toplam | Sd | Kareler Ortalaması | F | p |
|------------|---------------|-------------------|------|-----------------------|-------|-------|
| AA1 | Gruplar İçi | 8,144 | 4 | 2,036 | 1,927 | 0,104 |
| | Gruplar Arası | 1178,222 | 1115 | 1,057 | | |
| | Toplam | 1186,366 | 1119 | | | |
| AA2 | Gruplar İçi | 9,041 | 4 | 2,260 | 2,087 | 0,080 |
| | Gruplar Arası | 1207,343 | 1115 | 1,083 | | |
| | Toplam | 1216,384 | 1119 | | | |
| AA3 | Gruplar İçi | 10,030 | 4 | 2,507 | 2,326 | 0,055 |
| | Gruplar Arası | 1201,909 | 1115 | 1,078 | | |
| | Toplam | 1211,939 | 1119 | | | |

Katılımcıların kurum hakkında algısı ile gelir düzeyleri bakımından ortalamalar arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir (Sig.>0,05). Bu sonuçların yanı sıra başvuru yapan katılımcıların memnuniyet düzeyleri yüksek olmakla birlikte demografik özelliklere göre farklılaşmamaktadır. Algı demografik özelliklere göre değişirken memnuniyet düzeyi sadece kurumun verdiği hizmetten etkilendiği söylenebilir.

3.4.4. Korelasyon Analizi Sonuçları

Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında algı ve memnuniyet düzeyleri arasındaki ilişkiyi incelemek üzere korelasyon analizi yapılmıştır.

| | A1 | A2 | A3 | M1 | M2 | M3 | M4 | M5 |
|----|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| A1 | 1 | .889** | .764** | .832** | .807** | .726** | .816** | .793** |
| A2 | | 1 | .821** | .824** | .803** | .797** | .841** | .797** |
| A3 | | | 1 | .729** | .721** | .714** | .784** | .752** |
| M1 | | | | 1 | .845** | .777** | .863** | .807** |
| M2 | | | | | 1 | .833** | .851** | .779** |
| M3 | | | | | | 1 | .852** | .775** |
| M4 | | | | | | | 1 | .870** |
| M5 | | | | | | | | 1 |

Tablo 11: Korelasyon Analizi Bulguları

**p<0,01

Tablo 11 incelendiğinde, tüm değişkenler arasında yüksek ve pozitif yönde korelasyon görülmektedir. Yani korelasyon analizi sonuçlarına göre algı ve memnuniyet değişkenleri arasında %95 güven aralığında ve %5 hata payı ile

istatistiksel olarak anlamlı ilişkiler olduğu tespit edilmiştir ($p < 0,001$). En güçlü ilişki kurum çalışanları ile kararlarına karşı algı arasındadır (kk: 0,89; $p < 0,05$).

Creutzfeldt (2016) kuruma duyulan memnuniyetin ve güvenin bir sistem olarak algılanması gerektiğini savunmuştur. Bu araştırmanın bulgularına göre kişilerin algısını bu sisteme dâhil etmek mümkündür. Yani kurum hakkında algı ve memnuniyet bir sistem olarak bütün değerlendirilmelidir. Kamu denetçiliği kurumuna karşı memnuniyet düzeyi diğer bütün kamu kurumlarında olduğu gibi vatandaşın isteklerine, eğilimlerine ve beklentilerine cevap verdiği sürece değişecektir. Kurum şikâyet başvurularında daha ilgili ve kaliteli hizmet sunduğunda, vatandaşın memnuniyet düzeyi olumlu şekilde artacaktır. Vatandaşların memnuniyet düzeyi arttıkça algı ve tutum buna bağlı olumlu artış gösterecektir. Benzer şekilde kurum hakkında yapılan tanıtımlar ile oluşturulan olumlu bir algı kurumdan memnuniyet düzeyini etkileyecektir. Bu bağlamda kurumda yapılacak herhangi bir iyileştirme kuruma karşı algı ve memnuniyet düzeyini yani tümüyle sistemi etkileyecektir. Böylece daha etkin çalışan kurum ülkemizde yıllardır tartışılan yönetim sorunlarına çözüm getirebilecektir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Zamanla ve gelişen teknoloji ile daha karmaşık bir hale gelen yönetim sisteminden halkın uzaklaşması ve klasik denetim yollarının eksik kalmasıyla birlikte ombudsman sistemi dünya gündemine gelmiştir. Özellikle İsveç ve Danimarka gibi rol model olan başarılı uygulamalar ve Fransa gibi farklı hukuk sistemine sahip ülkelerin ombudsman sistemine yer vermesi dünyada yayılmasında etkili olmuştur. Her ülke kendi yönetim sistemi ve hukuk kurallarına uygun olarak ombudsmana yer vermektedir.

Ombudsman parlamento tarafından atanan, sadece parlamentoya hesap veren, vatandaşın haklarını devlet karşısında gözeten, şikâyet başvurusu ile veya re'sen harekete geçip vatandaş adına inceleme ve soruşturma başlatan bağımsız ve tarafsız bir devlet kurumudur. Yeni kamu yönetimi anlayışı ve hukuk devleti ilkesi gereği katılımcılık, şeffaflık, hak ve adalet, özgürlük, hesap verilebilirlik gibi ilkeler ombudsmanın doğasında bulunan kavram ve ideolojilerdir. Bu nedenle hukuk devleti ilkesinin ve demokrasinin yerleşmesi için ombudsman yardımcı bir fonksiyondur. Nitekim BM İnsan Hakları Konseyi ve BM

Kalkınma Programı ombudsmanın bir ülkede bulunmasını dahi temel hak ve özgürlüklere verilen önem olarak değerlendirmektedir.

Ombudsman hem vatandaş hem kamu yönetimi hem de devlet için ayrı ayrı avantajlar sağlamaktadır. Vatandaşın temel ve hak ve özgürlüklerini koruyarak ve kamu kurum ve kuruluşlarında haksızlığa uğrayanların sorunlarını çözerek vatandaşın yanında olan bir kurumdur. Kamu yönetimi açısından, iyi yönetim ilkelerini uygulayarak ve yönetimde ortaya çıkan sorunları çözerek yardımcı olmaktadır. Devlet ile vatandaş arasında uçurumda bir köprü kurarak arabuluculuk rolünü üstlenmektedir. Halkın devlete güvenmediği bir durumda siyasi iktidarsızlık kaçınılmazdır. Devlete güvenmeyen halkın tepkileri iktidara karşı her gün çığ gibi büyüyecektir. Ombudsman halkın istek ve eğilimlerine göre kamu hizmeti verilmesini sağlayarak ve sorunları dostane çözüm yöntemi ile çözerek halkın devlete olan güvenini artıracaktır.

Araştırma bulgularına göre kamu görevlileri kurumun rolünü yüksek oranda bilmektedir. Kuruma başvuru yapan kişiler arasında ilk sıralarda yer alan kamu görevlilerinin kurum hakkında en azından başvuru yapabilecek kadar bilgiye sahip olduğunu söylemek mümkündür. Kamu görevlileri kurumu çoğunlukla televizyondan ve internetten duymaktadır. Kuruma başvuru yapan kişilerin gazeteden duyması gazetenin daha güvenilir ve inandırıcı olmasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda KDK hakkında daha çok internet, televizyon ve gazete haberi yapılmalıdır. Özellikle tirajı yüksek olan gazetelerde sıklıkla KDK hakkında bir haber yapılması vatandaşın dikkatini çekecektir. Bu haberlerde kurumun çalışanları, faaliyetleri ve kararları açıklanmalı ve KDK ile uyum içinde hareket edilmelidir. Kamu spotu olarak kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması kapsamında kurumun reklamının yapılması ise kurumun tanıtılmasında en etkin rol oynayacak öneridir. Burada bir diğer önemli olan husus kurumun kararlarının duyurulmasıdır. Kamu görevlilerinin kendini denetlemesi ne kadar ütopyik bir düşünce olsa dahi etkin çalışan KDK ile mümkündür. Kamu görevlileri medyada paylaşılan kurum kararlarında kendinin veya kurumunun ismini görmemek için daha dikkatli davranacaktır. Kurum imajının zedelenmemesi için üstlerde astlarını denetlemede adam kayırmayacak ve böylece klasik teftiş sisteminin bile etkinliği artacaktır. Bununla birlikte kurumların ve görevlilerin denetlendiğine tanık olan vatandaşın sorgulanamaz devlet anlayışı yerini güven duyulan devlet anlayışına bırakacaktır.

Bulgulara göre kamu görevlileri KDK'nın en önemli özelliğinin tarafsızlık ve güvenilirlik olduğunu ifade etmiştir. KDK'nın tarafsız ve güvenilir olduğunun en önemli kanıtı kamu denetçileridir. Kamu denetçileri halk tarafından bilinen, sevilen ve tarafsızlığından şüphe edilmeyecek kişilerden seçilmelidir. Ancak kamu denetçilerinin siyasi geçmişi olması ve herhangi bir parti ile önceden ilişkisinin olması güveni tehlikeye atmaktadır. Nitekim KDK'nın etkinliğini sağlayan en önemli faktör olarak kuruma sağlanan kaynaklar ve kamu denetçisinin kişiliği olarak görülmektedir. Kuruma yeterli kaynak sağlanmazsa işlevsiz bir hal alacaktır. Bütçeye KDK'nın tanıtıcı faaliyetleri, ayrı bir miktar olarak eklenmesi ve kamu denetçileri sayısının 10 olması bir diğer öneridir.

Katılımcılar KDK kurulduğu yıldan itibaren %52 oranında haksızlığa uğradığını ifade etmişlerdir. Haksızlığa uğrayan kişiler %34,2 devletten çekinmekte ve yapılacak bir şey olmadığını düşünmektedir. Ülkemizdeki devlet baba algısı ve hak arama kültürünün zayıf olmasından kaynaklanan bu sorun maalesef hemen çözülmeyecektir. İlk olarak iyi yönetim ilkelerinin bütün kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanması atılacak en önemli adımdır. Tarafsız medya ise atılacak bu adımda en önemli araçtır. Bu doğrultuda bütün kamu görevlilerine iyi yönetim ilkeleri konusunda eğitici seminerler verilmelidir. KDK'nın aldığı kararların uygulanması ve halk tarafından bilinmesi zamanla devlet baba imajını yok edecektir. Hak arama kültürünün oluşması için kişilere temel hak ve özgürlüklerin neler olduğu ve haksızlığa uğradığında sessiz kalmaması gerektiği konusunda eğitim verilmelidir. Üstelik ülkemizde TBMM Dilekçe Komisyonu, TBMM İnsan Hakları Komisyonu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve BİMER gibi benzer kurumların varlığı vatandaş nezdinde kafa karışıklığı meydana getirmektedir. Bunların Kamu Denetçiliği Kurumu adı altında birleşmesiyle oluşturulacak olan sistem sayesinde yönetim, vatandaş için anlaşılabilir ve ulaşılabilir olacaktır. Bu sistemde görev alanı ve işlevlerine göre kurumlar arasında iş bölümü sağlanmalıdır. İlk inceleme ve dağıtım bürosunun şikayetleri konusuna göre kurumlara dağıtması ve iş bölümünü Kamu Başdenetçisinin sağlaması oluşabilecek çatışmalara engel olacaktır.

Kamu görevlileri en çok kurumun kararlarının bağlayıcı olması önerisinde bulunmuştur. Böyle bir uygulama kurumun özüne aykırıdır. Ancak tavsiye kararların uygulanması için yaptırım artırılabilir. İsveç uygulamasına göre kararlara uymayan idareler halka duyurulmaktadır. Kamuoyu desteği ile kurumun

tavsiye kararlarının uygulanma oranı artmaktadır. Bu doğrultuda kararlara uymayan idareleri meclise yılda bir kez değil, üç ayda bir çağırılması ve bu kurum veya kişilerin halka duyurulması etkili olacaktır. Ek olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliğini artırmak ve daha çok soruna çözüm bulabilmek için kuruma re'sen harekete geçme yetkisi tanınması önerilmektedir. Sn. Mustafa Arslan'ın belirttiği gibi bir karar ile bir sorun çözülür, bin karar ile bin sorun çözülür.

Bir diğer bulguya göre KDK hakkında algı ve memnuniyet olumludur. Hatta kuruma başvuran katılımcıların algısı başvurmayan katılımcılara nispeten daha olumludur. Evli katılımcıların kurum hakkında algısı daha olumludur. Algı ve tutumu etkileyen bir diğer etken ise yaştır. Katılımcıların yaşı arttıkça kurum hakkında algısının daha olumlu olduğu görülmektedir. KDK lise ve üniversitelerle iş birliği içerisinde çalışması, buralarda ombudsman kulüplerinin açılması ve kamu denetçilerinin gençler ile bir araya gelmesi önerilmektedir. Kulüpler beraber organize olmalı ve hak arama kültürü oluşturmak için temel hak ve özgürlüklerin neler olduğu anlatılmalıdır.

Başvuru yapan katılımcıların memnuniyet düzeyleri ise olumlu olmakla birlikte demografik özelliklere göre amlamlı olarak farklılaşmamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'na karşı memnuniyet düzeyi diğer bütün kamu kurumlarında olduğu gibi vatandaşın isteklerine, eğilimlerine ve beklentilerine cevap verdiği sürece değişecektir. Bu bulgu ile korelasyon analizi sonuçları birlikte ele alındığında katılımcıların memnuniyet düzeyinin kurumun verdiği hizmetten ve kişilerin algısından etkilendiği söylenebilir. Bu nedenle kurum vatandaşta olumlu algı sağlamak için işlem ve faaliyetleriyle vatandaş memnun etmelidir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hizmet kalitesinin artması vatandaşın algısını olumlu etkileyecektir. Benzer şekilde kişilerin memnuniyet düzeyini olumlu olarak artırmak için kurum hakkında algı olumlu tutulmalıdır. Kurumun ve denetçilerin imajı algıyı etkileyen önemli bir faktördür. Dolayısıyla kurumda yapılacak herhangi bir iyileştirme kuruma karşı algı ve memnuniyet düzeyini yani tümüyle sistemi etkileyecektir. Böylece daha etkin çalışan kurum ülkemizde yıllardır tartışılan yönetim sorunlarına çözüm getirebilecektir.

Sistem hakkında akademik literatür incelendiğinde ombudsman kurulduktan sonra yapılan algı araştırmalarında farklı hedef kitleleri kullanılmaktadır. Bu çalışma, katılımcılar bakımından KDK'nın görev alanına giren kamu

kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlileri ile sınırlıdır. Bu çalışmadan sonra KDK hakkında algı ve memnuniyeti ölçmek amacıyla çalışma yapacak olan adaylara diğer hedef kitlelerini seçmeleri önerilir. Bir diğer öneri ise, kamu görevlilerine iyi yönetim ilkeleri konusunda eğitici seminerlerin verilmesinin ardından algı araştırması yapıp bu çalışma ile kıyaslama doğrultusunda seminerlerin etkisini tartışmaktır. Sonuç olarak denilebilir ki; iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasında en önemli rolü üstlenen Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında kamu görevlileri hem güven hem çekince duymaktadır. Öneriler doğrultusunda daha etkin ve aktif bir rol üstlenen KDK ile hem iyi yönetim ilkeleri uygulanacak ve devlet-vatandaş arasındaki uçurum sona erecek hem de ülkemizde yönetim sorunları zamanla çözüme kavuşacaktır.

KAYNAKÇA

- ABDİOĞLU, Hasan (2007). “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 11, ss. 79-102.
- AHMAD, Munir ve Faisal Qadeer (2012). **Citizen Report Card Study on Federal Tax Ombudsman Pakistan**, Transparency International, Pakistan.
- AKALAN, Abdullah Recai (2006). **Türk Kamu Yönetiminde İyi Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- AKTAN, Coşkun Can (2015). “İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler, Kurallar ve Kurumlar”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 1, ss. 50-60.
- AKTAN, Coşkun Can ve Hilmi Çoban (2005). “Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri”, C.Coşkun Aktan, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** içinde (ss. 13-40), Seçkin Yayıncılık, İstanbul.
- ALTHAUS, Catherine ve diğerleri (2012), “Trends in Australian and Canadian Public Service Perceptions from an Employee Survey Perspective”, **Australian Journal of Public Administration**, 71 (4), 423-439.
- ARKLAN, Ümit (2006). “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 3, ss. 82-100.
- ARSLAN, Nagehan Talat (2010). “Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 2, ss. 21-38.
- ATEŞ, Hamza (2003). **Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi**, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara.
- AYENI, Victor, Hayden Thomas ve Linda C. Reif (2000). **Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States: The Caribbean Experience**, Commonwealth Secretariat Marlborough House, London.
- AYKAÇ, Burhan (1995). **Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi**, Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri 2, TODAİE Yayınları, Ankara.

- BABÜROĞLU, Oğuz ve Nevra Hatipoğlu (1997). **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayını, İstanbul.
- BAYLAN, Ömer (1978), **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, İçişleri Bakanlığı Yayınları: Ankara.
- BUCK, Trevor, Richard Kirkham, ve Brian Thompson (2011). **The ombudsman enterprise and administrative justice**, London and Newyork, 1. Baskı, Routledge.
- CAVE, Stephanie (2007). “Ombudsperson in the Public and Private Sector”, **SPEA Honors Paper Series**, Cilt: 1, Sayı: 5, ss. 1-32.
- CHRIS, Wellin ve Kart Carry (2008). **Enhancing the Performance of Local Long Term Care Ombudsman Programs in Ohio: Chartbook**, Scripps Gerontology Center Publications, Miami.
- COX, Carolyn C. (2009). “Long Term Care Administrators Perceptions of the Ombudsman Program in the State of Missouri”, **Journal of Elder Abuse & Neglect**, Cilt: 21, Sayı: 1, ss. 74-82.
- CREUTZFELDT, Naomi (2016). “A Voice for Change? Trust Relationship Between Ombudsmen, Individuals and Public Service Providers”, **Journal of Social Welfare and Family Law**, Cilt: 38, ss. 460-479.
- ÇAĞATAY, Uluç, Ahmet Uçar ve Recep Arslan (2013). “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yerel Düzeyde Algılanması: İzmir ve Manisa Barosuna Kayıtlı Avukatlar Üzerine Bir Araştırma”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 17, ss. 51-68.
- ÇUKURÇAYIR, M.Akif, M.Akif Özer ve Kasım Turgut (2012). “Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 86, ss. 1-18.
- DANET, Brenda (1978). “Toward a Method to Evaluate the Ombudsman Role”, **Administration & Society**, Cilt: 10, Sayı: 3, ss. 335-370.
- DEMİRAL, Gamze Yudum (2009). **Uluslararası Uygulamalar Işığında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.

- DESSIE, Shimellis Hailu (2018). “Ombudsman for Good Governances in Ethiopia: Assessing the Awareness and Perceptions Of Civil Servants: Insight from South Wollo Zone Civil Servants”, **Global Journal of Human-Social Science Research**, Cilt: 18, Sayı: 1, ss. 28-31.
- DEUZE, Mark ve Arjen Van Dalen (2006). “Reader’s Advocates or Newspapers Ambassadors? Newspaper Ombudsmen in the Netherlands”, **European Journal of Communication**, Cilt: 21, Sayı: 4, ss. 457-475.
- DODSON, Micheal ve Donald Jackson (2004). “Horizontal Accountability in Transition Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala”, **Latin American Politics and Society**, Cilt: 46, Sayı: 4, ss. 1-27.
- EFE, Haydar ve Murat Demirci (2013). “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 90, ss. 49-72.
- ERHÜMAN, Tufan (1992). “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 49, ss. 155-180.
- ERHÜMAN, Tufan (1998). “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 3, ss. 87-102.
- ESTES, Carroll L., Donna M.Zulman ve Sheryl C. Goldberg (2004). “State Long Term Ombudsman Programs: Factors Associated with Perceived Effectiveness”, **The Gerontologist**, Cilt: 44 Sayı: 1, ss. 104-115.
- FENDOĞLU, H. Tahsin (2010). **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- FRANK, Bernard (1970). “Administrative Law Review”, **The Ombudsman and Human Rights**, Sayı: 3, ss. 467-492.
- FRIEDMANN, Karl A. (1977). “Controlling Bureaucracy: Attitudes in the Alberta Public Service Towards the Ombudsman”, **Canadian Public Administration**, Cilt: 19, Sayı: 1, ss. 51-87.
- GADLIN, Howard (2000). “The Ombudsman: What’s in a Name?”, **Negotiation Journal January**, ss. 37-48.
- GAMMELTOFT-HANSEN, Hans (1996). **Interventions Concerning Theme 2**, Council of Europe, Proceeding of 5th Round Table with European Ombudsmen, 1.Baskı içinde (ss. 128-200), Council of Europe Publishing, The Limassol.

- GIDDINGS, Philip (1993). “Regulators and Ombudsmen: Access and Vicibility”, **Journal of Financial Regulation and Compliance**, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 59-73.
- GÖKÇE, Ali Fuat (2012). “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 2, ss. 203-227.
- GÖRMEZ, Kemal (1997). **Kent ve Siyaset**, Gazi Büro Yayınevi, Ankara.
- GREGORY, Roy ve Philip Giddings (2000). **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, IOS Press, Hollanda (Amsterdam).
- GÜRBÜZ, Rüveyde (2012). **Algılanan Örgütsel Destek ve Örgütsel Güvenin, Örgütsel Bağlılık ile İlişkisi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- HARRISON, Tyler, Paula Hopeck, Nathalie Desrayaud ve Kristen Imboden (2013). “The Relationship Between Conflict, Anticipatory Procedural Justice and Design with Intentions to Use Ombudsman Processes”, **International Journal of Conflict Management**, Cilt: 24, Sayı: 1, ss. 56-72.
- HATCHARD, John (1991). “The Ombudsman in Africa Revisited”, **International and Comparative Law Quarterly**, Cilt: 40, Sayı: 4, ss. 937-948.
- HERTOGH, March (2013). “Why the Ombudsman does not Promote Public Trust in Government: Lessons from the Low Countries”, **Journal of Social Welfare and Family Law**, Cilt: 35, Sayı: 2, ss. 245-258.
- HOSSU, Laura ve Radu Carp (2013). “The Multifaceted Image of The Romanian Ombudsman”, **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, ss. 71-95.
<https://www.worldbank.org/en/topic/governance/overview> (Erişim Tarihi: 13.09.2018).
- KAHRAMAN, Mehmet (2011). “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 16, ss. 355-373.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2012). **T.C Resmî Gazete**, Sayı: 28338, 29 Haziran 2012.

- KAPLAN, Çetin, Mustafa Macit ve Emrah Özcan (2014). “Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumu’nun Kamuoyu Algısı Üzerine Bir Çalışma”, **Journal of Institute of Social Sciences**, Cilt: 5, Sayı: 2, ss. 75-104.
- KARAÇOR, Süleyman ve Arif Oltulu (2011). “Demokrasi Ve Yönetişim Boyutu İle Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 22, ss. 403-418.
- KARAKUL, Selman (2015). “Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Yıl:2, Sayı: 3, ss. 61-105.
- KAYGISIZ, Ümmühan (2016). “Kamu Denetçiliği Kurumu Kurumsal Algı Ölçeği Geçerlilik ve Güvenilirlik Çalışması”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 16, ss. 19-37.
- KILAVUZ, Raci, Abdullah Yılmaz ve Ferit İzci (2003). “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Cilt: 4, Sayı: 1, ss. 49-68.
- KURTULUŞ, Kemal (2004). **Pazarlama Araştırmaları**, Literatür Yayıncılık, Genişletilmiş 7. Basım, İstanbul.
- KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. Galip (2006). “Ombudsmanlık Kurumu-Hukuksal ve Siyasal bir İnceleme”, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt: 2, Sayı: 5, ss. 90-111.
- MIEWALD, Robert D. ve John C. Comer (1986). “Complaining as Participation The Case of the Ombudsman”, **Administration & Society**, Cilt:17, Sayı: 4, ss. 481-499.
- MONK, Abraham ve Lenard Kaye (1982), “Assessing the Efficacy of Ombudsman Services fort he Aged in Long Term Care Institutions”, **Evaluation and Program Planning**, Cilt: 5, Sayı: 4, ss. 363-370.
- NELSON, Wayne (2008). “Long Term Care Volunteer Roles on Trial: Ombudsman Effectiveness Revisited”, **Journal of Gerontological Social Work**, Cilt: 23, Sayı: 3-4, ss. 25-46.
- OSTWALD, Sharon, Anke Runge, Emily J. Lees ve Gina D. Patterson (2003), “Texas Certified Volunteer Long Term Care Ombudsmen: Perspectives of Role and Effectiveness”, **Journal of the American Medical Directors Association**, Cilt: 4, Sayı: 6, ss. 323-328.

- OWEN, Stephen (1990). “The Expanding Role of the Ombudsman in the Administrative State”, **University of Toronto Law Journal**, Cilt: 40, Sayı:3, ss. 670-86.
- ÖKTEN, Serkan ve Durmuş Gökhan Turhan (2014). “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, **Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 1, ss. 129-151.
- ÖZER, M. Akif (2000). “TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 2, ss. 35-55.
- PABUÇCU, Rüveyde ve İşcan, Ömer Faruk (2017). “Algılanan Örgütsel Destek ve Örgütsel Güvenin, Örgütsel Bağlılık ile İlişkisi”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 60, ss. 414-434.
- REIF, Linda C. (1999). **The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute**, Martinus Nijhoff Publishers, Hollanda.
- RHODES, Rod (1996). “The New Governance: Governing without Government”, **Political Studies**, Cilt: 44, Sayı: 4, ss. 652-667.
- SEZEN, Seriyeye (2001). “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 4, ss. 71-96.
- SHALLEY, Greg, Carmen Castro ve Stanley G. Cron (2015). “Utilizing Online Tools to Increase Volunteer Ombudsmen Presence in Long Term Care”, **Geriatric Nursing**, Cilt: 36, Sayı: 1, ss. 52-56.
- STIEBER, Carolyn (2000). “57 Varieties: Has the Ombudsman Concept Become Diluted?”, **Negotiation Journal**, Sayı: January, ss. 49-57.
- STOKER, Gerry (1998). “Governance as theory: five propositions”, **International Social Science Journal**, Cilt: 50, Sayı: 155, 17-28.
- ŞAFAKLI, Okan Veli (2009). “Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak ‘Ombudsman’ ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış Açısı”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 2, ss. 161-197.
- ŞENGÜL, Ramazan (2007). “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 2, ss. 126-145.

- TORTOP, Nuri (1974). “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 1, ss. 27-50.
- TURAN, Hande Tek (2013). **Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi**, F. Neval Genç, Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi, Çizgi Kitabevi, Konya.
- USTA, Sefa ve Abdulvahap Akıncı (2017). “The Ombudsman Institution As A Mechanism Of Accountability İn Public Administration: The Case Of Germany”, **Journal of Human Sciences**, Cilt: 13, Sayı: 2, ss. 2735-2749.
- VAN ROOSBROEK, Steven ve Steven Van De Walle, (2008). “The Relationship Between Ombudsman, Government, And Citizens: A Survey Analysis”, **Negotiation journal**, Cilt: 24, Sayı:3, ss. 287-302.
- WANG, XiaoHu ve Montgomery Wan Wart (2007). “When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers’ Perceptions”, **Public Administration Review**, March/April, 265-278.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir (1997). “Oklokrasi ya da Demokrasinin ve Devletin Yozlaşması”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı: 13, ss. 123-132.
- YERGIN, Daniel ve Joseph Stanislaw (1998). **The Commanding Heights: The Battle between Government and the Marketplace That Is Remaking the Modern World**, Simon & Schuster, New York.
- YILDIRIM, Arzu (2014). “Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, ss. 197-217.

KARAR ÖRNEKLERİ

**2017-1626 ŐIKAYET NUMARALI, YABANCI UYRUKLU
HÜKÜMLÜLERİN AÇIK CEZA İNFAZ KURUMLARINA AYRILMA
ŞARTLARINDA AYRIMCILIK YAPILMAMASI TALEPLİ BAŞVURU
HAKKINDA VERİLEN 24.08.2017 TARİHLİ TAVSİYE KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 36311982-101.07.04-E.
BAŞVURU NO : 2017/1626
KARAR TARİHİ : 24/08/2017

TAVSİYE KARARI

BAŐVRAN :
BAŐVRAN VEKİLİ /
TEMSİLCİSİ : -
BAŞVURUYA KONU : Adalet Bakanlığı
İDARE
BAŐVRUNUN KONUSU : Yabancı uyruklu hükümlülerin açık ceza in-
faz kurumlarına ayrılma şartları hakkında
BAŞVURU TARİHİ :03/07/2017

I. BAŐVRANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Derneği(Başvuran) tarafından Kurumumuza yapılan başvuru dilek-
çesi ve eklerinin tetkikinden; Suriye vatandaşı olan ve işlediği bir suç nede-
niyle Bursa E Tipi Cezaevinde olduğunu belirten tarafından adı geçen
derneğe yapılan yazılı başvuruda özetle; *‘Yabancıların işledikleri suçlar nedeniyle
Türk vatandaşları ile aynı kanun hükümlerine göre ceza aldıkları, ancak cezanın açık*

ceza infaz kurumunda tamamlanabilmesi konusunda eşitsizlik yaşandığı, açık ceza infaz kurumlarına geçişte Türk vatandaşları için cezanın bitimine 5 yıl kalması şartı olmasına rağmen, yabancı uyruklu hükümlüler için cezasının bitimine 3 yıl kalma şartının arandığı, bunun aynı kanun hükümlerine göre yargılanıp aynı cezalara çarptırılan mahkûmlar arasında eşitsizlik oluşturduğu iddiasında bulunduğu,

1.1. Bu durumla ilgili olarak ise başvuran tarafından Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun'da dayanağı bulunmayan uygulamanın, 02.09.2012 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği'nin 6 ncı maddesine dayandığını ve anılan Yönetmeliğin, Anayasa ve uluslararası sözleşmeler bakımından değerlendirildiğinde ayrımcılık içerdiği iddiasında bulunularak,

1.2. Türkiye'de farklı uyrukluğa sahip milyonlarca kişi yaşadığı ve bunların önemli bir çoğunluğunu Suriye vatandaşlarının oluşturduğunu, Adalet Bakanlığı 2013 yılı istatistiklerine göre cezaevlerinde 122 ülkeden 2.222 yabancı tutuklu ve hükümlü bulunduğunu, bu kişilerin hak ihlaline uğramalarının önlenmesi bakımından başvurucunun şikayetine dayalı yapmış oldukları başvurunun incelenerek, ayrımcılığın ve hak ihlallerinin önlenmesi hakkında ilgili kurum ve kuruluşlara tavsiyelerde bulunulması talebiyle Kurumumuza başvuruda bulunmuştur.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Kurumumuzun 06/04/2017 tarihli ve E.2966 sayılı bilgi-belge isteme yazısına istinaden Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü'nden alınan 27/04/2017 tarih ve E. 1121 /52545 sayılı yazıda özetle;

"... Hükümlü'in 31/08/2014 tarihinde Bursa 3. Sulh Ceza Hâkimliğinin 2014/55 tevkif müzekkeresi ile anılan kuruma alındığı. Bursa 6. Ağır Ceza Mahkemesinde görülen dava sonucunda "Silâhla yağma, birden fazla kişiyle yağma, cebir ve tehdit veya hile kullanarak kişiyi hürriyetinden yoksun bırakma cezasından" 5 yıl 6 ay 20 gün, 5 yıl 6 ay 20 gün hapis cezası (2 adet) ve 3 yıl 4 ay hapis cezası ile cezalandırıldığı,

Ancak, 29/03/2017 tarihinde kuruma gelen kesinleşmiş hapis cezalarından 5 yıl, 6 ay, 20 gün ve 3 yıl, 4 ay hapis cezalarının Yargıtay tarafından onandığından hükme

geçirildiği, diğeri 5 yıl, 6 ay, 20 gün olan hapis cezasının Yargıtay tarafından onanmadığından, **Açık Ceza İnfaz Kurumuna Ayrılma Yönetmeliğinin 8. maddesinin üçüncü fıkrasının (a) bendin de yer alan; “İşlediği iddia olunan başka bir suçtan dolayı haklarında 04/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun 100’üncü maddesine göre tutuklama kararı verilenler bu durumları devam ettiği sürece açık ceza infaz kurumuna ayrılamaz” hükmü gereğince açık ceza infaz kurumuna ayrılamayacağı ve diğer 5 yıl, 6 ay, 20 gün hapis cezası ile ilgili olarak tevkif müzekeresinin infazının durdurulup durdurulmayacağı konusunda bir karar verilmesi için Bursa 6. Ağır Ceza Mahkemesine yazı yazıldığı, ancak henüz cevabi bir yazının bildirilmediği, ayrıca adı geçen hükümlünün bulunduğu kapalı kurumdan açık ceza infaz kurumuna ayrılma talebinin bulunmadığı, Ayrıca, anılan Yönetmelik’in 5’inci maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde (Değişik:RG-18/8/2016-29805) 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 102 ve 103’üncü maddeleri ile eşe karşı işlenen 82/1-d, 86/3-a ve 96/2-b maddeleri ve 01/03/1926 tarihli ve mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 414, 416/1, 418/1 maddeleri ile eşe karşı işlenen 449/1, 456 ve 457/1 maddelerinden mahkûm olanlar ile adli suçlardan hükümlü olup yabancı uyrukluların koşullu salıverilme tarihine üç yıldan az süre kalması ile ilgili olarak işlemiş olduğu suçun bu kapsamında olduğundan diğer kalan cezası kesinleştiğinde Yönetmeliğe göre son 3 yıl kalması durumunda açık ceza infaz kurumuna ayrılabilceğinin düzenlendiği,**

...

Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği’nde de belirtildiği üzere, hükümlülerin açık ceza infaz kurumlarına ayrılabilmelerinde, öncelikle açık ceza infaz kurumuna ayrılma şartlarını taşımaları gerektiği,

Buna göre;

1. Terör ve örgütlü suçlardan hükümlü olanlar suç türleri nedeniyle,
2. Hırsızlık, yağma, cinsel saldırı, uyuşturucu ticareti yapma ve sağlama suçlarından hükümlü olanların firar oranının yüksek olması nedeniyle,
3. Eşe karşı işlenen suçlardan hükümlü olanlar, açık ceza infaz kurumundan firar etmenin kolay olması veya özel izne ayrıldıkları zaman yine aynı suçu işleme yönündeki eğilimleri nedeniyle,
4. Son üç yıl içinde, yabancı uyruklu hükümlülerin kaldıkları Burdur ve Erzurum Açık Ceza İnfaz Kurumlarında, 295 yabancı uyruklu hükümlünün firar ettiği,

bunlardan sadece 19 kişinin yakalandığı diğer kişilerin ise yakalanamadığı tespit edildiğinden, açık ceza infaz kurumlarında fırrara karşı herhangi bir engel olmadığından, fırrar eden yabancı uyruklu hükümlülerden, yakalanan sayısının azlığı dikkate alınarak, açık ceza infaz kurumlarına ayrılmalarında, infazların etkin bir şekilde yürütülmesi için, süreler açısından farklı uygulamaların belirlendiği,

Anılan Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde, kapalı kurumlarda bulunan hükümlülerin talepleri üzerine, koşulları taşıdıklarının anlaşılması hâlinde Kurum İdare ve Gözlem Kurulu tarafından açık kurumlara ayrılmalarına karar verileceğinin, hükümlünün koşulları taşımadığının anlaşılması halinde ise talebin reddine dair verilen gerekçeli kararın ilgiliye tebliğ edileceğinin düzenlendiği,

Hükümlülerin, İdare ve Gözlem Kurulunun bu kararlarına karşı öncelikle infaz hâkimliklerine şikâyet, infaz hâkimliği kararlarına karşı da ağır ceza mahkemelerine itiraz edebildikleri, yargı bağımsızlığına sahip hâkim kararlarına karşı idarenin hiç bir şekilde telkin veya tavsiye suretiyle müdahale imkânı bulunmadığı” açıklamalarına yer verilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinde; “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.”

4. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Kurumun görevi başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; “ Kurum, idarenin işleyişiyle 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 bulunmakla görevlidir.”

5. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Kanun önünde eşitlik” başlıklı 10 uncu maddesinde; “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz. Hiçbir kişiye,

aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.”

6. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması” başlıklı 13 üncü maddesinde; *“Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”*

7. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Yabancıların durumu” başlıklı 16 ncı maddesinde; *“Temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir.”*

8. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Kişi hürriyeti ve güvenliği” başlıklı 19 uncu maddesinde: *“Herkes, kişi hürriyeti ve güvenliğine sahiptir. Şekil ve şartları kanunda gösterilen:*

Mahkemelerce verilmiş hürriyeti kısıtlayıcı cezaların ve güvenlik tedbirlerinin yerine getirilmesi; ... halleri dışında kimse hürriyetinden yoksun bırakılamaz.»

9. Birleşmiş Milletler Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 2 nci maddesini birinci fıkrasında, *“Bu Sözleşmeye Taraf her Devlet, bu Sözleşmede tanınan hakları ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal veya diğer bir fikir, ulusal veya sosyal köken, mülkiyet, doğum veya diğer bir statü gibi her hangi bir nedenle ayrımcılık yapılmaksızın, kendi toprakları üzerinde bulunan ve egemenlik yetkisine tabi olan bütün bireyler için güvence altına almayı bu ve haklara saygı göstermeyi taahhüt eder.”* **“Hukuk önünde eşitlik” başlıklı 26 ncı maddesinde ise,** *“Herkes, hukuk önünde eşittir ve hiç bir ayrımcılığa tabi tutulmaksızın hukuk tarafından eşit olarak korunma hakkına sahiptir. Hukuk bu alanda her türlü ayrımcılığı yasaklar ve herkese ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal veya başka bir fikir, ulusal veya toplumsal köken, mülkiyet, doğum veya başka bir statü ile yapılan ayrımcılığa karşı etkili ve eşit koruma sağlar.”*

10. Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 9/12/1988 tarihli ve 43/173 sayılı kararıyla kabul edilmiş olan “Herhangi Bir Biçimde Tutulan veya Hapsedilen Kişilerin Korunması İçin Prensipler Bütünü” nün (Prensipler

Bütünü) “ Saklı Hükümler “ kenar başlıklı 3 ncü maddesi şöyledir: “Bir Devlet her hangi bir biçimde tutulan veya hapsedilen kişilere yasalar, sözleşmeler, hukuki düzenlemeler ve gelenekler ile tanıdığı insan haklarını, bu Prensipler Bütünü’nün bu tür hakları tanımadığı veya daha az ölçüde tanıdığını bahane ederek, tanınmış hakları kısıtlayamaz veya bu hakların kullanımını durduramaz.” ilkesine yer verilmiştir.

11. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin “Özgürlük ve güvenlik hakkı” başlıklı 5 nci maddesinin birinci fıkrasında: “1. Herkes özgürlük ve güvenlik hakkına sahiptir. Aşağıda belirtilen haller dışında ve yasanın öngördüğü usule uygun olmadan hiç kimse özgürlüğünden yoksun bırakılamaz:

a) Kişinin, yetkili bir mahkeme tarafından verilmiş mahkûmiyet kararı sonrasında yasaya uygun olarak tutulması; .”

12. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin “Ayrımcılık Yasağı” başlıklı 14 üncü maddesinde; “Bu Sözleşmede tanınan hak ve özgürlüklerden yararlanma, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasal veya diğer kanaatler, ulusal veya sosyal köken, ulusal bir azınlığa mensupluk, servet, doğum veya herhangi başka bir durum bakımından hiçbir ayrımcılık yapılmadan sağlanır.”

13. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Milletlerarası andlaşmaları uygun bulma” başlıklı 90 ıncı maddesinin beşinci fıkrasında; “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”

14. 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanunun geçici 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasında; “Terör suçları, örgüt faaliyeti kapsamında işlenen suçlar ile cinsel dokunulmazlığa karşı işlenen suçlar hariç olmak üzere; a) Kasıtlı suçlardan toplam üç yıl veya daha az hapis cezasına mahkûm olanların, b) Taksirli suçlardan toplam beş yıl veya daha az süreyle hapis cezasına mahkûm olanların, c) Adli para cezasının infazı sürecinde taziyik hapsine tabi tutulanların, cezaları doğrudan açık ceza infaz kurumlarında yerine getirilir. Bu fıkra hükümleri 31/12/2017 tarihine kadar uygulanır.”

15. 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun'un “Açık ceza infaz kurumları” başlıklı 14 üncü maddesinde;

“(1) Açık ceza infaz kurumları, hükümlülerin iyileştirilmelerinde, çalıştırılmaları ve meslek edindirilmelerine öncelik verilen, firara karşı engelleri ve dış güvenlik görevlisi bulunmayan, güvenlik bakımından kurum görevlilerinin gözetim ve denetimi ile yetinilen kurumlardır. Açık ceza infaz kurumları ihtiyaca göre ayrılır;

- a) Kadın açık ceza infaz kurumları,
- b) Gençlik açık ceza infaz kurumları, Şeklinde kurulabilir.

(2) Hükümlülerin açık cezaevlerine ayrılmasına ilişkin esas ve usûller yönetmelikte gösterilir.»

16. Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği'nin “Kapalı kurumdan açık kuruma ayrılacak hükümlüler” başlıklı 6 ncı maddesinde;

(1) Hükümlülerden;

a) (Değişik:RG-22/8/2015-29453) Toplam (Değişikibare:RG-22/2/2017-29987) cezaları on yıldan az olanlar bir ayını, on yıl ve yukarı olanlar ise onda birini kurumlarda infaz edip, iyi hâlli olan ve koşullu salıverilme tarihine yedi yıl veya daha az süre kalanlar,

b) Müebbet hapis cezasına mahkûm olup, koşullu salıverilme tarihine beş yıl veya daha az süre kalanlar,

c) Cezaları yüksek güvenlikli kapalı kurumlar veya diğer kapalı kurumların yüksek güvenlikli bölümlerinde infaz edilenlerden toplam cezalarının üçte birini bu kurumlarda iyi hâlli olarak geçiren ve koşullu salıverilme tarihine üç yıl veya daha az süre kalanlar, açık kurumlara ayrılabilir.

(2) Açık kurumlara ayrılabilmek için, ayrıca;

a) (Değişik:RG-18/8/2016-29805) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 142, 148, 149, 188 ve 190 ncı maddeleri ile 1/3/1926 tarihli ve mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 403, 404, 491/3-4, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498 ve 499 uncu maddelerinden mahkûm olanların koşullu salıverilme tarihine beş yıldan az süre kalması,

b) (**Değişik:RG-18/8/2016-29805**) 5237 sayılı türk ceza kanununun 102 ve 103 üncü maddeleri ile eşe karşı işlenen 82/1-d, 86/3-a ve 96/2-b maddeleri ve 1/3/1926 tarihli ve mülga 765 sayılı türk ceza kanununun 414, 416/1, 418/1 maddeleri ile eşe karşı işlenen 449/1, 456 ve 457/1 maddelerinden mahkûm olanlar ile **adli suçlardan hükümlü olup yabancı uyrukluların koşullu salıverilme tarihine üç yıldan az süre kalması,**

c) 29/7/2003 tarihli ve 4959 sayılı Toplum Kazandırma Kanunu, 30/7/1999 tarihli ve mülga 4422 sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleri ile Mücadele Kanununun 14 üncü maddesi ve 5237 sayılı Kanunun 221 inci maddesinden yararlananların koşullu salıverilme tarihine iki yıldan az süre kalması,

ç) Terör ve örgütlü suçlardan hükümlü olup, mensup oldukları örgütten ayrıldıkları idare ve gözlem kurulu kararıyla tespit edilenlerin koşullu salıverilme tarihine bir yıldan az süre kalması, şartı aranır.

(3) Birden fazla cezanın toplanarak infazı hâlinde, açık kuruma ayrılmada esas alınacak suç, koşullu salıverilme tarihine en az sürenin arandığı suçtur.

(3) Açık kuruma ayrılma süresini dolduranlar hakkında altı aylık deneme süresinin tamamlanması beklenmeden açık kuruma ayrılma kararı alınabilir.” **hükümlerine yer verilmiştir.**

IV. KAMU DENETÇİSİ AV. HÜSEYİN YÜRÜK'ÜN KAMU BAŞDENETÇİSİ'NE ÖNERİSİ

17. Başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; başvuru konusuna ilişkin “Tavsiye Karar Önerisi” Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme

18. Uyuşmazlık konusu: Kararın, “I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ” başlıklı bölümünde açıklandığı üzere, **açık ceza infaz kurumlarına geçişte Türk vatandaşları için cezanın bitimine 5 yıl kalması şartı olmasına rağmen, yabancı uyruklu hükümlüler için cezasının bitimine 3 yıl kalma şartının arandığı,** Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun’da dayanağı bulunmayan uygulamanın, Açık Ceza İnfaz Kurumlarına

Ayrılma Yönetmeliği'nin 6 ncı maddesine dayandığı ve anılan Yönetmeliğin, Anayasa ve uluslararası sözleşmeler bakımından değerlendirildiğinde ayrımcılık içerdiği iddiasıyla, ayrımcılığın ve hak ihlallerinin önlenmesi için ilgili kurum ve kuruluşlara tavsiyelerde bulunulması talebine ilişkindir.

19. Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun'un 14 üncü maddesinin ikinci fıkrasında, hükümlülerin açık cezaevlerine ayrılmalarına ilişkin esas ve usullerinin yönetmelikte gösterileceği hüküm altına alınmış ve Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği ile hükümlülerin; doğrudan açık ceza infaz kurumlarına alınmalarına, kapalı ceza infaz kurumlarından açık ceza infaz kurumlarına ayrılmalarına, açık ceza infaz kurumları arası nakillerine ve açık ceza infaz kurumlarından kapalı ceza infaz kurumlarına iadeelerine ilişkin usul ve esasları düzenlenmiştir.

20. 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun'un "Açık ceza infaz kurumları" başlıklı 14 üncü madde gerekçesinde, maddenin birinci fıkrasında açık ceza infaz kurumları tanımlandığı, bu kurumların firara karşı engeller ve dış güvenlik personeli bulunmayan, güvenliğinin kurum personelinin gözetimi ve denetimi ile sağlandığı tesisler olduğu, ancak bu tesislerin iyileştirilme işlevi bakımından temel özelliğinin, hükümlülerin çalışmalarına ve meslek edinmelerine, diğer işlevlere göre öncelik verilmesi olduğu, böylece çağdaş ceza infaz sistemlerine uygun olarak, hapis cezalarının infazı bakımından, hükümlünün suçluluk nedeni, suç sicili, fizik ve ruhsal yeteneği ve sınırları, kişisel doğası, arz edebileceği tehlike hâli ve hapis cezasının süresi de dikkate alınarak, iş ve çalışma esasına dayalı açık ceza infaz kurumlarına gönderilmesinin gerekli olduğu, maddenin ikinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde kadın ve gençlik açık ceza infaz kurumlarının ayrıca öngörüldüğü ve **hükümlülerin açık cezaevlerine ayrılmalarına ilişkin esas ve usullerinin** yönetmelikte gösterileceği, hususları belirtilmiştir.

21. 18.08.2016 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile **Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği'nin** "Kapalı kurumdaki açık kuruma ayrılacak hükümlüler" başlıklı 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri yeniden düzenlenmiştir. Değişiklik öncesi açık kurumlara ayrılabilme için bu iki bentte yazılı maddeler kapsamında mahkûm olanların, 'koşullu salıverilme tarihine iki yıldan az süre kalması' şartı değiştirilmiş ve söz konusu değişiklik sonrası anılan Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde yazılı maddeler

kapsamında mahkum olanlar yönünden, ‘koşullu salıverilme tarihine beş yıldan az süre kalma’; **(b) bendinde yazılı maddeler kapsamında mahkum olanlar ile adli suçlardan hükümlü olup yabancı uyruklular yönünden ise ‘koşullu salıverilme tarihine üç yıldan az süre kalma’ şartı düzenlenmiştir.**

22. Anayasa Mahkemesi’nin ‘belirlilik ilkesi’ ile ilgili yerleşik içtihatlarına göre; Anayasa’nın 2 nci maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri “belirlilik”tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. **belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir.** Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını belirler. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. (AYM, E. 2013/83, K. 2013/116, 10.10.2013)

23. Anayasa’nın 7 nci maddesinde, “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.” denilmektedir. Buna göre, Anayasa’da yasa ile düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasa’da öngörülen ayrık durumlar dışında, yürütme organına yasalarla düzenlenmemiş bir alanda genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. **Ayrıca, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa’nın 7 nci maddesine uygun olabilmesi için temel ilkelerin konulması, çerçevenin çizilmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın bırakılmaması gerekir.** (AYM, E. 2010/69, K. 2011/116, 7.7.2011)

24. Anayasa’nın 8 nci maddesi uyarınca “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir”. Bu bakımdan, yürütme yetkisi ve görevi “kanunlara uygun olarak” kullanılması gerektiğinden kanun ile düzenlenebilecek konularda, yasama organının asli kuralları koymakla yetinerek, bunun yanı sıra tali ve

uygulayıcı kuralları idari düzenleyici işlemlere bırakması mümkündür. **Başka bir ifadeyle, Anayasa'ya göre mutlaka kanunla düzenlenmesi gerekmeyen bir konu, kanuni dayanağı olmak kaydıyla idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılabilir. Buna karşın temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasının ancak kanunla yapılacağına ilişkin Anayasa'nın 13 üncü maddesi, bir kanun hükmü olmaksızın yürütme ve idarenin bir hak ve hürriyeti ilk elden düzenleyici işlemle sınırlamasına izin vermez. (AYM, B. No: 2014/256, 25/6/2014, § 86-87)**

25. Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği'nin "Dayanak" başlıklı 3 üncü maddesinde, "*Bu Yönetmelik, 13/12/2004 tarihli ve 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanunun 14 üncü maddesinin ikinci fıkrası ile 2/7/2012 tarihli ve 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanunun geçici 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasına dayanılarak hazırlanmıştır.*" açıklamasına yer verilmiştir.

26. **Başvuru konusuna ilişkin olarak Adalet Bakanlığı'ndan alınan cevabi yazıda;** infazların etkin bir şekilde yürütülmesi için Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği'nde süreler açısından farklı uygulamaların belirlendiğini ve hükümlülerin açık ceza infaz kurumlarına ayrılabilmelerinde, öncelikle açık ceza infaz kurumuna ayrılma şartlarını taşımaları gerektiği belirtilerek; "... son üç yıl içinde, yabancı uyruklu hükümlülerin kaldıkları Burdur ve Erzurum Açık Ceza İnfaz Kurumlarında, 295 yabancı uyruklu hükümlünün firar ettiği, bunlardan sadece 19 kişinin yakalandığı diğer kişilerin ise yakalanamadığı tespit edildiğinden, açık ceza infaz kurumlarında firara karşı herhangi bir engel olmadığından, firar eden yabancı uyruklu hükümlülerden, yakalanan sayısının azlığı dikkate alınarak," **açıklamasıyla, yabancı uyruklu hükümlülerin, açık ceza infaz kurumuna ayrılma şartlarındaki farklılığın gerekçesinin belirtildiği tespit edilmiştir.**

27. Anayasa Mahkemesi'nin eşitlik ilkesi ile ilgili yerleşik tanımına göre; Anayasa'nın 10 uncu maddesinde yer verilen eşitlik ilkesi hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını

ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır. Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. **Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa’da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez. (AYM, E.2009/47, K. 2011/51, 17.03.2011.)**

28. Cinsel taciz suçundan mahkûm edildiği 7 ay 15 gün hapis cezasının denetimli serbestlik tedbiri uygulanmadan infaz edilmesi nedeniyle kanun önünde eşitlik ilkesinin ihlal edildiğini ileri sürerek açılan davada; Anayasa Mahkemesi’nin, B.No: 2014/1711 ve 23/7/2014 tarihli kararında; “ Başvurucunun mahkûm olduğu cinsel taciz suçu 6352 sayılı Kanunun geçici 3. maddesinin (2) numaralı fıkrası ve Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği’nin 5. maddesi kapsamında doğrudan açık ceza infaz kurumuna ayrılmayı engelleyen ve dolayısıyla farklı bir infaz rejimine tabi olmayı gerektiren ve sonuçta 5275 sayılı Kanun’un 105/A maddesinden doğrudan yararlanmasını engelleyen bir durumdur. bu hususa dayalı olarak, suçun türüne göre yasama meclisi görüşlerine uygun olarak farklı insan grupları arasında değil de farklı suç türleri arasında ayırım yapılmasının kanun önünde eşitlik ilkesini ihlal etmediği açıktır.” şeklinde açıklamaya yer verilmiştir.

29. Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği’nde yer verilen düzenleme, mahkûmiyet kararlarının infazının bir kısmının veya tamamını açık ceza infaz kurumlarında yapılmasını öngörmesi nedeniyle, söz konusu düzenleme hükümlülerin ceza infaz kurumunda kalacakları süreleri belirlemesi açısından önem arz etmektedir.

30. Bu bağlamda Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği’nin kapalı kurumdan açık kuruma ayrılacak hükümlüler için 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde yazılı maddeler kapsamında mahkum olanlar için, ‘koşullu salıverilme tarihine beş yıldan az süre kalma’; (b) bendinde yazılı maddeler kapsamında mahkum olanlar ile adli suçlardan hükümlü olup yabancı uyruklular için ise ‘koşullu salıverilme tarihine üç yıldan az süre kalma’, şartının düzenlendiği,

31. Anılan maddede yapılan bu düzenlemeyle; hükümlülerin mahkum oldukları suç türleri açısından bir ayrıma gidildiği, buna karşın 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde yer verilen “...*adli suçlardan hükümlü olup yabancı uyrukluların*” ibaresinde, yabancılar için mahkum oldukları suç türleri arasında bir ayrıma gidilmediği, yabancı uyruklu hükümlülerin açık ceza infaz kurumlarına ayrılma şartlarındaki farklılığının gerekçesi olarak Kararın 26. paragrafında belirtilen amacın meşru olduğu ancak, getirilen düzenleme ile orantılı olmadığı, infazların etkin bir şekilde yürütülmesi için İdare tarafından uygun görülecek başkaca tedbirlerin alınabileceği, bu nedenlerle Anayasa’da yer alan, ‘kişi hürriyeti ve güvenliği hakkı’ ile birlikte ‘temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması’ bağlamında söz konusu ibarenin, Anayasa’nın 10 uncu maddesi kapsamında ‘kanun önünde eşitlik’ ilkesine aykırı bir durum teşkil ettiği değerlendirilmiştir.

32. Başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat, yüksek mahkeme kararları ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; suç türleri arasında bir ayrıma gidilmeksizin yabancı mahkumlar için genel bir sınırlama getiren Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği’nin “Kapalı kurumdan açık kuruma ayrılacak hükümlüler” başlıklı 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde yer verilen “... *adli suçlardan hükümlü olup yabancı uyrukluların*” ibaresinin, Anayasa’nın 10 uncu maddesinde tanımlanan ‘kanun önünde eşitlik’ ilkesine aykırı bir durum teşkil ettiği değerlendirilmiş olup, söz konusu ibarenin anılan Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinden çıkartılması gerektiği kanaat ve sonucuna varılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

32. Dosya münderecatına göre, söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirme neticesinde; Kurumumuzun 06/04/2017 tarihli ve E.2966 sayılı bilgi-belge isteme yazısına istinaden Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevki-fevleri Genel Müdürlüğü’nden alınan cevabi yazının gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği ayrıca şeffaflık, hesap verilebilirlik, makul sürede karar verme, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi **ilkelerine uygun davrandığı tespit edilmiştir.**

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

33. 6328 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup, ilgili yargı merciine yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre, **ŞİKÂYETİN KABULÜNE;**

Suç türleri arasında bir ayrıma gidilmeksizin yabancı mahkûmlar için genel bir sınırlama getiren Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği'nin "Kapalı kurumdan açık kuruma ayrılacak hükümlüler" başlıklı 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde yer verilen "... adli suçlardan hükümlü olup yabancı uyrukluların" ibaresinin, Anayasa'nın 10 uncu maddesinde tanımlanan 'kanun önünde eşitlik' ilkesine aykırı bir durum teşkil ettiği değerlendirilmesi neticesinde, söz konusu ibarenin anılan Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinden çıkartılması hususunda **ADALET BAKANLIĞI'NA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

Kararın **BAŞVURANA ve ADALET BAKANLIĞINA** tebliğine,

6328 sayılı Kanununun 20 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, **ADALET BAKANLIĞI'NCA** bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna, **Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.**

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

**2017-3711 ŐIKAYET NUMARALI, SÖZLEŞMELİ
ÖĞRETMENLİK MÜLAKAT SONUCUNA İTİRAZ TALEPLİ
BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN 09.10.2017 TARİHLİ
KISMEN TAVSİYE KISMEN RET KARARI**

T.C.

KAMU DENETŐİLİĖİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 18745356-101.07.06-E.
BAŞVURU NO : 2017/3711
KARAR TARİHİ : 09/10/2017

KISMEN TAVSİYE KISMEN RET KARARI

BAŞVURAN :

BAŐVRAN VEKİLİ / : -
TEMSİLCİSİ

BAŞVURUYA KONU : Milli EĞitim Bakanlığı
İDARE

BAŞVURUNUN KONUSU : Sözleşmeli öğretmenlik mülakat sonucuna
itiraz, hakkında sözleşmeli öğretmenlik kadrosuna atanmasının yapılması ve hak kayıplarının mülakat komisyonu üyelerince karşılanması talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 09.04.2017

I. BAŐVRANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1) Başvuran, 2013 yılında çalıştığı okulun FETÖ/PDY terör örgütü kapsamında açılan okullardan olması nedeniyle 2014 yılında kapatıldığını, Eylül 2016 sözleşmeli öğretmenlik atamaları için mülakata girdiğini, mülakatta bu

okullarda çalışmış olması nedeniyle düşük puan verildiğini ve atamasının yapılmadığını, 30/03/2017 tarihinden beri Sivas Cumhuriyet Üniversitesi İlkokulunda ücretli sınıf öğretmenliği yaptığını belirterek aradan geçen süre diliminde uğramış olduğu hak kayıplarının mülakatı gerçekleştiren komisyon tarafından karşılanmasını ve sözleşmeli öğretmenliğe atamasının yapılmasını talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2) Milli Eğitim Bakanlığının konuya ilişkin 19/09/2007 tarih ve E.14211411 sayılı yazısı ve eklerinde özetle;

2.1) Öncelikle kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde olmak üzere Bakanlığın boş öğretmen norm kadrosu bulunan örgün ve yaygın eğitim kurumlarında 657 sayılı Devlet Memurları

Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası kapsamında sözleşmeli öğretmen istihdam edildiği,

2.2) Sözleşmeli öğretmenlerin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde öngörülen genel şartlar ile öğretmen kadrosuna atanabilmek için aranan özel şartları taşıyanlardan Kamu Personel Seçme Sınavı puan sırasına konulmak kaydıyla alım yapılacak her bir pozisyonun üç katına kadar aday arasından Bakanlık tarafından yapılacak sözlü sınav başarı sırasına göre atandığı (Ek iki cümle:3/10/2016-KHK-676/80 md.) ve sözleşmeli öğretmenliğe yapılan atamanın, sözleşmenin imzalanmasıyla geçerlilik kazandığı, ilgili sözleşme imzalanmadan herhangi bir hak doğmadığı,

2.3) Sözleşmeli öğretmenliğe atanacakların başvuruları, sözlü sınava alınacakların belirlenmesi, sözlü sınav konuları, sözlü sınavın usul ve esasları, atanmaları ve bu maddelerin uygulanmasına ilişkin diğer hususların Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulacak yönetmelik ile düzenlendiği,

2.4) Bu kapsamda sözleşmeli öğretmenliğe atanacakların başvuruları, sözlü sınava alınacakların belirlenmesi, sözlü sınav konuları, sözlü sınavın usul ve esaslarını düzenleyen Yönetmeliğin işlem tarihinde yürürlükte bulunan “Sözlü sınav komisyonunun oluşumu” başlıklı 9 uncu maddesi uyarınca sözlü sınav komisyonunun; Bakan veya görevlendireceği birim amiri tarafından belirlenen kamu görevlilerinden oluşacak bir başkan, iki asıl ve ihtiyaç duyulduğunda

değerlendirilmek üzere iki yedek üyeden oluştuğu ve yedek üyelerin, sınav merkezlerinde oluşturulan yedek üye havuzundan

görevlendirildiği,

2.5) Sözlü sınav komisyonunun, üye tam sayısı ile toplanacağı, asıl üyenin bulunmadığı toplantıya Komisyon başkanının çağrısı üzerine yedek üyenin katıldığı, başarı puanının ise her üyenin verdiği puanın aritmetik ortalaması alınarak hesaplandığı ve gerek görülmesi hâlinde aynı usulle birden fazla sözlü sınav komisyonu kurulabildiği,

2.6) Sözlü sınav komisyonunun sekretarya işlemleri, sınav merkezlerinin bulunduğu İl Millî

Eğitim Müdürlüklerince yürütüleceği, sözlü sınav konuları ve ağırlıklarının

a) Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücü: %25,

b) İletişim becerileri, özgüveni ve ikna kabiliyeti: %25,

c) Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı: %25,

ç) Topluluk önünde temsil yeteneği ve eğitimcilik nitelikleri: %25 olarak belirlendiğini, puan sıralamasına göre en yüksek puan alandan başlamak üzere, alanlar için belirlenen kontenjan sayısının üç katı adayın sözlü sınava çağırılacağını ve son sıradaki adayla aynı puana sahip olan adaylar da sözlü sınava çağırıldığı,

2.7) Sözlü sınavın, Bakanlıkça sözlü sınav komisyonu oluşturulması öngörülen sözlü sınav merkezlerinde yapıldığı,

2.8) Sözlü sınavda 60 ve üzerinde puan alanlar başarılı sayıldığı ve sözleşmeli öğretmenliğe atanmak üzere tercih yapma hakkına sahip olduğu, sözlü sınav sonuçlarının, tüm sınavların tamamlanmasını takiben duyuruda belirtilen süre içinde Bakanlıkça ilan edildiği,

2.9) Sözlü sınavın, 4 (dört) konu başlığını değerlendirecek şekilde, 2 (iki) adet soru yöneltilerek ve her adaya farklı zarflardan birini seçmek suretiyle kapalı zarf içinde sunulduğu, adayın seçtiği zarftan çıkan soruların kendisine yöneltildiği, ayrıca soruları okuyup ardından soru kâğıdının imzalamasının adaydan istenildiği, adaya zarfında yer alan soruların dışında değerlendirmeye esas

farklı bir soru sorulmadığı, ayrıca komisyon üyelerince yapılan puanlamaların birbiriyle çelişir nitelikte olmadığı,

3) Sözleşmeli öğretmenliğe başvuru ve atama duyurusunda sınavda adayların, bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve kavrama gücü, iletişim becerileri, özgüveni ve ikna kabiliyeti, bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı, topluluk önünde temsil yeteneği ve eğitimcilik nitelikleri yönüyle değerlendirildiği, belirtilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

4) 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Genel İlkeler" başlıklı 128 inci maddesinin ikinci fıkrasında; "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.", **Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı** başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında; "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",

5) **Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasında** "Sözleşmeli öğretmenler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde öngörülen genel şartlar ile öğretmen kadrosuna atanabilmek için aranan özel şartları taşıyanlardan Kamu Personel Seçme Sınavı puan sırasına konulmak kaydıyla alım yapılacak her bir pozisyonun üç katına kadar aday arasından Bakanlık tarafından yapılacak sınav başarı sırasına göre atanır. Sözleşmeli öğretmenliğe yapılan atama, sözleşmenin imzalanmasıyla geçerlilik kazanır. Sözleşme, imzalanmadan herhangi bir hak doğurmaz.",

6) 23/07/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanun'un "Temel İlkeler" başlıklı 3 üncü maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında; "Bu kanunun temel ilkeleri şunlardır: ...Kariyer: B) Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanı sağlamaktır. Liyakat: C) Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu

sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.”,

7) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun “ Genel ve Özel Şartlar” başlıklı 48. Maddesinde “Devlet memurluğuna alınacaklarda aşağıdaki genel ve özel şartlar aranır. A) Genel şartlar:

1. Türk Vatandaşı olmak,2. Bu Kanunun 40 ncı maddesindeki yaş şartlarını taşımak,

3. Bu Kanunun 41 nci maddesindeki öğrenim şartlarını taşımak,

4. Kamu haklarından mahrum bulunmamak,

Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, (...) zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

6. Askerlik durumu itibariyle;

a) Askerlikle ilgisi bulunmamak,

b) Askerlik çağına gelmemiş bulunmak,

c) Askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut er-telenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,

7. 53 üncü madde hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek (...) akıl hastalığı (...) bulunmamak.

8. (Ek: 3/10/2016-KHK-676/74 md.) Güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak.

B) Özel şartlar:

1. Hizmet göreceği sınıf için 36 ve 41 nci maddelerde belirtilen öğretim ve eğitim kurumlarının birinden diploma almış olmak,

2. Kurumların özel kanun veya diğer mevzuatında aranan şartları taşımak,”

8) Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmeliğin,

8.1) “ Sınav Komisyonunun Oluşumu” başlıklı 9 uncu maddesinin birinci fıkrasında “ sınav komisyonu; Bakan veya görevlendireceği birim amiri tarafından belirlenen kamu görevlilerinden oluşacak bir başkan, iki asıl ve ihtiyaç duyulduğunda değerlendirilmek üzere iki yedek üyeden oluşur. Yedek üyeler, sınav merkezlerinde oluşturulan yedek üye havuzundan görevlendirilir.”

8.2) “Sınav Konuları ve Ağırlıkları” başlıklı 11. maddesinde sınav konuları ve ağırlıkları şunlardır:

- a) Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücü: %25,
- b) İletişim becerileri, özgüveni ve ikna kabiliyeti: %25,
- c) Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı: %25,
- ç) Topluluk önünde temsil yeteneği ve eğitimcilik nitelikleri: %25,”

8.3) “ Sınav” başlıklı 12. maddesinde,

“(1) KPSS sonucunda her alan için oluşan puan sıralamasına göre en yüksek puan alandan başlamak üzere, alanlar için belirlenen kontenjan sayısının üç katı aday sınava çağrılır. Son sıradaki adayla aynı puana sahip olan adaylar da sınava çağrılır.

(2) sınav, Bakanlıkça sınav komisyonu oluşturulması öngörülen sınav merkezlerinde yapılır.

(3) sınava girmek isteyenler, tercihleri de dikkate alınarak belirlenen sınav merkezlerinden birinde sınava alınır.

(4) Sözleşmeli öğretmenliğe atama için yapılacak sınava katılmaya hak kazanan adaylar, sözlü sınav komisyonunca yüz tam puan üzerinden değerlendirilir. Sözlü sınavda 60 ve üzerinde puan alanlar başarılı sayılır ve sözleşmeli öğretmenliğe atanmak üzere tercih yapma hakkına sahip olur. ,” hükümleri yer almaktadır.

IV. KAMU DENETÇİSİ MUSTAFA ÖZYAR’IN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ

9) İdare tarafından yapılan sözlü sınava ilişkin olarak oluşturulan komisyonun yönetmeliğe uygun olarak oluşturulduğu, sorulacak soruların da kapalı

zarf sistemiyle adaylara yöneltilmiş olması nedeniyle yapılan idari işlem ile ilgili hukuka ve hakkaniyete aykırılık saptanmadığı değerlendirilerek mahrum kalınan hakların tazmini ve sınavın yeniden değerlendirilmesi yönündeki talebin reddine, sözlü sınavların iyi yönetim ilkelerinden olan “nesnellik”, “tarafsızlık”, “şeffaflık”, “hesap verilebilirlik” ilkelerine uygun yapılmasını teminen, İdarenin bundan sonra düzenleyeceği sözlü sınav öncesinde soruların cevap anahtarlarının düzenlenmesi ve ilgilinin verdiği cevapları bir tutanak halinde kayıt altına alınması gerektiği sonuç ve kanaatine varılarak İdareye bu yönde tavsiye verilmesinde ilişkin öneri Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

10) Başvuran, Eylül 2016 tarihinde sözleşmeli öğretmenlik mülakatına girdiğini, ilgili mülakatta tarafına düşük puan verilmesi nedeniyle idare tarafından atama işleminin yapılamadığını, 30/03/2017 tarihinden beri Sivas Cumhuriyet Üniversitesi İlkokulunda ücretli sınıf öğretmenliği yaptığını belirterek aradan geçen süre diliminde uğramış olduğu hak kayıplarının mülakatı gerçekleştiren komisyon tarafından karşılanmasını ve sözleşmeli öğretmenliğe atanmasının yapılmasını talep etmektedir.

11) İdare tarafından gönderilen bilgi ve belgeler incelendiğinde; başvuranın katıldığı sözlü sınava ilişkin komisyonun, bir başkan ve iki üyeden oluştuğu ve dolayısıyla Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun işlem tesis edilmiş olduğu anlaşılmıştır.

12) Kamu hizmetlerinin ehil ve yetişmiş kamu görevlileri eliyle yürütülmesi için yapılan sözlü sınavların, kariyer ve liyakat ilkelerine uygun, objektif ve aynı zamanda yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönünden denetime imkân tanıyacak şekilde yapılması, hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Danıştay 2 nci Dairesinin 27/03/2017 tarihli ve E:2016/7249, K:2016/7249 sayılı Kararı’nda ise, sözlü sınavda “değerlendirme kriterlerinden bir kısmının somut bilgi ve belgeye dayandırılması zorunluluğu bulunmakta iken, bir kısmının gözlem ve kanaate dayalı olduğu açıktır. Bu düzenlemeye dayalı olarak yapılan ve davanın başarısız sayıldığı sınavda gözlem ve kanaate dayalı kriterler yönünden ilgilinin başarısız olarak değerlendirilmesine etki eden hususların ortaya konulması, somut bilgi ve belgeye dayandırılması, mümkün olan haneler bakımından ise başarısız olarak değerlendirilmesine etki eden hususların somut bilgi ve

belge ile kanıtlanması gerekmektedir. Bunun da, adayların katıldığı sözlü sınav öncesinde, sınavda sorulacak soruların hazırlanması, her adaya sorulan soruların ve verilen cevapların kayda geçirilmesi ve adayların verdiği yanıtlara hangi komisyon üyesince, hangi notun takdir edildiğinin tutanakta ayrı ayrı gösterilmesi halinde mümkün olduğu açıktır.” ifadelerine yer verilmektedir. Başvuru konusu olayda, adaylara sorulacak soruların kapalı zarf halinde düzenlendiği, kura çekme yöntemiyle her adaya kendisi tarafından çekilen zarfta bulunan ve imzalanmak suretiyle muvafakatı alınan soruların sorulduğu, ilgili sözlü sınavda adaylara yöneltilen soruların idare tarafından şahsa göre belirlenmediği anlaşılmıştır. Başvuranın verdiği yanıtlar neticesinde hangi komisyon üyesince, hangi notun takdir edildiğinin tutanakta ayrı ayrı gösterildiği belirlenmiştir. Dolayısıyla sözlü sınavda adaylara yöneltilen soruların belirlenmesi açısından hukuka ve hakkaniyete aykırı bir durum tespit edilememiştir. Başvuran ve idarenin göndermiş olduğu bilgi ve belgelerin incelenmesinden, sözlü sınav değerlendirme tutanağındaki puanlamaya ilişkin takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı olarak kullanıldığı ve sübjektif bir değerlendirme yapıldığına dair herhangi bir kanıt başvuran tarafından sunulmamış olup, Kurumumuzca da bu yönde bir saptama yapılamamıştır.

13) Komisyon üyeleri tarafından yapılan değerlendirmelerde verilen puanlamaların birbirini destekler nitelikte olduğu, bu nedenle idarenin taktir yetkisini, kamu düzenini bozacak şekilde kullanmadığı, kişinin sözlü sınava katılmaya hak kazanmasının ilgilide haklı bir beklenti oluşturmayacağı değerlendirilmiştir. Ayrıca sözlü mülakatın mevzuata uygun yapılması nedeniyle usul ve esasa aykırılık da saptanmamıştır.

14) Sözleşmeli öğretmen alımına ilişkin yönetmeliğin ilgili maddesi gereğince sözlü sınavdan 60 puan ve üzeri not alanların başarılı sayılacağı belirtilmiş olup, komisyon üyeleri tarafından verilen puanların toplanarak ortalamasının alınması suretiyle ulaşılan nihai puanın 53, 66 olması nedeniyle başvuranın başarısız sayılması işleminin de hukuka aykırı olmadığı tespit edilmiştir.

15) Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde, İdare tarafından yapılan sözlü sınava ilişkin olarak oluşturulan komisyonun yönetmeliğe uygun olarak oluşturulması, komisyon tarafından sözlü sınava katılan adayların mesleğe kabulleri için kriterlerin önceden belirlenmiş olması ve sorulacak soruların da kapalı zarf sistemiyle adaylara yöneltilmiş olması nedeniyle

yapılan idari işlem ile ilgili hukuka ve hakkaniyete aykırılık saptanamamıştır. Dolayısıyla komisyon üyeleriyle ilgili olarak kusurlu bir davranışın varlığı tespit edilememiştir.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

16) İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “İyi yönetim ilkeleri” başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; İdarenin Kurumumuz tarafından istenilen bilgi ve belgeleri süresi içinde ve gerekçeli olarak gönderdiği, ayrıca idarenin başvuranla ilgili işlemlerinde “kararların gerekçeli olması”, “kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi” **ilkelerine uygun davrandığı** tespit edilmiştir.

17) Ayrıca, İdarenin sözlü sınav öncesinde bir puanlama kriteri düzenlenmesi, sınav soruları ile birlikte cevap anahtarının hazırlanması, sorulan bilgi sorularına adayların verdiği yanıtlara ve kişisel niteliklerine göre yapılan değerlendirmede hangi komisyon üyesince hangi notun takdir edildiğinin tutanakta ayrı ayrı ve ‘gerekçeleriyle’ gösterilmesi, sözlü sınav şeklinde yapılan sınavın nesnelliği açısından aranan kriterlerdir. İdare tarafından gönderilen bilgi ve belgelerden komisyon üyelerince verilen puanların tutanağa geçirildiği, bunun dışında ayrıca soru ve cevaplara ilişkin herhangi bir gerekçeli tutanak tutulmadığı, ilgililerin verdiği cevaplara ilişkin herhangi bir tutanak tutulmadığı ve sorulacak sorular ile ilgili cevap anahtarı hazırlanmadığı anlaşılmıştır.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

18) 6328 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca başvurunun Kurumumuz tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işleme başlayacaktır. 21 inci maddenin ikinci fıkrası uyarınca ise tavsiye kararı üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır. Buna göre; ilgili idarenin eylem ve işlemlerine karşı dava açma süresinden arta kalan sürede Ankara İdare Mahkemesinde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Açıklanan gerekçelerle;

Başvuranın sözlü sınavın yeniden değerlendirilmesi ve sözleşmeli öğretmenliğe atanması ile sözlü sınavdan başarısız sayılması nedeniyle uğradığı hak kayıplarının sözlü sınav komisyon üyelerince tazmin edilmesi yönündeki talebinin **REDDİNE**;

Sözlü sınav şeklinde yapılan sınavların iyi yönetim ilkelerinden olan “nesnel-lik”, “tarafsızlık”, “şeffaflık”, “hesap verilebilirlik” ilkelerine uygun yapılmasını teminen, İdarenin bundan sonra düzenleyeceği bu sınavlar öncesinde bilgi soru-ları yanında cevap anahtarlarını hazırlaması, sınavlara giren adaylara verilen pu-anların gerekçelerini ortaya koyacak tedbirler alması yönünde **MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA**,

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçün-cü fıkrası uyarınca, Milli Eğitim Bakanlığınca bu karar üzerine tesis edilecek iş-lem in otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna, Kararın Başvurana ve Milli Eğitim Bakanlığına tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

**2018-4368 ŐIKAYET NUMARALI, DERSLERE VE SINAVLARA
KATILMADIĞI GEREKÇESİYLE BURSUNUN KESİLMESİ
İŞLEMİNE İTİRAZ TALEPLİ BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN
09.10.2018 TARİHLİ TAVSİYE KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 95802452-101.07.04-E.
BAŞVURU NO : 2018/4368
KARAR TARİHİ : 09/10/2018

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN :

**BAŐVRAN VEKİLİ /
TEMSİLCİSİ** : -

**BAŞVURUYA KONU
İDARE** : Konya Ticaret Odası (KTO) Karatay
Üniversitesi Rektörlüğü

BAŞVURUNUN KONUSU : Başvuranın, derslere ve sınavlara katılmadığı
gerekçesiyle bursunun kesilmesi işleme
itirazı hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 09.04.2018

I. BAŐVRANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1) Başvuran, 2015 yılında Konya Ticaret Odası (KTO) Karatay Üniversitesi Hukuk Fakültesini tam burslu ve üstün başarı bursunu hak ederek kazandığını, öğrenimine devam ederken, derslerin ve sınavların bir kısmına girmediği gerekçesiyle, Üniversitenin almış olduğu karar ile bursunun kesildiğini, anılan Fakülteyi tercih etmesinde, burs imkânları ve bursun devam edebilirliği hususunda birçok vakıf üniversitesine kıyasen daha esnek ve rahat olmasının önemli bir etken olduğunu, Üniversitenin Burs Yönergesinde derslerin ve sınavların

bir kısmına girilmemesinin bursun kesilmesinde sebep olarak öngörülmediğinden bahse konu kararın hukuka aykırı olduğunu belirterek, mağduriyetinin giderilmesi için bursun kesilmesi kararının iptalini talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2) Başvuru konusuna ilişkin bilgi ve belge talebimize istinaden, KTO Karatay Üniversitesi Rektörlüğünün 20/06/2018 tarihli cevabi yazısı ve eklerinde özetle;

2.1) Başvurana 01/10/2015 tarihinden itibaren Üniversite tarafından burs ödenmeye başlandığı ve son olarak 16/01/2018 tarihinde burs ödemesi yapıldığı, 13/02/2018 tarih ve E.682 sayılı yazılarıyla, hakkın kötüye kullanılması nedeniyle başvuranın bursunun kesildiği,

2.2) KTO Karatay Üniversitesi Lisans ve Ön Lisans Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin 15 inci maddesinin birinci bendinde yer alan; “Öğrenciler ilgili fakülte, yüksekokul veya meslek yüksekokullarının belirlediği ilkeler doğrultusunda derslere, laboratuvar ve uygulamalara devam etmek, dönem içinde her türlü sınava ve öğretim elemanlarının uygun gördüğü diğer çalışmalara katılmakla yükümlüdür. Öğrenciler, teorik derslerin %70’ine, uygulamalı derslerin %80’ine devam etmek zorundadır. Aksi takdirde devamsızlık nedeniyle başarısız sayılır.” hükmü gereğince, öğrencinin yükümlülükleri arasında bulunan “derslere devam yükümlülüğünün” başvuran tarafından ihlal edildiği, Üniversitenin Yönetmeliğine aykırılık teşkil ettiği,

2.3) Başvuranın LYS Türkiye 4423. olarak büyük başarı elde ettiği, bu kadar başarılı bir öğrencinin derslere ve sınavlara girmemesinin, dolayısıyla mezun olmak, yani diploma almak istememesinin anlaşılır olmadığı,

2.4) Anılan Yönetmeliğin 21 inci maddesinde yer alan not başarı tablosu, başvuranın transkripti ve not çizelgesi ile birlikte incelendiğinde, sınavlara mazeretsiz olarak girmediği ve kaldığının görüldüğü,

2.5) Başvuranın 27/02/2018’de sunmuş olduğu itiraz dilekçesinin, Üniversitenin Burs Komisyonunda görüşülerek 20/03/2018 tarihinde kendisine cevap verildiği,

2.6) Burs Yönergesindeki amacın, ÖSYM tarafından yapılan sınavda başarılı olan öğrencileri özendirme amacıyla kendilerine verilecek olan bursların

ortak esaslarını düzenlemek olduğu, başvuranın kayıt sonrası derslerindeki başarısının değil, ÖSYM tarafından yapılan sınavda başarılı olması ile derslere ve sınavlara girme yükümlülüğünün yerine getirilmesinin mevzu bahis olduğu, buradaki önemli noktanın Üniversiteye kayıtlı öğrencinin eğitim öğretim dönemi içinde puan bakımından başarılı olup olmamasının değil, derslere ve sınavlara girmesinin olduğu, derslere ve sınavlara giren diğer Üniversiteye Giriş Yüksek Başarı Bursu (GYBB) alan öğrencilerin puan bakımından başarılı olup olmamalarına bakılmaksızın Burs Yönergesinin 9 uncu maddesi gereğince burslarının kesilmeyip halen devam ettiği (örnek olarak GYBB Bursu almaya devam eden 2 Hukuk Fakültesi öğrencisine ait transkript ek olarak sunulmuştur),

2.7) Başvuranın iddia ettiği üzere Burs Yönergesinde devamsızlığa bağlanan sonucun başarısızlık değil, yükümlülüğün yerine getirilmemesi olduğu, GYBB bursunun başarısızlıktan dolayı değil, kendisine verilen bu hakkı kötüye kullanmasından dolayı kesildiği,

2.8) Yükseköğretim kurumlarında öğrenci olmanın yukarıda bahsedildiği gibi bazı yükümlülükleri beraberinde getirdiği, sadece ders kaydı yaptırmak ile birlikte katılımı zorunlu olan tüm derslere katılmamanın ve sınavlarına girmemenin kayıtlı olunan bölümden mezun olamamak anlamına geldiği, mezun olmak istemeyen öğrencinin kendisine verilen kontenjanı işgal etmesinin anlaşılır olmadığı,

2.9) Başvuranın yüksek lisans yapıyor olması ve Üniversitedeki eğitimini engelleyecek olması sebebiyle, kendisine Üniversitenin Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin 27 nci maddesinde belirtilen “Akademik İzin” (kayıt dondurma) imkânı verildiği, adı geçen öğrencinin buna başvurmadığı, derslere ve sınavlara da mazeretsiz olarak girmediği, başvuranın niyetinin haksız, karşılıksız para kazanmak, idareye maddi zarar vermek, kontenjan dolu olduğundan bursu alamayan iyiniyetli başarılı öğrencilerin hakkını gasp etmek olduğu,

2.10) Bursların verilmiş amacının sadece daha nitelikli öğrencilerin gelişini sağlamak değil, eğitim öğretim kalitesini yükseltmek ve başarılı öğrencileri özendirmek de olduğu, başvuranın öğrenci sıfatı ile Üniversiteye kayıt yaptırdığı fakat öğrenci gibi davranmadığı, sırf kazanç amacı ile öğrenci gibi gözüküp Üniversiteden alınan bursları kendisine geçim kaynağı yaptığı,

2.11) Üniversite tarafından başvurana Giriş Yüksek Başarı Bursu verilmesi, Burs Yönergesinin 5 inci maddesinde “Burs Başvuruların Değerlendirilmesi” başlığı altında yer alan “Bu yönerge kapsamında öğrencilerin ve öğretim elemanlarının bursluluk durumlarında değişiklik oluşturacak her türlü karar; Rektör başkanlığında, Rektörün tavsiyesi ve Mütevelli Heyet Başkanının Onayı ile atanacak iki akademik personel, Genel Sekreter, Mali İşlerden Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı, Sağlık Kültür ve Sportif Faaliyetler Koordinatörü ve Öğrenci İşleri Koordinatöründen oluşan “Burs Komisyonunca” değerlendirilir ve Mütevelli Heyet Başkanının onayına sunulur” hükmüncü, Üniversitenin kamu hizmeti veren bir kamu tüzel kişisi olması nedeni ile takdir yetkisinin bulunduğu,

2.12) Söz konusu Burs Yönergesinin 25 inci maddesinde yer alan bursların kesilmesi ile ilgili boşluk oluşabilecek durumlarda yine takdir yetkisinin kullanılmasının, mevzuatın açık hükmü ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği, Resmi Gazetede 21 Mart 2016 tarihinde yayımlanan KTO Karatay Üniversitesi Ana Yönetmeliğinin 5 inci maddesinin (g) bendinin; “Üniversiteye alınacak öğrenci sayısını ve burs kontenjanlarını Yükseköğretim Kurulunun onayına sunulmak üzere karara bağlamak, verilecek bursun şekil ve miktarını Senatonun önerisini de alarak tespit etmek” hükmü ile Burs Yönergesinin 5 inci maddesindeki “Bu yönerge kapsamında öğrencilerin ve öğretim elemanlarının bursluluk durumlarında değişiklik oluşturacak her türlü karar; Rektör başkanlığında, Rektörün tavsiyesi ve Mütevelli Heyet Başkanının onayı ile atanacak iki akademik personel, Genel Sekreter, Mali İşlerden Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı, Sağlık Kültür ve Sportif Faaliyetler Koordinatörü ve Öğrenci İşleri Koordinatöründen oluşan “Burs Komisyonunca” değerlendirilir ve Mütevelli Heyet Başkanının onayına sunulur” hükmü gereğince mümkün olduğu,

2.13) Üniversite tarafından iyi niyetle verilen Giriş Yüksek Başarı Bursunun, kötü niyet ve amaç dışı kullanımdan dolayı kesildiği,

2.14) Başvuranın sınavlara girmediğinin transkriptlerinden, derslere gelmediğinin de turnike kayıtlarından belli olduğu, 03/08/2015 tarihinde Hukuk Fakültesine 100 % ÖSYM Bursu ile kayıt yaptırdığı, turnike kayıtlarından da anlaşılacağı üzere başvuranın 2016-2017 Bahar dönemi ile 2017-2018 Güz döneminde hiç okula gelmediği, derslere ve sınavlara girmediği, bu dönem için kendisine GYBB Bursu ödendiği,

2.15) Başvurana herhangi bir uyarı yapılmadığı, zira öğrencinin derslere ve sınavlara girme yükümlülüğünü bilmek zorunda olduğu,

2.16) Başvuran ile birlikte toplam 47 öğrencinin GYBB Bursunun aynı gerekçe ile kesildiği, açıklamalarına yer verilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3) 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı T.C. Anayasasının;

3.1) “Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi” başlıklı 42 nci maddesinde; “Kimse, eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz. Öğrenim hakkının kapsamı kanunla tespit edilir ve düzenlenir...” hükmü yer almaktadır.

3.2) “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında; “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.” hükmü yer almaktadır.

3.3) “Yükseköğretim kurumları” başlıklı 130 uncu maddesinde; “Çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek amacı ile; ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek üzere çeşitli birimlerden oluşan kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulur...” hükmü yer almaktadır.

4) 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun Görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; “Kurum, idarenin işleyişiyle 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 bulunmakla görevlidir.” hükmü yer almaktadır.

5) 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun

5.1) “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde; Üniversite, “Bilimsel özerkliğe ve kamu tüzelkişiliğine sahip yüksek düzeyde eğitim - öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan; fakülte, enstitü, yüksekokul ve

benzeri kuruluş ve birimlerden oluşan bir yükseköğretim kurumudur.” olarak tanımlanmıştır.

5.2) Kanunun 43 üncü maddesinde; “a. Yükseköğretim kurumlarında, kuruluş özelliklerine ve ihtiyaçlarına göre yapılan eğitim - öğretim ve buna dayalı olarak verilen diplomalarla ilgili esaslar her üniversitece hazırlanacak öğretim ve sınav yönetmeliğinde belirtilir.” hükmü yer almaktadır.

6) 21/03/2016 tarihli ve 29660 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan KTO Karatay Üniversitesi Ana Yönetmeliğinin “Mütevelli Heyetin görevleri” başlıklı 5 inci maddesinin (g) bendinde; “...Üniversiteye alınacak öğrenci sayısını ve burs kontenjanlarını Yükseköğretim Kurulunun onayına sunulmak üzere karara bağlamak, verilecek bursun şekil ve miktarını Senatorenin önerisini de alarak tespit etmek...” hükmü yer almaktadır.

7) 21/03/2016 tarihli ve 29660 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan KTO Karatay Üniversitesi Lisans ve Ön Lisans Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin;

7.1) “Ders ve uygulamalara devam” başlıklı 15 inci maddesinde; “(1) Öğrenciler ilgili fakülte, yüksekokul veya meslek yüksekokullarının belirlediği ilkeler doğrultusunda derslere, laboratuvar ve uygulamalara devam etmek, dönem içinde her türlü sınava ve öğretim elemanlarının uygun gördüğü diğer çalışmalara katılmakla yükümlüdür. Öğrenciler, teorik derslerin %70’ine, uygulamalı derslerin %80’ine devam etmek zorundadır. Aksi takdirde devamsızlık nedeniyle başarısız sayılır...”

7.2) “Akademik izin” başlıklı 27 nci maddesinde; “(1) Öğrenciler, tekrar Üniversiteye dönmek üzere; haklı ve geçerli olabilecek mazeretleri nedeniyle akademik izin talep edebilirler. Bu talebi ilgili fakülte, yüksekokul veya meslek yüksekokulu yönetim kurulu değerlendirir.

(2) Öğrenciler, Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenen haklı ve geçerli mazeretlerine istinaden, belgelemek koşulu ile sağlık, ekonomik, ailevi, askerlik, kişisel, akademik, yurt dışında eğitim, beklenmedik zorunlu olaylar ve benzeri nedenlerle akademik izin için başvurabilirler...” hükümleri yer almaktadır.

8) KTO Karatay Üniversitesinin 23/08/2017 tarihli Burs Yönergesinin;

8.1) “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde; “Bu Yönergenin amacı; ÖSYM tarafından yapılan sınavda başarılı olan adayların, KTO Karatay Üniversitesini tercih etme oranlarını artırmak, daha nitelikli öğrenci gelişini sağlamak, eğitim, öğretim kalitesini yükseltmek, başarılı öğrencileri özendirmek, üniversitenin nitelikli insan kaynağı ihtiyacının karşılanmasına katkı sağlamak amacıyla verilecek bursların ortak esaslarını düzenlemektir.”

8.2) “Burs Başvurularının Değerlendirilmesi” başlıklı 5 inci maddesinde; “Bu yönerge kapsamında öğrencilerin ve öğretim elemanlarının bursluluk durumlarında değişiklik oluşturacak her türlü karar; Rektör başkanlığında, Rektörün tavsiyesi ve Mütevelli Heyet Başkanının onayı ile atanacak iki akademik personel, Genel Sekreter, Mali işlerden Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı, Sağlık Kültür ve Sportif Faaliyetler Koordinatörü ve Öğrenci İşleri Koordinatöründen oluşan “Burs Komisyonunca” değerlendirilir ve Mütevelli Heyet Başkanının onayına sunulur.”

8.3) “Üniversiteye giriş yüksek başarı bursu (GYBB)” başlıklı 9 uncu maddesinde; “Üniversitemize YGS ve LYS sınavları ile yerleşen, ÖSYM başarı sıralaması ile yerleştiği puan türüne göre aşağıda ayrıntıları belirtilen genel (ek puansız) başarı sıralamasına sahip olan öğrencilere sağlanan burstur...”

8.4) “Bursların Kesilmesi” başlıklı 25 inci maddesinde; “(1) Burs kazanan öğrencilerin Üniversiteden ilişik kesmeleri, kayıt dondurmaları, kayıt yenilememeleri ve normal öğrenim süresini aşmaları halinde bursları kesilir. Kayıt dondurma ve kayıt yenilememe sebebiyle bursları kesilen öğrenciler, kayıtlarını yenilettikleri andan itibaren burs alma şartlarını kaybetmemişlerse, tekrar burs almaya devam ederler. Mücbir sebeplerden dolayı Üniversitemiz ile ilişkileri kesilen öğrencilerin durumu Burs Komisyonunda değerlendirilir. Okuldan bir aydan fazla süre ile uzaklaştırma cezası alan öğrenciler GBB bursları dışında kalan bursları alma hakkını kaybeder.

(2) Üniversite tarafından görevlendirilen, yurt içi veya yurt dışı değişim programlarına katılan veya Üniversitemiz tarafından izin verilen öğrencilerin bursları kesilmez.” hükümleri yer almaktadır.

9) KTO Karatay Üniversitesinin 29/12/2017 tarihli Burs Yönergesinin;

9.1) “Giriş Yüksek Başarı Bursu (GYBB)” başlıklı 9 uncu maddesinde; “Üniversitemize TYT ve YKS sınavları ile yerleşen, ÖSYS başarı sıralaması ile yerleştiği puan türüne göre aşağıda ayrıntıları belirtilen başarı sıralamasına sahip olan öğrencilere sağlanan burstur...”

“(2) Hazırlık dâhil normal öğrenim süresi boyunca sağlanır. 2018-2019 Akademik Yılı itibariyle kayıt yaptıran öğrenciler için, dönem/yıl not ortalamasının 2.00'nin altına düşmesi halinde ilgili dönem/yıl için burs kesilir. Bir sonraki dönem/yıl genel not ortalamasının 2.00 veya üzerine yükselmesi halinde burs tekrar sağlanır. Bursun kesildiği yıl için geriye dönük ödeme yapılmaz...”

9.2) “Bursların Kesilmesi” başlıklı 32 nci maddesinde; “(1) Burslu öğrencilerin kayıt yenilememeleri ve normal öğrenim süresini aşmaları halinde bursları kesilir. Kayıt yenilememe sebebiyle bursları kesilen öğrenciler, kayıtlarını yenilettilikleri andan itibaren burs alma şartlarını kaybetmemişlerse, tekrar burs almaya devam ederler.

(2) Akademik izinli olunan süreler azami öğrenim süresinden sayılmadığı için izin süresi sona erdiğinde öğrencilerin bursları devam eder.

(3) Okuldan bir aydan fazla süre ile uzaklaştırma cezası alan öğrenciler, Giriş Başarı Bursu dışında kalan bursları alma hakkını kaybeder. 2018-2019 akademik yılı itibariyle kayıtlanan Giriş Yüksek Başarı Bursu ile Uluslararası Öğrenci Bursu kazanan öğrencilerin dönem/yıl not ortalamalarının 2.00'nin altına düşmesi halinde ilgili yıl için bursları kesilir.

(4) Üniversitemiz tarafından izin verilen, görevlendirilen ve yurt içi veya yurt dışı değişim programlarına katılan öğrencilerin bursları kesilmez.” hükümlerine yer verilmiştir.

IV. KAMU DENETÇİSİ ARİF DÜLGER'İN KAMU BAŞDENETÇİSİ'NE ÖNERİSİ

10) Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; Üniversitenin söz konusu bursun kesilmesi işlemi hukuka ve hakkaniyete aykırılık tespit edilemediğinden, başvurunun reddi gerektiği hususundaki öneri Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

11) Başvuranın 2015 yılında yapılan Lisans Yerleştirme Sınavı sonucunda LYS Türkiye 4423. olarak KTO Karatay Üniversitesine kayıt yaptırdığı, Giriş Yüksek Başarı Bursu (GYBB) kazandığı, Ekim 2015'ten itibaren Üniversite tarafından burs ödenmeye başlandığı ve son olarak Ocak 2018'de burs ödemesi yapıldığı, Üniversitenin 13/02/2018 tarihli yazısıyla başvuranın bursunun kesildiği anlaşılmış olup; başvuran bursun kesilmesi işlemine itiraz etmektedir.

12) Üniversitenin söz konusu 13/02/2018 tarihli yazısıyla; yapılan incelemeler neticesinde, başvuranın derslere ve sınavlara girmediği tespit edildiğinden, Burs Yönergesi kapsamında eğitim öğretim kalitesini yükseltmek ve başarılı öğrencileri özendirmek amacıyla verilen bursun, hakkın kötüye kullanılması ve dürüstlük kuralının ihlal edilmesi gerekçesiyle kesildiği bildirilmiştir.

13) Başvuran 27/02/2018 tarihli dilekçesiyle; Karatay Üniversitesi Hukuk Fakültesinin lisans düzeyindeki ikinci üniversitesi olduğunu, ilk üniversiteyi bitirdiği 2015 yılında kazanmış olduğu Hukuk Fakültesini kesintisiz ve kariyer planlamasında etkili olabilecek bir şekilde bitirmek istediğini, hem askerlik durumunu ertelemek hem de kariyer planlaması kapsamında yüksek lisans eğitimine başladığını, yoğun bir tempoyla lisans eğitimi olan Hukuk Fakültesini ve yüksek lisans eğitimini sürdürmekte olduğunu, Hukuk Fakültesinde derslere devam zorunluluğunun bulunmadığını ve Burs Yönergesinde bursun kesilmesi hususunda sınavlara girmeme sebebinin açıkça belirtilmediğini, ailevi sorunları ve yüksek lisansın yoğun temposundan dolayı sınavlara giremediğini, bir sonraki sınav döneminde giremediği sınavları telafi edebileceğini, kesinlikle kötü bir niyetinin olmadığını, bununla beraber ailevi olarak maddi ihtiyaç içinde olduklarını, aldığı bursun kendisinin ve kardeşlerinin eğitim masraflarının karşılanmasında önemli olduğunu belirterek, bursun iptali kararının tekrar değerlendirilmesini Üniversiteden talep etmiştir.

14) Üniversitenin, itirazı hakkında başvurana vermiş olduğu 20/03/2018 tarihli cevabında; 2017-2018 Akademik Yılı Güz Döneminde kayıt olunan derslerin sınavlarına girmediğinin ve ayrıca turnike kayıtlarından ilgili

dönemde okula da hiç gelmediğinin anlaşıldığı, öğrencinin eğitimine devam etmesine engel bir durumun oluşması halinde Yönetmeliğin 27 nci maddesinin ikinci fıkrası gereğince akademik izin talebinde bulunulması gerektiği, bu kapsamda akademik izin talep edilmediği de göz önünde bulundurularak, Burs Yönergesinde amaçlanan hususlar yerine Üniversiteden hiç eğitim almadan haksız kazanç elde etme durumuna rastlanıldığı, bu sebeple talebinin Burs Komisyonu tarafından reddedildiği belirtilmiştir.

15) 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 43 üncü maddesinde yer alan ilgili hükmünde yükseköğretim kurumlarında eğitim–öğretimle ilgili esasların üniversitelerce hazırlanacak yönetmelikte belirtileceğine yer verilmiştir. Bu kapsamda, Üniversitenin Ana Yönetmeliğinin 5 inci maddesinde; burs kontenjanlarını Yükseköğretim Kurulunun onayına sunulmak üzere karara bağlamak, verilecek bursun şekil ve miktarını Senatonun önerisini de alarak tespit etmek Mütevelli Heyetinin görevleri arasında sayılmıştır.

16) Üniversite tarafından verilecek bursların ortak esaslarını düzenlemek amacıyla Burs Yönergesi hazırlanmıştır. Başvuru konusu somut olayımız açısından geçerli olan 23/08/2017 tarihli Mütevelli Heyeti Kararıyla yayınlanan Yönergenin 25 inci maddesi hükmünde bursların kesilmesi hususu düzenlenmiştir. Yönergenin söz konusu düzenlemesinde, burs kazanan öğrencilerin Üniversiteden ilişik kesmeleri, kayıt dondurmaları, kayıt yenilememeleri ve normal öğrenim süresini aşmaları halinde burslarının kesileceği hükmüne yer verilmiştir.

17) Anılan Yönergede başvuranın da ifade ettiği üzere, derslere/sınavlara girilmemesi veya başarısızlık durumlarında bursun kesileceğine dair açık bir hüküm bulunmadığı görülmektedir. Bununla beraber, Yönergenin “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde, Yönergenin amacının; “ÖSYM tarafından yapılan sınavda başarılı olan adayların, KTO Karatay Üniversitesini tercih etme oranlarını artırmak, daha nitelikli öğrenci gelişini sağlamak, eğitim, öğretim kalitesini yükseltmek, başarılı öğrencileri özendirmek, üniversitenin nitelikli insan kaynağı ihtiyacının karşılanmasına katkı sağlamak amacıyla verilecek bursların ortak esaslarını düzenlemek” olduğu ifade edilmiştir.

18) Yönergenin bursun kesileceği halleri düzenleyen maddesinde, derslere/sınavlara girilmemesi veya başarısızlık durumu bursun kesilmesinde açık bir şekilde sebep olarak gösterilmemişse de idare, başvuranın bir dönem boyunca hiç

okula gitmeyerek derslere ve sınavlara girmemesini, bursların ortak esaslarının düzenlendiği Burs Yönergesine ve bursun verilmiş amacına aykırı değerlendirilerek öğrencinin bursunun kesilmesine karar vermiştir. 2547 sayılı Yasa ve ilgili Yönetmeliklerin verdiği yetkiye dayanılarak Yönerge değişikliği ile üniversitenin bursun kesilmesi hallerinin kapsamını genişletmesi mümkünken üniversite tarafından amaca bağlı yorum yapılarak başvuranın bursunun kesilmesi yönünde işlem tesis edildiği görülmektedir.

19) Somut olayda, tahdidi bir şekilde sayma yoluyla belirlenen bursun kesileceği hallerinin idare tarafından yorum yoluyla genişletildiği, mevzuatta açıkça belirtilen bir duruma ilişkin yorum yönteminin kullanıldığı, açık Yönerge hükmü kapsamında bursun kesilmesi yönünde işlem tesis edilebilmesi için idari işlemin sebep unsuru yönünden hukuka uygun olması gerektiği, idarenin yetkisinin bu kapsamda takdir yetkisi değil bağlı yetki olduğu, çoğu üniversitenin burslarla ilgili hususları düzenleyen yönergelerinde bursun kesilme halleri kapsamında devamsızlık ve başarısızlık şartına yer vermesine rağmen Karatay Üniversitesinin mevzuatında böyle bir sınırlamaya yermediği, başvuranın da Kurumumuza sunduğu beyanlarında esnek burs koşullarının ilgili üniversiteyi tercih etmesinde etkili olduğunu ifade ettiği tespit edilmiştir.

20) Örneğin, 12.01.2018 tarihli ve 2018-114/04 sayılı Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi Burs Yönergesi'nin, YKS Derece ve Bölüm Sıralama Bursu başlıklı 11. Maddesinde, "Öğrencinin bir akademik yarıyıl sonundaki Ağırlıklı Not Ortalaması (ANO) ya da Ağırlıklı Genel Not Ortalamasının (AGNO) 2.00'ın altına düşmesi ve/veya bir akademik yarıyıldaki seçtiği ders sayısının en az %50'sinden devamsızlık nedeniyle başarısız olması halinde, YKS Derece Bursu ve Bölüm Sıralama Bursu kesilir. Bir sonraki dönem devam ve başarı şartını yerine getiren öğrenciye izleyen yarıyıldaki bursu ödenmeye yeniden başlanır." Hükmüne; Kadir Has Üniversitesi Burs Yönergesi'nin 4 üncü maddesinde "Hangi sınav ve puan türlerinde kimlere ne miktarda burs sağlanacağı her yıl Mütevelli Heyet tarafından belirlenerek ilan edilir ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu madde 44'de düzenlenen lisans eğitimi için öngörülen 4 (zorunlu hazırlık okuyanlar için 5) yıllık süre boyunca, burs hak kazandıkları dönemdeki oran ve miktarlar değiştirilmeden ve öğrencinin başarı durumundan etkilenmeden her yıl dokuz ay süreyle verilir. Kadir Has Bursu kayıt dondurma durumunda kesilir, öğrencinin Kadir Has Üniversitesi'nde eğitimine dönmesiyle birlikte kaldığı yerden devam

eder.” hükmüne; 17.12.2015 tarihli ve 2015/23 sayılı İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Burs Yönergesinin 6. Maddesinde, bursların ders geçme veya genel not ortalaması gibi başarı şartları aranmaksızın devam edeceği ve burslu öğrencilerin ÖSYM tarafından yapılan merkezi yerleştirme sınavına girip üniversiteyi kazanarak yeniden kayıt yaptırdıkları takdirde önceki burs haklarını kaybedeceği hükmüne yer verildiği görülmektedir.

21) Üniversitenin Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin “Ders ve uygulamalara devam” başlıklı 15 inci maddesi hükmünde yer alan, “öğrencilerin ilgili fakülte, yüksekokul veya meslek yüksekokullarının belirlediği ilkelere doğrultusunda derslere devam etmekle, dönem içinde her türlü sınava ve öğretim elemanlarının uygun gördüğü diğer çalışmalara katılmakla yükümlü olduğu, öğrencilerin, teorik derslerin %70’ine, uygulamalı derslerin %80’ine devam etmek zorunda olduğu, aksi takdirde devamsızlık nedeniyle başarısız sayılacağı” düzenlemesi karşısında başvuranın yükümlülüklerine aykırı davranıldığı idarece ileri sürülmüşse de, Yönetmelikte sayılan dersten başarısız sayılma durumu ile Yönergede yer alan bursun kesilmesi durumunun kıyas kabul etmeyecek iki farklı durum olduğu, başvuranın bursun kesilmesi işlemine dayanak teşkil etmeyeceği değerlendirilmektedir.

22) Diğer taraftan, eğitim-öğretim süreçlerini ve ilgili düzenlemelerini hiçbir tereddüte mahal vermeyecek şekilde açık ve anlaşılır kılmakla sorumlu olan Üniversitenin; başvuruya konu edilen bursun kesilmesi hususunda ilgili mevzuatında bazı açıklıklar bulunduğunu fark ederek, 29/12/2017 tarihli Mütevelli Heyeti kararıyla yayınladığı Burs Yönergesinde anılan hususlara açıklık getirdiği, buna göre 2018-2019 Akademik Yılı itibarıyla kayıt yaptıran öğrenciler için, dönem/yıl not ortalamasının 2.00’nin altına düşmesi halinde ilgili dönem/yıl için bursun kesileceği düzenlemesine yer verildiği, ancak bu halde dahi devamsızlığı bursun kesileceği haller arasında düzenlemediği görülmektedir. Üniversite tarafından başvuranın bursunun eğitim ve öğretim dönemi içindeki başarı durumu sebebiyle değil öğrencinin temel bir yükümlülüğü olan derslere ve sınavlara girme yükümlülüğünü yerine getirmemesi sebebiyle kesildiği belirtilmişse de, Yönergede bursun kesileceği haller arasında sayılmayan bu halin idare tarafından başvuranın bursunun kesilmesinde gerekçe olamayacağı, aksi halde Yönergenin açık hükmü göz ardı edilerek amaca bağlı yorum yapıldığında başarısız öğrenciler için de idarenin bursun kesilmesi işlemini

uygulayabileceği, bu durumun da öğrencilerin haklı beklentisini zedeleyeceği ve hukuki belirlilik ilkesini ihlal edeceği sonucuna ulaşılmıştır.

23) Kurumumuzca yapılan inceleme neticesinde; yukarıda yer verilen tüm açıklamalar ve tespitler çerçevesinde, Üniversiteden temin edilen turnike kayıtlarından başvuranın 2016-2017 Bahar dönemi ile 2017-2018 Güz döneminde derslere ve sınavlara girmediği anlaşılrsa da KTO Karatay Üniversitesinin Burs Yönergesinde derslere ve sınavlara girilmemesi durumu bursun kesileceği haller kapsamında düzenlenmediğinden ve mevzuatın açık hükmünü yorum yoluyla genişleten idarenin tesis ettiği işlemin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu görüldüğünden söz konusu bursun kesilmesi işleminin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu sonuç ve kanaatine varılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

24) İyi yönetim ilkelerine, 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “İyi yönetim ilkeleri” başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiştir. Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirmeler neticesinde; başvurunun inceleme ve araştırması kapsamında Kurumumuzca istenilen bilgi ve belgelerin idare tarafından süresi içerisinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği, böylece “kararların gerekçeli olması ve makul sürede karar verme” ilkelerine uygun davranıldığı; idarenin, başvurucuya verdiği cevapta hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğini göstermediği, bu nedenle “karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi” ilkesine uymadığı anlaşılmış olup; idarenin bahse konu ilkeye uygun davranması önerilmektedir.

25) Ayrıca, iyi yönetim ilkelerinden biri olarak kabul edilen ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “İyi yönetim ilkeleri” başlıklı 6 ncı maddesinde yer alan nezaket ilkesi; kamu görevlilerinin birbirine ve vatandaşa karşı saygılı davranmasını, kibar ve yardımsever olmalarını, işbirliği içerisinde hareket etmelerini, işlerini zamanında yapmalarını, vatandaşın sorununu anlamak ve çözüm yolu üretmek için gerçek bir çaba içinde olmalarını gerektirmektedir. Bunun için de İdarelerce; vatandaş ile ilişkilerde nazik ve kibar bir dil kullanılması, nezaket dışı, kaba ve rahatsız edici söylemlerden kaçınılması, vatandaşın sorununun anlaşılması ve çözüm arayışı noktasında önem arz etmektedir.

26) KTO Karatay Üniversitesi Rektörlüğü tarafından başvuran için kullanılan “mezun olmak istemeyen öğrencinin kendisine verilen kontenjanı işgal etmesinin anlaşılır olmadığı”, “başvuranın niyetinin haksız, karşılıksız para kazanmak, idareye maddi zarar vermek, kontenjan dolu olduğundan bursu alamayan iyiniyetli başarılı öğrencilerin hakkını gasp etmek olduğu”, “başvuranın öğrenci sıfatı ile Üniversiteye kayıt yaptırdığı fakat öğrenci gibi davranmadığı, sırf kazanç amacı ile öğrenci gibi gözüküp Üniversiteden alınan bursları kendisine geçim kaynağı yaptığı”, “Üniversite tarafından iyi niyetle verilen Giriş Yüksek Başarı Bursunun, kötü niyet ve amaç dışı kullanımdan dolayı kesildiği” gibi ifadelerin idarelerin uymak zorunda oldukları nezaket ilkesine aykırılık teşkil ettiği, üniversitelerin öğrencileri ile olan münasebetlerinde daha ihtiyatlı bir dil kullanmaları gerektiği değerlendirilmekte, idarenin bundan sonraki işlemlerinde nezaket ilkesine uygun davranması önerilmektedir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

27) 6328 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işleme devam edecek olup Konya İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçelere ve dosya kapsamına göre **BAŞVURUNUN KABULÜ İLE;**

Yönergeye aykırı olarak tesis edilen başvuranın bursunun kesilmesi işleminin geri alınması için **KTO KARATAY ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜNE TAVSİYEDE** bulunulmasına,

6328 sayılı Kanununun 20 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, KTO Karatay Üniversitesi Rektörlüğüne bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna, Kararın BAŞVURANA ve KTO KARATAY ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜNE tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

OMBUDSMAN AKADEMİK YAYIN İLKELERİ

1. Dil ve anlatım bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır.
2. Dünyadaki örnekleri de dikkate alınarak, Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyet alanı ile ilgili bütün konularda makaleler kabul edilebilir.
3. Çalışma, iyi tanımlanmış bir problematiğe dayanmalı ve başlıklar bu problematikle uyumlu olmalıdır. Yararlanılan kaynaklar, çalışmanın kapsamını yansıtacak zenginlik ve yeterlikte olmalıdır.
4. Gönderilecek makaleler, daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır. Bu konudaki sorumluluk yazara aittir.
5. Hakem değerlendirme süreci sonucunda dergide yayımlanması kabul edilen çalışmaların tüm yayın hakları Ombudsman Akademik Dergisine aittir. Dergide yayımlanan makalelerin her hakkı saklıdır. Derginin ismi olmadan hiçbir şekilde çoğaltılamaz.
6. Dergide yayımlanan makalelerdeki görüşler derginin görüşleri değildir. Tüm sorumluluk yazara aittir.
7. Makalesi yayımlanan yazarlara, Kamu Kurum ve Kuruluşlarıncı Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmeliğe uygun olarak Yayın Kurulu tarafından onaylanan miktarda telif ücreti ödenir.
8. Derginin yayın dili Türkçedir. Yabancı dillerdeki çalışmaların yayımlanması Editörler Kurulu'nun kararına bağlıdır.
9. Makalenin girişinde 100 -150 kelime Türkçe ve İngilizce özet bulunmalı, özetin alt kısmında çalışmanın alanını tanımlayabilecek nitelikte Türkçe ve İngilizce anahtar kelimelere (en az 3 en fazla 5 kelime) yer verilmelidir.
10. Yayın ilkelerine uygun olmayan makaleler hakem değerlendirme sürecine alınmayacaktır.
11. Yayımlanmayan makaleler yazara geri gönderilmeyecektir.
12. **Yazışma adresi:** Kavaklıdere Mah. Zeytinalı Caddesi No:4 Çankaya ANKARA

OMBUDSMAN AKADEMİK YAZIM KURALLARI

1. Makaleler, "Microsoft Office Word" programında A4 boyutunda hazırlanmalıdır.
2. Dergimize yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, tablolar, şekiller ve kaynakça dâhil olmak üzere toplam 8.000 kelimeyi geçmemesi gerekmektedir. Geçmesi halinde ise Editörler Kurulu tarafından değerlendirilecektir.
3. Sayfa düzeni; Sol: 3,5 cm, Sağ: 2,5 cm, Üst: 3 cm ve Alt: 3 cm olmalıdır.
4. Makaleler, 12 punto ve "Times New Roman" yazı tipi ile 1 satır arası kullanılarak yazılmalıdır. Paragraflar aralık öncesi ve sonrası "6 nk" olmalıdır. Yazımda, virgül ve noktalardan sonra bir karakter ara verilmelidir.
5. Yazının ilk sayfasında yazar isimlerinden sonra özetler başlık dahil 10 punto ile "Times New Roman" yazı tipi ile yazılmalıdır. Başlıklar kalın punto ile yazılmalıdır.
6. Paragraflarda başlangıç girintisi "ilk satır" ve 1,25 cm; paragraf girintisi sağ ve sol "0"cm olmalıdır. Paragraflar arasında ilave boş satır bırakılmayacaktır. Diğer düzenlemeler dergi editörleri tarafından yapılacaktır.
7. Yazarın unvanı ile ad ve soyadı, makale başlığının sağ altında belirtilmelidir. Aynı sayfanın dipnotlar için ayrılan kesim çizgisinin altında ise yazarın görev yeri gösterilmelidir.
8. Şekil ve tablolara metin içinde yer verilmelidir. Şekil adı, şeklin altında; tablo başlığı, tablonun üzerinde yer almalıdır. Şekil ve tablo numaraları 1, 2, 3, ... şeklinde olmalıdır.
9. Makalede ana konu ve alt konular 1., 1.1., 1.1.1., 1.1.2., 1.1.2.1. gibi ondalıklı şekilde numaralandırılmalıdır. Ana konuların adlarının bütün harfleri büyük ve kalın yazılmalı, alt konuların ise, sadece baş harfleri büyük ve kalın yazılmalıdır.

ATIFLAR

10. **Atıflar, metin içerisinde bağlaç yöntemi veya dipnot yöntemi kullanılarak yapılabilir.** Açıklama notları ise, sayfa altında dipnot şeklinde (8 punto ile) ifade edilmelidir.

Metin içerisindeki atıflar: yazar(lar)ın soyadı, kaynağın yılı ve sayfa numarası şeklinde yapılmalıdır. Yazar adı yoksa kurum adı yazar yerine kullanılmalıdır. Örnek;

- Tek yazarlı yayınlarda atıf: (Öğüt, 2009: 68).
- İki yazarlı yayınlarda atıf: (Öğüt ve Zerenler, 2006: 28).
- Üç ve daha çok yazarlı yayınlarda atıf: (Şahin, vd., 2007:14).
- Birden fazla kaynağa atıf: (İsbir, 2008: 66; Eken, 2005: 36)
- Kaynağın tamamı için atıf: (Eryılmaz, 2005)
- Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: (TODAİE, 2003: 45).

Dipnot yöntemi kullanılarak yapılan atıflar: (10 punto ile) yazar(lar)ın adı-soyadı ve parantez içerisinde kaynağın yılı, kaynağın tam adı, yayın evi, baskı sayısı, basıldığı il, alıntı yapılan sayfa numara(lar)ı şeklinde olmalıdır.

Tek yazarlı yayınlarda atıf: Adem Öğüt (2009), **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Ankara, s.25.

İki yazarlı yayınlarda atıf: Durmuş Acar ve Nilüfer Tetik (2008), **Genel Muhasebe**, Detay Yayıncılık, Ankara, s.38-39.

Üç yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin, Erdal Bayrakçı ve Erhan Örselli (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Dört ve daha fazla yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin vd. (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: TODAİE (1965), **İdari Reform Ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 224.

Çeviri Kitaplar: Paul Imbert (1981), **Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri (Türkiye'nin Meseleleri)**, Çev. Adnan Cemgil, Ergin Yayıncılık, İstanbul, s.84.

Dergiler: Ali Şahin (2005). "Kültürel Niteliklerimizin Türk Yönetimsel Değerlerine Etkisi ve Japon Z Teorisiyle Karşılaştırılması", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Baran Ofset, Cilt: 7, Sayı:1, s.28.

Gazeteler: Türker Alkan (2002). "Seçilmişler ve Atanmışlar", **Radikal Gazetesi**, 30 Mart, par.5.

Tezler: Ali Şahin (2003). **Türk Kamu ve Özel Kesim Yöneticilerinin Motivasyon Durumu**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, s.132.

11. Yapılacak atıf bir internet sitesinden alınmışsa ve atfın yazarı belirli ise süreli yayınlardakine benzer şekilde atıf yapılır. İnternette indirilen kaynak için tarih verilmemişse ilgili dosyaya erişim tarihi kaynağın yılı olarak kullanılır. Eğer atfın yazarı belli değilse parantez içerisinde internet sitesinin kurumu ve erişim yılı yazılmalıdır.

Örnek;

İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olan yazıdan atıf: (Ortaylı, 2002)

İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olmayan yazıdan atıf: (Rekabet Kurumu, 2008).

Dipnot kullanımlarında ise;

İlber Ortaylı (2007), "İmparatorluğun En Uzun Yılı", <http://www.akintarih.com/turktarihi/osmanli/enuzunyuzyl.html> (Erişim Tarihi: 04.02.2007), par.11.

UYAP (2007), "UYAP Projesi", <http://www.uyap.gov.tr/genelbilgi/genel.html> (Erişim Tarihi: 04.04.2007), s.3.

KAYNAKÇA

12. Makalede kullanılan her türlü kaynak, (**KAYNAKÇA**) bölümünde yer almalıdır. Kullanılan kaynaklar nitelik (tez, kitap, makale, rapor vb.) ayrımı yapılmaksızın yazar soyadına göre alfabetik olarak sıraya konulmalıdır. Aynı yazarın eserleri “en yeni tarihli” olandan başlanarak kaynakçada yer almalıdır. Bir yazarın aynı yıl içinde yayımlanmış birden fazla eseri kullanılmışsa eserler yılın yanına “a”, “b”, “c”, şeklinde harf verilerek gösterilecektir.

Örnek;

Öğüt (2008a), Öğüt (2008b).

13. Kaynakçada kullanılacak kitap veya dergi isimlerinin ilk harfleri büyük olarak yazılmalıdır. Ayrıca kitap, tez, rapor, dergi ve gazete isimleri kalın (bold) yazılmalıdır. Kaynakça yazımında girinti asılı olmalıdır. Kaynakça gösterme konusunda aşağıda belirtilmeyen durumlarda, bilimsel yazımlarda benimsenen hususlar dikkate alınmalıdır.

Kitaplar

ÖĞÜT, Adem (2009). **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Ankara.

ACAR, Durmuş ve Nilüfer Tetik (2008). **Genel Muhasebe**, Detay Yayıncılık, Ankara.

ŞAHİN, Ali, Erdal Bayrakçı ve Erhan Örselli (2011). **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, I. Baskı, Konya.

Çeviri Kitaplar

IMBERT, Paul (1981). **Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri (Türkiye’nin Meseleleri)**, Çev. Adnan Cemgil, Ergin Yayıncılık, İstanbul.

Editörlü Kitaplar

GÜLEŞ, Hasan Kürşat ve Musa Özata (2005). **Sağlık Bilişim Sistemleri**, Editör: **Adem Öğüt**, Nobel Yayın-Dağıtım, Ankara.

Yazar Adı Olmayan Kitaplar

TODAİE (1965). **İdari Reform Ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara.

Dergiler

ŞAHİN, Ali (2005). "Kültürel Niteliklerimizin Türk Yönetmel Değerlerine Etkisi ve Japon Z Teorisiyle Karşılaştırılması", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Baran Ofset, Cilt: 7, Sayı:1, ss. 177-198.

Gazeteler

ALKAN, Türker (2002). "Seçilmişler ve Atanmışlar", **Radikal Gazetesi**, 30 Mart.

Tezler

ŞAHİN, Ali (2003). **Türk Kamu ve Özel Kesim Yöneticilerinin Motivasyon Durumu**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

İnternet Bazlı Kaynaklar

Eğer kaynağın yazar(lar)ı belirli ise, süreli yayınlardakine benzer şekilde kaynakçada verilir. Ancak, kaynağın yer aldığı internet adresi de tüm uzantılarıyla verilir. Eğer internetten indirilen kaynaklar için tarih verilmemişse ilgili dosyaya erişim tarihi hem kaynakçada hem de metin içinde kullanılır. Örnek;

ORTAYLI, İlber (2007). "İmparatorluğun En Uzun Yılı", <http://www.akintarih.com/turktarihi/osmanli/enuzunyuzuil.html> (Erişim Tarihi: 04.02.2007).

Eğer kaynak bir yazara ait değil de bir kurum veya kuruluşa ait web sayfasından alınmış ise, kaynakçada kurumun adı, yazının başlığı (varsa) ve tüm uzantılarıyla internet adresi verilir. Örnek;

UYAP (2007). "UYAP Projesi", <http://www.uyap.gov.tr/genelbilgi/genel.html> (Erişim Tarihi: 04.04.2007)

MAKALE GÖNDERME VE YAYIMLANMA SÜRECİ

1. Dergide yayımlanması istenen yazılar **dergipark** üzerinden gönderilir. <http://dergipark.gov.tr/> adresinden "**Ombudsman Akademik**" **dergisi üzerinden makale gönderimi yapılır**. Bundan sonraki süreçlerde **dergipark** üzerinden takip edilir.
2. Gönderilecek nüshaya, makalenin adı, yazarın adı ve varsa akademik unvanı, görevi ve bağlı olduğu kuruluşu, adresi, telefonu, e-postası, ve <https://orcid.org/> adresinden alınacak olan ORCID ID numarasını (eğer daha önce alınmış ise mevcut ID numarasını) içeren bir dış kapak sayfası eklenmelidir.
3. Editörler Kurulu tarafından ön değerlendirmesi yapılan makaleler uygun bulunması halinde dış kapak sayfası çıkarıldıktan sonra Hakem Kurulu'ndan konuyla ilgili iki hakeme gönderilecektir. Bu nedenle çalışmanın ilk sayfasında yazar adına yer verilmeden sadece makale adı yazılmalıdır. Ayrıca çalışma, ihtiyaç duyulması halinde üçüncü bir hakeme de gönderilebilir. Gönderilen yazıların kime ait olduğu konusunda hakemlere, hakemlerin kimlikleri konusunda da yazarlara bilgi verilmez.
4. Hakemlerden gelen değerlendirme raporları doğrultusunda makalenin yayımlanmasına, yazardan düzeltme istenmesine ya da makalenin geri çevrilmesine karar verilecektir. Yazardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin en geç 1 ay içinde yapılarak dergimize ulaştırılması gerekmektedir.
5. Hakem süreçleri başarı ile sonuçlanan ve yayın portföyüne alınan yazılar Editörler Kurulu'nun belirlediği sıraya göre yayımlanır.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÖRNEK KARARLARININ YAYIMLANMA GEREKÇESİ VE USULÜ

Dergimizin her sayısında, bilimsel çalışmaların ardından Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen örnek kararlar da eklenebilir. Örnek kararların dergiye eklenmesinin gerekçeleri şunlardır.

1. Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının özellikle akademik camiada tanıtımını yapmak, verilen kararlarımız hakkında bilgi sahibi olunmasını sağlamak.
2. "Ombudsman Akademik" hakemli dergisinin hayata geçirilmesinde de önemli bir neden olan, Kamu Denetçiliği Kurumunun yasal görevi yanında verdiği kararlara ilişkin bilimsel çalışmalar üretilebilmesi konusunda akademisyenlere fikir vermek.
3. Dostane çözüm kararlarından örnekler konularak Kurumumuzun uzlaşma yolu ile karar çözme yeteneği hakkında bilgilendirme yapmak.

Ayrıca örnek kararlar seçilirken dikkat edilen hususlar şunlardır

1. En az iki tane Kamu Başdenetçisinin imzası ile yayımlanan tavsiye veya ret kararı örneği ile kamu denetçilerinin imzası ile yayımlanan birer tane dostane çözüm kararı konulabilir.
2. Kararlar seçilirken toplumun genelini ilgilendiren veya basın yayın organları tarafından takip edilenler öncelikli olarak ele alınabilir.