



SAYIŞTAY DERGİSİ

**Yeni Kamu Yönetiminde Politikaların Değerlendirilmesi:
Tipolojiler, Boyutlar ve Ölçütler**

•

**Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan
Payların Analizi**

•

**Kamu Sektöründe Örgütsel Adalet, Örgütsel Güven ve İş
Tatmini Arasındaki İlişkilerin İncelenmesi: Bir Devlet Hastanesi
Örneği**

•

**Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Bir Denetim
Paradigması: Ombudsman**

•

**Milli Eğitim Bakanlığı ile Diğer Bakanlıkların Stratejik Planlarının
Uyumluluğu**

•

Türkiye’de İç Güvenlik Hizmeti ve Kolluğun Sivil Denetimi

•

**EUROSAI Afetlerde Kullanılan Kaynakların Denetimi Çalışma
Grubu 1. Toplantısı**

•

Mali Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

•

Sayıştay Kararları

SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300 -1981

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Orhan YAŞA Başkan Yardımcısı
Genel Yayın Yönetmeni	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Yayın Program Yöneticisi
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü	: Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi
Yayın Kurulu	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Ahmet Turan ADIYAMAN Uzman Denetçi Mehmet SEVEN Uzman Denetçi Dr. Selami ER Uzman Denetçi Osman MEŞE Başdenetçi Dr. Ahmet TANER Başdenetçi Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi Berna ERKAN Başdenetçi Mehmet BALİOĞLU Denetçi
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Baskı Tarihi	: Ağustos 2014
Yayın Türü	: Yaygın Süreli Yayın
Yönetim ve Yazışma Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06100 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
Internet Adresi	: http://dergi.sayistay.gov.tr/

*Sayıştay Dergisi Sayıştay Başkanlığınca
üçer aylık dönemler halinde yayımlanan
hakemli bir dergidir.*

*Derginin yayın konusu, başta denetim,
yönetim ve yargı olmak üzere, sosyal
bilimler alanı ile sınırlıdır.*

*Sayıştay Dergisi EBSCOhost, ULAKBİM
ve ASOS endekslerinde taranmaktadır.*

*Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın
Kurulunun uygun gördüğü durumlarda
İngilizce yazılar da yayımlanır.*

*Dergiye gönderilecek yazılar daha önce
hiçbir yerde yayımlanmamış ya da
yayımlanmak üzere gönderilmemiş
olmalıdır.*

*Yayımlanmak üzere gönderilen yazılar
Yayın Kurulunun ön incelemesi ve en az
iki hakemin değerlendirmesi sonucunda
yayımlanmaya uygun bulunması
koşuluyla yayımlanır.*

*Telif hakları 23 Ocak 2007 tarih ve 26412
sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu
Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif
ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik
esaslarına göre ödenir.*

*Yayımlanmasına karar verilen yazıların
tüm hakları Sayıştay Başkanlığı'na aittir.*

*Dergide yazıların yayımlanmış olması
yazara ait görüşlerin Sayıştayca
paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların
sorumluluğu yazarlarına aittir.*

*Dergide yayımlanan yazılardan ancak
kaynak gösterilmek suretiyle alıntı
yapılabilir.*

SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Figen ALTUĞ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Zühtü ARSLAN	Anayasa Mahkemesi
Prof. Dr. Başak ATAMAN GÖKÇEN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa AYDIN	Kadir Has Üniversitesi
Prof. Dr. Enver AYDOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU	Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL	İstanbul Ticaret Üniversitesi
Prof. Dr. Vahit BIÇAK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Coşkun ÇAKIR	İstanbul Şehir Üniversitesi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Seyithan DELİDUMAN	Yalova Üniversitesi
Prof. Dr. Recai DÖNMEZ	Anadolu Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem ERDEM	Erciyes Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Enver Alper GÜVEL	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan HAKERİ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal İBİŞ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Selma KARATEPE	İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Sedat MURAT	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN	Celal Bayar Üniversitesi
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. M. Vedat PAZARLIOĞLU	Dokuz Eylül Üniversitesi

Prof. Dr. Münir ŞAKRAK
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR
Prof. Dr. Erdal TERCAN
Prof. Dr. Metin TOPRAK
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN
Prof. Dr. Ali Murat VURAL
Prof. Dr. Azmi YALÇIN
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN
Prof. Dr. M. Akif ÖZER
Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA
Prof. Dr. Ali DANIŞMAN
Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ
Prof. Dr. Yasin SEZER
Prof. Dr. Binhan Elif YILMAZ
Prof. Dr. Şenol DURGUN
Prof. Dr. Hasan TUTAR
Prof. Dr. Yılmaz Bingöl
Prof. Dr. Önder Kutlu
Prof. Dr. Said Kırır
Doç. Dr. Adnan Akın
Doç. Dr. Erkan AYDIN
Doç. Dr. Asım BALCI
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL

Doç. Dr. Yusuf TEKİN
Doç. Dr. Murat YANIK
Dr. Ahmet ÖZDEMİR
Dr. Mehmet Ali Özyer
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ
Dr. Levent Mutlu
Dr. Hacı Ömer Köse
Dr. Murat İnce

Marmara Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Anayasa Mahkemesi
THK Üniversitesi
Dokuz Eylül Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Kırıkkale Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Gediz Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Sakarya Üniversitesi
Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Necmettin Erbakan Üniversitesi
Bartın Üniversitesi
Kırıkkale Üniversitesi
Marmara Üniversitesi
Ankara Büyükşehir Belediyesi
Yurt Dışı Türkler ve Akraba
Toplulukları Başkanlığı
Milli Eğitim Bakanlığı
İstanbul Üniversitesi
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 94	TEMMUZ - EYLÜL 2014

İÇİNDEKİLER

5 Yeni Kamu Yönetiminde Politikaların Değerlendirilmesi: Tipolojiler, Boyutlar ve Ölçütler

Dr. Aydın USTA

İnönü Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

29 Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Payların Analizi

Talip AKCE

Sayıştay Uzman Denetçisi

53 Kamu Sektöründe Örgütsel Adalet, Örgütsel Güven ve İş Tatmini Arasındaki İlişkilerin İncelenmesi: Bir Devlet Hastanesi Örneği

Yrd. Doç. Dr. Sabahattin TEKİNGÜNDÜZ

Mersin Üniversitesi, Sağlık Yüksekokulu, Sağlık Yönetimi

Muazzez AYDIN

Sağlık Bakım Hizmetleri Müdürü, Siirt Kadın Doğum ve Çocuk Hastalıkları Hastanesi

Hatice POLAT

Sağlık Bakım Hizmetleri Müdür Yardımcısı, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Eğitim ve Araştırma Hastanesi

73 Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Bir Denetim Paradigması: Ombudsman

Yrd. Doç. Dr. Kadir Caner DOĞAN

Gümüşhane Üniversitesi, İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

97 Milli Eğitim Bakanlığı ile Diğer Bakanlıkların Stratejik Planlarının Uyumluluğu

Prof. Dr. Erdal TOPRAKÇI
Ege Üniversitesi Eğitim Fakültesi Eğitim Yönetimi, Teftişi, Planlaması ve Ekonomisi Ana Bilim Dalı Bşk.

Özden ÖLMEZ CEYLAN
Uzm. Öğretmen, MEB, Ege Üniversitesi Eğitim Fakültesi Eğitim Yönetimi, Teftişi, Planlaması ve Ekonomisi Ana Bilim Dalı

Serdal ÖZGÖZGÜ
Uzm. Öğretmen, MEB, Ege Üniversitesi Eğitim Fakültesi Eğitim Yönetimi, Teftişi, Planlaması ve Ekonomisi Ana Bilim Dalı

115 Türkiye’de İç Güvenlik Hizmeti ve Kolluğun Sivil Denetimi

İsmail FIRAT
Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Emrah ERDEM
Kamu Yönetimi Uzmanı

135 Yüksek Denetim Dünyasından Haberler

137 EUROSAI Afetlerde Kullanılan Kaynakların Denetimi Çalışma Grubu 1. Toplantısı

Arife COŞKUN
Sayıştay Uzman Denetçisi
Berna ERKAN
Sayıştay Başdenetçisi

141 Mali Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Şükrü CANKAYA
KKTC Sayıştay Üyesi

145 SAYIŞTAY KARARLARI

147 Temyiz Kurulu Kararları

161 SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

163 Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

165 Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

YENİ KAMU YÖNETİMİNDE POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ: TİPOLOJİLER, BOYUTLAR VE ÖLÇÜTLER

Aydın USTA*

Özet

Kamu politikalarının analizi ve değerlendirilmesi gibi konular yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde getirilen yeniliklerin arasında yer almaktadır. Kamu politikaları analizi farklı aşamalarda politikanın nasıl gerçekleştirileceğini ve tanımlanacağını ifade eder. Kamu politikalarını değerlendirme ise uygulanan programların istenilen, düşünülen uygunlukta olup olmadığı konusundaki yargıları bildirir. Bu çalışmada sadece kamu politikalarının değerlendirilmesi (KPD) konusu ele alınmaktadır.

KPD, başarı ya da başarısızlığın nedenlerini ortaya koyar, kamusal eylemlerin etkilerini ve işleyiş biçimini tanımlar. Bu değerlendirme çalışmalarında amaçlar, araçlar ve sonuçlar temel dayanak noktalarıdır. Değerlendirme faaliyetlerinde etkililik, verimlilik, uygunluk ve tutarlılık önemli ölçütlerdir. Bu ölçütler aynı zamanda yeni kamu yönetiminin de temel unsurlarıdır. Bu anlamda yeni kamu yönetimi uygulamaları ile KPD unsurlarının bir ölçüde örtüştüğü söylenebilir.

Bu araştırmanın amacı, kamu politikaları değerlendirmelerinde kullanılan tipolojileri, boyutları ve ölçütleri tanıtmaktır. Bu anlamda ortaya konulan kuramsal bilgiler ile herhangi bir kamu politikası değerlendirilebilecek ve elde edilen performans ortaya konulabilecektir.

Çalışmada dolaylı araştırma yöntem ve tekniklerinden yararlanılmıştır. Bu çerçevede yerli ve yabancı çok sayıdaki eserden teorik olarak yararlanılmaya çalışılmıştır. Bir kamu örgütünde kamusal eylemlerin değerlendirilmesinin örgütsel verimliliği, etkililiği ve kurumsal performansı artıracığı; dolayısıyla da vatandaşın devlete olan güvenini sağlanacağı yargısı ise bu çalışmada ulaşılan en önemli bulgudur.

Çalışmanın hipotezi *son yıllarda kamu örgütlerinde yaşanan değişimlerin (özelleştirme, yerelleştirme, serbestleştirme vb.) kamu politikalarında değerlendirme gereksinimini artırdığı iddiasıdır*. Çalışmada öncelikle yeni kamu yönetimi yaklaşımı tanımlanmış; daha sonra ise yeni kamu yönetimi yaklaşımı ve kamu politikalarını değerlendirme yaklaşımları ilişkilendirilmiş; arkasından ise kamu politikalarının tipolojileri, boyutları ve değerlendirme ölçütleri irdelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikalarını Değerlendirme, Etkililik, Verimlilik, Tutarlılık, Uygunluk

* Dr.,İnönü Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

EVALUATION OF POLICIES IN NEW PUBLIC MANAGEMENT: TYPOLOGIES, DIMENSIONS AND CRITERIA

Abstract

Issues such as the analysis and evaluation of public policy are among the new paradigms introduced within the new framework of public administration concept. Public policy analysis refers to how to define and implement a policy at different levels. And, the public policy evaluation refers to the judgments on whether the implemented programs have the desired and planned level of eligibility. In this study, only the public policy evaluation (PPE) is discussed.

PPE reveals the reasons of success or failure, and defines the impacts and modes of operations of public activities. These evaluation studies are mainly based on goals, means and outcomes. Effectiveness, efficiency, eligibility and consistency are important criteria in evaluation activities. These criteria are also the key elements of the new public administration. In this sense, it can be said that new public administration practices overlap with PPE elements to a certain extent.

The aim of this study is to introduce typologies, dimensions and criteria used in public policy evaluations. Hence, it will be possible to evaluate any public policy, and the resulting performance will be revealed by the theoretical information given.

Indirect research methodologies and techniques were used in the study. In this context, a large number of Turkish and international studies were utilized for theoretical work. The most important finding reached in this study is the conclusion that evaluation of public actions in a public organization will increase organizational efficiency, effectiveness and performance, consequently the citizens' confidence in government will be ensured.

The hypothesis of the study is the *claim that the changes in recent years in public organizations (privatization, localization, deregulation and so on.) increase the need for evaluation of public policies*. In the study, first the new public administration approach is defined, then the new public administration approach is associated with public policy evaluation approaches, and then the typologies, dimensions and evaluation criteria of public policies are investigated.

Keywords: Public Policy Evaluation, Effectiveness, Efficiency, Consistency, Eligibility

1.GİRİŞ

Günümüz yönetimlerinde vatandaşın kararlara katılım eğilimleri gittikçe kendini kabul ettirmektedir. Bu anlayış çerçevesinde katılma yöntemi, yöneticilerin halka danışması, anket, görüşme, tartışma, yararlanıcıların yönetime müdahalesi ve demokratik oylama biçiminde olmaktadır. Tüm bu özellikler Kamu Politikalarını Değerlendirme (KPD) faaliyetlerinde de yer almaktadır (Fouquet et Perriault, 2010: 30).

Kamu politikalarının analizi ve değerlendirilmesi gibi konular, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde getirilen yeniliklerin arasında yer almaktadır. Kamu politikaları analizi farklı aşamalarda politikanın nasıl gerçekleştirileceğini ve tanımlanacağını ifade eder. Kamu politikalarını değerlendirme ise uygulanan programların istenilen, düşünülen uygunlukta olup olmadığı konusundaki yargıları bildirir. Kamu politikaları analizi, genellikle hükümetlerin ve kamu yönetimlerinin ne yaptığını, niçin yaptığını ve ne tür araçlar kullandığı noktalarına odaklanır.

Devletlerin borç sorununa ve bütçe açıklarına çözüm üretmek amacıyla özel sektörde uygulanan birçok yönetim tekniğinin kamu sektöründe de uygulanması 1980'li yıllardagündemegelmıştır. Bu bağlamda özel sektörde uygulanan bu yöntemler, tedricen de olsa birçok ülkenin kamu kurumlarında uygulanmaya başlanmıştır. Söz konusu bu özel sektör enstrümanlarının kamu örgütlerinde uygulanması ile birlikte ortaya çıkan tipoloji ise yeni kamu yönetimi olarak adlandırılmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde etkililik, verimlilik, ekonomiklik ve yönetim gibi bazı performans etmenleri önem kazanmıştır. Bu anlamda devlet, rol ve misyonu yönünden sorgulanabilmektedir. Yeni kamu yönetimi uygulamaları ile birlikte kamusal eylemlerin modernizasyonu ve mükemmelleştirilmesi bir ölçüde sağlanabilmektedir. Yeni kamu yönetimi şeffaflık, açıklık, katılımcılık ve enformasyon konularında önemli yenilikler getirmiştir.

Günümüzde kamusal hizmetlere olan talebin artması ile birlikte kamusal müdahaleler, dolayısıyla da harcamalar oldukça artmıştır. Bunlara bağlı olarak ortaya çıkan finansal sorunlar karşısında, kamusal kaynakların, harcama kalemlerinin sorgulanması gerekmektedir. İşte bu noktadan hareketle kamu politikalarının değerlendirilmesi sorunsalı gündeme gelmiştir. Kamu politikalarını değerlendirme (KPD) kurumsal amaçlar arasında ilişki kurulmasına ve kamusal eylemlerin incelenmesine yöneliktir. Bu anlamda uygulamaya konulan hukuki, idari ve finansal araçların sonuçları, başlangıçta belirlenen amaçlarla karşılaştırılmaktadır.

KPD'nin bilişsel bir boyutu da bulunmaktadır ve kamusal eylemler hakkında bu çerçevede bilgiler sunulmakta; uygulama süreci tanıtılmakta ve etkileri ortaya konulmaktadır. Çünkü kamu politikalarının toplum üzerinde önemli derecede etkileri bulunmaktadır. KPD aynı zamanda normatif bir amacı taşımakta ve bu alandaki değer yargılarının ortaya konulmasına fırsat tanımaktadır.

Etimolojik olarak değerlendirme, değerlerin hesaplanması anlamındadır. Değer, ahlaki, estetik, ekonomik veya yurttaşlıkla ilgili olabilir. Değer genellikle nicel ölçüye dönüştürülerek anlamlandırılabilir. Bir eylemi kamu yararı açısından değerlendirebilmek için tüm paydaşların referanslar (meşru ölçüt) üzerinde anlaşmaları gerekir. Bu bağlamda kamusal bir eylemin değerlendirilmesi genellikle tutarlılık, uygunluk, verimlilik, etkililik, etkiler ve çekicilik açısından sorgulanmaktadır (Fouquet et Perriault, 2010: 31).

2. YENİ KAMU YÖNETİMİ (YKY)

80'li yılların başında birçok ülke, dış borç artışı ve bütçe açıkları biçiminde kendini gösteren finansal krizle karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlar altında vatandaşın gereksinim ve beklentilerine yanıt verebilmek için yeni önlemlerin alınması ve sorunlara çözüm üretilmesi, hükümetler açısından kaçınılmaz olmuştur. Bu nedenle daha çok özel sektörde kullanılan yönetim metotları tedricen de olsa kamu sektöründe de benimsenmeye başlamıştır. Literatürde bu yaklaşım yeni kamu yönetimi olarak adlandırılmaktadır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı bağlamında etkililik, verimlilik, esneklik ve yönetim gibi ölçütler kamu politikalarının değerlendirilmesinde kistas olarak ele alınmaktadır. Kısacası YKY ekonomiklik, verimlilik ve etkililik üzerine kuruludur denilebilir (Amar et Ludovic, 2007: 3).

YKY ile gündeme gelen yerelleşme kavramı ise, otonomi, esneklik gibi uygulamalara zemin hazırlamıştır. YKY'nin getirdiği yenilikler Çizelge 1'de özet olarak sunulmaktadır.

Çizelge 1: Yeni Kamu Yönetiminin Özellikleri

Stratejik işlevleri	• Sonuçlara göre yönetim • Stratejik planlama • Kamu örgütlerinin özelleştirilmesi ve ortaklıklar kurma • Özel/ kamu paydaşlığını uygulamaya koyma • Politik işlevleri idari işlerden ayırma • Yetki genişliği ve yerelleşme • İç haberleşmede ve enformasyonda yeni teknolojiler kullanımı • Değerlendirmelerin yapılması • İdari işlemlerin basitleştirilmesi
Finansal işlevleri	• Bütçe açığının azaltılması • Program bütçelerin hazırlanması • Hesaplarda son derece şeffaf olunması
Pazarlama işlevleri	• Kamusal araştırmaların geliştirilmesi (Bilirkişilere danışmalar, anketler, görüşmeler, gözlemler vb.) • Fikir araştırmaları • Dış haberleşmede ve enformasyonda yeni teknolojiler kullanımı
İK işlevleri	• Çalışan sayısının azaltılması • Çalışanların motivasyon ve sorumluluk sahibi olmaları • Yönetime katılımın artırılması

Kaynak: (Amar et Ludovic, 2007: 3).

YKY tarihsel olarak öncelikle İngiltere'de ortaya çıkmış; oradan OECD ülkelerine yayılmış, daha sonra da gelişmekte olan diğer ülkelerde uygulanmaya başlamıştır. YKY'nin öncelikle Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanması bir anlamda daha kolay olmuştur.

Bir bütçeye sahip olarak kamu sektörü de özel sektör gibi mal ve hizmet üretmekte; personel bulundurmakta ve çok sayıda birbirinden farklı amaçlar izlemektedir. YKY'nin uygulanmaya konulması ile önemli yararların sağlandığı söylenebilir. Öncelikle YKY kamusal eylemlerin modernizasyonunu ve mükemmelleştirilmesini sağlamıştır. Ancak kamu sektöründeki amaçlar özel sektördeki kar amacından farklı olarak genel yararı sağlamaktır. YKY şeffaflık, açıklık ve politika oluşturanlar ile uygulayıcılar arasındaki enformasyon çarpıtmalarını ortadan kaldırmaktadır. Kamusal eylemlerin denetimini kolaylaştırmaktadır. YKY kamu örgütlerinde ekonomikliği ve yolsuzlukların azaltılmasını sağlamaktadır. Ayrıca halkın görüşü karar alıcılara transfer edilebilmektedir (Amar et Ludovic, 2007: 5).

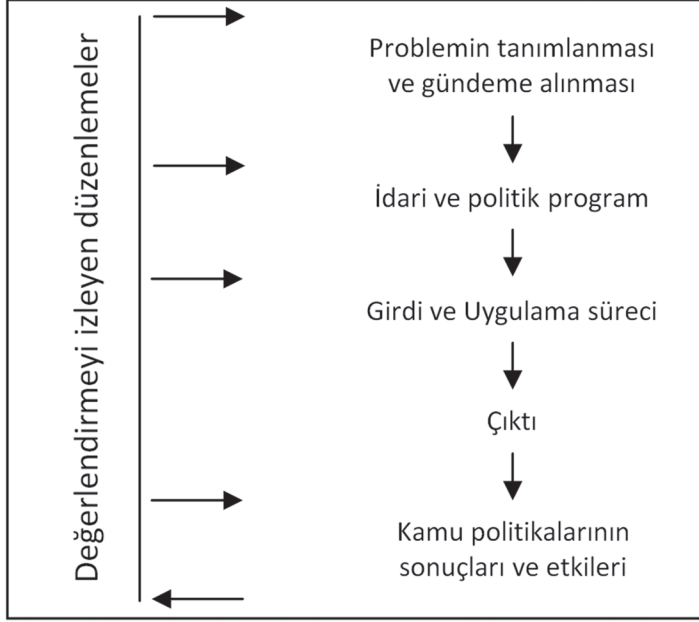
3. KAMU POLİTİKALARI ANALİZİ

Her politika, sosyal değişimi içeren bir teori ile ilgilidir. Bu anlamda bir politikayı uygulamaya koymak, ortaya çıkan bir problemi çözme öngörür. Örneğin bir gecekondu mahallesinde görülen tepkisel hareketler veya çalkantılar yaşam kalitesinden memnuniyetsizliğin veya bir lojman sorunundan kaynaklanan duygu durumunun ifadesi olabilir. Bu çalkantılar karşısında kamu gücü (yönetimi), ilgili mahallede yaşam kalitesini yükselterek mahallede sükûneti sağlayabilir (Fouquet, 2011: 10). Bu alanda ki herhangi bir kamusal girişim kamu politikalarının bir yansımasıdır denilebilir.

Kamu politikaları analizi, başta kamu yönetimi olmak üzere siyaset bilimi, hukuk, ekonomi ve sosyoloji gibi birçok bilgi kümesinden yararlanarak kamusal sorunların tespiti, analizi ve çözümlenmesine yönelik eylem odaklı ve çok yöntemli bir araştırma–uygulama alanıdır (Parsons'dan akt: Yıldız ve Sobacı, 2013: 26). Uygulamalı bir alan olması nedeniyle kamu politikaları analizi, kimi yazarlar tarafından da hekimlik mesleğine benzetilmektedir. Nasıl bir hekim hastalığın belirtilerini gözlemleyerek ve analiz ederek bir teşhise varıyorsa ve bu teşhis sonucunda bir tedavi öneriyorsa; kamu politikalarını analiz eden uzmanlar da böyle bir teşhis ve tedavi döngüsünü yeğlerler (Smith ve Larimer'den akt: Yıldız ve Sobacı, 2013: 26).

Bir kamu politikası kamu yararı adına toplumsal bir problemi çözmek için kamu aktörleri tarafından alınan tutarlı kararlar ve yürütülen eylemlerdir (Papazian, 2008). Bir problemin gerçekliğinin kabul edilebilmesi için ilgili çevrede problemin şiddetinin yoğun, yeni, acil ve yetki dâhilinde olması gerekir. Kamu politikasını oluşturma süreci basit olarak Şekil 1'de gösterilmektedir. Şekil 1'de ifade edilen *girdi* kavramı hukuksal düzenlemeler, personel, finansal kaynaklar, bilgi, zaman ve konsensüs gibi unsurlar olarak algılanabilir.

Şekil 1: Bir kamu Politikasını Oluşturan unsurlar



Kaynak: (Papazian, 2008: 4).

Kamusal eylemler döngüsünde genellikle şu eylemler izlenir: Öncelikle toplumsal bir problem tanımlanır, buna bağlı olarak karar vericiler paydaşlar ile birlikte bir politika oluştururlar ve buna bağlı olarak da bir program hazırlarlar. Arkasında stratejik amaçlı eylemler ortaya konulur. Daha sonra ise eylemlerin gerçekleşip gerçekleşmediği ve çıktılar ve sonuçların etkileri konusunda çalışmalar göstergelerle desteklenir. Böylece amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı bu göstergeler ışığında analiz edilir. Değerlendirme ancak sadece nicel göstergeleri izlemek değildir; bu arada nitel verilere de dikkat edilir (Fouquet et Perriault, 2010: 31-32).

Kamu politikalarının uygulamaya konulması, amaçların gerçekleştirilmesini sağlayan; özel ve kamu müdahalelerini içeren kararlar ve aktiviteler bütünlüğü olarak tanımlanır. Çıktılar, aktivitelerle üretilen mal ve hizmetlerdir. Problemin çözüm düzeyi ise politikaların etkileridir.

4. KAMU POLİTİKALARININ TİPOLOJİSİ

Bir kamu politikasının değerlendirilebilmesi için her şeyden önce politikanın tabii olduğu tipolojinin bilinmesi gerekmektedir. Bu nedenle bu alandaki sınıflandırmalar hakkında bu başlık altında bilgi verilmektedir.

Bilindiği üzere devletin siyasi otoritesini kullanan erkler çeşitli gerekçelerle, sosyal ve ekonomik hayata müdahale ederler. Bu gerekçelerden en belirgin olanları, sosyal adaletsizliğin önlenmesi, temel insan haklarının korunması ve güvence altına alınması, güvenlik ve savunma hizmetlerinin yerine getirilmesi, sosyal ve ekonomik hayata ilişkin düzenleme ve sorumlulukların yasalarla teminat altına alınması olarak sıralanabilir (Ünal, 2013: 189).

Tipoloji, bir kavrama ve bir kurama bağlı olarak ölçütler temelinde bir sınıflandırmayı ifade etmektedir. Aynı zamanda tipoloji ileriye doğru (ex-ante, prospective) yaşanmışlıklar üzerinde yapılan bir sınıflandırmadır. Kamu politikası alanında daha çok modelleme amaçlı tipolojik girişimler ortaya çıkmıştır. Özellikle iki boyutlu dört kategorili sınıflandırmaların kullanımı bu alanda yaygındır. Politika tipolojisi, kamu politikası ve politika analizi alanlarındaki en önemli ve en yararlı konseptlerden birisidir. Politika tipolojisi, oluşturulan kamu politikalarını ölçütler eşliğinde sınıflandırma ve anlamlandırmada ilgililere önemli öngörüler sağlar (Ünal, 2013: 190-191).

Kamu politikaları tür olarak birçok ayırıma tabi tutulabilir. Bunların başında yasal düzenleme derecesine göre ve maliyet-yarar esasına göre yapılan ayrımlar gelmektedir.

Çizelge 2:Yasal Düzenleme Açısından Kamu Politikaları

Düzenleme	Bireysel	Genel
Dolaylı	Yetki veren veya vermeyen dağıtıcı politika, <i>örneğin; sürücü belgesi verilmesi</i>	Düzen ile ilgili kuralları belirleyen kurucu politikalar, <i>örneğin; cezalandırma süreci ile ilgili kurallar</i>
Doğrudan	Davranış kurallarını belirleyen (dayatan) düzenleyici politika, <i>örneğin; hız sınırının belirlenmesi</i>	İnsanlara bir üstünlük sağlayan yeniden dağıtıcı politikalar, <i>örneğin; emeklilik hakkı</i>

Kaynak : (Thoenig'den akt: Milbert, 2010: 10).

Çizelge 3:Yarar-Maliyet Açısından Kamu Politikaları

Yarar-Maliyet	Belirli Kişilerin Yararı Sabit Yarar	Yaygın Yarar
Yaygın Maliyet	Çıkar grupları ile devlet arasındaki tartışmalı politikalar, <i>örneğin; yabancılar politikası, 80'li yıllardaki Fransa-İrak ilişkileri</i>	Onaya dayalı politika, <i>örneğin SIDA hastalığının önlenmesi</i>
Belirli Kişilere Yüklenen Sabit Maliyet	Mücadele politikalarının hazırlanması, <i>örneğin; oyun ve spor kompleksleri, bulaşıcı hastalıkların tedavisi</i>	Otoriter devletin rolü, <i>örneğin; kamusal kararların sürekliliği</i>

Kaynak : (Thoenig'den akt: Milbert, 2010: 11).

Kamu politikalarının sınıflandırılmasına yönelik ilk çağdaş girişimler, 1964 yılında Theodore Lowi tarafından başlatılmıştır. Lowi, kamu politikalarını dağıtıcı, düzenleyici ve yeniden dağıtıcı olmak üzere üç başlık altında toplamaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 25-26). Politika tipolojilerindeki en bilinen yaklaşım, etki alanı esas alınarak yapılan yaklaşım ve buna bağlı olarak geliştirilen sınıflandırmadır. Etki alanına göre kamu politikaları, *dağıtıcı/bölüşdürücü, yeniden dağıtıcı, düzenleyici ve öz-düzenleyici* olarak dört ana gruba ayrılır. Dağıtıcı politikalar, kamu kaynaklarının belirli sosyo-ekonomik grup ve katmanlara dağıtılmasını sağlayan politiklardır. Yeşil kart uygulaması bu politikalara örnek olarak gösterilebilir (Birkland ve Smith'den akt: Ünal, 2013: 191). Bir anlamda bu politikalar bir mal, çıkar ya da yararı toplumun bazı kesimlerine dağıtmaya yönelik politiklardır. Ancak söz konusu yararın toplumun bazı kesimlerine dağıtılmasının yol açtığı maliyetler toplumdaki diğer kesimler tarafından çok fazla hissedilmez. Bu nedenle dağıtıcı politikalar göreceli olarak daha az politik çatışmaya sebebiyet vermektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 26).

Yeniden dağıtıcı politikalar ise, ülke içerisinde belirli sosyal sınıf ve katmanlara ait refah, taşınır/taşınmaz mal, kişisel/toplu haklar gibi hususlarda kamu otoritesinin bilinçli girişimleri ile değişiklikler ve aktarımlar yapan politiklardır. Başka bir ifade ile yeniden dağıtıcı politikalar, sosyal ve ekonomik varlıkları olanlardan olmayanlara doğru yeniden dağıtmaya yönelik politiklardır. Bu tür politikaların amacı toplum dengelerini eşit muameleden çok eşit refah düzeyine doğru götürmektir. Artan oranlı vergi uygulaması bu tür politikaların en belirgin örneğidir (Aktan ve Vural'dan akt: Ünal, 2013: 192). Bu politikaları, refah/zenginlik, mülkiyet/haklar gibi kaynak ve değerleri toplumsal sınıflar veya etnik gruplar arasında paylaşımını amaçlayan eylemler karakterize etmektedir. Yeniden dağıtıcı politikalar bir gruba fayda ve çıkar sağlarken diğer gruba çok önemli maliyetler yüklemektedir. Bu nedenle bu tür politikalar, yoğun politik çatışma ve çekişmelere yol açabilir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 26).

Düzenleyici politikalar, en genel anlamıyla sosyal ve iktisadi alanlarda, gerçek ve tüzel kişilikler ile belirli gruplar üzerine bazı kısıtlamalar, yasaklamalar ve düzenlemeler getiren politiklardır (Kingdon'da akt: Ünal, 2013: 192). Bu tür politikalara en tipik örnek; suç içerikli eylemleri yaptırıma bağlayan ceza uygulamaları gösterilebilir. Öz denetimli politikalar belirli bir grubun ya da konunun iç denetimini sağlayan politiklardır. Öz denetimli politikalar düzenleme altına alınan grup tarafından kontrolü sağlanan ve hassasiyetle hayata geçirilen politiklardır. Çünkü bu düzenlemeler, ilgili grubun çıkarlarını koruma ve yükseltme adına oluşturulan politiklardır. Bir mesleki grubun kendi alanında lisans düzenlemelerine yönelik olarak yetkili organından karar çıkarttırması, bu tür politikaların oluşturulmasına örnek verilebilir (Smith'den akt: Ünal, 2013: 192). Genel olarak düzenleyici politikalar özel sektörün işleyişini yönetmeyi amaçlayan politiklardır. Kendi içerisinde rekabetçi düzenleyici politika ve korumacı düzenleyici politika biçiminde ikiye ayrılır. Rekabetçi düzenleyici politika, belirli bir grubun veya organizasyonun piyasaya girişini engelleyen

veya mal ve hizmetlerin sunumunu sınırlandıran politikalar. Korumacı düzenleyici politika ise özel sektör faaliyetlerinin olumsuz etkilerine karşı (*örneğin, çevrenin kirletilmesi*) halkı korumayı amaçlayan ve bu faaliyetleri düzenleyen politikalar (Yıldız ve Sobacı, 2013: 26).

5. KAMU POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

İhtiyaçlar paralelinde günümüz toplumlarında kamu hizmeti üreten politikaların karmaşıklıklaştığı ile birlikte kamusal müdahaleler artmış dolayısıyla da kamusal harcamalar da oldukça yükselmiştir. Doğal olarak ortaya çıkan finansal sorunlar karşısında kamusal eylemlerin, sınırlı olan kamu kaynaklarının ve kullanılan toplumsal araçların tanımlanması gerekmektedir. Bu anlamda kamu politikalarının karmaşıklığı ve gücünü tanımlamak açısından değerlendirilmeleri gerekmektedir.

Değerlendirme, elde edilen uygulama sonuçları hakkında bir ölçüte bağlı olarak hüküm vermektir. Bu tür çalışmalar sosyal araştırmalar bağlamında yürütülen sistematik uygulamalardır. Değerlendirme, belirsizlikleri azaltmak, karar alımına yardım etmek, etkililiği verimliliği artırmak için kullanıcılara bilgi sağlayan sistemli bir çalışmadır (Papazian, 2008).

Yönetimsel işlevler arasında yer alan değerlendirme ile *kontrol*, *pilotaj* ve *denetim* arasındaki ayrımı net olarak ortaya koymak gerekir (Fouquet, 2011: 12). Bir anlamda değerlendirme, karşılaştırmayı özetlemek veya süreci izlemek değildir. Değerlendirme, pilotaj, kontrol ve denetim gibi kamu politikalarına bakış (yöntem) biçimlerinden ayrılır.

Kontrol, çerçeveyi belirleyen yasal metinlere (yasa, tüzük, yönetmelik, kararname ve genelge) uyumluluğu teyit etmek için yürütülen bir çalışmadır. Şayet uygulama ile bu yasal metinler arasında bir uygunsuzluk varsa sonuç olarak bir yaptırıma başvurmak gerekir.

Pilotaj, (Fransızca pilotage sözcüğü; yönetimin denetimi anlamında) eylemlerin uyumluluğunu izlemektir. Referansı hukuki kurallar veya muhasebe kuralları değildir; fakat dönem başında belirlenen program ilkelerine uygunluk araştırılır. Pilotaj çalışmalarında dönem başında belirlenen programa uygunluk aranır. Örneğin, herhangi bir yerleşim yeri için önceden birçok hizmetin üretilmesi öngörülebilir. Bu anlamda iş sözleşmeleri kurulur. Her ay planlanan bu işlerin ne kadarının gerçekleştirildiği teyit edilir. Eksiklik durumlarında yönetim ile diyalog kurulur ki planlanan işlerin yolunda gitmesi sağlanabilsin. İşte tüm bu çalışmalar pilotaj faaliyetleri olarak adlandırılabilir (Fouquet, 2011: 12).

İlke olarak *denetimin* amacı riski azaltmaktır. Denetimden sorumlu denetçi (iç veya dış) mesleki standartlar açısından hızlı bir irdlemede bulunur. Üretilen mal

veya hizmetlerde hukuki kurallara uygunluk yoksa ve üretilen ürünler program veya mesleki standartlardan yoksunsa ilgililere uyarılarda bulunur. Bu konuda bilgi ve beceri eksikliği olan operatörlere öneriler sunar.

Değerlendirme, kamusal eylemleri, elde edilen sonuçları iyileştirmeyi, elde edilen ile beklenen arasındaki farkı ölçümleyerek açıklamayı amaçlar. Değerlendirme ancak bir sürü analizi gerektirir. Böylece stratejik ve operasyonel kararlara katkı sağlanır ve eylemlere bir anlam verilir (Fouquet, 2011: 12). Tüm bu örgütsel işlevler karşılaştırılacak olursa; kontrol yasal süreci araştırır; pilotaj öncelikle uygulamalarla ilgilenir; değerlendirme ise sonuç ve etkileri dikkate alır.

Değerlendirme genel olarak amaçların uygunluğunu sorgulamayı öngörür. Değerlendirme, ölçüme tabi tutulacak kamu politikalarına göre uygun referansları tanımakla işe başlar. Sonuç olarak burada önemli olan halkın ihtiyaçlarına cevap verecek kamu politikalarını iyileştirmektir. Değerlendirme, özellikle sistemin analizcileri tarafından gözlemlenenler ile beklenenler arasındaki farkı analiz etmeyi ve anlamayı hedefler. Bu bağlamda değerlendirme, çeşitli tarihlerde, süreci çeşitli bakış açılarından anlamayı gerektirir (Fouquet et Perriault, 2010: 33).

Çizelge 4: Kontrol, Pilotaj, Denetim ve Değerlendirme Karşılaştırması

	Kontrol	Pilotaj (yönetimin denetimi)	Denetim	Değerlendirme
Kavram, Nesne	Kurallara uygunluğu denetler	Yürütülen eylemleri izler	Riskin azaltılması	İhtiyaç-Etki iyileştirmesi; Beklenen ile elde edilen farklılığın açıklanması
Normlar Referanslar	Yasal metinler	Önceden belirlenmiş olan program	Mesleki standartlar	Amaçların referans olarak inşa edilmesi
Sonuçlar	Farklılık durumunda yaptırım gerektirir	Yönetim ile diyalog kurma	Uyarı ve öneriler	Toplumsal ihtiyacına uygun olan stratejik, operasyonel kararlara yardım

Kaynak : (Fouquet, 2011: 12).

Çizelge 4’de görüldüğü üzere denetim, pilotaj ve kontrol gibi kavramlar değerlendirme kavramına yakın kavramlardır. Ancak değerlendirme araçları, normatif sonuçları ve açıklamaları bakımından diğerlerinden ayrılmaktadır. Değerlendirme sadece politikaların etkilerini veya eylemlerin değerliliğini araştırır. Bir anlamda değerlendirme misyonun tamamlanmasına yöneliktir. Değerlendirme süreç içerisinde sonuçlara ulaşmaya ve çalışanlara rehberlik etme hedeflerini taşımaktadır (Comissariat General du Plan, 1992: 5). Kısacası değerlendirme kamu yönetimlerinde verimliliği araştırır. Demokratik bir değerlendirme kamuoyu tartışmalarını, şeffaflığı ve dolayısıyla kaliteyi artırır.

5.1. Ölçütler ve Tanımları

Kamu politikaları değerlendirmesi politika analizinin son aşaması ve en önemli bölümü olarak kabul edilebilir. Değerlendirme, siyaset bilimciler tarafından genellikle kamu politikalarının etkililiğinin, verimliliğinin ve değerinin takdir edilip saptanması biçiminde tanımlanmaktadır. Genel bir tanıma göre politika değerlendirmesi, kamu politikasının sonuçları hakkında bilgi edinmektir (Dye'den akt: Çevik ve Demirci, 2012: 63). Başka bir tanıma göre ise bir kamu politikası değerlendirmesi, ortak (kamusal) hedef ve amaçları karşılamada ulusal bir programın genel etkililiğinin ölçülmesidir (Wholey ve diğ. akt: Çevik ve Demirci, 2012: 63). Diğer bir siyaset bilimci olan Nachmas'ın yaptığı tanıma göre ise "kamu politikaları değerlendirme araştırması, uygulanan kamu politikalarının ve mevcut kamusal sorunların etkilerinin tarafsız, sistematik ve deneysel incelemesidir".

Bazı tanımlamalar değerlendirmeyi ilke olarak bilişsel bir aktivite olarak kabul etmektedirler. KPD etkileri ölçmek ve tanımlamaktır. KPD önceden belirlenen amaçlara ulaşmaya yönelik üretilen politikaların etkilerini belirleyen finansal, hukuki, idari araçları kullanan bir araştırmadır (Comissariat General du Plan, 1992: 4).

Bir kamu politikasının analiz ve değerlendirilmesinde bazı kavramların tanımlarının yapılması gerekir. Bu kavramlar politika çıktıları, politika sonuçları ve politika etkileridir. Burada politika çıktıları ve sonuçları arasında bir fark olduğunu söylemek gereklidir. Politika çıktıları, yönetimlerin yaptığı; örneğin sosyal güvenlik ödemeleri, devlet hastanelerinin sunduğu sağlık hizmetleri, devlet okullarının verdiği eğitim hizmetleri ve diğer kamu hizmetleri gibi, şeylerdir. Buna karşılık politika sonuçları ve etkileri bundan daha öte bir şey olup, ilgili kamu politikası tarafından sağlanan çevrede (toplumsal, siyasal veya ekonomik) siyasal sistem içerisinde olan değişikliklerdir. Örneğin, konut edindirme konusunda düşük gelirli gruplara verilen kredi miktarı, toplu konut politikasının bir çıktısıdır. Ancak onun sonucu, konutu bulunmayan insanları gecekondu yapmaktan alıkoymak olabilir (Çevik ve Demirci, 2012: 64).

Uygulanan politika sonuçları bu tür hizmetlerin yararlanıcılara sağladığı yararlardır; etkiler ise uzun dönemde ortaya çıkacak değişikliklerdir. Örneğin sağlıklı bir toplumun yaratılması gibi bir durum etki olarak kabul edilebilir.

Tüm değerlendirme uygulamaları amaç, araç ve sonuç kavramlarından hareket eder; etkililiği, verimliliği, uygunluğu, tutarlılığı ve akılcılığı esas alır (Collectivités Locales, 2007). Kamusal bir eylemin değerlendirilmesinde genellikle etkililik, verimlilik, uygunluk, iç tutarlılık ve dış tutarlılık olmak üzere beş tür kriter esas alınmaktadır. Bunlardan ilk ikisi nicel analizi; diğer üçü ise nitel analizi gerektirmektedir. Bunların yanında halkın memnuniyeti gibi kriterler de anketlerle ölçülebilir. Bu kriterlerden her biri kendine özgü bir değer içermektedir (Millot, 2010).

Verimlilik: Verimlilik politikanın etkililiği ile maliyeti arasında paralellik kurar. Klasik bir açıklama olarak iki soru verimliliğin analizine katkı sağlar: Ulaşılan amaca daha az bir maliyetle ulaşılabilir mi? Aynı harcama ile daha üst düzeyde bir amaca ulaşılabilir mi? Kısacası verimlilik, uygulamaya konulan araçlarla kamusal eylemlerin sonuçları arasındaki oranı ifade eder. Bu kriter ile *“Araçlar ve sonuçlar arasındaki oran toplum üzerinde sürdürülebilir bir etkiye sahip mi?”* sorusuna yanıt aranılır.

Etkililik: Gerçekleştirilen eylem sonucu ulaşılan amaç düzeyi ile başlangıçta (eylem öncesi) belirlenen amaç arasındaki oranı ifade eder (Millot, 2010). Kısacası amaçlara göre ulaşılan sonuçları ölçer ve kamusal eylemlerin etkilerini gösterir; amaçlar arasındaki ilişkileri tanımlar. Bu kriter ile *“Ede edilen sonuçlar nelerdir? Amaçlara ulaşıldı mı?”* sorularına yanıt aranılır.

Uygunluk: Kamusal eylemlerin uygunluğu amaçlara bağlı olarak uygulamaya konulan eylemler başlangıçta ortaya konulan problem durumunun gereksinimlerini karşılamasıdır. Burada politik amaçların belirli ve gerçek ihtiyaçları karşılama düzeyi araştırılır (Millot, 2010). Kısacası uygunluk, politik amaçlarla çözülmek istenilen problem veya karşılanmak istenilen ihtiyaç arasındaki uyumdur. Bu kriter ile *“Kamusal eylemin toplumsal ihtiyaca cevap veriyor mu?”* sorusuna yanıt aranılır.

İç Tutarlılık: Kamusal eylemlerdeki uygunluk öngörülen amaçlarla müdahale yöntemleri dolayısıyla uygulama araçları arasındaki ilişkiye dayalıdır. Bu anlamda kullanılan araçların öngörülen amaçlara ulaşmaya katkı düzeyi araştırılır (Millot, 2010). Kısacası iç tutarlılıkta kullanılan araçlar ve politik amaçlar arasındaki uyum dikkate alınır. Ayrıca farklı amaçlardan hiç birisinin bir diğerine karşı olmaması gerekir. Bu kriter ile *“Tahsis edilen araçlar öngörülen işlemsel (operasyonel) amaçlarla oranlı mı?”* sorusuna yanıt aranılır.

Dış Tutarlılık: Günümüzün karmaşık toplumlarında bir kurumun uygulamaya koyduğu bir eylem bir diğer kurumun uygulamasına karşı olmamalıdır. Bu anlamda kamusal eylemlerin amaçları eş zamanda diğer kamusal eylemlerin amaçları ile çelişmemelidir. Kısacası değerlendirilen bir politika ile diğer politikalar arasındaki uyum dış uygunluk olarak tanımlanır. Bu kriter ile *“Yönetilen eylemler arasında paralellik var mı?”* sorusuna yanıt aranılır.

Verimliliği ölçmek için bilgi sistemini kurmak gerekir. Etkililiği ölçmek için ise amaçların açık bir biçimde tanımlanması gerekmektedir.

5.2. Özellikleri

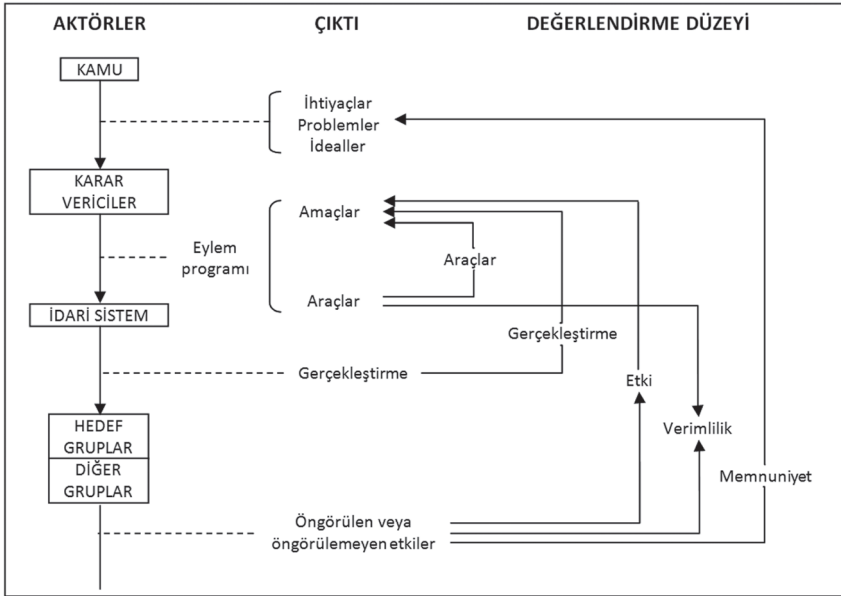
Kamu politikalarının değerlendirilmesi, süreç değerlendirmesi/ölçülmesi ve etki değerlendirilmesi/ ölçülmesi olmak üzere iki biçimde yapılabilir (Nachmas’dan akt: Çevik ve Demirci, 2012: 63). Süreç değerlendirilmesi ve ölçülmesi bir kamu politikasının belirlenen hedef ve amaçlara göre uygulanıp yürütülmesiyle ilgilidir. Etki değerlendirilmesi ise hedeflenen yönde bir kamu politikasının toplum, siyasal yapı

ve çevre üzerinde nasıl ve ne derece bir değişiklik yaptığının analizi ve araştırılmasını amaçlar. Bunlardan birini dışarıda bırakarak tek bir analiz ve inceleme yapmanın çok bir anlamı yoktur (Çevik ve Demirci, 2012: 63).

Değerlendirme konusu edilen kamu politikaları disiplinler arası oluşturulmuş bir yapıya göre analize tabi tutulmaktadır. Değerlendirmenin temel amacı, ortaya konulan kamu politikalarının etkisini belirlemeye ve ölçmeye çalışmaktır. Değerlendirme, sorulan sorulara bilgi birikimi ile cevap verme kapasitesine sahip olarak geleceğe hazırlanmaktadır. Bu anlamda sosyo-ekonomik veriler çerçevesinde tercih edilecek veya kaçınılacak kamu politikaları belirlenebilecektir.

Bir kamusal aksiyonu değerlendirme, derlenen bilgiler ve gerçekleştirilen analizlere dayalı olarak formüle edilen değerlendirme kriterleri açısından eylemin iyi veya kötü olduğu sonucuna varmaktır. KPD'nin ilkesel olarak iki amacı bulunmaktadır: Birincisi tahsis edilen kaynaklar ve önceden belirlenen amaçlar dikkate alınarak uygulanan kamu politikalarının sonucunu ölçmektir. KPD öncelikle etkililiği ve verimliliği hesaplamakta ve böylece kaynakların iyi kullanılmasına katkı sağlamaktadır. KPD'nin ikinci amacı ise kamusal eylemlerin iyileştirilmesini öngörmektedir. KPD kamusal eylemlerin uygunluk ve tutarlılık değerlendirmeleri ile adeta bilişsel bir boyut taşımaktadır. Böylece geleceğe yönelik kamusal eylem önermek mümkün olmaktadır (Millot, 2010). Değerlendirme akılcılığa ve şeffaflığa katkı sağlar; ancak aynı zamanda para ve zaman kaybı demektir.

Şekil. 2: Değerlendirme Tipleri



Kaynak: (Nioche, 1982: 34).

Değerlendirme kamusal aksiyonların etkilerini ölçmeyi içermektedir; Şekil 2’de görüldüğü üzere bu değerlendirme çeşitli düzeylerde yapılmaktadır. Klasik denetim sistemi sadece finansal göstergeleri dikkate alır, planlar ve bunu uygulama programlarında gösterirdi. Doğal olarak bu tür irdeleme girişimlerin sonuç bilgilerinden yoksun kalırdı. Değerlendirme ise politik çerçevede idarenin eylemleri ile ne tür sonuçlara ulaştığını hesaplayabilmektedir. Örneğin, *hastanelerde ne kadar yatak sayısı kullanıma hazır hale getirildi, iyileştirildi? Sağlanan kredilerle toplumda ne kadar girişimci yaratıldı? İnsanların kurallara uyması için ne kadar suça yaptırım uygulandı?* Bu tür ölçümler kurumların değerlendirme çizelgelerinde görülebilir (Nioche, 1982: 35).

KPD amaçlar arasında ilişki kurarak; değişik biçimlerdeki kamusal eylemlerin uygulanma biçimini göstermeye yöneliktir. Ayrıca kamu hizmetlerinin tanıtılmasında kullanılan bir araçtır. KPD uygulamada yararlanılan hukuki, finansal ve idari araçların sonuçlarını, başlangıçta belirlenen amaçlarla karşılaştırır.

KPD denetleme çalışmalarından farklıdır; çünkü KPD politikaların etkililiğini araştıran, buna karşılık teknik veya idari açıdan normlara uyulup uyulmadığını araştırmayan bir süreçtir. Değerlendirme denetlemeden farklı olarak düzenliliğe, doğruluğa bağlıdır. Böylece performans geliştirmeye ve sonuç için uygulamaların yerindeliğine tanıklık eder (Collectivités Locales, 2007).

KPD aynı zamanda kurumlarda iç ve dış denetime yönelik olarak tamamlayıcı bir işlev görür; çünkü yürütülen politikanın etkililik, verimlilik ve ekonomikliğini ölçer. Başarı ya da başarısızlığın nedenlerini ortaya koyar, etkileri tanımlar, kamusal eylemlerin işleyiş biçimini ortaya koyar.

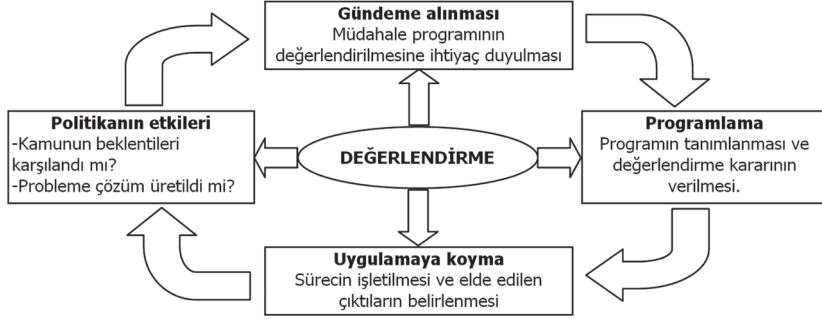
Değerlendirme, geçmiş deneyimlerden yararlanarak geleceği görebilmeyi, geleceğe yönelik düşünebilmeyi öngörür. Değişen toplumda kamu politikalarının etkilerini ortaya koyar. Kamusal eylemlerin iyileştirilmesini ve modernizasyonunu sağlar.

Meny ve Thoenig’e göre KPD sosyal yaşamın özel alanlarında ve fiziksel çevrede hükümet müdahalelerinden kaynaklanan etkileri irdelemeyi içerir. Kısacası değerlendirme, bilinen değerlere göre politik düşünceleri dile getirmek ve bu temelde bilgi üretmektir (Bertrand, 2008).

5.3. Uygulanması

Bir kamu politikasının değerlendirilmesinde neden-sonuç ilişkisi dikkate alınır. Çünkü değerlendirme bir politikanın uygulanma öncesi ve sonrası arasındaki farkları görmek için yapılır. Böylece politikanın etkilerini öğrenmek mümkün olabilir (Çevik ve Demirci, 2012: 65).

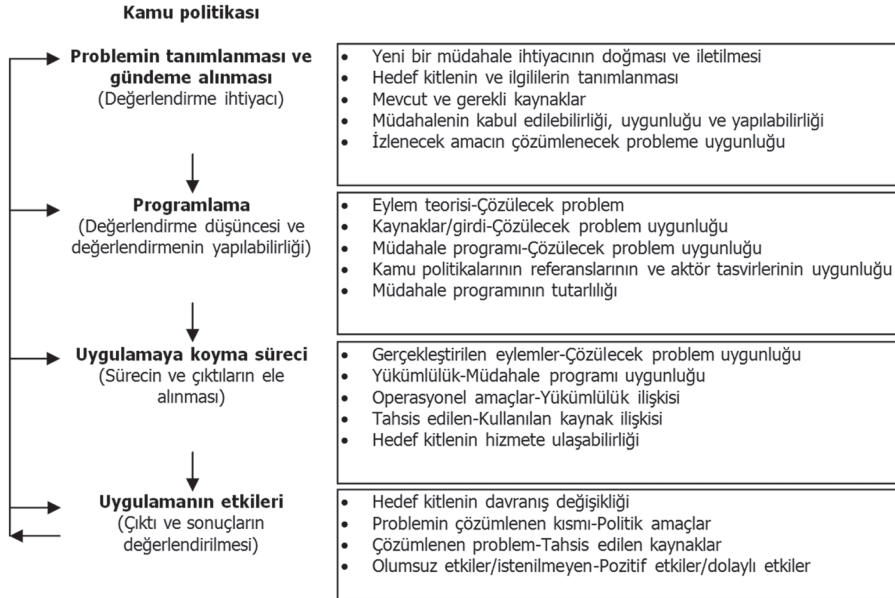
Şekil 3: Değerlendirme Programının Evreleri



Kaynak: (Papazian, 2008: 20).

Değerlendirme temeldeki ilişkileri açıklamaya yönelik, hipotezlere dayalı olan politik uygulamaları incelemeyi öngörür. Örneğin, genç işçi istihdamını artırmak amacıyla işletmelerin vergi yüklerinin azaltılması, gerçekte hipoteze dayalı bir öngörüdür. Politikalar sosyal değişim teorisi olarak kabul edilebilir; değerlendirme süreci neden ile (*eylem programı*) etki (*beklenen sonuçlar*) arasındaki ilişkiyi doğrulamaya yöneliktir. Böylelikle teorik olan hipotez test edilmektedir. Birçok araştırma yöntem ve tekniğinden yararlanan değerlendirme uygulamaları, aslında ampirik araştırma yaklaşımını benimsemektedir (Nioche, 1982: 36).

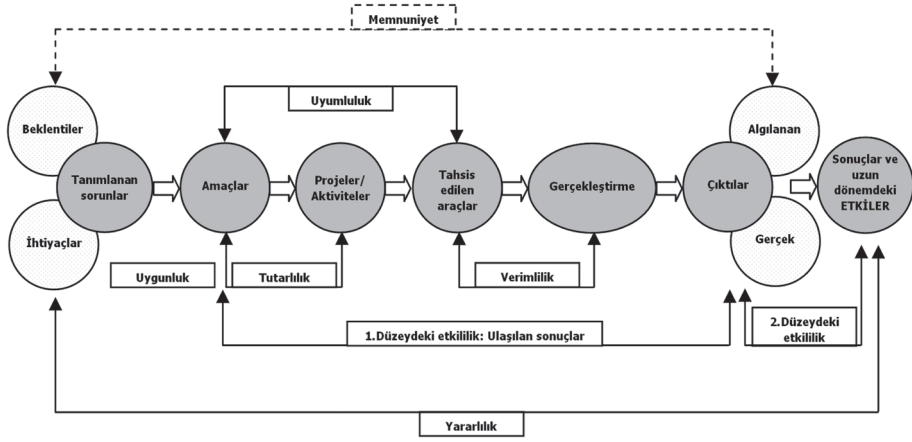
Şekil 4: Örnek Bir Değerlendirme tablosu



Kaynak: (Papazian, 2008: 21).

Değerlendirme çalışmalarında anket çalışmalarına, istatistiki analizlere ve örnek olay incelemesine yer verilir. Bir politikanın değerlendirilmesi değişik kaynaklardan elde edilen farklı enformasyona başvurmayı gerektirir. Ancak tüm bu çalışmalar nesnelliği ve güvenilirliği güvence altına almalıdır. Değerlendirme raporlarında birçok öneri yer alabilir. Değerlendirme raporu, metodolojiyi, tanımlamaları yapılan çalışmaların özetini, yeni bilgilerin analizini ve değerlendirme süreci yorumlamalarını içerir (Comissariat General du Plan, 1992: 27).

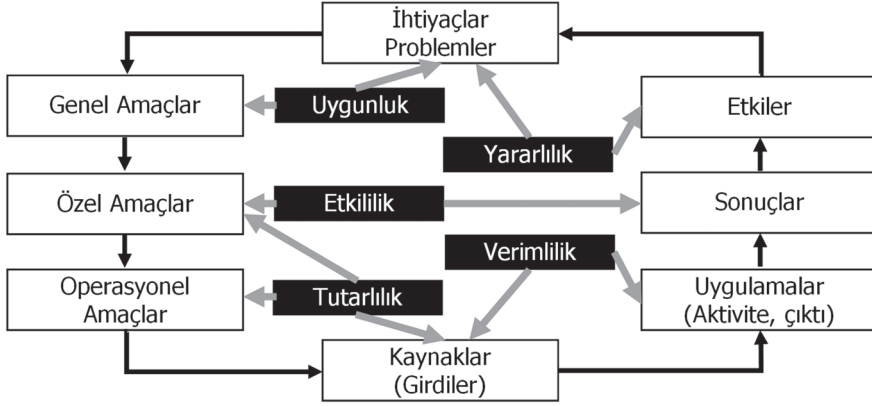
Şekil. 5: Politik Değerlendirme Süreci



Kaynak: (ADN Organisation, 2010: 9).

KPD kamuoyu tartışmalarını aydınlatmak ve karar alımına katkı sağlamak amacıyla etkililik, verimlilik ve uygunluk bakımından kamusal programların değerlendirilmesidir. Bir eylemin etkilerini hesaplamak için bir modelin değerini irdelemeyi içerir. Politikaları değerlendirme yönetimi, kamu yararı adına yapılır ve tüm görüşleri dikkate alır. Değerlendirme işlemleri stratejileri, kararları açıklamak zorundadır (Fouquet, 2011: 9).

Şekil 6'da görüldüğü üzere genel amaçlar çerçevesinde birçok program ve proje uygulamaya konulur; özel amaçları ise işlemsel amaçlar izlemektedir. Örneğin, ulaşım sistemlerinde genel amaç yol güzergâhında ortaya çıkacak ölüm olaylarını azaltmak ise; özel amaç, yolda düzenlenecek çalışmalar ile kara noktaları ortadan kaldırmak olabilir. Söz konusu yolda uyulması gereken kuralları yolu kullananlara benimsetmek ise ancak özel bir program ile (özel amaç) sağlanabilir. Her özel programı işlemsel (operasyonel) bir program izler; onu da eylemler takip eder. Genel amaçlar problemin veya ihtiyaçların belirlenmesinden itibaren tanımlanır. Genel amaçlar ile ihtiyaçlar/problemler arasındaki uygunluk, kamu politikalarının derlendirilmesinde kullanılmaktadır (Fouquet, 2011: 10).

Şekil 6: Değerlendirme Boyutları ve Ölçütleri

Kaynak: (Fouquet, 2011: 10).

Şekil 6'nın sol-altında yer alan işlemsel amaçlar (*operasyonel*) idarenin aktiviteleri olarak ifade edilen eylemlerin gerçekleştirilme düzeyi ile ölçülür. Her bir politika program veya aksiyon; hukuki, finansal, insani kaynakları gerektirir. Yol güvenliği ve kara noktaları azaltma örneğine tekrar dönülecek olunursa; sorumlu yönetim birimin gerçekleştirdiği yatırım miktarı elde edilen göstergeler yardımı ile anlaşılabilir. Örneğin hız denetimi çerçevesinde yol güzergâhına konulan radar sayısı bir göstergedir. Şekil 6'daki özel amaçlar düzeyi sonuçların değerlendirilmesine karşılık gelmektedir. Yol güvenliği çerçevesinde ortadan kaldırılan kara noktalar örneğimizdeki ulaşılan sonuçlar olacaktır (Fouquet, 2011: 11).

Yine Şekil 6'da görüldüğü üzere etkilere karşılık gelen genel amaçlar genellikle uzun dönem sonunda ortaya çıkarlar ve doğal olarak ölçümleri de geç gerçekleşir. Örneğin karayollarında ölenlerin sayısının azalması, yol güvenliği politikalarının etkileridir. Ancak bir kamu politikasının beklenmeyen etkileri de ortaya çıkabilir.

KPD birçok kritere göre sonuçlanır ve amacına ulaşır. Öncelikle ortaya konulan problem ile yönetilen aksiyon arasındaki tutarlılık gözlemlenir. Arkasından araçlarla eylemler arasındaki ilişkiyi ölçen tutarlılık araştırılır. Bu süreçte aynı zamanda gerçekleştirme, sonuçlar, etkiler ve amaçlar arasındaki ilişkiyi ortaya koyan etkililik ölçülür. Daha sonra da harcamalarla elde edilen sonuçlar arasındaki oranı gösteren verimlilik ölçülür. *Örneğin*; bir verimlilik politikası çerçevesinde, istihdam hacmi yaratılması amacıyla, üstesinden geline işsizliğin yol açtığı maliyetler, ülkenin bir önceki dönemi ile veya komşu bir ülkenin benzer maliyetleri ile karşılaştırılabilir.

Değerlendirme, kamu politikalarının farklı uygulama aşamalarında gerçekleştirilmektedir. Bu anlamda kamu müdahalelerine (kamu politikaları

anlamında) farklı aşamalarda rehberlik eden farklı değerlendirme boyutları bulunmaktadır. Bu boyutlar, politikanın uygulanma öncesi, uygulanma esnası ve uygulanma sonrası değerlendirme olarak adlandırılmaktadır (Millot, 2010):

- *Uygulama öncesi değerlendirme (ex ante)*: Bu tür değerlendirme probleme çözüm üretecek müdahale biçimini iyileştirecek eylemin uygunluğunu ve tutarlılığını sağlar. İstenilen veya istenilmeyen etkilerin önceden görülmesini kolaylaştırır. Bu tür değerlendirmede çevre analizi yorumlama ve yargılamalara rehberlik edebilir ve çevresel etkiler önceden görülebilir.

Bir tasarının veya hazırlığın gelecekteki etkilerini tahmin etmek ve yapılabilirliğini incelemek *ex ante* bir değerlendirmedir.

- *Uygulama sürecinde yapılan değerlendirme (concomitante)*: Bu tür değerlendirme politikanın sadece bir yönü ile ilgili olabilir ve genellikle uyuma yönelik bir çalışma olarak kabul edilebilir. *Concomitante* değerlendirme politik uygulamalarla birlikte yürütülen değerlendirmedir.

- *Uygulama sonrası değerlendirme (ex post)*: Bu tür değerlendirme, kamu politikaları ile ilgili ölçülebilir eylemlerin sonuçlarının bütünü olarak tanımlanabilir. Tamamlanan, sonuca varılan bir politik uygulamanın geçmişi ile ilgili belge ve bilgileri incelemeyi *ex post* değerlendirme öngörür.

5.4. Yararları

Kamu politikalarını değerlendirme sürecinin yararları şu şekilde özetlenebilir (Collectivités Locales, 2007):

- Değerlendirmenin eylemsel boyutu yanında bilişsel bir boyutu bulunmaktadır. KPD kamusal eylemler hakkında katılımcı aktörlere bilgi sunar; böylelikle uygulama sürecini aydınlatır ve etkilerini ortaya koyar.

- Değerlendirme normatif bir amaca sahiptir. Bu anlamda değerlendirme kamu politikaları analizi konusunda bir değer yargısı oluşturmayı öngörür.

- Değerlendirme araçsal bir amaca sahiptir. Kamu politikalarının toplum üzerindeki etkilerini, amaçsal olarak değerlendirir ve ölçer. Yönetimin uyumunu, eylemlerin iyi yönetilmesini sağlar.

Üzerinde uzlaşılan raporlar ve kabul edilen ölçüler değerlendirme sürecinde paydaşlarla birlikte paylaşılır. Paylaşılan tüm bu bilgiler karar sürecini kolaylaştırmaktadır. Kamu politikalarının oluşturulmasında karar sürecinin kolaylaşması, değerlendirmenin en önemli yararlarıdır denilebilir.

5.5. Uygulamada Dikkat Edilecek Hususlar

Kamu politikalarının etkileri şu boyutları içerebilir (Dye'den akt: Çevik ve Demirci, 2012: 64): Bunlar, değerlendirme yapılırken göz önüne alınması gereken önemli hususlardır.

- Politikanın hedeflenmiş ve amaçlanmış grup veya yerlerdeki etkileri,
- Politikanın diğer gruplar üzerindeki veya yerlerdeki etkileri,
- Var olan koşullar ve durumlar üzerindeki etkileri kadar gelecek durumlar ve koşullar üzerindeki olası etkileri,
- İlgili kamu politikasına tahsis edilen kaynaklar bağlamında politikanın doğrudan maliyetleri,
- Bu politikanın kabul edilip yürütülmesi yüzünden başka alternatif şeyleri yapma fırsatlarını kaybetme de dâhil, kamu politikasının dolaylı maliyetleri.

Değerlendirme herkes için kullanılabilir ve anlaşılabilir bilgileri üretmelidir. Bu anlamda çalışma içerisinde ilgili sorulara ancak yanıt bulunabilir. Değerlendirme çalışmalarında süre sınırlarına uyulmalı ve toplumsal açıdan çalışma bilişsel bir getiri taşımalıdır. Toplumsal sorunlarla ilgili olarak kamuoyunun düşüncelerine, yargılarına yer vermelidir. Bu anlamda politik araştırma ve düşünceleri geliştirmelidir (Comissariat General du Plan, 1992: 4).

Değerlendirme güvenilir olmalıdır. Bu da bilimsel değerliliği ve bilgilerin gerçekliğini gerektirir. Sağlıklı bir sonuca ulaşabilmek için teknik bilgilerinden yararlanılmasında ve analizinde istatistikî yöntemlerden yararlanılmalıdır. Değerlendirmeden elde edilen sonuçların kişi, kurum veya başka bir değerlendirmeden etkilenmeyecek biçimde nesnel ve şeffaf olması gerekir.

Çalışma kalitesi süre, doğruluk ve dürüstlük ilkelerine uygun olmalı; ayrıca değerlendirme verileri sadece yapılan gözlemlerden elde edilmiş olmalıdır. Değerlendirmede genelleme olasılığı olmalı ve her türlü benzer çalışmalara eşlik etmelidir.

6. TÜRKİYE’DE KAMU POLİTİKA DEĞERLENDİRMELERİNİN YAPILABİLİRLİĞİ

Yeni kamu yönetimi bağlamında Türkiye’de reforma yol açan süreçte artık devletten temel beklenti, devletin düzenleyici yönüyle ön planda olması ve liberal ekonomi politikalarına uygun olarak diğer aktörleri de yönlendirmesidir. Bu yeni konum ve görev ise düzenleyici devlet olarak kavramlaştırılmakta ve bu yöndeki çalışmalar da *düzenleyici etki analizi* bağlamında ortaya çıkmaktadır. Düzenleyici etki analizi OECD’nin kavramsallaştırdığı ve yapılan bir yasal işlemin ya da alınan bir kararın çevrede yarattığı etkinin ölçülmesine dayanan bir etki aracıdır (Övgün, 2013: 65).

Günümüz Türkiye’sinde değerlendirme kurumlarının ve bilgi birikimlerinin ne düşünce düzeyinde ne de idari uygulamalar temelinde oluşturulmadığı açıktır. Sadece yasal düzenlemeler konusunda bazı gelişmelerin kaydedildiği gözlenmektedir.

Değerlendirme faaliyetlerine olanak sağlayan stratejik planlama konusunda da eski Devlet Planlama Teşkilatının çeviri niteliğinde çalışmalar yaptığı görülmektedir.

Herhangi bir alanda bir gelişmenin sağlanabilmesi için öncelikle düşünce düzeyinde, sonra yasal zeminde daha sonra da uygulama düzeyinde gerekli çalışmaların yürütülmesi gerekmektedir. Bu alanda Türkiye’de yeterli bilimsel çalışmaların da yapılmadığı görülmektedir. Oysa eğitim, sağlık, ulaşım, adalet hizmetleri konusunda gerekli değerlendirmelerin yapılması gerekmektedir.

Türkiye’de düzenleyici etki analizine ilişkin ilk düzenlemeler uygulanma şansı bulamamış 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu kapsamında ele alınmıştır. Bu düzenlemede *“Yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için düzenleyici etki analizi yapılır”* denilerek kamu yönetiminin yeni ilkelerinden biri olan düzenleyici etki analizinin önü açılmıştır. Bu konudaki ilk hukuki düzenleme ise 2006 yılında çıkarılan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Aslında 2003 yılında çıkarılan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda da düzenleyici etki analizi ile ilgili bir hükmü görmek mümkündür. Kanunun 5. maddesinde bütün kamu idarelerinin maliyet-fayda analizi yapmaları gerektiği belirtilerek düzenleyici etki analizine atıfta bulunulmuştur (Övgün, 2013: 65). Bu anlamda düzenleyici etki analizleri bir değerlendirme çalışması olarak görülebilir.

Yönetmelikte, düzenleyici etki analizi, hazırlanacak bir taslağın bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme olarak tanımlanmaktadır. Bu düzenlemelerin nasıl hayata geçirileceği ise 2007 yılında çıkarılan bir rehber ile somut bir yapıya kavuşturulmak istenmiştir. Bu rehberde problemin ve tarafların tespiti, hedeflerin belirlenmesi, alternatif çözüm yollarının araştırılması, etki analizinin saptanması, danışma, denetim ve uygulama gibi hususlara yer verilmektedir (Övgün, 2013: 66-67).

Türkiye’de kamu politikalarının değerlendirilmesi konusunda ilke ve uygulamalarda çeşitli sosyal, politik engellerle karşılaşmaktadır. Bu tür engeller önemlidir ve bu tür engeller karşısında değerlendirme yapmak oldukça güçtür; çünkü davranışları, kurumsal gelenekler ve kurumsal kültür etkilemektedir.

Türk parlamentosunun ve Türk yargısının yürütme erkini denetlemedeki yetersizliği; parlamentoda başarılı çalışmalar yapabilecek gerekli komisyonların kurulamaması; dördüncü güç sayılabilecek medyanın yetersizliği; aşırı merkeziyetçi yapı, değerlendirme faaliyetlerinin önünde birer engel olarak kabul edilebilir. Kısacası değerlendirme engelleri, idari engeller, metodolojik engeller ve gerekli yöntem ve tekniklerin bilinmemesi gibi nedenlerden kaynaklanabilir. Sayılan bu engellerin varlığından dolayı, kısa dönemde Türkiye’de kamu politikalarını değerlendirme çalışmalarının başarı ile yürütülebileceği ihtimali oldukça zayıf gözükmektedir.

Kısacası çalışmanın başında da ifade edildiği gibi kamu politikaları analizi ve kamu politikalarını değerlendirilmesi gibi çalışmalar yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde ele alınan konulardır. Bu tür yeni uygulamaları başlatabilmek için birikimli insan kaynağına, finansal kaynaklara ve yeterli araç-gerece sahip bulunmak gerekmektedir. Bu anlamda Türkiye’de alanında bilgi birikimine sahip, gerekli bilimsel araştırma ve incelemeleri yapabilecek yeterli sayıda elemanın bulunduğu söylenemez. Kamu politikalarının değerlendirilmesi adeta bir bilimsel analizdir ve bu konuda araştırma yöntemlerini, kuramlarını, istatistiki ve matematiksel analizleri bilmek gerekmektedir. Ayrıca bu konuda öncelikle hukuksal alt yapının oluşturulması ve yönetenler/yönetilenler açısından demokratik katılımcı anlayışın benimsenmesi, değerlendirme çalışmalarının olmazsa olmaz koşullarındandır. Kuşkusuz tüm bu koşullar öncelikle düşünce düzeyinde benimsendiğinde, yasal dayanaklar oluşturulduğunda ve yeterli kaynaklar (insan, finansal, fiziksel) sağlandığında başarılı olmamak için herhangi bir neden bulunmamaktadır.

7. SONUÇ

Çalışma kapsamında anlatıldığı üzere KPD, süreç ve etki değerlendirmesini sağlamakta; karar vermeyeyardımcı olmaktadır ve kolektif öğrenmeye imkân tanımaktadır. Burada söz konusu olan etki değerlendirmesi, toplum üzerindeki politik etkilerin bir tahminini öngörmektedir. Süreç değerlendirmesi politikaların uygulanması ile ve sorunun çözülmesi ile ilgilenmektedir. Süreç değerlendirmesinde sistemin analizi ile amaçlara ulaşmayı engelleyen veya destekleyen etmenler ortaya konulmaktadır. Böylece eylemlerin neden ve sonuçları ile birlikte anlaşılması kolaylaşmaktadır.

Değerlendirme çerçevesinde, kamusal alanda değişik görüş açılarını karşılaştırmak aslında bir demokrasi pratiğidir. Çünkü bu yöntemle kararlar sadece tepeden alınmamakta tüm aktörler tarafından oluşturulan bir kurul ve paydaşlar tarafından alınmaktadır. Bu bakımdan KPD çalışmalarının demokratik yönetime katkı sağlayacağı söylenebilir.

Değerlendirme yönetim enstrümanları arasında yer alan önemli bir tekniktir. Biçim olarak değerlendirme süreci politik uygulamaların ampirik olarak incelenmesini ve bilgilerin herkes tarafından açık bir biçimde anlaşılmasını sağlamaktadır. Bu nedenle kamu politikalarını değerlendirme sürecinin modern bir ülke olma yolunda olan Türkiye’de de yönetim uygulamaları arasına alınması gerekir.

KPD idari aksiyonlar konusunda medya mensupları, vatandaş ve parlamento tarafından ortaya konulan bir yargıyı ifade etmektedir. Değerlendirme değerlendirilen kamu kurumun politikaları ile birlikte çevresel koşullara uyumu sağlamakta ve kapasitesini artırarak söz konusu kurumu geleceğe hazırlamaktadır.

Değerlendirme, sadece idare tarafından değil diğer sosyal paydaşlar (*basın, üniversiteler, sendikalar, meslek odaları, tüketici dernekleri vb.*) tarafından da yapılabilir. Açıklığı benimsemiş bir toplumda değerlendirme, idari eylemler konusunda konuşmayı ve ifade özgürlüğünü sağlayan bir anlayış olarak formüle edilebilir. Bu anlamda KPD paydaşlar arasındaki iletişimi kolaylaştırır. Bu nedenle tüm yönetim birimlerinde değerlendirme faaliyetlerine para ve zaman ayırmak gerekir. Örneğin, ABD’de her bir program bütçenin % 1’i değerlendirme faaliyetlerine tahsis edilmektedir (Nioche, 1982: 56).

Gün geçtikçe değerlendirme konusuna ihtiyaç artmaktadır. Çünkü değerlendirme ilgililere yeni bilgiler kazandırmakta ve demokratik tartışmaları gündeme getirmektedir. KPD hatalardan kaçınmayı, geçmişten ders çıkarmayı, çoğulculuğu ve strateji geliştirmeyi sağlamaktadır (Nioche, 1982: 57). Ancak bu konuda sosyo-politik, idari ve metodolojik engeller bulunmaktadır.

Sonuç olarak denilebilir ki; bilimsel yöntemlerle yapılacak KPD gelecekte oluşturulacak olan tüm kamusal politikalar açısından bir örnek teşkil edecek ve kıt olan kaynakların etkili kullanımını sağlayacak; dolayısıyla da kamunun eylem gücünü geliştirecektir. Böylelikle de çözümde önceliği olan mevcut sorunlara kolaylıkla çözüm üretilebilecektir.

KAYNAKÇA

- ADN Organisations (TY), Planification Strategique e-book, Acompagnement et Developpment Novateurs.
- Amar, Anne, Berthier Ludovic (2007), Le Nouveau Management Public: Avantages et Limites, RECEMAP.
- Bertrand, Fraçoise (2008), Evaluation du Politiques de Planification Regionale et Development Durable, UMR CITERES-MSH Villes et territoires.
- Collectivités Locales (2007), Evaluer Les Politiques Publiques, www.collectivites-locales.gouv.fr/.../10_evaluer_les_politiques_publicues.pdf.
- Comissariat General Du Plan (1992) Le Petit Guide de L'Evaluation, Conseil National de L'Evaluation, http://atelierdeprojets.saone-et-loire.equipement.gouv.fr/fichier/pdf/521CSE_petit_guide_eval_cle5913d6.pdf?arg=86661221&cle=3c2687ce5cacca12d0298ad1c482d73b49f943f4&file=pdf%2F521_CSE_petit_guide_eval_cle5913d6.pdf
- Çevik, Hasan Hüseyin, Süleyman, Demirci (2012), Kamu Politikası, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Fouquet, Annie, Jacques, Perriault (2010), Evaluation Politiques Publiques, Politique de Recherche, Communication et Organisation, 38/2010,29-40.
- Fouquet, Annie (2011), L'Evaluation des Politiques Publiques en France, Methodes d'Evaluation des Politiques Publiques Actes du Seminaire, DREES, No: DICOM: 11- 025.
- Milbert, Isabelle (2010), Les Politiques Publiques Vues dans Leur Dimension Historique et Spatiale, Atelier "Politiques Publiques", 27 fevrier 2010.
- Millot, Guillaume (2010), L' Evaluation des Politiques Publique, Aide au Pilotage de L'Aksiyon Ministerielle, Analyse, no:19-Mai 2010.
- Nioche, Jean Pierre (1982), De L'Evaluation a L'Analyse des Politiques Publiques, Revue Française de Science Politique,32'e anne n'1, 1982.
- Övgün, Barış (2013), Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü, Nika Yayınevi, Ankara.
- Papazian, Katia Horber (2008), L'Evaluation dans le Cycle des Politiques Publiques, IDHEAP Journees Senegalaises de L'Evaluation, 28.29 et 30 Octobre 2008.
- Ünal, Mustafa Coşar (2013), Kamu Politikasında Tipolojik Yaklaşımlar, Kamu Politikası Süreci, (Ed. Alican Kaptı), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 189-203.
- Yıldız, Mete ve Sobacı, Mehmet Zahid (2013), Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi, Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, (Ed. Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı), Adres Yayınları, Ankara, s.114-129.

TÜRKİYE’DE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN BELEDİYELERE AYRILAN PAYLARIN ANALİZİ*

Talip AKCE**

ÖZET

Türkiye’de yerel yönetimlerin en önemli gelir kalemleri arasında merkezi idareden aktarılan paylar yer almaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetim birimlerinden olan belediyelerin gelirleri içerisinde en büyük payı vergi gelirleri oluşturmaktaydı. Ancak günümüze uzanan süreçte bu durum genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar lehine değişmiştir. Günümüzde belediyelerin gelirleri içerisinde genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın oranı % 50 yi aşmış bulunmaktadır. 2380 sayılı kanun ile belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay aktarılması belirli bir sistematığe kavuşmuştur. Daha sonraki yıllarda çıkarılan kanunlar da bu sistem benimsenmiş olmakla birlikte yerel yönetimlere ayrılan oranlarda ve dağıtım esasında bazı değişiklikler yapılmıştır. Son olarak 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile dağıtım oranları ve esasları yeniden düzenlenmiştir.

Bu çalışmada yerel yönetimlere aktarılan “Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin” hangi vergilerden oluştuğu, bu vergilerin genel bütçe vergi gelirlerindeki toplam büyüklükleri incelenecek, yıllar itibariyle yerel yönetimlere aktarılan payların oransal ve tutar olarak değişimleri izlenecektir. Son olarak 6360 sayılı kanunun getirdiği yenilikler ve etkileri analiz edilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Genel Bütçe Vergi Geliri, Belediye Gelirleri, Yerel Yönetim Gelirleri, Vergiden Pay, Mali Tevzin

ANALYSIS OF THE SHARES ALLOCATED TO MUNICIPALITIES FROM THE GENERAL BUDGET TAX REVENUES IN TURKEY

ABSTRACT

In Turkey, the most important revenue source of local managements is the share transferred from the central administration. In the first years of the Republic, tax revenues had the biggest share among the revenues of the municipalities which were local management units. However, in the process extending today, this situation has changed in favor of the shares allocated from the general budget tax revenues. Today, the share allocated from the general budget tax revenues among the revenues of municipalities has exceeded 50%. With

* Bu makale, 2014 yılında Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsüne sunulan ve kabul edilen “Türkiye’de Belediyelerin Finansman Kaynakları; Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği” adlı yüksek lisans tezine dayanmaktadır.

** Sayıştay Uzman Denetçisi

the law numbered 2380, the transfer of shares to municipalities from the general budget tax revenues had gained a certain system. While this system was adopted in the laws enacted in the following years, some changes were made in the ratios allocated for local managements and distribution. Lastly, Law numbered 6360 on Forming Metropolitan Municipalities and 27 Districts in 14 Provinces and Amending the Some Laws and Decree Laws re-arranged the distribution ratios and principles.

This study examines which taxes constitute the “General Budget Tax Revenue” transferred to local managements, the total size of those taxes in the general budget tax revenues, and monitors the proportional and amount changes of the shares transferred to local managements by years. Lastly, it tries to analyze the novelties introduced by the law numbered 6360 and its effects.

Keywords: General Budget Tax Revenue, Municipality Revenues, Local Management Revenues, Share from Tax, Financial Equalization.

GİRİŞ

Yeni kamu yönetimi anlayışında yerel yönetimlerin öneminin artması, görev ve sorumluluklarını artırmış, bu da harcamaları finanse edecek gelir kalemlerinin artırılmasını zorunlu kılmıştır. Yerel yönetimlerin transfer gelirleri arasındaki en önemli kalemi şüphesiz merkezi idareden aktarılan paylar oluşturmaktadır. Günümüzde ağırlığı giderek artan bu gelir kalemi yerel yönetimlerin artan harcamalarını karşılamaya yardımcı olmaktadır.

1980’li ve 1990’lı yıllar, birçok kamu sektörünün yönetiminde ciddi bir değişime şahit olmuştur. Katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetiminin yerini esnek, piyasa tabanlı kamu yönetimi almıştır. Bu durum yönetim şeklinde basit bir değişiklik olarak algılanmamış, genelde uzun süredir bir çok ülkede hakim konumda olan klasik kamu yönetiminde bir paradigma değişikliği olarak görülmüştür. (Tortop vd, 2010: 312)

Küreselleşme sürecinin hız kazanmasıyla birlikte kamu yönetimi alanında yerelleşme ve yerinden yönetim olguları belirgin bir şekilde ortaya çıkan temel dinamikler arasında yer almıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışında yönetim ilkesinin gereği olarak kamu hizmetine ilişkin karar ve uygulamaların mümkün olan en dar ölçekte gerçekleştirilmesi esas alınmaktadır. “Yerellik ilkesi” olarak isimlendirilen bu ilke, yerel nitelikli bir hizmetin, bu hizmetin gereklerini en iyi şekilde yerine getirecek birim tarafından halka ulaştırılmasını ifade etmektedir. (Saran, 2004: 39-40)

Yerel idarelere atfedilen görev ve sorumlulukların artması bu görevlerin hangi kaynaklarla ifa edileceği sorununu da beraberinde getirmiştir. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki harcama yapma ve gelir toplama yetkilerinin paylaşımı ülkeden ülkeye ekonomik, kültürel ve tarihi pek çok nedenle farklılıklar göstermektedir. Yerel yönetimlere harcama yetkisi aktarılırken gelir toplama yetkisi aynı oranda aktarılmamaktadır. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki bu orantısız

gelir ve harcama paylaşımı “dikey mali dengesizliğe” yol açmaktadır. Bu durumun sonucu olarak merkezi idarenin yerel yönetimlere kaynak aktarması sonucu ortaya çıkmaktadır. (Çalışkan ve Sağbaş, 2005: 327-328)

Çalışmanın ilk bölümünde Türkiye’de yerel yönetimlere ayrılan payların hangi vergi kalemlerinden oluştuğu üzerinde durarak başlamanın yararlı olacağı kanaatiyle, yerel yönetimlere pay ayrılan Genel Bütçe Vergi Gelirleri (G.B.V.G.) incelenecektir. İkinci kısımda Cumhuriyet döneminden günümüze uzanan tarihi süreçte GBVG.’nden belediyelere ayrılan payların yıllar itibarıyla oranı ve tutarı izlenerek karşılaştırması yapılacaktır. Ayrıca belediyelerin gelirleri içerisinde GBVG nin artan önemi üzerinde durulacaktır.

1. GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ HAKKINDA BİLGİLER

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler aynı kaynaktan, yani ülkenin milli gelirlerinden gelir sağlamak zorundadırlar. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler iki ayrı vergi alacaklısı olarak, bireyler ve iktisadi teşebbüslerin karşısında bulunurlar. Aynı bireyler ve teşebbüsler iki ayrı idare tarafından da vergilendirilirler. Çözüme kavuşturulması gereken husus idarelerin vergileri nasıl tarh, tahakkuk ve tahsil ettirecekleri konusunun belli kurallara bağlanması durumudur. Gelir kaynaklarının verimli olarak kullanılması ve dolayısıyla ulusal üretimin azaltılmaması için, idarelerin neyi, ne ölçüde ve nasıl alacaklarını ayrıntılarıyla belirlemesi gerekmektedir. (Keleş, 1972: 60)

Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı Anayasamızın 127 inci maddesinin son cümlesinde belirtilmiştir. Ancak anayasanın bu ilkesinin uygulamaya geçirildiğini söylemek oldukça zordur. Bununla beraber 1980 sonrası düzenlemelerle yerel idarelere ve özellikle belediyelere sağlanan kaynaklarda ciddi bir artış olduğunu da kabul etmek gerekir. (Gözübüyük ve Tan, 2010: 270-271)

Yerel yönetimlere aktarılan genel bütçe vergi gelirlerinin neler olduğu üzerinde durmak konumuz açısından yararlı olacaktır. Yerel yönetimlere, merkezi yönetim içerisinde bulunan genel bütçe gelirlerinden, vergiler üzerinden sağlanan gelirler kısmından pay ayrılmaktadır. Vergi gelirleri hem merkezi yönetim hem de genel bütçe gelirleri içerisinde en büyük paya sahip gelir kalemidir. Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere vergi gelirleri merkezi yönetim gelirlerinin ortalama % 85 ini oluştururken, genel bütçe gelirlerinin ortalama % 88 inin oluşturmaktadır. Yani merkezi yönetimin elde ettiği gelirlerin % 85 i üzerinden yerel yönetimlere pay ayrılmaktadır.

Tablo: 1. Vergi Gelirlerinin Genel Bütçe ve Merkezi Yönetim Gelirleri İçerisindeki Oranı (2011 - 2013)

	2011		2012		2013	
GELİRİN ÇEŞİDİ	Tahsilat	%	Tahsilat	%	Tahsilat	%
Vergi Gelirleri	275.697.952		306.344.726		354.662.271	
Merkezi Yönetim Gelirleri	319.441.357	86,306	361.026.199	84,8539	418.940.570	84,657
Genel Bütçe Toplamı	309.171.768	89,173	349.086.978	87,756	405.605.150	87,44

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı’nın http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_43.xls.htm adresindeki internet sitesindeki verilerden tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 12.06.2014)

Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin (G.B.V.G.) hangi vergi kalemlerinden oluştuğunu Gelir İdaresi Başkanlığı’nın internet sitesinde yer alan istatistiki verilerden yararlanarak 7 ana başlık altında aşağıdaki şekilde ifade edebiliriz;

- ❖ Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler
 - Gelir Vergisi
 - Kurumlar Vergisi
- ❖ Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler
 - Veraset Ve İntikal Vergisi
 - Motorlu Taşıtlar Vergisi
- ❖ Dahilde Alınan Mal Ve Hizmet Vergiler
 - Dahilde Alınan Kdv
 - Özel Tüketim Vergisi
 - Banka Ve Sigorta Muameleleri Vergisi
 - Şans Oyunları Vergisi
 - Özel İletişim Vergisi
- ❖ Uluslararası Ticaret Ve Muamelelerinden Alınan Vergiler
 - Gümrük Vergileri
 - İthalde Alınan Katma Değer Vergisi
 - Diğer Dış Ticaret Gelirleri
- ❖ Damga Vergisi
- ❖ Harçlar
 - - Yargı Harçları
 - - Noter Harçları

- - Vergi Yargısı Harçları
- - Tapu Harçları
- - Pasaport ve Konsolosluk Harçları
- - Gemi ve Liman Harçları
- - İmtiyazname, Ruhsatname ve Diploma Harçları
- - Trafik Harçları
- ❖ Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergilerdir.

Aşağıdaki tabloda, belirtilen bu vergi kalemlerinin G.B.V.G. içerisindeki oranları ve 3 yıllık tahsilat tutarları görülmektedir. G.B.V.G. içerisindeki en büyük vergi kalemini Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri oluşturmaktadır. Bu vergi kaleminde ise en büyük pay “Özel Tüketim Vergisindedir”. Özel Tüketim Vergisi G.B.V.G. nin % 23 ünü oluşturmaktadır. Bu Vergiyi Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergilerden “Gelir Vergisi” takip etmektedir. Gelir Vergisinin toplam G.B.V.G. içerisindeki oranı% 18 dir. Üçüncü sırada ise birbiriyle aynı oranda sayılabilecek Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi (K.D.V.) ile ithalde Alınan KDV yer almaktadır. Her ikisinin de G.B.V.G. içerisindeki oranı % 17 dir. Ancak bu iki vergi kalemini “Katma Değer Vergisi” adı altında ifade ettiğimiz zaman ise % 34 lük bir oranla G.B.V.G. içerisinde en yüksek paya sahip olduğu görülmektedir.

Bu noktada harçlar konusuna değinmek yararlı olacaktır. Harçların vergi gelirleri içerisinde değerlendirilmesi esasında doğru bir yaklaşım değildir. Nitekim harç *“kamu tüzel kişilerinin sundukları olumlu dışsallığa sahip yarı kamusal hizmetlerden yararlananların ödedikleri bedel”* şeklinde tanımlanmaktadır. Yarı kamusal hizmetler hem toplumsal faydası olan, hem de hizmetten yararlananlara özel fayda sağlayan hizmetlerdir. (Şengül, 2010: 170) PİRLER’e (1994: 35) göre ise bir hizmet karşılığında alınan paranın adı “harç” tır. Yani merkezi idarenin sunmuş olduğu bir hizmet karşılığında halktan alınan bedellerin vergi gelirleri içerisinde gösterilmesi ve yerel yönetimlere buradan pay aktarılması uygun değildir. Harçların G.B.V.G. içersinden çıkarılması uygun olacaktır. Merkezi yönetim tarafından tahsil edilen bu harçlar ise yargı, noter, pasaport, vergi, tapu, trafik vb. harçlardır.

Tablo 2. Genel Bütçe Vergi Gelirleri

	2011		2012		2013	
GELİRİN ÇEŞİDİ	TAHSİLAT	%	TAHSİLAT	%	TAHSİLAT	%
VERGİ GELİRLERİ	275.697.952		306.344.726		354.662.271	
GELİR VE KAZANÇ ÜZERİNDEN ALINAN VER.	80.326.660	29,14	90.909.572	29,68	97.348.960	27,45
- GELİR VERGİSİ	51.092.935	18,53	58.797.752	19,19	65.914.414	18,59
- KURUMLAR VERGİSİ	29.233.725	10,60	32.111.820	10,48	31.434.546	8,86
MÜLKİYET ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER	6.320.895	2,29	7.081.812	2,31	7.754.883	2,19
VERASET VE İNTİKAL VERGİSİ	260,652	0,00	307,985	0,00	357,037	0,00
MOTORLU TAŞITLAR VERGİSİ	6.060.243	2,20	6.773.827	2,21	7.397.846	2,09
DAHİLDE ALINAN MAL VE HİZMET VER.	120.382.189	43,66	135.528.923	44,24	158.342.383	44,65
DAHİLDE ALINAN KDV	46.860.118	17,00	53.150.720	17,35	61.144.743	17,24
ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ	64.263.538	23,31	71.793.179	23,44	85.770.155	24,18
BANKA VE SİGORTA MUAMELELERİ VER.	4.309.847	1,56	5.491.675	1,79	6.167.842	1,74
ŞANS OYUNLARI VERGİSİ	528,065	0,00	615,512	0,00	692,354	0,00
ÖZEL İLETİŞİM VERGİSİ	4.420.621	1,60	4.477.310	1,46	4.567.282	1,29
ULUSLARARASI TİC. VE MUAM. AL. VERGİLER	53.499.437	19,41	55.360.957	18,07	68.333.315	19,27
GÜMRÜK VERGİLERİ	4.693.331	1,70	5.238.101	1,71	5.466.751	1,54
İTHALDE ALINAN KATMA DEĞER VERGİSİ	48.690.345	17,66	50.005.155	16,32	62.731.761	17,69
DİĞER DIŞ TİCARET GELİRLERİ	115,761	0,00	117,701	0,00	134,803	0,00
DAMGA VERGİSİ	6.534.386	2,37	7.446.694	2,43	9.525.357	2,69
HARÇLAR	8.520.852	3,09	9.936.112	3,24	13.116.187	3,70
BAŞKA YERDE SINIFLANDIRILMAYAN VERGİLER	113,533	0,00	80,656	0,00	241,186	0,00

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı’nın http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_43.xls.htm adresindeki internet sitesindeki verilerden tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 12.06.2014)

2. GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDE BELEDİYE PAYLARI

2.1. 1925-1989 Döneminde Genel Bütçe Vergi Gelirlerinde Belediye Payları

Cumhuriyet döneminden günümüze genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar analiz edildiğinde öz gelirlerin, belediyelerin toplam

gelirleri içerisindeki payının giderek azaldığı, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların oranının ise giderek arttığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda 1925-1989 yılları arasında belediye gelirlerinin genel yapısı görülmektedir. 1925-1970 yılları arasında öz gelirlerin belediye gelirleri içerisindeki oranı % 40 ile % 60 arasındaki değişik seviyelerde oluşurken 1970 li yıllardan sonra bu oran %30 ile %20 arasında oluşmuştur.

Tablo 3. Belediye Gelirlerinin Yapısı ve Yıllık Artış Oranları (1925-1989) (Milyon TL.)

	(A)	(B)	(C)	(D)	Yıllık Artış Oranı %				Toplamdaki Yeri		
Yıllar	Özgelir	Pay	Yardım	Toplam	Özgelir	Pay	Yrd.	Toplam	A/D	B/D	C/D
1925	10,0	6,3	1,8	18,0	-	-	-	-	55,56	35,00	9,44
1926	12,5	7,9	3,2	23,7	0,25	0,25	0,78	0,32	52,74	33,33	13,50
1927	12,1	6,4	2,4	21,1	-0,03	-0,19	-0,25	-0,11	57,35	30,33	11,37
1928	12,5	8,8	1,1	22,4	0,03	0,38	-0,54	0,06	55,80	39,29	4,91
1929	8,6	6,2	4,5	19,3	-0,31	-0,30	3,09	-0,14	44,56	32,12	23,32
1930	8,8	6,2	3,5	18,5	0,02	-	-0,22	-0,04	47,57	33,51	18,92
1931	8,1	5,7	3,9	17,7	-0,08	-0,08	0,11	-0,04	45,76	32,20	22,03
1932	7,8	5,1	4,7	17,6	-0,04	-0,11	0,21	-0,01	44,32	28,98	26,70
1933	9,7	6	0,3	16,0	0,24	0,18	-0,94	-0,09	60,63	37,50	1,88
1934	10,4	8,6	0,9	19,9	0,07	0,43	2,00	0,24	52,26	43,22	4,52
1935	11,2	8,9	1,6	21,7	0,08	0,03	0,78	0,09	51,61	41,01	7,37
1936	13,9	9,9	1,2	25,0	0,24	0,11	-0,25	0,15	55,60	39,60	4,80
1937	15,9	10,9	1,7	28,5	0,14	0,10	0,42	0,14	55,79	38,25	5,96
1938	18,2	11,8	2,4	32,5	0,14	0,08	0,41	0,14	56,00	36,31	7,38
1939	by*	by	by	32,9	-	-	-	0,01	-	-	-
1940	by	by	by	33,6	-	-	-	0,02	-	-	-
1941	by	by	by	42,0	-	-	-	0,25	-	-	-
1942	hy	by	by	52,4	-	-	-	0,25	-	-	-
1943	by	by	by	61,8	-	-	-	0,18	-	-	-
1944	by	by	by	71,2	-	-	-	0,15	-	-	-
1945	by	by	by	80,6	-	-	-	0,13	-	-	-
1946	by	by	by	90,1	-	-	-	0,12	-	-	-
1947	by	by	by	108,9	-	-	-	0,21	-	-	-
1948	by	by	by	127,4	-	-	-	0,17	-	-	-
1949	by	by	by	163,8	-	-	-	0,29	-	-	-
1950	by	by	by	149,6	-	-	-	-0,09	-	-	-
1951	hy	by	by	197,0	-	-	-	0,32	-	-	-
1952	by	by	by	244,4	-	-	-	0,24	-	-	-
1953	by	hy	by	281,8	-	-	-	0,15	-	-	-
1954	by	by	by	339,2	-	-	-	0,20	-	-	-
1955	by	by	by	386,7	-	-	-	0,14	-	-	-
1956	187,0	146,6	100,4	434,0	9,27	11,42	40,83	0,12	43,09	33,78	23,13

Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Payların Analizi

1957	245,9	157,3	190,0	598,1	0,31	0,07	0,89	0,38	41,11	26,30	31,77
1958	278,8	165,6	216,2	660,5	0,13	0,05	0,14	0,10	42,21	25,07	32,73
1959	417,1	233,9	240,9	892,0	0,50	0,41	0,11	0,35	46,76	26,22	27,01
1960	393,8	195,9	173,4	763,1	-0,06	-0,16	-0,28	-0,14	51,61	25,67	22,72
1961	348,2	304,9	88,6	741,6	-0,12	0,56	-0,49	-0,03	46,95	41,11	11,95
1962	445,2	393,7	73,0	911,9	0,28	0,29	-0,18	0,23	48,82	43,17	8,01
1963	438,2	383,3	107,1	928,7	-0,02	-0,03	0,47	0,02	47,18	41,27	11,53
1964	516,0	425,4	87,5	1.025,9	0,18	0,11	-0,18	0,10	50,30	41,47	8,53
1965	596,8	345,7	212,3	1.154,7	0,16	-0,19	1,43	0,13	51,68	29,94	18,39
1966	776,8	357,7	258,7	1.393,2	0,30	0,03	0,22	0,21	55,76	25,67	18,57
1967	763,8	441,4	282,1	1.487,3	-0,02	0,23	0,09	0,07	51,35	29,68	18,97
1968	926,2	452,3	345,3	1.683,8	0,21	0,02	0,22	0,13	55,01	26,86	20,51
1969	1.059,0	470,4	324,1	1.853,5	0,14	0,04	-0,06	0,10	57,14	25,38	17,49
1970	1.133,4	511,4	382,0	2.028,7	0,07	0,09	0,18	0,09	55,87	25,21	18,83
1971	khry **	khry	khry	khry	-	-	-	-	-	-	-
1972	khry	khry	khry	khry	-	-	-	-	-	-	-
1973	khry	khry	khry	khry	-	-	-	-	-	-	-
1974	khry	khry	khry	khry	-	-	-	-	-	-	-
1975	khry	khry	khry	khry	-	-	-	-	-	-	-
1976	khry	khry	khry	khry	-	-	-	-	-	-	-
1977	3.824,0	4.076,1	2.453,3	10.353,5	2,37	6,97	5,42	4,10	36,93	39,37	23,70
1978	khry	khry	khry	khry	-	-	-	-	-	-	-
1979	8.413,0	8.681,8	8.621,9	25.716,7	1,20	1,13	2,51	1,48	32,71	33,76	33,53
1980	16.591,7	15.829,3	12.881,7	45.302,6	0,97	0,82	0,49	0,76	36,62	34,94	28,43
1981	24.472,5	30.474,6	11.941,8	65.888,9	0,47	0,93	-0,07	0,45	37,14	46,25	18,12
1982	30.168,8	40.846,5	20.306,7	91.281,9	0,23	0,34	0,70	0,39	33,05	44,75	22,25
1983	53.059,5	57.426,7	33.709,5	144.195,8	0,76	0,41	0,66	0,58	36,80	39,83	23,38
1984	73.566,6	104.418,9	64.602,4	242.587,9	0,39	0,82	0,92	0,68	30,33	43,04	26,63
1985	121.802,0	278.870,9	146.754,7	547.427,6	0,66	1,67	1,27	1,26	22,25	50,94	26,81
1986	279.341,7	498.889,9	350.10,4	1.128.333,0	1,29	0,79	1,39	1,06	24,76	44,21	31,03
1987	362.873,3	695.302,1	563.931,5	1.622.106,9	0,30	0,39	0,61	0,44	22,37	42,86	34,77
1988	520.065,3	1.120.127,1	932.996,1	2.573.188,4	0,43	0,61	0,65	0,59	20,21	43,53	36,26
1989	707.456,7	1.787.822,3	1.602.662,8	4.337.941,8	0,36	0,60	0,72	0,69	16,31	41,21	36,95
Ortalama					0,34	0,47	1,02	0,28	44,63	35,90	19,38

* bilgi yok

**/khry: kesin hesap rakamı yok. Bütçe rakamları, kesin hesap rakamları ile önemli farklılıklar gösterdiği için, bütçe rakamlarının gözönüne alınması anlamlı olmamaktadır.

Kaynak: Birgül GÜLER, “Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925-1989” Çağdaş Yerel Yönetimler

Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, Ocak1994, s.36-37

G.B.V.G.’den ayrılan payların belediye gelirleri içerisindeki oranı ise yıllar itibarıyla dalgalı bir seyir izlemiştir. Genel olarak % 25 ile % 40 arasında seyreden bir oran bulunmakla beraber 1980 li yıllardan sonra % 45 hatta % 50 ye kadar yükselmiştir.

2.2. 2380 Sayılı Kanun Sonrası Gelişmeler

Türkiye’de 1981 yılından önce merkezi idarece tahsil edilen vergilerinin bazılarının %10’unun ayrı bir fonda toplanıp nüfus esasına göre bölüştürülmesi sistemi uygulanmış ancak, bu tarihten sonra 2380 sayılı kanun çıkartılarak bu uygulamadan vazgeçilmiştir. 1981 yılında kabul edilen “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden % 5 pay dağıtılması öngörülmüştür. (madde.1). Dağıtılacak payların %80’i belediyelerin nüfuslarına göre İller Bankası’na dağıtılmakta, geriye kalan %20’lik pay ise Belediye Ortak Fonuna aktarılmaktaydı. 1984 yılının Mayıs ayında çıkarılan 3004 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 2380 sayılı Kanunda bir takım değişiklikler yapılmıştır. Buna göre belediyelere G.B.V.G.’den aktarılmakta olan payın oranı, %5’ten %10.30’a yükseltilmiştir. (Uzun, 2008: 41-42)

1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı Kanun ile bir değişiklik daha yapılmıştır. Bu Kanun ile belediyeler için ayrılması öngörülen pay %9.25’e indirilmiştir. Kanuni olarak ayrılması öngörülen pay oranı %9,25 olmakla birlikte, ayrılan paylar uzun yıllar bu oranın altında gerçekleşmiştir. Hatta söz konusu oran, 1994 yılında %7.55 oranına kadar gerilemiştir. 03.03.2001 tarihinde yapılan bir düzenleme ile 01.01.2002 itibaren geçerli olmak üzere G.B.V.G.’den belediyelere aktarılabilecek paylar tekrar değişmiş aktarılabilecek payın oranı % 6 olarak belirlenmiştir. Söz konusu bu düzenlemeyle belediyelerin %9.25 olan transfer payı, %6’ya düşürülmüştür.

Aşağıdaki tablo 2380 sayılı Kanun çerçevesinde genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan toplam tutarlar ve bu tutarların G.B.V.G. içerisindeki oranını göstermektedir. 1990–1996 yılları arasında G.B.V.G.’nden belediyelere aktarılan pay % 8,55 düzeyinde gerçekleşmiş, 1997-2001 yılları arasında % 9,25 e yükselen bu oran 2002 yılından itibaren % 6 ya düşmüştür. Bu dönemde büyükşehir belediyelerine aktarılan pay oranı ise % 5 düzeyindedir.

Tablo 4. 2380 Sayılı Kanun Çerçevesinde Belediye ve Büyükşehir Belediyelerine Aktarılan Ödenek Tutarı ve Oranı

Yıllar	Belediyelere Aktarılan Oran	Bel. Aktarılan Tutar (Bin TL)	B.Şehir Bel. Aktarılan Oran	B.Şehir Bel. Aktarılan Tutar (Bin TL)
1990	%8.55	4.008	%5.00	1.568
1991	%8.55	6.900	%5.00	2.685
1992	%8.55	12.666	%5.00	4.701
1993	%8.55	23.925	%5.00	9.625
1994	%8.55	41.481	%5.00	20.358
1995	%8.55	94.811	%5.00	39.981
1996	%8.55	191.208	%5.00	81.839
1997	%9.25	419.321	%5.00	170.785
1998	%9.25	773.113	%5.00	319.010
1999	%9.25	1.224.236	%5.00	511.766
2000	%9.25	2.058.556	%5.00	845.776
2001	%9.25	3.250.875	%5.00	1.364.760
2002	%6.00	2.757.717	%4.1	1.474.180
2003	%5.00	3.051.572	%3.5	1.635.029
2004	%6.00	4.590.163	%4.1	2.493.528
2005	%6.00	5.337.167	%5.00	3.806.396
2006	%6.00	5.771.765	%5.00	4.057.033
2007	%6.00	7.048.375	%5.00	4.921.307

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı’nın http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_11.xls.htm ve http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_12.xls.htm sitesindeki verilerden tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 12.06.2014)

2.3. 5779 Sayılı Kanun Sonrası Gelişmeler

2380 sayılı Kanun 2008 yılına kadar uygulanmış, 15/7/2008 tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile yürürlükten kaldırılmıştır.

5779 sayılı Kanunun 2 nci maddesinde G.B.V.G. tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15’i il özel idarelerine ayrılacağı ifade edilmiş, Büyükşehir belediyelerine ise Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan G.B.V.G. tahsilâtı toplamının yüzde 5’i ile G.B.V.G. tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’unun büyükşehir belediye payı olarak verileceği belirtilmiştir.

Bu veriler ışığında 5779 sayılı Kanuna göre belediyelere ayrılacak payları şu şekilde sınıflandırmamız mümkündür;

Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	G.B.V.G. nin %2,85’i
Büyükşehir İlçe Belediyelerine	G.B.V.G. nin %2,50’si
Büyükşehir Belediyelerine	G.B.V.G. nin (Büyükşehir belediye sınırlarındaki) % 5 i + Büyükşehir İlçe Belediyeleri Payının %30 u

Kanuna göre belediyelere aktarılabacak paylar Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanacaktır. Hesaplanan bu paylar, büyükşehir belediyelerine Maliye Bakanlığınca doğrudan, il özel idareleri ve diğer belediyelerin paylarını ise ilgili idarelere aktarılabacak üzere İbank A.Ş.’ye aktarılabacaktır.

5779 sayılı Kanunun 2 nci maddesine istinaden, belediyelere G.B.V.G. tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılabacak payların hesabında G.B.V.G. tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar esas alınmaktadır. G.B.V.G.’den belediyelere ayrılabacak payların dağıtımına esas belediye nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İbank A.Ş. ve Maliye Bakanlığı’na bildirilmektedir. Belde, köy, mahalle ve bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanıp gönderilmesi gerektiği de kanunda düzenleme altına alınmıştır. (Can, 2011: 197-198)

Yukarıda belirlenen esaslara göre ayrılabacak belediye payının % 80’lik kısmı belediyelerin nüfusuna, % 20’lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İbank A.Ş. tarafından belediyelere dağıtılır. Gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, belde belediyeleri için bağlı bulunduğu ilçenin endeks değeri uygulanmak üzere, il, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe, denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki gruba veya bir sonraki gruba ilave edilir. Birinci fıkraya göre belirlenen miktarın yüzde 23’ü birinci gruba, yüzde 21’i ikinci gruba, yüzde 20’si üçüncü gruba, yüzde 19’u dördüncü gruba ve yüzde 17’si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır. Büyükşehir belediye paylarının ise yüzde 70’i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 30’luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır.

Kesinleşmiş en son G.B.V.G. tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere *denkleştirme ödeneği* olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İbank A.Ş. hesabına aktarır. İbank A.Ş. hesabına

aktarılan ödeneğin yüzde 65’ini eşit şekilde, yüzde 35’ini ise nüfus esasına göre dağıtır.

Belediyelere G.B.V.G. tahsilâtından ayrılacak paylar ile diğer kanunlarda bu idarelere verilmesi öngörülen paylar vergi hükmündedir. Bu paylardan Devlete olan borçları, Hazine alacağı niteliğindeki borçları, İlbank A.Ş.’ye olan borçları ile sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçları ve uzlaşma sağlanan ve sağlanamayan borçları için bu idareler adına her ay G.B.V.G. tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak tutardan, alacaklı idarelerin talebi üzerine, ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İlbank A.Ş. tarafından kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödenir.

Yerel yönetimlerin G.B.V.G.’den aldıkları payların kendi bütçe gelirleri içerisindeki oranı yıllar itibariyle artış göstermektedir. Yerel yönetimler büyük ölçüde merkezden transfer edilen kaynaklara bağımlıdır. (Koyuncu, 2012: 2)

Tablo 5 Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payların Belediye Gelirleri İçerisindeki Yeri (2008-2012)

Bin TL

	2008	2009	2010	2011	2012
Belediyelerin Toplam Geliri	25.736.012	26.844.961	34.233.863	40.740.227	45.131.525
Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payların Toplamı	12.508.740	13.358.440	17.333.265	20.738.988	23.440.051
Toplam Gelire Oranı (%)	48,60	49,76	50,63	50,91	51,94

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay_yeni?birimDizini=Belediyeler+B%C3%BCt%C3%A7e+C4%B0statistikleri&_afLooop=2595747765660263&tur=B%C3%BCt%C3%A7e+C4%B0statistikleri&donusSayfa=index&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=16blnagn8t_37 sayfasındaki verilerden tarafımızca derlenmiştir. Erişim tarihi: 07/06/2014,

Tablodan da görüleceği üzere G.B.V.G.’nden ayrılan paylar belediyelerin toplam geliri içerisinde % 50 den fazla bir orana sahip bulunmaktadır. 2008 den 2012 ye kadar bu oran % 48 den % 52’ye yükselmiştir. Bu durum belediyelerin merkezi hükümete daha bağımlı hale gelmeye başladığının bir göstergesidir.

Türkiye’de belediye gelirlerinin büyük bir kısmının G.B.V.G.’den ayrılan paylardan oluşması nedeniyle, hesap verilebilirlik ilişkisi belediyeler ile merkezi idare arasında oluşmaktadır. Belediyelerin toplam gelir kaynakları içerisinde öz kaynaklarının az olması ve transferlerin fazlalığı, harcamalarda merkeze olan mali bağımlılığı artırmış ve mali sıkıntıların çözümleri sürekli olarak merkezde aranır olmuştur. (Uzun, 2008: 47)

Tablo 6. Yıllar İtibariyle Yerel Yönetimlere Aktarılan Payların Genel Bütçe

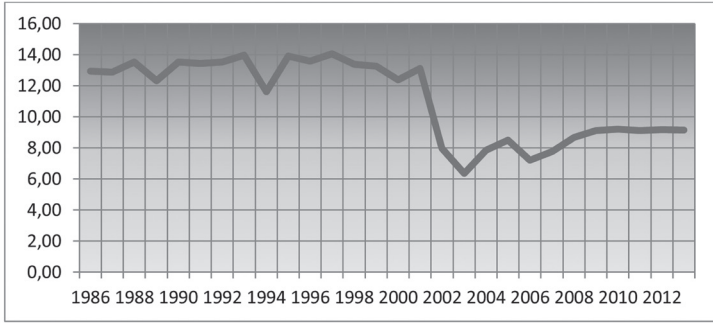
Vergi Gelirleri İçerisindeki Tutarı ve Oranı

Yıllar	Gerçekleşen G.B.V.G.	Yerel Yönetimlere Ayrılan Toplam Pay	G.B.V.G. İçerisindeki Oranı
1986	5.972.034	773.000	12,94
1987	9.051.003	1.166.000	12,88
1988	14.231.761	1.923.000	13,51
1989	25.550.320	3.148.000	12,32
1990	45.399.534	6.139.000	13,52
1991	78.642.770	10.553.000	13,42
1992	141.602.094	19.145.000	13,52
1993	264.272.936	36.908.000	13,97
1994	587.760.248	68.229.000	11,61
1995	1.084.350.504	150.743.000	13,90
1996	2.244.093.830	304.535.000	13,57
1997	4.745.484.021	667.170.000	14,06
1998	9.228.596.187	1.234.210.000	13,37
1999	14.802.279.916	1.960.996.000	13,25
2000	26.503.698.413	3.282.662.000	12,39
2001	39.735.928.150	5.213.093.000	13,12
2002	59.631.867.852	4.746.671.000	7,96
2003	84.316.168.756	5.361.209.000	6,36
2004	101.038.904.000	7.940.522.000	7,86
2005	119.250.807.000	10.139.851.000	8,50
2006	151.271.701.000	10.906.193.000	7,21
2007	171.098.466.000	13.285.378.000	7,76
2008	184.800.355.000	16.008.103.000	8,66
2009	189.963.543.000	17.318.588.000	9,12
2010	228.298.799.000	20.988.962.000	9,19
2011	275.697.952.000	25.110.919.000	9,11
2012	306.344.726.000	28.050.026.000	9,16
2013	354.662.271.000	32.396.216.000	9,13

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı’nın http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_10.xls.htm ve http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_12.xls.htm sitesindeki verilerden tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 12.06.2014)

Belediye gelirleri içerisinde G.B.V.G.’den aktarılan paylar yıllar itibariyle artmış olsa da yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere G.B.V.G.’den yerel yönetimlere aktarılan pay oranları yıllar itibariyle azalmıştır. 1980 ve 1990 lı yıllarda G.B.V.G.’den yerel yönetimlere aktarılan payın G.B.V.G. içerisindeki oranı % 13 düzeyindeyken, 2000 li yıllarda bu oran yüzde 7 lere kadar gerilemiştir. 2008 yılında yürürlüğe giren 5779 sayılı kanun ile bu oran %9,2 lere sabitlenmiş görülmektedir. 5779 sayılı kanun ile G.B.V.G. den yerel yönetimlere aktarılan paylar 2000-2008 yılları arasında aktarılan paylara göre % 1-2 civarında artış göstermekle beraber 1980 ve 1990 lı yıllarda aktarılan %12-13 lük paylar göz önüne alındığında % 3-4 oranında azalma olduğu görülmektedir. Tutar olarak yerel yönetimlere aktarılan paylardaki ciddi yükselişin temel nedeni gerçekleşen G.B.V.G. tahsilatındaki ciddi yükselişten kaynaklanmaktadır. Yoksa yerel yönetimlere aktarılan payların oranı 1980 ve 1990 lı yıllara göre azalmıştır.

Şekil 1. G.B.V.G. den Yerel Yönetimlere Ayrılan Pay Grafiği



Kaynak: Tablo 6 daki verilerden derlenerek tarafımızca oluşturulmuştur.

Şekilden de anlaşılabacağı üzere G.B.V.G. den yerel yönetimlere ayrılan paylar yıllar itibariyle azalış göstermiş 2009 yılından itibaren de % 9 seviyelerinde sabitlenmiştir. 5779 sayılı Kanuna göre özel idarelere aktarılan pay % 1,15 olduğu düşünüldüğünde belediyelere G.B.V.G. den aktarılan pay oranı 2008 yılından itibaren % 8 civarındadır.

2.4. 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler

06.12.2012 tarihli Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile var olan 16 büyükşehir belediyesine 13 tane daha eklenmiş daha sonra 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Ordu ili de büyükşehir olan iller arasına katılarak toplam 30 büyükşehir belediyesi oluşturulmuştur. 6360 sayılı kanunun getirdiği diğer bir

yenilik de büyükşehir belediyesi sınırlarını il mülki sınırları olarak düzenlemesi olmuştur. Büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırları olması büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarının büyük ölçüde artmasına neden olmuştur. Artan bu görev ve sorumluluklar da büyükşehir belediyelerine genel bütçeden aktarılan paylarda değişiklik yapılması sonucunu beraberinde getirmiştir.

6360 sayılı kanunun 25. maddesi ile 5779 sayılı kanundaki belediyelere aktarılan pay oranları değiştirilmiştir. Buna göre; “Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i il özel idarelerine ayrılacağı” ifade edilmiştir.

Büyükşehir belediyelerine ayrılacak pay oranı ise “4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa (Ö.T.V.) ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’unun büyükşehir belediye payı” olarak belirlenmiştir. Ö.T.V Kanunu’nun 1.sayılı cetvelinde ise petrol ürünleri yer almaktadır. 6360 sayılı kanunun getirdiği değişiklikleri şu şekilde tasniflememiz mümkündür;

Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	G.B.V.G. nin %1,50’i
Büyükşehir İlçe Belediyelerine	G.B.V.G. nin %4,50’si
Büyükşehir Belediyelerine	G.B.V.G.nin (4760 sayılı ÖTV. Kanununun 1sayılı listesindeki mallar hariç Büyükşehir belediye sınırlarındaki G.B.V.G.’nin) % 6 sı + Büyükşehir İlçe Belediyeleri Payının %30 u

5779 sayılı Kanun ile 6360 sayılı Kanunun belediyeler için öngördüğü G.B.V.G.’nden ayrılan payları karşılaştırmalı olarak incelemek istersek;

Tablo 7. 5779 sayılı Kanun İle 6360 Sayılı Kanunun Karşılaştırılması

	5779 sayılı Kanun	6360 sayılı Kanun
B.şehir Dışındaki Belediyelere	G.B.V.G.’ nin %2,85’i	G.B.V.G.’ nin 1,50’si
B.şehir İlçe Belediyelerine	G.B.V.G.’ nin %2,50’si	G.B.V.G.’ nin 4.50’si
Büyükşehir Belediyelerine	G.B.V.G. nin (Büyükşehir belediye sınırlarındaki) % 5 i + Büyükşehir İlçe Belediyeleri Payının %30 u	4760 sayılı ÖTV. Kanununun 1 sayılı listesindeki mallar hariç Büyükşehir belediye sınırlarındaki G.B.V.G.’ nin) % 6 sı + Büyükşehir İlçe Bel. Payının %30 u

Tablodan görüleceği üzere büyükşehir belediyelerinin sayısının artması üzerine büyükşehir dışındaki belediyelerin G.B.V.G.’den aldığı pay %2,85 den

%1,50’ye gerilemiştir. Yaklaşık %50 ye varan bir azalma söz konusu olmuştur. Buna karşılık büyükşehir ilçe belediyelerinin G.B.V.G.’den aldığı pay %2,50 den %4.50 ye çıkarılmıştır. Burada da % 80 civarında bir artış sağlanmıştır. Ancak büyükşehir ilçe belediyeleri almış oldukları bu payın %30’unu büyükşehir belediyelerine aktaracaklardır. Büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerinden aktarılan %30 luk payın dışında büyükşehir belediye sınırlarındaki G.B.V.G.’den (4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu’nun 1 sayılı listesindeki mallar hariç) % 6 sının da aktarılması öngörülmüştür.

6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler, kanunun yayımı sonrası yapılan ilk mahalli idare seçimleri olan 30 Mart 2014 ten sonra uygulanmaya başlanmıştır. Yapılan değişikliklerin belediyelerin gelirleri üzerindeki etkisinin pozitif yönde olması beklenebilir. Ancak büyükşehir belediyeleri için nasıl bir etki oluşturacağını tahmin etmek güçtür. Her ne kadar büyükşehir belediyelerine aktarılan pay % 5 ten % 6 ya çıkarılarak % 20 lik bir artış yapılmış ve büyükşehir ilçe belediyelerinden aktarılan payın artırılması (ilçe belediyelerine G.B.V.G.’nden aktarılan payın % 2,50 den % 4,50’ye çıkarılması) nedeniyle artış olacağı beklenmekte ise de büyükşehirilere aktarılan % 6 lık paydan Özel Tüketim Vergisi Kanunu’nun 1 sayılı listesindeki malların hariç tutulması nedeniyle ciddi bir azalış ta söz konusudur. Zira Özel Tüketim Vergisi Kanunu’nun 1 sayılı listesinde “petrol ve doğalgaz ürünlerine ilişkin mallar” bulunmaktadır. Bu ürünlerinde toplam Özel Tüketim Vergisi içerisindeki oranı % 50 yi, toplam G.B.V.G içerisindeki oranı ise % 10 u aşmaktadır. (Tablo 8) Bu durumda büyükşehir belediyelerinin payında artış gözlenebilecek olsa da artış oranı düşük olacaktır. Ayrıca büyükşehirilere yeni merkez ilçelerin kurulması, belediye sınırının mülki sınırlara yükselmesi gibi nedenlerle büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde meydana gelebilecek artış ve azalışları öngörmek oldukça güçtür.

Tablo 8 Ö.T.V. 1 Sayılı Listenin G.B.V.G. İçerisindeki Yeri

GELİRİN ÇEŞİDİ	2011		2012		2013	
	TAHSİLAT	%	TAHSİLAT	%	TAHSİLAT	%
-PETROL VE DOĞALGAZ ÜRÜNLERİNE İLİŞKİN ÖTV	33.602.317		35.969.117		43.386.373	
ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ	64.263.538	52,29	71.793.179	50,10	85.770.155	50,58
GENEL BÜTÇE TOPLAMI	309.171.768	10,87	349.086.978	10,30	405.605.150	10,70

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı’nın http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_43.xls.htm adresindeki internet sitesindeki verilerden tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 12.06.2014)

Büyükşehir ilçe belediyeleri ve diğer belediyeler aktarılacak paylar konusunda ise; toplamda 5779 sayılı Kanun ile % 5,15 (2,85 +2,50) oranında pay ayrılırken 6360 sayılı Kanunla bu oran da % 6’ya (1,50 + 4,50) yükseltilmiştir. Bu açıdan genel

bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyeleri ve diğer belediyeler aktarılan tutarlarda artış olması beklenmektedir. Aşağıdaki tabloda örnek olarak seçilen il, ilçe, belde ve büyükşehir ilçe belediyelerinde 6360 sayılı Kanun sonrasında gelirlerinde beklenen tahmini artışlar ve azalışlar yer almaktadır.

Tablo 9. 6360 Sayılı Kanun’a Göre Bazı İl, İlçe ve Belde Belediyelerinin G.B.V.G.’den Alacağı Öngörülen Pay

İl	İlçe	Toplam Nüfus	Toplam G.B.V.G. Payı(6360) Bin TL	Toplam G.B.V.G. Payı(5779) Bin TL	Artış Yüzdesi
Afyonkarahisar	Merkez	179344	54,214	40,241	% 35
Elazığ	Merkez	341220	104,750	76,562	% 37
Giresun	Merkez	101707	31,038	22,686	% 37
Ankara	Bala	18861	6,537	1,201	% 444
Ankara	Cankaya	893339	98,324	88,878	% 11
Ankara	Etimesgut	416139	45,725	45,321	% 1
Ankara	Haymana	32705	8,784	3,223	% 173
Ankara	Polatlı	119510	19,096	22,603	% -16
Afyonkarahisar	Bolvadin	30993	9,711	8,005	% 21
Afyonkarahisar	Çay	14700	4,606	4,480	% 3
Elazığ	Keban	4733	1,870	1,296	% 44
Elazığ	Kovancılar	21891	6.896	6,671	% 3
Giresun	Bulancak	38948	12,203	10,059	% 21
Giresun	Çamoluk	1737	841	706	% 19
Afyonkarahisar	(Bolvadin) Dişli (Belde)	3304	1.375	927	% 48
Afyonkarahisar	(Çay) Pazaragaç (Belde)	2761	1,187	915	% 30
Elazığ	(Merkez) Akcakiraz (Belde)	6437	2,419	1,759	% 38
Elazığ	(Merkez) Mollakendi (Belde)	2569	1.104	650	% 70
Giresun	(Bulancak) Aydındere (Belde)	2171	983	635	% 55
Giresun	(Espiye) Soğukpınar (Belde)	2253	1.023	820	% 25

Kaynak: Tepav’ın “6360 Sayılı Yasaya Göre Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Paylar” isimli Çalışmasından Alınmıştır. Erişim Tarihi: 20.06.2014 http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1354287682-2.6360_Sayili_Yasaya_Gore_Belediyelerin_Genel_Butce_Vergi_Gelirlerinden_Alacaklari_Paylar.pdf

Tablodan da görüleceği üzere genel olarak tüm belediyelere yapılan kaynak aktarımlarında artış gözlenmektedir. Ancak artış oranı her belediyede farklı oranlarda gerçekleşmektedir. Ayrıca Ankara Polatlı örneğinde olduğu gibi bazı belediyelerin gelirlerinde azalış meydana geleceği öngörülmüştür. Bu duruma etken olan çeşitli

faktörler olabilir. Ancak 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan pay oranı % 2,50 den % 4,50 ye çıkarılarak ciddi bir artış sağlanmıştır.

2.5 Diğer Ülke Uygulamaları

İngiltere’de yerel yönetimlere yapılan yardımlar genel amaçlı ve özel amaçlı yardımlar olarak ikiye ayrılırken, yerel yönetimlerin gelirleri içindeki yeri oldukça yüksektir. Yerel yönetimler, merkezi idarenin genel amaçlı yardımlardan yüzde 35 ve özel amaçlı yardımlarından da yüzde 25 civarında olmak üzere toplam gelirlerinin yaklaşık yüzde 60’ı oranında gelir elde etmektedir. Fransa’da ise merkezi yönetim tarafından belediyelere yapılan yardımların tutarı, belediye gelirlerinin yaklaşık üçte birini oluşturmaktadır. Söz konusu yardımların bir kısmı kanuni paylar şeklinde gerçekleşirken diğer kısmı belirli projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla belediyelere aktarılmaktadır. İtalya’da merkezi idare tarafından yapılan yardımlar yerel yönetimlerin vergi gelirlerinden sonraki en önemli gelir kaynağıdır. Merkezi yönetim, yerel yönetimlere belirli bazı projeleri gerçekleştirmek üzere şarta bağlı yardımda bulunduğu gibi, herhangi bir şarta bağlı olmaksızın da yardım yapmaktadır. (Öner ve Mutluer, 2011)

Yerel yönetimlere yapılan yardımların genellikle yerel yönetimlerin mali özerkliğini sınırladığı düşünülmektedir. Ancak, bu sınırlayıcı etki, yardımın türüne bağlı olarak değişmektedir. Örneğin, idareler arası yardımlarda, gelir paylaşımı düzenlemeleri sonucu elde edilen gelirler (paylaşılan vergiler) mali özerkliği daha az sınırlayıcıdır. Buna karşın, genel amaçlı (tahsisiz, koşulsuz, şartsız) yardımlar, gelir paylaşımı düzenlemelerine göre mali özerkliği daha sınırlayıcı, özel amaçlı (tahsisli, koşullu, şartlı) yardımlar ise idareler arası yardımlar arasında mali özerkliği en sınırlayıcı gelir türü olarak ifade edilmektedir. (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 268)

ABD’de mahalli idareler birçok hizmeti üstlenmiş durumdadırlar. Bu nedenle ülkede hem federal devlet hem de eyaletler mahalli idarelere büyük miktarlarda yardım yapmaktadır. Tam olarak bir oran verilememekle birlikte federal devletin yapmış olduğu yardımların üçte biri eyaletlere ve üçte ikisi de mahalli idarelere yapılmaktadır. Mahalli idarelere yapılan söz konusu yardımların tutarı kendi gelirlerinin yaklaşık yüzde 25’ini meydana getirmektedir. Almanya’da yerel yönetimlere yapılan merkezi idare yardımları iki şekilde gerçekleştirilir. Birincisi merkezi yönetim tarafından mahalli idareler arasındaki sosyal ve ekonomik eşitsizlikleri gidermek amacıyla belirlenen ölçüler dâhilinde yapılan şartlı yardımlardır. İkincisi ise şartsız olarak yapılan yardımlardır. Almanya’da yerel yönetimlere yapılan yardımların onların gelirleri içerisindeki payı yüzde 30–35 civarındadır. (Öner ve Mutluer, 2011)

Türkiye’de ise G.B.V.G.’den belediyelere aktarılan payların kullanım alanı belirtilmediği için koşulsuz transfer niteliğinde olduğu söyleyebilir Belediyelere bazı koşullu transferler de yapılmaktadır. Fakat koşulsuz transferlere oranla son derece azdır. Bu nedenle Türkiye’de belediyelerin en azından gelirlerini serbestçe harcama

yetkisine sahip olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Gelişmiş ülkelerin dışında diğer Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin gelir dağılımını aşağıdaki tabloda özet olarak görebiliriz. (Uzun, 2012: 44)

Tablo 10. Diğer Ülkelerdeki Yerel Yönetimlerin Gelirlerinin Oransal Dağılımı

Ülkeler	Vergi Gelirleri	Vergi Dışı Gelirler	Transferler
Bulgaristan (2000)	46,3	13,8	39,9
Çek Cumhuriyeti (1999)	47,7	36,3	16
Estonya (1999)	68,4	9,1	22,5
Macaristan (1999)	33	17	50
Letonya (1999)	56	20,4	23,6
Litvanya (1999)	91	4,8	4,1
Polonya (1999)	24,5	24,2	51,3
Romanya (2000)	69,7	13,8	16,5
Slovak Cumhuriyeti (2000)	67,1	20,9	12
Slovenya (2000)	58,5	18,1	23,3
Belçika (1998)	78,5	3,1	18,4
Danimarka (2001)	51,4	8,2	40,4
Fransa (1997)	47	19	34
İtalya (1999)	33,8	13,5	52,6
Hollanda (1997)	9,6	14,4	76
İspanya (1997)	37,1	8,9	54
İsveç (1999)	75	5,5	19,5
Birleşik Krallık (1998)	14	13,3	72,6
Ortalama	43,3	10,7	45,9
TÜRKİYE (2006)*	20.04	21.9	46.5

* Türkiye’ye ilişkin rakamlar sadece belediyeleri kapsamaktadır

Kaynak: Abdullah UZUN, “Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Değerlendirilmesi” isimli makaleden alınmıştır.

Tablodan da görüleceği üzere diğer ülke uygulamalarında yerel yönetimlerin gelir dağılımında çeşitli farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin Litvanya’da merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan yardımlar yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde yalnızca % 4 lük bir paya sahipken, Hollanda’da bu oranın % 76 ya çıktığı görülmektedir. Türkiye’de ise uygulama diğer ülke uygulamalarını ortalaması olan %46 düzeyindedir.

SONUÇ

1920 li yıllardan günümüze yerel yönetimler merkezi idare tarafından sürekli desteklenmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında belediyelerin gelir kalemleri içerisinde en önemli payı özgelirler oluşturuyor iken, 1980 li yıllardan sonra merkezi yönetim tarafından aktarılan paylar ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Günümüzde uygulanan belediyelere pay ayrılması sistemi 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Kanun ile getirilmiştir. Ancak yıllar itibariyle dağıtım sistemi ve dağıtılan oranlar konusunda bazı değişiklikler yapılmıştır. 2380 sayılı Kanun ile belediyelere G.B.V.G.’nden % 5 pay verilmesi kararlaştırılmış, bu oran 1984 yılında % 10,30 a yükseltilmiş, 1985 yılında ise 9,25’e indirilmiştir. Ancak gerçekleşen oranlar kanunda belirtilen bu oranın çoğunlukla altında kalmıştır. Bu nedenle 2001 yılında bu oran % 6 ya düşürülmüştür.

2008 yılında yürürlüğe konulan 5779 sayılı Kanun belediyelere G.B.V.G.’den ayrılan paylar konusunda üçlü bir ayırım getirmiştir. Bu sistemde büyükşehir dışındaki belediyeler, büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyelerine ayrılacak oranlar ayrı ayrı belirtilmiştir. Bu kanuna göre büyükşehir dışındaki belediyelere G.B.V.G.’nin % 2,85 i, büyükşehir ilçe belediyelerine % 2,50, büyükşehir belediyelerine ise büyükşehir belediye sınırlarındaki G.B.V.G. nin % 5’i ile büyükşehir ilçe belediyeleri payının %30 u aktarılabacaktır.

6360 sayılı Kanun ile yeni büyükşehirler kurularak büyükşehir sayısı artırılmış, nüfusu 2000 altında olan bütün belde belediyeleri kapatılmıştır. Ayrıca büyükşehirlerin sınırı mülki il sınırı olarak değiştirildiğinden belediyelere aktarılan G.B.V.G. oranlarında da değişiklik yapılması zarureti hasıl olmuştur. Bu nedenle aynı kanun ile belediyelere aktarılan G.B.V.G payları değiştirilmiştir. Burada da yine üçlü ayırım devam ettirilmiş, belediyelere % 1,50, büyükşehir ilçe belediyelerine % 4,50, büyükşehir belediyelerine ise büyükşehir belediye sınırlarındaki G.B.V.G. nin % 6’sı (ÖTV. Kanununun 1 sayılı listesindeki mallar hariç) ile büyükşehir ilçe belediyeleri payının %30 unun aktarılması kararlaştırılmıştır. Büyükşehir belediyelerinde, belediye sınırlarının mülki sınırlar olarak değiştirilmesi, yeni ilçelerin kurulması, büyükşehir belediye sınırları dahilindeki tüm belde belediyelerinin kapatılarak mahalleye dönüştürülmesi gibi nedenlerle gelirlerinde meydana gelebilecek artış konusunda kesin bir şey söyleyebilmek oldukça güçtür. Ayrıca 5779 sayılı kanunda, büyükşehir belediyelerine büyükşehir belediye sınırlarında toplanan G.B.V.G üzerinden pay ayrılırken, 6360 sayılı kanunda bu gelirlerden akaryakıt ve petrol ürünlerinden alınan Ö.T.V nin çıkarılması suretiyle pay ayrılacağı belirtilmiştir. Söz konusu Ö.T.V nin ise ülke düzeyinde toplanan G.B.V.G. içerisindeki oranı % 10 dan fazladır.

Büyükşehir dışındaki il, ilçe ve belde belediyelerinin gelirlerinde ise 6360 sayılı Kanun ile getirilen yenilikler sonucunda artış olacağı beklenmektedir. Büyükşehir ilçe belediyeleri ve diğer belediyelere 5779 sayılı kanunla % 5,15 (2,85 +2,50) oranında

pay ayrılırken 6360 sayılı kanunla bu oran da % 6’ya (1,50 + 4,50) yükseltilmiştir. Bu açıdan genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyeleri ve diğer belediyelere aktarılan tutarlarda artış olması beklenmektedir.

Türkiye’de merkezi hükümetin yerel yönetimlere aktardığı pay oranı Avrupa ülkeleriyle paralellik göstermektedir. Ancak en önemli öz gelir kalemi olan vergi gelirleri konusunda ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Avrupa ülkelerindeki yerel yönetimlerin vergi gelirleri Türkiye’de gerçekleşen oranın iki katı düzeyindedir. Türkiye yerel yönetimlerin vergi dışı gelirlerin oranı ise Avrupa ülkeleri ortalamasının iki katı olarak gerçekleşmektedir. Vergi dışı gelirlerde ise en önemli kalem borçlanma olarak karşımıza çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- Can, Hasan Hüseyin, İlker Gündüzöz, (2011) Türk Mahalli İdarelerinin Mali Yapısı, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara,
- Çalışkan, Abdülkerim, İsa Sağbaş, (2005) “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I (Reform), Editörler: Hüseyin Özgür Ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara
- Güler, Birgül,(1994) “Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925-1989” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 1,
- Gözübüyük, A.Şeref, Turgut Tan, (2010), İdare Hukuku, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara
- Keleş, Ruşen, (1972), “Belediye Gelirleri Ve Mali Denkleşme”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1,
- Pirler, Orhan, (1994) “Belediyelerde Çevre Temizlik Vergisinin Uygulanması”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 2,
- Saran, Ulvi, (2004) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (Kalite Odaklı Bir Yaklaşım), Atlas Yayıncılık, Ankara
- Şengül, Ramazan, (2010), Yerel Yönetimler, Umuttepe Yayınları, Kocaeli
- Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer (2010), Yönetim Bilimi, Nobel Yayınları, Ankara.
- Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir, (2009), “Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik; Türkiye Ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 12, Sayı 21,
- Uzun, Abdullah, (2008), Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Yapısal Analizi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Trabzon
- Uzun, Abdullah, (2012), “Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Değerlendirilmesi” Küresel İktisat Ve İşletme Çalışmaları Dergisi, Cilt:1 Sayı:2,

Kanunlar ve Diğer Mevzuat

- 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 3004 sayılı 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu
- 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

İnternet Kaynakları:

Gelir İdaresi Başkanlığı, (2014) İstatistiki Veriler http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_43.xls.htm http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_10.xls.htm http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_11.xls.htm http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_12.xls.htm (Erişim Tarihi: 12.06.2014)

Koyuncu, Emre, (2012) “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye Ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi” Http://www.Tepav.Org.Tr/Upload/Files/13528786764.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.Pdf (Erişim Tarihi:02.07.2014)

Muhasebat Genel Müdürlüğü (2014) İstatistiki Veriler https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay_yeni?birimDizini=Belediyeler+B%C3%BCt%C3%A7e+C4%B0statistikleri&_afrLoop=2595747765660263&tur=B%C3%BCt%C3%A7e+C4%B0statistikleri&donusSayfa=index&_afrWindowMode=0&_adf.ctrl-state=16blnagn8t_37 (Erişim Tarihi: 07.06.2014)

Öner Erdoğan, Kamil Mutluer, (2011) “Mahalli İdarelerin Gelir Ve Giderlerinin Yapısal Durumu ve Bunların Düşündürdükleri” Http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Erdogan_Oner_Kamil_Mutluer.Pdf , (Erişim Tarihi 09.06.2014)

Tepav, (2014) “6360 Sayılı Yasaya Göre Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Paylar” http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1354287682-2.6360_Sayili_Yasaya_Gore_Belediyelerin_Genel_Butce_Vergi_Gelirlerinden_Alacaklari_Paylar.pdf (Erişim Tarihi: 18.06.2014)

KAMU SEKTÖRÜNDE ÖRGÜTSEL ADALET, ÖRGÜTSEL GÜVEN VE İŞ TATMİNİ ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN İNCELENMESİ: BİR DEVLET HASTANESİ ÖRNEĞİ*

Sabahattin TEKİNGÜNDÜZ**

Muazzez AYDIN***

Hatice POLAT****

Özet

Çalışmanın amacı; çalışanların, iş tatmini, örgütsel güven ve örgütsel adalet düzeyleri arasındaki ilişkileri incelemektir. Katılımcılar Siirt Kadın Doğum ve Çocuk Hastalıkları Hastanesi'nde görev yapan 170 çalışandan oluşmaktadır. Çalışmada ilgili değişkenleri ölçmek amacıyla kişisel bilgi formu, örgütsel güven, iş tatmini ve örgütsel adalet ölçeği kullanılmıştır. Katılımcıların kişisel özelliklerine ilişkin bilgilerinin analizinde frekans ve yüzde analizi kullanılmıştır. Değişkenler arasındaki ilişkide Korelasyon analizi yapılmıştır. Örgütsel güveni ve iş tatmini yordayan değişkenleri belirlemek amacıyla çoklu regresyon analizi yapılmıştır. Korelasyon analizine göre, değişkenler arasında pozitif anlamlı ilişkiler gözlenmiştir. Regresyon Analizi sonuçlarına göre örgütsel güven ve örgütsel adalet, iş tatminindeki toplam varyansın % 12'sini; iş tatmini ve örgütsel adalet, örgütsel güvendeki varyansın % 43'ünün açıklamaktadır.

Anahtar Sözcükler: İş Tatmini, Örgütsel Güven, Örgütsel Adalet, Hastane, Hastane Çalışanları

INVESTIGATION OF THE RELATIONSHIPS AMONG ORGANIZATIONAL JUSTICE, ORGANIZATIONAL TRUST AND JOB SATISFACTION IN THE PUBLIC SECTOR: THE EXAMPLE OF A STATE HOSPITAL

Abstract

The purpose of this study is to examine the relationships among employees' levels of job satisfaction, organizational trust and organizational justice. Sample consists of 170 employees serving in Siirt Maternity and Children Hospital. Personal information form, organizational trust inventory, job satisfaction scale and organizational justice scale

* 20-22 Kasım 2014 tarihleri arasında yapılan V. Uluslararası Sağlıkta Performans ve Kalite Kongresi'nde poster bildirisi olarak sunulmuştur.

** Yrd. Doç. Dr. Mersin Üniversitesi, Sağlık Yüksekokulu, Sağlık Yönetimi, stekingunduz@mersin.edu.tr, stekingunduz@gmail.com

*** Sağlık Bakım Hizmetleri Müdürü, Kadın Doğum ve Çocuk Hastalıkları Hastanesi, Siirt, muazzez.aydin@hotmail.com

**** Sağlık Bakım Hizmetleri Müdür Yardımcısı, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Eğitim ve Araştırma Hastanesi, muazzez.aydin@hotmail.com

were used in order to measure related variables in the study. Frequency and percentage analysis were used to analyze the information related to the participants' individual traits. Correlation analysis was carried out with respect to the relationships among the variables. Multiple regression analysis was performed to determine the predictors of organizational trust and job satisfaction. According to the correlation analysis, positive and significant relations were observed among the variables. According to results of multiple regression analysis, organizational trust and organizational justice explained 12 % of total variance at job satisfaction while job satisfaction and organizational justice explained 43 % of total variance at organizational trust.

Key Words: Job satisfaction, organizational trust, organizational justice, Hospital, Hospital workers

GİRİŞ

Hizmet sektörü, yirmi birinci yüzyıl için dünyanın gayri safi milli hâsılasının yaklaşık üçte ikisini üretmektedir. Hizmet sektörünün bir parçası olan sağlık sektörü de bu gelişmelere paralel olarak büyümekte ve toplam hizmetler içindeki payı gün geçtikçe artmaktadır. Sağlık sektörü içerisinde yer alan hastaneler yapısal, teknolojik ve çevresel faktörler dolayısıyla yüksek düzeyde uzmanlaşmaya sahip örgütlerdir (Rezaiean vd., 2010: 112; Tekingündüz, 2012: 1). Çok sayıda farklı meslek mensubu kişilerin bir arada çalıştığı ender hizmet birimlerinden olan hastanelerde, insan kaynakları yönetimi komplike bir hal almakta ve zorlaşmaktadır. Hastanelerde gerek yatarak gerek ayakta bakım almaya gelen bireyler, hizmet süreçlerinde bu meslek gruplarının büyük bir kısmı ile iletişime geçmek durumundadırlar. Hastane çalışanları ile hasta ve yakınlarının hizmet buluşmaları yani hizmetin sunulması ve hizmetin alınması aşamasındaki karşılaşmalarda, çalışanların hastaneyi hastalara, hasta yakınlarına ve örgüt dışındaki çevreye karşı temsiliyet rolleri bulunmaktadır. Çalışanların bu rolleri yerine getirirken, iş tatminleri, örgütsel güven ve örgütsel adalet algıları önem kazanmaktadır. Çalışanların bu değişkenlere yönelik algısı, hastalarla olan iletişimini ve bakım kalitesini etkileyebilmektedir. Örgütsel hedeflere ulaşma noktasında insan kaynaklarının etkili ve verimli değerlendirmesi bir zorunluluk haline gelmiştir.

Yapılan çalışmada, Siirt Kadın Doğum ve Çocuk Hastalıkları Hastanesinde görev yapan çalışanların örgütsel adalet, örgütsel güven ve iş tatmin düzeylerini incelemek; örgütsel adalet, örgütsel güven ve iş tatmini arasındaki ilişkileri ve etkileşimleri analiz etmek amaçlanmıştır. Çalışmada konu ile ilgili genel bir giriş yapılmış, ardından birinci bölümde kavramsal çerçeveye yer verilmiştir. İkinci bölümde metodolojiye; üçüncü bölümde bulgulara yer verilmiştir. Çalışmanın son bölümünü oluşturan olan sonuç kısmında ise araştırmada elde edilen bulgular ile literatürde elde edilen bulgular karşılaştırılmış ve kuruma yönelik önerilere yer verilmiştir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1 Örgütsel adalet

Çalışanların tutum ve davranışlarının belirleyicisi olması nedeniyle akademisyenler tarafından yoğun bir şekilde ele alınan (Colquitt ve Rodell, 2011: 1183); iş tatmini, örgütsel bağlılık, işten ayrılma niyeti, stres, örgütsel vatandaşlık davranışı, iş performansı ve güven gibi birçok değişkeni etkileyen örgütsel adalet; son yirmi beş yıldır ekonomi, psikoloji, hukuk, ve örgütsel bilim de dâhil olmak üzere, farklı disiplinlerden araştırmaların büyük ilgisini çekmektedir (Cohen-Charash ve Spector, 2001: 278-279; Judge ve Colquitt, 2004: 395; Mohamed, 2014: 1).

Örgütsel adalet algısı, bireylerin örgüt dâhilinde kendilerine karşı adil olup olunmadığına yönelik bir yargıya varmasıdır. Bireylerin örgütteki süreç ve mekanizmaların, görev ve ödüllerin, kendilerine gösterilen davranışların adil olup olmadığını değerlendirmesi ve bir yargıya varması örgütsel adalet kavramı içerisinde değerlendirilmektedir (Yeşiltaş vd., 2012: 21). Literatürde çalışanların, hem kendi hem de diğer çalışanların organizasyona sundukları katkıları ve aldıkları ödülleri sürekli olarak kıyasladıklarını belirtmektedirler (Judge ve Colquitt, 2004: 395; Tekingündüz, 2012: 30). Araştırmacılar, çalışanların bu kıyaslamada, kendilerine adil davranılıp davranılmadığına ilişkin algılarına dayalı olarak örgüte, yöneticilere ve işe yönelik çeşitli tutumlar geliştirdiklerini belirtmektedirler. Bu bağlamda, çalışanların kararların adil yöntemlerle alındığına inanmaları doğrultusunda, örgütsel bağlılıklarının artması, yöneticilerine daha fazla güven duymaları, daha az işten ayrılma niyetine ve daha fazla iş doyumuna sahip olmaları ve yüksek performans göstermeleri söz konusu olmaktadır (Örücü ve Özavşarlıoğlu, 2013: 336).

Örgütsel adalet, dağıtım, işlem ve etkileşim adaleti olarak üç boyuttan oluşmaktadır. Dağıtım adaleti; Adams'ın eşitlik teorisine dayanan, dağıtım adaletinde kazanımların paylaştırılmasına odaklanılmaktadır. Kazanımların adilliliğinin söz konusu olduğu bu boyuta elde edilen sonuçların, girdilere uygun biçimde dağıtılması önem kazanmaktadır (Cohen, 1987: 20, Folger ve Konovsky, 1989: 115, Aryee ve ark., 2002: 271; Colquitt ve ark., 2012: 3). Adams'ın teorisine göre dağıtımsal adalet, çalışanın örgüt için harcadığı çaba miktarı ile bu çabasının karşılığında aldığı ücret, fayda ve ödülleri, aynı nitelikte bir başkasınıninkiyle karşılaştırması sonucu ortaya çıkan adalet algısı ile ilgilidir (Özer ve Günlük, 2010: 462). Kazanımların dağıtımında adaletsizlik olması, kişilerin duygusal, bilişsel, davranışsal durumlarını etkileyebilmektedir (Cohen-Charash ve Spector, 2001: 280). Araştırmalar, dağıtım adaletinin, örgütsel bağlılık ve devir hızı gibi örgütsel sonuçlardan ziyade iş tatmini gibi spesifik kişisel sonuçların bir yordayıcısı olduğunu göstermektedir (Ertürk, 2007: 40). İşlem adaleti; işgörenlerin gösterdikleri performans karşısında aldıkları ödüllerin neye göre ve nasıl belirlendiğini, çıktılarının dağıtımında kullanılan karar alma süreçlerinin ve işlemlerin işgörenlerce ne kadar adil olarak algılandığını açıklayan bir kavramdır (Colquitt

ve Rodell, 2011: 1183; Aryee vd., 2002: 271; Polat ve Kazak, 2014: 77). Çalışan-yönetici ilişkisindeki güven kaynaklarından biri işlem adalettir. Uygulamaların adilliği, çalışanların onuru ve haklarına olan saygıyı yansıtmaması nedeniyle işlem adaleti, çalışanların sisteme bağlılık ve yönetime güven gibi önemli konuları etkilemektedir (Konovsky ve Pugh, 1994: 658). Lind ve Tyler (1988'den aktaran Folger ve Konovsky, 1989: 116), işlem adaletinin, spesifik kararların sonuçları ile ilgili olan iş tatmininden ziyade, örgütsel bağlılık gibi uzun dönemli perspektif gerektiren kurumsal değerlendirme ile daha yakından ilişkili olduğunu belirtmişlerdir. Etkileşim adaleti; karar alma süreçlerinde kişilerarası yaklaşımı konu alan etkileşim adaletinde (Colquitt ve Rodell, 2011: 1183) yöneticilerin, çalışanlara süreçler boyunca, saygı duymaları, değer vermeleri, olumsuz yorum ve sözlerden kaçınmaları halinde gelişebileceği ileri sürülmektedir. Organizasyonlarda çalışan bireyler, yöneticilerinin kendilerine diğerleri ile aynı şekilde iletişim kurmasını bekler. Kurulan bu iletişimde de adalet arar. Çalışan, etkileşimsel adaletsizlik algıladığında, olumsuz tepkiyi örgütünden ziyade yöneticisine gösterir. Örgüte karşı daha az negatif tutum geliştirilirken, yöneticisine karşı daha fazla negatif tutum geliştirilmektedir (Cohen-Charash ve Spector, 2001: 281; Özdevecioğlu, 2003: 79).

1.2 Örgütsel güven

Bromiley ve Cummings (1996'den akataran Çetinel, 2008: 85) örgütsel güveni, "bir kişinin veya bir grubu oluşturan kişilerin diğer kişi veya gruba karşı açık veya açık olmayan taahhütlere uygun iyi niyetli davranma gayreti, ne olursa olsun, görüşmelerde önceden belirlenmiş taahhütlerde dürüst olma ve uygun fırsatlar olduğunda bile diğer tarafın durumundan çıkar sağlamama inancı veya grubun ortak inancı" olarak tanımlamaktadır.

Yapıcı insan ilişkilerinde temel bir unsur olan güven (Tan ve Tan, 2000: 241), bir tarafın diğer tarafın eylemlerine savunmasız kalma isteği olarak tanımlanmaktadır (Mayer ve ark., 1995: 712). Güvenin, örgütsel verimliliğin ve etkinliğin artırılmasında, rekabet avantajı elde edilmesinde, uzun dönemli istikrarın sürdürülmesinde, çalışanların moral ve mutluluğunda ve iş tatminlerinde kritik bir öneme sahip olduğu ve örgüt içi ilişkileri önemli şekilde etkilediği ileri sürülmektedir. Ancak güvenin önemli olduğu gerçeği yanında, yöneticiler ile çalışanlar arasında güven boşluğunun da giderek arttığı belirtilmektedir (Straiter, 2004: 7; Callaway, 2006: 1; Yeh, 2007: 53; Gibson, 2011: 5). Morgan ve Hunt (1994), güven yaratan işbirliği sayesinde çalışma ilişkilerinde, çatışmaların ve örgütte ayrılma eğiliminin azaldığını, örgütte bağlılığın arttığını belirlemişlerdir (Costa, 2003: 610). Callaway (2006: 2-3) yüksek düzeyde örgütsel güvenin, kurumdaki işlem maliyetlerini ve gereksiz çatışmaları azalttığını, gereksiz bürokratik denetimleri ve gereksiz idari harcamaları ortadan kaldırdığını belirtmektedir.

Çok tanımlı bir kavram olan güven, kimi araştırmacılar tarafından iki bileşenli bir yapı, kimi araştırmacılar tarafından üç bileşenli bir yapı olarak ifade edilmektedir.

McAllister güven kavramının oluşumunu bilişsel güven ve duygusal güven olarak ayrıştırmakta ve tanımlamaktadır. Bilişsel güvenin temelinde; öngörülebilirlik, geçmiş davranış kalıpları, doğruluk ve adil olma gibi kavramlar bulunmaktadır. Kişiler karşı tarafa güvenmek için rasyonel nedenler aramaktadırlar ve bilişsel güven, karşı tarafın yükümlülüklerini yerine getirmesinde rasyonel değerlendirmeye dayanır. Bilişsel güven, teknik yetkinliği ve yükümlülükleri yerine getirme durumunu yansıtır. Duygusal güvende ise iki taraf arasındaki etkileşim yoğun olduğu zamanlarda güven ilişkisi derinleşir ve ilgili taraflar ilişkilerine karşılıklı ve duygusal bir yatırım yaparlar. Güvenin duygusal boyutunu ilgi, endişe, cömertlik, yardımseverlik sergileme tutumları en iyi şekilde ifade eder. Bu iki farklı güven biçimi bir arada olabilir ve bilişsel güvenle başlayan ilişki duygusal güvene dönüşebilir. Birçok yazar, duygusal güvenin, bilişsel güvene göre, daha derin düzeyde bir güveni temsil ettiğini belirtmektedir (Öğütveren, 2007: 17).

1.3 İş tatmini

İş tatminini, insanların işlerini ve işlerinin farklı yönleri hakkında ne düşündüğüdür (Rowden, 2002: 412). Tanner (2007: 25), iş tatminini, kişinin “işimden memnunum” demesine yol açan psikolojik, fizyolojik ve çevresel faktörlerin birleşimi olarak tanımlarken; Çetin (2011: 74), çalışanların yaptıkları işi sevmeye derecesi olarak tanımlamaktadır. İş tatmini, hastalara kaliteli sağlık hizmeti sunulması ve çalışmaya devam etmeyi etkilemesi bakımından hem kurum hem de sağlık çalışanı açısından oldukça önemli bir konudur (Acker, 2004: 65-66). Çağdaş yönetim kuramcıları, yönetimin birbirini tamamlayan iki amacından birinin hizmetlerin etkinliğini artırmak, diğerinin ise çalışanların iş tatminini sağlamak olduğu konusunda birleşmektedirler (Tengilimoğlu, 2005: 24). 1900’lerin başından beri, birçok çalışmanın odak noktası haline gelen iş tatmini (Handsome, 2009: 39), yaş, cinsiyet, çalışma süresi, meslek ve eğitim düzeyi, kişilik, zekâ, statü, hizmet süresi, medeni durum, bireylerin davranışlarının açıklayıcı mekanizmaları olan kişilik özellikleri, inanç, değerler ve temel yetenek düzeyi (Tengilimoğlu, 2005: 28; Çetin, 2011: 81; Gibson, 2011: 32) gibi kişisel; ücret, yükselme, yöneticiler, ek imkânlar, olası ödüller çalışma koşulları, iş arkadaşları, işin yapısı, iletişim (Telman ve Ünsal, 2004: 39; Budak ve Budak, 2004: 491-492; Çekmecelioğlu, 2005: 27; Keleş, 2006: 38; Tanner, 2007: 26; Şişman, 2007: 79-83; Aşan ve Erenler, 2008: 205-206) gibi örgütsel faktörlerden etkilenmektedir. Spector (1997), iş tatminin etkileyen örgütsel faktörleri; ücret, yükselme, yöneticiler, ek imkânlar, olası ödüller çalışma koşulları, iş arkadaşları, işin yapısı, iletişim boyutları olarak belirtmektedir.

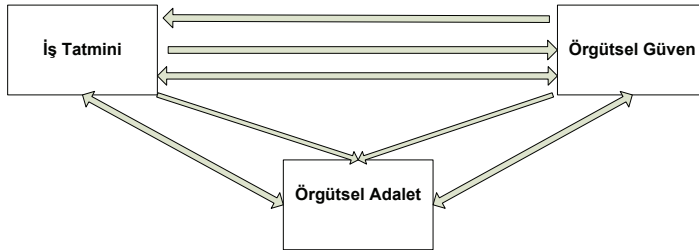
Jones (2000), hemşirelerde iş tatmini etkileyen faktörleri; **işin yapısı veya özellikleri**; kararlara katılım, eğitim olanakları, hemşirelik uygulamaları üzerinde kontrol, hasta hemşire ilişkisinin sürekliliği, hemşirelik faaliyetlerinde özerklik, klinik sonuçlar için bireysel sorumluluk, **örgütün özellikleri**; ücret, ek imkânlar, yükselme fırsatları, örgütsel yapı, kontrol alanı, çalışma saatleri, değerleri olarak sıralarken;

Hinshaw ve Atwood çalışmalarında, **Kişisel özellikler**; yaş, cinsiyet, zekâ, eğitim, hemşirelik deneyimi, kıdem ve hiyerarşideki pozisyon. **Çevresel faktörler**; klinik hizmetler ve hemşirelik bakım türü, hemşirelik hizmet sunum modeli, profesyonellik derecesi, örgüt iklimi, yönetici ve kişilerarası ilişkiler. **İş özellikleri**; statü, özerklik, görev tekrarı, yerine getirilecek görevin yapısı, iş sonuçları ve ücret olarak üç boyutta sıralamaktadır (Jones, 2000: 55-56).

İş tatmin düzeyinin, doğrudan veya dolaylı olarak, yaşam tatmini, stres-sağlık, iş kazası, performans, verimlilik, karlılık, devamsızlık ve devir hızı gibi sonuçlara neden olduğu ileri sürülmektedir (Koh ve Boo, 2004: 686; Bouwkamp, 2008: 36).

İş tatmini konusunda tartışılan konulardan bir tanesi, iş tatmininin tek boyutlu veya çok boyutlu olup olmadığıdır. İş tatmininin tek boyutlu olması, bireyin işinden dolayı ya tatmin duyması ya da tatminsizlik yaşaması anlamına gelmektedir. Çok boyutlu olmasından kasıt ise, bireyin işinden bazı sebeplerden dolayı tatmin olurken, diğer bazı sebeplerden dolayı tatminsizlik duymasıdır (Aşan ve Özyer, 2008: 138). Yapılan bu çalışmada iş tatmini tek boyutlu bir değişken olarak ele alınmıştır.

Şekil 1 örgütsel adalet, örgütsel güven ve iş tatmini arasındaki ilişkiyi daha belirgin kılmak için verilmektedir. Şekil 1, incelendiğinde kimi çalışmalarda örgütsel adalet ile hem iş tatmini hem de örgütsel güven arasında anlamlı ilişkiler belirlenirken; kimi çalışmalarda örgütsel adaletin hem iş tatminini hem de örgütsel güveni etkilediği görülmektedir. Örgütsel güven ile iş tatmini arasında da anlamlı ilişkiler gözlenirken; kimi çalışmada iş tatminin örgütsel güveni etkilediği, kimi çalışmada da örgütsel güvenin iş tatminini etkilediği belirlenmiştir. Dolayısıyla, bu araştırma örgütsel adalet, örgütsel güven ve iş tatmini arasındaki aşağıda yer alan teorik ilişkilerden hareketle yapılmıştır.



Şekil 1. İş tatmini, örgütsel güven ve örgütsel adalet arasındaki ilişkiler (Matthai, 1989; Cohen-Charash ve Spector, 2001; Cropanzano vd., 2002; Tanner, 2007; Yürür, 2008; Rezaiean vd., 2010; İşcan ve Sayın, 2010; Colquitt ve Rodell, 2011; Tekingündüz, 2012; Gider, 2010; Top vd, 2010; Porkiyani vd., 2014'den uyarlanmıştır).

Yukarıdaki açıklamalar ışığında bu çalışmada, hastane sektöründe çalışan personelin örgütsel adalet, örgütsel güven ve iş tatmin düzeyleri incelenecek, bunlar arasındaki ilişkiler ve etkileşimler ortaya konmaya çalışılacaktır.

2. METODOLOJİ

2.1. Araştırmanın Amacı

Kesitsel bir saha araştırması olan bu çalışmada anket esasına dayalı alan araştırma metodolojisi kullanılmıştır. Siirt Kadın Doğum ve Çocuk Hastalıkları Hastanesi personelinin örgütsel adalet, örgütsel güven ve iş tatmini araştırmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu çalışmada, ilgili hastane personelin örgütsel adalet, örgütsel güven ve iş tatmin düzeylerini incelemek ve personelin örgütsel adalet, örgütsel güven ve iş tatmini arasındaki ilişkileri ve etkileşimleri analiz etmek amaçlanmıştır.

Araştırmada aşağıdaki hipotezler test edilmektedir.

Hipotez 1: Hastane personelinin algıladıkları örgütsel adalet, örgütsel güven ve iş tatmin düzeyleri arasında anlamlı ilişki vardır.

Hipotez 2: Hastane personelinin iş tatminini; örgütsel adalet ve örgütsel güven anlamlı olarak belirlemektedir.

Hipotez 3: Hastane personelinin örgütsel güvenini; örgütsel adalet ve iş tatmini anlamlı olarak belirlemektedir.

2.2. Evren

Araştırma evrenini, 01/06/2013-01/07/2013 tarihleri arasında, hastanede çalışan bütün personel oluşturmaktadır. Araştırma için hastane yönetiminden gerekli izinler alınmıştır. Çalışmanın yapıldığı dönemde filli olarak çalışan toplam personel sayısı (evren) 296 kişidir. Çalışmada örneklem seçilmeyerek tüm evrene ulaşılmaya çalışılmıştır. Çalışma sonucunda tam ve doğru olarak doldurulan 170 anket analize alınmıştır. Böylece evrenin % 57'sine ulaşılmıştır.

2.3. Veri Toplama Araçları

Kişisel Bilgi Formu: Araştırmada, çalışanların kişisel özelliklerini (cinsiyet, medeni durum, yaş, eğitim durumu, meslek, toplam çalışma süresi) belirlemeye yönelik sorular yer almaktadır.

Örgütsel Adalet Ölçeği; Çalışmada, Moorman tarafından geliştirilen Örgütsel Adalet Ölçeği kullanılmıştır. Söyük (2007:128) tarafından Türkiye’de Sağlık Sektörüne uyarlanan ölçekte yer alan ifadeler 5’li Likert ölçeği ile düzenlenmiştir. Ölçekte; “1-Hiç katılmıyorum” “5- Tamamen katılıyorum” şeklinde değerlendirilmektedir. Skorlar 5 değerine yaklaştıkça örgütsel adalet algısı en yükseğe çıkmakta, 1 değerine yaklaştıkça ise en düşük seviyeye inmektedir.

Örgütsel Güven Ölçeği; Çalışanların, örgütsel güven düzeylerini ölçmek Örgütsel Güven Envanterinin (Organizational Trust Inventory) (Cummings and Bromiley 1996’dan aktaran Top vd., 2013) kısa formu kullanılmıştır. Bu ölçüm aracı

12 kapalı uçlu sorudan oluşmakta ve 5'li Likert ölçeğini esas almaktadır. Kullanılan 5'li Likert ölçeğinde; "1-Hiç katılmıyorum", "5- Tamamen katılıyorum" şeklinde değerlendirilmiştir. Skorlar 5 değerine yaklaştıkça örgütsel güven düzeyi en yükseğe çıkmakta, 1 değerine yaklaştıkça ise en düşük seviyeye inmektedir. Olumsuz anlam yüklü ifadeler için ters skorlama işlemi yapılmıştır.

İş Tatmin Ölçeği; Çalışanların genel iş tatminin ölçmek üzere Hackman ve Oldham'ın İş Özellikleri Anketi'nden uyarlanan beş ifade ve tek boyuttan oluşan ölçek kullanılmıştır. Ölçek Türkçe'ye Şeşen ve Basım (2010) tarafından uyarlanmıştır. Kullanılan 5'li Likert ölçeğinde; "1-Hiç katılmıyorum", "5- Tamamen katılıyorum" şeklinde değerlendirilmiştir. Skorlar 5 değerine yaklaştıkça iş tatmin düzeyi en yükseğe çıkmakta, 1 değerine yaklaştıkça ise en düşük seviyeye inmektedir.

Araştırmadan elde edilen veriler SPSS paket programı ile analiz edilmiştir. Örgütsel adalet, örgütsel güven ve iş tatmini skorları hesaplanarak güvenilirlik, korrelasyon, çok değişkenli regresyon analizi tekniklerinden yararlanılmıştır. Çalışmada, değişkenler arasındaki çoklu şişme, varyans şişmesi (VIF) ve tolerans değerleri incelenmiştir. Sonuçlar değerlerin uygun düzeyde olduğunu göstermiştir (Durbin Watson katsayısı <2,5; VIF değerleri<10; tolerans değerleri >0,2).

3. BULGULAR

Araştırmada toplam 170 personele ulaşılmıştır. Anketi yanıtlayan hastane personelinin % 43'ü kadın; %74'ü evli; % 58'i 26-36 yaş grubunda; %45'i yardımcı sağlık personeli, %49'u lisans ve önlisans mezunu; % 47'sinin toplam çalışma süresi 5 yıl ve altı olduğu belirlenmiştir.

Tablo 1. Değişkenler, Ortalamalar, Standart Sapmalar, Güvenirlik Katsayısı ve Korelasyonlar

	Ortalama	Std. Sapma	α^*	1	2
1. İş Tatmini	3,29	1,052	0,91	1	
2. Örgütsel Adalet	3,09	,801	0,95	,331**	
3. Örgütsel Güven	3,57	,906	0,93	,335**	,646**
**. p<0,01 *= Cronbach alpha değeri					

Tablo 1'de görüleceği üzere, üç değişkende ortalamanın üzerinde çıkarken; örgütsel güven düzeyinin diğer iki değişkenden daha yüksek olduğu gözlenmektedir. Çalışmada, üç değişken arasında pozitif yönlü ilişkiler saptanırken; özellikle örgütsel adalet ve örgütsel güven arasında yükseğe yakın ilişki belirlenmiştir. Sonuç olarak "Hastane personelinin algıladıkları örgütsel adalet, örgütsel güven ve iş tatmin düzeyleri arasında anlamlı ilişki vardır" şeklinde kurulan hipotez 1 kabul edilmiştir.

Tablo 2. İş Tatmini Belirleyicileri Regresyon Modeli

DEĞİŞKENLER	Standartlaştırılmamış Katsayılar		Standartlaştırılmış Katsayılar	t	p
	Beta (β)	Std. Hata	Beta (β)		
Sabit	1,626	,334		4,869	,000
Örgütsel Adalet	,257	,124	,196	2,078	0,04*
Örgütsel Güven	,243	,110	,209	2,216	0,03*
Regresyon Modeli Özeti: R= ,367; R ² = 0,12; F= 13,006; p <0,05; Durbin-Watson=1,883 *: p<0,05 anlamlı etki (anlamlı belirleyici)					

İş tatminini açıklayan bağımsız değişkenleri belirlemek için uygulanan regresyon analizi sonuçları incelendiğinde çoklu doğrusal regresyon modelinin anlamlı olduğu görülmektedir (F=13,006; p <0,05). Modeldeki bağımsız değişkenler ile iş tatmini değişkenindeki toplam değişimin % 12'si açıklanabilmektedir. Ayrıca kurulan regresyon modelinin Durbin-Watson katsayısı 1,883 olarak hesaplanmıştır. Model incelendiğinde iş tatminine her iki değişkenin de anlamlı katkı sağladığı belirlenirken; örgütsel güvenin katkısı (std. β = 0,209) daha fazla bulunmuştur (Tablo 2). Bu bulguya göre, çalışanın örgütsel güven ve örgütsel adalet algılarının yükselmesi, iş tatminlerinin de yükselmesine yol açacaktır. Bu sonuca göre “Hastane personelinin iş tatminini; örgütsel adalet ve örgütsel güven anlamlı olarak belirlemektedir” şeklinde kurulan hipotez 2 kabul edilmiştir.

Tablo 3. Örgütsel Güven Belirleyicileri Regresyon Modeli

DEĞİŞKENLER	Standartlaştırılmamış Katsayılar		Standartlaştırılmış Katsayılar	t	p
	Beta (β)	Std. Hata	Beta (β)		
Sabit	1,084	,234		4,634	,000
Örgütsel Adalet	,678	,070	,600	9,726	,0001
İş Tatmini	,118	,053	,137	2,216	,028
Regresyon Modeli Özeti: R= ,658; R ² = 0,43; F=63,865; p= <0,05; Durbin-Watson= 1,894 *: p<0,05 anlamlı etki (anlamlı belirleyici)					

Örgütsel güveni açıklayan bağımsız değişkenleri belirlemek için uygulanan regresyon analizi sonuçları incelendiğinde çoklu doğrusal regresyon modelinin anlamlı olduğu görülmektedir (F=63,865; p <0,05). Modeldeki bağımsız değişkenler ile örgütsel güven değişkenindeki toplam değişimin % 43'ü açıklanabilmektedir. Ayrıca kurulan regresyon modelinin Durbin-Watson katsayısı 1,894 olarak hesaplanmıştır. Model incelendiğinde örgütsel güvene her iki değişkenin de anlamlı katkı sağladığı

belirlenirken; örgütsel adaletin katkısı (std. $\beta = 0,600$) belirgin olarak daha fazla bulunmuştur (Tablo 3). Örgüt içinde adalet algısının, örgüte olan güveni önemli oranda arttırdığı ileri sürülebilir. Bu bulguya göre, çalışanın iş tatmin ve örgütsel adalet algılarının yükselmesi, örgütsel güvenin de yükselmesine yol açacaktır. Bu sonuca göre “Hastane personelinin örgütsel güvenliğini; örgütsel adalet ve iş tatmini anlamlı olarak belirlemektedir” şeklinde kurulan hipotez 3 kabul edilmiştir.

4. SONUÇ

Yapılan bu çalışmada, iş tatmini, örgütsel güven ve örgütsel adalet değişkenlerinin ortalamasının üstünde çıktığı; örgütsel güvenliğin en yüksek ortalamaya sahip değişken olduğu belirlenmiştir. Hastane hizmetlerinde, örgütsel adalet, örgütsel güven ve iş tatmin düzeyinin ortalamasının üzerinde çıkması kurum açısından önemli bir durumdur. Çünkü sözü edilen değişkenlerin, çalışanların mesleğine olan tutumunu, çalışma arkadaşları, hasta ve yakınlarına olan davranışlarını, meslekteki başarısını ve genel yaşam tatmininin etkileyen önemli faktörler arasında yer almaktadır.

Türkiye’de kamu sektörü (eğitim kurumları, hastane vb.) ve özel sektörde (bankalar, oteller vb.) yapılan bazı çalışmalarda da örgütsel güven düzeyleri genelde orta veya yüksek düzeyde çıkmıştır (Polat, 2007: 163; Gider, 2010: 91; Ülbeği, 2011: 74; Top, 2012: 264; Semercioğlu, 2012: 83; Yılmaz ve Altınkurt, 2012: 16; Yıldız, 2013: 301).

Örgütsel adalet düzeyinin de Türkiye’de kamu sektörü (eğitim kurumları, kamu özel işletmeler, hastaneler), sanayi sektörü, turizm sektörü, bankacılık ve savunma sektörü vb sektörlerde yapılan bazı çalışmalarda (Polat, 2007: 163; Söyük, 2007: 140; Ülbeği, 2011: 73; Baş ve Şentürk, 2011: 48; Yılmaz ve Altınkurt, 2012: 241; Cüce, 2012: 117; Seyrek, 2013: 33; Ayhan, 2013: 79; Görgülüer, 2013: 192) genelde orta veya yüksek seviyede çıktığı gözlenmiştir.

Çalışmada yapılan korelasyon analizinde; örgütsel adalet, örgütsel güven ve iş tatmini arasında pozitif yönlü ilişkiler gözlenirken; örgütsel adalet ve örgütsel güven arasında yükeğe yakın ilişki belirlenmiştir.

Türkiye’de yapılan bazı çalışmalarda örgütsel güven ile iş tatmini arasında (Yücel, 2006: 135; Yazıcıoğlu, 2009: 246; İşcan ve Sayın, 2010: 209; Sayın, 2009: 75; Terekli, 2010: 124,125; Tekingündüz, 2012: 133) pozitif yönlü ilişkiler; örgütsel güven ile örgütsel adalet pozitif yönlü ilişkiler (Nam, 2008: 96; Polat ve Ceep, 2008: 323; İşcan ve Sayın, 2010: 209) ve iş tatmini ile örgütsel adalet arasında (Özer ve Urtekin, 2007: 118; Yürür, 2008: 305; İşcan ve Sayın, 2010: 209; Yeşil ve Dereli, 2012: 116) pozitif yönlü ilişkiler belirlenmiştir. Türkiye’de yapılan bazı çalışmalarda (Gider, 2010: 91; Gider vd., 2011: 96; Top vd., 2010: 231) iş tatmin düzeyinin orta seviyede olduğu gözlenmiştir.

İş tatminini açıklayan bağımsız değişkenleri belirlemek için uygulanan regresyon analizi sonuçlarına göre; örgütsel adalet ve örgütsel güvenin modele anlamlı katkı sağladıkları saptanmıştır. Örgütsel güvenin daha anlamlı bir belirleyici oldu gözlenmiştir. Örgüt içinde, algılanan adalet ve güven ne kadar yüksek ise iş tatmini de o kadar yüksek olabilmektedir. İş tatmini örgütler için çok önemlidir. İş tatminsizliğinin, örgütün bağlılık sistemini zayıflattığı, iç ve dış tehditlere karşı verilen tepkiyi azalttığı hatta yok ettiği ileri sürülmektedir. İş tatmin düzeyinin düşük olmasının örgütler açısından olumsuz sonuçlarından bazıları şunlardır (Luthans, 1995: 128-130; Kök, 2006: 296-297; Udechukwu, 2007; Tanner, 2007: 29); verimliliğin düşmesi, işten ayrılma isteğinin artması, işe gitmede isteksizlik ve devamsızlığın artması, işten uzaklaşma isteği, örgütsel bağlılığın azalması, işbirliği sağlayamama, yetersizlik duygusu, işe alım maliyetlerinin ve yeni çalışanlar için eğitim maliyetlerinin artması, çalışan devir hızı maliyetlerinin artması.

Wesolowski ve Mossholder, (1997'den aktaran Tanner, 2007: 25) adalet, güven, kişilik özelliği, başa çıkma becerileri ve örgütsel katılımın, iş tatminini etkileyen faktörler olduğunu belirtmiştir. Osborn (1991'den aktaran Yürür, 2008: 299)'a göre çalıştığı örgütle olan ilişkilerinde, örgüte katkıları ve kazanımları arasında bir denge algısı taşıyan bireyin iş tatmini muhtemelen yüksek olacaktır. Top ve diğerlerinin (2010: 233) çalışmasında örgütsel güven ve örgütsel bağlılık boyutlarının, iş tatmini üzerine etkisi saptanmıştır. Top'un (2012: 267) çalışmasında da örgütsel güvenin, iş tatmininin anlamlı bir yordayıcısı olduğu gözlenmiştir.

Literatürde, araştırmalar, dağıtım adaletinin, ücret tatmini ve iş tatmini ile daha fazla ilişkili olduğu belirtilmektedir (Ertürk, 2007: 40; Yürür, 2008: 299). Gibson (2011: 113-120) çalışmasında; yaş, cinsiyet, çalışma süresi ve lidere güven değişkenlerinin, iş tatminindeki toplam varyasyon %17'sinden daha fazlasını açıkladıklarını belirlemiştir. Çalışma sonuçları, lidere güven değişkenin, çok önemli bir örgütsel değişken olduğunu göstermiştir. Yürür'ün çalışmasında (2008: 306), örgütsel adalet boyutlarından işlem ve etkileşim adalet algılarının iş tatmininin anlamlı yordayıcıları olduğu belirlenmiştir. Yeşil ve Dereli'nin (2012: 116) çalışmasında üç örgütsel adalet boyutunun da iş tatmininin anlamlı yordayıcıları olduğu belirlenmiştir. Özer ve Urtekin'in (2007: 119) çalışmasında da, etkileşim adaleti ve dağıtım adaletinin, iş tatmini üzerine etkisi saptanmıştır. Çakar ve Yıldız'ın (2009: 68) çalışmasında, hem işlem hem de dağıtımsal adaletin iş tatminini olumlu etkilediği ortaya konmuştur.

Yapılan ikinci regresyon analizinde ise örgütsel adalet ve iş tatmininin, örgütsel güveni yordayan iki değişken olduğu gözlenmiştir. Modelde, örgütsel adaletin katkısı daha fazla olmuştur. Örgütsel hedeflere ulaşma noktasında, yöneticiye ve örgüte duyulan güven çok önemlidir. Bu güveni artırmak, diğer değişkenlerin yanında, örgüt ortamındaki adalet algısına ve iş tatmine bağlı olabilmektedir. Çalışanın iş tatmin ve örgütsel adalet algılarının yükselmesi, örgütsel güvenin de yükselmesine yol açacaktır. Sayın'ın (2009: 76), örgüt çalışanlarının güven duygusunu sağlamak amacıyla

öncelikle adalet algılamalarını arttırmak sonra da iş tatminini sağlamanın gerekli olduğu belirtmektedir. Fard ve diğerleri (2010: 29), küreselleşmenin yayılmasıyla, sosyal, ekonomik, politik ve örgütsel ilişkilerde güvenin öneminin büyük ölçüde dikkate alındığını belirtmektedirler.

Literatürde yapılan çalışmalara bakılacak olursa; Tanner'ın (2007: 63) çalışmasında, örgütsel güven ile iş tatmin arasında güçlü pozitif ilişki saptanmıştır. Çalışmada, iş tatmininin, örgütsel güvendedeki toplam varyansın % 44'ünü açıkladığı belirtilmiştir.

Top ve diğerlerinin (2010: 235) çalışmasında iş tatmini ve örgütsel bağlılık boyutlarının, örgütsel güven üzerine etkisi saptanırken; Top'un (2012: 269) çalışmasında da, iş tatmininin, örgütsel güvenin anlamlı bir yordayıcısı olduğu gözlenmiştir. Matthai'nin (1989: 57-58) yaptığı çalışmada, yönetime güvendedeki varyansın %29'unun iş tatmini ile ilişkili olduğu saptanmıştır. Williams'ın (2005: 207), hemşirelerle yaptığı çalışmada, örgütsel güven ile iş tatminin tüm boyutları (ücret, özerklik, mesleki durum, etkileşim, görev gerekleri ve örgütsel politikalar) arasında pozitif ve anlamlı ilişkiler belirlenmiştir. Araştırmacı yaptığı analizde, iş tatmininin dört boyutunun (özerklik, mesleki durum, etkileşim, örgütsel politikalar), örgütsel güvendedeki varyansın % 54'ünü açıkladığını belirlemiştir.

Colquitt ve Rodell (2011: 1197) çalışmasında, örgütsel adalet boyutlarından sadece bilgi adaletinin güven üzerinde anlamlı olduğu belirlenmiştir. Yazar, çalışanların, karar süreçlerini ve doğru ve dürüst bir şekilde açıklayan yöneticiye daha fazla güvendiklerini belirtmiştir. Rezaiean ve diğerlerinin (2010: 115-117) İran'da bir hastanede yaptıkları çalışmada, örgütsel adalet ve örgütsel güven düzeyleri orta seviyede bulunmuştur. Çalışmada, örgütsel adalet ve örgütsel güven arasında yüksek düzeyde pozitif ilişki bulunmuştur. Ayrıca çalışmada, örgütsel adaletin, örgütsel güven üzerinde doğrudan pozitif anlamlı bir etkisi görülmüştür. Cohen-Charash ve Spector'ın (2001:298-300) meta analiz çalışmasında; örgütsel adalet boyutlarının benzer olarak örgüte güven ve yönetime güvenin birer yordayıcısı oldukları gözlenmiştir. Porkiyani ve diğerlerinin (2014:292) İran'da hemşirelerle yaptıkları çalışmada, örgütsel adaletin, örgütsel güven, iş tatmini ve örgütsel bağlılık üzerine pozitif ve anlamlı etkisi saptanmıştır. Polat'ın (2007:112) çalışmasında, örgütsel adaletle örgütsel güven arasında yüksek bir ilişki olduğu ve örgütsel adaletin örgütsel güveni anlamlı bir şekilde (varyansın %72'si) açıkladığı gözlenmiştir.

İşcan ve Sayın'ın (2010:210) çalışmasında, örgütsel güven ile örgütsel adalet arasında yüksek düzeyde pozitif ilişki bulunmuştur. Yazarlar, örgütsel güven değişkeninin toplam varyansının %75'inin iş tatmini ve örgütsel adalet ile açıklandığını ve örgütsel adalet değişkeninin en önemli belirleyici olduğunu bulmuşlardır. İşbaşı'nın (2000:102) çalışmasında, örgütsel güven ile örgütsel adalet alt boyutları (dağıtım, etkileşim) arasında yüksek düzeyde ilişki olduğu; etkileşim adaletinin örgütsel güven

üzerinde etkili olduğu gözlenmiştir. Özgan'ın (2011:233) çalışmasında, örgütsel adaletle örgütsel güven arasında yüksek bir ilişki olduğu ve örgütsel adaletin, örgütsel güven üzerinde önemli bir öncül olduğu gözlenmiştir. Polat'ın (2007: 19, 21) çalışmasında, örgütsel adaletin tüm boyutlarının, yöneticiye güveni ve örgüte güveni yordadığı gözlenmiştir.

Colquitt ve Rodell (2011: 1184) çalışmalarında, son 15 yıldır, örgütsel adalet ile örgütsel güven arasında güçlü ilişkiler olduğunu gösteren teorik ve ampirik çalışmaların olduğunu, her iki literatürde yapılan meta analizi çalışmalarında da her iki değişken arasında orta düzeyde pozitif ilişki olduğunu belirtmişleridir. Ancak yazarlar, teori ve uygulamada güven ve adalet arasında ilişki olduğunu varsayılmasına rağmen, bu yapılar arasındaki ilişkinin tam olarak ortaya konmadığını belirtmektedirler.

Çağdaş yönetim yaklaşımlarının esas unsurlarından birisi güven duygusudur. Örgütte, güven duygusunun geliştirilmesi, çalışanların örgüt işleyişinde adalet algısına ve işinden tatmin olmasına bağlıdır. Çalışanların yöneticilerine yönelik güven duygusu, yöneticilerin sahip oldukları etik, ahlaki ve adalet ile ilgili tutum ve davranışları ile biçimlenmektedir. Bu açıdan bakıldığında, yöneticilere örgütsel adalet ve etik eğitimi verilerek, çalışanların adalet algısı yükseltilmelidir. Aynı zamanda, çalışanların hastanedeki karar alma süreçlerine katılmaları ve örgütün önemli bir ögesi olduğunun hissettirilmesi iş tatmini ve güven düzeylerini yükseltebileceği düşünülmektedir. Bunların yanında, iş tatmini, örgütsel ve örgütsel adalet gibi değişkenlerin, işten ayrılma, devamsızlık, verimlilik, bağlılık, performans, örgüt kültürü gibi değişkenlerden etkilenmesi ve bunları etkilemesi nedeniyle yöneticiler tarafından konunun üzerine daha fazla gidilmeli ve iş tatmini, adalet ve güven duygusunun yükseltilmesi için gerekli çalışmalar gerçekleştirilmelidirler. Bu araştırma sadece bir kamu hastanesindeki personel üzerinde yapıldığından, bundan sonra konu ile ilgili yapılacak araştırmalarda farklı mülkiyetlerdeki hastanelerde yapılmasının önemli olacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın en önemli kısıtı maliyet ve zaman sıkıntısından dolayı araştırmanın sadece bir kamu hastanesi ile sınırlı tutulmasıdır. Bu nedenle araştırma sonuçlarının genellenmesi söz konusu değildir. Araştırmanın bir diğer kısıtı örneklem seçilmemiş olup evrenin tamamına ulaşılmaya çalışmış ancak çeşitli nedenlerden dolayı, evrenin % 57'ine ulaşılmıştır.

KAYNAKÇA

- Acker, Gila M., (2004), “The Effect of Organizational Conditions (Role Conflict, Role Ambiguity, Opportunities for Professional Development, and Social Support) on Job Satisfaction and Intention to Leave Among Social Workers in Mental Health Care”, *Community Mental Health Journal*, Vol. 40, No. 1, pp.65-73.
- Aryee, Samuel, Budhwar, Pawan. S., Chen, Zhen. X., (2002), “Trust as a mediator of the relationship between organizational justice and work outcomes: Test of a social exchange model”, *Journal of Organizational Behavior*, 23, pp.267– 285.
- Aşan, Öznur, Erenler, Esra, (2008), “İş Tatminin ve Yaşam Tatmini İlişkisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.13, S.2 s.203-216.
- Aşan, Öznur, Özyer, Kubilay, (2008), “Duygusal Bağlılık İle İş Tatmini ve İş Tatmininin Alt Boyutları Arasındaki İlişkileri Analiz Etmeye Yönelik Ampirik Bir Çalışma”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.13, S.3 s.129-151.
- Ayhan, Özgür (2013), “Algılanan Örgütsel Politikanın Örgütsel Adalet Ve İşten Ayrılma Niyeti Üzerine Etkisi”, *Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü, Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmit.*
- Baş, Gökhan, Şentürk, Cihad, (2011), “İlköğretim Okulu Öğretmenlerinin Örgütsel Adalet, Örgütsel Vatandaşlık ve Örgütsel Güven Algıları”, *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi*, Cilt 17, Sayı 1, ss: 29-62.
- Bouwkamp, Jennifer, C., (2008), “The Work Values And Job Satisfaction Of Family Physicians”, *PHD Thesis, Indiana University, 2008.*
- Budak, Gülay, Budak, (2004), *Gönül, İşletme Yönetimi*, Barış Yayınları, 5. Basım, İzmir.
- Callaway, Phuong L., (2006), “Relationship Between Organizational Trust and Job Satisfaction: An Analysis in the U.S. Federal Work Force”, *PHD Thesis, Capella University.*
- Cohen, Ronald, L., (1987). “Distributive justice: Theory and research”. *Social Justice Research*, 1 (1), pp.19–40.
- Cohen-Charash, Yochi, Spector, Paul, E., (2001), “The Role of Justice in Organizations: A Meta-Analysis”, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 86, No. 2, November, pp. 278–321.
- Colquitt, Jason A., Lepine, Jeffery A., Piccolo, Ronald F., Zapata, Cindy P., Rich, Bruce L., (2012), “Explaining the justice–performance relationship: Trust as exchange deepener or trust as uncertainty reducer?”, *Journal of Applied Psychology*, Vol 97(1), pp. 1-15.
- Colquitt, Jason, A., Rodell, Jessica, B., (2011), “Justice, Trust, And Trustworthiness: A Longitudinal Analysis Integrating Three Theoretical Perspectives”, *Academy of Management Journal*, Vol. 54, No. 6, 1183–1206.

- Costa, Ana, Cristina, (2003), "Work Team Trust and Effectiveness", *Personnel Review*, Vol. 32 No. 5, pp.605-622.
- Cropanzano, Russell, Prehar, Cynthia A., Chen, Peter Y., (2002), "Using social exchange theory to distinguish procedural from interactional justice", *Group and Organization Management*, 27, pp.324-351.
- Cüce, Haşim, (2012), "Örgütsel Adalet ve Örgütsel Özdeşleşme İlişkisinde Yöneticilere Duyulan Güvenin Aracı Etkisi", Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Çakar, Nigar, Demircan, Yıldız, Sibel, (2009), "Örgütsel Adaletin İş Tatmini Üzerindeki Etkisi: "Algılanan Örgütsel Destek" Bir Ara Değişken Mi?", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.8 S.28, ss.68-90.
- Çekmecelioglu, Gündüz, Hülya, (2005), "Örgüt İkliminin İş Tatmini ve İşten Ayrılma Niyeti Üzerindeki Etkisi: Bir Araştırma", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2, ss.23-39.
- Çetin, Fatih, (2011), "Örgütsel Vatandaşlık Davranışlarının Açıklanmasında Örgütsel Bağlılık, İş Tatmini, Kişilik Ve Örgüt Kültürünün Rolü", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Çetinel, Emine, (2008), "Örgütsel Güven İle Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişiki Üzerine Bir Örnek Olay", *Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.*
- Ertürk, Alper, (2007), "Layoff Survivors' Perceptions of Fairness as Determinant of Affective Commitment following Downsizing", *Boğaziçi Journal: Review of Social, Economic and Administrative Studies*, Volume 21 Number 1-2, pp.37-58.
- Fard, Hassan, Danaee, Rajabzadeh, Ali, Hasırı, Asad, (2010), "Organizational Trust in Public Sector: Explaining the Role of Managers' Managerial Competency", *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, Issue 25.
- Folger, Robert, Konovsky, Mary, A., (1989), "Effects of procedural and distributive justice on reactions to pay raise decisions", *The Academy of Management Journal*, 32(1): 115-130.
- Gibson, Dawid, William, (2011), "The Effect of Trust in Leader on Job Satisfaction and Intent to Leave Present Job İn The Context Of The Nursing Profession", PHD Thesis, University of Louisville.
- Gider, Ömer, (2010), "Eğitim Ve Araştırma Hastanelerinde Çalışan Personelin Örgütsel Bağlılık, Örgütsel Güven Ve İş Doyum Düzeylerinin Araştırılması", *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadi Enstitüsü Dergisi Yönetim*, Yıl: 21 Sayı: 65, ss.81-105.

- Gider, Ömer, Şimşek, Gülten, Ocak, Saffet, Top, Mehmet (2011), “Hastane Organizasyonlarında Örgütsel Bağlılık Ve İş Doyumunun Analizi: Hemşireler Ve Tıbbi Sekreterler Üzerine Bir Araştırma”, Öneri.C.9.S.35, ss. 93-101.
- Görgülüer, Ayça, Aysun, (2013), “Örgütsel Adalet ve İş Tatmininin Örgütsel Bağlılığa Etkisi Üzerine Bir Araştırma”, Niğde Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Handsome, Joseph, (2009), “The Relationship Between Leadership Style and Job Satisfaction”, PHD Thesis, Walden University.
- İşbaşı, Janset, Özen, (2000), “Çalışanların Yöneticilerine Duydukları Güvenin Ve Örgütsel Adaletle İlişkin Algılamalarının Örgütsel Vatandaşlık Davranışının Oluşumundaki Rolü: Bir Turizm Örgütünde Uygulama, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Antalya.
- İşcan, Ömer, Faruk, Sayın, Ufuk, (2010), “Örgütsel Adalet, İş Tatmini ve Örgütsel Güven Arasındaki İlişki”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 4, ss.195-216.
- Jones, Janice, Sylakowski, M., (2000), “The Impact Of Hospital Mergers On Organizational Culture, Organizational Commitment, Professional Commitment, Job Satisfaction, And Intent To Turnover On Registered Professional Nurses On Medical-Surgical Hospital Units, PHD Thesis, State University of New York at Buffalo.
- Judge, Timothy A., Colquitt, Jason, A., (2004), “Organizational justice and stress: the mediating role of work–family conflict”, Journal of Applied Psychology, 89(3): 395–404.
- Keleş, Çelik, Hatice, Necla, (2006), “İş Tatmininin Örgütsel Bağlılık Üzerindeki Etkisine İlişkin İlaç Üretim Ve Dağıtım Firmalarında Yapılan Bir Araştırma”, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya.
- Koh, Hian, Chye, Boo, El’fred, H.Y., (2004), “Organisational Ethics and Employee Satisfaction and Commitment”, Management Decision, Vol. 42 No. 5, pp. 677-693.
- Konovsky, Mary, A., Pugh, Douglas, S., (1994), “Citizenship Behavior and Social Exchange”, The Academy of Management Journal, Vol. 37, No. 3, pp. 656-669.
- Kök, Sabahat, Bayrak, (2006), “İş Tatmini Ve Örgütsel Bağlılığın İncelenmesine Yönelik Bir Araştırma”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 20, Sayı 1, ss.291-317.
- Luthans, Fred, (1995), Organizational Behavior, McGraw-Hill Inc., New York, 7. Baskı.
- Matthai, Jenny, Marie, (1989), “Employee Perceptions of Trust, Satisfaction, and Commitment as Predictors of Turnover Intentions in a Mental Health Setting”, PHD Thesis, Vanderbilt University.

- Mayer, Roger C. Davis James H., Schoorman, David, F., (1995) “An Integrative Model of Organizational Trust”, *Academy Of Management Review*, Vol 20:3, pp. 709-734.
- Mohamed, Salwa, Attia, (2014), “The Relationship between Organizational Justice and Quality Performance among Healthcare Workers: A Pilot Study”, *Hindawi Publishing Corporation The Scientific World Journal Volume 2014, Article ID 757425, 7 pages*, <http://dx.doi.org/10.1155/2014/757425>.
- Nam, Dilek, (2008), “Güven ve örgütsel adaletin beklenti ötesi özyeterlilik davranışına etkisi (Arma filtre san. ve tic. a.ş. örneği)”. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Öğütveren, Özlem, (2007), “Örgütsel Güvenin Ağdüzenekleri İçerisindeki Analizi: Küçük İşletmelerde Bir Uygulama”, *Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara*.
- Örücü, Edip, Özafşarlıoğlu, Sibel, (2013), “Örgütsel Adaletin Çalışanların İşten Ayrılma Niyetine Etkisi: Güney Afrika Cumhuriyetinde Bir Uygulama”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 23, ss. 335-358*.
- Özdevecioğlu, Mahmut, (2003), “Algılanan Örgütsel Adaletin Bireylerarası Saldırgan Davranışlar Üzerindeki Etkilerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 21, ss. 77-96*.
- Özer, Gökhan, Günlük, Mehmet, (2010), “Örgütsel Adaletin Muhasebecilerin İş Memnuniyeti ve İşten Ayrılma Eğilimine Etkisi”, *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 9(2), ss.459-485*.
- Özer, Pınar, Süral, Urtekin, Gülden, Eker, (2007), “Örgütsel Adalet Algısı Boyutları Ve İş Doyumu İlişkisi Üzerine Bir Araştırma”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 28, ss. 107-125*.
- Özgan, Habib (2011), “Örgütsel Davranış Bağlamında Öğretmenlerin Örgütsel Adalet, Güven, Bağlılık, Yönetici değerlendirme ve Çatışma Yönetimi Stratejileri Algıları Arasındaki İlişkilerin İncelenmesi”, *Kuram ve Uygulamada Eğitim Bilimleri, 11(1), ss. 229-247*.
- Polat, Soner, Kazak, Ender, (2014), “Okul Yöneticilerinin Kayırmacı Tutum ve Davranışları ile Öğretmenlerin Örgütsel Adalet Algıları Arasındaki İlişki”, *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi, Cilt 20, Sayı 1, ss: 71-92*.
- Polat, Soner, (2007), “The Relationship Between Organizational Justice Perceptions, Level Of School And Administrator Trust, And Organizational Citizenship Behaviors Of Secondary School Teachers In Turkey”, <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED507710.pdf>, Erişim Tarihi:06.06.2014.
- Polat, Soner, Ceep, Cevat, (2008), “Ortaöğretim Öğretmenlerinin Örgütsel Adalet, Örgütsel Güven, Örgütsel Vatandaşlık Davranışlarına İlişkin Algıları”, *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi, Sayı 54, ss: 307-331*.

- Porkiyania, M., Kavehb, D., Samadic, S., (2014), "Studying the Mediating Role of Trust, Job Satisfaction and Organizational Commitment on the Relationship between Organizational Justice and Organizational Citizenship Behavior", International Journal of Research in Organizational Behavior and Human Resource Management, Vol. 2, No. 1, pp. 292-304.
- Rezaiean, A, Givi, ME, Givi, HE, Nasrabadi, MB., (2010) The relationship between organizational justice and organizational citizenship behaviors: the mediating role of organizational commitment, satisfaction and Trust", Research Journal of Business Management, 4: 112-120.
- Rowden, Robert, W., (2002), "The Relationship Between Workplace Learning and Job Satisfaction in U.S. Small to Midsized Businesses", Human Resource Development Quarterly, Vol. 13, No. 4, pp.407-425.
- Sayın, Ufuk, (2009), "Güven: İşletmelerde Algılanan Örgütsel Adalet ve İş Tatmini Arasındaki İlişkide Bir Aracı-Bir Uygulama", Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum.
- Semercioğlu, Muhammed, Serhat, (2012), "Özel Ve Kamu Hastanelerinde Çalışan Tıbbi Sekreterlerin İş Doyumu Ve Örgütsel Güven Düzeylerinin Karşılaştırılmasına Yönelik Bir Alan Çalışması", Gazi Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Seyrek, Hanım, (2013), "Hemşirelerde Adalet Algısının Mobbing Davranışları Üzerine Etkisi", Gazi Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Söyük, Selma, (2007), "Örgütsel Adaletin İş Tatmini Üzerine Etkisi Ve İstanbul İlindeki Özel Hastanelerde Çalışan Hemşirelere Yönelik Bir Çalışma, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- Spector, Paul, E., (1997), "Job Satisfaction: Application, Assessment, Causes, and Consequences", London: Sage Publications..
- Straiter, Kristin, L., (2004), "Study of the Effects of Supervisors' Trust of Subordinates and Their Organization on Job Satisfaction and Organizational Commitment", PHD Thesis, Regent University.
- Şeşen, Harun, Basım, Nejat, H., (2010). Çalışanların Örgütsel Adalet Algısının Örgütsel Vatandaşlık Davranışlarına Etkisi: İş tatmininin Aracılık Rolü. ODTÜ Gelişme Dergisi, 37(8), 171-193.
- Şişman, Fatma, Ayanoğlu, (2007), "İşletmelerde Yeniden Yapılanma Süreci Ve Bunun Çalışanların İş Tatmini Ve Örgüte Bağlılıkları Üzerindeki Etkisi (Bir Kamu Kuruluşunda Uygulama)", Marmara Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Tan, Hwee, Hoon, Tan, Christy, S., F., (2000), "Toward the Differentiation of Trust in Supervisor and Trust in Organization", Genetic, Social, and General Psychology Monographs, 126, 2, pp.241-260.

- Tanner, Bob, M., (2007), "An Analysis of the Relationships among Job Satisfaction, Organizational Trust, and Organizational Commitment in an Acute Care Hospital", PHD Thesis, San Francisco: Saybrook Graduate School and Research Center.
- Tekingündüz, Sabahattin, (2012), "Örgütsel bağlılık üzerinde örgütsel güven ve iş tatmininin etkisinin belirlenmesine yönelik bir alan çalışması", Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.
- Telman, Nursel, Ünsal, Pınar, (2004), Çalışan Memnuniyeti, Epsilon Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- Tengilimoğlu, Dilaver, (2005), "Hizmet İşletmelerinde Liderlik Davranışları ile İş Doyumu Arasındaki İlişkinin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma", Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi, 1(24), ss.23-45.
- Terekli, Gözde, (2010), "Örgütsel Güven Boyutları Ve İş Tatmini İlişkisi: Tekstil İşletmesinde Bir Araştırma", Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.
- Top, Mehmet, (2012), "Hekim ve Hemşirelerde Örgütsel Bağlılık, Örgütsel Güven ve İş Doyumu Profili", İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt/Vol:41, Sayı/No:2, ss.258-277.
- Top, Mehmet, Tarcan, Menderes, Tekingündüz, Sabahattin, Hikmet, Neşet, (2013) "An analysis of relationships among transformational leadership, job satisfaction, organizational commitment and organizational trust in two Turkish hospitals", Int J Health Plann Manage, 8(3): 217-41.
- Top, Mehmet, Tarcan, Menderes, Tekingündüz, Sabahattin, Yılmaz, İsmayil, (2010), "Hastane İnsan Kaynaklarında Dönüşümcü Liderlik, Örgütsel Bağlılık, İş Doyumu ve Örgütsel Güven Araştırması", II. Uluslararası Sağlıkta Performans ve Kalite Kongresi, Cilt 2, Ed. Harun Kırılmaz, Ankara.
- Udechukwu, Ikwukananne, I., (2007), "The Influence of Intrinsic and Extrinsic Satisfaction on Organizational Exit: Evidence from a Correctional Setting", Journal of Applied Management and Entrepreneurship, C.12, S.1, pp.127-141.
- Ülbeği, İlksun, Didem, (2011), "Örgütsel alt kültürlerde örgütsel adalet ve güven algısı üzerine bir araştırma", Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adana.
- Williams, Lauren, L., (2005), "Impact of Nurses' Job Satisfaction on Organizational Trust", Health Care Management Review, 30 (3), pp.203- 211.
- Yazıcıoğlu, İrfan, (2009), "Konaklama İşletmelerinde İşgörenlerin Örgütsel Güven Duyguları ile İş Tatmini Ve İşten Ayrılma Niyetleri Üzerine Bir Alan Araştırması", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C.8 S.30, ss.235-249.

- Yeh, Tzu-Jiun, (2007), “Leadership Behavior, Organizational Trust, and Organizational Commitment Among Volunteers in Taiwanese Non-Profit Foundations”, PHD Thesis, University of the Incarnate Word.
- Yeşil, Salih, Dereli, Selçuk, Ferit, (2012), “Örgütsel Adalet ve İş Tatmini Üzerine Bir Alan Çalışması”, KSÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 1, ss.105-122.
- Yeşiltaş, Murat, Çeken, Hüseyin, Sormaz, Ümit, (2012), “Etik Liderlik Ve Örgütsel Adaletin Örgütsel Sapma Davranışları Üzerindeki Etkisi”, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 28, ss.18-38.
- Yıldız, Kaya, (2013), “Öğretmenlerin Örgütsel Adalet Ve Örgütsel Güven Algıları”, AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Bahar 2013, Cilt:13, Yıl:13, Sayı:1, 13: 289-316.
- Yılmaz, Kürşad, Altınkurt, Yahya, (2012), “Relationship Between the Leadership Behaviors, Organizational Justice and Organizational Trust”, Çukurova Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 41 (1), pp.12–24.
- Yücel, Zorlu, Pınar, (2006), “Örgütsel Güven ve İş Tatmini İlişkisi ve Bir Araştırma”, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Yürür, Senay, (2008), “Örgütsel Adalet İle İş Tatmini Ve Çalışanların Bireysel Özellikleri Arasındaki İlişkilerin Analizine Yönelik Bir Araştırma”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.13, S.2 s.295-312.

POSTMODERN KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE BİR DENETİM PARADİGMASI: OMBUDSMAN*

Kadir Caner DOĞAN**

ÖZET

Ombudsman, kısaca devlet ve kamu yönetimi organları karşısında hak ve yetki ihlaline uğrayana vatandaşların şikayetlerini alan, inceleyen ve sonuca ulaştıran bir devlet kurumu veya görevlisidir. İlk olarak ombudsman, 18.yy'da İsveç'te ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla ombudsmanın ilk kökleri modern dönemdeki toplum, siyaset ve kamu yönetimi anlayışına dayanmaktadır. Ancak tarihsel olarak ombudsman, 20. yy'da ve özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra dünya boyunca çeşitli devletler düzeyinde uygulanmaya başlamıştır. Çünkü bu dönemde dünya devletlerinin içerisine düşmüş oldukları sorunlar ve bunlardan kurtulmak için ombudsman bir çare olarak düşünülmüştür. Dolayısıyla ombudsmanın asıl gelişim gösterdiği aşama 1945 sonrasına ve modern dönemin sonlarına denk gelmektedir. Bu dönemden sonra tartışılmaya ve önem kazanmaya başlayan postmodernizm ve ombudsman arasında büyük bir bağlantı bulunmaktadır. Nitekim bu makalenin temel tezi de ombudsmanın postmodern kamu yönetimine özgü bir denetim paradigması olduğunu öne sürmektedir. Dolayısıyla bu makale, postmodern kamu yönetimi çağında ombudsmanın asıl kimliğini bulduğunu savunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Modernizm, Postmodernizm, Kamu Yönetimi, Ombudsman, Paradigma, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu.

AN AUDIT PARADIGM IN THE FRAMEWORK OF POSTMODERN PUBLIC ADMINISTRATION UNDERSTANDING: OMBUDSMAN

ABSTRACT

Ombudsman is briefly a government agency or officer that receives, views and concludes the complaints of citizens whose rights and powers were infringed by the state and public administration bodies. The concept of ombudsman first appeared in Sweden in the 18th century. Therefore, the concept of ombudsman is based on community, politics and public administration understanding of the modern period. However, historically, the offices of ombudsman were established in a widespread manner in many countries throughout the world in the 20th century and especially after World War-II. This is because of the fact that the

* Bu makale, 2014 yılında Uludağ Üniversitesi'nde sunulan ve kabul edilen "Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi" adlı doktora tezine dayanmaktadır.

** Yrd. Doç. Dr., Gümüşhane Üniversitesi, İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, kadicancerdogan@gumushane.edu.tr.

states had serious problems in this period and the ombudsman was regarded as a remedy to get rid of them. Therefore, the actual development of the ombudsman corresponds to the post-1945 period as well as the end of modern era. In this period, postmodernism began to gain importance and to be discussed and there is a significant connection between postmodernism and ombudsman. Indeed, the main thesis of this article is to suggest that ombudsman is an audit paradigm specific to the postmodern public administration. Thus, the present article argues that the ombudsman found its identity in the postmodern public administration era.

Keywords: Modernism, Postmodernism, Public Administration, Ombudsman, Paradigm, Turkey's Ombudsman Institution.

GİRİŞ

Modernizm esaslı modern dönemin 20. yüzyılın ilk çeyreğine kadar devam etmesi çerçevesinde modern kamu yönetimi de bu zamana kadar kural, kaide ve özelliklerini ihtiva etmiştir. Ancak II. Dünya Savaşı'ndan ve 1950'li yıllardan sonra kamu yönetiminin kurumsal yapısı ve iş görme yöntemleri ve teknikleri modernizmin karşısında yer alan postmodernizm tartışmaları bağlamında eleştirilmeye başlanmıştır. Nitekim 1950'li yıllardan sonra ortaya çıkan postmodernizm akımı, sosyal bilimler alanında 1980'lerden sonra önemini artırmış ve yaşanan diğer gelişmelere de bağlı olarak kamu yönetiminin dönüşümü açısından önemli bir entelektüel birikim sağlamıştır.

Kamu yönetimi, 1970'li yılların sonları ve 1980'li yılların başlarında küreselleşme ve ekonomik yapıda meydana gelen krizlerin etkisiyle paradigma düzeyinde dönüşüme uğramıştır. Bu çerçevede bu dönemde kamu yönetimi küreselleşme ve neo-liberal ekonomi politikaları sonrasında “daha esnek, a-bürokratik ve çok merkezli” olarak yapılanmaya başlamıştır. Bu süreçte postmodern entelektüel akım veya tartışmalardan da etkilenen kamu yönetimi, “*vatandaş odaklı, yerinden yönetimci, insan hak ve kamu özgürlüklerine saygılı, hukuk devleti eksenli, demokratik, katılımcı, hesap verebilir, saydam ve kalite*” odaklı olarak yapılanmıştır. Nitekim bu dönem, genel olarak postmodern kamu yönetimi anlayışı ile çerçevelenen bir süreçler bütününe gönderme yapmaktadır.

Postmodern kamu yönetimi anlayışı sonrasında yönetimin paradigma düzeyinde yeniden yapılanmasına bağlı olarak denetim anlayışı da büyük ölçüde dönüşüme uğramaktadır. Bu dönemde denetim anlayışı paradigma düzeyinde değişimler göstererek “performans odaklı, sonuçlara dayanan, saydam ve açık bir görünüm” sergilemektedir. Bu makalenin temel tezi ise genel olarak kamu denetim sistemi olarak kabul edilen ombudsmanın postmodern kamu yönetimi anlayışına bağlı bir denetim paradigması olduğudur. Dolayısıyla çalışmanın amacı, postmodern kamu yönetiminde etkili olan denetim paradigmasını açıklamak ve ombudsmanın

bu paradigmanın önemli bir sembolü olduğunu ortaya koymaktır. Bu bağlamda çalışmanın yöntemi, postmodern kamu yönetimi anlayışı ile ortaya çıkan denetim paradigmasını ortaya koymak ve daha sonrasında bu denetim paradigması ve ombudsmanlık arasında bağlantı kurmaktır.

Bu makalenin tezine, amacına ve yöntemine uygun bir biçimde birinci bölümde postmodern kamu yönetimi başlığı altında; modernizm-kamu yönetimi ve postmodernizm-kamu yönetimi arasındaki ilişki açıklanacaktır. İkinci bölümde postmodern kamu yönetiminde ombudsman paradigması başlığı altında; ombudsman kavramı, özellikleri, tarihsel gelişimi açıklanacak, sonrasında postmodern denetim paradigmasının özellikleri ve temel yönleri belirtilecektir ve daha sonrasında da postmodern denetim paradigması ve ombudsman arasındaki ilişki üzerinde durulacaktır.

1. POSTMODERN KAMU YÖNETİMİ

1.1. Modernizm, Devlet ve Kamu Yönetimi

Modern kelimesi, Latince bir ifade olan “Modernus” sözcüğünden türemektedir (Ökmen ve Parlak, 2008: 202) ve ilk olarak 5. yüzyılda, dinsizliği reddetmek (paganizm) anlamında, Hristiyan topluluklarını işaret etmek için kullanılmıştır (Birkök, 1998: 4). Bu bağlamda modern kelimesinin ilk olarak Roma’nın putperestlik geçmişine dair izlerinin o sırada Hristiyanlığın resmen kabul edildiği dönemden ayırmak için kullanıldığı söylenebilmektedir (Özkiraz, 2003: 14). Diğer yandan modern kavramı, Roma’dan itibaren farklı anlamlarla kullanılmıştır ve bugünkü kullanımında iki anlamı bünyesinde bulundurmaktadır. Bunlardan ilki, yaşadığımız çağı ifade eden ve bu çağda bulunan anlamına gelirken, diğeri eskiden yeniye geçişi belirtmek için kullanılmaktadır (Akıncı, 2012: 61). Bu bağlamda modern kelimesi, geçmişten kalan eski düzeni ve yaşayış tarzını yeni dönemden ayırmak için ortaya çıkmış ve kullanılmış bir kelime olarak değerlendirilebilmektedir. Ayrıca modern kelimesi ile bağlantılı olarak literatürde modernite, modernizm ve modernleşme kelimeleri de sıklıkla kullanılmaktadır.

Modernite, genel olarak Rönesans düşüncesine kadar uzanan bir felsefi akımın ve düşünce paradigmasının kaynaklarına dayanmaktadır. Modernite, toplumsal bağlamda düşünüldüğünde dünyanın iktisadi ve yönetsel olarak rasyonelleşmesine, farklılaşmasına ve bu şekilde de kapitalist endüstriyel devletin ortaya çıkmasına dayanmaktadır (Özer ve Baştan, 2012: 40). Modernite’nin kökenini “Aydınlanma Felsefesi” oluşturmaktadır ve bu felsefe, dinden bağımsızlaşmayı, demokrasiye dayalı ulus-devlet (nation-state) anlayışını ve bilimin egemen olduğu bir kültürel felsefeyi ifade etmektedir (İnanç, 2003: 343). Diğer yandan modernizm ise bir kavram olarak belli bir oluşumu belirtmektedir. Bu oluşumun içerisinde pozitivizmi, teknosentrizmi,

evrenselliği ve akılcılığı bulmak mümkündür. Bu bağlamda modernizmi, sahip olduğu özelliklere de bağlı olarak modernite çağını belirleyen bir düşünsel projeksiyon olarak da tanımlamak mümkün gözükmemektedir (Aslan ve Yılmaz, 2001: 94). Bunların yanı sıra modernleşme de ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanlarda gelişim gösteren bir toplumsal yapıyı, geleneksel olarak adlandırılan toplumsal yapıdan ayırt etmek için kullanılan bir kavramdır (Yüksel, 2001: 21). Nitekim modernleşme süreci; *“genel olarak, ekonomik alanda kapitalizme ve endüstriyel gelişmeye, siyasal bakımdan ulus-devlete ve liberal demokrasiye, sosyal açıdan farklılaşmaya, işbölümüne ve uzmanlaşmaya, kültürel alanda bireyciliğe ve sekülerleşmeye dayanan bir değerler sistemine doğru gidişi ifade etmektedir”* (Yüksel, 2002: 182). Bu çerçevede Pierson (2011: 57)’a göre de modernleşme ile birlikte en çok ele alınan konular veya hususlar arasında şunlar bulunmaktadır:

- Sanayileşme: Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş,
- Demografik geçiş: Nüfusun, gerek büyüklük gerekse de dağılım olarak geçirdiği değişim,
- Toplumsal yaşamın diğer unsurlarından ayrıışan ekonomik ilişkilerin ticarileşmesi ve giderek metalaşması,
- Kapitalizmin yükselişi: Feodal ekonomiden kapitalist ekonomiye, daha geniş anlamı ile kapitalist üretim şekline geçiş,
- Giderek artan bir şekilde işlerin toplumsal anlamda bölünmesi, (ekonomik ve politik işlevlerin ayrışmasını da içeren) toplumsal ve ekonomik uzmanlaşma,
- Bilimsel düşünce anlayışının yükselişi ve bunun sonuçlarının sanayi üretimine ve daha genel olarak toplumsal yaşama uygulanması,
- Fiziksel ve toplumsal yaşamın esnekliği ile ilgili (sekülerizm dâhil olmak üzere) akılcılık anlayışında ve inançlarda dönüşüm,
- Bireyler, mallar ve bilgi alanlarında iletişim şekillerinin dönüşümü,
- Kentleşme: Karakteristik olarak sanayi kentlerinin gelişmesi ve kent ile kırsal kesim arasındaki ilişkilerin değişimi,
- Demokratikleşme: Yeni politik kurumlar ve (sosyalizme ve ulusçuluğa karşı artan ilgi de dâhil) siyasi meşruiyetin yeni türleri ile birlikte siyasal katılımın yaygınlaşması.

Yukarıdaki bilgiler çerçevesinde modernleşme süreci sonrasında ortaya çıkan toplumsal yapı, aklın ve bilimin önceliğinde rasyonel esaslarla gelişim göstermektedir. Modernleşme süreci ile geleneksel olandan belirli düşünce kalıplarına bağlı olarak bir kopuşu, rasyonelliğin ve teknik bilginin egemenliğinde gelişim gösteren daha ileri düzeydeki bir yapıyı anlamak gerekmektedir. Bu düzey içerisinde geleneksel devletten farklı olarak modern devletin yerinin belirlenmesi de bir zorunluluktur.

Modern devletin ortaya çıkışı, Batı Avrupa’da feodalitenin yıkılışı ile başlayan ekonomik ve siyasal dönüşümün bir uzantısıdır. Nitekim bu dönemde feodal sistemin çöküşü, burjuvazinin yükselişi ve bu sınıfın siyasal iktidara karşı sağladığı güç, sanayi devrimi gibi gelişmeler Avrupa’nın kendi dinamiklerinin bir uzantısı olarak devlet biçimini de etkilemiştir. Diğer yandan bu gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan modern devletin meşruiyet zemini ulus kavramına dayanmıştır (Durdu, 2009: 39). Ayrıca kapitalist üretim ilişkilerinin gelişmesi ile eş zamanlı olarak modern devletin ortaya çıktığı söylenebilmektedir (Özcan, 2008: 57). Bu bağlamda ulus bilincinin ortaya çıkması, kapitalizm çerçevesinde ekonomik bağılıkların gelişmesi merkezi devletlerin kurulmasına yol açmıştır. Nitekim bu özellikler çerçevesinde ulus-devlet yapısı ilk olarak Avrupa’da feodal siyasal yapının çözülmesi ve onun yerine merkezi devlet yapısının siyasal düzene adapte edilmesiyle ortaya çıkmış ve daha sonraki dönemlerde de dünyanın diğer yerlerine yayılım göstermiştir (Akıncı, 2012: 62). Diğer yandan modern devlet, siyasal iktidarın dönüşümüne bağlı olarak kurumsallaşmış ve siyasal iktidara karşılık geldiği için devletsiz toplumlardan ve kutsallaştırılmış siyasi iktidardan farklı bir biçimde yasayı söyleyenin de onu uygulayanın da farklı organlara denk geldiği bir yapılanma özelliğine sahiptir (Saygılı, 2010: 63). Nitekim modern devlet, açık bir biçimde; *“belli bir toprak parçası (ülke) üzerinde yerleşmiş bir insan topluluğuna (halka) dayanan ve bu toprak parçası üzerinde nihai meşru kontrole (otorite) sahip; siyasal bir örgüt (hükümet) donanmış, egemenlikle kuşanmış, sosyal bir organizasyon”* olarak tanımlanabilmektedir (Özalp, 2009: 5). Dolayısıyla modern devlet, ulus tabanına dayalı düzenli ve sürekli yönetici ve denetleyicileri ile merkezi bir yapılanma çerçevesinde örgütlenmiştir. Bu doğrultuda modern devletin özellikleri arasında; düzenleyicilik, müdahalecilik, uzlaştırıcılık, belirlilik ve merkezilik gibi özellikler bulunmaktadır (Akça, 2013: 234). Ayrıca modern devlete bağlı olarak modern kamu yönetimi anlayışı da pozitivist anlayış ekseninde “bilimsel yönetim” ve “bürokrasi” teorileri çerçevesinde yapılanma göstermiştir (Özcan ve Ağca, 2010: 7). Modern devlet, Poggi (2009: 15)’ye göre; *“devlet dairelerindeki memurların sürekli ve talimatlara uygun çalışmaları yoluyla yönetimi sağlamak için oluşturulmuş karmaşık kurumsal düzenlemeler”* biçiminde tanımlanmaktadır. Dolayısıyla modern kamu yönetimi, bürokrasi teorisine de bağlı olarak siyaset kurumu tarafından belirlenen karar ve politikaların yerine getirilmesinde “resmi, tarafsız, uzman ve teknik yeterliliğe sahip” kamu görevlilerinin (memurların) görev yaptığı ve gerçekleştirilen eylem ve faaliyetlerin de “katı, merkezi, gizli, kapalı ve önceden belirlenmiş kural ve prosedürler” çerçevesinde gerçekleştirildiği bir yapı sunmaktadır. Bu yapı, hiç kuşkusuz modernleşme ve sanayi toplumuna özgü bir nitelik taşımaktadır.

1.2. Post-Modernizm, Devlet ve Kamu Yönetimi

Postmodernizm, modernizme getirilen radikal bir eleştiri olarak görülebilmektedir (Şaylan, 2006: 127). Postmodernizm terimi, “sonra” anlamına gelen İngilizce “post” önekiyle “çağdaş”, “asrî” anlamına gelen yine İngilizce “modern”

kelimesinin birleşmesinden oluşmuştur. Bu bağlamda postmodernizmin Türkçe karşılığı, “modernizm sonrası” ya da “modernizm ötesi” olarak da algılanabilmektedir (Bayram, 2013). Postmodernizm kavramı, ilk kullanıldığı biçimiyle teori alanına yönelik olarak modernist sanat biçimleri ve uygulamalarından ayrıldığı düşünülen mimarlık, felsefe, edebiyat, güzel sanatlar vb. alanlarda yeni bir dizi kültürel çalışmayı tanımlamak için kullanılmıştır. Nitekim postmodernizm, “modernizm sonrası ya da ötesi, öncü olma, bireyleşme, cemaatleşme anlamında kullanılmakta ve modern düşünceye ve kültüre ait temel kavram ve perspektiflerin soruşturulması, tartışılması ve hatta bunların reddi” ile ifade edilmeye çalışılmaktadır (Çağlar, 2008: 370). Ayrıca postmodernizm, tarihsel olarak modernizmden sonra gelen ve ondan kopuşu temsil eden (Yüksel, 2004: 20) yaklaşık olarak son otuz yıllık dönemi ifade etmektedir (Erdemir, 2007: 73).

Modern dönem, zamansal olarak Orta Çağ’ın bitişinden II. Dünya Savaşı yıllarına kadar gelen bir zaman aralığını kapsamaktadır (Özdemir vd., 2008: 326). Bu zaman aralığından sonra ise modern kavram ve düşüncelere eleştirel bir biçimde yaklaşan ve bu kavram ve düşünceleri reddeden postmodernizm kavramı ortaya çıkmıştır. Postmodernizm kavramı, ilkin 1960’lı yıllarda New York’taki sanatçılar ve eleştirmenler arasında kullanılmış, buradan da 1970’li yıllarda Avrupalı kuramcılar tarafından daha da geliştirilmiştir. Diğer yandan bu kavram, bir başka yönüyle evrensel bilginin ve temelliliğin (foundationalism) eleştirisi içinde tanımlanmaktadır (Şişman, 1996: 452). Bundan başka postmodernizmin birçok belirtileri vardır. Bunların arasında; “belirsizlik, parçalanma, kurallığın bozumu, ironi, benin yitimi, melezleşme, katılma, karnavallaşma, metinsellik, geleceğe dönüş (back to the future), her şey gider (anything goes)” gibi kavramlar bulunmaktadır (Yıldız, 2013). Nitekim postmodernizm, tüm kesin olarak belirlenmiş olgu ve kavramlara karşı bir durum sergilemektedir (Tekeli, 1999: 29). Dolayısıyla postmodernizm, kesin olarak belirlenmiş tespitlere şiddetle karşı çıkmakta ve şüphecilik, belirsizlik temel almaktadır. Bu bağlamda postmodernizm, modernizm döneminden farklı olarak bütüncül, içine kapalı, mutlak doğruların ve ideojilerin bulunduğu bir yapıdan; parçalı, açık ve kesin doğruya ulaşmanın mümkün olmadığı bir döneme gönderme yapmaktadır. Nitekim bu döneme bağlı olarak da modernizm temelinden farklı bir devlet ve kamu yönetimi yapılanması ortaya çıkmaktadır.

Postmodern devlet, yaşanan siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel olgulara bağlı olarak ulus bilinci temelinde yapılanan modern devletin kimi gelişmeler karşısında karmaşılaşması ve farklılaşmasını ifade etmektedir. Nitekim postmodern devlet, meydana gelen küreselleşme süreci gibi olgularla ulus tabanında kırılmalarla karşılaşmaktadır ve rasyonellik, merkezileşme, tek düzelik ekseninde yapılanan modern devletten merkezileşmenin dağılması, katmanlı ağ yapısı, gücün bölüşümü, rasyonelliğin mutlak reddi gibi özelliklerle ayrılmaktadır. Postmodernizm ekseninde yapılanan postmodern devlet ve onun hizmet mekanizması olan kamu yönetimi,

Wodrow Wilson'un "siyaset-yönetim ayrımına", F. Winslow Taylor'un "bilimsel yönetim anlayışına" ve Max Weber'in "bürokrasi kuramına" dayanan ve böylelikle bir üst anlatı oluşturan modern döneme ait teori ve kavramlardan vazgeçilmesi gerekliliğini gündeme getirmektedir (Yıldırım, 2010: 712). Bu bağlamda modern yönetimlerin bürokratik yapılarının aksine postmodern yönetimler esnek, çoğulcudur, daha demokratiktir ve böylece de post-bürokratik karakterlidir (Ateş, 2010: 137). Postmodern kamu yönetimi, modern kamu yönetiminin benimsediği, sabit ve doğru kabul ettiği teori ve kavramlara karşı çıkmaktadır (Şener, 2007: 41). Nitekim postmodern yönetimler, sosyo-ekonomik ortamdaki değişmelerin bir yansımasıdır. Bu durum da fordizmden postfordizme ya da sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş olarak nitelendirilebilmektedir (Alpaslan ve Kutanis, 2007: 54). Bu bağlamda her şeyden önce postmodern yönetim, modernizm temeline dayanan yönetim geleneğinin eleştirilmesine, bir anlamda da modern çağın gereklerinin yeniden sorgulanmasına dayanmaktadır (Özkara, 2011: 223-224). Nitekim postmodern yönetim sonrasında *"bütünün karşısında parça, merkeziyetçiliğin karşısında yerellik, homojenlik karşısında çoğulculuk ve heterojenlik, birleştirme karşısında özgünlük, yönetme karşısında yönetim"* gibi kavramların gündemde olduğu yeni bir yönetim dünyasıyla karşılaşılmaktadır (Parlak, 2003: 368). Dolayısıyla postmodern yönetim içerisinde bürokrasi kırılarak (Atılğan ve Doğan, 2003: 112) veya alanı genişleyerek vatandaşlar için demokratik öncüllerin sayısı artmaktadır (Bogason, 2005: 242).

2. POSTMODERN KAMU YÖNETİMİNDE OMBUDSMAN PARADİGMASI

2.1. Ombudsman: Tanımı, Özellikleri ve Tarihsel Gelişimi

2.1.1. Ombudsman Kavramı ve Özellikleri

Ombudsman, etkili bir kamu yönetimi denetim kurumudur. İsveççe olan ombudsman kavramı, kelime kökeni itibarıyla *"halkı koruyan kurum"* olarak anlaşılmakta olup, bugün birçok ülkede uygulanmakta olan çağdaş bir denetim aracıdır. Ülkelerin farklı siyasal, sosyal ve kültürel özelliklerine göre farklı biçimlerde uygulanmakta olan ombudsman, ombudsmanlık veya ombudsmanlık kurumu, İngiltere'de *"Parlamento Komiseri (Parliamentary Commissioner)"*, Fransa'da *"Arabulucu (Médiateur)"*, KKTC'de *"Yüksek Kamu Denetçisi"*, Türkiye'de de *"Kamu Denetçisi"* gibi adlar almıştır. Yargısal denetimin çok fazla etkin işleyememesi, sınırlı bir biçimde hareket etmesi, çağdaş yönetim ve yargı anlayışına cevap verememesi üzerine (Avşar, 2007: 27) ve idarelerin kendi kendilerine yerine getirmiş oldukları yönetsel denetim yöntemlerinin tek yönlü ve objektif bir biçimde işleyememesi gibi gerekçelerle İsveç'te doğup gelişen ombudsman denetimi giderek önemini artırmıştır (Eroğlu, 1978: 361). Buna bağlı olarak günümüzde 100'den fazla ülkede ve dünyanın tüm kıtalarında çeşitli tür ve şekilleriyle uygulanmakta olan ombudsman

denetimi, her geçen gün başarılı ülke uygulamalarına dayalı olarak geniş coğrafyalara yayılmaktadır ve demokrasinin hakim siyasi ve yönetsel örgütlenme ideolojisi olmasına binaen de demokratik hukuk devletinin temel mekanizmalarından biri olarak değerlendirilmektedir.

Ombudsman, bürokrasinin (kamu yönetimi) denetlenmesi ve vatandaşların idareye yönelik olarak uğramış olduğu zararlardan korunması için faaliyetler gerçekleştirmektedir (Yıldız, 1998: 32). Bu bağlamda ombudsman, idare karşısında vatandaşların şikâyetlerini ve sorunlarını inceleyerek, vatandaş adına idareyi denetleyen bir kurum özelliği taşımaktadır (Eryılmaz ve Şen, 1994: 55) ve bir anlamda da vatandaşın idare karşısında avukatlığını yapmaktadır. Diğer yandan ombudsman, kamu yönetiminin hukuk kuralları çerçevesinde ve hakkaniyet ölçütleri içerisinde kalarak faaliyette bulunması amacıyla siyasi denetim ve kamuoyu denetimini de harekete geçirmektedir (Köse, 1999: 70). Genel olarak ombudsmanlık kurumu denetimi, yürütme amaçları bakımından düşünüldüğünde yasama organına bağlı olarak çalışmaktadır ve işlevlerini de yasama organından aldığı yetkiyle yerine getirmektedir. Ancak, yasama organından kesinlikle bağımsız faaliyet yürütmektedir (Oosting, 2001: 5). Nitekim ombudsman çeşitli faaliyet ve işlemleri sonucunda ulaşılmış olduğu sonuçları içeren raporu, yasama organına sunmaktadır. Bu şekilde, yasama organının ve kamuoyunun ilgisini çekmektedir. Diğer yandan ombudsman, vatandaşların şikâyetleri üzerine ve kendisi faaliyete geçerek, kamu yönetiminin aksayan yönlerini tespit etmekte, kamu yönetimlerini bu aksayan yönleri konusunda da uyarmaktadır ve sorunların aşılması için çözüm önerileri getirmektedir.

Anlaşıldığı üzere ombudsman, ombudsmanlık veya ombudsmanlık kurumu, görevinde geniş oranda bağımsız olan, dolayısıyla görevini icra ederken herhangi bir devlet organından talimat ve emir almayan bir denetim kurumudur. Ombudsman, vatandaşların idare karşısındaki haklarını savunarak, idarenin aksayan yönlerini iyileştirmeyi kendisine görev edinmektedir. Ombudsmanın diğer önemli bir görevi de insan haklarını koruyucu bir sistem olarak işlev görmesidir. Ombudsman, yıl sonunda yasama organına sunmuş olduğu raporlarla dikkatleri, raporda beyan edilen düzenlemelere çekmektedir ve vatandaşların görüş, şikâyet ve yönlendirmeleriyle şekillenen çalışmaları ile kamu yönetimlerinin yasal mevzuat çerçevesinde hareket etmesini sağlamak ve bu olumsuzluklara dayalı insan hakları ihlallerini önlemektedir. Bu özellikleriyle ombudsman, vatandaşın eli, kulağı, sesi olmasıyla “katılımcı demokrasi” ilkesine göndermede bulunurken, kamu yönetiminin hukuk kuralları çerçevesinde kalmasını sağlayarak da “hukuk devleti” ilkesine bir gönderme yaptığı söylenebilmektedir.

2.1.2. Ombudsmanın Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanlık kurumunun köklerinin Çin’deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206-İ.S. 220) dönemindeki “Yuan Control” kurumuna, Roma İmparatorluğu dönemindeki

“Halk Tribünleri”ne, 17’nci yüzyıl Amerikan kolonilerinde görülen “Censors Kurumu”na dayandığını belirten çeşitli kaynaklar bulunmaktadır (Keskin, 2013: 121; Altuğ, 2002: 54). Ancak genel manada İsveç’te ortaya çıkan ombudsmanlık kurumunun ombudsmanlık tarihi bakımından birinci sırada olduğu kabul edilmektedir. Nitekim ombudsmanlık kurumunun doğduğu yer olarak, İskandinav toprakları gösterilmektedir. Dolayısıyla ombudsman, tarihte ilk olarak 18. yüzyılda İsveç’te ortaya çıkmıştır (Küçüközyiğit, 2006: 91). Bu şekilde ombudsman, İsveç’te 1809 Anayasası’nda yer alarak, ilk defa bir anayasada resmen tescillenmiştir. Diğer yandan ombudsmanın kökeninin neresi olduğu konusunda, bu kurumun ilk nüvelerinin Osmanlı Devleti’nde olduğu da söylenmektedir (Şahin, 2010: 133). Nitekim Demirbaş Şarl olarak tanınan İsveç Kralı XII. Şarl, bir dönem esir düşmüş olduğu Osmanlı topraklarında yaşamak zorunda kalmıştır. Bu süre zarfında Kral, kendi ülkesinde yokluğunda meydana gelebilecek yönetimin adaletsizlik ve kötü uygulamalara karşı bir kişiyi temsilci olarak atamıştır (Küçüközyiğit, 2013). Kral, ülkesine döndüğünde bu temsilci tarafından yokluğunda halkın yönetim ve yargı kararları karşısında dilek, istek ve şikâyetlerini içeren ve yönetimce yerine getirilen bir rapor kendisine sunulunca, bundan son derece hoşnut kalmış ve böyle bir temsilcinin sürekli olarak faaliyette bulunmasına karar ermiştir (Avşar, 1988: 45). Bu çerçevede, ombudsmanlık kurumunun köklerinin Osmanlı Devleti’nde aranması gerektiği ileri sürülmektedir.

Ombudsman, ilk olarak İsveç’te ortaya çıktıktan sonra özellikle 20. yüzyılda diğer dünya ülkelerinde tartışılmaya ve benimsenmeye başlamıştır. Nitekim 19. yüzyılda devlet, hem siyasal ve kültürel yapı hem de toplumsal ve ekonomik olarak sorumluluklarını artıran bir yapıya kavuşmuştur. Bunun sonucunda devlet ve kamu yönetimi örgütü, genişleyen kamu görevlisi sayısına bağlı olarak da vatandaşların tüm sorunlarıyla ilgilenen ve çözüm arayan bir yapıya kavuşmuştur (Sağlam, 2012: 28). Nitekim devlet, 20. yüzyılda büyüme göstermiş ve özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra devlet teşkilatı ve dolayısıyla kamu yönetimi aygıtı daha da genişlemiş, bunun sonucu olarak da insanlar ve kurumlar arasında meydana gelen ilişkiler karmaşıklaşmıştır (Altuğ, 1968: 159). Bu genişleme ve karmaşıklaşma sonrasında da “bürokratik ağ” içerisindeki tansiyon yükselmiştir (Ataman, 1997: 779). II. Dünya Savaşı sonrası dönemde devletler, bozulmuş bir idari yapı ve kötüye giden bir ekonomi ile karşı karşıya kalmışlardır. Bu dönemde devletler eski güçlerine yeniden kavuşabilmek ve savaşın yol açtığı tahribatı da giderebilmek için yeni arayışlar içerisine girmişlerdir (Demiral, 2009: 53). Bu şekilde devletler, vatandaşlarının dertlerine çare olacak ve eski müreffeh toplumu arama çabaları içerisine girmişlerdir. Nitekim bu arayışlardan sadece biri olan ombudsman (Temizel, 1997a: 766), vatandaşlardan gelen şikâyetlerin çözülmesi ve bunun sonucu olarak devlet ve kamu yönetiminden kaynaklanan anlaşmazlıkların giderilmesi için dünya boyunca tartışılmaya ve yayılmaya başlamıştır (Abedin, 2006: 219). Bu dönemde vatandaşla devlet arasında bir “iletişim köprüsü”

kurabilmek için ombudsmanlık kurumunun kurulması, “demokratik meşruiyet” ve “hukuk devleti” açısından bir zorunluluk olarak hissedilmiştir. Nitekim ombudsmanlık kurumu, deyim yerindeyse bir “Leviathan”a dönüşen devlet bürokrasisi karşısında vatandaş korumak için gerekli bir kuruluş olarak görülmüştür (Fendoğlu, 2011: 34). Dolayısıyla ombudsmanlık kurumunun gelişme kaydetmeye başladığı II. Dünya Savaşı’ndan sonra büyük önem kazanan demokratik liberal hukuk devleti anlayışı, artık devlet bürokrasisi içerisinde yer alan kuruluşların yönetsel yapı içerisindeki bağımsız ve erişilmez pozisyonlarını kırmıştır (Erhürman, 1995: 66). Nitekim iki dünya savaşı sonrasında demokrasinin önündeki engeller bir bir kırılmaya başlamıştır. Bu dönemle birlikte devletlerin liberalleşme atılımına bağlı olarak hiyerarşik otoriteye dayalı katı bürokrasi, yumuşama veya çözülme eğilimine girmiştir.

20. yüzyılda “laissez-faire”dan “sosyal devlet”e geçen tüm demokratik ülkelerde ombudsman kurumu tartışılmaya başlamıştır (Rowat, 1962: 543). Bu tartışmaların ortaya çıkmasında yapı ve işlev bakımından büyüyen devletin, buna bağlı olarak etkinliğini ve kalitesini sürdürebilmesi için yeni kurumlara ihtiyaç duyması yatmaktadır. Nitekim devlet vatandaşlarla kurmuş olduğu diyalogu sağlam temellere oturtmak için yeni formül arayışları içerisine girmiştir (Erhürman, 1995: 22). Diğer yandan, bu dönemde sosyal devlete geçilmesine karşın “liberal devlet kuramı” da etkisini artırmıştır. Nitekim bu dönemde liberal devlet kuramına bağlı olarak bireye verilen değer artmıştır (Fendoğlu, 2011: 32). Bu bağlamda II. Dünya Savaşı’nın izlerinin sarılmaya çalışıldığı bu dönemde hem devlet belli alanlardaki hizmet yükünü artırarak bir sosyal devlete dönüşmekte hem de liberal devlet kuramına bağlı olarak daha hesap verebilir ve sorumlu hale gelmektedir. Dolayısıyla ombudsman tartışmaları da bu koşullar altında çıkmaya ve yayılmaya başlamıştır.

Ombudsmanlık kurumu tartışmalarının gelişmesinin arkasında, başta insan hakları konusunun ve bu konudaki sorunların ulusal ve uluslararası alanda öneminin artması ve “demokrasi”, “insan hakları” ve “hukuk devleti” gibi kavram ve anlayışların birey, devlet ve toplum arasında belirginliğinin öne çıkması etkili olmuştur (Erdengi, 2009: 18; Temizel, 1997b: 34; Büyükcavcı, 2008: 11). Bu dönemde, iletişim olanaklarının gelişmesine bağlı olarak da çağdaş demokratik hukuk devletleri arasında ombudsmanın büyük ölçüde gelişmesinin nedeni, ombudsmanın kamuoyunu çok rahat etkileyebilme özelliğinden kaynaklanmaktadır. Bu sayede ombudsman, gerekli gördüğü durum ve zamanlarda yürütmeye karşı kamuoyunu bir koz olarak kullanabilmektedir (Erhürman, 1995: 45). Çünkü II. Dünya Savaşı sonrası dönemde insan haklarının korunması konusunda oluşan ilgi, halkın bu konularda eğitilebilmesi ve yönetime katılımın artması gibi gelişmeler olanak dâhiline gelmiştir (Temizel, 1997b: 37). Dolayısıyla 20. yüzyılın ikinci yarısında iletişim teknolojisinin gelişimi ile ombudsmanlığın yayılışı arasında da olumlu bir ilişki vardır. Bu çerçevede ombudsmanın, dünya devletleri boyunca yayılışı yönünde iki ana eğilim vardır. Bunlardan birincisi, özellikle savaş periyodu sonrasında Batı demokrasilerinde etkili olan kamu yönetiminin gelişimidir. Bu gelişme, hem kamu yönetiminin hukuk

devletine bağlı olmasını hem de devletin ve kamu yönetiminin vatandaş hizmetleri için var olduğu düşüncesinin egemen olması nedeniyle ortaya çıkmıştır. İkinci eğilim ise, demokrasi ve insan haklarına olan özlemdir (Söderman, 2013). Dolayısıyla bu görüş ile devlet bürokrasisinin genişlemesine bağlı olarak devletin demokratikleşmesi ve şeffaflaşması da aynı dönemde gerçekleşmiştir denilebilmektedir.

Ombudsmanlık kurumu, dünyaya mal olmuş gelişen bir endüstrinin adıdır (Laws, 1993: 67). Ombudsmanlık kurumu, İsveç'ten öncelikle diğer İskandinav ülkelerine yayılmıştır ve buradan da Avrupa, Amerika, Okyanusya, Afrika ve Asya'ya genişleme göstermiştir (Ayeni, 2000: 2-4). Özellikle 1960'lı yıllarda (Caiden, 1984: 221; Roosbroek ve de Walle, 2008: 288) bir ivme kazanan bu yayılım, ombudsmanın dünya boyunca gelişim gösteren ve kurumsallaşan özgün bir kurum olduğunu göstermektedir. 1919 yılında İsveç'ten sonra ombudsmanlık kurumunu ilk benimseyen ülke, altı yüz yıllık bir süreyle İsveç'in parçası olan ve yine bir İskandinav ülkesi olan Finlandiya'dır (Işıkkay, 2013). Finlandiya'da ombudsman anayasal bir kurum olarak Parlamento ombudsmanı şeklinde kurulmuştur (Frank, 1977: 161). Diğer İskandinav ülkeleri içerisinde ombudsman; Danimarka'da 1953 ve Norveç'te de 1963 tarihinde kabul edilmiş ve yasallaşmıştır (Gellhorn, 1966: 293). Belirtildiği biçimiyle ombudsmanın dünya boyunca yayılışı için II. Dünya Savaşı sonrası bir dönüm noktasını ifade etmektedir (Altuğ, 2002: 5). Bu dönemden sonra ombudsman, tüm ülkelerin gündemine giren bir politika aktörüne dönüşmüştür.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra ombudsmanlık kurumunun dünya devletlerine ve kıtalarına geniş bir şekilde yayılışı, aşama aşama ve dalga dalga olarak gerçekleşmiştir (Gregory ve Giddings, 2000: 7; Altuğ, 2002: 55). 1950-1960 yılları dönemini kapsayan ilk ombudsman dalgası, İskandinav ülkeleri arasında gerçekleşmiştir. Bu İskandinav ülkelerinden Danimarka'nın 1954 yılında ombudsmanlık kurumunu kurması ile bu kurum, çeşitli ülkelerin siyasi ve hukuki çevrelerinde tartışmaların görülmesine neden olmuştur (Oytan, 1977: 598; Söderman, 2013). 1953 yılının Şubat ayında ombudsman konulu yasa tasarısı Danimarka Meclisi'ne sunulduğunda, o dönemin Adalet Bakanı Helga Petersen şu ifadeleri kullanmıştır (Altuğ, 2002: 84): *"Bir ombudsman atanması Danimarka Hukuku'nda yeni bir sayfa açmıştır."* Dolayısıyla Danimarka'nın ombudsmanlık kurumunu kabul etmesi, ülkede önemli bir reform olarak değerlendirilmiştir.

Modern ombudsman olarak da adlandırılan (Fitzharris, 1973: 9) Danimarka'nın benimsemiş olduğu ombudsman modeli, İsveç'te uygulanan ombudsman modelinin pür hali değildir. Danimarka kendi siyaset, hukuk ve yönetim geleneklerine göre bir ombudsman modeli ihtisas etmiştir. Ayrıca Danimarka'da ombudsman kurumunun kaynağı, 1950'li yıllardaki İskandinav sosyal yapısına dayanmaktadır. Bu sosyal yapı içerisinde vatandaşlar ve devlet arasındaki ilişkilerde Parlamento'nun kararlaştırdığı yasalar çoğunlukla geçerli olmaktadır. Nitekim Danimarka'da yasama aşamasının geç işlemesi, git gide karmaşılaşan bir toplumda kaos durumuna yol açtığı için

Parlamento bir kısım yetkilerini ve görevlerini (vatandaşla ilgili olan) ombudsman kurumuna bırakmıştır (Altuğ, 2002: 85). Diğer yandan Danimarka’da ombudsmanlık kurumunun kurulması, bu kurumun özellikle Commonwealth (İngiliz Milletler Topluluğu) ülkeleri ve Batı Avrupa ülkelerinde yayılmasında etkili olmuştur (Reif, 2011: 270). Nitekim Profesör Gellhorn, *“Danimarka ombudsmanı sahneye çıkıncaya kadar Ombudsman Müessesesi arkasındaki fikirler, hemen hemen yok gibi idi. Fakat birdenbire müessese sadece Batı dünyasının değil, fakat Asya’nın ve Okyanusya’nın da dikkatini çekti”* demiştir (Gellhorn’dan aktaran Altuğ, 2002: 141). Diğer yandan Danimarka’da ombudsmanlık kurumunun benimsenmesinde Profesör Stephan Hurwitz’in büyük katkıları olmuştur. Profesör Hurwitz, 1949 yılındaki ünlü söylevinde Danimarka’nın kendi gelenekleriyle uyuşabilecek İsveç Ombudsmanı’nın incelenmesi gerektiğini ifade etmekteydi. Profesör Hurwitz, bu konu ile ilgili birçok makale, tebliğ yayınladı ve konferanslara katıldı (Ünal, 2013: 78). Bu konular, siyaset, kamuoyu ve bürokrasi çevrelerinde uzunca bir süre tartışıldı ve bunun sonucunda da, 1953 yılında *“Sivil ve Askeri Konular İçin Parlamento Komiserliği (Ombudsman)”* Danimarka Anayasası’nda hüküm altına alındı ve Profesör Hurwitz de 1954 yılında ilk “Parlamento Komiseri” oldu (Chapman, 1970: 248; Özden, 2010: 31; Altuğ, 2002: 141).

1960 yılı sonrasında ombudsman konusunda ikinci yayılma dalgası başlamış ve 1962 yılında Norveç ve Yeni Zelanda, 1967’de İngiltere, 1970 yılında Kuzey İrlanda’da ombudsmanlık kurumları kurulmuştur (Howard, 2010: 5). 1966 yılında İngiliz Güyanı, 1967’de Maurice Adası, Alberta, 1969 yılında Yeni Brunvisk (New Bruwnick), Manitoba, 1970 yılında Yeni Ecosse (New Ecosse)’de ombudsmanlıklar ikinci dalgada kurulan ombudsmanlar olmuşlardır (Avşar, 2012: 46). Bunu 1971’de İsrail, 1973’te Fransa, 1976’da Portekiz, 1981’de Hollanda ve İspanya izlemiştir (Özden, 2010: 31). İkinci dalgaya bağlı olarak ombudsmanlık kurumu, Asya, Afrika ve Amerika kıtasına da sıçramıştır. Nitekim 1973’te Hindistan’da ve Zambiya’da ombudsmanlık kurulmuştur. Ayrıca kurum, 1970’de Gana’da, 1979’da Güney Afrika’da ve 1995’te Romanya’da oluşturulmuştur. 1997 yılında Rusya Federasyonu’nda kurum kurulmuştur. Daha sonrasında da bu kurum, Arjantin, Guatemala gibi Latin Amerika ülkelerinde de kurulmuştur. ABD’nde de kurum, federe devletler bazında kurulmuştur. Örneğin, Alaska, Hawaii, Iowa, Nebraska, Jawstown, New York ve Missoiri bu eyaletler arasındadır (Özden, 2010: 24-25; Fendoğlu, 2011: 62). Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi 1975 yılında 457 sayılı kararına dayalı olarak üye ülkelere ombudsman kurumunu tavsiye etmiştir (Küçüközyiğit, 2006: 94; Avşar, 2012: 99). Ayrıca Avrupa Birliği (AB)’nde de 7 Şubat 1992 yılında Maastricht Antlaşması’nın 138/e maddesine bağlı olarak Avrupa Birliği Ombudsmanı kurulmuştur ve ilk ombudsman da 1994 yılında Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra atanmıştır (Mutta, 2005: 6). Görüldüğü üzere ombudsmanlık kurumu, yaygın bir demokrasi geleneğine sahip gelişmiş ülkelerle birlikte bağımsızlığını yeni kazanmış gelişmekte olan ülkelere de uygulanmıştır. Ayrıca, 1989 yılında Sovyetler Birliği’nin dağılmasıyla bağımsızlığını

ilan etmiş yeni demokrasiler olarak adlandırılan ülkelerde de ombudsmanlık kurumu ihdas edilmiştir (Akıncı, 1999: 279). Diğer yandan yeni demokrasiler olarak adlandırılan ülkelerde ombudsmanlık kurumlarının kurulmasının bir nedeni de, 1980’li yıllarda tekrar önem kazanmaya başlayan insan hakları alanındaki gelişmelerdir (Özer, 2011: 45). Dolayısıyla ombudsmanlık kurumunun dünyada yayılışı ve dünyada demokrasi ve insan hakları alanındaki ilerlemeler arasında pozitif bir ilişki olduğu söylenebilmektedir (Fendoğlu, 2011: 6).

2.2. Postmodern Kamu Yönetimi ve Denetim Anlayışının Yeniden Yapılanması

Postmodern dönemde kamu yönetimini ayakta tutan kavram ve ideolojiler büyük dönüşümlere uğrarken kamu yönetiminin denetimi konusunun bunlardan etkilenmemesi mümkün değildir. Nitekim geleneksel denetim anlayışı, geleneksel yönetim anlayışına göre şekillenmektedir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında “denetim” önemli bir yönetsel faaliyettir. Yasa ve rasyonalite temelleri üzerine kurulan geleneksel Weberyan yönetim (kamu yönetimi) anlayışında kapsamlı yasal düzenlemelerin birincil amacı, örgüt üyelerini “kontrol” altında bulundurabilmektir. Hiyerarşi ile yakından ilişkili olan kontrol ya da denetim ve bürokraside uygulanmakta olan hukuki kontrolün kaynağı da hiyerarşik güçten gelmektedir (Al, 2007a: 111). Geleneksel kamu yönetimine biçim veren merkezîyetçi ve hiyerarşik yapılanma, denetimin üst-ast ilişkisi bağlamında yukarıdan aşağıya doğru sıkı bir biçimde düzenlenmesine neden olmuştur. İşbölümü ve uzmanlaşmaya ayrılan işler ve görevler, hiyerarşi zinciri ile birbirine kenetlenmiş, bu şekilde de hiçbir eylem ve işin denetimsiz bırakılmamasını öngörmüştür (Al, 2007b: 46). Nitekim Weber (2011: 67)’e göre “bürokrasiye dayalı yönetim, bilgi temeline dayalı denetim” anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bürokrasi, ifa ettiği yönetsel düzene bağlı olarak kendine has bir denetleme biçimini de ortaya çıkarmaktadır. Nitekim bürokrasi, bürokratik denetimi yaratmaktadır.

Geleneksel veya klasik denetim, geriye dönük bir biçimde, işlemlerin gerçekleştirilmesinden sonra bilgi, belge ve bulguların dosyalar üzerinden katı kurallar çerçevesinde incelenmesi ve bu incelemeye yönelik bir rapor hazırlanması biçiminde işleyen bir yöntemler dizisinden meydana gelmektedir (Cankar, 2006: 72). Diğer taraftan geleneksel denetim, katı, basmakalıp, önceden kararlaştırılmış prosedürlere dayalı ve inisiyatif almayı bünyesinde taşımayan 20. yüzyıla uygun bir denetim anlayışı olarak nitelendirilebilmektedir. Nitekim geleneksel denetim anlayışı ve uygulamaları her şeyden önce geleneksel yönetim içerisinde ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Dolayısıyla geleneksel denetim anlayışı, günümüz postmodern çağdaş yönetim anlayışı ilke, metod ve uygulamalarına uyum sağlayamamaktadır ve içerisinde bir takım yetersizlikler de barındırmaktadır. Çünkü geleneksel denetim anlayışı 20. yüzyılın hâkim toplumsal, siyasal ve kültürel ideolojisi olan modernizm ve sanayi toplumu temelinde şekillenmiştir, dolayısıyla günümüzün bilgi toplumu ve hâkim ideolojisi olan postmodernizm olgusuna uyum sağlayamamaktadır.

Günümüzün çağdaş, bilgi toplumu ve postmodernizm ekseninde yapılanmış olan devlet ve kamu yönetimi anlayışı da geleneksel denetim yöntemlerinin eksik bıraktığı yönleri *“performans, açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, bilgi edinme hakkı, katılımcılık, demokrasi, insan hakları, eşitlik ve kalite”* gibi idelerle doldurmaya çalışmaktadır. Bu durum ise geleneksel denetim yönteminden çağdaş (yeni) denetim yöntemine geçildiğini göstermektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminde, hiyerarşik kamu örgütlenmesi yerine, esnek yapılı, matriks türü bir örgütlenme ortaya çıkmaktadır (Akyel ve Köse, 2010: 14).

Kamu yönetiminin, topluma hizmet etmek için var olan görev, yetki ve sorumluluklarının ne derecede etkin, verimli, kaliteli ve yerinde olarak yerine getirildiği anayasadan ve yasalardan kaynaklanan çeşitli denetim araçlarıyla denetlenmektedir. Bu denetim araçları arasında idari denetim, siyasi denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi gibi yöntemler bulunmaktadır. Ancak bu denetim biçim ve yöntemleri günümüzün modern katılımcı, demokratik ve sosyal hukuk devletlerinde yeterli düzeyde istenen verimi sağlayamamaktadır. Çünkü kamu yönetiminin denetlenmesinde her geleneksel veya klasik denetim yönteminin kendi alanına yönelik zaafı bulunmaktadır. Nitekim bu denetim yöntemleri, uzun zamandan beri uygulanan ve kamu yönetiminin denetlenmesi konusunda kökleşmiş denetim şekilleridir. Dolayısıyla geleneksel denetim yöntemleri kimi durumlarda vatandaşların devlet organları karşısında ikincil plana düşmesine ve mağduriyet konusu yaşamalarına sessiz kalmakta ve bir müdahale edememektedir. Bu durum ise vatandaşların kamu yönetimlerinden almış oldukları hizmetler konusunda memnuniyetsizlik duymalarını artırmakta ve vatandaşların kamu yönetimlerine karşı olan güven düzeylerini azaltmaktadır. Bu bağlamda son zamanlarda kamu yönetiminde vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması, vatandaşların kamu yönetimi karar ve politikalarının alınmasında söz sahibi olması ve özellikle vatandaşların devletin asli unsurlarından biri olduğu bilinci yaratılarak yeni bir yönetim ve denetim sistemine geçildiği söylenebilmektedir. Bu şekilde de toplumdaki tüm aktörlerin huzurlu ve sağlık içerisinde yaşadığı bir devlet ve kamu yönetimi yapılanması tesis edilmeye çalışılmaktadır. Bu durum aynı zamanda vatandaşların devlete olan meşruiyet düzeylerini de artırmaktadır.

2.3. Postmodern Denetim Anlayışı ve Ombudsman Paradigması

Postmodern dönemde ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi (YKY), siyasal, kültürel ve sosyal dönüşümlerin bir parçasıdır ve bu anlayışın dayanmış olduğu ilkeler ve kurallar, etkisini denetim alanında da göstermiş, *“hiyerarşinin mümkün mertebe yumuşatılması, yönetimin basit yöntemlere dayalı olarak gerçekleştirilmesi, hizmetlerin rekabet ortamı içerisinde piyasada sunulması, denetiminin piyasa tarafından yapılması, yönetimde mali konuların ön sıralarda yer alması ve öneminin artması, amaçlara göre yönetim, sonuca odaklılık, etkinliğe dayalı yönetim, çalışanların güçlendirilmesi, esnek istihdam, iş güvencesinin garanti edilememesi,*

stratejik yönetim, performansa dayalı ölçüm ve değerlendirme, hesap verebilirlik, saydamlık, yönetimde açıklık, iç kontrol ve iç denetim” gibi yöntemler yeni denetim anlayışının temel yönlendiricileri olarak ortaya çıkmıştır (Al, 2007b: 47). Nitekim yeni yönetim ve denetim paradigması, yönetimin sonuçlara, misyona, performans hedeflerine, hizmetlerin niteliğine, etkinliğe ve verimliliğe vurgu yapmaktadır (Al, 2007c: 245). Dolayısıyla klasik denetim anlayışından başarımlı (performans) denetimi anlayışına doğru bir geçiş yaşanmaktadır. Kamu yönetiminin felsefi klasik kurallara, hukuksallığa, yetki ve görev paylaşımı anlayışına dayalı denetim yönteminden kamu yönetiminin etkinlik, verimlilik ve kalite anlayışına dayalı denetim yöntemine geçilmektedir (Yaşamış, 1997: 18). Bu gelişmelere bağlı olarak da şeffaflık, hesap verebilirlik, kalite, etkenlik, verimlilik ve vatandaşa karşı sorumluluk kamu yönetimlerinin temel gündem maddeleri haline gelmektedir. Bu nedenlerle de kamu yönetimi, hesap verebilir, şeffaf ve her zaman denetlenilebilir olmak zorundadır (Uzun, 2009). Dolayısıyla yeni yapılanmada kamu hizmetinden yararlanan aktörlerin talepleri dikkate alınmakta, yönetilenlerle yönetenler arasında ilişkiler yeniden düzenlenmektedir ve insani ilişkilere verilen değer ve önem de artmaktadır (Altıntaş ve Türkyener, 2012: 11-12). Nitekim bu yapılanma içerisinde ombudsmanlık da yönetimde açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etik gibi ilkelerin uygulanması ve yaygınlaşması hususunda merkezi bir rol oynayabilmektedir (Karcı, 2010: 61).

Anlaşıldığı üzere geleneksel ve modern yönetim anlayışlarını ifade eden katı, mekanik ve bürokratik nitelikli bir yapılanmadan bilgi çağıının yönetim felsefesine dayanan postmodern öncüllerin destek sağladığı yeni yönetsel yapılara geçilmektedir (Parlak, 2007: 14). Aynı biçimde yönetim sürecine bağlı olarak postmodern denetim sistemlerine geçiş de yaşanmaktadır (Ekici, 2007: 51). Bu bağlamda değerlendirildiğinde ombudsmanlık kurumu da, açık yönetim anlayışının (Eken, 1993: 85) ve dolayısıyla çağdaş yönetim ve denetim düşüncesinin gelişmesinde çağın önemli sembollerinden biridir. Çağdaş bir yönetim için gerekli olan demokratiklik, şeffaflık ve dürüstlük ombudsmanlık kurumu ile daha iyi gelişebilecektir (Akıncı, 1999: 292). Diğer yandan ombudsmanlık kurumu, vatandaş şikâyetleri doğrultusunda veya resen harekete geçerek kamu yönetiminin denetimini sağlayan bir halkla ilişkiler mekanizmasıdır. Ombudsman, mümkün olan her şikâyeti kabul ederek, vatandaşın yönetime katılmasını sağlamaktadır. Bu şekilde de katılımcı demokrasinin kurumsallaşmasına büyük katkılar sağlamaktadır. Ombudsmanlık kurumu ile kamu yönetimleri daha etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunmaktadırlar. Ombudsmanlık kurumu sayesinde kamu yönetimleri kanuni sınırlar içerisinde işlem ve eylem tesis etmeye zorlanmaktadır ve böylece de hukuk devleti gelişim göstermektedir. Ayrıca ombudsmanlık kurumu, kamu yönetimlerinin her türlü bilgi, belge ve dosyalarına ulaşarak da hesap verebilirlik, saydamlık ve yönetimde açıklık ilke ve yöntemlerine bir hareket kabiliyeti kazandırmaktadır. Nitekim ombudsmanlık, kamu yönetimini kapalılıktan açıklığa zorlamaktadır, bu bağlamda da çağdaş denetim teknikleriyle örtüşmektedir. Dolayısıyla ombudsmanlık kurumunun yayılımını artıran ve dünya

boyunca ortaya çıkmasını sağlayan temel konulardan birisi de çağdaş yönetim ve denetim anlayışındaki gelişmeler ile oluşan “postmodern denetim paradigması”dır.

Türkiye, bunun en güzel örneklerinden birini oluşturmaktadır. Türkiye’de 2003 yılında başlayan “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması” süreci çerçevesinde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları ile 2012 yılında ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur. Türkiye’de “Kamu Denetçiliği Kurumu” adında kurulan ombudsmanlık kurumu, 14.06.2012 tarihli “6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ile yasalaşmıştır. Nitekim bu kanunda da belirtildiği üzere Türkiye Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu’nun temel görevi; “*idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak*” şeklinde ifade edilebilmektedir. Türkiye Ombudsmanlık Kurumu’nda asıl vurgunun kamu yönetimlerinin eylem, işlem ve davranışları karşısında mağdur olan vatandaşların şikayetlerinin incelenmesi üzerinde toplandığı söylenebilmektedir. Türkiye’de ombudsmanlık kurumuna başvurular, vatandaşlar ve tüzel kişiler tarafından basit bir dilekçe ile dahi yapılabilmektedir. Ancak Türkiye Ombudsmanlık Kurumu’nun bir şikâyet konusuna ilişkin olarak resen harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır. Türkiye’de ombudsmanlık kurumu, “*yıl içerisinde incelemiş olduğu şikâyet konularını, bu konuların ne şekilde kararlaştırıldığını ve ombudsmanlık kurumunun kararı ve önerileri doğrultusunda kamu yönetimlerinin nasıl hareket ettiklerini vs. hususları içeren resmi bir yıllık raporunu*” Parlamento Karma Komisyonu’na sunmaktadır. Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun bir şikâyet konusuna ilişkin olarak varmış olduğu bir karar hususunda kesin hüküm verme ve yaptırım uygulama yetkisi yoktur. Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun karar ve raporlarını kamuoyunun bilgisine sunduğu ve bu şekilde de medya ile yoğun bir ilişki içerisinde olduğu da söylenebilmektedir. Ayrıca Türkiye’de ombudsmanlık kurumu devlet organlarını veya kamu yönetimi yapılanmasını düzenleyen hatalı yasa maddeleri ya da yasa boşlukları ile karşılaşması durumunda, bu durumun düzeltilmesi için Parlamento’ya yasa değişikliği reformu önerisi yapabilmesi mümkündür.

Kısacası ombudsman, sahip olduğu nitelik ve özellikler çerçevesinde postmodern kamu yönetiminin dönüşümüne bağlı olarak denetim anlayışında meydana gelen paradigma alanının önemli bir sembolüdür. Bunlara ek olarak ombudsman, belirtilen yetki ve sorumlulukları ile yeni kamu yönetimi ilkeleri ile de özdeşleşmekte ve özel sektör kökenli “*toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans yönetimi, değişim mühendisliği ve amaçlara göre yönetim vb.*” anlayış ve teknikler ile bütünleşmektedir. Nitekim belirtilen tüm bu anlayış ve tekniklerin özünde; “*katılımcılık, esneklik, demokratikleşme, saydamlık, hesap verebilirlik, verimlilik ve kalite*” bulunmaktadır.

SONUÇ

Kamu yönetiminin postmodernizm eksenli olarak yeniden yapılanması çerçevesinde denetim de aynı yönde değişim ve dönüşümlere uğramaktadır. Nitekim postmodern dönemde kamu yönetiminin denetlenmesi de performans odaklı, esnek, katılımcı, hesap verebilir, saydam ve kalite odaklı olmaktadır. Kamu yönetiminin denetlenmesinde etkili olan yöntemlerden biri de ombudsmandır. Ombudsmanlık kurumu, hiç kuşkusuz postmodern dönemde yayılımını ve gelişimini artırmıştır. Bu bağlamda da ombudsman, postmodern kamu yönetimi döneminde bir denetim paradigması olarak adlandırılabilir.

Postmodern dönemde kamu yönetimi, “esnek, ağ yapılı, a-bürokratik ve esnek istihdam” yapısına bağlı olarak örgütlenmekte ve işlemektedir. Nitekim kamu yönetimindeki bu paradigma düzeyindeki değişimler ve dönüşmeler, kamu denetim alanlarını ve yöntemlerini de etkilemekte ve kamu denetiminde “statü hukuku” eksenli denetimden “sözleşme hukuku” eksenli denetime geçilmektedir. Bu çerçevede kamu yönetiminin denetlenmesinde “*performans, süreç analizi, etkinlik, verimlilik ve kalite*” gibi göstergeler ve değişkenler temel alınmakta, dolayısıyla kamu yönetiminin denetimi konusu yoğun bir biçimde tartışılmakta ve güncellenmektedir. Bu bağlamda özünde bir denetim aracı olan ombudsman da sözü edilen paradigma değişimine önemli bir örnek ve kaynak sunmaktadır. Çünkü ombudsmanın gerçekleştirmiş olduğu denetimler, “*katılımcılığı esas alan, esnek, şeffaf, hesap verebilir, hızlı, kaliteli, verimli, vatandaş eksenli ve etik odaklı*” yapılmaktadır. Bu özellikleri ile ombudsman denetimi, postmodern kamu yönetimi ile gündeme gelen diğer denetim yöntemlerini kapsamakta ve onlarla özdeşleşmektedir. Buna bir örnek vermek gerekirse; postmodern kamu yönetiminin önemli örneklerinden birini oluşturan “performans yönetimi odaklı performans denetimi” ile “ombudsman denetimi” arasında önemli benzerlikler olduğu görülebilmektedir. Nitekim ombudsman da yapmış olduğu eylem ve faaliyetlerle kamu yönetimlerinin performanslarını “*etik, kalite ve hukuka uygunluk*” açısından artırmaya çalışmaktadır.

Sonuç olarak ombudsman veya ombudsmanlık kurumu, postmodern kamu yönetimi anlayışı ile asıl kimliğini bulmuş gibi görünmektedir. Nitekim İskandinav ülkelerinden sonra ombudsmanlık kurumu, II. Dünya Savaşı’nı müteakip yayılım ve gelişim göstermiştir. Bu çerçevede ombudsmanlık kurumu, modern dönemde İsveç’te doğmasına ve kurulmasına rağmen bu ülkede dahi II. Dünya Savaşı’ndan sonra (postmodern dönem) daha da geliştirilmiş ve ülke çapında etki düzeyi artırılmıştır. Bunlara ek olarak ombudsmanlık kurumunun dünya boyunca yayılımı ve postmodern dönem arasında da büyük bir bağlantı bulunmaktadır. Nitekim 1950’lilerde etkili olmaya başlayan refah devleti uygulamaları ve kamu yönetiminin bir bilim olarak gelişimini sürdürmesi ve bu şekilde kamu bürokrasisinin örgütsel ve işlevsel manda genişlemesi kamu yönetiminin etkin bir biçimde denetlenmesini de gerekli kılmıştır. Çünkü bu dönemde savaşlardan ve ekonomik krizlerden bunalan dünya devletleri,

eski arzulanmış müreffeh toplum düzeyine tekrar ulaşabilmek için çeşitli yöntem ve araçlara başvurmuşlardır. Bu dönemde devlet ve kamu yönetimi örgütleri, toplumun neredeyse tüm alanlarında faaliyet göstermişlerdir ve vatandaşların devlet örgütleriyle olan ilişkileri artmıştır. Bunlara ek olarak bu dönemde etkili olan insan hakları ve demokratikleşme özlemi ve hukuk devletinin gelişimi gibi hususlar da ombudsmanın dünya boyunca ortaya çıkmasında ve yayılmasında etkili olmuştur. Dünya devletleri tarafından ombudsmanlık kurumunun kurulmasındaki diğer amaçlar arasında ise siyasal meşruiyet düzeyini ve güven kapasitesini artırmak bulunmaktadır. Nitekim ombudsman, bu dönemde tüm bu amaçlara cevap verecek ve hizmet edecek nitelik ve özelliklere sahip görülmüştür.

KAYNAKÇA

- Abedin, Najmul (2006), "The Ombudsman Institution and Conflict Resolution in the Contemporary Third World Societies", *Journal of Third World Studies*, Vol. XXIII, No. 1, pp.219-236.
- Akça, Gürsoy, "Postmodernite ve Ulus Devlet", *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, <http://www.aku.edu.tr/aku/dosyayonetimi/sosyalbilens/dergi/c7s2.htm>, (Erişim Tarihi: 04.03.2013).
- Akıncı, Abdulvahap (2012), "Modern Ulus Devletlerin Doğuşu", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 34, ss.61-70.
- Akıncı, Müslüm (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Akyel, Recai, Hacı Ömer Köse (2010), "Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, ss.9-45.
- Al, Hamza (2007a), "Denetimde Piyasalaşma Eğilimleri", *Bilgi*, Cilt: 1, Sayı: 14, ss.109-130.
- Al, Hamza (2007b), "Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 40, Sayı: 4, ss.45-61.
- Al, Hamza (2007c), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- Alpaslan, Sümeyra, Rana Özen Kutanis (2007), "Sanayi ve Bilgi Toplumu Yönetim Metaforlarının Karşılaştırılması", *Akademik İncelemeler*, Cilt: 2, Sayı: 2, ss.49-71.
- Altıntaş, Abdullah, C. Mustafa Türkyener (2012), *Kamu Yönetiminde Dönüşüm ve Sayıştay Mali Denetimi*, Ankara Yayınevi, Ankara.
- Altuğ, Yılmaz (1968), "Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan "Ombudsman" Müessesesi", *Yargıtay Yüzüncü Yıldönümü Armağanı*, Cezaevi Matbaası, İstanbul, ss.159-172.
- Altuğ, Yılmaz (2002), *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü Yayınları, İstanbul.
- Aslan, Seyfettin, Abdullah Yılmaz (2001), "Modernizme Bir Başkaldırı Projesi Olarak Postmodernizm", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, ss.93-108.
- Ataman, Taykan (1997), "Ombudsman ve Temiz Toplum", *Yeni Türkiye*, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Sayı: 14, ss.779-789.
- Ateş, Hamza (2010), "Postbürokratik Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler*, Nagehan Talat Arslan (Ed.), Alfa Aktüel, Bursa, ss.127-150.
- Atılgan, Meral, Bülent Doğan (2003), "Kamu Yönetiminde Postmodern Eğilimler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 439, ss.105-117.

- Avşar, B. Zakir (2007), *Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.
- Avşar, B. Zakir (1988), *Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Hak-İş Konfederasyonu Yayını, Ankara.
- Avşar, B. Zakir (2012), *Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Hayat Yayın Grubu, İstanbul.
- Ayeni, Victor O. (2000), "The Ombudsman Around the World: Essential Elements, Evolution and Contemporary Challenges", *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States: The Caribbean Experience*, Viktor O. Ayeni, Hayden Thomas, Linda C. Reif (Ed.), Commonwealth Secretariat, London, pp.1-19.
- Bayram, Yavuz (2013), "Postmodernizm (Modernizm Ötesi)", http://turkoloji.cu.edu.tr/YENI%20TURK%20EDEBIYATI/yavuz_bayram_postmodernizm.pdf, (Erişim Tarihi: 04.07.2013).
- Birkök, Cüneyt (1998), "Modernizmden Postmodernizme: Yeni Problemler", İstanbul, 1998, <http://www.j-humansciences.com/ojs/index.php/IJHS/article/viewFile/75/74>, (Erişim Tarihi: 13.07.2013).
- Bogason, Peter (2005), "Postmodern Public Administration", *The Oxford Handbook of Public Management*, Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr.-Christopher Pollitt (Ed.), Oxford University Press, Great Britain, pp.234-256.
- Büyükavcı, M. (2008), "Ombudsmanlık Kurumu", *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 4, ss.10-13.
- Caiden, Gerald E. (1984), "Ombudsmen in Developing Democracies: Comment", *International Review of Administrative Sciences*, September Vol. 50, No. 3, pp.221-226.
- Cankar, İsa (2006), "Denetimin Yeni Paradigması: Sürekli Denetim", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, ss.69-81.
- Chapman, Brian (1970), *İdare Mesleği: Avrupa'da Devlet Memurluğu*, çev. Cahit Tutum, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Çağlar, Necdet (2008), "Postmodern Anlayışta Siyaset ve Kimlik", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 3, ss.369-386.
- Demiral, Gamze Yudum (2009), *Uluslararası Uygulamalar Işığında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- Durdu, Zafer (2009), "Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti", *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 22, ss.37-50.

- Eken, Musa (1993), Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Sakarya.
- Ekici, Birol (2007), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Denetim”, Kuramdan Uygulamaya (Yönetim ve Reform), Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR IV) Bildiriler Kitabı, Atilla Göktürk, Mahmut Özfidaner, Güler Ünlü (Ed.), Muğla Üniversitesi, 8-9-10 Kasım 2006, Muğla Belediyesi Yayınları, Muğla, ss.51.
- Erdemir, Erkan (2007), “Adayış Mı Kaçış Mı? Yönetimsel Kontrol Karşısında Postmodern Dönüşüm Söylemi”, Yönetim Araştırmaları Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1-2, ss.67-96.
- Erdengi, Tevfik Bora (2009), Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye, T.C. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara.
- Erhürman, Tufan (1995), Dünyada ve KKTC’de Ombudsman, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşe.
- Eroğlu, H. (1978), İdare Hukuku, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Kalite Matbaası, Ankara.
- Eryılmaz, B. ve M. L. ŞEN (1994), 2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler, MÜSİAD Araştırma Raporları: 5, MÜSİAD Yayınları, Anadolu Matbaacılık, İstanbul.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin (2011), Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Yetkin Yayınları, Ankara.
- Fitzharris, Timothy L. (1973), The Desirability of a Correctional Ombudsman, Governmental Studies, A Publication of the Institute’s Ombudsman Activities Project, Institute of Governmental Ombudsman, University of California, Berkeley.
- Frank, Bernard (1977), “The World-Wide Growth of the Ombudsman”, Prof. Dr. Bülent Nuri Esen’e Armağan, Ergun Özbudun vd. (Haz.), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 417, Ankara, ss.159-180.
- Gellhorn, Walter (1966), “The Norwegian Ombudsman”, Stanford Law Review, Vol. 18, No. 3, (Jan.), pp.293-321.
- Gregory, Roy, Philip Giddings (2000), “The Ombudsman Institution: Growth and Development”, Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents, Roy Gregory, Philip Giddings (Ed.), International Institute of Administrative Sciences (IIAS), IOS Press, Amsterdam, pp.1-20.
- Howard, Charles L. (2010), The Organizational Ombudsman: Origins, Roles, and Operations A Legal Guide, American Bar Association (ABA) Publishing, USA.
- Işıkkay, Mahir (2013), “Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu”, <http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=30>, (Erişim Tarihi: 13.03.2013).

- İnanç, Hüsamettin (2003), "Makro Toplumsal Kuramlar Açısından Postmodern Teori", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 8, ss.341-351.
- Karcı, Şükrü Mert (2010), Türkiye’de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu, T.C. Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Antalya.
- Keskin, İbrahim (2013), "Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri ve Önemi", Adalet Dergisi, Sayı: 45, ss.117-144.
- Köse, H. Ö. (1999), "Denetim ve Demokrasi", Sayıştay Dergisi, Sayı: 33, ss.62-85.
- Küçüközyiğit, H. Galip (2006), "Ombudsmanlık Kurumu: Hukuksal ve Siyasi Bir İnceleme", Uluslararası Hukuk ve Politika, Cilt: 2, No: 5, ss.90-111.
- Küçüközyiğit, H. Galip (2013), "Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman", Türk Hukuk Sitesi, http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_100.htm, (24.05.2013).
- Laws, F. G. (1993), "The Local Government Ombudsman: Contemporary Issues and Challenges", The Ombudsman: Twenty Five Years On, Neil Hawke (Ed.), Cavendish Publishing Limited, Great Britain, pp.63-67.
- Mutta, Serdar (2005), İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Kitap Ticaret, İstanbul.
- Oosting, M. (2001), "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective", The International Ombudsman Yearbook, L. C. Reif (Ed.), The International Ombudsman Institute, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, The Netherlands, pp.1-23.
- Oytan, Muammer (1977), "Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", Prof. Dr. Osman F. Berki’ye Armağan, Hicri Fişek vd. (Haz.), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 411, Ankara, ss.595-627.
- Ökmen, Mustafa, Bekir Parlak (2008), "Modernleşmeden Küreselleşmeye Türk Kent Yönetimleri: Temel Nitelikler, Sorunlar ve Projeksiyonlar", Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı: 15, ss.199-259.
- Özalp, Ahmet (2009), "Modern Paradigmanın Krizi ve Devlet Üzerine Etkileri", Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1, ss.1-10.
- Özcan, Kerim, Veysel Ağca (2010), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Postmodernizmin İzleri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 43, Sayı: 3, ss.1-33.
- Özcan, Mehmet Tevfik (2008), Modern Toplum ve Devlet, XII Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Özdemir, Yusuf, Elif Özdemir, Ufuk Aktaş (2008), "Postmodernite ve Etnisite", Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 2, ss.325-336.
- Özden, Kemal (2010), Ombudsman: Türkiye’deki Tartışmalar, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- Özer, Ahmet (2011), “Küreselleşme ve Yeni Dünya Düzeni Karşısında İnsan Haklarının Durumu”, İnsan Hakları Yıllığı, Cilt: 29, ss.43-64.
- Özer, Buğra, Serhat Baştan (2012), “Modernite ve Postmodernite Süreçlerinde Kamu Yönetimi, Siyasa Yapım Sürecinin İletişimsel Motifleri ve Demokratikleşme Üzerine Kuramsal Bir Tartışma”, Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 1, ss.39-52.
- Özkaral, Metin (2011), “Kamu Yönetimi ve Teknoloji İlişkisi ile İlgili Postmodern Değışimeler”, Kamu Yönetimi ve Teknoloji, Onur Ender Aslan (Haz.), KAYFOR 2010, TODAİE, Ankara, ss.220-225.
- Özkiraz, Ahmet (2003), Modernleşme Teorileri ve Postmodern Durum, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Parlak, Bekir (2003), “Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi”, Çağdaş Kamu Yönetimi-I, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss.346-392.
- Parlak, Bekir (2007), “Küreselleşme Sürecinde Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi: Post-Modern Paradigmalar”, Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi, Abdullah Yılmaz, Yavuz Bozkurt (Ed.), Gazi Kitabevi, Ankara, ss.3-18.
- Pierson, Christopher (2011), Modern Devlet, çev. Neşet Kutluğ, Burcu Erdoğan, Çiviyazıları Yayınevi, İstanbul.
- Poggi, Gianfranco (2009), Modern Devletin Gelişimi: Sosyolojik Bir Yaklaşım, çev. Şule Kut, Binnaz Toprak, İstanbul Üniversitesi Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Reif, Linda C. (2011), “Transplantation, and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, Boston College Third World Law Journal, Vol: 31, No: 2, pp.269-310.
- Roosbroek, Steven Van, Steven Van de Walle (2008), “The Relationship between Ombudsman, Government, and Citizens: A Survey Analysis”, Negotiation Journal, July, pp.287-302.
- Rowat, Donald C. (1962), “An Ombudsman Scheme For Canada”, The Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 28, No. 4 (Nov.), pp.543-556.
- Sağlam, Abdi (2012), “Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı İle İlişkisi”, Adalet Dergisi, Sayı: 44, ss.27-49.
- Saygılı, Abdurrahman (2010), “Modern Devlet’in Çıplak Sureti”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 59, Sayı: 1, ss.61-97.
- Söderman, Jacob (2013), “How To Be A Good Ombudsman”, IOI, Canada: http://www.theioi.org/downloads/a38c1/IOI%20Canada_Occasional%20paper_Jacob%20S%C3%B6derman_How%20to%20be%20a%20Good%20Ombudsman.pdf, (Erişim Tarihi: 12.03.2013).
- Şahin, Ramazan (2010), “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri”, Türk

- İdare Dergisi, Sayı: 468, ss.131-157.
- Şaylan, Gencay (2006), Postmodernizm, İmge Kitabevi, Ankara.
- Şener, Hasan Engin (2007), "Kamu Yönetiminde Postmodernizm", Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar, Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss.31-47.
- Şişman, Mehmet (1996), "Postmodernizm Tartışmaları ve Örgüt Kuramındaki Yansımaları", Eğitim Yönetimi, Sayı: 3, ss.451-464.
- Tekeli, İlhan (1999), Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi, Ankara.
- Temizel, Zekeriya (1997a), "Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman", Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı-II, Sayı: 14, ss.764-778.
- Temizel, Zekeriya (1997b), Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Avrupa Teşkilatı (IULA-EMME), İstanbul.
- Ünal, Feyzullah (2013), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Savaş Yayınevi, Ankara.
- Weber, Max (2011), Bürokrasi ve Otorite, çev. H. Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara.
- Yaşamış, Firuz Demir (1997), "Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: "Administration"dan" "Management"a, Türk İdare Dergisi, Sayı: 417, ss.1-27.
- Uzun, Ali Kamil (2009), "Kamu Yönetiminde İç Kontrol ve İç Denetim Yaklaşımı", Denetim Dergisi, Sayı: 3, <http://www.icdenetim.net/makaleler/89-kamu-yonetiminde-icdenetim>, (Erişim Tarihi: 12.12.2012).
- Yıldırım, Murat (2010), "Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1, ss.703-719.
- Yıldız, Hasan (2013), "Postmodernizm Nedir?", <http://sbe.dpu.edu.tr/13/153-166.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.08.2013).
- Yıldız, N. (1998), Türkiye’de Belediyelerin Dış Yönetimsel Denetimi, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, No: 4, Ankara.
- Yüksel, Mehmet (2001), Küreselleşme Ulusal Hukuk ve Türkiye, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Yüksel, Mehmet (2002), "Modernleşme Bağlamında Hukuk ve Etik İlişkisine Sosyolojik Bir Bakış", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 57, Sayı: 1, ss.177-195.
- Yüksel, Mehmet (2004), Modernite Postmodernite ve Hukuk, Siyasal Kitabevi, Ankara.

MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI İLE DİĞER BAKANLIKLARIN STRATEJİK PLANLARININ UYUMLULUĞU

Erdal TOPRAKÇI*
Özden ÖLMEZ CEYLAN**
Serdal ÖZGÖZGÜ***

Özet

Araştırmanın amacı Millî Eğitim Bakanlığının stratejik planı ile diğer bakanlıkların stratejik planlarının uyumunu ortaya koymaktır. Bunun için Millî Eğitim Bakanlığının ve 61. Hükümeti oluşturan diğer bakanlıkların stratejik planları incelenmiştir. Çalışmada doküman incelemesi tekniği kullanılmıştır. Araştırmanın veri kaynaklarını 61. Hükümeti oluşturan bakanlıkların stratejik planları oluşturmaktadır. Verilerin incelenmesinde betimsel analiz kullanılmıştır. Toplam 18 bakanlığın stratejik planı incelenmiş ve MEB'in planında yer alan “*okul öncesi, ilköğretim, orta öğretim, yükseköğretim*” temaları baz alınarak adı geçen bakanlıkların stratejik planlarının MEB'in stratejik planıyla uyumuna bakılmıştır. Araştırmanın sonucunda sınırlı sayıdaki maddelerde iş birliği ve eş güdüm içinde olduğu saptanmıştır. Temaların dağılımına bakıldığında “*yükseköğretim*” temasının 56 madde ile en çok ilişkilendirilen tema olduğu anlaşılmıştır. Stratejik planların uyum oranı incelendiğinde en yüksek düzeyde (%38) Adalet Bakanlığı ile uyum içinde olduğu görülmüştür. Orman ve Su İşleri, Çevre ve Şehircilik, Avrupa Birliği ve Maliye bakanlıklarının stratejik planlarının MEB'in stratejik planı ile uyumu incelendiğinde ise hiçbir uyumun olmadığı (%0) belirlenmiştir. Tüm bu sonuçlar doğrultusunda bakanlıklar arasında yeterli iş birliği ve eş güdümün olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuçlara bakarak bakanlıkların stratejik plan birimlerinin planlarını hazırlama aşamasında MEB ile iş birliği yapması ve uygulamalarda eş güdüm sağlaması gerektiği söylenebilir. Plandaki bu türden eksiklikleri belirleyen bir mekanizmanın olmadığı tespiti de bu araştırmanın diğer bir bulgusudur.

Anahtar Kelimeler: Eğitim, Planlama, Stratejik planlama, Bakanlıklar, Millî Eğitim Bakanlığı.

CONSISTENCY OF THE STRATEGIC PLANS OF THE MINISTRY OF NATIONAL EDUCATION AND OTHER MINISTRIES

Abstract

The purpose of this study is to present the consistency of the strategic plans of the Ministry of National Education and the other ministries. For this, the strategic plans of the

* Prof. Dr., Ege Üniversitesi Eğitim Fakültesi Eğitim Yönetimi, Teftişi, Planlaması ve Ekonomisi Ana Bilim Dalı Bşk.

** Uzm. Öğretmen, MEB, Ege Üniversitesi Eğitim Fakültesi Eğitim Yönetimi, Teftişi, Planlaması ve Ekonomisi Ana Bilim Dalı doktora öğrencisi

*** Uzm. Öğretmen, MEB, Ege Üniversitesi Eğitim Fakültesi Eğitim Yönetimi, Teftişi, Planlaması ve Ekonomisi Ana Bilim Dalı doktora öğrencisi

Ministry of National Education and the other ministries forming the 61th Government were examined. Document review technique was used in the study. The data sources of the study were the strategic plans of the ministries forming the 61th Government. Descriptive analysis was used for examining the data. The strategic plans of 18 ministries were examined in total, and the themes “*pre-school, primary education, secondary education and higher education*”, which were included in the plan of the MNA were taken as the basis, and the consistency of the strategic plans of the said ministries with the strategic plan of the MNA was examined. At the end of the study, collaboration and cooperation in a limited number of items was detected. When the distribution of the themes was examined, it was understood that the theme of “*higher education*” was the most associated theme with 56 items. When the consistency ratio of the strategic plans was examined, it was seen that the highest consistency ratio was with the Ministry of Justice (38%). When the consistency of the MNA’s strategic plan with the strategic plans of the Ministries of Forest and Water Affairs, Environment and Urban Planning, European Union, and Finance was examined, it was found that there was no consistency (0%). In line with all those results, it was concluded that there was not enough collaboration and cooperation among the ministries. Based on those results, it can be said that the strategic plan units of the ministries should collaborate with the MNA while preparing their plans and ensure cooperation in implementation. Another finding of the study was that there was no mechanism that identifies such shortcomings in the plans.

Keywords: Eğitim, Planlama, Stratejik planlama, Bakanlıklar, Ministry of National Education.

GİRİŞ

İçinde bulunduğumuz yüzyılda yaşanan toplumsal, siyasal ve teknolojik değişimler yaşamın her alanını etkilemekte ve örgütlerdeki değişim ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Bu süreçte örgütlerin içinde bulunduğu durum var olma sorunu olmaktan çok, değişime ayak uydurma sorunu olarak ifade edilebilir. Örgütlerin değişime ayak uydurabilmelerini sağlamanın temelinde yönetim süreçlerinin etkili bir şekilde hayata geçirilmesinin ve yönetim süreçleri ele alındığında da planlama basamağının işlevi ön plana çıkmaktadır. Özellikle de değişime ayak uydurma sürecinde ayakları yere basan örgütlerin planlı adım atmaları gerekmektedir. Planlama ile örgütün geleceğe ilişkin bir bakış açısı oluşturması (Mudrick vd., 1992: 278-290), çevre koşullarına karşı doğru ve yerinde davranışlar sergileyerek değişim sürecine uyumu sağlar (Budak, 2000: 1-11; Özbek, 2003: 301-311) Planlı bir değişim süreci de kuşkusuz stratejik planlamayı öne çıkarmaktadır. Stratejik planlama, belirsizlik ortamında örgütlerin etkinliğini ve etkililiğini sürdürmesine yardımcı bir araç olarak görülmektedir (Altınkurt ve Yılmaz, 2011: 1-15).

Kamu kurumları ele alındığında da kaynakların verimli kullanılabilmesinin iyi bir planlama ile sağlanabileceği düşünülmektedir. Bu noktada kurumların geleceğe ilişkin yapacakları planlar stratejik bir nitelik taşımalıdır. Stratejik planlama örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel

kararları ve eylemleri üretmek üzere disipline edilen bir çabadır. Stratejik planlama temelde yönetici, lider ve planlamacılara stratejik düşünme ve hareket etmeye yardım için düzenlenmiş araçlar, işlemler ve kavramlar grubudur. Stratejik planlama örgütün gelişmesine ve etkili stratejinin yerleşmesine yardım eder (Bryson, 1995: 10-13).

Smith, stratejik planlamayı örgütün amacını dikkatli bir şekilde analiz edebilmek ve bu amaca uygun stratejilere karar verebilmek için uygun bir araç olarak tanımlamaktadır (Buchanan ve Cousins, 2012: 125-130). Stratejik planlamada en iyi sonuçları almak için etkili bilgi toplama, stratejik alternatif geliştirme, araştırma ve şimdiki kararların gelecekteki çıkarımları üzerine yoğunlaşmayı gerektirir (Yılmaz, 2003).

Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder (DPT, 2006/b).

Stratejik planlama yaklaşımı 1950’li yıllarda özel sektör örgütlerinin içinde bulundukları belirsizlik ortamında daha planlı ve hazırlıklı olmalarını, küresel rekabette üstünlük sağlamalarını amaçlayan bir yönetim tekniği olarak geliştirilmiştir. Daha sonra 1970’lerde ise kamu örgütleri tarafından uygulanmaya başlamıştır. Stratejik planlamaya ilişkin literatüre ve Türkiye’de temel politika belgelerine bakıldığında yeni planlama paradigmaları ve planlamada daha esnek yaklaşımların uygulanması arayışı bağlamında geleceği vizyon çerçevesinde planlamak için bir araç ve statik planlama anlayışına bir alternatif olarak görülmektedir (Genç, 2009: 201-211).

Dünyadaki eğilimlerle uyumlu olarak Türkiye’nin kamu yönetiminde de stratejik düşünce ve stratejik yönetim yaklaşımına doğru önemli adımlar atılmaya başlandığı görülmektedir. İdari ve mali yapımızda orta ve uzun vadeli yaklaşımın daha hakim kılınması, çıktılar yerine sonuçlara odaklanma, performansla önem verme, hesap verme sorumluluğu ve katılımcılık gibi ihtiyaçlara cevap veren etkili bir araç olarak stratejik planlama yaklaşımı Türkiye’de de gündeme gelmiştir (Yılmaz, 2003).

Kamuda stratejik planlama uygulamasının yasal alt yapısı, TBMM tarafından 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilen ve Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun kabulüyle oluşturulmuştur. 5018 sayılı kanunun 3. maddesi, stratejik planı *“Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan.”* olarak tanımlamaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının iş ve işlemlerinin toplumsal tercihlere uygun olması gereklidir. Toplumsal tercihlerin ise kamusal kararlara dönüşebilmesi ancak bu tercihlerin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik amaç ve hedeflerine dönüşmesi ile mümkündür. Kamu kurum ve kuruluşları hazırladıkları stratejik planların içinde yer alan amaç ve hedefleri toplumsal tercihler ile kamusal kararlar arasında mukayese yapma olanağı sunabilmektedir (Bağlı, 2011: 39-80).

Kamu idarelerinin planlı hizmet sunmalarını, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırmalarını, uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik olarak “stratejik planlama” temel bir araç olarak benimsenmiştir. Stratejik planlama; bir yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandırırken diğer yandan kurumsal kültür ve kimliğin gelişimine ve güçlendirilmesine destek olabilmektedir. Ulusal düzeydeki kalkınma planları ve stratejiler çerçevesinde kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik planlar; programlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ve uygulama sürecinin etkinliğini artırarak kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunabilir (DPT, 2006/b).

5018 sayılı kanunda vücut bulan yeni kamu mali yönetim anlayışının en önemli unsurlarından biri olan stratejik planlama; kamu idarelerinin amaçlarının, önceliklerinin (hedefler) ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemlerin belirlendiği geleceğe dönük bakış açısı taşıyan orta vadeli (5 yıl) bir yönetim aracı olarak tasarlanmıştır. Stratejik planlama ile orta vadeli harcama mantığına uyumlu bir şekilde kamu kaynaklarının hedeflerle uyumlu harcanması amaçlanmaktadır. Stratejik planların kalkınma planı, orta vadeli program ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanması beklenmektedir (Biçer ve Yılmaz, 2009: 45-84).

Kamu kurumlarının takip ettiği yol haritası ile hükümetin parlamentoya karşı takip etmeyi taahhüt ettiği yol haritasının örtüşüp örtüşmediği, stratejik planlar aracılığıyla anlaşılmaktadır. Dolayısıyla stratejik planlar kamu idareleri için bir pusula, ilgili bakan ve parlamento için de bir ölçölçer niteliğindedir. Hükümetlerin uzun vadeli politikaları ancak ayrı ayrı kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik amaç ve faaliyetleri ile realize edilmektedir (Bağlı, 2011). Bu bağlamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 11’inci maddesinde “*Bakanlar, bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili veya ilişkili kamu idarelerinin stratejik planları ve bütçeleri ile diğer mali işlemlerinin mevzuata, kalkınma planlarına, yıllık programlara, stratejik planlara ve hükümet politikasına uyumunu ve bu çerçevede diğer bakanlıklarla eş güdüm ve iş birliğini sağlamakla sorumludur.*” (Resmi Gazete, 2003) vurgusu yapılmaktadır. Kanunda belirtilen eş güdüm ve iş birliği kavramları alanyazında “uyum” olarak ifade edilmektedir. Uyum ise, bütünün bir parçasının ihtiyaçları, amaçları ve yapılarının, diğer parçasının ihtiyaçları, amaçları ve yapıları ile tutarlı olması anlamına gelmektedir (Dinçer, 1998: 315). Uyum kavramı *dikey* ve *yatay* uyum olarak sınıflandırılabilir.

Yatay uyum, içsel uyum olarak; dikey uyum ise dışsal uyum şeklinde ele alınabilir. İçsel uyum kurumun kendi içerisindeki eş güdüm ve iş birliğini ifade ederken dikey yani dışsal uyum ilişkili kurumların iş birliği ve eş güdümünü belirtir. Buna göre bir bakanlığın kendi bünyesindeki alt kurumlarla eş güdümü ve iş birliği içsel uyumu, bir bakanlığın diğer bakanlıklar ile eş güdümü ve iş birliği düzeyi dışsal uyumu ifade eder.

Dışsal uyum olarak nitelendirilen kurumlar arası iş birliği ve eş güdümün sağlanması için kurumların etkileşim içerisinde bulunmasının ve planlama sürecine her kesimden temsilcinin dahil edilmesinin hem örgüt çalışanları hem de genel olarak olumsuzlukların büyük ölçüde önlenmesi açısından yarar sağlayacağı çeşitli araştırmalarla (Kaufman vd., 1996; Kreitner vd., 2002; Şimşek vd., 2001; Altınkurt, 2010:1927-1968) ortaya konulmuştur. Başta Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) olmak üzere diğer bakanlıkların eğitim adına geliştirdikleri hedefleri hayata geçirmeleri için eş güdüm ve iş birliği içinde hareket etmelerinin stratejik planlar aracılığıyla ülkenin kalkınması, gelişmesi, değişen çevresel koşullara ayak uydurulması, rekabet gücünün elde tutulması, sınırlı kaynakların verimli şekilde kullanılması gibi birçok açıdan önem taşıdığı görülmektedir. Özellikle MEB açısından bakıldığında bu iş birliği ve eş güdüm sayesinde eğitim kalitesi arttıkça nitelikli insan gücü elde edileceği ve bu sayede ülkenin tüm alanlarında bir ivmenin kazanılacağı düşünülmektedir. Ayrıca eğitim ile ilgili misyonlarının olduğu düşünüldüğünde diğer bakanlıkların stratejik planlarının MEB'in stratejik planı ile uyumlu olması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in dördüncü bölümünde yer alan "Planın Değerlendirilmesi" başlıklı kısımdaki, 13. maddenin ikinci bendinde Müsteşarlığın planları hangi hususlar açısından değerlendireceğine dair ölçütler sunulmuştur. Bu ölçütler içerisinde yer alan "ç" bendinde geçen diğer idarelerin stratejik planları ile uyum ve tutarlılık ölçütünü değerlendirirken idarelerin planlarında benzer faaliyetler gerçekleştiren (bağlı/ilgili/ilişkili) ya da faaliyetlerini etkileyen diğer kuruluşların planlarıyla uyum ve tutarlılığının araştırılacağı belirtilmektedir (DPT, 2007). Diğer bakanlıkların MEB'in stratejik planı ile uyumunun araştırılmasının bu noktada önem taşıdığı düşünülmektedir.

Araştırma kapsamında yapılan alan yazın taraması sonucunda daha çok eğitim kurumlarındaki stratejik planlama ile ilgili yapılmış makale (Çalık, 2003: 251-258; Işık ve Aypay, 2004: 349-363; Türk ve Ünsal, 2006:222-239; Şahin ve Aslan, 2008:172-189; Memduhoğlu ve Uçar, 2012: 234-256; Çetin, 2013:87-112) ve tezlerin (Karaman, 2007; Demirkaya, 2007; Şener, 2009; Kocatepe, 2010, Altınkurt ve Yılmaz, 2011) olduğu, bu çalışmalarda vizyon, misyon ve değerler; stratejik planların hazırlanma süreci; stratejik planlamaya yönelik yönetici ile öğretmenlerin algı ve görüşlerinin ele alındığı görülmektedir. Toprakçı vd. (2007:29-37) tarafından YÖK ile üniversitelerin stratejik planlarının uyumluluğunun incelendiği araştırmada ise stratejik planların vizyon boyutu ele alınmaktadır. Bu doğrultuda çalışmaların daha çok alt birimler

üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. MEB ile diğer bakanlıkların stratejik planlarının uyumuna yönelik bir çalışmaya rastlanmamıştır.

Bu doğrultuda araştırmanın amacı diğer bakanlıkların stratejik planlarının Millî Eğitim Bakanlığı'nın stratejik planı ile uyumunu incelemektir. Bu amaçla uyum düzeyini belirlemek için MEB'in stratejik planında yer alan “*okul öncesi, ilköğretim, orta öğretim, yükseköğretim*” alt temaları ele alınarak diğer bakanlıkların stratejik planları incelenmiş ve her bir tema bazında uyumluluk niceliksel olarak ortaya konulmaya çalışılmıştır. Araştırma 61. Hükümeti oluşturan bakanlıkların 2012 yılı itibarıyla uygulamada olan stratejik planları ile sınırlıdır.

Millî Eğitim Bakanlığı ile diğer bakanlıkların stratejik planlarında yer alan hedeflerin daha verimli olarak gerçekleşmesi için kurumlar arası iş birliği ve eş güdüm olması kaçınılmazdır. Bu araştırmanın ilgili kurumlar arasında iş birliği ve eş güdümün var olup olmadığı stratejik planlar üzerinden açığa çıkarılması ve sonuçlarının sürece ilişkin verimliliğe katkı sunulması açısından önem taşıdığı, ayrıca alan yazında bu konu ile ilgili bir araştırmaya rastlanmaması nedeniyle bundan sonra yapılacak araştırmalara ışık tutacağı düşünülmektedir.

YÖNTEM

Araştırmada veri toplama tekniği olarak doküman incelemesi kullanılmıştır. Bu teknik tarafından resmi ya da özel kayıtların toplanması, sistematik olarak incelenmesi ve değerlendirilmesinde yararlanılan veri toplama süreci olarak tanımlanmıştır. Bu teknik ile toplanan veriler betimsel analize tabi tutulmuştur. Yıldırım ve Şimşek (2005: 187-193) betimsel analizin çeşitli veri toplama teknikleri ile elde edilmiş verilerin daha önceden belirlenmiş temalara göre özetlenmesi ve yorumlanmasını içeren bir nitel veri analiz türü olduğunu ifade etmiştir.

Araştırmada 61. hükümeti oluşturan 18 bakanlığın yürürlükteki stratejik planları incelenmiştir. Bu kapsamda aynı isimle devam eden *Adalet Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın* stratejik planları ele alınmıştır. Ancak yeni kurulmuş oldukları için henüz stratejik planları yayımlanmayan bakanlıklar için önceki kurumsal yapılarının stratejik planları ya da performans programları incelenmiştir. Bu doğrultuda *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı için Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü'nün, Avrupa Birliği Bakanlığı için Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin* stratejik planı; *Bilim, Sanayi ve Teknoloji; Çevre ve Şehircilik; Ekonomi; Gençlik ve Spor; Gıda, Tarım ve Hayvancılık; Gümrük ve Ticaret; Kalkınma; Orman ve Su İşleri* bakanlıkları için 2012 performans programları ele alınmıştır. Dış İşleri Bakanlığı ve Millî Savunma Bakanlığının stratejik planı ve performans programı yayımlanmadığı

için araştırmaya dâhil edilmemiştir.

Araştırmada veri toplama aracı olarak bakanlıkların stratejik planlarının Millî Eğitim Bakanlığı Stratejik Planı'na uyumluluğunu saptamak için bir "tarama listesi" kullanılmıştır. Bu tarama listesi Millî Eğitim Bakanlığının Stratejik Planı ölçüt alınarak oluşturulmuştur. Tarama listesinde MEB'in alt temaları olan "*okul öncesi, ilköğretim, orta öğretim, yükseköğretim*" kavramları yer almaktadır. Yükseköğretim kurumu anayasal olarak farklı bir konuma sahip ise de MEB'in temaları içerisinde olduğundan araştırma kapsamına alınmıştır. Diğer bakanlıkların stratejik planlarında bu temalardaki stratejik amaç ve hedefler temel alınarak tarama yapılmıştır. Üst başlıkta bulunmadığı durumlarda alt başlıklara inilmiş ve benzer alt başlıklar birleştirilmiştir. Bu doğrultuda tarama listesine göre bakanlıkların stratejik planları betimsel analize tabi tutulmuş ve planlarda yer alan ifadelerden temalara uygun görülenler seçilerek bakanlıkların stratejik planlarının MEB'in stratejik planına uyumluluk düzeyi nicel verilere dönüştürülerek ortaya konulmaya çalışılmıştır. Örneğin MEB'in stratejik planının ilköğretim teması ile Adalet Bakanlığı'nın stratejik planında yer alan "*2011 yılı sonuna kadar, hukuk kültürünün artmasını sağlayacak bilgilerin ilköğretimden başlamak suretiyle müfredata alınması için çalışmalar yürütülmesi.*" ifadesi uyumlu bulunmuştur (Bu sürecin daha iyi anlaşılması için bakınız Tablo 1).

Tablo1: Bakanlıkların stratejik planlarında taranan tema ve açıklamalara ilişkin örnekler

Tema	Bakanlıklar	Temayla ilişkili bulunan ifade
İlköğretim	Adalet Bakanlığı	2011 yılı sonuna kadar, hukuk kültürünün artmasını sağlayacak bilgilerin ilköğretimden başlamak suretiyle müfredata alınması için çalışmalar yürütülmesi
	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Uzun vadede çocuk işçiliğinin sona erdirilmesi, kısa vadede de en kötü koşullarda çocukların çalıştırılmasının engellenmesi amacıyla izlenecek stratejileri ve yöntemleri saptamak, ülke politikasının oluşturulmasına katkı sağlamak.
	Gençlik ve Spor Bakanlığı	2011 yılı sonuna kadar işlevsel ve uluslararası standartlara uygun tesis yapımı ve yönetimi anlayışı gerçekleştirilecektir.
	Sağlık Bakanlığı	Tüm Türkiye'de, "genç dostu" hizmetlere kolay erişim için her 250 bin gence (10- 24 yaş) bir özel hizmet veren birim düşecek şekilde ilgili birimleri artırarak, 2014 yılı sonuna kadar genç sağlığı hizmetlerini iyileştirmek.

Nitel araştırmalarda tutarlık (güvenirlik) ve inandırıcılık (geçerlik) için bazı önlemlerin alınması gerekmektedir. Tutarlık, verilerin kodlanma sürecindeki kavramsallaştırma yaklaşımındaki tutarlılığı ifade etmektedir. İnanırıcılık (geçerlik) için ise çeşitli stratejiler önerilmektedir. Bunlardan bazıları araştırmacı çeşitliliği ve

uzman incelemesidir. Araştırmacı çeşitliliği, elde edilen verilerin birbirlerinin teyidinin yapılması amacıyla kullanılan bir önlemdir. Uzman incelemesi ise araştırmanın deseninden toplanan verilere, bunların analizine ve sonuçların yazımına kadar olan süreçlere eleştirel bir gözle bakan ve araştırmacıya geribildirimde bulunan uzman görüşünü ifade etmektedir (Yıldırım ve Şimşek, 2008). Bu doğrultuda bakanlıkların resmî internet sitelerinden alınan stratejik planların incelenmesi sürecinde araştırmacı çeşitliliği yoluyla veriler incelenmiş ve kodlanmış, elde edilen verilerin teyidi yapılmış, kavramsallaştırmada tutarlık göz önünde bulundurulmuş ve tüm süreçte uzman görüşüne başvurularak araştırmanın tutarlığı (güvenirliği) ve inandırıcılığı (geçerliği) için gerekli önlemler alınmıştır. Örneğin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının stratejik planı araştırmacılar tarafından temalara göre incelendikten sonra kodlamaların teyidi yapılmıştır. Teyidin sonucunda tutarlı olan maddeler veri setine eklenmiş ancak *“Uzun vadede çocuk işçiliğinin sona erdirilmesi, kısa vadede de en kötü koşullarda çocukların çalıştırılmasının engellenmesi amacıyla izlenecek stratejileri ve yöntemleri saptamak, ülke politikasının oluşturulmasına katkı sağlamak.”* ifadesinin *ilköğretim* teması altına alınıp alınamayacağı üzerine çelişkiye düşülmüştür. Bu noktada madde uzman incelemesine sunulmuş ve ondan gelen geribildirimle göre hareket edilmiştir. Sözü edilen önlemler dikkate alınarak araştırmanın son şekli verilmiştir.

BULGULAR VE YORUM

Bu bölüm üç ana başlıktan oluşmaktadır. Birincisinde, MEB stratejik planı ile diğer bakanlıkların stratejik planlarının uyumu temalar bazında tespit edilmiştir. İkincisinde, bütün Bakanlıkların stratejik planlarında MEB Stratejik Planındaki temalara yer verme oranları verilmiştir. Üçüncüsünde ise Bakanlıkların stratejik planlarının MEB’in stratejik planıyla uyumunun karşılaştırılmasına gidilmiştir.

1. Temalar Bazında MEB stratejik planı ile diğer bakanlıkların stratejik planlarının uyumu

MEB’in Stratejik planındaki okulöncesi, ilköğretim, ortaöğretim (ve mesleki öğretim) ve yükseköğretim temaları her bir bakanlık stratejik planında aranmış ve aşağıdaki bulgular elde edilmiştir.

1.1. Okul Öncesi Temasının Uyumluluğu

MEB’in stratejik planındaki okul öncesi temasında yer alan amaç ve hedefler ile diğer bakanlıkların stratejik planlarının bu temaya ilişkin amaç ve hedefleri incelenmiş, aşağıdaki tablo oluşturulmuştur.

Tablo 2: Okul öncesi teması bazında bakanlıkların stratejik planlarının uyumluluğu

BAKANLIKLAR	OKULÖNCESİ (f)
Gençlik ve Spor Bakanlığı	1
Sağlık Bakanlığı	3
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	1
Toplam	5

Tablo 2 incelendiğinde ele alınan on yedi bakanlıktan üçünün planlarında bu temaya ilişkin amaç ve hedeflerde uyumluluk olduğu görülmüştür. En yüksek düzeyde Sağlık Bakanlığının stratejik planıyla uyumlu olduğu belirlenmiştir. Örneğin ilgili bakanlığın planında yer alan **“Okul öncesi eğitim kurumları ve ilköğretim okullarında ağız sağlığı eğitim programı çerçevesinde, tüm öğretmen ve öğrencilere ulaşılabacaktır.”** ifadesi Millî Eğitim Bakanlığının okul öncesi teması ile uyumunu göstermektedir.

1.2. İlköğretim Temasının Uyumluluğu

MEB’in stratejik planındaki ilköğretim teması ele alınarak diğer bakanlıkların amaç ve hedefler incelenmiş ve uyuma ilişkin aşağıdaki tablo oluşturulmuştur.

Tablo 3. İlköğretim teması bazında bakanlıkların stratejik planlarının uyumluluğu

BAKANLIKLAR	İLKÖĞRETİM (f)
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	1
Gençlik ve Spor Bakanlığı	2
Kültür ve Turizm Bakanlığı	1
Sağlık Bakanlığı	4
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	1
Toplam	9

Tablo 3’te, MEB stratejik planındaki ilköğretim teması ele alındığında on yedi bakanlık arasından beş bakanlığın stratejik planının uyumluluk gösterdiği görülmüştür. En yüksek uyumluluğun dört hedef ile Sağlık Bakanlığında olduğu görülmektedir. Örneğin ilgili bakanlığın **“İlköğretim okullarında koruyucu flor uygulaması yapılarak dış çürüklerinde azalma sağlanacak.”** ifadesi bu uyumluluğun bir göstergesidir. Uyumluluk düzeyi sıralamasında ikinci olarak Gençlik ve Spor Bakanlığı yer almaktadır. Planda yer alan **“İlköğretim birinci (1-3.sınıflar) kademe öğrencilerine spor eğitimi programlarının geliştirilmesi.”** ifadesi bu uyumluluğa örnek olarak gösterilebilir.

1.3. Ortaöğretim Temasının Uyumluluğu

Ortaöğretim teması ele alındığında MEB stratejik planıyla diğer bakanlıkların stratejik planları incelenmiş ve Tablo 4 oluşturulmuştur.

Tablo 4: Ortaöğretim teması bazında bakanlıkların stratejik planlarının uyumluluğu

BAKANLIKLAR	ORTAÖĞRETİM (f)
Adalet Bakanlığı	1
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	1
Gençlik ve Spor Bakanlığı	3
Kültür ve Turizm Bakanlığı	1
Sağlık Bakanlığı	3
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	1
Toplam	10

Tablo 4’te Millî Eğitim Bakanlığı stratejik planında yer alan ortaöğretim teması ele alınmış ve Sağlık Bakanlığı ile Gençlik ve Spor Bakanlığının aynı düzeyde uyumluluk gösterdiği görülmüştür. Sağlık Bakanlığının “Tüm Türkiye’de, ‘genç dostu’ hizmetlere kolay erişim için her 250 bin gence (10- 24 yaş) bir özel hizmet veren birim düşecek şekilde ilgili birimleri artırarak 2014 yılı sonuna kadar genç sağlığı hizmetlerini iyileştirmek.” ve Gençlik ve Spor Bakanlığının stratejik planında yer alan “2014 yılı sonuna kadar gençlere yönelik hizmet ve faaliyetlerin kapasitesi Avrupa standartlarına ulaştırılacaktır.” ifadeleri uyumluluğun göstergesi olarak ele alınabilir.

1.4. Yükseköğretim Temasının Uyumluluğu

Yükseköğretim temasına ilişkin bakanlıklar arası uyum incelenmiş ve Tablo 5 oluşturulmuştur.

Tablo 5: Yükseköğretim teması bazında bakanlıkların stratejik planlarının uyumluluğu

BAKANLIKLAR	YÜKSEKÖĞRETİM (f)
Adalet Bakanlığı	26
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	1
Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	2
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2
Ekonomi Bakanlığı	1
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	1
Gençlik ve Spor Bakanlığı	1
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	5
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	1
Kalkınma Bakanlığı	3
Kültür ve Turizm Bakanlığı	1
Sağlık Bakanlığı	10
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	2
Toplam	56

Yükseköğretim temasına ilişkin hazırlanan Tablo 5 incelendiğinde bakanlıklar arasından MEB stratejik planıyla uyumluluğun en yüksek düzeyde Adalet Bakanlığı ile olduğu görülmektedir. Örneğin “Millî Eğitim Bakanlığı, Türkiye Adalet Akademisi, **Yüksek Öğretim Kurulu, üniversiteler ve barolar ile ortak bilimsel etkinlikler (toplantı, seminer, sempozyum, çalıştay vb.) düzenlenmesi.**”, “Yargı mensuplarının dil

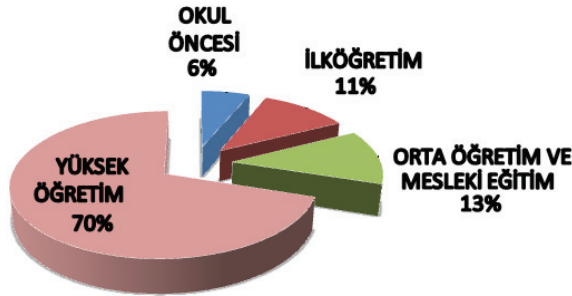
eğitimi ve hukuk alanında lisansüstü eğitim almaları için yurt içinde ve yurt dışındaki **üniversitelerle**, uluslararası kuruluşlarla ve özel eğitim kurumlarıyla yapılan iş birliğinin geliştirilmesi.”, “Uzlaşma kurumuna ilişkin bilgilerin hukuk eğitimine yansımaları için **hukuk fakülteleri** ile işbirliği yapılması.”, “Adli bilişim hizmetlerinin geliştirilmesi konusunda diğer kurum kuruluşlarla (Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, **üniversiteler**, sivil toplum örgütleri vb.) işbirliği yapılması.”, “Standartların sağlanabilmesi için **üniversitelerle** iş birliği halinde eğitimlerin düzenlenmesi.” ifadeleri uyumluluğa birer dayanak olarak verilebilir.

Yükseköğretim temasında Adalet Bakanlığını Sağlık Bakanlığı izlemektedir. Bu uyumluluğa “**Üniversiteler**, Sivil toplum kuruluşları ve ruh sağlığı hastaneleri başhekimlerinin katılımıyla Türkiye Ruh Sağlığı Eylem Planı’na temel teşkil edecek prensipler tamamlanacak, plan hazırlanarak uygulanacak.”, “Türkiye Sağlıklı Çevre Rehberi doğrultusunda diğer kamu kurum ve kuruluşları ile **üniversiteler** ve STK’lar ile iş birliği sağlanacak.”, “**Tıp fakültelerinin** müfredatlarına kanıta dayalı tıp akılcı ilaç kullanımı eğitimlerinin dâhil edilmesi çalışmaları yapılarak tıp eğitiminin bu yönü kuvvetlendirilmeye çalışılacak.”, “**YÖK** ve MEB ile koordinasyon sağlanarak ihtiyaç duyulan ve duyulacak branşlarda sağlık personeli yetiştirilmesi için gerekli çalışmalar yapılacaktır.” ifadeleri örnek olarak verilebilir.

2. MEB’in Stratejik Planındaki Temalara Diğer Bakanlıkların Stratejik Planlarında Yer Verme Oranları

Bu bölümde on yedi bakanlığın stratejik planının MEB stratejik planı ile uyumu dikkate alındığında Okul Öncesi, İlköğretim, Ortaöğretim ve Yükseköğretim temalarının nasıl bir dağılım gösterdiği incelenmiştir. Grafik 1’de on yedi bakanlığın stratejik planlarının MEB stratejik planına uyumunun söz konusu dört tema bazında dağılımı gösterilmiştir.

Grafik 1: MEB’in stratejik planındaki temalara diğer bakanlıkların stratejik planlarında yer verme oranları



Grafik 1’de de görüldüğü üzere bakanlıkların stratejik planlarında en fazla Yükseköğretim temasına uygun ifadeler bulunmaktadır. Yükseköğretim temasına uygun ifadeler planlarda 56 defa geçmekte iken bu frekans toplam frekans içinde yüzde 70’lik bir oranı ifade etmektedir. İkinci sırada planlarda 10 defa geçen Ortaöğretim teması yer almaktadır. Ortaöğretim temasının toplam frekans içindeki payı yüzde 13’tür. Üçüncü sırayı planlarda 9 kez ilgi kurulan ve toplam frekans içindeki oranı yüzde 11 olan İlköğretim teması almaktadır. Son olarak Okul Öncesi teması ile uyumlu ifadeler bakanlıkların stratejik planlarında 5 defa geçmiştir. Okul Öncesi temasının toplam frekans içindeki payı ise yüzde 6 olarak grafiğe yansımaktadır.

3. Bakanlıkların Stratejik Planlarının MEB’in Stratejik Planıyla Uyumunun Karşılaştırılması

Bu bölümde Bakanlıkların stratejik planlarının MEB stratejik planındaki Okulöncesi, İlköğretim, Ortaöğretim ve Yükseköğretim temaları kapsamında uyum oranları incelenecektir. Bunun için yukarıda tek tek incelenen temalara ait sayısal verilerin bakanlıkların stratejik planlarının MEB stratejik planı ile genel toplamda nasıl bir uyumluluk gösterdiğine bakılmıştır. Grafikte yer alan frekans değerlerinin toplam frekans değeri içindeki yüzdesi, bakanlıkların uyum oranını göstermektedir.

Tablo 6: Bakanlıkların stratejik planlarının MEB’in stratejik planıyla uyum oranları

Bakanlıklar	Temalar (f)				Toplam	
	Okulöncesi	İlköğretim	Ortaöğretim ve mesleki eğitim	Yükseköğretim	f	%
Adalet Bakanlığı	-	-	1	26	27	33,8
Aile ve Sosyal Politikalar B.	-	-	-	1	1	1,3
Avrupa Birliği Bakanlığı	-	-	-	-	0	0
Bilim Sanayi ve Teknoloji B.	-	-	-	2	2	3
Çalışma ve sosyal güvenlik B.	-	1	1	2	4	5
Çevre ve şehircilik bakanlığı	-	-	-	-	0	0
Ekonomi bakanlığı	-	-	-	1	1	1,3
Enerji ve Tabi Kaynaklar B.	-	-	-	1	1	1,3
Gençlik ve Spor Bakanlığı	1	2	3	1	7	8,8
Gıda, Tarım ve Hayvancılık B.	-	-	-	5	5	6,3
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	-	-	-	1	1	1,3

Kalkınma Bakanlığı	-	-	-	3	3	3,8
Kültür ve Turizm Bakanlığı	-	1	1	1	3	3,8
Maliye Bakanlığı	-	-	-	-	0	0
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	-	-	-	-	0	0
Sağlık Bakanlığı	3	4	3	10	20	25
Ulaştırma, Denizcilik ve Hab. B.	1	1	1	2	5	6,3
Toplam	5	9	10	56	80	100

Tablo 6'daki frekans değerleri ve uyum oranlarında görüldüğü gibi en yüksek uyum yüzde 33,75 (f=27) ile Adalet Bakanlığında görülmektedir. İkinci sırayı yüzde 25 (f=20) uyum oranıyla Sağlık Bakanlığı, üçüncü sırayı ise yüzde 8,75 (f=7) uyum oranı ile Gençlik ve Spor Bakanlığı almaktadır. Daha sonra sırasıyla Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı yüzde 6,25 (f=5), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yüzde 5 (f=4), Kalkınma Bakanlığı ile Kültür ve Turizm Bakanlığı yüzde 3,75 (f=3), Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı yüzde 2,50 (f=2), Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı yüzde 1,25 (f=1), Ekonomi Bakanlığı yüzde 1,25 (f=1), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı yüzde 1,25 (f=1), Gümrük ve Ticaret Bakanlığı yüzde 1,25 (f=1) uyum oranları ile grafikte yer almaktadırlar. Avrupa Birliği Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Orman ve Su İşleri Bakanlığının stratejik planlarında söz konusu temalarla uyumluluk gösteren herhangi bir ifadeye rastlanmamıştır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Stratejik planların kamu kurumları için bir yol gösterici, ilgili bakan ve parlamento için ise süreci takip etmek için bir kılavuz olduğu düşünüldüğünde yapılan çalışmanın sonuçlarının öncelikle Millî Eğitim Bakanlığı ve ilgili diğer bakanlıklar için bir karne niteliğinde olduğu söylenebilir. Millî Eğitim Bakanlığının ve diğer bakanlıkların stratejik planlarının belirlenen ölçütler çerçevesinde incelenmesi sonucunda aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

Her bir tema (*okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim, yükseköğretim*) bazında MEB'in stratejik planı ile diğer bakanlıkların stratejik planlarının uyumuna bakıldığında bakanlıkların sınırlı sayıdaki maddelerde iş birliği ve eş güdüm içinde olduğu görülmektedir. Bu sonuca göre diğer bakanlıkların stratejik plan hazırlama sürecinde Millî Eğitim Bakanlığının stratejik planını yeteri kadar dikkate almadığı söylenebilir.

Temaların dağılımına bakıldığında "*yükseköğretim*" temasının elli altı madde ile en çok ilişkilendirilen tema olduğu görülmektedir. Özellikle hukuk ve tıp fakülteleri düşünüldüğünde bu fakültelerin kendi alanlarıyla ilgili bakanlıkların (Adalet ve Sağlık bakanlıkları) olmasının yükseköğretim temasının en yüksek düzeyde ilişkili

olduğu sonucuna ulaşılmasında etkili olduğu düşünülmektedir. Hukuk fakültesi mezunlarının avukatlık, savcılık ve hâkimlik gibi meslek dallarında; tıp fakültesi mezunlarının da genellikle Sağlık Bakanlığına bağlı kurum ve kuruluşlarda çalışması bu bakanlıkların kendi bünyelerinde çalıştıracakları, çalıştırdıkları ya da etkileşime girdikleri insan gücüne önem verdikleri sonucuna ulaşılabilir. Aynı zamanda hukuk ve sağlık alanlarındaki gelişmelerin evrensel ölçekte güncellenme sürecinin diğer alanlara göre daha hızlı olduğu ve dünyaya bu alanlarda uyum sağlamanın gerekliliği yükseköğretim temasının daha çok ele alınmasını açıklayabilir.

Bakanlıkların Stratejik Planlarının MEB'in Stratejik Planıyla Uyum Oranı incelendiğinde en yüksek düzeyde (%38) Adalet Bakanlığı ile uyum içinde olduğu görülmektedir. Hukuk fakültelerinin ve mezunlarının yukarıda söz edildiği üzere avukatlık, savcılık ve hâkimlik gibi meslek dallarında istihdam edilmesi yoluyla doğrudan bu bakanlıkla organik bir bağ içinde olmalarının, hukuk mevzuatının ulusal ve uluslararası düzeydeki değişimleri takip etme zorunluluğunun gerek çalışanların hizmet içi eğitimi aracılığıyla gerekse yetişmekte olan insan gücünün daha nitelikli olarak alana adım atmasını sağlamak amacıyla gerçekleştirilmesinin Adalet Bakanlığının stratejik planının diğerlerine göre daha yüksek düzeyde uyum göstermesinin nedeni olduğu düşünülmektedir.

Millî Eğitim Bakanlığının stratejik planının Orman ve Su İşleri, Çevre ve Şehircilik, Avrupa Birliği ve Maliye bakanlıklarına ait stratejik planlar ile uyumuna bakıldığında (%0) hiçbir etkileşimin olmadığı anlaşılmıştır. Bu bakanlıkların Adalet ile Sağlık bakanlıkları gibi çalışanlarını tek bir fakülteden değil; iktisadi ve idari bilimler, mühendislik fakülteleri gibi farklı alanlardan istihdam etmelerinin etkileşimi gerekli görmemelerinin nedeni olarak açıklanabilir. Eş güdüm ve iş birliği sayesinde Millî Eğitim Bakanlığı öğretim programlarında su, para ve benzeri kaynakların verimli kullanılması, çevre kirliliği, çevre ve şehircilik bilincinin yerleşmesi, Avrupa kültürünün öğrenilmesi gibi ilgili bakanlıkların beklentilerine yönelik kazanımlara yer verilebilecekken, yine iş birliği ve eş güdüm ile Socrates (Genel Eğitim) adı altında faaliyet gösteren Comenius (Okul Eğitimi) Programı, Erasmus (Yüksek Öğretim Programı), Leonardo da Vinci (Mesleki Eğitim) ve Youth (Gençlik) gibi programlara ve AB projelerine daha etkin katılımı sağlayabilecek koşullar yer alırken bu bakanlıkların stratejik planlarının MEB stratejik planıyla etkileşiminin olmamasının eğitime verilen önemin yeterli olmadığını da gösterdiği söylenebilir.

Tüm bu sonuçlar doğrultusunda bakanlıklar arasında stratejik plan temelinde iş birliği ve eş güdümün yeterli olmadığı görülmektedir. Bir ülkenin temelini nitelikli eğitimden geçtiği düşünüldüğünde Millî Eğitim Bakanlığı stratejik planı ile diğer bakanlıkların stratejik planları iş birliği içinde ve eş güdümlü şekilde hazırlandığında tüm kamu kurum ve kuruluşlarının planlı hizmet üretmesine, belirlenen politikaların somut şekilde hayata geçirilmesine, insan kaynakları planlamasına, mesleki eğitim-istihdam bütünlüğünün sağlanmasına, sorunların önceden belirlenip önlem

alınmasına, çevreye yönelik amaç ve kaynakların verimli kullanılmasına doğrudan katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu nedenle tüm bakanlıkların stratejik plan birimlerinin bu planları hazırlama aşamasında hem kendi aralarında hem de Milli Eğitim Bakanlığı ile iş birliği yapmasının ve uygulamalarda eş güdüm sağlamanın göz önünde tutulması önerilmektedir.

Uygulayıcılara yönelik diğer bir öneri de bakanlıkların stratejik plan birimlerini denetleyen ve ilgili bakanlıkların kendi bünyesinden seçilen kişilerden oluşan bir üst kurul oluşturulmasıdır. Bu üst kurul ile sağlanacak iç denetimin stratejik planların daha etkili bir şekilde oluşturulmasını ve hedeflenenlerin daha etkili bir şekilde hayata geçirilmesini sağlamaya katkı getirebilir.

Araştırmacılara yönelik olarak da MEB'in stratejik planı ile MEB bünyesindeki kurum ve kuruluşların stratejik planları karşılaştırılabilir. Bu çalışmada yüzeysel olarak ele alınan her bir tema ayrı ayrı olmak üzere (örneğin ortaöğretim) daha derinlemesine bir inceleme ile çalışılabilir. Ayrıca MEB'in stratejik planıyla en fazla uyumlu çıkan bakanlıkların uygulama bakımından ne durumda oldukları araştırılabilir. Bu araştırma her beş yılda bir yenilenen stratejik planlar üzerinden yinelenerek gelişme sağlanıp sağlanmadığı ile ilgili nitel ve nicel karşılaştırmalar yapılabilir.

KAYNAKÇA

Altınkurt, Y. (2010). Milli Eğitim Müdürlüğü Çalışanları Ve Okul Yöneticilerinin Stratejik Planlamaya İlişkin Tutumları. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Bilimleri Dergisi*, 10 (4), (1927-1968).

Altınkurt, Y. ve Yılmaz K. (2011). İlköğretim ve Ortaöğretim Okullarının Vizyon, Misyon ve Değerleri İle İlgili Bir Çözümleme. *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı 23, (1-15).

Bağlı, M. S. (2011). Parlamento-Bütçe İlişkilerinde Stratejik Plan ve Faaliyet Raporlarının Önemi. *Yasama Dergisi*, Sayı: 17 (39-80).

Biçer, M. ve Yılmaz, H. H. (2009). Parlametonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*, Sayı: 13 (45-84).

Bryson, J. M. (1995). Strategic Planning for Public and Nonprpfit Organizations. Jossey-Bass; Revised Edition. (10-13)

Buchanan, S. ve Cousins, F. (2012). Evaluating the Strategic Plans of Public Librarys: An Inspection-Based Approach. *Library & Information Science Research*, Volume:34 Issue: 2 (125-130).

Budak, G. (2000). Öğrenen Örgütlerde Stratejik Planlama ve Stratejik Öğrenme. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), (1-11).

Çalık, T. (2003). Eğitimde Stratejik Planlama ve Okulların Stratejik Plan Açısından Nitel Değerlendirilmesi, *Kastamonu Eğitim Dergisi*, Vol:11, No:2, (251-258).

Çetin, H. (2013). Eğitim Kurumlarında Stratejik Planlama Bilinç Düzeyi ve Stratejik Yönetimde Karşılaşılan Sorunlar: Denizli İli Örneği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 24, (87-112).

Demirkaya, D. (2007). *İlköğretim Okullarında Stratejik Planlama Uygulamalarının Değerlendirilmesi*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

Dinçer, Ö. (1998). Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, Beta Basım Yayım Dağıtım, 5. Baskı, İstanbul.

DPT (2006/a). Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. Resmi Gazete Tarih: 26/05/2006, Sayı: 26179.

DPT (2006/b). Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı. <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf> (Erişim Tarihi: 13.02.2012).

DPT (2007). Kamu İdarelerince Hazırlanan Taslak Stratejik Planların DPT Müsteşarlığınca Değerlendirilmesi. Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı.

Genç, F. N. (2009). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 23, (201-211).

Işık, H. ve Aypay, A. (2004). Eğitimde Stratejik Plan Geliştirme Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar: Çanakkale İlinde Yapılan Bir İnceleme. *Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 24 (3), (349-363).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Kanun Numarası: 5018, Kabul Tarihi: 10/12/2003, Resmi Gazete Tarihi: 24/12/2003, Sayı: 25326.

Karaman, H. (2007). *İlk ve Orta Öğretim Okulu Yöneticilerinin Stratejik Planlamaya Karşı Tutumları: İstanbul İli Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Yeditepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Kaufman, R., Herman, J. ve Watters, K. (1996). *Educational Planning: Strategic, Tactical, Operational*. Lancaster, PA: Technomic.

Kocatepe Ş. (2010). *Eğitimde Stratejik Planlama Ve Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarının Okul Yöneticileri Tarafından Algılanması*, Doktora Tezi, Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Kreitner, R., Kinicki, A. ve Buelens, M. (2002). *Organizational Behaviors*. London: Mcgraw Hill.

Memduhoğlu, H. B. ve Uçar, İ. H. (2012) Yönetici ve Öğretmenlerin Stratejik Planlama Algısı ve Okullarda Mevcut Stratejik Planlama Uygulamalarının Değerlendirilmesi. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı 23, (234-256).

Mudrick, N. R., Steiner, J. R., ve Pollard, W. L. (1992). Strategic Planning for Schools of Social Work. *Journal of Social Work Education*, 92 (3), (278-290).

Özbek, O. (2003). Stratejik Planlama ve Yönetim. İçinde C. Elma ve K. Demir (Ed.), *Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar* (301-311). Ankara: Anı.

Resmi Gazete (2003). 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu. <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm> (Erişim Tarihi: 14.03.2012).

Şahin, S. ve Aslan, N. (2008). İlköğretim Okul Yöneticilerinin Stratejik Planlamaya İlişkin Görüşleri Üzerine Nitel Bir Çalışma, *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (1), (172-189).

Şener, T. (2009), *Eğitimde Stratejik Planlama*, Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Şimşek, Ş., Akgemci, T. ve Çelik, A. (2001). *Davranış Bilimlerine Giriş ve*

Örgütlerde Davranış. Ankara: Nobel.

Toprakçı, E., İğci, G., Tokat, S. ve Yücel, H. (2007). Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejik Planı (YÖK) ile Üniversitelerin Stratejik Planlarının Uyumluluğu. *16. Ulusal Eğitim Bilimleri Kongresi*, 5–7 Eylül 2007 Bildiri Kitabı-2 (29-37), Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Eğitim Fakültesi, Tokat/ Türkiye.

Türk, E. ve Ünsal, N. (2009), Milli Eğitim Bakanlığı Üst Düzey Yöneticilerinin Stratejik Planlama Konusundaki Görüşleri, *Milli Eğitim Dergisi*, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, Sayı:181, (222-239).

Yıldırım. A. ve Şimşek. H. (2005). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. Ankara. Seçkin Yayıncılık.

Yılmaz, K. (2003). Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi1.asp?id=50> (Erişim Tarihi: 13.02.2012).

TÜRKİYE’DE İÇ GÜVENLİK HİZMETİ VE KOLLUĞUN SİVİL DENETİMİ

İsmail FIRAT*
Emrah ERDEM**

ÖZET

Küreselleşmenin etkisi ile kamu yönetiminde bir paradigma değişimi başlamış, bununla birlikte güvenlik anlayışında insan odaklılık, hesap verebilirlik, şeffaflık, kaliteli hizmet sunumu ve katılımcı demokrasi öğeleri ön plana çıkmıştır. Kamu hizmeti olarak sunulan iç güvenlik hizmetinin sunulmasında kolluk kuvvetlerinin orantısız güç kullanımı ile insan hak ve özgürlükleri noktasında ihlallerin yaşanması sebebi ile vatandaş şikayetlerinin tarafsız olarak bağımsız bir sivil denetim mekanizması tarafından denetlenmesi ve çözülmesi Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde zorunlu bir hal almış ve bu mekanizmanın kurulması ön plana çıkmıştır. Bu kapsamda Türkiye’de İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi hazırlanmış merkezi ve yerel olarak çalışmalara başlanılmıştır. İngiltere, İrlanda ve Belçika gibi AB ülkeleri sivil denetim mekanizmasının kopya edilmesi yerine Türkiye’nin sosyo-kültürel yapısını yansıtacak özgün, etkin ve sonuç odaklı bir sivil denetim birimi kurulması önem arz etmektedir.

Bu makalenin temel amacı Türkiye’de kolluk kuvvetlerinin sivil denetimi için yapılan çalışmaların bazı AB ülke örnekleri ile karşılaştırılması ve önlem alınması gereken noktaların değerlendirilmesi üzerinde durulacaktır.

Anahtar Kelimeler: İç Güvenlik, Yeni Kamu Yönetimi, Denetim, Kolluk kuvveti.

INTERNAL SECURITY SERVICES AND CIVILIAN CONTROLLING OF LAW ENFORCEMENT ABSTRACT

A paradigm change has been experienced in public administration with the effect of globalisation, and this change gave prominence to the focality of human, accountability, transparency, high quality service and participatory democracy in the understanding of security. Because law enforcement forces applied unbalanced force, and human rights and freedom violations happened while they perform internal security service, which is served as public service, it became compulsory that complaints from people should be inspected and brought to a solution by an independent civilian control mechanism in the EU harmonization process, and the establishment of this mechanism came into prominence. In

* Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Doktora Öğrencisi

** Kamu Yönetimi Uzmanı

this context, Project on Developing Civilian Observance on Internal Security Sector in Turkey was prepared and works began at central and local levels. Instead of copying the civilian inspection mechanism of EU countries like England, Ireland and Belgium, it is important to establish a civilian control unit, which represents Turkey’s socio-cultural structure and which is unique, active and result-based.

The main purpose of this article will be to compare the works regarding civilian control of law enforcement in Turkey with examples from some EU countries and to evaluate the matters against precautions should be taken.

Keywords: Internal Security, New Public Administration, Inspection, Law-Enforcement

GİRİŞ

21. yüzyılda küreselleşme ile bilgi teknolojilerindeki gelişmeler devletlerin birbirlerine entegre olmaları noktasında lokomotif vazifesi görmektedir. Özellikle küreselleşme etkisi ile yönetim sistemlerinde insan hak ve özgürlüklerini temel öncelik olarak alan hesap verebilir, şeffaf, katılımcı ve kaliteli hizmet sunulması anlayışına geçilmesi zorunlu bir hal almıştır.

Devletin temel fonksiyonlarından ve hizmetlerinden olan güvenlik; vatandaşların güven ve huzur içinde yaşamalarını amaçlayan ve sağlayan kanun ile verilen yetkiler çerçevesinde diğer kamu görevlilerinden farklı olarak güç kullanma yetkisine sahip bir unsurdur (Salman, 2009: 32). Güvenlik hizmetini sunan devlet bu hizmeti ise kolluk birimleri aracılığı ile icra etmektedir. Bu güç diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de zaman zaman orantısız güç kullanımı, kötü muamele ve işkence gibi zor kullanma sınırı aşılarak vatandaş üzerinde olumsuz bir etki yaratmaktadır. Bu nedenle, kolluk görevlilerinin denetimi ve insan hakları ihlallerini önleme amacı ile; İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ile Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde teftiş kurulları aracılığıyla kendi içinde bir denetim mekanizma bulunmaktadır. Ancak kolluk kuvvetlerinin şikayet ve ihlallerinin etkin bir şekilde çözüme kavuşturulmasında iç denetimin yanında dış denetime olan ihtiyaç değişim ve reform gerekliliğini ön plana çıkarmıştır. Türkiye-Avrupa Birliği (AB) ilişkileri bu değişim ve dönüşüm sürecinde itici bir güç olarak görülmektedir. Türkiye’nin AB’ye tam üyelik süreci, bu dönüşüme hız kazandırmıştır. Bu süreçte öncelikle Türkiye’nin insan hak ve ihlalleri, işkence ve kötü muamele ile orantısız güç kullanımı noktasında problemler olduğu öngörülmüş ve köklü değişikliklerin bir an önce yapılmasının gerekliliği ortaya konulmuştur. Bu bağlamda kolluk birimlerinin sorunlarının üzerine eğilerek çözüm noktasında kurumsal olarak merkezi ve yerel düzenlemeler yapmak ve denetim, şikayet mekanizması eksiklikleri ve ihlaller ile ilgili olarak etkin bir dış denetim mekanizmasının kurularak dönüştürülmesi büyük önem

arz etmektedir. Burada detaylı ve titiz çalışma gerektirecek olan asıl konu, özellikle Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecinde insan hak ve hukukunun korunması noktasında AB’ye hem uyumlu hale getirmek hem de ihlalleri sıfıra indirmek olmalıdır. Bu amaçla kolluk kuvvetlerinin kendi iç denetiminden farklı olarak vatandaş taleplerine karşılık verebilen, tarafsız bir gözle kolluk kurumlarını denetleyebilen ve yaptırım uygulayabilen etkin bir şikayet mekanizmasının oluşturulması zorunlu bir hal almıştır.

Amerika, İrlanda, Fransa, İngiltere, Belçika ve İspanya gibi gelişmiş ülkeler başta olmak üzere iç güvenlik hizmeti sunan kolluk kuvvetlerinin tek bir çatı altında sivil bir denetim mekanizması tarafından etkin bir şekilde denetlenmesi için bağımsız komisyon, kurul veya organlar oluşturulmuştur. Türkiye’de ise 5 Mart 2012 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Başkanlığına 1/924 esas no ile kolluk gözetim komisyonu kurulması ve bazı koşullarda değişiklik yapılması hakkında kanun tasarısı iletilmiştir. Ayrıca TBMM’ye AB Uyum Komisyonu tarafından 1/584 esas numarası ile TBMM başkanlığına gönderilmiş raporda da Türkiye için insan haklarının korunmasında önemli rol oynayacak kolluk kuvvetlerin üzerinde olan, şikayet ve hak ihlallerine karşı bir mekanizmanın gerekliliği ortaya konulmuştur.

Bu çalışma ile Türkiye’de iç güvenlik unsurlarının, değişen ve dönüşen küresel dünya denetim sistemi mekanizması, standartları ve yapısı içinde reformların yapılarak kolluk kuvvetlerinin demokratik, şeffaf, etkin ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturulmasının gerekliliği üzerinde durulacaktır.

1. YENİ KAMU YÖNETİMİ VE İÇ GÜVENLİK ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM

Küreselleşme olgusu ile teknolojik değişimler özellikle de bilişim teknolojilerinde meydana gelen hızlı gelişmeler toplumsal yapıyı değişime zorladığı gibi insanların ihtiyaçlarını hem nitelik hem de nicelik olarak farklılaştırmaktadır. Bu farklılaşmanın etkisiyle Kahraman’a (2009: 6) göre; ekonomik, teknolojik, sosyolojik ve kültürel değişimlerin de kamu yönetimi ve vatandaş arasındaki ilişkileri değiştirdiği görülmüştür. Zincirleme etkiyle bu değişimler vatandaşla yansiyarak vatandaş taleplerini değiştirmektedir. Bu değişim talepleri, daha çok yönetimde demokratikleşme, kamu hizmetlerinde saydamlık, hesap verebilirlik, verimlilik, etkinlik, kalite, halka yakınlık ve vatandaş odaklılık gibi ilkelere vurgu yapmaktadır (Kuyaksil, 2012: 442). Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, merkezi planlamaya dayalı merkezi yönetim ve kontrole ve mevzuata odaklı; etkinlik, etkililik, verimlilik gibi kavramlarla ilgilenmeyen, katı merkeziyetçi bir yönetime dayanmaktaydı (Akça, 2012: 29). Toplumdaki bu değişim ve taleplerin insan odaklı olarak değişmesi ile kamu yönetimindeki bu döneme ait zihniyet dünyası ve bu dünyaya has yönetim paradigmaları değişmeye başlamış, bununla birlikte esneklik, girişimcilik, şeffaflık, etkenlik ve verimlilik gibi unsurlar, yeniden yapılanmanın temel değerleri haline gelmiştir (Gökçe ve Turan, 2007: 177; Özer, 2012: 210). Özellikle yönetim biliminde

yaşanan gelişmelerin oluşturduğu bağlam klasik bürokratik örgütlenme modelinden esnek, katılımcı, yetkilendiren, kalite odaklı, etkinliğe vurgu yapan ve vatandaşların (Kurt ve Uğurlu, 2007: 2) istek ve taleplerine son derece önem veren bir hal almaya başlamıştır.

Bir sosyal sistem olan kamu yönetimi örgütleri ne kadar kusursuz bir yapıya sahip olursa olsunlar, çevredeki değişimi izlemek ve bunlara uygun değişim tedbirini alarak, planlı bir değişime uğramak zorundadırlar (Şaylan, 2012: 439). Yeni Kamu Yönetimi (YKY), kamu yönetiminde hakim paradigma değişimi olarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, hantal devlet bürokrasisinin olumsuzluklarının giderilmesi, yönetim süreçlerinde etkin ve verimli olunması gibi amaçlarla gündeme gelmiştir (Özer, 2012: 238). Toplum, devlet hizmetlerinin verimliliğini, etkinliğini, yanıt vermesini, esnekliğini ve hesap arayışını sorgular hale (Pollitt, Thiel ve Homburg, 2007: 165) geldiği için Yeni Kamu Yönetimi anlayışının etkin rol almasını hızlandırmıştır.

YKY anlayışının gereği olarak niceliksel olarak az, ama etkililik olarak belki eskisinden daha güçlü yönetsel yapılar (Üstüner, 2012: 398), etkin ve bağımsız birimler oluşturulması ile kurumsal etkililiği artırmak ve verimliliğe ulaşmak mümkün olacaktır. Devletin yerine getirdiği kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik farklılaşması bu hizmetlerin sunumuna uygun yeni örgütlenmeleri, bu örgütlenmeler uygun kamusal ilişkileri ortaya çıkarmaktadır (Arslan, 2010: 2). Kamunun mülkiyetine son verilmesi, kamusal yönetim usullerinin terk edilmesi, kamunun düzenleme ve denetiminin olabildiğince azaltılması, bütün bunlar yapılamıyorsa ve bir mal veya hizmet mutlaka kamu sektörü tarafından sunulacaksa (Pehlivan ve Gerekan, 2009: 1), bunun da denetim ve gözetiminin tarafsız kurumlarca yapılması şeffaflık, katılımcı demokrasi ve etkinlik açısından önemlidir. Bu değişim süreci, kamu yönetimi ve vatandaş arasındaki ilişkilerin artmasına, vatandaşların kamu yönetiminden beklentilerinin değişmesine, yönetişim ve vatandaşın sorumluluk alması gibi kavramların sık sık kullanılmaya başlanmasıyla esnek, katılımcı, sonuç odaklı, şeffaf ve hesap verebilir bir alternatif örgütlenme savunulmaya (Kartal, 2006: 11) başlanılmıştır.

Bu değişim ve dönüşüm tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yönetsel yapıda klasik yönetim anlayışından demokratik, hesap verebilir, şeffaf, kaliteli ve etkin hizmet sunma anlayışında yeniden yapılanma gerekliliği görülmüş ve son yıllarda özellikle Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliği sürecinde uyum ve standart değişiklikleri ile belirli bir seviye ulaşmıştır. Bu yeniden yapılanma içerisinde Türkiye’nin iç güvenlik yapısında hem Avrupa Birliği kriterleri çerçevesinde yeniden dizaynı hem de devlet mekanizması içerisinde güç kullanma yetkisine sahip organlar olan kolluk kuvvetlerinin denetiminin yeniden dizaynı önem arz etmektedir.

Bu değişim ve AB uyum kriterlerini yerine getirme sorumluluğu, İç Güvenlik hizmetlerinde katılımcı demokrasi anlayışını temel alan sivil denetimin yapılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Devletin öncelikli görevi kamu düzenini korumak ve

böylece bireylerin ve toplulukların güvenlik ve huzur içinde yaşamalarını sağlamaktır. Türkiye’de yasalar iç güvenlik hizmetlerinin sunulması görev ve sorumluluğunu İçişleri Bakanlığına vermiştir. Bakanlık bu görevi kendisine bağlı olan polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatı marifetiyle yerine getirmektedir. Halkın kendini güvende hissetmesini sağlayacak bir kamu hizmeti yapmak ana amaçtır. İç güvenlik teşkilat birimlerinin bu önemli ve hassas görevi yerine getirirken kontrol mekanizmalarına bağlı olarak hesap verebilir, şeffaf ve katılımcı olmasının gerekliliği çok açıktır. Bu birimlerin eylemlerinden sorumlu tutulması ve hesap verebilir olması aynı zamanda demokratik toplumun temel prensiplerinden birisidir (Gül, 2008: 72). Şeffaflık sayesinde yasalara uygunluk denetiminin sağlanması, hukukun üstünlüğünün korunmasını güvence altına alınmaktadır (Çolak, 2012: 25). İç güvenlik örgütlerinin içinde bulundukları çevresel faktörlerde yaşanan hızlı değişimler, iç güvenlik örgütlerini bu değişimlere gecikmeden, zamanında ve etkili bir şekilde cevap verecek bir örgütsel yapıya dönüşüme zorlamaktadır. Dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak Türkiye’nin iç güvenlik yapılanmasında da bu alanda yaşanan sorunlara çözüm olacak ve değişim gereklerine cevap verecek şekilde bir yeniden yapılanma ihtiyacı bulunmaktadır (Yılmaz, 2012: 17; Ayter, 2009: 14).

21.yüzyılda sağlayacak olan iç güvenlik yapılanmasının, çağdaş, dinamik, bilimsel, değişime açık, bürokratik olmayan, hızlı karar alabilen ve uygulamaya geçebilen, demokrasi kültürüyle uyumlu ve aynı zamanda komuta birliği, uzmanlaşma ve koordinasyon ilkelerini hayata geçirecek bir niteliğe kavuşması gerekmektedir (Yılmaz, 2012: 35). 1994 yılında Birleşmiş Milletlerin İnsan Gelişim Raporunda insan güvenliğine yönelik tehditlerin neler olduğunu ortaya koymasıyla akademik alanda insani güvenlik üzerine kavramsal analiz çalışmaları hız kazanmıştır. Adı geçen rapor, tüm güvenlik politikalarının kimin için ve nasıl sağlanacağı üzerinde durmuş ve güvenlik açısından en önemli amacın birey olduğunu ortaya koymuştur (Aksu ve Turhan, 2012: 69). Ayrıca, ülke içi şiddetin devletler-arası şiddetten daha yoğun olması dikkatleri insanlara yönelik tehditlere çevirmiştir (Tangör, 2012: 66). Ulusal güvenliğini birey güvenliği üzerinde kurumsallaştırmayan ve inşa etmeyen devletler, uluslararası sistem açısından bir güveniksizlik unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması konusunda, bireysel güvenlik ile ulusal güvenlik ve ulusal güvenlik ile de küresel güvenlik arasında pozitif zincirleme bir ilişki bulunmaktadır (Aksu ve Turhan, 2012: 71). Kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler güvenlik kavramının kapsam ve içeriğini de değiştirmiş ve yeni anlayışta devlet güvenliği bir amaç olarak değil bireylerin güvenliğini sağlayacak bir araç olarak görülmüş (Gül, 2008: 80) ve yeni bir paradigmanın doğmasına neden olmuştur. İnsani güvenlik paradigması, devletin güvenliği ve bağımsızlığından ziyade doğrudan insanların geçimini sağlama hakkı, yaşama hakkı, onurunu ve emniyetini sağlama hakkı olarak tamamen insan üzerine odaklanmakta (Çetinkaya, 2013: 244) ve insanların bireysel olarak güvenliklerinin olmadığı yani

savaş, şiddet ve güvenliği tehdit edici diğer olgu ve parametrelerin var olduğu bir dünyada bireyin de güvende olamayacağı varsayımından hareket etmektedir (Aksu ve Turhan, 2012: 75). Güvenliğin artışı aynı zamanda hak ve özgürlük kısıtlamasını beraberinde getirmektedir. Burada önemli olan bu dengenin korunması (Arslan, 2008: 26) ve insan odaklı yaklaşımların benimsenmesidir.

Bu değişim ve dönüşüm sürecinde, halkın denetim faaliyetlerine dahil edilerek güçlü ve bilinçli bir kamuoyu denetimi faaliyeti gerçekleştirilmesi demokratik yönetimin sağlanması, şeffaflık ve bireysel güvenliğin sağlanması açısından son derece önemlidir.

2. KOLLUK KUVVETLERİ VE DÖNÜŞÜM ÇALIŞMALARI

İç güvenlik; bir ülkenin siyasi sınırları içerisinde, halkının huzurunu ve devletin bekasını sağlamak maksadıyla alınan tedbirlerdir (Küçüksahin, 2006: 12). Türkiye’de iç güvenlik yönetiminden sorumlu ana örgütlenme, İçişleri Bakanlığı çatısı altında yapılandırılmıştır. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’a (Resmi Gazete, 1985) göre bakanlık bu görevi, merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve bağlı kuruluşlar aracılığıyla yerine getirir. Bağlı kuruluşlar ise; Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM), Jandarma Genel Komutanlığı (JGK) ve Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK)’dır (Resmi Gazete, 1985).

Kolluk Etik Değişimi, 24 Ekim 2007 tarihinde İçişleri Bakanı ve Devlet Bakanı tarafından imzalanarak yürürlüğe konulan Türk Kolluk Etik İlkeleri, kolluk personelinin görevini yürütürken uyması gereken ilkeleri belirlemek, görevin yerine getirilmesinde adalet, tarafsızlık, dürüstlük, liyakat, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine bağlı kalarak halkın güvenini tesis etmek amacıyla hazırlanan (Yılmaz, 2012: 26) referans bir dokümandır. İçişleri Bakanlığının hazırladığı kolluk etik belgesine göre; hesap verebilirlik, katılımcılık ve şeffaflık ilkelerinin gerçekleştirilmesi için bütün kolluk birimlerinin katkılarıyla hazırlanan “Kolluk Etik İlkeleri”, Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilatlarında görev yapan kolluk görevlilerini kapsayacak nitelikte hazırlanmıştır. Bu kapsamda;

- Kolluk personeli, eylemlerinden, ihmallerinden ve verdiği emirlerden şahsen sorumlu ve hizmet ettiği topluma karşı daima hesap verebilir olmalıdır.
- Kolluk faaliyetleri, mevzuat dâhilinde yasama, yürütme ve yargı organlarının denetimine açıktır.
- Kolluk personeli aleyhine, usulüne uygun yapılan tüm şikâyetler derhal ve tarafsız bir şekilde soruşturulur. Soruşturma, etkin ve tarafsız yürütüldüğü konusunda şüphe duyulmayacak şekilde sonuçlandırılır ve soruşturma sonucu şikâyetçiye bildirilir.

- Kolluk görevine ilişkin ihbarlar da titizlikle araştırılır.

Maddelerine yer verilerek kolluk görevini yapan kurumların icra ettiği görevlerde şeffaf ve hesap verebilir olması gerektiği vurgulanmıştır.

Avrupa Konseyi tarafından Avrupa Polis Etği kuralları (2001) çerçevesinde, Türkiye içinde polis ve jandarma tarafından yürütülen iç güvenlik hizmetlerinin, sivil toplumun katılım ve denetimine açık olan kamu hizmeti olarak yürütülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Genel olarak kuralların bir kamu hizmeti olarak ifade edildiği ilgili maddeler (1, 12, 13, 18, 59 ve 60) hukuk üstünlüğüyle yönetilen demokratik ülkelerde polis ve jandarmanın temel görevi halka yardım ve hizmet sunmaktır, bu kolluk kuvvetlerinin hukukun üstünlüğüne göre yapılandırılması gerektiği ve görevlerini yerine getirirken sivil yetkilinin sorumluluğu altında çalışması gerektiği yer bulunmaktadır (Cerrah, 2008b: 47). Ayrıca 59 ve 60 numaralı maddelerde kolluk kuvvetlerinin sadece devletin yasama, yürütme ve yargı organları tarafından değil aynı zamanda sivil toplum tarafından da denetime açık olması gerektiği vurgulanmaktadır. Bunu gerçekleştirmek için gerekli kurumsal mekanizmaların hayata geçirilmesi gerekmektedir.

2.1.Emniyet Teşkilatı

Emniyet Teşkilatının temel kuruluş kanunu 4 Haziran 1937 tarih ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’dur. Teşkilata görev ve yetki veren temel kanun da 4 Temmuz 1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyetleri kanunudur. Emniyet Teşkilatı Kanunu görev bakımından polisi; idari, siyasi ve adli olmak üzere 3 kısma ayırmıştır (Doğan, 2010: 40). İdari Polis; kamu düzeninin sağlanması korunması ve bozulduğunda geri getirilmesi amacıyla, bireylerin toplum içindeki tutum ve davranışlarının düzenlenmesi, gözetilip izlenmesi ve aykırı eylem, tutum ve davranışların, gerektiğinde kuvvet kullanılarak önlenmesi, engellenmesi ve kaldırılması amacıyla görevlendirilir. İdari polis, adından da anlaşıldığı gibi tamamıyla idarenin emri ve kontrolü altındadır. Buradan hareketle idari polis idarenin güç unsurunu ve vasıtasını oluşturur. Adli polisin amacı, suçları kovuşturmak, şüphelileri ve suç delillerini saptayarak yargı mercilerine vermektir. Siyasi polis hizmeti, siyasi nitelikli suçların işlenmesinin önünü almak için yapılan tüm çalışmalar olarak özetlenebilir.

2.2. Jandarma Teşkilatı

2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu’nun 3’üncü maddesinde; “Türkiye Cumhuriyeti Jandarması, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir” denilmiştir. 2803 sayılı Kanunun; “Bağlılık, Konuş ve Kuruluş” başlıklı birinci bölümünde; “Jandarma Genel Komutanlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin bir parçası olup, silahlı kuvvetler ile ilgili görevleri eğitim ve öğretim

bakımından Genelkurmay Başkanlığı’na, emniyet ve asayiş işleriyle diğer görev ve hizmetlerin ifası yönünden İçişleri Bakanlığı’na bağlıdır. Mülki teşkilata tabi jandarma birimleri, illerde valilerin, ilçelerde ise kaymakamların emir ve denetimi altındadır. Jandarma askeri bir otoritedir (Akay, 2009: 19). Jandarmanın görevleri 2803 sayılı Kanun’da yer almıştır. Kanunun 7’nci maddesine göre Jandarmanın görevleri “Mülki, Adli, Askeri ve Diğer” görevler olmak üzere 4 ana kategori altında sayılmıştır.

2.3. Sahil Güvenlik Teşkilatı

2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı kanunun amacı, Türkiye Cumhuriyetinin bütün sahillerinde, iç suları olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale boğazlarında, liman ve körfezlerinde, karasularında, münhasır ekonomik bölgesi ile ulusal ve uluslararası hukuk kuralları uyarınca egemenlik ve denetimi altında bulunan deniz alanlarında, kanunlarla kendisine verilen görevlerin uygulanması ve yetkilerin kullanılması maksadıyla Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilâtını kurmak, görev ve yetkilerini düzenlemektir. Bu Komutanlık, Türk Silahlı Kuvvetleri kadro ve kuruluşu içerisinde olup, barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Sahil Güvenlik Komutanlığı; Olağanüstü durumlarda Genelkurmay Başkanının isteği üzerine, bir kısmı ya da tümü ile Deniz Kuvvetleri Komutanlığı hareket komutasına veya emrine, savaş halinde tümü ile doğrudan doğruya Deniz Kuvvetleri Komutanlığı emrine girer.

3. KOLLUK KUVVETLERİNİN SİVİL DENETİMİ VE ÜLKE ÖRNEKLERİ

Güvenlik hizmetlerinde sivil denetim, ABD ve Avrupa’da 40 yıllık bir geçmişine rağmen, Türkiye de yeni tartışılmaya başlanan bir kavram olduğunu ve sivil kelimesinin burada ‘polis olmayan, asker olmayan’ şeklinde anlaşılması gerektiği belirtmiştir (Kuyaksil, 2012: 443).

Kolluk personeli ile ilgili şikayetlerin bağımsız bir şekilde soruşturulduğu bağımsız bir kolluk şikayet sistemi, komisyonu veya kurulu İngiltere, Galler, Norveç, İrlanda, Belçika gibi bir çok gelişmiş ülkede bulunmaktadır (Yavuzdoğan, 2010: 1232). Fransa ve İspanya’daki emniyet teşkilatları ve jandarma genel müdürlükleri, İspanya’da Hakların Savunucusu Kurumu, Fransa’da Etik ve İç Güvenlik Kuvvetleri Ulusal Komitesi ve İtalya’daki Kişisel Veri Koruma Kurumu yer almaktadır.

Avrupa ülkelerinde iç güvenlik hizmeti yürüten kurumlar sivil ve siyasi denetim altında görev yapmaktadır. Bu denetim gerçek manada hayata geçirilmiş bir denetimdir. Belçika Jandarma teşkilatını kaldırma yoluna gitmiştir (Cerrah, 2008a: 99). Belçika polisi 2001 yılına kadar üçlü bir yapılanmaya sahipti: jandarma, yerel polis ve adli polis. 2001 yılında yaptığı reformlarla Belçika üçlü kolluk yapısını tekli (sadece polis) yapıya dönüştürmüştür. Ayrıca federal çapta görev ve işleri yapmak üzere federal polis kurulmuştur. Belçika polisindeki bu değişimin özü kolluk hizmetlerini

sunan teşkilatların tek çatı altında toplanması ve kuvvet olmaktan ziyade halka hizmet eden bir kurum haline getirilmesidir. Belçika iç güvenlik hizmeti federal ve yerel düzeyde örgütlenmiş içişleri bakanlığına bağlı sivil bir kurum haline getirilmiştir (Cerrah, 2008a: 76). İrlanda da ise bağımsız ve sivil gözetimin hakim olduğu Polis Ombudsmanı bulunmakta (Fendoğlu, 2010: 11) ve bu kurum kolluk birimleri ile ilgili şikayet ve hak ihlalleri noktasında etkin bir şikayet mekanizması olarak vazife görmektedir.

İngiltere ise “Polis Şikâyetleri Bağımsız Komisyonu (IPCC)” (The Independent Police Complaints Commission) : IPCC’nin amacı öncelikle güvenlik kurumlarında çalışan personel hakkında yapılacak şikâyet ve kötü muamele iddialarını (Yavuzdoğan, 2010: 1239) açık, bağımsız ve adil bir şekilde araştırıp sonuçlandırmaktır. İngiltere’deki polis kurumu ülkede en fazla inandırıcılığı ve güvenilirliği olan kurumların başında yer almaktadır. Kararları ilgili birimlerce dikkate alınmadığı takdirde komisyonun bu durumu yazılı olarak raporlarında ilan etme ve kamuoyu baskısı oluşturma yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca, IPCC’ye ilk müracaat veya şikâyetle bulunan kişi ve kurumların IPCC kararlarını bir dilekçe ekinde mahkemeye taşımaları durumunda önemli bir bağımsız denetim kurumunun desteğini arkalarına aldıklarından dolayı davalarında başarılı olma şanslarının çok yüksek olacağı ortadadır (Erzurumluoğlu, 2009: 51).

Bu kapsamda Türkiye’de İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi hazırlanmıştır. İçişleri Bakanlığının 2013 tarihinde kolluk kuvvetlerinin gözetimi noktasında bilgilendirme amaçlı bakanlık basın açıklamasında ise sivil gözetimi ve denetimi, “kamu güvenliği alanında hizmet sunan birimlerin, yasal sınırlar içerisinde yetkilerini kullanıp kullanmadıklarını, atanmış veya seçilmiş sivil yetkililer, vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları tarafından denetlenebilmesi” olarak tanımlanmış ve sivil gözetim kavramının iç güvenlik hizmetlerinde vatandaş, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının katılımını sağlanmasını ve güvenlik birimleri üzerinde seçilmiş ve atanmış sivil yetkililer ile vatandaş ve sivil toplumunun denetim ve iletişim fonksiyonlarını da içerdiği üzerinde durulmuştur.

4. TÜRKİYE’NİN İÇ GÜVENLİĞİNDE SİVİL DENETİM GEREKLİLİĞİ

Sivil Denetimi dikey sivil denetim ve yatay sivil denetim olarak ikiye ayırmak mümkündür. Meclis denetimi, adli ve idari yargıdan oluşan adli denetim, İçişleri Bakanlığının denetimi, müfettişlikler, iç denetim mekanizmaları, vali ve kaymakamların denetimi dikey sivil denetim kapsamını oluştururken, daha çok Avrupa ülkelerinde görülen ombudsman, kişisel veri koruma kurumu, işkenceyi önleme komisyonu, güvenlik etiği komisyonu, güvenlik kuvvetleri tarafından yönetilen gözaltı merkezlerinin denetçisi ve bağımsız kolluk şikayet komisyonu gibi kurumlar dikey bağımsız sivil denetim mekanizmalarını oluşturmaktadırlar. Sivil toplum kuruluşları ve medya yatay sivil denetim yapıları kapsamında

değerlendirilmektedir (Yavuzdoğan, 2010: 1234). Anayasal çerçevede bakıldığında Türkiye’de; 1982 Anayasası’nın “Siyasi Haklar ve Ödevler” başlıklı ikinci kısmında yer alan 74. maddesinin başlığı “Dilekçe Hakkı” iken 07/05/2010 tarihinde 5982 sayılı Kanun 8’inci maddesi ile “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde değiştirilmiştir. Maddenin ilk hali; “Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvurularının sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir” hükmünü içermekteydi. Böylelikle, vatandaşların kamu kurumlarına şikâyet, öneri ve bilgi edinme amacı ile başvurularına olanak sağlanmıştır. Uluslararası düzeyde kabul görmüş tek bir tanımı olmamakla beraber sivil denetim kısaca şöyle tanımlanır: “Kolluk görevi yapan kurumların, bunların faaliyetlerinin ve politikalarının çok katmanlı ve sürekli olarak izlenmesi.” bu bağlamda “sivil otoriteler” ifadesi, parlamentoyu, hükümeti, hükümetten bağımsız organizasyonları ve bazen de kamu otoriteleri tarafından resmen tanınmış olan vatandaş gruplarını kapsamaktadır. Çoğu AB ülkesinde bulunan ve Türkiye için yürürlükte olan sistemde kolluk kuvvetlerinde sivil denetim mekanizmasının olmayışı, gerekliliğin ortaya çıkmasına vesile oluştur. Güvenlik hizmetlerinde sivil katılım ve denetimin açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi çağdaş niteliklere sahip olması gerektiği, toplumun ve vatandaş odaklı kaliteli hizmet anlayışının bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır (Gül, 2008: 91).

Bu kapsamda, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı iç denetiminden bağımsız bir şikâyet sisteminin kurulması için AB destekli Türkiye’de “Sivil Gözetimin Geliştirilmesi Projesi”nin başlatılması kararlaştırılmıştır. İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesinin I. aşaması Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilmiş, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının teknik desteğiyle İç İşleri Bakanlığı tarafından 2008- 2010 tarihleri arasında uygulanmıştır. Projenin amaçları; demokratik haklar ile kişi hak ve özgürlüklerinin vatandaşlar tarafından kullanımını teminat altına almak, İçişleri Bakanlığı ile vali ve kaymakamların kolluk birimleri üzerinde var olan denetim ve gözetim yetkilerini etkin bir şekilde kullanmak, şeffaf, katılımcı, vatandaş odaklı bir sivil gözetim sistemi oluşturmak, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne katılım sürecine destek vermek ve Temel hak ve özgürlüklerin daha geniş ve etkin bir biçimde kullanılmasını sağlamak olarak sayılabilir.

İç güvenlik sektörünün sivil gözetiminin geliştirilmesi projesi I. aşamasının genel çıktıları:

➤ Vali ve Kaymakamlar İçin İç Güvenlik Birimlerinin Sivil Gözetimi El Kitabı hazırlanmış ve el kitabında yer alan temel konuları özetleyen ve Vali ve Kaymakamların mevcut yasalara göre kollukla ilgili tüm görev ve yetkilerini açıklayan bir genelge taslağı hazırlanmıştır.

➤ Yerel Güvenlik Komisyonları: Pilot illerde Vali ve Kaymakamların iç güvenlik alanındaki görevlerini daha etkin şekilde yerine getirmeleri için vatandaşların ve sivil toplumun katılımını esas alan, Yerel Güvenlik Komisyonları adı altında geçici istişare yapıları oluşturulmuştur.

➤ Kolluk Kanunu Tasarı Taslağı: Bütün kolluk kuvvetlerinin “tek bir mevzuat çatısı” altında faaliyet göstermelerini sağlamak için akademisyenler ve İçişleri Bakanlığı yetkililerinin de görüşlerini alarak hazırlanmıştır.

İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi II, I.Proje’nin kurduğu temel üzerine inşa edilecektir.

Projenin amaçları:

➤ Kişi hak ve özgürlüklerinin vatandaşlar tarafından kullanılmasını güvence altına almak, kolluk kuvvetlerinin yetkilerini hukuka uygun bir şekilde kullandıklarından emin olabilmek,

➤ Kolluk kuvvetleri ile sivil toplum kuruluşları arasında sivil gözetim kavramı üzerinde genel bir anlayış birliği oluşturmak,

➤ Sivil gözetimin yasal çerçevesini güçlendirmek,

➤ Türkiye’deki kolluk hizmetlerini Avrupa Birliği (AB) normları ve standartları ile uyumlu hale getirmek.

➤ Şeffaf, katılımcı ve vatandaş odaklı bir sivil gözetim sistemi oluşturmak,

➤ Kolluk kuvvetlerinin etkin denetiminin sağlanması için İçişleri Bakanlığı’nın kurumsal kapasitesini arttırmaktır.

Proje faaliyetleri:

A Bileşeni: Mevzuat Taraması

➤ Türkiye ve AB ülkeleri arasında; valilik ve kaymakamlıklara ilişkin kanunların, teşkilat yapılarının ve görevlerin incelenmesi ve karşılaştırılması

➤ Ülke genelinde Yerel Güvenlik Planlarının oluşturulması ve Yerel Güvenlik Komisyonlarının görev ve yetki alanlarının tanımlanması

B Bileşeni: Kapasite Geliştirme

B1: Kurumsal Kapasitesinin Geliştirilmesi

➤ İç güvenlik birimlerinin “vatandaş odaklı” hizmet anlayışı çerçevesinde ihtiyaçlarının belirlenmesi,

➤ İç güvenlik birimlerinin üst düzey amirlerinin birlikte (emniyet – jandarma

- sahil güvenlik) eğitim alacağı ortak bir akademinin kurulması için fizibilite çalışması yapılması ve öneri dokümanının hazırlanması,

Türk siyasal yaşamı içerisinde güvenlik kurumlarının önemi, yapısı, örgütlenmesi, işlevi, yasal yapısı ve güvenceleri dışında sahip olduğu özerk konumu, kamu mekanizmaları ve toplum üzerinde yönlendirici pozisyonu ile sorunlu ve tartışmalı bir alan olarak uzun bir süredir önümüzde durmaktadır (Akay, 2009: 7). Türkiye için bağımsız ve sivil bir kolluk şikayet mekanizmasının oluşturulması konusunda tavsiye ve istekler hem ülke içinde hem de ülke dışında bulunmaktadır (Yavuzdoğan, 2010: 1232).

Kolluk güçlerine, diğer kamu görevlilerinden farklı olarak kişi hak ve özgürlüklerine müdahale niteliği taşıyan özel yetkiler (durdurma, arama, iletişimin izlenmesi, vb.) verilmiştir. Bu yetkileri kullanan birim ve personelin, hem uygulayacakları hizmet politikalarının oluşturulması aşamasında hem de bireysel işlem ve eylemleri sürecinde kontrol edilmesi önemlidir. İnsan haklarının ve özgürlüklerinin korunması ve demokratik hakların geliştirilmesi için bu alanlara müdahale yetkisi bulunan kolluk güçlerinin sivil otoritelerce kontrolü ve denetimi önem arz etmektedir. Vatandaşların güvenlik konularına ilişkin farkındalığının ve bilgisinin olması, bunun yanı sıra da kolluk kuvvetlerinin denetimine ve bu konulara ilişkin karar verme mekanizmalarına katkıda bulunmalarının sağlanması (Salman, 2009,25) ana amaç olmalıdır. Bu bağlamda güvenlik anlayışında, zihinsel dönüşüm unsurlarının en önemlileri “hukukun üstünlüğüne inanma” ve “sivil otoritenin üstünlüğünü” benimsemedir. Güvenlik kurumlarının gerçek anlamda çağdaşlaşması için bu iki temel ilkenin kurumsallaştırılarak “sivil katılım ve denetim”, “şeffaflık”, ve “hesap verebilirlik” şeklinde yer bulması gerekmektedir (Cerrah, 2008a: 74).

Gözetim bakımından izlemenin nihai hedefi, sivil toplumun kolluk kuvvetleri üzerindeki gücünü artırarak hak ve özgürlükler temelli bir iç güvenlik reformunun gerçekleşmesini sağlamaktır. Bu alandaki izleme, kolluk kuvvetlerinin doğrudan denetimini sağlayacak yapıların ve uygulama yetkilerinin izlenmesini içerir. Özellikle yasa yapıcı organın ve kolluk kuvvetlerinin idaresinden sorumlu olan bakanlık gibi uygulama yapılarının rollerinin ve etkilerinin izlenmesi bunun en önemli aşamalarındandır (Salman, 2009: 28).

Türkiye’nin AB sürecinde, önemli meselelerinden biri olan iç güvenlik kurumları arasında sağlıklı bir iş birliği ve demokratikleşme, katılım, şeffaf ve hesap verebilir bir denetim anlayışı ve yasal çalışmalarla ile AB standartlarına uyumlu hale getirilmesinin yanı sıra esaslı bir reform gerçekleştirilmesinin AB üyelik sürecinin en önemli meselelerden olmaktadır (Tesev, 2009: 18; Cerrah, 2008b: 46).

Avrupa Birliği üyeliğine adaylık sürecimiz ve katılım müzakereleri çerçevesinde, kolluk gözetim komisyonu kurulması gereği, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan İlerleme Raporlarında ve Katılım Ortaklığı Belgelerinde yer almıştır. 23 Ocak 2006

tarihinde AB Konseyi, Türkiye 2005 Katılım Ortaklığı Belgesinde öncelikle yönetim sisteminde etkili, şeffaf ve katılımcı bir anlayışın yasal olarak hayata geçirilmesi, özellikle işkence ve kötü muameleyle karşı mücadeleyi güçlendirmek amacıyla, kolluk kuvvetlerinin insan hakları ve soruşturma teknikleri konusunda eğitimin artırılması, AB standartları ile uyumlaştırılması ve kolluk kuvvetlerinin daha fazla hesap verebilirliğini sağlamak amacıyla bağımsız ve etkili bir şikayet sistemi kurulması üzerinde durmuştur. Cerrah ve Goldsmith’in ortak yapmış olduğu “Civilian Oversight Of Security Sektor in Turkey” adlı projesinde, yapılan çalışma sonucunda mülki idare amirlerinin Türkiye de iç güvenlikte denetimin Vali ve Kaymakamlarda olduğunu ve Türk idare sisteminin bir bütün olduğunu ve kolluk hizmetlerinin bu bütünün bir parçasını oluşturduğunu ifade etmişlerdir. Ancak Cerrah, bu denetim mekanizmasının güvenlik alanında özellikle etkin bir mekanizma olmadığını savunmuştur (2008b: 49). Ayrıca sadece merkezî siyasi otoritenin kontrolünde olup yerel düzeyde hiçbir şekilde sivil katılıma ve denetime açık olmayan bir iç güvenlik hizmetinin ne kadar demokratik olduğu tartışılır, oysa iç güvenlik hizmetlerinin sivil denetimi etkinlik ve verimliliği sorgulanmaya açık bir mülki idare amiri denetimiyle de sınırlı olmaması (Cerrah, 2008b: 49) gerektiği açıktır. İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi; Türkiye de iç güvenlik hizmetlerini AB normları ve standartları ile uyumlu hale getirmeyi, demokratik hakların vatandaşlarca daha yaygın kullanılmasını, şeffaflığı ve sivil toplumun katılımı ile insan odaklı kamu güvenliği anlayışının yerleştirilmesini ve İçişleri Bakanlığı ile Vali ve Kaymakamların kolluk kuvvetleri üzerindeki yetkilerini daha etkin kullanmayı amaçlamaktadır (Kuyaksil, 2012: 445). Bu proje ile ilgili AB ülkelerinden uzmanlar getirilerek bir inceleme yaptırılmış olup, sivil gözetim yapan ve denetim yapan bir mekanizmanın bulunmadığı ve gerekliliği ortaya konulmuştur (Altındal, 2010: 6).

Başbakanlık İşkence ve Kötü Muamele ile Etkin Mücadele Raporu (2008), TÜSİAD raporları, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları, Avrupa Polis Etiği Sözleşmesi, Avrupa Konseyi, Uluslar arası Af Örgütü incelemeleri ve Avrupa Birliği Türkiye’de kolluk kuvvetleri hakkında şikayetleri soruşturacak bağımsız ve etkin bir kurumun kurulmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur (Yavuzdoğan, 2010: 1232 ; Akay, 2009: 14).

Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetimine Dair İçişleri Bakanlığı Projesine göre kötü muameleyle karşı sıfır hoşgörü, AB uygulamaları çerçevesinde şeffaf ve insan odaklı, iç güvenlikle vatandaş memnuniyetini arttırmanın (Akay, 2008: 228) gerekliliği bahse konu olmuştur. Bu bağlamda projenin sonuçları ve mevcut hükümetin iradesi ile 22 Mayıs 2010 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmak üzere Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmış olan Kolluk Gözetim Komisyonu kurulması kanun tasarısı gerekçesi ile görüşülmek üzere gönderilmiştir. Bu kanun tasarısının gerekçesinde Türkiye’nin vermiş olduğu kararlarda, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) Türkiye de kolluk kuvvetlerinin sebep olduğu güç kullanma ve hak ihlallerinin soruşturulması için yetkili

mekanizmanın bulunmadığına ve soruşturma yöntemlerinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne uyum sağlamadığı ve kolluğun hatalı uygulanması noktasında Türkiye tarafında alınan önlemlerin yetersiz olduğu ifade edilmiştir. 11 Nisan 2012 tarihli 1/584 Esas No ile TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonunda görüşülen, Türkiye 2007 İlerleme Raporunda “Türkiye’nin güvenlik güçleri tarafından insan hakları ihlalleri yapıldığına dair iddiaları daha kapsamlı bir şekilde incelemesi gerektiği” belirtilmiş ve bağımsız bir kolluk gözetim komisyonu kurulması hususu 2008 Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa vadeli öncelikler arasında sayılmış ve 2010 İlerleme Raporunda da, Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulmasına Dair Kanun Tasarısı’nın TBMM’ye sunulmuş olması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir.

5 Mart 2012 tarihli (1/584) esas nolu TBMM raporunda; kolluk görevlileri, bu hizmeti sunarken diğer kamu görevlilerinin sahip olmadığı bir takım yetkilerle donatılmış olup, arama, zor kullanma, özgürlüğü ve kısıtlama bu kapsamdaki örnekler olarak sıralanabilir. Bu derece önemli yetkilerin kullanılması, kolluk görevlilerini diğer kamu görevlilerine göre daha fazla şikâyeteye açık hale getirmekte ve AİHM’nin yakın geçmişte verdiği kararlarda Türkiye’de kolluğun sebep olduğu insan hakları ihlallerinin soruşturulması için yeterli bir mekanizma bulunmadığına vurgu yapılmakta, Türkiye’nin soruşturma yöntemlerinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)’nin 1 inci ve 3 üncü maddelerini karşılamadığı, kolluğun hatalı uygulamaları konusunda Türkiye tarafından alınan önlemlerin yetersiz olduğu ifade edilmektedir. Güvenlik hizmetinde sivil gözetim ve denetimin keyfiligi önleyici bir fonksiyona (Yavuzdoğan, 2010: 1233) sahip olması gerektiği değerlendirilmektedir.

Türkiye de bürokratik yönetim anlayışı neredeyse kamu organlarının tamamında yer bulduğu gibi kolluk teşkilatlarında da varlığını korumuştur. Merkeziyetçi bir yönetim anlayışı ve güçlü devlet, vatandaşa kamusal hizmetlerin sunumundaki durumumuzun sorunlu olduğu tartışılmaktadır (Göksu, Çevik, Filiz ve Gül, 2011: 80). Bu bağlamda Türkiye, jandarma ve polis hizmetinde; şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcı demokrasi öğelerinin gereklerinin yerine getirildiğinin kabul edilmesi zordur. Avrupa Komisyonu, Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu (2013)’nda; “Jandarmanın kolluk gücü faaliyetlerinin sivil gözetimi yetersiz kalmaya devam etmiş, kolluk kuvvetleri tarafından yapıldığı öne sürülen işkence iddialarına yönelik hızlı, kapsamlı, bağımsız ve etkin soruşturmaların yürütülmemesi endişe yaratmakta, Bağımsız bir Kolluk Gözetim Komisyonu halen kurulmamıştır”, denilerek bu konuda ilerleme kaydedemediğimiz ortaya net bir şekilde konulmuştur. Erzurumluoğlu’na (2009: 56) göre; bütün kolluk kuvvetlerinin vatandaşların ve Türkiye’nin çıkarlarını gözetmesi açısından şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir sivil denetim mekanizmasına sahip olması zorunlu bir hal almıştır.

Halihazırda bölgesel bazda, sivil gözetim kurullarının bilgilendirme faaliyetlerinin ve mevzuat çalışmalarının devam ettiği görülmektedir. Proje I ve II’ de bölgesel olarak Vali başkanlığında bir denetim mekanizmasının kurulmak istenildiği

görülmektedir. Burada önemli olan vatandaş şikayetlerinin sivil bir denetim mekanizması tarafından alınarak bizzat kendisinin soruşturma yetkisi olmasıdır. Şikayet edilen kolluğun kendi içinde bir şikayet mekanizması olması ve şikayete kendisinin çözüm bulması konunun çözümünde alınan kararlara gölge düşürecektir. İçişleri Bakanlığına bağlı Vali başkanlığında kurulan komisyon tarafından, yine aynı bakanlığa bağlı kolluk kuvvetlerinin denetlenmesinin uygun olmayacağı ve alınan kararlarda bakanlık tasarrufunun geçerli olacağı değerlendirilmektedir. İngiltere’deki polis kurumu ülkede en fazla inandırıcılığı ve güvenilirliği olan kurumların başında gelmesinin sebebi, tarafsız ve insan odaklı sivil denetimin yapılmasının vatandaş tarafından kabul görmesidir. İrlanda da Polis Ombudsmanı şikayet ve talepleri değerlendirmekte ve insan odaklı olarak tarafsız kararlar almaktadır. Ayrıca kamu baskısı oluşturma yetkisi bulunmaktadır. Belçika, kolluk hizmetlerini sunan teşkilatların tek çatı altında toplamış ve birer kuvvet olmaktan ziyade halka hizmet eden bir kurum haline getirilmiştir. Kolluğun sivil denetiminin yapılmasının temel dayanağı vatandaş talep ve isteklerinin tarafsız ve hakkaniyetli bir şekilde sonuçlandırılarak insan odaklı yaklaşımın benimsenmesidir. Böyle olduğu taktirde bireysel güvenlik sağlanmış bu durumda iç güvenlik ve uluslararası güvenliğin sağlanmasına dayanak oluşturmuş olacaktır.

SONUÇ

Küreselleşme ile kamu kurumları vatandaş taleplerine karşılık verecek değişim ve dönüşümü gerçekleştirmek zorunda kalmış ve Türkiye için AB’ye tam üyelik süreci bu konuda itici güç olmuştur. Türkiye’nin insan hak ve ihlalleri, işkence ve kötü muamele ile orantısız güç kullanımı noktasında problemler olduğu öngörülmüş ve iç güvenliğin sivil denetim mekanizmasına kavuşturulmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur. Kolluk kuvvetlerinin kendi iç mekanizmalarının dışında etkin bir sivil denetiminin bulunması vatandaş şikayet ve taleplerine sonuç odaklı olarak tarafsız çözümler getirecek ve güvenlik anlayışını topyekün değiştireceği düşünülmektedir.

Demokratik bir güvenlik anlayışı hem uluslararası literatürde hem de Avrupa Birliği, Avrupa Komisyonu, Birleşmiş Milletler, Avrupa Güvenlik İşbirliği ve Teşkilatı gibi uluslararası ve bölgesel kuruluşlarda bu konuda etik ve standart ilkeler dile getirilmiştir. Bunlar; insan haklarına saygı ve değeri temel ilke edinmek, hukukun üstünlüğünü göz önünde bulundurarak yasalar çerçevesinde hareket etmek, insanlara ırk, din, dil ayrımı gözetmeksizin değer vermek, olarak sıralanmıştır. Kural ve kanunlar çerçevesinde hesap verebilir bir güvenlik anlayışı içinde, sivil denetime açık bir örgütlenme vazgeçilmez bir zorunluluk haline gelmiştir. İç Güvenlik kolluk kuvvetlerinin sivil denetimi, güvenlik sektörünün iyi yönetişimi ve daha da önemlisi yurttaşların ve yurttaş olmayan kişilerin insan haklarının etkin olarak korunması için gereklidir.

Kurulacak sivil denetim mekanizmasının ve kolluk kuvvetlerinin aynı Bakanlığa bağlı olması kararların tarafsızlığına ve şeffaflığına gölge düşürmesi muhtemel olarak değerlendirilmektedir. Bu sebeple kolluğu denetleyecek ve şikayet mercii olacak birimin atanma esasına göre değil seçimle gelmesi sivil denetim açısından önem arz edeceği düşünülmektedir.

Türkiye de sivil denetim mekanizmasının kurulması ve işlevinin etkin olacak şekilde yapılandırılması esnasında; AB ülkelerindeki modellerin olduğu gibi transfer edilmesi yerine, Türkiye’nin kamu yönetimi sistemi ve sosyo-kültürel yapısı göz önünde bulundurularak özgün bir model ortaya konulması önem arz etmektedir. “Hesap verebilirlik”, “şeffaflık” ve “katılımcı demokrasi” ilkelerinden ödün vermeden şikayetlerin değerlendirilmesine olanak verecek bir denetim mekanizması, insan güvenliğinden başlayarak ulusal düzeydeki güvenliğin ana dayanağı olacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akay, Hale (2009), Türkiye’de Güvenlik Sektörü, Tesev Yayınları, İstanbul.
- Akça, Yaşar (2012), Yeni Kamu Yönetimi Çerçevesinde Mahalli İdarelerde Stratejik Planlama, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, Konya.
- Aksu, Muharrem ve Turhan, Faruk (2012), Yeni Tehditler, Güvenliğin Genişleme Boyutları ve İnsani Güvenlik, Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt 4, Sayı 2.
- Alkış, Abdulsamet (2008), Yönetim Sorumluluğu Modelinde Hesap Verme Sorumluluğu, Kamu Hesaplarına Uzman Bakış.
- Altındal, Hasan (2010), Türk Silahlı Kuvvetleri’nin Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Sayıştay Tarafından Denetimi: Değişen Anayasa ve Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme, Sayıştay Dergisi, Sayı 79.
- Arslan, Zühtü (2008), Güvenlik ve İnsan Hakları Arasındaki Kırılgan Denge, ED. Cizre, Ümit, Cerrah İbrahim, Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa, TESEV. <http://www.tesev.org.tr/assets/publications/file/Guvenlik%20Sektoru%20Yonetisimi%20Türkiye%20ve%20Avrupa.pdf>
- Arslan, Nagehan Talat (2010), Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 2.
- Ayter, Volkan (2009), Sivil Aktörleri Güçlendirmek ve Güvenlik Sektörünün Demokratik Gözetimi, Ed. Ayter, Volkan, Ensaroğlu Yılmaz, Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Cerrah, İbrahim (2008a), Mental Modernization and Democratic Oversight In The Domestic Security Sector, ED. Cizre, Ümit, Cerrah İbrahim, Series in Security Factor Studies DCAF-TESEV Yayınları, İstanbul.
- Cerrah, İbrahim (2008b), Avrupa Konseyi Avrupa Polis Etiği Kuralları ve Türkiye’de Güvenlik Personelinde Mesleki Sosyalleşme, DCAF-TESEV Yayınları, İstanbul.
- Çetinkaya, Şeref (2013), Güvenlik Algılaması ve Uluslararası İlişkiler Teorilerinin Güvenliğe Bakış Açıları, 21 Yüzyılda Sosyal Bilimler, Sayı 2.
- Çolak, Sedat (2012), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Perspektifinde Özel - Kamu Sektör Ortaklığı, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Doğan, Fatih (2010), Polis ve Jandarma Teşkilatları Açısından İç Güvenlik Yönetimi, Sorunları ve Değişimi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- Erzurumluoğlu, Bayram (2009), Kolluk Kuvvetlerinin Demokratik Denetimi, Ankara Barosu Dergisi, Sayı 2.
- Fatemi, Mahboubeh and Behmanesh, Mohammad Reza (2012), New Public Management Approach and Accountability, International Journal of Management, Economics and Social Sciences, , Vol. 1(2).
- Fendoğlu, Hasan Tahsin (2010), Kamu Denetçiliği, Stratejik Düşünce Enstitüsü.
- Göksu, Turgut, Çevik, Hasan Hüseyin, Filiz, Orhan ve Gül, Serdar Kenan (2011), Güvenlik Yönetimi, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Gül, Serdar Kenan (2008), Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik, Polis Bilimleri Dergisi Cilt:10 (4).
- Gökçe, Orhan ve Turan, Erol (2007), Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi.
- Kahraman, Şevket (2009),Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Yerel Yönetimlerine Etkisi: Bilecik örneği, Sakarya üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.
- Kartal, Alparslan (2006), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye’ye Yansıması Olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi SBE, Koceli.
- Kurt, Mustafa ve Uğurlu, Yaşar Özlem (2007), Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü : İlerleme Raporları İçerik Analizi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, C.IX.
- Kuyaksil, Ali (2012), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerelleşme Perspektifinden İç Güvenlik Hizmetlerine Bir Bakış, II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu.
- Küçüksahin, Ahmet (2006), Güvenlik Bağlamında, Risk ve Tehdit Kavramları Arasındaki Farklar Nelerdir ve Nasıl Belirlenmelidir, Güvenlik Stratejileri Dergisi.
- Özer, Mehmet Akif (2012), Yeni Kamu Yönetimi, Barış kitapevi, Ankara.
- Pehlivan, Abdülkadir ve Gerekan, Bilal (2009), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Muhasebe”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 2.
- Pollitt, Christopher, Thiel Sandra van and Homburg, Vincent (2007), New Public Management in Europe, Palgrave Macmillan.
- Salman, Feray (2009), Sivil Toplum Kuruluşlarının Güvenlik Sektörü Denetim ve Gözetimine Katılma Araçları, ED. Ayter, Volkan, Ensaroğlu Yılmaz, Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi, TESEV Yayınları, İstanbul.

- Şaylan, Gencay (2012), Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Yeni Düşünceler, Ed. Burhan Aykaç, Senol Durgun, Hüseyin Yayman, Türkiye’de Kamu Yönetimi, 2. Baskı, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Üstüner, Yılmaz (2012), Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu, , Ed. Burhan Aykaç, Senol Durgun, Hüseyin Yayman, Türkiye’de Kamu Yönetimi, 2. Baskı, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Tarhan, Ahmet Bora ve Ezici, Erhan (2011), Kamu Hizmetlerinin Üretiminde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Toplam Kalite Yönetimi, Uşak Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt 3, No 2.
- Tangör, Burak (2012), Kuramsal Tartışmalar Işığında İnsan Güvenliği ve Politikaları, Uluslararası Hukuk ve Politika, Cilt 8, Sayı 30.
- Yavuzdoğan, Seçkin (2010), İngiltere’de Bağımsız Kolluk Şikayet Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 12, Özel s.
- Yılmaz, Sefer (2012), Türkiye’nin İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı”, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 21, Sayı 3.
- 5/3/2012 (1/584), Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı.
- Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ile İçişleri Komisyonu Raporları.
- Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü Ve Demokratik Gözetim, Tesev Yayınları. http://www.tesev.org.tr/assets/publications/file/almanak%2007_2009.pdf (16.06.2014).
- Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 tarihli Konsey Kararı.
- <http://www.unicankara.org.tr/today/4.html#4d> (28.06.2014)
- <http://www.sivilgozetim.org.tr/Hakkimizda.aspx> (09.12.2014)
- http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=8135 (16.07.2014)
- http://www.jandarma.gov.tr/personel/etik_ilkeler.doc (16.06.2014)

**YÜKSEK DENETİM
DÜNYASINDAN
HABERLER**

EUROSAI AFETLERDE KULLANILAN KAYNAKLARIN DENETİMİ ÇALIŞMA GRUBU 1. TOPLANTISI

Arife COŞKUN*
Berna ERKAN**

ARKA PLAN

Dünyanın farklı coğrafyalarında yer alan birçok ülke zaman zaman doğal veya insan kaynaklı faktörlere bağlı olarak ortaya çıkan deprem, tsunami, yangın, sel, nükleer santral kazaları, terör gibi afetleri yaşamaktadır. İklim değişikliği, dünya nüfusunun önemli bir kısmının kentlerde yaşamaya başlaması vb. faktörler afetlerin daha sık yaşanmasına, daha geniş bir coğrafyayı etkilemesine, can ve mal kayıplarının artmasına yol açmıştır. Bu durum, uluslararası toplumu harekete geçirmiş, Birleşmiş Milletler öncülüğünde bir dizi konferans düzenlenerek, afet yönetiminin afet öncesi hazırlıkları da kapsayacak ve afet risklerinin azaltılmasını önleyecek şekilde yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır.

2004 yılında Güney Doğu Asya'da yaşanan deprem ve onun tetiklediği tsunaminin Doğu Afrika kıyılarına kadar geniş bir coğrafyayı etkilemesi, afet sonrası acil durum ve insani yardım çalışmaları ile iyileştirme ve yeniden inşa faaliyetlerine harcanan kaynakların büyüklüğü, bu çalışmaların etkin bir koordinasyon içinde yürütülme ihtiyacını gündeme getirmiştir. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI)'de bu çalışmalara kayıtsız kalmamış, bu alanda denetimlerin etkinliğini artırmak ve hesap verme sorumluluğunu güçlendirmek için çalışma grubu oluşturmuştur.

Yüksek Denetim Kurumlarının bu alandaki rol ve sorumlulukları çerçevesinde, 2005 yılında Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) tarafından Afet Yardımlarının Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu Çalışma Grubunun kurulması ile başlayan süreç, bölgesel teşkilatlara da yayılmıştır. Bu bağlamda, 16-19 Haziran 2014 tarihlerinde Hollanda'da gerçekleştirilen Avrupa Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (EUROSAI) 9. Kongresinde, 2008-2014 yılları arasında Görev Gücü adı altında devam eden çalışmalar, Afetlerde Kullanılan Kaynakların Denetimi Çalışma Grubuna dönüştürülmüştür.

EUROSAI Afetlerde Kullanılan Kaynakların Denetimi Çalışma Grubu 1. Toplantısı, 5 Şubat 2015 tarihinde Lüksemburg'da gerçekleştirilmiştir. Ev sahipliğini Avrupa Sayıştayının ve koordinatörlüğünü Ukrayna Sayıştayının yaptığı toplantıya, Sayıştayımızın da dahil olduğu 16 ülke Sayıştay ve Avrupa Sayıştayından toplam 39 temsilci katılmıştır.

* Sayıştay Uzman Denetçisi

** Sayıştay Başkanetçisi

TOPLANTI GÜNDEMİ

Toplantı, ev sahibi Avrupa Sayıştayı Başkanı Mr. Vitor CALDEIRA'nın açılış konuşması ile başlamış; koordinatör Ukrayna Sayıştay Başkanı Mr. Roman MAGUTA ve Polonya Sayıştay Başkanı Mr. Krzysztof KWIATKOWSKI tarafından yapılan açılış konuşmaları ile devam etmiştir. Konuşmalarda, günümüz sosyal ve çevresel şartlar göz önüne alındığında afet ve felaketlerle mücadelenin Yüksek Denetim Kurumlarının önceliklerinden birisi olması gerektiğine ve bu çerçevede vatandaşların her türlü afet ve felaketten korunmasında devletin rolünün belirlenmesi ve pekiştirilmesinde söz konusu Çalışma Grubunun önemine vurgu yapılmıştır. Ukrayna Sayıştay Başkanı tarafından sunulan gündemin kabul edilmesiyle sunumlara geçilmiştir.

➤ Birinci oturumda, Ukrayna Sayıştay temsilcileri tarafından Çalışma Grubunun Stratejik Planı ve Eylem Planı, Grup Logosu ve toplantı öncesi katılımcı ülke Sayıştaylarına gönderilen ve doldurulması istenen anket sonuçlarına ilişkin sunumlar gerçekleştirilmiştir.

13 ülke Sayıştayının cevapladığı anketin sonuçları değerlendirildiğinde; çoğu Sayıştayın performans denetimi metodolojisi ile afet denetimi yaptığı, bu denetimlerde Türkiye Sayıştayı tarafından hazırlanmış olan ISSAI 5510-Afet Risklerinin Azaltılmasının Denetimi konulu INTOSAI standardı da dahil olmak üzere ISSAI 5500-5599 standart serisinden önemli ölçüde faydalandığı, uluslararası ortak denetim alanları olarak da günümüzde, en çok sel ve taşkınların önlenmesi ve sonuçlarının giderilmesi ile orman yangınlarının önlenmesi ve atık yönetimi konularının ilgi çektiği sonuçlarına varılmıştır. Bu alanlar üzerinde daha sonra yapılan görüşmeler sonucunda katılımcı ülke Sayıştayları, “sel ve taşkınların önlenmesi ve sonuçlarının giderilmesi” konusunun ortak/paralel denetim girişimi için en uygun konu olduğu ve bu alana katkı sunulabileceği hususunda ortak karar beyan etmişlerdir.

➤ İkinci oturumda, “Afet ve felaketlerin önlenmesi ve sonuçlarının giderilmesi konusunda en iyi uygulama örneklerinin ve ISSAI 5500-5599 standart serisinin uygulanmasına ilişkin tecrübelerin paylaşılmasına ilişkin” sunumlara yer verilmiştir. İlk sunum, Avrupa Sayıştayı temsilcisi tarafından gerçekleştirilmiş ve ISSAI 5510-5540 standartları hakkında özet bilgiler verilerek bu standartların uygulanmasının afet yardımlarının denetimindeki rolüne vurgu yapılmıştır. Ardından Ukrayna Sayıştayı tarafından İyi Uygulama Tavsiyeleri dokümanı ile Terimler Sözlüğünün sunumu gerçekleştirilmiş ve süreç içerisinde bu sözlüğün katılımcı ülkeler tarafından geliştirilmesinin önemine vurgu yapılmıştır. Ayrıca, Ukrayna Sayıştayı “Çernobil Sığınak Fonu Uluslararası Denetimine İlişkin Önerilerin Uygulanması” konulu çalışmanın sonuçlarını paylaşmıştır.

Kurumumuzun Bu Alandaki Tecrübeleri

Toplantıda, Türkiye Sayıştayının da bu alandaki deneyimlerine ilişkin bir sunum gerçekleştirilmiştir. Sunumda, INTOSAI Afet Yardımlarının Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu Çalışma Grubu (INTOSAI AADA) bünyesinde Türkiye Sayıştayının önderlik ettiği çalışmalar çerçevesinde edinilen bilgi ve tecrübeler paylaşılmıştır. Bu kapsamda:

- ISSAI 5510 Afet Risklerinin Azaltılmasının denetimi: Sayıştayımız tarafından hazırlanan ve 2013 yılında Pekin/ Çin’de gerçekleştirilen INTOSAI’nin 21. Kongresinde kabul edilerek uluslararası denetim standartları arasına giren ISSAI 5510-Afet Risklerinin Azaltılmasının Denetimi konulu standardın amacına ve içeriğine yönelik bilgi verilmiş,

- Afet Riskinin Azaltılması konulu Uluslararası Paralel Denetim Çalışması: Türkiye Sayıştayının liderliğinde Azerbaycan, Endonezya, Filipinler, Hindistan, Hollanda, Pakistan, Romanya, Şili ve Ukrayna Sayıştaylarının katılımıyla 10 ülke tarafından gerçekleştirilen “Afet Risklerinin Azaltılması Konulu Uluslararası Paralel Denetim Çalışması”na ilişkin süreçler, denetim sonuçları ve getirilen öneriler katılımcılarla paylaşılmış,

- Ayrıca, Yüksek Denetim Kurumlarının saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanmasına ilişkin sorumluluklarına dikkat çeken Birleşmiş Milletler Kararlarına değinilerek, özellikle afet risklerinin azaltılmasının denetimi konusunda vatandaşın kamuya güvenini artıracak şekilde, yüksek denetim kurumlarının rol ve görevlerinin yeniden tanımlanmasına ve işbirliklerinin geliştirilmesine yönelik ihtiyaca vurgu yapılmıştır.

İkinci oturumun devamında, Endonezya Sayıştayının liderliğinde, Türkiye ve Ukrayna Sayıştaylarının da katıldığı “Afet Sonrası İyileştirme ve Yeniden Yapılandırma Süreci” konulu Uluslararası Paralel Denetime ilişkin Ortak Raporun sunumu yapılmış ve hemen ardından Ukrayna Sayıştayının denetimlerinde coğrafi bilgileri kullanma kapasitesine ilişkin örnekler verilmiştir.

➤ Üçüncü oturumda, “Kontrol Edilemeyen Yangınların Önlenmesi ve Sonuçlarının Giderilmesine İlişkin Yardımların Denetimi konulu Uluslararası Ortak Denetim Sonuçları”nın paylaşıldığı Bulgaristan, Ukrayna ve Rusya Sayıştayları tarafından ulusal denetimlerine ilişkin sunumların gerçekleştirilmesini müteakip Rusya Sayıştayı tarafından Ortak Rapor paylaşılmış ve ulaşılan sonuçlar ile denetim önerilerine değinilmiştir.

➤ Dördüncü ve son oturumda ise 8 ülke Sayıştayının iştirak ettiği “Afet ve Felaketlerin Önlenmesi ve Sonuçlarının Giderilmesine Yönelik Yardımların Denetimi Konulu Uluslararası Ortak Denetim Çalışması”nın sonuçları paylaşılmış ve söz konusu çalışmaya ilişkin Ortak Raporun yayımlanmasından sonra ulusal denetimini tamamlayabilmiş olan İtalya Sayıştayı tarafından ayrı bir sunum gerçekleştirilmiştir.

Denetimlere ilişkin bilgi ve tecrübelerin paylaşıldığı oturumların ardından toplantının başında değerlendirmeye sunulan “Çalışma Grubu Stratejik Planı (2015-2017) ve Eylem Planı” oybirliğiyle kabul edilmiştir.

EUROSAI Afetlerde Kullanılan Kaynakların Denetimi Çalışma Grubu 1. Toplantısı, Ukrayna Sayıştay Başkanı Mr. Roman MAGUTA’nın kapanış konuşması ile sona ermiştir. Ukrayna Sayıştay Başkanı Mr. Roman MAGUTA’nın da konuşmasında;

- Türkiye Sayıştay liderliğinde yürütülen *“Afet Riskinin Azaltılması konulu Uluslararası Paralel Denetim”* çalışması sonucunda oluşturulan Ortak Denetim Raporu tamamlanmış olduğunu,

- Ukrayna Sayıştayının hâlihazırda raporu Rusçaya çevirdiğini,

- Raporu İngilizce-Rusça olarak yayımlamaya hazırladıklarını,

- *“Afet Riskinin Azaltılması konulu Uluslararası Paralel Denetim”* çalışmasının Türkiye Sayıştay tarafından hazırlanan ortak raporunun İngilizce-Rusça versiyonunun en kısa zamanda EUROSAI üye ülke Sayıştaylarına gönderileceğini belirtmiş ve

- EUROSAI Afetlerde Kullanılan Kaynakların Denetimi Çalışma Grubu’nun da böyle verimli çalışmalar yapacağı inancını dile getirmiştir.

SONUÇ

Afet gibi bütün toplumlar için önemli bir mesele, Sayıştayların denetim alanında da önem kazanmıştır. Yaşanan afetlerin büyüklüğü ve etkisi, Yüksek Denetim Kurumlarını afet öncesi ve sonrası faaliyetlerin denetimine öncelik ve önem vermesini zorunlu hale getirmiştir. Bu alanda gerçekleştirilecek Sayıştay denetimleri, afet yönetiminde aksayan problemleri hususların tespitinde ve iyileştirilmesinde önemli bir rol oynayacaktır.

Gerek INTOSAI bünyesinde geliştirilen bu alana ilişkin standartlar ve ortak denetimler gerekse EUROSAI çalışma gruplarında gerçekleştirilen ortak denetimler ve seminerler, Sayıştaylar arasında bilgi ve deneyim paylaşımını geliştirerek, denetimlerin etkinliğini artıracaktır. Sayıştay denetimlerinin etkinliğinin artması, bölgesel işbirlikleri halinde denetim raporları yayımlanması, kuşkusuz dünya genelinde afet yönetiminde hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın güçlendirilmesine önemli katkı sağlayacaktır.

MALİ ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

ŞÜKRÜ CANKAYA*

Son zamanlarda yukarıdan aşağıya doğru herkesin konuştuğu tartıştığı şeffaflık ve hesap verebilirlik adeta bir slogan halini almıştır ancak ne yazık ki bu konu ile ilgili adımlar atılmasında kimse istekli davranmıyor.

Peki hesap verebilirlik derken ne kastediliyor? Kısaca ona değinelim. Hükümetlerin, kamu kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin sosyo-ekonomik konularda aldıkları kararlar ile işletmelerin mali durumlarına ilişkin zamanında verilen nitelikli, anlaşılır ve güvenilir bilgilere kişiler tarafından ulaşılmasına özetle şeffaflık, bu şeffaf bilgilerin yayınlanmasına da hesap verebilirlik denir.

Hükümetler ile her statüdeki kurumların şeffaflık sağlaması, işletmelerin ve diğer ekonomik aktörlerin plan, program yapmalarında ve karar verme konularında büyük önem taşımaktadır.

Siyasi ve idari şeffaflık, hükümetlerin izledikleri politikalar, düzenlenen kurallar ve yapılan uygulamalar hakkında halkın denetlemeler yapması için olanaklar sağlamak suretiyle hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesi, dolayısıyla da suiistimallerin ve yolsuzlukların azalmasına katkı sağlar. Ayrıca, ekonomik şeffaflık kaynak dağılımının adaletli gerçekleştirilmesine, ekonomik potansiyelin daha rasyonel kullanılmasına ve ülkenin ekonomik gelişmesine de büyük katkılar yapar. Şeffaflık adı altında halka verilen karmaşık, çelişkili ve dar kapsamlı bilgiler ülkelerin sosyo-ekonomik faaliyetlerinde her zaman çeşitli sorunlar yaratır.

Şeffaflık ve hesap verebilirlik konusundaki gereksinimlerin günümüzde büyük ölçüde artmasının nedenlerinin başında globalleşme ve demokrasi ile hakların her geçen gün büyük önem kazanması gerçeği gelir. Bu konuda yapılan tartışmalar gelişen demokrasi anlayışıyla da çok yakından ilgili olup halkın yönetim sürecine etkin şekilde katılması amaçlanmaktadır.

Bu konuda halkın katılımının sağlanabilirliği veya etkin olması kendilerine sunulan bilgilerle sınırlı olduğundan etkinliğin sağlanması için şeffaflığın yukarıda belirtmiş olduğum özelliklere sahip olması gerekir. Diğer bir anlatımla, zamanında verilmeyen, eksik ve anlaşılır özellikte bilgiler içermeyen veya güvenilirliği tam olmayan bilgiler hiçbir amaca hizmet etmez. Bu nedenle de siyasi sorumluluk siyasi denetim ve yükümlülükler her zaman eksik kalmaya ve amaca hizmet etmemeye mahkûmdur.

* KKTC Sayıştay Üyesi

Etkin bir yönetimin esasını teşkil eden şeffaflık, sosyo-ekonomik hedeflere ulaşılmasında önemli bir husus olup özellikle mali piyasaların güvenli ve sorunsuz çalışmasını sağlarken, yerli ve yabancı yatırımcıların da artmasına büyük katkı yapar. Öte yandan, şeffaflık aynı zamanda hesap verebilirliği de beraberinde getirdiği için, hükümetlerin ve diğer kurumların gerek siyasi gerekse yönetim makamlarında görevli kişilerin gösterdikleri performanstan dolayı sorumlulukları ve hesap verebilirlikleri hakkında da birer gösterge oluşturmaktadır.

Devletin ekonomik şeffaflığının sağlanması bakımından ulusal bütçe hükümetlerin en önemli politika belgesi olup bu belge hükümetlerin siyasi, ekonomik ve sosyal amaçlarını uyumlaştırır ve uygulanmasını sağlar. Bu nedenle, bütçe şeffaflığının sağlanması büyük önem taşımaktadır. Tüm mali bilgi ve verilerin zamanında ve sistematik bir şekilde açıklanması gereklidir. Tüm bilgi ve verilerin açıklanmasının amacı sadece bütçe gelir ve giderleri hakkında özel bilgiler vermek değil, aynı zamanda devletin sahip olduğu sabit kıymetler, alacaklar, taahhütler (kefalet senetleri) ve borç stokları hakkında da güncelleştirilmiş bilgiler vermek olmalıdır.

Bütçe şeffaflığı altında ele alınması gereken diğer bir husus ise kamu mâliyesinin ayrılmaz bir parçası olan ihale ve sözleşme sistemleri mevzuatıdır. AB normlarına uygun bir Devlet İhale Yasasının henüz KKTC hukukunda bulunmaması bir eksikliktir. Böyle, önemli bir konu hakkında hâlâ bir yasanın olmayışı bunun yerine yıllardan beri devletin ve kamu kurum ile kuruluşlarının bu konuyu istismara açık kurallar içeren tüzük mevzuatı ile yürütmeye devam etmeleri de üzerinde durulması gereken çok önemli bir konudur. İhale sistemini düzenleyen kurallar, rekabet ilkelerini gözetmeli ve ihale süresinde şeffaflığa gerekli önem verilmelidir. Bu sistemin oluşumu ise ancak AB normları paralelinde düzenlenecek bir yasa ile mümkündür.

Özetle şeffaflığın temeli, ilgili olan herkesin ihtiyaç duyduğu bilgilere en süratli ve güvenilir bir şekilde ulaşımının sağlanmasıdır. Bu nedenle aşağıdaki hususların ve özelliklerin yerine getirilmesi gereklidir.

Bilgi, herkesin kolayca ulaşmasına açık olmalı ve bu husus düzenlenecek kurallarla saptanmalıdır. Çağımızda bilginin yayılması için en çok kullanılan araçlar yazılı, görsel ve işitsel iletişim araçlarıdır.

Bilgiler ihtiyaç paralelinde olmalıdır. Örneğin, finansal kuruluşlar verdikleri kredilerin geri döneceği hakkında, riskler alan yatırımcılar ve halk günün ekonomik koşulları ve izlenen politikalar hakkında bilgi sahibi olmayı isterler. Bu örnekleri her faaliyet sahası için geliştirmek mümkündür.

Bilginin özelliği, tam, doğru, tutarlı açık ve basit şekilde anlaşılır olmalıdır. Bu özelliklerin sağlanması amacıyla uluslararası standartlara uyulması hususunda gerekli önem gösterilmeli ve bu standartların uygulanıp uygulanmadığı ilgili bağımsız

denetim kuruluşlarının raporlarıyla desteklenmelidir. Bilginin niteliğinin, içeriğinin ve güvenilirliğinin sağlanması aynı zamanda bütünselliğin sağlanması ile mümkün olduğu gerçeği dikkate alınmalıdır.

Bilgilerin sunumu mukayese yapmaya uygun olacak şekilde düzenlenmeli ve meydana gelen değişiklikler zaman dilimlerine uyumlu bilgiler taşınmalıdır. Yanlış, eksik veya fiktif bilgilendirmeye olanak vermemek için ilgili konuda kamu yararına yönelik gözetim görevi üstlenecek kurumlar, (publicoversight board) oluşturulmalıdır.

Bilgiler kamuoyuna sunulurken, karmaşık ve anlaşılması zor yöntemler ile ifadeler yerine basit ve teknik açıdan konuyu bilmeyen kişiler tarafından dahi kolayca anlaşılacak yöntemlerin kullanılmasına özen gösterilmelidir.

Yayınlanacak bilgilerin etkin bir şekilde kullanılabilmesi ve yararlı olabilmesi için yukarıda belirtilen özelliklere ilaveten ilgili bilgilerin dönemsel olarak ve süresinde yayınlanması gerekir. Aksi takdirde güncelliğini kaybetmiş olan bilgilerin herhangi bir yararı olamayacağı için bu tür uygulama sırf “ben şeffaflık ilkesine uyarım” imajını yaratmaktan öte bir aldatmaca olur.

Şeffaflık ve hesap verebilirlik hususunda konulara göre gerek IMF, gerekse OECD ve Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) tarafından finansal ve mali konularda standartlar yayımlanmış olup birçok demokratik ülkeler bu konuya ilişkin standartları kendi ülkelerinde yasallaştırmışlardır. Para ve finans politikalarında şeffaflığın sağlanması hususundaki uygulama ilkeleri, merkez bankaları ve finansal kuruluşlarının raporlanması sureti ile kamuoyunun erişimine sunulması hesap verebilirliğin ve dürüstlüğün açık bir göstergesidir.

Öte yandan, özel sektörün şeffaflığının sağlanamamasının yarattığı olumsuz sonuçların giderilmesi amacıyla ilgili uluslararası kuruluşlar harekete geçmiştir. Başta halka açık limited şirket statüsündeki işletmeler ile belli bir ekonomik potansiyelin üzerinde faaliyet gösteren özel limited şirket veya benzeri statüdeki işletmelerin mali tabloları ile finansal durumlarına ilişkin tam, doğru ve zamanında bilgilendirme yapmaları artık kaçınılmaz olmuştur. Aksi takdirde bu durum akılcı olmayan yatırım kararlarının verilmesine, piyasada istikrarsızlığa ve birçok ekonomik olumsuzlukların oluşmasına neden olacaktır. Ayrıca, beklenmeyen veya spekülasyon haberler yanlış algılamalara veya kasıtlı olumsuzluklara da neden olmaktadır.

Şeffaflık konusunda borç ve finans kuruluşlarına ilişkin yapılan yasal düzenlemelere ek olarak halka açık şirketler ile belli bir ekonomik potansiyele sahip işletmeler, mali ve ekonomik kararlar alma durumundaki kişi veya işletmelere mali tabloları ile diğer veriler hakkında şeffaflık amaçları bakımından düzenli bilgi akışı sağlama zorunluluğu getirilmelidir. Bu konuda yapılacak bilgilendirmelerin anlamlı, anlaşılabilir ve amaca hizmet etmesi için aşağıdaki asgari özellikleri taşımasına özen gösterilmelidir.

Mali tablolar uluslararası muhasebe ve denetim standartlarına göre ve periyodik olarak zamanında yayınlanmalıdır,

Mali tablolar, bilanço ve bilanço dışı işlem ile yükümlülükleri ihtiva etmelidir,

Mali tablolara ilişkin muhasebe politikaları ile yöntemlerinin tutarlı olarak uygulanmasına gerekli özen gösterilmeli ve bu konuda bilgiler verilmelidir,

İşletmeler etkin iç kontrol sistemleri oluşturmali ve mali tablolar bağımsız denetçiler tarafından denetlenerek raporlandırılmalıdır.

Sonuç olarak, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanamaması durumlarında amaçlanan hiç bir hedefe ulaşılması mümkün değildir. Ayrıca, hükümet edenlerin ve diğer yöneticilerin yeterli bilgilere sahip olmaması, onların ekonomide yaşanan olumsuzluklara zamanında ve gerektiği gibi müdahale etmelerine veya önlemler almalarına engel olmaktadır.

Şeffaflığın artırılmasına yönelik çalışmalar tüm hükümetlerin kalkınma programlarının yaygın haline gelmiş birer vazgeçilmez parçasıdır.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 21.01.2014

No : 38260

İl Özel İdaresi Genel Sekreter Yardımcılarına hatalı ödenen makam ve görev tazminatları hk.

822 sayılı İlam'ın 2 nci maddesi ile, İl Özel İdaresi Genel Sekreter Yardımcılarına 3.000 makam ve 9.000 görev tazminatı olmak üzere 12.000 gösterge rakamı, Daire Başkanlarına da 2.000 makam ve 8.000 görev tazminatı olmak üzere 10.000 gösterge rakamı üzerinden tazminat ödenmesi nedeniyle-TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle, 5302 sayılı Kanun'un 35. ve 36. maddelerinde il özel idaresi teşkilatı ve norm kadro ve personel istihdamına yer verilmiş olup 35. maddede İl Özel İdaresi teşkilatının Genel Sekreterlik, Mali İşler, Sağlık, Tarım, İmar, İnsan Kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşacağını, bu birimlerin Büyükşehir Belediyesi olan illerde Daire Başkanlığı ve Müdürlük şeklinde kurulacağı ve Genel Sekreterin de İl Özel İdaresinin Vali adına, onun emirleri yönünde mevzuat hükümlerine göre yürüteceğinin belirtildiğini;

Yine söz konusu Kanunun 36. maddesinde ise Genel Sekreterlik kadrosuna atananların Büyükşehir Belediyesi bulunan illerde Genel İdare Hizmetleri sınıfına dahil Bakanlık Genel Müdür için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanacağını hüküm altına alındığını;

Yukarıda anılan hükümler birlikte değerlendirildiğinde, Özel İdarenin yürütme sisteminin de üst yöneticisi konumunda bulunan Genel Sekreterin Genel İdari Hizmetleri sınıfında Bakanlık Genel Müdürüne eş değer olarak mali hakları belirlendiği göz önüne alındığında İl Özel İdaresinin teşkilat yapısında yer alan Genel Sekreter Yardımcısı ve Daire Başkanlarının da özel hüküm olarak yer almasa bile kıyasen ve personel hukukunun "Lehte olan uygulanır." kuralı gereği, unvanları karşılığı veya eşdeğer unvanlara sağlanmış mali hakları olan makam ve görev tazminatını da almaları gerektiğini;

Diğer taraftan, Özel İdare gibi Mahalli müşterek nitelikte görev yapan ve Anayasanın 127. maddesinde belirlenmiş Belediyelerdeki Genel Sekreter Yardımcıları ve Daire Başkanlarının da Makam ve Görev tazminatını aldıkları dikkate alındığında birbirleriyle aynı hukuksal konumda olanların aynı haklardan faydalanmalarını beraberinde getireceğini, dolayısıyla da ödenen makam ve görev tazminatının kamu zararı oluşturmayacağını;

Ayrıca, 23.07.2010 tarihinde kabul edilen ve 01.08.2010 tarih 27659 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" un Geçici 8.

Maddesinde “Konusu suç teşkil etmemek ve kesinleşmiş bir yargı kararına müstenit olmamak kaydıyla, bu Kanunun yayımı tarihine kadar, memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi akdederek veya başka bir tasarrufta bulunarak belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresinde çalışan kamu personeline her ne ad altında olursa olsun ek ödemede bulunmaları nedeniyle kamu görevlileri haklarında idari veya mali yargılama ve takibat yapılamaz, başlatılanlar işleminden kaldırılır.” hükmü gereği tazmin hükmünün kaldırılması gerektiğini;

2009 yılı için Genel Sekreter Yardımcısı ve Daire Başkanlarının aldığı ve kamu zararı olabileceği belirtilenTL’nin aşağıda belirtilen mevzuat hükmü doğrultusunda mahsup edilerek işlem görmesi gerektiğini; zira makam ve görev tazminatı alanların alamayacağı belirtilen bir ek ödemenin söz konusu olduğunu ve fazla ödemeyi tespit edenin, alınan eksik ödemeyi de görmek durumunda olduğunu;

11 Haziran 2008 tarih ve 26903 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2008/13694 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının Asgari Görev Tazminatı başlıklı 4 üncü maddesinde “Bu kararın 1 inci maddesi gereğince ödenecek görev tazminatı tutarından mahsup edilecek tutarın, görev tazminatının % 20’sini geçmesi halinde, görev tazminatının % 80’i asgari görev tazminatı olarak ödenir” hükmünün bulunduğunu ve anılan hüküm çerçevesinde bordronun Gelirler kısmında ödenen görev tazminatından (makam tazminatı bölümünde yer alan tutar) yukarıda belirtilen hüküm gereğince hesaplanan mahsup tutarının bordronun kesintiler kısmından (Ek ödeme mahsup bölümünde yer alan tutar) kesilerek İdare bütçesine gelir kaydedildiğini; bu nedenle bordroda gösterilen ve toplamdaTL’nin ilamda belirtilenTL’den düşülmesi gerektiğini;

Ayrıca, Daire Başkanlarına makam tazminatından yararlandıkları gerekçesiyle % 53 yerine % 39 oranında ek ödemede bulunulduğunu;

Dolayısıyla,TL’den bir önceki bölümde belirtilenTL düşüldükten sonra kalanından %61 oranında alınmayan ek ödemeye tekabül edenTL’nin düşüldükten sonraTL için kamu zararından bahsedilebileceğini belirtmiştir.

Başsavcılık karşılama yazısında; “Gerek genel bir düzenleme olan 657 sayılı Yasa, gerekse özel bir düzenleme olan 5302 sayılı Yasa, İl Özel İdaresi Genel Sekreter Yardımcıları ile Daire Başkanlarına makam ve görev tazminatı verileceğine dair bir hüküm içermemektedir. Mevzuatta olmayan bir ödemenin yapılması mümkün olmadığından Daire Kararının onanmasına karar verilmesi mütalaa olunur.” Denilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun “Norm kadro ve personel istihdamı” başlıklı 36 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında; “Genel Sekreterlik kadrosuna atananlar, Büyükşehir belediyesi bulunan illerde genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık genel müdürü, diğer illerde ise genel idare hizmetleri sınıfına dahil müstakil

daire başkanı için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar; bunlar valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile atanır.” denilmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun Ek 26 ncı maddesinde; “Kanuna ekli IV sayılı cetvelde unvanları yazılı görevlerde bulunanlara hizmetlerinde gösterilen gösterge rakamlarının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunan miktarda makam tazminatı ödenir. Makam tazminatı damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz ve ödemelerde aylıklara ilişkin hükümler uygulanır. Bu tazminattan yararlananlara ayrıca yüksek hakimlik tazminatı ödenmez.” denilmekte olup ilgili IV sayılı Cetvelin 7 nci sırasında “Birinci dereceli kadroya atanmış olmak kaydıyla, Başbakanlık, Bakanlık, Müsteşarlık, Kurum Başkanlığı ve Müstakil Genel Müdürlüklerin merkez teşkilatı Daire Başkanı kadrolarına atanana ödenebilecek olan makam tazminatı göstergesinin 2.000 olduğu bildirilmiştir.

Yukarıda anılan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere sadece İl Özel İdare Genel Sekreteri için makam tazminatı öngörülmüş olup, özel idare genel sekreter yardımcısı ve il özel idaresinde görevli daire başkanlarına makam tazminatı ödenebileceğine dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Keza, 657 sayılı Kanun’a ekli IV sayılı cetvelde anılan daire başkanları Başbakanlık, Bakanlık, Müsteşarlık, Kurum Başkanlığı ve Müstakil Genel Müdürlüklerin merkez teşkilatı kadrolarına atanan daire başkanları olup il özel idaresinde görevli daire başkanları bu kapsama dahil değildir.

Dilekçiler, tazmin konusu edilen makam, temsil ve görev tazminatlarını hiçbir mevzuat hükmüne dayandıramamış olup sadece Büyükşehir Belediyesi Kanunu’ndaki hükümlerle mukayese yoluna gitmişlerdir.

Fakat, Anayasanın 128 inci maddesinde, Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 146 ncı maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında da:

“Bu Kanunun birinci maddesinin birinci fıkrası kapsamına giren memurlar aylık, ücret, ödenek, hizmetle ilgili her çeşit ödeme ve bunların şekil ve şartları bakımından bu Kanundaki hükümlere, aynı maddenin ikinci fıkrası kapsamına giren memurlar özel kanunlardaki hükümlere tabidir.

Memurlara kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemez hiçbir yarar sağlanamaz.” denilmektedir.

Bununla birlikte, il özel idaresi genel sekreter yardımcısı ve daire başkanlarına yapılan makam, temsil ve görev tazminatı ödemelerinin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 22 nci maddesi hükümleri ile mukayese edilerek ödenmesi yersizdir. Zira, ilgililer İl Özel İdaresinde çalışmakta olup Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 22 nci maddesi hükümlerinin kendilerine uygulanması mümkün değildir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 22 nci maddesinin ilgili hükümleri aynen aşağıdaki gibidir:

“Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır. Genel sekreter kadrosuna atananlar, genel idare hizmeti sınıfına dahil bakanlık genel müdürleri, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar ise bakanlık bağımsız daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar.

Büyükşehir belediyesi 1.hukuk müşaviri ve daire başkanları, bağlı genel müdürlüklerin daire başkanlarının yararlandığı makam ve görev tazminatından aynen yararlanırlar.”

Yukarıya alınan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, İl Özel İdaresi Kanunu'nda, sadece il özel idaresi genel sekreterliği kadrosuna atananların yararlanacakları mali haklar hüküm altına alınmış olup, Genel Sekreter Yardımcıları ve Daire Başkanları için mevzuatta herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 22 nci maddesinde ise büyükşehir belediyesi genel sekreterliği kadrosuna atananların, büyükşehir belediyesi genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananların ve büyükşehir belediyesi daire başkanlarının yararlanacakları mali haklar ayrı ayrı belirlenerek hüküm altına alınmıştır. Buna göre, eğer dilekçilerin iddia ettikleri gibi İl Özel İdaresinde çalışanlara başka kurumların tabi oldukları mevzuat hükümleri ile mukayese edilerek ödeme yapılabilecek olsaydı, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 36 ncı maddesi ile Genel Sekretere yapılacak olan ödemeyi de tespit etmeye gerek kalmazdı. Zira Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 22 nci maddesinde Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreterinin yararlanacağı mali haklar sayılmıştır.

Bu nedenle, Kanun Koyucu tarafından İl Özel İdaresi Kanunu'nda genel sekreter yardımcısı ve daire başkanlarının makam tazminatı, temsil tazminatı ve görev tazminatı alabileceğine dair herhangi bir hüküm konulmamasına rağmen, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreter Yardımcısının ve Büyükşehir Belediyesi Daire Başkanlarının yararlanacağı mali haklar gerekçe gösterilerek; İl Özel İdaresinde görevli Genel Sekreter Yardımcısı ile daire başkanlarına makam ve görev tazminatı ödenmesi mümkün değildir.

Tazmin hükmünün 6009 sayılı Kanunun Geçici 8 inci maddesi hükmü gereğince kaldırılması talep edilmekte ise de, mezkur Kanun ile getirilen düzenleme sadece memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi akdederek veya başka bir tasarrufta bulunarak belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresinde çalışan kamu personeline yapılan ödemelere ilişkin olup, mevzuata aykırı şekilde yapılmış olan

ödemeler sonucu tazmine konu olan olayla bir ilgisi bulunmamaktadır.

Bununla birlikte dilekçi, ahizlere ödenmesi gereken fakat ödenmiş olan ek ödemelerin de ilamda yer alan kamu zararı hesabından düşülmesi gerektiğini iddia etmiş ise de; ilamın konusu İl Özel İdaresinde görevli genel sekreter yardımcısı ve daire başkanlarına yersiz olarak ödenen makam ve görev tazminatları olup, dilekçinin iddia ettiği ek ödemelerin ilam konusu ile herhangi bir alakası bulunmamaktadır.

Bu nedenle, söz konusu kişilere yersiz olarak ödenen makam ve görev tazminatları nedeniyle oluşan kamu zararı toplamıTL olup, ilamın konusu dışında olan ve bu kişilere ödenmesi gerektiği ileri sürülen ek ödemelerin bu tutardan mahsup edilmesi ve kamu zararı tutarının düşürülmesi mümkün değildir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddedilerek 822 sayılı İlâm'ın 2 nci maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 20.01.2015

No : 39938

Yapım işine ait hakediş ödemelerinde fiyat farkı temel aylık kat sayısının hatalı belirlenmesi hk.

399 sayılı İlam'ın 2. maddesi ileA.Ş. yüklenimindekiTL sözleşme bedelli “.....Proje Yapımı İş” ne ait hakediş ödemelerinde, fiyat farkının hesaplanması sırasında temel aylık katsayısının hatalı belirlenmesi nedeniyle TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle; 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihalesi yapılacak olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esasların 4. maddesinde; “İdarelerin 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu' na göre ihale edecekleri hizmet alımlarında fiyat farkı hesaplayabilmeleri için, söz konusu ihalenin idari şartname ve sözleşmelerine bu esaslarda yer alan hükümleri koymaları zorunludur.” denilip bu hükmün tip idari şartname ve sözleşmelerde de tekrarlandığını,

Kararname eki esaslarda fiyat farkı verilebilmesinin temel koşulu olarak sayılması nedeniyle ihale dokümanında fiyat farkı verileceğine dair bir hükmün yer almadığı durumlarda kesinlikle fiyat farkı verilemeyeceğinden fiyat farkı verilebilmesi için anılan Esasların ilgili hükümlerinin şartname ve sözleşmeye eklendiğini ancak ayrıca idari şartname ve sözleşmede fiyat farkı hesabında kullanılacak Temel Aylık Katsayısının 0,04373 olarak belirlendiğini,

Her ne kadar Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esasların 6. maddesinin (g) bendinde; temel aylık katsayısı; 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 154. maddesine göre belirlenen ihale son teklif verme tarihinde geçerli olan memur katsayısı olarak tanımlanmış ve ihale tarihi olan 31.10.2006'da geçerli memur aylık katsayısı 0,044745 olsa da, kesinleşen ihale dokümanında bu katsayının 0,04373 olarak alınması kabul edilmiş olduğunu, bu konuda herhangi bir itirazda bulunulmadığını, bu koşula göre ihale yapılarak taraflarca sözleşme bağitlandığına ve 4735 sayılı Kanun'un 4. maddesi, 4735 sayılı Kanunun 7 ve 8. maddesi, Esasların 4. maddesi ve ilgili sözleşmenin 15.3. maddesi gereği idari şartname ve sözleşmede yer alan katsayının değiştirilmesi olanağının bulunmadığını,

Bu tazmin hükmünün bir bakıma taraflarca mevzuata uygun olarak düzenlenmiş olan sözleşme hükümlerinin 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na aykırı olarak sonradan değiştirilmesi anlamına geleceğini, böyle bir kararın da açıkça kanuna aykırı olacağını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Başsavcılık karşılamaında; “İlgili dilekçesinde; sorumlu tutulduğu madde ile alakalı olarak belirttiği gerekçelerin mevzuata uygun olduğunu ileri sürerek yapılan ödemelerle ilgili tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

Dilekçi tarafından ileri sürülen iddiaların Daire Kararında detaylı olarak açıklanan usule ve hukuka uygun olan gerekçeler karşısında yasal dayanağı bulunmadığından temyiz talebinin reddi ile Daire Kararının onanması uygun mütalaa olunmaktadır.” şeklinde görüş bildirmiştir.

İdare ile yüklenici arasında imzalanan sözleşmenin:

“Fiyat Farkı” başlıklı 15. maddesinde; yükleniciye 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslar ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esasların ilgili hükümlerine göre fiyat farkı ödeneceği belirtilmekte,

“Fiyat farkı hesabında kullanılacak katsayılar” başlıklı 15.2.7. maddesinde ise; Bu iş için ödenecek fiyat farkı hesaplarında; $a_1=0$, $a_2=0$, $b_1=0$, $b_2=0$, $c=1,00$ ve $d=0$ Temel Aylık Katsayısı $K_0:0,04373$ olarak alınacaktır.

(...)” denilmektedir.

Söz konusu Esasların “Tanımlar” başlıklı 6. maddesinde;

“Hizmet alımlarına ilişkin hükümlerin uygulanmasında;

(...)

p) Temel aylık katsayısı: 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 154 üncü maddesine göre belirlenen ve ihale (son teklif verme) tarihinde geçerli olan memur aylık katsayısını,

(...)

ifade eder.”,

29.09.2006 tarih ve 26304 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ‘Kamu Personelinin Maaşlarının Hesabına Esas Tutulan Katsayıların Yeniden Tespiti ile Muhtelif Statülerde İstihdam Edilen Sözleşmeli Personelin Ücretlerinin Artırılmasına İlişkin Karar’ın 1. maddesinin (a) bendinde;

“14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 154 üncü maddesi uyarınca, aylık gösterge tablosunda yer alan rakamlar ile ek gösterge rakamlarının aylık tutarlara çevrilmesine esas aylık katsayısı (0,044745), memuriyet taban aylığı göstergesine uygulanan taban aylık katsayısı (0,55983), iş güclüğü, iş riski, temininde güçlük ve mali sorumluluk zamlarının aylık tutarlara çevrilmesine esas yan ödeme katsayısı ise (0,014192) olarak yeniden belirlenmiştir.”

2. maddesinde ise;

“Bu Karar, 1/7/2006 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girer.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde işe ilişkin idari şartname ve sözleşmede, 4735 sayılı Kanunun 8. maddesinde ve dayanağı bu madde olan Kamu İhale Kanununa Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslarda fiyat farkına ilişkin hesabın anılan esaslara göre belirleneceği düzenlendiğinden ve bu Esaslar'ın yukarıda belirtilen hükümleri gereği söz konusu iş ile ilgili olarak; fiyat farkı hesabında kullanılacak temel aylık katsayısı ihale tarihi olan 31.10.2006'da geçerli olan memur aylık katsayısını ifade etmektedir. Bu şartlar altında, ihale tarihinin 31.10.2006 olduğu nazara alındığında fiyat farkına esas temel aylık katsayısı olarak (0,044745) gösterge rakamının esas alınması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede Temel Aylık Katsayısı olarak 01.07.2006 tarihine kadar geçerli olan (0,04373) gösterge rakamının esas alındığı görülmüştür.

Buna karşın; işe ait ihale dokümanları hazırlanırken ilan ve ihale tarihi dikkate alınarak gerek işin sözleşme tasarısı ve noter onaylı sözleşmesinde (madde: 15.2.7), gerekse idari şartnamesinde (madde:48-2) fiyat farkı ödenmesi ile ilgili bölümlerinde temel aylık katsayısının $Ko=0,04373$ olarak belirlenmiş olduğu, tüm isteklilerin tekliflerini bu duruma göre verdiği, ihale dokümanı ile sözleşmenin fiyat farkına ilişkin hükümlerinde sözleşme akdedildikten sonra bir değişiklik yapılmasının da mümkün olmadığı ifade edilmişse de;

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 8. maddesinde fiyat farkı verilebilmesine ilişkin esas ve usulleri belirleme yetkisinin Bakanlar Kuruluna ait olduğu belirtilmiştir. Bakanlar Kurulu da bu yetkiye istinaden "Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esasları" belirlemiş ve yukarıda da belirtildiği gibi temel aylık katsayısı tanımını ortaya koymuştur. 4734 ve 4735 sayılı Kanun hükümleri ile konuyla ilgili Bakanlar Kurulu Kararlarının ihale dokümanlarından daha öncelikli olduğu muhakkaktır. Diğer taraftan her ne kadar işe ait sözleşmede temel aylık katsayısı 0,04373 olarak belirlenmişse de yine aynı sözleşmenin fiyat farkını düzenleyen 15. maddesinde yükleniciye 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslar ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esasların ilgili hükümlerine göre fiyat farkı ödeneceği açıkça ifade edilmiştir.

Bu itibarla, dilekçi talebinin reddi ile 399 sayılı ilamın 2. maddesi ile TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 20.01.2015

No : 39938

Mazeretsiz olarak ardı ardına iki iş günü iş yerine gelmeyen ve bu nedenle sözleşmesi fesedilen işçiye kıdem tazminatı ödenemeyeceği hk.

17 sayılı ilamın 4. maddesi ile Belediyenin kadrolu işçisi’ın Belediye Yaş Sebze ve Meyve Hal’indeki kantar vardiya nöbetine izin almaksızın ardı ardına iki işgünü gelmediği gerekçesi ile iş akdi tek taraflı feshedilmesine karşılık söz konusu kişiye kıdem tazminatı ödenmesi nedeniyle TL’ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle; işçinin, iki iş günü işe gelmemesi sebebiyle tek taraflı olarak işine son verildiğini, işçinin işine son verilmesi üzerine işçiye vermiş olduğu hizmet süresine karşılık kıdem tazminatı ödendiğini, ödenen tazminat vermiş olduğu hizmet karşılığı olarak ödendiğini, bu tazminatın ödenmemesi halinde İş Kanununun 26. maddesinde yer alan “diğer taraftan tazminat hakkı saklıdır.” hükmü gereği ek yargı giderlerine neden olunacağını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Başsavcılık karşılamasında; “İlamın 4’üncü maddesi ile ilgili olarak, hatalı ödendiği gerekçesiyle tazmin çıkarılan kıdem tazminatının işçiye hizmeti karşılığı ödendiği, ödenmemesi halinde ek yargı giderlerine neden olunacağı belirtilmekte ise de 1475 sayılı İş Kanununun 14’üncü maddesinde söz konusu tazminatın hangi hallerde ödeneceği açık bir biçimde hükme bağlanmış olup, olayımızdaki işçinin görevinden ayrılış şekli bunlara girmemektedir. Bu madde ile ilgili yasal bir dayanağı bulunmayan temyiz talebinin reddedilerek Daire Kararının onanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.” şeklinde görüş bildirmiştir.

4857 sayılı İş Kanununun 120. maddesine göre yürürlüğü devam eden 1475 sayılı İş Kanununun “Kıdem Tazminatı” başlıklı 14. maddesinde;

“Bu Kanuna tabi işçilerin hizmet akitlerinin:

1. İşveren tarafından bu Kanunun 17 nci maddesinin II numaralı bendinde gösterilen sebepler dışında,

2. İşçi tarafından bu Kanunun 16 ncı maddesi uyarınca,

3. Muvazzaf askerlik hizmeti dolayısıyla,

4. Bağlı bulundukları kanunla kurulu kurum veya sandıklardan yaşlılık, emeklilik

veya malullük aylığı yahut toptan ödeme almak amacıyla;

5. (Ek: 25/8/1999 - 4447/45 md.) 506 Sayılı Kanunun 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasının (A) bendinin (a) ve (b) alt bentlerinde öngörülen yaşlar dışında kalan diğer şartları veya aynı Kanunun Geçici 81 inci maddesine göre yaşlılık aylığı bağlanması için öngörülen sigortalılık süresini ve prim ödeme gün sayısını tamamlayarak kendi istekleri ile işten ayrılmaları nedeniyle,

Feshedilmesi veya kadının evlendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde kendi arzusu ile sona erdirmesi veya işçinin ölümü sebebiyle son bulması hallerinde işçinin işe başladığı tarihten itibaren hizmet aktinin devamı süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenir. Bir yıldan artan süreler için de aynı oran üzerinden ödeme yapılır.

(...)” denilmektedir.

4857 sayılı İş Kanununun geçici 1. maddesine göre, 1475 sayılı İş Kanununun 14. maddesinin birinci fıkrasının 1. ve 2. bendinde 16 ve 17. maddelere yapılan atıflar, bu Kanunun 24 ve 25. maddelerine yapılmış sayılacağından, hizmet sözleşmesinin, 4857 sayılı Kanunun 24. maddesi gereğince işçi tarafından veya 25. maddesinin II numaralı bendinde sayılı nedenler dışında işveren tarafından feshedilmesi halinde kıdem tazminatı ödenebilecek, aksi takdirde kıdem tazminatı ödenemeyecektir. 25. maddenin II numaralı bendinin (g) fıkrasında ise, “İşçinin işverenden izin almaksızın veya haklı bir sebebe dayanmaksızın ardı ardına iki işgünü veya bir ay içinde iki defa herhangi bir tatil gününden sonraki iş günü, yahut bir ayda üç işgünü işine devam etmemesi” halinde işverenin haklı nedenle derhal fesih hakkı bulunduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen hükümlerde özetle, işçinin işverenden izinsiz veya haklı bir nedene dayanmaksızın ardı ardına iki işgünü işine devam etmemesi halinde işveren hizmet akdini feshedebileceği ve bu fesih durumunda kendisine kıdem tazminatı ödenmeyeceği belirtilmektedir. Ancak, yapılan incelemede Belediye Yaş Sebze ve Meyve Hal’inde görevli işçi’in 20.05.2009 ve 21.05.2009 günlerinde Belediyenin yetkili personeline haber vermeksizin kantar vardiya nöbetine gelmediği aynı günlerde düzenlenen tutanakla kayıt altına alınarak iş akdi fesih bildirimi düzenlendiği; 4857 sayılı İş Kanununun 25. maddesinin II numaralı bendine giren bu durum için 1475 sayılı Kanunun 14. maddesine göre kıdem tazminatı ödenmemesi gerekirken söz konusu kişiye kıdem tazminatı ödendiği görülmüştür.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddi ile 17 sayılı İlam’ın 4. maddesi ile TL’ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Tazminine hükmolunan TL’nin TL’lik kısmına ilişkin olarak tahsilat

bildirilmekte ise de, hüküm tarihinden sonra yapılan bu tahsilat ilam hükmünün infazı mahiyetinde olduğundan Kurulumuzca YAPILACAK İŞLEM OLMADIĞINA,

Karar verildiği 20.01.2015 tarih ve 39924 sayılı tutanakta yazılı olmakla işbu ilam tanzim kılındı.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

- Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri
- Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

- Sayıştay Dergisi üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.
- Derginin yayın konusu denetim, yönetim ve hukuk başta olmak üzere sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır.
- Dergiye gönderilecek yazılarda Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları'na ve Türk Dil Kurumu Yazım Kılavuzu'na uyulması esastır.
- Dergide yayımlanması istenen yazılar MS Word formatında, dergi@sayistay.gov.tr adresine e-posta yoluyla ya da CD'ye kaydedilmiş olarak aşağıdaki adrese posta yoluyla gönderilir:
- Sayıştay Dergisi
- Sayıştay Başkanlığı
- Balgat/ANKARA
- Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çalışmalar Yayın Kurulunun ön incelemesine tabidir. Ön incelemede konu, şekil ve içerik açısından uygun bulunan yazılar değerlendirilmek üzere iki ayrı hakeme gönderilir.
- Hakem değerlendirmesi sonucunda hakemlerden birinin olumlu, diğerinin olumsuz görüş bildirmesi durumunda yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Yazının yayımlanabilmesi için en az iki hakemin olumlu görüş bildirmesi gerekir.
- Yayın Kurulu hakem değerlendirmeleri doğrultusunda yazıların aynen yayımlanmasına, yazarından düzeltme talep edilmesine ya da yayımlanmamasına karar verir ve bu karar yazarlara bildirilir. Yayımlanmasına karar verilen yazılara hangi sayıda yer verileceğine de Yayın Kurulu karar verir. Gönderilen yazılar yayımlansın ya da yayımlanmasın iade edilmez.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çeviriler için 5/12/1951 tarih ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na göre gerekli iznin alınmış olması ve belgelendirilmesi şarttır. Çeviriler, orijinal metni ile birlikte gönderilir.
- Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına aittir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.

- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- Yazıları yayımlanan yazarlara 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre telif ücreti ödenir ve beşer adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

- Dergiye gönderilecek yazılar MS Word formatında, A4 boyutunda, üst, alt ve her iki kenardan 2,5 cm boşluk bırakılacak ve her iki yana yaslı olacak şekilde tek satır aralığıyla, Times New Roman yazı karakteri ile 12 punto olarak yazılmalı ve 8000 kelimeyi geçmemelidir.
- Yazı için hazırlanacak kapak sayfasında yazının başlığı, yazar veya yazarların adı, soyadı, ünvanı, bağlı olduğu kurumun adı, kısa bir özgeçmişi ve iletişim bilgileri yer almalıdır.
- Gönderilen yazıların (çeviriler hariç) ilk sayfasına Türkçe ve İngilizce dillerinde yazılmış başlık, özet (abstract) ve anahtar kelimeler (key words) eklenmelidir.
- Özet, yazının amaç ve kapsamını en iyi şekilde ifade edecek ve 200 kelimeyi geçmeyecek şekilde 10 punto ile yazılmalıdır. Anahtar kelimeler, en çok beş adet olmalı ve 10 punto ile yazılmalıdır.
- Yazının başlığı büyük harflerle 15 punto ve koyu olarak yazılmalıdır. Yazının giriş ve sonuç bölümleri dahil tüm ana başlıkları büyük harflerle koyu ve 12 punto ile; alt başlıklar ise küçük harflerle koyu ve 12 punto olarak yazılmalıdır.
- Metin içinde kullanılacak tablo ve şekillere sıra numarası ve başlık verilmelidir.
- Atıflar metinde ve parantez içine alınarak, (yazarın soyadı, yayın tarihi: sayfa numarası) şeklinde yapılmalıdır. Atıflar için dipnot kullanılmayacaktır. Dipnotlar sadece açıklama yapmak için kullanılacak ve 10 punto ile yazılacaktır.
- Metin içi atıflar şu şekilde yapılmalıdır:
- *Tek yazarlı eserler:* (Akgündüz, 1997: 45) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akgündüz (1997: 45).....
- *İki yazarlı eserler:* (Akdoğan ve Tekner, 2007: 175-182) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akdoğan ve Tekner (2007: 175-182)
- *Üç ve daha çok yazar:* (Tortop vd, 1999: 22) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Tortop ve diğerleri (1999).....
- *Aynı yıl içinde birden çok eseri olan yazar:* (İnan, 2007a: 42) ve (İnan, 2007b: 56)
- *Bir kuruma ait eser:* (TÜİK, 2006)
- *İnternette yapılan alıntılarda:* (Sayıştay Başkanlığı, 2009)
- Kaynakçada, sadece metin içinde atıf yapılan eserlere yer verilmelidir.
- Kaynaklar yazarların soyadına göre alfabetik olarak sıralanmalı ve aşağıdaki şekilde yazılmalıdır:

- *Kitap*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), eserin adı, çeviren varsa (çev. ad soyad), yayınlayan, yayın yeri.
- Akgündüz, Ahmet (1997), Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- Luecke, Richard (2008), Kriz Yönetimi, (çev. Önder Sarıkaya), İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç (1999), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara.
- *Kitaptaki Makale*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), “makalenin adı” eserin adı, derleyenin adı soyadı (der.), yayınlayan, yayın yeri.
- Dimitrow, Valeriy (2007), “Çevre Denetiminde Bulgaristan Sayıştayının Tecrübesi”, Çevre Denetimi ve Sayıştaylar, Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay 145. Yıl Yayınları, Ankara.
- *Dergi Makaleleri*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), “makalenin adı”, derginin adı, cilt numarası, sayısı.
- Feyzioğlu, Bedii (1997), “Sayıştay ve Saydamlık”, Sayıştay Dergisi, Sayı 25 (Nisan-Haziran).
- *Kurum Yayınları*: Kurum adı (yılı), eserin adı, yayınlayan, yayın yeri.
- IFAC (2009), Handbook of International Standards on Auditing and Quality Control, International Federation of Accountants, New York.
- *İnternet*: Yazarın soyadı, adı, yazar yok ise internet sitenin ait olduğu kurum (yılı), “eserin adı”, <internet adresi>, (erişim tarihi).
- Sayıştay Başkanlığı (2009), “2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu”, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor4.asp?id=82> (Erişim Tarihi: 18.11.2009).



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
Yayın İşleri Müdürlüğü
06100 Balgat / ANKARA

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981