

YIL/YEAR: 8
SAYI/ISSUE: 16
OCAK-HAZİRAN /
JANUARY-JUNE
2022

Akademik Ombudsman

OMBUDSMAN ACADEMIC

Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ - Dr. Mesut ÜNAL

Stratejik Yönetim Süreçlerinde Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları: Bakanlıklar ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Türkiye İçin Bir Değerlendirme/*Sustainable Development Goals in Strategic Management Processes: an Assessment for Turkey Through Ministry And Metropolitan Municipalities*

Doç. Dr. İrfan ERTEKİN

Kamu Yönetimi ve Halkla İlişkiler Yönüyle Kişisel Verilerin Korunması Kanunu (KVKK)/*Law on the Protection of Personal Data (LPPD) in terms of Public Administration and Public Relations*

Doç. Dr. Volkan GÖÇÖĞLU

Türkiye’de Akıllı Kent Alan Yazımının Genel Projeksiyonu: Dergipark Kapsamındaki Çalışmalar Üzerine Bir Araştırma/*General Projection of Smart City Literature in Turkey: A Research on the Studies Published within the Scope of Dergipark*

Öğr. Gör. Dr. Enes ÖZ

TBMM’nin Erken Dönemlerinde İyi Yönetim Geliştirme Örneği: İstida (Arzuhal) Encümeni ve Haftalık Mukarrerat Cetveli/*The Example of Developing Good Management in the Early Periods of the Grand National Assembly of Turkey: Petition Commission and Weekly Decisions Chart*

Arş. Gör. Dr. Günay GÖNÜLLÜ

Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Çevresel Harcamaları: IX. ve X. Beş Yıllık Kalkınma Planları Çerçevesinde Bir Değerlendirme/*Environmental Expenditures of Local Governments in Turkey: An Evaluation Within the Framework of Ninth and Tenth Five-Year Development Plans*

Yusuf Durani DİNÇ - Doç. Dr. Vedat YILMAZ

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yasama, Yürütme, Yargı Organları ile Taşra ve Yerel Yönetimlere Etkilerinin Değerlendirilmesi/*Evaluation of the Effects of the Presidential Government System on the Legislative, Executive, Judiciary Bodies and the Provincial and Local Administration in Turkey*

Dr. M. Serdar ERBAŞ

Kamu Kurumlarının Kurumsallaşması ve Markalaşması/*Institutionalization and Branding of Public Institutions*

B. İzzet TAŞCI

Kamuda Çalışan Hekimlere Tabip Odalarının Disiplin Cezası Verilmesi Sorunu/*The Problem of Disciplinary Punishment by Medical Chambers to Public Servant Doctors*

Abdullah KARAER

Sürdürülebilir Kalkınma Sürecinde Ombudsmanlık Kurumlarının Rolü/*The Role of Ombudsman Institutions in the Sustainable Development Process*

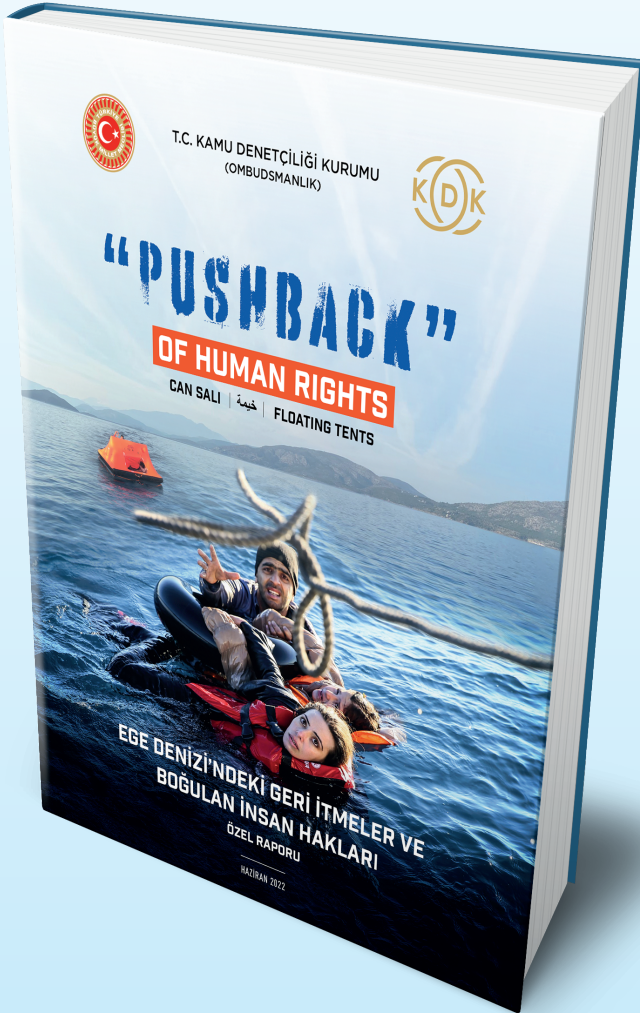
Mustafa YILMAZ

Ombudsman Akademik Dergisi’nde Yayımlanan Makalelerin İncelenmesi/*An Examination of the Articles Published in the Academic Journal of the Ombudsman*



KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU
(OMBUDSMANLIK)

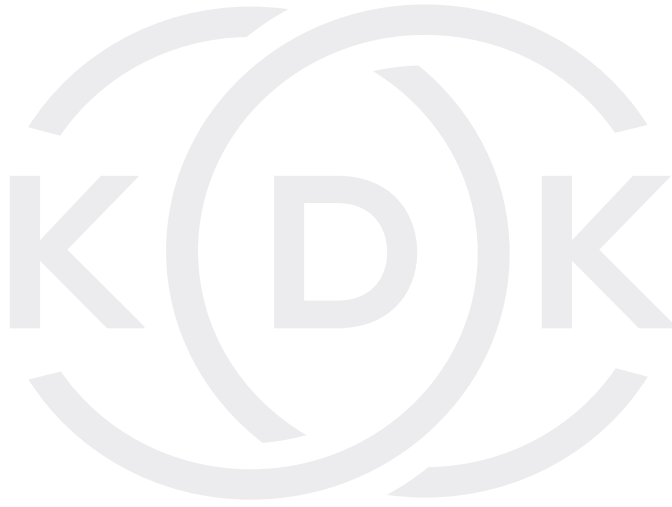
EGE DENİZİ'NDEKİ GERİ İTMELER VE BOĞULAN İNSAN HAKLARI ÖZEL RAPORU



Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 8 • SAYI/ISSUE: 16 • OCAK-HAZİRAN / JANUARY-JUNE 2022



KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİ

Akademik Ombudsman

OMBUDSMAN ACADEMIC

YIL/YEAR: 8 • SAYI/ISSUE: 16 • OCAK-HAZİRAN / JANUARY-JUNE 2022

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
Dr. Nurullah GÜNGÖR

Editör Kurulu
Mehmet SARI
Dr. Ümit ŞAHİN
Dr. Nurullah GÜNGÖR
Selman EROL

ISSN
2148-256X

Baskı Adedi
500

Yayın Türü

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

Yönetim ve İletişim

Kavaklıdere Mah. Zeytinoldu Cad. No: 4
Çankaya/ANKARA
e-posta: egitim@ombudsman.gov.tr
Tel: 0312 465 22 00 Faks: 0312 465 22 65

Ajans Düş Pınarı

Birlik Mh. 465. Cd. No: 1/5 Çankaya / ANKARA
Tasarım Uygulama: Pınar COŞGUN
Genel Ağ: www.duspinari.com
E-Posta: bilgi@duspinari.com

Baskı

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, SOBIAD, ESJI (Eurasian Scientific Journal), SIS (Scientific indexing Services), ResearchBip (Academic Resource), DRJI (Directory of Research Journals), Cite Factor (Academic Scientific Journals) ve İdealonline İndeks'te taranmaktadır.

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 8 • SAYI/ISSUE: 16 • OCAK-HAZİRAN / JANUARY-JUNE 2022

DANIŞMA KURULU

- Prof. Dr. Ahmet GÖKCEN Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler 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. Ender Ethem ATAY Özyeğin Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Gülnur AYBET Cumhurbaşkanı Başdanışmanı
- 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 Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Başkanı
- Prof. Dr. Hasan TUNÇ Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı
- Prof. Dr. Hüseyin HATEMİ İstanbul Ticaret Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Kaşif Nevzat TARHAN Üsküdar Üniversitesi Kurucu Rektörü
- Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Prof. Dr. Metin GÜNDAY Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Nihat BULUT İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi

- Prof. Dr. Ramazan ŐENGÖL Kocaeli Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi
- Prof. Dr. Recep BOZDOĖAN Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi
- Prof. Dr. Őafak Ertan ŐOMAKLI Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakóltesi
- Prof. Dr. Ulvi SARAN Bürokrat
- Prof. Dr. Yavuz ATAR Cumhurbaşkanı Başdanışmanı
- Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi
- Prof. Dr. Yusuf Őevki HAKYEMEZ Anayasa Mahkemesi Üyesi
- Prof. Dr. Zakir AVŐAR Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İletifim Fakóltesi Dekanı
- Prof. Dr. Erbay ARIKBOĖA Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi
- Prof. Dr. Cenker GÖKER Ankara Üniversitesi Hukuk Fakóltesi
- Prof. Dr. Oktay KOÇ Sinop Üniversitesi Boyabat İktisadi ve İdari Bilimler Fakóltesi
- DoÇ. Dr. Ergin ERGÖL Ankara Medipol Üniversitesi Hukuk Fakóltesi
- DoÇ. Dr. Ő. Esra ÇUHADAR İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi



BU SAYININ HAKEMLERİ

- Prof. Dr. Müslüm AKINCI Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. İsmail SEVİNÇ Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Prof. Dr. Güven DELİCE Sivas Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Bekir PARLAK Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Umut KARABULUT Pamukkale Üniversitesi Tarih Bölümü
- Doç. Dr. Uğur SADIÖĞLU Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Tekin AVANER Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
- Doç. Dr. Selman KARAKUL İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Doç. Dr. Ramazan SAK Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Eğitim Fakültesi
- Doç. Dr. Oğuzhan ERDOĞAN Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
- Doç. Dr. Mehmet Erhan SUMMAK Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler M.Y.O.
- Doç. Dr. Levent MEMİŞ Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Gizem ERDOĞAN İzmir Demokrasi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü
- Doç. Dr. Emine KILIÇASLAN Adnan Menderes Üniversitesi Aydın Meslek Yüksekokulu
- Doç. Dr. Elvettin AKMAN Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
- Doç. Dr. Ali AYCI Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Uluslararası Ticaret ve İşletmecilik Bölümü
- Dr. Öğr. Üyesi Serkan GÜNDOĞDU Munzur Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü
- Dr. Öğr. Üyesi Selman Sacit BOZ Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Mustafa TEKDERE Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Ferhat USLU Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Dr. Handan BOYALI Munzur Üniversitesi Büro Hizmetleri ve Sekreterliği Bölümü
- Dr. Ahmet ULUTAŞ Adalet Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Md. Yrd.
- Arş. Gör. Dr. İpek ŞENCAN Hacettepe Üniversitesi Bilgi ve Belge Yönetimi Bölümü



ÖN SÖZ

Merhaba değerli okuyucular;

Evensel ölçekte hak arama kültürünün insan hakları açısından giderek artan bir şekilde ehemmiyet kazanmasıyla birlikte Ombudsmanlık kurumlarının önemi hem ülkemizde hem de dünyada daha da belirginleşmektedir. Bundan dolayıdır ki hak ve özgürlüklerin kazanımı açısından Ombudsmanlıkların rolü artık her zamankinden daha önemli bir hale gelmiştir.

Biliyoruz ki; günümüzde insanoğlu hiç olmadığı kadar yoğun bir koşuşturmacanın parçasıdır. Nitekim bu hızlı ve aktif hayat tarzı beraberinde birçok olumlu ve olumsuz etkiyi de toplumsal hayata nüfuz ettirmektedir. İster istemez hak ve özgürlük anlamında gerçekleşen bu kayıpların telafisi için birtakım faktörlerin kamusal nizamla devreye girmesi elzemdir. Tam da bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) “İnsanı yaşat ki Devlet yaşasın” düsturuyla insanımız ile idare arasında halkın savunuculuğunu yapmakta, idareye yol göstermektedir.

Kurumumuz tavsiye kararlarına uyum oranı 2013 yılında %20’lerde iken; 2017 yılında %65’e, 2018 yılında %70’ye, 2019 yılında %75’e, 2020 yılında %76,38’e yükselmiştir. 2021 yılında ise bu oran %79,50’ye ulaşmıştır. KDK’nın halk tarafından tanınırlığının ve bilinirliğinin artması, idareler nezdinde etkinliğinin kuvvetlenmesi, insan haklarının uygulanması ve gelişmesi açısından önem arz etmektedir. Kararlara uyma oranlarının artması bunun en açık göstergesidir.

Medeniyetimizden aldığımız güç ve irade ile günümüz koşullarının nitelikli bir analizini yaparak her gün bir önceki güne göre daha sağlam adımlarla ilerlemekteyiz. Elbette ki bu ilerleyiş her zaman kolay olmamaktadır, ancak önemli olan az da olsa hareket edebilme kabiliyetine sahip bir vizyon yaratmaktır. Gerek insan hakları gerekse de hak ve özgürlükler açısından Kurumumuzun benimsemiş olduğu bu anlayış çerçevesinde KDK 10. yılına büyük bir inanç ve mutlulukla hazırlanmaktadır.

Neredeyse Kurumumuzun yaşı kadar bir geçmişe sahip olan Ombudsman Akademik Dergimiz de aynı kudretle yoluna devam etmektedir. Kamu kurumlarının çıkardığı ulusal hakemli dergiler arasında önemli bir yere sahip olan dergimiz gün geçtikçe üst sıralarda kalıcı olmakta, akademiye nitelikli katkılar sunmaktadır.

Akademik dergimizin yanı sıra, Kurumumuz kanunla kendisine verilen özel rapor hazırlama yetkisini nitelikli bir şekilde ele almakta, toplumu ilgilendiren konularda çalışmalar yürütmektedir. Bu kapsamda hazırlamış olduğumuz raporlardan bazıları şunlardır:

- ◇ 2011 yılında Suriye’de başlayan iç savaş neticesinde ortaya çıkan insanlık dramı neticesinde Suriye topraklarından ülkemize yönelen göç dalgasıyla ülkemizde geçici koruma altında bulunanların durumunu ve ortaya konan kamu hizmetlerinin tespiti edildiği “Türkiye’deki Suriyeliler Özel Raporu”.
- ◇ 2020 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan koronavirüs salgınına karşı “Türkiye’nin Koronavirüs Hastalığı ile Mücadelesi Konulu Özel Rapor”.
- ◇ Ermenistan Silahlı Kuvvetlerinin 27 Eylül-10 Kasım 2020 tarihlerinde gerçekleştirdiği saldırılar sonucu ortaya çıkan ve pek çok masum sivilin zarar gördüğü insan hakları ihlallerine dikkat çeken “Azerbaycan-Ermenistan Savaşı’nda Ermenistan Silahlı Kuvvetleri Tarafından Gerçekleştirilen İnsan Hakları İhlallerine İlişkin Rapor”.
- ◇ Geri itme mağduru çok sayıda insanın yaşadığı insan hakkı ihlallerinin tespiti ve geri itilen kişilerin mağduriyeti karşısında “Ege Denizi’ndeki Geri İtmeler ve Boğulan İnsan Hakları Özel Raporu” 2022 yılında hazırlanmıştır.

Değerli okuyucular, 16. sayımızda on adet birbirinden değerli makaleyi sizlerle buluşturmanın sevincini yaşıyoruz.

Bu sayının ilk makalesi Ahmet Burçin YERELİ ve Mesut ÜNAL tarafından kaleme alınan “Stratejik Yönetim Süreçlerinde Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları: Bakanlıklar ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Türkiye için Bir Değerlendirme” konulu çalışmadır. İçeriğinde Birleşmiş Milletler tarafından Eylül 2015’te kabul edilip, 1 Ocak 2016 tarihinde uygulamaya konulan Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ile ilgili 2030 Gündemi ve 193 ülke tarafından taahhütte bulunan küresel bir kalkınma hamlesi alt başlıklar ile ele alınmıştır.

İrfan ERTEKİN’in analiz ettiği diğer bir özgün makalede ise “Kamu Yönetimi ve Halkla İlişkiler Yönüyle Kişisel Verilerin Korunması Kanunu (KVKK)”

incelenmiştir. Bu çalışma KVKK kapsamında kamu yönetimi ve halkla ilişkiler yönüyle ele alınmıştır.

Üçüncü makalemiz ise Volkan GÖÇÖĞLU tarafından yazılan “Türkiye’de Akıllı Kent Alan Yazınının Genel Projeksiyonu: Dergipark Kapsamındaki Çalışmalar Üzerine Bir Araştırma”sıdır. Türkiye’de Dergipark portalında çeşitli dergilerde yayınlanan 80 adet akıllı kent odaklı çalışma üzerine bir içerik analizi gerçekleştirilmiştir. Yapılan analizle Türkiye kaynaklı akıllı kent çalışmalarının odaklandığı temel konular, yıllar ve içerikleri bazında değerlendirilmiştir.

Enes ÖZ’ün kaleme aldığı “TBMM’nin Erken Dönemlerinde İyi Yönetim Geliştirme Örneği: İstida (Arzuhal) Encümeni ve Haftalık Mukarrerat Cetveli” başlıklı makalede meclisin ve cumhuriyetin ilk yıllarında İstida (Arzuhal) Encümeni olarak isimlendirilen dilekçe komisyonunun çalışma usul ve esasları, faaliyet alanları ve encümen özelindeki konular incelenmiştir.

Beşinci makalemizde ise Günay GÖNÜLLÜ “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Çevresel Harcamaları: IX. ve X. Beş Yıllık Kalkınma Planları Çerçevesinde Bir Değerlendirme” adlı çalışmayı gerçekleştirmiştir. Çalışmada IX. ve X. Beş Yıllık Kalkınma Planları’nda yer alan çevreye yaklaşım anlayışının yerel yönetimlerin çevresel harcamalarında karşılığını bulup bulamadığının ortaya konması amaçlanmıştır.

Yusuf Durani DİNÇ ve Vedat YILMAZ’ın birlikte yazdığı “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yasama, Yürütme, Yargı Organları ile Taşra ve Yerel Yönetimlere Etkilerinin Değerlendirilmesi” adlı çalışmada tarihsel olarak Türkiye’de uygulanan farklı hükümet sistemi tercihleri ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinin nedenleri hakkında değerlendirme yapılmıştır.

Yedinci makalemizde ise M. Serdar ERBAŞ tarafından kaleme alınan “Kamu Kurumlarının Kurumsallaşması ve Markalaşması” konusu incelenmiştir. Çalışmada kamu kurumlarında kurumsallaşmanın bütün boyutlarıyla ortaya konması ve kamu kurumlarında markalaşma örneklerinin olup olmadığının tespitine ilişkin cevaplar aranmıştır.

B. İzzet TAŞCI ise “Kamuda Çalışan Hekimlere Tabip Odalarınca Disiplin Cezası Verilmesi Sorunu”nu ele almıştır. Çalışmada konuyla ilgili mahkeme

kararlarına da atıfta bulunularak, Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından hangi kapsamda kamuda çalışan hekimlere disiplin cezası verilebileceği, bu hususun “ne bis in idem” ilkesini ihlal edip etmediği, kamuda çalışan hekimlerin “kamusal gevlerinden” kaynaklanan fiilleri ihlal etmeleri durumunda alacakları disiplin cezaları ile “mesleki etik ilkeleri” ihlal etmelerinden dolayı Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından kendilerine verilebilecek disiplin cezalarının nitelik farklılıkları ve bu konuda ortaya çıkan sıkıntılar ile çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Abdullah KARAER’in yazmış olduğu “Sürdürülebilir Kalkınma Sürecinde Ombudsmanlık Kurumlarının Rolü” adlı çalışmada Kamu Denetçiliği Kurumunun sürdürülebilir kalkınma sürecine daha fazla katkı sağlamasına ve mevcut kurumsal/yapısal eksikliklerin tamamlanmasına yönelik öneriler sunulmuştur.

Bu sayımızın son makalesi Mustafa YILMAZ’ın kaleme aldığı “Ombudsman Akademik Dergisi’nde Yayımlanan Makalelerin İncelenmesi” zerinedir. Ombudsman Akademik Dergisi’nde yayımlanan 119 makale veri toplama tekniği kullanılarak analiz edilmiştir.

Ombudsman Akademik Dergimizin 16. sayısında da yine zengin bir içerik oluşturduk. Dergimiz için bizlerden desteğini esirgemeyen değerli hakemlerimizle, makaleleri ile çalışmalarımıza katkı sağlayan tüm akademisyenlere, araştırmacılara ve Dergimizin hazırlık aşamasında önemli katkıları olan Selman EROL, zlem BAYRAM ve Duran AKKAN’a teşekkürlerimi sunuyorum. Dergimizin herkese faydalı olmasını temenni ediyorum. Bir sonraki sayıda buluşmak umuduyla iyi okumalar diliyorum. 30/06/2022

şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

İÇİNDEKİLER

ARAŞTIRMA

STRATEJİK YÖNETİM SÜREÇLERİNDE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AMAÇLARI: BAKANLIKLAR VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÜZERİNDEN TÜRKİYE İÇİN BİR DEĞERLENDİRME

Sustainable Development Goals in Strategic Management Processes: an Assessment for Turkey Through Ministry And Metropolitan Municipalities..... 13
Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ - Dr. Mesut ÜNAL

KAMU YÖNETİMİ VE HALKLA İLİŞKİLER YÖNÜYLE KİŞİSEL VERİLERİN KORUNMASI KANUNU (KVKK)

Law on the Protection of Personal Data (LPPD) in Terms of Public Administration and Public Relations 39
Doç. Dr. İrfan ERTEKİN

TÜRKİYE’DE AKILLI KENT ALAN YAZINININ GENEL PROJEKSİYONU: DERGİPARK KAPSAMINDAKİ ÇALIŞMALAR ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

General Projection of Smart City Literature in Turkey: A Research on the Studies Published within the Scope of Dergipark 69
Doç. Dr. Volkan GÖÇOĞLU

TBMM’NİN ERKEN DÖNEMLERİNDE İYİ YÖNETİM GELİŞTİRME ÖRNEĞİ: İSTİDA (ARZUHAL) ENCÜMENİ VE HAFTALIK MUKARRERAT CETVELİ

The Example of Developing Good Management in the Early Periods of the Grand National Assembly of Turkey: Petition Commission and Weekly Decisions Chart..... 107
Öğr. Gör. Dr. Enes ÖZ

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN ÇEVRESEL HARCAMALARI: IX. VE X. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARI ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME

Environmental Expenditures of Local Governments in Turkey: An Evaluation Within the Framework of Ninth and Tenth Five-Year Development Plans..... 129
Arş. Gör. Dr. Günay GÖNÜLLÜ

TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN YASAMA, YÜRÜTME, YARGI ORGANLARI İLE TAŞRA VE YEREL YÖNETİMLERE ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Evaluation of the Effects of the Presidential Government System on the Legislative, Executive, Judiciary Bodies and the Provincial and Local Administration in Turkey.....167
Yusuf Durani DİNÇ - Doç. Dr. Vedat YILMAZ

KAMU KURUMLARININ KURUMSALLAŞMASI VE MARKALAŞMASI

Institutionalization and Branding of Public Institutions215
Dr. M. Serdar ERBAŞ

KAMUDA ÇALIŞAN HEKİMLERE TABİP ODALARINCA DİSİPLİN CEZASI VERİLMESİ SORUNU

The Problem of Disciplinary Punishment by Medical Chambers to Public Servant Doctors ...257
B. İzzet TAŞCI

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA SÜRECİNDE OMBUDSMANLIK KURUMLARININ ROLÜ

The Role of Ombudsman Institutions in the Sustainable Development Process287
Abdullah KARAER

OMBUDSMAN AKADEMİK DERGİSİ’NDE YAYIMLANAN MAKALELERİN İNCELENMESİ

An Examination of the Articles Published in the Academic Journal of the Ombudsman327
Mustafa YILMAZ

KARAR ÖRNEKLERİ

İdare Tarafından Ödemeye Davet Yazısı Gönderilmeksizin Doğrudan İcra Takibi Başlatılması Nedeniyle Yaşanan Mağduriyetin Giderilmesi Talebi Hakkındadır344

Erişkinler İçin Engellilik Sağlık Kurulu Raporunun Açıklama Kısmının Hatalı Düzenlenmesi Nedeniyle Yaşanılan Mağduriyetin Giderilmesi Talebi Hakkındadır351

YAYIN KURALLARI

Ombudsman Akademik Dergisi Yayın Kuralları365

STRATEJİK YÖNETİM SÜREÇLERİNDE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AMAÇLARI: BAKANLIKLAR VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÜZERİNDEN TÜRKİYE İÇİN BİR DEĞERLENDİRME

Sustainable Development Goals in Strategic Management Processes: an
Assessment for Turkey Through Ministry And Metropolitan Municipalities

Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ* Dr. Mesut ÜNAL**

Geliş Tarihi: 21.03.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 14.06.2022

Öz

Birleşmiş Milletler tarafından Eylül 2015'te kabul edilip, 1 Ocak 2016 tarihinde uygulamaya konulan Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ile ilgili 2030 Gündemi, 193 ülke tarafından taahhütte bulunulan küresel bir kalkınma hamlesidir. Söz konusu Gündeme imza atan ülkelerden biri Türkiye olup, sürdürülebilir kalkınmaya dair gerekliliklerin yerine getirilmesi konusunda ulusal kalkınma planları ile yol haritası belirlenmiştir. 11. Kalkınma Planı içerisinde sürdürülebilir kalkınma amaçları için spesifik bir başlığa yer verilerek, yapılması gerekenlere dair tedbirler belirlenmiştir. Bunlardan biri kurumsal stratejik planların sürdürülebilir kalkınma amaçları ile uyumlu hazırlanmasıdır. Performans programları ve faaliyet raporlarının stratejik planlar doğrultusunda hazırlandığı dikkate alındığında, bu dokümanlarda da sürdürülebilir kalkınma amaçları ile uyumun gözetilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Ancak uygulamada stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının sürdürülebilir kalkınma amaçları ile uyumlu hazırlanmadığı ve konuda kurumların yönlendirilmediği görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları, 2030 Gündemi, Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporu

Abstract

The 2030 Agenda on Sustainable Development Goals, adopted by the United Nations in September 2015 and put into effect on 1 January 2016, is a global development move committed by 193 countries. One of the countries that signed the aforementioned Agenda is Turkey, and national development plans and a road map have been determined in order to fulfill the requirements for sustainable development. In the 11th Development Plan, a specific title was included for sustainable development purposes and measures were determined regarding what should be done. One of them is the preparation of corporate strategic plans in line with sustainable development goals. Considering that performance programs and activity reports are prepared in line with strategic plans, it becomes clear that compliance with sustainable development goals should be observed in these documents as well. However, in practice, it is seen that the strategic plan, performance program and activity reports are not prepared in line with the sustainable development objectives and institutions are not directed in this regard.

Keywords: Sustainable Development Goals, 2030 Agenda, Strategic Plan, Performance Program, Annual Report

* Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, aby@hacettepe.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-8746-6756

** Sayıştay Başkanlığı, Uzman Denetçi, mesutunal@sayistay.gov.tr, ORCID ID: 0000-0002-6301-953X

GİRİŞ

Ülkemiz kamu mali yönetiminde yaşanan değişim ile birlikte kamu kurum ve kuruluşları için stratejik yönetim anlayışına geçilmiştir. Bu anlayışın ana unsurlarını stratejik planlama, performans programı, faaliyet raporu ve performans denetimi oluşturmaktadır. Stratejik planlama ile çevresel faktörler analiz edilerek fırsat ve tehditler doğrultusunda, uzun vadeli stratejiler oluşturulmakta, öncelikli amaç ve hedefler belirlenmekte, kaynak ihtiyacı tespit edilmektedir. Cari yıl içerisinde gerçekleştirilecek faaliyetler, performans programları vasıtasıyla belirlenmekte ve buna uygun olarak bütçeleme süreçlerinin işletilmesi öngörülmektedir. Yıl sonunda gerçekleşen sonuçlar faaliyet raporları ile yayınlanmakta olup, bu raporlar içerisinde kurumların performans göstergelerine göre elde edilen rakamlara yer verilmektedir. Kurumsal performans sonuçlarının doğruluğu, veri kayıt sistemlerinin işleyişi gibi unsurlar üzerinden performans denetimleri yapılarak güvence mekanizması işletilmektedir.

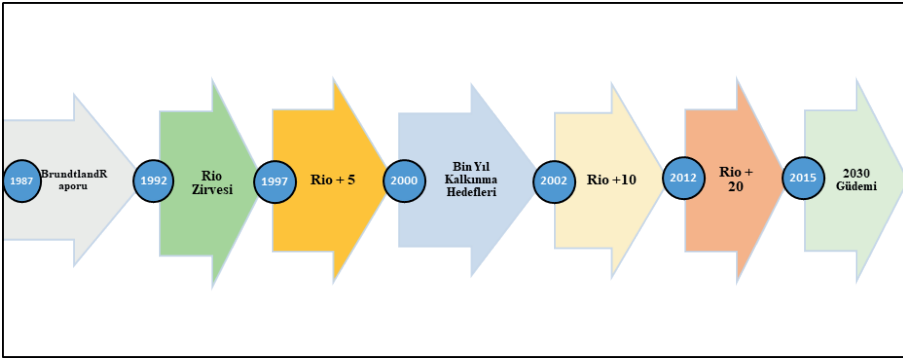
Kamu kurum ve kuruluşları açısından stratejik yönetim süreci tasarlanırken, üst ölçekli ulusal belgeler dikkate alınmaktadır. Bu belgelerin başında ulusal kalkınma planı, orta vadeli program, sektörel stratejiler, yıllık programlar gelmektedir. Sektörel ve kurumsal faaliyetlere yön veren uluslararası antlaşmalar, taahhütler de bu süreçte dikkate alınması gereken diğer belgelerdir. Bunlardan biri Eylül 2015'te Birleşmiş Milletler (BM) tarafından kabul edilen Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA) ile ilgili 2030 Gündemidir. Söz konusu Gündemin kamu sektörü stratejik yönetim süreçlerine entegrasyonu, çalışmanın temel hareket noktası olup, sürdürülebilir kalkınma amaç ve hedeflerinin kurumsal stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları ile örtüştürülüp örtüştürülmediğinin analiz edilmesi ve tespit edilen sorunlara ait öneriler getirilmesi çalışmanın temel amaçlarını oluşturmaktadır. Bu yönü ile sürdürülebilir kalkınma amaçlarının stratejik yönetim araçları açısından incelemesi yapılarak bu alanda literatüre katkıda bulunulması hedeflenmektedir. Bu kapsamda ülkemizdeki Bakanlık ve Büyükşehir Belediyelerinin tamamının mevcut durumda uygulanmakta olan stratejik planları incelenmiş, program bütçe anlayışı doğrultusunda hazırlanan üst ölçekli dokümanlar sürdürülebilir kalkınma amaçları açısından analiz edilmiştir. Sürdürülebilir kalkınma amaçları konusunda farkındalığın yüksek olmaması, bu alandaki kurumsal faaliyetlerin sınırlı kalmasına ve dolayısıyla kurumlar arası karşılaştırmaların yapılmasına engel olmuştur. Ayrıca

2030 Gündemi, kurumsal dokümanlara tam olarak yansıtılmadığı için bu alandaki iyi uygulamaların tespit edilememesi sınırı ile karşılaşılmıştır.

Çalışma içerisinde ilk olarak 2030 Gündemine dair teorik açıklamalara yer verilmektedir. Devamında ise Gündemin kalkınma planları stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları ile ilişkilendirme durumu analiz edilmektedir.

1. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA KAVRAMI VE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AMAÇLARI

Sürdürülebilir kalkınma kavramı, ilk olarak 1987 yılında yayınlanan “Ortak Geleceğimiz (Brundtland Raporu)” adlı raporda tanımlanmıştır. Buna göre, sürdürülebilir kalkınma “Bugünün ihtiyaçlarını gelecek nesillerin de kendi ihtiyaçlarını karşılamalarından ödün vermeden karşılamak” olarak ifade edilmiştir. Aradan geçen süre zarfında konu ile ilgili küresel düzeyde çok sayıda toplantı, konferans ve zirve gerçekleştirilmiştir. Bunların öne çıkanları Şekil 1’de gösterilmektedir.



Şekil 1: Sürdürülebilir Kalkınmaya Tarihsel Bakış

Kaynak: Şekil, (www.mfa.gov.tr, 2020) Web Sitesi Esas Alınarak Yazarlar Tarafından Oluşturulmuştur.

Buna göre 1987 yılı sürdürülebilir kalkınma açısından bir dönüm noktasıdır. Bu tarihten sonra yapılan tüm çalışmaların temelinde 1987 yılında yapılan tanım bulunmaktadır. 1992 ve 1997 yıllarında gerçekleştirilen Zirveler, sürdürülebilir kalkınmanın değişik boyutlarını ele almış ve 2000 yılında hayata geçen Bin Yıl Kalkınma Hedeflerinin zeminini hazırlamıştır. Sürdürülebilir kalkınma konusunda kabul edilen son düzenleme ise, 2030 Gündemidir. Birleşmiş Millet-

ler Genel Kurulunun A/RES/70/1 sayılı kararı ile 25 Eylül 2015'te kabul edilen ve 193 ülke tarafından taahhüde bağlanan Gündem, on yedi adet sürdürülebilir kalkınma amacı ve bunlara bağlı 169 hedeften oluşmaktadır (Şekil 2).



Şekil 2: Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları
Kaynak: (<https://www.tr.undp.org>, 2022)

Şekil 2'den de görüleceği üzere 2030 Gündemi; kalkınmanın çevresel, ekonomik ve sosyal tüm yönlerini içermekte olup; bunların birbirileri ile olan pozitif ve negatif etkileşimi üzerinde durmaktadır. Gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin tamamını ilgilendiren Gündem kapsamında yürütülen faaliyetlerle ilgili temel sorumluluk hükümetlere ait olmakla birlikte, sürecin takip ve gözden geçirilmesi konusunda parlamentolara, sivil toplum kuruluşlarına (STK), kamu kurum ve kuruluşlarına, özel sektör kuruluşlarına ve vatandaşlara önemli görevler düşmektedir.

SKA'lar ve bunlarla ilgili hedefleri ölçmek için 241 adet küresel gösterge belirlenmiştir. Bu göstergeler, BM İstatistik Komisyonu tarafından oluşturulan "Kurumlar Arası ve SKA Göstergeleri Uzman Grubu-Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators (IAEG-SDG's)" tarafından geliştirilmiştir (Huber-Heim, 2019). Uluslararası karşılaştırma yapılması imkanını sağlayan bu

göstergeler, ülkelerin kendi koşullarına göre tespit edebilecekleri ek göstergeler için önemli bir çıkış noktası olmuştur (Ünal, 2022, s. 22-23).

BM İstatistik Komisyonu tarafından yapılan çalışmalara göre zaman içerisinde gösterge sayılarında değişikliğe gidilebilmektedir. Ağustos 2021 itibarıyla 247 adet gösterge bulunmakta olup, bunların SKA'lara göre dağılımları Tablo 1'de gösterilmektedir. Buna göre; sağlık, barış ve adalet ile ortaklıklarla (SKA 3, 16 ve 17) ilgili SKA'ların diğerlerine oranla daha fazla göstergeye sahip olduğu görülmektedir. Erişilebilir ve temiz enerji ile iklim eylemi konusundaki SKA'ların gösterge sayıları ise en az olanlardır.

Tablo 1: Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına Göre Gösterge Sayıları

Sürdürülebilir Kalkınma Amacı	Gösterge Sayısı
1	13
2	14
3	28
4	12
5	14
6	11
7	6
8	16
9	12
10	14
11	14
12	13
13	8
14	10
15	14
16	24
17	24
Toplam	247

Kaynak: (<https://unstats.un.org>, 2021) Web Sitesi Üzerinden Yazarlar Tarafından Oluşturulmuştur.

Sürdürülebilir kalkınma amaçlarına dair göstergelerin yerine getirilmesi konusunda bazı ülkeler özel strateji belgeleri hazırlamış, bazıları ise mevcut planlama anlayışlarına 2030 Gündemini entegre etmişlerdir. Ülkemizde ulusal kalkınma planı anlayışına sürdürülebilir kalkınma amaçlarının dahil edilmesi yönünde bir süreç işletilmiş olup, aşağıda bu kapsamdaki literatür taramasından sonra inceleme ve analizlere yer verilmektedir.

2. LİTERATÜR TARAMA

Çalışma ile ilgili literatürde öne çıkan incelemeler aşağıda yer almaktadır:

Claro & Esteves (2021) tarafından yapılan incelemede, özel sektör kuruluşlarının SKA'lara olabilecek katkıları dolayısıyla, stratejilerinde sürdürülebilirlik odağı ve motivasyonları üzerinde durulmuştur. Çalışmada özel sektörün SKA odaklı bir strateji ile hareket ettiği sonucuna varılmıştır.

María Ferrer-Estévez & Ricardo Chalmeta (2021) tarafından yapılan incelemede, eğitim kurumlarına SKA'ların entegrasyonu ele alınmıştır. Buna göre SKA'lar kurumlara rehberlik etmekte ve kapsamlı bir bakış açısı sağlamaktadır. Bunun için strateji ve eylem planlarına ihtiyaç bulunmakta olup, sonuçların sağlıklı bir şekilde analiz edilmesi gerekmektedir. Benzer şekilde (Cámara, Fernández, & Castillo-Eguskitza, 2021) tarafından yapılan çalışmada da yüksek öğretim kurumlarına SKA'ların entegre edilmesi ve değerlendirilmesi üzerinde durulmuştur.

Byskov, ve diğerleri (2019) tarafından yapılan incelemede, SKA'ların başarı ile yerine getirilmesi konusunda küresel sağlık stratejilerinin önemi üzerinden inceleme yapılmıştır. (Grainger-Brown & Malekpour, 2019) tarafından yapılan incelemede ise, SKA'lar için kısa bir vade olduğu bu yüzden kurumsal stratejilere ihtiyaç olduğu, yönlendirme gereksinimi bulunduğu, stratejik araçların var olduğu ancak bunların yeteri kadar kullanılmadığı sonucuna varılmıştır.

Engert & J.Baumgartner (2015) tarafından yapılan incelemede, kurumların sürdürülebilirlik stratejileri incelenmiştir.

Rowe & Fudge (2010) tarafından yapılan çalışmada, ulusal sürdürülebilir kalkınma stratejileri ve yerel yönetim uygulamaları hakkında İsveç uygulama-

ması hakkında bilgi verilmektedir. Buna göre yönetim desteği, finansal kaynak yeterliliği, entegrasyon ve liderlik önemli kavramlar olarak açıklanmaktadır.

Meadowcroft (2007) tarafından yapılan çalışmada, ulusal sürdürülebilir kalkınma stratejileri, bunların önemi, yapısı, karşılaşılan zorluklar ve kurumların refleksleri üzerinden inceleme yapılmıştır.

Tils (2007) tarafından yapılan çalışmada, Almanya'daki sürdürülebilir kalkınma stratejileri, politikaları bunların yönetimi ve strateji değerlendirmeleri üzerinden inceleme yapılmıştır.

Lafferty, Knudsen, & Larsen (2007) tarafından yapılan çalışmada, Norveç'teki sürdürülebilir kalkınma faaliyetleri ile ilgili tecrübeler aktarılmakta, karşılaşılan zorluklar ve fırsatlar ele alınmaktadır.

Russel (2007) tarafından yapılan çalışmada, İngiltere'deki sürdürülebilir kalkınma stratejisi tecrübesi hakkında bilgi verilmekte ve bu alanda öncü bir ülke olmasına rağmen politika yapıcılarının politik karar süreçlerinde yeterli desteği sağlayamadıklarına dikkat çekilmektedir. Ayrıca sürdürülebilir kalkınma, politika oluşum süreçlerini yeteri kadar etkileyememiştir. Sürdürülebilir kalkınmayı koordine eden farkı kurumlar olması ve koordinasyondaki eksiklikler de önemli olarak değerlendirilmiştir.

Steurer (2007) tarafından yapılan çalışmada, kamu idarelerinin sürdürülebilir kalkınma gibi sektörler arası hükümet stratejilerini nasıl ele aldığını ve bunun gelecekte nasıl değişebileceğini tartışmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma stratejileri kamu sektöründe planlama ve stratejik yönetim üzerine uzun süren tartışmalarda ilerici bir adımdır. Ancak Avrupa'daki sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin eksiklikleri dikkate alındığında, stratejik kamu yönetimi aracı olarak daha da geliştirilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

Literatürde yapılan çalışmalardan da görüleceği üzere, sürdürülebilir kalkınma stratejileri ve planlaması konusunda uluslararası alanda çalışmalar yapılmıştır. Bunun yanında sürdürülebilirlik raporlaması, sektörel açıdan SKA'ların entegrasyonu gibi konularda da çalışmalar bulunmaktadır. Ülkemizde de sürdürülebilir kalkınmanın tarihsel gelişimine dair yapılan çalışmalar yanında, SKA'ların özellikle çevre ve sanayi politikaları ile ilgisi üzerinden incelemeler gerçekleştirilmiştir. Ayrıca sürdürülebilirlik raporlaması gibi konularda da ça-

lışmalar bulunmaktadır. Ancak bunlar daha çok özel sektör kuruluşları açısından ele alınmıştır. Dolayısıyla kamu kurumlarının stratejik yönetim süreçlerinde SKA'ların yeri, önemi ve bunların kurumsal faaliyetlere entegre edilmesine dair Türkçe literatürde incelemeye rastlanmamıştır. Bu bakımdan çalışma içerisinde ülkemizdeki sürdürülebilir kalkınmaya dair ulusal planlama, stratejik yaklaşım ve bunların kurumsal planlama süreçlerine yansıma ve ilişkilendirme durumu incelenerek Türkçe literatüre katkıda bulunulması hedeflenmektedir.

3. ULUSAL VE KURUMSAL PLANLARDA SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AMAÇLARI

Ulusal düzeyde beş yıllık önceliklerin ortaya konulduğu kalkınma planları ve bunlara göre hazırlanan kurumsal stratejik planlarda kalkınma ve kalkınmanın sürdürülebilirliğine yeri geldikçe değinilmektedir. Sürdürülebilir kalkınma amaçlarının hayata geçmesi ile birlikte, dünya genelinde farkındalık artmış, bu konuda ulusal hükümetler harekete geçmiştir. Küresel kalkınmayı da tetiklemesi beklenen bu tür eylemlerin başında, SKA'ların ulusal planlamalara dahil edilmesi gelmektedir. Aşağıda ülkemizdeki ulusal planlama ve stratejik yönetim araçlarına SKA'ların yansıma durumu ve entegrasyonu incelenmektedir.

3.1. Ulusal Kalkınma Planlarında Sürdürülebilirlik ve Sürdürülebilir Kalkınma Kavramları

Türkiye'de 1960'lı yıllardan itibaren planlı kalkınma anlayışı benimsenmiştir. 2022 yılı itibarıyla her biri beşer yıllık dönemleri kapsayan toplam on bir adet kalkınma planı hazırlanıp, yürürlüğe konmuştur. 3067 sayılı "*Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun*"a göre merkezi yönetim tarafından hazırlanan kalkınma planları, ulusal düzeydeki politikalara yön veren ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından onaylanarak yürürlüğe giren dokümanlardır. Gelecek beş yıla ait ulusal önceliklerin belirlendiği kalkınma planları, tüm kamu kurumları için bağlayıcı nitelikte olup, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları, akademisyenler, yatırımcılar ve vatandaşlar için rehber niteliğindedir.

Kalkınma planlarının hazırlık süreçlerini geçmiş yıllarda (Mülga) Devlet Planlama Teşkilatı ve bu teşkilatın yerine kurulan (Mülga) Kalkınma Bakanlığı yerine getirmiştir. 2018 yılında Kalkınma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığının Büt-

çe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü birleştirilerek Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) oluşturulmuş ve böylece planların hazırlık süreçlerini söz konusu kurum koordine eder hale gelmiştir.

Kalkınma planlarında, kalkınmanın çeşitli boyutları ile ilgili politika, tedbir, görev ve sorumluluklar yer almaktadır. Kalkınmanın sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması konusunda ise planlarda zaman zaman kavramsal ifadeler yer verilmiştir (Ünal, 2022, s. 78). Tablo 2’de “sürdürülebilirlik” ve “sürdürülebilir kalkınma” kavramlarının kalkınma planlarında yer alma sıklığı gösterilmektedir.

Tablo 2: Kalkınma Planlarında Sürdürülebilirlik ve Sürdürülebilir Kalkınma Kavramları

Kavram	11 (2019-2023)	10 (2014-2018)	9 (2007-2013)	8 (2001-2005)
Sürdürülebilirlik	97	100	35	0
Sürdürülebilir Kalkınma	11	12	1	0

Kaynak: 8, 9, 10 ve 11. Kalkınma Planları Temel Alınarak Yazar Tarafından Oluşturulmuştur (<https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. Erişim Tarihi 07.01.2022)

Buna göre “sürdürülebilirlik” kavramı ülkemiz açısından yeni bir olgu değildir. Özellikle 9. Kalkınma Planı ile birlikte bu kavram planlarda daha fazla kullanılmaya başlanmıştır. Aynı durum “sürdürülebilir kalkınma” kavramı için geçerli olmayıp, kalkınma planlarında daha sınırlı bir kullanım söz konusudur. Diğer taraftan özellikle sürdürülebilir kalkınma amaçlarına dair 2030 Gündeminin hazırlık ve kabul edilme dönemine denk gelen 10 ve 11. Kalkınma Planlarında her iki kavramın daha yoğun kullanılır hale geldiği görülmektedir. 8. Kalkınma Planında bu kavramlara hiç yer verilmemesi ise dikkat çekicidir. Kalkınma planlarında sürdürülebilir kalkınma amaçlarının yer alma şekli ise aşağıda incelenmektedir.

3.2. Kalkınma Planlarına Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Entegrasyonu

Kalkınmanın sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması konusunda 2030 Gündemi yeni bir başlangıç noktası olmuştur. 2000-2015 dönemini kapsayan Birleşmiş Milletler Bin Yıl Kalkınma Hedefleri üzerine inşa edilen 2030 Gündeminin ulusal plan ve stratejilere entegre edilmesi konusunda Birleşmiş Milletler Kalkınma Grubu (UNDG-United Nations Development Group) tarafından yayımlanan “Sürdürülebilir Kalkınma İçin 2030 Gündeminin Benimsenmesi” baş-

lıklı Rehber hazırlanmıştır. Buna göre ilk atılması gereken adım, mevcut strateji ve planların SKA'larla karşılaştırılması ve boşluk analizinin yapılmasıdır. Bu kapsamda ülkemizde 10. Kalkınma Planı üzerinden çalışmalar başlatılmış olup, politika ve tedbirlerin SKA'lar ile karşılaştırması yapılarak boşluk bulunan alanlar tespit edilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2020, s. 31-33).

11. Kalkınma Planının hazırlık sürecinde ise, özel ihtisas komisyonlarının (ÖİK) çalışmalarına rehberlik üzere hazırlanan Özel İhtisas Komisyonu ve Çalışma Grupları El Kitabında “*Başta Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri olmak üzere uluslararası belgeler dikkate alınarak bu bölümde ilgili hedef ve alt hedeflere ilişkin değerlendirmelere öncelikle yer verilmelidir*” denilerek, her ÖİK ve Çalışma Grubunda SKA'ların gündeme alınmasını sağlamak için adım atılmıştır. Ayrıca yine aynı raporda “Plan, Hedef, Amaç ve Politikaların Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleriyle İlişkisi ve Uyumunu” başlığına yer verilmesi istenmiş ve böylece Planda yer alacak politikaların SKA'larla ilişkisinin kurulması için tedbir alınmıştır. Aynı zamanda tüm ÖİK ve Çalışma Gruplarında yer alan Kalkınma Bakanlığı sektör uzmanlarına SKA'larla ilgili bilgi verilmiş ve farkındalıkları sağlanarak SKA'ların ilgili temalarda dikkate alınması için bir önlem daha alınmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2020, s. 31-33). Böylece sürdürülebilir kalkınma amaçları, kalkınma planının hazırlık sürecinde dikkate alınan önemli bir unsur olarak değerlendirilmiştir.

Hazırlık süreçleri tamamlanan 11.Kalkınma Planı, 08 Temmuz 2019 tarihinde TBMM'ye sunulmuş, 18 Temmuz 2019 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Planda sürdürülebilir kalkınma amaçları ile ilgili ayrı bir başlığa yer verilmiş, Tablo 3'te gösterildiği üzere politika ve tedbirlerle detaylandırılmıştır.

Tablo 3: 11. Kalkınma Planı'nda Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları

Amaç	Politika ve Tedbirler
Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının (SKA) önceliklerimiz doğrultusunda politikalara yansıtılması, amaçlara ilişkin etkili bir takip ve gözden geçirme mekanizması oluşturulması temel amaçtır.	<p>843. SKA'lar ulusal öncelikler ve koşullar doğrultusunda sektörel ve tematik politika belgelerine yansıtılacaktır.</p> <p>843.1. Kurumsal stratejik planlar ile sektörel ve tematik politika belgeleri hazırlıklarında SKA'larla uyum gözetilecektir.</p> <p>844. SKA'ların takip ve gözden geçirilmesi için iyi işleyen ve katılımcı bir kurumsal koordinasyon mekanizması kurulacaktır.</p> <p>844.1. SKA'ların uygulanmasının ulusal düzeyde takip ve gözden geçirilmesi ile koordinasyonunu sağlamak üzere Strateji ve Bütçe Başkanlığı başkanlığında ilgili kamu kurumlarının yanı sıra yerel yönetimler, akademi, özel sektör ve STK temsilcilerinin katılımı için esnek bir yapıda Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Koordinasyon Kurulu kurulacaktır.</p> <p>845. Küresel SKA göstere setindeki gelişmelere paralel olarak ulusal göstere setinin kapsamı öncelikler doğrultusunda genişletilecektir.</p> <p>845.1. Ulusal sürdürülebilir kalkınma amaçları izleme ve değerlendirme sistemi kurulacaktır.</p>

Kaynak: (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019 a, s. 190-191).

843.1 nolu tedbirden de görüleceği üzere, stratejik planların hazırlık safhasında SKA'larla uyumun göz önüne alınması gerekmektedir. Bu noktada kurumsal stratejik planları kontrol etme işlevi olan Strateji ve Bütçe Başkanlığına (SBB) önemli bir görev düşmektedir. Aşağıda stratejik planlama süreci ve bu alandaki SBB'nin görevleri ve temel dokümanlarındaki düzenlemeler incelenmektedir.

3.3. Stratejik Planlar, Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9'uncu maddesine göre kurumların beş yıllık stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmaktadır. Stratejik planlama sürecinin temel aşamaları ile bu sürece ilişkin takvimin tespiti, stratejik planların değerlendirilmesi, kalkınma planı ve programlara uygunluğunun sağlanmasına yönelik usul ve esasların belirlenmesi amacıyla "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" 26.02.2018 tarih ve 30344 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre stratejik plan, "*Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans göstergelerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan*" olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in 7'nci maddesinde stratejik planlama hazırlık sürecine yönelik genel ilkelere yer verilmiştir. Bunlardan biri, SBB ve kurumların karşılıklı işbirliği yapması gerekliliğidir. Yönetmeliğin 8'inci ve devamındaki maddelerinde ise planların hazırlık aşamaları, onaylanması ve kamuoyuna açıklanmasına dair hükümler yer almaktadır. Tüm bu süreçlerde Strateji ve Bütçe Başkanlığına önemli görev ve sorumluluklar verilmiş, SBB'nin kurumlara yol göstermesi, rehberlik etmesi esası benimsenmiştir.

Yönetmelik'in 11'inci maddesine göre, (mahalli idareler hariç) kurumlar tarafından hazırlanan stratejik planların SBB'ye gönderilmesi gerekmektedir. SBB tarafından stratejik planların;

- a) Kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, orta vadeli malî plan ve faaliyet alanlarıyla ilgili diğer ulusal, bölgesel, sektörel ve tematik plan, program ve stratejiler ile bütçelerinde idarenin sorumlu olduğu program ve alt programlara uygunluğu,
- b) Bu Yönetmelikte, Kılavuzda, rehberlerde ve stratejik planlamaya ilişkin tebliğlerde belirtilen usul ve esaslara uygunluğu,
- c) Stratejik planda yer alan misyon, vizyon, amaç, hedef ve performans göstergelerinin birbirleriyle bağlantıları ve kavramsal tutarlılığı,
- ç) Diğer idarelerin stratejik planları ile uyumu ve tutarlılığı

hususları üzerinden inceleme yapılmaktadır.

Stratejik planların kalkınma planlarına olan uyumunun kontrolünde görev alan SBB, 2030 Gündemi konusunda ülkemizde koordinatör kurumlardan biridir. 11. Kalkınma Planında yer alan 843 nolu politikanın gereğinin yerine getirilmesi konusunda SBB'ye verilen görev doğrultusunda kurumun 2019-2023 Stratejik Planının "Temel politika belgelerini hazırlama etkinliğini artırmak" olarak tanımlanan 1 nolu stratejik amacının iki nolu hedefi "2030 Gündeminin ve Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının uygulama süreci koordine edilerek temel politika ve sektörel strateji belgelerine yansıtılması sağlanacaktır." şeklinde belirlenmiştir. Hedefin performans göstergeleri ise aşağıda gösterilmektedir:

- ◇ SKA Konusunda Farkındalık Artırma Amacıyla Düzenlenecek Eğitim ve Toplantı Sayısı
- ◇ SKA'ların Plan ve Programlara Yansıtılma Düzeyi (%) (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019 b, s. 49).

İkinci sırada yer alan göstergenin gerçekleşme sonuçları ile ilgili Strateji ve Bütçe Başkanlığının 2019 yılı İdare Faaliyet Raporu incelendiğinde, 2019 yılı hedefinin 45 olduğu yıl sonu gerçekleşmenin de 45 olduğu görülmektedir. Söz konusu gerçekleşme sonucu ile ilgili faaliyet raporunda “2019 yılında SKA’larla ilgili yürütülen yüksek düzeyli uluslararası toplantılarda bu konuda politika uyumunun hızlandırılması vurgulanmıştır. Bu da ihtiyaçları belirginleştirmektedir.11. Kalkınma Planına ve 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programına SKA’lar yansıtılarak göstergenin hedef değerine ulaşılmıştır. SKA’lar konusunda farkındalığın ve sahipliğin yeterli düzeyde oluşmaması sektörel ve tematik stratejilere SKA’ların entegrasyonunu olumsuz etkileyebilecektir. Bunu önlemek için farkındalığı artırıcı faaliyetlere devam edilmesi ve kurumlar arası işbirliğinin artırılması önemlidir” ifadesine yer verilmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020). Buna göre gerçekleşme sonucu içerisinde stratejik planların SKA’lara uyumu üzerinden bir değerlendirme yapılmamıştır.

SBB stratejik planı, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 17’nci maddesine göre 2020 yılında güncellenmiş, yeni versiyonu 2021 yılında yayımlanmıştır. Planın yeni versiyonu incelendiğinde, ilk versiyondaki “2030 Gündeminin ve Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının uygulama süreci koordine edilerek temel politika ve sektörel strateji belgelerine yansıtılması sağlanacaktır.” şeklindeki 1.2 nolu hedefin plandan çıkarıldığı görülmektedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021 a, s. 80). Söz konusu hedef yerine başka bir hedefe de yer verilmemiştir. Bir başka ifade ile, merkezi yönetim kuruluşları stratejik planlarının SKA’larla uyumlu hale getirilmesini sağlayacak kontrol mekanizma kalmamıştır. Bu durumun, 11. Kalkınma Planınının 843 nolu politikasının yerine getirilmesini olumsuz açıdan etkileyeceği düşünülmektedir.

SBB stratejik planı açısından yukarıda yapılan değerlendirmenin kurumlar yönünden incelenmesi, aşağıda bakanlıklar ve büyükşehir belediyeleri üzerinden gerçekleştirilmektedir.

3.4. Bakanlıkların Stratejik Planlarında Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları

Ülkemizin mevcut yönetim yapısı içerisinde 16 adet bakanlık bulunmaktadır. Bakanlıkların sorumlu ve ilgili olduğu SKA'lar, Strateji ve Bütçe Başkanlığı koordinasyonunda hazırlanan "SKA Mevcut Durum Analizi Projesi" içerisinde belirlenmiştir. Kurumsal sorumluluk tablosu, 2019 yılında BM'ye sunulan "2. Ulusal Gönüllü Gözden Geçirme Raporu" içerisinde de yer almıştır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019 c, s. 33-34). Buna göre her bir bakanlığın sorumlu ve ilgili olduğu çeşitli sayıda SKA bulunmaktadır.

Bakanlıklara verilen görev ve sorumlulukların detaylarının stratejik planlarda yer alması beklenmektedir. Stratejik planların kalkınma planlarına uygun olma zorunluluğu dikkate alındığında, 11. Kalkınma Planına göre hazırlanan Bakanlıkların 2019-2023 Stratejik Planları içerisindeki amaç ve hedeflerin SKA'larla ilişkilendirme durumu Tablo 4'te gösterilmektedir.

Tablo 4: Bakanlıkların Stratejik Planlarının Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları İle Uyumu

Bakanlık	Stratejik Plandaki SKA Uyumu
Adalet Bakanlığı	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	İlişkilendirme yapılmıştır.
Dışişleri Bakanlığı	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Hazine ve Maliye Bakanlığı	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
İçişleri Bakanlığı	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Milli Eğitim Bakanlığı	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Milli Savunma Bakanlığı	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Sağlık Bakanlığı	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Tarım ve Orman Bakanlığı	İlişkilendirme yapılmıştır.
Ticaret Bakanlığı	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.

Kaynak: (www.sp.gov.tr, 2021) Sitesinde yer alan stratejik planlar esas alınarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Buna göre Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Tarım ve Orman Bakanlığı dışında stratejik planlarını SKA'larla örtüştüren Bakanlık bulunmamaktadır. Bir başka deyişle on dört bakanlığın SKA'larla ilgili çok sayıda görev ve sorumluluğu bulunmasına rağmen, kurumsal planlara bu durum yansıtılmamıştır.

Diğer yandan stratejik planlarını SKA'larla örtüştüren Bakanlıklar arasında uygulamada farklılık olduğu görülmektedir. Şöyle ki, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, stratejik amaç ve hedeflerine göre SKA ilişkilendirmesi yapmış iken, Tarım ve Orman Bakanlığı kuruma verilen görevlere göre bir uyum işlemi gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda;

- ◇ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planının “Üst Politika Belgelerinin Analizi” başlığının içerisinde kalkınma planı, orta vadeli program gibi belgelerin yanında “Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları” alt başlığına yer verilmiştir. Buna göre stratejik plândaki amaç ve hedeflerle; 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 nolu sürdürülebilir kalkınma amacı ve bunlara bağlı toplam 34 arasında bağlantı kurulmuştur. Bir başka ifade ile 169 SKA hedefinin %20,1'i Bakanlığın amaç ve hedefleri ile ilişkilendirilmiştir.
- ◇ Tarım ve Orman Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planının “Üst Politika Belgeleri” analiz kısmında ise, Bakanlığa verilen görevler bazında üst politika belgelerine yer verilmiştir. Bunlardan biri BM 2030 Gündemi olup, Bakanlığa verilen görevlerin SKA'larla bağlantısı kurulmuştur. Bu kapsamda; 2, 3, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15 nolu sürdürülebilir kalkınma amaçları ile Bakanlığın görevleri arasında ilişkilendirme olduğu tespit edilmiştir. Bunun haricinde stratejik amaç ve hedeflerin SKA'larla uyumuna dair bir açıklama bulunmamaktadır.

Sağlık Bakanlığı stratejik planında her ne kadar “*Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma İçin Küresel Amaçlar adlı belgelerde sağlıkla ilgili başlıklara Stratejik Planda yer verilmiştir.*” Denilmişse de, stratejik amaç ve hedeflerin SKA'larla ilişkilendirilmesine dair bir uygulama tespit edilememiştir. Benzer şekilde Sana-yi ve Teknoloji Bakanlığı stratejik planın da sürdürülebilir kalkınma amaçları ile uyumlu olarak hazırlandığı ifade edilmekle birlikte, planda ilişkilendirmeye dair bir husus bulunmamaktadır.

3.5. Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41'inci maddesine göre nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelerin kalkınma planlarına ve bölge planlarına uygun olarak stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmaktadır. Üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanan plan, belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulmakta ve meclis tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girmektedir.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesinin birinci fıkrasında “*Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili idarelerin stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk; Yükseköğretim Kurulu, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Milli Eğitim Bakanına, mahalli idareler için Çevre ve Şehircilik Bakanına aittir.*” denilmektedir. Söz konusu hüküm ile Yönetmelik'in SBB'nin görevlerine dair hükümler karşılaştırıldığında, stratejik planların kalkınma planlarına uygun olarak hazırlanması konusundaki kontrol görevinin genel bütçeli kurumlar için SBB'de, mahalli idareler için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda mevcut durumda ülkemizde bulunan 30 adet büyükşehir belediyesinin 2020-2024 stratejik planlarının SKA'larla uyumu Tablo 5'te gösterilmektedir.

Tablo 5: Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planları ve 2030 Gündemi

Büyükşehir Belediye	Stratejik Plandaki SKA Uyumu
Adana	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Ankara	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Antalya	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Aydın	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Balıkesir	İlişkilendirme yapılmıştır.
Bursa	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Denizli	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.

Diyarbakır	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Erzurum	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Eskişehir	İlişkilendirme yapılmıştır.
Gaziantep	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Hatay	Stratejik amaç ve hedefler belirlenirken SKA'ların dikkate alındığı belirtilmekte ancak ilişkilendirme görülememektedir.
İzmir	İlişkilendirme yapılmıştır.
İstanbul	İlişkilendirme yapılmıştır.
Kahramanmaraş	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Kayseri	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Kocaeli	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Konya	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Malatya	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Manisa	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Mardin	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Mersin	Stratejik amaç ve hedefler belirlenirken SKA'ların dikkate alındığı belirtilmekte ancak ilişkilendirme görülememektedir.
Muğla	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Ordu	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Sakarya	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Samsun	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Şanlıurfa	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Tekirdağ	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Trabzon	Herhangi bir bağlantı kurulmamıştır.
Van	Stratejik amaç ve hedefler belirlenirken SKA'ların dikkate alındığı belirtilmekte ancak ilişkilendirme görülememektedir.

Kaynak: (www.sp.gov.tr, 2022) Sitesinde yer alan büyükşehir belediyelerin stratejik planları esas alınarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Buna göre 30 büyükşehir belediyesi 4'ünün (% 13.3) stratejik planının SKA'larla örtüştürüldüğü görülmektedir. Yapılan uyumlaştırma incelendiğinde ise, büyükşehir belediyeleri arasında farklılık bulunduğu görülmektedir. Şöyle ki Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin stratejik planında stratejik alanlar ile SKA'ların ilişkisi kurulmuş iken, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi stratejik planının üst politika belgeleri kısmında kuruma verilen görevlere göre ilişkilendirme yapılmıştır. İzmir Büyükşehir Belediyesi uygulamasında ise, 7 stratejik amaca bağlı 26 hedefin 16'sı BM'nin SKA hedeflerinden alınmış, İstanbul Büyükşehir Belediye-

sinde stratejik plan ile SKA'ların ilişkilendirilmesine dair matrise yer verilmiştir. Üç belediyede ise stratejik amaç ve hedefler belirlenirken SKA'ların dikkate alındığı belirtilmekte birlikte, bu yönde yapılan incelemede bir ilişkilendirme tespit edilememiştir.

4. PERFORMANS PROGRAMI VE FAALİYET RAPORLARINDA SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AMAÇLARI

Kamu idareleri tarafından hazırlanması gereken performans programlarının usul ve esasları, 05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte belirlenmiştir. Performans programlarının hazırlanmalarına ilişkin standartlar, kullanılacak tablo ve formlar ile diğer bilgiler Performans Programı Hazırlama Rehberi içerisinde detaylandırılmıştır.

Faaliyet raporlaması konusunda ise 17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümlerine süreçler işletilmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre; performans programı hazırlıklarında Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Yıllık Program ile stratejik planların esas alınması gerekmektedir. Dolayısıyla performans programlarının devamı niteliğindeki idare faaliyet raporlarının da üst ölçekli bu tür dokümanlara uygun olarak hazırlanması zorunluluğu bulunmaktadır.

Performans programı ve faaliyet raporları ile ilgili yasal düzenlemeler, 2030 Gündeminin kabul edilmesinden çok önce yayınlanan belgelerdir. Dolayısıyla bu düzenlemelerin içerisinde üst politika belgeleri olarak sürdürülebilir kalkınma amaçlarına yer verilmemiş olması son derece doğaldır. Ancak 2030 Gündeminin kabul edilmesi ile birlikte Yönetmeliklerde sürdürülebilir kalkınma amaçları odağında değişiklik/ilave yapılması yönünde de bir girişim olmamıştır. Bu bakımdan kamu idarelerinin web sitelerinde yayınlanan performans programlarında ve faaliyet raporlarında sürdürülebilir kalkınma amaçları ile ilgili ilişkilendirme bulunmamaktadır.

Diğer taraftan ülkemizde 2020 yılı ile birlikte performans esaslı bütçeleme anlayışında değişikliğe gidilerek, program bütçe uygulamasına geçilmiştir. Bu kapsamda T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Performans Programlarının Program Bütçe Esaslarına Uygun Şekilde Hazırlanması Hakkında Usul Ve Esaslar, Program Bütçe Hazırlama Rehberi, Program Bütçe Esaslarına Göre Performans Programı İzleme Rehberi yayınlanmıştır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021 b). Bu belgelerin hazırlanmasının temel amacı, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin performans programlarını program bütçe esaslarına uygun şekilde hazırlayabilmeleri için uymaları gereken kuralları belirlemektir. Program Bütçe Hazırlama Rehberinde de belirtildiği gibi, program bütçe sisteminin uygulanmasına öncelikle merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde (genel bütçeli kurumlar, özel bütçeli kurumlar, düzenleyici ve denetleyici kurumlar) başlanacaktır. Takip eden süreçte, söz konusu yaklaşımın sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareleri de içerecek şekilde yaygınlaştırılması hedeflenmektedir.

Program bütçe anlayışı içerisinde, programlar ve alt programlar yer almakta olup, bunların performanslarını ölçmek üzere performans göstergeleri bulunmaktadır. T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan ve Mart 2020'de yayınlanan "Program Bütçe Esaslarına Göre Performans Programı İzleme Rehberi"nde de belirtildiği gibi, izleme süreci program ve alt programlara göre belirlenen performans göstergeleri üzerinden yapılacaktır. Kaynak tahsisleri programlara göre yapılmakta olup, bunlar içerisindeki kurum ve kuruluşların faaliyetlerinin bir araya getirilmesi ile programların performansının raporlanması yoluna gidilmesi hedeflenmektedir. Bu doğrultuda merkezi yönetim kapsamındaki kurumların 2020 yılı ve devamındaki yıllarda hazırlanacak performans programları ve faaliyet raporlarının öncekilerden farklı yapıda olacaktır.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan Program Bütçe Hazırlama Rehberinin "Program Bütçe ile Üst Politika Belgeleri İlişkisi" kısmında; "kalkınma planları, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve yıllık programlarda yer alan amaç, hedef, politika ve tedbirlerin mutlaka program amaçlarına ve/veya alt program hedeflerine yansıtılması gerekmektedir." Denilerek üst politika belgeleri arasında BM 2030 Gündemine yer verilmemiştir.

Program Bütçe Hazırlama Rehberi'ne göre, kurumların stratejik amaç ve hedeflerinin program ve alt programlarla bağlantısının kurulması gerekmektedir. Ancak Program Bütçe Hazırlık Rehberi'nde program ve alt programların SKA'larla bağlantısına değinilmediğinden, merkezi yönetim kamu idarelerine ait performans programlarındaki amaç ve hedeflerle bu yönde bir ilişkilendirme yapılmamıştır. Ayrıca performans göstergeleri ile SKA göstergelerinin uyumlaştırılması açısından da kurumlar yönlendirmemiştir.

Program bütçe yapısında hazırlanması gereken idare faaliyet raporlarının içeriği ile ilgili 01.01.2021'de yürürlüğe giren "Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin 2020 Yılı İdare Faaliyet Raporlarının Program Bütçe Esaslarına Uygun Şekilde Hazırlanması Hakkında Usul ve Esaslar" yayınlanmış, idarelerin 2020 yılı faaliyet raporlarını program bütçe esaslarına uygun şekilde hazırlamaları gerektiği ifade edilmiştir. Merkezi yönetim kapsamındaki kurumların 2020 yılı idare faaliyet raporları kurumların web sitelerinde yer almaktadır. Performans programları ve kaynak tahsislerinin hazırlık sürecinde SKA'larla ilişkilendirme yapılmadığından performans göstergeleri üzerinden elde edilen sonuçların SKA'lara hizmet etme düzeyine dair faaliyet raporlarında bir değerlendirme yer almamaktadır. Bu yüzden gerçekleştirilen faaliyetlerin sürdürülebilir kalkınmaya olan etkileri ölçülememekte ve değerlendirilememektedir.

SONUÇ

BM tarafından kabul edilen 2030 Gündemi için ulusal düzeyde planlamalar yapılması, strateji ve eylem planları oluşturulması gerekmektedir. Sürdürülebilir kalkınma odaklı stratejilerin belirlenmesi anlamına gelen bu tür uygulamaların hayata geçirilmesi konusunda ülkemizde 11. Kalkınma Planı önemli bir başlangıç noktası olmuştur. Sürdürülebilir kalkınma amaçları için özel bir başlığın yer aldığı Planının 843 nolu politikası göre, stratejik planların 2030 Gündemi ile ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla stratejik plana göre hazırlanan performans programları ve faaliyet raporlarının da söz konusu Gündem ile uyumlu ve entegre bir şekilde hazırlanması gerekmektedir. Ancak stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının hazırlanmasına esas yönetmelik, kılavuz ve rehberlerde kurumsal amaç ve hedeflerin SKA'larla ilişkilendirmesine yönelik düzenlemeler bulunmamaktadır. Ayrıca, stratejik yönetim araçlarına SKA'ların entegre edilip edilmediğinin kontrolüne yönelik mekanizmalar bulunmamakta-

dır. Bu konuda Strateji ve Bütçe Başkanlığının stratejik planında hedef yer verilmişken, yapılan güncelleme ile söz konusu hedef plandan çıkarılmıştır.

Stratejik planların SKA'larla ilişkilendirilmesi üst ölçekli bir zorunluluk olmasına rağmen, mevcut durumda on altı bakanlığın sadece ikisinde bu yönde bir süreç işletilmiştir. Büyükşehir Belediyeleri açısından da durum çok farklı olmayıp otuz Büyükşehir Belediyesinin dördünde ilişkilendirme yapılmıştır. Ayrıca, stratejik planların SKA'larla uyumlaştırılması işlemleri de kurumlar arasında birbirinden farklı şekillerdedir. Bu gibi durumlar, 2030 Gündeminin stratejik planlara, yıllık faaliyetlere ve bunların raporlama süreçlerine dahil edilmesini kurumların inisiyatifine ve dolayısıyla bu işlemin sınırlı düzeyde kalmasına sebep olmaktadır. Bu kapsamda Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 17'nci maddesine göre, stratejik planlarda güncelleme yapılarak, kurumsal amaç ve hedeflerle SKA'lar ilişkilendirilebilir. Ve bu konuda kılavuz, rehber benzeri dokümanlar hazırlanarak kurumlara yol gösterilmeli, uygulamalar kontrol edilmelidir.

Stratejik planlar için yapılan ilişkilendirmenin performans programları ve faaliyet raporları için de yapılması gerekmektedir. Ancak 2020 yılında uygulamaya konulan "Program Bütçe" anlayışının usul ve esasları ile ilgili yasal düzenlemelerde ve diğer dokümanlarda SKA'larla ilgili bir başlığa ya da içeriğe yer verilmemiştir. Bu durum, kaynak tahsislerinin sürdürülebilir kalkınma odaklı yapılamamasına ve yıl sonu gerçekleşme sonuçları ile SKA bağlantısının kurulmamasına sebep olmaktadır. Bu kapsamda yeni bütçe anlayışına SKA'ların entegre edilmesine yönelik çalışma yapılarak, Program Bütçe Hazırlama Rehberi, Performans Programı ve Faaliyet Raporları Hazırlanmasına dair usul ve esaslarda güncelleme yapılabilir. Örneğin kurumların stratejik amaç ve hedeflerinin SKA'larla ilişkilendirilmesine dönük tablo hazırlanması zorunluluk haline getirilebilir. Performans göstergelerinin de SKA göstergelerine hizmet edecek şekilde belirlenmesi için çalışma yapılabilir. Tüm bu süreçlerde kurumlara yol göstermek üzere rehberler hazırlanabilir, Strateji Bütçe Başkanlığı ile Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının stratejik yönetim dokümanlarını SKA odaklı kontrolü daha işlevsel hale getirilebilir.

Ayrıca uluslar arası alanda hem özel sektör hem de kamu sektörü kuruluşları tarafından hazırlanan "sürdürülebilirlik raporlaması" veya "entegre raporlama"

sisteminin ülkemizde de uygulamaya geçirilebileceği düşünülmektedir. Böylece kurumsal faaliyetlerin neden olduğu ekonomik, çevresel ve sosyal etkilere dair bütüncül bilgiler tüm kamuoyu tarafından görülüp değerlendirilebilecektir. Bu kapsamda program bütçe hazırlama rehberi ve bu doğrultuda hazırlanan diğer dokümanlarda güncelleme yapılabilir. Böylece; programlar, alt programlar, kurumsal amaç ve hedefler ile performans göstergelerinin SKA'larla ilişkilendirilmesi yoluna gidilebilir. Bu durum, mali olmayan faaliyet sonuçlarının sürdürülebilir kalkınma amaçları ile bağlantılı bir şekilde raporlanmasını sağlayacağı gibi, bunlar üzerinden kurumların ekonomik, çevresel ve sosyal etkilerinin ölçülmesine de olanak sunabilecektir.

Diğer taraftan program bütçeleme anlayışına geçiş ve bu bağlamda meydana gelen değişimlerin Sayıştay denetimlerini etkileme potansiyeli yüksektir. Bir başka ifade ile yeni bütçeleme anlayışında kaynaklar program ve alt programlara göre tahsis edilmekte, program hedeflerine göre gerçekleştirilen faaliyetlerin raporlanması hedeflenmektedir. Programların performansının ölçülmesi anlamına gelen bu yapının denetimlere olan etkisi analiz edilmeli, program ve alt program odaklı bir denetim anlayışının metodolojisi belirlenmelidir.

KAYNAKÇA

- Arnold, V., & Szenci, K. (2019). How external auditors can help corporates report on non-financial information and meet Sustainable Development Goals. *Journal European Court of Auditors* (3), 65-75.
- Byskov, J., Maluka, S., Marchal, B., Shayo, E. H., Blystad, A., Bukachi, S., . . . Bloch, P. (2019). A systems perspective on the importance of global health Strategy Developments for Accomplishing Today's Sustainable Development Goals. *Health Policy and Planning* (Volume 34, Issue 10), 800. doi:<https://doi.org/10.1093/heapol/czz124>
- Cámara, E. S., Fernández, I., & Castillo-Eguskitza, N. (2021). A Holistic Approach to Integrate and Evaluate Sustainable Development in Higher Education. The Case Study of the University of the Basque Country. *Sustainability*, 392, doi:<https://doi.org/10.3390/su13010392>
- Claro, P. B., & Esteves, N. R. (2021). Sustainability-oriented strategy and Sustainable Development Goals. *Marketing Intelligence & Planning* (Vol. 39, No. 4), 613-630.
- Engert, S., & J.Baumgartner, R. (2015). Corporate Sustainability Strategy – Bridging the Gap Between Formulation and Implementation. doi:<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.11.094>
- Ferrer-Estévez, M., & Chalmeta, R. (2021). Integrating Sustainable Development Goals in Educational Institutions. *The International Journal of Management Education*, Volume 19, Issue 2. doi:<https://doi.org/10.1016/j.ijme.2021.100494>
- Grainger-Brown, J., & Malekpour, S. (2019). Implementing the Sustainable Development Goals: A Review of Strategic Tools and Frameworks Available to Organisations. doi:<https://doi.org/10.3390/su11051381>
- Huber-Heim, K. (2019). From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals Just More of the Same? *Journal European Court of Auditors*(3), 7-11.
- Lafferty, W. M., Knudsen, J., & Larsen, O. M. (2007). Pursuing Sustainable Development In Norway: The Challenge Of Living Up To Brundtland At Home. *Environmental Policy And Governance*, 177-188. doi:<https://doi.org/10.1002/eet.451>

- Meadowcroft, J. (2007). National Sustainable Development Strategies: Features, Challenges And Reflexivity. *Environmental Policy And Governance*(Volume17, Issue 3), 152-163. doi:<https://doi.org/10.1002/eet.450>
- Rowe, J., & Fudge, C. (2010). Linking National Sustainable Development Strategy and Local Implementation: A case study in Sweden. *The International Journal of Justice and Sustainability*,125-140.doi:<https://doi.org/10.1080/1354983032000048451>
- Russel, D. (2007). The United Kingdom's Sustainable Development Strategies: Leading The Way Or Flattering To Deceive? *Environmental Policy And Governance* (Volume17, Issue 3), 189-200. doi:<https://doi.org/10.1002/eet.449>
- Steurer, R. (2007). From Government Strategies To Strategic Public Management: An Exploratory Outlook On The Pursuit Of Cross-Sectoral Policy İntegration. *Environmental Policy And Governance*(Volume 17, Issue 3), 201-214. doi:<https://doi.org/10.1002/eet.452>
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019 a). *Onbirinci Kalkınma Planı (2019-2023)*. Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019 b). *2019-2023 Stratejik Planı*. Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019 c). *Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları Türkiye 2. Ulusal Gözden Geçirme Raporu*. Ankara: Strateji ve Bütçe Başkanlığı. http://www.surdurulebilirlikalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/Surdurulebilir_Kalkinma-Amaclari-Turkiye-2.-Ulusal-Gozden-Gecirme-Raporu-Ortak-Hedefler-icin-Saglam-Temeller_-interaktif.pdf (Erişim Tarihi: 07.01.2022) adresinden alındı
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2020). *2019 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021 a). *Stratejik Plan 2019-2023 (Güncellenmiş Versiyon 2021)*. Ankara: Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021 b). <https://www.sbb.gov.tr/butce-rehber-ve-diger-dokumanlar/> (27.04.2022) adresinden alındı
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, 3. Sürüm*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2020). *Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesi Yönelik Hazırlık Süreçlerinin Değerlendirilmesi*. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.
- Tils, R. (2007). The German Sustainable Development Strategy: Facing Policy, Management And Political Strategy Assessments. *Environmental Policy And Governance* (Volume17, Issue3), 164-176. doi:<https://doi.org/10.1002/eet.453>
- Turhan, G. D., Özen, T., & Albayrak, R. S. (2018). Kurumsal Sürdürülebilirlik Kavramı, Stratejik Önemi Ve Sürdürülebilirlik Performansı Ölçümü: Literatür Çalışması. *Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 9(1), 17-37.
- Ünal, M. (2022). *Sürdürülebilir Kalkınma Odaklı Denetim Anlayışı: Sayıştay İçin Kurumsal ve İşlevsel Bir Model Önerisi*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Doktora Tezi.
- www.mfa.gov.tr: <https://www.mfa.gov.tr/surdurulebilir-kalkinma.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 13.07.2020) adresinden alındı
- www.sp.gov.tr. (2021). (<http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan> (Erişim Tarihi: 28.12.2021) adresinden alındı
- www.sp.gov.tr. (2022). <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/g/be/kurum/Belediyeler> (Erişim Tarihi: 05.01.2022) adresinden alındı
- www.tr.undp.org. (2022). <https://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/sustainable-development-goals.html> (27.04.2022) adresinden alındı
- <https://unstats.un.org>.(2021,Ağustos).<https://unstats.un.org/https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/> (Erişim Tarihi: 12.08.2021) adresinden alındı

KAMU YÖNETİMİ VE HALKLA İLİŞKİLER YÖNÜYLE KİŞİSEL VERİLERİN KORUNMASI KANUNU (KVKK)

Law on the Protection of Personal Data (LPPD) in Terms of Public Administration and Public Relations

Doç. Dr. İrfan ERTEKİN*

Geliş Tarihi: 09.12.2021 | Yayına Kabul Tarihi: 20.06.2022

Öz

Bu çalışmanın amacı, Kişisel Verilerin Korunması Kanunu (KVKK) nun kamu yönetimi ve halkla ilişkiler yönüyle ele alınarak irdelenmesidir. KVKK, kişisel verilerin işlenmesinde başta özel hayatın gizliliği olmak üzere kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve kişisel verileri işleyen gerçek ve tüzel kişilerin yükümlülükleri ile uyacakları usul ve esasları düzenlemektedir. Tüm bu düzenlemeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi'nin 9 Nisan 2014 tarih ve E:2013/122, K:2014/74 sayılı kararına dayandırılmış olup, bu karar Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 20. maddesinin 2. fıkrasındaki temel ilkelere baz edilmiştir. Ayrıca, bu kararda kişisel verilerin korunmasına ilişkin uluslararası anlaşmalardaki Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'nın mutabakatı da kapsamaktadır. KVKK, gerçek kişilerin verilerinin, kurum ve kuruluşlar tarafından işlenmesi esnasında verilerin güvenliğini sağlayarak, kişileri korumayı amaç edinmesi yönüyle ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla kanunun, kamu tarafından hukuki, idari, mali, sosyal vb. yönleriyle içselleştirilerek özümsemesi önem arz etmektedir. Bu süreçte, etkin bir kamu yönetimi; kurum ve kuruluşlar ile gerçek kişiler arasında bir iletişim köprü vazifesi gören halkla ilişkiler

Abstract

The aim of this study is to examine the Law on the Protection of Personal Data (LPPD) by considering it in terms of public administration and public relations. LPPD regulates the procedures and principles in order to protect the fundamental rights and freedoms of individuals, especially the privacy of private life, in the processing of personal data. All these regulations has been based on the decision of the Constitutional Court's of Türkiye dated April 9, 2014 and numbered E:2013/122, K:2014/74 and this decision is bound up the basic principles in the 2nd paragraph of 20. Article of the Turkish Republic Constitution. Besides, by this decision, it is also covered by the consensus of The European Union, The Council of Europe and The Organization for Economic Cooperation and Development in international agreements on the protection of personal data. LPPD comes to the forefront in terms of aiming to protect personalities by ensuring the security of data during the processing of data of natural persons by institutions and organizations. Therefore, it is important that the law is internalized and absorbed in legal, administrative, financial and social, etc. aspects by the public. In this process, an effective public administration plays an important role in explaining LPPD to the public through public relations

* Siirt Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü, irfan.ertekin@siirt.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2443-8528.

faaliyetleri aracılığıyla KVKK'nın kamuya anlatılması noktasında önemli rol oynamaktadır. Halkla ilişkiler, tanıma ve tanıtma gibi iki temel işlevi yerine getirerek KVKK'nın kamuda içselleştirilmesi için kitle iletişim araçları ve dijital iletişim kanalları aracılığıyla önemli yönetsel bir başarı sağlar.

Anahtar Kelimeler: Anayasa, Kişisel Veri, Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, Kamu Yönetimi, Halkla İlişkiler.

activities, which act as a communication bridge between institutions and organizations and natural persons. By fulfilling two basic functions such as recognizing and introducing, public relations provides an important managerial success by using mass media and digital communication channels for the internalization of LPPD in the public.

Keywords: Constitution, Personal Data, Personal Data Protection Law, Public Administration, Public Relations.

GİRİŞ

Bu çalışmada, Covid-19 pandemisi ile eş zamanlı olarak ön plana çıkan dijitalleşme süreci ile birlikte internet üzerinden yapılan sanal alışverişler esnasında tüketicilerin paylaştıkları kişisel verilerin kendi güvenlikleri açısından önemine vurgu yapılarak, 07.04.2016 tarih ve 29677 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 6698 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu (KVKK), kamu yönetimi ve halkla ilişkiler yönüyle ele alınarak irdelenmiştir. Bu amaçla çalışmada, sırasıyla Covid-19 pandemisi ile birlikte önemli ölçüde değişim ve dönüşümün yaşandığı dijitalleşme süreci, kamu yönetimi, halkla ilişkiler ve KVKK ele alınmıştır.

İlk çeyreğinde yaşamakta olduğumuz 21.yüzyılı; hızla değişen ve dönüşen internet ve bilişim teknolojileri ile dijital çağ olarak nitelendirmek mümkündür. Mart 2020'de Dünya Sağlık Örgütü'nün¹ Covid-19² pandemisini resmen ilan etmesiyle başlayan süreçte, *koronavirüs* hastalığıyla mücadele etmek amacıyla merkezi ve yerel idareler tarafından alınan tedbirler doğrultusunda, hastalığı önlemek amacıyla belirli bir süre de olsa insanların evde yaşamlarını sürdürerek sa-

¹ "Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ), Çin'de ortaya çıkan yeni tip *koronavirüs* hastalığının (*SARS-Cov-2*, *COVID-19*) 11 Mart 2020'de pandemi düzeyine ulaştığını ilan etmiştir" (Sezgin vd. (2020)'den aktaran H. Tüzün, H. Demirköse, S. Özkan, A. Uğraş Dikmen ve M. N. İlhan (2020), "COVID-19 Pandemisi ve Risk İletişimi", *Gazi Sağlık Bilimleri Dergisi*, Sayı: Özel Sayısı, s. 2.

² "COVID-19 kelimesi; *corona*'nın co'su, virüs'ün vi'si ve hastalık kelimesinin İngilizcesi *disease*'in d'sinden türetilmiştir. *SARS-CoV* ve *MERS-CoV* ile aynı koronavirüs türü olmakla birlikte genetik olarak farklı olan *COVID-19*'un kaynağının ne olduğu bilinmemekte ancak Çin'in 11 milyon nüfuslu kenti Wuhan'daki Huanan Deniz Ürünleri Pazarı'ndan (farklı hayvan türleri satılan bir toptan balık ve canlı hayvan pazarı) kaynaklandığı tahmin edilmektedir" (Zhou vd. (2020)'den aktaran Z. Karataş (2020), "COVID-19 Pandemisinin Toplumsal Etkileri, Değişim ve Güçlenme", *Türkiye Sosyal Hizmet Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1, 5.

tın alma davranışlarını, dijital ortam üzerinden gerçekleştirmeleri, dijitalleşme³, dijital iletişim araçları⁴, bilgi⁵, bilgi güvenliği⁶, veri⁷, büyük veri (*bigdata*)⁸, kişisel veri⁹, kişisel verilerin korunması¹⁰, Kişisel Verilerin Korunması Kanunu (KVKK)¹¹ gibi kavramlar, doğal olarak her zamankinden daha fazla gündeme gelerek

- ³ Dijitalleşme (*digitization*), “Elde edilen verilerin sayısallaştırılarak çeşitli platformlarda yer edinme sürecidir. Sayısallaştırma ise, analog işlemlerin bilgisayar ortamında depolanması ile sayısallaşan bir formatta dönüştürülmesi olarak söylenebilir”. Karakaş vd. (2009)’dan aktaran B. Ersöz ve M. Özmen (2020), “Dijitalleşme ve Bilişim Teknolojilerinin Çalışanlar Üzerindeki Etkileri”, **AJIT-e: Bilişim Teknolojileri Online Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 42, s. 72; “Dijitalleşme, bir iş modelini değiştirmek ya da dönüştürmek için yeni bir kazanç ve değer üretebilecek fırsatlar yaratabilmek için dijital teknolojilerin kullanılmaya başlanmasıdır”. Gartner Inc (2020)’den aktaran Ersöz ve Özmen (2020), s. 172.
- ⁴ Dijital iletişim araçlarını ‘yeni medya’ kavramı ile açıklamak isabetli olacaktır. Bu noktada, Thompson yeni medyayı “Bilgi işlem teknolojisi aracılığıyla yetenekleri artmış, kullanımı kolaylaşmış veya olası genişletilebilirlik potansiyelini bünyesinde barındıran iletişim araçlarıdır” şeklinde tanımlamıştır. Thompson (1995), s. 132-139’dan aktaran A. M. Kırık (2017), “Yeni Medya Aracılığıyla Değişen İletişim Süreci: Sosyal Paylaşım Ağlarında Gençlerin Konumu”, **Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1, s. 233; Bu yönüyle dijital iletişim araçlarını; yeni medya (*new media*) olarak da ifade edilen sosyal medya iletişim araçları (*Google, Twitter, Facebook, Instagram* vb.), ve sosyal ağlar (*Massenger, Youtube, Whatsapp, TikTok* vb.) başta olmak üzere internet ve bilişim teknolojileri araçları (web sitesi, blog, cep veya tablet bilgisayar, akıllı telefon vb.) olarak tanımlamak mümkündür.
- ⁵ “Bilgi, belirli amaçlara ulaşmak veya belirli bir anlayışı geliştirmek üzere verinin, bir dönüşüm ve analiz süreci sonucunda yöneticiler için faydalı biçime sokulmuş şeklidir”. Gökçen (2011), s. 20’den aktaran E. Aktan (2018), “Büyük Veri: Uygulama Alanları, Analitiği ve Güvenlik Boyutu”, **Bilgi Yönetim Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, s. 2.
- ⁶ “Bilgi güvenliği, elektronik ortamlarda verilerin veya bilgilerin saklanması ve taşınması esnasında bilgilerin bütünlüğü bozulmadan, izinsiz erişimlerden korunması için, güvenli bir bilgi işleme platformu oluşturma çabalarının tümüdür”. G. Canbek ve Ş. Sağıroğlu (2006), “Bilgi, Bilgi Güvenliği ve Süreçleri Üzerine Bir İnceleme”, **Politeknik Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 3, s. 165-174; “Gizlilik (*confidentiality*), bütünlük (*integrity*), kullanılabilirlik (*availability*), kimlik kanıtı (*authentication*) ve inkâr edememe (*non-repudiation*) bilgi güvenliğinin en temel unsurlardır”. Canbek ve Sağıroğlu (2006), s. 170.
- ⁷ Veri, “anlamalı ve yararlı bilgi hâline gelmeden önce işlenmesi gereken bilgisel ham maddeleri ifade etmektedir”. Ersöz ve Ersöz (2015), 32’den aktaran Aktan (2018), s. 2; Başka bir tanımda ise veri; “Bilişim teknolojisi açısından veri, bir durum hakkında, birbiriyle bağlantısı henüz kurulmamış bilinenler veya kısaca, sayısal ortamlarda bulunan ve taşınan sinyaller ve/veya bit dizeleri” şeklinde tanımlanmıştır. Canbek ve Sağıroğlu (2006), s. 166.
- ⁸ “Büyük veri, geleneksel veri tabanı tekniklerinin kullanılması suretiyle işlenmesi mümkün olmayan, farklı hacimlerdeki heterojen veriyi tanımlayan yeni bir kavramdır ve çeşitli dijital içeriklerden oluşmaktadır”. Gahi vd. (2016), 953’ten aktaran Aktan (2018), s. 3.
- ⁹ “Kişisel veri, kimliği belirli veya belirlenebilir gerçek kişiye ilişkin her türlü bilgiyi ifade eder” (Bkz. R.G. 07.04.2016, sa: 29677). “Kişisel veri, bireylerin kimliklerini belirli hale getirmeye elverişli her türlü bilgi olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda kişinin kimlik, iletişim, sağlık ve mali bilgileri ile özel hayatına, dini inancına ve siyasi görüşüne ilişkin bilgiler, kişisel veri olarak nitelendirilmektedir” BMM (2021a), <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss117.pdf> (Erişim Tarihi: 30.07.2021).
- ¹⁰ “Kişisel verilerin korunması, kişisel verilerin işlenmesinin disiplin altına alınması ile temel hak ve özgürlüklerin korunmasıdır”. Kişisel Verileri Koruma Kurumu (2018), **100 Soruda Kişisel Verilerin Korunması Kanunu**, KVKK Yayınları, Ankara, s. 17.
- ¹¹ Kişisel Verilerin Korunması Kanunu (KVKK), 6698 no’lu kanun ile 24.03.2016 tarihinde kabul edilerek, 07.04.2016 tarih ve 29677 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmesinin ardından, kanuna ek ve değişiklik (Anayasa Mahkemesi’nin ilgili kanununun 27. geçici madde 2 ile ilgili 7061 no’lu iptal veya değişiklik karar sonrası) getiren yönetmelik 05.12.2017 tarihinde yürürlüğe girmiştir. T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat

tartışılmaya başlanmıştır. Dolayısıyla, hizmet sağlayıcısı kamu ve özel hukuk kişilerinin; hizmet alıcısı gerçek kişiler¹² başta olmak üzere kamu, halk, müşteri ve müşteri portföyleri, tüketiciler gibi hedef kitleleri; kendilerini hukuki, sosyal, idari, mali vb. her yönden doğrudan etkileyebilecek KVKK'nın amacı, kapsamı, hukuki sınırlılıkları, uygulama istisnaları ile ilgili, içerisinde aydınlatma metinlerinin de yer aldığı bilgilendirmeleri, kendi resmi web siteleri başta olmak üzere bir çok platformda paylaştıkları görülmektedir.

Bu yönüyle değerlendirildiğinde KVKK'nın; Covid-19 pandemi öncesi yasaşarak yürürlüğe girmesi, gerek tüzel kişiler¹³ gerek gerçek kişiler açısından hukuki, sosyal, mali, sağlık vb. yönüyle ne kadar önemli bir yasa olduğu, bu süreçte görülmüş oldu. KVKK, uygulanma yönüyle gerçek kişilere dönük bir düzenlemedir. Tüzel kişiler (özel hukuk tüzel kişileri) ise gerçek kişilerin ait verilerinin korunması, saklanması, paylaşılması gibi konularda, kanunda belirtilen sorumluluk ve yükümlülükleri ile ön plana çıkmaktadır. Yani, tüzel kişiler olarak tanımladığımız özel hukuk tüzel kişileri, KVKK'nın uygulanma sürecinde veri sorumlusu olarak yer alırlar.

Başka bir ifade ile kamu ve özel hukuk tüzel kişileri ile vurgulanmak istenen 'kamu tüzel kişiliği'dir. Tüzel kamu kişilikleri ile ilgili olarak Ramazan Çağlayan'ın anayasa hükümleri ile ilgili şu aktarımları önemlidir; "Konuya ilişkin 123. maddede ise 'Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği

Bilgi Sistemi (2021), <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6698&MevzuatTur=1&MevzuatTerip=5> (Erişim Tarihi: 08.09.2021).

¹² "Gerçek kişiler deyimi, İsviçre MK'nun Fransızca metnindeki, *personnes physiques*, fizik kişiler, Almanca metnindeki, *natürliche personen*, doğal kişiler deyimlerini karşılamaktadır" (Özsunay (1982)'den aktaran Ö. Ergün (2017), "Kişi Kavramı ve Çeşitleri", **Dicle Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dicle Adalet Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, s. 9; "Gerçek kişi hak ehliyetine sahip olan kimseleri ifade etmektedir. Ancak tarihin her devrinde, her insana hak ehliyeti tanınmamış ve insanlar arasında doğal olarak farklılıklar oluşmuştur. Örneğin, köleler insan olmalanna rağmen hak ehliyetine sahip değillerdi dolayısıyla hakkın sadece konusunu oluşturmaktaydılar, hatta eşya olarak algılanmaktaydılar, dolayısıyla sahibi, efendisi kölesini, satabilir, kiralayabilir, hatta öldürebilirdi". Umur (1987)'den aktaran Ergün (2017), s. 7; Başka bir tanımlamada ise 'gerçek kişi' şu şekilde açıklanmıştır; "Gerçek kişiler (hakikî şahıslar-*personne physique*), insanlardır. Günümüzün modern hukuk düzenleri cinsiyet, ırk, din, dil, vs. gibi farklar gözetmeksizin bütün insanları birer kişi olarak kabul etmektedirler. İnsanların hak sahipliği sağ doğmak kaydıyla ana rahimde başlar, doğumla kişilik sahibi olurlar. Diğer canlılar ve bitkiler kişi değildirler". Çağlayan (2016), "Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı: 7, s. 375-376.

¹³ "Tüzel kişiler (hukmî şahıs-*personne morale*) ortak bir amacın (gayenin) devamlı bir surette gerçekleştirilmesi amacıyla örgütlenmiş bulunan kişi ya da mal topluluklarıdır" (Oğuzman ve Seliçi (1988), s. 105; Köprülü (1967), s. 2'den aktaran Çağlayan (2016), s. 376; 'Tüzel kişi' başka bir yerde ise şu şekilde tanımlanmaktadır; "tüzel kişi, belli bir amacını gerçekleştirmek üzere örgütlenmiş; hukuk düzeninin bağımsız birer varlık (=hukuk süjesi) olarak tanıdığı kişi veya mal topluluklarıdır". Akünal (1995), s. 10'dan aktaran Çağlayan (2016), s. 376.

yetkiye dayanılarak kurulur' hükmü bulunmaktadır. 127. maddede kamu tüzel kişilerinin bir türü olan 'mahalli idareler', 130 ve 131. maddelerde bir başka kamu tüzel kişisi olan 'üniversiteler', 133.maddede 'radyo ve televizyon kurumu', 135. maddede 'kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları' düzenlenmektedir."¹⁴

KVKK'nın uygulanma sürecinde; tüzel kişiler olarak tanımladığımız kamu ve özel hukuk tüzel kişiler ile gerçek kişiler olarak tanımladığımız müşteriler, tüketiciler, hizmet alıcılar arasında bir iletişim ve etkileşim söz konusudur. Bu noktada, KVKK'nın uygulanması sürecinde kurum ve kuruluşlar ile hizmet alıcılar arasında ortaya çıkan iletişim ve etkileşimin etkili ve sağlıklı yürütülmesini sağlayan bir disipline ihtiyaç vardır. Bu disiplini 'halkla ilişkiler' olarak ifade etmek mümkündür. Çünkü halkla ilişkiler, kurum ve kuruluşlar ile hedef kitleler arasında adeta bir iletişim köprüsüdür. Halkla ilişkiler, söz konusu taraflar arasında iletişimin yönetilmesi noktasında oldukça önemli görevler üstlenir. Bu yönüyle değerlendirildiğinde; hizmet sağlayıcısı konumundaki kamu ve özel hukuk kişileri bir tüzel kişilik olarak, hizmet ulaştırdığı gerçek kişilere ait verilerin korunması, saklanması ve paylaşılması ile ilgili olarak gerekli bilgilendirme ve aydınlatma metinlerini hazırlayarak paylaşımlarda bulunması, kurum ve kuruluşların kendi bünyelerinde oluşturdukları halkla ilişkiler birimleri aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla halkla ilişkiler, başarılı bir kamu yönetiminde oldukça önemli yönetsel bir işlevi yerine getirmektedir.

KVKK'nın tüm açıklayıcı ve aydınlatıcı yönleriyle başta gerçek kişiler olmak üzere, kurum ve kuruluşlar ve kamular ile paylaşılması ve uygulanması işlevini halkla ilişkiler birimi yerine getirmektedir. Halkla ilişkiler, bu yönüyle sadece bünyesinde faaliyet gösterdiği kurumun çevresi, sosyal paydaşlar, ortak paydaşlar, hedef kitleler ile ilişkilerini, iletişimlerini, etkileşimlerini düzenlemekle kalmaz aynı zamanda etkin ve başarılı bir kamu yönetiminde önemli rol oynar. Çünkü etkin bir kamu yönetiminde; tüm kurum ve kuruluşların; kendi kamularını memnun edecek düzeyde karşılıklı, çift yönlü (*simetrik*) bir iletişim stratejisi ortaya koyması oldukça önemli ve değerlidir.

Nitekim bu konu ile ilgili olarak, Aslı Yağmurlu¹⁵, *Bilgi Edinme Kanunu ve Halkla İlişkiler* isimli eserinde ortaya koymuş olduğu şu görüşler oldukça önem-

¹⁴ Çağlayan (2016), s. 375.

¹⁵ Aslı Yağmurlu (2007), "Bilgi Edinme Kanunu ve Halkla İlişkiler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 40, Sayı: 4, ss. 63-79.

lidir; “Günümüz demokratik toplumlarında etkin bir kamu yönetiminden söz edilebilmemiz, kamu yönetiminin hizmet verdiği kişi, grup ve örgütlerle sağlıklı etkileşimine bağlıdır. Bunun birinci önkoşulu, kamu yönetiminin işlem ve eylemlerini çevresine doğru aktarabilmesi, bunu sağlayacak mekanizmalar kurması, ikinci önkoşulu ise kamu yönetiminin, verilen hizmetlerin sonucu çevrenin taleplerini bilmesi bu talepler doğrultusunda faaliyetlerini geliştirmesi olarak ortaya konulabilir”¹⁶.

Dolayısıyla yukarıda atıf yaptığımız tümcede¹⁷ ifade edildiği gibi kamu yönetiminin işlem ve eylemlerini çevresine doğru aktarabilecek en önemli birimlerden birisinin halkla ilişkiler olabileceği ifade edilebilir. Nitekim, “halkla ilişkiler, örgütün çevresinde oluşabilecek olumsuz düşünceleri olumlu düşüncelere dönüştürmeye çalışır ve kamularında sempati, kabul, ilgi ve farkındalık yaratmaya uğraşır”¹⁸. Dolayısıyla, “bilgiyi ilgiye, antipatiyi sempatiye dönüştürebilen bir uzmanlık alanı olan halkla ilişkiler, bu aşamada kurum ve kuruluşların meşru faaliyetlerinden biri, belki de en önemlisi olarak ortaya çıkarak kendisini kabul ettirmektedir”¹⁹. Kamu yönetiminin başarılı ve etkin olması noktasında, kurum ve kuruluşlara olan katkısı yönüyle halkla ilişkiler şu şekilde tanımlanmaktadır; “Özel ya da kamu kurum ve kuruluşunun, ilişkide bulunduğu kimselerin anlayış, sempati ve desteğini elde etmek için sürekli olarak yaptığı faaliyetlerdir”²⁰.

Bu bilgiler ışığında; kamu yönetiminde oldukça önemli olduğuna inandığımız, gelecekte hukuki, idari, mali, sosyal gibi sorunlarla karşılaşılmasında için gerçek kişilerin kişisel verilerinin korunması, saklanması ve paylaşılması ile ilgili yürürlükte olan KVKK’nın, uygulanması noktasında; kamu yönetimi ve halkla ilişkiler boyutuyla ele alınarak değerlendirilmesinin yapılmasının faydalı olacağı düşüncesi ile bu çalışma ele alınmıştır.

¹⁶ Yağmurlu (2007), s. 63-64.

¹⁷ Yağmurlu (2007), s. 63-64.

¹⁸ Soysal (1965), s. 128; Jeffkins (1994), s. 11-15’ten aktaran Yağmurlu (2007), s. 67.

¹⁹ Işık ve Erdem (2007), s. 108’den aktaran K. Canöz (2008), “Kamuda Halkla İlişkilerin Yeni Yüzü: Bilgi Edinme Yasası”, **Selçuk İletişim**, Cilt: 5, Sayı: 3, s. 141.

²⁰ Mucuk (2005), s. 352’den aktaran Uygun (2018), s. 21.

1. KAMU YÖNETİMİ VE HALKLA İLİŞKİLER

Bu bölümde, kamu yönetiminde halkla ilişkiler disiplininin rolünü ortaya koymak amaçlanmaktadır. Çünkü, konumuza teşkil eden KVKK'nın uygulanması konusunda kurum ve kuruluşlar başka bir ifade ile kamu tüzel kişilikler ile tüketiciler, müşteriler gibi gerçek kişiler arasında bir iletişim ve etkileşim görevi üstlenen halkla ilişkiler, başarılı ve etkin bir kamu yönetimi sürecinde oldukça önemli bir görevi yerine getirmektedir. Bu süreci anlatmadan önce kamu yönetimi ve halkla ilişkiler ile ilgili tanımlamaların yapılması yararlı olacaktır.

'Kamu yönetimi' söylemi ile ilgili olarak kamu, kamusal alan²¹, kamu hizmeti²², kamuoyu²³, kamu yararı²⁴, kamu denetçisi (*ombudsman*)²⁵, Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)²⁶ gibi kavramların ön planda olduğunu söylemek müm-

²¹ "Kamusal alan kavramıyla her şeyden önce toplumsal yaşamımız içinde kamuoyuna benzer bir şeyin oluşturulabileceği bir alanı kastederiz. Bu alana tüm yurttaşların erişmesi garanti altına alınmıştır. Özel bireylerin kamusal bir gövde oluşturarak toplandıkları her konuşma durumunda kamusal alanın bir parçası kazanılmış olur". Habermas, 1964'ten aktaran M. Özbek (2015), **Kamusal Alan**, Editör: Meral Özbek, Hil Yayınları, İstanbul Özbek, 2015, s. 95.

²² "Çeşitli yasal düzenlemelerde kamu hizmeti kavramı karşımıza çıkmaktadır. 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'a göre kamu hizmeti gören kuruluşların mülkiyetin devri suretiyle özelleştirilmesi, kuruluşların gördükleri kamu hizmetinin esaslarına ve özelliklerine göre ayrı kanunlarla düzenlenir (Madde 1). Genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıkları ile kamu hizmeti gören tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri üreten kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin, işletme haklarının verilmesi veya kiralanması ve mülkiyetin devri dışındaki benzeri diğer yöntemlerle özelleştirilmesi bu Kanun hükümleri çerçevesinde yapılır (Madde 15)". G. Sızlı Erol (1999), **Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde İmtiyaz Yöntemi ve Türkiye Uygulaması**, Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Yayınları, Ankara, s. 4-5.

²³ "Key'e göre kamuoyu kavramı, hükümet dışı özel çevrelerden hükümete doğru yönelen ve hükümetçe göz önünde bulundurulması doğru bulunan kanaatlerdir". Key (1963), s. 14'ten aktaran H. Temizel (2008), "Kamuoyu Kuramları ve Kamuoyu Oluşumunda Kitle İletişim Araçları", **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 15, s. 129; "Daver'e göre geniş anlamda kamuoyu kavramı, halkı ilgilendiren belli bir mesele hakkında, belirli bir zamandaki 'genel yargı' yahut ortak kanaattir". Daver (1993), s. 251'den aktaran Temizel (2008), s. 130.

²⁴ "Kamu yararı (*common good of public/interet general*), 1789 Fransız Devriminden sonra ortak iyilik (*common good*) kavramının yerini almıştır. İngiltere'de *public interest* olarak yer bulmuş bir kavramdır. Türk Anayasa Mahkemesi, kamu yararını, kişinin ve toplumun huzur ve refahını sağlamak şeklinde ifade etmiştir (Akıllıoğlu, 1991: 11'den aktaran İ. Gül (2014), "Danıştay Kararlarında 'Kamu Yararı' Kavramı", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 2, s. 537.

²⁵ "Ombudsman, İsveç dilinde temsilci veya sözcü olma anlamına gelen *ombuds* ile kimse, şahıs, adam anlamına gelen *man* kelimelerinin birleşmesinden oluşmakta ve halkın şikayetlerini izleyen, vatanadaş ile yönetim arasındaki anlaşmazlıklarda hakem rolü oynamakla görevli kimse" şeklinde açıklanmaktadır. Tayşi (1997), 106'dan aktaran M. Aktel, U. Kerman, Y. Altan, M. Lamba ve O. Burhan (2013), "Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)", **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 9, s. 23.

²⁶ "12.9.2010 tarihinde yapılan halk oylaması ile kabul edilen Anayasa değişikliğinde 74. maddenin kenar başlığı 'Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı' olarak yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu

kündür. Çünkü, kamu yönetimi söyleminin içselleştirilmesi ve özümsemesi açısından yukarıda saydığımız kavramların oldukça önemli bileşenler olduğu ifade edilebilir. Bu yönüyle ‘kamu’ kavramını, bir arada yaşayan halk topluluğu olarak tanımlamak mümkündür.

Türk Dil Kurumu (TDK)’ya göre kamu sözcüğü; “halk hizmeti gören devlet organlarının tümü, bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme” şeklinde açıklanmaktadır²⁷ Bu açıklamalardan hareketle, genel anlamda ‘kamu’ sözcüğünün yerine ‘halk’ sözcüğü de kullanılabilir. Genelde ‘kamu’ kavramı ile ‘kamusal alan’ kavramları birbirleriyle karıştırılabilmektedir. Nitekim, bu konu ile ilgili şu açıklamalar önemlidir; “Habermas’ın kamusal alan kavramı, bir araya toplanan bireyler demek olan ‘kamu’ kavramıyla aynı anlama gelmez. Kamusal alan hiç kuşkusuz ancak insanların katılımı aracılığıyla somut biçimini alsa da kavramın kendisi insanlara değil, kuruma yöneliktir; basitçe kalabalıklar diye nitelenebilir”²⁸. Kamu yönetimi açısından bir diğer önemli bileşen ‘kamu hizmeti’ kavramıdır. ‘Kamu hizmeti’ kavramı ise şu şekilde tanımlanmaktadır; “kamu hizmeti, devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim veya denetimleri altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetler olarak tanımlanmaktadır”²⁹. Kamuoyu ise “genel kamunun üyelerinin yasal konular ya da güncel olaylar hakkındaki tutumlarının anlatımları” şeklinde tanımlanmaktadır³⁰.

madde herkesin bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olduğunu belirterek, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak ‘Kamu Denetçiliği Kurumu’ kurulacağını hükme bağlamıştır. Böylece, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulabilmesi için gerekli olan Anayasal dayanak sağlanmış bulunmaktadır”. S. Sözen (2011), “Türkiye’de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 473, s. 141-142; Daha sonra ‘Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’ 28.03.2013 tarih ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Bkz. R.G. 28.03.2013 sa: 28601, KDK, 2021). “Kanun’un çıkarılış 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 bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmak’ (md.1) şeklinde ifade edilmiştir”. M. Lamba (2014), “Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereçekler Üzerinden Bir İnceleme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 3, 145.

²⁷ Türk Dil Kurumu (TDK) (2021), <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 23.07.2021).

²⁸ Habermas (1964)’ten aktaran Özbek (2015), s. 95

²⁹ Onar (1966), s. 13’ten aktaran Sızlı Erol (1999), s. 5.

³⁰ E. Mutlu (2012), İletişim Sözlüğü, Sofos Yayınları, Ankara, s. 173.

Kamu, başka bir ifade ile halk, ortak çıkarları doğrultusunda ortak paydada buluşabiliyor ise bir 'kamuoyu' söz konusudur. Başka bir çalışmada ise 'kamuoyu' şu şekilde açıklanmaktadır; "Politika Bilimlerine göre kamuoyu, devletin yasama, yürütme ve yargı organlarının davranış biçimini belirleyen ya da kanaat önderleri tarafından belirlenen norm olarak ifade edilmektedir. Diğer sosyal bilimciler ise kamuoyunu, bireyin kanaatini ve davranışını ailesi, çalıştığı ve içinde yaşadığı yakın çevre ve bütün toplumu içeren sosyal grubun kanaati ve davranışı ile ilişkili olarak açıklamaktadırlar"³¹.

Bu açıklamalar doğrultusunda 'kamuoyu' denildiğinde kamu adına bir yarardan söz etmek mümkündür. Dolayısıyla bu noktada, 'kamu yararı' kavramı ön plana çıkar. Zaten, 'kamu yönetimi' ve 'halkla ilişkiler' bağlamında etkin bir kamu yönetimi için mutlaka ve mutlaka kurumlar ile kamu yani başka bir ifade ile halk arasında iletişim köprüsü görevi gören halkla ilişkiler disiplinine veya birimlerine ihtiyaç vardır. Çünkü, "Kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplindir"³².

Dolayısıyla bu tanımdan da anlaşılacağı üzere çalışma konumuzun temel unsuru olan kişilik ve kişilik haklarını korumayı amaçlayan KVKK'nın etkin uygulanabilmesi için başarılı bir kamu yönetimi ve halkla ilişkiler departmanlarına ihtiyaç vardır. Dolayısıyla, bu çalışmada KVKK, kamu yönetimi ve halkla ilişkiler yönüyle ele alınarak irdelenmeye çalışılmıştır.

Bir diğer önemli nokta; halkla ilişkilerin hangi şart ve koşulda olursa olsun kamu yararını veya başka bir ifade ile kamu çıkarını gözeterek faaliyetlerini sürdürmesidir. Hukuki açıdan 'kamu yararı' kavramı şu şekilde açıklanmaktadır; "Kamu yararı kavramı, devlet organlarının takdir yetkisini de beraberinde getiren bir unsurdur. Kural olarak, Avrupa Mahkemesinin kararlarından izlediği genel şema uyarınca, kamu yararının sözleşme ile bağdaşır biçimde uygulanıp uygulanmadığının, ilk önce somut olayda kamu yararının mevcut olup olmadığı saptanmalı, daha sonra da genel yarar ile birey yararı arasındaki adil dengenin

³¹ Örnek (1998), s. 17'den aktaran Temizel (2008), s. 129.

³² Eryılmaz (2000), s. 8-9'dan aktaran S. Berkün (2017), "Kamu Açısından Yönetim", **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 16, s. 640.

sağlanıp sağlanmadığı incelenmelidir. Kamu yararının objektif bir tanımı bulunmamakta, anılan kavram ‘zamana ve yere göre farklılık’ göstermektedir”³³.

Kamu yönetimi açısından bir diğer bileşen ‘kamu denetçisi’(ombudsman) kavramı ise şu şekilde tanımlanmaktadır; “Gücünü parlamentodan alan, hem hükümete hem de parlamentoya karşı bağımsız ve tarafsız bir şekilde idarenin çeşitli işlem ve eylemlerinden zarar gören bireylerin yapmış olduğu şikayetler üzerine veya re’sen harekete geçerek inceleme ve soruşturma yapan, yönetenlerin takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek ve mevzuata uygun hareket etmelerini sağlamak için çalışan, aldığı kararların yaptırım gücü olmayıp sadece tavsiye niteliği taşıyan, çalışmalarını bir raporla her yıl kamuoyuna ve parlamentoya sunan kamu görevlisi”³⁴.

Kamu yönetimi açısından oldukça önemli olduğuna inandığımız, yukarıda sırasıyla açıklamaya çalıştığımız kamu, kamusal alan, kamu hizmeti, kamuoyu, kamu yararı ve kamu denetçisi gibi kavramlara açıklık getirdikten sonra ‘kamu yönetimi nedir?’ sorusuna cevap verilebilir. Çünkü, ‘kamu yönetimi’ yukarıda açıklamaya çalıştığımız kavramlar ve diğer birçok kavramı içerisine alan geniş bir söylemdir. Kamu yönetiminin; halk, idare, kurum ve kuruluşlar, geniş hedef kitleler, yönetim, yönetişim³⁵, denetim³⁶, öz denetim, medya, halkla ilişkiler gibi birçok alan ile ilgili olduğu ifade edilebilir.

Bu kapsamda etkin kamu yönetiminin içselleştirilerek tüm kurum ve kuruluşlarca uygulanması konusunda ‘Yeni Kamu Yönetimi (YKY)’³⁷ anlayışının ön

³³ Tokuzlu, 2013: 518’den aktaran Gül (2014), s. 537.

³⁴ Yılmaz vd. (2003), s. 54’ten aktaran H. Efe ve M. Demirci (2013), “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 90, s. 52.

³⁵ “Avustralya Uluslararası Kalkınma Kurumu, parlamentoya sunduğu ve ‘Daha İyi Bir Gelecek İçin Daha İyi Yardım’ ismini taşıyan raporunda, yönetişimi, ‘ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının açık, şeffaf, hesap verebilir ve adaletli bir şekilde etkin yönetimi’ olarak tanımlamıştır”. Lyon (2000), s. 87-88’den aktaran M. Z. Sobacı (2007), “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, 221; Başka bir tanımda ise yönetişim kavramı şu şekilde açıklanmıştır; “Yönetişim, bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen olarak tanımlanmaktadır”. Bozkırt vd. (1998), s. 274’ten aktaran M. A. Özer (2006), “Yönetişim Üzerine Notlar”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 63, s. 60.

³⁶ “Denetim konusunda 19.10.2012 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve 29.06.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile de önemli değişiklikler yapılmıştır. Sayıştay Kanunu’nun genel gerekçesinde, vatandaş odaklı yönetim anlayışının, devlet fonksiyonlarının ve devletin kurumsal yapısının yeni bir anlayışla ele alınmasını zorunlu kıldığı, bundan dolayı kamu mali yönetiminin de değişen devlet yapılanmasına uyumunun sağlanmasının gerekliliğinden söz edilmiştir”. Lamba (2014), s. 144.

³⁷ “1980 sonrası kamu yönetimi reformları üzerinde ‘YKY’ anlayışının oldukça etkili olduğu görülmüştür. Örneğin İngiltere’de 1988 yılında uygulamaya konulan *Next Steps* (Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek

plana çıktığı ifade edilebilir. Çünkü; “YKY anlayışının temel unsurları ve ilkeleri arasında etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık, sonuç odaklılık, performans yönetimi, *desantralizasyon*³⁸, yatay örgütlenme, müşteri memnuniyeti, insan haklarına saygı, kalite, rekabet, politika oluşturma ve planlama ile hizmet sunumunun birbirinden ayrılması, fonksiyonel uzmanlaşma, katılım, katalizör devlet, özel sektör hizmet sunma yöntemlerinin kullanılması, kaynak kullanımında disiplin ve tasarrufa yönelme yer almaktadır”³⁹.

Bu tanımda görüldüğü üzere YKY’de halkla ilişkiler alanını doğrudan ilgilendiren müşteri memnuniyeti, insan haklarına saygı, kalite, rekabet, politika oluşturma, yatay örgütlenme, planlama, fonksiyonel uzmanlaşma, katılım, özel sektör hizmet sunma yöntemlerinin kullanılması gibi oldukça önemli kavramların ön plana çıktığı görülmektedir.

Başka bir ifade ile etkin kamu yönetiminde, yukarıda sayılan söylemlerin başarılı bir şekilde hayata geçirilmesi konusunda halkla ilişkiler ile yapılacak iş birliği ve koordinasyon oldukça önemli olacaktır. Bu aynı zamanda; *desantralizasyon* ile ilgili olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki iletişim, etkileşim ve koordinasyonun sağlanması demektir. Halkla ilişkiler; etkin kamu yönetimi bağlamında bu fonksiyonel işlevi yerine getirerek yönetimler (merkezi-yerel) arasında adeta bir köprü vazifesi görür. Halkla ilişkiler, etkin kamu yönetimi kapsamında yönetimler ile iletişim ve etkileşim görevini, mesleki etik kuralları çerçevesinde gerçekleştirir. Çünkü, “taşra örgütü amiri merkeze danış-

Adımlar) girişimi ile politika geliştirme dışında kalan yürütmeye yönelik görevlerin *Executive Agencies* adı verilen doğrudan hizmet sunumuna odaklanmış ayrı ve küçük birimler tarafından yerine getirilmesi sağlanmıştır. Böylece hizmetten yararlananların ihtiyaçları ön plana çıkarılmakta ve hizmet sunumunda etkililiğin artırılması için bu kurumların başında bulunan tek bir yöneticinin hizmetlerden kişisel olarak ilgili Bakanlara karşı doğrudan sorumlu tutulması kuralı getirilmiştir. Bakanlık ise yıllık performans hedeflerini ve gerekli kaynakları belirleyerek yönetsel sorumluluğu kurum yöneticisine devretmiştir”. Yılmaz (2001), s. 37’den aktaran Lamba (2014), s. 138.

³⁸ “Dünya Bankası’na göre *desantralizasyon* (yerelleşme); kamusal faaliyetlere ilişkin sorumluluk ve yetkinin, merkezi yönetimden taşra ve yerel yönetimlere ya da yarı özerk kamu kurumlarına veya özel sektöre devredilmesi olarak ifadelendirilmektedir”. Özmüş (2005)’ten aktaran Berkün (2017), s. 647.

³⁹ Lamba (2014), s. 138.

madan karar alabilse de merkezin hiyerarşisine⁴⁰ tabidir”⁴¹. Halkla ilişkiler, iletişim stratejilerinde hiyerarşik sisteme uygun hareket eder.

Etkin bir kamu yönetimi anlayışında bir diğer önemli nokta; kamuyu yani halkı memnun edecek hizmetlerin kendilerine sağlıklı bir şekilde ulaştırılmasıdır. Nitekim, bu konuda kamu yönetimi reformu başlığı altında oldukça önemli yasal düzenlemelerin yapıldığı bir gerçektir. Bu noktada; örneğin Türkiye’de “2002-2014 yılları arasında, kamu mali yönetimi, yerel yönetimler, merkezi yönetim, kamu personel yönetimi ve denetimle ilgili alanlarda önemli yasal düzenlemeler⁴²” yapılarak kamu yönetim reformları kapsamında oldukça önemli adımlar atılmıştır⁴³. Bu yasal düzenlemelerin temel amacı; halkı, kamuyu memnun edecek çalışmalarla etkin bir kamu yönetimi ortaya koymaktır. Bu amacın yasal düzenlemeler ile gerçekleştirilmesi, merkezi idarenin başarısı açısından oldukça önemli ve değerlidir. Bu açıdan bakıldığında halk için ‘kamu yönetimi reformu’ “kamu hizmetlerinden daha kolay yararlanma, bürokrasinin azaltılması, demokrasi, insan hakları ve hukuk devletinin geliştirilmesi, kısaca vatandaş merkezli yönetim” anlaşılmaktadır⁴⁴.

Etkin bir kamu yönetiminin hayata geçirilmesinde yönetsel ve kamusal bir işlevi olduğuna inandığımız halkla ilişkilerin aynı zamanda iki temel önemli fonksiyonu kamu adına yerine getirmektedir. Bunlardan birincisi ‘tanıtma’; “Bir olay, bir birey, bir grup veya bir ürün konusundaki bilginin, hedef kitlenin

⁴⁰ “Hiyerarşi, kamu tüzel kişisi içerisinde memurların bölüm bölüm amirlere bağımlılığı amirlerinde kendi aralarında sıralanışıdır. Hiyerarşik denetim astın işlemi yapmasından sonra re’sen ya da başvurma üzerine olmak üzere iki şekilde yapılabilir. Hiyerarşik denetimin sonunda üst, astın yaptığı işlemi kabul edebilir, yürürlüğünü geciktirebilir, iptal edebilir veya değiştirebilir. Ancak bu denetimde üst, kademe atlamak suretiyle denetim yapamaz”. Parlak (2001), s. 319-320’dan aktaran Berkün (2017), s. 651.

⁴¹ Gözler (2012), s. 33’ten aktaran Berkün (2017), s. 650-651.

⁴² “4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasansı, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5216 sayılı Büyük Şehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5355 sayılı Mahalli idare Birlikleri Kanunu, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu kapsamında merkezi yönetim birimlerinin (başbakanlık ve bakanlıklar) teşkilat kanunlarına yönelik düzenlemeler, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile 6360 sayılı On Üç İLde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun bu kapsamda değerlendirilebilir”. Lamba (2014), s. 138-139.

⁴³ Lamba (2014), s. 138.

⁴⁴ S. Çetin (2010), “Türkiye’de Kamu Yönetim Reformu Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler”, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 19, Sayı: 3, s. 35.

olumlu olarak dikkatini çekmek için haber araçları ve diğer kanallarla yayılması” şeklinde tanımlanabilir⁴⁵. Bir başka tanımda ise tanıtma; “halkın aydınlatılması, kararların açıklanması, bunun yanında günümüzde karmaşık bir yapıya ulaşmış yönetim aygıtının yol açtığı tanıma-bilme eksikliğini gidermek için, halkla bilgi aktarma çalışması” şeklinde açıklanmaktadır⁴⁶.

Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin ikinci fonksiyonel işlevi ise ‘tanıtma’ olarak ifade edilir. “Tanıtma, en kısa olarak yönetimin halkın ihtiyaç ve isteklerini öğrenmesi olarak tanımlanabilmektedir”⁴⁷. ‘Tanıtma’ başka bir eserde şu şekilde ifade edilmektedir; “yönetimin karar almada bilgi eksikliğini gidermek, çevreyi tanımak, halkla kimi konularda sorumluluğu bölüşmek, değişen koşullar ve onlarla ilişkili halk isteklerini öğrenmekle ilgilidir”⁴⁸. Halkla ilişkiler yukarıda ifade edilen şekliyle ‘tanıtma’ ve ‘tanıtma’ işlevlerini yerine getirerek kurum ve kuruluşlar açısından oldukça önemli bir işlevi yerine getirmektedir. Çünkü, “Halkla ilişkiler çalışmalarının iki önemli aşamasını oluşturan tanıma ve tanıtma görevleri itibar riski yönetim sürecinde etkinlik açısından büyük önem taşımaktadır”⁴⁹.

Dolayısıyla halkla ilişkiler; kamuyu ilgilendiren konular noktasında halkı zamanında doğru bilgilendirir. Bu süreçte; iletişim tek yönlü (*asimetrik*) gerçekleşir. Halkla ilişkiler, kamuyu söz konusu gelişmeler konusunda bilgilendirme yaparken çeşitli kitle iletişim araçları (KİA)’ndan yararlanır. İçerisinde bulunduğumuz 21.yüzyılın ilk çeyreğinin bir dijital çağ olduğu göz önünde bulundurulduğunda halkla ilişkiler, kamuyu bilgilendirmek için geleneksel medya (radyo, televizyon, gazete vb.)’nın yanında sosyal medya iletişim araç (YouTubet, Facebook, Twitter, Instagram vb.)’ları, sosyal ağlar, bloglar gibi iletişim araçlarından yararlanır. Halkla ilişkiler açısından bir diğer önemli faaliyet alanı ise hedef kitleleri tanıyarak, onların istek ve arzularının yerine getirilme noktasında yönetimlere gerekli bilgileri aktarmaktır. Bu süreçte ise iletişim çift yönlü (*simetrik*) gerçekleşir. Bu yönüyle halkla ilişkiler ile ilgili şu değerlendirme yapılmıştır; “örgüt ve çevresi arasında iki yönlü iletişime dayanan çift yönlü *asimetrik* iletişim ve çift yönlü *simetrik* iletişim modellerinde ortaya konan uygulama pratikleri, halkla ilişkileri

⁴⁵ Okay ve Okay (2002), s. 59’dan aktaran Canöz (2008), s. 143.

⁴⁶ Kazancı (1999), s. 63’ten aktaran Yağmurlu (2007), s. 67.

⁴⁷ Canöz (2008), s. 143.

⁴⁸ Kazancı (1999), s. 113’ten aktaran Yağmurlu (2007), s. 68.

⁴⁹ E. Uzunoğlu ve B. Öksüz (2008), “Kurumsal İtibar Riski Yönetimi: Halkla İlişkilerin Rolü”, **Selçuk İletişim**, Cilt: 5, Sayı: 3, s. 120.

farklı bir noktaya taşımış, kamuoyunun tepkilerinin örgüt tarafından öğrenilmesinin örgütsel başarı açısından önemi anlaşılmıştır”⁵⁰.

Kamu yönetimi açısından bu önemli bir ‘yönetimsel’ faaliyettir. Çünkü kamu yönetimi açısından, kamuların veya hedef kitlelerin desteğini arkasına alamayan hiçbir proje veya faaliyetin gerçekleşmesi imkânsız gibidir. Dolayısıyla bu noktada; “halkın desteğine dayanmayan hiçbir eylemin gerçekleşmesi ve yapılan uygulamalar için söz konusu desteği sağlamak amacıyla halkın ikna edilmesi hiç de kolay değildir. Bunların bilincinde olan yöneticiler halkı kazanma, halktan destek alma çabası içine girmektedirler”⁵¹. Halkla ilişkiler, bu süreçte kurum ve kuruluşlar ile kamu veya halk arasında adeta bir iletişim ve etkileşim köprü vazifesi görerek kamu açısından oldukça önemli bir kamu işlevini gerçekleştirmiş olur.

Bu yönüyle halkla ilişkiler şu şekilde ifade edilmiştir; “Kamu işlevi, medya ile ilişkiler, kurumsal iletişim, kurumlar arası iletişimden kriz yönetimi, metin yazımı, yayım idaresi gibi pek çok alanda kendi önemini hissettiren halkla ilişkiler, yükselmekte olan ekonomilerin vazgeçilmez birer faaliyet alanı konumuna ulaşmıştır”⁵². Halkla ilişkiler, bu yönüyle bir anlamda kamu ve özel hukuk kişileri açısından profesyonel anlamda bir ‘kurumsal iletişim yönetimi’ gerçekleştirmektedir. Nitekim, “kuruma özgü kaynakların tamamı iletişim yöneticisinin iletişim kanallarını yönlendirdiği ve halkla ilişkiler bağlamında kullanılmasını teşvik ettiği bir sistemde anlam kazanmaktadır”⁵³. Bir diğer tanımlamada ise halkla ilişkiler; “eğilimleri analiz etme, sonuçlarını tahmin etme, organizasyon liderlerine danışmanlık yapma ve hem kuruluşa hem de kamu yararına hizmet edecek planlı eylem programları uygulama sanatı ve sosyal bilim olarak ifade edilmiştir”⁵⁴.

Özetle; merkezi yönetim ve yerel yönetimler açısından başarının en önemli anahtarı etkin bir kamu yönetimidir. Yönetimler, kurum ve kuruluşlar etkin bir kamu yönetimi ortaya koymak için kamu, halk, hedef kitleler, medya gibi paydaşlarla etkin bir iletişim stratejisi gerçekleştirmek durumundadırlar. Çünkü, kamunun, halkın, medyanın desteklemediği ve özümsemediği bir düşüncenin, projenin veya faaliyetin hayata geçirilmesi hemen hemen imkânsız gibidir. Dolayısıyla halkla

⁵⁰ Grunig ve Grunig (2005), s. 311’den aktaran Yağmurlu (2007), s. 68.

⁵¹ Çakmak ve Kilci (2011), s. 220’den aktaran Uygun (2018), s. 21.

⁵² Theaker (2006), s. 21’den aktaran Karaköse ve Topbaş (2010), s. 2.

⁵³ Schwartz (2001), s. 247-250’den aktaran Ozan (2019), s. 745.

⁵⁴ Wilcox (2003), s. 6’dan aktaran Yıldırım (2020), s. 138.

ilişkiler bu süreçte, kurum ve kuruluşlar ile kamu ve medya arasında adeta bir iletişim ve etkileşim köprü vazifesi görerek kamu yönetimi açısından oldukça önemli bir söylem olan ‘yönetel’ bir işlevi yerine getirir. Bu yönüyle, kişilerin haklarını ve verilerini korumak amacıyla yürürlükte olan KVKK’nın; gerek yönetimler gerek kamu ve özel hukuk kişileri tarafından kamuoyuna anlaşılır biçimde oluşturulmuş aydınlatma metinleri ile sunulması ‘kamu yararı’ açısından oldukça önem arz etmektedir. Bu yönüyle, kamusal işlevin yerine getirilmesinde, yukarıda etkin kamu yönetimi açısından özelliklerini vurgulamaya çalıştığımız halka ilişkiler; yönetimler, kurum ve kuruluşlar ile kamu arasında gerekli iletişim ve etkileşim sürecini gerçekleştirerek oldukça önemli rol oynar.

2. KİŞİSEL VERİLERİN KORUNMASI KANUNU (KVKK)

6698 Sayılı KVKK, 07.04.2016 tarih ve 29677 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir⁵⁵. Bu kanunun amacı, KVKK m. 1’de “kişisel verilerin işlenmesinde başta özel hayatın gizliliği olmak üzere kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve kişisel verileri işleyen gerçek ve tüzel kişiliklerin yükümlülükleri ile uyacakları usul ve esasları düzenlemek” olarak ifade edilmiştir⁵⁶.

Nitekim, T.C. Anayasası’nın özel hayatın gizliliğini düzenleyen 20. maddesinde şöyle denilmektedir; “Herkes, kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Bu hak; kişinin kendisiyle ilgili kişisel veriler hakkında bilgilendirilme, bu verilere erişme, bunların düzeltilmesini veya silinmesini talep etme ve amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenmeyi de kapsar. Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir”⁵⁷.

KVKK ile ilgili Anayasa Mahkemesinin 9 Nisan 2014 tarih ve E:2013/122, K:2014/74 sayılı kararında “Kişisel verilerin korunması hakkı, kişinin insan onurunun korunmasının ve kişiliğini serbestçe geliştirebilmesi hakkının özel bir biçimi olarak, bireyin hak ve özgürlüklerini kişisel verilerin işlenmesi sırasında

⁵⁵ Resmi Gazete (2021), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/04/20160407-8.pdf> (Erişim Tarihi: 18.07.2021).

⁵⁶ Bkz. R.G. 07.04.2016, sa: 29677.

⁵⁷ Y. E. Yılmazoğlu ve İ. E. Perdecioğlu (2019), “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Gerekçeli”, **Anayasa Mahkemesi Yayınları**, Ankara, s. 114.

korumayı [...]” amaçladığı tespit edilerek, ‘kişisel verilerin ticari işletmeler için kıymetli bir varlık niteliği kazanması neticesinde özel sektör unsurlarınca yaratılan risklerin daha yaygın ve önemli boyutlara ulaşması ve terör ve suç örgütlerinin kişisel verileri ele geçirme yönündeki faaliyetlerinin artması gibi etkenler’ denilerek ilgili kanunda yer alan kişisel verilerin korunması konusunun, kamu (tüzel kişilik) ve bireyler (gerçek kişi) açısından ne kadar önemli olduğunun altı çizilmiştir⁵⁸.

KVKK’nın kapsamı ise KVKK’nın 2.maddesinde”Bu Kanun hükümleri, kişisel verileri işlenen gerçek kişiler ile bu verileri tamamen veya kısmen otomatik olan ya da herhangi bir veri kayıt sisteminin parçası olmak kaydıyla otomatik olmayan yollarla işleyen gerçek ve tüzel kişiler hakkında uygulanır” şeklinde düzenlenmiştir⁵⁹.

Dolayısıyla KVKK’nın birinci derecede tarafı gerçek kişilerdir. Yani verileri işlenen gerçek kişilerdir. Tüzel kişiler (kurum ve kuruluşlar vb.) ise ikinci derecede verileri işleyen olarak sorumludur. Nitekim, bu konu ile ilgili gerekli düzenleme madde 4/2 de ‘Genel İlkeler’ başlığı altında şu şekilde ifade edilmiştir;

Kişisel verilerin işlenmesinde aşağıdaki ilkelere uyulması zorunludur:

- a) Hukuka ve dürüstlük kurallarına uygun olma.
- b) Doğru ve gerektiğinde güncel olma.
- c) Belirli, açık ve meşru amaçlar için işlenme.
- ç) İşlendikleri amaçla bağlantılı, sınırlı ve ölçülü olma.
- d) İlgili mevzuatta öngörülen veya işlendikleri amaç için gerekli olan süre kadar muhafaza edilme⁶⁰.

Kişisel verilerin işlenmesi şartları ile ilgili olarak da madde 5’de “Kişisel veriler ilgili kişinin açık rızası olmaksızın işlenemez” denilmekte, madde 5/2’de ise

⁵⁸ Kişisel Verileri Koruma Kurumu (2018), s. 9.

⁵⁹ 6698 Sayılı KVKK.

⁶⁰ 6698 Sayılı KVKK.

belirli koşullarda kişinin açık rızası aranmaksızın verilerinin işlenebileceği ifade edilmiştir⁶¹.

Kişisel verilerin aktarılması ile de ilgili olarak madde 8’de “Kişisel veriler ilgili kişinin açık rızası olmaksızın aktarılamaz” ve madde 9’da “Kişisel veriler, ilgili kişinin açık rızası olmaksızın yurt dışına aktarılamaz” denilerek gerekli düzenleme yapılmıştır⁶².

Kişisel verilerin aydınlatılması konusunda veri sorumlusu ile ilgili düzenleme madde 10’da şu şekilde ele alınmıştır;

Kişisel verilerin elde edilmesi sırasında veri sorumlusu veya yetkilendirdiği kişi, ilgili kişilere:

- a) Veri sorumlusunun ve varsa temsilcisinin kimliği,
 - b) Kişisel verilerin hangi amaçla işleneceği,
 - c) İşlenen kişisel verilerin kimlere ve hangi amaçla aktarılabileceği,
 - ç) Kişisel veri toplamanın yöntemi ve hukuki sebebi,
 - d) 11 inci maddede sayılan diğer hakları,
- konusunda bilgi vermekle yükümlüdür⁶³.

İlgili kişinin hakları madde 11’de şu şekilde ele alınmıştır;

(1) Herkes, veri sorumlusuna başvurarak kendisiyle ilgili:

- a) Kişisel veri işlenip işlenmediğini öğrenme,
- b) Kişisel verileri işlenmişse buna ilişkin bilgi talep etme,
- c) Kişisel verilerin işlenme amacını ve bunların amacına uygun kullanılıp kullanılmadığını öğrenme,

⁶¹ 6698 Sayılı KVKK.

⁶² 6698 Sayılı KVKK.

⁶³ 6698 Sayılı KVKK.

- ç) Yurt içinde veya yurt dışında kişisel verilerin aktarıldığı üçüncü kişileri bilme,
- d) Kişisel verilerin eksik veya yanlış işlenmiş olması hâlinde bunların düzeltilmesini isteme,
- e) 7 nci maddede öngörülen şartlar çerçevesinde kişisel verilerin silinmesini veya yok edilmesini isteme,
- f) (d) ve (e) bentleri uyarınca yapılan işlemlerin, kişisel verilerin aktarıldığı üçüncü kişilere bildirilmesini isteme,
- g) İşlenen verilerin münhasıran otomatik sistemler vasıtasıyla analiz edilmesi suretiyle kişinin kendisi aleyhine bir sonucun ortaya çıkmasına itiraz etme,
- ğ) Kişisel verilerin kanuna aykırı olarak işlenmesi sebebiyle zarara uğraması hâlinde zararın giderilmesini talep etme, haklarına sahiptir⁶⁴.

KVKK'nın bir diğer önemli düzenlemesi kişilerden elde edilen verilerin güvenliği ile ilgilidir. Veri güvenliğine ilişkin yükümlülükler madde 12'de şu şekilde düzenlenmiştir:

- (1) Veri sorumlusu;
 - a) Kişisel verilerin hukuka aykırı olarak işlenmesini önlemek,
 - b) Kişisel verilere hukuka aykırı olarak erişilmesini önlemek,
 - c) Kişisel verilerin muhafazasını sağlamak,

amacıyla uygun güvenlik düzeyini temin etmeye yönelik gerekli her türlü teknik ve idari tedbirleri almak zorundadır.

(2) Veri sorumlusu, kişisel verilerin kendi adına başka bir gerçek veya tüzel kişi tarafından işlenmesi hâlinde, birinci fıkrada belirtilen tedbirlerin alınması hususunda bu kişilerle birlikte müştereken sorumludur.

⁶⁴ 6698 Sayılı KVKK.

(3) Veri sorumlusu, kendi kurum veya kuruluşunda, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasını sağlamak amacıyla gerekli denetimleri yapmak veya yaptırmak zorundadır.

(4) Veri sorumluları ile veri işleyen kişiler, öğrendikleri kişisel verileri bu Kanun hükümlerine aykırı olarak başkasına açıklayamaz ve işleme amacı dışında kullanamazlar. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder.

(5) İşlenen kişisel verilerin kanuni olmayan yollarla başkaları tarafından elde edilmesi hâlinde, veri sorumlusu bu durumu en kısa sürede ilgisine ve Kurula bildirir. Kurul, gerekmesi hâlinde bu durumu, kendi internet sitesinde ya da uygun göreceği başka bir yöntemle ilan edebilir⁶⁵.

KVKK'da belirtilen görevlerini yerine getirmekle sorumlu 'Kişisel Verileri Koruma Kurumu'⁶⁶ madde 19 da yapılan şu düzenleme ile kurulmuştur⁶⁷:

(1) Bu Kanunla verilen görevleri yerine getirmek üzere, idari ve mali özerkliğe sahip ve kamu tüzel kişiliğini haiz Kişisel Verileri Koruma Kurumu kurulmuştur.

(2) Kurum Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakan ile ilişkilidir⁶⁸.

(3) Kurumun merkezi Ankara'dadır.

⁶⁵ 6698 Sayılı KVKK.

⁶⁶ Kişisel Verileri Koruma Kurulu'nun görevi ve yetkileri, ayrıca madde 21'de şu şekilde düzenlenmiştir: "(1) Kurul, bu Kanunla ve diğer mevzuatla verilen görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında, bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Kurula emir ve talimat veremez, tavsiye veya telkinde bulunamaz. (2) Kurul, dokuz üyeden oluşur. Kurulun beş üyesi Türkiye Büyük Millet Meclisi, dört üyesi Cumhurbaşkanı tarafından seçilir. (3) Kurula üye olabilmek için aşağıdaki şartlar aranır: a) Kurumun görev alanındaki konularda bilgi ve deneyim sahibi olmak. b) 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin birinci fıkrasının (A) bendinin (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı alt bentlerinde belirtilen nitelikleri taşımak. c) Herhangi bir siyasi parti üyesi olmamak. ç) En az dört yıllık lisans düzeyinde yükseköğrenim görmüş olmak". T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi (2021).

⁶⁷ 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 163 üncü maddesiyle, bu maddenin ikinci fıkrasında yer alan 'iki üyesi Cumhurbaşkanı, iki üyesi Bakanlar Kurulu' ibaresi "dört üyesi Cumhurbaşkanı" şeklinde değiştirilmiştir. T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi (2021).

⁶⁸ 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 163 üncü maddesiyle, bu fıkrada yer alan 'Başbakanlıkla' ibaresi 'Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakan ile' şeklinde değiştirilmiştir. T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi (2021).

(4) Kurum, Kurul ve Başkanlıktan oluşur. Kurumun karar organı Kuruldur⁶⁹.

Kurumun görevleri ise madde 20'de şu şekilde düzenlenmiştir:

(1) Kurumun görevleri şunlardır:

- a) Görev alanı itibarıyla, uygulamaları ve mevzuattaki gelişmeleri takip etmek, değerlendirme ve önerilerde bulunmak, araştırma ve incelemeler yapmak veya yaptırmak.
- b) İhtiyaç duyulması hâlinde, görev alanına giren konularda kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri veya üniversitelerle iş birliği yapmak.
- c) Kişisel verilerle ilgili uluslararası gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek, görev alanına giren konularda uluslararası kuruluşlarla iş birliği yapmak, toplantılara katılmak.
- ç) Yıllık faaliyet raporunu Cumhurbaşkanlığına, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna (...) sunmak⁷⁰.
- d) Kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmek⁷¹.

KVKK'nın⁷² uygulanması sürecinde ilgili diğer istisnalar ve hükümler ilgili maddelerde düzenlenmiştir⁷³.

KVKK, yasalaşmak üzere idare tarafından TBMM'ye tasarı şeklinde gönderilirken oldukça önemli hukuki, idari, mali vb. gerekçeler ortaya konulmuştur. Söz konusu kanun ile ilgili sunulan tasarıda yer alan gerekçelerden alıntılanan şu cümleler, KVKK'nın yasalaşma gerekçesini en iyi şekilde ortaya koymaktadır;

⁶⁹ T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi (2021).

⁷⁰ 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 163 üncü maddesiyle, bu bentte yer alan 've Başbakanlığa' ibaresi yürürlükten kaldırılmıştır. T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi (2021).

⁷¹ T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi (2021)

⁷² "Avrupa Birliği, üye ülkelerin kişisel verilerin korunmasına ilişkin mevzuatı arasında uyum sağlamak üzere, 24/10/1995 tarihinde 'Kişisel Verilerin Sırasında Gerçek Kişilerin Korunması ve Serbest Veri Trafikliği Direktifi'ni (95/46/EC) yürürlüğe koymuştur. Bu Direktifle, üye ülkelerdeki bireylerin kişisel verilerinin üst düzeyde korunması ve kişisel verilerin Avrupa Birliği içerisinde özgür dolaşımını sağlayacak açık ve kalıcı bir düzenleme yapılması amaçlanmıştır". TBMM (2021a).

⁷³ 6698 Sayılı KVKK.

“Kişisel verilerin bu kadar yaygın olarak işleme tabi tutulması karşısında kişisel verilerin korunması uzunca bir zamandır bir hak olarak kabul edilmekte ve hukuki düzenlemelere konu olmaktadır. Kişisel verilerin korunması hakkı bu bağlamda gerek kamu gerekse özel sektör tarafından kişisel veriler kaydedilirken, kişisel veri sahibini, kişisel veri işleme faaliyetinin nesnesi olmaktan kurtarmakta ve ona hak süjesi olma vasfı sağlamaktadır. Kişisel verilerin korunması hakkı, gerek uygulamada gerekse doktrinde genel itibarıyla özel hayatın bir alt unsuru olarak kabul edildiğinden, başta özel hayatının gizliliği (Anayasa m. 20) olmak üzere birçok temel hak ve özgürlüğün hayata geçirilebilmesinin de bir ön şartını oluşturmaktadır.”⁷⁴.

6698 Sayılı KVKK, TBMM’ye tasarı olarak sunulduğu süreçte, kanunda yer alan maddeler, ‘Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı’ (OECD)’nin benimsediği şu ilkeler doğrultusunda hazırlanmıştır; “Kişisel veri toplanması ve işlenmesinin sınırlı olması ve ilkelere bağlılığı, kişisel veride kalite ilkesi, kişisel veri toplama ve işlenmesinde amacın belirginliği ilkesi, amaca uygun kullanım ilkesi, kişisel verilerin korunması için gereken tedbirlerin alınması ilkesi, açıklık ilkesi, kişisel veri konusu kişinin bireysel katılım ilkesi, sorumlu tutulabilir ilkesi.”⁷⁵.

SONUÇ

KVKK, özel hayatın gizliliğini düzenleyen, T.C. Anayasasının 20. maddesinin 2.fıkrasında yer alan temel ilkeler doğrultusunda hazırlanmış bir metindir. Nitekim, Anayasa Mahkemesinin 9 Nisan 2014 tarih ve E:2013/122, K:2014/74 sayılı kararında “kişisel verilerin korunması hakkı, kişinin insan onurunun korunmasının ve kişiliğini serbestçe geliştirebilmesi hakkının özel bir biçimi”⁷⁶ şeklinde yer alan ifadelerden de anlaşılacağı üzere söz konusu amaç, sadece kişisel verilerin korunması değil aynı zamanda kişiliğin korunarak özgürce geliştirilebilmesinin sağlanmasıdır. Bu yönüyle değerlendirildiğinde KVKK’nın; kişisel verileri koruyarak kişiliğin korunmasını amaçlayan bir metin olduğu ifade edilebilir. KVKK, ilk defa 1980’de OECD’nin benimsediği ilkeler doğrultusunda hazırlanmış bir metindir.⁷⁷.

⁷⁴ TBMM (2021a).

⁷⁵ TBMM (2021b), <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0576.pdf> (Erişim Tarihi: 30.07.2021).

⁷⁶ Kişisel Verileri Koruma Kurumu (2018), s. 9.

⁷⁷ TBMM (2021b).

Türkiye kişisel verilerin korunması ile ilgili olarak, gerek Avrupa Birliği (AB) gerek Avrupa Konseyi (AK)'nin ortaya koymuş olduğu sözleşme metinlerini yakından takip ederek, KVKK'yı bu çerçevede ele almıştır. Nitekim Türkiye tarafından, 28 Ocak 1981 tarihinde 'Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Bireylerin Korunmasına İlişkin 108 Sayılı Sözleşme' imzalanmış, 17 Mart 2016 tarih ve 29656 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmasıyla iç hukuka dahil edilmiştir⁷⁸. Kişisel veriler ile ilgili T.C. Anayasası, Anayasa Mahkemesi, OECD, AB ve AK tarafından ortaya konulan temel ilkeler çerçevesinde hazırlanan 6698 Sayılı KVKK, 07.04.2016 tarih ve 29677 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. KVKK ile temel prensipte, "kişisel verilerin sınırsız biçimde ve gelişigüzel toplanması, yetkisiz kişilerin erişimine açılması, ifşası, veya amaç dışı ya da kötüye kullanım sonucu kişilik haklarının ihlal edilmesinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır"⁷⁹.

Bu yönüyle değerlendirildiğinde; 6698 Sayılı KVKK'nın, gerçek kişiler, tüzel kişiler, kamu ve özel hukuk tüzel kişileri, kamu ve kamu yönetimi açısından oldukça önemli bir metin olduğu ifade edilebilir. Dolayısıyla KVKK'nın, kamunun tüm paydaşları (kamu ve özel hukuk tüzel kişileri, müşteriler, tüketiciler, hedef kitleler, medya vb.) tarafından bilinmesi, özümsemesi ve uygulamada içselleştirilmesi kamu işleyişinin sağlıklı ve verimi yürütülmesi açısından bir gerekliliktir. Çünkü, içerisinde bulunduğumuz 21.yüzyılın ilk çeyreği, tam anlamıyla dijital bir çağdır. Bu çağda, 'dijitalleşme, dijitalleştirme, dijital dönüşüm, dijital transfer' gibi kavramlar ön plana çıkmaktadır. Toplum, sosyal yaşamın hemen hemen tüm alanları (hukuk, eğitim, sağlık, bankacılık, finans, alışveriş vb)'nda işlemlerini gerçekleştirmek için kişisel verilerini kullanmaktadır. Özellikle, Aralık 2019'da başlayan ve halen devam etmekte olan Covid-19 pandemi sürecinde toplumun büyük çoğunluğu, hastalıktan korunmak için dijital ortamlarda (sosyal medya iletişim araçları, sosyal kanallar, sosyal bloglar, akıllı cep telefonları, tablet bilgisayarlar vb.) kişisel verilerini işleyerek veya işleterek ihtiyaçlarını giderme yoluna gitmektedir. Dolayısıyla, art niyetli kişilere, dolandırıcılara ve sahte profil (*cat fishing*)'lere karşı kişisel verilerin korunması ihtiyacı her zamankinden daha fazla gündeme gelmiştir. Bu yönüyle, 6698 sayılı KVKK'nın, gerçek kişilerin verileri ile birlikte kişiliklerin korunmasının yanında özgürce kişiliklere geliştirme fırsatı

⁷⁸ Kişisel Verileri Koruma Kurumu (2018), s. 8-9.

⁷⁹ Kişisel Verileri Koruma Kurumu (2018), s.12.

vermesi açısından ne kadar önemli bir metin olduğu somut bir şekilde görülmüştür.

Ancak, KVKK'nın uygulanabilirliği ile ilgili kamuda gerekli farkındalığın oluşturulması önem arz etmektedir. Bu noktada, KVKK'nın, tüm kamu ve özel hukuk tüzel kişilerine, hizmet alıcılarına yani gerçek kişilere verilerinin işlenmesi sırasında söz konusu aydınlatma metinleri⁸⁰ aracılığıyla pratik hayatta uygulanabilirliği ile ilgili gerekli bilgilendirmeleri resmi web internet siteleri, dijital iletişim araçları, telefon, sms, e-posta, televizyon, radyo gibi araçlar üzerinden yapılması etkin kamu yönetimi açısından oldukça önemli olacaktır. Sosyal yaşamda gerçek kişilerin gündelik yaşamlarını doğrudan etkileyen kişisel verilerinin ve kişiliklerinin korunarak, kişiliklerinin özgürce geliştirilmesine ciddi anlamda katkı yapan KVKK'nın halkla ilişkiler aracılığıyla kamuya etkin kamu yönetimi anlayışıyla aktarılması, söz konusu gerçek kişilerin kendilerini hukuki, idari, mali vb. açıdan güvende hissetmelerini sağlayacaktır. Halkla ilişkiler bu süreçte, tanıma ve tanıma gibi iki temel kamusal işlevi yerine getirerek, kamunun, KVKK konusundaki bilgi düzeylerine ulaşarak, eksikliklerin giderilmesi için tamamlayıcı ve bütünleştirici bilgilendirmeleri, kitle iletişim araçları, sosyal medya iletişim araçları, web internet siteleri, sosyal kanallar, telefon, e-posta üzerinden gerçekleştirecektir. Halkla ilişkiler bu süreçte, gerçek kişiler için hukuki, idari, mali, sosyal açıdan oldukça önemli olan kişisel veri (kişinin adı, soyadı, anne adı, anne kızlık soyadı, baba adı, doğum yeri, doğum tarihi, T.C. kimlik numarası, yerleşim yeri, ıslak imzası, elektronik imza şifresi, cep telefon numarası, e-posta adresi, mesleği, iş adresi, web adresi, fotoğrafı, aylık gelir düzeyi, öğrenim durumu, kan gurubu, hastalıkları, medeni durumu vb.)'leri korumayı amaçlayan KVKK'nın kamuya anlatılarak içselleştirilmesi ve özümsemesi noktasında kamu ile etkin bir iletişim köprü vazifesi kurarak kamu açısından oldukça önemli yönetsel bir işlevi de yerine getirmektedir. Çünkü, "yönetsel bir etkinlik alanı olarak ele alınan halkla ilişkiler örgüt içinde, örgütün çevre ile ilişkilerini düzenleyen bir örgütsel birim olarak işlev görmektedir"⁸¹. Bu işlev, etkin ve başarılı bir kamu yönetimi açısından tüm kurum, kuruluş ve birimler için geçerlidir. Çevresi ile etkin ve sağlıklı bir iletişim ve etkileşim içerisinde bulunmayan, çevresine ve ortak paydaşlarına kapalı (*entropi*) bir kurum veya kuruluşun başarılı olma şansı oldukça azdır.

⁸⁰ Bkz. EK-1.

⁸¹ Yağmurlu (2007), s. 63.

Sonuç itibari ile kamu açısından oldukça önemli bir metin olan KVKK'nın tüm yönleri ile hizmet alıcısı gerçek kişiler ve hizmet sağlayıcısı kamu ve özel hukuk tüzel kişilerin bilmesi ve uygulanabilirliği noktasında gerekli hassasiyetin gösterilmesi önem arz etmektedir. Etkin ve başarılı bir kamu yönetimi, halkla ilişkilerin tüzel kişiler ile gerçek kişiler arasında etkin bir iletişim ve etkileşim strateji kurmasıyla bu süreçte önemli rol oynamaktadır.

KAYNAKÇA

- AKTAN, E. (2018). "Büyük Veri: Uygulama Alanları, Analitiği ve Güvenlik Boyutu", **Bilgi Yönetim Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, ss. 1-22.
- AKTEL, M.,U. Kerman, Y. Altan, M. Lamba ve O. Burhan (2013). "Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)",**Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 9, ss. 21-37.
- BERKÜN, S. (2017). "Kamu Açısından Yönetim", **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 16, ss. 638-663.
- CANBEK, G. ve Ş. Sağıroğlu (2006). "Bilgi, Bilgi Güvenliği ve Süreçleri Üzerine Bir İnceleme", **Politeknik Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 3, ss. 165-174.
- CANÖZ, K. (2008). "Kamuda Halkla İlişkilerin Yeni Yüzü: Bilgi Edinme Yasası", **Selçuk İletişim**, Cilt: 5, Sayı: 3, ss. 141-152.
- ÇAĞLAYAN, R. (2016). "Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı: 7, ss. 373-398.
- ÇETİN, S. (2010). "Türkiye'de Kamu Yönetim Reformu Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler", **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 3, ss. 23-38.
- EFE, H. ve M. Demirci (2013). "Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 90, ss. 49-72.
- ERGÜN, Ö. (2017). "Kişi Kavramı ve Çeşitleri",**Dicle Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dicle Adalet Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, ss. 1-14.
- ERSÖZ, B. ve M. Özmen (2020). "Dijitalleşme ve Bilişim Teknolojilerinin Çalışanlar Üzerindeki Etkileri», **AJIT-e: Bilişim Teknolojileri Online Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 42, ss. 170-179.
- GÜL, İ. (2014). "Danıştay Kararlarında 'Kamu Yararı' Kavramı", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 2, ss. 533-550.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (KDK) (2021). <https://www.ombudsman.gov.tr/document/711kamu-Denetçiligi-Kurumu-Kanununun-Uygulanmasına-Iliskin-Usul-Ve-Esaslar-Hakkinda-Yonetmelik.Pdf> (Erişim Tarihi: 27.07.2021).

- KARAKÖSE, A. ve E. Topbaş(2010). “İşletmelerde Halkla İlişkiler Uygulamalarının Marka Yönetim Sürecindeki Rolü: Tepe Home Örneği”, *Üçüncü Sektör Kooperatifçilik Dergisi*, Cilt: 45, Sayı: 3, ss. 1-37.
- KARATAŞ, Z. (2020). “COVID-19 Pandemisinin Toplumsal Etkileri, Değişim ve Güçlenme”, *Türkiye Sosyal Hizmet Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1, ss. 3-15.
- KIRIK, A. M. (2017). “Yeni Medya Aracılığıyla Değişen İletişim Süreci: Sosyal Paylaşım Ağlarında Gençlerin Konumu”, *Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, ss. 230-261.
- KİŞİSEL VERİLERİ KORUMA KURUMU (2018). **100 Soruda Kişisel Verilerin Korunması Kanunu**, KVKK Yayınları, Ankara.
- LAMBA, M. (2014). “Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereklçeler Üzerinden Bir İnceleme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 3, ss. 135-152.
- MUTLU, E. (2012). *İletişim Sözlüğü*, Sofos Yayınları, Ankara.
- OZAN, M. S. (2019). “Kurumsal İletişim Yönetimi ve Halkla İlişkiler”, *Social Sciences Studies Journal*, Cilt: 5, Sayı: 30, ss. 743-748.
- ÖZBEK, M. (2015). **Kamusal Alan**, Editör: **Meral Özbek**, Hil Yayınları, İstanbul.
- ÖZER, M.A. (2006). “Yönetişim Üzerine Notlar”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 63, ss. 59-89.
- RESMİ GAZETE (2021). <https://www.resmigazete.gov.tr/eski-ler/2016/04/20160407-8.pdf>(Erişim Tarihi: 18.07.2021).
- SIZLI EROL, G. (1999). **Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde İmtiyaz Yöntemi ve Türkiye Uygulaması**, Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Yayınları, Ankara.
- SOBACI, M. Z. (2007). “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, ss. 219-235.
- SÖZEN, S. (2011). “Türkiye’de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 473, ss. 133-148.
- TBMM (2021a).<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss117.pdf> (Erişim Tarihi: 30.07.2021).

- TBMM (2021b).<https://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0576.pdf> (Erişim Tarihi: 30.07.2021).
- TBMM (2021c).<https://www.tbmm.gov.tr/docs/KVKKAydinlatmaMetni.pdf> (Erişim Tarihi: 30.07.2021).
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI MEVZUAT BİLGİ SİSTEMİ (2021). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6698&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim Tarihi: 08.09.2021).
- TEMİZEL, H. (2008). "Kamuoyu Kuramları ve Kamuoyu Oluşumunda Kitle İletişim Araçları", **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 15, ss. 126-146.
- TÜRK DİL KURUMU (TDK) (2021).<https://sozluk.gov.tr/>(Erişim Tarihi: 23.07.2021).
- TÜZÜN, H.,H. Demirköse, S. Özkan, A. Uğraş Dikmen ve M. N. İlhan (2020). "CO-VİD-19 Pandemisi ve Risk İletişimi", **Gazi Sağlık Bilimleri Dergisi**, Sayı: Özel Sayısı, ss. 1-8.
- UYGUN, S. V. (2018). "Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Kavramının Konumu: Anlayış, Uygulama ve Karşılaştırma", **Uluslararası Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 3, ss. 20-36.
- UZUNOĞLU, E. ve B. Öksüz (2008). "Kurumsal İtibar Riski Yönetimi: Halkla İlişkilerin Rolü", **Selçuk İletişim**, Cilt: 5, Sayı: 3, ss. 111-123.
- YAĞMURLU, A. (2007). "Bilgi Edinme Kanunu ve Halkla İlişkiler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 40, Sayı: 4, ss. 63-79.
- YILDIRIM, A. (2020). "Halkla İlişkilerin Kavramsal Tanımlamaları Üzerine Bir İnceleme", **İletişim Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 2, ss. 133-150.
- YILMAZOĞLU, Y.E. ve İ.E. Perdecioğlu (2019). "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Gereğçeli", Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara.

EK 1: KİŞİSEL VERİLERİN İŞLENMESİNE İLİŞKİN ÖRNEK AYDINLATMA METNİ

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞI KİŞİSEL VERİLERİN İŞLENMESİNE İLİŞKİN AYDINLATMA METNİ⁸²

KİŞİSEL VERİLERİN İŞLENME AMAÇLARI: Türkiye Büyük Millet Meclisine ait www.tbmm.gov.tr adresli web sitemizde ve Kurumumuz kayıtlarında yer alan kişisel verileriniz, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Anayasa, İçtüzük ve kanunlarla verilen yasama ve denetim görevlerinin yerine getirilmesi ve dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkının kullanılmasına olanak sağlamak için tarafınızla iletişim kurulabilmesi amaçlarıyla sınırlı olarak işlenmektedir.

KİŞİSEL VERİLERİNİZİN PAYLAŞIMINA İLİŞKİN ESASLAR: Web sitemizde ve Kurumumuz kayıtlarında yer alan kişisel verileriniz, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Anayasa, İçtüzük ve kanunlarla verilen yasama ve denetim görevlerinin yerine getirilmesi; dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma haklarının kullanımına olanak sağlanması amaçları kapsamında ve durumun gerektirdiği ölçü ile sınırlı olmak üzere ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla ve talep edilmesi durumunda talep konusuyla sınırlı olarak yargı organları ile paylaşılabilir.

KİŞİSEL VERİLERİNİZİ TOPLAMANIN HUKUKİ SEBEBİ VE YÖNTEMİ: Kişisel verileriniz, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Anayasa, İçtüzük ve kanunlarla verilen yasama ve denetim görevlerinin yerine getirilmesi çalışmaları ile dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru hakları kapsamında gerçekleştirilen başvurularınız ve çeşitli amaçlarla yapılan yazılı ve elektronik ortamdaki başvurularınıza bağlı olarak toplanmaktadır.

KİŞİSEL VERİLERİ İŞLENENLERİN HAKLARI VE BU HAKLARIN KULLANIMINA İLİŞKİN SINIRLILIKLAR: Kimliğinizi ispat etmeniz kaydıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisine ait www.tbmm.gov.tr adresinde yer alan iletişim kanallarını kullanarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı 06543 Atatürk Bulvarı Bakanlıklar-ÇANKAYA/ANKARA adresine veya web

⁸² TBMM (2021c), <https://www.tbmm.gov.tr/docs/KVKKAydinlatmaMetni.pdf> (Erişim Tarihi: 30.07.2021).

sitemizde bulunan “İlgili Kişi Başvuru Formu’nu” doldurarak şahsen veya iadeli taahhütlü posta ile veya noter vasıtasıyla yazılı olarak ya da web@tbmm.gov.tr elektronik posta adresine imzalı veya mobil imzalı talebinizi göndererek, 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu’nun 11’inci maddesinde belirtilen aşağıdaki haklarınızı kullanabilirsiniz:

- a) Kişisel verinizin işlenip işlenmediğini öğrenme,
- b) Kişisel verileriniz işlenmişse buna ilişkin bilgi talep etme,
- c) Kişisel verilerinizin işlenme amacını ve bunların amacına uygun kullanılıp kullanılmadığını öğrenme,
- ç) Yurt içinde veya yurt dışında kişisel verilerinizin aktarıldığı üçüncü kişileri bilme,
- d) Kişisel verilerinizin eksik veya yanlış işlenmiş olması hâlinde bunların düzeltilmesini isteme,
- e) Kanunun 7’nci maddesine göre kişisel verilerinizin silinmesini veya yok edilmesini veya anonim hale getirilmesini isteme,
- f) (d) ve (e) bentleri uyarınca yapılan işlemlerin, kişisel verilerin aktarıldığı üçüncü kişilere bildirilmesini isteme,
- g) İşlenen kişisel verilerin münhasıran otomatik sistemler vasıtasıyla analiz edilmesi suretiyle kişinin kendisi aleyhine bir sonucun ortaya çıkmasına itiraz etme,
- ğ) Kişisel verilerin Kanuna aykırı olarak işlenmesi sebebiyle zarara uğraması hâlinde zararın giderilmesini talep etme.

Kişisel verileri işlenenlere, 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu’nun 11’inci maddesi kapsamında tanınan haklar; Anayasa, İçtüzük ve kanunlarla belirlenen esaslar dâhilinde yürütülen yasama ve denetim çalışmalarının aksatılması, sınırlandırılması, engellenmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu ve komisyonlarınca verilen kararların ve bu kararlara konu veri ve belgelerin ya da Meclis tutanaklarının değiştirilmesine yol açacak şekilde yorumlanamaz ve ileri sürülemez⁸³.

⁸³ TBMM (2021c).

TÜRKİYE'DE AKILLI KENT ALAN YAZINININ GENEL PROJEKSİYONU: DERGİPARK KAPSAMINDAKİ ÇALIŞMALAR ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

General Projection of Smart City Literature in Turkey: A Research on the Studies Published within the Scope of Dergipark

Doç. Dr. Volkan GÖÇOĞLU*

Geliş Tarihi: 13.03.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 18.06.2022

Öz

Akıllı kentler, geleneksel kent anlayışına dijital planlama, sürdürülebilirlik, yenilik, çok paydaşlık, kapsayıcılık gibi yaklaşımlarla birlikte, büyük veri, nesnelerin interneti, bulut bilişim gibi uygulamaları ekleyen, canlı ve dinamik kentlerdir. Akıllı kent olgusunun beraberinde getirdiği, genellikle internet ve teknoloji tabanlı bu uygulamaların kent planlamasındaki rolleri, kent algısındaki etkileri, uygulamadaki gelişimleri sonucunda ortaya çıkan ve çıkması muhtemel sorunlar, kentleşme politikası için yepyeni çalışma alanları ortaya çıkarmıştır. Diğer yandan, akıllı kent çalışma alanının alt konularının görece fazlalığı ve çeşitliliğinin bir dışsallığı olarak, yapılan çalışmaların odak konular açısından parçalı bir yapıda olduğu izlenmektedir. Kimi çalışmalar henüz akıllı kent olgusunun tanımı, kapsamı, içeriği ve akıllı bileşenleri üzerine odaklanıp akıllı kenti tanıtmaya ve tanıtmaya çalışırken kimileri ise çok daha spesifik konularda akıllı kente ilişkin donanımsal modeller geliştirmektedir. Çeşitli disiplinlerce yapılan bu çalışmalar, ulusal ve yerel örneklerde sayıca yukarı yönlü ivme kazanmaktadır. Bu popülarite Türkiye'de de gözlemlenmektedir. Türkiye'de akıllı kent alan yazını hızla şekillenirken bu birikimin hangi ana sütunlar üzerine inşa edildiği çalışma için temel araştırma sorusu olmuştur. Dolayısıyla

Abstract

Smart cities are vibrant and dynamic cities that articulate applications such as big data, the internet of things, cloud computing, together with approaches such as digital planning, sustainability, innovation, multi-stakeholder, inclusiveness to the traditional urban understanding. The roles of these applications based on the internet and technology, the effects of these applications in urban planning, their development potential in the application, the problems that arise and are likely to occur in the future have created brand new study areas for the urban researchers. Although smart cities are a new area due to the relative excess and diversity of the sub-subjects of the workplace, it can be said at first impression that the studies carried out are fragmented within the scope of the focus issues. While some studies focus on the definition, factors, smart components of the smart city phenomenon and try to get to know and promote the smart city, others develop smart urban hardware models in particular subjects. These studies on smart cities based on various disciplines gained momentum upward in countries, national and local samples, while the same was actual for Turkey. This popularity is also observed in Turkey. While the smart city literature is rapidly taking shape in Turkey, on which main pillars this accumulation is built has been the main

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, Dinar Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu, volkangocoglu@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-7036-2416

bu çalışma, akıllı kent çalışmalarında ilk izlenimde göze çarpan bu parçalı yapıyı Türkiye kaynaklı çalışmalar örnekleminde irdelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmada, Türkiye'de Dergipark portalında çeşitli dergilerde yayınlanan 80 adet akıllı kent odaklı çalışma üzerine bir içerik analizi gerçekleştirilmiştir. Yapılan analizle Türkiye kaynaklı akıllı kent çalışmalarının odaklandığı temel konular, yıllar ve içerikleri bazında değerlendirilmiştir. Çalışma sonucuna göre Türkiye'de akıllı kent alan yazını, ilk yıllarda akıllı kentin kavramsal boyutunu derinlemesine irdelemeyen, direkt olarak uygulama odaklı çalışmalarla filizlenmiş; ilerleyen yıllarda kavramsal boyutla birlikte kent yönetimi, kamu hizmeti, sürdürülebilirlik konuları etrafında gelişmiş ve son dönemde ise kent güvenliği konusunu kapsamına almıştır. Çalışma, ilk kısımlarında başvurduğu uluslararası ve analizde ele aldığı Türkiye kaynaklı çalışmalarla birlikte geniş bir akıllı kent alan yazınına da okuyucuya sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Akıllı Kent Çalışmaları, Türkiye, İçerik Analizi, Mevcut Durum Değerlendirmesi, Dergipark.

research question for the study. Therefore, this study aims to analyze the Turkey sample of this fragmented structure, which stands out at first impression in smart city studies. In the study, content analysis is carried out on 80 Smart City-oriented articles published within various journals on the Dergipark portal in Turkey. As a result of the investigation, the main issues focused on urban studies in Turkey are evaluated based on years and contents. According to the results of the study, smart city literature in Turkey sprouted in the first years with application-oriented studies that did not delve deeply into the conceptual and content dimension of the smart city; in the following years, it developed around the issues of urban management, public service and sustainability among the conceptual dimension, and recently covered the issue of urban safety. The study also presents a wide range of smart city literature with the referred international studies in the early parts and Turkish studies sampled in the content analysis.

Keywords: Smart City Studies, Turkey, Content Analysis, Current Situation Assessment, Dergipark.

GİRİŞ

Akıllı kentleri geleneksel kentlerden ayıran kalıplaşmış bir tanım bulunmamasıyla birlikte, bu ayrımın birtakım alt açıklamalar ve akıllı kent kavramını yansıtan karakteristik özellikler ile netleştirilmesi gerekmektedir. Akıllı kentleri açık bir şekilde tanımlamadaki zorluğa dikkat çeken Hollands (2008), ilk sorunun kavram kargaşasından ileri geldiğini belirtmektedir. Akıllı kentler, zeki kent, bilgi kenti, ağ-bağlantılı kent (Digital City, Intelligent City, Knowledge City, Wired City) gibi çeşitli kavramlarla da ifade edilmektedir (Cocchia, 2014: 18). Burada kullanılan her bir sıfat, bir kentin belirli bir özelliğine vurgu yapsa da birbiri yerine kullanılabilir. Hollands'a (2008) göre ikinci zorluk, akıllı kent etiketinin kimi zaman pazarlama amacıyla, aslında nitelikli bir yapısal değişimi temel almadan kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Üçüncü sorun ise kavramın kendi doğasından ileri gelmektedir. Akıllı kent kavramı olumlu bir kavramdır ve her kentin ulaşmak isteyebileceği bir noktadır. Bu yüzden her kentin kendini bu kavram ile etiketlemesi beklenebilecektir. Diğer yandan, akıllı kent denildiğinde, "akıllı" kelimesinden yola çıkarak akıllı cihazlar, yazılımlar, mobil uygulamalar

ve internet aracılığıyla birbirine bağlı nesnelere bir çağrışım uyandırabilir. Dolayısıyla akıllı kenti, internet tabanlı teknolojilerin, akıllı cihazların ve yazılımların bolca kullanıldığı mekanlar olarak düşünmek yanlış bir seçim olmayacaksa da bu aslında kavramı sadece küçük bir parçasından yakalamak olacaktır. Zira son yıllarda kullanımı önemli ölçüde artan internet, iletişim teknolojileri, sensörler ve akıllı cihazların birçok kentte çeşitli hizmetlerde kullanılması kaçınılmazdır. Yine de bu donanımları kullanan tüm kentleri “akıllı kent” olarak tanımlamak doğru olmayacaktır. Hangi kentlerin akıllı kent olduğunu belirleme noktasında, söz konusu tanımlayıcı açıklamalar ve karakteristik özellikler devreye girecektir (Sadioğlu ve Erdinçler, 2018). Bu yönde yapılacak bir tanım daha kapsayıcı olacaktır.

Alan yazınındaki ilgili çalışmaları derleyerek kentlerin akıllı kent kategorisi içerisinde yer almalarını sağlayacak belirleyici özelliklerine ilişkin çıkarımda bulunulabilir. Buna göre, bu kentlerde, politik verimlilik ve sosyal kültürel gelişmeyi sağlayan, ağlarla birbirine bağlı altyapılar, kentsel büyümenin teşviki için piyasa temelli yaratıcı uygulamalar, bu gelişim sürecinde kent sakinlerinin sosyal sermayeye katılımı ve doğal çevrenin de bu süreçte stratejik bir bileşen olarak bulunması gerekmektedir (Albino vd., 2015: 13). Bunlara ek olarak, yüksek teknoloji ve yaratıcı endüstrilerin uzun dönem kentsel gelişmede önemli role sahip olması, firmaların, kamu kurumlarının ve en son basamakta da bireylerin bu teknoloji ve yaratıcılığı kullanabilmesi ve dahi buna katkıda bulunabilmesi gerekmektedir (Caragliu vd., 2011: 68). Bu gelişim süreci aynı zamanda sürdürülebilir bir kalkınmayı da hedeflemelidir. Dolayısıyla söz konusu alt yapıların sadece insanlara yönelik hizmette verimliliği sağlamak amacıyla değil, enerji yönetimi (Ahvenniemi vd., 2017; Calvillo vd., 2016; Sami vd., 2021), atık yönetimi (Vishnu vd., 2021; Cheela vd., 2021; Abuga ve Raghava, 2021) gürültü yönetimi (Jin vd., 2014; Asdrubali ve D’Allesandro, 2018; Navarro vd., 2017) gibi kent yönetim sistemlerince de sürdürülebilir olarak kullanılması gerekmektedir. Diğer bir husus ise akıllı kentlerin aynı zamanda akıllı yönetim anlayışıyla yönetiliyor olmasıdır. Akıllı kentlerdeki yönetim noktasında Meijer ve Bolivar (2016), alan yazınının genel olarak üç ana ekseninde farklı vurgulara sahip olduğunu belirtmektedirler. İlk olarak akıllı kenti akıllı yapan faktörler üzerinde farklı faktörler ön plana çıkmaktadır. Bunlar akıllı teknolojiler, akıllı insanlar (Sadioğlu ve Dinç, 2020) ve akıllı iş birlikleridir. Akıllı kent çalışmalarında bu faktörler birbirlerinin önüne geçebilmektedir. İkinci eksen ise akıllı kente geçişin artırıcı

(inkremental) ya da dönüşümcü olacağı konusudur. Dolayısıyla kentleri akıllı hale getirmek için radikal, kökten dönüşümcü ya da mevcut yapıların uyumlu hale getirilmesi, adapte edilmesi gibi politikalara vurgu vardır. Son eksen ise yönetişimin meşruiyetinin kaynağı üzerinedir. Akıllı kentlerde uygulanacak olan yönetişimin meşruiyetinin kaynağı olarak, başarılı sonuçlar ya da daha şeffaf bir süreç seçenekleri üzerine değişen vurgular yer almaktadır. Bunun ötesinde, akıllı kentlerin gelişim sürecinde, sosyolojik ve ekonomik boyutta, beşerî sermaye (Jurjenka vd., 2017), sosyal öğrenme, akıllı topluluklar (Kassim vd., 2019) ve kamu özel ortaklığı (Lam ve Yang, 2020) gibi konulara vurgu yapan çalışmalar olsa da Hollands (2008: 314) bunun akıllı kent olmak için bir garanti olmadığını ya da akıllı kentlerin böyle bir dönüşümü taahhüt etmediğini belirtir.

Akıllı kentlerin kapsamına ilişkin bu ana tartışmaların yanında, alan yazınında geniş şekilde ele alınan diğer konular, akıllı kentlerdeki uygulamalar üzerinedir. Bu uygulamalar genel olarak son yıllarda internet ve iletişim teknolojileri, sensörler ve akıllı cihazların gelişimi ile birlikte akıllı kent çalışmalarında sıkça yer bulan ve akıllı kent uygulamaları örneklerinde öne çıkan nesnelere interneti (Humayun vd., 2022; Hammi vd., 2017; Kim vd., 2017), büyük veri (Khan vd., 2022; Al Nuaimi vd., 2015; Hashem vd., 2016) ve blockchain (Xie vd., 2019; Sharma vd., 2017; Sun vd., 2016) gibi uygulamalardır. Görüleceği üzere akıllı kent, yeni bir çalışma alanı haline gelmiş ve sahip olduğu kapsamlı tartışma konuları ve içerdiği uygulamalar ile geniş bir uluslararası alan yazını oluşturmuştur. Akıllı kentlerin ulusal ve yerel boyutta gelişimi için yapılan bu çalışmalar, ülkeler ve şehirlerdeki politika pratikleri için son derece önemlidir. Spesifik ülke ve şehir örneklerinde yapılan çalışmaların akıllı kentin hangi konularına ya da uygulamalarına yöneldiği, bu örneklerdeki mevcut ya da olması arzu edilen pratikleri de yansıtabilecektir. Bu noktada, söz konusu çalışmaları inceleyen ve durum analizi ortaya koyan çalışmalar, akıllı kent akademik birikimi ve akıllı kent pratiği için büyük önem arz etmektedir. Türkiye'de bu bağlamda yapılmış dört çalışmaya rastlanmakla birlikte bu çalışmaların birisi (Akpınar ve Atak, 2020) Web of Science (WoS) veri tabanı, biri (Atabay vd., 2019) Scopus veri tabanı, birisi (Yıldız, 2021) her iki veri tabanı ve diğeri ise (Erdoğan, 2020) YÖK Ulusal Tez veri tabanında yer alan ulusal ve uluslararası alan yazını kapsamındaki akıllı kent çalışmalarını bibliyometrik ve içerik olarak incelemiştir. Çalışmaların ikisi (Atabay vd., 2019; Akpınar ve Atak, 2020), geniş bir örneklem üzerinde ve bibliyometrik metotla gerçekleştirildiği için daha çok örneklem çalışmalarının

araştırma alanları (makalelerin yayınlandığı temel disiplinler) ve yazarları üzerine çıkarımlarda bulunmuştur. Diğer çalışma ise (Erdoğan, 2020), tezlerin yazıldığı disiplinler, akademisyenler, bileşenler ve yöntemler üzerine çok boyutlu bir analiz gerçekleştirmiştir. Dergipark veri tabanı kapsamında yayımlanmış makale ve tam bildiri metinleri üzerinde kapsamlı bir içerik analizi gerçekleştirilen bu çalışma, örneklem olarak belirlediği çalışmaların yoğunlaştıkları konular temelinde çıkarımlarda bulunarak bir durum analizini sunmaktadır. Şimdiye kadar odaklanılmamış örneklemi ve sunduğu kapsamlı içerik analiziyle bu çalışmanın, özellikle Türkçe akıllı kent çalışmaları alan yazınına katkı sağlaması beklenirken, ilgili alan yazınında tespit ettiği boşluklarla ileride yapılacak akıllı kent çalışmalarına katkıda bulunması umulmaktadır.

1. ULUSLARARASI ALAN YAZININDA AKILLI KENTLER

Çalışmanın araştırma kısmında yapılacak olan içerik analizinde, Türkçe alan yazınında yayınlanmış olan makalelere ve içeriklerine kapsamlı olarak değinileceği için, bu kısımda uluslararası alan yazınına odaklanmak daha faydalı olacaktır. Akıllı kentler uluslararası alan yazınının geliştirmekte olduğu söylenebilir. Aslına bakılırsa, konu üzerine farklı odaklarda çok sayıda çalışmalar yapılmaktadır. Üstelik bu çalışmaların önceden de değinildiği üzere farklı disiplinler temelinde üretildikleri göz ardı edilmemelidir. Kente doğal olarak ilgi duyan kent planlama, kamu yönetimi, sosyoloji, çevre mühendisliği ve diğer bölümlerin yanında, akıllı kent uygulamalarında yer alan internet ağları, sensörler, akıllı cihazlar, yazılımlar dolayısıyla özellikle bilişim ve mühendislik tabanlı araştırmacılar da artık bu topluluğun arasına girmiş görünmektedir. Dolayısıyla, bu çalışmanın kapsamı ve uzunluğu açısından çok sayıda yayının olduğu uluslararası alan yazınının tümünü ele almak imkansızdır. Bu yüzden çalışmanın ilerleyen kısımlarında erken dönem ve son dönem çalışmalarını incelemek akıllı kent üzerine uluslararası alanda yapılan yayınların konu bazlı yönelimlerini genel hatlarıyla kavramak için isabetli olacaktır.

1.1. Erken Dönem Akıllı Kentler Uluslararası Alan Yazını

Akıllı kent çalışmalarının uluslararası alan yazınında 1990'lı yılların sonlarından itibaren yer edinmeye başlamakla birlikte bu yayınların türü ilgi çekicidir. Zira WoS veri tabanında indekslenen ve ulaşılan akıllı kent yayınlarının önemli

bir kısmı 2000'li yıllarla birlikte yayınlanmaya başlayan konferans bildirilerinden oluşmaktadır.¹ Söz konusu konferans bildirilerinde, akıllı kentler ve küresel toplumsal gelişme indeksi ilişkisi (Malek, 2009), turistik konuklar için öneri sistemi geliştirilmesi (Luberg vd., 2011), kamusal alanların izlenmesinde kullanılacak sensör sistemleri (Filipponi vd., 2008), enerji ve özellikle elektrik alt yapısı yönetim sistemi (Karnouskos, 2011; Lugaric vd., 2010), elektrikli taşıtlar için sürüş asistanı sistemi (Ferreira ve Afonso, 2011), diğer bilgi ve iletişim sistemleri ve yerel yönetim (Salin ve Abidin, 2011a; Salin ve Abidin 2011b) gibi konular ele alınmıştır. Akıllı kentlerde çeşitli uygulamalar öneren bu bildirilerden farklılaşan bir çalışma olarak Liu ve diğerleri (2011), akıllı kenti, Çin'in Nigbo şehri üzerinden bir örnek olay şeklinde ele almıştır.

Buraya kadar sıralanan bildirilerde şaşırtıcı olan husus, henüz akıllı kent kavramının tanımı, kapsamı, özellikleri ve içeriği ile ilgili bir alan yazını gelişmeden, "akıllı kent" kavramının kullanılması, kabul edilmesi ve dahi akıllı kentler için birtakım geliştirme sistemi öneren bildirilerin yayınlanmaya başlamasıdır. Akıllı kent kavramını irdeleyen bildirilerin hiç olmadığını söylemek de yanlış olacaktır; ancak bunların sayısı çok sınırlıdır. Örneğin Chin ve diğerleri (2010), modern şehirlerde kullanılmaya başlanan bu kavram için "bir şehirde akıllılığı sağlayan faktörler" in ne olduğunu irdelemişlerdir. Benzer şekilde Caragliu ve diğerleri (2009), tanımlaması zor olan akıllı kent kavramına tanımlayıcı bir katkıda bulunmak üzere 27 Avrupa Birliği ülkesi üzerinde yaptıkları araştırma ile akıllı kentlerde yaratıcı düşünme, çevreye duyarlı olma, eğitim kalitesi, ulaşılabilirlik ve kamu yönetiminde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımı rolünün altını çizmişlerdir. Schaffers ve diğerleri (2011) ise çalışmalarında bu faktörlere kullanıcı merkezli, yenilikçi ve geleceğin internet teknolojilerine uyumlu olma faktörlerini eklemişlerdir. Dolayısıyla sınırlı sayıda da olsa akıllı kent kavramının kapsam ve içeriğini sorgulayan, buna katkıda bulunma amacı güden bildiriler de vardır. Diğer yandan, bu bildiriler ile yukarıda ele alınan ve akıllı kent uygulamalarını odak alan bildirilerin yayınlanma tarihlerine bakıldığında neredeyse eş zamanlı oldukları görülmektedir. Öyleyse, erken dönemde ağırlıklı olarak bildiri yayınları üzerinde filizlenen akıllı kent konusunun bir yandan en temel basamağı olan kavramsal boyutu üzerine çalışmalar yapılırken, diğer yandan da belki de

¹ Söz konusu araştırma 28.02.2022 tarihinde <https://webofknowledge.com> adresindeki Web of Science veri tabanı arama satırına "smart city" anahtar kelimesi yazılarak ve sıralama ölçütü "eskiler en önce" (oldest first) seçilerek yapılmıştır.

çok daha ileri bir seviyesi olan ortaya konulmuş bir olguyu geliştirme, onu uygulamalarla destekleme üzerine odaklanıldığı anlaşılmaktadır. Bu durum, akıllı kent konusunun dinamikliği, disiplinler arası olması, dönemin küreselleşme ve internet tabanlı teknolojilerin hızla geliştiği bir dönem olması gibi nedenlerle açıklanabilir.

Bildiriler kadar fazla olmasa da aynı dönem içerisinde yayınlanan makale ve kitap bölümleri yayınları da yapılmıştır. Bunlardan ilki sayılabilecek Mahizhnan (1999), Singapur örneğinde akıllı kentler konusunu genel olarak ele almıştır. Çalışmasında sıklıkla “zeki” (*Intelligent*) ifadesini “akıllı” yerine kullanan araştırmacı, bilgi teknolojileri eğitimi, bilgi altyapıları, bilgi ekonomisi ve hayat kalitesi gibi faktörleri akıllı bir kent olarak Singapur’u tanımlamada kullanmıştır. Benzer şekilde Shapiro (2005), hayat kalitesinin yanı sıra üreticilik, gelişme ve beşerî sermayeyi de akıllı kent bilgi dağarcığına eklemiştir. Böylece, bu iki çalışma da erken dönem akıllı kent alan yazınında, kavramsal temelleri oluşturmaya yönelik çalışmalar içerisinde gruplandırılabilir. Akıllı kenti, akıllı büyüme temelinde ve Hong Kong örneğinde ele alan Lau ve diğerlerinin (2005) kitap bölümü çalışması ve şehirleri bir indeks temelinde sıralayan ve konumlandırarak rekabet güçlerine göre akıllı kent ile bağdaştıran Giffinger ve Gudrun’un (2010)’un çalışması da bu dönemde yayınlanan diğer çalışmalara örnek gösterilebilir.

Akıllı kentler alan yazınında bu çalışmanın yapıldığı zamana kadar en fazla referans gösterilen çalışmaların genel olarak 2012-2017 arasında yayınlanan çalışmalar olduğu göze çarpmaktadır. Buradaki istisnalardan birisi olarak Shapiro’nun (2006) çalışması öne çıkmaktadır. Daha önce atıfta bulunulan ve çalışma notu (*working paper*) olarak yayınlanan çalışma, bir yıl sonra düzenlenerek 2006’da dergide makale olarak yayınlanmıştır. Diğer çalışmalara bakıldığında ise bunların bir kısmının, daha önce eksikliği gözlemlenen, akıllı kentlerin kapsam, içerik ve özelliklerine odaklanan çalışmalar olduğu görülmektedir. Albino ve arkadaşlarının (2015) çalışması, alan yazını ve resmî belgeler temelinde akıllı kentlerin sahip olduğu boyutları ve özellikleri ortaya koymayı amaçlamıştır. Ahvenniemi ve diğerlerinin (2017) çalışması da benzer şekilde, akıllı kent kavramını sürdürülebilir kent kavramı ile kıyaslayarak sınırlarını belirlemeyi hedeflemiştir. Sonucunda ise iki kavramın özelliklerini birleştirerek daha kapsayıcı bir kavram olarak “sürdürülebilir akıllı kent” kavramını önermişlerdir. Batty ve arkadaşları (2012) ise daha erken yayınladıkları çalışmalarında geleceğin akıllı

kentlerini farklı senaryolar temelinde betimlemişlerdir. Bu projeksiyonlarında geleceğin akıllı kentleri için entegre veri tabanları, algılama, ağ oluşturma ve sosyal medyanın etkisi, ağ performansını modelleme, hareketlilik ve seyahat davranışı, kentsel arazi kullanımını modelleme, ulaşım ve ekonomik etkileşimler, işgücü ve konut piyasalarında kentsel işlem faaliyetlerini modelleme, kentsel zekâ olarak karar desteği, akıllı kent için katılımcı yönetim ve planlama yapıları gibi proje konuları belirlemişlerdir. Meijer ve Bolivar (2016) ve Vanolo (2014) de akıllı kentin yönetimi, aktörler ve kurumlar gibi konuları ele alarak akıllı kent alan yazınına derinleştirmişlerdir. Dolayısıyla uluslararası akıllı kent alan yazınının başta daha çok konferanslardaki bildirilerle tartışmaya açılmış olduğu, fakat bu esnada da kavramın temellerini oluşturan diğer çalışmaların yayınlanmaya başladığı, bunun hemen ardından ise kavramı ve alan yazınına derinlik katan çalışmaların birbiri ardına yakın yıllarda yayınlandığı söylenebilir. Akıllı kent alan yazınının son dönemde ilgilendiği konuları inceleyerek büyük resmi görebilmek için çalışmanın bir sonraki kısmında akıllı kent güncel alan yazınına ele almak faydalı olacaktır.

1.2. Yakın Dönem Akıllı Kentler Uluslararası Alan Yazını

Akıllı kentler üzerine gelişen alan yazının son dönemine odaklanıldığında, bu çalışmalarda akıllı kentin kavram, içerik ve özelliklerine odaklanmaktan ziyade daha çok akıllı kentleri geliştiren ve çeşitli alanlardaki hizmetler konusunda iyileştirmeler sağlayan (Kim, 2022) uygulamalara ilgi gösterildiği göze çarpmaktadır. Bu uygulamalarda göze çarpan önemli özelliklerden birisi ise enerji verimliliği, atık yönetimi gibi çevrenin ve sürdürülebilir kalkınmanın önemsenmesidir. Bu bağlamda, Song ve arkadaşları (2022) Çin'deki akıllı şehir uygulamalarının ekolojik ve ekonomik verimliliğe olumlu etkisi olduğunu ortaya koyarlarken; Su ve arkadaşları (2022) akıllı kentlerin çevre kirliliğini azalttığı bulgusuyla bunu desteklemişlerdir. Diğer yandan model sunan çalışmalarda ise Avazov ve arkadaşları (2022) akıllı kentlerdeki yangınların zamanında tespit edilerek ev ve orman yangınlarının önlenmesinde kullanılacak bir uygulama geliştirmeyi amaçlarken; Ding ve Liang (2021), benzer şekilde turizm odaklı akıllı kentlerde hava kalitesini deniz ve meteoroloji verilerinden yararlanarak gözlemleyen ve kullanıcılara bilgi sunan GPRS veri tabanlı bir sistem geliştirmişlerdir.

Yakın dönemde yayınlanan akıllı kent çalışmalarının önemli bir bölümü de akıllı kentlerdeki ulaşım ağlarının çeşitli uygulamalarla daha etkin, verimli ve

akıllı hale getirilmesine odaklanmışlardır. Bu çalışmaların artmasında, gelişen ulaşım sistemleri ve elektrikli araçların etkili olduğu düşünülmektedir. Bu görüşü destekler şekilde Pundir ve arkadaşları (2022) kablosuz iletişim teknolojileri, akıllı sensörler, muazzam gelişmiş hesaplama yetenekleri, akıllı kontrol sistemlerinin yeni siber-fiziksel sistemlerin gelişmesine katkıda bulunduğunun altını çizerken, bu sistemlerin gelecekteki ulaşım altyapılarını nasıl etkileyeceğini tartışmışlardır. Yu (2022) ise bu altyapılarda 5G destekli yol haritalarıyla daha etkili veri aktarımı yapılarak gelişmiş sistemler ortaya çıkarılabileceğini ortaya koymuştur. Riberio ve arkadaşları (2021) bu sistemlerle birlikte talebe bağlı otobüs hatları, otonom taksiler, paylaşımlı mikromobilite ve uyumlaştırılmış geleneksel toplu taşıma araçlarının daha akıllı, etkin, verimli ve insan ihtiyaçlarına daha iyi cevap veren bir hale geleceğini vurgulamışlardır. Şehirlerdeki trafik kontrol problemlerine dikkat çeken Liu ve Ke (2022) ise nesnelerin interneti ve simülasyon uygulamaları ile akıllı şehirlerde maliyet ve iş yükü azaltıcı bir uygulama önermişlerdir.

Akıllı kentler ile ilgili son dönem alan yazınında öne çıkan bir diğer konusu ise büyük verinin akıllı şehirdeki çeşitli sistemlerde kullanılmasıdır. Gelişen bilgi üretim, saklama ve paylaşma sistemleri, akıllı kentlerin beyni olarak nitelendirilebilecek bilginin daha etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamaktadır. Böylece, belki de yukarıda ele alınan konuların tümünün kaynağını bilgi oluşturmaktadır. Dolayısıyla büyük veri konusu, akıllı kent alan yazınında göz ardı edilmemesi gereken, son derece önemli bir konudur. İlgili çalışmalarda Cavicchioli ve arkadaşları (2022) büyük veriyi oluşturan bilgilerin boyutu, heterojenliği, coğrafi dağılımı gibi özelliklerin bunların kombine ve analiz edildikten sonra ilgili uygulama için kullanılmasını güçleştirdiğini vurgulamaktadırlar. Buna bir çözüm olarak ise çeşitli sensör türlerinden gerçek zamanlı “zengin” veri üretilmesini sağlayan gelişmiş bilgisayar görüş teknolojilerine sahip uç çözümler ve yüksek frekanslı gelen verilerin farklı parçalı yapı seviyelerinde verimli depolama, gerçek zamanlı sorgulama ve güncellenmesini sunan bulut veri yönetimi teknikleri sunmaktadır. Li ve arkadaşları (2022) nesnelerin interneti ile çoklu kaynaklardan elde edilecek verinin iletimindeki gecikmeyi azaltacak, öngörü isabetini artıracak ve etkililiğini sağlayacak, derin öğrenme (*deep learning*) uygulamasını diğer bir çözüm sağlayıcı olarak ortaya koymaktadır. Liu ve arkadaşları (2022) ise büyük veriden işlenerek aktarılan verilerin doğruluğunu denetleyen bir sistem geliştirmişlerdir. Akıllı kentlerdeki sistemlerin büyük veriden aldığı bilgilerin doğruluğu, akıllı uygulama-

maların da doğru çalışmasını sağlayacaktır. Diğer yandan, büyük veriden toplanan verilerin insanların analizi için görselleştirilmesi de (Tihi vd., 2021) diğer önemli bir konudur. Örneğin, büyük veri ve nesnelerin interneti (Göçoğlu, 2020) tabanlı bir akıllı şehir trafik yönetim sistemindeki yolların durumu, ilgililere sayılardan ziyade görselleştirme ile sunulduğu taktirde daha faydalı olabilecektir. Dolayısıyla akıllı kentler son dönem alan yazını ilk dönem ile karşılaştırıldığında, daha uygulamaya dönük bir hal aldığı söylenebilecektir. Akıllı kent kavramı ve bunun ötesinde nesnelerin interneti, sensörler, büyük veri gibi alt kavramların ve uygulamaların da alan yazınında yer edindiği görülmektedir. Üstelik bu uygulamaların akıllı kenti oluşturmanın yanında çevre kirliliğini azaltma, daha iyi ulaşım sağlama, enerji ile ilgili ve diğer alt yapıları verimli kullanma gibi operasyonel faaliyetlerde kullanılmasına dair çalışmaların yayımlandığı gözlemlenmektedir. Giriş kısmında da değinildiği üzere çalışmalarda sunulan modellerde ve yöntemlerde bilgisayar ve mühendislik disiplinlerinin izlerine rastlamak mümkündür. Dolayısıyla son dönem akıllı kent alan yazınının ilk döneme göre kavrama ilişkin kapsam, içerik ve özellik arayışından çıkarak uygulama odaklı bir hale geldiğini söylemek mümkündür.

2. DERGİPARK'TA DİZİNLENEN DERGİLERDE YAYIMLANMIŞ ÇALIŞMALAR ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Çalışmanın bu kısmında, Türkiye'de akademik dergilerin çok önemli bir bölümünün indekslendiği ve indekslenen dergilerin tüm çalışma arşivi, bilgileri, çalışma gönderme sistemleri gibi uygulamalarının bulunduğu Dergipark portalı kaynağında yapılan bir araştırma yer almaktadır. Araştırmada kullanılan veri, yöntem, bulgular ve tartışmalar bu bölümün altında sunulmaktadır.

2.1. Veri ve Yöntem

Araştırmanın yöntemini açıklamadan önce, yöntemin üzerinde uygulanacağı veri kaynağını tanımlamak isabetli olacaktır. Araştırmada örneklem olarak belirlenen veri, "Dergipark portalında dizinlenen dergilerde yayınlanmış ve çalışma başlığında "akıllı kent", "akıllı şehir" ve "smart city" anahtar kelimelerini içeren çalışmalardır. Dolayısıyla hem Türkçe hem de İngilizce çalışmalar hedef alınmıştır. Çalışmalara ulaşmak için Dergipark portalındaki² arama kısmına söz konusu

² Portala <https://dergipark.org.tr> internet adresinden ulaşılabilir. 2022 Ocak ayında tekrarlı olarak gerçekleştirilmiştir.

anahtar kelimeler sırası ile yazılarak her biri için ayrı aramalar gerçekleştirilmiştir. Aramalar sırasında sayfanın sol kısmında yer alan ve arama sonucunda gösterilecek metinlerin türünü belirleyen kutucuklardan makaleler seçeneği işaretlenmiştir. Bu seçeneğin işaretlenmesine karşın sonuçlarda, dergilerde makale formatında yayınlanan bir takım bildiri tam metinleri de sıralanmıştır. Analiz kapsamını geniş tutmak için bu çalışmalar da örneklem grubuna dahil edilmiştir. Yapılan arama sonucunda 62'si Türkçe, 18'i İngilizce dilinde olmak üzere toplam 80 adet çalışmaya ulaşılmış, bu çalışmalar örneklem olarak belirlenmiş, analizin verisini oluşturmuşlardır. Çalışmaların portaldaki indekslenme eksiklikleri, hatalı girişleri, indekslenmeyen anahtar kelimeleri gibi teknik hatalar sonucunda ulaşılamamış çalışmaların da olması muhtemeldir. Araştırmanın sınırlılıklarından birisi örnekleme ulaşımındaki söz konusu muhtemel aksaklıklar iken bir diğer önemli sınırlılık ise kodlamalardaki öznellik ile ilgilidir. Zira içerik analizi neticesinde akıllı kent konularını temsil eden kodlar araştırmacının yorumu temelinde oluşturulmuştur. Başka bir araştırmacı aynı çalışma içeriklerini okuyarak farklı bir başlık ya da kod oluşturabilecek ya da bir çalışmayı farklı bir kod içerisinde gruplayabilecektir. Dolayısıyla kodlamalar ve çalışma gruplamaları, araştırmacının yorumunu yansıtmaktadır.

Yukarıda açıklanan şekilde oluşturulan verinin analizinde ise teknik olarak içerik analizi kullanılmıştır. Holsti'nin (1968) tanımına göre, içerik analizi "verilen mesajlardaki bilgileri sistematik ve objektif bir şekilde tanımlayarak çıkarım yapmak için kullanılan bir tekniktir". Bu mesajlar, metin, resim, ses, görüntü ya da birçok farklı araç ile verilebilir. Berg'in (2001) de altını çizdiği gibi, çıkarılan anlamları metne çevrilebilecek tüm materyaller içerik analizi için uygundur. Zira bu yöntem, bir mesajın anlamını yorumlamak için iletileri veya özellikleri araştırılan bir analiz türüdür. Araştırmacı analizde, kelimeler veya ifadeler gibi kavramların sıklığını ve araştırma sorusunun kapsamını tanımlar ve bu toplam verileri çeşitli kodlama yöntemleriyle kesin bir sistematik içinde parçalara bölerek analiz eder. Bunları sınıflandırır ve veriler arasında bağlantılar kurar. Son olarak, araştırmacı oluşturulan kodları bu teknikte sayarak veya puanlayarak istatistiksel olarak sunabilir (Landrum ve Ohsowski, 2018, s.132). Dolayısıyla araştırmacı tarafından çalışmalardaki içerikler çalışmaların özet, giriş ve sonuç başta olmak üzere gerek duyulduğunda diğer içerikleri de okunarak kodlar oluşturulmuştur. Kodların oluşturulması sırasında Nvivo 12 nitel veri analizi yazılımından faydalanılmıştır. 80 çalışma yazılım içerisinde aktarılmış, yazılım içerisinde ilk tur

okumalar gerçekleştirilmiş ve çalışmaların temel aldığı akıllı kent genel konuları belirlenmiştir. Bu genel konular birer kod olarak oluşturulmuş yapılan ikinci tur okumalarda ise ilgili çalışmalar bu kodlar altında işaretlenmiş, bir takım alt kodlar oluşturularak toplam kodların son hali verilmiştir. Diğer bir kodlama ise çalışmaların yayınlandıkları yıllar bazında gerçekleştirilmiştir. Bununla, çalışmaların odak aldıkları akıllı kent alt konularının yıllara göre nasıl yönelimler izlediğini belirlemek amaçlanmıştır. Yapılan analiz, çalışmaların odak aldığı konuları sorguladığından, çalışmaları yapan araştırmacı ya da gerçekleştirildikleri disiplin profilleri için ayrı kodlar oluşturulmamıştır. Yapılan içerik analizi sonucunda ortaya çıkan bulgular bir sonraki kısımda sunulmuştur.

2.2. Bulgular ve Tartışma

Nvivo 12 nitel veri analizi yazılımı kullanılarak veri üzerinde yapılan içerik analizinde öncelikle örneklem kapsamındaki çalışmaların akıllı kentin hangi alt konuları üzerinde yoğunlaştıkları tespit edilmiştir. Genel konular birer kod olarak belirlenmiş ve çalışmaların bu kodlar arasındaki dağılımı incelenmiştir. İçerik analizi sonucunda belirlenen kodlar ile örneklem çalışmaların kodlar arasındaki dağılımı aşağıda, Tablo 1'de sunulmuştur.

Tablo 1. Akıllı Kent Çalışmalarının Oluşturulan Kodlar Kapsamında Dağılımı

Kodlar/Çalışma Konuları	Sayı	Yüzde
Akıllı Kent-Genel Kapsam	17	%21,25
Kent Yönetimi ve Akıllı Kent	18	%22,5
Daha İyi Kamu Hizmeti ve Akıllı Kent	13	%16,25
Sürdürülebilirlik ve Akıllı Kent	12	%15
Akıllı Kent ve Güvenlik	9	%11,25
Alt Kodlar/Akıllı Kent-Spesifik Konular		
Akıllı Kent-Ulaşım	4	%5
Akıllı Kent-Atık Yönetimi	2	%2,5
Akıllı Kent-Sivil Toplum	1	%1,25
Akıllı Kent-Yaşayan Laboratuvarlar	2	%2,5
Akıllı Kent-Akıllı Vatandaş	2	%2,5
Toplam	80	%100

Kaynak: Nitel analiz verileri temelinde, araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 1’de görüldüğü üzere analiz sonucunda 5 adet genel, 5 adet ise alt kod oluşturulmuştur. Temel kodlar akıllı kente dair genel konuları temsil ederken, alt kodlar ise diğerlerine göre daha spesifik olan alt konuları temsil etmektedir. Bu bölümün ilerleyen kısımlarında kodları ayrı gruplar halinde ele alarak kodlar kapsamında yer alan çalışmalara daha ayrıntılı değinmek ve çalışmaların içerik yönelimlerini tartışmak faydalı olacaktır.

Akıllı Kent-Genel Kapsam: Bu kod kapsamına giren çalışmalar incelendiğinde, bazı çalışmaların makaleler, sosyal medya gibi veri kaynakları üzerinde kelime sayımına ve eşleştirmesine dayanan, akıllı kent konularında öne çıkan kelimeleri tespit etmek üzere araştırmalarda bulunduğu görülmektedir (Akpınar 2019; Karayılmazlar ve Bardak, 2020). Çalışmalar sonucunda nesnelere interneti, büyük veri analitiği, bilgi iletişim sistemleri ve dijital kelimeleri daha ön plana çıkarken akıllı kente ilişkin bilgisi yüksek olan şehirler ise Gaziantep ve Ankara olarak belirlenmiştir. Akıllı kentlerin öne çıkan bileşenleri, hangi disiplinlerde bir araştırma odağı haline geldiği ve hangi kaynaklardan beslendiğini içeren çalışmalar (Akpınar ve Atak, 2020; Erdoğan, 2020), bibliyometrik analiz ve içerik analizi yöntemi ile uluslararası veri tabanları ve ulusal tez arşivlerini incelemişlerdir. Çalışmalarda ortaya çıkan bir diğer ortak eğilimin ise akıllı kent kavramının kapsamını, içeriğini, bileşenlerini, uygulamalarını ve kriterlerini (Kocaman, 2020) dünyadan ve Türkiye’den şehir örnekleri kapsamında ele almak, Türkiye ile karşılaştırmak ya da Türkiye için örnek uygulamalar ortaya koymak olduğu gözlemlenmiştir (Yıldırım, 2021; Örselli ve Dinçer, 2019; Örselli ve Akbay, 2019; Mirghaemi, 2019; Karayılmaz ve Özker, 2020; Bilici ve Babahanoğlu, 2018; Nair, 2019; Çetin ve Çiftçi, 2019; Kemeç ve Gül, 2021). Söz konusu çalışmalar genel olarak akıllı kentin ne olduğu konusuna odaklanmışlar ve bunu açıklarken de çeşitli ülkelerden örnekler sunmuşlardır. Diğer örneklem çalışmalarda ise uygulama örneklerinden ziyade akıllı kentler ile çeşitli kavramlar ve kuramlar, bir bağlam içerisinde değerlendirilmiş ve akıllı kentler bu kavramlar ve kuramlar üzerinden açıklanmıştır. Kamusal mekân ve kamusalılık (Bülbül, 2019), Geotasarım (Erdoğan vd., 2018), akıllı yer ve ev (Akşit, 2020) kavramları söz konusu çalışmalardaki ana kavramlar olarak belirlenmiştir. Görülebileceği üzere bu kod kapsamına alınan çalışmalar, akıllı kentleri en çok örnek uygulamalar ve şehirler üzerinden anlatmayı tercih etmişlerdir. Diğer yandan çalışmaları genel olarak değerlendiren bibliyografik ve içerik analizine dayalı çalışmalar ise akıllı kent alan yazınının disiplin kaynaklarını ve çalışmaların içeriklerini belirlemeyi

amaçlamıştır. Görece az sayıdaki çalışma, akıllı kentlere farklı kavramlar ve kuramlar açısından yaklaşmışlardır. Dolayısıyla, çalışmanın ilk bölümü olan akıllı kent uluslararası alan yazınının erken dönemi hatırlandığında, bu kod kapsamındaki çalışmaların bu döneme benzediği söylenebilecektir. Burada dikkat çekici bir nokta, örneklem çalışmaların uluslararası alan yazınındaki yakınsadıkları çalışmalara göre bir hayli güncel çalışmalar olmasıdır.

Kent Yönetimi ve Akıllı Kent kodu kapsamında gruplandırılan çalışmalarda en fazla odaklanılan konuların başında, teknoloji ve yeni donanımlar temelindeki akıllı kent uygulamalarının kent yönetiminde kullanılması gelmektedir. Bu çalışmaları akıllı kent bileşenlerini tanıtan çalışmalardan ayıran özellikleri ise direkt olarak söz konusu uygulamaları kent yönetimine odaklı bir şekilde ele almalarıdır. Bu bağlamda, derin öğrenme ve bulut teknolojisi (Santur vd., 2017), akıllı ağlar (Tozak vd., 2019), mobil data toplama uygulamaları (Senturk ve Colibaly, 2020), Hadoop uygulaması (Turan ve Öztekin, 2020), nesnelere interneti (Yıldız, 2021) ve diğer uygulamaların (Soydan ve Benliy, 2020) akıllı kent yönetimine ne gibi katkılarda bulunacağı ele alınmıştır. Konuya daha spesifik yaklaşarak akıllı kentlerde yerel yönetimlerin uygulama ve fonksiyonlarını irdeleyen çalışmalarda akıllı kentlerde belediye örgütlenmesindeki dönüşüm (Memiş, 2018) ve akıllı kent haritaları hazırlanması ihtiyacı (Üstündağ ve Akarsu, 2007) ile akıllı şehirler için yerel yönetim stratejilerine (Mangır, 2016) odaklanılmıştır. Bunun yanında, akıllı kent yönetiminde aktörler arası iş birliklerinin önemine vurgu yapan çalışmalara da (Sevim vd., 2019; Uçar vd., 2017) rastlanmıştır. İki çalışma ise (Erdoğan, 2019; Aihemaiti ve Zaim, 2018) akıllı kentleri karşılaştırıp, sıralayıp, kentlerin güçlü ve zayıf yönlerini görerek gidermeye yönelik göstergeler üzerine odaklanmıştır. Akıllı kentlerin gelişimi ile birlikte akıllı kent uygulamalarının akıllı turizmi de geliştirmesi ve böylelikle turizm destinasyonlarının turizm potansiyelini geliştirmesini öneren çalışmalar da (Guo vd., 2014; Jasrotia ve Gangotia, 2018) kod kapsamına alınmıştır. Son olarak kent yönetiminin zorunlu olarak bir konusu haline gelen ve küresel bir sorun olan COVID-19 pandemisi sürecinde akıllı kent uygulamalarının yönetimlerce nasıl kullanıldığı (Sezgin, 2021), pandemiye özgün yeni bir akıllı kent uygulaması geliştirilip geliştirilmediği (Budak ve Sezgin, 2021) ve pandemi sonrası akıllı kent yönetiminde kamu ve halk sağlığı konusunun planlamadaki önemi (Öztaş Karlı ve Çelikyay, 2020) konuları üzerine odaklanan çalışmalar yayımlanmıştır. Ele alınan çalışmaların geneli değerlendirildiğinde, özellikle akıllı kent yönetiminde akıllı uygulamaların

fonksiyonları, yerel yönetimlerin yönetsel etkinlikleri ve COVID-19 pandemisinin akıllı kent yönetimine etkileri gibi konular dikkat çekicidir.

Daha İyi Kamu Hizmeti ve Akıllı Kent kodu kapsamına giren çalışmaları Akıllı Kent Genel Kapsam konu içerisinde gruplandırılan çalışmalardan ayrılan en büyük fark, bu çalışmaların bazılarının diğerlerine benzer şekilde akıllı kent uygulamalarını odak almasına rağmen, bunu “daha iyi hizmet” bağlamında yorumluyor olmasıdır. Dolayısıyla bu kod içerisindeki çalışmalar, bu bileşenleri akıllı kentin kapsamını ve uygulamalarını tanıtmaktan daha ön planda, bunları kentlilere daha iyi hizmet bağlamında ele almaktadır. Çalışmaların özellikle özet, giriş ve sonuç bölümlerinde yer alan bu vurgu neticesinde söz konusu çalışmalar için bu yönde ayrı bir kod oluşturulması uygun görülmüştür. Akıllı kent uygulamalarını odak alarak söz konusu kod ile benzerlik gösteren çalışmalarda blokzincir (Şen, 2020), hızlı fatura ödeme sistemi (Üstündağ, 2018), açık veri ve büyük veri (Akdamar, 2017a; Akdamar, 2017b) ve bulut teknolojisi (Dener, 2019) gibi uygulamalar ile kentin ve kentlilerin yaşam kalitelerinin nasıl artırılabilirine ilişkin tartışmalar ön plana çıkmaktadır. Kentsel yaşamın iyileştirilmesine odaklanan diğer çalışmalarda, vatandaş odaklı yönetim ve kamusal problemlerin daha iyi tanımlanması (Memiş ve Babaoğlu, 2018), vatandaş-sivil toplum kuruluşları-yerel yönetim ve özel sektör iş birliği (Gül ve Çobanoğlu, 2017), yerel sorunların çözümünde yenilikçi teknolojiler (Köseoğlu ve Demirci, 2018) ve bu iyileşmeden daha etkin bir şekilde yararlanabilmek için “öğrenen kentliler” (Kılınç, 2019) konuları ön plana çıkmıştır. Diğer çalışmalar ise daha iyi kentsel hizmetler için belediye hizmetlerinin inovatif uygulamalarla iyileştirilmesi (Erkek, 2017), etkin ve verimli enerji kullanımı için önerilen uygulamalar (Kocaman, 2020), özel firmalarının yapacağı uygulamaların hizmet iyileştirmesine katkısı (Deren, 2018) ve şehirler için üç boyutlu görselleştirme teknikleriyle modellenerek hizmet geliştirme için kullanılması (Şenyurdusev ve Doğru, 2021) gibi daha spesifik alt konulara odaklanmışlardır. Söz konusu çalışmalar, vatandaş ve hizmet odaklı bakış açıları bağlamında özellikle kamu yönetimi açısından faydalı çalışmalardır. Çalışmalardaki genel vurgu, daha iyi hizmet kapsamında vatandaş odaklılık, kamu politikası üretim sürecine vatandaş katılımı, daha iyi hizmet kalitesi için akıllı kent ve uygulamaları olarak sıralanabilir.

Sürdürülebilirlik ve Akıllı Kent kodu kapsamında gruplandırılan çalışmalarda en çok odaklanılan konu çevresel sürdürülebilirlik olmuştur. Söz konusu çalış-

malarda akıllı şehirler için sürdürülebilir akıllı kampüs uygulamaları (Cesur vd., 2019), iklim değişikliği etkilerine karşı sürdürülebilir kalkınma, akıllı binalar (Öztopçu ve Salman, 2019), post modern kentler (Akşit, 2018), sürdürülebilir mimari, enerji ve ulaşım yönetimi (Kaygısız ve Aydın, 2017), sürdürülebilir doğal afet yönetimi (Çetin vd., 2020), su ve atık yönetimi (Gülbaz ve Kazezyılmaz Alhan, 2017) ve genel olarak sürdürülebilir akıllı kent bileşenleri (Dal ve Özdemir, 2020) gibi konular üzerinde durulmuştur. Bu kod kapsamındaki çalışmalarda öne çıkan diğer bir konu ise ekonomik ve sosyal sürdürülebilirliktir. Ekonomik ve sosyal sürdürülebilirliği sağlamak üzere örnek şehir incelemesi (Cömertler ve Cömertler, 2021)³, akıllı kentlerde sosyo-ekonomik sürdürülebilirliğin temel faktörleri (Karasu Asnaz, 2019; Shichiyakh vd., 2016), yeşil ekonomi (Yılmaz, 2021) ve Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (Çakıcı ve Özaslan, 2021) gibi konular söz konusu çalışmalarda öne çıkarılan noktalar olmuştur. Sürdürülebilirlik konusu özellikle Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun 1987 yılında sürdürülebilirliğin ekonomik refah, sosyal adalet ve çevresel sürdürülebilirlik olmak üzere üç ana sütunda ele alındığı "Ortak Geleceğimiz" (*Our Common Future*) raporu ile birlikte dikkat çekmiş, Milenyum Kalkınma Amaçları ve bunların genişletilmesiyle birlikte Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ile birlikte popülerlik kazanmıştır. Son dönemlerde birçok disiplin çerçevesinde odaklanılmış olmakla birlikte, akıllı kent alan yazınına girdiği de bu çalışmanın bulgularıyla desteklenmiştir. Kod kapsamında yapılan çalışmalara bakıldığında odaklanılan konuların, Ortak Geleceğimiz raporunda belirtilen üç ana sütuna benzediği görülmektedir.

Akıllı Kent ve Güvenlik kodu kapsamına dahil edilen çalışmalarda çok önemli bir konu olan güvenlik konusu ele alınmaktadır. Diğer kodlara nazaran bu koddaki çalışma sayısının az olması, akıllı kentin kapsam, içerik ve uygulamaların gelişmesiyle birlikte güvenlik konusunun bunların bir sonucu olarak sonradan gündeme geldiği görüşünü güçlendirebilecektir. Zira bu kod altındaki çalışmaların önemli bir kısmı siber güvenlik konusuna odaklanmışlardır. Siber güvenlik siber alan, internet, bilgisayarlar, akıllı cihazlar, ağlar ve nihayet akıllı kent uygulamaları ile birlikte değerlendirilebilecek bir konudur. Yapılan ilgili çalışmalarda, akıllı kentlerde akıllı hale gelmiş ve birbirine bağlanmış kritik altyapıların siber güvenliği (Göçoğlu, 2019), akıllı kent uygulamalarının gelecekteki olası riskleri (Şengün vd., 2019) ve akıllı kentlerde siber güvenliğin bileşenleri (Ender, 2019)

³ Çalışmada aynı zamanda çevresel sürdürülebilirlik de işlenmektedir ancak sosyal ve ekonomik bileşenin farklılaşmasından dolayı araştırmacı tarafından bu kod altına alınması uygun görülmüştür

gibi konular üzerine odaklanılmıştır. Akıllı kentlerin birbirine bağlı uygulamalar, kurumlar ve dahi vatandaşlar vurgusunun bir yansıması olarak ise bilgilerin güvenliği de bir alt güvenlik meselesi olarak alan yazınına yansımıştır. Dolayısıyla genel ve kişisel verilerin gizliliği ve güvenliği (Memiş ve Güç, 2020; Hayta, 2021) konusunda yapılmış az sayıda da olsa çalışmaya rastlanmıştır. Kod kapsamında değerlendirilen diğer çalışmalar ise akıllı kentlerdeki güvenlik tehditlerinin erken fark edilmesi için model önerisi (Aalami vd., 2020), jeopolitik (Oğultürk ve Şahin, 2020), akıllı kent uygulamalarının güvenliği (Bulut ve Aslan, 2019) ve akıllı kentlerle birlikte değişen güvenlik anlayışı (Tozkoparan, 2019) konularını ele almaktadır. Kod kapsamında gruplandırılan çalışmalar genel olarak değerlendirildiğinde, akıllı kentlerin güvenliğine ilişkin alan yazınının siber güvenlik, veri güvenliği ve akıllı kent ve uygulamaları güvenliği sütunları üzerinde gelişme aşamasında olduğu değerlendirilebilecektir.

İçerik analizinde oluşturulan Alt Kodlar/Akıllı Kent-Spesifik Konular'a geçmeden önce Temel Kodlar kapsamında örneklem olarak belirlenen çalışmaların hangi yıllarda yayınlandığını görmek, ele alınan konuların zaman düzlemindeki eğilimlerini görmek açısından fayda sağlayıcı olacaktır. Belirlenen temel kodlar kapsamında gruplandırılan çalışmaların yıllara göre dağılımı aşağıda Tablo 2'de sunulmuştur:

Tablo 2. Yayımlanan Çalışmaların Kodlar Kapsamında Yıllara Göre Genel Dağılımı

Tüm Çalışmaların Yıllara Göre Dağılımları									
Yıllar	2007	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Toplam
Sayı	1	1	2	7	14	25	19	11	80
Yüzde	%1,25	%1,25	%2,5	%8,75	%17,5	%31,25	%23,75	%13,75	%100
Akıllı Kent-Genel Kapsam									
Yıllar	-	-	-	-	2018	2019	2020	2021	Toplam
Sayı	-	-	-	-	2	8	5	2	17
Yüzde	-	-	-	-	%11,76	%47,05	%29,43	%11,76	%100
Kent Yönetimi ve Akıllı Kent									
Yıllar	2007	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Toplam
Sayı	1	1	1	2	3	3	4	3	18
Yüzde	%5,55	%5,55	%5,55	%11,11	%16,66	%16,66	%22,22	%16,66	%100

Daha İyi Kamu Hizmeti ve Akıllı Kent									
Yıllar	-	-	-	2017	2018	2019	2020	2021	Toplam
Sayı	-	-	-	4	4	2	2	1	13
Yüzde	-	-	-	%30,76	%30,76	%15,38	%15,38	7,69	%100

Sürdürülebilirlik ve Akıllı Kent									
Yıllar	-	-	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Toplam
Sayı	-	-	1	1	2	3	2	3	12
Yüzde	-	-	%8,34	%8,34	%16,66	%25	%16,66	%25	%100

Akıllı Kent ve Güvenlik									
Yıllar	-	-	-	-	-	2019	2020	2021	Toplam
Sayı	-	-	-	-	-	5	3	1	9
Yüzde	-	-	-	-	-	%55,55	%33,33	%11,12	%100

Kaynak: Nitel analiz verileri temelinde, araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

Öncelikle belirtmeliyim ki örneklemedeki toplam çalışma sayısı (80) ile ana kodlar kapsamındaki çalışmaların sayısının toplamının eşit olmaması, alt kodlar dahiline alınan çalışmaların Tablo 2'de değil, aşağıda Tablo 3'te ayrı olarak sunulacak olmasıdır. Tablo 2 ve Tablo 3'teki çalışmaların toplamı, toplam örneklem çalışma sayısına eşittir. Diğer yandan, Tablo 2 incelendiğinde, çalışmaların genelini 2007 ve 2014'te birer çalışma olmak üzere 2016 yılından itibaren yayımlandığı görülmektedir. En fazla çalışma 2019 yılında yayımlanmıştır. 2007 ve 2014 yıllarında yayımlanan çalışmalar ise akıllı kent haritaları oluşturmak (Üstündağ ve Akarsu, 2007)⁴ ve akıllı turizm (Guo vd., 2014) üzerinedir. Dolayısıyla en erken dönemdeki çalışmaların henüz akıllı kent kavramı, kapsam ve içeriğine dair alan yazını gelişmeden, alt konulara odaklandığı söylenebilir. Kavramsal gelişme ise genel konulara odaklanan çalışmalarla birlikte 2017 yılından itibaren ivmelenmiş, 2019 yılında zirveye ulaşmıştır. Benzer şekilde 2019 yıldan itibaren akıllı kentin, özellikle kamu yönetimi açısından daha odak konuları olan kent yönetimi, kent güvenliği ve sürdürülebilirlik konularına daha fazla odaklanıldığı söylenebilecektir. Akıllı kenti kent yönetimi açısından inceleyen çalışmalar, yıllar bakımından en geniş aralığa sahip olan çalışmalardır. Dolayısıyla direkt olarak akıllı kentin kavramsal boyutuna odaklanan çalışmalar henüz yaygınlaşmadan önce akıllı kent yönetimini çeşitli alt konular kapsamında ele alan çalışmaların

⁴ Belirtmek gerekir ki bu çalışmada "akıllı kent haritaları" bir uygulamayı belirtmekle birlikte "akıllı kent" kavramına ilişkin bir içerik bulunmamaktadır.

ortaya çıktığı söylenebilir. Diğer dikkat çekici bir nokta ise akıllı kent güvenliğini odak alan çalışmaların henüz 2019 yılından itibaren yayımlanmaya başlamasıdır. Akıllı kentin güvenlik boyutuna olan ilgi, çok daha önceki yıllarda başlayan ve kent yönetimine odaklanan yayınlardan bir hayli sonra artmaya başlamıştır. Dolayısıyla 80 çalışmadan 2007-2016 yılları arasında yayınlanan 4 çalışma haricinde, Türkiye kaynaklı akıllı kent alan yazınının 2017 yılından itibaren gelişmeye başladığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Son olarak içerik analizinde belirlenen *alt kodlarda* yer alan çalışmalara bakıldığında, *Akıllı Kent-Ulaşım* kodu içerisinde değerlendirilen çalışmalarda akıllı kent lojistiğinin alt konuları olan Big Data, Bulut Teknolojisi, Modelleme, Kent Planlama ve Destek Sistemleri, E-Lojistik (Aydın ve Öztürk, 2018) genel olarak ele alınırken, çok kriterli karar verme bileşenleri (Büyüközkan ve Mukul, 2018) ile trafik yönetimi, elektronik doğrulama, güvenlik ve acil durum yönetimi gibi akıllı kent ulaşımına yönelik iyileştirme önerileri sunulmuştur. Bir çalışmada (Şengül ve Altıntaş, 2020), Kocaeli şehrindeki akıllı sinyalizasyon, kent kart, e-komobil, akıllı bisiklet sistemi, yeşil dalga ve akıllı durak gibi akıllı ulaşım uygulamaları ele alınırken, diğer bir çalışmada ise (Najafidashtape, 2018) çok daha spesifik bir konu olarak toplu taşımadaki aktarma noktalarında insanları daha iyi yönlendirmek üzere akıllı kent mobilyaları konusuna odaklanılmıştır. Aynı tarihlerde akıllı kent kavramının içerik, bileşen ve sınırlarını çizmeye, akıllı kentin ne olduğunu anlamaya ve anlatmaya odaklanan çalışmaların yanında, bu çalışmaların akıllı kenti kavramsal içeriğine ve kapsamında değil, onu geliştirmeye yönelik uygulamalara odaklanması dikkat çekicidir. *Akıllı Kent-Atık Yönetimi* kodu kapsamına alınan örneklem çalışmalardan birisi (Al Rawahi vd., 2020) akıllı kentlerdeki farklı atık yönetimi teknikleri ve araştırmaları kıtalar boyutunda irdelerken, diğeri ise (Söylemez, 2018) yine akıllı atık yönetim sistemlerine dünyadan örnekler vererek Türkiye için nasıl bir sistem oluşturulabileceğini sorgulamaktadır. Dolayısıyla bu çalışmaların da bir öncekiler gibi akıllı kentlerin kavramsal boyutundan ziyade uygulama boyutuna odaklandıkları anlaşılmaktadır. *Akıllı Kent-Sivil Toplum* kodu kapsamına alınan tek çalışma (Leblebici ve Kalyoncu, 2019), akıllı kentte sivil toplumun rolünü özellikle kamu politikası oluşturma ve yönetim sistemine katılım açısından irdelemektedir. Akıllı kentlerde bireylerin yönetim süreçlerinde içerilmesi yaklaşımının bir yansıması olarak ortaya çıkan yaşam laboratuvarları üzerine yapılmış iki çalışma *Akıllı Kent-Yaşayan Laboratuvarları* kodu içerisine dahil edilmiştir. Çalışmalardan birisi (Öztaş Karlı ve Açıksoz, 2021) akıllı kentlerdeki yaşam laboratuvarı uygulamaları ile yönetim kavramı arasındaki ilişkiye dikkat çekerken; diğer çalışma

(Memiş ve Küçük Bayraktar, 2020) ise Başakşehir Yaşam Laboratuvarı örneklemini ile Türkiye'den bir uygulama örneği sumaktadır. Son olarak, akıllı kentteki en temel aktör olan bireyi ele alan *Akıllı Kent-Akıllı Vatandaş* kodu kapsamına alınan çalışmalardan birisi makale başlığında (Gürsoy ve Ömürganülşen, 2019) diğeri ise yaşam boyu öğrenme konusunun içerisinde (Sadioğlu ve Dinç, 2019) akıllı kentin bir bileşeni olarak akıllı vatandaşı vurgulamışlardır. Çalışmalar, tam anlamıyla akıllı kentin var olabilmesi için öncelikle kentlilerin akıllı kent uygulamalarını anlayabilmesi ve kullanabilmesi gerekliliğinin altını çizmektedir. *Akıllı Kent-Ulaşım* ve *Kent-Atık Yönetimi* kodları kapsamına giren çalışmaların aksine, son üç kodda yer alan çalışmaların akıllı kentin kapsam, içerik ve bileşenlerinden özellikle sivil toplum ve vatandaşlar ile bunların yönetime katılım konusu üzerine yoğunlaştıkları ve akıllı kentin kavramsal derinliğini artırdığı görülmektedir. Dolayısıyla bu çalışmaların, akıllı kentler erken dönem uluslararası alan yazınına benzemekle birlikte, aslında kavramın geliştirilmesi açısından özellikle yönetim ve katılım boyutunda, vatandaş odaklı bir bakış açısıyla, daha güncel ve derin konuları irdelediği söylenebilecektir. Alt kodlar kapsamında gruplandırılan çalışmaların yıllara göre dağılımı ise aşağıda Tablo 3'te sunulmuştur.

Tablo 3. Akıllı Kent ve Spesifik Alt Konular Kodu Kapsamında Yayımlanan Çalışmaların Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	2018	2019	2020	2021	Toplam
Akıllı Kent ve Ulaşım					
Sayı	2	1	1	-	4
Yüzde	%50	%25	%25	-	%100
Akıllı Vatandaş					
Sayı	-	2	-	-	2
Yüzde	-	%100	-	-	%100
Akıllı Kent-Atık Yönetimi					
Sayı	1	-	1	-	2
Yüzde	%50	-	%50	-	%100
Akıllı Kent-Sivil Toplum					
Sayı	-	1	-	-	1
Yüzde	-	%100	-	-	%100
Akıllı Kent-Yaşayan Laboratuvarlar					
Sayı	-	-	1	1	2
Yüzde	-	-	%50	%50	%100

Kaynak: Nitel analiz verileri temelinde, araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 3'te yer alan akıllı kent spesifik alt konularının toplam 11 çalışma ile 2018 yılından itibaren yayımlandığı görülmektedir. Söz konusu alt kodlar kapsamına alınan çalışmaların temel kodlar kapsamına alınmamasının nedeni ise odak aldıkları konuların spesifik kavram ve uygulamaları içeriyor olmasıdır. Söz konusu kavram ve uygulamalar bağlamında en fazla çalışma akıllı kent ve ulaşım konusunda görülmektedir. Bu çalışmalarda daha çok nesnelere interneti ve sensörler aracılığıyla akıllı ulaşım ve trafik denetim sistemleri akıllı kent kapsamında irdelenmiştir. Akıllı vatandaş ve buna bağlı olarak yaşayan laboratuvarlar konusu ise özellikle akıllı kentteki kamu politikası üretim süreçlerinde başta vatandaşlar ve sivil toplum olmak üzere çeşitli aktörlerin katılımını odak almaktadır. Bir diğer spesifik olarak odaklanılan konu ise atık yönetimi konusudur. Dolayısıyla özellikle son yıllarda Türkiye menşeli akıllı kent alan yazının özellikle kent yönetimi ile bağdaştırılabilecek spesifik konular kapsamında derinleşme eğiliminde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Çalışma başında ele alınan uluslararası alan yazını da düşünüldüğünde, ilerleyen yıllarda atık yönetimi ve ulaşım başta olmak üzere, diğer kavram ve uygulamalara spesifik olarak odaklanan çalışmaların sayısının artması beklenmektedir.

SONUÇ

Akıllı kent, son yıllarda hızla ivmelenerek ilgi çeken bir çalışma alanı haline gelmiştir. Her ne kadar akıllı kent alan yazını özellikle 1990'lı yılların sonundan itibaren oluşmaya başlamış olsa da, konuya ilgi duyan araştırmacıların çeşitli ve görece fazla olmasının yanında, konunun kapsamının ve alt alanlarının da fazla olması, alan yazınındaki çalışma sayısını hızla artırmıştır. Yine de akıllı kent alan yazınının yaşı, henüz çok genç ve geliştirilmeye açık konuları, dinamik bir şekilde gelişen teknolojiyle birlikte gelişme potansiyeli düşünüldüğünde, doyum noktasına ulaşmaktan henüz çok uzakta olduğu söylenebilecektir. Çalışmanın ilk kısmında ele alınan uluslararası akıllı kent alan yazını ve Türkiye'deki en kapsamlı bilimsel yayın portalı olan Dergipark'ta konu ile ilgili çalışmalar üzerine yapılan içerik analizinde ortaya çıkan ilk çarpıcı sonuç, uluslararası alan yazınındaki çalışmaların Türkiye'ye göre daha erken yıllarda başlayıp sayılarının giderek artmasıdır. İki alan yazınının gelişimindeki en büyük zaman farkı, akıllı kenti kavram, kapsam ve içerik olarak ele alan çalışmalarda kendini göstermektedir. Zira uluslararası akıllı kent alan yazınında, akıllı kent konusunun ilk yıllarda daha çok konferans bildirileri ile tartışmaya açılmış olduğu, fakat bu esnada da kavramın

temellerini oluşturan diğer çalışmaların yayınlanmaya başladığı, bunun hemen ardından ise kavrama ve ilgili alan yazınına derinlik katan çalışmaların birbiri ardına yayınlandığı görülmüştür. Türkiye'de yayımlanan benzer nitelikteki çalışmaların sayısı ise 2018 yılından itibaren artmaya başlamıştır. Bu noktada ciddi bir zaman farkı göze çarpmaktadır. Diğer yandan, yakın dönem uluslararası akıllı kent alan yazınında, ilk döneme göre akıllı kentin kavram, kapsam ve içeriğine ilişkin olan temel odaktan uzaklaşarak, uygulama odaklı bir döneme girildiğini söylemek mümkündür. Türkiye'deki akıllı kent alan yazınında da benzer bir eğilim söz konusudur.

Çalışmada gerçekleştirilen içerik analizi sonrasında ortaya çıkan önemli bir sonuç, akıllı kent çalışma alanının çok çeşitli alt konuları içeriyor olmasıdır. Alt konuların fazlalığı, çalışmaların içeriklerini de birbirinden büyük ölçüde farklılaştırmaktadır. Araştırmada belirlenen örneklem bağlamında, Türkiye kaynaklı akıllı kent alan yazınındaki çalışmaları genel olarak "Akıllı Kent-Genel Kapsam", "Kent Yönetimi ve Akıllı Kent", "Daha İyi Kamu Hizmeti ve Akıllı Kent", "Sürdürülebilirlik ve Akıllı Kent", "Akıllı Kent ve Güvenlik" ve "diğer spesifik konular" başlıkları altında gruplandırmak mümkündür. Çalışmanın genel sonucu olarak, Türkiye kaynaklı akıllı kent alan yazınına içerik bakımından, ilk yıllarda akıllı kentin kavramsal ve içerik yönüne çok değinmeyen, direkt olarak uygulama odaklı çalışmalarla başladığı, ilerleyen yıllarda kent yönetimi, kamu hizmeti, sürdürülebilirlik konuları etrafında geliştiği ve son dönemde ise bu konulara kent güvenliği konusunun eklendiği söylenebilecektir. Akıllı kent alan yazını açısından alt kodlarda gruplandırılan spesifik konular olan "Akıllı Kent-Ulaşım", "Akıllı Kent-Atık Yönetimi", "Akıllı Kent-Sivil Toplum", "Akıllı Kent-Yaşayan Laboratuvarlar", "Akıllı Kent-Akıllı Vatandaş" konuları üzerine yapılan çalışmaların sayısı son derece azdır. Gerek analizde tespit edilen söz konusu spesifik konular, gerekse belirlenecek yeni alt konular ile Türkçe akıllı kent alan yazınına, özellikle kamu politikaları süreçlerine ve yönetime katılım, vatandaş odaklılık, sivil toplum gibi konularda derinleşmesi, dönüşen kent anlayışında bu değerlerin göz ardı edilmemesine katkıda bulunabilecektir. Türkçe akıllı kent alan yazınına genel projeksiyonunu sunan bu çalışmanın, tespit ettiği geliştirilmeye açık alt konularla, akıllı kente ilgi duyan araştırmacıların dikkatini çekmek üzere faydalı olması umulmaktadır.

KAYNAKÇA

- AALAMI, Nina, ÜNLÜ, Sinan (2020). "The Smart City: Suggestion of A Software For Safety Model Report", **International Journal Entrepreneurship and Management Inquiries**, Cilt: 4, Sayı: Özel Sayı 1, ss. 116-125.
- ABUGA, Dominic, RAGHAVA, N.S (2021). "Real-time Smart Garbage Bin Mechanism for Solid Waste Management in Smart Cities", **Sustainable Cities and Society**, Sayı: 75, ss. 103347.
- AHVENNIEMI, Hannele, HUOVILA, Aapo, PINTO_SEPPA, Isabel Pin, AI-RAKSINEN, Miimu (2017). "What are the Differences Between Sustainable and Smart Cities?", **Cities**, Sayı: 60, ss. 234-245.
- AIHEMAITI, Ainiwaer, ZAIM, A. Halim (2018). "Ranking Model of Smart Cities in Turkey", **Anatolian Journal of Computer Sciences**, Cilt: 3, Sayı: 2, ss. 35-43.
- AKDAMAR, Emrah (2017). "Akıllı Kent İdealine Ulaşmada Açık Verinin Rolü", **Social Sciences Research Journal**, Cilt: 6, Sayı: 1, ss. 45-52.
- AKDAMAR, Emrah (2017). "Akıllı Kent İdealine Ulaşmada Büyük Verinin Rolü", **Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi**, Cilt: 10, Sayı: 2, ss. 200-215.
- AKPINAR, Musab Talha (2019). "Dijital Çağda Akıllı Şehir Uygulamaları: Gelişmiş İnceleme ve Eleştiri", **Bilişim Sistemleri ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, ss. 37-42.
- AKPINAR, Musab Talha, ATAĞ, Mehmet (2020). "1990'dan 2020'ye Akıllı Şehir Çalışmalarının Bibliyometrik Analizi", **Uluslararası Global Turizm Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, ss. 85-100.
- AKPINAR, Talha Musab, ATAĞ, Mehmet (2017). "1990'dan 2020'ye Akıllı Şehir Çalışmalarının Bibliyometrik Analizi", **Uluslararası Global Turizm Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, ss. 85-100.
- AKŞİT, Ayşecan (2018). "Postmodern Yerleşmelere Doğru: Akıllı Kentler", **GSI Journals Serie C: Advancements In Information Sciences and Technologies**, Cilt: 1, Sayı: 1, ss. 1-11.

- AKŞİT, M. Arif, ARICI, Gizem, ÇELİK, Özlem Mutlu (2020). "Akıllı Şehir, Akıllı Yer/Ev Kavramı", **Türk Dünyası Uygulama ve Araştırma Merkezi Yenidoğan Dergisi**, Sayı: 2, ss. 326-329.
- AL NUAIMI, Eiman, AL NEYADI, Hind, MOHAMED, Nader, AL-JAROODI, Jameela (2015). "Applications of Big Data to Smart Cities", **Journal of Internet Services and Applications**, Cilt: 6, Sayı: 25, ss. 1-15.
- AL RAWAHI, Mohamed Yousuf, NAIDU, Vikas Rao, AL HARTHI, Maiya Said Abdullah, AL RIYAMI, Nasiba Harib Saif, MOHAMMED, Qais Ali, BABIKER, Suha, VENUGOPAL, Dhanalakshmi (2020). "Innovations In Smart Cities For Waste Management - A Review", **International E-Journal of Advances in Social Sciences**, Cilt: 6, Sayı: 17, ss. 724-730.
- ALBINO, Vito, BERARDI, Umberto, DANGELICO, Rosa Maria (2015). "Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives", **Journal of Urban Technology**, Cilt: 22, Sayı: 1, ss. 3-21.
- ARIE, Arooj, ALGHAMDI, Turki Ali, KHAN, Zahoor Ali, JAVAID, Nadeem (2022). "Towards Efficient Energy Utilization Using Big Data Analytics in Smart Cities for Electricity Theft Detection", **Big Data Research**, Sayı: 27, ss. 100285.
- ASDRUBALI, Francesco, ALESSANDRO, Francesco (2018). "Innovative Approaches for Noise Management in Smart Cities: a Review", **Current Pollution Reports**, Sayı: 4, ss. 143-153.
- ATABAY, Eniser, ÇİZEL, Beykan, AJANOVIC, Edina (2019). "Akıllı Şehir Araştırmalarının R Programı ile Bibliometrik Analizi", **20. Ulusal Turizm Kongresi**, ss. 1130-1137.
- AVAZOV, Kuldoshbay, MUKHRIDDIN, Mukhiddinov, FAZLIDDIN, Makhmudov, YOUNG, I. Cho (2022). "Fire Detection Method in Smart City Environments Using a Deep-Learning-Based Approach" **Electronics**, Cilt: 11, Sayı: 1, ss. 73.
- AYDIN, Gülşen Teslime, ÖZTÜRK, Zübeyde (2019). "Akıllı Kent Lojistiğinin Mekansal İlişkilendirilmesi", **İşletme Bilimi Dergisi (JOBS)**, Cilt: 7, Sayı: 1, ss. 237-261.
- BATTY, M, AXHAUSEN, K. W. GIANOTTI, F., POZDNOUKHOW, A., BAZZANI, A., WACHOWICZ, M., QUZOUNIS, G., PORTUGALI, Y. (2012).

- “Smart Cities of the Future”, **European Physical Journal-Special Topics**, Cilt: 214, Sayı: 1, ss. 481-518.
- BİLİCİ, Zekeriya, BABAHAÑOĞLU, Veysel (2018). “Akıllı Kent Uygulamaları ve Konya Örneği”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, ss. 124-139.
- BUDAK, Sevim, SEZGİN, Sezgin (2021). “COVID-19 ile Mücadelede Akıllı Kent Uygulamalarının Önemi: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Tesam Akademi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 2, ss. 521-552.
- BULUT, Yakup, ASLAN, Muhammed Miraç (2019). “Akıllı Kent Uygulamalarının Kentsel Güvenlik Açısından Önemi”, **ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi**, Sayı: 13. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri Özel Sayısı.
- BÜLBÜL, Bilge (2019). “Kamusal Mekanlarda Akıllı Kent Teknolojileriyle Veri Elde Edilmesi ve Kamusallığın Değerlendirilmesi”, **Yapı Bilgi Modelleme**, Cilt: 1, Sayı: 2, ss. 62-73.
- BÜYÜKÖZKAN, Gülçin, MUKUL, Esin (2019). “Evaluation Of Smart City Logistics Solutions With Fuzzy Mcdm Methods”, **Pamukkale Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 9, ss. 1033-1040.
- CALVILLO, Christian F, SANCHEZ-MIRALLES, Alvaro, VILLAR, Jose (2016). “Energy Management and Planning in Smart Cities”, **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, Sayı: 55, ss. 273-287.
- CARAGLIU, Andrea, BO, Chiara Del, NIJKAMP, Peter (2011). Smart Cities in Europe”, **Journal of Urban Technology**, Cilt: 18, Sayı: 2, ss. 65-82.
- CARAGLIU, Andrea, DEL BO, Chiara, NIJKAMP, Peter (2009). “Smart Cities in Europe”, **3rd Central European Conference in Regional Science, International Conference Proceedings - Young Scientists Articles**, Slovakya, ss. 45-59.
- CAVICCHIOLI, Roberto, RICCARDO, Martoglia, VERUCCHI, Micaela (2022). “A Novel Real-Time Edge-Cloud Big Data Management and Analytics Framework for Smart Cities”, **JUCS - Journal of Universal Computer Science**, Cilt: 28, Sayı: 1, ss. 3-26.
- CESUR, Raşit, TORKUL, Orhan, CEDİMOĞLU, İsmail Hakkı, UÇAR, Seda (2019). “Intelligent Campus Implementation For Smart Cities”, **Sakarya University Journal of Science**, Cilt: 23, Sayı: 6, ss. 1218-1224.

- CHEELA, V.R. Sankar, RANJAN, Ved Prakash, GOEL, Sudha, JOHN, Michele, DUBEY, Brajesh (2021). "Pathways to Sustainable Waste Management in Indian Smart Cities", **Journal of Urban Management**, Sayı: 10, ss. 419-429.
- CHENCEN, Liu, KE, Li (2022). "Cloud assisted Internet of things intelligent transportation system and the traffic control system in the smart city", **Journal of Control and Decision**, DOI: 10.1080/23307706.2021.2024460.
- CHIN, Hoong Chor, DEBNATH, Ashim Kumar, YUEN, Belinda (2010). "The Concept of Smart Cities", **Proceedings of The First International Conference on Sustainable Urbanization**, Çin, ss. 1380-1386.
- COCCHIA, Annalisa (2014). "Smart and Digital City: A Systematic Literature Review", iç. **Smart City: How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space**, Editör: **Renata Paola Dameri ve Camille Rosenthal-Sabroux**, Springer, ss. 13-43.
- CÖMERTLER, Seval, CÖMERTLER, Necmiye (2021). "Akıllı Kentlerde Çevresel, Sosyal ve Ekonomik Sürdürülebilirlik, Kopenhag Örneği", **Journal of Architectural Sciences and Applications**, Cilt: 6, Sayı: 1, ss. 317-333.
- ÇAKICI Kubilay, KIZILBOĞA ÖZASLAN, Rüveyda (2021). "Birleşmiş Milletler 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Akıllı Kent Uygulamalarındaki Karşılığı: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği", **Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 2, ss. 209-233.
- ÇETİN, Dilek, KARA, Yağmur, CEREN, Zeynep (2020). "Sürdürülebilir ve Akıllı Kentler: Marmara Depremi", **İdealkent**, Cilt: 11, Sayı: 31, ss. 1933-1958.
- ÇETİN, Merve, ÇİFTÇİ, Çiğdem (2019). "Literatüre Göre Dünya ve Ülkemizden Örneklerle Akıllı Kent Kavramının İrdelenmesi", **Ulusal Çevre Bilimleri Araştırma Dergisi**, Sayı: 2(3), ss. 134-143.
- DAL, Murat, ÖZDEMİR, Yasal (2020). "Dijital Çağda Neden Bir Kent Sürdürülebilir Akıllı Şehir Olmalıdır?", **Uluslararası Doğu Anadolu Fen Mühendislik ve Tasarım Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, ss. 205-215.
- DENER, Murat (2018). "Smart City Companies in Turkey", **The Eurasia Proceedings of Educational & Social Sciences**, Sayı: 9, ss. 344-348.
- DENER, Murat (2019). "Cyber Security for Smart Cities", **The Eurasia Proceedings of Science, Technology, Engineering & Mathematics**, Sayı: 7, ss. 249-252.

- DENER, Murat (2019). "The Role of Cloud Computing in Smart Cities", **The Eurasia Proceedings of Science, Technology, Engineering & Mathematics**, 2019 Sayı: 7, ss. 39-43.
- DING, Ling, LIANG, Yezhang (2021). "Cloud Computing and Internet of Things in the Evaluation of Ecological Environment Quality in Rural Tourist Areas in Smart Cities", **Mobile Information Systems**, DOI:10.1155/2021/6295568.
- ERDOĞAN, Gizem (2019). "Akıllı Kent Göstergeleri ve Stratejileri", **Yönetim Bilişim Sistemleri Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, ss. 1-23.
- ERDOĞAN, Oğuzhan (2020). "Akıllı Kent Üzerine Yazılan Lisansüstü Tezlerin İçerik Analizi", **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 2, ss. 917-937.
- ERDOĞAN, Saffet, ASLAN, Recep, LULUKAVAK, Mustafa, YILMAZ, Mehmet (2018). "Evrilme ve Akılla Buluşma Açısından "Akıllı Şehirler" Kavramı: Şehirler Nasıl Akıllı Olur? Geotasarım Yaklaşımı", **Kent Akademisi**, Cilt: 11(33), Sayı: 2, ss. 264-273.
- ERKEK, Seyida (2017). "Akıllı Şehircilik' Anlayışı ve Belediyelerin İnovatif Uygulamaları", **Medeniyet ve Toplum**, Cilt: 1, Sayı: 1, ss. 55-72.
- FERREIRA, Joao C., AFONSO, Joao L. (2011). "Mobi_System: A Personal Travel Assistance for Electrical Vehicles in Smart Cities", **20th IEEE International Symposium on Industrial Electronics (ISIE)**, Polonya.
- FILIPPONI, Luca, VITALETTI, Andrea, LANDI, Giada, MEMEO, Vincenzo, LAURA, Giorgio, PUCCI, Paolo (2008). "Smart City: An Event Driven Architecture for Monitoring Public Spaces with Heterogeneous Sensors", **4th International Conference on Sensor Technologies and Applications (SENSORCOMM)**, İtalya, ss. 281-286.
- GIFFINGER, Rudolf, GUDRUN, Haindlmaier (2010). "Smart Cities Ranking: An Effective Instrument for the Positioning of Cities?", **Ace-Architecture City and Environment**, Cilt: 4, Sayı: 12, ss. 7-25.
- GÖÇÖĞLU, Volkan (2019). "Cyber Security of Critical Infrastructures in Smart Cities", **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 51-63.

- GÖÇOĞLU, Volkan (2020). "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Dijital Dönüşüm: Nesnelerin İnterneti Üzerine Bir İnceleme", **Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1, ss. 615-628.
- GUO, Yang, LIU, Hongbo, CHAI, Yi (2014). "The Embedding Convergence Of Smart Cities and Tourism Internet Of Things In China: An Advance Perspective", **Advances in Hospitality and Tourism Research**, Cilt: 2, Sayı:1, ss. 54-69.
- GÜL, Ayça, ATAK ÇOBANOĞLU, Şermin (2017). "Avrupa'da Akıllı Kent Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Çanakkale'nin Akıllı Kente Dönüşümünün Analizi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: Kayfor 15 Özel Sayısı, ss. 1543-1565.
- GÜLBAZ, Sezar, KAZEZYILMAZ ALHAN, Cevza Melek (2018). "Mavi Şehirler: Su ve Atık ile Avrupa Akıllı Şehir Stratejisinin Entegrasyonu: Mavi ve Sarı Ayak İzi Kavramlarının İstanbul için Uygulaması", **DÜMF Mühendislik Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1, ss. 581-590.
- GÜRSOY, Oğuzhan, ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2019). "Akıllı Kent Bileşeni Olarak "Akıllı Vatandaş" Bağlamında Bir Test Sahası Olarak Üniversite Kampüsleri", **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 19-28.
- HAMMI, Badis, KHATOUN, Rida, ZEDADALLY, Sherali, FAYAD, Achraf F, KHOUKI, Lyes (2017). "IoT Technologies for Smart Cities", **IET Journals The Institution of Engineering and Technology**, Cilt: 7, Sayı: 1, ss. 1-13.
- HASHEM, Ibrahim Abaker Targio, CHANG, Victor, ANUAR, Nor Badrul, ADEWOLE, Kayode, YAQOUB, Ibrar, GANI, Abdullah, AHMED, Ejaz, CHIROMA Haruna (2016). "The Role of Big Data in Smart City", **International Journal of Information Management**, Sayı: 36, ss. 748-758.
- HAYTA, Yasemin (2021). "Akıllı Kent Uygulamalarında Kişisel Verilerin Gizliliği ve Güvenliği", **Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 2, ss. 929-941.
- HOLLANDS, Robert G. (2008). "Will the real smart city please stand up?", **City**, Cilt: 12, Sayı: 3, ss. 303-320.
- HUMAYUN, Mamoona, ALSAQER, Mohammed Saleh, JHANJHI Nz (2022). "Energy Optimization for Smart Cities Using IoT", **Applied Artificial Intelligence**, DOI: 10.1080/08839514.2022.2037255

- JASROTIA, Aruditya, GANGOTIA, Amit (2018). "Smart Cities To Smart Tourism Destinations: A Review Paper", **Journal of Tourism Intelligence And Smartness**, Cilt:1, Sayı: 1, ss. 47-56.
- JIN, Jiong, GUBBI, Jayavardhana, MARUSIC, Slaven, PALANISWAMI, Marimuthu (2014). "An Information Framework for Creating a Smart City Through Internet of Things", **IEEE Internet of Things Journal**, Cilt: 1, Sayı: 2, ss. 112-121.
- JURENKA, Richard, CAGANOVA, Dagmar, HORNAKOVA, Natália, STARECEK, Augustín (2017). "Smart City in Terms of Social Innovations and Human Capital", DOI: 10.4108/eai.14-2-2017.152190
- KARASU ASNAZ, Melike Sultan (2019). "Cornerstones of a Smart City: More Sustainable and More Versatile", **Nevşehir Bilim ve Teknoloji Dergisi**, Sayı: 8(Enar Özel Sayı), ss. 104-110.
- KARAYILMAZ, Canset, ÖZKER, Ahmet Niyazi (2020). "Kamusal Nitelikli Özel Malların Sunumunda Akıllı Şehirler Olgusu: Akıllı Şehir Uygulamalarında Küresel Değişimler", **KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi (KMUSE-KAD)**, Cilt: 22, Sayı: 38, ss. 82-100.
- KARAYILMAZLAR, Atakan Süha, BARDAK, Timuçin (2020). "Sosyal Medya Madenciliğine Dayalı Olarak Akıllı Kentler Hakkındaki Farkındalığın Değerlendirilmesi", **Bartın Orman Fakültesi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 3, ss. 819-825.
- KARNOUSKOS, Stamatis (2011). "Demand Side Management via Prosumer Interactions in a Smart City Energy Marketplace", **2nd IEEE PES International Conference and Exhibition on Innovative Smart Grid Technologies (ISGT Europe)**, İngiltere.
- KASSIM, Normalini M. D., YEAP, Jasmine Ai Leen, NATHAN, Saravanan, HASHIM, Nor Hazlina, RAMAYAH, T. (2019). "A Conceptual Paper of the Smart City and Smart Community", iç. **Eurasian Economic Perspectives Proceedings of the 24th Eurasia Business and Economics Society Conference**, Editör: Mehmet Huseyin Bilgin, Hakan Danis, Ender Demir, Ugur Can, Springer, ss. 39-47.
- KAYGISIZ, Ümmühan, AYDIN, Sonay Zeki (2017). "Yönetişimde Yeni Bir Ufuk Olarak Akıllı Kentler", **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 18, ss. 56-81.

- KEMEÇ, Abidin, GÜL, Hüseyin (2021). "Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneğinde Akıllı Kent Uygulamaları", **Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 3, ss. 355-382.
- KHAN, Mohammed Arshad, SIDDIQUI, Mohd Shuaib, RAHMANI, Mohammad Khalid Imam, HUSAIN, Shahid (2022). "Investigation of Big Data Analytics for Sustainable Smart City Development: An Emerging Country", **IEEE Access**, Sayı: 10, ss. 16028-16036.
- KILINÇ, Ayşegül (2019). "Akıllı Kent: Öğreten Kentlerden Öğrenen Kentlilere", **Gaziantep University Journal of Social Sciences**, Cilt: 18, Sayı: 3, ss. 1101-1112.
- KIM, Junghoon, (2022). "Smart city trends: A focus on 5 countries and 15 companies", **Cities**, Sayı: 123, ss. 103551.
- KIM, Tai-hoon, RAMOS, Carlos, MOHAMMED, Sabah (2017). "Smart City and IoT", **Future Generation Computer Systems**, Sayı: 76, ss. 159-162.
- KOCAMAN, Eylem Gül (2020). "Akıllı ve Sakin Şehirler İçin Enerji Çözümleri", **İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, ss. 40-47.
- KOCAMAN, Mümin Serkan (2020). "Akıllı Şehir Kriterleri ile Akıllı Kampüs İndeksi Oluşturulması", **İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 3, ss. 1-6.
- KÖSEOĞLU, Özer, DEMİRCİ, Yılmaz (2018). "Akıllı Şehirler ve Yerel Sorunların Çözümünde Yenilikçi Teknolojilerin Kullanımı", **International Journal of Political Studies**, Cilt: 4, Sayı: 2, ss. 40-57.
- LAM, Patrick T.I., YANG, Wenjing (2020). "Factors Influencing the Consideration of Public Private Partnerships (PPP) for Smart City Projects: Evidence from Hong Kong", **Cities**, Sayı: 99, ss. 102606.
- LAU, Stephen S. Y., WANG, June, GIRIDHARAN, R. (2005). "Smart and Sustainable City- A Case Study from Hong Kong", iç. **Smart & Sustainable Built Environments**, Editör: P. S. Brandon Yang, A. C. Sidwell, Blackwell Publishing, ss. 33-42.
- LEBLEBİCİ, Özkan, KALYONCU, Gül (2019). "Akıllı Kentler Kapsamında Sivil Toplumun Tanımlanması", **KAYTEK Dergisi**, Sayı: 1, ss. 19-41.

- LI, Xiaoming, LIU, Hao, WANG, Weixi, ZHENG, Ye, Haibin, LV, Zhihan (2022). "Big Data Analysis of The Internet of Things in The Digital Twins of Smart City Based on Deep Learning", **Future Generation Computer Systems-The International Journal of Esience**, Sayı: 128, ss. 167-177.
- LIU, Jianli, GONG, Bei, WANG, Qian (2022). "A Trusted Proof Mechanism of Data Source For Smart City", **Future Generation Computer Systems-The International Journal of Esience**, Sayı: 128, ss. 349-364.
- LIU, Ting-ting, XIANG, Ling, BEI, Han-lu (2011). "Smart Cities: The Ningbo City Case Study", **Proceedings of 2011 International Conference on Public Administration**, Çin, ss. 952-956.
- LUBERG, Ago, TAMMET, Tanel, JAERV, Priit (2011). "Smart City: A Rule-based Tourist Recommendation System", **International Conference on Information and Communication Technologies in Tourism 2011**, Avusturya, ss. 51-62.
- LUGARIC, Luka, KRAJCAR, Slavko, SIMIC, Zdenko (2010). "Smart City - Platform for Emergent Phenomena Power System Testbed Simulator", **IEEE PES Innovative Smart Grid Technologies Conference Europe**, İsveç.
- MAHIZHNAN, Arun (1999). "Smart Cities: The Singapore Case", **Cities**, Cilt: 16, Sayı: 1, ss. 13-18.
- MALEK, Jalaluddin Abdul (2009). "Informative Global Community Development Index of Informative Smart City", Edu '09: **Proceedings of The 8th Wseas International Conference on Education and Educational Technology**, İtalya, ss. 121.
- MANGIR, Fatih (2016). ""Smart City" Strategies For Local Governments: The Case Of Konya In Turkey", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, Cilt:19, Sayı: 41, ss. 17-36.
- MEIJER, Albert, BOLIVAR, Manuel Pedro Rodriguez (2016). "Governing the Smart City: A Review of The Literature on Smart Urban Governance", **International Review of Administrative Sciences**, Cilt: 82, Sayı: 2, ss. 392-408.
- MEMİŞ, Levent (2018). "Akıllı Teknolojiler, Akıllı Kentler ve Belediye Örgütlenmesinde Dönüşüm", **Yasama Dergisi**, Sayı: 36, ss. 66-92.
- MEMİŞ, Levent, BABAOĞLU, Cenay (2018). "Kentleri Akıllandıran Yollar: Akıllı Kentler Üzerine Bir Değerlendirme", **Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 4, ss. 151-157.

- MEMİŞ, Levent, GÜÇ, Melikali (2020). "Akıllı Kentlerde Verinin Gizliliği ve Güvenliği: İlkeler ve Yaklaşımlar", **Güvenlik Bilimleri Dergisi**, Sayı: UGK Özel Sayısı, ss. 95-112.
- MEMİŞ, Levent, KÜÇÜK BAYRAKTAR, Hülya (2020). "Akıllı Kentler ve Yaşam Laboratuvarları (Living Labs): Başakşehir Yaşam Laboratuvarı Örneğinde Bir İnceleme", **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 4, ss. 954-974.
- MIRGHAEMI, Seyed Amir (2019). "Akıllı Kentler Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği", **Beykent Üniversitesi Fen ve Mühendislik Bilimleri Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 2, ss. 37-46.
- NAİR, Güney (2019). "Kentsel Yaşamın Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Işığında Yeniden İnşası ve Anadolu'dan Bir Örnek: Sivas Belediyesi'nin Akıllı Kent Uygulamaları", **Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1, ss. 521-540.
- NAJAFİDASHTAPE, Arash (2018). "Ulaşım Aktarma Merkezlerinde Akıllı Kent Mobilyaları", **Mimarlık ve Yaşam Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1, ss. 63-74.
- OĞULTÜRK, M. Cem, ŞAHİN, Güngör (2020). "Eleştirel Jeopolitik Çerçevesinde Akıllı Şehirler ve Şehir Jeopolitiği", **KSBD**, Cilt: 12, Sayı: 23, ss. 417-433.
- ÖRSELLİ, Erhan, AKBAY, Can (2019). "Teknoloji ve Kent Yaşamında Dönüşüm: Akıllı Kentler", **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 228-241.
- ÖRSELLİ, Erhan, DİNÇER, Selçuk (2019). "Akıllı Kentleri Anlamak: Konya ve Barcelona Üzerinden Bir Değerlendirme", **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 90-110.
- ÖZTAŞ KARLI, Rukiye Gizem, ÇELİKİYAY, Selma (2020). "Akıllı Kentlerin Gelişiminde Covid-19 Etkisi", **Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: Salgın Hastalıklar Özel Sayısı, ss. 321-338.
- ÖZTAŞ KARLI, Rukiye Gizem, AÇIKSÖZ, Sebahat (2021). "Akıllı Kent Yönetimi ve Yaşayan Laboratuvarlar", **Stratejik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, ss. 335-350.
- ÖZTOPÇU, Aslı, SALMAN, Ayşe (2019). "Sürdürülebilir Kalkınmada Akıllı Kentler", **Karadeniz Uluslararası Bilimsel Dergi**, Cilt: 41, Sayı: Bahar, ss. 167-188.

- PUNDIR, Amit, SINGH, Sanjeev, KUMAR, Manish, BAFILA, Anil, SAXENA, Geetika J. (2022). "Cyber-Physical Systems Enabled Transport Networks in Smart Cities: Challenges and Enabling Technologies of the New Mobility Era", **IEEE Access**, Sayı: 10, ss. 16350-16364.
- RIBERIO, Paulo, GABRIEL, Dias, PEREIRA, Paulo (2021). "Transport Systems and Mobility for Smart Cities", **Applied System Innovation**, Cilt: 4, Sayı: 3, ss. 61.
- SADİOĞLU, Uğur, DİNÇ, Betül (2019). "Yaşam Boyu Öğrenme ve Akıllı Kentler", **KAYTEK Dergisi**, Sayı: 1, ss. 43-61.
- SADİOĞLU, Uğur, DİNÇ, Betül (2020). "Akıllı Kent, Akıllı İnsan ve Yaşam Boyu Öğrenme İlişkisi Üzerine Bir Bakış", içinde Öktem, M. K., Mutdoğan, S. (ed.), **Yeşil Kampüs – Kapsam, Uygulama, Yönetim**, Ankara: Hacettepe Üniversitesi, s.179-197.
- SADİOĞLU, Uğur, ERDİNÇLER, R. Erkut (2018), "Akıllı Kentler ve Türk Kentleri İçin Politika Önerileri", içinde Mengi, A. ve İşçioğlu, D. (Ed.), **Küreselleşme Sürecinde Yerel Hizmet Yerel Siyaset**, Ankara: Ankara Üniversitesi, s.81-101.
- SAHPIRO, Jesse M (2005). "Smart Cities: Quality of Life, Productivity, and the Growth Effects of Human Capital", **NBER Working Paper Series**, No:11615, Cambridge.
- SALIN, Ahmad Saiful Azlin Puteh, ABIDIN, Zubaidah Zainal (2011a). "Information and Communication Technologies (ICTs) and a Smart City in Malaysia", **International Conference on Business and Economics Research (ICBER 2010)**, Malezya, ss. 256-260.
- SALIN, Ahmad Saiful Azlin Puteh, ABIDIN, Zubaidah Zainal (2011b). "Information and Communication Technologies and Local Governance Trend -A Case Study of a Smart City in Malaysia", **International Conference on Business and Economics Research (ICBER 2010)**, Malezya, ss. 251-255.
- SAMI, Muhammad Salman, ABRAR, Muhammad, AKRAM, Rizwan, MAJID, Muhammad Majid Hussain, NAZIR, Mian Hammad, KHAN, Muhammad Saad, RAZA, Safdar (2021). "Management of Microgrids for Smart Cities: A Review", **Energies**, Sayı: 14, ss. 5976.
- SANTUR, Yunus, KARAKÖSE, Ebru, KARAKÖSE, Mehmet, AKIN, Erhan (2017). "An Artificial Management Platform Based on Deep Learning Using

Cloud Computing for Smart Cities”, **International Journal of Applied Mathematics, Electronics and Computers**, Özel Sayı, ss. 24-28.

SCHAFFERS, Hans, KOMNINOS, Nicos, PALLOT, Marc, TROUSSE, Brigitte, MILSSON, Michael, OLIVEIRA, Alvaro (2011). “Smart Cities and the Future Internet: Towards Cooperation Frameworks for Open Innovation”, iç. **Future Internet: Future Internet Assembly 2011: Achievements and Technological Proises**, Editör: John Domingue vd., Springer, ss. 431-446.

SENTURK, Izzet Fatih, COULIBALY, Siratigui (2020). “Mobile Data Collection in Smart City Applications: The Impact of Precedence-based Route Planning on Data Latency”, **Journal of Innovative Science and Engineering**, Cilt: 4, Sayı: 1, ss. 22-34.

SEVİM, Muhammed Attila, KIRCOVA, İbrahim, ÇUHADAR, Esra (2019). “Yerel Yönetimlerde Akıllı Şehir Vizyonu: Şehir Yönetim Araçları ve Trendleri”, **Strategic Public Management Journal**, Sayı: 9, ss. 109-126.

SEZGİN, Sezgin (2021). “COVID-19 ile Mücadelede Dünyada Akıllı Kent Uygulamalarına İlişkin Bir Değerlendirme”, **Journal of Political Administrative and Local Studies (JPAL)**, Cilt: 4, Sayı: 1, ss. 72-96.

SHAPIRO, Jesse M. (2006). “Quality of Life, Productivity, and The Growth Effects of Human Capital”, **Review of Economics and Statistics**, Cilt: 88, Sayı: 2, ss. 324-335.

SHARMA, Pradip Kumar, MOON, Seo Yeon, PARK, Jong Hyuk (2017). “Block-VN: A Distributed Blockchain Vehicular Network Architecture in Smart City”, **Journal of Information Processing Systems**, Cilt: 13, Sayı: 1, ss. 184-195.

SHICHIYAKH, Rustem, A, KLYUCHNIKOV, Denis A., BALASHOVA, Svetlana P, NOVOSELOV, Sergey N., NOVOSYOLOVA, Natalya N. (2016). “Smart City as the Basic Construct of the Socio-economic Development of Territories”, **International Journal of Economics and Financial Issues**, Cilt: 6, Sayı: 1, ss. 157-162.

SONG, Malin, TAN, Kim Hua, WANG, Jianlin, SHEN, Zhiyang (2022). “Modeling and Evaluating Economic and Ecological Operation Efficiency of Smart City Pilots”, **Cities**, Sayı: 124, ss. 103575.

- SOYDAN, Orhun, BENLİAY, Ahmet (2020). "Evaluation of The Smart City Applications in Terms of Users: The Case of Turkey", **Avrupa Bilim ve Teknoloji Dergisi**, Sayı: 20, ss. 381-391.
- SÖYLEMEZ, Adnan (2018). "Akıllı Kentlerde Atık Yönetimi ve Dünya'dan Akıllı Atık Yönetimi Üzerine Örnekler", **Yasama Dergisi**, Sayı: 37, ss. 87-100.
- SU, Yinxin, HU, Mingzhi, YU, Xiaofen (2021). "Does the development of smart cities help protect the environment?", **Journal of Environmental Planning and Management**, DOI: 0.1080/09640568.2021.1999220.
- SUN, Jianjun, YAN, Jiaqi, ZHANG, Kem Z. K. (2016). "Blockchain-based Sharing Services: What Blockchain Technology Can Contribute to Smart Cities", **Financial Innovation**, Cilt: 2, Sayı: 26, ss. 1-9.
- ŞEN, Emine Betül (2020). "Blok Zincir Teknolojisi ve Akıllı Şehir Sistemleri", **Uluborlu Mesleki Bilimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1, ss. 1-9.
- ŞENGÜL, Ramazan, YÜKSEL ALTINTAŞ, Hande (2020). "Akıllı Kentin Bir Bileşeni Olarak Akıllı Ulaşım Uygulamalarının İncelenmesi: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneği", **International Journal of Cultural and Social Studies (IntJCSS)**, Cilt: 6, Sayı: 2, ss. 487-502.
- ŞENGÜN, Hayriye, KOÇHAN, Abdülsamet, MEYDAN YILIZ, Seçil Gül (2019). "Akıllı Kentler ve Dijital (Siber) Güvenlik", **ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi**, Sayı: 13. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri Özel Sayısı, ss. 1-13.
- ŞENYURDUSEV, Güçlü, DOĞRU, Ahmet Özgür (2021). "Akıllı Şehir Uygulamaları İçin Prosedürel 3B Kent Modeli Oluşturulması ve Fotorealistik 3B Görselleştirme", **Türk Uzaktan Algılama ve CBS Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, ss. 67-75.
- TALEBKHAH, Marieh, SALI, Aduwati, MARJANI, Mohsen, GORDAN, Meisam, HASIM, Shaiful Jahari, ROKHANI, Fakhrol Zaman (2021). "IoT and Big Data Applications in Smart Cities: Recent Advances, Challenges, and Critical Issues", **IEEE Access**, Cilt: 9, ss. 55465-55484.
- TIHI, Ninoslava, POPOV, Srdan, BONDZIC, Jovana, DUJOVIC, Miljan (2021). "Visualization of Big Data As Urban Drought Monitoring Support in Smart Cities", **Fresenius Environmental Bulletin**, Cilt: 30, Sayı: 1, ss. 716-722.

- TOZAK, Macit, TASKIN, Sezai, YILDIRIM, İlker (2019). "Smart Grids and Smart Cities - A Systematic Mapping Study", **Celal Bayar University Journal of Science**, Cilt: 15, Sayı, 2, ss. 227-233.
- TOZKOPARAN, İlk Bezen (2019). "Değişen Güvenlik Anlayışında Geleceğin Akıllı Kentleri", **ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi**, Sayı: 13. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri Özel Sayısı.
- TURAN, Sevcan, ÖZTEKİN, Halit (2020). "Hadoop Application for Urban Computing in Smart City", **Electronic Letters on Science & Engineering**, Cilt: 16, Sayı: 2, ss. 193-201.
- UÇAR, Ahmet, ŞEMŞİT, Sühal, NEGİZ, Nilüfer (2017). "Avrupa Birliği Akıllı Kent Uygulamaları ve Türkiye'deki Yansımaları", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: Kayfor 15 Özel Sayısı, ss. 1785-1798.
- ÜSTÜNDAĞ, Muhittin, TOPRAK, Tuncer (2018). "Akıllı Kent Sistemlerinde Vandaş Odaklı Hizmetlerde Fatura Hızlı Ödemenin Mobil Uygulamalarda Modellenmesi", **Kent Akademisi**, Cilt: 11, Sayı: 33, ss. 419-425.
- ÜSTÜNDAĞ, Önder, AKARSU, Engür Esen (2007). "Yerel Yönetimlerde Akıllı Kent Haritaları Hazırlanması Gerekliliği (Elazığ Örneği)", **Doğu Anadolu Bölgesi Araştırmaları**, ss. 26-31.
- VANOLO, Alberto (2014). "Smartmentality: The Smart City as Disciplinary Strategy", **Urban Studies**, Cilt: 51, Sayı: 5, ss. 883-898.
- VISHNU, S, RAMSON, S. R. Jino, SENITH, Samson, ANAGNOSTOPOULOS, heodoros, ABU-MAHFOUZ, Adnan M., FAN, Xiaozhe, SRINIVASAN, S., KIRUBARAJ, A. Alfred (2021). "IoT-Enabled SolidWaste Management in Smart Cities", **Smart Cities**, Sayı: 4, ss. 1004-1017.
- XIE, Junfeng, TANG, Helen, HUANG, Tao, YU, F. Richard, XIE, Renchao, LIU, Jjiang, LIU, Yunjie (2019). "A Survey of Blockchain Technology Applied to Smart Cities: Research Issues and Challenges", **IEEE Communications Surveys & Tutorials**, Cilt: 21, Sayı: 3, ss. 2794-2830.
- YILDIRIM, Özge Ceylin (2021). "Kentsel Paradigma Olarak Akıllı Kentlerin İncelenmesi: Songdo Woven Örneği", **ARTİBİLİM Adana Alparslan Türkeş Bilim ve Teknoloji Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1, ss. 85-103.

YILDIZ, Bülent (2021). "Internet of Things and Smart Cities: A Bibliometric Analysis", **Quantrade Journal of Complex Systems in Social Sciences**, Cilt: 3, Sayı: 3, ss. 27-44.

YILMAZ, Mustafa (2021). "Akıllı Kent Uygulamalarının Yeşil Ekonomi Açısından Değerlendirilmesi", **Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 12, ss. 228-239.

YU, Miao (2022). "Construction of Regional Intelligent Transportation System in Smart City Road Network via 5G Network", **IEEE Transactions on Intelligent Transportation Systems**, DOI: 10.1109/TITS.2022.3141731.

TBMM'NİN ERKEN DÖNEMLERİNDE İYİ YÖNETİM GELİŞTİRME ÖRNEĞİ: İSTİDA (ARZUHAL) ENCÜMENİ VE HAFTALIK MUKARRERAT CETVELİ

The Example of Developing Good Management in the Early Periods of the Grand National Assembly of Turkey: Petition Commission and Weekly Decisions Chart

Öğr. Gör. Dr. Enes ÖZ*

Geliş Tarihi: 09.03.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 28.05.2022

Öz

Türk devlet yapısında geçmişten beri gelen, halkın şikâyetlerini yöneticilere iletebilme geleneği zamanla iyi yönetim anlayışının daha da güçlenmesi ile dilekçe hakkı kavramını ortaya çıkarmıştır. I. Büyük Millet Meclisi'nin açılması ile Osmanlı Devleti döneminde dilekçe hakkının kullanılabilmesi için oluşturulan İstida Encümeni meclis içerisinde tekrardan işler hale getirilmiştir. Bu kapsamda meclisin ve cumhuriyetin ilk yıllarında İstida (Arzuhal) Encümeni olarak isimlendirilen dilekçe komisyonunun çalışma usul ve esaslarının, faaliyet alanlarının ve encümen özelindeki konuların ortaya konulması çalışmamızın temel tezini oluşturmuştur. Bunun yanında İstida Encümeni tarafından tutulan Haftalık Mukarrerat Cetvelinin incelenmesi de amaçlanmıştır.

İstida Encümeni'ne gelen dilekçelerin kaydedilip haftalık olarak basılan cetvellerin 1925 yılından itibaren olan sayıları TBMM Kütüphanesi tarafından açık erişime konulmuş olup, cetvellerin Osmanlıca ve Haftalık Mukarrerat Cetveli adı ile yayımlandığı ilk 4 cildi olan 1925-1928 yılları arası taranmıştır.

Abstract

The tradition of conveying the complaints of the people to the administrators, which has been in the Turkish state structure from the past has revealed the concept of the right to petition with the strengthening of the understanding of good administration over time. With the opening of the I. Grand National Assembly, the Petition Commission, which was created in order to exercise the right to petition during the Ottoman Empire, was reactivated within the parliament. In this context, the basic thesis of our study was to reveal the working procedures and principles, the fields of activity and the specific issues of the commission, which was called the Petition Commission in the first years of the parliament and the republic. In addition to this, it is aimed to examine the Weekly Decisions Chart kept by the Petition Commission.

The numbers of the charts, which were recorded and published weekly after the petitions received by the Petition Commission, since 1925 have been put into open access by the Library of the Grand National Assembly of Turkey. It was scanned between 1925-1928, the first 4 volumes of which the tables were published in Ottoman Turkish and under the name of

* Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Hacıbektaş Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu, enesoz@nevsehir.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-5626-5516

Ayrıca I. Büyük Millet Meclisi, İstida Encümeni ve bağlantılı konular ile ilgili arşiv kaynakları ve tetkik eserlerde edinilen bilgiler tasnif edilerek, çalışmamızda sentezlenmiştir.

I. Büyük Millet Meclisi'nin açılması ile birlikte faaliyetine başlayan İstida Encümeni 1924 Anayasası'na kadar Kanun-ı Esasi'de yer alan dilekçe ile ilgili maddeler hükmüne göre görev yapmıştır. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti sonrası TBMM'de İstida Encümeni'nin kurumsallaşması 1927 Dahili Nizamnamesi ile gerçekleşmiştir. Bu nizamname ile encümenin sayısı belirlenmiş, çalışmalarına yönelik usul ve esaslar düzenlenmiştir. İstida Encümeni halkın istek ve şikâyet dilekçelerini almış, alınan dilekçeler numaralandırılarak sınıflandırılmıştır. Daha sonrasında ise dilekçeler uzmanlık konularına göre kimi zaman başka encümenliklere, kimi zaman da bakanlıklara gönderilmiş ve cevaplanmıştır. İstida Encümeni tarafından dilekçeler üzerinde verilmiş olan kararlar Haftalık Mukarrerat Cetveline kaydedilmiş ve basılıp neşredilmiştir. Bu durum İstida Encümeni üzerinden cumhuriyetin ilk yıllarında halkın dilek ve şikâyetlerinin tahlil edilmesine de olanak sağlamıştır.

Anahtar Kelimeler: İstida Encümeni, Mukarrerat Cetveli, TBMM

Weekly Decisions Chart. In addition, the information obtained in the archive resources and research works related to the I. Grand National Assembly, Petition Commission and related subjects were classified and synthesized in our study.

The Petition Commission, which started its activities with the opening of the I. Grand National Assembly, worked in accordance with the provisions of the articles related to the petition in the Kanun-ı Esasi until the 1924 Constitution. After the newly established Republic of Turkey, the Petition Commission was institutionalized in the Grand National Assembly of Turkey with the 1927 Internal Regulation. With this regulation, the number of the commission was determined and the procedures and principles for its work were regulated. The Petition Commission received the requests and complaints of the people, and the received petitions were numbered and classified. Afterwards, the petitions were sometimes sent to other commissions and sometimes to the ministries according to their fields of expertise and answered. Decisions made by the Petition Commission on the petitions were recorded in the Weekly Decisions Chart and published. This situation provided the opportunity to analyze the wishes and complaints of the people in the first years of the republic through the Petition Commission.

Keywords: Petition Commission, Decisions Chart, Grand National Assembly of Turkey

GİRİŞ

Dünya üzerinde devlet yapılanmalarının oluşumundan itibaren halkın dilek ve şikâyetlerini yöneticilere aktarabileceği bir mekanizma çoğu zaman var olmuştur. Devletlerin yönetiliş biçimine, liderlerin yönetim anlayışına ve devletlerin içerisinde buldukları süreçlere göre değişkenlik gösterse de dilekçe hakkı ve benzeri uygulamalar birçok devlet tarafından yürütülmüştür. Dünyada farklı örnekleri görülen dilekçe hakkı Türk devletler tarihinde köklü bir geçmişi kapsamış, İslamiyet öncesi dönemde Türk hükümdarlar Yargu ve Yolaklar oluşturarak halkın şikâyetleri ile doğrudan ilgilenmişlerdir. İslamlaşma ile birlikte Divan-ı Mezalim ve Divan-ı Hümayun anlayışı gelişim göstermiş, her iki yapılanma da dilek ve şikâyetlerin iletildiği bir kurum görevi yürütmüştür. Anayasacılık faali-

yetlerinin başlaması ile birlikte vatandaşın dilekçe hakkı, kanunlar ile güvence altına alınmıştır.

Milli Mücadelâ'nin yürütülmesi görevini üstlenen Büyük Millet Meclisi'nin açılması sonrası oluşturulan İstida (Arzuhal, Dilekçe) Encümeni, olağanüstü durumlarda dahi dilekçe hakkının saklı kaldığının ve iyi yönetim ilkelerinin yerine getirilmeye çalışıldığının bir göstergesi olmuştur. İstida Encümeni meclise dilekçe ile başvuran halkın istek ve şikâyetlerini alarak gerekli cevapları vermiştir. Burada alınan kararlar Haftalık Mukarrerat Cetveline işlenerek 1927 yılından itibaren yayımlanmıştır. Günümüzde TBMM Dilekçe Komisyonu adı ile faaliyet yürüten encümen, 1927 yılına kadar İstida Encümeni, Dahili Nizamnamesi sonrası Arzuhal Encümeni olarak isimlendirilmiştir. Bu bağlamda çalışmamızda encümen için istida ve arzuhal kelimelerinin her ikisi de kullanılmıştır.

Çalışmamızda Türk tarihindeki dilekçe hakkının kökeni, Türk demokrasi geçmişinde anayasalar içerisinde dilekçe hakkına yönelik düzenlemeler aktarılmış, İstida Encümeni faaliyetleri, çalışma usul ve esaslarının ortaya konulması amaçlanmıştır. İstida Encümeni tarafından dilekçeler üzerinde verilen kararların yayımlandığı Haftalık Mukarrerat Cetveli çalışmamızda önemli bir yer tutmuştur. Dilekçelerin kayıt altına alındığı cetveller 1927 yılındaki Dahili Nizamnamesi sonrası daha düzenli bir hal almış ve TBMM tarafından yayımlanmaya başlamış ancak yayımlanan nüshaların 1920'den itibaren değil, 1925 yılından itibaren olanları erişime açılmıştır. Bu sebepten dolayı TBMM Kütüphanesi'nden de faydalanarak 1925'ten başlamak üzere Haftalık Mukarrerat Cetveli ile ilgili somut bilgilere ulaşılabilmiş, bu isim ile son kez yayımlandığı 1928 yılına kadar, İstida Encümeni tarafından dilekçeler üzerinde alınan kararlar Osmanlıca ile yazılmıştır. 1929 yılından itibaren yeni alfabe ile çıkan cetvelin bundan sonraki yıllardaki nüshaları daha kapsamlı bir çalışmanın konusu olabileceği için zaman sınırlandırması da cetvelin ilk 4 cildini kapsayan 1925-1928 arası olarak belirlenmiştir.

TBMM özelinde birçok çalışma olmasına rağmen meclisin ilk yıllarındaki komisyonları konu alan az sayıda tetkik eser bulunmaktadır. Bu noktada TBMM'nin ilk yıllarındaki yapısı ve işleyişi ile meclisin erken dönemlerindeki komisyonlardan biri olan İstida Encümeni ve yeni alfabe kabul edilinceye kadar Osmanlıca olarak basılan 1925-1928 yılları arasındaki Haftalık Mukarrerat

Cetveli özelindeki bir boşluğun kapatılması hedeflenmiştir. Zira dilekçe hakkı veya I. Büyük Millet Meclisi'nin bu yöndeki faaliyetleri ile ilgili çeşitli eserler olsa da meclisin ilk açılış dönemindeki İstida Encümeni ile ilgili çalışmalar sınırlı ve hukuksal yaklaşımlar boyutunda kalmıştır. Çalışmamızda İstida Encümeni faaliyetlerini, hangi kanunlara göre çalışma yürüttüğünü, halkın encümene hangi dilekçeler ile başvurduğunu, cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren vatandaşın şikâyetlerinin dilekçelere yansıyan biçimi ile ne yönde olduğunu tarih perspektifi ile aydınlatmak amaçlanmıştır. Bu sayede İstida Encümeni ile ilgili bilgilerin aydınlatılması ve bu encümen tarafından tutulan cetvellerden yola çıkarak erken cumhuriyet döneminde halkın dilek ve isteklerinin hangi alanda yoğunlaştığının tahlili yapılmaya çalışılmıştır.

1. İYİ YÖNETİM İLKELERİ VE TÜRK TARİHİNDE İYİ YÖNETİM ANLAYIŞININ GELİŞİM SÜRECİ

Batı dillerinde genel itibariyle “good governance veya “good management” olarak yer bulan iyi yönetim kavramı birçok kuruluş tarafından sıklıkla kullanılmaktadır. Birleşmiş Milletler, IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi kuruluşların raporlarında karşılaşılan bu kavram, akademik alanlarda araştırma konularına da içerik oluşturmuştur. Çeşitli tanımlara sahip olan iyi yönetim kavramı genel itibariyle; katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, ahlak, erdem ve liyakatin egemen olduğu bir yönetim anlayışını ifade etmektedir.¹ İyi yönetim ile ilgili ilkeler 28 Mart 2013 tarih ve 28601 sayılı Resmi Gazetede “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” içerisinde açıklanmıştır. Yönetmeliğin “İyi Yönetim İlkeleri” başlığı altında bu kavram adalet anlayışı ile kanuna uygun, ayrımcılığı önleyen, ölçülü, yetkinliği kötüye kullanmayan olarak ifade edilmiştir. Buna ek olarak iyi yönetim ilkeleri eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaf, hesap verebilir, kazanılmış hakkı koruyan ve haklı beklentiye uygunluk gösteren şeklinde sıralanmıştır. Ayrıca dinlenilme, savunma, bilgi edinme haklarına riayet edilen, makul sürede karar verebilen, kararları geçerli olan, karara karşı başvuru yollarını gösteren, kararların geciktirilmediği ve kişisel verilerin korunduğu anlayış da iyi yönetim ilkelerinin ölçütlerinden olmuştur.²

¹ Coşkun Can Aktan (2014), “İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler”, *Kurallar ve Kurumlar, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1, s.55, 56.

² *Resmi Gazete*, Sayı: 28601, 28 Mart 2013, s.3.

Türk tarihinde iyi yönetime yönelik anlayış devlet yapısındaki kurumsallaşma süreci sonucu ortaya çıkmaya başlamış, hükümdarların yol göstericileri olan arif ve bilge hocalar yöneticilik bağlamındaki öğütleri ile rehber olmuşlardır. Devlet yöneticilerine verilen öğütlerin ilk ve en somut örneklerinin başında 8. yüzyıla kadar uzanan Orhun abideleri gelmiştir. Türk hakanının halkı nasıl yönetmesi gerektiğinin esas olarak işlendiği Orhun abidelerindeki yazılarda, Kültigin ve Bilge Kağan'ın milleti önemsemesi ve hizmetkâr bir liderlik anlayışı yürütmeleri ortaya konulmuştur. Göktürk devlet idarecilerinin hizmetkâr bir liderlik anlayışı benimsemeleri yanında, millete kendi oğulları gibi bakmaları ifade edilmiştir.³ Orhun abidelerinde geçen "(...)Türk milleti için gece uyumadım, gündüz oturdum(...)" ve "(...)ölecek milleti diriltip besledim. Çıplak milleti elbiseli, fakir milleti zengin kıldım. Az milleti çok kıldım(...)"⁴ ifadeleri hizmetkar bir liderlik anlayışının getirisi olarak iyi yönetim ilkelerinin yansımalarını göstermiştir. Buna ek olarak eski Türk devlet geleneğinde yer alan meclis anlayışı ile halkın talepleri her daim dikkate alınmış, ahlak, erdem ve liyakat daima yönetimin temel felsefelerinden olmuştur.

Türk devlet geleneğinde yönetenler, yönetilenlere adalet ile davranmayı esas edinmişlerdir. Devlet yönetim mekanizması halkın şikâyetlerini iletebilmesine müsait şekilde dizayn edilmiş, şikâyeti olan vatandaşlar devlet başkanına başvurmak suretiyle davasının görüşülmesini isteyebilmiştir. Uygur Devleti'nde Alp İlterber'in annesi halkın şikâyetlerini dinlemiş ve davalara çözüm getirmiştir. Türk töresinin bir getirisi olarak hükümdar devletin başı sıfatıyla Yargu, Yolak ve Daru'l Adl gibi şikâyet divanı veya mahkemelerde adalet dağıtmış, buradaki davalarda halk yönetime her şikâyetini iletebilmiştir.⁵

İslamiyet öncesi ve İslamiyet'ten sonra Türk devlet anlayışında yöneten ve yönetilenler arasında ilişki daima gelişim kaydetmiştir. İyi yönetim ilkeleri ortaya koyan bu gelişim, İslamiyet'in kabulünden sonra iyi yönetim ile ilgili kaleme alınan eserlerde Türk devlet geleneğinin kadim anlayışları meydana getirilmiştir. Nasihatname veya siyasetname genel adları altında birleşen bu eserlerde, ülke yöneticilerinde olması gereken nitelikler, yönetimde takip etmesi gereken ilkeler,

³ Altan Ayan (2015), "Orhun Abidelerindeki Liderlik ve Yönetim Anlayışının Değerlendirilmesi", **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 49, s.309.

⁴ Muharrem Ergin (2009), **Orhun Abideleri**, Boğaziçi Yayınları, 42. Baskı, İstanbul, s.19.

⁵ Vecdi Akyüz (2002), "Müslüman Türk Devletlerinde Divan-ı Mezâlim Kurumu" **Türkler Ansiklopedisi**, Cilt: 5, Editör: Hasan Celal Güzel vd. Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, s.210.

davranış ve etik kurallar yer almıştır. Devlet yönetiminin nasıl olacağını öğütleyen eserler genel itibarıyla yöneticilere yol gösterir nitelik taşımış ve halk yararına olacak işlere yöneticileri sevk etmeyi amaçlamıştır. Yöneticilere verilen öğütlerin birçoğu günümüzdeki iyi yönetim ilkeleri ile benzerlik göstermektedir.⁶ 11. yüzyılda Yusuf Has Hacib tarafından yazılan ve Doğu Karahanlı hükümdarı Tabgaç Uluğ Buğra Kara Han'a sunulan Kutadgu Bilig adlı eserde iyi yönetim ilkeleri aktarılmış, bu ilkeleri gerçekleştirebilecek yöneticilerin sahip olması gereken unsurlar ele alınmıştır. Devleti yönetecek olan kişilere öğütler veren bu eser, yöneticilerin kanun yapabilmek, adaleti ve asayişini temin edebilmek, halkın ekonomik olarak refah seviyesini yükseltmek için neler yapabileceğini öneriler ile ifade etmiştir. Kutadgu Bilig'de sadece devleti yönetebilmek için temel esaslardan bahsedilmekle kalınmamış, aynı zamanda iyi yönetim ilkelerinin dinamikleri olan liyakate önem verilmesi, bilgi ve aklın önde tutulması, adil ve etik yaklaşımın gerekliliği de ortaya konulmuştur.⁷

Türk devlet yapısının kurumsallaşmasının zirve dönemlerinden olan Selçuklular döneminde etkin yönetim anlayışı devam etmiştir. Selçuklularda Vezir Nizamülmülk, Siyasetname adlı eserinde iyi yönetim anlayışının ilkelerini ortaya koymuştur. Siyasetname'de kamu görevlilerinin taşıması gereken özellikler, yaptıkları işlerin denetimi ve birçok konuda yöneticilerin idarecileri kontrol etmesi gerektiği örnekler ile açıklanmıştır. Eserde devlet yöneticilerinin bilgili, adil, akıllı, hoş görülü dikkatli, cömert, işi ehline veren, kontrollü olmaları gerektiği açıklanmıştır. Siyasetname eserinde Selçuklu döneminin adeta bir ombudsmanlık kurumu işlevini yürüten Divan-ı Mezalim'in nasıl işlemesi gerektiğine yönelik bilgiler de aktarılmıştır.⁸ Padişahın buraya bizzat kendisinin katılması gerektiği "*Padişahın haftada iki gün Divan-ı Mezalim'e oturup, mazlumun hakkını zalimden alarak ona vermesi, konuyu aracısız bir şekilde tebaadan bizzat kendisinin dinleyip ona hükmetmesi gerektir*"⁹ ifadesi ile yer bulmuştur. Bu bağlamda hükümdarın haftada iki gün halkın şikâyetlerini bizzat dinlemek için katıldığı Divan-ı Mezalim'de idare, kanun ve nizam aleyhinde yapılan şikâyetler değerlendiril-

⁶ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) (2019), İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, Kamu Denetçiliği Kurumu, Ankara, s.11.

⁷ Yakup Bulut ve Muhammed Miraç Aslan (2018), "Kutadgu Bilig'de İyi Yönetimin Esasları", **Ombudsman Akademik**, Özel Sayı, s.23, 24.

⁸ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) (2019), a.g.e., s.12.

⁹ Nizamülmülk (2009), **Siyasetname Hasan Ali Yücel Klasikleri Dizisi**, Çev: Mehmet Taha Ayar, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 16. Baskı, İstanbul, s.17.

dirilmiş ve isteklere karşı çözüm mekanizması hızlı bir şekilde işletilmiştir. Bu durum ombudsmanlık kurumunun gelişim sürecinin felsefi, çalışma anlayışı ve amacı bakımından en somut anlamda Selçuklular döneminden itibaren kurum-sallaştığını göstermiş,¹⁰ günümüz anlamındaki dilekçe hakkı anlayışının da yön bulmasını hızlandırmıştır.

Divan-ı Mezalim ile başlayan kurumsallaşma süreci Osmanlı Devleti dönemine gelindiğinde Divan-ı Hümayun ile devam etmiştir. Devlet meselelerinin görüşüldüğü yer olan divanda aynı zamanda halk istek ve şikâyetlerini doğrudan devlet idarecilerine iletebilmiştir. Buraya sosyal statüsü, yaşı, dini, dili, cinsiyeti fark etmeksizin herkes başvurabilmiş, bütün şikâyetler de dinlenmiştir. İslam hukukunda temyiz anlayışı olmamasına rağmen, kadıların vermiş olduğu itiraza haiz olan kararlar da divanda incelenmiş ve haksızlık olduğu anlaşılan konular bozularak tekrar karar verilmesi için divan tarafından kadırlara sevk edilmiştir.¹¹ Bu açıdan ele alındığında iyi yönetim ilkelerinin adil olma kavramı Osmanlı Devleti'ndeki Divan-ı Hümayun'da tecelli ettiği gözlemlenmiş, bu kurum ile halk bir anlamda dilekçe hakkını kullanmıştır.

İyi yönetim anlayışı ile halkın dinlenilmesi, istek ve şikâyetlerinin dikkate alınması Osmanlı Devleti'ndeki ıslahat ve demokratikleşme hareketleri ile daha da güçlenmeye başlamıştır. Zira devleti yöneten akıl toplumsal ayrışmayı önlemek ve başta gayrimüslim ahali olmak üzere toplum-devlet bağına güçlendirmek için sorunlara yenileşme hareketleri ile çözüm odaklı yaklaşıma çalışmıştır. Osmanlı Devleti yenileşme hareketlerinde önemli bir nokta olan Tanzimat Fermanı ile mahkemelere şeffaflık ilkesi getirilmiş, vergi ve adalette eşitlik anlayışının benimseneceği ifade edilmiştir. ıslahat Fermanı'nda eşitlik prensibinin bir getirisi olarak, gayrimüslim ahali Müslüman halkın sahip olduğu birçok hakkı elde etmiştir. Devam eden süreçte 1876 yılında ilan edilen Kanun-ı Esasi ile hukukun üstünlüğüne, özgürlüklere ve eşitliğe vurgu yapılmış, demokrasinin bir belirtisi olarak halk ilk kez padişahın yanında yönetime katılma imkanı bulmuştur. Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Fermanı ile başlayan süreçte iyi yönetim ilkeleri olan adalet, açıklık, eşitlik, tarafsızlık, insan hakları ve özgürlük gibi kavramlar daha da güç kazanmıştır.

¹⁰ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) (2019), a.g.e., s.12.

¹¹ Ahmet Mumcu (1994), "Dîvân-ı Hümayun", **TDV İslâm Ansiklopedisi**, Cilt: 9, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, s.431.

2. OSMANLI DEVLETİ DÖNEMİ DİLEKÇE HAKKI

Osmanlı Devleti döneminde dilekçe hakkı İslam hukuku ve siyasi prensipler içerisinde etkili olmuştur. Osmanlı Devleti'nde, arzuhal veya istida¹² olarak isimlendirilmiş olan dilekçe uygulaması genel itibariyle sözlü ve bizzat aktarma yöntemi ile olmakla birlikte yazılı biçimde bildirme şeklinde de olmuştur. Özellikle İstanbul'da yaşayan halk padişah, Divan-ı Hümayun veya diğer resmi görevlilere başvurarak arzuhallerini iletmışlerdir. Merkezden uzak bölgelerde yaşayan halk ise çeşitli haberleşme yöntemleri ile veya yerel yöneticilere başvurmak suretiyle istek ve şikâyetlerini bildirmişlerdir. İletilen şikâyetler Divan-ı Hümayun'da incelenerek Şer'îye Sicil Defterleri'ne kaydedilmiştir. Dilekçeler ile ilgili çeşitli konularda mühimme defterleri ve kadı sicilleri içerisinde birçok örneğe rastlanmıştır. Divan-ı Hümayun günümüzdeki anlamda ele alınırsa döneminin bir nevi ombudsmanlık kurumu gibi de çalışmış, buraya yapılmış olan şikâyetler yargıyı ilgilendiriyorsa "şer ile görülmesi" kararı verilerek konu tekrardan kadılarına havale edilmiştir. Buna ek olarak Divan-ı Hümayun, şikâyetler üzerine uyarı, talimat verme, hatırlatma şeklinde işlemler de gerçekleştirmiştir. Divan-ı Hümayun'a gelen şikâyetlerin bir kısmı da mehayif müfettişlerinin halkın ayağına giderek dindikleri şikâyetlerden oluşmuştur. Buraya gelen ve padişaha arz edilen şikâyetler sonucunda ise adaletname kavramı ortaya çıkmıştır.¹³

Doğu devletlerinde, zulüm ile güçlünün zayıfı ezmesini önlemek, halkın can ve mal güvenliğini sağlayabilmek esas yönetim ilkeleri olarak ön planda tutulmuştur. İyi yönetim ilkesinin bir yansıması olarak tezahür eden adaletname de hükümdarın ülke çapında adilane yönetim sağlamak amacı ile tercih ettiği yöntemlerden biri olmuştur. Adaletname yaygın olan haksızlıkların yasaklandığını halka ve görevli kişilere duyuran genel anlamda bir beyanname olmuştur. Padişah tarafından verilen fermanlar ile benzer özellik taşıyan adaletname doğrudan tüm idarecileri ve yöneticileri ilgilendirmiş, bu durum yaygın hale gelen kişisel suistimalleri ve haksız uygulamaları önlemeyi amaçlamıştır. Adaletname, yüksek idarecilere, kadılarına, bedeni ceza verebilme yetkisine sahip olan sancakbeyi ve beylerbeylerine yazılmıştır. Hükmün konusu genel itibariyle yetkililerin veya

¹² İstida: Dilekçe, Arzuhal., Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, Haz: Şükrü Halûk Akalın vd. Türk Dil Kurumu Yayınları, 10. Baskı, Ankara, s. 988

¹³ Mehmet Aykanat (2019), "Ombudsmanlık Kurumunun Osmanlı Kökleri", **Turkish Studies**, Cilt: 14, Sayı: 1, s.105.

otoritenin sahip olduğu yerdeki başka kişilerin yapmış olduğu haksızlığın yetkiden sorulması olmuştur. Zira otoritenin esas amacı zulmü ortadan kaldırmak olduğundan dolayı adaletname içerisinde “*almayınız ve aldırmayınız*”, “*etmeyiniz ve ettirmeyiniz*” şeklinde ifadeler sıkça yer almıştır. Haksızlığın önlenmesi için duyurulan adaletnamenin yöneticileri bağlayan bir tarafı olduğu için emirlerin mutlak surette yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiş, buna uyulmadığı takdirde yöneticilerin cezalar alabileceği bildirilmiştir. Adaletnameler idareciler tarafından halkın kötü yönetime maruz kalmasını, usulsüzlük ve kanunsuzlukları önlemek bakımından çıkarılmış beyanname niteliği taşımıştır.¹⁴ Adaletname Osmanlı Devleti’nde yönetsel anlamdaki şikâyet belirten başvuruların bir getirisi olarak ortaya çıkan padişah hükümleri olmuş, adeta şikâyetlere cevap niteliğinde fermanlar özelliği taşımışlardır.

Adaletname kavramının da ortaya çıkmasında etkili olan vatandaş şikâyetleri ile ilgili dilekçeler arzuhalciler tarafından yazılmıştır. Arzuhaller, bizzat huzura çıkılarak yapılmakla birlikte, yazılı surette de gönderilebilmiştir. Osmanlı Devleti’nde dilekçe hakkı da burada devreye girmiş ve haksız bir uygulamaya mazur kaldığına inanan kişiler, ırk, din, dil bakımından sıradan insanlar arzuhallerini doğrudan padişaha sunabilmişlerdir.¹⁵ Osmanlı Devleti’ndeki dilekçe anlayışına bir diğer örnek de mahzarlar olmuştur. Resmî makamlara başvurularak yapılan şikâyet ve talepler için kullanılan mahzarlar, çok imzalı dilekçe niteliği taşımıştır. Özellikle toplu hak arama anlayışının en yaygın şekli olan mahzarlar mühür ve parmak basma suretiyle onaylanmıştır. Dilekçe hakkı özelinde Osmanlı Devleti’nde ilamlar da arzuhal niteliği taşımıştır. Bir davanın özelinde mahkemece verilen kararı ihtiva eden bir kelime olsa da ilam, kadı ve naiblerin üst makama herhangi bir konuda bilgi vermek için yazdığı resmi nitelik taşıyan belgelere de verilen isim olmuştur. Bu türden ilamlar arz mahiyeti taşıdığı için içerik bakımından arzuhal olarak kabul edilecek nitelikte değerlendirilmiştir.¹⁶ Farklı dilek-

¹⁴ Halil İnalçık (1988) “Adaletname”, **TDV İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 1, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, s.346, 347.

¹⁵ Mustafa Öztürk (2018), “Osmanlı Devletinde Arzuhallerin Devlet-Halk İlişkileri ve Medeniyet Tarihi Bakımından Önemi”, **XVII. Türk Tarih Kongresi Ankara**, Cilt: 4. Kısım: 1, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, s.214.

¹⁶ Ensar Köse (2014), “Osmanlı İmparatorluğu’nda Toplu Hak Arama: XVIII. Yüzyıla Ait 100 Örnek Mahzar”, **I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri**, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, s.417, 418. (411-447)

çe yöntemleri ile gelen şikâyetler üzerine yazılan padişah hükümleri de şikâyet defterlerine kaydedilmiştir.¹⁷

1876 yılında Kanun-ı Esasi'nin kabul edilmesi ile birlikte Türk tarihinde anayasal hayat başlamış, bu anayasada dilekçe hakkına yönelik kararlara da yer verilmiştir. Kanun-ı Esasi'nin 14. maddesinde “*Tebaaı osmaniyyeden bir veya bir kaç kişinin gerek şahıslarına ve gerek umuma müteallik olan kavanin ve nizamata muhalif gördükleri bir maddeden dolayı işin merciine arzuhal verdikleri gibi meclisi umumiye dahi müddei sıfatile imzalı arzuhal vermeğe ve memurinin efalinden iş-tikâye selahiyetleri vardır*” ifadesi kullanılmıştır. Bu bağlamda vatandaşların dilekçe verme hakkı anayasal güvence altına alınmıştır. Kanun-ı Esasi'de yer alan 14. maddeden hareketle, demokrasi yönünde kayda değer bir adım atılarak Osmanlı Mebuslar Meclisi dahilinde dilekçe encümeni kurulmuştur. Mebuslar Meclisi'nde kullanılan Heyeti Mebusan Nizamname-i Dahilisi içerisinde yer alan Encümenlerin Teşekkül ve Vazifeleri başlığı ile encümenin kuruluşu ve çalışmasına dair usuller düzenlenmiştir.¹⁸ Meclis-i Mebusan'daki dilekçe encümeni ile halkın başvuruları değerlendirilerek sonuca bağlanmıştır.

3. BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN AÇILIŞI VE İSTİDA (ARZUHAL) ENCÜMENİ

İstanbul'un 16 Mart 1920 tarihinde İtilaf Devletleri tarafından işgal edilmesi ile Mustafa Kemal Paşa ülke çapındaki ordu komutanlarına Ankara'da olağanüstü yetkiler ile bir meclisin toplanacağını bildirmiştir. Kısa süre içerisinde tüm ülkede organizasyon tamamlanmış ve 23 Nisan 1920 tarihinde Büyük Millet Meclisi açılmıştır.¹⁹ Büyük Millet Meclisi açılışından itibaren bir taraftan Anadolu'daki işgallere karşı mücadeleyi yürütürken, diğer taraftan da ülkenin siyasi idaresine bizzat el koymuştur. “*Egemenlik Kayıtsız Şartsız Milletindir*” anlayışının benimsendiği yeni meclis, egemen olan milleti Kurtuluş Savaşı gibi olağanüstü bir dönemde dahi iyi yönetim ilkelerinin yansıması olacak örnekler ile idare etmiştir.

¹⁷ Halil İnalçık (1988), “Şikâyet Hakkı: Arz-i Hal ve Arz-i Mazharlar”, *Osmanlı Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 7-8, s.34.

¹⁸ TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı (2005), *Dilekçe Hakkı ve TBMM Dilekçe Komisyonu*, Editör: Ömer Ekşi, TBMM Basımevi, Ankara, s.13.

¹⁹ İhsan Güneş (2009), *Birinci TBMM'nin Düşüncesi Yapısı (1920-1923)*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, s.57, 69.

Hesap verebilir olmak, kazanılmış hakların korunmasını sağlamak, dinlenilme, savunma, bilgi edinme ve şikâyet gibi hakların korunması için Büyük Millet Meclisi'nde İstida Encümeni oluşturulmuştur. Bu encümen meclise gönderilen dilekçeleri inceleyip kararlara bağlamış, gönderilen dilekçeler ve alınan kararlar defterlere kaydedilmiştir. Daha sonrasında ise İstida Encümeni'ne gelen dilekçelerin içeriği, kim tarafından gönderildiği ve verilen kararları ihtiva eden kayıtlar Haftalık Mukarrerat Cetveli başlığı ile bastırılarak her hafta cumartesi günü yayımlanmıştır.²⁰

Milli Mücadele gibi olağanüstü bir sürecin devam ettiği dönemde Teşkilat-ı Esasi olarak ilan edilen 1921 Anayasası'nda dilekçe hakkına yönelik herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak İstida Encümeni görevini Kanun-ı Esasi'de yer alan hükümler etrafında yürütmüştür. Bu konu ile ilgili 21 Ekim 1922 tarihli meclis oturumunda söz alan İstida Encümeni Başkanı Erzurum Milletvekili Mustafa Durak Bey İstida Encümeni'nin Kanun-ı Esasi ve Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dahili'deki ilgili maddeleri göz önünde bulundurarak faaliyet yürüttüğünü belirtmiştir. Mustafa Durak Bey, İstida Encümeni'nin Nizamname-i Dahili'nin 131, 132 ve 133 maddelerini esas aldığı ifade etmiş, encümenin çalışma prensiplerinin ortaya koyduğu konuşmasında değindiği maddelerin içeriği özetle şu şekilde olmuştur: Arzuhal Encümeni'ne gelen arzuhaller birer birer tetkik edilerek, üç kısma taksim edilmiştir. Birincisi, Vükelayı Devlet'in birine tebliğ olunması gereken arzuhaller, ikincisi Vükelayı Devlet'in birine tebliğiyle beraber Heyeti Umumiye'ce tetkikine lüzum görülen arzuhaller üçüncüsü Vükelayı Devlet'ten birine ve Heyeti Umumiye'ye tebliğe gerek olmayan arzuhaller şeklinde sıralanmıştır. Bir arzuhal üzerine alınan karar arzuhalin sıra numarasıyla birlikte özet olarak sahibine bildirilmiştir. Meclis-i Mebusan'a takdim edilen arzuhaller hakkında gerekli görüldüğü zaman her hafta Arzuhal Encümeni tarafından arzuhallerin numarasını, sahibinin isim, şöhrat, mesken, dilekçe özeti ve encümence alınan karar ile sebebi bir cetvel düzenlenerek tanzim olunup, basılarak mebuslara dağıtılmıştır. Her mebus, arzuhal hakkında verilen karar ne olursa olsun bunun Heyeti Umumiye'de tetkik ve müzakeresini talep edebilir denilmiştir.²¹

Mustafa Durak Bey'in değinmiş olduğu Nizamname-i Dahili'nin 131, 132 ve 133 maddeleri bağlamında İstida Encümeni'ne gelen dilekçeler, hükümet

²⁰ TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı (2005), a.g.e., s.14.

²¹ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre 1, Cilt 24, Birleşim 123, 21 Ekim 1922, s.67, 68.

içerisindeki bakanlıklardan herhangi birine tebliğ edilen dilekçeler, hükümet içerisindeki bakanlıklardan biri, meclisin incelemesine sunulan dilekçeler ve ne bakanlıklara ne de meclise tebliğ edilmesine gerek görülmeyen dilekçeler olarak ayrılmıştır. İncelenen ve değerlendirmeye tabi tutulan dilekçeler özelinde kararlar da sıra numarasına göre muhatabına yazılı olarak bildirilmiştir. Ayrıca encümene gelen dilekçeler numaralarına, gönderen kişinin isim, unvan ve oturdukları yere göre dilekçenin özeti ile birlikte düzenlenerek her hafta mukarrerat defterlerine kaydedilmiş, daha sonra basılarak çoğaltılmış ve milletvekillerine dağıtılmıştır. Buna ek olarak isteyen milletvekiline İstida Encümeni tarafından dilekçelere verilen kararların bir kez de mecliste görüşülmesini talep edebilme ve gerekli görüldüğü takdirde de bakanlıklardan dilekçe özelindeki konular hakkında bilgi alınabilme hakkı tanınmıştır.

İstida Encümeni 1924 yılında yeni anayasa (Teşkilatı Esasiye) kabul edilinceye kadar görevini Kanun-ı Esasi'de yer alan hükümler çerçevesinde yürütmüş ancak çalışma alanı net bir şekilde belirtilse bile İstida Encümeni cumhuriyetin ilanı öncesindeki süreçte hukuk konularında da başvurulan merci olmuştur. İstida Encümeni'nin Birinci Meclis'teki başkanı Erzurum Milletvekili Mustafa Durak Bey, 21 Ekim 1922 tarihli meclis konuşmasında "(...)Efendiler İstida Encümeni Meclisi Âlinizin müddeiumumilik vazifesini ifa ediyor(...)"²² ifadesini kullanarak, encümenin savcılık görevini yürüttüğünü dile getirmiştir. Bu ifade göz önünde bulundurularak, özellikle İstiklal Mahkemeleri tarafından verilmiş olan kararlar hakkında İstida Encümeni'ne gönderilmiş olan dilekçeler ile yapılan ihbarlar, şikâyetler veya kanunlara aykırılık durumları bu encümen içerisinde değerlendirilerek genellikle adliye vekilliği olmak üzere çeşitli birimlere sevk edilmiştir.

Cumhuriyetin ilanı sonrası devlet yapılanması her alanda tekrardan organize edilmeye başlamış, anayasa alanında da 1924 yılında yeni anayasa kabul edilmiştir. 1924 Anayasasında temel hak ve özgürlükler konusuna çok fazla değinilmemiş,²³ klasik özgürlükler yanında ekonomik ve sosyal haklardan neredeyse hiç bahsedilmemiştir.²⁴ Buna rağmen 1924 Anayasası'nın "Türklerin Hukuk-u Ammesi" başlıklı beşinci fasılda yer alan 82. maddede vatandaşın dilekçe hakkı

²² TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 1, Cilt 24, Birleşim 123, 21 Ekim 1922, s.68.

²³ Fehmi Akın (2006), "1924 Anayasasının Modernleşme Açısından Anlamı", *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 3, s.8.

²⁴ Ahmet Mumcu (1986), "1924 Anayasası", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 5, s.397.

olduğuna yönelik ifadeler kullanılmıştır. “*Türkler, gerek şahıslarına, gerek âmmeye mütaallik olarak kavanin ve nizamata muhalif gördükleri hususatta merciine ve Türkiye Büyük Millet Meclisine münferiden veya müçtemian ihbar ve şikâyetle bulunabilirler. Şahsa ait olarak vuku bulan müracaatın neticesi müstediye tahriren tebliğ olunmak mecburidir*”²⁵ şeklindeki 82. madde halka, ihbar ve şikâyetlerini başta TBMM olmak üzere çeşitli mercilere iletebilme hakkı tanımış, dilekçe veren kişiye de yazılı olarak cevap verileceği ifade edilmiştir.

TBMM’nin yeni bir anayasa kabul etmesinden sonra TBMM’de başlayan kurumsallaşma ile encümenlerin düzenlenmesini de sağlayacak 2 Mayıs 1927 tarihli Dahili Nizamnamesi yürürlüğe girmiştir. 1924 Teşkilatı Esasiye’de yer alan 82. madde gereği İstida Encümeni adı ile görevine başlayan dilekçe komisyonu, 1927 yılındaki Dahili Nizamnamesi sonrası Arzuhal Encümeni olarak adlandırılmaya başlamıştır. Bu nizamnamenin “*Encümenler*” başlıklı üçüncü bölümünde belirtildiği üzere; TBMM genel kurulunda her birleşimin başlangıcından, ertesi birleşime kadar vazifeleri devam eden ve azası meclis tarafından seçilen 17 farklı encümen oluşturulmuştur. Oluşturulan encümenlerden biri de 20 aza, 20 muvazzaf katip ile Arzuhal Encümeni olmuştur. Dahili Nizamnamesi içerisinde 50 ve 59. maddeler arasında, Arzuhal Encümeni ve başkanlık divanının çalışmalarına yönelik usul ve esaslar düzenlenmiştir. Bu maddelerin içeriklerine değinilecek olunursa, Arzuhal Encümeni’nin hangi esaslar çerçevesinde nasıl çalışma yürüteceği açıklanabilir. Buna göre; 50. maddede, Teşkilatı Esasiye Kanunu’nda yer alan 82. maddedeki dilekçe hakkı üzerine meclise gelen dilekçeler meclis başkanı tarafından özel defterlere kayıt ettirilerek Arzuhal Encümeni’ne iletilmekte olduğu bildirilmiştir. 51. maddede, meclise gelecek olan dilekçelerde, dilekçe sahibinin imzası, unvanı, oturduğu yerin beyan edilmiş olması gerektiği ifade edilmiştir. 52. maddede, dilekçelerin sadece vatandaş tarafından doğrudan değil, aynı zamanda bir milletvekili tarafından da vekilin imzası ile meclise ulaştırılabileceği açıklanmıştır. 53. maddede, Arzuhal Encümeni’nin gelen dilekçeleri gerekli makamlara ulaştıracağı ve makamlardan gelen cevapları günlük defterlere kaydedeceği yer almıştır. 54. maddede, mahkumlar için dilekçe hakkı olduğu, af ve ceza indirimi gibi talepler ile mahkumların meclise dilekçe gönderebileceği, gönderilen bu dilekçelerin Adliye Encümeni’ne havale edileceği bilgisi paylaşılmıştır. 55. maddede, 1924 Anayasasının 82. maddesine

²⁵ TBMM Kanunlar Dergisi, Teşkilatı Esasiye Kanunu, No: 491, Cilt: 2, 20 Nisan 1924, s.370.

atıf yapılarak, şahıslar ile ilgili her dilekçeye cevap verilmesinden sorunlu bulunduğu bildirilmiştir. 56. maddede, meclise ulaştırılan dilekçelerin haftalık olarak numarası, sahibinin ismi, unvanı, oturduğu yer, dilekçenin içeriği, alınan karar olarak bir cetvel şeklinde (Haftalık Mukarrerat Cetveli) tanzim edildikten sonra basılacağı ve bütün milletvekillerine dağıtılacağı duyurulmuştur. 57. maddede, mukarrerat cetvelini alan milletvekillerinin bir ay içerisinde Arzuhal Encümeni'nin verdiği kararların incelenmesini isteyebileceği ve konunun böylece mecliste görüşülebileceği ancak bir ay geçtikten sonra ise encümen kararlarının kesinleşeceği bildirilmiştir. 58. maddede, bir milletvekilinin meclis gündemine taşıdığı ve genel kurul tarafından görüşülen dilekçeler hakkında gerektiği durumlarda milletvekili dinlendikten sonra dilekçe üzerinde oylama yapılacağı ifade edilmiştir. 59. maddede, doğrudan milletvekillerine gelen dilekçelerin kararlarını en geç iki ay içerisinde Arzuhal Encümeni'ne bildirmeleri gerektiği açıklanmıştır.²⁶ Bu maddelerden hareket ile TBMM Başkanlığı'na verilen dilekçeler, incelenmesi için Arzuhal Encümeni'ne gönderilmiş, encümen gelen dilekçeyi inceledikten sonra gerekirse görüş almak için diğer encümenlere dilekçeyi aktarmıştır. Diğer encümenlerden gelen görüşler doğrultusunda Arzuhal Encümeni gelen dilekçe ile ilgili son kararı vererek cevap yazısını oluşturmuştur. Bu sayede gelen bütün dilekçeler dikkate alınmış ve incelemeye tabi tutulmuştur.

4. İSTİDA (ARZUHAL) ENCÜMENİ HAFTALIK MUKARRERAT CETVELİ



1924 Anayasası'nın 82. maddesi ile vatandaşa verilen dilekçe hakkının net bir biçimde ortaya konulması sonrası İstida Encümeni'ne gelen ve karara bağlanan dilekçeler haftalık olarak mukarrerat cetvellerine kayıt edilerek basılmış ve milletvekillerine dağıtılmıştır. Bu dilekçelerin kaydedildiği cetveller 1927 yılındaki Dahili Nizamnamesi sonrası daha düzenli bir hal almış ve TBMM tarafından yayımlanmaya başlamış, yayımlanan nüshaların da 1925 yılından itibaren olanları erişime açılmıştır. Dolayısıyla 1925 yılından itibaren olmak üzere Haftalık Mukarrerat Cetveli ile ilgili somut bilgilere ulaşılabilmektedir. Haftalık Mukarrerat Cetveli 1925 yılından itibaren düzenli bir şekilde çıkmaya başlamış, 1925 yılında 6 sayı, 1926 yılında 23 sayı, 1927 yılında 25 sayı, 1928 yılında ise 16 sayı olarak çıkmıştır.²⁷

²⁶ TBMM (1927), **Dahili Nizamnamesi**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Matbaası, Ankara, s.8, 15-18.



²⁷ TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-24, 14 Kasım 1925-12 Haziran 1926., TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-23, 20 Kasım 1926-4 Haziran 1927., TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-23, 19 Kasım 1927-26 Mayıs 1928.

Haftalık Mukarrerat Cetveline erişilebilen başlangıç noktası olan 14 Kasım 1925 tarihinden, aynı isim ile son kez çıktığı tarih 26 Mayıs 1928'e değin, İstida Encümeni tarafından dilekçeler üzerinde alınan kararlar Osmanlıca ile yazılmıştır. 4 cilt altında birleşmiş olan İstida Encümeni kararlarında 1925 ile 1928 yılları arasında toplamda 1359 dilekçenin incelenerek karara bağlandığı tespit edilmiştir.²⁸

Tablo 1: İstida Encümeni Haftalık Mukarrerat Cetveli Örneği²⁹

جمہ اہل قلمی کونٹری طبع ونشر ایدایر	تورک ۱۳۴۱ تا ۱۳۴۱ جمہ اہل قلمی استدعا ایجری	۱۴ تشرین ماہی ۱۳۴۱ جمہ اہل قلمی
 ہفتگی مقررات جدولی 		
— سانی ۱ —		
انجمن قراری و اسباب موجبہ	استدعا خلاصہ	مستدعینک اسم و آدرہ

Tablo 2: Tablo 1'deki İstida Encümeni Haftalık Mukarrerat Cetveli Örneği (Günümüz Türkçesi)

Cumartesi Günleri Tab ve Neşredilir	Türkiye Büyük Millet Meclisi İstida Encümeni	14 Teşrinisani 1341 Cumartesi
 Haftalık Mukarrerat Cetveli 		
— Sayı: 1 —		
Encümen Kararı ve Esbab-ı Mucibesi	İstida Hulâsası	Müstedinin İsim ve Adresi
		İstida Numarası

²⁸ TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı (2005), a.g.e., s.14.

²⁹ TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1, 14 Kasım 1925, s. 1.

Tablo 1 ve Tablo 2'de gösterildiği üzere, TBMM İstida Encümeni tarafından oluşturulan Haftalık Mukarrerat Cetveli her cumartesi basılıp neşredilmiştir. Cetvelde istida numarası, müstedinin isim ve adresi, istida hulasası, encümen kararı ve esbab-ı mucibesi olarak dört farklı sütun oluşturulmuştur. Bu sütunlardan istida numarası kısmına encümene gelen dilekçelerin numaraları geliş önceliğine göre sıralamaya konularak eklenmiştir. Müstedinin isim ve adresi kısmına dilekçe sahibinin isim ve unvanı (şöhreti) ile zaman zaman da oturduğu yer bilgisi girilmiştir. İstida hulasası sütunu altında dilekçenin özeti yazılmıştır. Encümen kararı ve esbab-ı mucibesi sütununda ise dilekçenin tüm süreçlerini tamamladıktan sonra encümenin vermiş olduğu karar ve gerekçesi aktarılmıştır.

Dilekçelerin içeriğindeki şikâyet ve istekler genel itibariyle, mahkeme kararlarına itiraz, zam talepleri, maaş kesintilerine itiraz, arazi anlaşmazlıkları, iş-terfi isteği, mazuliyet maaşı talebi, mahkumiyet-ceza affı gibi konular olmuştur. İstida Encümeni'ne başvuranlar genel itibariyle sivil halk olsa da askeri personeller ve memurlar, maaş kesintileri, maaşların alınmaması veya gecikmesi, terfi ve tayin gibi konularda, köy muhtarları arazi ve tapu anlaşmazlıklarının çözüme kavuşturulması konularında, mahkumlar ise af isteği veya ceza indirimi konularında dilekçeli başvuruda bulunanlar arasında olmuşlardır.³⁰

Tablo 3: İstida Encümeni'ne Başvuranlar ve Başvuru Konuları³¹

Statüsü/Mesleği/Tammlayıcı Özelliği	Şikâyet/Başvuru Konusu
- Kamu Görevlisi (Memur, Askeri Personel)	- Maaş Alamama - Harcırah Alamama - Mazuliyet Maaşı ve Emekli Maaşı Alamama - Tayin, Terfi, Atama
- Sivil Halk	- Mahkumiyet Affı - Mahkeme Kararına İtiraz - Askerlikten Muafiyet İsteği/Fazla Askerlik Yapılmama
- Köylü/Çiftçi/Muhtar	- İmar ve İskan - Arazi Anlaşmazlıkları - Haksız Vergi Alımı

³⁰ TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-24, 14 Kasım 1925-12 Haziran 1926.

³¹ TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-24, 14 Kasım 1925-12 Haziran 1926., TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-23, 20 Kasım 1926-4 Haziran 1927., TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-23, 19 Kasım 1927-26 Mayıs 1928., Tablo 3, 1295-1928 yılları arasında yayımlanmış olan Haftalık Mukarrerat Cetvelinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Statüsü/Mesleği/Tanımlayıcı Özelliği	Şikâyet/Başvuru Konusu
- Eski Kuvayı Milliyeci	- Mahkumiyet Affı - Askerlikten Muafiyet - İstiklal Madalyası Ricası
- Esnaf/Tüccar	- İcra Affı - Haksız Vergi Alımı - Şirket Anlaşmazlıkları

Tablo 3’de yer aldığı üzere, kamu görevlileri, İstida Encümeni’ne başvuran kesimin en başında gelenlerden olmuşlardır. Onların dilek ve şikâyetlerinin odak noktası maaşlar ile ilgili konularda belirginleşmiştir. Kamu görevi yapan kişilerce gönderilen dilekçelerde memurların bir kısmı maaş alamadıklarını ifade ederken, bir kısmı da harcırahlarını ve görevden çıkarılma sonrası verilen mazuliyet maaşlarını ve emekli maaşlarını alamadıkları konularında yakınmalarda bulunmuşlardır. Kamu görevlileri maaş ile ilgili konuların yanında özellikle askeri personel olmak üzere terfi, tayin, atama gibi özlük hakları ile ilgili konularda da İstida Encümeni’ne başvuru yapmışlardır. Sivil halk da encüme en yoğun başvuruda bulunan kesim olarak göze çarpmış, halk özellikle kendisi veya bir yakını için mahkumiyet affı istemiştir. Sivil halkın bir diğer şikâyet konusu ise mahkeme kararlarına itiraz yönünde olmuş, bu itirazlar aralarında İstiklal Mahkemeleri’nin de bulunduğu mahkemelerce verilen kararlarda mağdur edildiğine inanan vatandaşlar meclise dilekçe ile başvuruda bulunmuşlardır. Bu tür başvurular genellikle Adalet Vekaleti’ne veya Adliye Encümeni’ne yönlendirilmiştir. Sivil halkın encüme başvuruda bulunduğu bir diğer konu başlığı askerlikten muafiyet isteği yönünde olduğu görülmüş, kendisinin veya aile fertlerinden birinin fazla askerlik yaptırıldığı iddiası ile gönderilen dilekçelere rastlanmıştır. İstida Encümeni’ne başvuran önemli kesimlerden biri de köylü ve çiftçiler olmuştur. Genellikle toplu olarak veya muhtar/ihtiyar heyeti aracılığı ile de başvurular yapan bu kesim imar ve iskan konularında şikâyetler gerçekleştirmişlerdir. Buna ek olarak bazen köy halkının kendi arasında, bazen de başka köy ile olan arazi anlaşmazlıklarının getirdiği sorunlara dair yakınmalarda bulunmuşlardır. Ayrıca çiftçilerden, kimi dönem haksız veya yüksek miktarda vergi alınmasına dair şikâyetlerde köylerden gelen dilekçe konularını ihtiva etmiştir. Eski Kuvayı Milliye mensupları da encüme başvuranlarda yoğunluk oluşturmuş, bunların bir kısmı mahkumiyetten af veya askerlikten muafiyet taleplerinde bulunurken, bir kısmı da Milli Mücadele esnasında göstermiş oldukları başarılarından dolayı istiklal madalyası talebinde bulunmuşlardır. Bu başvurunun meclise yapılmasının sebebi ise 66 sayılı

İstiklal Madalyası Kanunu'na göre 1926 yılına kadar İstiklal madalyası takdiminin TBMM tarafından yürütülmesi olmuştur. Daha sonra yapılan düzenlemede eklenen "İstiklal Madalyası verilmesi ile mirasçısına intikal işlemleri Millî Savunma Bakanlığınca yapılır" hükmü ile madalyanın verilmesi Milli Savunma Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmiştir.³² Ancak bu hükümden haberdar olmayan vatandaşların bir kısmı İstiklal madalyası başvurularını bir süre daha İstida Encümeni'ne yapmışlardır. Esnaf, tüccar veya iş adamları da İstida Encümeni'ne başvuranlar arasında ara ara görülmüştür. Genellikle ticari konularda isteklerin belirtildiği bu kesimin dilekçelerinde icralık durumlarının affedilmesi, vergilerin yüksekliliği ve şirket anlaşmazlıkları başı çeken konular olmuştur.

İstida Encümeni'ne gelen dilekçeler erken cumhuriyet dönemi Türkiye'sinin sorunlarını tahlil etme olanağı da sağlamıştır. Zira dilekçelere yansıyan yakınmalar, hem kamu personelinin hem de vatandaşın gündemini meşgul eden günlük sorunların ne olduğunun ortaya konulması yönünde bir bakış açısı kazandırmıştır. Bu kapsamda cumhuriyetin ilk yıllarında bazı kamu kurumlarında yaşanan yönetsel problemler gözlemlenmiş, maaş ve harcırah alma konusunda gecikmeler, yine tayin, terfi ve atama konularındaki sorunlar bunun göstergesi olmuştur.

İstida Encümeni'ne yoğun başvuruların yapıldığı bir diğer başlık olan mahkeme kararlarına itiraz ise bu dönemde vatandaşın, encümene temyiz mahkemesinin bir üst makamı yaklaşımıyla başvurduğunu ortaya koymuştur. Zira mahkumiyet kararlarına itiraz edilmesi ve özellikle de kesinleşmiş mahkumiyetin affedilmesi temyiz mahkemesine başvurularak çözülecek konular olmadığından dolayı, halk sorununun çözüm kaynağı olarak İstida Encümeni'ni görmüştür. Bu adalete olan güvensizlik olarak yorumlanmasa bile halkın dilekçe ile adli kararları lehine çevirebilme adına bir çıkış yolu çabası olarak düşünülmüştür.

Köylü, çiftçi ve esnafın İstida Encümeni'ne gönderdikleri dilekçelerdeki yakınmalar, bu kesimin sorunlarının ortaya konulmasını sağlamıştır. Zira erken cumhuriyet döneminde savaş sonrası dönemin getirdiği ekonomik sorunlardan en çok üretici ve esnafı etkilemiştir. Çiftçilik ile uğraşan köylüler üretimin düşük olduğu dönemlerde, esnaf ise ticaretin zayıf olduğu sezonlarda alınan kendilerince haksız vergilerden söz etmişler, bu durum mali yapılanmada yeni ve de-

³² **TBMM Kanunlar Dergisi**, İstiklâl Madalyası Kanunu, No: 9, Cilt: 1, 4 Nisan 1921, s.70., **TBMM Kanunlar Dergisi**, İstiklâl Madalyası Kanununun Birinci Maddesine Müzeyyel Mevadı Kanunı, No: 403, Cilt: 4, 20 Haziran 1926, s. 915.

netlenebilir bir sistemin kurulmasına zemin hazırlamıştır. Bunun yanında kırsal kesimin arazi anlaşmazlıkları konusunda yaptıkları başvurular, tapu ve kadastro işlemlerinde bir düzenlemenin zaruretini ortaya çıkarmıştır. Esnaf ve tüccarların genel sorunlarından olan icra konusu dilekçelerde gözlemlenen konulardan olmuştur. Bu sorunun ilerleyen yıllarda daha da artması icra ve iflas konularında yeni kanunların kabul edilmesini zorunluluk haline getirmiştir.

Haftalık Mukarrerat Cetvelleri, toplumda kimlerin veya hangi kesimin dilekçe hakkından yararlanma bilincine sahip olduğunu da ortaya koymuştur. Öyle ki bir hakkın var olması, halkın o haktan nasıl faydalandığı ile anlam kazanmış, vatandaşın kendine tanınan haklarının farkında olması bilinç seviyesinin de yükseldiğinin bir göstergesi olmuştur. Bu bağlamda dilekçe hakkından yararlanabilme, halkın iyi yönetilme beklentisinin olduğunun en somut göstergelerinden kabul edilmiştir. Zira dilekçe hakkı anlayışı Türk tarihinde köklü bir geçmişe sahip olduğu için cumhuriyetin ilk yıllarında, halkın dilekçe hakkından tüm kesimleri ile etkin bir şekilde faydalanması iyi yönetilme bilincinin güçlenmeye devam ettiğini göstermiştir. Kamu personellerinin dilekçe hakkından faydalanabilmesi beklenebilecek bir durum olarak düşünülebilir ancak okuma-yazma oranının düşük olduğu cumhuriyetin ilk yıllarında halkın her kesiminin bu haktan faydalanabileceğini kavraması toplumun gelişiminin olumlu yönde olduğunun bir işareti olmuştur. İstida Encümeni'ne kamu personelinden, şehirli sivil halka, köylü/çiftçi gruptan, mahkumlara kadar toplumun her alanına yayılmış olan bir yelpazede başvuru gerçekleşmiştir. Devletlerin toplumlara göre şekil aldığı tezinden hareketle, toplumun her kesiminden vatandaşın haklarını bilmesi, içerisinde yaşadıkları devletin hukuksal manada gelişim kaydetmesine de olanak sağlamıştır.

SONUÇ

TBMM'nin kuruluş felsefesinde var olduğu üzere meclis demokrasinin bütün unsurlarını kullanmaya özen göstermiştir. Milli Mücadele sürecinde dahi iyi yönetim ilkelerini benimseyerek, vatandaşın hak arama çabasını, oluşturduğu dilekçe komisyonu kanalına yönlendirmiştir. Bu sayede Türk devletler tarihinde kadim bir anlayış olan yönetilenlerin dilek ve şikâyetlerini yönetenlere ulaştırabilmesi ilkesi TBMM'nin ilk kuruluş anlarından itibaren varlığını İstida (Ar-

zuhal) Encümeni olarak devam ettirmiştir. Zira dilekçe hakkı vatandaşın temel haklarından görülmüş ve demokratikleşme adına gerekli kabul edilmiştir.

İstida Encümeni'ne halk istek ve şikâyetlerde bulunmuş, encümen gelen dilekçeleri tasnif ederek konusuna göre ya kendisi cevaplamış, ya da başka encümen ve bakanlıklara havale etmiş, netice itibariyle dilekçe başvuruları cevapsız kalmamıştır. Encümen tarafından dilekçeler hakkında verilen kararlar Haftalık Mukarrerat Cetveline adı altında basılıp yayımlanmıştır. Böylece İstida Encümeni'nin nasıl faaliyet yürüttüğünün ve cumhuriyetin ilk yıllarında halkın şikâyet ve isteklerinin ne yönde olduğunun tahlil edilmesi olanağı elde edilmiştir. Bu tahlil, halkın temel olarak yakındığı yönlerin tespit edilmesi ve bunlara çözüm üretilebilmesi açısından önemli bir veri olarak kabul görmüştür.

İstida Encümeni'nin faaliyet yürütmesinin yanında, halkın da dilekçe hakkını kullanma konusunda bilinçli olması demokratikleşmenin tabana yayıldığıнын bir göstergesi olmuştur. Zira meclise çok sayıda dilekçe gönderilmesi TBMM'nin ilk yıllarında ve devamında da cumhuriyetin ilanı sonrası halkın iyi yönetilme, şikâyet ve isteklerini iletebilme bilincinin güç kazandığının bir işareti olarak kabul edilmiştir. Bu bilincin yükselmesi yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin erken dönemlerden itibaren insan odaklı olarak kendini iyi yönetim anlayışı etrafında, şeffaf ve hesap verebilme ilkeleri ile geliştirmesine ortam hazırlamıştır.

KAYNAKÇA

- AKIN, Fehmi (2006), "1924 Anayasasının Modernleşme Açısından Anlamı", **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 3, ss. 1-12.
- AKTAN, Coşkun Can Aktan (2014), "İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler", **Kurallar ve Kurumlar, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 1, ss. 50-60.
- AKYÜZ, Vecdi (2002), "Müslüman Türk Devletlerinde Divan-ı Mezâlim Kurumu" **Türkler Ansiklopedisi**, Cilt: 5, Editör: Hasan Celal Güzel vd. Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, s. 210-234.
- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, Haz: Şükrü Halûk Akalın vd. Türk Dil Kurumu Yayınları, 10. Baskı, Ankara.
- AYAN, Altan (2015), "Orhun Abidelerindeki Liderlik ve Yönetim Anlayışının Değerlendirilmesi", **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 49, ss. 305-317.
- AYKANAT, Mehmet (2019), "Ombudsmanlık Kurumunun Osmanlı Kökleri", **Turkish Studies**, Cilt: 14, Sayı: 1, ss. 91-110.
- BULUT, Yakup ve ASLAN, Muhammed Miraç (2018), "Kutadgu Bilig'de İyi Yönetimin Esasları", **Ombudsman Akademik**, Özel Sayı, ss. 15-25.
- ERGİN, Muharrem (2009), **Orhun Abideleri**, Boğaziçi Yayınları, 42. Baskı, İstanbul.
- GÜNEŞ, İhsan (2009), **Birinci TBMM'nin Düşüncesi Yapısı (1920-1923)**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- İNALCIK, Halil (1988) "Adaletname", **TDV İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 1, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, ss. 346-347.
- İNALCIK, Halil (1988), "Şikâyet Hakkı: Arz-i Hal ve Arz-i Mazharlar", **Osmanlı Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 7-8, ss. 33-54.
- KÖSE, Ensar (2014), "Osmanlı İmparatorluğu'nda Toplu Hak Arama: XVIII. Yüzyıla Ait 100 Örnek Mahzar", **I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri**, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, ss. 411-447.
- MUMCU, Ahmet (1986), "1924 Anayasası", **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 5, ss. 383-399.

MUMCU, Ahmet (1994), "Dîvân-ı Hümayun", **TDV İslâm Ansiklopedisi**, Cilt: 9, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, ss. 430-432.

NİZAMÜLMÜLK (2009), **Siyasetname Hasan Ali Yücel Klasikleri Dizisi**, Çev: Mehmet Taha Ayar, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 16. Baskı, İstanbul.

ÖZTÜRK, Mustafa (2018), "Osmanlı Devletinde Arzuhallerin Devlet-Halk İlişkileri ve Medeniyet Tarihi Bakımından Önemi", **XVII. Türk Tarih Kongresi Ankara**, Cilt: 4. Kısım: 1, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, ss.211-229.

Resmi Gazete, Sayı: 28601, 28 Mart 2013.

TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı (2005), **Dilekçe Hakkı ve TBMM Dilekçe Komisyonu**, Editör: Ömer Ekşi, TBMM Basımevi, Ankara.

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) (2019), **İyi Yönetim İlkeleri Rehberi**, Kamu Denetçiliği Kurumu, Ankara.

TBMM (1927), **Dahili Nizamnamesi**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Matbaası, Ankara.

TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-24, 14 Kasım 1925-12 Haziran 1926.

TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-23, 20 Kasım 1926-4 Haziran 1927.

TBMM İstida Encümeni, **Haftalık Mukarrerat Cetveli**, Sayı: 1-23, 19 Kasım 1927-26 Mayıs 1928.

TBMM Kanunlar Dergisi, İstiklal Madalyası Kanunu, No: 9, Cilt: 1, 4 Nisan 1921.

TBMM Kanunlar Dergisi, İstiklal Madalyası Kanununun Birinci Maddesine Müzeyyel Mevadı Kanuniye, No: 403, Cilt: 4, 20 Haziran 1926.

TBMM Kanunlar Dergisi, Teşkilatı Esasiye Kanunu, No: 491, Cilt: 2, 20 Nisan 1924.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 1, Cilt 24, Birleşim 123, 21 Ekim 1922.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 1, Cilt 24, Birleşim 123, 21 Ekim 1922.

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN ÇEVRESEL HARCAMALARI: IX. VE X. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARI ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME

Environmental Expenditures of Local Governments in Turkey: An Evaluation Within the Framework of Ninth and Tenth Five-Year Development Plans

Arş. Gör. Dr. Günay GÖNÜLLÜ*

Geliş Tarihi: 31.03.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 20.06.2022

Öz

Çalışmanın amacı IX. ve X. Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda yer alan çevreye yaklaşım anlayışının yerel yönetimlerin çevresel harcamalarında karşılığını bulup bulamadığının ortaya konmasıdır. Çalışma IX. ve X. Beş Yıllık Kalkınma Planları ile sınırlandırılmıştır. Bu sınırlılık doğrultusunda çalışma kapsamında yerel yönetimlerin çevresel faaliyet harcamalarına yönelik olarak TÜİK tarafından toplanan veriler ile yerel yönetimlerin bütçe istatistikleri analiz edilerek çevre koruma harcamaları incelenmiştir. Bu verilerin kalkınma planları hedefleri ile uyumluluğu konusunda içerik analizi yapılmıştır. Nitekim genel olarak bakıldığında, yerel yönetimlerin çevre harcamaları olarak sınıflandırılan harcama kalemlerinde artışlar görüldüğü tespit edilmiştir ve bu durum kalkınma planları ile genel itibarı ile uyumludur. Ancak çevresel harcama verilerinin sınıflandırılması ve alt başlıklarının ortaya konması, çevresel harcamaların niceliği yanında niteliğinin de daha net değerlendirilmesini sağlayabilecektir.

Anahtar Kelimeler: Çevresel Harcamalar, Kalkınma Planları, Yerel Yönetimler

Abstract

The aim of the study is to reveal whether the approach to the environment in the Ninth. and Tenth Five-Year Development Plans can be found in the environmental expenditures of local governments. The study is limited to the Ninth and Tenth Five-Year Development Plans. In line with this limitation, within the scope of the study, the data collected by TÜİK for the environmental activity expenditures of local governments and the budget statistics of local governments were analyzed and environmental protection expenditures were examined. Content analysis was carried out on the compatibility of these data with the objectives of the development plans. As a matter of fact, in general, it has been determined that there has been an increase in the expenditure items classified as environmental expenditures of local governments, and this situation is generally compatible with the development plans. However, classification and sub-headings of environmental expenditure data will enable a clearer evaluation of the quality as well as the quantity of environmental expenditures.

Keywords: Environmental Expenditures, Development Plans, Local Governments.

* Kocaeli Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, gunay.aydin@kocaeli.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-5187-4934.

GİRİŞ

Sağlıklı ve yaşanabilir bir çevrede yaşamak herkesin hakkıdır. Bu durum Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın çeşitli maddelerinde düzenlenmiş olmasına rağmen, 56. maddesinde "sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamak herkesin hakkıdır" ifadesi açıkça belirtilmiştir. Aynı zamanda çevrenin iyileştirilmesi, çevrenin sağlığının korunması ve kirliliğin önlenmesi devletin ve vatandaşlarının görevi olarak formüle edilmiştir. Çevre konularının önemi, Anayasa'da ve çıkarılan çeşitli kanun ve yönetmeliklerde öngörülmüş ve ayrıntılandırılmıştır.

Yerel yönetimlerin sorumluluklarından biri hizmet verdikleri bölgenin özelliklerine uygun olan çevre politikalarını uygulamaktır. Çevre sorunlarının boyutları dikkate alındığında, temel ve etkin bir çözüm için yerel halkın ve yerel yönetimlerin doğrudan katıldığı çevrenin korunması ve geliştirilmesi süreçlerine uygun bir ortam ve yerel yönetim yapısının oluşturulması gerekmektedir (Geray, 1998: 64).

Çevre yönetiminden sorumlu kurum ve kuruluşların etkili bir çevre yönetim sistemine/çevre mevzuatına sahip olabilmesi için örgütsel yapı, teknik altyapı, donanım, nitelikli personel, çevresel eylem planları ve finansman açısından yeterli olmaları gerekir (Baykal, 2010: 481). Böyle bir örgüt yapısı etkin bir çevre mevzuatı ile ancak sağlanabilir.

Çevre mevzuatı içerisinde yerel yönetimlere ilişkin kanunlar önemli bir yer tutmaktadır. Bu kapsamda Kamu Yönetimi Reformu çerçevesinde günün şartlarına uygun olarak, çevreye ilişkin düzenlemelerin de yer aldığı, yerel yönetimleri düzenleyen kanunlar çıkarılmıştır. Bunlar, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005) ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005)'dur. Her ne kadar merkezi yönetimin çevreye ilişkin (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı gibi) il ve bölge müdürlükleri olsa da çevreye ilişkin birçok alanda yerel yönetimler birinci derecede yetkili ve sorumludurlar (Şengün, 2015: 124). Zaten yerel yönetimlerin en önemli kuruluş gereksesi olan toplumsal ihtiyaçların yere/yöreye göre çeşitlenmesi, öncelik sırasının değişmesi de çevreye ilişkin çalışmaların tamamının merkezden yürütülmesini olanaksız kılar. Onun için, çevreye ilişkin politikalar genel hatları ile merkez tarafından belirlendikten sonra ayrıntıların düzenlenmesi, yereldeki uygulamalar

vb. yerel birimlerin yetki ve sorumluluğuna bırakılır (Erdem, 2015: 5). Böylece merkezi yönetim ülke genelinde çevreye ilişkin ortak sorun, hedef ve uygulamaları belirlerken, bütünü dikkate alarak tüm yurt çapında dengeyi sağlamaya çalışmaktadır. Önemli bir aktör olarak yerel yönetimler de ülke düzeyinde belirlenen politikaların yerele uyarlanmasında ve uygulanmasında yer almaktadırlar.

21. yüzyılda kalkınmanın ve sürdürülebilirliğinin sağlanmasının artık doğrudan çevreye bağlı olduğu daha net olarak anlaşılmıştır. Çevre sorunlarının yaşam kalitesini düşürmesi, geleceği tehdit eder duruma gelmesinden dolayı tüm karar alıcı ve uygulayıcı yönetim düzeyleri önemli bir aktör haline gelmiştir.

Bu çalışma kapsamında yerel yönetimlerin çevreye yönelik çalışmaları çevresel harcamalar bazında ele alınmakta ve kalkınma planlarında ortaya konulan genel çerçeveye uygunluğu irdelenmektedir. Nitekim çalışmanın amacı sorumluluklarını dikkate alarak yerel yönetimlerin ülke genelinde belirlenen çevreye ilişkin faaliyetleri ne kadar gerçekleştirdiklerini çevresel harcamalar üzerinden ortaya koymaktır. Bunun için çalışmada ilk olarak yerel yönetimlerin çevreye yönelik sorumlulukları mevzuat çerçevesinde ele alınmaktadır. Sonraki bölüm on yıllık bir dönem çerçevesinde IX. ve X. Beş Yıllık Kalkınma Planlarındaki çevre konusuna yönelik düzenlemelerin ayrıntılı olarak incelenmesine ayrılmaktadır. Ardından yerel yönetimlerin çevre koruma harcama verileri kalkınma planları doğrultusunda değerlendirilmektedir.

Yapılan bu çalışmada seçilen yerel yönetim birimleri ve kalkınma planları açısından sınırlandırılmaları gidilmiştir. Öncelikle çevresel faaliyet konularına göre harcamalarına bakılan yerel yönetim birimleri belediye, büyükşehir belediyesi, il özel idareleri ve mahalli idare birlikleri ile sınırlandırılmıştır. Bir yerel yönetim birimi olmasına karşın köyler çalışma kapsamına dahil edilmemiştir. Çünkü köylerin bir yerel yönetim birimi olarak çevreye yönelik çalışmaları ve bu çalışmalarını gerçekleştirmek için geliri bulunmadığı gibi köylere yönelik çağın gereklerine (diğer yerel yönetim birimleri gibi) uygun yeni bir düzenleme de yapılmamıştır. Köyler halen 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu'na tabidir. Çalışma kapsamında mahalli idare birliklerine de bakılmaktadır. Çünkü 1960'lardan sonra Türkiye'nin planlı kalkınma aşamasına girmesiyle birlikte merkezi yönetim, yerel yönetimlerde birlik oluşumunu teşvik etmiş ve hızla pek çok birlik kurulmuştur. Birlikler, yerel yönetimlerin sorumlu oldukları alanlardaki ortak hiz-

met ihtiyacı, ekonomik gereksinimler, alan itibari ile verimliliğin sağlanması gibi etkenlerden dolayı kurulmuşlardır. Yerel yönetimlerin görevli oldukları hizmet alanları itibari ile kurulan birlikler özellikle altyapı ve çevre konularında yoğunlaşmıştır.¹ Çevre sorunlarını çözmeyi amaç edinmiş birliklerin kurulması yerel yönetim birimleri açısından sorunların çözümü noktasında önemli olmuştur. Bir diğer sınırlama ise yerel yönetimlerin çevresel harcamalarının değerlendirildiği kalkınma planlarında yapılmıştır. Yeni Kamu Yönetimi Reformu çerçevesinde yerel yönetim birimlerini düzenleyen kanunlar 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılmıştır. Bu kanunlar ile yerel yönetimlerin çevresel harcamalarına bakıldığından 2007-2013 yıllarını kapsayan IX. ve 2014-2018 yıllarını kapsayan X. Beş Yıllık Kalkınma Planları çerçevesinde değerlendirmeler yapılmıştır.

1. YEREL YÖNETİMLERİN YASAL BOYUTTA ÇEVRESEL SORUMLULUKLARI

İnsanın yeryüzünde varoluşundan itibaren geçirdiği süre doğa için pek çok olumsuzlukları beraberinde getirmiştir. Ancak artık doğanın bir parçası olarak insan, yarattığı olumsuzlukların kendi yaşam koşullarını etkilediğinin ve gelecekte yaşamını devam ettiremeyecek bir dünya ile karşı karşıya olduğunun bilincine daha çok varmıştır. Ayrıca kirlenme (hava, su, toprak) ile başlayıp hayvan ve bitki türlerinin yok olmasından, iklimde değişimlere kadar uzanan çevre sorunları da insanda gelecek kaygısını artırmıştır (Keleş vd., 2015: 20).

Kaygının artması ile hem çevre sorunlarını çözmeye hem de ortaya çıkmasını engellemeye yönelik çalışmalar gündeme gelmiştir. Onarımcı ve önleyici çevresel politikalar (Keleş vd., 2015: 252-255) tüm düzeylerde gündeme gelmiştir. Çünkü ortaya çıkan durum özellikle bazı çevre sorunlarının (iklim değişimi, ormansızlaşma vb.) artık belli bir bölgenin, kesimin sorunu değil tüm dünyanın sorunu olduğudur. Bu yüzden çevre sorunlarının çözümü için küresel kararlar almak veya iş birlikleri önemlidir. Tüm dünyayı etkileyen ve küresel düzeyde alınan kararların uygulama alanları yereldir. Küresel karar alma bir bakıma tüm düzeylerde çevre sorunlarını çözmek ve ortaya çıkmasını önlemeye yönelik olarak yapılan

¹ 2013 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu göre Çevre Altyapı Hizmet Birliği 69. İçme Suyu birliği 72, Köylere Hizmet Götürme Birliği 451 tane dir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2021), **2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, s. 29.

çalışmaları da ortaklaştırmakta, herkesi katkı sunma konusunda işin içine dâhil etmektedir.

Bu çerçevede, çoğu bilim insanı çevre sorunlarının küresel kamu malı sorunu olduğu ve bu sorunların çözümünde hükümetlerin kaçınılmaz bir sorumluluk üstlenmesi gerektiği sonucuna varmışlardır (Li and Zhou, 2005; Chunwen and Wu, 2016; Levinson, 2003). Çünkü küresel kamusal mallar ülkeler, insanlar ve nesilleri kapsayacak şekilde genel bir nitelik taşımaktadır. Yani küresel kamusal mallar birden çok devleti ve küresel düzeyde tüm insanları kapsayarak faydası birden çok kuşağa uzanan mallardır.

Kamusal malların özel bir türü olan çevrenin kirlenmesi topluma maliyet getirir ve bu bir tür kötü kamu yararadır. Çevresel iyileştirme ise tüm insanlara yarar sağlar ve rekabetçi, münhasır olmama ve dışsallık özelliklerine sahiptir. Ayrıca, çevre kıtlık özelliğine de sahiptir. Çevresel kamu mallarının dışsallıkları, rekabetçi ve münhasır olmayışı genellikle özel kişilerin çevre kirliliğini kontrol etmesini zorlaştırır. Bu nedenle, devlet çevre kirliliği kontrolünü sağlamak zorundadır (Wu, vd., 2020: 2).

Yerel yönetimler, çevre sorunlarının küresel ölçekte artan öneminden dolayı etkili aktörlerden biri haline gelmiştir. Genel olarak, yerel yönetimler, 1982 Anayasasının 127. maddesinde “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir” şeklinde tanımlanmıştır. Yerel yönetimler, yerel halkın, sağlık, huzur ve düzenini sağlamakla yükümlüdürler. Bu bağlamda yerel yönetimler, çevreyi olumsuz etkileyen faktörlerin ortadan kaldırılması, bozulan çevre koşullarının düzeltilmesi ve iyileştirilmesi konularında yetkilendirilmeli ve hesap verebilir olmalıdır. Çünkü genel olarak, çevre sorunlarının ortaya çıkışı ve etkisinin ilk görüldüğü yer, yerel ölçektir. Bu durumda yerel halkın sağlıklı bir çevrede yaşamasını sağlamakla ve buna uygun tedbirleri almakla sorumlu olan halka en yakın kurumun yerel yönetimler olması beklenir.

Rio de Janeiro’da 3-14 Haziran 1992’de toplanmış olan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı’nda (Rio Konferansı) ve sonrasında özellikle çevreye ilişkin olarak ‘yerelleşme’ noktasında bir yönetsel irade vurgulanmıştır. Konferans sonucunda Yerel Gündem 21 Eylem Planı’nın uygulanmasına karar

verilmiştir. Böylece bu alanda etkin bir çevre yönetiminin ancak bu bölgede yaşayan insanların aktif katılımıyla olanaklı hale gelebileceği anlayışı ön plana çıkmıştır. Buna göre, yerel yönetimlerin ve vatandaşların optimal katılımı ile çevre koruma ve geliştirmenin etkin bir şekilde işlev görebileceği bir yerel yönetim yapısı ortaya çıkmaktadır (Zengin, 2009: 117).

Çevre konusunda yerel yönetimlerin önemli bir aktör haline gelmesi çevreye yönelik yapacakları harcamalarının ölçülebilmesine ilişkin çalışmaları da beraberinde getirmiştir. Nitekim çevresel harcamaların ölçülmesi ile yerel yönetimlerin çevreye ilişkin faaliyetlerinin boyutlarını değerlendirmek mümkün olacaktır.

Çevre koruma ve kaynak yönetimi faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için çevresel istihdam ve harcama istatistiklerinde, Birleşmiş Milletler, Avrupa Ekonomik Komisyonu ve EUROSTAT (Avrupa İstatistik Ofisi) tarafından hazırlanan Çevre Koruma Faaliyetleri Sınıflaması (Classification of Environmental Protection Activities - CEPA) kullanılmaktadır (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2017). CEPA sınıflaması dokuz başlık altında toplanmaktadır. Bunlar (TÜİK, 2019a):

- ◇ Dış ortam havasını ve iklimi koruma
- ◇ Atık su yönetimi
- ◇ Atık yönetimi
- ◇ Toprak, yeraltı ve yüzey sularının korunması ve kalitesinin iyileştirilmesi
- ◇ Gürültü ve vibrasyonun azaltılması
- ◇ Biyolojik çeşitliliğin ve peyzajın korunması
- ◇ Radyasyona karşı koruma
- ◇ Araştırma ve geliştirme (Ar-Ge)
- ◇ Diğer çevre koruma faaliyetleridir.

CEPA sınıflaması yerel yönetimlerin çevresel faaliyet türüne göre yaptıkları harcamaları gösterebilmektedir. Özellikle atık su, atık yönetimi² gibi hizmetleri gerçekleştirmekle sorumlu olan yerel yönetimlerin çevreyi doğrudan ve dolaylı olarak etkileyen diğer alanlarda yaptıklarının da izlenmesi sağlanabilmektedir.

Bu sınıflama bağlamında çevresel harcamaların yapıldığı alanlardan da görüldüğü gibi çevre sorunu, yereli ilgilendirdiği kadar artık günümüzde bilimsel verilerle de ortaya konduğu gibi bölgesel, ulusal ve küresel bir sorundur. Onun için yönetim anlamında esas olarak çok düzeyli bir yaklaşımı gerektirmektedir. “Çevre yönetimi, kısa ve uzun vadede çevrenin kalitesini korumayı, bozulmayı önlemeyi, doğal çevreyi iyileştirip geliştirmeyi ve gelecek nesillere aktarmayı amaçlamaktadır” (DPT, 2001: 150). Yani çevre yönetiminde önemli olan çevrenin sürdürülebilirliğidir. Bu nedenle çevre sorunlarının önlenmesi, yol açtığı tahribatın düzeltilmesi, tek başına bir yönetim kademesinin üstesinden gelebileceği bir durum değildir. Çevre küresel kamusal bir mal olduğu için bu alanda uluslararası kuruluşların da öncülüğü ile küresel, ulusal ve yerel çözüm uygulamalarının hayata geçirilebilmesi önemlidir.

Ulusal düzeyde merkezi ve yerel yönetimler çevre sorunları konusunda çalışmada bulunmaktadır. Nitekim çevre sorunları ile doğrudan temas eden ve yerel halka yakınlığı esas olan yerel yönetimlerin etkisi önemsenmektedir. Özellikle “Avrupa Birliği mevzuatına uyum çerçevesinde yerel yönetimlerin işlevleri yeni düzenlemelerle birlikte giderek değişmeye başlamıştır” (Gökalp Alıca, 2018: 14). Bu düzenlemeler doğrultusunda Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi tartışılırken, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı referans kaynağı olarak kullanılabilir nitelikte temel bir metindir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1985) Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiştir ve devletlere kendi yerel yönetimlerinin özerklik düzeylerini değerlendirmelerinde kullanabilecekleri birtakım temel ilke ve standartları sunmuştur³. Bu bağlamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uyum sağlama amacı da göz önünde bulundurularak, 2000’li yılların ortasından itibaren Türkiye’de hukuksal çerçevede düzenlemeler

² Atık yönetimi temel olarak kaynağında ayrıştırılmayı, azaltılmayı ve bertaraf etmeyi içerir. Böylece atıkların mümkün olduğunca toprak, hava, su vs. kirliliğine sebep olması önlenmeye çalışılmaktadır (Şiriner Önver, 2019: 114-115). Atık su yönetiminde çevre kirliliğine neden olmadan atık suların yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması, antılarak doğaya verilmesi hedeflenir.

³ Detaylı bilgi için bkz. Council of Europe (2013). “European Charter of Local Self-Government, <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>, (Erişim Tarihi: 15.04.2022).

yapılmaya başlanmıştır (Aygen, 2017: 257).⁴ Yerel yönetimler bu özerklik uygulamaları ile yerel hizmetlerin sağlanması sorumluluğunu üstlenirken, bu hizmetler için ihtiyaç duyulan finansal kaynakları bulma fırsatına da sahip olacaktır (Bahl, 1999: 10).

Bu düzenlemelerden/değişimden en çok etkilenen alan çevre ve kentsel altyapı hizmetleridir (Gökalp Alica, 2018: 14). Hava, su ve atık gibi çevresel konuların uygulanmasına ilişkin genel usul ve esasları belirleyen Avrupa Birliği çerçeve direktifleri, ilgili bakanlıkların koordinasyonunun yanı sıra yetkili yerel yönetimlere önemli sorumluluklar yüklemektedir. Bu sorumluluklar denetim ve yaptırım uygulanmasını içermektedir. Bu kapsamda 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 2872 sayılı Çevre Kanunu yerel yönetimlere çevrenin korunması meselesinde oldukça kapsamlı yetki ve sorumluluklar vermiştir. Aynı zamanda VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) döneminde yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunları ile yerel kalkınma konusunda da yerel yönetimlere görev ve sorumluluk yüklenmiştir. Bu görev ve sorumluluklar yerel yönetimlerin kapasitelerini geliştirmeyi ve kaynaklarını artırmayı gerekli kılmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2000). Bundan dolayı yerel yönetim birimlerinin çevre konusundaki görev ve yetkilerini detaylı bir şekilde değerlendirmek önem arz etmektedir.

1.1. Belediyeler

Yerel yönetimlerin önemli bir parçası olan belediyeler kentsel alanda hizmet sunmaktadırlar. Kentlerin ve kent nüfusunun artışı, günümüzde gerek yönetim gerekse hizmet sunma anlamında belediyeleri büyük örgütler haline getirmiştir. Belediyelerin çevre yönetimini ele alma ihtiyacı, çevre sorunlarının doğası gereği yerel olma eğiliminden kaynaklanmaktadır. Ayrıca insan faktörünün olduğu her yerde çevre sorunlarının yayılma olasılığı vardır. Bu nedenle ortaya çıkan sorunlar karşısında çevre yönetiminin çevreden yararlananlar ve etkilenenlerin katılımı ile daha etkin bir şekilde çözülebileceği gerçeği belediyeleri ön plana çıkarmaktadır (Şengül, 1999: 101). Nitekim, Türkiye'deki yasaya göre çevre yönetiminin çoğu, yerel yönetimlere, özellikle belediyelere verilen görev ve sorumluluklardan oluşmaktadır.

⁴ Türkiye'de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yürürlük tarihi 1 Nisan 1993'tür.

Belediyelerin çevreyle ilgili görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. ve 15. maddesinde belediyelerin çevreye ilişkin görev, yetki ve sorumlulukları konusunda ayrıntılı kurallar yer almaktadır. 14. maddeye göre "... mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut..." gibi hizmetler gelmektedir.

Kanunun 15. Maddesi "a, e, g, o" bendlerinde Belediyenin çevre ile ilgili yetki ve imtiyazları şu şekilde düzenlenmiştir: "Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak; müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak, atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak; ...çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; ...bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliği oluşmaması için gereken tedbirleri almak..."

Bunların yanında Belediye Kanunu'nun 69. maddesine göre belediyelerin "... düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak..." gibi çevreyi dolaylı yoldan etkileyebilecek görevleri bulunmaktadır. 77. Maddesine göre ise "...sağlık, eğitim, spor, çevreye ... yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak ..." şeklinde belirtilen çevre koruma kapsamlı görevleri bulunmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesinde Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin çevre ile doğrudan veya dolaylı olarak ilgili olabilecek görev, yetki ve sorumluluklarından bazıları da şu şekilde düzenlenmiştir: "...sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat toprağı, moloz,

kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak; su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak; il düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak...”

Aynı kanunda çevreye yönelik olarak bir diğer düzenleme madde 15'te yapılmıştır. İhtisas komisyonlarını düzenleyen bu madde ile çevre ve sağlık komisyonlarının büyükşehir belediye meclisinde kurulması zorunlu tutulmuştur.

Bu çerçevede, büyükşehirlerde kurulan, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmekle sorumlu birimlerin de çevreye ilişkin önemli yetkilerinin bulunduğu belirtmek gerekir. Büyükşehir belediyelerinin su hizmetleri ve bununla ilgili altyapı çalışmaları bu birimler aracılığı ile yerine getirilmektedir. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere 2560 sayılı Kanunla, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Genel Müdürlüğün hizmeti İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin görev alanı ile sınırlıdır. Ancak şehrin yararlandığı su kaynaklarının korunmasına ilişkin hizmetlerin, büyükşehir belediye sınırları dışında da olsa bu kuruluş tarafından yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

İSKİ'nin görev ve yetkileri incelendiğinde, çevre ile ilgili önemli sorumluluklar üstlendiği görülmektedir: İçme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının her türlü yer altı ve yerüstü kaynaklarından sağlanması ve ihtiyaç sahiplerine dağıtılması...; kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması veya bu

sulardan yeniden yararlanılması...; bölge ve içindeki su kaynaklarını deniz, göl, akarsu kıyıların ve yer altı sularının kullanılmış sularla ve endüstri artıkları ile kirletilmesini, bu kaynaklarda suların kaybına veya azalmasına yol açacak tesis kurulmasını ve bu tür faaliyetlerde bulunulmasını önlemek, bu konuda her türlü teknik, idari ve hukuki tedbiri almak ve su ve kanalizasyon hizmetleri konusunda hizmet alanı içindeki belediyelere verilen görevleri yürütmek...” şeklinde ifade edilebilir.

Belediye Kanunlarının yanı sıra⁵ belediyelerin; 2872 sayılı Çevre Kanunu (2006), 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (1930), 775 sayılı Gecekondu Kanunu (1966), 3621 sayılı Kıyı Kanunu’ndan (1990) doğan görev ve sorumlulukları da bulunmaktadır. Bu kanunlar içinde yer alan 11.08.1983 tarihli ve 18132 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun Madde 3 (b) bendine göre “Çevrenin korunması, çevrenin bozulmasının önlenmesi ve kirliliğin giderilmesi alanlarındaki her türlü faaliyette; Bakanlık ve yerel yönetimler, gerekli hallerde meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları ile iş birliği yaparlar”. Bu çalışma bağlamında bir yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyelerinin çevre ile ilgili konularda önemli sorumluluklarından birisinin yönetimler ve sivil toplum kuruluşları arasında iş birliğini sağlamak, ikincisi ise yerel düzeyde vatandaşların çevre politikalarının oluşumuna katılım kanallarını yaratmak olduğu görülmektedir.

1.2. İl Özel İdareleri

2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda il özel idaresi, “il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini” ifade eder şeklinde tanımlanmıştır. Kanun’un 6. maddesinin (a) bendine göre “..tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi...” il sınırları içinde, (b) bendine göre “İmar,

⁵ 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile on dört il daha büyükşehir statüsü verilmiştir. Yeni kurulan ve var olan büyükşehirlerin sınırları il mülki sınırları olarak değiştirilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin sınırları içindeki ilçe belediyelerinin sınırları ilçelerin mülki sınırları olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklikler ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun uygulama alanı genişlediği gibi çevreyi korumaya yönelik düzenlemelerin uygulanmasından sorumlu belediyelerin yetki alanını da genişletmiştir (Gökalp Alica, 2018: 15-16).

yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir” hükümleriyle çevrenin korunması amacıyla yönelik il özel idarelerinin görev, yetki ve sorumlulukları tanımlanmıştır.

5302 sayılı kanunda yer alan il özel idaresinin çevrenin korunmasına yönelik diğer bazı görevleri şunlardır: Madde 16’ya göre il özel idaresi organlarından olan “il genel meclisi üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları” kurabilir. Bu kapsamda “...çevre ve sağlık komisyonu ile plân ve bütçe komisyonu kurulması zorunlu” tutulmuştur. Madde 65’e göre il özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.” Madde 69’a göre ise “il özel idaresi, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar.”

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin olduğu 30 ilde 2014 seçimlerinden sonra İl Özel İdareleri kaldırılmış ve yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. İl Özel İdaresinin kaldırılması ile görev ve sorumluluklarının bazıları büyükşehir belediyesine devredilmiştir. YİKOB’lar merkezi yönetimin mülki idare sistemi içinde yer almaktadır. Bu nedenle YİKOB, İl Özel İdareleri gibi bir yerel yönetim birimi olma özelliğine sahip olmadıklarından (Dağlı ve Özgül, 2019: 26-27) çevresel harcamaların değerlendirilmesi konusunda kapsam dışı bırakılmışlardır. 2021 yılı itibari ile büyükşehir belediyelerinin olmadığı 51 ilde İl Özel İdaresi bulunmaktadır.

1.3. Mahalli İdare Birlikleri

Yerel yönetimler, kendi aralarındaki ilişkileri güçlendirmek, yerel hizmetleri daha etkin sunabilmek, değişik alanlarda ortak hizmet üretmek üzere iş birliği yapabilirler. Bu iş birliğinin çeşitlerinden birisi de birlikler olmaktadır. Yerel yönetim birimleri kendi aralarında belli konularda veya aynı yerel yönetim birimleri arasında birlikler kurabilirler.

Ülkemiz yerel yönetim sistemi içinde il özel idaresi, belediye ve köy yönetimlerinden oluşan yerel yönetim birimleri, ilgili yasaları ile kendilerine verilen görevlerini gelir kaynaklarını kullanarak yerine getirmeye çalışırlar. Ancak yerel yönetimler, görev ve sorumluluklarını yerine getirirken çeşitli hukuki, sosyal, kurumsal, ekonomik ve yönetsel nedenlerden dolayı aksamalar ve/veya sorunlar olabilmektedir. Bu aksamaların/sorunların üzerinden gelebilmek için yerel yönetim birimleri, dünyadaki benzer örneklerinde olduğu gibi, kendi aralarında birlikler kurarak ilgili hizmet alanlarında güç birliği yapmaktadırlar (Kara ve Palabıyık, 2007: 26).

1960'lı yıllardan itibaren Türkiye'nin planlama ve geliştirme aşamasına girmesiyle birlikte merkezi yönetim yerel yönetimlerin birlikler kurmasını teşvik etmiştir. Daha önce yol, su, kırsal elektrik gibi hizmetleri sağlamak için kurulan birlikler, çevre, kentsel altyapı ve turizm ile ilgili birliklerin kurulduğu 1990'lı yıllardan itibaren daha da çeşitlenmiştir. Çevre sorunlarının çözümü için çalışan birlikler oluşturulduğu gibi bu birlikler çeşitli projelerle yerel yönetimlere destek de sağlamıştır. Nitekim yerel yönetimler arasındaki işbirliği ve dayanışmaya yönelik artan tutum ve AB desteği gibi gelişmeler, hükümetler üzerinde birlik oluşturma konusunda yasal düzenlemeler başlatmaları yönünde baskı oluşturmuştur (Palabıyık ve Kara, 2008: 223-224).

Yapılan yasal düzenlemeler içerisinde en önemlisi 2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunudur. Söz konusu kanun yerel yönetim birliklerinin tek çatı altında değerlendirilmesi açısından yeni bir dönemin başlangıcı niteliğindedir. Kanunun 3. maddesinde mahalli idare birliği, "birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi" olarak ifade edilmiştir.

Birlikler Kanunu'nda yer alan çevrenin korunmasına yönelik bazı düzenlemeler şunlardır: 4. maddeye göre "su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Cumhurbaşkanı, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir"; 18. maddeye göre "ilçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak,

yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir.” Kısacası Mahalli Idare Birlikleri, yerel yönetimler arasında kurumsallaşmış bir iş birliği ve güç ortaklığı biçimidir (Kara ve Görün, 2008: 418).

Yerel yönetimlerin çevrenin korunması amacına yönelik görev ve sorumlulukları artırılmıştır. Yerel yönetimlerin artan çevresel sorumluluklarını ne ölçüde yerine getirebildiğini ortaya koymak için çalışma kapsamına dâhil olan kalkınma planlarında yer alan çevre düzenlemelerini incelemek gerekmektedir.

2. IX. VE X. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARI DÖNEMİNDE ÇEVRE

Politik ekonomik yapı ve işlevi ile ilişkili süreçler kapsamında tartışılan kalkınma (Flammang, 1979: 53), genel anlamıyla bir değişim süreci veya bir amaç olarak ifade edilmektedir (Bellu, 2011: 2). Bu doğrultuda kalkınma planları da ulusal ve bölgesel önceliklere dayanmaktadır (Reeves, 2006: 31). Yerel kapasite, planlama ile ilgili birçok çabanın başarılı bir şekilde tanıtılması, benimsenmesi ve uygulanmasında önemli bir rol oynar (Conroy and Berke, 2004: 1383). Çünkü kalkınma planları ülkelerin ekonomik yapıları içinde yer alan sanayi ve hizmetler, ulaştırma, enerji, tarım, çevre vb. alanları kapsamakta ve bu alanlarda gelişmeyi artırıcı hedeflere yoğunlaşmaktadır. Böylece kalkınma planları aracılığıyla bütün alanlarda gelişmenin dengeli bir şekilde gerçekleşmesi amaçlanır. Gelişmenin, ekonomik ve toplumsal alanlarda tüm yönleriyle sağlanması planlamanın hedefidir (Ayten ve Dede, 2003: 95-96). Yani Türkiye’de bölgesel ve sektörel hedefleri gösteren kalkınma planları, sosyoekonomik ve siyasi kararların tam bir listesidir (Peker Say ve Yücel, 2006: 304). Dolayısıyla bu planlama sürecinde çevre konusu da önemli yer tutmaktadır.

Çalışmanın kapsamını IX. ve X. Beş Yıllık Kalkınma Planları oluşturduğu için bu planlarda yer alan çevre ile ilgili düzenlemeleri değerlendirmek amacıyla çevrenin korunması hedefleri detaylı bir şekilde ele alınmaktadır.

2.1. IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı - Çevrenin Korunması ve Kentsel Altyapının Geliştirilmesi

2007-2013 dönemini kapsayan IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı incelendiğinde planın vizyonları içinde “Doğal ve kültürel varlıklar ile çevrenin gelecek nesilleri

de dikkate alan bir anlayış içinde korunması esastır” ilkesi dikkat çekmektedir. Çevrenin sürdürülebilirliğini esas alan bu ilke yanında AB’ye uyum sürecinde, atık yönetimi, doğa koruma, gürültü ve çevresel etki değerlendirme konularında ilerleme sağlanmasına rağmen, çevre alanında hala çok sayıda düzenlemeye gereksinim bulunduğu vurgusu da yapılmaktadır.

Bu doğrultuda planda yer alan çevrenin korunmasına yönelik politikalar ana temalar halinde şu şekildedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2006): Gelecek kuşakların ihtiyaçlarını gözeterek, doğal kaynakların koruma ve kullanma koşullarının belirlenmesi, uluslararası yükümlülüklerin karşılanması, çevre ve kalkınma ile ilgili sağlıklı ve entegre bilgi sistemlerinin oluşturulması, çevresel altyapı yatırımları konusunda yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin ve eşgüdümün geliştirilmesi, ülkemizin sahip olduğu biyolojik çeşitliliğin ve genetik kaynakların araştırılması, biyogüvenlik ve genetiği değiştirilmiş organizmalar konusundaki risklerin en aza indirilmesinin sağlanması, çevreye duyarlı sektörlerde ekolojik potansiyelin değerlendirilmesi, sanayide çevre dostu tekniklerin uygulanmasının sağlanması, su, atık su, katı atık gibi çevre korumaya yönelik altyapı tesislerinin yapılmasında, bakımında ve işletilmesinde ülke şartlarına en uygun sistem ve teknolojilerin tercih edilmesi, ülke su kaynaklarının etkin kullanılması, ülke su kaynaklarının tahsisi, kullanılması, geliştirilmesi ve kirlenmeye karşı korunmasıyla ilgili hukuki düzenlemelerin yapılması, yeraltı ve yerüstü su kaynaklarının kirlenmeden korunmasının sağlanması, evsel nitelikli katı atık yönetimi ile evsel nitelikli olmayan atıkların yönetiminin planlanması, çevre yatırımlarının yapılması ve işletilmesinde özel sektörün katılımının sağlanması, kentsel altyapı yatırımlarının ve çevresel altyapı hizmetlerinin planlanması, belediyelerin içme suyu, kanalizasyon, atık su arıtma tesisi ve katı atık bertaraf tesisi gibi altyapı ihtiyaçlarını belirleyecek kentsel altyapı ana planı ve finansman stratejilerinin hazırlanması, sera gazı azaltımı politika ve tedbirlerini ortaya koyan bir Ulusal Eylem Planı hazırlanması.

Politikalara bakıldığında, IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda çevre sorunları ve çözümlerine ilişkin olarak gelecek nesilleri düşünen sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının esas alındığı görülmektedir.

2.2. X. Beş Yıllık Kalkınma Planı - Yaşanabilir Mekânlar, Sürdürülebilir Çevre

2014-2018 dönemini kapsayan X. Beş Yıllık Kalkınma Planı insanların refahını artırmak, hayat standartlarını yükseltmek, temel hak ve özgürlüklerini güçlendirerek adil, güvenli ve huzurlu bir yaşam ortamı tesis etmek ve bunu kalıcı hale getirmek hedefleri çerçevesinde hazırlanmıştır. Planın kapsayıcı bölümleri arasında olan “Yaşanabilir Mekânlar, Sürdürülebilir Çevre” başlığında çevreye duyarlı yaklaşımları temel alan, hedef ve politikalar ana temalar halinde şu şekildedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2013): Çevre yönetiminde özel sektörün, yerel yönetimlerin ve STK'ların rolünün artırılması, sürdürülebilir şehirler yaklaşımlarına uygun olarak şehirlerde çevre duyarlılığının ve yaşam kalitesinin artırılması, yenilenebilir enerji, eko-verimlilik, temiz üretim teknolojilerinin teşvik edilmesi, sürdürülebilir üretim ve tüketiminin teşvik edilmesi, biyolojik çeşitliliğin sürdürülebilir kullanımı, iklim değişikliği ile mücadele ve uyum çalışmalarının sürdürülmesi ve yeşil büyüme fırsatlarının değerlendirilmesi.

Görüldüğü gibi X. Beş yıllık Kalkınma Planı'nda da çevrenin korunması ve kaynakların sürdürülebilirliği konusu ön plana çıkmaktadır. Nitekim Türkiye'de nüfusun artması nedeniyle çoğalan ihtiyaçlar ve bu bağlamda taleplerin de farklılaşması kalkınma sürecini etkilemektedir. Bu nedenle çevre üzerinde artan baskıları azaltmak giderek daha önemli hale gelmiş ve çevre sorunlarının çözülmesi hususu da yerel yönetimlerin çevre alanındaki önemini artırmaya başlamıştır.

3. IX. VE X. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARI ÇERÇEVESİNDE YEREL YÖNETİMLERDE ÇEVRE KORUMA HARCAMALARI

Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen çevresel faaliyetler amaçlarına göre iki kategoride sınıflandırılmaktadır. Bunlar çevre koruma ve kaynak yönetimi faaliyetleridir. Daha detaylı ifade etmek gerekirse TUIK tarafından yapılan tanımlamaya göre (TUIK, 2021):

- ◇ Çevre koruma faaliyetleri; temel amacı kirliliğin ve diğer çevresel bozulmaların önlenmesi, azaltılması ve ortadan kaldırılması olan tüm faaliyetlerdir. Bu faaliyet ve önlemler, çevresel bozulma sonrası düzeltici eylemleri de içermektedir.

- ◇ Kaynak yönetimi faaliyetleri ise temel amacı doğal kaynak stoklarının korunması, tükenmesinin önlenmesi ve dolayısıyla sürdürülebilirliğinin sağlanması olan tüm faaliyetlerdir.

Çevre koruma ve kaynak yönetimi faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi noktasında yerel yönetimlerin öneminin artması, yerel yönetim bütçelerinde çevre ile ilgili harcamalara ağırlık verilmesine neden olmuştur.

Nitekim kamunun harcamalarının belirli bir sistematik içinde sınıflandırılması, aynı türdeki giderlerin kolaylıkla bir araya getirilebilmesi ve gider istatistiklerine ulaşılabilmesi için bütçe kodlamaları geliştirilmiştir (Yentürk, 2020: 5). Bugün Türkiye’de, kamu kuruluşlarında 2004’ten itibaren kademeli geçişle, il özel idareleri, belediyeler ve mahalli idare birliklerinde 2006 yılından itibaren harcamaların kayıt altına alınması için uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan Analitik Bütçe Sınıflandırma Sistemi kullanılmaktadır.⁶ Analitik Bütçe Sınıflandırması, ekonomik, fonksiyonel ve kurumsal sınıflandırma olmak üzere üç ana gruptan oluşmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

Fonksiyonel sınıflandırmaya göre birinci düzey kodlar 10 ana başlık altında toplanmaktadır. AB Eurostat ile uyumlu olarak, kamu kuruluşlarının harcamalarının fonksiyonlarına göre sınıflandırılması şu şekilde yapılmaktadır (Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2021): Genel Kamu Hizmetleri, Savunma Hizmetleri, Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, Ekonomik İşler ve Hizmetler, Çevre Koruma Hizmetleri, İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri, Eğitim Hizmetleri, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri.

Fonksiyonel sınıflandırmaya göre çevre koruma hizmetleri şu şekilde sınıflandırılmaktadır (Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2021):

- ◇ Atık yönetimi hizmetleri,
- ◇ Atık su yönetimi hizmetleri,
- ◇ Kirliliğin azaltılması hizmetleri,

⁶ Böylece IX. ve X. Beş Yıllık Kalkınma Planlarının dönemsel aralığı da bu verilerle uyumlu olmaktadır.

- ◇ Doğal ortamın ve biyo çeşitliliğin korunması,
- ◇ Çevre korumaya ilişkin AR-GE hizmetleri,
- ◇ Sınıflandırmaya girmeyen çevre koruma hizmetleridir.

Bu bağlamda yerel yönetim birimlerinin toplam çevresel harcamaları ile ilgili tablolarda fonksiyonel sınıflandırma esasını kullanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yönetim Mali İstatistik verileri esas alınmaktadır. Böylece yerel yönetimlerin iki kalkınma planı dönemini de kapsayan yıllarda yaptıkları çevre koruma harcamalarını ve bu harcamaların toplam belediye harcamaları içindeki oranını değerlendirmek mümkün olmaktadır.

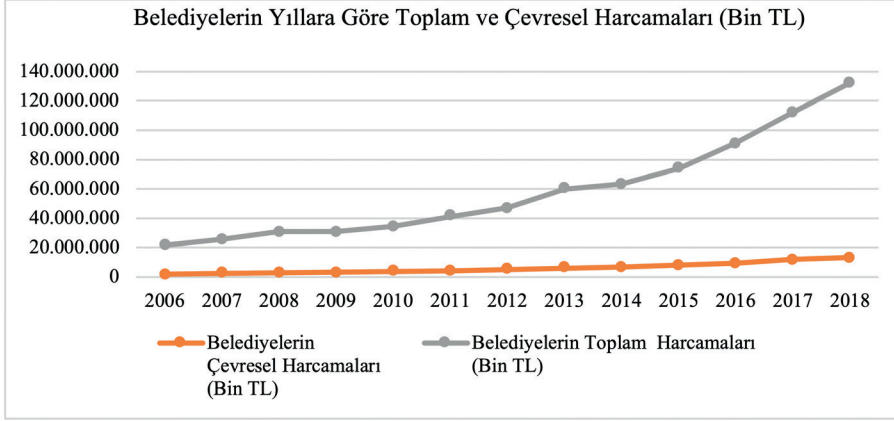
3.1. Belediyelerin Çevre Harcamaları

2006-2018 yılları arasını kapsayan dönemdeki belediyelerin toplam çevresel harcamaları Tablo 1'de, yıllara göre toplam ve çevresel harcama oranları ise Grafik 1'de yer almaktadır.

Tablo 1. Belediyelerin Çevresel Harcamaları, 2006-2018

Yıllar	Belediyelerin Çevresel Harcamaları (Bin TL)	Belediyelerin Toplam Harcamaları (Bin TL)	Toplam Belediye Harcamaları içindeki Çevresel Harcamaların Oranı (%)
2006	2,051,006	21,640,204	9.48%
2007	2,411,703	25,832,553	9.34%
2008	2,941,595	30,959,084	9.50%
2009	3,145,700	31,012,132	10.14%
2010	3,532,326	34,474,935	10.25%
2011	4,177,332	41,132,755	10.16%
2012	4,988,785	46,988,113	10.62%
2013	6,077,230	59,964,440	10.13%
2014	6,816,614	63,266,220	10.77%
2015	8,065,985	73,756,957	10.94%
2016	9,588,503	91,269,961	10.51%
2017	12,004,287	112,048,078	10.71%
2018	13,436,333	132,004,672	10.18%

Kaynak: (Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2018).

Grafik1: Belediyelerin Yıllara Göre Toplam ve Çevresel Harcamaları

Tablo 1’de, belediyelere ait toplam harcamalar, çevresel harcamalar ve çevresel harcamaların toplam harcamalar içindeki oranı sunulmuştur. Yıllara göre çevresel ve toplam harcamalar arasındaki ilişki incelendiğinde aralarında pozitif yönlü yüksek bir korelasyon⁷ (0,9982) olduğu görülmektedir. Yıllara göre değişen çevresel ve toplam harcamalar ise Grafik 1’de gösterilmiştir. Grafiğe göre belediyelere ait toplam harcamalar arttıkça çevresel harcamalar da hemen hemen aynı oranda artmaktadır. Genel olarak ifade etmek gerekirse belediyelerin toplam çevresel harcamalarının yıllara göre artarak devam ettiği görülmektedir. Belediyelere ait toplam harcamalar ile değerlendirildiğinde ise belediyelerin toplam harcamaları arttıkça çevresel harcamaların da hemen hemen aynı oranda arttığı tespit edilmiştir. Bu durum, çevresel unsurların öneminin anlaşılması, çevre sorunlarının çözülmesinin yerel halkın ortak ihtiyaçları arasında yer alması durumuna bağlanabilir. Ancak yıllar itibari ile kent nüfusunun artışı ve belediyelerin yöre halkının temel ihtiyaçlarının karşılanması yönelik hizmet gerçekleştirme yükümlülüğünün olduğu da unutulmamalıdır.

Çalışmada kullanılan çevresel faaliyet konularına göre olan tablolar ise TÜİK’in çevresel harcamalara ilişkin topladığı verileri esas almaktadır. Verilere

⁷ İngiliz bilim adamı Karl Pearson’ın onuruna verilen Pearson korelasyon katsayısı (r), -1 ile $+1$ arasında herhangi bir değere eşit olabilir. Korelasyon katsayısının işareti, doğrusal ilişkinin yönünü belirtir. Korelasyon katsayısının mutlak değeri ise doğrusal ilişkinin gücünü gösterir. Katsayının -1 veya $+1$ ’e olan yakınlığı ilişkinin gücünü belirler. Başka bir deyişle korelasyon değeri 0 ’a ne kadar yakınsa, ilişki o kadar zayıftır. Ayrıntılı bilgi için bkz. WITTE, Robert S. and John S. Witte (2017). **Statistics** 11th Edition, Wiley, New York, ss. 113-114

2016 yılına kadar erişim söz konusu olduğu için çevresel faaliyet türü harcamalarının değerlendirilmesinde 2006-2016 aralığı ele alınmıştır. TÜİK tarafından belediyelere yönelik hazırlanan çevresel harcama verileri içerisinde daha önce de ifade edildiği gibi CEPAda yer alan atık su yönetimi, atık yönetimi, biyolojik çeşitliliğin ve peyzajın korunması, araştırma ve geliştirme ve diğer çevre koruma faaliyetlerinin kapsadığı harcamaları bölünemeyen hizmetler bulunmaktadır.

Tablo 2. Çevresel Faaliyet Konularına Göre Belediyelerin Çevresel Harcamaları, 2006-2016

Yıllar	Su	Atık Su Yönetimi Hizmetleri	Atık Yönetimi Hizmetleri	Biyolojik Çeşitliliğin ve Peyzajın Korunması	Araştırma ve Geliştirme	Harcamaları Bölünemeyen Hizmetler
	Toplam TL	Toplam TL	Toplam TL	Toplam TL	Toplam TL	Toplam TL
2006	1.835.238.106	955.548.612	1.431.395.300	178.096.529	25.193.134	1.284.577.614
2007	2.977.686.672	1.229.408.702	2.185.413.436	443.645.977	828.574	1.089.004.261
2008	3.235.441.028	850.127.515	2.475.803.358	325.377.150	458.451	875.442.841
2009	2.380.438.207	1.340.117.156	3.307.416.664	291.587.414	1.972.356	1.055.598.082
2010	2.571.995.369	1.385.669.727	2.928.991.827	221.235.743	5.148.927	1.264.380.952
2012	3.532.738.004	1.473.460.916	3.700.832.724	245.411.296	3.434.701	1.281.113.911
2013	4.709.185.565	2.070.691.038	4.210.001.951	335.154.588	5.501.711	598.477.565
2014	4.956.827.530	2.535.368.628	5.037.087.787	369.761.879	3.144.109	528.982.426
2015	7.419.206.081	2.891.469.296	6.181.420.674	410.101.666	694.083	525.012.722
2016	8.890.385.908	3.414.259.911	7.615.403.858	535.796.624	780.266	430.005.729

Kaynak: (TÜİK, 2018a).

Tablo 2 verileri çerçevesinde belediyelerin toplam çevresel faaliyet konularına göre yaptığı harcamalarını kalkınma planları doğrultusunda değerlendirmek gerekirse; 2007-2013 dönemini kapsayan IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'na göre TÜİK verileri ile bağlantılı olan 'biyolojik çeşitliliğin ve peyzajın korunması' sınıflamasında belediyelerin yapmış olduğu çevresel harcamalar 2007 yılı itibarıyla neredeyse iki katına çıkmıştır. IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan sera gazı azaltımı politika ve tedbirlerini ortaya koyan hedef kapsamında TÜİK veri sınıflamasına bakıldığında belediyelerin çevresel harcamaları içinde bu alana ait herhangi bir veri bulunmadığı görülmektedir. IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda sıralanan atık su ve atık yönetimi ile ilgili politikalar/hedefler kapsamında TÜİK belediyelere ait veri sınıflandırması içinde yer alan 'atık su yönetim hiz-

metleri' ve 'atık yönetimi hizmetleri' verileri incelendiğinde her iki alanda da her yıl az miktarda da olsa sürekli bir artış söz konusu olduğu görülmektedir.

'Su hizmetleri' konusu ise CEPA kapsamında olmamasına rağmen, bu konuya ilişkin harcamalar çevresel konu olarak değerlendirilerek TÜİK verilerinde kapsam dahiline alınmıştır. Bu durumda su hizmetleri alanına yönelik kalkınma planlarında düzenleme yapılmış olmasının etkili olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu varsayım kalkınma planlarında yer alan her düzenlemeye gereken önem verildiği anlamına gelmemektedir. Bu doğrultuda kalkınma planında yer alan su kaynakları ile ilgili politikalar/hedefler kapsamında 'su hizmetleri harcamaları' incelendiğinde harcamaların yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Zaten su hizmetleri belediyelerin en fazla çevresel harcama yaptığı alan konumundadır. Bu durumda 2560 Sayılı İSKİ Kanunu'nun da etkisi vardır. Çünkü Ek madde 4 uyarınca, İSKİ Kanunu artık diğer Büyükşehir Belediyeleri tarafından da uygulanabilir hale gelmiştir. Ayrıca, 5360 sayılı Kanun kapsamında on dört ile daha büyükşehir statüsü verildiğinden, İSKİ Kanunu'nun uygulama alanı da genişlemiştir.

Genel olarak değerlendirmek gerekirse IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "Çevrenin Korunması ve Kentsel Altyapının Geliştirilmesi" başlığı altında en fazla düzenleme yapılması planlanan konular atık su ve atık yönetimi alanına yönelik olmuştur. Ancak TÜİK'ten alınan belediyelerin çevresel harcama verileri incelendiğinde kalkınma planında belirlenen alanlarda değil, su hizmetleri alanında en çok harcamanın yapıldığı görülmektedir.

X. Beş Yıllık Kalkınma Planı politikalarını incelemeye başlamadan önce *Çevrenin Korunması* başlığı altında "IX. Kalkınma Planı döneminde, sürdürülebilir kalkınmayı hedefleyen bir yaklaşımla, çevre mevzuatı ve standartları geliştirilmiş, kurumsal ve teknik altyapı iyileştirilmiş ve çevre yönetiminin güçlendirilmesine yönelik projeler gerçekleştirilmiştir" ve "İklim Değişikliği Strateji Belgesi ve Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi ve Eylem Planı gibi temel strateji belgeleri hazırlanarak çevre politikasına ve uygulamaya yön veren çerçeve geliştirilmiştir" şeklinde yapılan durum analizine değinmek gerekmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin bu dönemdeki çevresel harcamaları üzerinde yapılan incelemeler sonucunda harcamaların durum analizinde ortaya konulan öncelikli alanlara yönelik gerçekleşmediği tespit edilmiştir.

2014-2018 dönemini kapsayan X. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 2014-2016 arası verilerini TÜİK'ten alınan yerel yönetimlerin çevresel faaliyetlere yönelik

harcamaları doğrultusunda incelemek mümkündür. Ancak 2016 sonrası için daha farklı bir sınıflama söz konusu olmuştur. Bu nedenle öncelikle 2016'ya kadar olan dönemin değerlendirilmesi yapılacaktır. Bu noktada X. Beş Yıllık Kalkınma Planı politikalarına 2012 yılında düzenlenen Rio + 20 veya Dünya Zirvesi olarak da bilinen Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı'nın etkilerinin yansıdığını söylemekte fayda vardır. Şöyle ki bu konferansın sonuç belgesi olan "İstedığımız Gelecek - The Future We Want" belgesinin konuları arasında yer alan sürdürülebilir üretim-tüketim, sürdürülebilir şehirler ve yeşil büyüme/yeşil ekonomi temaları bu kalkınma planında da karşımıza çıkmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında X. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın *Çevrenin Korunmasına* yönelik politikaları içinde biyolojik çeşitlilik, atık azaltımı, su verimliliği, iklim değişikliği ve araştırma geliştirme konularına yönelik hedefler bulunmaktadır. IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi analizi yapılırken de ifade edildiği gibi biyolojik çeşitlik alanında 2010 yılı itibariyle -X. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemini de içine alan yıllarda – cari harcamalar daha yüksek düzeyde seyretmeye başlamıştır. IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda atık yönetimi ve atık su alanına yönelik hedefler birkaç maddede düzenlenmiştir. Bu şekilde belirtilen alanlara daha fazla önem verildiği sonucuna ulaşılmıştır. Ancak X. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bu kadar belirgin bir şekilde bazı alanların ön plana çıkarılma durumuna rastlanılmamaktadır. Fakat X. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda 'Toprak ve Su Kaynakları Yönetimi' adıyla çevrenin korunması bölümlendirmesinden ayrı olarak düzenlenmiş yeni bir hedef çerçevesinin oluşturulmuş olması dikkat çekmektedir. Bu durum 'su yönetimi' alanına verilen önemi göstermektedir. Nitekim IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde olduğu gibi X. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde de yerel yönetim birimlerinin en fazla çevresel harcama gerçekleştirdiği alan 'su hizmetleri yönetimi' olmuştur.

3.2. Mahalli İdare Birliklerinin Çevre Harcamaları

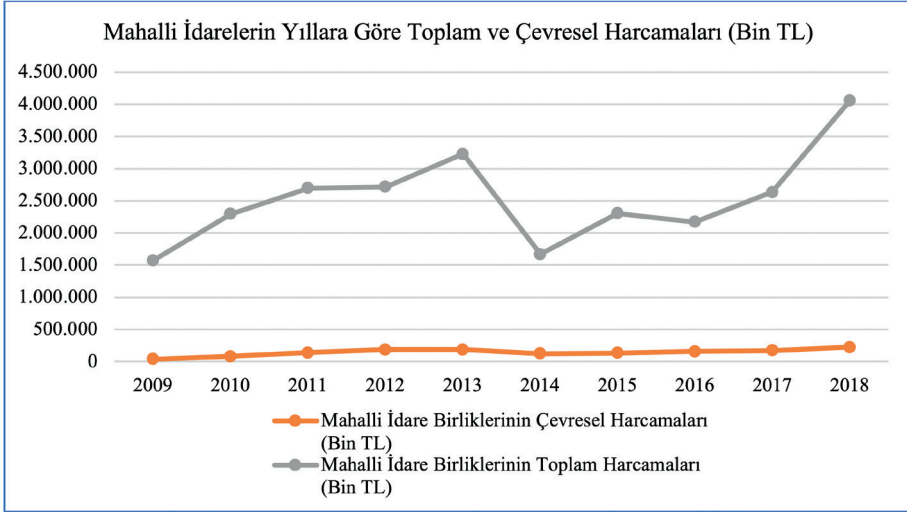
2009⁸-2018 yılları arasını kapsayan dönemdeki mahalli idare birliklerinin toplam çevresel harcamaları Tablo 3'te, yıllara göre toplam ve çevresel harcama oranları ise Grafik 2'de yer almaktadır.

⁸ Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü istatistikleri içinde mahalli idare birliklerinin toplam çevre koruma harcama verileri 2009 yılından itibaren bulunmaktadır.

Tablo 3. Mahalli İdare Birliklerinin Çevresel Harcamaları, 2009-2018

Yıllar	Mahalli İdare Birliklerinin Çevresel Harcamaları (Bin TL)	Mahalli İdare Birliklerinin Toplam Harcamaları (Bin TL)	Mahalli İdare Birliklerinin Toplam Harcamaları içerisinde Çevresel Harcamalarının Oranı (%)
2009	37,174	1,570,746	2.37%
2010	82,230	2,294,549	3.58%
2011	138,306	2,694,867	5.13%
2012	188,713	2,714,271	6.95%
2013	186,244	3,225,444	5.77%
2014	121,914	1,670,483	7.30%
2015	136,299	2,306,146	5.91%
2016	159,548	2,168,906	7.36%
2017	169,690	2,636,840	6.44%
2018	225,375	4,055,695	5.56%

Kaynak: (Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2018).

Grafik 2: Mahalli İdarelerin Yıllara Göre Toplam ve Çevresel Harcamaları

Tablo 3'te, mahalli idare birliklerine ait toplam harcamalar, çevresel harcamalar ve çevresel harcamaların toplam harcamalar içindeki oranı sunulmuştur. Yıllara göre çevresel ve toplam harcamalar arasındaki ilişki incelendiğinde arala-

rında pozitif yönlü yüksek bir korelasyon (0.8214) olduğu görülmektedir. Yıllara göre değişen çevresel ve toplam harcamalar Grafik 2'de gösterilmiştir. Grafiğe göre mahalli idare birliklerine ait toplam harcamalar arttıkça çevresel harcamalar da benzer oranda artmaktadır.

Tablo 4. Çevresel Faaliyet Konularına Göre Mahalli İdare Birliklerinin Çevresel Harcamaları, 2006-2016

	Su Hizmetleri Harcamaları	Atık su Yönetimi Harcamaları	Atık Yönetimi Harcamaları	Diğer Çevresel Harcamalar
Yıllar	Toplam TL	Toplam TL	Toplam TL	Toplam TL
2006	356.853.239	71.845.672	13.505.589	21.015.479
2007	565.409.714	53.118.860	20.668.443	36.279.347
2008	254.590.692	53.668.464	23.320.356	42.024.367
2009	229.717.757	62.776.233	28.455.129	44.995.146
2010	257.075.093	41.480.922	46.840.427	39.136.149
2012	226.502.144	75.409.093	104.912.364	14.158.504
2013	339.733.072	95.493.015	115.840.633	7.528.453
2014	155.910.827	42.040.764	105.152.499	4.219.531
2015	221.190.226	56.392.703	118.744.994	5.882.140
2016	212.603.760	58.629.815	136.702.984	4.047.611

Kaynak: (TÜİK, 2018b).

IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli İdari Birlikleri'nin altyapısını oluşturmuştur. Zaten TÜİK'ten alınan mahalli idare birliklerinin çevresel harcama verilerinin başlangıç yılı da bu tarihlere denk gelmektedir. Tablo 4 incelediğinde mahalli idare birliklerine ait TÜİK sınıflamasında su hizmetleri, atık su yönetimi, atık yönetimi harcamaları ve diğer çevresel harcamalara ait veriler bulunduğu görülmektedir. Toplam çevresel harcamalar içinde su hizmetleri alanındaki harcamalar diğer faaliyet alanlarına göre daha yüksek orandadır. Su yönetimi, atık su yönetimi ve diğer çevresel harcamalar da takip eden diğer faaliyet alanları olmuştur.

Tablo verilerine göre atık yönetimi harcamaları 2006-2010 yılları arasında dalgalı bir şekilde artmıştır. Ancak 2012 yılından sonra bu alandaki harcamalarda birden iki katı bir artış yaşanmıştır. Atık yönetimi harcamalarında son yıl-

larda yaşanan artış diğer çevresel harcamalarda tam tersi şekilde gerçekleşmiş ve son yıllarda diğer alanlardaki harcamalar azalma eğilimi göstermiştir. Yani mahalli idare birliklerinin çevresel harcamaları içinde atık yönetimi konusuna ayrı bir önem verildiği görülmektedir.

Genel olarak değerlendirmek gerekirse IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı kapsayan yıllarda (2007-2013) en fazla harcama su hizmetleri alanında yapılmıştır. Yani belediyelerin çevresel harcama verilerinde olduğu gibi mahalli idare birliklerinin de bu kalkınma planında detaylı bir şekilde üzerinde durulan çevresel hedeflere/politikalara yönelik harcama yapmadığı söylenebilir.

Daha önce de ifade edildiği gibi X. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemini kapsayan 2014-2016 arası verileri öncelikle ele alındığında su hizmetleri harcamalarının yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Kalkınma planında üzerinde önemle durulan su hizmetleri kapsamlı politikalara yönelik harcamalara mahalli idareler tarafından da aynı doğrultuda önem verildiği görülmektedir.

3.3. İl Özel İdarelerinin Çevre Harcamaları

2006-2018 yılları arasını kapsayan dönemdeki il özel idarelerinin toplam çevresel harcamaları Tablo 5'te, yıllara göre toplam ve çevresel harcamaları oranları ise Grafik 3'te yer almaktadır.

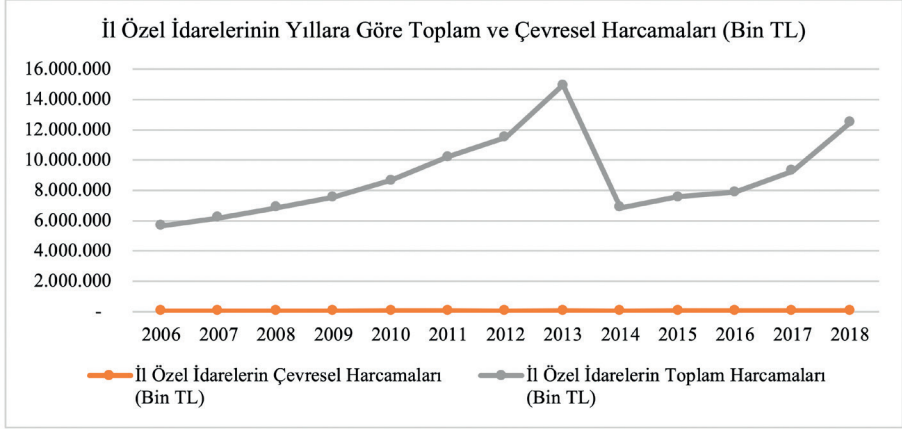
Tablo 5. İl Özel İdarelerinin Çevresel Harcamaları, 2006-2018

Yıllar	İl Özel İdarelerinin Çevresel Harcamaları (Bin TL)	İl Özel İdarelerinin Toplam Harcamaları (Bin TL)	İl Özel İdarelerin Toplam Harcamaları içerisinde Çevresel Harcamalarının Oranı (%)
2006	32,336	5,662,057	0.57%
2007	31,488	6,177,932	0.51%
2008	18,578	6,838,966	0.27%
2009	14,200	7,553,284	0.19%
2010	68,036	8,652,767	0.79%
2011	50,841	10,216,828	0.50%
2012	38,261	11,517,481	0.33%
2013	53,903	14,973,608	0.36%
2014	37,527	6,840,846	0.55%
2015	67,439	7,571,107	0.89%

Yıllar	İl Özel İdarelerinin Çevresel Harcamaları (Bin TL)	İl Özel İdarelerinin Toplam Harcamaları (Bin TL)	İl Özel İdarelerin Toplam Harcamaları içerisinde Çevresel Harcamalarının Oran (%)
2016	73,676	7,882,697	0.93%
2017	72,982	9,266,959	0.79%
2018	60,408	12,482,849	0.48%

Kaynak: (Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2018).

Grafik 3: İl Özel İdarelerinin Yıllara Göre Toplam ve Çevresel Harcamaları



Tablo 5'te il özel idarelerine ait toplam harcamalar, çevresel harcamalar ve çevresel harcamaların toplam harcamalar içindeki oranı sunulmuştur. Yıllara göre çevresel ve toplam harcamalar arasındaki ilişki incelendiğinde aralarında pozitif yönlü ancak düşük bir korelasyon (0.3505) olduğu görülmektedir. Yıllara göre değişen çevresel ve toplam harcamalar Grafik 3'te gösterilmiştir. Grafik il özel idarelerine ait toplam harcamaların artıp azaldıkça, çevresel harcamaların aynı oranda artıp azalmadığını göstermektedir. Yani çevresel harcamalar, toplam harcamaların artışı/azalış trendlerinden etkilenmemektedir.

Tablo 6. Çevresel Faaliyet Konularına Göre İl Özel İdarelerinin ve Kamu Kuruluşlarının Çevresel Harcamaları, 2006-2016

YILLAR	2006 ⁹	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Diş Ortam Havasım ve İklimi Koruma	84.828	1.829.264	277.774	67.062	32.407	15.468.597	52.800	7.260.354	11.724.251	20.990.074
Su Hizmetleri	188.215.941	393.924.055	513.721.292	688.045.852	611.337.199	992.289.150	1.168.171.298	878.872.843	1.010.493.509	1.052.105.403
Atık su Yönetimi Hizmetleri	441.328.403	427.635.073	295.666.434	209.862.975	396.977.055	536.384.262	604.826.320	828.198.284	881.842.323	972.445.201
Atık Yönetimi Hizmetleri	3.414.551	5.577.242	5.132.511	7.872.221	16.359.708	33.394.024	36.290.480	9.566.501	6.135.799	3.994.349
Toprak ve Yeraltı Suyunu Koruma	562.930	7.142.388	8.827.331	4.987.542	8.106.366	84.491.826	120.260.741	83.837.301	78.786.274	201.461.595
Gürültü ve Vibrasyonun Azaltılması	...	37.161	13.800	3.815	...	...	924.862	8.500	530.199	...
Biyojejik Çeşitliliğin ve Peyzajın Korunması	11.120.848	5.507.254	5.834.766	15.381.102	34.214.450	19.905.623	7.925.785	19.276.269	16.814.266	15.253.700
Radasyona Karşı Koruma	...	...	...	...	297.239	2.100	98.595	1.468.715	894.659	580.281
Araştırma ve Geliştirme	1.204.624	3.442.861	5.765.467	3.053.466	70.905	1.650.773	110.479	183.078	342.291	747.065
Enerji	1.262.090	8.656.762	7.381.490	325.000	631.005	45.430	1.527.400	18.687.248	914.110	9.883.478
Harcamaları Bütünlükten Dış Faaliyetler	152.322.565	74.737.682	80.124.510	56.565.809	37.022.248	166.941.853	110.288.054	5.828.282	108.807	20.000

Kaynak: (TÜİK, 2018c).

⁹ 2005 yılından sonraki harcamalara il özel idarelerine ait çevresel harcamalar dahildir.

İl özel idarelerinin toplam çevre harcama oranları payı, kendi toplam harcamaları içinde düşük seviyededir (Tablo 5). Ayrıca diğer yerel yönetim birimleri ile karşılaştırıldığında da çevre harcamalarına ayırdıkları pay düşük oranlarda kalmaktadır. Tablo 6'daki çevresel faaliyet konularına göre harcamalar kamu kuruluşları ile yapılan toplam harcamaları gösterdiğinden yüksek bir oran görünümü sergilemektedir. Bu tablodaki Kamu kuruluşları (TUİK, 2014) Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşları ifade etmektedir. İl Özel İdaresi Kanunu'na göre de "Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir." Nitekim sadece il özel idarelerine ait çevresel faaliyet konularına göre harcamaların bilgisine ulaşamamıştır. Ancak tablo açıklamasında belirtildiği gibi harcama verilerine 2005'ten sonra il özel idareleri harcamaları eklenmiştir. Yani 2005 öncesi çevre harcamaları kamu kuruluşları tarafından yapılmış olmaktadır. Bu harcamalar 2001 yılında 387.164.725 TL, 2002 yılında 564.126.873 TL, 2003 yılında 792.783.921 TL, 2004 yılında 859.120.016 TL'dir. 2005 yılında ise il özel idarelerinin yaptığı harcamaların da eklenmesi ile toplam harcamalar 1.055.082.559 TL civarına yükselmiştir. Diğer yılların oranlarına bakıldığında da çok önemli bir artış olmadığı yani il özel idarelerinin çevre alanında yaptığı harcamaların kamu kuruluşları ile yapılan toplam çevresel harcamaları önemli düzeyde artırmadığı görülmektedir.¹⁰

Bu doğrultuda Tablo 6'da yer alan veriler incelendiğinde genel itibariyle dalgalanmalar olmakla birlikte, 2006-2016 dönem aralığında il özel idarelerinin ve kamu kuruluşlarının en fazla harcamayı su hizmetleri alanına yaptığı görülmektedir. Atık su ve atık yönetimi hizmetleri diğer harcaması yüksek olan alanlardır. Çevresel faaliyet alanları içinde belediyelerden farklı olarak dış ortam havasını ve iklimi koruma, gürültü ve vibrasyonun azaltılması, radyasyona karşı koruma ile toprak ve yeraltı suyunu koruma verileri de bulunmaktadır.

¹⁰ 2006- 1.060.673.816 TL, 2007- 1.228.695.207 TL, 2008- 1.279.864.311 TL, 2009- 1.335.269.797 TL, 2010-1.479.396.336 TL, 2012- 2.189.789.314 TL, 2013- 2.425.961.457 TL, 2014- 2.196.636.946 TL, 2015- 2.419.273.578 TL, 2016- 2.901.165.721 TL'dir. Ayrıntılı bilgi için bkz. (TUİK, 2018c).

IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan biyolojik çeşitliliğin ve genetik kaynakların araştırılması politikası/hedefi kapsamında TÜİK il özel idareleri ve kamu kuruluşlarına ait harcama faaliyetleri içinde yer alan 'biyolojik çeşitliliğin ve peyzajın korunması' verilerine bakıldığında 2007-2013 dönemini kapsayan yıllarda bu alanda inişli çıkışlı bir harcama grafiği söz konusu olduğu görülmektedir.

IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan sera gazı azaltımına yönelik tedbirleri ortaya koyan politika/hedef kapsamında TÜİK il özel idareleri ve kamu kuruluşlarına ait çevresel konularına göre harcama tablosuna bakıldığında 'dış ortam havasını ve iklimi koruma' verisi bulunmaktadır. Bu alanda 2007-2013 dönemsel aralığında diğer alanlara kıyasla çok az yatırım ve cari harcama yapıldığı görülmektedir. Ancak kendi içinde en çok harcamanın 2012 yılında yapıldığı dikkat çekmektedir. Şunu da belirtmek gerekir ki iklimin korunması alanına yönelik TÜİK verileri içinde sadece il özel idarelerine ve kamu kuruluşlarına ait harcama verisi bulunmaktadır.

Atık yönetimi harcamaları ise 2007'den 2013'e kadar yedi kat bir artış göstermiştir. Zaten yüksek düzeylerde olan su hizmetleri harcamaları ise her yıl artarak devam etmiştir. Bu doğrultuda il özel idarelerinin ve kamu kuruluşlarının nispeten kalkınma planına göre harcamalarını yönlendirdiği görülmektedir. Ancak tablo verileri incelediğinde diğer yerel yönetim birimlerin de olduğu gibi toplam çevresel harcamalar içinde en fazla harcamanın su hizmetleri alanında yapıldığı tespit edilmiştir.

X. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde su hizmetleri alanına yönelik ayrı bir çevresel hedefin belirlenmiş olması bu dönemin verilerinin bulunduğu yıllarda il özel idarelerinin ve kamu kuruluşlarının çevresel harcamalarına yansımış görünmektedir. Bu açıdan bir bakıma X. Beş Yıllık Kalkınma Planı hedeflerinin dikkate alınmış olduğu değerlendirilmesini yapmak mümkündür.

TÜİK'ten alınan CEPA sınıflaması kapsamlı veriler doğrultusunda son yıl olarak 2016'ya¹¹ ait verilerin genel bir değerlendirmesini yapmak gerekirse toplam çevresel harcamalar 2016 yılında 31,8 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu harcamaların %66,8'i cari harcamalardan, %33,2'si ise yatırım harcamalarının

¹¹ 2016 yılına ait tüm veriler için bkz. (TÜİK, 2016 Erişim Tarihi: 15.05.2021).

dan oluşmaktadır. Toplam çevre harcamalarının %76,1'i kamu sektörüne aittir. %23,9'u ise özel sektör tarafından gerçekleştirilmiştir. Kamu sektöründe toplam çevre harcamalarında en büyük pay %86,3 ile belediyelere aittir.

Toplam çevresel harcamaların gayrisafi yurtiçi hasıla içindeki payı 2016 yılında %1,2 olarak gerçekleşmiştir. Toplam çevresel harcamaların %40,4'ünü atık yönetimi hizmetleri, %32,6'sını su hizmetleri, %17,6'sını atık su yönetimi hizmetleri ve %9,4'ünü ise diğer konularda yapılan çevresel harcamalar oluşturmuştur. Kamu sektörü çevresel harcamalarında %42,3 ile su hizmetlerinin, iş sektöründe ise %65 ile atık yönetimi hizmetlerinin en yüksek paya sahip olduğu tespit edilmiştir.

2016 yılına kadar TÜİK verilerinin çevresel istihdam, gelir ve harcama istatistikleri kapsamına dahil olan veriler, kamu sektöründe çevre faaliyetleriyle uğraşan tüm kamu kurumlarını, tüm il özel idarelerini, çevre faaliyetleriyle uğraşan tüm mahalli idare birliklerini, nüfusu ne olursa olsun tüm ilçe belediyelerini ve 5 bin ve üzerinde nüfusu olan tüm belediyeleri içermektedir. Ancak Eurostat tarafından hazırlanan ve 2017 yılında güncellenen 'Çevre Koruma Harcama Hesapları' kılavuz dokümanında kamu çevre harcamaları dışında ulusal düzeyde çevre harcamaları da verilmekte ve buna özel sektörün ve hane halklarının yaptığı çevre harcamaları da dahil edilmektedir (TÜİK, 2016).

Yapılan bu iyileştirme ile 2017 ve 2018 yıllarına ait verilerin değerlendirilmesinde yerel yönetim birimlerinin çevre koruma faaliyetlerinin harcamalarına ayrıntılı ulaşamadığından kalkınma planları ile ilişkilerini ele almak mümkün görünmemektedir. Ancak son yıllara ait toplam çevre koruma harcamaları, bu harcamaların kuruluşlar tarafından gerçekleştirilme oranı ve tüm harcamalar içindeki oranları değerlendirmek mümkündür.

Eurostat çevre istatistiklerine göre toplam çevre koruma harcamaları 2017 yılında toplam 34,4 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Çevre koruma harcamalarının %57,7'si mali ve mali olmayan şirketler, %35'i genel devlet ve hanehalkına hizmet eden kâr amacı olmayan kuruluşlar ve %7,3'ü ise hane halkları tarafından yapılmıştır. Nitekim çevre koruma harcamalarının %49'unu atık yönetimi hizmetleri, %35'ini atık su yönetimi hizmetleri, %6,6'sını biyolojik çeşitliliğin ve peyzajın korunması, %3,5'ini toprak, yeraltı ve yüzey sularının korunması ve kalitesinin iyileştirilmesi ve %5,9'unu ise diğer konularda yapılan çevre koru-

ma harcamaları oluşturmuştur. Toplam 5,9 milyar TL olarak gerçekleşen çevre koruma yatırım harcamalarının %62'si mali ve mali olmayan şirketler, %38'i ise genel devlet tarafından yapılmıştır. Atık su yönetimi hizmetleri için 2,6 milyar TL, atık yönetimi hizmetleri için 1,3 milyar TL yatırım harcaması yapılırken diğer konularda 2 milyar TL çevre koruma yatırım harcaması yapılmıştır. Çevre koruma harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasıla içindeki oranı 2017 yılında %1,11 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2017).

2018 yılında ise toplam çevre koruma harcamaları 38,2 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Çevre koruma harcamalarının 2018 yılında %56,6'sı mali ve mali olmayan şirketler, %36,3'ü genel devlet ve hanehalkına hizmet eden kâr amacı olmayan kuruluşlar ve %7,1'i hane halkları tarafından yapılmıştır. Bu harcamaların %47,5'ini atık yönetimi hizmetleri, %35,6'sını atık su yönetimi hizmetleri, %6,8'ini biyolojik çeşitliliğin ve peyzajın korunması, %3,6'sını toprak, yeraltı ve yüzey sularının korunması ve kalitesinin iyileştirilmesi ve %6,5'ini ise diğer konularda yapılan çevre koruma harcamaları oluşturmuştur. Çevre koruma harcamalarının gayrisafi yurt içi hasıla içindeki payı 2018 yılında %1 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2019b).

Eurostat çevre istatistiklerine göre AB-28 ülkelerinde toplam çevre harcama oranları ise 2016 yılı için 278 milyon Euro, 2017 yılı için 255 milyon Euro ve 2018 yılı 267 milyon Euro'dur. AB-28 ülkelerinde özel ve kamu tarafından çevre korumaya yönelik yapılan toplam harcamaların gayrisafi yurtiçi hasıla içindeki oranı 2016 yılında 1,9, 2017 yılında 1,9 ve 2018 yılında da yine %1,9 olmuştur (EUROSTAT, 2019). AB ülkelerinde çevre koruma harcamalarına neredeyse iki katı civarında bir pay ayrılmış görülmektedir.

SONUÇ

Kalkınma planları aracılığıyla ekonomik ve toplumsal gelişmenin tüm yönleriyle ve dengeli bir şekilde gerçekleşmesi planlanmaktadır. Kalkınmanın sağlanması ve sürdürülebilirliği açısından çevre önemli bir konudur. Bundan dolayı çevreye ilişkin sorunlar doğrudan kalkınma ile ilişkilendirilmekte ve çözüm noktasında da yerel düzeyde yerel yönetimler önemli birer aktör haline gelmektedir.

İncelenen kalkınma planlarında çevre sorunlarına ilişkin tespitler, sorunların çözümüne dair arayışlar ve yapılması gerekenler açıkça belirtilmektedir. Ancak

TÜİK'ten alınan yerel yönetimlerin çevresel harcama verileri ile çalışma kapsamında incelenen IX. ve X. Beş Yıllık Kalkınma Planları döneminde yapılan harcamalar karşılaştırıldığında çoğunlukla kalkınma planları hedeflerine/politikalarına sadık kalınmadığı görülmektedir.

Şöyle ki IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda 'Çevrenin Korunması ve Kentsel Altyapının Geliştirilmesi' başlığı altında en fazla düzenleme yapılması planlanan hedefler atık su ve atık yönetimi alanına yöneliktir. Ancak TÜİK'ten alınan belediyelerin, mahalli idare birliklerinin ve il özel idarelerinin çevresel faaliyetlerinin harcama verileri incelendiğinde kalkınma planında belirlenen, ancak CEPA ve Eurostat ile uyumlu fonksiyonel sınıflandırma kapsamındaki çevre koruma hizmetleri ile belirtilen alanlar içinde olmayan, 'su hizmetleri' en çok harcamanın yapıldığı faaliyet türü olarak tespit edilmiştir.

TÜİK verileri içinde su hizmetlerinin yer alması (ki bu kentleşme ve nüfusun artışı ile doğru orantılı artması beklenen bir durumdur) yerel yönetimlerin çevre harcamalarını fazla göstermektedir. Örneğin belediyelerin çevresel harcama kalemlerine bakıldığında on yıllık toplamda araştırma ve geliştirmenin arkasından su hizmetleri ikinci sırada gelmektedir.

X. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise belirgin bir şekilde ön plana çıkarılan hedefe rastlanılmamıştır. Fakat X. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda 'Toprak ve Su Kaynakları Yönetimi' adıyla çevrenin korunması bölümlendirmesinden ayrı olarak yeni bir hedef çerçevesinin oluşturulduğu tespit edilmiştir. Bu durum 'su yönetimi' alanına verilen önem olarak yorumlanmıştır. Bu açıdan bakıldığında X. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 2014-2016 arası döneminde belediyelerin, mahalli idare birliklerinin ve il özel idarelerinin en fazla çevresel harcamayı yaptığı alanın 'su hizmetleri yönetimi' olduğu tespitine varılmıştır. Yani bu kalkınma döneminde nispeten harcamalar hedefler ile uyumlu gerçekleşmiştir.

Genel olarak harcamaların yoğunlaştığı kalemlerin geleneksel denilebilecek yerel hizmetler (su temini, atık uzaklaştırma vs.) olduğu görülmektedir. Ayrıca farklı bir çalışmanın konusu olabilecek şekilde çevre harcamaları içine dahil edilen harcamaların içeriklerinin neler olduğunun bilinmesi daha net değerlendirmeyi sağlayabilecektir. Böylece yapılan harcamaların onarım mı, önleyici mi içerikler taşıdığı ortaya konabileceği gibi yerel yönetimlerin yerel çevreyi ne ka-

dar önemsedikleri, sürdürülebilir kalkınmanın neresinde yer aldıkları da ortaya konabilir.

Sonuç olarak kalkınma planlarının işlevsel olarak tam uygulanmadığı ve çevrenin korunması amacına yönelik önemli hedefler belirlenmiş olmasına rağmen planların uygulama sürecinde yerel yönetimlerin bu tanımlara göre çalışmalarını/harcamalarını yönlendirmediği görülmektedir. Bu nedenle, geliştirilen kalkınma planlarında devlet kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması ve ortak bir amaç doğrultusunda birlikte çalışmalar yapılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AYGEN, Murat (2017). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği", **Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 5, Sayı:10, ss. 256-276.
- AYTEN, Asım Mustafa ve Okan Murat Dede (2003). "Kalkınma Planlarında Ulaşım Politikaları, Hedefler ve Önceliklerinin Uygulanmasına İlişkin Bir Değerlendirme", **TMMOB Ulaştırma Politikaları Kongresi**, Ankara, ss. 95-102.
- BAHL, Roy (1999). "Implementation Rules for Fiscal Decentralization", **International Studies Program, Working Paper 99-1**, Georgia State University, Atlanta, Georgia.
- BAYKAL, Tan (2010). "Türkiye'de Çevre Yönetim Sisteminin Yerel Örgütlenmesi", **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 13, ss. 476-492.
- BELLU, Lorenzo G. (2011). "Development and Development Paradigms: A (reasoned) Review of Prevailing Visions", **FAO Issue Papers**, Module 102.
- CHUNWEN, Ma and He Wu (2016). "Local Government Competition and Environmental Pollution", **Finance Econ.**, Vol: 8: 93-101.
- CONROY, Maria Manta and Philip R Berke (2004). "What makes a Good Sustainable Development Plan? An Analysis of Factors that Influence Principles of Sustainable Development", **Environment and Planning A**, Volume 36: 1381-1396.
- Council of Europe (2013). "European Charter of Local Self-Government, <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>, (Erişim Tarihi: 15.04.2022).
- ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI YEREL YÖNETİMLER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2021), **2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara.
- DAĞLI, Zülkif ve Can Giray Özgül (2019). "Kamu Yönetimi Sistemi İçinde Yeni Bir Birim Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının İşlevi: İzmir Örneği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 28, Sayı: 1-2, ss. 25-44.
- ERDEM, Nisa (2015). "Çevre Sorunlarının Yerel Yönetimler Kapsamında İncelenmesi", **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 11, ss. 6-32.

- EUROSTAT (2019). "Environmental protection spending in 2018", <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20191028-1>, (Erişim Tarihi 21.04.2022).
- FLAMMANG, Robert A. (1979). "Economic Growth and Economic Development: Counterparts or Competitors?", **Economic Development and Cultural Change**, Vol: 28: 47-61.
- GÖKALP ALICA, Süheyla Suzan (2018). "Yerel Yönetimler ve Çevre", **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, Cilt: 9, Sayı: 14, ss. 9-22.
- GERAY, Cevat (1998). "Yerel Yönetimler ve Çevre", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 7, Sayı: 3, ss. 7-64.
- HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI, MUHASEBAT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2017). "Resmi İstatistik Programı 2017-2021". https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2019/02/Resmi_istatistik_Programi_2012-2016Rev.2.pdf (Erişim Tarihi: 08.03.2021).
- HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI, MUHASEBAT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2018). <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>, (Erişim Tarihi: 16.04.2022).
- HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI, MUHASEBAT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2021). <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/1021620172019butcehazirlamarehberi.pdf>, (Erişim Tarihi: 16.04.2022).
- KARA, Mustafa ve Mustafa Görün (2008). "Kırsal Kalkınmada İl Özel İdarelerinin, Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin ve İlçe Yönetimlerinin Rolü ve Bazı Uygulamalar", **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, ss. 411-433.
- KARA, Mustafa ve Hamit Palabıyık (2007). "5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri-Toplum Kalkınması İlişkisi", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**. Editör: H. Özgür ve M. Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- KAUL, Inge, Isabella Grunberg and Marc Stern (1999). **Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century**, Oxford University Press, Newyork.
- KELEŞ, Ruşen, Can Hamamcı ve Ahmet Çoban (2015). **Çevre Politikası**, Güncellenmiş 8. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.

- LI, Hongbin and Li-An Zhou (2005). "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role Of Personnel Control in China", **Journal of Public Economics**, Volume 89, Issues 9–10: 1743-1762.
- LEVINSON, Arik (2003). "Environmental Regulatory Competition: A Status Report and Some New Evidence", **National Tax Journal**, Vol: 56, N: 1, Part: 1: 91-106.
- PALABIYIK, Hamit ve Mustafa Kara (2008). "Belediye Birlikleri ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Bağlamında Yerel Yönetim Birlikleri", **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Editör: Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- PEKER SAY, Nuriye ve Muzaffer Yücel (2006). "Strategic environmental assessment and national development plans in Turkey: Towards legal framework and operational procedure", **Environmental Impact Assessment Review** 26, ss. 301–316.
- REEVES, Teresa (2006). "Regional Development in the EU and Turkey", **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, Ankara.
- STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI (2000). "Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Sekizinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2001-2005.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.03.2021).
- STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI (2006). "Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)", <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Dokuzuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2007-2013%E2%80%8B.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.05.2021).
- STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI (2013), "Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)", <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.05.2021).
- STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI (2019). "Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber", http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/AnalitikEkorehber_2019-2021.pdf, (Erişim Tarihi: 18.04.2022).
- ŞENGÜL, Mihriban (1999). "Yerel Düzeyde Çevre Yönetimi ve Belediyeler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 8, Sayı: 3, ss. 91-102.

- ŞENGÜN, Hayriye (2015). “Türkiye’de Çevre Yönetimi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Uygulamaları”, **Strategic Public Management Journal (SPMJ)**, Cilt: 1, Sayı: 1, ss. 109-130.
- ŞİRİNER ÖNVER, Makbule (2019). “Çöp/Atık Yönetimi ve Belediyeler”, **CUDES Journal**, 2 (1), ss. 111-123.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (2001). **VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Yayın No. DPT: 2538, ÖİK: 554.
- TÜİK (2014). “Sektörlere Göre Çevresel Harcama ve Gelirler Tablosu”, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Cevresel-Istihdam,-Gelir-ve-Harcama-Istatistikleri-2012-16178>, (Erişim Tarihi: 01.05.2022).
- TÜİK (2016). <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Cevresel-Istihdam,-Gelir-ve-Harcama-Istatistikleri-2016-24587>, (Erişim Tarihi: 15.05.2021).
- TÜİK (2017). <https://data.TÜİK.gov.tr/Bulten/Index?p=Cevre-Koruma-Harcama-Istatistikleri-2017-27673>, (Erişim Tarihi: 15.05.2021).
- TÜİK (2018a). “Belediyelerin Çevresel Harcamaları”, <https://data.TÜİK.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=cevre-ve-enerji-103&dil=1>, (Erişim Tarihi: 17.05.2021).
- TÜİK (2018b). “Mahalli İdare Birlikleri Çevresel Harcamaları”, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=cevre-ve-enerji-103&dil=1>, (Erişim Tarihi: 17.05.2021).
- TÜİK (2018c). “Kamu Kuruluşlarının ve İl Özel İdarelerinin Çevresel Harcamaları”, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=cevre-ve-enerji-103&dil=1>, (Erişim Tarihi: 17.05.2021).
- TÜİK (2019a). “Çevre İstatistikleri Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi - 8”, <https://Biruni.tuik.gov.Tr/Yayin/Views/Visitorpages/Index.Zul>, (Erişim Tarihi: 13.04.2021).
- TÜİK (2019b). “Çevre Koruma Harcama İstatistikleri, 2018-Haber Bülteni”, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Cevre-Koruma-Harcama-Istatistikleri-2018-30610>, (Erişim Tarihi: 17.05.2021).
- TÜİK (2020). https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1019, (Erişim Tarihi: 29.05.2021).

- TÜİK (2021). <https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.dojsessionid=9QpHfnKJ4nnLZys27YgCL66cBjQHPv2NQBcPQyrCGM17Q42JJr-R1!777342204?id=27673>, (Erişim Tarihi: 10.04.2021).
- YENTÜRK, Nurhan, **2020 İklim Pahası: Çevre Koruma ve İklim Değişikliği ile Mücadelede Kamu Harcamaları**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- ZENGİN, Eyüp (2009). "Yerel Yönetimler ve Çevre", **Journal of Qafqaz University**, 26, ss. 116-123.
- WITTE, Robert S. and John S. Witte (2017). **Statistics**, 11th Edition, Wiley, New York.
- WU, Haitao, Yunwei Li, Yu Hao, Siyu Ren, Pengfei Zhang (2020). "Environmental Decentralization, Local Government Competition, and Regional Green Development: Evidence From China", **Science of the Total Environment**, Vol: 708: 1-15.
- 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (1981). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2560.pdf> (Erişim Tarihi: 15.04.2022).
- 2872 sayılı Çevre Kanunu (1983). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2872.pdf>, (Erişim Tarihi: 13.04.2021).
- 5355 Sayılı Mahalli İdareler ve Birlik Kanunu (2005). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pd> (Erişim Tarihi: 13.04.2021).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (Erişim Tarihi: 13.04.2021)
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (2004). <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.htm#1>, (Erişim Tarihi: 13.04.2021).
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005). <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050304-1.htm>, (Erişim Tarihi: 13.04.2021).

TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN YASAMA, YÜRÜTME, YARGI ORGANLARI İLE TAŞRA VE YEREL YÖNETİMLERE ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Evaluation of the Effects of the Presidential Government System on the Legislative, Executive, Judiciary Bodies and the Provincial and Local Administration in Turkey

Yusuf Durani DİNÇ* - Doç. Dr. Vedat YILMAZ**

Geliş Tarihi: 16.04.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 20.06.2022

Öz

16 Nisan 2017 tarihli Anayasa değişikliği birlikte Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Hükümet sistemi değişikliğiyle yasama, yürütme ve yargı organlarında yapısal ve fonksiyonel düzenlemeler yapılmıştır. Bu yeni düzenlemeler özellikle yasama ve yürütme organları arasındaki anayasal ilişkileri farklı derinlik ve boyutta etkilemiştir. Yürütme organının tek temsilcisi olan Cumhurbaşkanı, görev ve yetkilerinde yaşanan artış ve genişlemeyle merkezi idarenin kuruluşunda ve üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasında önemli bir aktör haline gelmiştir. Yeni hükümet sisteminin merkezi idarenin taşra teşkilatına ve yerel yönetimlere de etkileri olmuştur. Literatür taraması ve gözlem yöntemi kullanılarak hazırlanan bu çalışmanın amacı Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yasama, yürütme ve yargı organlarında meydana gelen değişiklikleri ve bu

Abstract

With The Constitutional amendment dated April 16, 2017, the Presidential government system has been introduced in Turkey. Along with the change of government system, structural and functional arrangements have been made in the legislative, executive and judicial bodies. These new arrangements have affected the constitutional relations especially between the legislative and executive bodies in various depths and dimensions. The President,

who is the sole representative of the executive body, has become an important actor in the formation of the central administration and the appointment of senior public administrators with the increase and expansion in her/his duties and powers. The new government system has also effects on provincial organization of the central government and local governments. The purpose of this study which has been prepared by using the literature review and observation method is to examine the changes made in the legislative,

* Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Öğrencisi, İçişleri Bakanlığı Mülki İdare Amiri, y.d.dinc01@gmail.com., ORCID ID: 0000-0001-9323-3011

** Malatya Turgut Özal Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, vedatylimaz1977@gmail.com., ORCID ID: 0000-0003-4624-9824

organların birbirleriyle olan karşılıklı yeni ilişkilerini ve merkezi idarenin başkent teşkilatında yaşanan değişimi ve dönüşümü ve son olarak da genel hatlarıyla taşra teşkilatında ve yerel yönetimlerde ortaya çıkan yeni durumu incelemektir. Ayrıca bu çalışma tarihsel olarak Türkiye'de uygulanan farklı hükümet sistemi tercihleri ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi nedenleri hakkında değerlendirme yapmayı amaçlanmaktadır. Nitel araştırma yönteminin uygulandığı bu çalışmada yukarıdaki konulara ilişkin bilgiler özgün ve yorumlayıcı bir bakış açısıyla sunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yasama-Yürütme İlişkileri, Taşra Teşkilatı, Yerel Yönetimler.

executive and judicial bodies following the Presidency government system, and the new mutual relations of these organs with each other, and to examine the change and transformation in the capital organization of central government and lastly the new situation occurred in the provincial organization and local governments in generally. In addition, this study aims to evaluate the different government systems that have been applied historically in Turkey and the reasons for the transition to the Presidential government system. In this study, in which the qualitative research method is applied, the information on the above topics is presented with an original and critical perspective.

Keywords: Presidential Government System, Legislative-Executive Relations, Presidential Offices, Provincial Organization, Local Governments.

GİRİŞ

Cumhuriyetin ilanından 21. Yüzyılın ilk çeyreğine kadar olan neredeyse bir asra yakın sürede Türk siyasal hayatında hükümet etme biçimi olarak parlamenter hükümet sistemi uygulanmıştır. Parlamenter hükümet sistemi modeline ve işleyişine dair özellikle 1970'li yıllardan itibaren artan bir ivmeyle sağ partilerin eleştirilerinin yoğunlaştığı görülmektedir. Sağ partiler tarafından hükümet sistemi olarak başkanlık sisteminin Türkiye'nin tarihsel yönetim pratiğine daha uygun olduğu her seferinde çeşitli şekillerde dile getirilmiştir. Yakın zamana kadar yaşanan siyasi, ekonomik ve toplumsal istikrarsızlıkların parlamenter hükümet sisteminden kaynaklandığı belirtilen görüşler de bir hayli fazladır.

Zaman içerisinde istikrarlı bir yönetim için istikrarlı hükümet modelinin nasıl olacağı konusunda gerek politik gerekse akademik platformlarda birçok tartışma yapılmış dahası bu yönde kurumsal ve yapısal olarak anayasa değişiklikleri hayata geçirilmiştir. Yapılan anayasal değişikliklerle kimi zaman yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler yeniden dizayn edilmiş kimi zaman da münferiden yürütme organını güçlendiren düzenlemelerle istikrarlı hükümet modeli oluşturmak istenmiştir. Ancak süreç içerisinde yürürlüğe konulan palatyatif yasal değişikliklerle Türkiye'nin önünde duran sorunlara çözüm olunamamış, istikrarlı bir yönetim modeli ile devletin erkleri arasında arzulanmanan uyum yakalanamamıştır. Hatta Türk siyasal hayatında yakın dönemde yaşanan

“367 Kararı” gibi krizlerde de görülmüştür ki istenildiği zaman bir devlet erki tüm siyasal düzlemi değiştirecek/bozacak kadar da kontrolsüz/sorumsuz idare beyanında bulunabilecek yetkiye sahiptir (Eren ve Akıncı, 2018: 37-72). Dolayısıyla asıl olan tüm devlet erkleri arasında muntazam bir işleyiş ile milletin tevaccühüyle yönetime gelmiş, iktidar olabilmış, güçlü, istikrarlı ve sorumlu bir hükümet modeli inşa edebilmektir.

Bu bağlamda Türkiye 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrası parlamenter hükümet sisteminden başkanlık-Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmiştir. Yeni sistemle birlikte başta parlamenter sistemden kaynaklandığı düşünülen siyasi ve ekonomik istikrarsızlıkların sona erdirilmesi, devlet idaresinin baştan aşağı yenilenerek daha etkin ve rasyonel hale getirilmesi, güçlü ve istikrarlı bir yürütme erkinin oluşturulması ve yasama ve yürütme organlarının kendi faaliyet alanlarında daha etkin, hızlı ve verimli kararlar alabilmesi ve ayrıca karşılıklı münasebetlerinde birbirlerine engel olan değil, destek olan ve uyum içinde çalışan bir denge ve denetim mekanizmasının kurulması hedeflenmiştir. Hiç kuşkusuz yeni hükümet sistemiyle birlikte başta yasama, yürütme ve yargı erklerine yönelik çok ciddi değişiklikler yapılmış, merkezi idarenin başkent teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiş, kamu politikası yapım sürecinde daha önce var olmayan yeni kurumlar-aktörler ihdas edilmiştir, yürütme organında yaşanan değişim ve dönüşüm sonucu taşra teşkilatında ve mahalli idarelerde yeni güncellemeler gerçekleştirilmiştir.

Yukarıda anlatılanlar çerçevesinde nitel araştırma yönteminin kullanıldığı bu çalışmada yapılan literatür taraması ve gözlem analiz tekniği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yasama, yürütme ve yargı organlarında yol açtığı değişiklikler ve bu organların birbirleriyle olan karşılıklı yeni etkileşimleri-temasları ile Cumhurbaşkanlığı merkez idarenin başkent teşkilatında yaşanan değişim ve dönüşüm ve genel hatlarıyla taşra teşkilatı ve yerel yönetimlerde ortaya çıkan yeni duruma ilişkin bilgiler verilerek özgün ve yorumlayıcı bir bakış açısıyla değerlendirme yapılması amaçlanmıştır. İlâveten bu çalışmada Türkiye’de tarihsel süreçte uygulanan hükümet sistemi modelleri ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş nedenleri hakkında da özgün değerlendirmeler yapılmıştır.

1. TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN TARİHSEL SÜRECİNE BAKIŞ

Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarihsel olarak içinde bulunduğu siyasal, toplumsal, kültürel ve ekonomik konjoktüre göre farklı hükümet sistemi deneyimine sahip olmuştur. 1921 Anayasasının mecliste kabulüyle başlayan ve 1923 yılına kadar devam süreçte meclis hükümeti sistemi uygulanmıştır. Bu hükümet sistemine göre meclisin üstünde bir güç yoktur, yasama, yürütme, yargı erkleri tek bir meclis çatısı altında toplanır. Yargı yetkisi meclis tarafından kurulan İstiklal Mahkemeleri vasıtasıyla, yürütme yetkisi ise bizzat meclisin kendi üyeleri arasından seçerek oluşturduğu Bakanlar Kurulu aracılığıyla yerine getirilmektedir. Aslında her iki organın da yegâne görevi meclisin aldığı kararları uygulamaktır. Sonuç itibarıyla hem hükümetin hem de yargının meclise karşı tam anlamıyla bağımlı/bağlı olduğu bir hükümet modelinden bahsedebilir.

1921 Anayasasının ilk halinde bulunmayan devlet başkanlığı makamının 1923 tarihinde yapılan değişiklikle ilk defa Anayasada düzenlenmesi, hükümetin oluşumu bakımından bakanların tek tek meclis tarafından seçilmesi yerine Başbakan tarafından seçilip Cumhurbaşkanı'nca meclisin onayına sunulması ve son olarak da meclisten güvenoyu alamayan Bakanlar Kurulunun düşürülmesi usulünün kabul edilmesi neticesinde meclis hükümeti sisteminden parlamenter sistemine yönelik konusunda önemli ancak kısmi bir adım atılmıştır. Yapılan değişiklik sonrası Başbakanı Cumhurbaşkanı; Cumhurbaşkanı'nı ise meclis, kendi üyeleri arasından seçmektedir. Yürütmede çift başlılığın olduğunu söylemek güç; çünkü yürütme yetkisi meclis tarafından Bakanlar Kurulu eliyle yerine getirilir, gerek görürse Cumhurbaşkanı hem meclis hem de Bakanlar Kurulu toplantısına başkanlık edebilir.

1924 Anayasasının kabulüyle başlayan ve 1961 Anayasasının ilanına kadar geçen sürede meclis hükümeti ile parlamenter sistemin kimi benzer özelliklerini barındıran karma bir hükümet modeli uygulanmıştır (Keskinsoy ve Kaya, 2018: 76-77). Millet adına egemenlik hakkını kullanan tek yetkilinin meclis olması, yasama yetkisi ve yürütme gücünün mecliste toplanması, yürütmenin aksine yasamanın her zaman hükümeti denetleme ve fesih hakkına sahip olması meclis hükümeti sisteminin benimsendiğini göstermektedir. Buna karşılık yasama yetkisini doğrudan kullanan meclisin, yürütme yetkisini Bakanlar Kurulu ve Cum-

hurbaşkanı eliyle kullanması, gerektiğinde güvenoyu mekanizması ile hükümeti denetleyip düşürebilmesi, hükümetin kuruluşu bakımından bakanların Başbakan tarafından seçilip, Cumhurbaşkanınca onaylanıp meclise sunulması ve son olarak karşı imza kuralı ile tam sorumlu Bakanlar Kurulu karşısında sorumsuz Cumhurbaşkanının bulunması sistemin parlamenter hükümete doğru kaydığını ortaya koymaktadır. Meclis hükümeti sisteminde, yasama hem kendini hem de yürütmeyi bağımsız zaman tek taraflı olarak feshedilebilir; ancak yürütmenin yasama karşısında böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Lakin özellikle yürütmenin (Bakanlar Kurulunun) meclis tarafından güvenoyu yoluyla denetlenip düşürülmesi de sistemin parlamenter hükümet kimliğine sahip olduğu şeklinde yorumlanabilir. 1924 Anayasasında yargı yetkisinin millet adına kanunun belirlediği çerçevede bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağı, hakimlerin, davaların görülmesinde ve kararlarında özgür ve her türlü müdahaleden uzak kalarak yalnızca kanuna tabi olacakları ve yargılamanın aleni yapılacağı gibi hükümlerin kabul edilmesi, yargı gücünü meclis karşısında nispeten ayrık ve bağımsız yapmış, sonuç olarak da klasik meclis hükümeti sisteminden ciddi bir kopuş yaşanmıştır.

1961 Anayasasının kabulüyle Türk siyasal hayatında gerçek manada ilk defa klasik parlamenter sisteme geçildiği ifade edilmektedir (Yıldırım, 2017: 40). Bu anayasa ile millet adına egemenlik hakkını yalnızca yasama organı değil yürütme ve yargı organlarının da kullanılacağı düzenlenmiştir. Yürütme görevinin yerine getirilmesi konusunda 1921 ve 1924 anayasalarından farklı olarak Bakanlar Kurulu ile birlikte ayrı bir yürütme aygıtı veya aktörü olarak Cumhurbaşkanı makamı da sayılmıştır. Parlamenter sistemde Cumhurbaşkanının tüm kararları, başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanır ve bu kararlardan yalnızca başbakan ve ilgili bakan sorumlu olur. Cumhurbaşkanı göreviyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir, yalnızca vatana ihanet suçundan belli koşullar gerçekleştiğinde sorumlu tutulabilir. Hükümet görev sırasındaki güvenoyu veya gensoru oylaması neticesinde meclis tarafından güvensizlik oyu ile düşürülmesi durumlarında Cumhurbaşkanı isterse genel seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Dolayısıyla yasama organı sahip olduğu yetkilerle Bakanlar Kurulunu düşürdüğü taktirde, Cumhurbaşkanı da meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir, netice de yasama ve yürütme organları arasında karşılıklı seçimlerinin yenilenmesi hususunda bir nevi denge-fren mekanizması sağlanmış olmaktadır.

Diğer taraftan yürütmenin güçsüzlüğü veya yasama organına olan bağımlılığı açısından oldukça eleştirilen 1961 Anayasası zaman içerisinde bir dizi değişiklikler geçirmiş olsa da yine arzulanan seviyede bir devlet idaresi tesis edilememiştir. Bu anayasa ile yargı yetkisi ise ayrı ve tam anlamıyla bağımsız bir örgütlenmeye veya işleyişe kavuştuğu söylenebilir. Yargı erkinin yetkilerini kullanılması, 1924 Anayasasında olduğu gibi, kanunların insafına veya düzenlemesine bırakılmamış, Anayasa ile teminat altına alınarak yargının bağımsızlığı anayasal güvence altına alınmıştır.

Devlet otoritesinin yeniden güçlü bir şekilde sağlanması için kaleme alınan 1982 Anayasası ile bir kez daha parlamenter sistem tercih edilmiş, yasama karşısında yürütmenin; yürütme organı içinde de münhasıran Cumhurbaşkanının konumu güçlendirilmiştir. 1961 Anayasasından farklı olarak olağanüstü yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri her bir organa ilişkin ayrı ayrı düzenlenmiş; tek başına yapabileceği işlemler dışındaki tüm karar ve işlemlerin Başbakan veya ilgili bakan tarafından imzalanacağı ve sorumluluğun onların uhdesinde kalacağı belirtilmiştir. Anayasada yer aldığı şekliyle Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin sayısının oldukça fazla olduğu ve bunların mühim konuları içerdiği şüphesizdir. Örneğin, Cumhurbaşkanı, Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek; meclis seçimlerinin yenilenmesine karar vermek, anayasa değişikliklerini gerektiğinde halkoyuna sunmak ve Kanun, Kanun Hükmünde Kararname ve Meclis İçtüzüğü aleyhine Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak gibi konularda önemli yetkilere sahip olmuştur. Dolayısıyla yürütme organının ve özellikle Cumhurbaşkanının yasama ve yargı organlarına nazaran rolünün bu denli güçlendirilmesi, devlet otoritesini sağlama konusunda uygun bir politik araç olması nedeniyledir. Zaman içerisinde Cumhurbaşkanının, saf parlamenter sistemdeki devlet başkanının konumunu aşan birçok yetki ve görev elde etmesi sebebiyle sistemin sanki yarı başkanlık veya başkanlık parlamenter hükümete doğru kaydığı şeklinde düşünceler hasıl olabilmektedir.

Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine ilişkin 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği referandumu ile parlamenter sistemden ilk esaslı vazgeçiş yaşanmıştır (Zengin, 2019: 2). 2014 tarihinde yapılan seçimlerle Cumhurbaşkanı ilk defa doğrudan halk tarafından seçilmiştir.

2007'den 2018 tarihine kadar olan süreçte hükümet sistemin niteliğine ve adlandırmasına dair bir dizi tartışmanın yaşandığını görülmektedir. 2007 tarihli Anayasa değişikliğiyle başlayan ve 2018 yılı Cumhurbaşkanlığı seçimine kadar olan süre zarfında hükümet sisteminin yarı başkanlık olduğunu savunan görüşler de mevcuttur (Elgie, 2011: 9). Ancak aksini iddia eden sistemin özünde parlamenter hükümet olarak devam ettiğine dair yorumlara da rastlanılmaktadır (Özbudun, 2015b: 11). Gözler ise (2017: 250-252) Cumhurbaşkanının ilk defa halk tarafından seçildiği 2014 yılına kadar olan dönemin hükümet sistemi anlamında klasik parlamenter olduğu, bu tarihten sonra ise yarı başkanlık olarak adlandırılması gerektiğini dile getirmektedir.

2007 öncesi dönemin saf parlamenter sistem, 2007 ile 2014 arası dönemin ise yarı başkanlık sistemine yakınlaşan; ancak özünde yürütme organının hükümet etme teşekkülü, görevde bulunan mevcut hükümetin kendine ait pozisyonu ve parlamenter hükümet sisteminin sahip olduğu kurum ve araçların devam etmesi nedeniyle parlamenter hükümet modeli olduğu söylenebilir. 2014 ile 2017 arası geçiş döneminde ise esasında saf yarı başkanlık sisteminin uygulandığı ifade edilebilir. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğine ilişkin maddelerin kabulüyle de sistemin tam anlamıyla başkanlık hatta kendine has özellikleriyle Türk tipi başkanlık olduğu söylenebilir.

Türkiye'de 2007 öncesi saf parlamenter hükümet sistemi uygulanıyordu dememizdeki temel sebep, yürütme gücünün yani Bakanlar Kurulunun/hükümetin meşruiyetini her ne kadar halk tarafından seçimler yoluyla elde ediyor olsa da bu meşruiyetin -göreve gelişin, bakan olarak seçilmenin- tescili yine halkın temsilcisi olan yasama organı tarafından yapılması ve hükümetin ona karşı sorumlu olmasıdır. Bu sistemde hükümet yasama organının içinden doğmaktadır. Yürütme organı büyük ölçüde yasama organının denetimi altında bulunmakta ve yasama organı sahip olduğu denetim araçları ile yürütmeyi her an kontrol altında tutmaktadır. İlaveten bakanların yasamaya karşı tam sorumlulukları bulunmaktadır. Yürütme çift başlı olarak dizayn edilmiş, hükümet etme işlemlerinde devlet başkanının pozisyonu genel anlamda sorumsuzluk olmaksızın -ki bu yetkisizliği de beraberinde getirmiştir-, hükümetin ise tam sorumluluğu prensibi kabul edilmiştir. 2007 ile 2014 yılları arasında hükümet sistemi olarak yarı başkanlık sistemine yakınlaşıldığını söylememizin temel nedeni ise çift başlı olarak dizayn edilen yürütme organının devlet başkanı kanadı halk tarafından doğrudan se-

çimle gelerek yasama organına karşı sorumsuzluk konumuna sahip olması, diğer kanat olan hükümetin ise siyasi sorumluluğunun bulunması ve meşruiyetini-seçimini yasama organı eliyle elde etmesidir. Devlet başkanı yasama organına karşı sorumlu olmayıp oldukça fazla yetki ile donatılmışken, hükümet kanadı ise yasamaya karşı tam sorumluluğunu devam ettirmekte ve yetkisinin birçoğunu devlet başkanı ile paylaşmaktadır. 2017 yılı sonrası başkanlık sistemi uygulanıyor söyleminin temel nedeni devlet başkanının halk tarafından doğrudan seçilerek göreve gelmesi, tek başlı yürütme yapısının olması ve yürütmenin yasamanın içinden doğmaması ve Türk tipi başkanlık sistemi dememizin sebebi ise klasik başkanlık sistemde bulunmayan şu konular nedeniyedir: devlet başkanının sahip olduğu yetkilerden çok daha fazla yetkilerle Cumhurbaşkanının donatılması, meclis ve başkanın seçimleri karşılıklı yenileme yetkisi, her iki organa ait seçimlerin aynı tarihte yapılması zorunluluğu, Cumhurbaşkanının olağanüstü hal ilan etme yetkisi ile referanduma ilişkin yetkileri, kamu tüzel kişiliği oluşturabilmesi, ofisleri kurma konusunda yasama ile yetkilerini paylaşmamasıdır.

Türk siyasi hayatında hükümet etme sistemine ilişkin olarak yapılan son değişiklik ise 16 Nisan 2017 tarihli başkanlık sistemine geçişi sağlayan anayasa değişikliğine dair referandumdur. Bu referandum ile halk parlamenter hükümet sisteminden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişe onay vermiş ve 24 Haziran 2018'de seçimleriyle birlikte tam anlamıyla uygulamaya geçtiği söylenebilir (Öner, 2019: 304; İzci ve Yılmaz, 2019: 386; Aydın ve Akıncı, 2018: 1031; Tunç ve Belli, 2018: 253).

2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞ NEDENLERİ ÜZERİNE KISA BİR DEĞERLENDİRME

Türkiye'de 16 Nisan 2017 tarihinde yeni hükümet sisteminin teşekkülüne ilişkin anayasa değişikliğini içeren maddelerin yapılan referandumda kabulü sonrası 24 Haziran 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı seçimi ve seçilen Cumhurbaşkanının 9 Temmuz 2018 tarihinde Mecliste ettiği yeminle birlikte yeni sistem fiilen başlamıştır.

Hiç kuşkusuz hükümet sistemi değişim talebinin altında yatan birçok neden olabilir. Bakıldığında 1921-1924 yılları arasında uygulanan meclis hükümeti sis-

temini saymazsak neredeyse bir asra yakındır Türk siyasal hayatında yönetim pratiği açısından parlamenter sistemin hâkim olduğu görülecektir.

Esasında süreci başkanlık sistemine götüren temel neden gerek kamuoyunda gerekse farklı siyasal mecralarda bizatihi parlamenter sisteme veya arzulanan/hedeflenen hükümet sistemine dair yapılan uzun soluklu tartışmalardır. Hükümet sistemine ilişkin değişiklik gerekliliği son kırk yıl içinde çeşitli yoğunluklarda dile getirilmiş, özellikle parti programlarında veya tüzüklerinde yer almıştır (Aşık, 2017: 307-314, Yenişafak, 2018); ancak değişiklik için gereken siyasal ve toplumsal destek zemini bulunamayarak sadece bir teklif ve/veya tavsiyeden öteye gidememiştir (Gül, 2018: 239). Hatta kendi dönemlerinde siyasi figür olarak güçlü konumda olan Alparslan Türkeş, Necmettin Erbakan, Turgut Özal, Süleyman Demirel ve Muhsin Yazıcıoğlu gibi devlet ve siyaset adamları tarafından da başkanlık sistemine geçiş niyeti açık şekilde dile getirilmiştir (Sabah, 2018).

Türkiye'nin yeni hükümet sistemine ihtiyacı olduğu yönündeki temel savın nedeni ise bizatihi parlamenter sisteminin kendisi olduğu, bu sistemin ülkenin içinde bulunduğu veya karşılaştığı ekonomik, siyasal ve toplumsal sorunlarının çözümüne ilişkin vadettiği işlevini yerine getirememesi/getirmemesi olduğu ifade edilmektedir (Fendoğlu, 2003: 2). Halka karşı doğrudan sorumlu olmayan yürütme, güçsüz ve istikrarsız hükümetler, rekabet içine girebilen ve birbiriyle çatışma potansiyeli taşıyan yürütmenin çift başlılığı ve halka karşı siyasal sorumlunun belirsizliği parlamenter sisteme yöneltilen başlıca eleştirel argümanlardır (Kuzu, 2011: 81-91; Belli, 2016: 392; Avaner ve Çelik, 2021: 257).

Özellikle çok partili siyasi hayata geçişle neredeyse on yıl süren Demokrat Parti iktidarının 1960 askeri darbesiyle sona erdirilmesi ve akabinde yarım yüz yıla yakın süren siyasi istikrarsızlıkların, ekonomik krizlerin, askeri darbeler ve müdahalelerin nedeninin Türk parlamenter hükümet sisteminin doğası gereği yarattığı bürokratik vesayet odakları ve güçsüz hükümetler olduğu çeşitli akademik ve politik çevrelerce dile getirilmiştir (Hürriyet, 2021; Uluşahin, 1999: 79; Gözler, 2010; 249; Erdoğan, aa.com.tr, 2017).

Tarihsel süreçte ortaya çıkan kimi zaman yasama kimi zaman da yürütme organını tahakküm altına alan askeri, sivil ve yargı bürokrasisinin oluşturduğu vesayet odaklarının güçlü siyasal iktidarlar dönemi dahil değişik zamanlarda sahip oldukları politik, hukuki ve idari argümanlar ve araçlar vasıtasıyla siyasetin

toplumsal taleplere ve süreçlere göre vücut bulmasına, seçilmişlerin -yasama ve yürütme organını oluşturanlar- toplumsal sorunlar karşısında bağımsız politika üretme, kararlar alma ve uygulama iradesine engel oldukları yadsınamaz bir gerçektir.

Türkiyede vesayetçi bürokrasi ile seçilmişlerin karşılıklı etkileşimine ilişkin tarihsel bir değerlendirme yapılacak olunursa derin ve köklü güç mücadelesinin varlığı görülecektir. Özellikle 1961 Anayasasının kabulü sonrası politik ve yönetsel süreçlerin en önemli iki aktörü olan vesayetçi bürokratlarla seçilmişler açısından alan hakimiyeti ve güç değerlendirmesi yapıldığında terazinin bürokratlar lehine ağır bastığı anlaşılacaktır. Son yarım asırdır siyaset kurumu, parlamenter sistem sayesinde güçlenen ve varlığını sürdüren bürokratik vesayeti ve kökleşmiş kurumlarını ortadan kaldırmak maksadıyla birçok hukuki düzenlemeyi hayata geçirmiştir. Arzu edilenin atanmış bürokratların seçilmiş siyasilere karşı yönetsel süreçlerde ve karar alma mekanizmalarında daha üstün olması değil, demokratik seçimlerle yönetime gelen ve meşruiyetini bu yolla kazananların modern devlet aygıtının yönetimine ve bu yönetimin siyasi ve idari çıktıklarına ilişkin merhalelerde görece daha etkin rol almasıdır.

Öte taraftan tasarlanan yeni hükümet sisteminin temel önermeleri; parlamenter hükümet sisteminin yol açtığı veya güçlendirdiği vesayetçi bürokrasinin kontrol altına alınarak devlet aygıtının daha işler ve etkin hale getireceği, tek başlı yürütmenin yönetiminde yetki karmaşasını sona erdireceği ve halka karşı sorumsuzluk problemini çözeceği, kuvvetler ayrılığı prensibini güçlendirerek erkler arasında ortaya çıkması muhtemel siyasi krizlerin önleneyeceği, güçsüz hükümetler yerine meşruiyetini halkın çoğunluğundan alan, dirayetli hükümetlerin istikrarı sağlayacağı ve vesayetçi parlamentarizm anlayışından toplum merkezli siyasete geçişin hızlanacağı şeklinde sıralanabilir (Aslan, 2015: 9, 33-34;).

2017 yılı anayasa değişikliği referandumu ve ardından yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi ile Türkiyede Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiş, bu sayede vesayetçi bürokratik oluşumların önlenmesi amaçlanmış (Mercimek, 2018: 143) ve yürütmede tek başlılık ile halkın oylarıyla seçilen Cumhurbaşkanı hem siyasetin hem de bürokrasinin tepesinde konumlandırılması amaçlanmıştır.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylamasında kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair 6771 Sayılı Kanun

ile yeni sistemin ana omurgası oluşturulmuştur. Adı geçen kanun gerek içinde barındırdığı temel 18 madde gerekse Anayasanın 69 maddesinde yaptığı değişikliklerle yakın Türk anayasa tarihinin ve Türk siyasal hayatının en önemli değişiklikleri ihtiva eden kanun olma özelliğini taşımaktadır. İlgili kanun esas olarak yürütme organına dair köklü yenilikler getirirken aynı zamanda hem her organa ilişkin münferit düzenleme hem de bu organların karşılıklı iç içe geçmiş işlevlerine dair yer yer denge-fren sistemi de öngören değişiklikler sunmaktadır.

3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÜRÜTME ORGANI

Klasik parlamenter sistemde yürütme organı sorumsuz, ancak kimi zaman icrai yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanı ile siyasi sorumluluğu olan başında Başbakanın bulunduğu ve bakanların oluşturduğu hükümetten oluşmaktadır. 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile daha önce meclis tarafından seçilen Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi kabul edilmiş ve 2014 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimiyle de Cumhurbaşkanı ilk defa doğrudan halk tarafından seçilmiştir.

Özellikle 2014-2017 yılları arası dönem için meşruiyetini halkın yüksek oylarıyla seçilerek elde eden Cumhurbaşkanının klasik parlamenter sistemin aksine yürütmede Başbakana göre daha edilgen görev, yetki ve sorumluluk üstlenmesi doğal olarak beklenemezdi. Kaldı ki yarı başkanlık sistemini andıran böylesi bir döneme ait siyasal zeminde halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ile yine halk tarafından seçilen başbakan arasında özellikle farklı siyasal fraksiyonlardan geldiklerini düşünecek olursak olası siyasi tartışmaların yaşanması kaçınılmaz olacaktı. Kaldı ki 2014 yılından itibaren Cumhurbaşkanının Devlet idaresindeki rolü ve yetkileri sistematik bir şekilde genişlemiş ve yürütmede çift başlılığa -Cumhurbaşkanı ve Başbakanın Rollerine- ilişkin tartışmalar artarak devam etmiştir.

2017 yılında Anayasanın 8. maddesinde yapılan değişiklik sonrası yürütme yetkisi ve görevi Anayasa ve kanunlara uygun olarak yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağı kabul edilerek mevcut çift başlı yürütme tartışmalarına böylelikle son verilmiştir. 2007 yılında anayasal olarak bir siyasi tercih değişikliğine gidilerek meşruiyet ve varlık sebebi halka dayandırılan Cumhurbaşkanı artık yürütmenin tek patronu olmuştur. Başkanlık sisteminin temel zorunlu koşulu olan yürütme organında tek başlılık tesis edilerek parlamenter sistemin yü-

rütme erkinde var olan çift başlılığın yaratabileceği yetki ve görev karmaşasının önüne geçilmiştir.

Her ne kadar yeni sistemin adı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılrsa da parlamenter sistemde olduğu gibi bu sistemde doğrudan meclise karşı siyasi sorumluluğu olan bir bakanlar kurulunun veya hükümetin varlığı söz konusu değildir. Dahası bu sistemde yürütme organı Cumhurbaşkanının şahsında olduğu için, toplanan Cumhurbaşkanlığı kabinesi, teknik ve hukuki anlamda bir yürütme organı veya hükümet vasfına sahip olmayıp, Cumhurbaşkanı politikalarına ilişkin danışma niteliğinde kararların alındığı ve Cumhurbaşkanının iradesiyle varlığını kazandığı bir yeni kurumdur. Bu manada yürütme organının Cumhurbaşkanı, yardımcısı ve bakanlar tarafından oluşmadığı açık şekilde ifade edilebilir. Bakanlar ise Cumhurbaşkanının yardımcısı veya sekreteri olarak, yapılan Cumhurbaşkanlığı kabine toplantılarında icrai karar alma yetkileri bulunmayan, Başkanın genel siyasetine uygun olarak istişari mahiyette görüşler ileri sürebilen kimi zaman bürokratik ve teknik özellikleri kimi zaman da siyasi nitelikleri ön plana çıkan atanmış kimselerdir.

Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Bu sistemde bakanlar tek tek veya toplu halde meclise veya halka karşı değil yalnızca Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Seçimi ve Adaylık Süreci

2007 tarihinde gerçekleşen Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından beş yıllığına ve en fazla iki defa seçilmesi kabul edilmiş, iki türlü çoğunluk sisteminin benimsendiği bu düzenlemeye göre genel oyla yapılacak seçimlerde geçerli oyların salt çoğunluğunu alan adayın Cumhurbaşkanı seçilmesi kararlaştırılmıştır.

2017 tarihinde yürürlüğe giren 6771 sayılı Kanunla Anayasanın 101. ve 102. maddeleri bir araya getirilerek Cumhurbaşkanının adaylık ve seçim usulü yenilenmiştir. Seçilme ve aday olmaya ilişkin mevcut koşullara (bkz. Anayasa m. 101) ilave şu yeni düzenlemeler yürürlüğe konulmuştur: Daha önce siyasi parti grupların tek başlarına veya birlikte toplam geçerli oyların yüzde onu ile Cum-

hurbaşkanı adayı gösterebilirken yeni düzenlemeyle bu oran yüzde beş bandına indirilmiş ilaveten en az yüz bin seçmenin de bir aday çıkarabilme yolu açılarak aday göstermede çeşitlilik sağlanarak demokratikleşme açısından önemli bir adım atılmıştır.

Eski düzenlemede var olan yirmi milletvekilinin ortak aday gösterme usulüne ise son verilmiştir. Bu düzenlemenin amacına yönelik olumsuz yaklaşımlar (Türkiye Barolar Birliği, 2017) yer almakla birlikte milletvekillerinin partilerinden bağımsız hareket etmelerini engellenmeye çalışılarak parti iç disiplinin ve meclis siyasi parti grubu aritmetiğinin korunmasına da olumlu katkı sağlayacağı söylenebilir.

Getirilen diğer bir yenilik ise Cumhurbaşkanının üç döneme kadar seçilme olanağının önünün açılmasıdır. Bilindiği üzere Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıl olup en fazla iki defa seçilebilmektedir. Anayasanın 116. maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının ikinci döneminin herhangi bir aşamasında örneğin dördüncü yılında meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verirse aynı maddeye göre zorunlu olarak Cumhurbaşkanlığı seçimleri de yenileneceği için mevcut Cumhurbaşkanı yeniden aday olabilecek ve tekrardan seçildiği takdirde de toplam görev süresini neredeyse on beş yıla kadar uzatmak imkânı elde edebilecektir. Yeni sistemde hem Cumhurbaşkanlığı hem de milletvekilliği seçiminin aynı gün olması zorunludur. Bir kimse hem cumhurbaşkanlığına hem de milletvekilliğine aday olamaz. Meclis istediği zaman gereken sayısal koşulu sağlamak koşuluyla hem kendi seçimini hem de cumhurbaşkanlığı seçimini yenileme yetkisine sahiptir. Buradan da görüleceği üzere klasik başkanlık sisteminde bulunmayan Meclisin, Cumhurbaşkanını aldığı seçim kararı yoluyla adeta fesih etme yetkisine sahip olduğu bir yeni yöntemin kabul edildiği anlaşılmaktadır.

3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Niteliği ve Yetkileri

2017 yılı Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve niteliğini düzenleyen 101. madde kenar başlığı yürürlükten kaldırılmış, getirilen düzenlemeyle seçilen Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin kesilmesine son verilmiş; ancak madde metninde parti üyeliğinin devam edeceğine veya partili Cumhurbaşkanı olabileceğine dair bir açık ifade de yer almamaktadır. Kaldı ki bu yönde hüküm yalnızca Anayasada değil, Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu veya

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde de yer almamaktadır. Cumhurbaşkanı seçilenin partisiyle ilişkisi kesilir hükmünün Anayasadan çıkarılması sonrası oluşan mevcut partili Cumhurbaşkanlığı hukuki değil fiili bir durumdur. Kaldı ki yukarıda yazılı hükmün Anayasadan çıkarılmış olması, Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin devam edeceğine doğal olarak izin verildiği anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla bu konuya ilişkin ya Anayasada ya da Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanununda değişiklik yapılması zorunludur. Yoksa meclis aritmetiği açısından Cumhurbaşkanının partisi azınlıkta kaldığı durumda, 301 milletvekiline sahip muhalefet partileri yasamanın genelliği ilkesine binaen Anayasada "Cumhurbaşkanı seçilenin partisiyle ilişkisi kesilir" yönünde yasa teklif etse ve Cumhurbaşkanı'nca da bu değişiklik teklifi meclise iade edilse ve yine meclis salt çoğunlukla (301 milletvekili) bu kararda ısrar etse, değişiklik teklifi kabul edilmiş dahası partili Cumhurbaşkanlığı kurumu ortadan hem fiilen hem de hukuken kalkmış olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı seçilen kişinin isterse partisiyle ilişkisini sürdürebileceği yönünde görüşler de bulunmaktadır (Gülener ve Miş, 2017: 19-20). Bu konuda Cumhurbaşkanının tarafsızlığının zedelendiğine ilişkin olumsuz eleştirilere rastlamak mümkün olsa da (Türkiye Barolar Birliği, 2017) aslında başkanlık sistemlerinde başkanın partili olmasının olağan karşılanması gereken bir durum olduğunu savunan görüşler de mevcuttur (Esen ve Kalağan, 2020: 265).

Tarihsel olarak yasama, yürütme ve/veya yargı organları arasında yaşanan krizlere bakılacak olunursa, bu krizlerde eski Cumhurbaşkanlarının da tamamen tarafsız olduğunu, partili olmadıklarını savunmak gerçek dışıdır. Kaldı ki yakın Türk siyasi hayatı incelendiğinde belli bir bürokratik zümrenin tavsiye ve telkiniyle meclis tarafında seçilen Cumhurbaşkanının ne kadar tarafsız olduğu veya yaşanan krizlerde tarafsız kaldığı şüphesiz tartışmaya açıktır. Halkın büyük oy çoğunluğuyla yönetime gelen bir Cumhurbaşkanının mevcut konumunu sürdürmek ve yeniden seçilebilmek için disiplinli ve organize olmuş bir parti teşkilatına doğal olarak bağlılığı devam edecektir.

Anayasanın 104. maddesiyle Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine ilişkin önemli yenilikler getirilmiştir. Değişiklik öncesi ilgili maddenin ilk halinde var olan Cumhurbaşkanı Devletin başıdır, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına ait-

tir hükümleri olduğu gibi korunmaktadır. Ancak ilgili maddede yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanı “Devletin başı” olarak değil, “Devlet başkanı” sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder, denilmektedir. İlâveten değişiklik öncesi Cumhurbaşkanı Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını *gözetmekle* yetkiliyken; değişiklik sonrası Cumhurbaşkanı devlet erkleri arasındaki uyumu, düzeni ve Anayasanın sorunsuz uygulanmasını *temin* etmekle görevlidir. Yeni sistemde artık Cumhurbaşkanı Anayasanın uygulanmasına veya Devlet organları arasındaki çalışmada ahenge ve düzene önem veren, özen gösteren veya bu organların arasındaki krizlerde edilgen anlamda hakem veya arabulucu rolünü üstlenen değil, aksine gerek Anayasal olarak Devlet başkanı sıfatıyla gerekse halkın ekseriyetinin oyuyla yönetime gelen ve halka karşı siyasi sorumlu olan kimliğiyle Devletin temel erkleri arasındaki ilişkinin sağlıklı şekilde yürütülmesi veya Anayasanın sorunsuz olarak uygulanmasını etkin olarak bizatihi kendisi sağlayacaktır.

Cumhurbaşkanı geleneksel görev ve yetkilerinin yanı sıra yine sistemle birlikte önemli görev ve yetkilere de sahip olmuştur. Parlamenter sistemde Başbakan ve meclise karşı sorumluluğu olan bakanlar Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı atanmaktaydı. Yeni sistemin doğası gereği artık her bir bakan doğrudan Cumhurbaşkanı atanmakta ve yalnızca ona karşı sorumlu olmaktadır.

Daha önce Bakanlar Kurulunca ataması yapılan Diyanet İşleri Başkanı, Vali veya Büyükelçi gibi üst düzey kamu yöneticileri artık Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve gerektiğinde yine onun tarafından görevlerine son verilmektedir. Bu noktada klasik başkanlık sisteminde var olan bazı üst düzey kamu yöneticilerinin atama onayının parlamento tarafından yapılması usulü Türk tipi başkanlık sisteminde kabul edilmemiştir.

Anayasanın 106. Maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve ona karşı sorumlu olan bir Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı ihdas edilmiştir. ABD tipi başkanlık sisteminden farklı olarak Başkan yardımcısı halk tarafından seçilmeyip, doğrudan Cumhurbaşkanı atanmakta ve yine onun tarafından görevden alınmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması veya Cumhurbaşkanının hastalık veya yurtdışına çıkması gibi nedenlerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde ona vekâlet edecekleri ve ona ait yetkileri kullanacakları düzen-

lenmiştir. ABD tarzı klasik başkanlık sisteminde başkan yardımcısı, Meclisin Senato kanadıyla teması bulunmakta ve hatta onun başkanlığı görevini yerine getirmektedir. Bu sistemde Başkan yardımcısı adeta yasama organı ile yürütme organı arasında aktif bir koordinasyon sağlayıcısıdır.

Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı hakkında kamuoyunda bazı tartışmalar yaşanmıştır. Bunun sebeplerinden biri Cumhurbaşkanının yokluğunda ona ait olan çok önemli yetkileri ve görevleri kullanacak ve tüm kamu yönetimine hâkim olacak Cumhurbaşkanı yardımcısının halk tarafından seçilerek değil de atanarak göreve gelmesidir. Aslında bu konuda yapılan tartışmaların daha çok Cumhurbaşkanı yardımcısının göreve geliş şekline dair meşruiyetini halktan almaması nedenine dayandırıldığı görülmektedir.

Anayasanın 167. maddesi göre, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Cumhurbaşkanına yetki verilebilir, denilmektedir. Bu yetkinin halkın büyük oy çoğunluğuyla yönetime gelen seçilmiş Cumhurbaşkanı haricinde atanmış birinin kullanmasını sakıncalı bulanlar olmuştur (Eğilmez, 2017). Bir diğer sebep ise Cumhurbaşkanının istediği sayıda yardımcı atayabilmesi hususudur.

Kamuoyunda gördüğümüz diğer bir tartışma konusu ise Cumhurbaşkanına Anayasa ile kararname çıkarma yetkisi verilmesi ve bu yetkinin kapsamı ve niteliğinin ne olacağıdır. Bir nevi bu yeni düzene ruhunu veren Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleriyle yasama yetkisinin genelliği ilkesinin zedelendiği veya yürütme yetkisinin ilkelliği (asliliği) prensibinin kabul edildiği veya kuvvetlendirildiği hususları iddia edilmektedir (Gözler, 2018a: 611-613; Ülgen, 2018: 17-22; Yıldırım, 2017: 13-28; Yeniay, 2019: 112). Örneğin, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapıları ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması, Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri konuları daha önceden yasama organı tarafından kanunla düzenlenirken, artık münhasıran Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleriyle düzenlenecektir. Bu konulara ilişkin olarak Anayasanın 104. maddesinden yetkisini alan Cumhurbaşkanının kanuna

dayanma zorunluluğu olmadan doğrudan asli düzenleme yetkisine sahip olduğu iddia edilmektedir (Yıldırım, 2017: 24-27; Açıl, 2018; 731-36). Hatta Gözler'e (2018a: 611-613) yukarıda sayılan bu konular, Meclisin düzenleme yapmasına kapatılmış olduğunu, adeta bu konularda yürütme organına mahfuz/saklı bir alan tanındığını ve yasama yetkisinin genelliğinin sınırlandırıldığını iddia etmektedir.

Yukarıda belirtilen şekilde dile getirilen savlara katılmak mümkün görülmemektedir. Anayasanın yürütme organını görev ve yetkisini düzenleyen 8. ve 104. maddeleri ile yasama organı görev ve yetkisini düzenleyen 7. ve 87. maddelerine bakıldığında münhasıran yürütmeye mahfuz/saklı bir düzenleme alanı/konuları belirtilmediği gibi kesinlikle yasama organının asli düzenleme yapmasına kapatılmış bir alan/konu da hüküm altına alınmamıştır. Kaldı ki, Anayasanın 104. maddesinin 17. bendinde Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin konularda kararname çıkarabileceği belirtilmiş olması durumu, yürütmeye mahfuz/saklı/özerk bir alan tanındığı şeklinde yorumlanamaz. Bilakis Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ile açıkça kanunda düzenlenen konular hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamayacağına garanti altına alınması durumu, yürütmeye mahfuz alan açılmasından çok yasamanın mahfuz alan ilkesinin pekiştirildiği anlamına gelmektedir. Dahası yasama organının işlemi olan Kanun ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin konu açısından Anayasal olarak nasıl sınırlandırıldığı da yine aynı maddeden çıkarılmaktadır. Ayrıca bu maddede yürütmeye ilişkin konularda yasama organının herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın Kanun çıkarabileceği açık şekilde düzenlenmişken, Anayasal olarak münhasıran yürütme organına, yasama organının düzenleme yapamayacağı bir alanın/konunun da verildiğini kesinlikle söyleyemeyiz. İlaveten Anayasanın 8. maddesi Cumhurbaşkanına ait olan yürütme yetki ve görevinin ancak Anayasa ve Kanunlara uygun olarak kullanılacağını düzenlediği için, Kanunda düzenlenmemiş bir konunun da ilk defa Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi hukuk tekniği açısından mümkün görülmemektedir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine göre normlar hiyerarşisinde daha üstte bulunan kanunları engelleyecek veya onları adeta hükümsüz kılacak şekilde düzenledikleri bir konu hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin çıkarılamayacağı hususu da özellikle Anayasal teminat altındadır.

Cumhurbaşkanı Kararnamelerinin hangi alanlarda/konularda çıkarılabileceği, niteliği ve sınırlıkları Anayasal olarak şu şekilde düzenlenmiştir: Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle aynı zamanda dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenemez. Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamesinden farklı olarak meclis tarafından verilmiş bir yetki kanununa ihtiyaç duymayan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlerin düzenlenmesi önünde Anayasal bir engel yoktur. Olağanüstü hallerde ise temel haklar ve ödevler dâhil tüm haklar ve ödevler konusunda herhangi bir sınırlama olmaksızın Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılabilir. Anayasada özellikle Kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, Kanun hükümleri uygulanır. Yasamanın aynı konuda Kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümsüz hale gelir. Diğer taraftan Anayasanın 119. maddesinde belirtilen durumların ortaya çıkması halinde Cumhurbaşkanı, olağanüstü hâl ilan edebilir ve bu halin gerekli kıldığı her konuda temel haklar ve ödevler de dahil herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın kararname çıkarılabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Meclis onayına sunulur

Anayasanın 123. maddesine göre, Cumhurbaşkanı kamu tüzel kişiliği kurabilme yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından ihdas edilecek kamu tüzel kişiliğinin hukuki metni Cumhurbaşkanlığı Kararnameleridir. Önceki sistemde kamu tüzel kişiliği, kanunla veya kanunu açıkça verdiği yetkiye dair idari işleme tesis edilebilirken, mevcut anayasal durumda kanunla veya Cumhurbaşkanı kararnamesi ile kurulabilmektedir. Cumhurbaşkanı, böylelikle kamu yararının gerçekleşmesi için çalışan, kamu gücü ve ayrıcalıklarına sahip hem kural koyan hem de koyduğu kuralı uygulayan, gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin üstünde yer alan, hak ve hükümlülüklere sahip soyut ve gayrişahsi bir varlığı doğrudan belirleme yetkisi elde etmiştir. Klasik başkanlık sistemlerinde kamu tüzel kişiliği anayasayla veya kanunla kurulabilirken, Türk tipi başkanlık sisteminde kanunla veya bir idari işlem olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulabilmektedir.

Yeni sistemle Cumhurbaşkanı verilen diğer önemli bir yetki de bütçeyi ve kesin hesabı hazırlamaktır. Buna göre; Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini,

malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır. Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılacağına dair bütçe kanununa hüküm konulamaz. Merkezî yönetim kesin hesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Başkanlık sisteminin doğal sonucu olarak Cumhurbaşkanı uygulayacağı kamu politikalarına ve sunacağı kamu hizmetlerine ilişkin gereken kaynağı yaratmak ve bu kapsamda lazım gelen harcamaları yapmak üzere bütçe hazırlama konusunda tek yetkili olmuştur. Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır. Dikkat edilecek olunursa bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması durumlarına karşın geliştirilen pratik çözümlerle Meclisin bütçe kanun teklifi yoluyla yürütme organını siyaseten zor duruma sokması ve yürütme organının politikalarını etkilemesi önlenmiştir.

Yeni hükümet sistemine göre, Cumhurbaşkanı milli güvenlik politikalarını belirler ve bunun için gerekli tedbirleri alır. Eski sistemde bu konu Bakanlar Kurulu tarafından belirleniyordu. Cumhurbaşkanı, ülkenin iç ve dış siyasetine ilişkin Meclise mesaj verebilir, gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Mecliste açılış konuşması yapar ve Başkomutan sıfatıyla Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir.

3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

1982 Anayasasınının 123. maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti idaresi, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olup, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. **Üniter** devlet yapısının bir sonucu olarak Türk kamu yönetiminin organik ve fonksiyonel kurgulanışında hep bir merkezîyetçi düşünce eğilimi olmuştur. Yeni sistemle birlikte önceden var olan merkezi yönetimdeki görece parçalanmış yapının bütünüyle Cumhurbaşkanlığı özelinde toplanarak sona erdirilmiştir. Önceleri görece daha parçalı bir görünüm arz eden merkezi

yönetimin Cumhurbaşkanlığı özelinde toplanması neticesinde merkezi idaredeki bu ayrık ve çok aktörlü görüntü sona ermiş, yetki ve yaptırım gücü tüm idareyi temsilen Cumhurbaşkanlığı üzerinden ifade edilir hale gelmiştir. Taşra teşkilatını oluşturan il ve ilçelerde yer alan mülki idare amirler ve üst kademe yöneticiler ile merkez teşkilatında yer alan bakanlar ve üst kademe yöneticiler doğrudan kararname veya kanunlarla Cumhurbaşkanına bağlandıkları için bu üst düzey kamu yöneticilerin temsilinde olan tüm idari teşkilat adeta Cumhurbaşkanlığı teşkilatıyla bütünleşmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının temelleri 21 Ocak 2017 tarihinde mecliste kabul edilerek 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumda onaylanan 6771 sayılı Anayasada Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile bu değişikliğe uyum sağlamak amacıyla 2 Temmuz 2018 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan 703 sayılı son Kanun Hükmünde Kararnameyle atılmıştır. 6771 sayılı Kanunla kabaca Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme tek başlı hale getirilmiş, Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı Makamı ihdas edilmiş, Bakanların meclis dışından atanması yolu kural içerden atanması ise istisna olmuş ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Makamı ilga edilmiştir. Asıl olarak Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı hakkında kurucu düzenlemeler 10 Temmuz 2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmıştır. Bu kararnameyle devlet teşkilatının ana omurgası yeniden örgütlenmiş, buna ilişkin hem kurumsal hem de personel rejimine dair yeni düzenlemeler-modeller benimsenmiştir. Bu teşkilat Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı, İdari İşler Başkanlığı, Politika Kurulları, Bağlı Kurum ve Kuruluşlar ile Bakanlıklardan oluşmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Makamı: Cumhurbaşkanı, Özel Kalem Müdürlüğü, Başdanışman-Danışman, Özel Temsilci ve Yüksek İstişare Kurulu Üyelerinden oluşmaktadır. Anayasaya göre Cumhurbaşkanı, Devletin başıdır, yürütme yetkisinin yegâne sahibidir. Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetinin ve Türk Milletinin birliğini temsil eder, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının uyum içinde çalışmasını temin eder. Özel Kalem Müdürlüğü, görevleri kabaca Cumhurbaşkanı makamına ilişkin resmi ve özel yazışmaları yapmak, yurtiçi yurtdışı gezileri düzenlemek ve makama ilişkin diğer iş ve hizmetleri yerine getirmektir. Müdür yardımcılığı kadrosu da olan ve gerektiğinde ihtiyaç duyulan yerlerde çalışma ofisi açan ve özel kalem müdürünün büyükelçi unvanına sahip olduğu bir teşkilattir. Başdanışman-Danışman, Cumhurbaşkanı tarafından

kendisine belirli konularda danışmanlık yapmak için atanırlar. Özel Temsilci, Cumhurbaşkanınca özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlarda büyükelçi sıfatıyla görev ifa etmek üzere görevlendirilebilir. Yüksek İstişare Kurulu, devlete ve millete uzun yıllar hem siyaset hem de bürokrasi alanında hizmet etmiş, bilgi ve birikimiyle deneyimlerinden istifade edilmesi gereken akil üyelerden oluşan ve üyelerinin Cumhurbaşkanınca belirlendiği Devletin en stratejik ve kritik bilgilerinin değerlendirildiği bir teşkilattır (İletişim Başkanlığı, 2021). Bu yapı, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilk halinde var olmayıp, 2019 yılında yapılan değişiklikle ilgili kararnameye eklenmiştir.

İdari İşler Başkanlığı: 2017 tarihli 6771 sayılı Kanunla mülga Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Başbakanlık Müsteşarlığı ve birimlerinin karışımı olan bir yapıdır (Zengin, 2019: 11). Başkanı, Cumhurbaşkanınca atanmakta olup, en yüksek devlet memuru olarak eski sistemdeki Başbakanlık Müsteşarına denk gelmektedir. Kendisine tevdi edilen görev ve yetkileri yerine getirirken Cumhurbaşkanı adına hareket ederek ona karşı sorumludur. Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir biçimde çalışmasını temin etmek için gereken ilkeleri belirlemek, yasama organı ile münasebetlerin sağlıklı yürütülmesi dahil tüm kamu kurum ve kuruluşlarının arasında güçlü ve etkili iletişimi sağlamak, iç-dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonu tesis etmek, yapılan çalışmaların kamuoyundaki tesirlerinin izlenmesi ve değerlendirilmesini yapmak İdari İşler Başkanının başlıca görevleridir. Başkanlık sırasıyla Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü ve son olarak 2019 yılında kurulan Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğünden oluşmaktadır. Her bir genel müdürlüğün görev ve yetkisi, ilgili görev alanının gerektirdiği hususlar göz önüne alınarak 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7 ile 10. maddeleri arasında tek tek sayılmıştır.

Cumhurbaşkanı Yardımcıları: Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yapar ve ona karşı sorumludurlar. Klasik ABD tipi başkanlık sistemi aksine halk tarafından seçilmeyip, Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Cumhurbaşkanınca kaç adet yardımcı atanacağı hususu Anayasada ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenmemiştir. Ancak kanaatimizce Anayasanın 106. Maddesine göre en az bir Cumhurbaşkanı Yardımcısı atamanın sistemin

kurgulanışı gereği zorunlu olduğunu düşünmekteyiz, aksi halde yardımcının görev, yetki ve özlük haklarına ilişkin hukuki durumunu düzenleyen yasal metinlerin bir anlamı kalmayacaktır. Anayasa birden fazla yardımcı atanabileceğini söylemesine rağmen, Cumhurbaşkanı makamının boşalmasını belirten durum ve şartların gerçekleşmesi halinde hangi yardımcının vekalet edeceği konusunu düzenlenmemiş, aksine sanki tek bir yardımcının olduğu/olacağı bir tablo tasvir etmiştir. Vekaletle ilişkin husus 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle biraz daha açığa kavuşturulmaya çalışılmış ve iki ayrı vekalet durumundan bahsedilmiştir. İlki Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, yenisi seçilene kadar en yaşlı yardımcısının Cumhurbaşkanlığına vekâlet edeceğini ve ona ait olan yetkileri kullanacağını, ikinci olarak Cumhurbaşkanının hastalık veya yurtdışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, görevlendirdiği yardımcısının makama vekâlet edeceği ve ona ait yetkileri kullanacağını belirtmektedir. İlk duruma ilişkin yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar gerek Devlet yönetimin sorunsuz işleyip zaafa uğramaması gerekse her türlü doğabilecek siyasi tartışma ve kaos halinin önüne geçmek için pratik bir yöntem bulunmuştur. Yardımcıların her türlü resmi ve özel yazışmalarını yapmak ve işlerini düzenlemekle sorumlu olan özel kalem müdürlükleri de oluşturulmuştur (Akıncı, 2019: 68-69).

Politika Kurulları: Esasında hem tekil anlamda (Hakimler Savcılar Kurulu) hem de birçok kurumun/kişinin yer aldığı (Milli Güvenlik Kurulu) biçimiyle kurul tipi örgütlenme yapıları Türk kamu yönetimi pratiğine yabancı değildir; ancak ABD Başkanlık sistemindekine benzer bir biçimde “politika kurulları” (policy council/board/commission) daha önceki hükümet sistemimizde mevcut değildi (Storey, 2011:346; Welch vd., 2012: 377-378).

Türk İdari Teşkilat yapısında yerini alan kurulların oluşumuna bakıldığında en az üç üyeden oluştuğunu, Cumhurbaşkanının kurulların başkanı olduğunu, üyelerin onun tarafından atanacağını ve aralarından birini başkan vekili olarak görevlendireceğini görmekteyiz. Bilim, Teknoloji ve Yenilik, Eğitim ve Öğretim, Ekonomi, Güvenlik ve Dış Politika, Hukuk, Kültür ve Sanat, Sağlık ve Gıda, Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler olmak üzere toplam dokuz farklı alanda görev ifa eden kurullar mevcuttur.

Yeni sistemle birlikte kurulların politika yapım sürecine eklenen önemli bir aktör olduğu düşünülmektedir (Karatepe ve Altunok, 2019: 33). Bu kurullar sayesinde Cumhurbaşkanı, kamu politikası yapımının merkezine oturmuş, sorunların teşhisi ve buna ilişkin politikaların belirlenmesi, uyarlanması, uygulanması, değerlendirilmesi ve analizinde etkinliği artmıştır (Örselli, Babahanoğlu ve Bilici, 2018: 316). Cumhurbaşkanı tarafından etkin şekilde kullanıldığında/ yararlandığında hiç şüphesiz politika yapımının önemli ve etkili bir aracı olacaktır. Kurulları önemli hale getiren husus doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışabilmesi, bürokrasiyi engelleyen bir yapıya sahip olması, bakanlıklar ve diğer kurum ve kuruluşlarla birlikte etkin ve hızlı çalışabilmesi ve politika oluşturma ya da geliştirme süreçlerine ilgili tüm paydaşların katılımını sağlama avantajına sahip olmasıdır (Akman, 2019: 664).

Kabaca kurullar Cumhurbaşkanınca oluşturulan politika ve stratejiler hakkında destekleyici alternatif politika önerileri geliştirmek ve bunlara ilişkin olarak uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak; küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı uygulanabilir politika üretmek; görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına tavsiye niteliğinde görüş sunmak; başta bakanlıklar olmak üzere kamu kurum ve kuruluşları, kamu ve özel sektör temsilcileri, sivil toplum kuruluşları, uzman kişiler ve ilgili diğer tüm paydaşlarla karşılıklı bilgi alışverişinde bulunmak maksatlı genişletilmiş toplantılar düzenlemek ve uygulanan politika ve süreçleri izleyerek yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak; bakanlıklar ile diğer kurum ve kuruluşların yıl içindeki uygulamalarını izleyerek bunların Cumhurbaşkanı programına uygunluğuna dair Cumhurbaşkanına rapor sunmak şeklinde görevleri bulunmaktadır. İlave her bir kurula ait görev ve yetkiler ayrı ayrı olacak şekilde kendi başlığı altında düzenlenmiştir (Akıncı, 2018:2128-2146).

Genel olarak kurullar kendilerine verilen konular hakkında gerekli çalışmaları yapmak; bu konulara ilişkin politika üretmek, geliştirmek, önermek; politika uygulama süreçlerini analiz etmek, izlemek ve değerlendirmek, paydaşlarla karşılıklı bilgi alışverişinde bulunmak, kamu kurum ve kuruluşların uygulamalarının Cumhurbaşkanlığı politikasına uygunluğunu izlemek ve rapor hazırlamaktır. Kurullar tavsiyede bulunmak, öneri geliştirmek ve görüş bildirmek gibi görevlerinden dolayı kamu politikası oluşturma süreçlerinde yer yer bir danışma kurulu veya yardımcı kuruluş gibi hareket ederek istişari bir organ görünümüne sahip-

ken; politika üretmek ve kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamalarını izlemek görevlerinden dolayı da icrai bir organ görünümüne sahip olduğu söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı Ofisleri: Yeni sistemle ortaya çıkan diğer bir önemli kamu politikası aktörü ise ofislerdir. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak Dijital Dönüşüm, Finans, İnsan Kaynakları ve Yatırım alanlarında olmak üzere dört adet ofis kurulmuştur. Ofisler, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kuruldukları için idari teşkilatta hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Ofis başkanı ve üyeleri Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olup, onur emir ve direktifleri altında mevzuatta belirtilen görevleri yerine getirmekle sorumludur. Başkan ve üyeler 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 1 sayılı cetvelinde yer alan üst kademe yöneticiler arasında yer aldıklarından gerek Anayasa gerekse bu kararnameye göre Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Ofisler genel olarak görev ve yetki alanına giren konulara ilişkin çalışma yapmak, koordinasyon sağlamak, proje üretmek, yürütmek ve geliştirmek, kurumlarla işbirliği yapmak, analiz, raporlama, aracılık etmek, görüş vermek, kurumlardan bilgi ve belge isteme, strateji belirlemek ve geliştirmek, kurumlara destek sağlamak ve gelişmeleri takip etmek gibi görevleri vardır. Aslında tıpkı politika kuruluşları gibi ofisler de gerek Cumhurbaşkanına gerekse diğer kurum ve kuruluşlarına yönelik görevlerini yerine getirirken kimi zaman aracılık eden, görüş veren ve koordinasyon sağlayan bir danışma ve yardımcı kurum pozisyonuna sahipken kimi zaman da proje ve strateji geliştiren, analiz ve raporlama yapan, kurumları destekleyen ve yönlendiren yapısıyla da icrai bir kurum görünümü sunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı ofisleri kurumlar arası çalışmaların yürütülmesinde rol üstlenmekle birlikte; personel, e-devlet, yatırım ve üretim konularında Cumhurbaşkanına doğrudan bilgiler sunmaktadır (Avaner ve Volkan, 2019: 119).

Bakanlıklar-Bakanlar: 2017 yılı Anayasa değişikliği ve sonrası yürürlüğe giren uyum yasaları ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Başbakanlık kapatılmış, bazı bakanlıklar kaldırılmış bazıları ise başka bakanlıklarla birleştirilmiş veya adları değiştirilmiştir. Yirmi dört olan bakanlık sayısı ilk etapta on altıya düşürülmüş, 21 Nisan 2021 tarihinde yapılan değişiklikle de Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmet Bakanlığı ikiye ayrılarak Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuş ve bakanlık sayısı böylece on yediye çıkmıştır. Başta 703 sayılı son Bakanlar Kurulu Kararnamesi ve ardından

çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakan yardımcılığı kadrosu korunurken, bakanlıkların tüm merkez, taşra, yurtdışı, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları yeniden düzenlenmiştir.

Bakan, bakanlık teşkilatının en üst amiri olup, bakanlık görevlerinden ve emri altındakilerin işlem ve eylemlerinden sorumlu, bakanlığa bağlı, ilgili veya ilişkili tüm kurum ve kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanlığı tarafından atanır ve ona karşı sorumludur. Yeni dönemde bakanlıkların/bakanların siyasi bir makam olma niteliğini yitirdiğini, sadece Cumhurbaşkanlığına karşı kamu hizmetlerin sunulmasında ve politikaların oluşturulmasında yardımcı olan bir sekreter veya kâtip durumuna geldiğini, eski sistemin aksine Cumhurbaşkanlığı teşkilatının dışında ayrı bir merkezi yönetim birimi olduğu yönünde görüşler bulunmaktadır (Gözler, 2018b: 98). Bakanlıkların/bakanların Cumhurbaşkanlığına yardımcı olan sekreter veya kâtip olduğu yönündeki söylem, esasında eski sistemde var olan bakanların seçimle göreve gelmesi, güvenoyuna tabi olması, yasa teklifi yapabilmesi, meclise karşı siyasi sorumlu olması ve gensoru gibi yerleşik kurumların ilga edilmesi ve meclisle bağının kopmuş olmasından kaynaklanmaktadır (Zengin, 2019: 12). Kısaca seçimle değil atamayla gelmelerinden dolayı siyasi kimliklerinin son bulduğu bu yüzden kâtip olarak değerlendirildiği, Cumhurbaşkanının konumu ve yetkileri de düşünüldüğünde aralarındaki ilişkinin idari nitelik arz ettiği ve yürütme oluşumunda artık bakanların, siyasi bir figür olarak bakanlık teşkilatının en üst amiri olma durumunu da kaybettiğini dile getirilmiştir (Ardıçoğlu, 2017: 26). Ancak bakanın siyasi rolünü yitirdiği yönündeki görüşün yalnızca seçimle değil atanarak gelmesine, istenildiğinde Cumhurbaşkanlığı tarafından görevden alınabilmesine ve meclisle eskiden olduğu gibi bağının kopmasına indirgenmesinin doğru olmadığı düşünmekteyiz. Yeni sistemde bakanların bazılarının teknokrat kimliği ön plana çıkmaktayken bazılarının ise siyasi kimliği oldukça ağır basmaktadır. Dolayısıyla bütüncül bir yaklaşımla bakanların siyasi yönünün yeni sistemde yok olduğu yönünde yaklaşımın doğruluğu için her bir bakanın uygulamadaki konumlanışına, işlem ve eylem tarzları ile büründüğü misyona bakılması gerektiğini düşünmekteyiz.

Bağlı Kurum ve Kuruluşlar: 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı,

İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilâtı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Türkiye Varlık Fonu adlarında on adet bağlı kurum ve kuruluş düzenlenmiştir. Bu sayılanlar dışında da Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar da kurulabilir. Bunların tamamı ya daha önce Cumhurbaşkanlığına veya Başbakanlığa bağlı olarak görev ifa etmekteyken yeni sisteminde tamamı Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Kurulların, işleyişi, görev ve yetkileri, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir. Bu kurum veya kuruluşlardan bazıları ayrı bir kamu tüzel kişiliğine haiz ve bağımsız bütçeli olarak görev yapmaktadır. Örneğin, Devlet Arşivleri Başkanlığı ve Diyanet İşleri Başkanlığı gibi bazılarının ayrı bir kamu tüzel kişiliği olmadığı için, bunlar devlet tüzel kişiliğine sahip olup, Cumhurbaşkanı ile aralarındaki ilişki hiyerarşidir, dolayısıyla bunlar doğrudan Cumhurbaşkanı'nın emri ve talimatları altında görev ifa etmektedir. Savunma Sanayi Başkanlığı ve Türkiye Varlık Fonu gibi olanlar ise bağımsız bütçeli, özerk ve ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Bunlar ile Cumhurbaşkanı arasındaki ilişki vesayet olup, doğrudan Cumhurbaşkanı'nın bunlar üzerinde emir ve talimat verme yetkisi bulunmamaktadır; ancak durum hukuken böyle olsa bile görevlerini yerini getirirken Cumhurbaşkanı'nın genel siyasetine uygun davranmak zorundadırlar.

4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA ORGANI

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile yasama organında başlıca yapılan düzenlemeler şu şekildedir: Milletvekili sayısı beş yüz elliden, altı yüze çıkarılmış; Yirmi beş olan milletvekili seçilme yaşı on sekize düşürülmüş ve milletvekili seçilme şartını düzenleyen “yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmış olanlar”, ibaresi “askerlikle ilişkisi olmamak” biçiminde değiştirilmiştir. Bu düzenlemelerin temel sebebi ise demokratik siyasal katılımın artırılması önündeki engellerin kaldırılması, daha genç ve dinamik bir yasama organı kompozisyonu oluşturulması ve milletin temsil kabiliyetinin genişletilmesi noktasında daha adil bir noktaya ulaşılmıştır. Meclis ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin beş yılda bir ve aynı günde yapılacağı kabul edilmiş, böylelikle her iki seçimde de seçmenlerin benzer eğilim göstermesi halinde aynı partiden olan adayların kazanma olasılığının yüksek olacağı varsayımıyla yeni sistemin temel iddiası olan etkin ve istikrarlı bir yönetim de tesis edilmiş ve sürdürülmüş olacaktır.

Bakanlar Kurulu kaldırıldığı için kanun tasarısı hazırlanması sona ermiş, kanun teklifinin ise sadece milletvekilleri tarafından yapılabileceği kabul edilmiş; Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek Meclise geri gönderilen kanun teklifi Meclis tarafından üye tamsayısının salt çoğunluğu -301 milletvekili- ile kabul etme zorunluluğu getirilmiştir. Daha önceki durumda Cumhurbaşkanı tarafından kısmen veya tamamen uygun bulunmayan kanun teklifi veto edilerek Meclise iade edildiğinde, meclis aynı sayıda milletvekili ile bu kanun teklifini tekrar kabul edebilirdi. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilen kanun teklifinin meclis tarafından yeniden kabulü için nitelikli çoğunluk aranmaktadır.

Asıl önemli değişiklik ise meclisin bilgi edinme ve denetim yolları/araçları konusunda olmuş, denetim yollarından/araçlarından olan güvenoyu ve gensoru kaldırılmıştır. Meclis tarafından kullanılacak başlıca denetim yolları ise meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru olarak yeniden düzenlenmiştir. Esasında hem gensoru hem de güvenoyu kurumlarının başkanlık sisteminde olmaması yürütmenin oluşumu açısından başkanlık sisteminin türevsel bir özellik ihtiva etmemesi yani parlamenter sistemde olduğu gibi yürütmenin yasamanın içinden doğmaması nedeniyledir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar yasama organı tarafından seçilmediği veya atanmadığı için Meclise karşı da siyasi olarak sorumlu değildir, meşruiyetini doğrudan halktan alan yürütmenin ve uzantılarının -Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar- gensoru veya güvenoyu gibi yollarla meclis tarafından denetlenmesi de yeni sistemin doğasına aykırı olacaktır. Meclisin denetim yollarından meclis soruşturması ise yalnızca Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında Anayasanın 106. maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkralarında belirtildiği şekliyle yapılmaktadır. Yine meclis yazılı soru yoluyla da yürütme organının uzantısı-alt aktörleri olan bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcısı ile daha sıcak etkileşime geçebilir. Ancak burada bazı tartışmaların gündeme gelmesi muhtemeldir. Şöyle ki yazılı sorunun muhatabı Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlardır; oysa ki bu sistemde yürütmenin tek yetkilisi ve sorumlusu Cumhurbaşkanıdır, dolayısıyla yöneltilecek yazılı bir sorunun da tabii muhatabının Cumhurbaşkanı olması beklenendir.

Her ne kadar Başkanlık sistemi yasama ile yürütme kuvvetleri arasında sert bir ayrılığın varlığını kabul etse de yine karşılıklı olarak birbirini etkileyecek du-

rumlar-kurumlar bulunmaktadır. Örneğin, Anayasanın 7., 87 ve 104/17. maddeleri gereğince meclis isterse Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir alanı veya konuyu yasama yetkisinin genelliği kapsamında asli olarak düzenleyebilir ve ilgili kararnameyi böylece geçersiz hale getirebilir.

Asıl olarak yürütmenin yasama organı ile olan en sıcak ilişkisini ise Anayasanın 105. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu konusunda görülmektedir. Cumhurbaşkanı eskiden olduğu gibi yalnızca vatana ihanet suçundan değil, artık görevindeyken işlediği her türlü suçtan sorumlu olabilecektir. Bu düzenlemenin uzun zamandır Cumhurbaşkanının sorumluluğu hakkında yapılan tartışmalara netlik kazandırması açısından olumlu olduğunu değerlendirmektedir. Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla meclis tarafından üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve önerge üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla kabul edildiği takdirde Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılmasına karar verebilir. Ayrıca hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz, dolayısıyla bu hükümler hakkında cezai soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı'nın Anayasanın 116/2. maddesine göre seçimleri yenilenme yetkisiyle milletin temsilinin tecelligahı olan meclisin siyasi kompozisyonunu bozması önlenmiş, ülkede çıkabilecek olası siyaset boşluklarının da önüne geçilmiştir. En nihayetinde soruşturma sonunda Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevk kararı için en az dört yüz milletvekilinin oyu gerekmektedir. Eski sistemden farklı olarak bir bakanın Yüce Divana sevk edildiği takdirde bakanlığı son buluyor, Başbakanın sevk halinde ise hükümet istifa etmiş oluyordu; ancak yeni istemde istikrar vurgusunun bir sonucu olarak Yüce Divana sevk edilen Cumhurbaşkanının görevi sona ermemekte aksine devam etmektedir.

Gözler (2017: 288), genel olarak Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunun olmadığı, kişisel suçlarından ötürü cezai ve hukuki sorumluluğunun bulunduğu ve görevsel olarak ise hem cezai hem de hukuki sorumluluğunun bulunmadığından bahsetmektedir.

Yasama ile yürütme organları arasındaki diğer sıcak ilişki ise Anayasanın 116. maddesinde düzenlendiği şekilde Meclisin ve Cumhurbaşkanının karşılıklı seçim kararı alması durumudur. Buna göre, meclis, üye tamsayısının beşte üç ço-

ğunluğuyla (360 Milletvekili) seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde milletvekili seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, milletvekili genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde ise, mevcut Cumhurbaşkanı bir kez daha aday olabilir.

Cumhurbaşkanı, Anayasanın 116/2. maddesine göre istediği zaman seçimlerin yenilenmesine karar verebilir, yasama organı ise seçimlerin yenilenmesine karar verebilmesi için ancak üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu yani üç yüz altmış milletvekilinin bu yönde karar almasına ihtiyaç duymaktadır. Özellikle Cumhurbaşkanının yasamaya göre seçimleri daha kolay yenileme kararı alabilmesi, yürütmenin yasama üzerinde daha baskın/baskılayıcı veya kısıtlayıcı role sahip olduğu şeklinde yorumlanabilir. Oysaki her iki organ da halktan meşruiyetini alarak seçimlerle göreve gelmektedir. Kaldı ki bu sistemde tüm Devlet yönetiminin ve siyasetinin belirlenmesinde asli yetkili ve sorumlu organ yürütmedir. Eğer Cumhurbaşkanı, ülkenin genel gidişatında herhangi bir sorum olmamasına rağmen seçimlerin yenilenmesine karar verirse, bunun siyasi faturasını da elbette kendisi ödeyecektir; ancak yasama organı tarafından kanunlarla Cumhurbaşkanının almış olduğu kararlar veya kararnameler engelleniyorsa, bu taktirde yürütmenin yasama organını tek dengeleme enstrümanı seçimleri yenilemesidir.

Yasama organı ise Cumhurbaşkanının genel siyasetinin ve uygulamalarının ülkeyi içerde veya dışarda zor duruma soktuğunu hatta bunların bir suç niteliği taşıdığını düşünüyorsa elindeki kullanabileceği en öncelikli araç Anayasanın 105. maddesine göre Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu müessesesidir, bu taktirde Meclis bu sayıya ulaştığında Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açabilir hatta yeter sayıya ulaşırsa Yüce Divana sevk ederek yürütme gücüne ve yetkisine son verebilir; bu durumda da yasama kendi seçimlerini yenilemediği için ülkenin olası siyasi çalkantılı bir sürece girmesine mani olabilecektir. Ancak meclis seçimlerin yenilenmesine karar verirse her iki devlet erkinde de boşluk oluşacağından ülkedeki var olan/olacak siyasi istikrarsızlık veya huzursuzluk daha da artabilme potansiyeline sahip olacaktır.

Hangi organ tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilirse verilsin hem cumhurbaşkanlığı hem de milletvekilliği seçiminin eş zamanlı olarak yapılma-

sı hususu artık Anayasal bir zorunluluktur. Daha önce parlamenter sistemde Cumhurbaşkanı yalnızca belli koşulların gerçekleşmesi halinde –Bakanlar Kurulunun güvenoyu alamaması veya güvensizlik oyuyla düşürülmesi veya belirtilen sürede Bakanlar Kurulunun kurulmaması– ve meclis başkanına danışarak milletvekili seçimlerin yenilenmesine karar verebilirken, Meclis de her zaman yasama organının yenilenmesine karar verebilirdi. Dikkat edilecek olunursa eski sistemde cumhurbaşkanı ancak belli koşulların gerçekleşmesi halinde yasamanın tekrar seçim yapmasına karar verirken kendi oluşumuna dair herhangi bir yenilemeye anayasal olarak zorlanmamaktadır.

Yeni sistemde ise Cumhurbaşkanı kendi değerlendirmeleri sonucu siyasi konjonktürün gerekli kıldığı her zaman herhangi bir gerekçelendirmeye dayanmadan seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Parlamenter sistem aksine bir organ diğerinin varlığını ortadan kaldırmaya yönelik seçim kararı alamaz, çünkü yeni sistemde alacağı seçim kararıyla kendi varlığını da sona erdirmek zorundadır. Bu değişiklikte amaç ülkenin içine gireceği herhangi bir siyasi kriz anında her iki organın da bu krize yönelik çözüm üretememesi neticesinde konuyu hakem olarak bizatihi halka götürerek mevcut tıkanıklıklara çözüm olabilmektir (Alkan, 2017). Yeni sistem yasamanın ve yürütmenin karşılıklı olarak birbirini belli bir dengede tutmaya mecbur bırakacağı ve aralarında ihtilaf olması durumunda uzlaşma arzusunda daha istekli olacakları bir zemin kurgulamaktadır.

5. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YARGI ORGANI

Yeni sistemde hem yargı organlarına hem de yargı sistemine ilişkin olarak sınırlı sayıda düzenleme yapılmıştır. Anayasanın yargı yetkisi başlığı altındaki 9. Maddesinde yapılan değişiklikte daha önceden yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemeler tarafından kullanılırken yeni düzenlemeyle *bağımsız* ibaresinden sonra gelmek üzere *tarafsız* ibaresi eklenerek “...*bağımsız ve tarafsız mahkemelerce...*” kullanılacağı hüküm altına alarak başkanlık sisteminin ruhuna uygun olarak yargının konumunu güçlendiren veya pekiştiren düzenleme hayata geçirilmiştir.

Disiplin mahkemeleri dışında askerî mahkemeler kurulamayacağı kabul edilmiş, Askeri Yargıtay ve Askeri İdare Mahkemeleri ilga edilmiş bu konuya ilişkin yer alan ibareler Anayasadan çıkarılmıştır. Anayasa Mahkemesi üye sayısı

on yediden on beşe düşürülmüş, Yüce Divan sıfatıyla yargıladığı kişilere yenileri eklenmiş, Anayasa Mahkemesine iptal davası açabilecek olanlara ilişkin değişiklik yapılmıştır. Asıl önemli yenilik ise Hakimler ve Savcılar Kurulu konusunda yaşanmıştır. Öncelikle bu kurumun adının başındaki Yüksek ifadesi kaldırılmış, üye sayısı yirmi ikiden on üçe indirilmiş, daire sayısı üçten ikiye düşürülmüştür. Daha önce Kurulun doğal üyesinin Adalet Bakanlığı Müsteşarı olduğu ifadesi, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile müsteşarlık makamı kaldırıldığından bakan yardımcısı ibaresi olarak değiştirilmiştir. Kurula Cumhurbaşkanı tarafından dört, meclis tarafından da yedi üyenin seçimi kuralı getirilmiş, herhangi bir sebeple üyelere boşalma olması halinde en geç otuz gün içinde üye seçiminin yapılacağı benimsenmiştir.

6. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN TAŞRA TEŞKİLATINA OLAN ETKİLERİ

Yeni hükümet sistemiyle birlikte doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelen Cumhurbaşkanı şahsında temerküz eden yürütme organı, yapısı ve işlevleriyle köklü değişimler geçirmiştir. Parlamenter sistemde Bakanlar Kuruluna veya bakanlara verilen birçok görev ve yetki artık yeni sistemle Cumhurbaşkanı'na devredilmiştir. Ancak yürütme faaliyetlerinin yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmesi mümkün olmadığından ona yardımcı olması amacıyla merkezi (başkent) teşkilatta cumhurbaşkanı yardımcılığı, idari işler başkanlığı, ofisler, politika kurulları, bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlarla diğer idari makamlar-birimler ihdas edilmiştir. Tabii olarak yürütmenin yeni yapısı ve pozisyonu bir bütün olarak idareyi de önemli ölçüde etkilemiştir. Merkez (başkent) teşkilatında var olan değişim ve dönüşümünle birlikte taşra teşkilatında da yadsınamayacak ölçüde yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Taşra teşkilatında yaşanan değişim denildiğinde Anayasaya göre taşra teşkilatlanma biçiminde veya türünde bir değişimin kastedilmediğini ifade etmek gerekir. Bir karışıklığa sebebiyet vermemek amacıyla ilgili konuyu kısaca açıklığa kavuşturmaya çalışacağız. Bilindiği üzere Anayasa'nın 126. maddesine göre Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. Benzeri bir hüküm 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda da düzenlenmiş olup, mülki idare bölümlerinin kuruluşu/teşkilatlanması veya başka

bir anlatımla merkezi idarenin teşkilatlanması anlamında il, ilçe ve bucak örgütlenmesinden bahsedilmiştir. Aynı kanun il ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi veya bir ilçenin başka bir il'e bağlanmasının kanun ile yapılacağını, bucak kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, il, ilçe ve bucak sınırlarının ve bucak adlarının değiştirilmesi, bir köyün veya kasabanın veya bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesini ise yeni hükümet sistemiyle birlikte Cumhurbaşkanı onayına tabi olacağını düzenlemiştir. Dikkat edilecek olunursa mülki teşkilatlanma anlamında il veya ilçenin kurulması veya kaldırılması hususunda bir değişikliğe gidilmezken, bucak kurulması veya kaldırılması konusunda önceden var olan "İçişleri Bakanlığının Kararı ve Cumhurbaşkanının tasvibi" işlemi yerine "Cumhurbaşkanının onayı" işlemi kabul edilmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle devletin mülki örgütlenmesi olan il, ilçe ve bucak haricinde yeni bir takım alt veya üst kademeli teşkilatlanma biçimlerine dair herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Ayrıca belirtmek gerekir ki 2014 yılında yapılan değişiklikle tüm illerdeki bucaklar kaldırılmış olup, her ne kadar 5442 sayılı yasada bucak ifadesi yer alsada fiili anlamda artık Türkiye'de yönetim kademesi olarak bir bucak idaresi bulunmamaktadır.

Merkezi idarenin taşra düzeyinde teşkilatlanma/kuruluş biçimleri Anayasa ve İl İdaresi Kanunu'na göre yalnızca il, ilçe ve bucak şeklinde olacaktır. Tekraren vurgulamak gerekirse yeni sistemle birlikte merkezi idarenin taşra düzeyindeki teşkilatlanma biçiminde-türlerinde bir değişime gidilmediği görülecektir. Son olarak da Anayasa'nın 126. maddesinin son fıkrasında kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulabileceğini ve bu merkezi teşkilatın da görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği yer almaktadır. Burada birden çok ili içine alan merkezi idari teşkilattan kastın ne olduğunun da ayrıca aydınlatılması gerekmektedir. Üniter devlet yapısına sahip olan Türkiye'de il üstü bölge düzeyinde teşkilatlanmış başında vali veya üst düzey atanmış kamu idarecisinin olduğu bir mülki (taşra) teşkilatlanma biçimi-türü bulunmamaktadır. Gerek Anayasa'da gerekse İl İdaresi Kanunu'nda yer aldığı şekliyle merkezden yönetimin taşra teşkilat biçimleri il, ilçe ve bucaktır. Anayasanın anladığı şekliyle bölge valiliği vb. bir mülki teşkilatlanma biçimi bulunmamaktadır. Yalnızca 1987 yılında 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenleme gereği sayma yoluyla belirtilen illeri kapsam suretiyle olağanüstü hâl bölge valiliği kurulmuştur.

Anayasa'nın 123. maddesi idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve yalnızca kanunla düzenleneceğini, idarenin kuruluş ve görevlerinin ise merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağını belirtmektedir. Merkezden yönetim denildiğinde Cumhurbaşkanının başkanlığında teşekkül eden başkent ile valinin yönetimi altında bulunan taşra teşkilatının anlaşılması gerektiği, il üstü tarzında bir mülki bölge teşkilatının ise Anayasal anlamda veya fiilen bulunmadığı ifade edilebilir.

Anayasa'nın 126. maddesi kapsamında birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulur ifadesi bakanlıkların taşra teşkilatını belirten bölge müdürlükleridir. Bölge müdürlükleri bakanlıkların taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında veya bakanlığa bağlı idarelerin taşra teşkilatında karşımıza çıkar. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi bakanlıkların taşra teşkilatı kapsamında bölge müdürlükleri kurabileceğini ifade etmektedir. Eğer kamu tüzel kişiliği bulunmuyor ve özerk bütçeli değilse örneğin, Ticaret Bakanlığının Gümrükler ve Dış Ticaret Bölge Müdürlükleri gibi taşra teşkilatı kuruluşu olarak bölge düzeyindeki örgütlenmedir. Eğer bir bakanlığa bağlı olarak kurulmuş kamu tüzel kişiliği bulunuyor ve özerk bütçeli ise örneğin, Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığına bağlı kamu kurumu olarak Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Bölge Müdürlüğü ise hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşudur.

Taşra teşkilatında yaşanan değişim ile asıl kastedilenin ve konumuz açısından önemli olanın herhangi bir bakanlığın veya bağlı ve ilgili kurum/kuruluşların organik veya kuruluş dayanağı bağlamında taşra teşkilatlarında (il ve ilçe müdürlükleri) ve bu teşkilatların patronları olan vali/kaymakamların temsili niteliği ve görevleri hakkında bir değişim yaşanıp yaşanmadığıdır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı (merkez, taşra ve yurtdışı) kanunla düzenlenirken yeni sistemle birlikte Anayasa'nın 106. maddenin son fıkrasına göre tüm bu sayılanlar hatta taşra teşkilatlarının kurulması dahi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yapılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla artık bakanlıkların il ve ilçe müdürlükleri anlamında taşra teşkilatlarının kuruluşunun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenecektir. Bu konuya dair akademik anlamda temel de iki tartışma yürümektedir. İlk olarak Anayasa'nın 123. maddesi idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve ancak kanun ile düzenleneceğini belirt-

miş olsa da 106. maddenin son fıkrası bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir, diyerek bakanlığın merkez veya taşra teşkilatı özelinde ihdas edilecek bir yeni kuruluşun kanunla mı yoksa Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile mi düzenleneceği, ikinci olarak 106. maddenin münhasıran bu konuda yürütme organına mahfuz alan verildiği, kanun ile bu konuların düzenlenemeyeceği tartışmalarıdır.

Anayasa'nın 106. maddesi bakanlığın taşra teşkilatı kuruluşunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılacağı belirtilmiş olmasına rağmen, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi bir adım daha ileri giderek bazı bakanlıkların -Millî Eğitim, Adalet ve İçişleri Bakanlığı- kendi taşra teşkilatını kurmaya yetkili olduğunu söylemektedir. Belirtmek gerekir ki, 1 sayılı kararnamenin taşra teşkilatını kurmaya bakanlıkların yetkili olduğu şeklindeki bir düzenlemenin Anayasa'nın 106. maddesine aykırı olduğu düşünülebilir. Aynı kararnamede taşra teşkilatı olarak bakanlıkların bölge müdürlükleri kurabileceğini belirtmektedir.

Türkiye'de son durumda 81 il ve 922 ilçe bulunmaktadır. İl genel idaresinin başı ve mercii vali, ilçenin ise kaymakamdır. Taşra teşkilatının belki de en önemli bu iki aktörünün temsil niteliğine ve görevlerine ilişkin olarak da yeni sistemde bazı değişiklikler yapılmıştır. Valinin temsil niteliğine ilişkin, İl İdaresi Kanunu 9. maddesi valinin, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olduğunu belirtmektedir. Daha önceden ise vali, ilde Devletin ve Hükümetin ve ayrı ayrı her Bakanın temsilcisi ve ayrıca bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Yeni durumda siyasi yürütme vasıtası ibaresi kaldırılmış idari yürütme vasıtası rolü ise devam etmiştir. Buna karşılık Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde ısrarla vali ilde Devleti temsil eder ibaresinin korunması dikkat çekicidir. Esasında zaman zaman tartışma konusu olan valinin bürokrasi siyaset arasında kalan konumunu belirlemek açısından mevzuatta yazılı düzenlemelerin yeterli olmadığı görevlerini yerine getirirken uygulamadaki fiili durumun irdelenmesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca sadece doğrudan Cumhurbaşkanının temsilcisi olması, pratikte artık her bakanın veya yeni sistemle ihdas edilen Cumhurbaşkanı yardımcısının temsilcisi olacağı anlamı gelmemektedir. Çünkü 2018 tarihinde 5442 sayılı yasanın 9/A maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar görevlerine ait işler için valilere re'sen emir ve talimat verebilir denilmektedir. Vali,

bu makamlara ait görevlere ilişkin emir ve talimatları yerine getirirken yalnızca onlara karşı sorumlu değil aynı zamanda görevlerin yerine getirilmesinde onların aktif temsilcisi olduğunu da belirtmek gerekir. Yine sadece Cumhurbaşkanının temsilcisi değil aynı zamanda Devletin de temsilcisi olduğu düşünülmektedir. 5442 Sayılı Kanunda valinin devlete ait birçok görevi, yetkisi veya temsili aktif bir şekilde devam etmektedir.

Kanaatimizce yeni sistemde valinin başta kalkınma planları, yıllık programlar ve yatırım programları, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, kararları ve kabinenin genel politikası ve kamu hizmeti sunma misyon, vizyon ve hedeflerine uygun olarak daha performans odaklı ve teknik uzmanlığa dayalı görev icra eden bürokratik role sahip olduğu ifade edilebilir. Son dönemde mevzuatta yapılan değişikliklerin de etkisiyle valilerin gerek taşradaki pozisyonlarının yenilendiğini gerekse kamu hizmetlerini yürütme ve koordinasyonunu sağlama noktasında hareket kabiliyetlerinin bir hayli genişlediği ve arttığı düşünülmektedir. 657 sayılı Kanun'un 59. maddesine göre istisnai kamu görevlisi olan vali 3 sayılı kararnamenin 1 sayılı cetvelinde yer alan üst kademe kamu yöneticisi olup doğrudan cumhurbaşkanı kararıyla atanmaktadır. Aynı kararnameye görev sürelerinin ise atandıkları taktirde mevcut Cumhurbaşkanının görev süresi kadar olacağı düzenlenmiştir.

Valilere yeni hükümet sistemi sonrası 5442 Sayılı Kanun'da 2018 tarihinde yapılan değişiklikle klasik görevlerine ilave olarak şu görevler verilmiştir. Valiler ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olup, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar görevlerine ait işler için valilere emir ve talimat verebilir, vali de bunları yerine getirmekle mükelleftir. Vali, Kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanı ile uygulaması sağlamakla sorumlu olup, mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak ve görevleri yerine getirmek maksatlı genel emir çıkarır ve bunları ilan eder. İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindedir. Bunları sağlamak için vali gereken karar ve tedbirleri alır. Vali, kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratabilecek şekilde bozulduğu ya da bozulacağına ilişkin ciddi belirtilerin bulunduğu hâllerde on beş günü geçmemek üzere ildeki belirli yerlere girişi ve çıkışı kamu düzeni ya da kamu güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunan kişiler için sınırlayabilir; belli yerlerde veya saatlerde

kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların seyirlerini düzenleyebilir veya kısıtlayabilir ve ruhsatlı da olsa her çeşit silah ve merminin taşınması ve naklini yasaklayabilir.

İlçe teşkilatının başı olan kaymakamın temsil niteliğine dair, 5442 sayılı Kanununun 27. maddesi kaymakamın, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olduğunu belirtmiş, eski halinde de ise kaymakamın, ilçede hükümetin temsilcisi olduğunu ifade ediliyordu. Fakat Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde ise kaymakamın, Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olduğu söylenmektedir. Dikkat edilecek olunursa yeni hükümet sisteminde valinin siyaset-bürokrasi ikilemi içindeki konumuna nazaran kaymakamın rolünün ve temsilinin çok daha belirgin olduğu görülmektedir. Her şeyden önce valilik bir istisnai memuriyetken kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Kaldı ki Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olmasından ne anlaşıldığının da açıklığa kavuşturulma ihtiyacı vardır. Hiçbir şekilde Cumhurbaşkanı, kaymakama vali makamını atlayarak hem teorikte hem de pratikte emir ve talimat vermez veya doğrudan yazı yazmaz. İl İdaresi Kanunu'na göre Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle görevlidir.

1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanuna göre valilik gibi istisnai değil, bir meslek memurluğudur. Kaymakam, 3 sayılı kararnamenin II sayılı cetvelinde yer alan üst kademe kamu yöneticileri arasında sayılmakta olup, İçişleri Bakanının kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanacağı düzenlenmektedir. Ancak kim tarafından atanacağına dair ne 1 ve 3 sayılı kararnamelerde ne İl İdaresi ve Dahiliye Memurları Kanunlarında bir düzenleme bulunmamaktadır. Eskiden ise kaymakamların atanmaları müşterek kararname ile yapılıyordu.

Görev süresine ilişkin olarak kaymakamı atayan bakanın ve onaylayan Cumhurbaşkanı'nın görevde kalış süresine tabi olmaksızın görevlerini sürdürürler.

Yeni hükümet sisteminde Kaymakamın görevlerine ilişkin olarak valilerde olduğu gibi bir artış yaşanmamıştır.

Son olarak da yeni hükümet sistemiyle birlikte veya hemen sonrasında valilik ve kaymakamlık taşra teşkilatlarında kurulan yeni kurumlara kısaca göz atılacaktır. Bilindiği üzere valiliklerin il müdürlüğü, şube müdürlüğü ve şeflik; kaymakamlıkların ilçe müdürlüğü ve şeflik şeklinde teşkilatlanmasının esas olduğu

bilinmektedir. 2018 yılında yapılan değişiklikle Valiliklerde idare ve denetim müdürlükleri, nüfusu elli bin ve üzerinde olan ilçelerde bulunan kaymakamlıklarda ise idare ve denetim şeflikleri kurulmuştur. Valiliklerde kurulan bu müdürlüklerin temel görevleri yerel yönetimler mevzuatı gereğince valiliğe gönderilen kararlarla ilgili işlemleri yapmak, mahalli idare birliklerinin denetimini yapmak, valiliğin mahalli idareler ve mahalli idare birlikleri üzerinde bulunan vesayet görev ve yetkilerinin kullanılmasına ilişkin işlemleri yerine getirmek, muhtarlarla ilgili izin, hastalık, görevden uzaklaştırma, ölüm ve istifa gibi işlemleri yürütmek, güvenlik korucuları ve geçici güvenlik korucularla ilgili işlemleri yapmak şeklindedir. Kaymakamlıklarda kurulan idare ve denetim şeflikleri de temelde yukarıda yazılı olan görevleri yerine getirmekle birlikte Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma yönetmeliğinde bu şefliğin açıkça görevleri sayılmadığı için her kaymakamlık ilçenin özel durumlarına bağlı olarak bu birimlere ilave görev ve sorumluluklar verebilmektedir.

7. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN YEREL YÖNETİMLERE OLAN ETKİLERİ

Yeni sisteme geçişle birlikte başta Anayasanın mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesi olmak üzere yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda bazı değişiklikler yapılmıştır. Anayasanın 127. maddesi mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir, dedikten sonra devamı iki fıkrada önemli değişiklik yapılarak kanunun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebileceği ve mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurabileceği düzenlemeleri yürürlüğe konulmuştur.

Yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda yapılan değişikliklere değinilecek olursak, 5302 sayılı İl Özel İdare Kanununun 27. maddesinde yer alan tüzük ve yönetmelik ibaresi yeni sistemle uyumlu olarak kaldırılmış, yerine “diğer mevzuat” ibaresi eklenmiştir. Borçlanma konusunu düzenleyen 51/f maddesi “il özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeler için yapılacak borçlanmalar...” şeklindeyken bu maddede

yer alan aktörler kaldırılmış yerine Cumhurbaşkanı ifadesi eklenmiş, il özel idarelerince yapılan ve önemli maddi kaynak gerektiren projelerin kabulünde yeni sistemin ruhuna uygun olarak Cumhurbaşkanı yetkili olmuştur. Sonuç olarak 5302 sayılı kanunda yapılan değişiklikler yalnızca teknik düzenlemeler mahiyetindedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu incelenecek olunursa, belediye tüzel kişiliği kurulma yöntemlerinden birisi olan ve kanunun 4. maddesinin 5. fıkrasında yer alan bir veya birden fazla köyün birleşerek belediye kurması için kanunda yazılı kurum veya seçilmiş yerel yönetim organlarının gerekli usuli şartları yerine getirmesine müteakip “belediye, Danıştay’ın görüşü alınarak müşterek kararname ile kurulur” ibaresi yerine “Cumhurbaşkanı kararıyla kurulur” şeklinde değiştirilmiştir. İlave olarak bu fıkraya göre belediye kurulması için valinin görüşüyle birlikte işlem dosyası İçişleri Bakanlığına gönderilir ifadesindeki bakanlık Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Yine kanunun 4. maddesinin 6. fıkrasında düzenlenen ve diğer bir belediye tüzel kişiliği kurma yöntemi olan, yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde “İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir” şeklinde olan ibare yerine “Cumhurbaşkanı kararıyla” ibaresi kabul edilmiştir. Burada dikkat edilecek iki husus vardır. Birincisi artık belediye tüzel kişiliğinin sadece Cumhurbaşkanı kararıyla kurulabilmesi ve madde metninde daha önceden var olan “müşterek kararname, Danıştay görüşü veya İçişleri Bakanlığının önerisi” gibi ifadeler kaldırılmıştır. İkincisi Anayasanın 123. maddesine göre kamu tüzel kişiliği ancak kanun veya Cumhurbaşkanı kararnamesi ile oluşturulabilir, dolayısıyla 5393 sayılı yasanın 4. maddesinde yer alan “Cumhurbaşkanı kararıyla belediye tüzel kişiliği kurulabilir” ifadesindeki karar sözcüğünün hukuk tekniği açısından yanlış olduğunu düşünülmektedir.

Belediye tüzel kişiliğinin son ermesini düzenleyen 5393 sayılı Kanun’un 11. maddesinde yer alan “meskûn saha ve nüfus” kriterleri varlığını korumasına rağmen daha önce madde metninde var olan “Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararnameyle belediye tüzel kişiliği kaldırılır” ibaresi yerine “Cumhurbaşkanı kararıyla” ifadesi kabul edilmiştir. Bu maddede de yine Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yerine Cumhurbaşkanlığı kararı kullanılmıştır. Hem belediye tüzel kişiliğinin kurulmasında hem de sona ermesinde tek yetkili karar merci yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanı olmuştur.

Belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi veya bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi konusunda 5393 sayılı Kanun'un 8. maddesinde yer alan "birleşme veya katılma" ile ilgili konularda daha önceki düzenlemede var olan İçişleri Bakanlığına bildirilir ifadesindeki bakanlık Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Borçlanma konusunu düzenleyen 68. maddenin 1/f fıkrası gereği "belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeler için yapılacak borçlanmalar..." şeklindeyken bu maddede yer alan aktörler kaldırılmış yerine Cumhurbaşkanı ifadesi eklenmiştir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı konusunda 5393 sayılı Kanun'un 73. maddesinin 1. fıkrasına göre kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi ve "Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzere Bakanlar Kurulunca" bu yönde karar alınması ifadesi "Cumhurbaşkanınca" olarak değiştirilmiştir.

Yeni sistemle uyumlu olarak 5393 sayılı Yasanın çeşitli maddelerinde yapılan uyarılma veya teknik düzenlemelerle idari işlem/eylem süreçlerinde rol alan yetkili veya sorumlu makamlara dair kim zaman değişiklikler kimi zaman da güncellemeler yapılmıştır. Diğer bir durum ise her ne kadar yukarıda sayılı kimi maddelerde Danıştay'ın rolü sona ermiş gibi görüle de yine ilgili kanunun birçok maddesinde idari eylem ve işlem anlamında varlığını sürdürmektedir.

Yerel yönetimlerle ilgili başka bir gelişme ise İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı arasındaki görev ve yetki taksimatına da iridir. Yerel yönetim mevzuatındaki değişikliklerle İçişleri Bakanlığına ait kimi yetkiler Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir. 5216 sayılı Kanun'da alt yapı hizmetleri/AYKOME ile ilgili yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığından Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına aiten, ulaşım hizmetlerine/UKOME dair yönetmelik çıkarmak konusunda her iki bakanlık da müştereken yetkilidir.

442 sayılı Köy Kanununda yeni sisteme entegre olarak yapılan güncellemeyle köy tüzel kişiliği Danıştay'ın görüşünün alınmasına müteakip İçişleri Bakanlı-

ğının teklifi üzere müşterek kararnameyle kaldırılabilir yerine Cumhurbaşkanı kararıyla kaldırılabilir kabul edilmiştir.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununa göre birliklerin tüzel kişilik kazanma yetkisi eski sistemde var olan Bakanlar Kurulundan Cumhurbaşkanına geçmiştir. Yine özel idare ve köyler tarafından kurulacak birliklerin tüzükleri İçişleri Bakanlığınca il, ilçe ve Büyükşehir belediyelerinin birlik tüzükleri ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile kesinleşecektir.

Yeni sistemle birlikte daha önce İçişleri Bakanlığına bağlı olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına dahil olmuş, vesayet yetkisinin kullanımı açısından ise ikili bir ayırım kabul edilerek mahalli idarelere ilişkin görevden uzaklaştırma, soruşturma, teftiş, inceleme ve denetim gibi konularda yetki İçişleri Bakanlığına, yerel yönetimlere ilişkin teknik konularda yetki ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına verilmiştir.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta birçok değişiklik yürürlüğe konulmasına rağmen, onların idari teşkilat içerisindeki konumuna veya özgün teşkilat yapılarına dair değişiklikler yapılmamıştır. Diğer bir ifade ile yeni sisteme geçiş yerel yönetimlerin yapısında esasa ilişkin önemli yenilikler getirmemiştir (Salihoglu, 2019: 155), iyileştirme, güçlendirme, yetki devri, hizmet sunumu ve görev tanımı üzerinde düzenlemeler yürürlüğe konulmuştur (Akman, 2019: 2523). Mahalli idareler alanında gerek vesayet gerekse yasal düzenleme yapma veya yapılan düzenlemeleri onaylama anlamında ise bakanlık sayısının ikiye yükseldiği söylenebilir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türk siyasal hayatında yönetim pratiği açısından 1921-1924 yılları arasında uygulanan meclis hükümeti sistemini saymazsak neredeyse bir asra yakındır parlamenter hükümet sisteminin hâkim olduğu görülecektir. Özellikle 1960 ile 2000 yılları arasında yoğun bir şekilde yaşanan siyasal, ekonomik ve toplumsal istikrarsızlıklara karşı parlamenter hükümet sisteminin geleneksel araçlarıyla ve kurumlarıyla çözüm bulmaya ve yönetimde etkin olmaya çalışan sayısız hükümetler başarısız olmuş ve yeni hükümet sistemine geçiş talebi/zorunluluğu her seferinde daha da güçlü bir biçimde çeşitli devlet ve siyaset adamları tarafından dile getirilmiştir.

Yıllar içinde özellikle sağ hükümetler tarafından yapılan **çeşitli** anayasal ve yasal düzenlemelerle yaşanan siyasal, ekonomik ve toplumsal krizlere karşı müdahale edebilen daha güçlü, etkili, sorumlu ve istikrarlı bir hükümet-yürütme organı tesis edilmesi amaçlanmıştır. Diğer bir amaç ise devlet erkleri arasında ortaya çıkabilecek ve devleti adeta yönetilemez hale getirebilecek politik ve hukuki sorunlara karşı daha akılcı çözümler üretebilen, rasyonel kurumlara sahip ve erkler arasında muntazam bir denge-fren modelini öngören yeni hükümet modeli kurmaktır

Nihayetinde Türkiye 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan Anayasa Değişikliğine Dair Referandum ile temellendirilen ve 24 Haziran 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekilliği Seçimleri sonrası fiilen uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş yaparak uzun zamandır amaçladığı ve kurguladığı hükümet modeline kavuşmuştur. Hükümet sistemi değişikliği yasama, yürütme ve yargı organları ile tüm idareyi etkilemiştir. Münhasıran yeni sistemle birlikte yapılan düzenlemeler neticesinde yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkinin boyutu ve derinliği farklılaşmıştır. İlâveten yürütme organındaki yapısal ve fonksiyonel değişiklikler haliyle başkent ve taşra teşkilatında da önemli değişimlere yol açmış ve tabii olarak bu değişimlerin yerel yönetimlere de yansımaları olmuştur.

Yasamaya ilişkin olarak milletvekili sayısının arttırılması, seçilme yaşının düşürülmesi ve seçilme şartlarının kolaylaştırılması gibi yapılan düzenlemeler ile demokratik siyasal katılımın artırılması ve daha adil bir temsil kabiliyetinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Meclisin denetim ve bilgi edinme araçlarından olan gensoru ve güvenoyu kurumları başkanlık sisteminin doğası gereği yürütmenin yasamadan kaynaklanmaması ve yasamaya karşı sorumlu olmaması nedeniyle kaldırılmıştır. Bundan böyle Meclis yürütmeyi yazılı soru, meclis araştırması, meclis soruşturması ve genel görüşme kurumları vasıtasıyla denetlemeye devam edecektir. Meclis, yürütmenin temsilcisi ve tek yetkilisi olan Cumhurbaşkanını eskiden olduğu gibi yalnızca vatana ihanetten değil, görevde bulunduğu süre zarfında işlemiş olduğunu iddia ettiği tüm suçlardan dolayı soruşturma açmaya ve Yüce Divana sevk etmeye yetkili hale gelmiştir.

Yasama ve yürütme organları seçimlerinin aynı gün ve birlikte yapılması yönündeki düzenlemeyle seçmenlerin siyasi eğiliminin tek sandıkta ve aynı doğ-

rultuda yönlendirilerek, mecliste ve yürütmede benzer siyasal çoğunluk kompozisyonu oluşturulmaya çalışılmış, bu sayede de yönetimde istikrar ve etkinlik sağlanması hedeflenmiştir. Her iki organın da görev sürelerinin aynı olması ve karşılıklı seçimleri yenilemeye yetkili kılınmasıyla aralarında hassas bir denge-fren mekanizması sağlanmış ve bu sayede ülkede ortaya çıkabilecek olası toplumsal ve siyasal krizlerle mücadelede başarısız olan yürütmeyi veya istikrarın tesisinde üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirmeyen meclisi yenileme yönünde klasik başkanlık sisteminde bulunmayan pratik bir yöntem geliştirilmiştir.

Yargı alanında yapılan düzenlemelere bakıldığında daha tarafsız, bağımsız ve özerk yargı vurgusunu pekiştirmek amacıyla Anayasanın 9. maddesinde yer alan “bağımsız mahkemeler” vurgusu “bağımsız ve tarafsız mahkemeler” olarak değiştirilmiş, demokratik bir sivil yargının ve kurumlarının yerleşmesi için Askeri Yüksek İdare Mahkemeleri, Askeri Yargıtay ve askeri mahkemeler kaldırılmış, disiplin Mahkemeleri haricinde askeri mahkemelerin kurulmayacağı hüküm altına alınmış ve Anayasa Mahkemesi ile Hâkimler ve Savcılar Kurulunun üye sayılarında güncellemeler yapılmıştır.

Yeni hükümet sisteminin asıl üzerine kurgulandığı organ ise yürütme olmuştur. Yürütmenin tek yetkilisi ve görevlisi olan Cumhurbaşkanı sahip olduğu hukuki araçlar ve yetkilerle adeta tüm Devlet idaresinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak sorunsuz bir şekilde işleminin temininden sorumlu olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatında gerçekleştirilen yapılanmayla kamu politikası yapım sürecinde Cumhurbaşkanına yardımcı olmak maksadıyla danışma, rehberlik ve koordinasyon nitelikleri ön plana çıkan politika kurulları ve tüzel kişiliğe sahip ofisler gibi yeni kurumsal aktörler ihdas ettirilerek kamu hizmetleri sunumunda daha akılcı, verimli ve etkin kararların alınması sağlanmaya çalışılmıştır.

Cumhurbaşkanı, Anayasaya göre bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına ilişkin düzenlemeler yapmak maksadıyla kararname çıkarabilme ve ayrıca üst düzey kamu yöneticilerini doğrudan atama veya atamasını onaylama yetkilerine sahip olarak adeta tüm idarenin yapısal ve personel oluşumunu belirler hale gelmiş, bu sayede Cumhurbaşkanı tarafından yönetim aygıtının sorunsuz olarak daha etkin, verimli ve hızlı bir şekilde işleyişini temin etmesi istenmiştir. Özellikle Cumhurbaşkanı tarafından yapılacak tüm üst düzey kamu görevlilerinin

ataması yönündeki düzenlemeyle parlamenter hükümet sisteminin doğası gereği ortaya çıkardığı bürokratik vesayet odaklarına ve onların seçimle yönetime gelen hükümetlere ve siyaset kurumuna olan müdahaleci uygulamalarına böylelikle son verilmiştir

Ayrıca Cumhurbaşkanı değişiklikle kamu tüzel kişiliği kurabilme yetkisine sahip olmuştur. Merkezi idarenin taşra teşkilatında olan değişime bakıldığında özellikle mülki idare amirlerinin (vali/kaymakam) Cumhurbaşkanını temsili noktasında yeni güncellemeler yapılmıştır. Kanaatimizce hem valinin hem de kaymakamın yeni sistemde siyasi bir aktör olmasından ziyade Cumhurbaşkanının genel siyasetine, yatırım programları ile yıllık ve performans programlarına uygun kamu hizmeti sunan bürokratik aktör olma nitelikleri ön plana çıkacaktır. Merkez ve taşra teşkilatında yaşanan değişimin ve dönüşümün elbette ki yerel yönetimlere de yansımaları olmuştur. Yerel yönetimleri düzenleyen mevzuatta yeni duruma uygun güncellemeler yapılmış, belediye tüzel kişiliğinin kurulmasında ve kaldırılmasında ayrıca belediyelerin bazı yatırımlar için borçlanma yapabilmesi için hazırlanan projelerin onaylanmasında Cumhurbaşkanı yetkili olmuştur. Belediyelerin kurulması ve sona erdirilmesine dair usul ve esaslarda değişiklik yapılsa da yerel yönetimlerin idari teşkilat içerisindeki yeri ve yapıları değiştirilmemiş hem Cumhurbaşkanına hem de Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına yerel yönetimlerle ilgili bazı yeni yetkiler tevdi edilmiştir. İlavenen geleneksel olarak İçişleri Bakanlığının mahalli idarelerin organları ve işlevleri üzerinde kullandığı vesayet benzeri yetkiler Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile paylaşılmıştır.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle başta yürütme organı olmak üzere diğer devlet erklerinin işlevleri ve yapılarında değişimler yaşanmış, bu organların birbirini karşılıklı olarak etkileyebilecekleri Anayasal kurumlarda/mekanizmalarda farklılaşmalar olmuştur. Halkın yüksek oylarıyla seçilerek meşruiyetini perçinleyen Cumhurbaşkanı, yürütme organının tek sorumlusu olarak elde ettiği anayasal yetkiler ile başta başkent teşkilatı ve taşra teşkilatını kurumsal ve personel rejimi açısından belirler duruma gelmiş, yerel yönetimler mevzuatında yapılan düzenlemelerle de eskiye nazaran bu kuruluşların işleyiş süreçlerinde daha etken ve etkili bir role kavuşmuştur. Böylelikle büyük bir devlet aygıtının etkin ve verimli bir biçimde yürütülmesinden Cumhurbaşkanı millet karşısında daha da sorumlu hale gelmiştir.

KAYNAKÇA

- Açıl, M. (2018). 2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, İstanbul Hukuk Mecmuası, 76, 2, 725-756.
- Akıncı, B. (2018). Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. OPUS Uluslar arası Toplum Araştırmaları Dergisi, 13(19), 2128-2146.
- Akıncı, B. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Sisteme Yönelik Tartışmalar ve Çözüm Önerileri. Nobel Akademik Yayıncılık.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme, Route Educational and Social Science Journal, 6(3), s. 659-676.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler Yapbozu: Gelişmeler ve Öneriler. OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, 9(16), 2499-2532.
- Alkan, Haluk. (2017). Cumhurbaşkanlığı sisteminde fesih yetkisi yok, <https://www.yenisafak.com/bilgi/anayasa-degisikligi-karsilastirmali-maddeleri-2624102/se-cimlerin-yenilenmesi-anayasanin-116-maddesi-1717>, Erişim Tarihi: 16.11.2021
- Ardıçoğlu, A. (2017) "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Ankara Barosu Dergisi, 3, 19-51.
- Aslan, A. (2015). Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma. SETA Yayınları, 122.
- Aşık, S., (2017) Türk Siyasal Hayatında Milli Nizam Partisi Kitap Tanıtımı, Uluslararası Tarih ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 17, 307-314.
- Avaner, T. ve Çelik, M. (2021). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İki Yılı: Karşılaştırmalı Analiz", Akademi Sosyal Bilimler Dergisi, 8(23), 242-259.
- Avaner, T. ve Volkan, M. (2019). " Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine", Yasama Dergisi, Sayı 39, s.105-130.
- Aydın, A ve Akıncı, B. (2018) "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanması", Route Educational and Social Science Journal, 5(10), 1024-1033.

- Belli, A. (2016). "Yürütme (s. 391-393)", Kamu Politikaları Ansiklopedisi, (Ed.: Hatice Altunok ve Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Yayınevi, Ankara.
- Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, (27 Ocak 2021). Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu, Cumhurbaşkanı Erdoğan başkanlığında toplandı, Toplantıda, batı toplumlarında yükselişe geçen yabancı ve İslam düşmanlığı konusu ele alındı. <https://www.iletisim.gov.tr/turkce/haberler/detay/cumhurbaskanligi-yukse-istisare-kurulu-cumhurbaskani-erdogan-baskanliginda-toplandi2701>, Erişim Tarihi: 17.11.2021.
- Eğilmez, M. (12 Nisan 2017) Anayasa Değişikliğiyle Mali ve Ekonomik Hükümler Nasıl Değişecek? Kendime Yazılar, <http://www.mahfiegilmez.com/2017/04/anayasa-degisikligiyle-mali-ve-ekonomik.html>, Erişim Tarihi: 14.11.2021.
- Elgie, R. (2011). "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice". R. Elgie, S. Moestrup and Y. S. Wu (Eds.), Semi-Presidentialism and Democracy. First Published, New York: Palgrave Macmillan, pp. 1- 20.
- Erdoğan, R. T. (2017). Parlamenter demokrasi aslında bir vesayet sistemidir, 25 Şubat 2018 tarihinde <http://aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/cumhurbaskani-erdogan-parlameter-demokrasi-aslinda-bir-vesayet-sistemidir/779489> adresinden erişildi.
- Eren, V., Akıncı, B. (2018). Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırılması, (Ed.) Demirkaya Yüksel, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim (ss. 35–70). Hiperyayın: İstanbul.
- Esen, E., ve Kalağan, G. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdarenin Dönüşümü, Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner dergisi Yıl: 2020, Cilt: 11, Sayı: Ek, 260-277.
- Fendoğlu, H. T. (2003). Parlamenterizm-Başkanlık Sistemi Tartışmaları Üzerine. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 7: 1-34.
- Gözler, K. (2010). Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı (3. baskı). Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2017). Kısa Anayasa Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözler, K. (2018a) Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözler, K. (2018b) Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Ekin Yayınevi, Bursa.

- Gül, C. (2018). "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu", ERÜHFD, 13(2): 235-262.
- İzci, F. ve Yılmaz, V. (2019). "Yerel Yönetim Politika Kurulunun Yapısal ve İşlevsel Boyutlarının İncelenmesi", Journal of Academic Value Studies, 5(3), 385-394.
- Karatepe, Ş. ve Altunok, H. (2019). Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri. Püf Yayıncılık, Ankara.
- Kuzu, B. (2011). Her Yönüyle Başkanlık Sistemi, Babıalı Kültür Yayıncılığı, İstanbul.
- Salihoglu, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler ve Denetimi. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- Şentop, M. (2021). Darbeler parlamenter sistemle bağlantılı, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/tbmm-baskani-mustafa-sentop-darbeler-parlamenter-sistemle-baglantili-41825520>, Erişim Tarihi: 15.11. 2021.
- Storey, W. (2011) US Government and Politics, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Örselli, E., Babahanoğlu, V., ve Bilici, Z. (2018), "Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri", Turkish Studies Economics, Finance and Politics, 13(30), ss. 303-318.
- Özbudun, E. (2015b). Hükümet Sistemi Tartışmaları, 14 Kasım 2019 tarihinde <http://www.birarada.org/tr/22645/Prof-Dr-Ergun-Ozbudun-Hukmet-Sistemi-Tartismalari>, Erişim Tarihi: 14.11.2019.
- Sabah, (2018, 11 Aralık). Eski Liderler Başkanlık Sistemi İçin Bakın Ne Demişti. <https://www.sabah.com.tr/galeri/turkiye/eski-liderlerin-baskanlik-sistemi-icin-bakin-ne-demisti>.
- Tunç, A. ve Belli A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler. (Ed.) Arpacı, Işıl ve Ağır Osman, Türkiye'de Devlet Politikaları, (ss. 225-255), Nobel Yayınevi: Ankara.
- Türkiye Barolar Birliği, (2 Ocak 2017). Anayasa Değişiklik Teklifinin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni, 15 Kasım 2021 tarihinde <http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr> adresinden erişildi.
- Ülgen, Ö. (2018) "Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Niteliği ve Türleri", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1, 3-39.

- Welch, S., Gruhl, J., Rigdon, S. M. ve Thomas, S. (2012) *Understanding American Government, USA: Wadsworth.*
- Yenişafak, (2018, 24 Aralık). 11 partinin tüzüğünde başkanlık var. <https://www.yenisafak.com/secim/11-partinin-tuzugunde-baskanlik-var-2643453>.
- Yeniay, L. ve G.. (2019). Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Anayasa Yargısı*, Cilt: 36, Sayı: 1, (2019), 105–138.
- Yıldırım, H. (2017). *Parlamentar Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Pozitif Yayınları, İstanbul.
- Yıldırım, T. (2017) “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23, 2, 13-28.
- Zengin, O. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi, *Emek Araştırma Dergisi (GEAD)*, Cilt 10, Sayı 15, 1-24.

KAMU KURUMLARININ KURUMSALLAŞMASI VE MARKALAŞMASI

Institutionalization and Branding of Public Institutions

Dr. M. Serdar ERBAŞ*

Geliş Tarihi: 13.03.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 17.06.2022

Öz

Kamu yönetiminin; strateji belgelerinde ortaya konan amaç ve hedeflere ulaşabilmesinde ve saygınlık kazanmasında; ülkenin, kamu kurumlarının, kentlerin, üniversitelerin ve özel kuruluşların kurumsallaşması ve markalaşabilmesinin katkısı önemlidir. Teknolojik gelişmeler ve farklılaşan talepler kamu kurumlarını da değiştirmekte ve üretilen kamu hizmetinin farklılaştırılması ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Kamu kurumlarında kurumsallaşmanın nasıl sağlanacağı, kamu hizmetlerinde kalite artışı ile farklılaştırmanın nasıl yapılacağı sorunu ortaya çıkmıştır. Kamu kurumlarında kurumsallaşmanın bütün boyutlarıyla ortaya konması, kamu kurumlarında markalaşma örnekleri olup olmadığının ortaya konması, marka ülke, marka kent, marka üniversite gibi yenilikler incelenerek kurumsallaşma ve markalaşmanın kamu kurumlarına neler katabileceğinin ortaya konması amaçlanmıştır. Bu nedenle çalışmada, kurumsallaşmanın ne olduğu, kurumsal yönetimde yeni yaklaşımların neler olduğu; kamu yönetiminin, kamu kurumlarının nasıl kurumsallaşabileceği, markalaşmış kamu kurumları, kurumsallaşma ve markalaşmanın ne gibi katkıları olabileceği, kamu kurumlarının kurumsallaşma ve markalaşmaya nasıl katkı yapabileceği konuları ortaya konmuş örnek bir kurumsallaşma ölçeğine yer verilmiştir. Çalışmada, literatür taraması, araştırması ve derleme yöntemi

Abstract

For public administration; contribution of the country, public institutions, cities, universities and private institutions' institutionalization and branding is crucial in reaching the goals and objectives set out in the strategy documents and gaining prestige. Technological developments and demands that differ also change public institutions and reveal the need for differentiation of the public service produced. The problem of how to ensure institutionalization in public institutions, how to increase the quality of public services and how to differentiate has emerged. It is aimed to reveal all dimensions of institutionalization in public institutions, to reveal whether there are examples of branding in public institutions, to examine innovations such as brand country, brand city, brand university and to reveal what institutionalization and branding can contribute to public institutions. For this reason, in this study, what is institutionalization, what are the new approaches in corporate management; how public administration, public institutions can be institutionalized, branded public institutions, how institutionalization and branding can contribute, how public institutions can contribute to institutionalization and branding has been revealed and an exemplary institutionalization scale has been included in the study. In the study, literature review, research and compilation method

* Başmüfettiş, Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, mserdar.eras@saglik.gov.tr; ORCID ID: 0000-0002-2865-0166.

kullanılmıştır. Rekabet ortamında ülkenin ve kamu kurumlarının başarılı olmalarında bireyden bağımsız bir sistemin oluşturulmasını ifade eden kurumsallaşmanın ve kamu hizmetini rakip kurumlara göre farklılaştıran ve kaliteye ilişkin bir garanti algısı oluşturan markalaşmanın olumlu katkısı olmaktadır. Kamu yönetiminin bu noktada iki temel fonksiyonu ortaya çıkmaktadır. Birincisi kamu kurumlarının ve genel olarak kamu yönetiminin kurumsallaşması ve markalaşmasını sağlamak, ikincisi ise kamu kurumları ve genelde kamu yönetimi olarak ülke içerisindeki kurum, şirket, üniversite, kent vb. unsurların kurumsallaşmasını ve markalaşmasını desteklemektir. Türkiye'nin Turquality ile marka ülke olma çabası, kent markalaşması çalışmaları ile Türk Hava Yolları gibi uluslararası marka olmayı başarmış bir kamu şirketinin ve kamu bankalarının mevcudiyeti, üniversitelerin marka olma çabaları, AFAD ve TİKA gibi kamu kurumlarının insani ve kalkınma yardımı konularında marka haline gelme çabaları dikkate alındığında Türk kamu yönetiminde kurumsallaşma çalışmalarının devam ettirilmesi, aynı zamanda Türkiye'nin kamu yönetimi ve kamu kurumları ile birlikte nasıl marka haline getirilebileceğinin gündeme getirilmesinde fayda olduğu değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kurumsallaşma, Markalaşma, Marka Ülke, Marka Kamu Kurumu.

were used. Institutionalization, which expresses the creation of a system independent of the individual, and branding which differentiates the public service from competing institutions and creates a perception of guarantee regarding quality, have a positive contribution to the success of the country and public institutions in the competitive environment. At this point, two main functions of public administration emerge. The first is to ensure the institutionalization and branding of public institutions and public administration in general, and the second is as public institutions and generally public administration to support the institutionalization and branding of the institutions, companies, universities, cities, etc. Considering Turkey's efforts to become a brand country with Turquality, the existence of a public company and public banks that have achieved to become an international brand like Turkish Airlines with its city branding efforts, the efforts of universities to become a brand, the efforts of public institutions such as AFAD and TİKA to become a brand in humanitarian and development aid issues, it was evaluated that it would be beneficial to continue the institutionalization activities in Turkish public administration and to bring forward how Turkey can become a brand together with the public administration and public institutions.

Keywords: Institutionalization, Branding, Brand Country, Brand Public Institution.

GİRİŞ

Kamu kurumlarının genelde bir ülkenin kamu yönetiminin; kalkınma planı ve kamu kurumlarının stratejik planları gibi orta ve uzun vadeli strateji belgelerinde ortaya konan amaç ve hedeflere ulaşabilmesinde ülkenin, kamu kurumlarının, kentlerin, üniversitelerin ve özel kuruluşların kurumsallaşması ve markalaşabilmesinin katkısı önemlidir. Rekabetin acımasızlaştığı günümüz dünyasında ülkenin ve kamu-özel kurumların varlıklarını devam ettirmelerinin ancak çalışan bireylerden bağımsız bir sistemi ifade eden kurumsallaşma ve markalaşma ile mümkün olduğu söylenebilir. Bu noktada ülkenin, kamu yönetiminin, kamu kurumlarının nasıl kurumsallaşabileceği, kamu kurumlarının markalaşmasının mümkün olup olmadığı, mümkünse markalaşmanın nasıl yapılabileceği, kamu kurumlarının kurumsallaşma ve markalaşmaya katkısının nasıl olacağı sorunu önümüze çıkmaktadır. Çalışmada, bu sorunun çözümüne yönelik olarak litera-

tür taraması ve araştırması ile derleme yöntemi kullanılmış, kurumsallaşma ile markalaşma arasındaki farklara değinilerek her iki sürecin uygulama örneklerinin ortaya konması ve kurumsallaşma ve markalaşmanın kamu kurumlarına neler katabileceğinin, kamunun kurumsallaşma ve markalaşmayı nasıl destekleyebileceğinin ortaya konması, örnek bir kurumsallaşma ölçeğine yer verilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda, kurumsallaşma, markalaşma ve kamu kurumlarının markalaşması ve ülkedeki kurumların kurumsallaşması ve markalaşmasına destek vermesi konuları ayrıntılı olarak ortaya konmuştur. Kurumsallaşma, bir kurum ya da şirketin çalışanlarından bağımsız olarak kurallara, standartlara, prosedürlere sahip olması, değişen çevre koşullarını takip etmesi ve değişen çevreyi düzenli olarak takip edecek yapıyı kurması ve teşkilat yapısını gelişmelere uygun hale getirmesi; kendisine özgü iletişim ve iş yapma yöntemlerini “kültür” haline getirmesi ve böylece diğer kurumlardan ayırt edilebilen bir kimliğe ve yapıya sahip olması, bireyin değil sistemin ön planda olmasıdır, şeklinde tanımlanabilmektedir.

Markalaşma ise belirli bir markanın özelliklerini açıklığa kavuşturmak ve vatandaş ya da tüketicide iyi bir izlenim bırakmak için tasarlanmış bir stratejidir. Markalaşma yoluna giden kurumlar, sahip oldukları kaliteyi ve güveni pazarlayarak hem kendisini, hem ürününü hem de muhatapları kalite noktasında güvence altına almaktadırlar (Özbek, 2018:1). Kamu ya da özel kurumların ürettikleri kamu hizmeti ya da ürünler arasındaki farklar giderek azalmakta, hizmet ve ürün kalitesinde oluşturulacak küçük farklar bile kurumu muadillerinden farklılaştırabilmektedir. Kurumsallaşmak ve marka olmak benzer kurumlara göre fark oluşturabilmenin en önemli araçlarından biridir. Rekabet ortamında yüksek katma değer oluşturabilme yöntemlerinden birisi de markalaşmaktır. Küresel piyasada üretilen ürün ve hizmetler sağladığı fayda açısından birbirlerinden çok da farklılık göstermemektedir. Ancak marka söz konusu olduğunda benzer ürünlerin ayırt edilmesi, farklılık oluşturulması ve kuruma, ürettiği ürün ve hizmete ilişkin bir algı oluşmaktadır. Marka kurum, ürün ya da hizmet tutunabilmekte ürettiği hizmet ya da ürüne talep artmaktadır. Hizmet ya da ürünü satın alma isteği markanın gücünü göstermektedir (Ege, 2019:49). Ülkelerin ve kamu yönetiminin rekabet etme stratejileri ve saygınlık kazanma arayışlarına kurumsallaşma ve markalaşma önemli katkı sağlayabilmektedir. Gerekliğinde eleştirilse de günümüz dünyasında algılar gerçeklerden önce gelmeye başlamıştır. Bu gerçekten hareketle kimseyi yanıltmadan ama algıları düzgün bir biçimde yöneterek, ürün,

kurum ve ülke kimliğini oluşturan markalaşmaya özel bir önem vermek kaçınılmazdır. İlgi çekmek, rekabet edebilmek için güçlü bir imaja, güvenilir markalara ve uygun stratejilere sahip olmak artık bir zorunluluk haline gelmeye başlamıştır (Yacan, 2018:328). Kamu yönetiminin bu noktada iki temel fonksiyonu ortaya çıkmaktadır. Birincisi kamu kurumlarının ve genel olarak kamu yönetiminin kurumsallaşması ve markalaşmasını sağlamak, ikincisi ise kamu kurumları ve genelde kamu yönetimi olarak ülke içerisindeki kurum, şirket, üniversitesi, kent vb. kurumların markalaşmasını ve kurumsallaşmasını sağlayacak, destekleyecek ve sürdürülmesini sağlayacak sistemi kurmak ve uygulamaktır. Kamuda Kurumsal Yönetim ve Yenilikçilik Özel İhtisas Komisyon Raporunun 88. Maddesinde, markalaşma başlığı altında, kamu kurumlarının önemli marka değerleri taşıdığı, ancak, bu marka değerlerinin geliştirilebilmesi ve daha iyi kullanılabilmesi için markalaşma ve marka geliştirme süreçlerine ihtiyaç duyulduğu, markalaşma, dijital marka yönetimi gibi yeni alanlarda kamuda yenilikçiliğe ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018:43). Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığının 03.02.2022 tarihli yazısında, yazı ekinde dağıtımı yapılan “Türkiye Markasının Güçlendirilmesi Rehberi” nin kamu kurumlarınca göz önünde bulundurulması, geleneksel ve dijital mecralarda, ulusal ve uluslararası resmî yazışmalarda “Turkey” yerine “Türkiye” ibaresinin kullanılması istenmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2022). Teknolojik gelişmeler ile vatandaşların değişen ihtiyaçları ve farklılaşan istekleri, devletleri, kamu kurumlarını ve şirketleri de yöntemlerini değiştirmeye ve geliştirmeye yönlendirmektedir. Hem kamu hem özel kurumlar değişime uğramakta ve diğer rakiplerinden bir şekilde farklılaşmaları gerektiğini öğrenmektedirler. İşte benzerlerden farklı olma ihtiyacı marka kavramını ortaya çıkartmıştır. Sunulan ürün ve hizmetlerin rakiplerin sunduğu ürün ve hizmetlerden farklılaştırılması için kullanılan marka kavramı marka sahibi devletler kurumlar açısından önemli kazançlar sağlamaktadır (Şentürk, 2020: 1-2). Marka ve markalaşma; ülkeler, kurumlar, şirketler ve küresel açıdan değerlendirilebilir (Türkmen, 2009: 9). Ülke markalaşması kamu yönetimi ile ve kamu kurumlarının kurumsallaşma ve markalaşma çalışmaları ile bağlantılıdır. Kamu kurumlarının kurumsallaşması konusu ile birlikte Türkiye’nin Turquality ile marka ülke olma çabası, kent markalaşması çalışmaları ile Türk Hava Yolları gibi uluslararası marka olmayı başarmış bir kamu şirketinin ve kamu bankalarının mevcudiyeti, üniversitelerin marka olma çabaları, AFAD ve TİKA gibi kamu kurumlarının insani ve kalkınma yardımı konularında marka haline gelme çaba-

ları dikkate alındığında Türk kamu yönetiminde kurumsallaşma çalışmalarının gelişerek devam ettirilmesi, eş zamanlı olarak kamu kurumlarının ve genel olarak Türkiye'nin kamu yönetimi ve kamu kurumları ile birlikte nasıl marka haline getirilebileceğinin gündeme getirilmesinde fayda olduğu değerlendirilmektedir.

1. KURUMSALLAŞMA

Kamu sektöründe kurumsal yönetim konusunda Türkiye'de ve dünyada her geçen gün pek çok yenilikçi uygulama ortaya çıkmaktadır. Birleşmiş Milletler (BM) İktisadi ve Sosyal İşler Biriminin altında yer alan "Kamu Yönetimi ve Kalkınmanın İdaresi" girişimi, kamu yönetiminin kurumsal yönetiminde yenilikçilik açısından önemli bazı konulara dikkat çekmektedir. Bu konular, kamu kurumlarının sürdürülebilir kalkınma hedeflerine uyum sağlaması, katılım ve hesap verilebilirlik, yenilikçilik ve bilişim teknolojileri ve kurumsal yapılanmadır. BM başta dijitalleşme ve yenilikçiliğin kamu sektörüne uyarlanması olmak üzere kamu kurumlarında kurumsal yeniden yapılanma konusunda önemli çalışmalar yürütmektedir. Dünyanın bütün ülkeleri kurumsal yönetim başta olmak üzere politika süreçlerinde öğrenme ve politika transferini kullanmaktadır. Daha yenilikçi, hızlı, eleştirel ve etkin öğrenme süreçlerini oluşturup uygulayabilen kamu yönetimlerinin daha başarılı politika süreçleri oluşturdukları görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018:10-12, 25). Her alanda değişimin sürekli olduğu günümüzde kurumlar varlıklarını sürdürmek ve rekabet imkanı kazanabilmek için sürekli kendilerini çevreye uyarlama zorunluluğu ile karşı karşıyadırlar. Bu yeni şartlara uyarlama ve uyum sağlama sürecinde kurumların kurumsallaşması önemli bir araçtır. Kurumsallaşmanın nasıl sağlandığı ve kurumsallaşma düzeyinin belirlenmesi son derece önemlidir (Apaydın, 2009:2).

1.1. Kurumsallaşma Kavramı ve Kurumsallaşma Süreci

Kurumsallaşma, "Kurumun ayrı bir kimlik kazanması, sosyal ihtiyaç ve baskılara duyarlı ve esnek bir organizma haline gelmesi sürecidir" (Selznick, 1996: 270) şeklinde tanımlandığı gibi "Çevresel değişim ile birlikte kurumsal değişimin ve bu değişim doğrultusunda standardizasyonun sağlanmasıdır." şeklinde de tanımlanabilmektedir (March, 1996:279). Bir diğer tanıma göre kurumsallaşma, kurumun çevresi tarafından kabul edilmesi ve diğer kurumlardan farklılaşmasını sağlayan değerlerin ve kurumsal kültürün kurumda hakim olması ile kurumun

bir sistem içerisinde çalışmasıdır. Kurumsallaşma, yönetimde uzmanların etkili olduğu, görev dağılımının yapıldığı, prosedür ve standartların yazılı şekilde belirlendiği, karşılıklı iletişim ve etkileşimin bulunduğu, kurumun sürekliliğinin sağlandığı, yöneticiler ve çalışanlar arasında uyum bulunan bir yapıyı anlatmaktadır. Kurumsallaşmada standart vardır, bu şekilde işler daha düzenli yürütülmekte ve kurum bireysellikten uzaklaşmaktadır (Başköy ve Kızılboğa Özaslan, 2021: 1020).

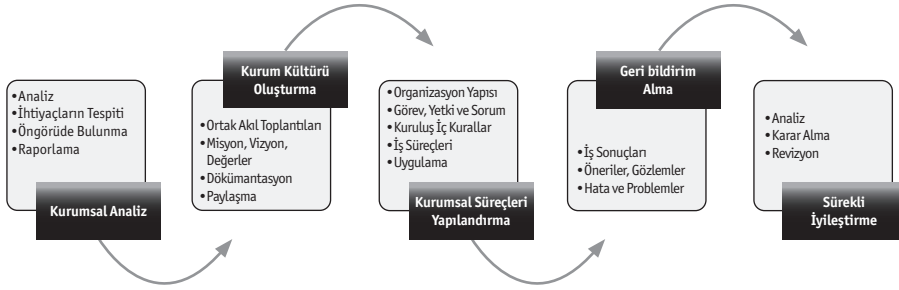
Rekabetin değişimin sürekli olduğu günümüzde kurumlar kurumsallaşma ile benzerlerinden farklılaşmaktadırlar. Kurumsallaşma kavramı, kurumun nasıl rekabet ederek avantaj kazanabileceği ile değişen çevre koşullarına uyum ve kurumun karar alma süreçleri üzerinde odaklanmaktadır. Kurumsallaşma ile kurumlar değişen çevre koşullarını kendi lehlerine nasıl çevirebileceklerini, başarılarını nasıl koruyabileceklerini öğrenirler. Bu noktada kurumsallaşma kavramının kurumun çevreye uyum süreci ve bu uyum sürecini nasıl kontrol edebileceği üzerinde yoğunlaştığı söylenebilir (Aydın ve Tan, 2019: 225).

Kurumsallaşma sürecinde sırasıyla (Atılğan, 2011: 25-26):

- ◇ Kurumsal durum değerlendirmesi ile iç ve dış çevre analizinin yapılması,
- ◇ Kurumsal misyon, vizyon ve stratejinin belirlenmesi, gözden geçirilmesi,
- ◇ Kurumsal değer ve ilkelerin belirlenmesi ve yazılı hale getirilmesi,
- ◇ Amaçlara uygun bir teşkilat yapısının oluşturulması,
- ◇ Yönetici ve çalışanların görev tanımları, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi ve yazılı hale getirilmesi,
- ◇ Birimlerin işleri ile ilgili yönetmelik, prosedür ve iş akışlarının düzenlenmesi,
- ◇ Etkin bir bütçeleme, iç denetim ve kontrol sisteminin kurulması ve yönetilmesi,
- ◇ Kurum içi ve dışı bilgi yönetimi ve raporlama sisteminin kurulması,
- ◇ Verimli toplantı yönetim sisteminin kurulması,

- ◇ Etkili bir iletişim ve insan kaynakları politikası belirlenmesi ve uygulanması gibi çalışmalar yapılmalı ve hayata geçirilmelidir.

Kurumsallaşma, bir kurum ya da şirketin çalışanlarından bağımsız olarak kurallara, standartlara, prosedürlere sahip olması, değişen çevre koşullarını izlemesi ve değişen çevreyi düzenli olarak takip edecek yapıyı kurması ve teşkilat yapısını gelişmelere uygun hale getirmesi; kendisine özgü iletişim ve iş yapma yöntemlerini “kültür” haline getirmesi ve böylece diğer kurumlardan ayırt edilebilen bir kimliğe ve yapıya sahip olması, bireyin değil sistemin ön planda olmasıdır, şeklinde tanımlanabilmektedir. Kurumsallaşma sürecinin; kurumsal analiz, kurum kültürü oluşturma, kurumsal süreçleri yapılandırma, geri bildirim alma, sürekli iyileştirme temel aşamalarından oluştuğu Şekil 1’de gösterilmektedir:



Şekil 1. Kurumsallaşma Süreci

Kaynak: (Mühendis Güncesi Kurumsallaşma Olgusu, 2014).

Örneğin üniversitelerde kurumsallaşmaya ilişkin olarak üniversite yöneticileri sürekli okulun kurumsal kimliğini anlamaktan ve bu kimliği yönetmekten söz etmektedirler. Kurumsallaşmış üniversite yönetimleri; iyi yönetilen bir kurumsal kimliğin rakipleri karşısında okula rekabet üstünlüğü sağlamasına yardımcı olabileceğini bilmektedirler. Üniversite çalışanlarına bu süreçte önemli görevler düşmektedir. Yükseköğretim sektöründe, bir kurumun ruhunu ve amacını aktarmada çalışanların önemi çok büyüktür. Üniversiteler, kurumsal kimlik yönetim programlarını stratejik büyüme ve genişlemelerinin bir parçası olarak geliştirmeye ve uygulamaya başlamışlardır. Kurumsal imaj ve kurumsal itibar vatandaşların tercihi etkilemektedir. Eğitim hizmetleri yönetiminde, kurumsallaşma öğrencilerin yükseköğretim tercihlerini etkilemek için yaygın şekilde kullanılmaktadır. Ayrıca, kurumun imajı ve itibarı da öğrencilerin yüksek lisans veya doktora gibi lisansüstü çalışmalar yapmak için okula devam etme kararını belirlemektedir.

Kurumsal imaj ve kurumsal itibar iki farklı, fakat güçlü şekilde ilişkili olgudur. Yükseköğrenim kurumları için imaj çok önemlidir. Çünkü olumlu bir imaj potansiyel öğrenciler açısından olumlu bir algı oluşturmakta ve bu öğrencilerin kurumu tercih etmelerinde etkili olmaktadır. Yükseköğretim kurumlarının olumlu ve etkili imaj oluşturmasında en belirleyici unsurlardan birisi de üniversitenin fiziki şartlarıdır. Bir diğeri ise kurumsal kimliktir. Yükseköğretim kurumunun kimliğinin belirleyicileri arasında öğretim üyeleri, öğrenciler, mezunlar, kamuoyu ve işverenler de sayılmaktadır (Şentürk, 2020: 59-61).

1.2. Kurumsallaşma Boyutları ve Göstergeleri

Kurumsallaşma göstergeleri; kurallara ilişkin yazılı belge, uzmanlaşma, teşkilat yapısında sistem ve ilkelerin belirlenmesi, yapılacak işlerin standartlarının belli olması, yetki devri ve yetkilendirme, yönetim anlayışı ve yönetime katılma, etkin bir iletişim ve karar alma prosedürleri olarak sayılabilmektedir (Karavardar, 2011: 161-163). Yine hesap verilebilirlik, iç denetim ve iç kontrol, stratejik plan hazırlanması ve uygulanması da kurumsallaşma göstergeleri arasında gösterilmektedir (Aylan ve Koç, 2016: 570-573).

Örneğin belediyelerde kurumsallaşma göstergeleri, stratejik yönetim ve stratejik planlama, insan kaynakları yönetimi, eğitim, yetki devri, karar alma şekli, yönetişim, iletişim, mali yönetim, denetim sistemi, dijitalleşme ve e-belediyecilik, eşitlik ilkesi, şeffaflık ve hesap verebilirlik olarak sıralanabilmektedir (Başköy ve Kızılböğe Özasan, 2021: 1021).

Nevşehir İlinde faaliyet gösteren 3,4 ve 5 yıldızlı konaklama işletmelerinde görev yapan üst düzey yöneticilere uygulanan anket araştırması sonuçlarına göre, kurumsal yenilik ile kurumsallaşma unsurları arasında pozitif yönlü ilişkiler saptanmış, formalleşme ve uzmanlaşma boyutu ile kurumsallaşma arasında yüksek düzeyde pozitif yönlü anlamlı etkisi tespit edilmiştir (Özkoç ve Kemer, 2017: 568).

1.3. Kurumsallaşma Yaklaşımları

Rasyonel kurumsallaşma yaklaşımı ve kurumsallaşma analizi yaklaşımı olmak üzere iki önemli yaklaşım göze çarpmaktadır.

“Rasyonel Kurumsallaşma” yaklaşımının öncüsü Phillipe Selznick 1949 yılında yayımlanan “TVA and Grassroots” adlı kitabında bir kurumun dış teh-

ditlerden dolayı yapısal değişimlere uğrayarak yeniden biçimlenmesi konusunu ortaya atmıştır. Selznick'e göre kurumsallaşma: "Bir kurumun faaliyet gösterdiği çevrede özel bir kimlik kazanması ve ayırıcı bir yetkinliği eğitimle ya da kendi kapasitesiyle kazanması sürecidir" (Özkoç ve Kemer, 2017: 569). Rasyonel kurumsallaşma yaklaşımına göre bir kurumun kurumsal olabilmesini sağlayan en önemli yapıtaşları kurumsal alışkanlıklar ve kurumsal kurallardır. Söz konusu yaklaşıma göre yasal düzenlemeler ve kurallar, kurumların kurumsallaşmasını etkilemektedir (Ege, 2019: 60).

"Yeni Kurumsalcılık Akımı" olarak da bilinen Kurumsallaşma Analizi Yaklaşımı, 1970'lerde bir doktora dersinde ortaya atılan "ABD'nde pek çok farklı eyalet ve bu eyaletler içinde yaklaşık 15.000 dolayında yerel okul bulunmasına rağmen; neden en doğudaki Main eyaletinden, en batıya Washington'a kadar tüm okullar aynı düzen ve yapı içindedirler?" sorusuna cevap aranırken ortaya çıkmıştır. Yeni Kurumsalcılık Akımının literatüre girişi, Meyer ve Rowan'ın (1977) ünlü "Kurumsallaşmış Organizasyonlar: Mit ve Merasim Olarak Biçimsel Yapı" (Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony) ve "Eğitimin Kurum Olarak Etkileri" (The Effects of Education as an Institution) adlı çalışmaları ile olmuştur. Kurumsallaşma analizi yaklaşımında, daha çok rasyonel kurumsallaşma yaklaşımının ele almadığı konular üzerine odaklanılmış ve bu yaklaşıma göre, biçimsel yapının oluşturulmasında içsel etmenler kadar, dışsal etmenlerin de göz önüne alınması gerektiği vurgulanmıştır. Bu yaklaşımda, kurumsallaşmada dış çevre etmenlerinin ele alınması, kurumun sürekliliğinin sağlanması, belirsizliklerin azaltılması ve organizasyonel yenilikçiliğin artırılması önem kazanmaktadır (Kobanoğlu, 2013: 46).

1.4. Kurumsal Yönetim

Kurumsal yönetim ilkelerinin ortaya çıkışının, 1991 yılında İngiltere'de, Londra Menkul Kıymetler Borsası tarafından oluşturulan ve Adrian Cadbury başkanlığında yürütülen komisyon çalışmalarına dayandığı kabul edilmektedir. Komisyon tarafından şu an dünya genelinde geçerlilik kazanmış OECD Kurumsal Yönetim İlkelerine kaynak olan "Kurumsal Yönetimin Mali Görünümü" adlı rapor hazırlanmıştır. Bu rapor, "Cadbury Raporu" olarak anılmaktadır. 1995 yılında da, şirket üst düzey yöneticilerinin ücretlendirilmesine ilişkin "Greenbury Raporu", uluslararası düzeyde kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanması

amacı ile 1999 yılında Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) tarafından “Kurumsal Yönetim İlkeleri” hazırlanarak yayımlanmıştır (Şengür ve Püskül, 2011: 35).

Türkiye’de kurumsal yönetim konusunda TÜSİAD (Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği) tarafından 2002 yılında “Kurumsal Yönetimin En İyi Uygulama Kodu, Yönetim Kurulunun Yapısı ve İşleyişi” isimli çalışma, 2010 yılında da “Yönetim Kurulları için Kurumsal Yönetim Prensipleri” isimli ikinci çalışma yayımlanmıştır. 2003 yılında Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) tarafından Kurumsal Yönetim İlkeleri yayımlanmış ve 2005 yılında güncellenmiştir (Ege, 2019: 62).

1.5. Kurumsal Yönetimde Yeni Yaklaşımlar

Kamu sektöründe kurumsal yönetim konusunda Türkiye’de ve dünyada pek çok örnek yenilikçi uygulama ortaya çıkmaktadır. Bu örneklerin önemli bir kısmı hala tartışılmaktadır. Ancak, bu başlıklardaki yenilikçilik örneklerinin tartışılması ve değerlendirilmesi, Türkiye’de gelecek yıllarda yenilikçilik uygulamalarını biçimlendirmek açısından bir rehber niteliği taşıyacaktır. Dünyada ve Türkiye’de tartışılmakta olan kurumsal yönetim yenilikçilik örnekleri (Kalkınma Bakanlığı, 2018:12):

- ◇ Teknoloji Veri Bilimi ve Veri Altyapısında Yenilikçilik,
- ◇ Kaynak Kullanımı ve Sermaye Birikiminde Yenilikçilik,
- ◇ Karar Verme ve Politika Süreçlerinde Yenilikçilik,
- ◇ Kamu Hizmetlerinin Oluşturulması ve Yönetilmesinde Yenilikçilik,
- ◇ Kurumsal Yönetişim Süreçlerinde Yenilikçilik,
- ◇ İnsan Sermayesinde Yenilikçilik,
- ◇ Kurumsal Kültürde Yenilikçilik,
- ◇ Toplumsal Alanda Yenilikçilik olarak sayılmaktadır.

Yukarıda sayılan ana başlıkların alt başlıkları olarak kurumsallaşmanın yeni alt başlıkları (Kalkınma Bakanlığı, 2018:12):

- ◇ Veri Bilimi ve Veri Altyapısı,
- ◇ İçerik Üretimi ve Yönetimi,
- ◇ Büyük Veri,
- ◇ Kamusal Açık Veri Yaratıcı Müşterekler (Creative Commons) ve Fikri Mülkiyet,
- ◇ Teknoloji Üretimi Kullanımı ve Hazmetme Kapasitesi,
- ◇ Kurumsal İş Zekâsı ve Kamu Yönetimi (ERP, CRM, İş Zekâsı),
- ◇ Blok Zinciri Teknolojisi,
- ◇ Kişisel ve Kamusal Verilerin Kullanımı Korunması ve Siber Güvenliği,
- ◇ Kamu Yönetiminde Kodlama ve Yazılım,
- ◇ İsmi Saklama Hakkı (Anonymity) ve İsim Doğrulama (Authentication) Dengesi,
- ◇ Mobilite,
- ◇ Karmaşıklık ve Karmaşık Sistemler,
- ◇ Ağbağ (Network) Yönetim,
- ◇ Büyüme/Gelişmede Eşitlikçilik ve Kurumsal Tasarım,
- ◇ Rekabet ve Tekelcilik Dengesini Kurma,
- ◇ Döngüsel Ekonomi,
- ◇ Kitle Fonlama,
- ◇ Kamusal Alan,
- ◇ Müşterekler ve Kaynak Temelli Ekonomi,
- ◇ Sosyal ve Beşeri Sermaye,
- ◇ Yenilikçi Maliye Yönetimi,

- ◇ Yenilikçi Finansman Modelleri,
- ◇ Politika Eşgüdümü ve Entegrasyonu,
- ◇ Politika Öğrenme ve Transferi,
- ◇ Politika Liderliği,
- ◇ Politika Tasarımı ve Yönetimi,
- ◇ Kurumlar Arası İlişkiler ve Diplomasi,
- ◇ Kanıt Temelli Karar Alma Süreçleri,
- ◇ Açık Kaynak Kamu Yönetimi,
- ◇ Yeni Siyasal Temsiliyet,
- ◇ Kamu Yönetimi Analiz ve Değişiminde Uzmanlık ve Uzman Kuruluşlar,
- ◇ Kamu Hizmetlerinin Lojistiği,
- ◇ Yeni Kamu Hizmetlerinde Standartlar,
- ◇ Gündelik Yaşam Döngüsü,
- ◇ Kamu Hizmetlerinde Fizibilite ve Simülasyon,
- ◇ Kamu Hizmetlerinde Ölçek İyileştirmesi,
- ◇ İş ve Ürün Geliştirme,
- ◇ Akıllı (Smart/Intelligent) Kamu Hizmetleri,
- ◇ Kişiselleştirilmiş Kamu Hizmetleri,
- ◇ Mekansallaştırılmış Kamu Hizmetleri,
- ◇ Akıllı İhtisaslaşma ve Kamu Hizmetleri,
- ◇ Kamu Değeri ve Kamu Hizmetlerinde Katma Değer Üretimi,
- ◇ Kamuda Alternatif Hizmet Sunum Süreçleri,

- ◇ Sınır Aşan Kamu Hizmetleri,
- ◇ Kamu Hizmetlerine Erişimde Eşitlik ve Adillik,
- ◇ Sürdürülebilir Kurumsal Yönetim,
- ◇ Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik Mekanizmaları,
- ◇ Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik için Kamu Bürokrasisi,
- ◇ Kamu Örgüt Tasarımı ve Teşkilatlanma Süreçleri,
- ◇ Kamuda Stratejik Planlama ve Yönetimde Yeni Nesil Yaklaşımlar,
- ◇ İnce Ayar (Fine-Tuning),
- ◇ Kamu Yönetimini Kırılganlık Karşısında Güçlendirme,
- ◇ Kamu Yönetimi ve Akademi İlişkileri,
- ◇ Küresel Kamu Yönetimi Mekanizmalarıyla İlişki,
- ◇ Risk Yönetimi,
- ◇ Teftiş, İç Denetim ve Kamuoyu Denetimi,
- ◇ İyi Uygulamaların Yaygınlaştırılması ve Tekrarlanması,
- ◇ Geçiş Dönemi Yönetimi ve Esneklik (Transition Management),
- ◇ Kalite Akreditasyon ve Mükemmeliyet Yönetimi,
- ◇ Teşhis (Diagnosis) Mekanizmaları,
- ◇ Kurumsal Kapasite Geliştirme,
- ◇ Açık Yönetim Geliştirme,
- ◇ Kamu Çalışanlarının Kariyer Süreçlerinin Geliştirilmesi,
- ◇ Kamu Çalışanlarının Yetkinlik ve Yeterliliklerinin Geliştirilmesi,
- ◇ Kamu Çalışanlarının Kredibilite ve Güvenilirliğinin Geliştirilmesi,

- ◇ Koçluk ve Mentorluk,
- ◇ Kamu Yönetimi Eğitimi,
- ◇ Motivasyon, İnisiyatif Yönetimi, Yenilikçilik ve Adanmışlığın Geliştirilmesi,
- ◇ İnsan Kaynakları Yönetimi,
- ◇ Kamu Sektöründe Çalışan Yeni Başlayan Firmalar (Start-up),
- ◇ Girişimcilik ve Fikir Geliştirme,
- ◇ Yenilikçilik Konusunda Destek ve Hibe Mekanizmaları,
- ◇ Kurumsal Kültür,
- ◇ Kurumsal İtibar Yönetimi ve Halkla İlişkiler,
- ◇ Yenilikçilik Kültürünün Oluşturulması ve Hızlandırılması,
- ◇ Kamuda Sosyal Sorumluluk/Yenilikçilik/Girişim,
- ◇ Vatandaş İlişkileri,
- ◇ Birlikte Çalışabilirlik ve İş Yapma Becerisi,
- ◇ Liderlik Kapasitesi,
- ◇ Yönetimde Yalınlaşma ve Sadeleştirme,
- ◇ Kendini Gerçekleştirme Süreci,
- ◇ Öteki Kavramı,
- ◇ Kurumsal İletişim,
- ◇ Yenilikçilik Döngüsü, Sürdürülebilirliği,
- ◇ Markalaşma,
- ◇ Kolaylaştırma/Moderasyon/Arbuluculuk Mekanizmaları,
- ◇ Mesajda Gerçekliğin Üretimi,

- ◇ Dijital Uçurum, Dijital Yerliler ve Kuşaklar arası İlişkilerin Kamu Yönetiminde Dikkate Alınması,
- ◇ Kamu Güvenliği ve Gözetimi,
- ◇ Kamu Hizmetlerinin Kentselleşmesi,
- ◇ Kamu Hizmetlerinin Kırsal Alanda Sunumu,
- ◇ Toplumsal Cinsiyet Eşitliği,
- ◇ Sağlıklı Toplum Yapısı,
- ◇ Göçmenler,
- ◇ Engelliler,
- ◇ Çocuklar, Gençler ve Yaşlılar,
- ◇ Çok Kültürlülüğün Barışçıl Yönetimi,
- ◇ Dijital Uçurum, Dijital Yerliler ve Kuşaklar arası İlişkilerin Kamu Yönetiminde Dikkate Alınması,
- ◇ Kamu Güvenliği ve Gözetimi,
- ◇ Kamu Hizmetlerinin Kentselleşmesi,
- ◇ Kamu Hizmetlerinin Kırsal Alanda Sunumu,
- ◇ Toplumsal Cinsiyet Eşitliği,
- ◇ Sağlıklı Toplum Yapısı,
- ◇ Göçmenler,
- ◇ Engelliler,
- ◇ Çocuklar, Gençler ve Yaşlılar,
- ◇ Çok Kültürlülüğün Barışçıl Yönetimi olarak sayılmaktadır.

1.6. Örnek Kurumsallaşma Ölçeği

Aşağıdaki yeralan Tablo 1’de kurumsallaşma boyut ve kriterlerini gösteren örnek kurumsallaşma ölçeğine yer verilmektedir:

Tablo 1. Örnek Kurumsallaşma Ölçeği

Boyut	Kriter	Durum
Kurum Kuralları ve Belgeleri	Kurumda iş ve işleyişe ilişkin tüm ilke ve kuralların yazılı olduğu belgeler vardır.	
	Bu kurallar, kurumda görev yapan tüm çalışanlar için geçerlidir.	
	Kurallara yöneticiler ve tüm çalışanlar uymakla yükümlüdür.	
Uzmanlaşma	Kurumda iş ve işlemler alanında uzman kişiler tarafından yerine getirilmektedir.	
	Kurumda görev, yetki ve sorumluluk dengesi, uzmanlık esasına göre belirlenmektedir.	
	Kurumda personel alımında uzmanlığa dayalı bir seçim ve yerleştirme sistemi uygulanmaktadır.	
	İşe yeni alınacak kişilerin belirlenmesinde uzmanlar söz sahibidir.	
	Kurumda çalışanların terfi ettirilmesi işi yapmalarına ve yeteneklerine göre yapılmaktadır.	
	Kurumda personele yönelik performans ölçümü ve değerlendirme yapılmaktadır.	
	Kurumda tüm personele pozisyon ve performansına göre adil bir ücret politikası uygulanmaktadır.	
Resmi Teşkilat Yapısı	Kurumda bir işin kim tarafından nerede, ne şekilde, hangi yetki ve sorumluluklar ile yerine getirileceği açık bir biçimde ortaya konulmuştur.	
	Kurumda çalışanların görev, yetki ve sorumlulukları yazılı hale getirilmiştir.	
	Kurumda prosedürler ve kurum kurallarının anlatıldığı yazılı el kitapçığı bulunmaktadır.	
	Kurumda çalışma şartları ve güvenlik gibi konularla ilgili çalışanlar için bilgi kitapçığı bulunmaktadır.	
	Kurumda, kimin kime bağlı olduğunu (ast- üst ilişkilerini) gösteren yazılı bir organizasyon şeması bulunmaktadır.	
	Kurumda açıkça ve yazılı olarak belirlenmiş personeli seçme ve yerleştirme politikası mevcuttur.	
	Kurumda yazılı ödüllendirme ve cezalandırma sistemi mevcuttur	

Boyut	Kriter	Durum
Yetki Devri ve Yetkilendirme	Kurumda tüm çalışanlara görev ve sorumlulukları doğrultusunda yetki devri yapılmaktadır	
	Kurumda gerektiğinde astlara yeterlilikleri oramında yetki devri yapılmaktadır.	
	Kurumda çalışanlar görevlerini yapabilmek için sık sık üstlerinden izin almak zorunda değildir.	
	Kurumda astlara verilen sorumluluklar ile yetkiler birbirine denktir.	
	Kurumda personel, görevini yerine getirme esnasında sorumluluklarını devredebileceği ya da devralacakları kişileri bilir.	
Stratejik Planlama Süreci	Kurumun yazılı bir misyon ifadesi vardır.	
	Kurumun yazılı misyon ifadesi herkes tarafından bilinir.	
	Kurumun yazılı bir vizyon ifadesi vardır.	
	Kurumun yazılı vizyon ifadesi herkes tarafından bilinir.	
	Kurumun genel ve özel hedefleri bellidir.	
	Kurumda planlar yapılırken her zaman uzun vadeli düşünülür.	
	Kurum içindeki bölümlerde ve farklı (alt/üst) düzeylerde iyi bir amaç uyumu vardır.	
Yönetim Anlayışı ve Yönetime Katılma	Kurumda çalışanlar kurumun hedeflerini açıkça bilirler.	
	Kurumda demokratik bir yönetim anlayışı mevcuttur.	
	Kurumda tüm çalışanlar işletme süreçlerine dâhil edilmektedir.	
	Kurumun genelini ilgilendiren konularda sadece yöneticilerin değil diğer çalışanların da görüşü alınır.	
Karar Alma Şekli	Kurumda iş ve işlemlere ilişkin kararlar ilgili çalışanların katılımı ile alınmaktadır.	
	Kurumda stratejik kararların alınmasında mümkün olduğunca çok çalışanın görüşleri alınır.	
	Kurumda kararlar katılımcı ve uzlaşmaya dayalı bir şekilde alınır.	
Etkin Bir İletişim Sisteminin Oluşturulması	Kurumda çok yönlü bir iletişim sistemi vardır.	
	Kurumda tüm çalışanlar aracısız birbirleriyle iletişim kurar.	
	Çalışanlar arasında zor konularda bile anlaşma sağlamak kolaydır.	
	Çalışanlar arasında işleri yapmanın doğru ve yanlış yolları ile ilgili açık bir anlaşma vardır.	
	Kurumda çalışanlar üstleriyle rahatlıkla iletişime geçebilirler.	
	Kurumda birim amirleri tarafından verilen talimatlar kısa bir sürede astlara ulaşır.	
	Kurumda yöneticiler çalışanlarla, iş ile ilgili bilgileri verebilmek için sürekli iletişim halindedirler.	

Boyut	Kriter	Durum
İç Denetim Faaliyetleri (Hesap Verebilirlik)	Kurumda iç denetim uygulanmaktadır.	
	Kurumda işlerin aksamadan yürütülmesi için birimler sürekli kendilerini kontrol ederler.	
	Kurumla ilgili bilgilere ilgili kişi ve kuruluşlarca ulaşılabilir.	
	Kurum, paydaşlarına (hissedar, müşteri, kamu kurumları vs) karşı her konuda açıklayıcıdır.	
	Kurum ile ilgili sonuçlar herkesle paylaşılır.	

Kaynak: (Aylan ve Koç, 2016: 578-580)'den uyarlanmıştır.

1.7. Kurumsallaşmanın Yararları

Üniversiteler kurumsal kimlikleri sayesinde rekabet avantajı kazanarak, uzun vadede yüksek iş performansı sağlayan bir dizi kazanım elde edebilirler. Bazı araştırmalarda olumlu bir kurumsal imaj veya kimlik ile yüksek performans arasında pozitif ilişkilerin var olduğu ortaya konulmuştur. Kurumsal kimlik yönetiminin amacı, temel iç ve dış paydaşlar arasında olumlu bir imaj yakalamaktır. Böylece kurum, uzun vadede bu imajı ile olumlu bir kurumsal itibar edinebilir (Şentürk, 2020: 63).

Küçük ve orta büyüklükteki işletmelerde (KOBİ) yapılan bir araştırmaya göre; kurumsallaşmanın ve kurumsallaşmanın ilkeleri arasında sayılan formalleşme, profesyonelleşme, esneklik, şeffaflık, tutarlılık, kurum kültürü, sosyal sorumluluk unsurlarının tamamının ayrı ayrı çalışan performansına anlamlı ve olumlu etkisi olduğu sonucuna varılmıştır (Balta, 2021: 510).

2. MARKA VE MARKALAŞMA

Teknolojik gelişmeler ile vatandaşların değişen ihtiyaçları ve farklılaşan istekleri, devletleri, kamu kurumlarını ve şirketleri de yöntemlerini değiştirmeye ve geliştirmeye zorlamaktadır. Hem kamu hem özel kuruluşlar değişime uğramakta ve diğer rakiplerinden farklılaşmaları gerektiğini öğrenmektedirler. Benzeri kurumlardan farklı olma ihtiyacı marka kavramını ortaya çıkartmıştır. Sunulan ürün ve hizmetlerin rakiplerin sunduğu ürün ve hizmetlerden farklılaştırılması için kullanılan marka kavramı marka sahibi devletler kurumları açısından önemli kazanımlar sağlamaktadır. Marka ürün ya da hizmete ait somut özelliklerin yanı sıra soyut özellikleri de içermektedir. Markanın tüm somut ve soyut özellikleri

vatandaşın ve tüketicinin zihninde markaya ilişkin algıyı oluşturmaktadır. Tüketiciler markaya ilişkin algıladıkları işlevsel ya da duygusal faydaları dikkate alarak seçme ve satın alma kararlarında daha akılcı davranırlar. Uygulanan stratejiler sonucunda, vatandaşa marka hakkında oluşturulan olumlu algı markanın diğer ürünlerinin kabulünü de kolaylaştırmaktadır. Markanın doğduğu ülke ya da bölgeden bahsedilmesi de markaya yüksek kalite imajını kazandırabilir zira bir hizmet ya da ürünün marka olan bir ülke ya da bölgede üretilmesi markanın geçmişten bugüne gelen kalite olgusunu ve o ürünün sınıfının içinde bulunduğu konumu göstermektedir. Örneğin Kırıkkale tüfeği, Isparta halısı, Alman arabası, Japon elektronik aletleri gibi. Bununla birlikte bir ülkenin global rolü ekonomik gücüne, ekonomik gücü ise ülkenin sahip olduğu markalara bağlıdır. Ülkelerin ihracatı küresel rekabeti doğrudan etkilerken, ülke menşeli kaliteli ürünlerin ihracatı da ülkelerin ihracat oranlarını etkilemektedir (Şentürk, 2020: 1-2). Markalaşmak sadece yerel boyutta kaldığı zaman da yeterli olmamaktadır. Dışa açılmak ve küresel markalar oluşturmak önemlidir. Küresel markaların başarısı markalaşmanın sürekliliği açısından dikkatle incelenmelidir (Türkmen, 2009:9).

2.1. Marka, Markalaşma Kavramları

Türk Patent Enstitüsü tarafından “Marka” kavramı; *“Bir teşebbüsün mallarının veya hizmetlerinin diğer teşebbüslerin mallarından veya hizmetlerinden ayırt edilmesini sağlaması ve marka sahibine sağlanan korumanın konusunun açık ve kesin olarak anlaşılmasını sağlayabilecek şekilde sicilde gösterilebilir olması şartıyla kişi adları dâhil sözcükler, şekiller, renkler, harfler, sayılar, sesler ve malların veya ambalajlarının biçimi olmak üzere her türlü işarettir. Markaların tescili zorunlu olmamakla birlikte tescil, marka üzerindeki hakları ispatlayan ve marka ihlalini engelleyen en önemli araçtır.”* şeklinde; Ortak Marka ise, *“Ticaret veya hizmet işletmelerinden oluşan, bir grubun mal veya hizmetlerini diğer işletmelerin mal veya hizmetlerinden ayırt etmeye yarayan işarettir”* şeklinde tanımlanmıştır (Türk Patent Enstitüsü, 2022).

Eski Norveç dilinde yanmak anlamına gelen ‘brandr’ kelimesinden gelen marka kelimesi, buradan diğer dillere geçmiştir. Marka kavramı ilk insanların, sürülerine sahip çıkmak için hayvanları yanık izleri ile damgalaması sonucunda ortaya çıkmıştır (Uluşahan, 2019:4). Marka isimleri, kurumların vatandaşlar ve tüketiciler tarafından tanınmasını sağlamakta ve bilinir hale getirmektedir. Yine

marka isminden sonra bu markaların logo veya amblemleri aynı işlevi görmektedir. Amblem; bir markanın sadece işaretle tasarlanmış, sembolleştirilmiş şeklidir. Logo ise, yine bir markanın isim olarak yazılmış, dizayn edilmiş halidir. Amblem ve logo artık insan yaşamında önemli bir yerde bulunmakta, isimleri markalaştırmaktadır (Keke, 2020:78). Bir markayı oluşturan unsurları; logo, semboller, ambalaj, renkler ve yazı karakterleri gibi grafik bileşenleri gibi görsel bileşenler ile isimlendirme sistemini, marka sloganını, ses tonu prensiplerini ve marka hikayelerinin kullanımı gibi sözel bileşenlerden oluşmaktadır (Arslan Koçkaya, 2018: 33).

Markalaşma, belirli bir markanın özelliklerinin ne olduğunu açıklamak ve vatandaşta ve tüketicide iyi bir izlenim bırakmak için tasarlanmış bir stratejidir. Markalaşma yoluna giden kurumlar, sahip oldukları kaliteyi ve güveni pazarlayarak hem kendisini, hem ürününü hem de muhatapları kalite noktasında güvence altına almış olmaktadır (Özbek, 2018:1).

Rekabet ortamının her geçen gün arttığı şartlarda, kurumların yapması gereken en stratejik yatırımlardan biri markalaşmadır. Kamu ya da özel kurumların ürettikleri kamu hizmeti ya da ürünler arasındaki farklar giderek azalmakta, hizmet ve ürün kalitesinde küçücük farklar bile kurumu benzerlerine göre farklılaştırabilmektedir. Rekabetin yoğun olduğu ortamda yüksek katma değer oluşturabilme yöntemlerinden birisi de markalaşma becerisidir. Günümüz dünyasında üretilen ürün ve hizmetler sağladığı temel fayda açısından çok farklı değildir. Ancak marka söz konusu olduğunda benzer ürünlerin ayırt edilmesi, farklılık oluşturulması ve kurum ile ürüne hizmete ilişkin bir algı oluşturması sağlanmaktadır. Bu şekilde hizmet ya da ürün ve bu hizmet ürünü üreten kurum alanında tutunabilmekte ve üretilen hizmet ya da ürüne talep artmaktadır. Hizmet ya da ürünü satın alma isteği markanın gücünü göstermektedir. Markanın bu güce ulaşabilmesi için farklılaşmaya dayanan rekabet stratejisinin bir unsuru olarak markalaşma süreci tamamlanmalıdır (Ege, 2019:49). Rekabet ortamında farklılaştırılmış ürün ya da hizmet sunma çabaları, teknolojik gelişmeler, müşterilerin bilgi düzeylerinin artması ve uluslararası rekabet markalaşmanın önemini artırmaktadır (Arslan Koçkaya, 2018: 36).

Yapılan bir araştırma sonucunda, markaya olan güven ve marka bilinirliğinin markaya bağlılığı anlamlı düzeyde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır (Kı-

lıç, 2020:61). Siyasi alanda da siyasi partiler temsil ettikleri markalarla tercih edilmektedir. Bu nedenle, siyasal iletişimin bir yönü olarak siyasal pazarlama geleneksel, görsel-işitsel, yeni medya teknolojileri ve mevcut iletişim araçlarının çoğunu kullanmaktadır ve halk tarafından benimsenecek bir marka kişiliği oluşturarak sadık seçmenler ortaya çıkarmak amaçlanmaktadır (Gegez, 2021:102).

2.2. Ülke Markası

Marka kavramı işlevsel niteliktedir. Bu işlevlerin ilki hizmet ve ürünlerin kaynağını, nerede üretildiklerini göstermektedir. İkinci olarak, ürünlerin özelliklerini ve hangi durumlarda kullanılmak için üretildiklerini göstermektedir. Ayrıca markalar ürünün niteliğini, sağlamlığını ve kalitesini yansıtmayı amaçlamaktadır. Sanayileşme ve küreselleşme markalar arasında rekabetçi bir ortam oluşturmuş ve rekabet ülkeler arası boyuta dönüşmüştür. Bu durum, ülkelerin kendilerinin de birer marka olduğu söylemini ortaya çıkarmıştır. Markaların kaynakları ve piyasa değerleri incelendiğinde ülkenin marka değerinin, o ülkede üretilen herhangi bir ürün ya da hizmetin marka değeri üzerinde de büyük bir etkiye sahip olduğu görülmektedir (Yacan, 2018:317). Marka kavramından ortaya çıkan ülke ya da ulus markalaşması ise, kurumsal markalaşma uygulamalarının ülkeler veya uluslar için de kullanılabilmesi anlamına gelmektedir. Ülke markalaşma faaliyetleri çoğunlukla Turizm Bakanlıkları, Ticaret Bakanlıkları, Ticaret ve Sanayi Odaları tarafından yürütülmektedir. Örneğin Türkiye’de uluslararası Türk markaları oluşturmayı amaçlayan Turquality programı Ekonomi Bakanlığı tarafından, Türkiye’nin tanıtımı için yapılan logo ve slogan çalışmaları ise Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından yürütülmektedir (Yağmurlu, 2019:122,132).

Ülkeyi markalaştırmak ülke yöneticileri ve paydaşlarca gündeme getirilmekte olup iş ilişkileri ve uluslararası düzeyde ülke itibarı, güçlü bir şekilde, başarılı ülke markalaştırma çabalarından beslenmektedir. İşin özüne bakılırsa her insan başkaları tarafından, vatandaşı olduğu ülke markasının gölgesi yahut da ışığı altında değerlendirilmektedir. Ülkelere karşı marka algıları çoğunlukla orayı ziyaret ederek veya o ülke menşeli bir ürün olarak değil, medya üzerinden şekillenmektedir. Bu durum, ülkelerin markalaşması çalışmalarında dikkatle ele alınmalıdır (Tezcan, 2018:1).

Ülke markası, paydaşların algısı, doğal güzellikler, siyasi düzen, ekonomik çıktılar gibi birçok unsurdan etkilenmektedir. Ülke markası dinamik bir kav-

ramdır. Kurumsal markalarda olduğu üzere ülke markası üst marka olarak kabul edilmektedir. Kentler, ülke markasının alt markaları olarak ele alınmıştır. Bir ülkenin markalanabilmesi için alt markaları olan kentlerinin farklılaştırıcı marka unsuru/unsurları belirlenmeli ve özellikleri ortaya konmalıdır (Şentürk, 2020: 203). Esasında bir ülkedeki kentler gibi diğer kamu kurumları ve özel markalar da ülke markasının bir unsurunu oluşturmaktadır.

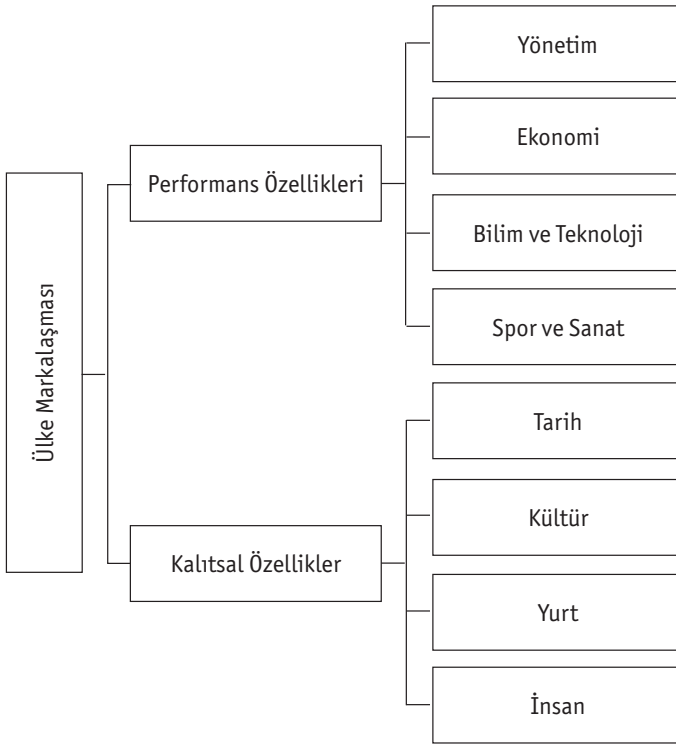
Ülke markalaşmasında ülkenin gerçekleri ile algılanan durumu arasında bir çatışma söz konusu olabilmektedir (Kurt, 2011:67). Ülke markalaşması sürecinde tanıtım faaliyetleri, ancak nihai bir duyurma aracı olarak kabul edilebilir. Bunun öncesinde belirlenmesi gereken stratejik hedefler ve atılması gereken somut adımlar bulunmaktadır. İlk olarak, ülkenin sosyoekonomik koşulları gerçekçi bir şekilde belirlenmeli, ardından ulaşılmak istenen hedef nokta ve bu hedefe nasıl ulaşılabileceğinin saptanması gerekmektedir. Ülkelerin belirlenen hedeflere yönelik hukuki veya pratik değişimler geçirmeleri, ardından kazandıkları değerleri dünyanın geri kalanına anlatmaları ülke markalaşmasını ifade etmektedir. Tanıtımın amacı, ülkenin marka kimliği (gerçekte sahip olduğu konum) ile marka imajı (uluslararası arenada nasıl algılandığı) arasında ülke aleyhine olan boşluğu kapatmak olmalıdır (Öztürk, 2019:98).

Ülkeler açısından güçlü markaya sahip olmak ülke imajına katkı vermektedir. Örneğin Apple ABD'yi, Bosch Almanya'yı, Samsung Güney Kore'yi çağrıştırmaktadır. Bu markalar, kaynak ülkenin bütün diğer markalarının uluslararası pazarlara kolayca girmesine yardımcı olmaktadır. Uluslararası bir marka, o ülke vatandaşlarının özgüvenini artırmaktadır. Markalar üretimi, istihdamı ve dolaşımıyla milli geliri arttırarak ülkenin yaşam standardını yükseltmektedir (Arslan Koçkaya, 2018: 39). Örneğin SİHA diye bilinen silahlı insansız hava aracı üretiminde dünyada marka özelliği kazanmış olan "Bayraktar" ismi Türkiye'nin diğer savunma sanayi markalarının ihracatını da olumlu etkilemekte ve hatta bazı ülkelerde artık SİHA'yı tanımlamak için "Bayraktar" adı kullanıldığı bile görülmektedir. Türk menşeli bir marka Türkiye'nin marka ülke olmasına da katkı sağlamaktadır.

İngiltere'de "Global Humanitarian Assistance" (GHA-Küresel İnsani Yardım) programınca hazırlanan 2018 yılı Küresel İnsani Yardımlar Raporu'nda, Türkiye 8,07 milyar dolar insani yardım tutarıyla birinci sırada yer alarak 2018

yılında en cömert ülke olmuştur. Türkiye'nin bu konumu, uluslararası alanda olumlu imajını güçlendirmiştir. İmaj olgusu, "ulus markalama" tanımı ile kavramsallaşmış ve literatürde yerini almıştır. Küresel İnsani Yardım Raporu örneğinden de anlaşıldığı üzere ulus markalama ve dış yardımların birbirleriyle yakın ilişkili iki kavramdır (İnce, 2019: 1). İnsani yardımların ülke markası oluşmasına katkı yaptığı söylenebilir. Ülke markası performans özellikleri ve kalıtsal özellikler tarafından belirlenmektedir. Ülke markasını oluşturan kalıtsal ve performans özellikleri Tablo 2'de gösterilmektedir:

Tablo 2. Ülke Markasını Oluşturan Özellikler



Kaynak: (Tezcan, 2018:131).

2.3. Kentlerin Markalaşması

Bir kentin marka haline gelmesi ya da kent markalaşması kavramı, markalaşma stratejilerini kent bileşenlerine uygulayarak kente kültürel, sosyal ve özellikle ekonomik değerler katma süreci olarak tanımlanmaktadır. Kentlerin stratejik

paydaşları kent sakinlerine en kaliteli hizmeti sunmak için pazarlama araçlarını kullanırlar. New York, Melbourne, Helsinki, Paris, Amsterdam, Porto, Hong Kong, Dubai, İstanbul, Prag, Tokyo gibi bazı kentler bu gücü kullanmaktadırlar. Marka sürekli değişen bir olgu olduğu için hedef kitlenin belli dönemdeki beklentileri, markanın küresel olaylara yaklaşımı gibi değişkenler kentlerin markalaşmasını etkilemektedir. Bireyler ister ürün alsınlar isterse hizmet, sonuçta markadan psiko-sosyal fayda sağlamak isterler. Kentler bir üründen çok hizmet gibi düşünüldüğünde kentte yaşayanlara fiziksel faydanın yanı sıra psikolojik fayda sağlaması beklenebilir. Bu temel ihtiyaca yönelik hazırlanacak tüm unsurlar kent markasının oluşmasında en önemli farklılığı oluşturacaktır. Marka oluşturmak istenen kamu özel kurumlar, öncelikle markanın misyon, vizyon ve değerlerini belirlemelidir (Şentürk, 2020: 2-3).

Şehir markalaşması şehir için bir algı oluşturmak ve onu tanıtmaktan çok daha fazla ve farklı bir şeydir. İlginç bir yer kimliği kimliği ve imajı ile şehir bilinci oluşturmak, yatırım ve sermaye çekmek bazı süreçleri ve sosyo-kültürel planları içermektedir. Bu nedenle kentin üst yönetiminin yansira belediyeler, kentte faaliyette bulunan ticari kuruluşlar, sivil toplum örgütleri ve kent sakinlerinin kentin marka haline gelmesi için birlikte çalışmasını gerekmektedir. Marka oluşturma, tüm paydaşların işbirliğine dayalı koordineli bir çalışmayı gerektirmektedir (Demir, 2019: 124-125).

Kullanıcı sayısı her geçen gün katlanarak artan sosyal medya platformları ise farklı konumlardaki geniş kitlelere ulaşmayı ve çalışmaların sonucunu ölçmeyi kolaylaştırması bakımından markalaşma sürecinde kentlere pek çok yeni imkanlar sunmaktadır (Tosyalı ve Öksüz, 2020:1485).

2.4. Üniversitelerin Markalaşması

Markalaşma, pek çok alanda olduğu gibi yükseköğretim kurumlarında da önemli bir günden maddesi haline gelmiştir. Markalaşma aynı zamanda yönetimde bir anlayış biçimidir. Tüm üniversiteler artan rekabet karşısında bir yandan rakip okullardan farklılaşmak için diğer yandan da kaliteli öğrenci ve akademik personeli kendine çekmek için marka kavramını kullanmaya başlamışlardır. Öğrenciler, üniversitelerin hem varlık sebeplerinden hem de bu kurumların önemli ürünlerinden birini oluşturmaktadır. Öğrenciler aynı zamanda üniversitenin müşterisidir. Artan rekabet ve yükseköğretimdeki çeşitlilik üniversitelerin

fırsatları daha iyi değerlendirebilmelerini ve rakip üniversitelere göre kendilerini farklılaştırmalarını gerektirmektedir. Bunu başarabilmek etkili markalaşma stratejileri belirlemeyi ve uygulamayı gerektirmektedir. Diğer birçok alanda olduğu gibi üniversitelerin de yükseköğrenim pazarında rakiplerinin önüne geçmesi ve varlıklarını sürdürebilmeleri için kendi markalarını oluşturup en etkili şekilde kullanmaları artık bir zorunluluk haline gelmiştir (Keke, 2020: 1-2).

Üniversitelerin markalaşması konusu, üniversitelere yoğun bir talebin olduğu ve bu kurumlara alınabilecek öğrenci sayısının sınırlı olduğu dönemde çok gündemde değildi. Öğrenci sayısı çok olduğundan ve üniversitelerin bu öğrencileri cezbetmesi için rekabet etmesine gerek olmadığından üniversiteler kendilerini pazarlama konusunda bir şeyler yapma gereği hissetmemekteydiler. Vakıf üniversitelerin kurulması ve gittikçe yaygınlaşması sonrasında eski durum değişmiş ve yükseköğretim alanı rekabetçi bir yapıya dönüşmüştür. Vakıf üniversitelerinin sayısının artması ve öğrencileri çekebilmek amacıyla pazarlama faaliyetlerine girmeleri, son döneme kadar öğrenci bulma problemi çekmemiş olan devlet üniversiteleri için sıra dışı bir durum olmuş, devlet üniversiteleri, artık vakıf üniversiteleri gibi öğrenci çekebilmek ve kontenjanlarını doldurabilmek için rekabet etmek durumunda kalmışlardır. Vakıf üniversitelerinin kurulmasının yanında devlet üniversiteleri, kendi öğretim faaliyetlerinden yararlanacak olan öğrenci sayısının artması için kontenjanlarını genişletmeye başlamışlardır. Gelişen teknoloji ve değişen yaşam koşulları öğrencilerin üniversitelerden olan beklentilerinin de artmasına yol açmıştır. Sonuçta her alanda rekabetin artması yükseköğretim kurumlarının stratejik pazarlama planları yapmalarını zorunlu hale getirmiştir. Günümüzde öğrenci merkezli yaklaşım, sektörde başarılı olmak isteyen yükseköğretim kurumları için vazgeçilmez bir önkoşul haline gelmiştir. Üniversiteler de rakiplerinden farklılaştırma arayışına girerek “marka” haline gelme çalışmalarını yoğunlaştırmışlardır. Marka, bir üreticinin mallarını bir diğerinden ayırt etmede yüzyıllar boyunca kullanılmaktadır. Marka; satışa sunulan bir ürünü tanıtan, o ürünü başkalarının ürettiklerinden ayırmaya yarayan isim, terim, sembol, şekil veya bunların bileşimidir (Keke, 2020: 229-230).

Üniversitelerin markalaşabilmesi için kurumsal kimliğe ait değerlerin genişleyen kimliğe yansıtılması, gelişime ve yeniliklere açık olarak konumlandırılması önemlidir. Bu süreçte üniversitelerin gerek kendini gerekse çevresini incelemesi ve oluşturmak istediği kimliği bu bilgiler üzerinde oluşturması üniversitenin güçlü

bir marka olmasında etkili olacaktır. Markalaşma sürecinin her aşaması titizlikle ve stratejik olarak yönetilmeli ve sonuçları izlenmelidir. Üniversitenin markalaşmasında, öğrencilerin ve çalışanların üniversiteyi tercih etmesi, üniversiteye bağlılıklarının artırılması, üniversite kalitesine bağlı olarak motivasyonlarının artması, üniversitenin çevresine uyum göstermesi ve fayda sağlaması, uluslararası düzeyde başarılı bilimsel çalışmalarla anılması, kaliteli yayın sayısının artırılması, akademik etkinliklerin takip edilmesi, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunulması önem taşımakta ve aynı zamanda markadan da etkilenmektedir. Bilimsel ortamlarda adı geçen, uluslararası düzeyde kaliteli yayınlar üretebilen, topluma katkıda bulunan ve sorunlara çözüm üretebilen bir üniversite olmanın özünde yer alan unsurlardan biri de markadır. Üniversitelerin stratejik düzeyde markalaşma çalışmaları yürütmesi, markalaşmayı önemli bir süreç olarak görmesi ve profesyonel uzmanların desteğiyle çalışmalar yürütmesi güçlü bir üniversite markası oluşturabilmenin araçlarıdır (Öksüz ve Güler İplikçi, 2018: 255-256).

Üniversite öğrencileri arasında yapılan bir araştırmaya göre; araştırmaya katılan öğrencilerin marka kavramı algısına yönelik bulgularına bakıldığında, öğrenciler markayı %57,2 “güven” olarak algılamışlardır. %50,9 “profesyonellik”, “%43,2 “ün”, %37,8 “prestij”, %37,7 “isim” ve %29,8 ile “sembol” olarak algılamışlardır. Markanın büyük bir oranda güven olarak algılandığı görülmektedir. Öğrenciler tarafından en çok tercih edilen %10,4 ile İstanbul Üniversitesi’dir. Ardından %9,5 ile İstanbul Teknik Üniversitesi, %7,2 ile Marmara Üniversitesi, %5,8 ile Boğaziçi Üniversitesi ve %4,2 ile Ege Üniversitesi gelmektedir. Vakıf üniversiteleri içinde en çok tercih edilen %5,6 ile Koç Üniversitesi olurken bunu %4,7 ile Bahçeşehir Üniversitesi, %3,8 ile Medipol Üniversitesi, %2 ile İstanbul Bilgi Üniversitesi ve %1,6 ile İstanbul Gelişim Üniversitesi takip etmiştir. Öğrenciler daha çok devlet üniversitelerini tercih etmektedir. Öğrenciler maddi durumları iyi bile olsa sadece üniversite okumuş olmakla değil kendilerine göre farklı birtakım özelliklere sahip olan okullarda öğrenim görmek istemektedirler. Bu durum “marka” kavramı ile açıklanabilir. Öğrencilerin eğitim almayı düşündüğü üniversite markasını tercih etmelerinde etkili olan unsurların en başında eğitim kalitesi ve akademik kadrosu gelmektedir. Öğrenciler üniversite tercihlerinde üniversitenin eğitim kalitesi ve eğitim kalitesi ile doğrudan etkili olan akademi kadroyu çok önemsemektedirler. Üniversitelerde markalaşmanın özel okullarda eğitim gören lise son sınıf öğrencilerinin üniversite tercihlerinde etkili olduğu sonucuna varıldığı görülmüştür (Keke, 2020: 231-237).

2.5. Türkiye’de En Değerli ve Güçlü Markalar

2019 yılında Türkiye’de en değerli ve güçlü markalar Şekil 2’de gösterilmektedir. Buna göre Türkiye’de en değerli ilk 10 marka arasında 1. Sırada bir kamu iştiraki olan Türk Hava Yolları yer almakta, en güçlü ilk 10 marka sıralamasında 8. Sırada bir kamu bankası olan Ziraat Bankası, 10. Sırada bir kamu bankası olan Vakıfbank yer almaktadır.



Şekil 2. Türkiye’nin En Değerli ve Güçlü Markaları (2019).

Kaynak: BrandFinanceTurkey100, turkey_100.pdf (brandfinance.com) (31.01.2022).

2.6. Kamu Kurumları ve Kamu Şirketlerinin Markalaşması

Kamuda Kurumsal Yönetim ve Yenilikçilik Özel İhtisas Komisyon Raporunun 88. Maddesinde, markalaşma başlığı altında, kamu kurumlarının önemli marka değerleri taşıdığı, ancak, bu marka değerlerinin geliştirilebilmesi ve daha iyi kullanılabilmesi için markalaşma ve marka geliştirme süreçlerine ihtiyaç duyulduğu, markalaşma, dijital marka yönetimi gibi yeni alanlarda kamuda yenilikçiliğe ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018:43).

Markalaşma süreci yalnız ticari işletmeleri değil onlar kadar kamu kurumlarını da etkilemekte ve kamu kurumlarını tercih edilen ürünler/hizmetler üretmeleri yönünde zorlamaktadır. Markalaşma Türkiye için yeni olmamakla birlikte kuramsal boyutta ve uygulamada kat edilmesi gereken uzun bir yol vardır. Kamu hizmetleri sunumunda hizmetin istenen sürede sunulmaması; ürün/hizmet kaliteli olsa bile o ürünün/hizmetin algısını, bilinirliğini ve tercih edilmesini olumsuz etkileyebilmektedir. Çünkü markalaşma algı yönetimini de kapsayan bir kavram ve süreçtir (Uluşahan, 2019:1).

Dünyanın en büyük ve en çok tanınan havayolu şirketleri arasında yer alarak küresel bir marka olmayı başarmış olan Türk Hava Yolları (THY), rekabetçi ortama uyum sağlayarak global trendleri ve sektörel gelişmeleri takip etmiş yerel ve bölgesel hassasiyetleri dikkate alarak strateji belirleyip her bölge için farklı konseptlerde tanıtım ve reklam filmi hazırlayarak her yörenin demografik, kültürel ve coğrafi yapısına uygun tanıtım ve reklam yapmıştır. Hızla büyüyen markanın hedeflerinin arasında, yeni açılan noktalardaki marka bilinirliğinin artırılması ilk sıralarda yer almıştır. Marka bilinirliğini arttırmak için, dünya genelinde tanınan ve sevilen ünlü isimlerle tanıtım faaliyetlerini yürütmek en etkili yöntemlerden biridir. İletişim stratejisi dâhilindeki reklam çalışmalarını farklı yöntemler üzerinden gerçekleştiren Türk Hava Yolları, küresel ve bölgesel marka yüzleri olarak bölge yapısına ve marka bilinirlik araştırmasına uygun olarak belirlemektedir. Kullanılan mecra ve bölgelere göre reklam filmlerinin konsepti de değişmektedir. Araştırma sonuçlarına göre, tüm hava yolları arasında akla ilk gelen havayolu markalarından biri olması, marka bilinirliğinin artırılması hususunda atılan bu iletişim adımlarının boşa gitmediğini açıkça göstermektedir. THY, Global olarak size ait anlamına gelen “Globally Yours” mottosundan sonra

“Dünyanızı genişletin” anlamına gelen “Widen Your World” mottosuna geçiş yapmıştır (Özbek, 2018: 51-52).

Şekil 2’de görüldüğü gibi 2019 yılında THY Türkiye’nin en değerli markası olarak; Ziraat Bankası en güçlü 8. Marka, Vakıfbank ise en güçlü 10. Marka olduğu belirlenmiştir. Bu markalar kamu şirketi niteliğindedir. Bu kurumlar kamu kurumlarının markalaşmasına en güzel örnekler arasındadır. Türkiye, AFAD (Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı), TİKA (Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı), Türk Kızılayı ve Diyanet İşleri Başkanlığı gibi kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla dünya genelinde insani yardım faaliyetlerinde bulunarak Türkiye’nin uluslararası alandaki “dost ve kardeş ülke” imajına katkı sağlayarak Türkiye adının insani yardımda bir marka ülke haline gelmesini sağlamışlardır (İnce, 2019: 2). Hızla gelişen teknoloji, rekabetin artması ve tüketici taleplerindeki değişimler kurumların “ürettiğimi satarım” anlayışını sona erdirmiş ve daha yenilikçi arayışlara neden olmuştur. Yalnızca özel sermaye ile işleyen kurumlar değil artık kamu kurumları da bu değişime uyum sağlamak zorundadır. Günümüzde teknolojiye dayalı olarak insanlar arası iletişimin artması, sağlık bilincinin oluşması ve sayıları ile nitelikleri artan hastaneler, rekabeti artırarak hastaneleri kurumsallaşmaya, farklılaşmaya ve nihayet markalaşmaya yönlendirmektedir. Hastanelerin markalaşması kuruluş yeri seçimi ile başlamaktadır. Hastane yerleşim merkezlerine yakın veya ulaşımın kolay sağlanabildiği yerlerde ise markalaşma sürecinin ilk adımı başarıyla atılmış olur. Markalaşmak isteyen hastaneler çalışanlarından (iç hedef kitleden) başlayarak tüm hedef kitlelerine hastanenin vizyonu, misyonu ve kalite politikaları hakkında bilgi ve eğitim vermelidir. Hastanede her bir çalışanın markalaşma sürecine katkısı önemlidir. Hastaların özel muayane polikliniklerine başvurularının asıl sebebi o hastanede belirli bir alanda bilgisine ve tecrübesine güvenilen doktorlara ulaşabilmektir. Karşılaştıkları bütün çalışanlar hakkında bir izlenim edinirler. Bu izlenim hastanenin bir marka kurum olmasının yolunu açabileceği gibi markalaşmada var olan olumlu süreci sekteye de uğratabilir (Uluşahan, 2019:1,92-93). Bu noktada Türkiye’de bir bölümü kamu özel işbirliği modeli ile bir bölümü kamu kaynakları ile inşa edilen şehir hastanelerinin yönetim sistemlerini geliştirerek ve sağlık hizmetlerinde kaliteyi artıracak insan kaynakları politikaları ile sağlık turizmine de katkı yapmalarının sağlanması ile dünya genelinde bilinirliği ve güvenilirliği olan bir marka haline getirilebilmesi mümkündür. Şehir hastanelerinin ve üniversite hastaneleri dahil kamu sağlık kuruluşlarının kurumsallaşması ve markalaşması-

nın sağlanması uzun vadede bu kurumların gelişen turizme entegre olarak sağlık turizminde uzmanlaşmalarının sağlanması ve ülkeye döviz kazancı sağlanması ile ülkenin yabancı sermaye bağımlılığını sona erdirecek bir enstrüman haline getirilebilmeleri mümkündür.

Bununla birlikte kamu kurumlarının kamu hizmetinde piyasa aktörlerine benzedikleri ölçüde değil, aksine onlardan farklılaştıkları ve kamu hizmeti ilkelerini hayata geçirmenin yollarını aramaya devam edildiği ölçüde önemli bir konum edinilebileceği, inşa edilen markaların kamu hizmeti anlayışından kaynaklanan kamusal-kültürel değerler çerçevesinde ele alınması gerektiği, bunun için de ticari önceliklerin ve piyasa mantığının kamu hizmeti ilkelerini gözden kaçırma riskinin farkında olarak markalaşma sürecinin yönetimi önem arz etmektedir (İlaslan, 2019: 16).

2.7. Turquality

2006 yılında 2006/4 sayılı “Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve Turquality®’nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ” yayımlanmıştır. Ülkelerin gücü, etkisi ve zenginliğinin daha çok toprağa ve nüfusa sahip olmaktan çok sağlıklı bir ekonomi, pazara erişim, pazarlanabilir ürün ve hizmetler ile markaların oluşturulmasına bağlı olduğu günümüz dünyasında “menşe ülke” etkisinin giderek artacağı kuvvetle muhtemeldir. Bu nedenle güçlü bir ülke markasının oluşturulması uzun vadede o ülke menşeli üreticilerin de önemli bir rekabet avantajına sahip olmasını beraberinde getirecektir. İhraç malları açısından güven duyulan ve olumlu algılanan bir Türkiye markasının oluşturulması uzun vadeli bir süreçtir. TURQUALITY® markası bu noktada önemli bir adımdır (Aksoy, 2008: 122). Turquality Projesi, dünyanın devlet destekli ilk ve tek markalaşma programıdır. Rekabet koşulları ve değişen tüketim şekilleri uluslararası alanda yer almak isteyen şirketleri güçlü markalar oluşturmaya özendirilmektedir. Tekstil ve hazır giyim, otomotiv, elektronik, gıda gibi rekabetçi sektörler açısından ihracatta markalaşmanın önemi gün geçtikçe daha da artmaktadır. Turquality ülkemizin rekabet avantajını elinde bulundurduğu ve markalaşma potansiyeli olan ürün gruplarına sahip firmaların, üretimlerinden pazarlamalarına, satışlarından satış sonrası hizmetlerine kadar bütün süreçleri kapsayacak şekilde yönetsel bilgi birikimi, kurumsallaşma ve gelişimlerini sağlamak suretiyle uluslararası pazarlarda kendi markalarıyla global bir marka haline

gelmeleri amacıyla oluşturulmuş bir kamu destek platformudur. Turquality projesinde destekler “Marka Destek Programı” ve “Turquality Destek Programı” olmak üzere iki grupta verilmektedir. Turquality Projesi’ne başvuran ve bu desteği isteyen her firma, performans değerlendirmesiyle birlikte bir karşılaştırma (benchmarking) uygulamasına tabi tutulmaktadır. (Türkmen, 2009: 59-60, 67,77). Turquality projesi ile kamu tarafından markalaşma desteği sağlanan firmalar Şekil 3’te gösterilmektedir:



Şekil 3. Turquality Projesinde Markalaşma Desteği Alan Firmalar Görseli
Kaynak: (Ekonomi Bakanlığı, 2016).

2.8. Özel Şirketlerin ve Kişilerin Markalaşması

Markalaşma esasında farklılaştırmaya dayanan rekabet stratejisinin bir parçasıdır. Farklılaşma özel, farklı, kendine özgü bir şey ortaya koymayı gerektirmektedir. Tasarım ve marka, teknoloji, özellikler, müşteri hizmetleri, pazarlama, ürün farklılıkları ile farklılaşma sağlanabilir veya pazara ilk giren firma olmak farklılaşmayı ve müşteri sadakati kazanmayı sağlar. Farklılaşma sonucu fiyatta karşı duyarlılıkları azalacağından bu durum rekabet avantajı sağlar. Ayrıca, farklılaşmış bir firmanın bulunduğu bir pazara girmek için yeni firmanın daha yüksek maliyetlere katlanması gerekeceğinden bu durum pazara girişte bir engel oluşturabilmektedir (Arslan Koçkaya, 2018: 30).

Örneğin; unlu ürünler sektörüne “doğal olarak bizden” sloganıyla giriş yapan “Torku” markası pazarlama çalışmalarında sıklıkla doğal olduğunu, yerli olduğunu ve çevreye duyarlı olduğunu vurgulamış, ağaçlandırma çalışmaları, ambalaj çeşitliliği gibi uygulamalarıyla tüketicide marka değeri oluşturmuştur. Kazandığı marka değeri ile piyasaya sürdüğü et ürünleri, süt ürünleri, atıştırmalık ürünler gibi diğer ürünlerin de daha kaliteli olarak algılanmasını sağlayabilmiştir. Elektronik ürünler pazarında rekabet eden Arçelik de işletme markası olarak pazara sunduğu ürünlere satış sonrası garanti hizmetleri vererek tüketici de güven duygusu oluşturmayı başarmıştır. Arçelik markası altında sunulan yeni ürünler de tüketicide güven duygusu oluşturarak firmanın rekabetini kolaylaştırmaktadır (Şentürk, 2020: 9).

Hastaların desteklenmesi, bilinçlendirilmesi, sağlık okuryazarlığı düzeyinin yükseltilmesi, sosyal sorumluluk projeleri, sponsorluk gibi çalışmalar ile bir markanın yeni medya ortamlarında tanıtılması mümkündür. Web sayfası, facebook, twitter, instagram, youtube, linkedin vb yeni medya araçlarının doğru ve etkin şekilde kullanılması, markalaşma sürecine olumlu katkı sağlamakta ve kurumun marka değerini yükseltmektedir. İnternet ve teknolojiyi çok iyi kullanan Y ve Z kuşaklarının çok yakında yaşlı nüfusa dönüşecek olması ve internet kuşağı olan Z kuşağının satın alma sürecinde yeni medyanın etkisinin çok fazla olması nedeniyle; tüm kurumların yeni medya kanallarının profesyonelce yönetilmesinin önemini kavrayarak; stratejik iletişim kapsamında tüm yeni medya kanallarında markalaşma çalışmalarını etkin bir şekilde yürütmeleri rekabet ortamında varlıklarını devam ettirebilmeleri için önem taşımaktadır (Düzcü, 2019: 156, 203-204). Sosyal medya markalar açısından önemli bir araçtır ve bu araç doğru stratejilerle etkili bir şekilde kullanıldığında markaya ilişkin olumlu bir algı oluşturulabilmektedir. Sosyal medyanın diğer iletişim araçlarıyla beraber kullanıldığında daha fazla etkili olacağını söylemek mümkündür (Aydın, 2017:342). Örneğin sosyal medya platformu olarak “Instagram”, etkileyicilerin (influencer) bireyleri hedefleme ve onların davranışları üzerinde etkili olabilecek çok fazla sayıda ve çok etkili seçenekler sunmaktadır (Elhacdadı, 2019:1). Örneğin konut piyasasında marka konutun pazara çıkması, ilk önce konumlandırma aracılığıyla olmaktadır. Konutun marka konumlandırması, konutun marka kimliği ve konuta yönelik taahhüt edilen değerlerin hedef gruba etkin bir şekilde iletilen bölümüdür. Tüketicide oluşan markaya yönelik duygu düşünce ve tutum, diğer bir ifade ile algı, markanın imajını oluşturmaktadır. İmajın sonucunda tüketici markaya

karşı bir tutum belirler. Marka değerinin bu noktada oluştuğu düşünülmektedir (Safran, 2019:197). Markaların oluşması ve tutunması için etkili yöntemlerden biri de sponsorluktur. Günümüzde pek çok marka sponsorluk aracılığıyla tanıtım ve reklam yapmaktadır (Hatunoğlu, 2019: 56).

Marka, fiyat rekabeti karşısında da kurumun devamını sağlayacak önemli bir araç ve fırsattır. Zira tüketiciler daha güçlü markaların ürünleri ve hizmetleri için daha fazla fiyat ödemeye gönüllüdürler (Arslan Koçkaya, 2018: 38). Bu da demektir ki aynı maliyeti aynı olan iki ürün ya da hizmetten markalaşmış olan diğerinin iki üç katı fiyata ve çok daha kolay şekilde satılabilmekte ve hatta bazen fiyatın yüksekliğine rağmen arz talebi karşılamaya yetmeyebilmektedir.

Yine kişilerin bir şahıs olarak markalaşması da söz konusu olabilmektedir. Markalaşma ile birlikte sağlık hizmetlerinin temel unsuru olan doktorların da kişisel markalaşmaları dikkat çekmektedir. Doktorların, kendi aralarında oluşturdukları rekabet doğrudan hastane kullanıcılarının seçimlerine yansıdığı için özel hastaneler kişisel olarak marka haline gelmiş olan doktorları bünyesine katmak için maddi kaynaklarını sonuna kadar kullanabilmektedirler (Ayaz, 2017: 76).

2.9. Markalaşmanın Faydaları

Bir ülkede cari açığın azaltılması, ithalatın ve dışa bağımlılığın azaltılması için küresel ölçekte üretim yapan yerli firmalara hibe desteği sağlanması ve kendi markalarını oluşturmaları için destek verilmesi önemlidir. Çünkü yapılan araştırmalar göstermektedir ki, satın alma ve tercih davranışlarını etkileyen unsurların başında marka ve markaya olan güven gelmektedir. Marka ürüne ve işletmeye değer katmakla birlikte, kimi zaman kalite garantisi, kimi zaman da kimlik, statü ve prestij göstergesi olarak algılanmaktadır. Bunun sonucunda marka ile tüketiciler arasında güven ilişkisine dayalı duygusal bir bağ oluşur. Bu nedenle marka önemli bir pazarlama ve iletişim aracı olmaktadır (Arslan Koçkaya, 2018: 153). Hatta bu nedenle bazı tüketiciler fiyatı ne olursa olsun ve ne kadar artarsa artsın belli marka ürün ya da hizmeti tercih etmeye devam etmektedirler.

Marka bir ürün ya da hizmet için tüketiciye ürün kalitesi hakkında garanti vermekte, tüketicide iletişim araçları yardımıyla istek oluşturmaktadır. Bunun karşılığında da tüketiciden markasız rakiplerine göre biraz daha yüksek fiyat

talep etmektedir. Ancak bunun için önce markaya yatırım yapmış olmak gerekmektedir (Türkmen, 2009: 81-82). Bazı kurumlar markalaşmayı uzman ekiplerle kurumsal bir yapı içerisinde yürütürken, bazıları ise sadece markalarına tescil almanın ya da ürünlerinin üzerine renkli bir etiket yapıştırmanın yeterli olacağını düşünmektedirler. Küresel markalara bakıldığında hepsinin uzman kadrolarla kurumsal bir yapıda çalıştıkları görülmektedir. İyi eğitim almış, kaliteli uzman insan gücü de çalışmak için büyük ve güçlü markaları tercih etmektedir. Bu kişileri kurumda tutabilmenin yolu ise kurumsal bir yapıdır. Uzman çalışanlar yüksek bir motivasyonla çalışır, markayı iyi yönde temsil eder, marka imajına olumlu katkıda bulunurlar (Yazgan, 2010: 80-81).

3. KAMU YÖNETİMİ TARAFINDAN MARKALAŞMA VE KURUMSALLAŞMANIN TEŞVİK EDİLMESİ

Bölgesel bazda Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) desteklerinin KOBİ'lerde markalaşma ve kurumsallaşma sürecine etkisinin analiz edildiği bir araştırma sonucunda; kurumsallaşmaya yönelik algı konusunda KOBİ sahibi ya da profesyonel yöneticileri arasında farklılık olduğu görülmüş olup bayan KOBİ sahipleri ve profesyonel yöneticilerinde kurumsallaşmaya yönelik algının daha fazla olduğu, kurumsallaşmaya yönelik algının KOBİ sahipleri ve profesyonel yöneticilerinin eğitim seviyesine göre farklılaştığı, kurumsallaşma düzeyi en yüksek olan KOBİ'lerin ticaret sektöründe faaliyet gösteren KOBİ'ler olduğu, markalaşma bilincine yönelik olarak markalaşma bilinci düzeyinin en çok lisansüstü eğitim seviyesine sahip KOBİ sahipleri ya da profesyonel yöneticilerinde olduğu, markalaşma bilincinin ticaret sektöründe faaliyet gösteren KOBİ'lerde en yüksek oranda olduğu, KOSGEB desteklerinin markalaşma konusunda farkındalık oluşturduğu bulgusuna ulaşıldığı görülmektedir (Ege, 2019: 119-123). Mevcut vergi politikasının yeniden gözden geçirilmesinin yanı sıra inovasyon ve tanıtım desteğinin verilmesi gerekmektedir (Arslan Koçkaya, 2018: 158). Vergi politikası kurumsallaşma ve markalaşmayı teşvik edecek şekilde düzenlenmelidir.

Türkiye'nin marka ülke olma hedefi, hem pratik hem teorik anlamda bir bütün olarak masaya yatırılması gereken bir konudur. Turquality inisiyatifi, Yunus Emre Enstitüsü, Kültür ve Turizm Bakanlığı faaliyetleri, ekonomi ve dış siyasetin Türkiye'nin marka ülke haline getirilmesi için bir bütün halinde hareket

etmesi gerekmektedir. Ülkelerin markalaşması, ülkenin kimliğine kapsamlı bir yaklaşım getirmekte ve ekonomi ya da turizm odaklı tek taraflı yaklaşımlar ülke markasını tanımlamakta yetersiz kalabilmektedir (Tezcan, 2018:139-140). Yine kalkınma ajansları ve TÜBİTAK desteklerinin de kurumsallaşma ve markalaşmayı da içermesi önem taşımaktadır.

SONUÇ

Bir kurumun çalışanlarından bağımsız olarak kurallara, standartlara, prosedürlere, stratejik plana sahip olması, değişen çevre koşullarını takip etmesi ve değişen çevreyi düzenli olarak takip edecek yapıyı kurması ve teşkilat yapısını gelişmelere uygun hale getirmesi; kendisine özgü iletişim ve iş yapma yöntemlerini “kültür” haline getirmesi ve böylece diğer kurumlardan ayırt edilebilen bir kimliğe ve yapıya sahip olması, bireyin değil sistemin ön planda olmasını ifade eden kurumsallaşmanın kamu kurumları için taşıdığı önem ortadadır.

Teknolojik gelişmeler ile vatandaşların değişen ihtiyaçları ve farklılaşan talepleri, devletleri, kamu kurumlarını ve şirketleri de yöntemlerini değiştirmeye ve geliştirmeye yönlendirmiştir. Hem kamu hem özel kurumlar değişime uğramış ve diğer rakiplerinden farklılaşmaları gerektiğini öğrenmişlerdir. Kamu kurumları, kentler, üniversiteler, kamu ya da özel sektör şirketleri hatta ülke, markalaşma ile sahip olduğu kaliteyi ve güveni pazarlayarak hem kendisini, hem ürününü hem de muhatapları kalite noktasında güvence altına almış olur. Kamu ya da özel kurumların ürettikleri kamu hizmeti ya da ürünler arasındaki farkların giderek azaldığı ortamda kurumsallaşmak ve markalaşmak yoluyla hizmet ve ürün kalitesinde oluşturacakları küçük farklar ile bile kurumu rakiplerine göre farklılaştırabilmektedir. Bu şekilde hizmet ya da ürün ve bu hizmet ürünü üreten kurum varlığını devam ettirmekte ürettiği hizmet ya da ürüne talep artmaktadır. Hizmet ya da ürüne olan talep kurumsallaşmanın ve markalaşmanın gücünü göstermektedir. Ülkelerin ve bu kapsamda kamu yönetiminin rekabet etme stratejilerine ve saygınlık kazanma arayışlarına kurumsallaşma ve markalaşma önemli katkı sağlayabilmektedir. Bazen eleştirilse de günümüz dünyasında algılar gerçeklerden önce gelmeye başlamıştır. Bu gerçekten hareketle kimseyi yanıltmadan ama algıları düzgün bir biçimde yöneterek, ürün, kurum ve ülke kimliğini oluşturan markalaşmaya ve kurumsallaşmaya özel bir önem vermek kaçınılmazdır. Kamu yönetiminin ve kamu kurumlarının bu noktada

iki temel fonksiyonu ortaya çıkmaktadır. Birincisi kamu kurumlarının ve genel olarak kamu yönetiminin kurumsallaşması ve markalaşmasını sağlamak, ikincisi ise kamu kurumları ve genelde kamu yönetimi olarak ülke içerisindeki kurum, şirket, üniversitesi, kent vb. unsurların markalaşmasını ve kurumsallaşmasını sağlayacak, destekleyecek ve sürdürülmesini sağlayacak sistemi kurmak ve uygulamaktır. Kamuda Kurumsal Yönetim ve Yenilikçilik Özel İhtisas Komisyon Raporunun 88. Maddesinde, markalaşma başlığı altında, kamu kurumlarının önemli marka değerleri taşıdığı, ancak, bu marka değerlerinin geliştirilebilmesi ve daha iyi kullanılabilmesi için markalaşma ve marka geliştirme süreçlerine ihtiyaç duyulduğu, markalaşma, dijital marka yönetimi gibi yeni alanlarda kamuda yenilikçiliğe ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Kamu kurumlarının kurumsallaşması konusu ile birlikte Türkiye'nin Turquality ile marka ülke olma çabası, kent markalaşması çalışmaları ile Türk Hava Yolları gibi uluslararası marka olmayı başarmış bir kamu şirketinin ve kamu bankalarının mevcudiyeti, üniversitelerin marka olma çabaları, AFAD ve TİKA gibi kamu kurumlarının insani ve kalkınma yardımı konularında marka haline gelme çabaları dikkate alındığında Türk kamu yönetiminde kurumsallaşma çalışmalarının gelişerek devam ettirilmesi, eş zamanlı olarak kamu kurumlarının ve genel olarak Türkiye'nin kamu yönetimi ve kamu kurumları ile birlikte nasıl marka haline getirilebileceğine yönelik çalışmalar yapılmasında fayda olacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Kurumsallaşma sürekliliği çalışanların ya da belli kişilerin varlığına bağlı olmayan bir "sistem" oluşturmaktır. Her sistemde olduğu gibi, kurumsal bir yapıda da sistemin farklı unsurlarının birbiri ile ve sistemin bütünü ile ilişkisinin belirlenmesi, farklı rollerin ve görevlerin tanımlanması sağlıklı bir işleyiş kurulması için gereklidir. Kurumsallaşma süreci sonunda, kuruluşlar hayatta kalma ve süreklilik kazanma amacına ulaşmaktadırlar. Kurumların, kurumsallaşma sürecinin hiçbir zaman sona ermeyen bir süreç olduğuna dikkat etmelidirler. Çünkü kurumsallaşma kurumları bireysellikten sistematikliğe yönlendirmekte olan dinamik bir süreçtir. Markalaşma ise kurumların ve ürettikleri hizmet veya ürünün rakiplerine göre farklılık kazanmalarını ve olumlu algılanmalarını ve tercih edilmelerini sağlamak için önemli bir stratejik adımdır. Marka, ürünün veya hizmetin bulunduğu sektörde farklılaşma simgesi, hizmet ya da ürünün garantisi, güvenilirlik nişanesidir. Kamu ya da özel kurumlar için kurumsallaşma ve markalaşma da önemlidir ancak hangisinin tercih edileceği ya da hangisinin önce tercih edileceği ya da kurumsallaşma ile markalaşmanın birlikte yürütül-

mesi kararları bazı değişkenlerden etkilenmektedir. Hem kurumsallaşma hem markalaşma kurumların devamlılığı için büyük önem taşımaktadır. Ancak markalaşma sürecinde tanıtım da önemli olduğundan ve marka kimliği (gerçekte sahip olduğu değer) ile marka imajı (kamuoyunda nasıl algılandığı) arasında aleyhine olan boşluğu kapatmak için tanıtım yapılması gerektiğinden öncelikle marka haline gelmeyi hak edebilmek markanın gerçek kimliğini oluşturabilmek adına kurumsallaşmanın tamamlanması ve mükemmelleşen kurum, ürün ya da hizmetin marka kimliği kazanması sonrasında marka imajı oluşturulması için markalaşma çalışmaları yapılması ya da kurumsallaşma çalışmaları ile eş zamanlı olarak elde edilen başarı ve farklılaştırma ve iyileştirmelere ilişkin markalaşma çalışması yapılabileceği sonucuna varılmıştır.

Kalkınma ajansları, KOSGEB ve ilgili diğer kamu kurumları tarafından markalaşma ve kurumsallaşma destek programlarının kademeli olarak düzenlenmesi ve her bir kademeyi tamamlayabilen kamu özel kurumların bir sonraki kademeye geçebilmelerine imkan tanıyacak şekilde destek mekanizmalarının düzenlenmesi önemlidir. Türkiye'nin Turquality Projesi, dünyanın devlet destekli ilk ve tek markalaşma programıdır. Rekabet koşulları ve değişen tüketim kalıpları uluslararası arenada yer almak isteyen şirketleri güçlü markalar oluşturmaya teşvik etmektedir. Yine kalkınma ajansları ve TÜBİTAK desteklerinin de kurumsallaşma ve markalaşmayı da içermesi, vergi politikasında bu yönde düzenlemeler yapılması önem taşımaktadır. Türkiye'nin marka ülke olması yolunda, Turquality inisiyatifi, AFAD ve TİKA ile sivil toplum kuruluşlarının yardım çalışmaları, Yunus Emre Enstitüsü, Kültür ve Turizm Bakanlığı faaliyetleri, ekonomi ve dış siyaset ile özel sektör ve sivil toplum paydaşlarının Türkiye'nin marka ülke haline getirilmesi için bir bütün halinde hareket etmesi önem taşımaktadır.

Bununla birlikte kamu kurumlarının kamu hizmetinde piyasa aktörlerine benzedikleri ölçüde değil, aksine onlardan farklılaştıkları ve kamu hizmeti ilkelere hayata geçirmenin yollarını aramaya devam ettiği ölçüde farklı bir konum edinilebileceği, inşa edilen markaların kamu hizmeti anlayışından kaynaklanan kamusal-kültürel değerler çerçevesinde ele alınması gerektiği, bunun için de ticari önceliklerin ve piyasa mantığının kamu hizmeti ilkelerini gözden kaçırma riskinin farkında olarak markalaşma sürecinin yönetiminin önem arz ettiği gözden kaçırılmamalıdır.

KAYNAKÇA

- AKSOY, Ersin (2008). **Ülkelerin ve Coğrafi Bölgelerin Markalaşması**, Uzmanlık Tezi, Türk Patent Enstitüsü, Ankara.
- APAYDIN, Fahri (2009). "Kurumsal Teori Ve İşletmelerin Kurumsallaşması", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 10, Sayı 1.
- ARSLAN KOÇKAYA, Figen (2018). **Yerli Tarım Makinalarında Markalaşma ve Satın Alma Davranışları Üzerine Bir Çalışma: Türkiye Örneği**, Doktora Tezi, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, **İşletme Anabilim Dalı**.
- ATEŞ, Alangova Ayşegül (2021). **Siyasi Parti ve Siyasi Parti Liderlerinin Markalaşma Çalışmaları**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Lisansüstü Programlar Enstitüsü.
- ATILGAN, Aylin (2011). **Aile Şirketlerinde Kurumsallaşma ve Markalaşma Türkiye'de İleri Gelen Aile Şirketlerinin Kurumsallaşma ve Markalaşma Örnekleri İle Türk Hazır Giyim Sektöründe Bir Uygulama**; Yüksek Lisans Tezi, Doğuş Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, **İşletme Anabilim Dalı**.
- AYAZ, Mehmet (2017). **Sağlık Sektöründe Kişisel Markalaşma: Tercih Edilen Doktorun Markalaşmasının Hastane Tercihine Etkisi**, İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, **İşletme Anabilim Dalı**.
- AYDIN, Çağla Özdemir; TAN, Fatma Zehra (2019). "Kurumsallaşma: Kavramsal Bir İnceleme", **ASOBİD/AJOSS** 3/2, 2019; (S:226-235), <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/884172>; (31.01.2022).
- AYDIN, Ali Fikret (2017). "Sosyal Medya Kullanımı ve Kurumsal Markalaşma: Vodafone Örneği", **Global Media Journal** TR Edition, 8(15) Güz/Fall 2017.
- AYLAN, Serkan; Koç, Hakan (2016). "İşletmelerin Kurumsallaşma Kriterlerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Ölçek Geliştirme Çalışması", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 19/2 (2017), 564-585.
- BALTA, Mehmet Ali (2021). "Kurumsallaşmanın İşgören Performansı Üzerine Etkisi: KOBİ'ler Üzerinde Bir Araştırma", **Sosyal, Beşerî ve İdari Bilimler Dergisi** 2021, 4(6): 510-529.
- BAŞKÖY, Doğan; KIZILBOĞA ÖZASLAN, Rüveyda (2021). "Kurumsallaşmaya Etki Eden Faktörlerin Belediye Özelinde Analizi", Ömer Halisdemir Üniversitesi

- İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl: 2021 Cilt-Sayı: 14(3) ss: 1018–1037.
- BRANDFINANCETURKEY100, (2019). Türkiye'nin En Değerli ve Güçlü Markaları, turkey_100.pdf (brandfinance.com), (31.01.2022).
- DEMİR, Hayrünisa (2019). **Şehir Markalaşması ve Şehir Markalaşma Sürecinde Gaziantep Örneği**, Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İletişim ve Toplumsal Dönüşüm Anabilim Dalı.
- DÜZCÜ, Tuba (2019), **Sağlık Hizmet Ve Ürünlerinin Markalanmasında Yeni Medyanın Yeri**, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Cerrahpaşa Lisansüstü Eğitim Enstitüsü.
- EGE, Tayfur (2019). **KOBİ'lerin Markalaşma Ve Kurumsallaşma Sürecinde KOSGEB Desteklerinin Rolü: TR71 Bölgesinde Bir Araştırma**, Doktora Tezi, Kastamonu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı.
- Ekonomi Bakanlığı, (2016). **Turquality Destekleri**, <https://dipmo.net/2016/06/15/turqualitydestekleri/>; (01.02.2022).
- ELHACDADI, Sana (2019). **Personal Branding on Instagram: The Effect of Influencers On Consumer Decision-Making Process**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı.
- HATUNOĞLU, Şeyda (2019). **Sponsorluğun Markalaşmaya Olan Katkısı: Sağlık Sektörü Üzerine Bir İnceleme**, Yüksek Lisans Tezi, Maltepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Halkla İlişkiler ve Tanıtım Anabilim Dalı.
- İLASLAN, Süleyman (2019). "Kamu Hizmeti Yayıncılığında Markalaşma Yönelimi ve Piyasa İlişkileri Temelinde Ortaya Çıkan Çelişkiler", **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt/Vol.: 19 - Sayı/No: 3 (1-18).
- İNAC, Hüsamettin; YACAN, İbrahim (2018). "Ülkelerin Markalaşma Süreci ve Marka Kavramı", **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, Yıl: 2018, Cilt: 1, Sayı: 3, ss.317-331.
- İNCE, Burak (2019). **Türkiye'nin Dış Yardımlarında Bir Ulus Markalama Aracı Olarak Diyanet Dış Yardımları**, Yüksek Lisans Tezi, Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı.
- Kalkınma Bakanlığı (2018). **11. Kalkınma Planı (2019-2023) Kamuda Kurumsal Yönetim ve Yenilikçilik Özel İhtisas Komisyon Raporu**, KamudaKu-

rumsalYonetim_ve_YenilikcilikOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf (sbb.gov.tr); (28.01.2022).

KARAVARDAR, Gülşah (2011). "Aile İşletmelerinde Kurumsallaşma, Yetki Devri ve Belirsizliğe Tolerans", **Sosyal Bilimler Dergisi**, Ocak 2011, Cilt 1, Sayı 1, s:157-179.

KEKE, Mehmet Emin (2020). **Üniversitelerde Markalaşmanın Lise Son Sınıf Öğrencilerinin Tercihlerine Etkisi: İstanbul'daki Özel Okullarda Bir Uygulama**, Doktora Tezi, İstanbul Gelişim Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı.

KILIÇ, Ahmet (2020), **Markalaşma ve Marka Bağlılığı Analizi**, Yüksek Lisans tezi, Gebze Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı.

KOBANOĞLU, Mehmet Selman (2013). **Aile İşletmelerinde Kurumsallaşma Düzeyi ile Stratejik Yönetim ve İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamaları Arasındaki İlişkinin İncelenmesi: Erzurum Alt Bölgesinde Bir Uygulama**, Doktora Tezi, Atatürk Üniversitesi, İşletme Anabilim Dalı.

KURT, Gözde (2011). **Nation Branding As One Of The New Branding Strategies: The Case Of Turkey**, Yüksek Lisans Tezi, Galatasaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Radyo, Televizyon ve Sinema Bölümü.

MARCH, James G (1996). "Continuity and Change in Theories of Organizational Action", **Administrative Science Quarterly**, 278- 287, <https://www.jstor.org/stable/2393720?refreqid=excelsior%3A92b575195b6975e5365d511ef7210425>; (31.01.2022).

Mühendis Güncesi, (2014). **Kurumsallaşma Olgusu**, <https://www.muhendisguncesi.com/kurumsallasma-olgusu/>; (01.02.2022).

ÖKSÜZ, Burcu; GÜLER İPLİKÇİ, Handan (2018). "Üniversitelerde Markalaşma Süreci", Yerelden Globale Stratejik Araştırmalar 4, (Editörler: Ali Rıza GÖKBUNAR, Cuma ERCAN, Yavuz Tansoy YILDIRIM), First Edition, JOPEC Publication Limited, London.s:247-257.

ÖZBEK, Muhammet Furkan (2018). **Markalaşma ve Pazarlamanın Markalaşmaya Katkısı, Türk Hava Yolları**, Yüksek Lisans Tezi, Beykent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Yönetimi Ana Bilim Dalı,

- ÖZKOÇ, Aziz Gökhan; Kemer, Ebru (2017). "Konaklama İşletmelerinde Kurumsallaşmanın Örgütsel Yenilik Açısından Stratejik Rolü", **Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 16, Sayı 2, 568 – 578.
- ÖZTÜRK, Remziye (2019). **Ulus Markalama ve Türkiye'deki Ulus Markalama Girişimleri**, Yüksek Lisans Tezi, TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı.
- SAFRAN, Nebibe (2019). **Türk Konut Piyasasında Markalaşma Süreci**, Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Mimarlık Anabilim Dalı.
- SELZNİCK, Philip (1996). "Institutionalizm "Old" and "New", **Administrative Science Quarterly**, 41 (2), 270-277, <https://www.jstor.org/stable/2393719?refreqid=excelsior%3A817190e19dca3900a11d833e74c87122>; (31.01.2022).
- ŞENGÜR, Evren Dilek; PÜSKÜL, Seden Özbek (2011). "İMKB Kurumsal Yönetim Endeksindeki Şirketlerin Yönetim Kurulu Yapısı ve İşletme Performansının Değerlendirilmesi", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 31, s. 33-50.
- ŞENTÜRK, Esmâ Ebru (2020). **Küresel Çerçevde Marka Ülke Türkiye: Yerelden Genele Kent Markalaşması Bağlamında Bir Model Önerisi**, Doktora Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı (2022), **Türkiye Markasının Güçlendirilmesi Rehberi**, 03.02.2022 tarihli ve 161825 sayılı yazı, <https://www.gto.org.tr/uploads/editor/Upload/TIKLAYINIZ..pdf>; 10.03.2022.
- TOSYALI, Hikmet; ÖKSÜZ, Merve (2020). "Şehir Markalaşmasında Sosyal Medya Kullanımının Yeri ve Önemi", **Journal of Tourism and Gastronomy Studies**, 2020, 8 (2), 28-1509.
- TURHAN TEZCAN, Bilge (2018). **Nation Branding: Conceptual Development, Measurement and Effects on Goodwill Towards The Nation**, MBA, İşletme Yüksek Lisans Tezi, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı.
- Türk Patent Enstitüsü, (2022). **Marka Kılavuzu**, Microsoft Word - Marka Kılavuzu .docx (turkpatent.gov.tr); (31.01.2022).

Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi Ve Turquality'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ, (Tebliğ No: 2006/4), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060524-8.htm>;

Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi Ve Turquality®'Nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ (Tebliğ No: 2006/4)'De Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (Tebliğ No: 2018/3), 17 Şubat 2018 tarihli ve 30335 sayılı Resmi Gazete.

TÜRKMEN, Hilal Özden (2019). **Markalaşmanın Katma Değer Etkisi ve Ülkelerin Markalaşma Becerisi Çerçevesinde Türkiye'nin Rolü**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Ticaret Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası Ticaret Anabilim Dalı.

ULUŞAHAN, Samet (2019). **Sağlık Kurumlarında Markalaşma Süreci Gazi Üniversitesi Sağlık Uygulama ve Araştırma Hastanesi Örneği**, Yüksek Lisans tezi, İstanbul Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Sağlık Yönetimi Anabilim Dalı.

YAĞMURLU, Aslı (2019), "Kamu Diplomasisi ve Ulus Markalaşması: Bir Elmanın İki Yarısı mı?", **İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi**, Sayı 49 / Güz 2019 Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İletişim Fakültesi Süreli Elektronik Dergi, S:124-136.

YAZGAN, Sevgi (2010), **Marka, Markalaşma Süreci ve Aile Şirketlerinin Markalaşmaya Bakış Açısı**, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Halkla İlişkiler ve Tanıtım Anabilim Dalı.

KAMUDA ÇALIŞAN HEKİMLERE TABİP ODALARINCA DİSİPLİN CEZASI VERİLMESİ SORUNU

The Problem of Disciplinary Punishment by Medical Chambers to Public Servant Doctors

B. İzzet TAŞCI*

Geliş Tarihi: 08.03.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 05.06.2022

Öz

Danıştay, uzun yıllardır istikrarlı bir biçimde dile getirdiği "Kamu kesiminde görev yapan hekimlere Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından disiplin cezası verilemeyeceği" şeklindeki görüşünü, son yıllarda değiştirmiştir. Kamuda çalışan hekimlere; hem kendi disiplin amirleri tarafından, hem de Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından disiplin cezası verilebilmesi "mükerrerlik açısından" tereddütlere yol açmaktadır. Evrensel bir hukuk ilkesi olan, aynı fiilden dolayı mükerrer cezalandırılmama "ne bis in idem" ilkesinin ihlal edildiği gerekçesiyle bu durum tartışma konusu olmaktadır.

Türk Tabipleri Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin 5. maddesinde "geçici olarak meslekten alıkoyma" yaptırımını, müstakil bir disiplin cezası olarak öngörülüşken, kamuda çalışan hekimler için 663 sayılı KHK'nın 23/6-e maddesine göre "meslekten geçici veya sürekli men" yaptırımını bir disiplin cezası olarak öngörülme, ayrı bir idari yaptırım olarak düzenlenmiştir.

Çalışmamızda konuyla ilgili mahkeme kararlarına da atıfta bulunularak, Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından hangi kapsam-

Abstract

In recent years, the Council of State has changed its view that "Physicians working in the public sector cannot be disciplined by the Medical Chambers", which has been consistently expressed for many years. The fact that physicians working in the public sector can be disciplined both by their own disciplinary superiors and by the Medical Chambers causes hesitations in terms of "duplicity". This situation is a matter of discussion on the grounds that the principle of not being punished repeatedly "ne bis in idem" for the same act, which is a universal legal principle, is violated.

While the "temporary dismissal from profession" sanction is stipulated as an independent disciplinary punishment in the 5th article of the Turkish Medical Association's Disciplinary Regulation, the "temporary or permanent disqualification from the profession" sanction according to Article 23/6-e of the Decree No. 663 for physicians working in the public sector. It is not envisaged as a disciplinary penalty, but is regulated as a separate administrative sanction.

In our study, references are made to court decisions on the subject. It has been discussed to what extent physicians working in the public sector can

* Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sağlık Bakanlığı Başmüfettişi, bizzettasci@yahoo.com, ORCID 0000-0001-6469-1056

da kamuda çalışan hekimlere disiplin cezası verilebileceği, bu hususun "ne bis in idem" ilkesini ihlal edip etmediği, kamuda çalışan hekimlerin "kamusal görevlerinden" kaynaklanan fiilleri ihlal etmeleri durumunda alacakları disiplin cezaları ile "mesleki etik ilkeleri" ihlal etmelerinden dolayı Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından kendilerine verilebilecek disiplin cezalarının nitelik farklılıkları ve bu konuda ortaya çıkan sıkıntılar ile çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Tabip Odaları, Disiplin cezası, Meslekten men, Ne bis in idem

be punished by the Honour Board of the Turkish Medical Chambers and the Turkish Medical Association. It has been evaluated whether this issue violates the "ne bis in idem" principle and disciplinary penalties to be taken by physicians working in the public sector in case of violating acts arising from their "public duties". Differences in the nature of the of the disciplinary punishments that can be given to them by the Medical Chambers and the Honour Board of the Turkish Medical Association due to the violation of the "professional ethical principles" by the public physicians, have been emphasized. The problems that have arisen in this regard and the solution suggestions are given.

Keywords: Medical chambers, Disciplinary action, Dismissal from profession, Ne bis in idem

GİRİŞ

5013 sayılı Kanunla onaylanarak 09.12.2003 tarihli, 25311 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanıp iç hukukumuzun bir parçası haline getirilen Avrupa Biyotıp Sözleşmesi'nin "Meslek Kurallarına Uyma" başlığı altındaki 4. maddesi gereği herhangi bir tıbbî girişimin; "mesleki yükümlülükler ve standartlara uygun olarak" icra edilmesi gerekir.

Sağlık hizmeti sunumunun sınırları "bilimsel standartlara göre" çizilmiştir. Hangi tıbbî müdahalede, hangi istenmeyen sonucun ortaya çıkabileceği ve istenmeyen sonuç ortaya çıktığında da tıbben yapılması gereken eylemler, mevcut bilimsel veriler, tıbbî literatür ve meri mevzuat çerçevesinde değerlendirilir (Öget, 2020:21-24, 30-36; Yılmaz, 2019:17).

Anayasa Mahkemesi'nin 04.04.1991 tarihli, E.1990/12, K.1991/7 sayılı bir kararında da vurgulandığı üzere; disiplin suç ve cezaları, Anayasa'nın 38. maddesi kapsamında değerlendirilir ve bu kapsamda disiplin suç ve cezalarının "kanun" niteliğini taşıyan düzenlemelerle ihdas edilmesi gerekir (Anayasa Mahkemesi, 1991).

Kamuda çalışan hekimlerin yürürlükteki mevzuata aykırı davranışlarının; cezaî, idarî ve malî sonuçları bulunur. Disiplin cezaları, kamu hizmetinin mevzuatla belirlenmiş sınırları içinde gereği gibi yürütülmesi için "önceden belirlenen kurallara aykırı davranışlar sergileyen" kamu çalışanlarına uygulanır.

Her disiplin cezası bir idari yaptırımdır. Anayasa Mahkemesi 23.10.1996 tarihli, E.1996/48, K.1996/41 sayılı bir kararında idari yaptırımını, “... idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemle uyguladığı yaptırımlarla, verdiği cezalara idari yaptırım denilmektedir.” şeklinde tanımlamıştır (Anayasa Mahkemesi, 1996).

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 11.03.2010 tarihli, E.2006/2042, K.2010/448 sayılı kararında da altı çizildiği üzere idari kararların ve yaptırımların “yasaların yetkili kıldığı organ, makam ve kamu görevlileri” tarafından alınması ve uygulanması zorunludur (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 2010).

Bu kapsamda; kamuda çalışan hekimlerin “konusu disiplin suçu oluşturan eylemlerinde”, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının kendi disiplin yönetmeliklerinde yazan disiplin hükümlerinin, kendi disiplin amirleri veya kurulları tarafından ilgili hekimlere tatbik edilmesi genel uygulamadır. Ancak; zaman zaman kamuda çalışan hekimlere kendi kurumlarınca verilen disiplin cezalarının yanı sıra, Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından da meslekî disiplin cezalarının tatbik edildiği görülmektedir.

Bu makalemizde; konunun yasal boyutu üzerinde durulacak ve fiilî uygulamalar dikkate alınarak konuyla ilgili sıkıntılara değinilecektir.

1. DİSİPLİN CEZALARI VE DİSİPLİN SORUŞTURMASININ AMACI

Danıştay 12. Dairesi, 23.03.2011 tarihli, E.2008/857, K.2011/1319 sayılı kararında disiplin cezalarını “ kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesi bakımından kamu görevlilerinin mevzuat uyarınca yerine getirmek zorunda oldukları ödev ve sorumlulukları ifa etmemeleri veya mevzuatta yasaklanan fiillerde bulunmaları durumunda uygulanan yaptırımlar” olarak tanımlamıştır (Danıştay 12. Dairesi, 2011).

Disiplin cezaları vasıtasıyla; kurumların çalışma düzeninin sağlanması amaçlanır. Devletin onur ve saygınlığının korunması veya kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunulması amacıyla da ilgili personele disiplin cezaları verilebilir (Boz, 2017: 17).

Disiplin cezalarının ihdas edilmesindeki bir diğer amaç, memurların görevlerine bağlılığını sağlamak ve kamu hizmetinin en iyi düzeyde yürütülmesini temin etmektir (Pınar ve Çalışkan, 2013: 20).

Danıştay 10. Dairesi 05.04.1988 tarihli, E.1987/487, K.1988/576 sayılı bir kararında kamu görevlilerine verilen disiplin cezalarının asıl amacının; devlet memurlarının itibar ve güven duygusunu sarsıcı hareketlerden kaçınmalarını sağlamak, olduğunu vurgulamıştır (Danıştay 10. Dairesi, 1988).

Disiplin cezaları; müstakil yasalarla kurulmuş meslek örgütlerinin kendi meslek mensuplarına da “meslek disiplinini sağlamak” amacıyla verilir.

Türk Tabipleri Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği gibi meslek örgüleri, temsil ettikleri meslek mensuplarına “disiplin cezası verme yetkilerini” kendi kuruluş kanunlarından almaktadırlar.

Kamu görevlilerinin görevlerini yapmamaları, sorumluluklarını yerine getirmemeleri, gerektiğinde yetkilerini usulüne uygun olarak kullanmamaları veya görevlerini yerine getirirken yetkilerini aşmaları durumunda “yasal olarak öngörülen disiplin cezalarıyla” tecziye edilmeleri doğaldır.

Disiplin cezalarının dayanağı olan fiillerin, objektif bir şekilde müstakil bir soruşturma raporuyla ortaya konulması gerekir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 29.11.2007 tarihli, E.2004/611, K.2007/2412 sayılı kararında bu gerekliliğe riayet edilmemesini eleştirmiştir (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 2007a).

Bu doğrultuda; Danıştay 12. Dairesi'nin 02.02.2016 tarihli, E.2012/9082, K.2016/408 sayılı kararında da üzerinde durulduğu üzere; disiplin kurallarının ihlal edilip edilmediği, usulüne uygun olarak yaptırılacak bir disiplin soruşturması neticesinde, “her türlü şüpheden uzak bir şekilde delilleriyle birlikte” ortaya konulmalıdır (Danıştay 12. Dairesi, 2016).

Soruşturma yapılmadan ve memurun usulüne uygun olarak savunması alınmadan memura ceza verilmemesi, soruşturma esnasında üçüncü kişilere karşı gizliliğe riayet edilmesi, soruşturma sonucu verilecek disiplin cezasının hedeflenen amaca uygun ve disiplin cezasına konu olan fiille orantılı olması, ceza önerilerinin gerekçeli olması, ceza tebliğinde kişilere yasal haklarının hatırlatılarak iti-

raz yollarının gösterilmesi, disiplin hukuku bağlamında kabul gören “genel usul” ilkelerindedir (Zor, 2021: 331-337).

Danıştay 12. Dairesi'nin 18.11.2005 tarihli, E.2002/2424, K.2005/4113 sayılı kararında da vurgulandığı üzere soruşturmacı atanmadan ve yöntemine uygun bir soruşturma yürütülmeden ilgili kamu görevlilerine disiplin cezası verilemez (Danıştay 12. Dairesi, 2005).

Mevzuatta öngörülen şekilde ilgili kamu görevlisi hakkında soruşturma yapıldıktan ve ilgili kamu görevlisinin savunması alındıktan sonra, yine ilgili mevzuatta belirlenen merciler tarafından, hakkında soruşturma yürütülen kamu görevlilerine soruşturmaya konu olan fiillerine uygun disiplin cezaları tatbik edilir (Sağlık Bakanlığı, 2015: 427-498).

Disiplin hukukunda çoğu uygulama, idari yargı kararlarıyla şekillenmektedir. Bu husus, Danıştay 12. Dairesi tarafından verilen 23.03.2011 tarihli, E.2008/857, K.2011/1319 sayılı kararda “...Disiplin soruşturmalarının yapılmasında izlenecek yöntem, ceza verilecek fiiller ve ceza vermeye yetkili makam ve kurullar pozitif olarak mevzuatla belirlenmekte, doktrin ve yargısal içtihatlarla da konu ile ilgili disiplin hukuku ilkeleri oluşturulmaktadır.” şeklinde ifade edilmiştir (Danıştay 12. Dairesi, 2011).

2. KAMUDA FARKLI STATÜLERDE ÇALIŞAN HEKİMLERE STATÜLERİNE GÖRE FARKLI DİSİPLİN CEZALARININ TATBİK EDİLMESİ

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 124/2. maddesinde “Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre” anılan Kanun'un 125. maddesinde sıralanan disiplin cezalarından birisinin verileceği belirtilmiştir.

Kamu kurumlarında farklı statülerde çalışan hekimlere, tabi oldukları mevzuata göre farklı disiplin cezaları uygulanmaktadır. Örneğin; Sağlık Bakanlığında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/A maddesine tabi, statüsü “kad-

rolü devlet memuru” olan hekimlere, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesindeki disiplin hükümleri uygulanırken, Sağlık Bakanlığında 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu’na göre sözleşmeli olarak çalışan aile hekimlerine Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği’nde yer alan disiplin hükümleri uygulanır. Aynı şekilde; 4924 sayılı Kanuna göre sözleşmeli statüde çalışan hekimlere 4924 sayılı Kanun’un 9/2. maddesi gereği Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan disiplin hükümleri uygulanır. 663 sayılı KHK’nın 42. maddesi kapsamında kendileriyle sözleşme akdedilen idareci pozisyonundaki sözleşmeli hekimlere Hizmet Sözleşmelerinin ekinde yer alan cetveldeki disiplin hükümleri uygulanır. Sağlık Bakanlığına Ait Kurum ve Kuruluşlar ile Devlet Üniversitelerinin İlgili Birimlerinin Birlikte Kullanımı ile İşbirliği Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 14. maddesi çerçevesinde Sağlık Bakanlığına bağlı hastanelerde görev yapmakla birlikte kadroları YÖK’e bağlı Üniversitelerde olan öğretim üyelerine, kadrolarının bulunduğu Üniversitelerin disiplin yönetmeliklerindeki hükümler çerçevesinde kendi disiplin amirleri veya kurulları tarafından gereken disiplin cezaları tatbik edilir.

Konusu disiplin suçu oluşturan tıbbî hatalar, meydana geliş biçimlerine göre Türk Ceza Kanunu veya ceza normu içeren diğer kanunlar çerçevesinde bir suç teşkil edebileceği gibi, müstakilen bir tazminat davasının konusu da olabilirler.

Konunun muhatapları bazen aynı hatalı davranış nedeniyle, aynı anda bir hukuk davasının yanı sıra, bir ceza davasıyla ve ayrıca disiplin soruşturmasıyla da karşı karşıya kalabilirler. Bir başka deyişle hekimlerin malpraktis konusundaki tek bir fiilinin, aynı anda idarî, malî, cezaî ve meslekî sorumlulukların hepsini birden gündeme getirmesi mümkündür (Ersoy, 2004: 168).

3. ÖZEL SEKTÖRDE İSTİHDAM EDİLEN HEKİMLERİN DİSİPLİN İŞLEMLERİ

Özel sektör hastanelerinde İş Kanunu’na tabi olarak çalışan hekimlere, kendi işverenleriyle İş Kanunu hükümleri çerçevesinde akdettikleri sözleşmeler gereği tatbik edilen disiplin cezaları haricinde, özel sektör hastanelerinde çalışan hekimlere ve serbest çalışan hekimlere 28.04.2004 tarihli, 25446 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Türk Tabipleri Birliği Disiplin Yönetmeliği’ne göre Tabip

Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından da ayrıca “mesleki kural ihlalleri” nedeniyle disiplin cezaları verilmektedir.

Anılan yönetmelik gereğince ilgili hekimlere verilen disiplin cezaları “Uyarı, Para Cezası, Geçici Olarak Meslekten Alıkoyma Cezası, Oda Bölgesinde Çalışmanın Yasaklanması”dır.

Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından, özel sektörde çalışan hekimlere verilen söz konusu disiplin cezalarına itiraz süreçleri tamamlandıktan sonra, ilgili hekimler tarafından idari mahkemeler nezdinde bu kararlar aleyhine iptal davası açılabilir.

Mesleki ve deontolojik açıdan hekimler hakkında yürütülecek disiplin soruşturmalarına ilişkin olarak, Türk Tabipleri Birliği Merkezi veya Tabip Odaları tarafından çıkarılan kılavuzlar ve konuyla ilgili olarak yapılan yayınlar, uygulayıcılara yol gösterici niteliktedir (Muğla Tabip Odası, 2013: 1-82; Ersoy ve Güler, 2006: 1-29).

4. TABİP ODALARININ KAMUDA ÇALIŞAN HEKİMLERE DİSİPLİN CEZASI VERMESİ

Anayasanın 135. maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile üst kuruluşlarının; “belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve halkla olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadıyla” kanunla kurulan kamu tüzel kişilikleri olduğu ifade olunmuş, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde aslî ve sürekli görevlerde çalışanların söz konusu meslek kuruluşlarına girme mecburiyetinin aranmayacağı da ayrıca belirtilmiştir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, Anayasanın 135. maddesi gereği; mensuplarının meslek disiplinini ve ahlakını korumakla görevli kılınmalarından dolayı, kendi meslek mensuplarının “meslek düzenine aykırı davranışlarına” disiplin cezası vermeye yetkilidirler.

Anayasamıza göre meslek kuruluşları kanunla tanınan bazı istisnalar dışında zorunlu üyelik esasına dayalı olarak üye kaydedirler. Amaçları dışında faaliyet gösteremezler ve özerk bütçeye sahiptirler (Günday, 2015: 565-568).

Anayasa'nın 135. maddesine istinaden 6023 sayılı Kanunla kurulan Türk Tabipleri Birliği, "kamu kurumu niteliğinde" bir meslek kuruluşudur.

6023 sayılı Kanun çerçevesinde; Türk Tabipleri Birliği, mevzuatın kendisine yüklediği yükümlülükleri yerine getirmeyen hekimler ile tıbbi deontoloji ve hekimlik meslek etiği kurallarına aykırı davranan hekimler hakkında soruşturma açmaya ve disiplin cezası vermeye yetkilidir. Türk Tabipleri Birliği; "Tabip Odaları, Merkez Konseyi, Yüksek Onur Kurulu (Yüksek Haysiyet Divanı) ve Büyük Kongre"den oluşur.

Türk Tabipleri Birliği Yüksek Onur Kurulu ve Tabip Odaları Onur Kurulları disiplin açısından yaptıkları çalışmalarla mesleki deontolojiyi korumayı ve geliştirmeyi hedeflemektedirler (Odabaşı, 2018: 55).

4.1. Tabip Odalarının Kamuda Çalışan Hekimler Hakkında Disiplin Cezası Verebilmelerinin Yasal Dayanakları

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 26.10.2020 tarihli, E.2019/1679, K.2020/178 sayılı emsal kararında da belirtildiği üzere; 6023 sayılı Kanunla belirlenen Türk Tabipleri Birliği'nin amaç ve görevleri birlikte değerlendirildiğinde; Türk Tabipleri Birliği'nin; sadece meslek mensuplarına yönelik, "mesleki deontolojiyi ilgilendiren" hususlarda düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 2020).

Anayasa'nın 135. maddesinde; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının "meslek disiplini ve ahlakını korumak" maksadıyla kurulduğu ve kamu tüzel kişisi oldukları vurgulanmış, ancak kamu kurumlarında çalışan meslek mensuplarının, kamu kurumu niteliğindeki "meslek kuruluşlarına girme mecburiyetlerinin olmadığı" da özellikle belirtilmiştir.

Türk Tabipleri Birliği tarafından yayımlanan "Disiplin Soruşturması ve Kovuşturmasında Yöntem" isimli kitapçıkta; "Tabip odalarının, diğer tabiplerin yanı sıra, yalnızca kamu görevi yürüten kişiler hakkında da disiplin kovuşturması yapmaya yetkili olduklarını ayrıca ve açıkça belirtmekte yarar görüyoruz." denilmek suretiyle, Tabip Odalarının kamuda çalışan hekimlere yönelik disiplin soruştur-

ması yapma ve disiplin cezası verme yetkililerinin bulunduğu vurgulanmaktadır (Ersoy ve Güler, 2006: 7).

6023 sayılı Kanun'un 7. maddesi çerçevesinde kamuda çalışan hekimlerin Türk Tabipleri Birliğine bağlı Tabip Odalarına üye olma zorunlulukları yoktur. Anılan Kanun'un 49. maddesinde de aynen; "Memur olsun, serbest olsun Yüksek Haysiyet Divanı kararıyla geçici olarak sanat icrasından menedilen azalar, hiçbir suretle sanatlarını icra edemeyecekleri gibi hasta kabul ettikleri yerler de kapatılır. Bu karar ilgililerce bilinmek üzere Sağlık ve Sosyal Yardım Vekaletince münasip görülecek yollarla ilan olunur ve tatbiki sağlanır. Sanat icrasından meni müddetince memur azaların memuriyetleri ile ilgili vazifelerine halel gelmez." hükmü yer almıştır.

Türk Tabipleri Birliği Disiplin Yönetmeliği'ne göre anılan yönetmelikte belirtilen deontolojik ilkelerin ihlal edilmesi durumunda "Uyarma, Para Cezası, Geçici Olarak Meslekten Alıkoyma Cezası, Oda Bölgesinde Çalışmanın Yasaklanması" şeklinde tanımlanan disiplin cezalarından herhangi birisi, kamuda veya özel sektörde çalıştığına bakılmaksızın, ilgili hekimlere verilebilmektedir.

Kamuda çalışan avukatlara da tıpkı kamuda çalışan hekimlere olduğu gibi, eğer mesleki etik ilkeler yönünden disiplin cezasıyla cezalandırılmalarını gerektiren bir fiil işledikleri tespit edilirse, hem 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çerçevesinde kendi disiplin amirleri veya kurulları tarafından, hem de kayıtlı oldukları Barolar tarafından muhtelif disiplin cezalarının verildiği görülmektedir (Yılmaz, 2008: 733-751; Dalkılıç, 2016: 305-322).

Türk Tabipleri Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin 28. maddesi gereği; Tabip Odaları tarafından hekimlere verilen disiplin cezalarına süresi içinde ilgili hekim tarafından itiraz edilmezse "uyarma ve para" cezaları kesinleşmektedir. Geçici olarak meslekten alıkoyma cezası ile oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması cezaları ise Türk Tabipleri Birliği Yüksek Onur Kurulu tarafından resen incelenmekte ve "Onama kararı" sonrası söz konusu disiplin cezaları kesinleşmektedir.

Türk Tabipleri Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin 8. maddesi çerçevesinde "geçici olarak meslekten alıkoyma" ve "oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması" kararları, kesinleştikten sonra uygulanmak üzere Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi tarafından Sağlık Bakanlığına gönderilmektedir.

Tabip Odaları, malpraktis (tıbbî kötü uygulama) konusunda da hekimlere disiplin cezası vermektedir. Bu uygulama bir cezadan daha ziyade “tıbbî uygulamaların niteliğini denetleme ve geliştirme amacına yönelik” bir iç denetim olarak algılanabilir (Hakeri, 2019: 72).

4.2. Danıştay’ın Farklı Tarihlerde Tabip Odalarının ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu’nun Kamuda Çalışan Hekimlere Disiplin Cezası Verme Yetkisinin Bulunup Bulunmadığı Konusundaki Farklı Yaklaşımları

Danıştay 8. Dairesi, 2007 yılına kadar verdiği kararlarında kamuda çalışan ve meslek kuruluşuna üye olma mecburiyetleri olmayan hekimlere Tabip Odalarının ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu’nun “disiplin cezası verme yetkisinin olmadığına” yönelik çok sayıda karar vermiştir. Danıştay, kamuda çalışan hekimlerin, kamu görevlerini ifa ederlerken, mevzuata aykırı davranışlarından ötürü soruşturma açmaya ve disiplin cezası vermeye ancak kendi disiplin amirlerinin yetkili olduğunu 2007 yılına kadar sıklıkla vurgulamıştır.

Örnek karar özetlerine bakıldığında bu husus açıkça görülmektedir:

Danıştay 8. Dairesi 25.09.2000 tarihli, E.2000/2537, K.2000/5508 sayılı bir kararında özetle; Tabip Odasına üye olma mecburiyeti olmayan kamuda çalışan hekimler hakkında meslek kuruluşlarının disiplin cezası verme yetkisinin söz konusu olmayacağını, ancak kısmi statüde çalışan hekimlerin kamu kuruluşlarındaki hizmetleri dışında serbest meslek mensubu olarak yaptıkları hizmetlerde, “meslek kusuru” işlemeleri halinde meslek kuruluşunun disiplin cezası verme yetkisi bulunduğu tartışmasız olduğunu, davacı hekimin kamu görevi ifası sırasında mevzuata aykırı davranışından ötürü soruşturma açmaya ve disiplin cezası vermeye ancak kendi disiplin amirlerinin yetkili olduğunu, Tabip Odasının disiplin cezası alan davacı hekimin görevinin niteliğini değerlendirmeden, ilgili hekimin görevinde kusurlu davrandığından bahisle kendi mevzuatına göre disiplin cezası uygulamasında hukuka uyarlık bulunmadığı, hususlarını vurgulamıştır (Danıştay 8. Dairesi, 2020).

Danıştay 8. Dairesi, 20.03.2002 tarihli, E.2000/4960, K.2002/1659 sayılı diğer bir kararında da özetle; doktor olan davacının, kamu görevinin ifası sırasında mevzuata aykırı davranışından ötürü soruşturma açmaya ve disiplin cezası vermeye ancak kendi disiplin amirlerinin yetkili olduğunu, davalı Oda’nın dava-

cının görevinin niteliğini değerlendirmeden, görevinde kusurlu davrandığından bahisle kendi mevzuatına göre disiplin cezası uygulamasında hukuka uyarlık bulunmadığı, hususunu bir kez daha vurgulamıştır (Danıştay 8. Dairesi, 2002a). Anılan karar aleyhine, 20.05.2002 tarihinde Türk Tabipleri Birliği tarafından “karar düzeltme” yoluna müracaat edilmiş, Türk Tabipleri Birliği’nin karar düzeltme talebi, Danıştay 8. Dairesi tarafından reddedilmiştir (Türk Tabipleri Birliği, 2006: 305).

Keza Danıştay 8. Dairesi 07.10.2002 tarihli, E.2001/4095, K.2002/4554 sayılı bir diğer kararında da özetle; kamu personeli olan davacı hekime Türk Tabipleri Birliğince ceza verilemeyeceğine yönelik bir karar tesis etmiştir (Danıştay 8. Dairesi, 2002b).

Danıştay 8. Dairesi 08.04.2003 tarihli, E.2002/4297, K.2003/1635 sayılı kararında özetle; meslek kuruluşu olan Türk Tabipleri Birliğince davacının görevinin niteliği değerlendirilmeden, doğrudan ilgili hekimin görevinde kusurlu davrandığından bahisle kendisine Birlik mevzuatına göre disiplin cezası uygulanmasında hukuka uyarlık bulunmadığını bir kez daha vurgulamıştır (Danıştay 8. Dairesi, 2003).

Danıştay, zikredildiği üzere; kamuda çalışan ve meslek örgütüne üye olma mecburiyetleri olmayan hekimlere, Tabip Odalarının ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu’nun disiplin cezası verme yetkisinin olmadığı görüşünderken, 2007 yılından sonra Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 29.11.2007 tarihli, E. 2004/762, K. 2007/2427 sayılı kararıyla bir içtihat değişikliğine gitmiştir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 29.11.2007 tarihli, E. 2004/762, K. 2007/2427 sayılı söz konusu kararında özetle; 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu’nun 1. maddesinde; serbest veya resmi görev yapan tabiplerin katıldığı Türk Tabipleri Birliği’nin kuruluş amaçları arasında, “mesleki deontolojiyi korumanın” da yer aldığı, Tıbbî Deontoloji Tüzüğü’nün 2. ve 14. maddeleri gereği, tabip ve dış tabiplerinin; insan sağlığına, hayatına ve şahsiyetine ihtimam ve hürmet göstermek zorunda oldukları, bu düzenlemeler çerçevesinde; *“disiplin hukuku bakımından meslek mensubu olup, kamu görevlisi statüsünde olanlar ile mesleğini serbest olarak icra eden hekimler arasında kesin bir yetki alanı ayrımının olmadığı”*, hekimlik meslek mensubu olup, kamu görevlisi olan hekimlerin

bağlı olduğu kamu tüzel kişiliğine karşı, mesleğini serbest icra eden hekimlerin ise kendi meslek kuruluşuna karşı disiplin hukuku açısından sorumlu olduğu, şeklinde kesin bir sonuca ulaşılmamasının mümkün olmadığı, “disiplin hukuku bakımından önemli olanın, disiplin cezasına konu eylemin ağırlıklı olarak hangi görevden kaynaklandığının tespiti” olduğu, buna göre, bir Devlet Hastanesinde doktor olan davacı hekimin eylemi nedeniyle davalı Türk Tabipleri Birliği tarafından soruşturulup sonucuna göre ceza verilmesinin tabii olduğu, ifade edilmektedir (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 2007b).

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun; 29.11.2007 tarihli anılan kararı gereğince; kamuda çalışan hekimlere, “*hekimlik mesleğinden kaynaklanan eylemleri nedeniyle*” Türk Tabipleri Birliği’ne bağlı yetkili organlar tarafından soruşturma açılıp, disiplin cezası verilebileceği kuşkusuzdur.

Danıştay’ın önceki yıllardaki kararları dikkate alındığında, söz konusu kararın esaslı bir içtihat değişikliğini içerdiği görülmektedir. Ancak mezkûr karar gereği, kamuda çalışan hekimlere, kendi meslek odaları tarafından disiplin cezası tatbik edilirken, kamuda çalışan hekimin disiplin cezasına konu olan eyleminin ağırlıklı olarak hangi görevinden kaynaklandığının tespitinin gerektiği de açıktır. Buna göre kamuda çalışan hekimlerin, hekimlik mesleğinden kaynaklanmayan fiilleri meslek odalarının disiplin cezası verme yetkisinin dışında kalacaktır.

Nitekim Danıştay 10. Dairesi’nin 08.05.2009 tarihli, E.2009/4550, K.2009/3725 sayılı kararında aynen; “...*Anayasanın 135. maddesinin 2. fıkrasındaki “Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz’ hükmü ile istisna getirilmiştir.*

Bu istisnai kural, esasen idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde, kamu görevlisinin mesleğe girişi, görevlendirilmesi, yükselmesi ve denetimi konularında belli bir makamın ya da idari mercinin yetkili olması zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Aksi takdirde disiplin cezası vermek suretiyle meslek mensubunun çalıştığı kurum veya kuruluşun düzeninin sağlanması mümkün olmaz.

Bu nedenle, meslek mensubu kimliğinin yanı sıra aynı zamanda kamu görevlisi olanların, yürüttükleri kamu hizmeti ve görevi ile ilgili olan iş ve eylemlerinden dolayı bağlı buldukları kamu tüzel kişiliğine karşı sorumlu olmaları esastır. Ancak,

yürütülen bu kamu görevinin niteliği ve sınırları dışında kalan, dolayısıyla meslek mensubu kimliğiyle ‘mesleki ahlak ve deontoloji kurallarına aykırı iş ve işlemleri’ gerçekleştiren meslek mensuplarına, ilgili meslek odasınca disiplin cezası verilebileceği hususunda bir duraksama bulunmamaktadır...” (Danıştay 10. Dairesi, 2009) denilmek suretiyle; Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından, hekimlerin disiplin yönüyle ancak kamu görevlerinin dışında kalan “meslekî ahlak ve deontoloji kurallarına aykırı iş ve işlemleri” nedeniyle cezalandırılmalarının önünün açıldığı görülmektedir.

Danıştay’ın bu yeni yaklaşımı sonucu; kamuda çalışan hekimlerin hekimlik mesleğinden kaynaklanan ve disiplin cezasını gerektiren fiilleri nedeniyle hem meslek örgütleri tarafından hem de kendi disiplin amirleri ve kurulları tarafından ayrı ayrı cezalandırılmaları durumu ortaya çıkmıştır. Çünkü hekimlerin ifa ettikleri “kamu görevi” ile “mesleki etik ilkeler”, hekimlerin yürüttükleri “idari görevler hariç” hemen hemen iç içedir. Mesela hekimin hastasına gereken özeni göstermemesi sonucu, ilgili hastanın tedavisinin aksaması ve hastanın mağdur olması hadisesinde, hekimin hem mevcut mevzuat çerçevesinde kendisine verilen kamusal bir görevi yapmaması, hem de deontolojik olarak hastaya karşı dikkat ve özen borcunu yerine getirmemesi fiilleri iç içe geçmiştir.

Kamuda çalışan hekimlerin tam olarak hangi fiillerinin “kamusal veya idari görev kaynaklı”, hangi fiillerinin ise “hekimlik mesleğinin deontolojik kurallarının ihlali” sayıldığı hususunun teoride ayrımını yapmak kolay olsa da pratikte kamuda çalışan hekimlerin yürüttüğü görevlerin hemen hemen hepsinde bu iki hususun iç içe geçmiş olduğu dikkate alındığında, söz konusu ayrımı yapmak kolay olmamaktadır.

İdare hukukunun yargı içtihatlarıyla şekillendiği ve Danıştay’ın son yıllarda zikredilen çerçevede yaptığı içtihat değişikliği de dikkate alındığında konunun idari yargı mercilerince verilen kararlarla şekilleneceği açıktır. Bununla birlikte uygulayıcıların, ilgili hekimlerin disiplin cezası açısından değerlendirilmesi gereken fiillerinin ağırlık olarak hangi tarafa daha yakın olduğunu irdelemesi yararlı olabilir. Kamuda çalışan hekimin yürüttüğü kamu görevinin niteliği ve sınırları dışında kalan, dolayısıyla “etik ilkelerin daha fazla ön plana çıktığı” hususlarda; örneğin, “tıbben geçerliliği ispatlanmamış, bilimsel olarak genel kabul görmemiş tedavi yöntemlerine hastaları özendirme” veya “hastalara çıkar sağlama amaçlı

yanıltıcı bilgi verme” gibi hususların hekimlerin meslek örgütleri tarafından da ele alınması doğaldır.

Türk Tabipleri Birliği Yüksek Onur Kurulu kararlarının değerlendirildiği bir çalışmaya baktığımızda; Türk Tabipleri Birliği Yüksek Onur Kurulu tarafından hekimlere “bir disiplin cezası olarak” verilen “geçici olarak meslekten alıkoyma” cezalarının ilgili hekimlere genellikle “*Meslekte özen eksiliği, dikkatsizlik vb. ile eksik ya da yanlış tanı ve tedavide bulunarak hastaya kalıcı zarar vermek*”, “*Belirlenmiş kurallar ve tıbbi etik ilkelere aykırı davranmak*” gibi nedenlerle verildiği görülmektedir (Odabaşı, 2018: 52).

28.04.2004 tarihli, 25446 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Türk Tabipleri Birliği Disiplin Yönetmeliğinin ikinci bölümünde geçici olarak meslekten alıkoyma cezası ile oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması cezalarının müstakil birer “disiplin cezası” olarak tanımlandığı dikkate alındığında, Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından kamuda çalışan hekimlere verilen bu cezaların, “meslekî birer disiplin cezası” olduklarına kuşku yoktur.

Diğer taraftan; her ne kadar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesinde “meslekten geçici veya sürekli men” müeyyidesi müstakil bir disiplin cezası olarak tanımlanmamışsa da aynı fiilden dolayı kamuda çalışan hekimlerin Sağlık Bakanlığınca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesi çerçevesinde farklı bir disiplin cezası ile tecziye edilmesi, buna ek olarak 663 sayılı KHK’nın 23. maddesi çerçevesinde Sağlık Bakanlığı bünyesinde teşkil olunan Sağlık Meslekleri Kurulunca ilgili hekimlere “meslekten geçici veya sürekli men” yaptırımı uygulanması ve son olarak Tabip Odalarınca da 28.04.2004 tarihli, 25446 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Türk Tabipleri Birliği Disiplin Yönetmeliği’ne göre hekimlere “uyarma, para cezası, geçici olarak meslekten alıkoyma cezası, oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması” cezalarından birisinin, birlikte verilmesi durumu ortaya çıkmıştır.

Disiplin soruşturması süreçlerinde, kamu görevlilerinin uymak durumunda olduğu kuralların ihlali halinde, Ceza Hukuku’nun genel ilkelerinin bazılarında da yararlanılmaktadır (Kaya, 2005:71; Küçük, 2019: 159-287). “Ne bis in idem” ilkesi de bunlardan birisidir.

“Ne bis in idem” ilkesi; aynı nedene dayalı olarak, aynı kişiye iki kere ceza verilemeyeceğini vurgulayan, “suçta ve cezada kanunilik ilkesi, suç ve cezaların geçmişe yürütülememesi ilkesi, masumiyet karinesi, şüpheden sanık yararlanır ilkesi, cezalandırmada şahsılık ve orantılılık ilkesi, belirlilik ilkesi” gibi evrensel hukuk ilkelerindedir (Hukuk Ansiklopedisi, 2022).

Bu doğrultuda; kamuda çalışıp memur rejimine tabi olan hekimlerin, evrensel hukuk ilkelerinden “ne bis in idem” ilkesi gereği, aynı fiilden dolayı, hem Tabip Odalarınca, hem de kendi disiplin amirleri ve kurulları tarafından, disiplin cezasıyla tecziye edilmelerinin hukuken uygun olmayacağına ilişkin (Tahancı, 2022) görüşler bulunmaktadır.

Bir şahsın “değişik iki sıfatı ve konumu” dolayısıyla, aynı fiilden dolayı kendisine iki farklı yaptırım uygulamasının mümkün olduğu, zira idari yaptırımların uygulanmasında, Ceza Hukuku’nun genel ilkelerinden olan “aynı suça iki ceza olmaz” kuralının geçerli olmadığı da savunulmaktadır (Aslan, 2009: 177).

Memurlar açısından 657 sayılı Kanun’un 125. maddesi, “*Özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklıdır.*” hükmü, kamuda çalışan ve Kanunla kurulmuş mesleki örgüleri bulunan tabiplerin veya avukatların, disiplin yönünden kendi mesleki örgütleri tarafından da ayrıca cezalandırılmalarının önünü açmaktadır.

Danıştay 5. Dairesi’nin 15.11.1995 tarihli, E.1993/689, K.1995/3549 sayılı kararında vurgulandığı üzere; kesinleşmiş yargı kararları sadece hüküm fıkraları ile değil, aynı zamanda gerekçeleriyle birlikte de bağlayıcı ve yol göstericidir (Danıştay 5. Dairesi, 1995).

Anayasa Mahkemesi’nin 01.04.2010 tarihli, E.2008/114, K.2010/53 sayılı kararında özetle; “ne bis in idem” ilkesiyle anlatılmak istenenin; ceza yaptırımının yanında, memura idarece ayrı bir yaptırım daha uygulanması yasağı olmadığı, işlenen tek fiil nedeniyle idarece ilgili kişiye birden fazla ceza verilemeyeceğini ifade ettiği, disiplin cezasına temel oluşturan eylem ya da davranış şeklinin aynı zamanda ceza hukukuna göre de suç sayılabildiği, bu durumda disiplin cezası yanında, ilgili memura bir de cezai yaptırım uygulanabileceği, bu iki yaptırım türünün “*sebep, sonuç, hukuksal dayanak, amaç ve usul açısından*” birbirlerinden farklı olduğu, ifade olunmuştur (Anayasa Mahkemesi, 2010).

Anayasa Mahkemesi'nin anılan kararı doğrultusunda kamuda çalışan hekimlerin aynı fiil nedeniyle; hem ceza mahkemelerinde mahkûm olup ceza almalarının, hem de disiplin cezasına tabi tutulmalarının “ne bis in idem” ilkesini ihlal etmediği çok açıktır.

Bununla birlikte kamuda çalışan hekimlerin, aynı fiil dolayısıyla, hem mevcut statüleri ve tabi oldukları mevzuat uyarınca disiplin cezalarıyla cezalandırılmaları, hem de meslek örgütleri olan Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından muhtelif disiplin cezalarıyla tecziye edilmeleri “ne bis in idem” ilkesini ihlal etme yönünden nasıl değerlendirilecektir?

Kamuda çalışan hekimler için; aynı fiil nedeniyle Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından “meslek onurunu koruma” açısından verilen disiplin cezaları ile kendi disiplin amirleri veya disiplin kurulları tarafından “kamu düzenini sağlama” maksadıyla verilen disiplin cezalarının; farklı mercilerce, farklı gayelerle verildikleri dikkate alındığında, bu durumun “ne bis in idem” ilkesini ihlal etmediği sonucuna ulaşılabilir. Zira; kamuda çalışan hekimlere verilen disiplin cezalarının amacı, bozulan kurum düzeninin yeniden tesisi iken, ilgili hekimlere kendi meslek örgütleri tarafından verilen disiplin cezalarının amacı ise meslekî ve deontolojik yükümlülüklerine hekimlerin uymasını sağlamaktır.

4.3. Bazı Kamu Kurumlarının, Tabip Odalarının Kendi Kurumlarında Çalışan Hekimlere Vermiş Olduğu Disiplin Cezalarını Uygulamamaları Hakkında Danıştay'ın Yaklaşımı ve Uygulamada Ortaya Çıkan Sorunlar

2007 yılında, kamu görevlisi olan bir hekim hakkında Tabip Odası tarafından verilen “geçici olarak meslekten alıkoyma” cezasının ilgili idare tarafından uygulanmaması işleminin iptali istemiyle, Türk Tabipleri Birliği tarafından Sağlık Bakanlığı aleyhine idari dava açılmıştır.

Yapılan yargılama sonucunda Ankara 13. İdare Mahkemesi E.2007/951 sayılı kararıyla “Sağlık Bakanlığı lehine” davanın reddine karar vermiştir. Temyiz üzerine Danıştay 8. Dairesi, Ankara 13. İdare Mahkemesi'nin kararını bozmuştur. Ankara 13. İdare Mahkemesi, Danıştay'ın bozma kararına uyarak bu sefer dava konusu işlemin iptaline karar vermiştir. Sağlık Bakanlığı'nın temyiz talebi Danıştay 8. Dairesi tarafından reddedilmiştir. Sağlık Bakanlığı'nın karar düzelt-

me talebi de Danıştay 8. Dairesi'nin E.2011/2497 sayılı kararıyla reddedilmiştir (Türk Tabipleri Birliği, 2012: 962).

Bu çerçevede; kamu kurum ve kuruluşları, kendi bünyelerinde çalışan hekimler hakkında Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından verilen disiplin cezalarını uygulamak durumundadırlar. Ancak, idarelerin kendi çalışanları açısından, Tabip Odaları tarafından verilen disiplin cezalarının “ilgili hekimin kamusal görevinden mi, yoksa mesleki ve deontolojik yükümlülüklerinden mi kaynaklandığı” konusunda değerlendirme yapmalarını engelleyen bir husus bulunmamaktadır. Bu durumun yeni idari dava süreçlerine konu olacağı açıktır.

Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından kamuda çalışan hekimlere bir disiplin cezası olarak verilen “geçici olarak meslekten alıkoyma” cezası ile “oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması” cezalarına kamu kurum ve kuruluşlarınca iştirak edilmediği takdirde hali hazırda konunun idari yargı mercilerince çözüme kavuşturulmasından başka bir seçenek bulunmamaktadır.

Diğer taraftan Tabip Odaları tarafından kamuda çalışan hekimlere bir disiplin cezası olarak verilen “geçici olarak meslekten alıkoyma” cezası ile “oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması” cezaları, görev yapılacak yer ve kadro açısından çeşitli uygulama sorunlarını da beraberinde getirmektedir.

Sağlık Bakanlığında, 663 sayılı KHK'nın 42. maddesi çerçevesinde sözleşmeli idareci olarak belli bir yerde, belli bir görevde ve belli bir süreyle görev yapması öngörülmüş bir personele veya 4924 sayılı kanuna tabi olup belli bir hizmet bölgesinde görev yapma zorunluluğu olan bir personele, ilgili meslek örgütleri tarafından verilen “geçici olarak meslekten alıkoyma” cezası ile “oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması” cezalarının uygulanması, memurların statüsü ve görev yerleri açısından da çeşitli sorunlar yaratmaktadır. Ülkemizin bazı yerlerinde, görece olarak uzman sayısının az olduğu perinatoloji, romatoloji, girişimsel radyoloji, el cerrahisi, onkoloji vs. gibi tıp branşlarında, kamuda uzman hekim sıkıntısı bulunmaktadır. Bu sebeple, bazı yerlerde tek hekim tarafından bu hizmetlerin verilmesi durumu ortaya çıkmaktadır. Kendi meslek örgütleri tarafından kamuda çalışan söz konusu hekimlere “geçici olarak meslekten alıkoyma” veya “oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması” cezalarının uygulanması durumunda, bu

husus hem kamuda verilen hizmetin sürekliliği, hem de kadro yönüyle cezanın uygulanması açısından sıkıntı yaratmaktadır.

Kamuda çalışan hekimlerin tabi oldukları atama ve yer değiştirme mevzuatı çerçevesinde Tabip Odaları tarafından kamuda çalışan hekimlere verilen “oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması” yaptırımının bazen “fiilen uygulanabilirliği” de tartışma konusu olmaktadır. Mesela bir üniversitede veya Adli Tıp Kurumu’nun herhangi bir biriminde görev yapan bir hekime ilgili meslek örgütü tarafından “oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması” cezası verilmesi durumunda, söz konusu oda bölgesinden farklı bir yerde ilgili hekimin çalıştırılabileceği bir birim yoksa, ilgili hekime bu disiplin cezası fiilen nasıl uygulanacaktır?

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesinde; bir memura kademeler ilerlemesinin durdurulması cezası verilmişse, ilgili memurun gelebileceği son memuriyet derecesi ve kademesinde bulunması durumunda, bu memur hakkında işlem tesis edilmesi mümkün olmayacağı için, ortaya çıkan fiili imkânsızlık nedeniyle söz konusu cezanın memurun brüt aylığından 1/4-1/2 kesinti yapılarak ilgili memura uygulanması uygun görülmüştür. Bu hususa ilave olarak; TCK kapsamında ceza mahkemeleri tarafından verilen bazı hapis cezalarının, şartların uygun olması halinde “adli para cezası şeklinde” ilgililere uygulanması da mümkün bulunmaktadır.

Anılan uygulama örnekleri çerçevesinde; kamuda çalışan hekimlere kendi meslek örgütleri tarafından verilen “geçici olarak meslekten alıkoyma” ve “oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması” cezalarının, kamuda çalışan hekimlerin tabi olduğu atama ve yer değiştirme mevzuatı açısından yarattığı sıkıntılar dikkate alınarak “yasal olarak” yeniden gözden geçirilip, Tabip Odaları tarafından kamuda çalışan hekimlere verilen söz konusu disiplin cezalarının yerine getirilmesinin, hekimlerin ilgili fiillerinin ağırlık derecesine göre kademeli olarak “para cezası” şeklinde kamuda çalışan hekimlere uygulanması hususunda yeni bir yasal düzenleme yapılmasının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu’nun 49. maddesinde de ister memur olsun, isterse serbest hekim olsun Yüksek Hâşşiyet Divanı kararı ile “geçici olarak sanat icrasından menedilen” üyelerin, hiçbir suretle sanatlarını icra edemeyecekleri ve “hasta kabul ettikleri yerlerin de kapatılacağı”, ancak “sanat icrasından meni müddetince” memur üyelerin “memuriyetleriyle ilgili vazifelerine

halel gelmeyeceği” belirtilmiştir. Bu kapsamda kamuda çalışan hekimlere Tabip Odaları tarafından bir disiplin cezası olarak verilen “geçici olarak meslekten alıkoyma” cezasında, ilgili hekimin hasta kabul ettiği kamu kurumunun ilgili mahallinin fiilen kapatılması nasıl mümkün olacaktır? 6023 sayılı Kanun’un 49. maddesinin yeniden ele alınarak kamuda çalışan hekimlere verilen “geçici olarak meslekten alıkoyma” cezasında, ilgili hekimlerin “hasta kabul ettikleri yerlerin de kapatılacağı” yönündeki hükmün, kamuda çalışan hekimler için uygulanmayacağına yönelik yeni bir düzenleme yapılmasının da yerinde olacağı düşünülmektedir.

5. SAĞLIK BAKANLIĞI SAĞLIK MESLEKLERİ KURULUNUN HEKİMLERE MESLEKTEN MEN YAPTIRIMI UYGULAMASININ YASAL DAYANAĞI

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda “meslekten geçici veya sürekli men” yaptırımını bir “disiplin cezası” olarak tanımlanmamıştır.

Hekimlerin, mesleki yeterlilikleri ve meslekten geçici veya sürekli olarak men edilmeleri konusunda Sağlık Bakanlığı Sağlık Meslekleri Kurulu’nun yetkisi, “müstakil bir idari yaptırım olarak” 663 sayılı KHK’nın 23/6-e maddesine dayanmaktadır.

663 sayılı KHK’nın 23/12. maddesi çerçevesinde, uygulamada kamuda çalışan hekimlerin meslekten geçici olarak men edilmeleri durumunda, söz konusu hekimler meslekten geçici olarak men cezası müddetince, “aylıksız izinli” sayılmakta veya talepleri hâlinde aynı süreyle “mesleğiyle ilişkisi bulunmayan başka bir kadroya” atanmaktadırlar.

Sözleşmeli olan hekimlerin de sözleşmeleri, meslekten geçici olarak men cezası süresince ücretsiz olarak askıya alınmaktadır. Meslekten sürekli olarak men edilen Devlet memurlarının istekleri hâlinde, meslekleriyle ilişkisi bulunmayan kadrolara atamaları yapılmakta, aksi halde kamudaki görevleri sona ermektedir.

Meslekten sürekli olarak men edilmesine karar verilen sözleşmeli hekimlerin ise sözleşmeleri sona ermektedir.

Sağlık Bakanlığı Sağlık Meslekleri Kurulu’nun, gerek kamuda çalışan ve gerekse özel sektörde çalışan hekimlere 663 sayılı KHK’nın 23/6-e maddesine

istinaden “meslekten geçici veya sürekli men” yaptırımını uygulama yetkisi bulunmaktadır. 663 sayılı KHK’nın 23/11. maddesinde aynen; “*Kanunla kurulmuş meslek odalarının ve birliklerinin kuruluş kanunlarındaki disiplin hükümleri saklıdır. Ancak fiilin her iki kanuna göre de müeyyide gerektirmesi hâlinde bu Kanun hükümleri uygulanır.*” demek suretiyle Sağlık Bakanlığı Sağlık Meslekleri Kurulu’nun bu müeyyidelerin ilgili hekimlere uygulaması hususunda, Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyine göre öncelikli konumda olduğu anlaşılmaktadır.

6. TCK KAPSAMINDA HEKİMLERE MESLEKTEN MEN CEZASI VERİLMESİ

Mahkemeler tarafından yapılan ceza yargılamaları neticesi; hekimler hakkında 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 85/1. maddesi uyarınca “hekimlik mesleğini yapmaktan yasaklanma” kararı da verilebilmektedir. Bu uygulama “bir disiplin cezası” olmayıp, Türk Ceza Kanunu’nda öngörölmüş müstakil bir cezadır.

İdari yaptırımlarda amaç; kişiye görev ve yetkilerinin hatırlatılmasıyken, cezai yaptırımlarda caydırma ve kişiye bir bedel ödetme amacı ön plana çıkar (Oğurlu, 2001: 38).

Haklarında; 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 85/1. maddesi gereği “hekimlik mesleğini yapmaktan yasaklanma” kararı verilen hekimler, hem yargı mercileri tarafından doğrudan, hem de ilgili kararın kesinleşmesinden sonra Sağlık Bakanlığının ilgili hukuk birimlerince, Sağlık Bakanlığı Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğüne gereği yapılmak üzere bildirilmektedir.

Bu bildirim neticesinde hekimlerin durumu, Sağlık Bakanlığı Çekirdek Kaynak Yönetim Sistemi “diploma ve uzmanlık belgesi tescil işlemleri ekranına” işlenmekte ve yapılan işlem Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından tüm Bakanlık teşkilatına ve ilgili birimlere duyurulmaktadır.

Uygulamada örneğine pek rastlanmasa da bir hekimin aynı fiilden dolayı, Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından disiplin yönünden “geçici olarak meslekten alıkoyma” disiplin cezasıyla tecziye edilmesi, idari yönden hakkında yapılmış bir disiplin soruşturmasına istinaden Sağlık Bakanlı-

ğı Sağlık Meslekleri Kurulunca “meslekten geçici veya sürekli men” yaptırımıyla karşılaşması ve Türk Ceza Kanunu’nun 85. maddesi çerçevesinde de ilgili ceza mahkemesi tarafından “hekimlik mesleğini yapmaktan yasaklanma” cezasıyla tecziye edilmesi, “bu cezaların farklı amaçlarla ve farklı mevzuata göre verilmeleri nedeniyle” mümkün bulunmaktadır.

SONUÇ:

Danıştay 8. Dairesi, 2007 yılına kadar kamuda çalışan ve meslek kuruluşuna üye olma mecburiyetleri olmayan hekimlere Tabip Odalarının ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu’nun “disiplin cezası verme yetkisinin olmadığına” yönelik çok sayıda karar vermiştir. Danıştay, kamuda çalışan hekimlerin, kamu görevlerini ifa ederlerken, mevzuata aykırı davranışlarından ötürü soruşturma açmaya ve disiplin cezası vermeye ancak kendi disiplin amirlerinin yetkili olduğunu 2007 yılına kadar sıklıkla vurgulamıştır. 2007 yılından sonra Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 29.11.2007 tarihli, E. 2004/762, K. 2007/2427 sayılı kararıyla içtihat değişikliğine gitmiştir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 29.11.2007 tarihli, E. 2004/762, K. 2007/2427 sayılı kararında özetle; hekimlik meslek mensubu olup, kamu görevlisi olan hekimlerin bağlı olduğu kamu tüzel kişiliğine karşı, mesleğini serbest icra eden hekimlerin ise kendi meslek kuruluşuna karşı disiplin hukuku açısından sorumlu olduğu, şeklinde kesin bir sonuca ulaşılmasının mümkün olmadığı, “disiplin hukuku bakımından önemli olanın, disiplin cezasına konu eylemin ağırlıklı olarak hangi görevden kaynaklandığının tespiti” olduğu, buna göre, bir Devlet Hastanesinde doktor olan davacı hekimin eylemi nedeniyle davalı Türk Tabipleri Birliği tarafından soruşturulup sonucuna göre ceza verilmesinin tabii olduğu, ifade edilmektedir.

Kamuda çalışan hekimlerin “konusu disiplin suçu oluşturan eylemlerinde”, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının kendi disiplin yönetmeliklerinde yazan disiplin hükümlerinin, kendi disiplin amirleri veya kurulları tarafından ilgili hekimlere tatbik edilmesi genel uygulamadır. Ancak, Danıştay’ın değişen içtihadına göre Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından, kamuda çalışan hekimlere disiplin cezası verilmesinin önü açılmıştır. Danıştay’ın yeni yaklaşımı sonucu; kamuda çalışan hekimlerin hekimlik mesleğinden kaynaklanan ve disiplin

lin cezasını gerektiren fiilleri nedeniyle hem meslek örgütleri tarafından, hem de kendi disiplin amirleri ve kurulları tarafından ayrı ayrı cezalandırılmaları durumu ortaya çıkmıştır.

Danıştay'ın önceki yıllardaki kararları dikkate alındığında, 29.11.2007 tarihinde verilen E. 2004/762, K. 2007/2427 sayılı söz konusu kararın esaslı bir içtihat değişikliğini içerdiği görülmektedir. Ancak mezkûr karar gereği, kamuda çalışan hekimlere, kendi meslek odaları tarafından disiplin cezası tatbik edilirken, kamuda çalışan hekimin disiplin cezasına konu olan eyleminin ağırlıklı olarak hangi görevinden kaynaklandığının tespitinin gerektiği de açıktır.

Kamu kurumlarının, Tabip Odaları tarafından kendi bünyelerinde çalışan hekimlere verilen disiplin cezalarının “ilgili hekimin kamusal görevinden mi, yoksa mesleki ve deontolojik yükümlülüklerinden mi kaynaklandığı” konusunda değerlendirme yapmalarını engelleyen bir husus bulunmamaktadır. Bu durumun yeni idari dava süreçlerine konu olacağı açıktır. Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından kamuda çalışan hekimlere bir disiplin cezası olarak verilen “geçici olarak meslekten alıkoyma” cezası ile “oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması” cezalarına kamu kurum ve kuruluşlarınca iştirak edilmediği takdirde hali hazırda konunun idari yargı mercilerince çözüme kavuşturulmasından başka bir seçenek bulunmamaktadır.

Hekimlerin ifa ettikleri “kamu görevi” ile “mesleki etik ilkeler”, hekimlerin yürüttükleri “idari görevler hariç” hemen hemen iç içedir. Mesela hekimin hastasına gereken özeni göstermemesi sonucu, ilgili hastanın tedavisinin aksaması ve hastanın mağdur olması hadisesinde, hekimin hem mevcut mevzuat çerçevesinde kendisine verilen kamusal bir görevi yapmaması, hem de deontolojik olarak hastaya karşı dikkat ve özen borcunu yerine getirmemesi fiilleri iç içe geçmiştir. Kamuda çalışan hekimin yürüttüğü kamu görevinin niteliği ve sınırları dışında kalan, dolayısıyla “etik ilkelerin daha fazla ön plana çıktığı” hususlarda; örneğin, “tıbben geçerliliği ispatlanmamış, bilimsel olarak genel kabul görmemiş tedavi yöntemlerine hastaları özendirme” veya “hastalara çıkar sağlama amaçlı yanıltıcı bilgi verme” gibi hususların, hekimlerin meslek örgütleri tarafından da ele alınması doğaldır.

Anayasanın 135. maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile üst kuruluşlarının; “belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçları-

nı karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve halkla olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadıyla” kanunla kurulan kamu tüzel kişilikleri olduğu ifade olunmuş, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde aslî ve sürekli görevlerde çalışanların söz konusu meslek kuruluşlarına girme mecburiyetinin aranmayacağı da belirtilmiştir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, Anayasanın 135. maddesi gereği; mensuplarının meslek disiplinini ve ahlakını korumakla görevli kılınmalarından dolayı, kendi meslek mensuplarının “meslek düzenine aykırı davranışlarına” disiplin cezası vermeye yetkilidirler.

Disiplin soruşturması süreçlerinde, kamu görevlilerinin uymak durumunda olduğu kuralların ihlali halinde, Ceza Hukuku’nun genel ilkelerinin bazılarında da yararlanılmaktadır. “Ne bis in idem” ilkesi de bunlardan birisidir. “Ne bis in idem” ilkesi; aynı nedene dayalı olarak, aynı kişiye iki kere ceza verilemeyeceğini vurgulayan, “suçta ve cezada kanunilik ilkesi, suç ve cezaların geçmişe yürütülememesi ilkesi, masumiyet karinesi, şüpheden sanık yararlanır ilkesi, cezalandırmada şahsılık ve orantılılık ilkesi, belirlilik ilkesi” gibi evrensel hukuk ilkelerindedir.

Memurlar açısından 657 sayılı Kanun’un 125. maddesi, “Özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklıdır.” hükmü, kamuda çalışan ve Kanunla kurulmuş mesleki örgütleri bulunan tabiplerin veya avukatların, disiplin yönünden kendi mesleki örgütleri tarafından da ayrıca cezalandırılmalarının önünü açmaktadır. Kamuda çalışan hekimler için; aynı fiil nedeniyle Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından “meslek onurunu koruma” açısından verilen disiplin cezaları ile kendi disiplin amirleri veya disiplin kurulları tarafından “kamu düzenini sağlama” maksadıyla verilen disiplin cezalarının; farklı mercilerce, farklı gayelerle verildikleri dikkate alındığında, bu durumun “ne bis in idem” ilkesini ihlal etmediği sonucuna ulaşılabilir. Zira; kamuda çalışan hekimlere verilen disiplin cezalarının amacı, bozulan kurum düzeninin yeniden tesisi iken, ilgili hekimlere kendi meslek örgütleri tarafından verilen disiplin cezalarının amacı ise meslekî ve deontolojik yükümlülüklere hekimlerin uymasını sağlamaktır.

Türk Tabipleri Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin 5. maddesinde “geçici olarak meslekten alıkoyma” yaptırımını, müstakil bir disiplin cezası olarak öngörülüşken, kamuda çalışan hekimler için 663 sayılı KHK'nın 23/6-e maddesine göre “meslekten geçici veya sürekli men” yaptırımını bir disiplin cezası olarak öngörülmeyp, ayrı bir idari yaptırım olarak düzenlenmiştir.

Sağlık Bakanlığı Sağlık Meslekleri Kurulu'nun, gerek kamuda çalışan ve gerekse özel sektörde çalışan hekimlere 663 sayılı KHK'nın 23/6-e maddesine istinaden “meslekten geçici veya sürekli men” yaptırımını uygulama yetkisi bulunmaktadır. 663 sayılı KHK'nın 23/11. maddesinde aynen; “Kanunla kurulmuş meslek odalarının ve birliklerinin kuruluş kanunlarındaki disiplin hükümleri saklıdır. Ancak fiilin her iki kanuna göre de müeyyide gerektirmesi hâlinde bu Kanun hükümleri uygulanır.” demek suretiyle Sağlık Bakanlığı Sağlık Meslekleri Kurulu'nun bu müeyyidelerin ilgili hekimlere uygulaması hususunda, Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyine göre öncelikli konumda olduğu anlaşılmaktadır.

Uygulamada örneğine pek rastlanmasa da bir hekimin aynı fiilden dolayı, Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından disiplin yönünden “geçici olarak meslekten alıkoyma” disiplin cezasıyla tecziye edilmesi, idari yönden hakkında yapılmış bir disiplin soruşturmasına istinaden Sağlık Bakanlığı Sağlık Meslekleri Kurulunca “meslekten geçici veya sürekli men” yaptırımıyla karşılaşması ve Türk Ceza Kanunu'nun 85. maddesi çerçevesinde de ilgili ceza mahkemesi tarafından “hekimlik mesleğini yapmaktan yasaklanma” cezasıyla tecziye edilmesi, “bu cezaların farklı amaçlarla ve farklı mevzuata göre verilmeleri nedeniyle” mümkün bulunmaktadır.

Tabip Odaları ve Türk Tabipleri Birliği Onur Kurulu tarafından kamuda çalışan hekimlere bir disiplin cezası olarak verilen “geçici olarak meslekten alıkoyma” cezası ile “oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması” cezaları görev yapılacak yer ve kadro açısından çeşitli uygulama sorunlarını da beraberinde getirmektedir.

Sağlık Bakanlığında, 663 sayılı KHK'nın 42. maddesi çerçevesinde sözleşmeli idareci olarak belli bir yerde, belli bir görevde ve belli bir süreyle görev yapması öngörülüş bir personele veya 4924 sayılı kanuna tabi olup belli bir hizmet bölgesinde görev yapma zorunluluğu olan bir personele, ilgili meslek örgütleri tarafından verilen “geçici olarak meslekten alıkoyma” cezası ile “oda bölgesinde

çalışmanın yasaklanması” cezalarının uygulanması, memurların statüsü ve görev yerleri açısından da çeşitli sorunlar yaratmaktadır. Ülkemizin bazı yerlerinde, görece olarak uzman sayısının az olduğu perinatoloji, romatoloji, girişimsel radyoloji, el cerrahisi, onkoloji vs. gibi tıp branşlarında, kamuda uzman hekim sıkıntısı bulunmaktadır. Bu sebeple, bazı yerlerde tek hekim tarafından bu hizmetlerin verilmesi durumu ortaya çıkmaktadır. Kendi meslek örgütleri tarafından kamuda çalışan söz konusu hekimlere “geçici olarak meslekten alıkoyma” veya “oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması” cezalarının uygulanması durumunda, bu husus hem kamuda verilen hizmetin sürekliliği, hem de kadro yönüyle cezanın uygulanması açısından sıkıntı yaratmaktadır.

Kamuda çalışan hekimlerin tabi oldukları atama ve yer değiştirme mevzuatı çerçevesinde Tabip Odaları tarafından kamuda çalışan hekimlere verilen “oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması” yaptırımının bazen “fiilen uygulanabilirliği” de tartışma konusu olmaktadır. Mesela bir üniversitede veya Adli Tıp Kurumu’nun herhangi bir biriminde görev yapan bir hekime ilgili meslek örgütü tarafından “oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması” cezası verilmesi durumunda, söz konusu oda bölgesinden farklı bir yerde ilgili hekimin çalıştırılabileceği bir birim yoksa, ilgili hekime bu disiplin cezası fiilen nasıl uygulanacaktır?

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesinde; bir memura kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilmişse, ilgili memurun gelebileceği son memuriyet derecesi ve kademesinde bulunması durumunda, bu memur hakkında işlem tesis edilmesi mümkün olamayacağı için, ortaya çıkan fiili imkânsızlık nedeniyle söz konusu cezanın memurun brüt aylığından 1/4-1/2 kesinti yapılarak ilgili memura uygulanması uygun görülmüştür. Bu hususa ilave olarak; TCK kapsamında ceza mahkemeleri tarafından verilen bazı hapis cezalarının, şartların uygun olması halinde “adli para cezası şeklinde” ilgililere uygulanması da mümkün bulunmaktadır.

Anılan uygulama örnekleri çerçevesinde; kamuda çalışan hekimlere kendi meslek örgütleri tarafından verilen “geçici olarak meslekten alıkoyma” ve “oda bölgesinde çalışmanın yasaklanması” cezalarının, kamuda çalışan hekimlerin tabi olduğu atama ve yer değiştirme mevzuatı açısından yarattığı sıkıntılar dikkate alınarak “yasal olarak” yeniden gözden geçirilip, Tabip Odaları tarafından kamuda çalışan hekimlere verilen söz konusu disiplin cezalarının yerine getirilmesinin,

hekimlerin ilgili fiillerinin ağırlık derecesine göre kademeli olarak “para cezası” şeklinde kamuda çalışan hekimlere uygulanması hususunda yeni bir yasal düzenleme yapılmasının, daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu’nun 49. maddesinde de ister memur olsun, isterse serbest hekim olsun Yüksek Haysiyet Divanı kararı ile “geçici olarak sanat icrasından menedilen” üyelerin, hiçbir suretle sanatlarını icra edemeyecekleri ve “hasta kabul ettikleri yerlerin de kapatılacağı”, ancak “sanat icrasından meni müddetince” memur üyelerin “memuriyetleriyle ilgili vazifelerine hanel gelmeyeceği” belirtilmiştir. Bu kapsamda kamuda çalışan hekimlere Tabip Odaları tarafından bir disiplin cezası olarak verilen “geçici olarak meslekten alıkoyma” cezasında, ilgili hekimin hasta kabul ettiği kamu kurumunun ilgili mahallinin fiilen kapatılması nasıl mümkün olacaktır? 6023 sayılı Kanun’un 49. maddesinin yeniden ele alınarak kamuda çalışan hekimlere verilen “geçici olarak meslekten alıkoyma” cezasında, ilgili hekimlerin “hasta kabul ettikleri yerlerin de kapatılacağı” yönündeki hükmün, kamuda çalışan hekimler için uygulanmıyacağına yönelik yeni bir düzenleme yapılmasının da yerinde olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- ANAYASA MAHKEMESİ (1991). T: 04.04.1991, E.1990/12, K.1991/7, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı: 27/1, ss. 239-240.
- ANAYASA MAHKEMESİ (1996). T: 23.10.1996, E.1996/48, K.1996/41, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı: 33/1, ss. 181-182.
- ANAYASA MAHKEMESİ (2010). T: 01.04.2010. E.2008/114, K.2010/53. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/07/20100706-3.htm> (Erişim Tarihi: 03.01.2022).
- ASLAN, M. Yasin (2019). "İdari Yaptırımlar", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:85, ss. 173-188.
- BOZ, Selman Sacit (2017). "Memur Disiplin Hukukuna Hâkim Olan İlkeler", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:25, Sayı:2, ss.15-41.
- DALKILIÇ, Evren Evrim (2016). "Kamu Avukatlarının Türk İdare Hukuku Açısından Dikkate Alınması Gereken Sorunları", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:124, ss. 305-322.
- DANIŞTAY 5. DAİRESİ (1995). T: 15.11.1995, E.1993/689, K.1995/3549. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-1993-689-k-1995-3549-t-15-11-1995>. (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- DANIŞTAY 8. DAİRESİ (2000). T: 25.09.2000, E.2000/2537, K.2000/5508, <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=17749500&arananKelime=8.%20Daire> (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- DANIŞTAY 8. DAİRESİ (2002a). T: 20.03.2002, E.2000/4960, K.2002/1659, <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=17749500&arananKelime=8.%20Daire> (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- DANIŞTAY 8. DAİRESİ (2002b). T: 07.10.2002, E.2001/4095, K.2002/4554, <https://www.hukukturk.com/danistay-kararlari?EsasNo1=2001&EsasNo2=4095&Merci=4561> (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- DANIŞTAY 8. DAİRESİ (2003). T: 08.04.2003, E.2002/4297, K. 2003/1635. <https://www.hukukturk.com/danistay-kararlari?EsasNo1=2002&EsasNo2=4297&Merci=4561> (Erişim Tarihi: 03.01.2022)

- DANIŞTAY 10. DAİRESİ (1998). T: 05.04.1988, E.1987/487, K.1988/576, **Danıştay Dergisi**, Sayı:1989/72-73, ss. 657-660.
- DANIŞTAY 10. DAİRESİ (2009). T: 08.05.2009, E.2009/4550, K.2009/3725, <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=18391700&arananKelime=10.%20Daire> (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- DANIŞTAY 12. DAİRESİ (2005). T: 18.11.2005, E.2002/2424, K.2005/4113. <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=17302100&arananKelime=12.%20Daire> (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- DANIŞTAY 12.DAİRESİ (2011). T: 23.03.2011, E.2008/857, K.2011/1319, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2008-857-k-2011-1319-t-23-3-2011> (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- DANIŞTAY 12. DAİRESİ (2016). T: 02.02.2016, E.2012/9082, K.2016/408, <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=183282900&arananKelime=12.%20Daire> (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- DANIŞTAY İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU (2007a). T: 29.11.2007, E.2004/611, K.2007/2412, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 2008-38, Sayı:118, ss. 57-59.
- DANIŞTAY İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU (2007b). T:29.11.2007, E.2004/762, K.2007/2427, <https://www.kararara.com/danistay/iddk/danistay7802.htm> (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- DANIŞTAY İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU (2010). T: 11.03.2010, E.2006/2042, K.2010/448, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2006-2042-k-2010-448-t-11-03-2010> (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- DANIŞTAY İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU (2020). T: 26.10.2020, E. 2019/1679, K.2020/178. <https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=640029400&arananKelime=%C4%B0dare%20Dava%20Daireleri%20Kurulu> (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- ERSOY, Yüksel (2004).“Tıbbî Haranın Hukukî ve Cezaî Sonuçları”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 53, ss. 161-190.
- ERSOY, Verda ve Mustafa Güler (2006). **Disiplin Soruşturması ve Kovuşturmasında Yöntem**, Türk Tabipleri Birliği Yayını, Ankara.
- GÜNDAY, Metin (2015). İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara.

- HUKUK ANSİKLOPEDİSİ (2022). “**Hukuk Ansiklopedisi**” <https://hukukbook.com/non-bis-in-idem>, (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- HAKERİ, Hakan (2019). **Tıp Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 16. Baskı, Ankara.
- KAYA, Cemil (Haziran 2005). “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler”. **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 38, Sayı: 2, ss. 61-87.
- KÜÇÜK, Çolpan Mücahit (2019). **657 sayılı Kanun Kapsamında Disiplin Cezaları ve Ceza Hukuku ile Ceza Muhakemesi Hukuku Genel İlkelerinin Disiplin Hukukunda Uygulanabilirliği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- ODABAŞI, Orhan (2018). “TTB Yüksek Onur Kurulu 2008-2010 ve 2010-2012 Dönemi Kararları Üzerinden Değerlendirme” **Sürekli Tıp Eğitimi Dergisi**, Cilt 27, Sayı 1, ss. 45-55.
- MUĞLA TABİP ODASI (2013). **Muğla Tabip Odası Hekim Rehberi**, https://www.muglatabip.org.tr/wpcontent/uploads/documents/28531_HEK%C4%B0M%20EL%20REHBER%C4%B0.pdf (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- OĞURLU, Yücel (2001). **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, 2. Baskı. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ÖGET, Mehmet (2020). **Tıbbi Uygulama Hatalarına İlişkin Tam Yargı Davalarında Zamanaşımı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- PINAR, İbrahim ve Ömer Çalışkan (2013). **Açıklamalı İçtihatlı Disiplin Suç ve Cezaları Disiplin Soruşturması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- TAHANCI, Fatih (2022). “**Doktorlar Hakkında Disiplin Soruşturması, Cezası, İtirazı, İptal Davası, TTB.**” <https://www.tahanci.av.tr/doktorlar-hakkinda-disiplin-sorusturmasi-cezasi-itaraz-iptal-davasi-ttb-ankara-avukat> (Erişim Tarihi: 03.01.2022).
- TÜRK TABİPLERİ BİRLİĞİ (2006). **Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi Çalışma Raporu 2002-2006 Belgeler**, Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi Yayını, Ankara.
- TÜRK TABİPLERİ BİRLİĞİ (2012). **Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi Çalışma Raporu 2010-2012**, Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi Yayını, Ankara.

- SAĞLIK BAKANLIĞI (2015). **Denetim Hizmetleri Başkanlığı İnceleme Soruşturma Rehberi**, Sağlık Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- YILMAZ, E. Neval (2019). **Karşılaştırmalı Hukukta Tıbbî Malpraktis ve Arabuluculuk Uygulamaları**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- YILMAZ, Ejder (2008). "Kamuda Çalışan Avukatlar", **Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 57, Sayı:3, ss. 733-751.
- ZOR, Burç Volkan (2021). "Disiplin Hukukunda Uygulanan İdari Usul İlkeleri", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:155, ss. 331-337.

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA SÜRECİNDE OMBUDSMANLIK KURUMLARININ ROLÜ

The Role of Ombudsman Institutions in the Sustainable Development Process

Abdullah KARAER*

Geliş Tarihi: 19.04.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 21.06.2022

Öz

Küresel ısınma ve iklim değişikliği, doğayı sürekli tahrip etmekte ve dünyadaki yaşam ortamına kalıcı zararlar vermektedir. Pek çok ülke bu çevresel yıkımı ve yok oluşu önleyebilmek için çevre dostu ekonomik kalkınmaya, yani sürdürülebilir kalkınmaya geçmeye çalışmaktadır. Sürdürülebilir kalkınmanın başarılı bir şekilde hayata geçirilmesi ise kamu yönetiminde hesap verilebilirliğin, şeffaflığın ve verimliliğin artırılması ve ekonomik, sosyal ve çevresel sorunların çözümünde iyi yönetim ilkelerinin uygulanması halinde mümkün olabilmektedir. Ombudsmanlık kurumları çalışmalarlarıyla kamu idarelerini ekonomik, sosyal ve çevresel sorunları daha şeffaf, hesap verebilir, adil ve vatandaş odaklı bir şekilde çözmeleri için teşvik etmekte ve bu faaliyetleriyle sürdürülebilir kalkınmaya önemli bir katkı sağlamaktadırlar. Bu çalışmada dünyada ve Türkiye'de ombudsmanlık kurumlarının sürdürülebilir kalkınma sürecindeki rolü incelenmiştir. Çalışmanın sonunda ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumuna sürdürülebilir kalkınma sürecinde sınırlı bir rol verildiği ayrıca TBMM bünyesinde Sürdürülebilir Kalkınma Danışma Komisyonunun, yürütme organı bünyesinde ise

Abstract

Global warming and climate change are constantly destroying nature and causing permanent damage to the living environment in the world. Many countries are trying to switch to an environmentally friendly economic development, in other words, sustainable development, in order to prevent this environmental destruction and extinction. Successful implementation of sustainable development is possible if accountability, transparency and efficiency in public administration are increased and good management principles are applied in solving economic, social and environmental problems. Ombudsman institutions encourage public administrations to solve economic, social and environmental problems in a more transparent, accountable, fair and citizen-oriented manner, and make a significant contribution to the sustainable development with these activities. In this study, the role of Ombudsman institutions in the sustainable development process in the world and in Türkiye is examined. At the end of the study, it is concluded that in our country a limited role is given to the Ombudsman Institution in this process and there are various institutional/structural deficiencies that adversely affect the management of the process, such as the absence of the Sustainable Development

* Türkiye Büyük Millet Meclisi Yasama Uzmanı, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi SBF Maliye Bölümü Doktora Öğrencisi, akaraer2001@yahoo.com, ORCID ID: 0000-0002-2142-6954

Sürdürülebilir Kalkınma Kurulunun henüz kurulmamış olması gibi sürecin yönetimini olumsuz etkileyen çeşitli kurumsal/yapısal eksikliklerin bulunduğu sonucuna varılmıştır. Bu sebeple çalışmada Kamu Denetçiliği Kurumunun sürdürülebilir kalkınma sürecine daha fazla katkı sağlamasına ve mevcut kurumsal/yapısal eksikliklerin tamamlanmasına yönelik öneriler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Sürdürülebilir Kalkınma, Ombudsman, İklim Değişikliği, Sürdürülebilirlik, Ombudsmanlık Kurumu

Advisory Commission within the Parliament and the Sustainable Development Board within the executive body. For this reason, at the study, suggestions are submitted for the Ombudsman Institution to contribute more to the sustainable development process and to complete the existing institutional/structural deficiencies.

Keywords: Sustainable development, ombudsman, climate change, sustainability, ombudsman institution

GİRİŞ

Ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi tarih boyunca her toplumun en önemli hedeflerinden biri olmuştur. Zira toplumlar ekonomik kalkınmalarını sağlayabildikleri ölçüde refah düzeylerini ve sosyo-kültürel gelişmişliklerini artırmışlardır. Bu hedefin son derece önemli olması nedeniyle tarih boyunca bütün toplumlar ekonomik kalkınma hızlarını devamlı artırmaya odaklanmışlardır. Özellikle 18. yüzyılda sanayi devriminin ortaya çıkmasının ardından ekonomik kalkınma hızındaki artış daha yüksek bir seviyeye ulaşmıştır. Kalkınma hızındaki bu artış eğilimi teknolojik ilerlemeler nedeniyle günümüzde de devam etmektedir. Bununla birlikte insanlığa refah ve zenginlik getiren bu kalkınma sürecinin doğa üzerinde oldukça yıpratıcı ve yıkıcı etkileri olmuştur. Öyle ki ekonomik kalkınma hızı arttıkça doğanın maruz kaldığı yıkım ve tahribat düzeyi de artmıştır. Bu durum özellikle 1970'li yıllardan itibaren daha derinden bir şekilde hissedilmeye başlanmıştır (Yalçın, 2016: 2).

Ekonomik kalkınmanın doğa üzerinde oldukça yıkıcı etkiler göstermesinin başlıca nedeni, kalkınma sürecinde ihtiyaç duyulan enerjinin büyük ölçüde fosil yakıtlardan karşılanması ve bu yakıtların kullanımı sonucunda çevreye yüksek miktarda sera gazı salınmasıdır. Karbondioksit, metan, diazotmonoksit ve florlu gazlardan oluşan sera gazları güneş ışınlarını soğurdukları, diğer bir anlatımla içlerine çekip emdikleri için atmosferdeki sıcaklık seviyesini devamlı artırmakta ve küresel ısınmaya yol açmaktadırlar (MGM, 2022). Küresel ısınma ise doğanın dengesini bozmakta ve küresel düzeyde bir iklim değişikliğine neden olmaktadır. İklim değişikliği sonucunda buzullar erimekte, deniz seviyesi yükselmekte, orman yangınları artmakta, çöller genişlemekte, dünyanın farklı bölgelerinde artan

sayıda şiddetli kuraklık, sel, su baskını ve kasırga olayları görülmektedir. Bu tür felaketlerin iklim değişikliği nedeniyle her yıl daha fazla yaşanır olması, ekonomik kalkınmanın sürdürülebilirliğini zorlaştırmakta, hatta gelecekte imkânsız hale getirmektedir. Çünkü iklim değişikliği dünyadaki yaşanabilir ortamı yavaş yavaş yok etmekte, doğal kaynakları kurutmaktadır.

İklim değişikliğinin dünyayı ve insanlığın geleceğini tehdit etmesi karşısında birçok ülkede çözüm arayışı başlamıştır. Bu arayışlar sonucunda “sürdürülebilir kalkınma” kavramı en önemli çözüm aracı olarak görülmüş ve benimsenmiştir. Bu kavram resmi olarak ilk kez Birleşmiş Milletler (BM) Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından 1987 yılında “Ortak Geleceğimiz” adlı raporda kullanılmıştır (Şen vd., 2018: 3). Brundtland Raporu adı da verilen bu raporda sürdürülebilir kalkınma, “gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılama yeteneğinden ödün vermeden şimdiki neslin ihtiyaçlarını karşılayan kalkınma” olarak tanımlanmıştır (BM, 1987: 41). Bu kavramda geçen sürdürülebilir kelimesi doğanın korunmasına, kalkınma kelimesi ise ekonomik faaliyetlere vurgu yapmaktadır (Şahinöz, 2019: 79). Bu iki kelimenin birlikte kullanılması ile ekonomik faaliyetler ile doğa arasındaki çatışmanın önlenmesi ve bu iki unsur arasında daimi bir birlikteliğin ve barışın sağlanmasına atıf yapılmaktadır.

İnsanların yaptıkları hemen hemen bütün faaliyetler, sürdürülebilir kalkınmanın konusuna girmektedir. Zira insanların yaptıkları faaliyetlerin ekonomik, sosyal ve çevresel olmak üzere üç temel sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu sonuçlar birbirini sıkı bir şekilde etkilemekte ve birinde yapılan bir değişiklik diğerlerini de değiştirebilmektedir. Bu nedenle sürdürülebilir kalkınmada ekonomik veya sosyal bir sonucu elde etmek için yapılan bir faaliyetin çevre üzerindeki etkileri araştırılmakta, faaliyetin yapılıp yapılmama ve yapılacaksa da nasıl yapılacağı faaliyetin çevresel etkilerine göre belirlenmektedir.

Sürdürülebilir kalkınma politikalarının başarılı olması, doğanın korunması ve gelecek nesillere yaşanabilir bir dünyanın bırakılması açısından yaşamsal bir öneme sahiptir. Bu yüzden birçok ülkede sürdürülebilir kalkınma politikaları uygulanmakta ve kamu idarelerine bu konuda görev ve sorumluluklar verilmektedir. Kamu idarelerinin bu görev ve sorumluluklarını etkin bir şekilde yerine getirmeleri ise bu idarelerin performanslarının izlenmesine, etkili bir şekilde denetlenmelerine ve eksik kaldıkları konularda tavsiyelerle yönlendirilmesine bağlıdır.

Günümüzde ombudsmanlık kurumlarının kamu idarelerini denetleme ve tavsiyelerle yönlendirme konularındaki başarıları dikkate alındığında bu kurumların sürdürülebilir kalkınma sürecine fark yaratıcı bir katkı sağlama potansiyeline sahip oldukları anlaşılmaktadır. Bu nedenle bu makalede ombudsmanlık kurumlarının sürdürülebilir kalkınma sürecindeki rolü incelenmiştir. Makalenin ilk bölümünde dünyada sürdürülebilir kalkınmanın içeriğine ve tarihsel gelişimine ve ombudsmanlık kurumlarına ilişkin genel bilgiler verilmiş ve bu kurumların sürdürülebilir kalkınma sürecindeki yeri ele alınmıştır. İkinci bölümde dünyada sürdürülebilir kalkınma politikalarının uygulanma süreci ve ombudsmanlık kurumlarının bu sürece sağladıkları katkılar açıklanmıştır. Makalenin son bölümünde Türkiye’de sürdürülebilir kalkınma sürecine ilişkin çalışmalar ve Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) bu süreçteki rolü ele alınmış ve KDK’nın bu sürece daha fazla katkı sağlamasına yönelik öneriler sunulmuştur.

1. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA VE OMBUDSMANLIK KURUMU

Sürdürülebilir kalkınma, iklim değişikliği tehdidine karşı çözüm arayışından doğmuşken ombudsmanlık kurumu kamu idaresinin kötü yönetilmesine karşı çözüm arayışından doğmuştur. Bu iki olgunun ortaya çıkış nedenleri farklı olsa da ortak paydaları insanlığın elindeki kaynağı doğru şekilde kullanması ve koruması, böylelikle sosyal refahın artırılması ve iyi yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde egemen kılınmasıdır.

1.1. Sürdürülebilir Kalkınma Süreci ve Amaçları

BM Güvenlik Konseyi’nin 23 Şubat 2021 tarihinde düzenlediği foruma katılan dünyaca ünlü doğa bilimci David Attenborough, küresel iklim değişikliğinin modern insanın şimdiye kadar karşılaştığı en büyük güvenlik tehdidi olduğunu ifade etmiştir (SCR, 2021:1). İklim değişikliğinin neden olduğu bu tehdidin büyüklüğü ise oldukça geç bir tarihte, 1970’li yıllardan itibaren ciddi bir şekilde anlaşılmaya başlanmıştır. Ardından bu tehdide karşı bir mücadele süreci başlatılmıştır. Bu mücadele süreci tarihsel açıdan incelendiğinde sürecin içeriğine yön veren özellikle dört temel hususun varlığı dikkat çekmektedir.

Birinci husus iklim değişikliğine karşı mücadele, başlangıçta sadece çevresel mücadele olarak görülürken daha sonra çevresel sorunların altında yoksulluk, toplumsal eşitsizlik gibi önemli ekonomik ve toplumsal sorunların bulunduğu,

bu sorunları çözmeden çevrenin ve doğanın korunamayacağı gerçeğinin anlaşılmasıdır (BM, 1987: 12, 66). Bu hususun farkına varılmasıyla birlikte iklim değişikliğine karşı mücadeleyi sadece çevresel bir mücadele olarak değil çevresel, ekonomik ve sosyal sorunları bütüncül bir bakış açısıyla ele alan ve çözmeye odaklanan bir yaklaşım ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım bir süre sonra sürdürülebilir kalkınma şeklinde adlandırılmıştır.

İkinci husus sürdürülebilir kalkınma kapsamında ele alınan ekonomik ve sosyal sorunlar arasında en önemli önceliğin açlık, susuzluk, yoksulluk, işsizlik, eğitim ve sağlık hizmeti alamama gibi temel toplumsal sorunlara verilmesidir. Zira bu sorunlara yeterince çözüm getiremeyen ülkeler, ekonomik kalkınmalarını sağlayabilmek için çevresel sorunları gündemlerine alma konusunda istekli davranmamaktadır (BM, 1987: 15). Örneğin işsizliğin ve yoksulluğun yüksek olduğu bir ülkede devlet yetkilileri doğaya zarar veren bir fabrikanın faaliyetlerini görmezlikten gelme eğiliminde olabilmekte ve çevreyi koruyucu tedbirler almaktan kaçınabilmektedir. Dolayısıyla en başta yoksulluk olmak üzere temel toplumsal sorunların çözülememiş olması, çevresel tahribatı engelleyici tedbirlerin alınmasını önemli ölçüde zorlaştırmaktadır. Öte yandan yoksul ve sabit gelirli kesimler iklim değişikliğinin neden olduğu kuraklık, kasırga ve sel gibi afetlerden daha fazla zarar görmektedirler. Çünkü düşük gelirli sosyal kesimlerin iklim şoklarının sonuçlarına karşı kendilerine koruyacak alternatif geçim kaynakları veya uğradıkları zararı telafi edecek sigorta imkânları oldukça sınırlıdır (Leichenko ve Silva, 2014: 5). Bu durum da sürdürülebilir kalkınma sürecinde yoksul kesimlerin sorunlarının çözümüne öncelik verilmesinin bir başka nedenini oluşturmaktadır.

Üçüncü husus gelecek nesillerin doğa üzerindeki hak ve menfaatlerinin korunmasının sürdürülebilir kalkınmanın en temel amacı haline gelmesidir. Bu nedenle şimdiki nesil, ihtiyaçlarını karşılarken doğaya kalıcı ve geri dönülmez zararlar vermemeli ve bu zararlar nedeniyle gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılama kapasitesini azaltmamalıdır. Örneğin şimdiki neslin doğaya verdiği zararlar nedeniyle gelecek nesiller asit yağmurları, ozon tabakasının delinmesi, yaygın çölleşme gibi mağduriyetlerle karşılaşmamasının gerektiği ifade edilmektedir (BM, 1987: 16).

Dördüncü husus iklim değişikliği küresel bir sorun olduğundan ülkelerin sadece kendi çabaları ve önlemleriyle bu sorunu çözmelerinin mümkün olmadığı gerçeğinin kabul edilmesidir. Bu yüzden birçok ülke BM öncülüğünde ortak bir çalışma süreci içine girmiş ve ülkelerin katıldığı çeşitli zirveler düzenlenmiştir. Bu zirvelerin ardından sürdürülebilir kalkınma politikalarının daha etkin bir şekilde uygulanması amacıyla çeşitli bildiri, sözleşme, eylem planı gibi uluslararası belgeler hazırlanmıştır (BM, 2022a). BM öncülüğünde sürdürülebilir kalkınma konusunda yapılan bazı zirveler ve hazırlanan belgeler şu şekildedir (DB, 2022) :

- ◇ 1972 yılında Stockholm’da BM İnsan Çevresi Konferansında birçok ülkenin “çevre” konusunda ilk defa bir araya gelmesi ve konferans sonunda BM İnsan Çevresi Bildirisinin kabul edilmesi,
- ◇ BM Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından 1987 yılında Brundtland Raporunun yayınlanması ve bu raporda iklim değişikliği ile mücadelenin sürdürülebilir kalkınma kavramı üzerinden ele alınması ve açıklanması,
- ◇ 1992 yılında Rio’da BM Çevre ve Kalkınma Konferansının düzenlenmesi ve konferans sonunda sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmek amacıyla 2000 yılına kadar uygulanmak üzere “Gündem 21” adlı eylem planının kabul edilmesi ardından da BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, BM Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ve BM Çölleşme ile Mücadele Sözleşmesinin üye ülkelerin imzasına açılması,
- ◇ 2000 yılında New York’ta BM Binyıl Zirvesinin yapılması, bu zirvede 2015 yılına kadar dünyada sağlıklı içme suyuna ulaşamayan nüfusun yarı yarıya azaltılması ve biyolojik çeşitlilik kaybının önlenmesi gibi hedefleri içeren “Binyıl Kalkınma Hedefleri” adlı eylem planının ortaya konması,
- ◇ 2002 yılında Johannesburg’da Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinin, 2012 yılında ise Rio’da BM Sürdürülebilir Kalkınma Konferansının gerçekleştirilmesi,
- ◇ 2015 yılında Paris İklim Değişikliği Anlaşmasının BM’ye üye ülkelerin imzasına açılması ve bu anlaşmayla sera gazı salınımının neden olduğu küresel sıcaklık artışının 2 santigrat derecenin altına sınırlanması,

- ◇ 2015 yılında New York'ta BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde dünya liderlerinin üzerinde uzlaştıkları "Sürdürülebilir Kalkınma için 2030 Gündemi" adlı eylem planının kabul edilmesi.

Sürdürülebilir Kalkınma için 2030 Gündemi, kısa adıyla 2030 Gündemi günümüzde de uygulanmakta olduğundan BM'ye üye devletlerin sürdürülebilir kalkınma politikalarını yönlendiren en önemli uluslararası belge durumundadır. 2030 Gündemi, 2000 ile 2015 yılları arasında uygulamaya konulan Binyıl Kalkınma Hedefleri eylem planının devamı niteliğindedir ve bu eylem planında geçen hedefleri daha da ileri taşıyacak şekilde hazırlanmıştır (SBB, 2019c: XIV). 2030 Gündemi, üye ülkelerin 2030 yılına kadar gerçekleştirmeyi taahhüt etmiş oldukları 17 sürdürülebilir kalkınma amacı (SKA) ve bu amaçların altında yer alan 169 alt hedeften oluşmaktadır. 2030 Gündeminde yer alan 17 adet SKA aşağıdaki şekildedir (BM, 2015: 14) :

SKA 1. Yoksulluğun tüm biçimlerini her yerde sona erdirmek,

SKA 2. Açlığı sona erdirmek, gıda güvenliğini ve daha iyi beslenmeyi sağlamak ve sürdürülebilir tarımı teşvik etmek,

SKA 3. Her yaşta insan için sağlıklı bir yaşam ortamı ve koşulları sağlamak,

SKA 4. Herkes için kapsayıcı ve eşitliğe dayanan bir eğitim sağlamak ve yaşam boyu öğrenme fırsatlarını teşvik etmek,

SKA 5. Cinsiyet eşitliğini sağlamak ve tüm kadınlar ile kız çocuklarını güçlendirmek,

SKA 6. Herkesin suya erişimini sağlayan ve su kirliliğini önleyen sürdürülebilir bir su yönetimini desteklemek,

SKA 7. Herkesin ucuz, güvenilir, sürdürülebilir ve modern enerjiye erişimini sağlamak,

SKA 8. Herkes için istikrarlı, kapsayıcı ve sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi sağlamak, tam ve üretken istihdamı desteklemek ve insana yakışır işleri teşvik etmek,

SKA 9. Dayanıklı altyapılar oluşturmak, kapsayıcı ve sürdürülebilir sanayileşmeyi desteklemek ve yeniliği teşvik etmek,

SKA 10. Ülkelerin içinde ve ülkeler arasında eşitsizlikleri azaltmak,

SKA 11. Şehirleri ve diğer yerleşim yerlerini kapsayıcı, güvenli, dayanıklı ve sürdürülebilir kılmak,

SKA 12. Sürdürülebilir üretim ve tüketim kalıpları sağlamak,

SKA 13. İklim değişikliği ve etkileri ile mücadele için acilen eyleme geçmek,

SKA 14. Sürdürülebilir kalkınma için okyanusları, denizleri ve deniz kaynaklarını korumak ve bunları sürdürülebilir şekilde kullanmak,

SKA 15. Karasal ekosistemleri ve ormanları korumak, iyileştirmek ve bunların sürdürülebilir kullanımını desteklemek; çölleşme ile mücadele etmek; biyolojik çeşitlilik kaybını engellemek,

SKA 16. Herkesin adalete erişimini sağlamak ve her düzeyde etkili, hesap verilebilir ve kapsayıcı kurumlar oluşturmak, sürdürülebilir kalkınma için toplumsal barışı, dayanışmayı ve beraberliği teşvik etmek,

SKA 17. Sürdürülebilir kalkınma için finans, ticaret, kapasite geliştirme gibi uygulama araçlarını güçlendirmek ve sürdürülebilir kalkınma konusunda küresel ortaklığı yeniden canlandırmak.

2015 yılında BM'ye üye olan 193 ülke oybirliği ile 2030 Gündemini uygulamayı taahhüt etmiştir. 2030 Gündeminde yer alan SKA'ların ulusal planlama süreçlerine, politikalarına ve stratejilerine nasıl dâhil edileceği konusu üye devletlerin kendi tercihlerine bırakılmıştır (BM, 2015: 13). Üye devletler hazırladıkları SKA Ulusal Gönüllü Gözden Geçirme Raporları ile 2030 Gündemi kapsamında sağladıkları ilerlemeleri BM'ye bildirmekte ayrıca kendi kamuoylarına duyurmaktadır.

BM dışında Avrupa Birliği de (AB) sürdürülebilir kalkınma konusunda yoğun bir çalışma yürütmektedir. Nitekim AB, 2019 yılında açıkladığı Yeşil Mutabakat adı verilen anlaşmada sağlıklı ve çevre dostu bir gıda sisteminin oluşturulması, temiz, ekonomik ve güvenli enerjinin temin edilmesi, biyoçeşitliliğin

korunması ve eski haline getirilmesi, kirliliğin ortadan kaldırılması, sanayi, inşaat, gıda, ulaşım sektörlerinde karbon salınımının azaltılması gibi pek çok hedefe yer vermiştir (Ecer vd. 2021: 133). Yeşil Mutabakatta AB üyesi ülkelerde sera gazı salınımının 2030 yılına kadar %50 oranında, 1990'lı yıllara kıyasla ise %55 oranında azaltılması bu kapsamda ticari ürünlerden dışarı saldıkları karbon miktarına göre karbon vergisi alınması gibi oldukça önemli hedef ve tedbirler bulunmaktadır (EC, 2019: 4 ve 5).

1.2. Ombudsmanlık Kurumu

Ombudsmanlık kurumu ilk defa İsveç'te ortaya çıkmıştır. İsveç dilinde "temsilci" veya "vekil" anlamına gelen "ombudsman" kelimesi İngilizceye "ombudsman" şeklinde geçmiştir (OECD, 2018: 4). İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl) 1709 yılında Poltava'da Ruslarla yaptığı savaşı kaybedince Osmanlı Devletine sığınmış ve burada 5 yıl boyunca ülkesinden uzak bir şekilde yaşamak zorunda kalmıştır. Demirbaş Şarl, yokluğunda ülkesinde ortaya çıkan yolsuzluk, rüşvet, adaletsiz vergi toplama gibi olaylara çözüm bulabilmek amacıyla bir kişiyi ombudsman olarak tayin etmiştir. Demirbaş Şarl'ın bu uygulaması daha sonra İsveç Parlamentosuna esin kaynağı olmuş ve 1809 yılında İsveç Parlamentosu benzer bir görevle bir kişiyi atamış ve böylelikle ombudsmanlık kurumu ortaya çıkmıştır (Peterson, 2009: 8). Ombudsmanlık kurumu başarılı uygulamaları nedeniyle daha sonra 1950'li ve 1960'lı yıllarda Norveç, Danimarka, Batı Almanya, Yeni Zelanda ve İngiltere'de de kurulmuştur (Aktel vd., 2013: 26). Avrupa Konseyi 1992 yılında aldığı tavsiye kararı ile AB'ye üye bütün ülkelerde ombudsmanlık benzeri bir kurumun kurulmasını tavsiye etmiştir. Ombudsmanlık kurumunun faaliyette olduğu ülke sayısı 140'ı aşmıştır (Efe ve Demirci: 2013: 53). Türkiye'de ise ombudsmanlık kurumu 2013 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla kurulmuştur.

Ombudsmanlık kurumunu, "ombudsman" adı verilen üyeleri genellikle parlamento tarafından seçilen, görevleri açısından parlamentoya karşı sorumlu olan, kamu idarelerinin idari işlem ve eylemlerini resen veya kişilerin şikayet başvurusu üzerine inceleyen, yaptığı inceleme sonucunda ulaştığı sonucu ilgili kamu idaresine ve başvuru sahibine bildiren, çalışmalarının içeriği konusunda parlamento ve kamuoyuna ayrıntılı bilgi veren, kamu idareleri üzerinde herhangi

bir zorlayıcı yaptırım gücü olmayan ve bu idarelere yönelik olarak sadece tavsiye niteliğinde kararlar alan bağımsız kurum” olarak tanımlamak mümkündür.

Ombudsmanlık kurumu vatandaşlar ile kamu idareleri arasındaki anlaşmazlıklarda bir tür arabulucu gibi görev yapmakta, anlaşmazlık konusunu inceleyip araştırdıktan sonra konuya ilişkin kendi görüşünü konunun taraflarına ve kamuoyuna yazılı bir şekilde açıklamaktadır (Dursunoğlu vd., 2021:69). Eğer kamu idaresinin idari işlem veya eylemi haksız ve hukuka aykırı nitelikte ise ombudsmanlık kurumu verdiği tavsiye kararı ile bu hususu açığa çıkarmaktadır. Böylelikle idari işlemin ve eylemin yeniden değerlendirilmesi ve düzeltilmesi açısından ilgili kamu idaresi nezdinde bir farkındalık oluşturulmakta, ombudsmanlık kurumuna başvuran kişilerin de hak arama kültürü ve bilinci artırılmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun bulunduğu ülke sayısında son 50 yılda büyük bir artış gerçekleşmiştir. Zira bu kurumun pek çok ülkede kurulmasını ve faaliyette bulunmasını gerekli kılan çeşitli nedenler bulunmaktadır. Öncelikle 20. yüzyılda ortaya çıkan refah devleti ve sosyal devlet ilkeleri nedeniyle kamu idareleri toplumsal hayatın pek çok alanında faaliyet göstermeye başlamışlar ve buna bağlı olarak kamu idarelerinin iş yükünde büyük bir artış gerçekleşmiştir. Ayrıca mevzuat da zamanla daha karmaşık bir hale gelmiştir. Bu iki durum kamu yönetimlerinde hesap verilebilirlik, saydamlık ve verimlilik ilkelerinin uygulanmasını zorlaştırmıştır. Bu yüzden vatandaşların kamu idareleriyle ilgili pek çok talep ve şikâyeti idari yollarla çözülememiş, giderek genişleyen bürokratik yapı nedeniyle sorunların çözümü daha da uzun ve maliyetli hale gelmiştir (Büyükavcı: 2008: 10) Sonuçta idari işlem ve eylemlere karşı açılan dava sayısı önemli ölçüde artmıştır. Artan iş hacmi karşısında mahkeme süreçleri uzamış ayrıca yargılama sırasında avukatlık ücreti, dava harçları, bilirkişi bedeli gibi masraflara katlanması vatandaşların kamu idareleri ile olan sorunlarını yargısal yolla çözme isteklerinin azalmasına yol açmıştır.

Ombudsmanlık kurumu ise faaliyetleri ile bu sorunların çözümüne önemli bir katkı sağlamıştır. Zira her ne kadar ombudsmanlık kurumunun tavsiye kararları kamu idareleri açısından bağlayıcı olmasa da bu kararların anlaşmazlığın taraflarıyla, parlamentoyla ve kamuoyuyla paylaşılması, ilgili kamu idareleri üzerinde önemli bir baskı unsuru oluşturmuştur. Nitekim kamu idareleri, ombudsmanlık kurumunun tavsiye kararlarını uygulama konusunda zamanla daha

istekli hale gelmişlerdir. Ombudsmanlık kurumunun yaptığı denetim faaliyeti kamu idarelerinin daha hesap verilebilir ve şeffaf yönetilmesine katkı sağlamış böylece vatandaş ile kamu idareleri arasındaki sorunların idari yollarla çözümü kolaylaşmıştır (Kaplan, 2020: 96). Vatandaşların ombudsmanlık kurumuna yaptıkları başvuruların artması ile birlikte kamu görevlilerinin keyfi ve haksız bir şekilde aldıkları kararların sayısında azalma olmuş, bu durum kamu idarelerine karşı açılan dava sayısının azalmasına da katkı sağlamıştır. Dava sayısının düşmesine bağlı olarak mahkemelerin iş hacmi azalmış ve mahkemeler bakmakta oldukları diğer davaları daha kısa sürede sonuçlandırma imkânına kavuşmuşlardır.

Ombudsmanlık kurumunun tavsiye kararları gerçek ve tüzel kişiler açısından hak arama kültürünün gelişmesine, kamu görevlileri açısından ise insan haklarını gözetme ve hukuk devletine bağlı olma bilincinin yerleşmesine katkı sağlamıştır. Ayrıca ombudsmanlık kurumunun yürütme organına değil de parlamentoya karşı sorumlu olması bu kurumun yürütmeye karşı bağımsız bir denetim yapmasına imkân sağlamıştır. Kurum, aldığı tavsiye kararları ile yasamanın yürütmeyi denetlemesinde ve demokratik sistemin sağlıklı bir şekilde işleminde kritik bir rol üstlenmiştir. Ombudsmanlık kurumu hükümete ve parlamentoya mevzuat değişikliği önerilerini sunmak suretiyle kamu yönetiminin iyileştirilmesine ve mevzuat reformlarının yapılmasına destek sağlamıştır. Kurumun yaptığı denetim faaliyetinin, kamu idarelerinin hukuka aykırı kararlarına karşı caydırıcı ve düzeltici, vatandaşlar açısından ise hak arama konusunda eğitici ve bilgilendirici sonuçları olmaktadır.

Ombudsmanlık kurumlarının özellikleri ve yetkileri faaliyet gösterdikleri ülkeden ülkeye göre farklılık gösterebilmektedir. Örneğin Fransa, Finlandiya, Malta, İrlanda gibi bazı ülkelerde ombudsmanlık kurumuna hem resen hem şikâyet üzerine harekete geçme yetkisi tanınmışken İngiltere, İskoçya, Türkiye gibi çoğu ülkede ombudsmanlık kurumu sadece şikâyet üzerine harekete geçebilmektedir (Creutzfeldt, vd., 2021: 50, 51, 54). Ombudsmanlar genellikle parlamento tarafından seçilmektedir. Bununla birlikte bazı ülkelerde ombudsmanlar devlet başkanı veya hükümet tarafından atanmakta ancak bu ülkelerde de ombudsmanların görevden alınmaları parlamento kararı ile yapılabilmektedir (Efe ve Demirci, 2013: 55) Moldova gibi bazı ülkelerde ombudsmanlık kurumuna dava açma hakkı tanınmış iken çoğu ülkede bu tür bir hak tanınmamıştır (Creutzfeldt, vd., 2021: 59).

Ombudsmanlık kurumuna başvuruda bulunurken başvuru sahibinin herhangi bir ücret ödememesi, başvurunun kolaylıkla yapılabilmesi, başvurunun belli bir süreyi aşmayacak şekilde sonuçlandırılması konusunda kanuni bir sınırlamanın bulunması ombudsmanlık kurumlarının faaliyetlerinin etkinliğini artırmaktadır.

1.3. Sürdürülebilir Kalkınma Sürecinde Ombudsmanlık Kurumunun Yeri

Bir ülkenin ekonomik, toplumsal ve çevresel sorunlarını çözebilmesi ve sürdürülebilir kalkınmasını sağlayabilmesi için öncelikle şeffaf, hesap verebilir ve adil bir kamu yönetim sistemine sahip olması gerekmektedir. Zira bir kamu yönetimi kendisini keyfilikten ve yozlaşmadan koruyabildiği ölçüde kamu kaynaklarını sürdürülebilir kalkınma amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmektedir. Nitekim kamuoyuna hesap vermeyen ve şeffaf olmayan kamu yönetimlerinde rüşvet ve savurganlık gibi problemler ortaya çıkmakta ve kamu kaynakları verimsiz şekilde kullanılmaktadır (Şahin, 2018:105). Bu itibarla kamu yönetiminin denetlenmesi ve bu denetim vasıtasıyla kamu yönetiminde şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve adaletin sağlanması, sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için vazgeçilmez bir gerekliliktir. Ombudsmanlık kurumu ise bu gerekliliğin karşılanmasına katkı sağlayacak güçlü ve bağımsız bir denetim faaliyeti sunmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun aldığı tavsiye kararlarının uygulamaya konulması halinde kamu hizmetlerinin daha kaliteli sunulmasına ve sürdürülebilir kalkınma amaçları ile uyumlu daha fazla kamusal faaliyetin gerçekleşmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

BM'nin Sürdürülebilir Kalkınma için 2030 Gündeminde yer alan 16 no'lu SKA'da herkesin adalete erişiminin sağlanması ve her düzeyde etkili, hesap verebilir ve kapsayıcı kurumlar oluşturulması ve sürdürülebilir kalkınma için toplumsal barışın, dayanışmanın ve beraberliğin teşvik edilmesi öngörülmüştür. Bu amaçta geçen hususlar ombudsmanlık kurumunun sürdürülebilir kalkınma sürecine doğrudan katkı yapabileceği konuları oluşturmaktadır. Zira ombudsmanlık kurumları bu hedefe uygun olarak kamu yönetiminde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılmasına, yolsuzlukla mücadele edilmesine, adalete erişimin sağlanmasına, hukukun üstünlüğünün korunmasına, insan haklarının güvence altına alınmasına ve vatandaşların şikâyetlerinin nesnel, özgür ve adil yollarla çözümüne katkı sağlamaktadır (Tyndall, 2018). Gerçek ve tüzel kişilerin şikâ-

yetlerini ombudsmanlık kurumuna iletmeleri, toplumda hak arama kültürünün gelişmesini sağlamak ve toplumun adaletli ve hakkaniyetli bir işleme erişme sürecini hızlandırmaktadır. Ombudsmanların tavsiyeleri doğrultusunda yapılan reformlar ve iyileştirmeler halkın kamu hizmetlerinden duyduğu memnuniyet düzeyini artırırken yolsuzluğu ve yozlaşmayı önleyici tedbirlerin alınmasını kolaylaştırabilmektedir.

Öte yandan 2030 Gündeminde yer alan bütün SKA'lara etkili ve hesap verebilir bir kamu yönetimi anlayışı ile ulaşılabileceği gerçeği dikkate alındığında ombudsmanlık kurumunun sürdürülebilir kalkınma sürecine katkısının sadece 16 no'lu SKA ile sınırlı olmadığı, 2030 Gündeminde yer alan bütün sürdürülebilir kalkınma amaçlarının gerçekleştirilmesine doğrudan veya dolaylı şekilde katkı sağladığı anlaşılmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun kendisine yapılan şikâyetleri değerlendirirken 2030 Gündeminde yer alan sürdürülebilir kalkınma amaçlarını normatif bir çerçeve olarak kullanması ve kamu idarelerine bu amaçlar doğrultusunda tavsiyeler sunması halinde ombudsmanlık kurumunun sürdürülebilir kalkınma sürecine katkısının çok daha geniş bir ölçüde olacağı ifade edilmektedir (Langen, 2021).

Ombudsmanlık kurumunun sürdürülebilir kalkınma sürecinde önemli bir yere sahip olmasını sağlayacak bir başka konu ise kurumun yaptığı tespit ve sunduğu önerilerle ülkenin BM'ye sunduğu SKA Gönüllü Ulusal Gözden Geçirme Raporunun hazırlanmasına destek sağlaması ve bu raporun kalitesini artırmasıdır (Langen, 2021). Örneğin Macaristan'da Gelecek Nesiller Ombudsmanı, 2030 Gündeminde yer alan SKA'lara erişilmesi için hükümete ve parlamentoya kanun ve diğer mevzuat değişikliği önerilerinde bulunmakta, insan haklarına ilişkin göstergeler sunmakta, Macaristan'ın SKA Ulusal Gözden Geçirme Raporunun hazırlanmasına katkı sağlamaktadır (OCFRH, 2018: 1, 2, 3)

Son olarak resen, diğer bir anlatımla kendi inisiyatifiyle harekete geçen ve çevre, eğitim, sağlık, çocuk, kadın hakları gibi konularda uzmanlaşan ombudsmanlar da ülkenin sürdürülebilir kalkınma sürecinde önemli bir yere sahiptirler. Örneğin Malta Ombudsmanı bazı alanlarda ihtisaslaşmanın sağlanması amacıyla Çevre ve Planlama Komiseri, Sağlık Komiseri ve Eğitim Komiseri olmak üzere kendisine bağlı olarak çalışan üç komiseri atamıştır (OMO: 2014: 7). Eğitim, sağlık ve çevre alanlarında ihtisaslaşmanın sağlanması Malta Ombudsman-

lığının sürdürülebilir kalkınma sürecini daha fazla desteklemesini sağlamıştır. Yeni Zelanda'da ise Parlatentonun Çevreden Sorumlu Komiseri (Komiser), çevre konusunda uzmanlaşan bir ombudsman olarak görev yapmaktadır. Komiser kamu idarelerinin çevre politikalarını ve uygulamalarını parlamento adına izleyip takip etmekte, bu politika ve uygulamalar hakkında parlamentoya bilgi vermekte, hükümete ve parlamentoya öneriler sunmakta, parlatentonun talep ettiği konularda araştırma yapıp rapor hazırlamaktadır (PCE, 2022). Komiser iklim değışikliğı, su kaynaklarının korunması, enerji, madencilik gibi sürdürülebilir kalkınma kapsamına giren pek çok alanda araştırma yapmaktadır.

2. DÜNYADA SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA SÜRECİ VE OMBUDSMANLIK KURUMLARININ BU SÜREÇTEKİ ROLÜ

Ülkelerin sürdürülebilir kalkınma süreci yürütme, yasama ve sivil toplum kuruluşları olmak üç temel kurum tarafından yönlendirilmektedir. 2030 Gündeminde yer alan amaçlara uygun eylemlerin planlanması ve uygulanması konusunda sorumluluk yürütmeye, diğeri bir anlatımla bakanlıklara ve diğeri kamu idarelerine verilmiştir. Yasama organı ise bakanlıkların sürdürülebilir kalkınma konusundaki politikalarını izlemekte ve denetlemekte, parlamento ayrıca 2030 Gündemine uygun kanunlar çıkarmak suretiyle sürdürülebilir kalkınmayı desteklemektedir. Sivil toplum kuruluşları ise öneri ve taleplerini hükümete ve parlamentoya iletmek, sürdürülebilir kalkınma politikalarının etkinliğı konusunda geri bildirimde bulunmak ve özel sektörü bu politikalara uyum konusunda teşvik etmek suretiyle sürdürülebilir kalkınma sürecine katkı sağlamaktadır.

2.1. Dünyada Sürdürülebilir Kalkınma Politikalarının Uygulanma Süreci

Eylül 2015 tarihinde gerçekleştirilen BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde üye devletlerin temsilcileri 2030 Gündeminde yer alan hedefleri 2030 yılına kadar hayata geçirmeyi taahhüt etmişlerdir. Bu nedenle 2030 Gündeminde yer alan SKA'lar, üye devletler açısından gerçekleştirilmesi gereken ulusal hedefler haline gelmişlerdir. Bu hedefler üye devletlerin kamu idareleri açısından bağlayıcı olduğundan kamu idareleri 2030 Gündemine uygun eylemler gerçekleştirmekte, her kamu idaresi kendi görev alanı ile ilgili SKA'ya ve bunun alt hedeflerine odaklanmaktadır. SKA'lara ve alt hedeflere erişim sürecinde birden fazla kamu idaresi iş bölümü ve ortak çalışma yapabilmektedir.

Birçok ülkede sürdürülebilir kalkınmanın uygulanma sürecinde kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlamak, kamu idarelerinin uygulamaya koydukları eylemleri ve bu eylemlere bağlı olarak sağladıkları ilerlemeleri takip etmek üzere hükümete bağlı bir koordinasyon birimi belirlenmiştir. Bu koordinasyon birimi bazı ülkelerde bir bakanlık veya kamu idaresi olarak belirlenmişken bazı ülkelerde ise bir kurul şeklinde oluşturulmuştur. Almanya'da Devlet Sekreterlerinden¹ oluşan Sürdürülebilir Kalkınma Komitesi, Fransa'da Sürdürülebilir Kalkınma Genel Komisyonu, Avusturya'da 2030 Gündemi için Bakanlıklar arası Çalışma Grubu ve İspanya'da bakanlık temsilcilerinden oluşan 2030 Gündemi için Yüksek Düzeyli Grup, kurul şeklinde kurulan koordinasyon birimleridir (EEA, 2020). Türkiye'de Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, İngiltere'de Uluslararası Kalkınma Departmanı ve İrlanda'da Ulusal Kalkınma Birimi ve Malta'da Çevre, Sürekli Kalkınma ve İklim Değişikliği Bakanlığı ise kamu idaresi veya bakanlık şeklinde görev yapan koordinasyon birimleridir (EEA, 2020). Kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlayan birimler sürdürülebilir kalkınma politikalarının uygulanma durumu hakkında bakanlar kuruluna bilgi vermekte ve sürdürülebilir kalkınma sürecine ilişkin belirleyici ve nihai kararlar genellikle bakanlar kurulu tarafından alınmaktadır. BM'ye üye ülkeler tarafından BM'ye sunulan Ulusal Gözden Geçirme Raporları da genellikle koordinasyondan sorumlu birimin öncülüğünde ve eşgüdümünde hazırlanmaktadır.

Koordinasyon birimi dışında kamu idarelerinin sürdürülebilir kalkınma performanslarını takip etme görevi verilen bir başka kurum ise ilgili ülkenin resmi istatistik kurumudur. Zira birçok ülkede resmi istatistik kurumlarına SKA'lara ilişkin gösterge hazırlama, bu göstergelere ilişkin veri üretme veya ilgili kamu idaresinden göstergelere ilişkin veriyi temin etme, gösterge hazırlama ve yayınlama sürecinde kamu idareleri arasında istatistiki koordinasyonu sağlama görevleri verilmiştir. Resmi istatistik kurumları bu görevleri yerine getirmek suretiyle SKA'lara erişim sürecini sayısal göstergelerle takip etmekte ve hükümete ve kamuoyuna bu konuda istatistiki bilgiler sunmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'de Türkiye İstatistik Kurumu, Almanya'da Federal İstatistik Kurumu, Fransa'da Ulusal İstatistik ve Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü, Macaristan'da Macaris-

¹ Almanya'da Devlet Sekreterleri, Almanya Başbakanı tarafından belirlenen ve ikinci derecede bakan statüsünde görev yapan bürokratlardır. Devlet Sekreterlerinin temel görevi parlamento ve kamu idareleri arasındaki ilişkilerin daha iyi yürütülmesi veya ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümü konusunda aracılık etmektir.

tan Merkez İstatistik Ofisi gibi pek çok resmi istatistik kurumu SKA'lara erişim düzeyinin takip edilmesine aktif katkı sağlamaktadır (EEA, 2020).

Bazı ülkelerde hükümetler, sürdürülebilir kalkınma sürecinde ilerlemeyi denetlemek için üçüncü bir kurum olarak komiser unvanına sahip kişileri görevlendirmişlerdir. Örneğin İspanya'da 2030 Gündemi için Yüksek Komiseri, Galler'de Gelecek Nesiller Komiseri ve Fransa'da Sürdürülebilir Kalkınma Genel Komiseri sürdürülebilir kalkınma konusundaki ilerlemeyi denetlemek için görevlendirilmiştir (EEA, 2020 ve FGCW, 2015:8). Hükümet tarafından atanan bu komiserlerin görevleri genellikle kamu idarelerinin sürdürülebilir kalkınma konusundaki performansını incelemek ve izlemek, onlara bağlayıcı olmayan tavsiyelerde bulunmak ve tespit, öneri ve değerlendirmelerini bir rapor halinde hükümete ve kamuoyuna bildirmektir.

Pek çok ülkede hükümetler tarafından 2030 Gündeminde yer alan SKA'lara daha hızlı, planlı, koordineli ve etkili bir şekilde ulaşılmasını sağlamak amacıyla sürdürülebilir kalkınma strateji belgesi veya eylem planı hazırlanmıştır. Örneğin Almanya, Fransa, İtalya ve Macaristan'da "Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi", İspanya'da ve İsveç'te "Gündem 2030 için Ulusal Eylem Planı" hazırlanmıştır (EEA, 2020). Avusturya, Portekiz gibi bazı ülkelerde ise Gündem 2030'a yönelik strateji belgeleri ve eylem planları kapsayıcı tek bir belgede toplanmak yerine birden fazla strateji belgesi veya eylem planı hazırlanmıştır (EEA, 2020). Sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin strateji belgeleri ve eylem planlarında ülkenin mevcut durumu değerlendirilmekte, geleceğe yönelik hedefler ortaya konulmakta ve bu hedeflere erişilmesi için yapılacak faaliyetler belirtilmektedir.

Yasama organının sürdürülebilir kalkınma sürecine katılımı ise parlamentoların genel kurul çalışmaları ve parlamentolar içinde görev yapan komisyonlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Parlamentolar kabul etmiş oldukları kanunlar aracılığı ile sürdürülebilir kalkınma sürecinin yasal çerçevesini belirlemektedir. BM'ye üye ülkeler 2030 Gündeminde yer alan SKA'lara erişeceklerini yazılı bir şekilde taahhüt ettiklerinden ülke parlamentolarının kanun taslaklarını yasalaştırırken sürdürülebilir kalkınma amaçlarını dikkate almaları gerekmektedir. Bu bağlamda parlamento komisyonları sürdürülebilir kalkınma sürecinin parlamento adına takip edilmesinde önemli bir rol üstlenmektedir. Bazı ülke parlamentolarında sürdürülebilir kalkınma sürecine odaklanan özel bir komisyon

kurulmuştur. Örneğin Almanya Parlamentosundaki Sürdürülebilir Kalkınma Parlamento Danışma Komisyonu, Macaristan Parlamentosundaki Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu ve Letonya Parlamentosundaki Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu bu kapsamda kurulan komisyonlardır (Fetting, 2021: 12, 13, 14). Sürdürülebilir kalkınma komisyonlarının görevleri parlamento adına kamu idarelerinin sürdürülebilir kalkınma kapsamında yaptıkları faaliyetleri ve raporları incelemek ve bu konuda ilgili kamu idaresine önerilerde bulunmak, tespit ettikleri sorunlar ve çözüm önerileri konusunda parlamentodaki esas komisyonları² ve kamuoyunu bilgilendirmektir.

2004 yılından beri faaliyete bulunan Almanya'daki Sürdürülebilir Kalkınma Parlamento Danışma Komisyonu başarılı çalışmalarıyla diğer komisyonlara örnek teşkil etmektedir. Komisyon, 17 milletvekilinden oluşmakta (GB, 2019:9) ve hükümet tarafından parlamentoya sunulan kanun tasarılarını ve bu tasarıların ekinde yer alan sürdürülebilirlik etki analizlerini inceleyip değerlendirmektedir (FG: 2021: 84). Komisyon, kanun taslağına ilişkin tespit ve önerilerini daha sonra parlamentodaki ilgili esas komisyona sunmaktadır. İlgili esas komisyonun bu tespit ve önerileri yazılı bir şekilde karara bağlaması zorunludur (FG: 2021: 85). Sürdürülebilir Kalkınma Danışma Komisyonu ayrıca hükümetin uygulamakta olduğu sürdürülebilir kalkınma politikalarını izlemekte, önerilerini ve değerlendirmelerini hükümet adına bu politikaları koordine eden Sürdürülebilir Kalkınma Komitesine bildirmektedir.

Parlamentoların sürdürülebilir kalkınma politikalarını takip etmek için izledikleri ikinci yol ise sürdürülebilir kalkınma komisyonu kurmak yerine mevcut bir komisyonu sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin takibi için görevlendirmek veya mevcut bir komisyon içerisinde sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin takibi için bir alt komisyon kurmak şeklindedir. Örneğin sürdürülebilir kalkınma hedeflerini takip etmek için Finlandiya'da Gelecek Komisyonu, Belçika'da Enerji, Çevre ve İklim Komisyonu görevlendirilirken Arnavutluk'ta Finans ve Ekonomi Komisyonu içindeki Sürdürülebilir Kalkınma Alt Komisyonu, Çek Cumhuriyetinde Çevre Komisyonu içindeki Sürdürülebilir Kalkınma Alt Komisyonu görevlendirilmiştir (Fetting, 2021: 10, 11, 12)

² Esas komisyon bir kanun teklifi taslağı konusunda nihai karar veren ve teklifin son halini ve teklife ait nihai raporu Genel Kurula sunan parlamento komisyonudur. Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu ise ilgili esas komisyona, örneğin çevre komisyonuna danışmanlık desteği sağlayan bir tür tali komisyonudur.

Parlamentoların sürdürülebilir kalkınma politikalarını takip etmek için izledikleri üçüncü yöntem ise parlamentoda özel bir komisyon kurmak veya mevcut bir komisyonu görevlendirmek yerine parlamentoda görev yapan çevre, enerji, tarım, eğitim gibi bütün ihtisas komisyonlarının kendi görev alanları ile ilişkili sürdürülebilir kalkınma amaçlarını takip etmeleri şeklindedir. Türkiye, Hırvatistan ve Yunanistan parlamentoları bu üçüncü yöntemi uygulamaktadır (Fetting, 2021: 11, 13).

Ombudsmanlık kurumları ve Sayıştaylar parlamento adına yürütmeyi denetledikleri için bu iki kurumun denetim faaliyetleri ve raporları, parlamentonun ülkede uygulanmakta olan sürdürülebilir kalkınma politikalarını takip etmesine yardımcı olmaktadır. Almanya, Avusturya, Cezayir, Kanada, Letonya, Polonya, Romanya ve Slovakya'da Sayıştaylar hükümetin sürdürülebilir kalkınma uygulamalarına ilişkin olarak hazırladıkları değerlendirme raporlarını parlamentoya sunmaktadır (Fetting, 2021: 10, 14, 15; OAGC, 2022; Zaralı, 2021:180, 181). Macaristan'da ise Gelecek Nesiller Ombudsmanı Anayasa hükümlerine tam uyum kapsamında sunduğu tavsiyelerine uymayan yetkililerin listesini Yıllık Faaliyet Raporunda Parlamenta sunmaktadır. (OCFRH, 2018: 1)

Sivil toplum kuruluşlarının sürdürülebilir kalkınma politikalarının katkısı ise üç farklı yöntemle yapılmaktadır. Birinci yöntemde ülkenin sürdürülebilir kalkınmasına katkı vermek isteyen birçok sivil toplum kuruluşu bir araya gelerek bir çatı kuruluşunu oluşturmaktadır. Ardından da bu çatı kuruluş, temsil ettiği sivil toplum kuruluşları adına sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin görüş, öneri ve çalışmalarını hükümete, parlamentoya ve kamuoyuna açıklamaktadır. Örneğin Almanya'daki Sürdürülebilir Kalkınma Konseyi, İrlanda'da 2030 Koalisyonu ve İtalya'da Sürdürülebilir Kalkınma Forumu sivil toplum kuruluşu ve iş adamları derneklerinin bir araya gelerek kurduğu çatı kuruluşlarıdır (EEA, 2020 ve SWE, 2022). İkinci yöntemde kamu idarelerinin sürdürülebilir kalkınma faaliyetlerini takip eden koordinasyon kuruluna üniversiteler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından temsilciler istenmekte, böylelikle sivil toplum kuruluşları kendi görüş ve önerilerini bu kurulda ifade etmektedir. Örneğin İspanya ve Finlandiya'da sivil toplum kuruluşlarından bu şekilde görüş alınmaktadır (EEA, 2020). Üçüncü yöntemde ise koordinasyonu sağlayan kamu idaresi ülkede önde gelen bazı sivil toplum kuruluşlarını seçmekte ve seçtiği bu kuruluşlar aracılığı ile sivil

toplum kuruluşlarının görüş ve önerilerini almaktadır. Örneğin Türkiye’de bu yöntem uygulanmaktadır.

2.2. Ombudsmanlık Kurumlarının Sürdürülebilir Kalkınma Sürecine Katkıları

Ombudsmanlık kurumları görevlerini yerine getirirken kamu idarelerine tavsiyelerde bulunmakta, yaptıkları denetim faaliyetleri konusunda parlamentoyu bilgilendirmekte, vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının kamu kurumlarıyla yaşadıkları anlaşmazlıkların çözülmesine aracılık etmektedir. Ombudsmanlık kurumları bu görevleri yerine getirmek suretiyle yürütme ve yasama organlarının ve sivil toplum kuruluşlarının sürdürülebilir kalkınma konusundaki çalışmalarını desteklemektedir.

Ombudsmanlık kurumlarının sürdürülebilir kalkınma sürecine yaptıkları en doğrudan katkı, 2030 Gündeminde yer alan 16 no’lu SKA’nın gerçekleştirilmesine yöneliktir (Langen, 2021). Bu kalkınma amacıyla herkes için adalete erişimin sağlanması ve hesap verebilir ve kapsayıcı (ayrımcılık yapmayan) kurumlar oluşturulması öngörülmektedir. Ombudsmanlık kurumları 2030 Gündeminde yer alan diğer SKA’lara da doğrudan veya dolaylı katkılar sunmakla birlikte bu kurumların sürdürülebilir kalkınma sürecine verdikleri en kritik ve öncelikli katkı ülkedeki adalet açığını azaltan ve herkesin adalete erişmesini kolaylaştıran faaliyetlerde bulunmalarıdır. Zira adaletin tesis edilemediği, güvensizliğin ve kaosun yaşandığı bir ortamda herhangi bir sorunun çözümü mümkün olmamaktadır. Dünyada adalete erişim sorununun büyüklüğünün anlaşılması açısından Barışçıl, Adil ve Kapsayıcı Toplumlar için Yol Bulucular (Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies³) adlı uluslararası ortaklık tarafından yaptırılan bir araştırmanın sonuçları oldukça dikkat çekicidir. Bu araştırmaya göre dünyada 1,5 milyar insanın çözüme kavuşturamadığı adalet sorunu bulunmaktadır. Ayrıca yaklaşık 4,5 milyar kişi de yasal kimliğe sahip olmama, kayıt dışı sektörde çalışma gibi nedenlerden dolayı kanunların kendilerine sağladığı hukuksal imkânlardan faydalanamamaktadır (TFJ, 2019: 12).

Öte yandan adalet sorununu çözemeyen kişilerin %19’unu kamu hizmetlerine erişim sorunu yaşayan kişiler oluşturmaktadır (Langen, 2021). Ombuds-

³ Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, BM üyesi 39 devleti, uluslararası örgütleri, sivil toplumu ve özel sektörü bir araya getiren çok paydaşlı bir ortaklıktır.

manlık kurumları, insanların kamu hizmetlerine ilişkin şikâyetlerinin ücretsiz, basit, nesnel, hızlı ve hakkaniyetli bir şekilde çözülmesine katkı sağladıkları için kamu hizmetlerine erişim sorununun azaltılmasında önemli bir pay sahibidirler. Ayrıca ombudsmanlık kurumları adalete erişim sürecinde mahkemelere kıyasla vatandaşlara daha fazla kolaylık sağlamaktadırlar. Nitekim İrlanda Yüksek Mahkemesi Başkanı ülkesinde yalnızca çok zenginlerin veya adli yardım alabilecek yoksulların mahkemeye erişebildiklerini söylemiştir (Tyndall, 2018). Çünkü birçok insan bu ülkede avukatlık ücretinin çok yüksek olması nedeniyle avukat tutmayı istemeyebilmekte veya mahkemede haklarını kendileri savunsalar dahi davayı kaybetmeleri durumunda karşı tarafın masraflarını ödeme riskinden çekinebilmektedir. Bu risk de onları haklarını aramaktan caydıran bir durum olabilmektedir (Tyndall, 2018). Ombudsmanlık kurumları mahkemelere kıyasla daha az prosedürel kurallar gerektirmeleri, hızlı karar almaları, bedelsiz olmaları ve herhangi bir maliyet riski barındırmamaları nedeniyle vatandaşların adalete erişim süreçlerini önemli ölçüde kolaylaştırmaktadır.

Diğer taraftan ombudsmanlık kurumları rüşvet ve yolsuzlukla mücadelede önemli görevler üstlenmektedirler. 2011-2020 yılları arasında 120'den fazla ülke ve bölgede yapılan kapsamlı bir araştırmaya göre rüşvet olayları, düşük gelirli ülkelerde yüksek gelirli ülkelerdekinden beş kat daha fazla yaşanmaktadır (BM, 2021: 59). Bu durum düşük gelirli ülkelerde ombudsmanlık kurumların yaptıkları denetim faaliyetlerinin önemini daha da artırmaktadır.

Ombudsmanlık kurumları insan haklarının korunmasında, kadınlar, engelliler, çocuklar, sığınmacılar gibi dezavantajlı kesimlerin haklarının savunulmasında ve bu kesimlerin adalete erişmelerinde önemli görevler üstlenmektedirler. BM'nin Sürdürülebilir Kalkınma için 2030 Gündeminde yer alan üç temel ilke "İnsan haklarına dayalı yaklaşım gösterme", "Kimseyi geride bırakmama" ve "Cinsiyet eşitliğini gözetme ve kadınları destekleme" şeklindedir (BM, 2022b). Ombudsmanlık kurumlarının dezavantajlı kesimleri ve insan haklarını gözeten uygulamaları, bu üç ilkenin hayata geçirilmesini desteklemektedir. Ayrıca ombudsmanlık kurumlarının kadın haklarını koruyan çalışmaları, cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve kadınların güçlendirilmesini öngören 5'inci SKA'ya doğrudan katkı sağlamaktadır.

Öte yandan ombudsmanlık kurumlarına bazı kritik yetkilerin verilmesi, bu kurumların insan haklarını ve dezavantajlı grupları daha iyi korumalarına yardımcı olmaktadır. Zira bazı ülkelerde ombudsmanlık kurumlarına resen inceleme, mahkemelerde dava açma veya açılan bir davaya müdahil olma, Anayasa Mahkemesinde dava açma ve ulusal önleme mekanizmasına sahip olma gibi yetkiler verilmiş olup ombudsmanlık kurumları bu yetkileri kullanmak suretiyle etkinliklerini artırmışlardır. Engelliler, çocuklar, kadınlar, sığınmacılar gibi korunmaya ve savunulmaya muhtaç kişiler içinde buldukları olumsuz şartlar nedeniyle haklarını aramaktan kaçınabilmekte veya bir dava açmak suretiyle haklarını aramış olsalar bile dava sürecinde kendilerini savunma konusunda yetersiz kalmaları söz konusu olabilmektedir. Bu tür olumsuz durumları önleyebilmek için ombudsmanlık kurumlarına resen inceleme yetkisi tanıyan İrlanda, Fransa, Malta ve Finlandiya gibi ülkelerde ombudsmanlar dezavantajlı kesimleri koruyabilmek için kendi inisiyatifleri ile harekete geçebilmektedir (Creutzfeldt, vd., 2021: 50, 51). Ombudsmanlık kurumlarına belli şartlar çerçevesinde dava açma veya yargılamanın başlatılmasını talep etme hakkı tanıyan Gürcistan, Polonya ve Moldova gibi ülkelerde ise ombudsmanlar özellikle insan haklarının ihlal edildiği durumlarda dava açabilmekte veya yargılamanın başlatılmasını talep edebilmektedir (Creutzfeldt, vd., 2021: 57, 59, 60). Hırvatistan, Lüksemburg ve Moldova'da ise yargılamanın çok uzun sürdüğünü savunan vatandaşlar ombudsmana şikâyetle bulunabilmekte ve ombudsman haklı gördüğü şikâyetleri Adalet Bakanlığına veya Yargıçlar Yüksek Konseyi'ne iletebilmektedir (Gülener, 2013:16, 18, 19).

Ombudsmanlık kurumları çevre, tarım, eğitim, ulaşım, enerji, sağlık gibi sürdürülebilir kalkınmanın her alanında tavsiye kararı aldıklarından ve öneriler sunduklarından 2030 Gündeminde yer alan bütün SKA'ların gerçekleştirilmesine katkı sağlamaktadırlar. Özellikle çevresel konularda ombudsmanlık kurumlarının sürdürülebilir kalkınma sürecine katkısı daha belirgin bir şekilde görülmektedir. Örneğin Zambiya'da maden ocaklarına yer açabilmek için bazı insanlar evlerinden taşınmak zorunda bırakılmış ayrıca madencilik faaliyetleri bu insanların su kaynaklarının kirlenmesine neden olmuştur. Bu mağduriyet karşısında vatandaşlar sorunlarının çözümü için Zambiya Ombudsmanına başvurmuşlardır (Tyndall, 2018). Zambiya Ombudsmanı bu ve buna benzer şikâyet başvurularında Zambiya Anayasasının 248'inci maddesi gereğince konuyu inceleyerek bir rapor hazırlamakta sonra da bu raporu parlamentoya sunmakta-

dır (NAZ, 2022: 98). Böylece Zambiya Parlamentosu kamu idarelerinin vatandaşları mağdur eden idari işlemleri hakkında Zambiya Ombudsmanı tarafından detaylı olarak bilgilendirilmekte ve vatandaşların sorunları Ombudsman üzerinden Zambiya Parlamentosuna ayrıntılı bir şekilde aktarabilmektedir. Zambiya Ombudsmanı ayrıca Zambiya Anayasasının 244'üncü maddesi uyarınca kamu idarelerinin haksız, hukuka aykırı, evrensel adalet ilkelerine uymayan idari işlem ve eylemlerine karşı dava açabilmektedir (NAZ, 2022: 97). Böylece mağdur vatandaşların hakları Zambiya Ombudsmanı tarafından doğrudan idari işleme dava açmak suretiyle de korunabilmektedir.

Ombudsmanların çevre gibi belirli alanlarda ihtisaslaşmaları sürdürülebilir kalkınmaya daha fazla katkı sunmalarına yardımcı olabilmektedir. Yeni Zelanda'da Parlatentonun Çevreden Sorumlu Komiseri ve Malta'da Çevre ve Planlama Komiseri çevre alanında ihtisaslaşan ombudsmanlara örnek teşkil etmektedir. Yeni Zelanda Parlatentosunun Çevreden Sorumlu Komiseri (Komiser) parlatento adına hükümetin çevre politikalarını ve uygulamalarını takip etmekte, ülkedeki çevresel sorunları araştırmakta ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerilerini Parlatentoya sunmaktadır. Komiser çözüm önerilerini doğrudan hükümete veya bir bakanlığa sunmamaktadır (PCE, 2021: 7). Parlatento, Komiserin çözüm önerilerini benimsemesi halinde bu önerileri hükümete iletmektedir. Hükümet de Komiserin çözüm önerilerine ilişkin yanıtını parlatentoya bildirmektedir. Örneğin 2020-2021 yasama döneminde Komiser, parlatento aracılığıyla hükümete halîç yönetimi, çevresel araştırmaların finansmanı ve sürdürülebilir turizm konularında 17 adet öneri sunmuş, hükümet yanıt verdiği 5 öneriden 3'ünü kısmen kabul ettiğini bildirmiş, diğer önerilere ilişkin değerlendirmelerini tamamlamadığından bunlara yanıt vermemiştir. (PCE, 2021: 3 ve 28). Yeni Zelanda'da Komiserin önerilerini hükümete doğrudan değil de parlatento aracılığıyla sunması bu önerilerin hükümet tarafından kabul edilebilirliğini artırmaktadır. Bu nedenle Yeni Zelanda'daki uygulama, parlatento ve ombudsman arasındaki işbirliğinin başarısına ilişkin çarpıcı bir örnek niteliğindedir.

İspanya'daki Ombudsmanlık Kurumu ise adalet, dezavantajlı grupların korunması, sağlık, enerji, eğitim, ulaşım gibi pek çok alanda tavsiye kararı almakta ve sürdürülebilir kalkınmayı desteklemektedir. Örneğin 2019 yılında İspanya Ombudsmanı ülkenin Endülüs eyaletindeki Donana Ulusal Parkının korunması için bu parktaki yer altı sularının aşırı kullanımını önleyecek bir eylem pla-

nının hazırlanmasını ve uygulanmasını önermiş, ilgili kamu idaresi bu öneriyi kabul etmiştir (DP, 2019: 21). İspanya Ombudsmanı ayrıca yaban hayvanlarının işkenceden tıpkı evcil hayvanların işkenceden korunduğu gibi korunabilmesi için Ceza Kanununun 337. maddesinin değiştirilmesi gerektiğini bildirmiştir (DP, 2019: 22). Diğer taraftan İspanya Ombudsmanı sağlık alanında hastaların bekleme sürelerinin ve engellilik düzeyi tespit işlemlerindeki gecikmelerin azaltılması için çeşitli önerilerde bulunmuştur. Bu önerilere ilaveten Ombudsman, noter tasdikli olmayan özel sözleşmeler imzalanırken görme engelli kişileri korumak ve tüm imza sahiplerinin sözleşmenin metnine erişebilmelerini ve sözleşmeyi tam olarak anlamalarını sağlamak için iki öneride daha bulunmuş ve bu iki öneri ilgili kamu idaresi tarafından kabul edilmiştir (DP, 2019: 15). Doğanın ve engellilerin korunmasına ilişkin önerilerin sunulması ve bunların ilgili kamu idareleri tarafından hayata geçirilmesi İspanya'daki Ombudsmanlık Kurumunun sürdürülebilir kalkınma sürecine aktif katkı sağladığını göstermektedir.

Macaristan'da ise 2030 Gündemine ilişkin planlama ve uygulama çalışmalarında ombudsmanlık kurumuna önemli bir rol verildiği görülmektedir. Bu ülkede Baş Ombudsman statüsüne sahip olan Temel Haklar Komiserinin iki yardımcısı bulunmakta olup bu yardımcılarından biri Gelecek Nesiller Ombudsmanı olarak görevlendirilmiştir (OCFRH, 2022). Gelecek Nesiller Ombudsmanı, Macaristan'ın 2030 Gündemine ilişkin eylem planı olan Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisinin uygulanmasını izlemekte ve tespit ettiği aksaklıklar konusunda hükümete geri bildirimde bulunmaktadır (NCSD, 2019: 17). Gelecek nesillerin menfaatlerinin korunması sürdürülebilir kalkınmanın önemli bir parçası olduğu için Ombudsmanın çalışmalarının her yönü sürdürülebilir kalkınma ile yakından ilişkili olmaktadır. Ombudsman gelecek nesillerin haklarının ve ülkenin doğal ve kültürel mirasının korunması için düzenleme yapılması konusunda öneri sunabilmekte, çevreyi etkileyen bir idari işlem hakkında açılan bir davaya müdahil olarak katılabilmektedir (NCSD, 2019: 17). Gelecek Nesiller Ombudsmanı, gelecek nesillerin haklarına veya ülkenin doğal ve kültürel mirasına zarar vereceğini öngördüğü kanun hükümlerini Anayasa Mahkemesine veya Avrupa Adalet Divanına bildirmesi için Temel Haklar Komiserine tavsiyede bulunabilmektedir. Ombudsman büyük çevresel ihtilafların çözümüne yardımcı olmak için toprağın ve yeraltı sularının korunması, atık yönetimi ve çevre koruma yetkililerine ilişkin sisteminin yeniden yapılandırılması konularında pozisyon beyanları yayınlamıştır (NCSD, 2019: 17).

3. TÜRKİYE'DE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA SÜRECİ VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN BU SÜRECE KATKISI

3.1. Türkiye'de Sürdürülebilir Kalkınma Süreci

Türkiye, 2015 yılında BM'ye üye olan diğer devletler gibi Sürdürülebilir Kalkınma için 2030 Gündeminde yer alan hedefleri uygulama konusunda taahhütte bulunmuş ve bu taahhütten itibaren söz konusu hedeflere ilişkin çalışmalarına başlamıştır. Türkiye'nin 1. Ulusal Gözden Geçirme Raporu 2016 yılında, 2. Ulusal Gözden Geçirme Raporunu ise 2019 yılında BM'ye ve kamuoyuna sunulmuştur. Birinci raporda sürdürülebilir kalkınma amaçlarını hayata geçirmek için planlanan adımları içeren yol haritası ortaya konurken ikinci raporda 1, 3, 6, 7, 9 ve 11 no'lu SKA'larda önemli ilerleme olduğu ifade edilmiştir (SBB, 2019b: 7). Türkiye'nin 2030 Gündemini uygulama stratejisi, bu Gündemde yer alan SKA'ları Kalkınma Planlarına ve turizm, kentsel dönüşüm, kırsal kalkınma gibi sektörel kalkınma stratejilere entegre ederek uygulama ve izleme şeklindedir (SBB, 2019b: 7). Nitekim On Birinci Kalkınma Planının (2019-2023) 843'üncü maddesinde, kurumsal stratejik planların ve sektörel politika belgelerinin hazırlanmasında sürdürülebilir kalkınma amaçlarına uyumun gözetilmesi gerektiği belirtilmiştir (SBB, 2019a: 208). Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları, Türkiye Uluslararası Doğrudan Yatırım Stratejisi (2021-2023), Ulusal Su Planı (2019-2023) ve bazı bakanlıkların stratejik eylem planlarında sürdürülebilir kalkınma amaçlarına uyuma vurgu yapılmıştır (CYO, 2021:32, 36; TOB, 2019:96)

Sürdürülebilir Kalkınma için 2030 Gündeminde yer alan hedeflere ilişkin faaliyetler, bakanlıklar ve diğer kamu idareleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle hangi bakanlığın ve kamu idaresinin hangi hedefin gerçekleştirilmesinden sorumlu olduğu 2. Ulusal Gözden Geçirme Raporunda belirlenmiş ve kamuoyuna açıklanmıştır (SBB, 2019b: 33, 34). 2030 Gündemi kapsamında bakanlıklar ve diğer kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlama görevi Strateji ve Bütçe Başkanlığına verilmiştir. Ulusal Gözden Geçirme Raporları da yine Strateji ve Bütçe Başkanlığı koordinasyonunda hazırlanmaktadır. 2030 Gündeminde yer alan SKA'lara erişim durumunun göstergeler bazında izlenmesi sorumluluğu ise Türkiye İstatistik Kurumuna (TÜİK) verilmiştir (SBB, 2019b: 35). Bu kapsamda 2030 Gündemindeki SKA'lara yönelik olarak 215 adet göstergenin

hazırlanması öngörülmüştür. Bunlar arasından 83 göstergenin verilerinin mevcut olması nedeniyle hâlihazırda yayımlanabilir olduğu ve kalan 132 göstergeye ilişkin verilerin ise üretilmesi gerektiği açıklanmıştır (SBB, 2019b: 24). 215 adet göstergeden %39'u TÜİK; %61'i ise diğer kamu idarelerinin sorumluluğunda hazırlanmaktadır (SBB, 2019b: 24). Kamu idareleri arasında istatistiki koordinasyonu sağlama ve hazırlama süreci tamamlanan göstergeleri yayınlama görevi TÜİK tarafından yerine getirilmektedir.

2030 Gündeminde yer alan SKA'lara erişim durumunun yasama organı düzeyinde takibi ise TBMM'nin ihtisas komisyonları ve Genel Kurulu tarafından yapılmaktadır. 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun gereğince TBMM'de kabul edilecek kanun tekliflerin Kalkınma Planlarına uygun olması ve bu kapsamda bütün ihtisas komisyonlarının, kendilerine havale edilen kanun tekliflerini Kalkınma Planına uygunluk açısından incelemeleri ve uygun bulmadıkları takdirde reddetmeleri gerekmektedir. On Birinci Kalkınma Planına (2019-2023) göre kalkınma faaliyetlerinin sürdürülebilir kalkınma amaçlarına uygun olması gerektiğinden TBMM'nin ihtisas komisyonları ve Genel Kurulunun kanun tekliflerini sürdürülebilir kalkınma amaçlarına uygunlukları yönünden incelemeleri ve karara bağlamaları gerekmektedir.

Türkiye'de 2030 Gündeminde yer alan SKA'lara ilişkin çalışmalara sivil toplum kuruluşları da katılmaktadır. 2. Ulusal Gözden Geçirme Raporunun hazırlanma sürecinde toplam 312 adet sivil toplum kuruluşu ve 2.000 şirket temsilcisi doğrudan katkı sağlamıştır (SBB, 2019b: 8). Özel sektörün görüş ve önerilerini daha kolay ve düzenli bir şekilde alabilmek için TUSİAD, MÜSİAD, TÜR-KONFED, İş Dünyası Sürdürülebilir Kalkınma Derneği ve TOBB özel sektöre ilişkin koordinatör kurumlar olarak belirlenmiştir (SBB, 2019b: 14).

Türkiye'de Gündem 2030 dışında AB tarafından 2019 yılında açıklanan Yeşil Mutabakat anlaşmasına uyum sağlanması konusunda da çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Bu kapsamda 2021 yılında Ticaret Bakanlığının koordinasyonunda 8 bakanlığın ve Strateji ve Bütçe Başkanlığının katılımı ile Yeşil Mutabakat Eylem Planı açıklanmıştır. Bu Eylem Planında 9 ana başlık altında toplam 32 hedef belirlenmiş ve bu hedeflere yönelik 81 eylem açıklanmıştır (TB, 2021: 9). Eylemlerin önemli bir kısmı, hedef konularına ilişkin yeni mevzuatın oluşturulması,

rehber ve eylem planlarının hazırlanması şeklinde belirtilmiştir. Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan 2021/15 sayılı Genelgede ise Ticaret Bakanlığının ilgili bakan yardımcısının başkanlığında olmak üzere toplam 10 bakanlığın bakan yardımcılarının ve Strateji ve Bütçe Başkan Yardımcısının katılımı ile Yeşil Mutabakat Çalışma Grubunun kurulduğu ve bu Çalışma Grubunun Yeşil Mutabakat Eylem Planının uygulanmasını takip edip gerekli koordinasyonu sağlayacağı belirtilmiştir (RG, 2021). Milli Eğitim Bakan Yardımcısı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yardımcısı Yeşil Mutabakat Çalışma Grubunda sayılmış ancak bu bakanlıkların görev alanlarına ilişkin hedef ve eylemler Yeşil Mutabakat Eylem Planında belirtilmemiştir. Bu durumun nedeni bu iki bakanlığın Eylem Planı hazırlandıktan sonra Çalışma Grubuna dâhil edilmesidir.

Öte yandan Sayıştay 2020 yılı Aralık ayında “Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Hazırlık Süreçlerinin Değerlendirilmesi” başlıklı bir rapor hazırlamış ve TBMM’ye ve kamuoyuna sunmuştur. Raporla Türkiye’de sürdürülebilir kalkınma amaçlarının Kalkınma Planlarına dayalı bir entegre ve izleme sistematığının kurulduğu ancak böyle bir sistematığın amaçlara erişim durumunu takip etme ve değerlendirme açısından yetersiz kaldığı, kamu kurumlarının uygulamalarını sistematik bir şekilde izleyip değerlendirecek ve yönlendirilecek ulusal bir yapıya ve merkezi bir plana ihtiyaç olduğu, yeni veri üretimine ihtiyaç duyulduğu için bazı sürdürülebilir kalkınma göstergelerinin yayınlanmadığı, ilgili kurumların ve TÜİK’in göstergelere ilişkin veri üretme kapasitelerini artırmaları gerektiği ancak bu konuda henüz istenilen noktada olmadıkları belirtilmiştir (Sayıştay, 2020: 13, 14, 15).

2019 yılında onaylanan On Birinci Kalkınma Planının (2019-2023) 844.1. maddesinde 2030 Gündemindeki SKA’ların uygulanmasını ulusal düzeyde takip etmek ve koordinasyonunu sağlamak üzere Strateji ve Bütçe Başkanlığının başkanlığında ilgili kamu kurumlarının, özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı ile Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Koordinasyon Kurulunun kurulacağı belirtilmiştir. 2020, 2021 ve 2022 Yıllarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı Programlarında bu Kurulun kuruluşuna ilişkin mevzuatın yayınlanacağı belirtilmiş ancak söz konusu mevzuat henüz Resmi Gazete’de yayınlanmamıştır (SBB, 2019d: 402; SBB, 2020: 423; SBB, 2021: 392).

3.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Sürdürülebilir Kalkınma Sürecindeki Rolü

Türkiye tarafından 2019 yılında BM'ye sunulan 2. Ulusal Gözden Geçirme Raporunda Kamu Denetçiliği Kurumunun hesap verebilirliği güçlendirmek amacıyla 2013 yılında kurulduğu belirtilmiş ve Kurum 16 no'lu sürdürülebilir kalkınma amacının gerçekleştirilmesinden sorumlu veya ilgili kuruluşlar arasında sayılmıştır (SBB, 2019b: 34 ve 123). Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından 2019 yılında hazırlanan Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları Değerlendirme Raporunda ise Kamu Denetçiliği Kurumu, yolsuzluk ve rüşvetle mücadeleyi amaçlayan 16.5 no'lu alt hedefle ilgili olan kurumlar arasında belirtilmiştir (SBB, 2019c: 245). Bu itibarla Kamu Denetçiliği Kurumuna sürdürülebilir kalkınma amaçlarına erişim sürecinde sadece yolsuzluk ve rüşvetle mücadele konusunda sınırlı bir rol öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Raporda bu alt hedefe ilişkin sorumlu kurumun Emniyet Genel Müdürlüğü, koordinatör kurumun ise Adalet Bakanlığı olduğu belirtilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun yıllık faaliyet raporları incelendiğinde çevre, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, yerel yönetim hizmetleri, ekonomi, maliye, vergi, ulaşım, insan hakları, çocuk, kadın ve engelli hakları, adalet ve güvenlik gibi pek çok alanda tavsiye kararı aldığı görülmektedir. Bu itibarla Kamu Denetçiliği Kurumunun sürdürülebilir kalkınma amaçlarına fiili katkısının sadece yolsuzluk ve rüşvetle mücadele ile sınırlı olmadığı, Kurumun oldukça geniş bir yelpazede sürdürülebilir kalkınma amaçlarına destek sağladığı anlaşılmaktadır. Nitekim 2013 yılında kurulan Kurumun ülke içinde tanınırlığı ve bilinirliği zamanla arttıkça Kuruma yapılan başvuru sayısı da artmıştır (KDK, 2022: 15). Başvuru sayısının artması ise Kurumun daha fazla sayıda karar almasını ve öneri sunmasını ve nihayetinde sürdürülebilir kalkınmayı daha fazla desteklemesini sağlamıştır.

Kurum 2013-2021 yılları arasında toplam 71.358 adet başvuru için tavsiye kararı ve 2.058 başvuru için ise kısmen tavsiye kısmen ret kararı vermiştir (KDK, 2022: 80). Kurumun tavsiye kararlarına uyum oranı 2013 yılında %20'lerde iken; 2017 yılında %65'e, 2020 yılında %76,38'e. 2021 yılında ise %79,50'ye yükselmiştir (KDK, 2022: 16). Kurumun tavsiye kararlarına uyum oranının sürekli artması hukuk devleti ve iyi yönetim ilkelerinin kamu idarelerinin faaliyetlerine daha fazla yansımaya açısından önem taşımaktadır. Kurumun ayrıca kendi

içerisinde ihtisaslaşmaya katkı sağlayacak bir görev paylaşımı yaptığı da görülmektedir. Bu görev paylaşımında 22 konu belirlenmiş ve bu konular beş Kamu Denetçisi arasında dağıtılmıştır (KDK, 2022: 65).

Kurum 2021 yılında kendisine yapılan kabul edilebilir nitelikteki 6.084 başvurunun 1.604 adedi için tavsiye kararı, 403 adedi için kısmen tavsiye ve 1.320 adedi için ret kararı vermiştir (KDK, 2022: 83). Kalan 3.160 adet başvuruyu, yani kabul edilebilir başvuruların toplamının %52'sini ise dostane çözüm ile sonuçlandırmıştır. Dostane çözüm yönteminde ilgili kamu idaresi başvuranın talebi doğrultusunda davranmaya ikna edilmeye ve taraflar zaman kaybetmeden uzlaştırılmaya çalışılmakta, böylece başvuru sahibinin adalete erişim süreci hızlandırılmaktadır. Kurum ret verdiği kararlarda ise hukuki durumun başvuru sahibi açısından açıklığa kavuşmasını sağlamaktadır. Böylece başvuru sahibi dava açması halinde karşılaşılabileceği olumsuz sonuç konusunda fikir sahibi olabilmektedir. Kurum ayrıca çeşitli şikâyet başvurularının çözümüne ilişkin olarak sunduğu mevzuat önerileri yoluyla da oldukça geniş kitlelerin sorunlarının çözümüne yardımcı olmakta ve pek çok konu dava açılmadan çözüme kavuşabilmektedir. Nitekim Kurumun 2021 yılında verdiği toplam tavsiye kararlarının %11'inde mevzuat değişikliği önerilmiştir (KDK, 2022: 140). Kurumun kararları, mevzuat değişikliği önerileri ve diğer faaliyetleri sayesinde kamu idareleri aleyhine açılacak yaklaşık 150 bin davanın açılmasının önlediği tahmin edilmektedir (KDK, 2022: 156). 2021 yılı içerisinde idari yargı mercilerinin yaklaşık 690 bin dava dosyasına baktığı dikkate alındığında Kurumun idari yargının iş yükünün azaltılmasına ciddi bir destek sağladığı ve adalete erişimi hızlandırdığı anlaşılmaktadır (KDK, 2022: 153).

Kamu Denetçiliği Kurumunun uygulamada çevre, tarım, orman, enerji gibi sürdürülebilir kalkınmanın öne çıkan alanlarında yol gösterici ve yönlendirici tavsiye kararları aldığı görülmektedir. Örneğin Kurumun 2021 yılında verdiği bir tavsiye kararında Balıkesir ili Bandırma İlçesinde yerleşim yerlerine yakın bir alanın hâkim rüzgâr yönü hesaplanmadan hafriyat döküm yeri olarak kullanıldığı belirtilmiş ve bölge sakinlerinin çevre sağlığını olumsuz etkileyen bu alanın temizlenerek ağaçlandırılması veya mera olarak kullanılması ayrıca bu alana hafriyat dökümünün engellenmesi tavsiye edilmiştir (KDK, 2021a: 10). Kurumun verdiği bir başka tavsiye kararında ise Şanlıurfa İli Suruç İlçesinde bir katı atık merkezine katı atık aktarımı yapılırken bu tesise komşu yerde bulunan bir tarla-

nın kirletilmemesi için katı atık merkezinin standartlara uygun hale getirilmesi tavsiye edilmiştir (KDK, 2021b: 10).

Yukarıda belirtilen açıklama ve örneklerden anlaşıldığı üzere Kamu Denetçiliği Kurumu faaliyetleriyle sürdürülebilir kalkınma amaçlarının gerçekleştirilmesine doğrudan veya dolaylı pek çok katkı sunmaktadır. Bununla birlikte ülkemizde sürdürülebilir kalkınma sürecinin yönetimi konusunda bazı kurumsal/yapısal eksikliklerin mevcut olması, KDK'nın bu sürece daha fazla katkı sunma olanağını azaltmaktadır. Bu eksiklikler ülkemizde sürdürülebilir kalkınma amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik merkezi bir planın hazırlanmamış olması, kamu idarelerinin sürdürülebilir kalkınma kapsamında yaptığı faaliyetleri takip edip denetleyecek ve yönlendirecek bakanlıklar üstü bir kurulun bulunmaması ve parlamentoda sürdürülebilir kalkınmaya odaklanan özel bir komisyonun kurulmamış olmasıdır. Bu üç hususun henüz gerçekleştirilmemiş olması, sürdürülebilir kalkınma çalışmalarında kurumlar arası koordinasyonun yeterince sağlanamamasına ve diğer kurumlar gibi Kamu Denetçiliği Kurumunun potansiyelinden de yeterince yararlanılamamasına yol açmaktadır.

3.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Sürdürülebilir Kalkınma Sürecindeki Rolünün Artırılmasına İlişkin Öneriler

Kamu Denetçiliği Kurumunun sürdürülebilir kalkınma sürecindeki rolünün artırılması ve mevcut kurumsal/yapısal eksikliklerin tamamlanmasına ilişkin olarak şu önerilerin hayata geçirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Sayıştay'ın Değerlendirme Raporunda da önerdiği gibi sürdürülebilir kalkınma sürecinde kamu kurumlarının uygulamalarını sistematik bir şekilde izleyip değerlendirecek ve yönlendirilecek ulusal bir yapının kurulması uygun olacaktır. 2019 yılında yayımlanan On Birinci Kalkınma Planında Strateji ve Bütçe Başkanlığının başkanlığında ilgili kamu kurumlarının katılımı ile Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Koordinasyon Kurulunun kurulacağı belirtilmiş ancak bu kurul henüz kurulmamıştır. Diğer taraftan bu kurul kurulması halinde Strateji ve Bütçe Başkanlığının bir bakanlık olmaması nedeniyle diğer bakanlıklara başkanlık etmesinin uygulamada son derece güç olacağı değerlendirilmektedir. Nitekim Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Yeşil Mutabakat Çalışma Grubunda temsil edilmesine karşın bu Çalışma Grubuna Ticaret Bakanlığının ilgili Bakan Yardımcısı başkanlık etmektedir. Yeşil Mutabakat Çalışma Grubu incelendiğinde ise görev

alanını 2030 Gündemi ile değil sadece Avrupa Yeşil Mutabakat Anlaşması ile sınırlı tuttuğu görülmektedir. Ayrıca Yeşil Mutabakat Çalışma Grubunda 10 bakanlık temsil edilmekte Adalet, Sağlık, İçişleri, Gençlik ve Spor, Aile ve Sosyal Hizmetler, Milli Savunma, Kültür ve Turizm Bakanlıkları ise temsil edilmemektedir.

Almanya'da, Avusturya'da, İspanya'da ve İtalya'da kamu idarelerinin 2030 Gündeminde yer alan SKA'lara ilişkin faaliyetlerini takip edip denetleyen ve yönlendiren bakanlıklar üstü kurullar oluşturulmuştur. Ancak bu ülkelerde Yeşil Mutabakat için yeni kurullar oluşturulmamıştır. Bu itibarla Yeşil Mutabakat da dâhil olmak üzere sürdürülebilir kalkınma kapsamında yer alan bütün eylem planlarının ve strateji belgelerinin aynı kurullar tarafından takip ve koordine edildiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle Türkiye'de de bakanlıkların ve kurumların üst düzey temsilcilerinin katılımıyla Sürdürülebilir Kalkınma Kurulunun (Kurul) kurulması ve Yeşil Mutabakat Çalışma Grubu üyelerinin de bu Kurula katılması yararlı olacaktır. Ayrıca kabinedeki diğer bütün bakanlıkların ve bakanlıklara ilaveten Strateji ve Bütçe Başkanlığı, TÜİK, Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) ve Sayıştay'ın da Kurulda temsil edilmeleri, Kurulun çalışmalarını olumlu etkileyecektir. Zira KDK ve Sayıştay'ın sürdürülebilir kalkınma sürecine ilişkin olarak hükümete sunduğu tespit ve öneriler, Kurulda görüşülüp değerlendirilebilir ve uygun görülen önerilerin kamu idarelerince uygulanıp uygulanmadıkları Kurul tarafından izlenip denetlenebilir. Kurulun etkin bir şekilde çalışabilmesi için Kurulun kuruluş ve görevleri ile çalışma usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile düzenlenebilir ve bakanlıklar bakan yardımcısı düzeyinde, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve TÜİK ise başkan yardımcısı düzeyinde bir temsilci ile Kurulda temsil edilebilir. Kurulun sekretarya hizmetleri Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yerine getirilebilir. Kamu Başdenetçisinin uygun gördüğü Kamu Denetçisi Kurulda KDK'yı temsil edebilir. Kurulun Başkanı doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanabilir, görev ve sorumluluk alanı sadece Kurulun çalışmaları ile sınırlı tutulabilir. Kurul Başkanına İspanya'da 2030 Gündemi için Yüksek Komiseri, Galler'de Gelecek Nesiller Komiseri ve Fransa'da Sürdürülebilir Kalkınma Genel Komiserine benzer şekilde görevler verilebilir. Kurul Başkanı, bakanlıkların ve diğer kamu idarelerinin sürdürülebilir kalkınma konusundaki performansını izleyip değerlendirebilir, onlara bağlayıcı olmayan tavsiyelerde bulunabilir ve tespit, öneri ve değerlendirmelerini bir rapor halinde Cumhurbaşkanına ve kabine üyelerine sunabilir. Kurul Başkanına bu

görevlerini yerine getirmesinde destek sağlayacak yeterli sayıda danışman ve personel tahsis edilebilir.

Almanya Parlamentosundaki Sürdürülebilir Kalkınma Danışma Komisyonuna (Komisyon) benzer bir parlamento komisyonu Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) de kurulabilir. TBMM'ye bağlı olarak faaliyetinde bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu ve Sayıştay sürdürülebilir kalkınmaya katkı sağlayabilecek kanun değişikliği önerilerini bu Komisyon aracılığıyla TBMM'ye iletebilir. Komisyon, Almanya'da olduğu gibi esas komisyonlara görüş sunan bir tali komisyon gibi çalışabilir. Komisyon, sürdürülebilir kalkınmayı etkileyen kanun tekliflerini inceleyebilir, bu tekliflere ilişkin sürdürülebilir etki analizi raporları hazırlayabilir. Ayrıca Sürdürülebilir Kalkınma Danışma Komisyonu kanun teklifiyle ilgili KDK'nın ve Sayıştay'ın görüş ve önerilerini bir rapor halinde esas komisyona sunabilir. Almanya Parlamentosunda olduğu gibi TBMM'de de esas komisyonların Sürdürülebilir Kalkınma Danışma Komisyonunun sunduğu önerileri tartışıp yazılı bir değerlendirme yapmaları zorunlu hale getirilebilir. Ayrıca KDK, her yıl sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin tespitlerini, değerlendirmelerini ve mevzuat değişikliği önerilerini içeren bir rapor hazırlayabilir ve bu raporu Komisyona sunabilir. Komisyon, KDK'nın bu raporunda yer alan yönetmelik ve tebliğ değişikliği veya yeni idari uygulamaların hayata geçirilmesi gibi önerilerini uygulanmak üzere hükümete teklif edebilir. Zira Yeni Zelanda'da da olduğu gibi Parlamantonun, Ombudsmanın tekliflerini benimsemesi ve bunu hükümete önermesi tekliflerin hükümet tarafından kabul edilme ve uygulanma olasılığını artırmaktadır.

Almanya, Fransa, Macaristan ve İtalya'da "Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi", İspanya'da ve İsveç'te "Gündem 2030 için Ulusal Eylem Planı" gibi Türkiye'de de sürdürülebilir kalkınma faaliyetlerini organize edecek ve kurumlar arasında eşgüdümü ve işbirliğini sağlayacak ulusal düzeyde bir planın hazırlanması uygun olacaktır. Bu planda ülkenin 2030 Gündemine göre mevcut durumu değerlendirilebilir, geleceğe yönelik hedefler ortaya konabilir ve bu hedeflere erişim durumu TÜİK'in desteğiyle sayısal göstergeler bazında takip edilebilir. Türkiye'nin "Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi Eylem Planı", Sürdürülebilir Kalkınma Kurulu tarafından hazırlanabilir ve uygulaması takip edilebilir. Bu Eylem Planında Yeşil Mutabakata uyum kapsamında yapılacak hedef, eylem ve göstergelere de yer verilebilir.

Kamu idarelerinin 2030 Gündemi ve Yeşil Mutabakat kapsamındaki faaliyetlerinin ulusal bir plana göre koordine edilmesi ve uygulanması KDK'nın sürdürülebilir kalkınma sürecinde daha çok rol almasını sağlayacaktır. Zira KDK, Macaristan'daki Gelecek Nesiller Ombudsmanının yaptığı gibi Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi Eylem Planı aracılığıyla bakanlıkların ve diğer kamu idarelerinin 2030 Gündemi ve Yeşil Mutabakat kapsamında yaptıkları faaliyetleri daha kolay izleyebilir ve tespit ettiği aksaklıklar konusunda hükümete geri bildirimde bulunabilir. Ayrıca KDK, Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi Eylem Planının hazırlanmasına ve güncellenmesine katkı sağlayabilir.

KDK'nın insan haklarını ve kadınlar, engelliler ve çocuklar gibi dezavantajlı grupların haklarını daha iyi koruyabilmesi için bu Kuruma resen işlem başlatma, dava açma (savcılıklarına suç duyurusu başvurusunda bulunma ve şikâyetçi sıfatıyla davaya taraf olma) veya açılan bir davaya müdahil olma yetkileri verilebilir. Bu yetkilerin kullanımı dezavantajlı grupların adalete erişimine önemli bir destek sağlayabilir. Diğer taraftan KDK'ya resen işlem başlatma yetkisinin verilmesi, KDK'nın çevre, enerji, tarım, sağlık, eğitim gibi diğer sürdürülebilir kalkınma alanlarında ortaya çıkan sorunlara daha erken ve proaktif çözümler önermesini sağlayabilir.

Malta Ombudsmanının bazı alanlarda uzmanlaşmayı teşvik etmek için Çevre ve Planlama Komiseri, Sağlık Komiseri ve Eğitim Komiseri atmasına benzer bir uygulama KDK'da da yapılabilir. Bu kapsamda sürdürülebilir kalkınma alanlarında daha fazla ihtisaslaşmayı sağlayabilmek için Kamu Denetçilerine, Kamu Başdenetçisi tarafından Çevre Ombudsmanı, İnsan Hakları Ombudsmanı, Yerel Yönetimler Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı şeklinde görevler verilebilir. KDK içinde bu şekilde görevlendirilecek özel amaçlı ombudsman sayısına bağlı olarak mevcut Kamu Denetçisi sayısı artırılabilir.

SONUÇ

Küresel iklim değişikliği ve küresel ısınma dünyamızı her geçen gün yok etmekte ve gelecek nesillere yaşanabilir bir dünya bırakmamamızı zorlaştırmaktadır. Küresel iklim değişikliğine karşı başlatılan çözüm arayışları neticesinde bu sorunun ancak sürdürülebilir kalkınma ile çözülebileceği görüşü yaygınlık kazanmıştır. Zira ekonomik, toplumsal ve çevresel sorunlar etkileri bakımından iç

içe geçtiğinden ekonomik veya toplumsal bir sorunu düzeltirken çevresel yeni bir soruna sebebiyet vermemek son derece güç olmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma ise insan faaliyetlerinin ekonomik, toplumsal ve çevresel sonuçları arasında hassas ve sürdürülebilir bir dengenin kurulmasını hedeflemektedir. Küresel iklim değişikliğinin insanlığın ortak sorunu olması ve ülkelerin tek başına bu sorunun üstesinden gelmelerinin imkânsız olması nedeniyle sürdürülebilir kalkınma politikaları ve hedefleri 1990'lı yıllardan itibaren BM öncülüğünde hazırlanan eylem planları aracılığıyla belirlenmektedir. Bu kapsamda 2015-2030 arasındaki yıllar için eylem planı olarak Sürdürülebilir Kalkınma için 2030 Gündemi hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. BM'ye üye ülkelerde kamu idarelerine de 2030 Gündeminde yer alan hedeflere erişilmesi için gerekli eylemleri gerçekleştirme görevi verilmiştir.

Ombudsmanlık kurumları ise kararları ve faaliyetleriyle kamu idarelerinin 2030 Gündeminde yer alan hedeflere yönelik eylemlerinin daha hesap verebilir, şeffaf ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmelerini sağlamaktadır. Bu nedenle ülkemizdeki Ombudsmanlık Kurumu olan Kamu Denetçiliği Kurumunun sürdürülebilir kalkınma sürecindeki rolünün artırılması, bu kapsamda bu Kurumun yetkilerinin genişletilmesi, TBMM'de Sürdürülebilir Kalkınma Danışma Komisyonunun ve yürütme organı bünyesinde ise Sürdürülebilir Kalkınma Kurulunun kurulması ve Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi Eylem Planının hazırlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- AKTEL, Mehmet, KERMAN, Uysal, ALTAN, Yakup, LAMBA, Mustafa, BURHAN, Orhan (2013), “Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:5, Sayı:9, ss.21-37.
- BM (1987), “Our Common Future- Report of the World Commission on Environment and Development”, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (Erişim Tarihi: 14.01.2022)
- BM, (2015) “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”, https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/Resolution_A_RES_70_1_EN.pdf (Erişim Tarihi: 12.01.2022)
- BM (2021), “The Sustainable Development Goals Report 2021” <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021.pdf> (Erişim Tarihi: 15.06.2022)
- BM (2022a), “History”, <https://sdgs.un.org/goals> (Erişim Tarihi: 17.01.2022)
- BM (2022b), “What does the 2030 Agenda say about universal values?”, <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values> (Erişim Tarihi: 14.01.2022)
- BÜYÜKAVCI, Mustafa (2008), “Ombudsmanlık Kurumu”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 4, ss. 10-13.
- CREUTZFELDT, Naomi, O'BRIEN, Nick, NOWICKI, Marek (2021), “Ombudsmanlıklar Hakkında Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, <https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/522/dosya/111-01-20224-15-pm.pdf> (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- CYO (Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi) (2021), “Türkiye Uluslararası Doğrudan Yatırım Stratejisi (2021-2023)” <https://www.invest.gov.tr/tr/library/publications/Lists/InvestPublications/Turkiye-Uluslararası-Dogrudan-Yatirim-Stratejisi-2021-2023.pdf> (Erişim Tarihi: 22.02.2022)
- DB (Dışişleri Bakanlığı) (2022), “Sürdürülebilir Kalkınma”, <https://www.mfa.gov.tr/surdurulebilir-kalkinma.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 12.02.2022)

- DP (Defensor del Pueblo) (2019), “Executive summary 2019. Annual Report”, https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/2019-Summary_Annual_Report-1.pdf (Erişim Tarihi: 17.03.2022)
- DURSUNOĞLU, İsmail, BOYALI, Handan, GÜNDOĞDU, Serkan (2021) “Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) İmajına Yönelik Bir Araştırma”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Cilt:7, Sayı:14, ss. 67-94.
- EC (European Commission) (2019) “The European Green Deal”, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-green-deal-communication_en.pdf (Erişim Tarihi: 11.02.2022)
- ECER, Kübra., GÜNER, Oğuz, ÇETİN, Murat (2021). “Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türkiye Ekonomisinin Uyum Politikaları”, *İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi*, Cilt:9, Sayı: 2, ss. 125-144.
- EEA (European Environment Agency) (2020), “SDGs and the environment report - Country profiles”, <https://www.eea.europa.eu/themes/sustainability-transitions/sustainable-development-goals-and-the/country-profiles> (Erişim Tarihi: 07.01.2022)
- EFE, Haydar, DEMİRCİ, Murat (2013). “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:90, ss. 49-72.
- FETTING, Constanze (2021), “Parliamentary Mechanisms in the Implementation of the 2030 Agenda”, https://www.esdn.eu/fileadmin/ESDN_Reports/ESDN_Report_August_2021_Parliaments_and_SDGs_Final.pdf (Erişim Tarihi: 15.01.2022)
- FG (Federal Government) (2021), “German Sustainable Development Strategy” <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1940716/6a4a-cf041217d39bac6a81cce971381f/2021-07-26-gsds-en-data.pdf?download=1> (Erişim Tarihi: 23.02.2022)
- FGCW (Future Generations Commissioner of Wales), (2015), “Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015”, <https://www.futuregenerations.wales/wp-content/uploads/2017/01/WFGAct-English.pdf/> (Erişim Tarihi: 15.01.2022)

- GB (German Bundestag), (2019) “The Parliamentary Advisory Council on Sustainable Development”, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/81018100.pdf> (Erişim Tarihi: 15.01.2022)
- GÜLENER, Serdar (2013), “Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **Akademik İncelemeler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1, ss.1-27.
- KAPLAN, Onur (2020), “Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Cilt.7 Sayı:13, ss. 93-119.
- KDK (2021a), “2021/9885 No’lu Başvuru Sonucuna İlişkin Tavsiye Kararı”, ss.1-10, <https://kararlar.ombudsman.gov.tr/Arama/Download?url=20210524\196235\Yayin\Karar-2021-9885.pdf&tarih=2021-11-23T17:24:28.410691>(Erişim Tarihi: 18.02.2022)
- KDK (2021b), “2021/7951 No’lu Başvuru Sonucuna İlişkin Tavsiye Kararı”, ss.1-10, <https://kararlar.ombudsman.gov.tr/Arama/Download?url=20210415\194293\Yayin\Karar-2021-7951.pdf&tarih=2021-10-06T14:31:59.047373>(Erişim Tarihi: 19.03.2022)
- KDK (2022), “2021 Yıllık Raporu”, Ankara.
- LANGEN, Maaike, (2021), “Eight Ways Ombuds Institutes Can Contribute to the SDGs”, <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/eight-ways-ombuds-institutes-can-contribute-to-the-sdgs/> (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- LEICHENKO, Robin M. ve SILVA, Julie A. (2014). “Climate Change And Poverty: Vulnerability, Impacts, and Alleviation Strategies”, file:///C:/Users/DS/Downloads/WIRES_CC_2014_LeichenkoSilva.pdf (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- MGM (Meteoroloji Genel Müdürlüğü), (2022), “İklim Değişikliği ve Mevcut Durum”, <https://mgm.gov.tr/iklim/iklim-degisikligi.aspx> (Erişim Tarihi: 02.01.2022)
- NAZ (National Assembly of Zambia) (2022), “Constitution of Zambia”, [https://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/amendment_act/Constitution%20of%20Zambia%20\(Amendment\),%202016-Act%20No.%202_0.pdf](https://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/amendment_act/Constitution%20of%20Zambia%20(Amendment),%202016-Act%20No.%202_0.pdf) (Erişim Tarihi: 18.03.2022)

- NCSD (National Council for Sustainable Development) (2019), “The Institutions of Sustainability in Hungary”, https://www.parlament.hu/documents/127649/4101379/Sustain_Hun_en.pdf/e9fb3d0c-5a6a-18f0-7b35-0c-6da64dcafe?t=1580131128620 (Erişim Tarihi: 03.03.2022)
- OAGC (Office of the Auditor General of Canada) (2022), “Reports to Parliament”, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_lp_e_856.html (Erişim Tarihi: 04.03.2022)
- OCFRH (Office of the Commissioner for Fundamentals Rights of Hungary) (2018), “Summary of the Hungarian NHRI’s engagement with the SDGs”, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/Call/NHRIs/CommissionerforFundamentalRightsHungaryInputs3.pdf> (Erişim Tarihi: 27.03.2022)
- OCFRH (2022) (Office of the Commissioner for Fundamentals Rights of Hungary), “About Office”, <https://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/about-the-office> (Erişim Tarihi: 03.02.2022)
- OECD, (2018) “The Role of Ombudsman Institutions in Open Government”, OECD Working Paper on Public Governance No. 29, <https://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.pdf> (Erişim Tarihi: 04.03.2022)
- OMO (Office of Malta Ombudsman) (2014) “Annual Report 2013”, <https://www.parliament.mt/media/77572/04067.pdf> (Erişim Tarihi: 03.01.2022)
- PCE (Parliamentary Commissioner of the Environment) (2022), “About us”, <https://www.pce.parliament.nz/about-us/the-commissioner> (Erişim Tarihi: 05.03.2022)
- PCE (Parliamentary Commissioner of the Environment) (2021), “Annual Report for the Year Ended 30 June 2021”, ss. 1-52, <https://www.pce.parliament.nz/media/197141/annual-report-for-the-year-ended-30-june-2021-pdf-11mb.pdf> (Erişim Tarihi: 23.03.2022)
- PETERSON, Olof (2009), “The Swedish 1809 Constitution”, http://www.olofpetersson.se/_arkiv/skrifter/rf1809.pdf (Erişim Tarihi: 03.01.2022)

- RG (Resmi Gazete) (2021) “Yeşil Mutabakat Eylem Planı ile İlgili 2021/15 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi” <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/07/20210716-8.pdf> (Erişim Tarihi: 23.03.2022)
- Sayıştay, (2020) “Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Hazırlık Süreçlerinin Değerlendirilmesi Sayıştay Raporu”.
- ŞAHİN, Ümit (2018) “İyi Yönetişimin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Cilt:5, Sayı:1, ss. 99-139.
- SBB (Strateji ve Bütçe Başkanlığı) (2019a), On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023).
- SBB (Strateji ve Bütçe Başkanlığı) (2019b), Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları Türkiye 2. Ulusal Gözden Geçirme Raporu, Ankara.
- SBB (Strateji ve Bütçe Başkanlığı) (2019c), Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları Değerlendirme Raporu, Ankara.
- SBB (Strateji ve Bütçe Başkanlığı) (2019d) 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı.
- SBB (Strateji ve Bütçe Başkanlığı) (2020) 2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı.
- SBB (Strateji ve Bütçe Başkanlığı) (2021) 2022 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı.
- SCR (Security Council Report) (2021) “The UN Security Council and Climate Change”, https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/climate_security_2021.pdf (Erişim Tarihi: 23.03.2022)
- SWE (SDG Watch Europe) (2022), “Germany”, <https://www.sdgwatcheurope.org/germany/> (Erişim Tarihi: 22.03.2022)
- ŞAHİNÖZ, Ahmet (2019). “Sürdürülemeyen Sürdürülebilir Kalkınma”, **Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 8, Sayı: 15, ss. 77-101.
- ŞEN, Hüseyin, KAYA, Ayşe, ALPASLAN, Barış (2018) “Sürdürülebilirlik Üzerine Tarihsel ve Güncel Bir Perspektif”, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, Cilt.6, Sayı:106, ss.1-47.

- TB (Ticaret Bakanlığı) (2021), “Yeşil Mutabakat Eylem Planı 2021” <https://ticaret.gov.tr/data/60f1200013b876eb28421b23/MUTABAKAT%20YE%C5%9E%-C4%B0L.pdf> (Erişim Tarihi: 22.01.2022)
- TFJ (Task Force on Justice) (2019), <https://www.sdg16hub.org/system/files/2019-06/Pathfinders-%20Justice%20for%20All%2C%20Report%20.pdf> (Erişim Tarihi: 25.03.2022)
- TOB (Tarım ve Orman Bakanlığı) (2019), Ulusal Su Planı (2019-2023) <https://www.tarimorman.gov.tr/SYGM/Belgeler/NHYP%20DEN%C4%B0Z/ULUSAL%20SU%20PLANI.pdf> (Erişim Tarihi: 22.01.2022)
- TYNDALL, Peter, (2018), “Role of the Ombudsman In Protecting Environmental Rights”, <https://www.ombudsman.ie/news/role-of-the-ombudsman-in/> (Erişim Tarihi: 22.01.2022)
- YALÇIN, A. Zafer (2016), “Sürdürülebilir Kalkınma İçin Yeşil Ekonomi Düşüncesi Ve Mali Politikalar”, “Çankırı Karatekin **İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:6, Sayı:1, ss.749-775.
- ZARALI, Ferište (2021), “BM Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına İlişkin Sayıştaylar Tarafından Yürütülen Denetimler”, **Sayıştay Dergisi**, Cilt:32, Sayı:123, ss. 175-184.

OMBUDSMAN AKADEMİK DERGİSİ'NDE YAYIMLANAN MAKALELERİN İNCELENMESİ

An Examination of the Articles Published in the Academic Journal of the Ombudsman

Mustafa YILMAZ*

Geliş Tarihi: 29.03.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 05.06.2022

Öz

Bu araştırmanın amacı Ombudsman Akademik Dergisi'nde yayımlanan makalelerin incelenmesidir. Araştırmada veri toplama tekniği olarak doküman analizi kullanılmış ve 119 makale değerlendirilmiştir. Makaleler yıllara, yazarların akademik unvanlarına, makaledeki yazarların sayısına, araştırmacıların üniversitelerine, kullanılan araştırma yöntemlerine, atıf alma sayılarına, anahtar kelimelerin sayısına ve temalarına göre analiz edilmiştir. Yayımlanan makale sayısında derginin ilk yıllarına oranla artışlar yaşandığı görülmüştür. Makalelere 53 farklı üniversitedeki araştırmacılar yazarlık yapmıştır. Makalelerin %84,87 gibi büyük bir çoğunluğu derleme makalesi şeklinde yazılmıştır. Toplamda 73 makalenin farklı sayılarda atıf aldığı tespit edilmiştir. Dergide yayımlanan makalelerin konusu yalnızca "Ombudsmanlık" konusunu değil farklı konuları da kapsamaktadır. Bu çalışma Ombudsman Akademik Dergisi'nde gelecek yıllarda makale yayımlamak isteyen araştırmacılara yol göstermeyi hedeflemektedir.

Anahtar Kelimeler: Doküman Analizi, Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu.

Abstract

The purpose of this research is to examine the articles published in the Academic Journal of the Ombudsman. In the research, document analysis was used as a data collection technique and 119 articles were evaluated. The articles were analyzed according to the years, academic titles of the authors, the number of authors in the article, the universities of the researchers, the research methods used, the number of citations received, the number of keywords and their themes. It has been observed that the number of published articles has increased compared to the first years of the journal. The articles were authored by researchers from 53 different universities. A large majority of the articles, such as 84.87%, are written in the form of compilation articles. In total, 73 articles were found to have received citations in different numbers. The topic of the articles published in the journal covers not only the topic of "Ombudsmanship", but also different topics. This study aims to guide researchers who want to publish articles in the Ombudsman Academic Journal in the coming years.

Keywords: Document Analysis, Ombudsman, The Ombudsman Institution.

* Doktora Öğrencisi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi A.B.D., Antalya, Türkiye, mstfaylmz.0793@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-3235-057X

GİRİŞ

Kamu örgütlerinin denetimleri iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki farklı denetim mekanizması ile denetlenmektedir. Dış denetim denilince akla en başta gelen denetim organı yargıdır. Yargının yanında yine farklı dış denetim mekanizmalarının olduğu görülmektedir. Ombudsmanlık kurumu yargı dışındaki dış denetim mekanizmalarına örnek olarak gösterilebilir (Sezen, 2001: 71-72). Ombudsmanlık kurumu kişileri devletin diğer kurumlarından koruyan bir kurum görevi üstlenmektedir (Odyakmaz, 2013: 4).

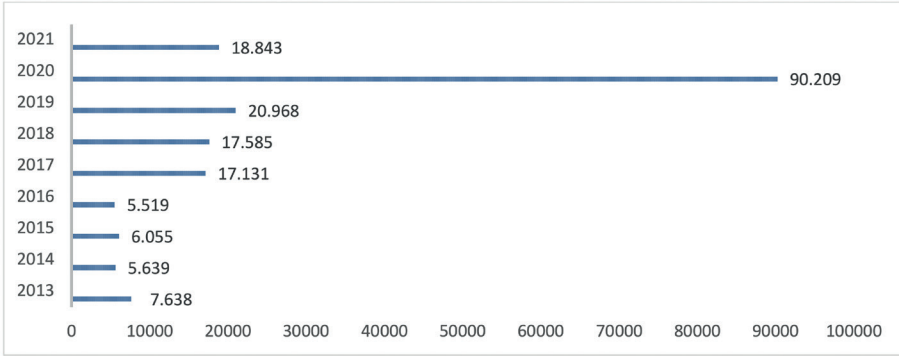
Ombudsmanlık kurumunun, hiyerarşik ve vesayet denetimi dışında tutularak bağımsız olması amaçlanmaktadır. Ombudsmanın kendisine gelen şikâyetleri hukuku temel alarak tarafsız bir şekilde değerlendirmesi beklenmektedir (Şengül, 2007: 128). Ombudsmanın görev ve yetkileri ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de genel anlamda kamu kurumları ile bireyler arasındaki etkileşim sonucunda ortaya çıkan sorunlarla ilgili şikâyetlere çözüm arama ve arabuluculuk yapma görevi üstlenmektedir (Gökçe, 2012: 207). Ombudsmanlık kurumu günümüzde yönetim karşısında vatandaşın haklarını korumanın yanında özellikle yönetim ile vatandaş arasındaki ilişkileri geliştirerek vatandaşın kamu yönetimine olan güvenini sağlayarak bu güveni sürdürme çabası içerisinde bulunmaktadır. Bu durum vatandaş odaklı bir yönetim tarzının sonucudur (Köseoğlu, 2010: 36).

Ombudsmanlık kurumunun nasıl ortaya çıktığına dair tarihsel sürece bakıldığında; 1709 yılında Ruslar tarafından yenilgiye uğratan İsveç Kralı XII. Charles'ın Osmanlı Devleti'ne sığınması ve bunun sonucunda İsveç'te yaşanan olayları kontrol etmek amacıyla ombudsmanlık kurumunu oluşturmasıyla gerçekleştiği görülmektedir. Modern anlamda ombudsmanlık kurumunun yine İsveç'in 1809 yılında bu kuruma anayasalarında yer vermesiyle ortaya çıktığı literatürde genel kabul görmektedir (Pickl, 1986: 39; Ertekin, 2004: 63; Kestane, 2006: 132; Şahin, 2010: 133; Akman ve Chiftchi, 2018: 184). 1950'ye kadar sadece İsveç ve Finlandiya'da görülen bu kurum bu tarihten itibaren çok sayıda ülkede kurulmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 2002: 195). 1950 yılından sonra ombudsmanlık kurulan ülkeler sırasıyla 1952 yılında Norveç, 1955'te Danimarka, 1962'de Yeni Zelanda, 1967'de İngiltere, 1970'te Kanada, 1973'te Fransa, 1976'da Portekiz, 1976'da Avusturya, 1981'de Hollanda ve İspanya, 1988'de Polonya, 1988'de Yu-

nanistan olmuştur. Yine burada sayılmayan birçok ülkede bu kurumun oluşturulduğu görülmektedir (Erdengi, 2009: 17).

Türkiye’de ise 2010 yılında Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda yapılan değişiklik ile Kamu Denetçiliği Kurumuna yer verilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunun anayasal temeli oluşturulduktan sonra 2012 yılında kabul edilerek yürürlüğe giren 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ile kurumun kuruluş aşaması tamamlanmıştır (Usta, 2014: 62). Kurum 2013 yılı itibarıyla şikâyetleri kabul etmeye başlamış ve o yıldan itibaren her yıl düzenli olarak yıllık raporlar yayımlamaktadır. Son yayımlanan 2021 Yıllık Raporu’nda şikâyet başvurularının yıllara göre dağılımı Grafik 1’de gösterilmiştir.

Grafik 1. Yıllar İtibarıyla Kamu Denetçiliği Kurumuna Şikâyet Başvuru Sayıları



Kaynak: (Kamu Denetçiliği Kurumu 2021 Yıllık Raporu, 2022: 56).

Grafik 1’de görüldüğü üzere Kamu Denetçiliği Kurumuna 2013 yılı itibarıyla şikâyet başvuruları yapılmaya başlanmıştır. 2017 yılıyla birlikte şikâyet başvurularında niceliksel anlamda bir yükseliş olduğu görülmektedir. Bu niceliksel artış 2020 itibarıyla zirveye ulaşmış ve 2021 yılıyla birlikte şikâyet başvurularında sert bir düşüş yaşanmıştır. 2020 yılında şikâyet başvurularındaki yüksek artışın nedeni COVID-19 salgını ile birlikte bazı gelişmelerin yaşanması olmuştur. Bu dönemde kurumun daha önceden incelemeye almadığı bankacılıkla ilgili şikâyetleri incelemeye başlaması ve salgından dolayı kamu hizmetlerinin sunumunda bazı sorunların yaşanması kuruma olan şikâyet başvurularındaki sayıyı artıran nedenler olmuştur (Yıldırım, 2021: 175).

Kamu Denetçiliği Kurumu kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirmekle birlikte 2014 yılından itibaren yılda iki kez yayımlanan “Ombudsman Akademik” isimli hakemli bir dergiyi de yayımlamaktadır. DergiPark üzerinden makale gönderimini kabul eden dergide makaleler ilk önce editörler kurulu tarafından değerlendirilmektedir. Editörler kurulu tarafından uygun bulunan makaleler konuyla ilgili iki hakeme değerlendirmede bulunmaları için gönderilmektedir. İhtiyaç duyulması durumunda makaleler üçüncü bir hakeme de gönderilebilmektedir. Dergide kör hakemlik sistemi uygulanmakta olup hakem değerlendirmeleri sonucunda makalelerin yayımlanmasına, düzeltilmesine ya da reddedilmesine karar verilmektedir. Hakem süreci olumlu sonuçlanan makaleler sonrasında editörler kurulunun belirlemiş olduğu sıralamaya göre yayımlanmaktadır (Ombudsman Akademik, 2022). Bu makalenin amacı da Ombudsman Akademik Dergisi’ndeki makaleleri farklı açılardan değerlendirmektir. Bu amaçla aşağıdaki sekiz soruya cevap aranmıştır:

1. Ombudsman Akademik dergisinde yayımlanan makalelerin yıllara göre dağılımı nasıldır?
2. Ombudsman Akademik dergisinde yayımlanan makalelerin yazarlarının akademik unvanlarına göre dağılımı nasıldır?
3. Ombudsman Akademik dergisinde yayımlanan makalelerdeki yazarların sayısının makale başına dağılımı ne şekildedir?
4. Makale yazarı araştırmacıların üniversitelerine göre dağılımı nasıldır?
5. Makalelerde kullanılan araştırma yöntemlerinin türlerine göre dağılımı nasıldır?
6. Makalelerde kullanılan anahtar kelimelerin sayısına göre dağılımı ne şekildedir?
7. Yayımlanan makaleler içerisinde atıf alan makaleler hangileridir?
8. Makalelerin temalarına göre sınıflandırılması nasıldır?

1. YÖNTEM

Bu araştırmada, Ombudsman Akademik Dergisi'nde 2014-2021 yıllarında yayımlanan 16 sayı içerisinde yer alan toplamda 119 makale doküman analiziyle farklı ölçütler bakımından incelenmiştir. Doküman analizi, araştırılmak istenen konularla ilgili yazılı materyallerin analizini kapsamaktadır. Aynı zamanda film, video ya da fotoğraflar da nitel araştırmalarda kullanılan doküman türlerinden- dir (Yıldırım ve Şimşek, 2018: 189-190).

1.1. Veri Toplama ve Analizi

Yapılan araştırmada Ombudsman Akademik Dergisi'nde 2014-2021 yıllarında yayımlanan toplamda 119 makale çalışmaya dâhil edilerek incelenmiştir. Veri toplama yöntemi olarak doküman incelemesi kullanılmıştır. Doküman analizi tek başına araştırma yöntemi olarak kullanılabilirdi gibi farklı nitel yöntemlerin kullanıldığı çalışmalarda ek bilgi kaynağı olarak da kullanılabilir (Yıldırım ve Şimşek, 1999: 140). Ayrıca Sak vd. (2021) yapmış oldukları çalışmada bu konuya değinerek doküman analizinin hem yöntem hem de veri toplama tekniğı olarak kullanılabilirdiğini ayrıntılarıyla ifade etmişlerdir. Araştırma verileri Ombudsman Akademik Dergisi'nin internet sitesinden¹ Şubat 2022'de elde edilmiştir. Makalelerin yıllara göre dağılımı, yazarların akademik unvanları ve yazarların sayısı, araştırmacıların üniversiteleri, makalelerde kullanılan araştırma yöntemleri, makalelerde kullanılan anahtar kelimeler, atıf alan makalelerin kaç atıf aldığı ve makalelerin temaları toplanan verileri oluşturmaktadır. Bu veriler MS Office Excel programına kaydedilerek tasnif edilmiştir. Ayrıca toplanan verilerin sayısal hesaplamaları yine MS Office Excel programı yardımıyla gerçekleştirilmiştir. Makalelerde kullanılan araştırma yöntemleri, makalelerin ilgili bölümleri tek tek incelenerek tespit edilmiş ve araştırma yöntemlerine ilişkin başlık altındaki veri tablosuna not edilmiştir. Ayrıca makalelerde kullanılan araştırma yönteminin yazmadığı çalışmalarda ise çalışmanın geneline bakılarak hangi yöntem ile yazıldığı belirlenmiştir. Genel olarak literatür taramasına dayanan makalelerde, kullanılan araştırma yönteminin metin içerisinde belirtilmediğı görülmüştür. İncelenen makalelerin aldıkları atıf sayıları belirlenirken Google Akademik'te yer alan atıf sayıları dikkate alınmıştır. Ayrıca makalelerin aldıkları atıflar Sobiad Atıf Dizini'nde çapraz bir kontrole tabii tutulmuş bu durumda eksik atıflar varsa

¹ <https://dergipark.org.tr/pub/ombudsmanakademik>

onlar birlikte değerlendirilerek genel bir sonuca varılmıştır. Makalelerin temalarına göre sınıflandırması yapılırken makaleler tek tek incenerek temaları belirlenmiş ve diğer makalelerdeki temalarla karşılaştırma yapıldıktan sonra benzer temalardaki çalışmalar tek başlık altında toplanarak sınıflandırılması yapılmıştır. Son olarak farklı açılardan incelenen makaleler sıklık (f) ve yüzde (%) kullanılarak tablolaştırılmış ve betimsel bir analiz yapılmıştır.

2. BULGULAR

Ombudsman Akademik Dergisi'nde yayımlanan makalelerin farklı açılardan incelendiği bu çalışmaya ilişkin bulgular bu bölümde şekil ve tablolar yardımıyla sunulmuştur.

Tablo 1. Makalelerin Yıllara Göre Dağılımı

Yıl	Makale Sayısı (f)	Yüzde (%)
2014	5	4,20
2015	12	10,08
2016	11	9,24
2017	14	11,76
2018	27	22,69
2019	16	13,45
2020	18	15,13
2021	16	13,45
Toplam	119	100,00

Tablo 1'de Ombudsman Akademik Dergisi'nde yayımlanan makalelerin yıllara göre dağılımı görülmektedir. Dergide sekiz yıllık süreç içerisinde toplamda 119 makale yayımlanmıştır. İlk makalenin yayımlandığı yıl olan 2014 yılı en az makalenin yayımlandığı yıl olmuştur. Bu duruma 2014 yılında sadece bir sayının yayımlanmış olmasının neden olduğu söylenebilir. En fazla makalenin yayımlandığı yıl ise 27 makale ile 2018 yılı olmuştur. Yılda iki kez yayımlanan derginin 2018 yılında iki sayıya ek olarak özel sayı yayımlanmış olması en fazla makalenin 2018 yılında yayımlanmasına neden olmuştur. Genel anlamda bakıldığında Ombudsman Akademik Dergisi'nin henüz yeni bir dergi olduğu ve diğer yıllarla karşılaştırıldığında son dört yıllık süre zarfında diğer yıllara oranla daha fazla makalenin yayımlanmış olduğu söylenebilir.

Tablo 2. Makale Yazarlarının Akademik Unvanları

Ünvan	Sayı (f)	Yüzde (%)
Prof. Dr.	30	23,08
Doç. Dr.	20	15,38
Dr./Dr. Öğretim Üyesi	50	38,46
Öğretim Görevlisi	8	6,15
Araştırma Görevlisi	16	12,31
Lisansüstü Öğrenci	6	4,62
Toplam	130	100,00

Makale yazarlarının akademik unvanlarına göre dağılımı Tablo 2’de görülmektedir. Makale yazarlığı yapan araştırmacılara akademik unvan olarak bakıldığında en fazla Dr. ya da Dr. Öğretim Üyesi unvanına sahip araştırmacıların makalelerde yazarlık yaptığı görülmektedir. Bu unvandan sonra ise en çok Prof. Dr. unvanına sahip araştırmacılar makalelerde yazarlık yapmıştır. Dergide en az makale yazarlığı yapanlar ise lisansüstü öğrenciler olmuştur. Ayrıca tabloda gösterilmeyen fakat yayımlanan makalelerde yazarlık yapan araştırmacılardan akademik bir unvana sahip olmayıp fakat farklı kurumlarda uzman vb. meslek gruplarında çalışan araştırmacıların olduğu da görülmüştür.

Tablo 3. Makale Yazarlarının Sayısına Göre Dağılımı

Yazar Sayısı	Sayı (f)	Yüzde (%)
Tek Yazarlı	72	60,50
Çift Yazarlı	40	33,61
Üç Yazarlı	7	5,88
Toplam	119	100,00

Makalelerin yazar sayılarına göre dağılımına Tablo 3’te bakıldığında makalelerin en çok tek yazarlı olduğu (72 makale) görülmektedir. Ombudsman Akademik Dergisi’nde yayımlanan makalelerin en fazla üç yazarlı olarak hazırlandığı görülmüştür. Bu şekilde üç yazarlı yayımlanan toplamda 7 makale olmakla birlikte, bu gruptaki makaleler sayıca diğerlerine göre daha azdır.

Tablo 4. Araştırmacıların Üniversitelere Göre Dağılımı

Üniversite	Araştırmacı Sayısı (f)	Yüzde (%)
Sakarya	8	6,11
Anadolu	6	4,58
İnönü	6	4,58
Muğla Sıtkı Koçman	6	4,58
Ankara Sosyal Bilimler	5	3,82
Gazi	5	3,82
Hacettepe	5	3,82
İstanbul	5	3,82
İstanbul Medeniyet	5	3,82
Karadeniz Teknik	5	3,82
Kocaeli	5	3,82
Hatay Mustafa Kemal	4	3,05
İstanbul Medipol	4	3,05
Necmettin Erbakan	4	3,05
Afyon Kocatepe	3	2,29
Ankara	3	2,29
Burdur Mehmet Akif Ersoy	3	2,29
Erzincan Binali Yıldırım	3	2,29
Trakya	3	2,29
Altınbaş	2	1,53
Bayburt	2	1,53
Erciyes	2	1,53
İstanbul Sabahattin Zaim	2	1,53
Kafkas	2	1,53
Kırşehir Ahi Evran	2	1,53
Munzur	2	1,53
Selçuk	2	1,53
Yalova	2	1,53
Adıyaman	1	0,76

Üniversite	Araştırmacı Sayısı (f)	Yüzde (%)
Aksaray	1	0,76
Ankara Medipol	1	0,76
Ankara Yıldırım Beyazıt	1	0,76
Artvin Çoruh	1	0,76
Gaziantep	1	0,76
Giresun	1	0,76
Gümüşhane	1	0,76
Hasan Kalyoncu	1	0,76
İhsan Doğramacı Bilkent	1	0,76
İstanbul Bilgi	1	0,76
İzmir	1	0,76
Karabük	1	0,76
Karamanoğlu Mehmetbey	1	0,76
Kırıkkale	1	0,76
Konya Karatay	1	0,76
Muş Alparslan	1	0,76
Namık Kemal	1	0,76
Niğde Ömer Halisdemir	1	0,76
Polis Akademisi	1	0,76
Süleyman Demirel	1	0,76
Tokat Gaziosmanpaşa	1	0,76
Türk Alman	1	0,76
Yeditepe	1	0,76
Zonguldak Bülent Ecevit	1	0,76
Toplam	131	100,00

Araştırmacıların üniversitelere göre dağılımı Tablo 4'te görülmektedir. Dergide yayımlanan makaleler toplamda 53 farklı üniversitede bulunan araştırmacılar tarafından hazırlanmıştır. Makalelere yazarlık yapan en fazla araştırmacı (8, %6,11) Sakarya Üniversitesine mensup araştırmacılar olmuştur. Sakarya Üniversitesini Anadolu (6, %4,58), İnönü (6, %4,58) ve Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi (6, %4,58) izlemektedir.

(7) ise en fazla kullanılan diğer anahtar kelimeler olmuştur. Makalelerde yalnızca bir defa kullanılan anahtar kelimeler ise Ek 1’de görülmektedir².

Tablo 6. On ve Üzeri Atıf Alan Makalelerin Dağılımı

Makale Künyesi	Atıf Sayısı (f)	Yüzde (%)
Atay, E.E. (2014). Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu	39	18,14
Coşkun, B. ve Günaydın, H. (2015). Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü	27	12,56
Gölcü, A. ve Çuhadar, M. (2017). Batı Toplumlarında İslamofobi’nin Üretilmesinde Medyanın Rolü	24	11,16
Karakul, S. (2015). Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri	22	10,23
Doğan, K.C. (2015). Yönetimin Bir Fonksiyonu Olarak Denetim ve Kamu Yönetimindeki Yeri	16	7,44
Bayraklı, E. ve Yerlikaya, T. (2017). Müslüman Topumlarda İslamofobi: Türkiye Örneği	16	7,44
Aktaş, M. (2017). AB Ülkelerinde İslamofobi ve Terörizm	14	6,51
Kutlu, Ö., Örselli, E. ve Kahraman, S. (2018). Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinden Bir Analiz	13	6,05
Aslantürk, O. ve Tunç, Y.E. (2018). Türkiye’de Yabancıların Çalışma İzinleri: Suriyeliler Örneği	12	5,58
Kaygın, E., Kerse, G. ve Yılmaz, T. (2017). Kamu Çalışanlarında Örgütsel Bağlılık ve Presenteeism Arasındaki İlişki: Kars İl Örneği	11	5,12
Ateş, H. ve Buyruk, G.C. (2018). Bir İyi Yönetişim İlkesi Olarak Katılımcılık ve Türk Kamu Yönetiminde Katılımcılığın Konumu	11	5,12
Koç, O. (2015). Yeni Örgütlerin Ortaya Çıkışı: Türk Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği	10	4,65
Toplam	215	100,00

Tablo 6’da on ve üzeri atıf alan makaleler (12 makale) ve aldıkları atıf sayıları görülmektedir. Farklı sayılarda atıf olan toplam makale sayısı ise 2022 Mart ayı itibarıyla 73 makale olmuştur. En çok atıf alan makale 39 atıfı Atay’ın (2014) yazarlığını yaptığı “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu” adlı makale olmuştur. Bu makaleden sonra en fazla atıf alan makale ise 27 atıf ile Coşkun ve Günaydın’ın (2015) yazarlıklarını yaptıkları “Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğin-

² shorturl.at/hzPT2

de Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü” adlı makale olmuştur. Ayrıca yalnızca 1 atıf alan makalelerin sayısı ise 18’dir. Bu sayı diğer atıf sayıları içerisinde en yüksek orana sahip atıf sayısıdır. Ondandan daha az atıf alan makaleler Ek 2’de görülmektedir³.

Tablo 7. Makalelerin Temalarına Göre Sınıflandırılması

Tema	Sayı (f)	Yüzde (%)
İyi Yönetim	6	13,04
Yönetişim/ İyi Yönetişim	6	13,04
Kültürel İrkçılık/İslamofobi	5	10,87
Kampüs/Öğrenci Ombudsmanlığı	3	6,52
Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları ve Yıllık Raporları	3	6,52
Ombudsmanlığın Kökeni ve Ombudsmanlık Kurumu	3	6,52
Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	2	4,35
İç Denetim ve Dış Denetim	2	4,35
İyi Yönetim ve İnsan Hakları	2	4,35
Kamu Denetçiliği Kurumu ve Yapılan Başvurular	2	4,35
Mobbing	2	4,35
Ombudsmanlığın Tavsiye Kararları ve Uygulanabilirliği	2	4,35
Örgütsel Bağlılık	2	4,35
Sağlık Ombudsmanlığı	2	4,35
Yönetimde Liyakat ve Ehliyet İlkesi	2	4,35
Yönetimsel Denetim	2	4,35
Toplam	46	100,00

Tablo 7’de makalelerin konularına göre sınıflandırılmasına bakıldığında “Kamu Denetçiliği/Ombudsmanlık” konuları farklı açılardan çalışılmıştır. Örneğin “kampüs ombudsmanlığı” (3) ve “sağlık ombudsmanlığı” (2) gibi konular çalışılarak ombudsmanlık kurumu farklı açılardan incelenmiştir. Makalelerde çalışılan konuların temalarına sayısal olarak bakıldığında en fazla “İyi Yönetim” (6), “Yönetişim/ İyi Yönetişim” (6) ve “Kültürel İrkçılık/İslamofobi” (5) gibi konuların çalışıldığı dikkat çekmektedir. “İyi Yönetim” konusu hakkında yayımlanan makalelerin fazla olması, derginin 2018’de çıkardığı özel sayının temasını “Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri” olarak belirlemesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca genel anlamda bakıldığında Ombudsman Akademik Dergisi’nde sadece

³ shorturl.at/fBEN3

Kamu Denetçiliği Kurumu/Ombudsmanlık konularında değil farklı temalarda çok sayıda çalışmanın yapıldığı görülmektedir. Yapılan çalışmalarda sıklık olarak bir kez çalışılan temaların dağılımı Ek 3'te görülmektedir⁴.

SONUÇ

Türkiye'de 2012 yılında kurulmuş olan Kamu Denetçiliği Kurumu henüz genç bir kurum olarak nitelendirilebilir. Dünya'daki farklı ülkelerde bu kurumun kuruluş yıllarına bakıldığında Türkiye'nin bu kurumu oluşturma noktasında geç kaldığı söylenebilir. Bundan dolayı Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili yapılacak akademik araştırmalar henüz yeni sayılabilecek olan bu kurumu daha ileriye taşıyacaktır. Bu anlamda Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yayımlanmaya başlayan Ombudsman Akademik Dergisi atılan önemli bir adım olmuştur. Bu dergide yayımlanan makalelerin farklı ölçütler bakımından incelenmesi ise bundan sonraki senelerde Ombudsman Akademik Dergisi'nde yapılacak çalışmalar için araştırmacılara yol gösterici nitelikte olacaktır. Bu makalede de bu durum sağlanmaya çalışılmış olup bazı çıkarımlarda bulunulmuştur.

Dergide yayımlanan makalelerin yıllara göre dağılımına bakıldığında derginin son dört yılda yayımlanan yıllık makale sayısında ilk dört yılda yıllık yayımlanan makale sayısına göre niceliksel anlamda bir artış yaşandığı görülmüştür. Makale yazarlarının akademik unvanları incelendiğinde en fazla Dr./Dr. Öğretim Üyesi unvanına sahip araştırmacıların makale yayımladıkları tespit edilmiştir. En az makalesi yayımlanan araştırmacılar ise lisanüstü öğrenciler olmuştur. Lisanüstü öğrencilerin dergiye ilgi gösterip yayın yapmaları için teşvik edilmeleri sağlanabilir. Makale yazarlarının sayılarına göre dağılımında ise en fazla tek yazarlı makalelerin olduğu dikkat çekmektedir. Araştırmacıların üniversitelere göre dağılımında 53 farklı üniversiteden araştırmacının makalesinin yayımlandığı görülmektedir. Bu anlamda Ombudsman Akademik Dergisi'ne farklı üniversitelerden ilginin olduğu ancak bu sayının derginin yürüteceği yayın politikaları çerçevesinde artırılacağı söylenebilir. Bu amaçla Ombudsman Akademik Dergisi yönetimi; üniversite rektörlükleri, ilgili bölümler ya da ilgili enstitüler bazında bilgilendirici ve tanıtıcı çalışmalar yapabilir.

⁴ shorturl.at/jsQT7

Dergide yayımlanan makalelerde kullanılan araştırma yöntemleri incelendiğinde toplam 119 makale içerisinde nitel ve nicel yöntemlerle yazılan yalnızca 18 makalenin olduğu görülmüştür. Makalelerin %84,87 gibi büyük çoğunluğu derleme makale şeklinde yazılmıştır. Karma araştırma yöntemleriyle yazılan bir makaleye ise rastlanmamıştır. Buradan hareketle Ombudsman Akademik Dergisinde bundan sonraki yıllarda makale yayımlamak isteyen araştırmacılara nitel, nicel ya da karma yöntem kullanarak araştırmalar yapmalarının, araştırmaların zenginliği bakımından katkı sağlayacağı önerilebilir. Makalelerde yalnızca bir kez kullanılan 349 farklı, birden fazla kullanılan ise 40 farklı anahtar kelimenin olduğu görülmüştür. Bu durum dergide yayımlanan makalelerin tek bir konuda değil çeşitli konularda olduğunu göstermektedir. Aynı şekilde makalelerin temalarına göre sınıflandırılması yapıldığında yalnızca Ombudsmanlık konusunda değil çok farklı konularda makalelerin yayımlandığı görülmüştür. Bundan sonraki yıllarda araştırmacılar tarafından Kamu Denetçiliği Kurumunu farklı açılardan inceleyen ya da disiplinlerarası çalışmaların yapılması dergideki akademik çalışmaların zenginliğine katkı sunacaktır. Atıf alan makalelere bakıldığında toplamda 73 farklı makalenin atıf aldığı görülmüştür. En fazla atıf alan makaleler ise derginin ilk iki yılında yayımlanan makaleler olmuştur. Dergideki diğer makalelere göre eski olmasına rağmen az atıf alan makaleler ise genel olarak Ombudsmanlık konusu dışında yazılan makalelerdir.

Son olarak Ombudsman Akademik Dergisi'nde yayımlanacak makalelerin niteliksel ve niceliksel anlamda artış göstermesi hem akademik anlamda hem de kurum bazında önemli gelişmeler sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- AKMAN, Elvettin ve CHIFTCHI, Aizat (2018). “İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsmanlık Kurumu: Rusya Federasyonu Örneği”, **Ombudsman Akademik**, Özel Sayı: 1, ss. 183-212.
- ERDENGİ, Tevfık Bora (2009). **Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- ERTEKİN, Yücel (2004). “Çağdaş Yönetim ve Denetim”. Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 1, Sayı:1, ss. 55-67.
- ERYILMAZ, Bilal (2002). **Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa, İstanbul.
- GÖKÇE, Ali Fuat (2012). “Çağdaş Kamu Yönetimde 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.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (2022), “Kamu Denetçiliği Kurumu 2021 Yıllık Raporu”, <https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/kdk-2021-yili-faliyet/kdk-2020-yili-faliyrt-raporu.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.03.2022).
- KESTANE, Doğan (2006). “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, **Maliye Dergisi**, Sayı :151, ss. 128-142.
- KÖSEOĞLU, Özer (2010). “Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 79, ss. 31-62.
- ODYAKMAZ, Zehra (2013). “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı: 14, ss. 1-85.
- OMBUDSMAN AKADEMİK (2022). “Makale Gönderme ve Yayınlanma Süreci”, (Erişim Tarihi: 19.05.2022).
- PICKL, Victor J (1986). “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Çev. Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 4, ss. 37-46.
- SAK, Ramazan., ŞAHİN SAK, İkbâl Tuba., ÖNEREN ŞENDİL, Çağla ve NAS, Eşref (2021). “Bir araştırma yöntemi olarak doküman analizi”, **Kocaeli Üniversitesi Eğitim Dergisi**, Cilt: 4, Sayı:1, ss. 227-250.

- SEZEN, Seriye (2001). "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı:4, ss. 71-96.
- ŞAHİN, Ramazan (2010). "Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:468, ss. 131-158.
- ŞENGÜL, Ramazan (2007). "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:14, ss. 126-145.
- USTA, Hasibe (2014). "Türkiye'de Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Kurumu", **Dene-tişim**, Sayı: 14, ss. 59-64.
- YILDIRIM, Ali ve Hasan Şimşek (1999). **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri**, Seçkin Yayınevi, 1. Baskı, Ankara.
- YILDIRIM, Ali ve Hasan Şimşek (2018). **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri**, Seçkin Yayıncılık, 11. Baskı, Ankara.
- YILDIRIM, Arzu (2021). "Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Covid-19 Sürecinden Öncesi ve Sonrasındaki Faaliyetlerinin Karşılaştırmalı Analizi", **Malatya Turgut Özal Üniversitesi İşletme ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt:2, Sayı: 2, ss. 161-177.

EKLER

Ek-1: shorturl.at/hzPT2

Ek-2: shorturl.at/fBEN3

Ek-3: shorturl.at/jsQT7

KARAR ÖRNEKLERİ



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



SAYI : 2022/707-S.22.1106
BAŞVURU NO : 2021/13264
KARAR TARİHİ : 17/01/2022

KISMEN TAVSİYE KISMEN RET KARARI

BAŞVURAN : ██████████
Adres: ██████████
██████████

BAŞVURUYA KONU İDARE : SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI

BAŞVURUNUN KONUSU : İdare tarafından ödemeye davet yazısı gönderilmeksizin doğrudan icra takibi başlatılması nedeniyle yaşanan mağduriyetin giderilmesi talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 05/08/2021

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Başvuran tarafından özetle; Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı aleyhine Ankara 6. İdare Mahkemesi nezdinde açmış olduğu davayı kaybettiğini ve aleyhine vekalet ücretine hükmedildiğini, kararın tebliğinden hemen sonra, karar kesinleşmeden ve ödemeye davet yazısı göndermeden icra takibi başlatıldığını, bunun hakkın kötüye kullanılması ve iyi niyete aykırı olduğunu, fazladan icra vekâlet ücreti almak için böyle bir şey yapıldığını iddia ederek söz konusu icra takibinden feragat edilerek hiçbir bildirimde bulunulmaksızın icra takibine konu edilmesi nedeniyle fazladan ödenecek olan icra vekâlet ücreti ile icra harç ve masraflarının iade edilmesini ve mahkemelerce hükmedilen vekâlet ücretlerinin tahsilinde ilgisizine öncelikle ödemeye davet yazısı gönderilmesi hususunda idarenin uyarılmasını talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2 Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının başvuru konusuna ilişkin 22.10.2021 tarih ve ██████████ sayılı yazısı ve eklerinde özetle;

2.1. Kurum HUYAP kayıtlarında yapılan incelemede, Ankara 6. İdare Mahkemesinin 2019/██████ E. 2021/██████ K. ve 26.02.2021 tarihli kararında Kurum lehine hükmedilen vekalet ücretinin tahsili için icra takibi başlatılmadan önce vekalet ücretinin ödenmesi talepli tebligata rastlanmadığı, ██████████ aleyhine Ankara 6. İcra Müdürlüğünün 2020/██████ Esasında 11.12.2020 tarihinde icra takibi başlatıldığı,

6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanunun 38'inci maddesi ile değişiklik yapılan 5502 sayılı

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetcilikkurumu@hs01.kep.tr

Kanunun 36'ncı maddesinin ikinci fıkrasında “Kurumun taraf olduğu her türlü davalarda, Kurum aleyhine hükmedilen asıl alacak ile vekalet ücreti ve yargılama giderleri, alacaklı veya vekilinin Kuruma ödemeye dayanak makbuz ve belgelerle birlikte yazılı şekilde yapacağı müracaat üzerine bildireceği banka hesap numarasına, müracaat tarihinden itibaren otuz gün içinde ödenir. Bu süre geçmeden Kurum aleyhine cebri icra yollarına başvurulamaz. Belirtilen sürede ödeme yapılamaması hâlinde, söz konusu alacaklar genel hükümler dairesinde tahsil olunur. Mahkeme kararlarında yer alan miktarların kararın kesinleşmesinden önce ödenmesi hâlinde, söz konusu kararların ilgili mercilerce bozulmasını müteakip ödenen miktarlar, ödeme tarihinden itibaren işleyecek kanuni faizi ile birlikte ilgililerden tahsil edilir.” hükmü bulunduğu,

2.2. 6552 sayılı Kanunla getirilen anılan düzenlemenin; “... Kurumun taraf olduğu ve konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile Kurumun taraf olduğu ayırım yapılmaksızın adli ve idari her türlü davalarda Kurum aleyhine hükmedilen vekâlet ücreti ve yargılama giderlerinin doğrudan icra takibine konu edilememesi, alacaklı veya vekilinin Kuruma ödemeye dayanak makbuz ve belgelerle birlikte yazılı şekilde yapacağı müracaat üzerine bildireceği banka hesap numarasına müracaat tarihinden itibaren otuz gün içinde ödemelerin yapılacağı, bu sürede ödeme yapılamazsa icra takibi başlatılabileceği düzenlenmektedir. Değişiklikle, vatandaşların alacağını talepten itibaren otuz gün gibi kısa bir sürede tahsil etmesi sağlanarak, vatandaşların icra takibi açmak külfetinden kurtarılması da sağlanmakta ve bu konuda İdari Yargılama Usulü Kanununa paralel bir düzenleme getirilmektedir.” denilmek suretiyle gerçekleştirildiği,

2.3 Söz konusu hükmün uygulanması ile ilgili olarak “6552 sayılı Kanuna ilişkin dava ve icra takibi uygulamaları” konulu Hukuk Müşavirliklerinin 2014/30 sayılı Genelgesinde Kurumun taraf olduğu davalar neticesinde Kurum aleyhine verilen kararlarda yer alan miktarların, icra takibine konu edilmeden önce Kurumun ilgili biriminden yazılı olarak talep edileceği, Kanunda belirtilen 30 günlük süre içerisinde ödeme yapılmazsa Kurum aleyhine icra takibi başlatılabileceği, ilamlı icra takiplerinde izlenen ödeme kriterleri göz önünde bulundurularak, talep olması halinde kararda yer alan yargılama gideri ve vekalet ücretine karar tarihinden itibaren işleyen kanuni faiz tutarı da eklenerek ödeme yapılması gerektiği, Kuruma yapılacak başvurularda, ilgililer tarafından banka hesap/iban numarası bildirileceği, bu süre geçmeden Kurum aleyhine cebri icra yoluna başvurulması halinde şikayet yolu ile icra takibinin iptalinin talep edileceği yönünde ayrıntılı açıklama yapıldığı,

2.4. 5502 sayılı Kanunun 36'ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan düzenleme ile Kurumun taraf olduğu ve konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile Kurum aleyhine hükmedilen vekâlet ücreti ve yargılama giderlerinin doğrudan icra takibine konu edilememesinin, vatandaşların Kurumdan olan alacağını talepten itibaren otuz gün gibi kısa bir sürede tahsil etmesi sağlanarak icra takibi açmak külfetinden kurtarılmasının sağlandığı,

5502 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin ikinci fıkrasında ve Kuruntumuzun 2014/30 sayılı Genelgesinde yer alan başvuru şartı düzenlemesinin Kurumun aleyhine hükmedilen vekalet ücreti ve yargılama giderine ilişkin olduğu, Kurum lehine hükmedilen vekâlet ücreti ve yargılama giderlerinin doğrudan icra takibine konu edilmemesini kapsamadığı, ayrıca Kurum lehine verilen kararların uygulanmasında ilamların icraya konulmasından önce Kurum tarafından ödeme tebligatı yapılması gerektiğine dair mevzuatta bir düzenleme ve hüküm bulunmadığı,

2.5. Bununla birlikte, ilama bağlı vekalet ücreti borcu, borçlu tarafından kendi rızası ile kural olarak hemen ödenmesi gerektiği, zira borçlunun vekalet ücreti borcunu ödemesi gerektiği mahkeme kararı ile tespit edildiği, borçlunun mahkeme kararı ile tespit edilen vekalet ücreti borcunun muacceliyetini sağlamak için kendisine tekrar bir bildirimde bulunulması zorunlu olmadığı, ilama bağlı alacağın ödenmesi için ayrıca kayıt veya şart da getirilemeyeceği, dolayısıyla icra emri tebliğinden öncesinde tekrar bir bildirimde

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

bulunmaya, borcu talep etmeye gerek olmadığı, ilama bağlanmamış bir alacak için dava açılmadan yahut takibe geçilmeden önce dava veya cebri icra sürecini bertaraf edecek, ihtiyari ödemeyi sağlayacak yolların öngörülmesi hiç şüphesiz yararlı olduğu, ancak ilama bağlanmış bir alacağın ödenmesini sağlamak için alacaklının borçludan tekrar talepte bulunmasını istemek, ilamın bertaraf edilmesi anlamına geleceği,

2.6. 5502 sayılı Kanununun 36 ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan düzenlemenin, Kurumun taraf olduğu ve konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda Kurum lehine hükmedilen miktar ile vekalet ücreti ve yargılama giderlerinin doğrudan icra takibine konu edilmemesini kapsamadığı, ayrıca Kurum lehine verilen kararların uygulanmasında ilamların icraya konulmasından önce Kurum tarafından ödeme tebligatı yapılması gerektiğine dair bir düzenleme bulunmadığı göz önüne alındığında başvuruya ilişkin Kurumun işlemi hukuka aykırılık teşkil etmediğinden, Kurumlarınca başvuran aleyhine başlatılan icra takibinden vazgeçilerek icra dosyasının kapatılmasına olanak bulunmadığı,

İfade edilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3. 2709 sayılı T.C. Anayasası'nın "**Cumhuriyetin nitelikleri**" başlıklı 2'nci maddesinde; "*Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir*",

3.1. "**Hak arama hürriyeti**" başlıklı 36'nci maddesinde; "*Herkes, meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınmaz*",

3.2. "**Temel hak ve hürriyetlerin korunması**" başlıklı 40'nci maddesinde; "*Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma hakkına sahip olur. Devletin, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır. Kişinin, Resmî görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devlete tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.*",

3.3. "**Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı**" başlıklı 74'üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkrasında; "*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.*",

3.4. "**Yargı yolu**" kenar başlıklı 125'nci maddesinde; "*...İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.*",

4. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "**Kurumun görevi**" başlıklı 5'inci maddesinde; "*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 görevlidir. ...*",

5. 2004 Sayılı İcra İflas Kanunu'nun;

5.1. "**İcra emri ve muhtevası**" başlıklı 32'inci maddesinin ilk fıkrasında; "*Para borcuna veya teminat verilmesine dair olan ilam icra dairesine verince icra memuru borçluya bir icra emri tebliğ eder. Bu*

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

emirde 24 üncü maddede yazılanlardan başka hükmolunan şeyin cinsi ve miktarı gösterilir ve nihayet yedi gün içinde ödenmesi ve bu müddet içinde borç ödenmez veya hükmolunan teminat verilmezse icra mahkemesinden veya istinaf veya temyiz yahut iadei muhakeme yolu ile ait olduğu mahkemeden icranın geri bırakılmasına dair bir karar getirilmedikçe cebri icra yapılacağı ve bu müddet içinde 74 üncü madde mucibince mal beyanında bulunması ve bulunmazsa hapis ile taziyik olunacağı, mal beyanında bulunmaz veya hakikata muhalif beyanda bulunursa hapis ile cezalandırılacağı ihtar edilir.”,

5.2. “Ödeme emri ve muhtevası” başlıklı 60’ncı maddesinde; “İcra müdürü takip talebinin bu Kanunda öngörülen şartları içerdiğine karar verirse ödeme emri düzenler. Talebin kabul edilmemesi halinde verilen karar tutanağa yazılır.

Emir:...

2.Borcun ve masrafların yedi gün içinde icra dairesine ait ödeme emrinde yazılı olan banka hesabına ödenmesi, borç, teminat verilmesi mükellefiyeti ise teminatın bu süre içinde gösterilmesi ihtarını,

3. Takibin dayandığı senet altındaki imza kendisine ait değilse yine bu yedi gün içinde bu cihetin ayrıca ve açıkça bildirilmesi; aksi halde icra takibinde senedin kendisinden sadır sayılacağı, Senet altındaki imzayı reddettiği takdirde icra mahkemesi önünde yapılacak duruşmada hazır bulunması; buna uymazsa vaki itirazın muvakkaten kaldırılmasına karar verileceği, Borcun tamamına veya bir kısmına yahut alacaklının takibat icrasına hakkına dair bir itirazı varsa bunu da aynı süre içinde beyan etmesi ihtarını...

5. Borç ödenmez veya itiraz olunmazsa cebri icraya devam edileceği beyanını ihtiva eder.”,

5.3. “Paraların Paylaştırılması Zamanı, Masraflar ve Vekalet Ücreti” başlıklı 138’nci maddesinde; “...Vekil vasıtasıyla yapılan takiplerde vekalet ücretinin miktarı, alacaklı ile borçlu arasında yapılmış sözleşmeye bakılmaksızın, icra memuru tarafından avukatlık ücret tarifesine göre hesaplanır. Bu şekilde tayin olunan vekalet ücreti de takip masraflarına dahildir...”

6. 5502 Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun’un “Muafiyetler” başlıklı 36’ncı maddesinin ikinci fıkrasında; “Kurumun taraf olduğu her türlü davalarda, Kurum aleyhine hükmedilen asıl alacak ile vekalet ücreti ve yargılama giderleri, alacaklı veya vekilinin Kuruma ödemeye dayanak makbuz ve belgelerle birlikte yazılı şekilde yapacağı müracaat üzerine bildireceği banka hesap numarasına, müracaat tarihinden itibaren otuz gün içinde ödenir. Bu süre geçmeden Kurum aleyhine cebri icra yollarına başvurulamaz. Belirtilen sürede ödeme yapılamaması hâlinde, söz konusu alacaklar genel hükümler dairesinde tahsil olunur. Mahkeme kararlarında yer alan miktarların kararın kesinleşmesinden önce ödenmesi hâlinde, söz konusu kararların ilgili mercilerce bozulmasını müteakip ödenen miktarlar, ödeme tarihinden itibaren işleyecek kanuni faizi ile birlikte ilgililerden tahsil edilir.”

düzenlemelerine yer verilmiştir.

IV. KAMU DENETÇİSİ YAHYA AKMAN’IN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ

7. İlgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde, başvuru konusuna ilişkin “Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Karar Önerisi” Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

8. Başvuran, 1 numaralı paragrafta ayrıntılarına yer verilen başvurusunda; Ankara 6. İdare Mahkemesi tarafından aleyhine vekalet ücretine hükmedildiğini, alacaklı idare olan Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından ödemeye davet yazısı gönderilmeden doğrudan icra yoluna gidilmesi sonucu

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

kendilerinin icra masrafı ve icra vekalet ücreti ödemek durumunda kaldıklarını belirterek ödemiş olduğu icra vekalet ücreti ile icra harç ve masraflarının taraflarına iadesini ve mahkemelerce hükmedilen vekalet ücretlerinin tahsilinde ilgisine öncelikle ödemeye davet yazısı gönderilmesi hususunda idarenin uyarılmasını talep etmektedir.

9. 6552 sayılı Kanunun 38'inci maddesi ile değişiklik yapılan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanunun 36'ncı maddesinin ikinci fıkrasında, Kurumun taraf olduğu adli ve idari davalarda Kurum aleyhine hükmedilen asıl alacak, vekalet ücreti ve yargılama giderlerinin alacaklı veya vekili tarafından Kuruma yapılacak müracaat üzerine başvuru tarihinden itibaren otuz gün içerisinde ödeneceği, bu süre geçmeden Kurum aleyhine icra yoluna başvurulamayacağı düzenlenmiş olup, söz konusu düzenleme ile vatandaşların alacağını talepten itibaren otuz gün gibi kısa bir sürede tahsil etmesi sağlanarak, vatandaşların icra takibi açmak külfetinden kurtarılmasının amaçlandığı madde gerekçesinde ifade edilmiş, ancak söz konusu düzenlemelerde Kurum lehine sonuçlanan davalarda vekalet ücretinin tahsil edilmesine ilişkin herhangi bir usule yer verilmediği görülmüştür

10. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından 5502 sayılı Kanunun 36'ncı maddesinin uygulanmasına ilişkin çıkarın 30/10/2014 tarihli ve 2014/30 sayılı '6552 sayılı Kanuna ilişkin dava ve icra takibi uygulamaları' konulu Genelgede Kurumun taraf olduğu davalardan Kurum aleyhine verilen kararlarda yer alan miktarların, icra takibine konu edilmeden önce Kurumun ilgili biriminden yazılı olarak talep edileceği, ancak 30 günlük süre içerisinde ödeme yapılmazsa Kurum aleyhine icra takibi başlatılabileceği, bu süre geçmeden Kurum aleyhine cebri icra yoluna başvurulması halinde şikayet yolu ile icra takibinin iptalinin talep edileceği hususları düzenlenmiştir.

11. Bu kapsamda yukarıda yer alan ilgili düzenlemelerde davacı aleyhine vekalet ücretine hükmedilmesi halinde idare için herhangi bir yazılı bildirim şartının öngörülmediği dolayısıyla 5502 sayılı Kanunun 36'ncı maddesinin somut olayda uygulanmasına imkan bulunmamaktadır. **İdarenin buna dayanarak herhangi bir yazılı bildirimde bulunmaksızın ödenmeyen vekalet ücreti için icra takibi başlatmasında mer'i mevzuat hükümleri açısından hukuka aykırılık bulunmamakla birlikte, konunun hukukun genel ilkeleri ve iyi yönetim ilkeleri açısından ele alınması gerektiği değerlendirilmiştir.**

12. Somut olayda idare tarafından gönderilen bilgi ve belgelerin incelenmesinde; Ankara 6. İdare Mahkemesinin 27/11/2020 tarihli ve E. [REDACTED] K. [REDACTED] sayılı dosyası kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumu lehine 2.040,00 TL vekalet ücretine hükmedildiği, kararın Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına 07/12/2020 tarihinde tebliğ edildiği, İdare tarafından İcra İflas Kanununun 32. maddesi çerçevesinde 11/12/2020 tarihinde Ankara 6. İcra Müdürlüğü nezdinde ilamlı icra takibine başlandığı anlaşılmıştır.

13. Diğer yandan başvuruya konu uyuşmazlık hukukun genel ilkeleri ve iyi yönetim ilkeleri açısından ele alındığında; 6552 sayılı Kanunun 38'inci maddesi ile değişik 5502 sayılı Kanun 36'ncı maddesinin gerekçesinde; vatandaşların alacağını talepten itibaren otuz gün gibi kısa bir sürede tahsil etmesi sağlanarak, vatandaşların icra takibi açmak külfetinden kurtarılmasının amaçlandığı ifade edilmesine rağmen idare lehine vekalet ücreti ödenmesine hükmedildiği durumlarda alacağın doğrudan icra takibine konu edilmesi neticesinde vatandaşa icra dosya masrafı ve icra vekalet ücreti yükletilmesinin hukukun genel ilkelerine aykırı olduğu, idarelerin aleyhine vekalet ücretine hükmedilen uyuşmazlıklarda vatandaşa öncelikle idareye başvurma zorunluluğu getirilmişken, tam tersi durumda idare lehine vekalet ücreti ödenmesine hükmedildiğinde idarenin ödemeye davet yazısı yazmaksızın alacağı icra takibine konu etmesinin hakkaniyete uygun olmadığı, söz konusu uygulamanın güncel kamu yönetimi ve iyi yönetim ilkeleri ile de bağdaşmadığı değerlendirilmiştir. Somut dosya özelinde ise uyuşmazlık konusuna ilişkin Ankara 6. İdare

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Mahkemesinin 27/11/2020 tarihinde karar verdiği, söz konusu kararın 07/12/2020 tarihinde ilgili idareye tebliğ edildiği, idare tarafından başvuranın 30 gün içerisinde istinaf yoluna başvurup başvurmayacağı beklenmeksizin 11/12/2020 tarihinde alacağın ilamlı icraya konu edildiği görülmüş olup, idarenin iyi yönetim ilkelerine uygun davranmadığı değerlendirilmiştir.

14. Başvuranın iddiaları, idarenin konuyla ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat, yargı kararları ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; mahkemece idare lehine hükmedilen vekalet ücretlerinin ödenmesi hususunda meri mevzuat hükümlerinin idareyi, mahkeme kararları ile hükmedilen vekalet ücretlerinin tahsilinde ödemeye davet yazısı göndermekle yükümlü kılmadığı, bu nedenle icra dosyasına yatırılmış tutarın iadesinin ya da ilgili tutarın tazminat olarak ödenmesinin mümkün olmayacağı dolayısıyla ilgili tutarın iadesi talebinin idarece reddinde hukuka aykırılık bulunmadığı, **diğer yandan** her ne kadar idare lehine hükmedilen vekalet ücretlerinin şahıslardan tahsili için ön başvuru zorunluluğunun bulunması da İdari 5502 Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanunda idare aleyhine hükmedilen vekalet ücretlerinin idareden tahsili için ön başvuru yapma zorunluluğunu düzenleyen ilgili hükmün günümüz kamu yönetimi anlayışı ve iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde idare lehine hükmedilen vekalet ücretlerinde de emsalen uygulanması beklendiğinden idarenin işleminin hakkaniyete aykırı olduğu değerlendirilmiştir.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

15. 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 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup, idareden istenilen bilgi ve belgelerin süresi içinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği anlaşılmıştır.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

16. 14/06/2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 17'nci maddesinin sekizinci fıkrasına göre Kamu Denetçiliği Kurumuna, dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işleme başlamış olan dava açma süresini durdurmakta olup, anılan Kanunun "Dava açma süresinin yeniden işleme başlaması" başlıklı 21'inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, ilgili idarece tavsiye kararı üzerine 30 gün içerisinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise durmuş olan dava açma süresinden arta kalan sürede **Ankara İdare Mahkemesine** yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre **BAŞVURUNUN KISMEN REDDİ KISMEN KABULÜ** ile,

1. Başvuranın ödediği icra dosya masrafları ve icra vekalet ücretinin taraflarına iadesini taleplerinin **REDDİNE**,

2. İdarenin bundan sonraki işlemlerinde güncel kamu yönetimi ve iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde, mahkemelerce hükmedilen vekalet ücretlerinin tahsilinde ilgisine öncelikle ödemeye davet yazısı göndermesi yönünde **SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI'NA TAVSİYEDE BULUNULMASINA**,

Kararın BAŞVURANA ve SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI'NA tebliğine;

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

İDARE TARAFINDAN ÖDEMEYE DAVET YAZISI GÖNDERİLMEKSİZİN DOĞRUDAN İCRA TAKİBİ BAŞLATILMASI NEDENİYLE YAŞANAN MAĞDURİYETİN GİDERİLMESİ TALEBİ HAKKINDADIR.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20'inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, **idare tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,**

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetcilikurumu@hs01.kep.tr

7 / 7



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



SAYI : 2022/4563-S.22.6939
BAŞVURU NO : 2021/18990
KARAR TARİHİ : 04/04/2022

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN : [REDACTED]
Adres: [REDACTED]
[REDACTED]
BAŞVURUYA KONU İDARE : SAĞLIK BAKANLIĞI
MUĞLA İL SAĞLIK MÜDÜRLÜĞÜ
BAŞVURUNUN KONUSU : Erişkinler İçin Engellilik Sağlık Kurulu Raporunun açıklama kısmının hatalı düzenlenmesi nedeniyle yaşanan mağduriyetin giderilmesi talebi hakkındadır.
BAŞVURU TARİHİ : 05/11/2021

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Kurumumuza 05/11/2022 tarihinde [REDACTED] tarafından yapılmış olan başvuruda başvuran; ortopedik engelli raporu olduğunu, B sınıfı üzerinde kodlarının (10.02 78) yazılı olduğu engelli ehliyeti bulunduğunu, Fethiye Devlet Hastanesinden almış olduğu 2 Mart 2021 tarihli engelli raporunda açıklama kısmında "Sadece Otomatik Vitesli Araç Kullanabilir" yazıldığını, Muğla Vergi Dairesi'ne engelli raporu ve ehliyeti ile yaptığı başvuruya "20 şubat 2019 tarihinden sonra düzenlenen raporlara istinaden işlem yapılabilmesi için raporda "Sadece Hareket Ettirici Aksamda Özel Tertibatlı Taşıt Kullanması Gerekir" değerlendirmesinin yer alması gerekmekte olduğu şeklinde cevap verildiği, raporun itiraz süresi geçtiği için bir değişiklik yapılmadığı, altı ay süre dolduktan sonra Fethiye Devlet Hastanesinde heyete girdiğini, 5 Ekim 2021 tarihli engelli raporu alırken engelli sürücü raporunu, eski raporunu, vergi dairesinin tebliğini ekine koyduğunu, buna rağmen raporun açıklama kısmında yine "Otomatik Vitesli Araç Kullanabilir" yazıldığını, heyette bulunan doktorların usule uygun hareket etmediğini, söz konusu rapora istinaden Muğla Sağlık İl Müdürlüğü'ne itiraz ettiğini, Muğla Eğitim ve Araştırma Hastanesi'ne sevk edildiğini, 2 Kasım 2021 tarihinde Muğla Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nden almış olduğum raporun açıklama kısmında bu sefer "Özel Tertibatlı Araç Kullanmaya İhtiyacı Yoktur" yazıldığını, engelli sürücü raporu dikkate alınmayarak bu değerlendirme yazıldığını, engel durumu ve engelli sürücü raporundaki kısıtlama kodlarının şartlara uymadığını, heyet raporunda açıklama kısmında sürücü raporuna bakılarak vergi dairesinin

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Kavaklıdere Mah. Zeytinoluk Caddesi No:4 Cankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi : kamudenetcligikurumu@hs01.kep.tr

tebliğinde belirtmiş olduğu "Sadece Hareket Ettirici Aksamda Özel Tertibatlı Taşıt Kullanması Gerekir" değerlendirmesinin yazılması gerektiği, usule uygun olmayan ve yanlış değerlendirme yüzünden almış olduğu üç tane raporu olduğunu, her bir rapor için ayrı ayrı ücret ödediğini ve sekiz aydır mağdur şekilde beklediğini, heyette bulunan doktorlar usule uygun hareket etmediğini iddia ederek raporunun açıklama kısmının düzeltilmesini ve doktorlar hakkında gerekli işlemlerin yapılmasını talep etmiştir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 09/12/2021 tarih ve S. [REDACTED] sayılı bilgi-belge talepli yazısına gönderilen Muğla İl Sağlık Müdürlüğü Muğla Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nin 28/12/2021 tarihli yazısı ve eklerinde özetle;

2.1. Hastane sağlık kuruluna itiraz sonucu başvuru yapan başvuranın Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon muayenesi sonucu % 8 engel oranı verildiği ancak başvuranın muayenesinde "Özel Tertibatlı araç kullanmasına gerek yoktur" kararı verildiği,

Fethiye Devlet Hastanesinden almış olduğu rapora itiraza istinaden hastane sağlık kurulundan almış olduğu sağlık kurulu raporunun gönderildiği,

3. Muğla İl Sağlık Müdürlüğü'nün 07/01/2022 tarihli yazısı ve eklerinde özetle ;

3.1. "Sadece Otomatik Vitesli Araç Kullanabilir" ibaresinin Fethiye İlçe Sağlık Müdürlüğü tarafından oluşturulan Komisyon hekimlerinin kararı olduğu. Komisyon kararlarına herhangi bir etkinin olmadığı, komisyon kararının bağımsız bir şekilde alındığı,

3.2. Başvuranın "Sürücü Adayları ve Sürücüler İçin" almış olduğu Sağlık Raporuna itirazının olmadığı,

3.3. Başvuranın almış olduğu "Sürücü Adayları ve Sürücüler İçin" sağlık raporunda herhangi bir ihmal olmadığı, 30/09/2019 tarih ve 1618 sayılı Makam Olur'u ile aynı tarihte yürürlüğe konulan Sağlık Raporları Usul ve Esasları Hakkında Yönerge'nin diğer hususlar 17.Maddesinin 4.Fıkrasında Sürücü Adayı ve Sürücü Sağlık Raporlarının sadece sürücü belgesi alınabilmesi amacıyla kullanıldığının belirtildiği, Özel Tüketim Vergisi istisnasından yararlanıp yararlanmayacağını değerlendirilemediği,

belirtmiştir

III. İLGİLİ MEVZUAT

4. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "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.",

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

“Vergi ödevi” başlıklı 73’üncü maddesi “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.”

“İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği” başlıklı 123 üncü maddesinde; “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.”

5. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun “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.”,

6. 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nun 31’inci maddesinde “Çalışma gücünün asgarî % 80’ini kaybetmiş bulunan hizmet erbabi birinci derece engelli, asgarî % 60’ını kaybetmiş bulunan hizmet erbabi ikinci derece engelli, asgarî % 40’ını kaybetmiş bulunan hizmet erbabi ise üçüncü derece engelli sayılır ve aşağıda engelli dereceleri itibarıyla belirlenen aylık tutarlar, hizmet erbabının ücretinden indirilir.”

7. 4760 sayılı ÖTV Kanununun 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (2) numaralı bendinde; “Kanuna ekli (II) sayılı listede yer alan kayıt ve tescile tâbi mallardan;

a) 87.03 (2020 yılı için; hesaplanması gereken özel tüketim vergisi ve diğer her türlü vergiler dahil bedeli 303.200 TL’yi aşanlar hariç), 87.04 (motor silindir hacmi 2.800 cm³’ü aşanlar hariç) ve 87.11 G.T.İ.P. numaralarında yer alanların, engellilik derecesi %90 veya daha fazla olan malûl ve engelliler tarafından,

b) 87.03 G.T.İ.P. numarasında yer alan (motor silindir hacmi 2.800 cm³’ü aşanlar, bütün tekerlekleri motordan güç alan veya alabilenler, sürücü dâhil 8 kişiye kadar oturma yeri olan binek otomobilleri, yarış arabaları, arazi taşıtları hariç), yük taşımada kullanılıp azami ağırlığı 3,5 tonu aşmayan ve yolcu taşıma kapasitesi istiap haddinin %50’sinin altında olanlar ile sürücü dâhil 9 kişilik oturma yeri olanların, engellilik durumlarının araçları bizzat kullanamayacak ve sürekli olarak tekerlekli sandalye veya sedye kullanmalarını gerektirecek nitelikte olduğunu ilgili mevzuat çerçevesinde alınan engelli sağlık kurulu raporuyla tevsik eden ve engellilik derecesi %90 veya daha fazla olup tekerlekli sandalye veya sedye ile binilmesine ve seyahat edilmesine uygun tertibat yaptıran malûl ve engelliler tarafından,

c) 87.03 (2020 yılı için; hesaplanması gereken özel tüketim vergisi ve diğer her türlü vergiler dahil bedeli 303.200 TL’yi aşanlar hariç), 87.04 (motor silindir hacmi 2.800 cm³’ü aşanlar hariç) ve 87.11 G.T.İ.P. numaralarında yer alanların, bizzat kullanma amacıyla engelliliğine uygun hareket ettirici özel tertibat yaptıran malûl ve engelliler tarafından,...

8. Özel Tüketim Vergisi (II) Sayılı Liste Uygulama Genel Tebliği’nin “İstisnalar ve Vergi İndirimi” başlıklı ikinci başlık altında “C- Diğer İstisnalar” başlıklı bölümünde;

20/2/2019 tarihli ve 30692 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik çerçevesinde 20/2/2019 tarihinden itibaren yetkili sağlık kurumlarından alınan 18

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

yaşını doldurmuş erişkinler için engellilik sağlık kurulu raporunu veya raporun alındığı tarihte yürürlükte olan engelli sağlık kurulu raporu verilmesine yönelik ilgili diğer yönetmelik/mevzuat çerçevesinde 20/2/2019 tarihinden önce yetkili sağlık kurumlarından alınan (18 yaşın altında olan çocuklar için alınlar dahil) engelli sağlık kurulu raporunu, ifade eder.

8.1. 1.3. Engellilik Derecesi %90'ın Altında Olanların Taşıt Alımlarında İstisna;

İstisnadan yararlanmak için taşıtın, özel tertibatlı olması ve malul veya engelli tarafından bizzat kullanılabilen durumda olması şarttır.

Bu uygulamada, taşıtı hareket ettirici aksam olarak debriyaj, fren ve gaz pedalları ile vites kolu kabul edilir. İlk iktisaptan önce hareket ettirici aksamda sabitlenmiş bir şekilde özel tertibat yapılması gerekmekte olup, yapılan özel tertibatın kişinin engelliliğiyle uyumlu olması da zorunludur.

Sol el ve/veya kolda engelliliği bulunanların, taşıtta hareket ettirici aksam sayılan manuel vites kolunu engelliliğe uygun olarak direksiyona monte ettirmesi ve benzeri şekilde tadilat yaptırmaması veya taşıtın fabrika çıkışında vitesin direksiyonun sağ tarafına sabitlenmiş olması gibi haller hareket ettirici aksamda özel tertibat olarak kabul edilir.

Direksiyona topuz takılması, engelin bulunduğu taraftaki silecek kolu, sinyal, cam silecek kumandası, dörtlü flaşör, ön-arka cam su fıskiyesi, korna ve kontak gibi düzeneklerin diğer tarafa alınması veya direksiyon simidine monte edilmesi ve benzeri tadilatlar taşıtı hareket ettirici aksamda özel tertibat kapsamında değerlendirilmez.

Taşıtın otomatik vitesli olması, engelliliğe uygun hareket ettirici özel tertibat yapılması şartının aranmasına engel değildir. Dolayısıyla otomatik vitesli taşıtların hareket ettirici aksamında da kişinin engelliliğine uygun olarak sabitlenmiş özel tertibat yapılması gerekmektedir. Örneğin, sağ ayağı ampute (**Ek ibare:RG-10/8/2019-30858**) veya her iki ayağında/dizinde ayaklarını kullanmaya mani aynı oranda kısıtlılık olan bir engellinin, fren ve gaz pedalında özel tertibat yaptırmadan otomatik vitesli taşıtı kullanması mümkün olmadığından, ancak anılan tertibatın yapılması halinde otomatik vitesli bir taşıt bakımından istisnadan faydalanılabilir.

Öte yandan, manuel vitesli bir taşıtı vites kolunda ve/veya debriyaj pedalında sabitlenmiş özel tertibat yaptırmadan kullanamayacak durumda olan engelliler bakımından, otomatik vitesli taşıtlar, (**Ek ibare:RG-10/8/2019-30858**) fren ve gaz pedallarında özel tertibat yapılmasını gerektirir başkaca engelinin olmaması kaydıyla, özel tertibatlı taşıt olarak kabul edilir.

(Mülga paragraf:RG-10/8/2019-30858)

Engellilik derecesi %90'ın altında olanlarda, aranan şartları haiz olmak koşuluyla belli bir engellilik derecesine sahip olunması şartı aranmaz.

Öte yandan engellilik durumu, ilk iktisabı yapılacak taşıtın hareket ettirici aksamında tadilat yapılmasını gerektirecek nitelikte olmalıdır. Örneğin, sağ veya sol el parmaklardan herhangi bir ya da birkaçının olmamasına rağmen vitesin değiştirilmesine engel, vites kolunda tadilat yapılmasını gerektirecek bir durumun bulunmaması halinde manuel veya otomatik vitesli taşıt alımında istisna uygulanmaz.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

(Ek paragraf:RG-10/8/2019-30858) Bu uygulamadan yararlanılabilmesi için engellilik durumunun, engellilik sağlık kurulu raporu ile tevsik edilmesi gerekir.

(Ek paragraf:RG-10/8/2019-30858)⁽²⁹⁾ 20/2/2019 tarihinden itibaren düzenlenen engellilik sağlık kurulu raporlarına istinaden işlem yapılabilmesi için raporun “Sadece hareket ettirici aksamda özel tertibatlı taşıt kullanması gerekir” değerlendirmesini içermesi şarttır. Bu tarihten itibaren düzenlenmekle birlikte söz konusu değerlendirmeyi içermeyen raporlara istinaden işlem yapılmaz.

(Ek paragraf:RG-10/8/2019-30858)⁽²⁹⁾ Bununla birlikte, 20/2/2019 tarihinden önce düzenlenen engelli sağlık kurulu raporlarına istinaden işlem yapılabilmesi için ise raporun, maluliyeti veya engelliliği ile sadece özel tertibat yaptırılan taşıtların (veya engelliliği ile başkaca hareket ettirici özel tertibat yapılmasına gerek olmaksızın sadece otomatik vitesli taşıtların) kullanılması gerektiğine dair değerlendirme içermesi gerekir. 20/2/2019 tarihinden önce düzenlenen raporlardan; taşıtın hareket ettirici aksamında özel tertibat yaptırılması gerektiğine dair değerlendirme bulunmayanlar ile “Özel tertibatlı araç kullanılabilir”, “Otomatik vitesli araç kullanılabilir”, “Otomatik vitesli araç kullanması uygundur” gibi bir zorunluluğu değil, tercihi veya olasılığı ifade edebilen değerlendirmeleri içeren raporlara istinaden işlem yapılmaz. Ancak, taşıtın hareket ettirici aksamında özel tertibat yaptırılması gerektiğine dair değerlendirmeyi içermemekle veya olasılığı ifade edebilen değerlendirmeler içermekle birlikte, raporda yer alan tespit ve açıklamalardan (sağ veya sol kol/bacak uzuv yokluğu veya uzuvların fonksiyonlarını yitirdiği/yerine getirmediği/kullanılmadığı ve benzeri) özel tertibat gerekliliğinin açıkça anlaşılması halinde, bu raporlara istinaden de işlem yapılabilir.

(Ek paragraf:RG-10/8/2019-30858) Diğer taraftan, istisnadan yararlanılabilmesi için ayrıca H sınıfı veya engellilik durumu itibarıyla istisna kapsamındaki taşıtta bulunması gereken özel tertibata/tertibatlara ilişkin ibareleri (kod numarasını/numaralarını) içeren sürücü belgesini haiz olunması şarttır. Ancak, sürücü belgesinde özel tertibat kodlarının bulunması, istisnadan yararlanmak için gerekli olmakla birlikte tek başına yeterli değildir. Engelliliği ile sadece hareket ettirici aksamda özel tertibatlı taşıt kullanılması gerektiğine dair değerlendirme bulunan engellilik sağlık kurulu raporunda belirtilen engel durumunun ne yönde bir tertibat gerektirdiğinin tespitinde, sürücü belgesinde yer alan özel tertibat kodları dikkate alınır. Bu kodların engellilik sağlık kurulu raporunda tespit edilen engellilik durumu ile uyumlu olması gerekir.

(Ek paragraf:RG-10/8/2019-30858) Engellilik sağlık kurulu raporunda belirtilen engel durumu ile sürücü belgesinde yer alan özel tertibat kodlarının uygunluğu belirlenirken engellilik sağlık kurulu raporundaki teşhis ve/veya bulgular esas alınır. Engellilik sağlık kurulu raporunda belirtilen engel durumu ile sürücü belgesinde yer alan özel tertibat kod/kodlarının uyumlu olmaması halinde istisna kapsamında işlem tesis edilmez. Engellilik sağlık kurulu raporunda belirtilen engel durumundan, engelin hangi uzvu etkilediğinin açıkça anlaşılmasını nedeniyle tereddüde düşülmesi durumunda raporu düzenleyen hastaneden açıklama istenebilir.

(Değişik ibare:RG-10/8/2019-30858) Maluliyet veya engel durumu itibarıyla sadece hareket ettirici aksamda özel tertibatlı taşıt kullanılması gerektiğine dair engellilik sağlık kurulu raporunun bir örneği (elektronik ortamda teyit edilemeyenler için, aslı veya noter onaylı örneği) ile (**Mülga ibare:RG-4/5/2016-**

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

29702 (...) sürücü belgesinin ÖTV mükellefine ibraz edilmesi suretiyle, taşıtın ilk iktisabında ÖTV uygulanmaması talep edilir. ÖTV mükellefleri, bu istisna kapsamındaki taşıt tesliminde hesaplanan ÖTV tutarını, fatura bedeline dâhil etmez, ancak fatura bedeline dâhil edilmeyen bu tutarı düzenlenen faturada “ÖTV Kanununun 7/2 Maddesi Kapsamında Hesaplanıp Fatura Bedeline Dâhil Edilmeyen ÖTV Tutarı TL’dir.” şerhi ile gösterir.

İstisna uygulanarak ilk iktisap kapsamında teslim edilen taşıtlar için de mükellefler tarafından (2A) numaralı ÖTV Beyannamesi verilir, ancak beyannamede ÖTV hesaplanmaz.

Beyannamenin verildiği günü takip eden günün mesai bitimine kadar bir dilekçe ekinde;

- Alıcının (malul veya engellinin), (**Değişik ibare:RG-10/8/2019-30858**) maluliyet veya engel durumu itibarıyla sadece hareket ettirici aksamda özel tertibatlı taşıt kullanılması gerektiğine dair engellilik sağlık kurulu raporunun bir örneği (elektronik ortamda teyit edilemeyenler için, aslı veya noter onaylı örneği),
- Bizzat kullanım amacıyla, taşıtın hareket ettirici aksamında engelliliğe uygun olarak tadilat yapıldığına dair teknik belgenin aslı veya noter onaylı örneği,
- Alıcının (malul veya engellinin) (**Mülga ibare:RG-4/5/2016-29702**) (...) sürücü belgesinin fotokopisi,
- Satış faturasının, aslının aynı olduğu işletme yetkililerince imzalanarak ve kaşe tatbik edilerek onaylanmış fotokopisi

mükellef tarafından, beyannamenin verildiği vergi dairesine verilir. Otomatik vitesli taşıtların özel tertibatlı olarak kabul edildiği hallerde, beyannamenin verildiği vergi dairesine, taşıtın engelliliğe uygun olarak tadil edildiğine dair teknik belge yerine taşıtın otomatik vitesli olduğuna dair uygunluk belgesinin aslı veya noter onaylı örneği verilir. Vites kutusuna ait bilgilere uygunluk belgesinde yer verilmeyen taşıtlarda, uygunluk belgesi yerine taşıtın otomatik vitesli olduğuna dair ÖTV mükellefinden yazılı beyan alınır.

Vergi dairesince beyanname ve söz konusu belgeler incelenerek, (**Ek ibare:RG-10/8/2019-30858**) engellilik sağlık kurulu raporunda sadece hareket ettirici aksamda özel tertibatlı taşıt kullanılması gerektiğine dair değerlendirmenin bulunduğu, sürücü belgesinin engele uygun özel tertibat kodunu/kodlarını içerdiği ve taşıtın, ibraz edilen raporda yazılı engelliliğe uygun özel tertibatlı olduğu tespit edilir. (**Değişik ibare:RG-10/8/2019-30858**) Bu tespitler ve bahsi geçen raporun geçerli ve malul veya engellinin haiz olduğu en son tarihli rapor olduğunun Sağlık Bakanlığının sistemi üzerinden elektronik ortamda teyit edilmesi (bu şekilde teyit edilemeyenlerin ilgili hastaneden/il sağlık müdürlüğünden teyit edilmesi) üzerine, istisna uygulandığını gösteren “ÖTV Ödeme Belgesi” mükellefe verilir.

8.2.1.5. Ortak Hususlar

Engellilere, (**Değişik ibare:RG-10/8/2019-30858**) engellilik sağlık kurulu raporu veya ÇÖZGER” şeklinde, “engelli sağlık kurulu raporları” ibaresi “engellilik sağlık kurulu raporları veya ÇÖZGER’ler verilmesine dair ilgili mevzuatın değişmesi halinde, değişiklik tarihinden önce usulüne uygun olarak düzenlenmiş olan engelli sağlık kurulu raporları ÖTV istisnası uygulamasında geçerlidir. Ancak,

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Özel Tüketim Vergisi Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten önce alınmış sağlık kurulu raporlarına dayanılarak bu istisna kapsamında işlem tesis edilmez.

9. 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde;
"Aşağıda yazılı motorlu taşıtlar vergiden müstesnadır...

c) (Değişik: 25/12/2003-5035/22 md.) Engellilik oranı % 90 ve daha fazla olan malûl ve engellilerin adlarına kayıtlı taşıtlar ile diğer malûl ve engellilerin, bu durumlarına uygun hale getirilmiş özel tertibatlı taşıtlar..."

10. 21 Seri No.lu Motorlu Taşıtlar Vergisi Genel Tebliğinin "II-İSTİSNALAR" başlıklı bölümünde;

"5035 sayılı Kanun'un 22 nci maddesi ile Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'nun istisnalara ilişkin 4 üncü maddesinin (c) bendi; "Sakatlık dereceleri %90 ve daha fazla olan malûl ve engellilerin adlarına kayıtlı taşıtlar ile diğer malûl ve engellilerin, bu durumlarına uygun hale getirilmiş özel tertibatlı taşıtlar." olarak yeniden düzenlenmiştir.

Yapılan düzenleme ile malûl ifadesine engelliler ifadesi eklenmiş, malûl ve engellilerin bu istisnadan yararlanma şartı olan "**bizzat kullanmak**" zorunluluğu uygulamadan kaldırılarak; sakatlık dereceleri % 90 ve daha fazla olan malûl ve engellilerin adlarına kayıtlı taşıtlar ile diğer malûl ve engellilerin adlarına kayıtlı olan ve malûl ve engellilerin bu durumlarına uygun hale getirilmiş özel tertibatlı taşıtlar motorlu taşıtlar vergisinden istisna edilmiştir. Söz konusu istisnanın uygulama şekli aşağıda açıklanmıştır.

1 – Sakatlık Dereceleri % 90 ve Daha Fazla Olan Malûl ve Engellilere Ait Taşıtlarda İstisna Uygulaması

Sakatlık dereceleri % 90 ve daha fazla olan malûl ve engellilerin bu durumlarını tam teşekküllü Devlet hastanesinden alınmış olan sağlık kurulu raporu ile ilgili vergi dairelerine belgelendirmeleri halinde, sözkonusu malûl ve engellilerin kendi adlarına kayıt ve tescil edilmiş olan taşıtları, motorlu taşıtlar vergisine tabi tutulmayacaktır. Bu istisnadan yararlanmak için, sözkonusu malûl ve engellilere ait taşıtın özel tertibatlı veya özel tertibatlı hale getirilmiş olması şartı aranmayacaktır.

2 – Diğer Malûl ve Engellilere Ait Taşıtlarda İstisna Uygulaması

Sakatlık dereceleri % 90 dan az olan malûl ve engellilerin bu durumlarını; tam teşekküllü Devlet hastanesinden alınan sağlık kurulu raporu ile belgelendirmeleri ve kendi adlarına kayıt ve tescilli olan taşıtların engellilik haline uygun özel tertibatlı veya özel tertibatlı hale getirilmiş taşıtlar olduğunu belirten "Motorlu Araç Tescil Belgesi"nin ilgili tescil kuruluşlarınca onaylanmış örneği ile "Araçlar İçin Teknik Belge" ve "Proje Raporu"nun aslı veya noter onaylı örneğini ilgili vergi dairelerine ibraz etmeleri halinde bu istisna hükminden yararlanabileceklerdir...."

11. 20/2/2019 tarihli ve 30692 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirilmesi Hakkında Yönetmeliğin " Raporlara itiraz" başlıklı 12 inci maddesinde;

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

“(1) Raporlara, engelli birey, vasisi veya raporu talep eden kurum tarafından müdürlüğe itiraz edilir. Bireysel rapor itirazları, ilgisine teslim tarihinden itibaren otuz gün içerisinde yapılır. Süresinde yapılmayan itirazlar değerlendirilmez. Kurum itirazları gerekçe belirtilerek yazılı olarak yapılır. Kurum itirazlarında süre aranmaz.

(2) Rapora itiraz edilmesi hâlinde birey, müdürlük tarafından yetkili en yakın farklı bir sağlık kuruluşuna ya da önceki raporu farklı sağlık kuruluşundan alınmış ise sürekli izleminin yapıldığı sağlık kuruluşuna gönderilir. İtiraz edilen rapor ile itiraz üzerine verilen rapordaki kararlar aynı yönde ise rapor kesinleşir. Rapor sonuçlarının farklı olması ve itirazın devam etmesi hâlinde, müdürlük tarafından en yakın hakem hastaneye yönlendirilir. Hakem hastane tarafından verilen karar kesindir.

(3) İlk veya itiraza istinaden alınan ikinci rapor hakem hastaneden alınmış olsa dahi hakem hastane raporu olarak kabul edilmez.

(4) Süreli/sürekli verilen raporlar ile ilgili olarak kontrol muayeneleri dışında herhangi bir sebeple kurum tarafından yeni bir rapor istenmesi durumunda, ilgili kurumun gerekçeli yazısına istinaden müdürlük tarafından, birinci ve ikinci fıkralara göre işlem yürütülür.

(5) Hakem hastane kararı ile süresinde itiraz edilmeyerek kesinleşen rapor hakkında aynı gereksinim alanı ile ilgili yeni rapor başvurusu en erken altı ay sonra kabul edilir.

(6) Terör, kaza ve yaralanma nedeniyle verilen, ilaç tedavisi, cerrahi tedavi ve/veya rehabilitasyon ile engel oranının değişmeyeceği hakem hastane kararı ile kesinleşen sürekli ibareli raporlar için yeni rapor başvurusu kabul edilmez.”

12. Sağlık Raporları Usul ve Esasları Hakkında Yönerge'nin “Raporların Düzenlenmesine İlişkin Açıklamalar” başlıklı 7 inci Maddesinde;

(1) Engelli raporları, Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik Çocuklar İçin Özel Gereksinim Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre düzenlenir.

(2) Özel tertibatlı motorlu araç kullanılması gereken durumlarda özel tertibat kodunu ve sürücü belgesi sınıfını belirleme yetkisi il sağlık müdürlüğü bünyesinde oluşturulan komisyona aittir. Bu sebeple ÖTV istisnasına esas işlemlerde kişi adına düzenlenmiş Engellilik Sağlık Kurulu Raporu, sürücü belgesinde veya Sürücü Adayı/Sürücü Sağlık Raporunda (IV. Kısım) belirtilen tertibat kodları birlikte değerlendirilir. Ancak bu kodların, Engellilik Sağlık Kurulu Raporunda belirtilen engel durumu ile uyumlu olması gerekir. 01.01.2016 tarihinden önce H Sınıfı Sürücü Belgesi sahibi olan kişiler, Sürücü Adayları ve Sürücülerde Aranacak Sağlık Şartları İle Muayenelerine Dair Yönetmelik hükümlerine göre yeni Sürücü Adayları ve Sürücü Sağlık Raporu düzenlenmesi amacı ile sağlık hizmet sunucularına yönlendirilir.

(3) ÖTV istisnasından yararlanarak araç alımına yönelik Engellilik Sağlık Kurulu Raporlarında aşağıdaki hususlara dikkat edilir.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

a) Hem alt, hem üst ekstremitede veya her iki alt veya her iki üst ekstremitede aynı veya farklı tür engelin bulunduğu durumlarda, ekstremitenin türü (alt/üst) ve yönü (sağ/sol) itibarıyla, her bir engel durumu ve buna karşılık gelen engel oranları ayrı ayrı belirtilir.

b) Raporun açıklama kısmına manuel vitesli bir taşıtın hareket ettirici aksamında (gaz, fren, debriyaj pedali ve vites kolu) özel tertibat yaptırmadan taşıt kullanamayacak durumda olan engelliler için "Sadece hareket ettirici aksamda özel tertibatlı taşıt kullanması gerekir.", özel tertibat yaptırmadan kullanabilecek durumda olan engelliler için ise "özel tertibatlı araç kullanmasına ihtiyaç yoktur" ibarelerinden biri mutlaka yazılır. Bu iki ibare dışında, "özel tertibatlı araç kullanılabilir", "otomatik vitesli araç kullanılabilir", "otomatik vitesli araç kullanması uygundur" gibi bir zorunluluğu değil, tercihi veya olasılığı ifade eden değerlendirmelere raporda yer verilmez.

düzenlemelerine yer verilmiştir.

IV. KAMU DENETÇİSİ CELİLE ÖZLEM TUNÇAK'IN KAMU BAŞDENETÇİSİNE ÖNERİSİ

13. Başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde başvuru konusuna ilişkin "Tavsiye Karar Önerisi" Kamu Başdenetçisine sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

14. Başvuran; ortopedik engelli raporu olduğunu, B sınıfı üzerinde kodlarının (10.02 78) yazılı olduğu engelli ehliyeti bulunduğunu, Fethiye Devlet Hastanesinden almış olduğu 2 Mart 2021 tarihli engelli raporunda açıklama kısmında "Sadece Otomatik Vitesli Araç Kullanabilir" yazıldığını, Muğla Vergi Dairesi'ne engelli raporu ve ehliyeti ile yaptığı başvuruya "20 şubat 2019 tarihinden sonra düzenlenen raporlara istinaden işlem yapılabilmesi için raporda "Sadece Hareket Ettirici Aksamda Özel Tertibatlı Taşıt Kullanması Gerekir" değerlendirmesinin yer alması gerekmekte olduğu şeklinde cevap verildiği, raporun itiraz süresi geçtiği için bir değişiklik yapılamadığı, altı ay süre dolduktan sonra Fethiye Devlet Hastanesinde heyete girdiğini, 5 Ekim 2021 tarihli engelli raporu alırken engelli sürücü raporunu, eski raporunu, vergi dairesinin tebliğini ekine koyduğunu, buna rağmen raporun açıklama kısmında yine "Otomatik Vitesli Araç Kullanabilir" yazıldığını, heyette bulunan doktorların usule uygun hareket etmediğini, söz konusu rapora istinaden Muğla Sağlık İl Müdürlüğü'ne itiraz ettiğini, Hakem hastane olarak Muğla Eğitim ve Araştırma Hastanesi'ne sevk edildiğini, 2 Kasım 2021 tarihinde Muğla Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nden almış olduğum raporun açıklama kısmında bu sefer "Özel Tertibatlı Araç Kullanmaya İhtiyacı Yoktur" yazıldığını, engelli sürücü raporu dikkate alınmayarak bu değerlendirme yazıldığını, engel durumu ve engelli sürücü raporundaki kısıtlama kodlarının şartlara uymadığını, heyet raporunda açıklama kısmında sürücü raporuna bakılarak vergi dairesinin tebliğinde belirtmiş olduğu "Sadece Hareket Ettirici Aksamda Özel Tertibatlı Taşıt Kullanması Gerekir" değerlendirmesinin yazılması gerektiği, usule uygun olmayan ve yanlış değerlendirme yüzünden almış olduğu üç tane raporu olduğunu, her bir rapor için ayrı ayrı ücret ödediğini ve sekiz aydır mağdur şekilde beklediğini, heyette bulunan

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

doktorlar usule uygun hareket etmediğini iddia ederek raporunun açıklama kısmının düzeltilmesini ve doktorlar hakkında gerekli işlemlerin yapılmasını talep etmektedir.

15. İdare ise cevabi yazısında özetle Hastane sağlık kuruluna itiraz sonucu başvuru yapan başvuranın Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon muayenesi sonucu % 8 engel oranı verildiği ancak başvuranın muayenesinde “Özel Tertibatlı araç kullanmasına gerek yoktur” kararı verildiğini, Fethiye Devlet Hastanesinden almış olduğu rapora itiraza istinaden hastane sağlık kurulundan almış olduğu sağlık kurulu raporunun gönderildiğini, “Sadece Otomatik Vitesli Araç Kullanabilir” ibaresinin Fethiye İlçe Sağlık Müdürlüğü tarafından oluşturulan Komisyon hekimlerinin kararı olduğunu, Komisyon kararlarına herhangi bir etkinin olmadığı, komisyon kararının bağımsız bir şekilde alındığını, başvuranın “Sürücü Adayları ve Sürücüler İçin” almış olduğu Sağlık Raporuna itirazının olmadığını, başvuranın almış olduğu “Sürücü Adayları ve Sürücüler İçin” sağlık raporunda herhangi bir ihmal olmadığını, 30/09/2019 tarih ve 1618 sayılı Makam Olur'u ile aynı tarihte yürürlüğe konulan Sağlık Raporları Usul ve Esasları Hakkında Yönerge'nin diğer hususlar 17.Maddesinin 4.Fıkrasında Sürücü Adayı ve Sürücü Sağlık Raporlarının sadece sürücü belgesi alınabilmesi amacıyla kullanıldığını belirtildiğini, Özel Tüketim Vergisi istisnasından yararlanıp yararlanmayacağını değerlendirilemediğini belirtmiştir.

16. Başvuran hakkında Sağlık Bakanlığına bağlı sağlık kurumlarınca düzenlenmiş farklı açıklama ve oranlar içeren üç tane sağlık kurulu raporu bulunmaktadır. Sağlık Kurulu Raprları;

02/03/2021 tarihli raporda engel oranı % 8 “Sadece Otomatik Vitesli Araç Kullanabilir”,

05/10/2021 tarihli raporda engel oranı % 8 “Otomatik Vitesli Araç Kullanabilir”,

02/11/2021 tarihli raporda engel oranı % 8 “Özel Tertibatlı Araç Kullanmaya İhtiyacı Yoktur”,

şeklinde düzenlenmiştir.

Başvuranın ve idarenin açıklamaları ve Kurumumuzca yapılan inceleme ve araştırma neticesinde somut olayda uyumsuzluğun başvuran hakkında çeşitli tarihlerde düzenlenen başvuruna ÖTV ve MTV indiriminden yararlanma imkanı sağlayan erişkinler için engellilik sağlık kurulu raporlarında yer alan ibarelerden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

17. Sağlık Raporları Usul ve Esasları Hakkında Yönerge'nin “Raporların Düzenlenmesine İlişkin Açıklamalar” başlıklı 7 inci Maddesinde ÖTV istisnasına esas işlemlerde kişi adına düzenlenmiş Engellilik Sağlık Kurulu Raporu, sürücü belgesinde veya Sürücü Adayı/Sürücü Sağlık Raporunda belirtilen tertibat kodlarının birlikte değerlendirileceği ancak bu kodların, Engellilik Sağlık Kurulu Raporunda belirtilen engel durumu ile uyumlu olması gerektiği, raporun açıklama kısmına manuel vitesli bir taşıtın hareket ettirici aksamında (gaz, fren, debriyaj pedalı ve vites kolu) özel tertibat yaptırmadan taşıt kullanamayacak durumda olan engelliler için “**Sadece hareket ettirici aksamda özel tertibatlı taşıt kullanması gerekir.**”, özel tertibat yaptırmadan kullanabilecek durumda olan engelliler için ise “özel tertibatlı araç kullanmasına ihtiyaç yoktur” ibarelerinden birinin mutlaka yazılması gerektiği bu iki ibare dışında, “özel tertibatlı araç kullanabilir”, “otomatik vitesli araç kullanabilir”, “otomatik vitesli araç kullanması uygundur” gibi bir

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

zorunluluğu değil, tercihi veya olasılığı ifade eden değerlendirmelere raporda yer verilemeyeceği açıkça düzenlenmiştir.

Ayrıca Özel Tüketim Vergisi (II) Sayılı Liste Uygulama Genel Tebliği'nin "İstisnalar ve Vergi İndirimi" başlıklı ikinci başlık altında "C- Diğer İstisnalar" başlıklı bölümünde; (Ek paragraf:RG-10/8/2019-30858)⁽²⁹⁾ 20/2/2019 tarihinden itibaren düzenlenen engellilik sağlık kurulu raporlarına istinaden işlem yapılabilmesi için raporun "Sadece hareket ettirici aksamda özel tertibatlı taşıt kullanması gerekir" değerlendirmesini içermesinin şart olduğu, bu tarihten itibaren düzenlenmekle birlikte söz konusu değerlendirmeyi içermeyen raporlara istinaden işlem yapılamayacağına yer verilmiştir.

18. İnsan Hakları Eylem Planı kapsamında "İnsan hakları alanında farkındalığın üst düzeyde tutulmasıyla, idarede ve toplumda hak ve özgürlüklere ilişkin duyarlılığın sadece kuvvetlenmesi değil, aynı zamanda kalıcı olması amaçlanmaktadır." hususları belirtilerek engelli haklarını da kapsayıcı şekilde insan haklarına yaklaşım konusunda idarenin farkındalığının üst düzeyde tutulması ve bu farkındalığın kalıcılığı esas alınmıştır. Bu doğrultuda Plan'da insan hakları odaklı yönetim ve uygulama örnekleri teşvik edileceği belirtilmiştir.

19. 2018/13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sorun çözen, çözüm üreten, sonuç ve vatandaş odaklı devlet anlayışı ile bürokrasinin azaltılmasının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin öncelikli hedeflerinden olduğu, kamu hizmetlerinde hantallığa sebebiyet veren hususların ortadan kaldırılması, milletimize hizmetlerin süratli ve en iyi şekilde sunulması, devlet ve millet bütünleşmesini zedeleyen davranışlardan kaçınılması gerektiği, bu itibarla; kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan tüm başvurularda, talebin sonuçlandırılması başka bir idari makamın görev alanında kalsa dahi, başvuruların anında incelenerek takip edileceği, talebin ilk başvuru yerinde neticelendirilmesine özen gösterileceği, başvuru sahibine yapılan işlemler hakkında gecikmeksizin nihai ve kesin bilgi verileceği, başvuruların süratli ve doğru sonuçlandırılması amacıyla gerekli tüm tedbirlerin alınacağı belirtilmiştir.

20. Bilindiği üzere hakkaniyet nihâi amaç olan adalete ulaşmak için kullanılan bir araçtır. Bir hukuk kuralının somut olaya uygulanmasında ortaya çıkan sonucun adil olmasını amaçlar. Düzenleyici hukuk kuralına uygun olarak tesis edilen işlem, özünde hukuka uygun olmasına karşın, somut olayda hakkaniyete aykırı sonuçlar doğabilir. Somut olayımızda başvuran sorumluluklarını yerine getirerek idarece belirlenen tarihlere ilgili sağlık kurumlarına müracaat etmiştir, Sağlık Bakanlığına bağlı sağlık kurumlarında düzenlenen raporlardaki hata ve eksikliklerden sorumlu tutulamaz. Hakkaniyet ilkesi ve sosyal devlet olmanın bir gereği olarak, başvuranın mağduriyetinin acilen giderilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

21. Engelli bireylere yönelik çalışmaların ana hedefinin engelli bireylerin toplumsal yaşama tam ve eşit katılımının sağlanması ve güçlendirilmesi olduğu, engellilere yönelik hizmetler, haklar ve avantajlar planlanırken engelli bireylerin durumlarının ve ihtiyaçlarının göz önünde bulundurulduğu, bu açıdan ÖTV ve MTV muafiyeti kapsamında mevzuata bakıldığında, engelli bireylerin bir taşıtın iktisabında ÖTV ve MTV'den muaf tutulmasının temel olarak, engelli bireylerin taşıt kullanmada bir dezavantaj yaratan fonksiyon kaybına sahip olması ya da özel tertibat olsa dahi taşıt kullanamaması düşüncesi üzerine kurulan

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

pozitif ayrımcılık olduğu ve malul, engelli bireylerin sosyal hayata daha etkin katılımını sağlamayı hedeflediği hususunun her zaman göz önünde bulundurulması sosyal devlet ilkesi gereğidir.

Başvuranın engel oranı aynı olmasına rağmen farklı tarihlerdeki raporların her birinde açıklama kısmının farklı şekilde düzenlendiği göz önünde bulundurulduğunda, başvuranın sağlık kurumlarınınca düzenlenen sağlık kurulu raporlarında kullandıkları ibarelerden dolayı mağdur edildiği açıktır.

22. “Sadece hareket ettirici aksamda özel tertibatlı taşıt kullanması gerekir” ifadesine açıkça yer verilmesi gerektiği halde başvuruya konu sağlık raporlarında “Sadece Otomatik Vitesli Araç Kullanabilir”, “Otomatik Vitesli Araç Kullanabilir” ifadelerine yer verilerek başvuranın farklı tarihlerde yeni rapor için yeniden başvuru yapmak zorunda bırakılması başvuranın sağlık kurumlarınınca düzenlenen raporlardaki hata ve eksikliklerden sorumlu tutulması anlamına gelmektedir.

Pozitif ayrımcılık yapılması gereken en önemli kesimlerden birisi engelli bireylerin olduğu göz önünde bulundurulduğunda kanuni düzenlemelerle engelli bireylere bir takım sosyal ve ekonomik haklar sağlanmaktadır. Engellilik sağlık kurulu raporlarında yer alması gereken ibare mevzuatta açıkça belirtildiği halde her raporda farklı açıklamalara yer verilerek engelli bireylerin her defasında yeni mağduriyetler yaşamasına sebebiyet vermektedir.

23. Sağlık Raporları Usul ve Esasları Hakkında Yönerge'nin amacı sağlık raporlarının ne şekilde hangi sağlık hizmet sunucularında düzenleneceğinin açıklanması, rapor formatlarının belirlenmesi ve sağlık raporlarına itiraz süreçlerinin tanımlanmasıdır. Rapor formatlarının dışına çıkılması her Kurulun farklı rapor düzenlemesine sebebiyet vermektedir. Bunun neticesinde engelli bireylerin içinde bulunduğu zor koşulların giderilmesine katkıda bulunmak, sosyal ve ekonomik hayata katılımını kolaylaştırmak ve engelliler ile engelli olmayanlar arasındaki rekabet eşitsizliğini gidermek amacıyla vergi mevzuatında yapılan çeşitli düzenlemelerden engelli bireylerin yararlanmadığı veya haklardan yararlanmasında gecikme yaşanmasına sebebiyet verildiği gözlemlenmektedir.

Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik ve Sağlık Raporları Usul ve Esasları Hakkında Yönerge hükümleri dikkate alınarak rapor düzenlenirken “Sadece hareket ettirici aksamda özel tertibatlı taşıt kullanması gerekir.” açıklamasına yer verilmesi gerekmektedir. Bir zorunluluğu değil, tercihi veya olasılığı ifade eden değerlendirmelere raporda yer verilemeyeceği açık olup engelli bireylere yönelik yapılan maddi yardımların ve topluma entegrasyonları için alınan tüm tedbirlerin sosyal devlet ilkesinin bir sonucu olduğu göz ardı edilmeden değerlendirme yapılması gerekmektedir.

24. Kurumumuzca yapılan değerlendirmeler neticesinde; çeşitli tarihlerde düzenlenen başvurulara ÖTV ve MTV indiriminden yararlanma imkanı sağlayan erişkinler için engellilik sağlık kurulu raporlarında yer alan “Sadece Otomatik Vitesli Araç Kullanabilir”, “Otomatik Vitesli Araç Kullanabilir”, “Özel Tertibatlı Araç Kullanmaya İhtiyacı Yoktur”, şeklindeki ibarelerin mevzuata aykırı olarak yazıldığı açık olup idarece farklı tarihlerdeki raporlarda farklı ibarelere yer verilmesi neticesinde idari işlemin hukuka ve hakkaniyete uygun olmadığı sonuç ve kanaatine varılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

25. İyi yönetim ilkelerine, 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği'nin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinde yer verilmiş olup bu ilkelere "kanunlara uygunluk" ilkesi idarenin, yasaya uygun faaliyette bulunmasını, iç hukuk, uluslararası hukuk ile faaliyetlerini, örgütleniş ve işleyişini düzenleyen hukukun genel ilkelerine uymasını, yetkilerini ve işleyiş yöntemlerini düzenleyen kendi iç düzen kurallarına uygun davranmasını, takdir yetkisini kullandığında keyfi kararlar alamamasını, yetkilerini ancak yasa ve olguların izin verdiği biçimde ve yalnızca yetkinin verildiği amaca uygun olarak kullanmasını içermektedir. Nitekim gerçek bir kişinin hak ve menfaatlerini olumsuz şekilde etkileyebilecek her kararda, ilgili olaylar ve hukuki dayanağı işaret edilerek gerekçesinin belirtilmesi, yetkilinin yetersiz ya da belirsiz ya da bireysel gerekçe içermeyen kararlar almaktan kaçınması önem arz etmektedir. Bu itibarla başvuruya konu raporda "Sadece Hareket Ettirici Aksamda Özel Tertibatlı Taşıt Kullanması Gerekir" yönünde bir değerlendirmenin neden yapıldığı, bu hususlara ilişkin ayrıntılı açıklamalar talep edilmiş olmasına rağmen cevabi yazılarda ayrıntılı açıklamalara yer verilmediğinden idare tarafından başta hukuk devleti ilkesi olmak üzere "*kanunlara uygunluk*", "*kararların gerekçeli olması*", "*dürüstlük*", "*ölçülülük*", "*yetkinin kötüye kullanılmaması*" ilkelerine uyulmadığı, idarenin cevabında başvurunun hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğini göstermediği, bu nedenle "*karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi*" ilkesine uyulmadığı tespit edilmiş olup idarenin bahse konu ilkeye de uygun davranması beklenmektedir. Başvurunun incelenmesi ve araştırılması kapsamında, Kurumumuzca istenilen bilgi ve belgelerin İdare tarafından süresi içerisinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği, "*makul sürede karar verme*" ve "*kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi*" ilkelerine uygun davrandığı anlaşılmıştır.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

26. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu 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 Muğla İdare Mahkemesinde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Açıklanan gerekçelerle BAŞVURUNUN KABULÜNE,

Başvuran adına farklı tarihlerde düzenlenmiş olan raporlardaki çelişkiyi gidermek amacıyla Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik ve Sağlık Raporları Usul ve Esasları Hakkında Yönerge hükümleri dikkate alınarak başvurunun talebinin değerlendirilmesi, "*Sadece hareket ettirici aksamda özel tertibatlı taşıt kullanması gerekir.*" açıklamasına yer verilerek bir zorunluluğu değil, tercihi veya olasılığı ifade eden değerlendirmelere raporda yer verilemeyeceği hususu göz önünde bulundurularak talep doğrultusunda yeniden inceleme ve araştırma yapılması amacıyla MUĞLA İL SAĞLIK MÜDÜRLÜĞÜ'NE,

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Kavaklıdere Mah. Zeytinoluk Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi : kamudenetciligi@hs01.kep.tr

Kurumumuza engelli bireylerden başvuru konusu ile aynı nitelikte çok sayıda başvuru geldiği engelli sağlık kurulu raporlarının farklı şekillerde düzenlendiği, uygulamada karışıklıklara yol açtığı tespit edildiğinden engelli bireylerin mağduriyetlerinin önlenmesi ve raporlar arasında yeknesaklık sağlanması amacıyla Engellilik Sağlık Kurulu Raporlarında açıklama kısmında dikkat edilmesi gereken hususlara ilişkin gerekli çalışmaların yapılması hususunda SAĞLIK BAKANLIĞI'NA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, SAĞLIK BAKANLIĞI ve MUĞLA İL SAĞLIK MÜDÜRLÜĞÜ tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Bu kararın BAŞVURANA, SAĞLIK BAKANLIĞI'NA ve MUĞLA İL SAĞLIK MÜDÜRLÜĞÜ'NE tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetcilikkurumu@hs01.kep.tr

14 / 14

**OMBUDSMAN
AKADEMİK DERGİSİ
YAYIN KURALLARI**

ETİK KURALLAR

1. Sosyal bilimler dahil olmak üzere tüm bilim dallarında yapılan araştırmalar için ve etik kurul kararı gerektiren klinik ve deneysel insan ve hayvanlar üzerindeki çalışmalar için ayrı ayrı etik kurul onayı alınmış olmalı, bu onay makalede belirtilmeli ve belgelendirilmelidir.
2. Makalelerde Araştırma ve Yayın Etiğine uyulduğuna dair ifadeye yer verilmelidir.
3. Ulusal ve uluslararası standartlara atıf yaparak, dergide ve/veya web sayfasında etik ilkeler ayrı başlık altında belirtilmelidir. Örneğin; dergilere gönderilen bilimsel yazılarda, ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethics)'un Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartları dikkate alınmalıdır.
4. Etik kurul izni gerektiren çalışmalarda, izinle ilgili bilgiler (kurul adı, tarih ve sayı no) yöntem bölümünde ve ayrıca makale ilk/son sayfasında yer verilmelidir. Olgu sunumlarında, bilgilendirilmiş gönüllü olur/onam formunun imzalatıldığına dair bilgiye makalede yer verilmesi gereklidir.
5. Kullanılan fikir ve sanat eserleri için telif hakları düzenlemelerine riayet edilmesi gerekmektedir.

OMBUDSMAN AKADEMİK DERGİSİNİN AMAÇ VE KAPSAMI

Kamu Denetçiliği Kurumu; hukukun üstünlüğü, demokrasi, insan haklarına saygının geliştirilmesi ve ayrıca halka karşı sorumluluk anlayışı temelinde bağımsız ve tarafsız bir şekilde yürüttüğü inceleme ve araştırmalar sayesinde, çok kısa süre içerisinde kamu vicdanının güçlü bir sesi olmayı başarmıştır. Bu sayede Kurumumuz, hem bireyler hem de kamu idaresi için bir fırsat oluşturmakta, kamu vicdanı ile uyuşmayan konularda idare ile vatandaş arasında uzlaşma sağlanmasına katkıda bulunmakta, iyi yönetim ilkelere dayalı çağdaş bir yönetim anlayışının ülkemizde de yerleşmesine hizmet etmektedir. Aynı zamanda, vatandaşların doğrudan ve ücretsiz bir şekilde sıkıntılarını iletip adalet arayabilecekleri ve yönetime iştirak etmelerine imkân sağlayacak bir kamu mercii görevi üstlenmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumumuzun varlığı, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi açısından çok önemli bir güvencedir. Vatandaşlar açısından bir güvence olduğu kadar; idare açısından da demokrasi ve hukukun yerleşmesine öncülük eden rehber niteliğinde bir kurumdur. Tarihsel olarak Türk devlet geleneğimizin dayandığı temeli oluşturan ve “insanı yaşat ki devlet yaşasın” ifadesi ile anlam kazanan “hak”, “hukuk”, “adalet” ve “vicdan” kavramlarının, idari işleyişte yerleştiğine işaret eden güçlü bir kanıttır. Bir başka ifade ile ülkemizde, demokratik hukuk devleti ilkesinin işlerlik kazandığının somut bir göstergesidir. Ayrıca devletimizin kendine güvendiği ve kendini halkın denetimine açtığı anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda, vatandaşların haklarını arayıp, sorumluluklarının bilincine varmalarını ifade eden “haklar kültürünün” gelişmesine imkân veren, demokrasi tarihimizin çok önemli milat noktasını oluşturmaktadır.

Kurumumuza şikâyet başvurusunda bulunan vatandaşlar yanında medya, kamu idareleri, sivil toplum örgütleri, uluslararası kurum ve kuruluşlar gibi paydaşlarımızın değerlendirmeleri, çalışmalarımız hakkında kıymetli geri bildirimler sunarak bizleri sürekli değişim ve gelişim içerisinde tutmaktadır. Bu çerçevede, akademik camianın geçmiş tecrübelerden alınan dersler ışığında gelecek hakkındaki tarafsız öngörülerini içeren çalışmaları, güncel gelişmelerin takip edilmesinde bizlere yol göstermektedir. Ombudsmanlığın teorik arka planıyla pratikteki uygulamalarını bir araya getirerek teorinin ayaklarının yere basması, pratiğin ise evrensel ilkelerle zenginleşmesini sağlamak gerekliliği, akademik çevrelere Ombudsmanlığı icra edenin bakış açısının yansıtılması fikrini doğurmuş ve elinizdeki dergi bu noktadan hareketle hazırlanmıştır.

Dergimize; siyasal bilgiler, kamu yönetimi, hukuk, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi, işletme, bilişim, sosyoloji, şehir bölge planlama vb. sosyal, beşeri, idari bilimler ve yönetim alanında araştırma, derleme, olgu sunumu, çeviri vb. türünde gönderilen her türlü özgün yayın kabul edilmektedir.

OMBUDSMAN AKADEMİK YAYIN İLKELERİ

1. Ombudsman Dergisi; Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 sayı çıkarılan, bilimsel ve akademik düzeyde araştırma ve makalelerin yayımlandığı hakemli ve süreli bir dergidir. Makalelerin tam metinleri TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı'nda taranmaktadır.
2. Dergide yayınlanacak makalelerin dil ve anlatımı bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır. Çalışma, iyi tanımlanmış bir problematiğe dayanmalı ve başlıklar bu problematikle uyumlu olmalıdır. Yararlanılan kaynaklar, çalışmanın kapsamını yansıtacak zenginlik ve yeterlikte olmalıdır.
3. Gönderilecek makaleler, daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır. Bu konudaki sorumluluk yazara aittir.
4. Derginin yazım dili Türkçe ve İngilizcedir. Yazı başlığı/title, anahtar kelimeler/keywords ve öz/abstract bütün makalelerde Türkçe ve İngilizce olarak bulunmak zorundadır. Çeviri yazılar, çevirisi yapılan özgün metin ile birlikte gönderilmelidir.
5. Makalenin girişinde 100 -150 kelime Türkçe ve İngilizce özet bulunmalı, özeti alt kısmında çalışmanın alanını tanımlayabilecek nitelikte Türkçe ve İngilizce anahtar kelimelere (en az 3 en fazla 5 kelime) yer verilmelidir.
6. Türkçe makalelerin yazımında Türk Dil Kurumu'nun Türkçe sözlüğü veya <http://www.tdk.org.tr> adresi esas alınmalı, ayrıca yazılar dilbilgisi kurallarına (imla, noktalama, açıklık, anlaşılabilirlik vs.) ve dergi yayın ilkeleri ve yazım kurallarına göre düzenlenmiş olmalıdır.
7. Yayımlanmak üzere gönderilen makaleler, Editör ile Yayın Kurulu tarafından dergi "Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları"na ve kamu yayıncılığına uygunluğu açısından incelenir. Yayın Kurulu yazıyı bilimsel yönden değerlendirmek üzere hakeme veya düzeltilmek üzere yazara geri göndermek, yazının biçiminde düzeltme yapmak, kısaltmak, ulusal, uluslararası yayın veya etik kurallara uymayanları yayımlamamak yetkisine sahiptir.
8. Dergimiz, kör hakemlik ilkeleri çerçevesinde yayın yapmaktadır. Yayın Kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere

en az iki hakeme gönderilir. İki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanır. Hakem değerlendirme sonuçlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, makale üçüncü bir hakeme gönderilir. Editör tarafından gerekli görülmesi halinde makaleler tekrar değerlendirilebilir.

9. Hakem değerlendirmeleri olumlu bulunduğu halde, makale sayısının fazla olması nedeniyle yayımlanmayan makaleler bir sonraki sayıda yayımlanmak üzere editör tarafından değerlendirilir. Yabancı dildeki çalışmaların yayınlanması Editör Kurulunun kararına bağlıdır. Yayın ilkelere uygun olmayan makaleler hakem değerlendirme sürecine alınmayabilir.
10. Dergide yayımlanan makalelerdeki görüşler Kamu Denetçiliği Kurumunun ve Ombudsman Akademik Dergisinin görüşleri değildir. Tüm makalelerde ileri sürülen görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir.
11. Yayımlanan makalelerin basılı ve dijital tüm yayın hakları Kamu Denetçiliği Kurumu ve Ombudsman Akademik Dergisine geçer ve bu makaleler hiçbir nedenle yazara geri verilmez. Derginin ismi olmadan hiçbir şekilde çoğaltılamaz. Dergide yayımlanan makalelerin her hakkı saklıdır. Yayımlanmayan makaleler ise yazarın talep etmesi halinde editör tarafından değerlendirilerek iade edilebilir.
12. Dergiye gönderilen çalışmaların Araştırma ve Yayın Etiğine uygunluğuna dikkat edilmektedir. ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethics)'nin Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartlara uygunluk aranmaktadır.
13. Dergide yayımlanan makalelerin yazarlarına ve hakemlerine 23/01/2007 tarihli ve 26412 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" hükümleri uyarınca telif ve inceleme ücreti ödenir.
14. Ödemenin yapılabilmesi için; yazarlar ve makale değerlendiren hakemler "Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan Harcama Pusulasını" ıslak imzalı olarak "Kamu Denetçiliği Kurumu, Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi, No:4 Çankaya/ANKARA" adresine posta ile göndermek zorundadırlar.
15. Yazışma adresi: Kamu Denetçiliği Kurumu, Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi, No:4 Çankaya/ANKARA. E-mail: egitim@ombudsman.gov.tr

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(ları) 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 Yönetmel 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 sürekli 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/enuzunyuzuil.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.

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 ka-pak 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.



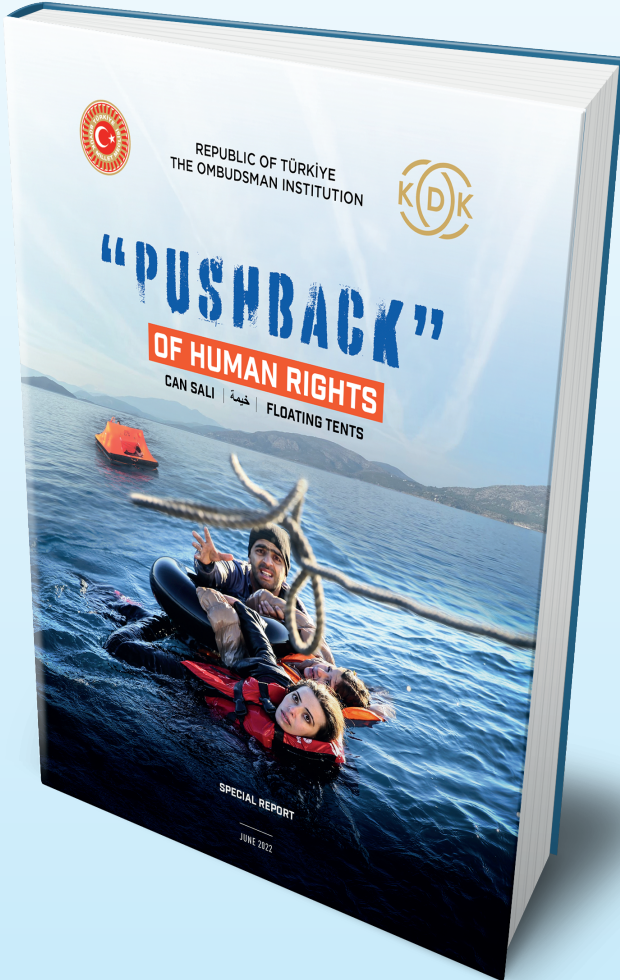
KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU
(OMBUDSMANLIK)

“PUSHBACK”

OF HUMAN RIGHTS

CAN SALI | خيمة | FLOATING TENTS

SPECIAL REPORT



Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

YIL/YEAR: 8 • SAYI/ISSUE: 16 • OCAK-HAZİRAN / JANUARY-JUNE 2022

İDAREYLE SORUNLARINIZI
DOSTANE
ÇÖZÜYÖRÜZ

T.C. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Adres: Kavaklıdere Mah. Zeytindalı 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