

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HALKLA İLİŞKİLER VE TANITIM ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN OLUŞTURULMA
GEREKÇELERİ VE KAMU KURUMLARINDA HALKLA İLİŞKİLER
FAALİYETLERİ İLE İLİŞKİSİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Şahnur AĞYEL**

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Sirel GÖLÖNÜ**

Ankara-2007

Şahnur Ağyel tarafından hazırlanan “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulma Gerekçeleri ve Kamu Kurumlarında Halkla İlişkiler Faaliyetleri İle İlişkisi” başlıklı bu çalışma 13.12.2007 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucu oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Halkla İlişkiler ve Tanıtım Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi Olarak Kabul edilmiştir.

İmza

Prof.Dr. Mehmet KÜÇÜKKURT

İmza

Yrd.Doç.Dr. Sirel GÖLÖNÜ

İmza

Yrd.Doç.Dr. Murat S. ÇEBİ

ÖNSÖZ

“Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulma Gerekçeleri ve Kamu Kurumlarında Halkla İlişkiler Faaliyetleri ile İlişkisi” başlıklı bu tez çalışması, uzun yıllardır birçok ülkede işlerlik kazanan Ombudsmanlık Kurumunun, Türkiye’de hangi sebeplerle uygulanmak istendiğini belirlemek ve kamu kurumlarında halkla ilişkiler faaliyetleriyle nasıl bir ilişki içinde olduğunu incelemek amacıyla hazırlanmıştır.

Ombudsmanlık faaliyetlerinin kamu kurum ve kuruluşlarında yaşanan sorunları azaltması durumunda, kamu yönetiminde verimin artacağı ve halkla ilişkiler çalışmalarının işlerlik kazanacağı varsayımından hareketle yapılan bu çalışmanın önemi; ombudsmanlık kurumu ile ilgili birçok tez, kitap, makale gibi yazılı belge olmasına rağmen, bu kurumun diğer birimlerle örneğin bu çalışmada olduğu gibi, halkla ilişkiler faaliyetleriyle ilişkisini araştıran çalışmaların çok az olmasından kaynaklanmaktadır. Uygulama imkanı elde edilip, istatistiki sonuçlara ulaşıldığında ise gerek teorik, gerekse pratik alana sağlayacağı katkılarla, konunun daha iyi anlaşılacağı ve inceleme alanının çeşitleneceği düşünülmektedir. Bu çalışmanın oluşturulmasındaki bütün katkıları ve kılavuzluğu için tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Sirel Gölönü’ye teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	I
İÇİNDEKİLER.....	II
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DEĞİŞEN KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI DOĞRULTUSUNDA TÜRK KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM YAPISI

I-	KAMU YÖNETİMİ	
A-	Kamu Yönetimi Kavramı ve Özellikleri.....	8
B-	Kamu Yönetiminde Katılımın Önemi.....	9
II-	YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ OLUŞUM SÜRECİ, NİTELİĞİ VE GETİRDİĞİ YENİLİKLER	
A-	Tarihi Gelişimi.....	11
B-	Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Dayandığı Temeller.....	13
C-	Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Doğrultusunda Ortaya Çıkan Yönetişim Kavramı.....	14
D-	Yeni Yönetim Anlayışına Getirilen Eleştiriler.....	16
III-	TÜRK KAMU YÖNETİMİ, MEVCUT DURUM VE SORUNLAR	
A-	Türk Kamu Yönetimi Yapısı.....	17
B-	Türk Kamu Yönetiminde Yaşanan Sorunlar.....	19
1.	Yönetim Yapısı.....	20
2.	Bürokrasi.....	21
3.	Demokrasi Anlayışı Eksikliği.....	22

4.	Yolsuzluk.....	24
5.	Personel Rejimi.....	24

IV- TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE REFORM İHTİYACI, YAPILAN ÇALIŞMALAR VE SONUÇLARI

A-	Türk Kamu Yönetimi İçin Yenilik Beklentileri.....	26
B-	Reform Çalışmaları	
1.	Planlı Dönem Öncesinde Yapılan Çalışmalar.....	27
2.	Planlı Dönemde Yapılan Çalışmalar.....	29
C-	Reform Çalışmalarındaki Başarısızlık Nedenleri.....	30
D-	Reform Çalışmalarında Başarı İçin Getirilen Çözüm Önerileri	
1.	Kamu Yönetimi İşleyişi İle İlgili Getirilen Öneriler.....	33
2.	Uluslar Arası Alanda Getirilen Çözüm Önerileri.....	37

V- TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARENİN DENETLENMESİ VE DENETİM TÜRLERİ

A-	Denetim Kavramı.....	39
B-	Tarihi Gelişimi.....	40
C-	İdarenin Denetlenmesi Türleri.....	41
1.	İdari Denetim	
1.1-	Hiyerarşik Denetim.....	42
1.2-	Vesayet Denetimi.....	42
1.3-	İdari Denetimdeki Eksiklikler.....	43
2.	Yasama Denetimi.....	43
2.1-	Soru.....	44
2.2-	Genel Görüşme.....	44
2.3-	Meclis Araştırması.....	45
2.4-	Meclis Soruşturması.....	45
2.5-	Gensoru.....	46

2.6- TBMM'ye Dilekçe İle Başvuru.....	46
2.7- Yasama Denetimindeki Eksiklikler.....	47
3. Yargı Denetimi.....	49
4. Kamuoyu Denetimi.....	50
5. İdarenin Diğer Denetim Birimleri	
5.1- Sayıştay Denetimi.....	50
5.2- Danıştay Denetimi.....	51
5.3- Devlet Denetleme Kurulu.....	52
5.4- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu.....	52
5.5- Başbakanlık Teftiş Kurulu.....	53
D- İdari Denetimdeki Eksiklikler Açısından Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanlık Kurumuna Duyulan İhtiyaç.....	54

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN İDARİ AÇIDAN DENETİMİNDE OMBUDSMANLIK KURUMU, OLUŞTURULMA GEREKÇELERİ VE ÖNEMİ

I- OMBUDSMANLIK KURUMU	
A- Ombudsmanlık Kurumunun Tanımı ve Tarihi Gelişimi.....	55
B- Çeşitli Ülkelerdeki Ombudsmanlık Kurumu Uygulamaları.....	57
C- Ombudsmanlık Kurumunun Statüsü.....	58
D- Seçilme, Başvuru ve Çalışma Şekli	
1.Ombudsmanlık Kurumu İçin Seçilme Şekli.....	59
2.Ombudsmanlık Kurumuna Başvuru Şekli.....	61
3.Ombudsmanlık Kurumunun Çalışma Şekli.....	62

E- Ombudsmanın İşlevleri.....	65
F- Ombudsmanın Türleri.....	67

II- OMBUDSMANLIK KURUMUNU DOĞURAN SEBEPLER

A- Klasik Denetim Yollarının Yetersizliği.....	68
B- Kamu Yönetimi İşleyişinde Demokratik Değerlerin Benimsenmesi.....	70

III- TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE OMBUDSMANLIK KURUMU

A- Türkiye’de Ombudsmanlık Tartışmalarının Tarihi Gelişimi.....	71
B- Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Statüsü.....	72
C- Seçilme, Başvuru ve Çalışma Şekli	
1.Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu İçin Seçilme Şekli.....	73
2.Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumuna Başvuru Şekli.....	73
3.Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Çalışma Şekli.....	74

IV- TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN OLUŞTURULMA GEREKÇELERİ

A- Sağlık Bakanlığı’daki Ombudsmanlık Faaliyetleri ile Ombudsmanlık Kurumunun Kavramsal Açıdan Karşılaştırılması.....	75
B- Karşılaştırma Sonuçlarına Göre Sağlık Bakanlığı İletişim Merkezinin Ombudsmanlık Kurumundan Eksik Olan Yönleri.....	81

V- TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN BENZERİ UYGULAMALAR VE ARALARINDAKİ FARKLILIKLAR

A- Ombudsmanlık Kurumu İle Devlet Denetleme Kurulu Arasındaki Farklar.....	83
B- Ombudsmanlık Kurumu İle TBMM Dilekçe Komisyonu Arasındaki Farklar.....	84
C- Ombudsmanlık Kurumu İle Danıştay Arasındaki Farklar.....	85

VI-OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ZAYIF YÖNLERİ.....	85
--	----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU KURUMLARINDA HALKLA İLİŞKİLER FAALİYETLERİ VE OMBUDSMANLIK KURUMU İLE İLİŞKİSİ

I-HALKLA İLİŞKİLER FAALİYETLERİNİN TARİHÇESİ, TANIMI VE ÖNEMİ

A- Halkla İlişkiler Faaliyetlerinin Tarihi Gelişimi.....	88
B- Halkla İlişkiler Birimlerinin Görev ve Rollerini.....	89
C- Halkla İlişkiler Faaliyetlerinin Önemi.....	91
D- Uluslar Arası Standartlar Açısından Halkla İlişkiler.....	93
E- Halkla İlişkiler ve Demokrasi Bağlantısı.....	96

II- TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE HALKLA İLİŞKİLER

A- Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Faaliyetlerinin Tarihi Gelişimi.....	98
--	----

B- Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Faaliyetlerinin Sorunları.....	101
III-KAMU KURUMLARINDA HALKLA İLİŞKİLER FAALİYETLERİ İLE OMBUDSMANLIK KURUMU İLİŞKİSİ	
A- Ombudsmanlık Kurumunun Kamu Yönetimi İşleyişindeki Yeri.....	104
B- Ombudsmanlık Kurumunun Halkla İlişkiler Faaliyetleri İle İlişkisi.....	105
SONUÇ.....	110
KAYNAKÇA.....	114
EK- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU (OMBUDSMANLIK KURUMU KANUNU).....	123
ÖZET.....	138
ABSTRACT.....	140

GİRİŞ

Günümüz demokratik hukuk devletinde, sosyal devlet ilkesi gereği, kamu yönetiminin görevleri, yetkileri ve dolayısıyla da önemi büyük oranda artmıştır. Önemi artmakta olan bu yapının sorunları da doğru orantılı olarak çoğalmıştır. Bu sorunlara çözüm bulmak amacıyla birtakım yeniliklere ve değışikliklere gidilme ihtiyacı hissedilmiştir. Yaşanan değışim süreci sadece kamu kurum ve kuruluşlarıyla sınırlı olmamıştır. Hizmeti alanlar açısından kamu kurumlarının algılanışı ve bu kurumlarla ilişkilerden dolayı ortaya çıkan sorunların giderilmesi konularının da çözümlenmesi gerekmiştir. Halkla iletişim kurma yöntemleri günden güne yetersiz kalmış ve halkın yönetime katılımını kolaylaştıracak, halk ile idare arasındaki ilişkileri iyileştirecek kurum ve yöntemlere ihtiyaç duyulmuştur.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki sorunları, halkın iradesi ve devletin amaçları doğrultusunda aşmak, devlet-vatandaş ilişkisini güven temelinde geliştirmek amacıyla oluşturulan yapılardan en önemlileri denetim yapan kurum ve kuruluşlardır. Denetim, kurum işleyişlerinin izlenerek, eksik yönlerinin belirlenip, daha etkili ve verimli bir düzenin sağlanmasına yönelik olarak yapılan çalışmadır.

Demokratik yönetimlerde kamu yönetimi, halk idaresini devam ettirip onların yaşaması için gerekli ortamı sağlamakla ve bunları yaparken de hukuk kurallarını ve toplum ihtiyaçlarını göz önünde bulundurmakla yükümlüdür. Bu yükümlölüklerinin ve amacının dışına çıkmaması için kamu yönetimi, çeşitli denetim mekanizmalarıyla denetlenmektedir. Devlet kurumları da yasalara uygun hareket etmek zorunda olan yapıların başında geldiğinden yasama, yürütme, yargı organlarının ve kamuoyunun eleştiri ve denetimine konu

olabilmektedirler.

Bu denetim organlarının yanı sıra, kamu yönetimindeki yozlaşma ve yolsuzlukların önlenmesi ve vatandaşlara yönetime sesini duyurabilme hakkı tanınması için günümüzde birçok ülkede yaygın bir şekilde uygulanan ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur. Bu kurumun oluşturulmasıyla, kişilerin yönetimle ilgili olan sorunlarını bağımsız bir üst düzey kamu görevlisine iletmeleri ve böylece yönetimin kendini yeniden düzenlemesine fırsat tanınması amaçlanmıştır.

Ombudsman, yönetimin eylem ve işlemleri hakkında, halkın yakınmalarını kabul eden ve bunları sonuçlandıran; araştırma, inceleme ve düzeltici önerilerde bulunma ve bulgularını açıklama yetkisi olan; kişi ya da kurum olarak tanımlanabilir (Sezen, 2001: 72).

Dünyadaki uygulamaların ortak özelliklerinden yola çıkılarak, Uluslar arası Barolar Birliği Ombudsman Komitesi'nin Ombudsman tanımı şu şekildedir: "Anayasa, Yasama Organı veya Parlamento tarafından temin edilen; başında Yasama Organı veya Parlamente'ya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu; hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen; araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir (Tüsiad,1997:3).

Sosyal devlet olma gereği, devletin hizmet eden anlayışında işlemleri yürütmesi, bunun için de sonuçlarını halkın da görebileceği şekilde denetlenmesi gerekmektedir. Halkın, kurumların işleyişi hakkında yeterli derecede bilinçlenmesi, bu kurumlarla ilgili kararlara belli ölçüde katılımın sağlanması, kişi hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması demokrasinin bir gereğidir. Bu

gereklilik aynı zamanda halkın kamu yönetimi hakkındaki olumsuz yargılarını değiştirerek, katılımın ve desteğin sağlanmasına katkıda bulunacaktır.

Vatandaşlara ihtiyaç duyulan bilgilerin aktarılmasında eksik ya da yanlış bilgilendirme özellikle kamu örgütleri için hem ilgili kuruma hem de bütün kamu yönetimine karşı güvensizlik yaratır. Kamu kuruluşlarının çalışmaları hakkında yanlış bilgilendirmelerin önlenmesi, görüş ve eleştirilerin de dikkate alınarak hizmetlerin bu yönde düzenlenmesi, bu kurumlardaki halkla ilişkiler faaliyetlerinin en önemli etkinliğidir.

Bireyler, işleyişi hakkında bilgi sahibi olmadıkları devlet kurumlarıyla kendilerini ortak bir noktada buluşturacak, kendilerine yönetim sorumluluğunu paylaşma imkanı verecek kurumlara ihtiyaç duymaktadırlar. Halkla ilişkiler uygulamaları bu ihtiyaçlara cevap vermeye yönelik, planlı çalışmalardır.

Kamu yönetimi açısından halkla ilişkilerin en önemli işlevi, hem halkın hem de yönetimin bilgi eksikliğini gidermek ve tarafları karşılıklı olarak birbirine tanıtmaktır. Toplumun her kesiminden bireylerin isteklerinin yönetim tarafından öğrenilmesi, değerlendirilmesi ve uygulanması, halkla ilişkilerin yönetsel bir süreç olmasına neden olmaktadır. Ayrıca herkesi ortak noktada buluşturacak ve toplumsal uzlaşmayı sağlayacak ortak istekler ve ihtiyaçların bilinmesi ve bunların yerine getirilmesi, yönetsel etkililiği artırması açısından önemlidir.

Amaç: Kamu kurum ve kuruluşlarında hizmet üretimi ve sunumu konularında yıllardan beri süregelen pek çok sorun yaşanmaktadır. Kuruluşundan beri Türk Kamu Yönetiminin amaçlarını gerçekleştirmek için kurumsal ve merkezi düzeyde çeşitli çalışmalar yapılmış, ancak bu çalışmalardan istenen sonuçlar alınamamıştır. Bu konudaki çalışmalar göstermiştir ki, kamu yönetiminde köklü bir değişiklik ihtiyacı hissedilmektedir. Bu konudaki talepler en çok, yargı sistemi

ile ilgilidir. Türkiye’de, özellikle ekonomik ve siyasal alanda önemli bir güven sorunu yaşanmaktadır. Devlete ve kurumlarına karşı bu güvensizlik, özellikle yolsuzluklar ve kişilerin haklarının güvence altında olmadığı düşüncesi konularındadır. Bu sonuçlar, kaynak kullanımının daha etkin ve verimli olması gibi bir durumun ötesinde, devlete yönelik güvenin elde edilebilmesi için köklü bir değişimin zorunluluğuna işaret etmektedir.

Kamu kurumlarında yürütülen halkla ilişkiler faaliyetleri de yaşanan bu sorunlardan olumsuz etkilenmekte ve amaçlarını gerçekleştirememektedir. Araştırma konusunun seçimindeki amaç, ombudsmanlık kurumu faaliyetlerinin Türk Kamu Yönetiminde yaşanan sorunlara hangi yönüyle çözüm olacağını belirlemek ve bu kurum ile halkla ilişkiler faaliyetleri arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktır.

Bu çalışma, kamu kurumlarında Halkla İlişkiler faaliyetleri ile; yönetenin, yönetilene üstünlüğü yaklaşımından kaynaklanan ve taraflar arasında hoşgörüsüzlük, memnuniyetsizlik ve çalışmalarda verimsizliğe yol açan sorunlara çözüm olarak sunulan, kamuoyuna ve kamuoyu denetimine önem verildiğinin göstergesi olan ombudsmanlık kurumu arasındaki ilişkiyi ortaya koymaya çalışmaktadır.

Varsayım: - Ombudsmanlık kurumunun faaliyetleri sonucu kamu kurum ve kuruluşları, hizmet verdiği kesimle iletişimi üst seviyeye çıkarabilecek ve onların güvenliğini kazanacak, bu durum halkla ilişkiler uygulamalarının daha çabuk benimsenmesini sağlayacaktır.

- Ombudsmanlık faaliyetlerinin kamu kurum ve kuruluşlarında yaşanan sorunları azaltması durumunda, kurumların verimleri artacak ve halkla ilişkiler çalışmaları işlerlik kazanacaktır.

- Ombudsman, diğer idari denetim mekanizmalarının sınırlı, geç, etkisiz ve yetersiz kaldığı konularda, değişen çevre şartlarına ve ihtiyaçlarına kurumun cevap vermesini sağlayabilecektir.

Kapsam ve Sınırlılıklar: Tez çalışması üç ana bölümde hazırlanmıştır. İlk bölümde Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı Doğrultusunda Türk Kamu Yönetimi ve Denetim Yapısı konuları ele alınmıştır. Değişen kamu yönetimi anlayışı, klasik bakış açısından farklı olarak katılıma, demokratik değerlere, yönetimde şeffaflığa ve hesap verebilirlik ölçülerine daha fazla önem verdiğinden bu durumun ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkmasına sebep olduğu düşünülmektedir. Bu sebeple inceleme kapsamına alınan Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının hangi şartlar sonucu oluştuğu açıklanarak bu yeni durumla ilgili görüşlere yer verilmiştir.

Birinci bölümde incelenen diğer konular ise Türk Kamu Yönetiminin mevcut durumu, yaşadığı sorunlar, bu sorunları aşmak için yürütülen reform çalışmaları ve sonuçlarıdır. Reform çalışmalarındaki başarısızlık nedenleri ve çözüm önerileri kısmında, denetim kurumlarına ve işleyişine verilen önem, ağırlıklı olarak işlenmiştir. Bu doğrultuda Türk Kamu Yönetiminde yer alan denetim kurumları, çalışma şekilleri ve yetersiz kaldıkları konular hakkında bilgi verilmiştir.

Bu tezin inceleme kapsamında olan Ombudsmanlık Kurumunun Türk Kamu Yönetiminde oluşturulma gerekçeleri, ikinci bölümün konusunu oluşturmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun tanımı, özellikleri, görevleri ayrıntılı olarak ele

alınmış, ombudsmanlık kurumunu doğuran sebepler incelenmiştir. Uygulanma gerekçelerinin ortaya konduğu bu bölümde, diğer denetim mekanizmalarını hangi açıdan takviye edeceği açıklanarak, kurumun demokratikleşme sürecinin bir parçası olduğu ortaya konmuştur.

Türkiye’de kabul edilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun incelenmesi, kurumun benzer denetim mekanizmalarıyla karşılaştırılması ve Türk Kamu Yönetimi için Ombudsman kurumunun gerekliliği konuları açıklanmaya çalışılmıştır. Konunun daha iyi anlaşılması açısından bir kamu kurumu olan Sağlık Bakanlığı’ndaki ombudsmanlık faaliyetleri hakkında bilgi verilmiştir. Bakanlık bünyesinde oluşturulan Sağlık Bakanlığı İletişim Merkezinin ombudsmanlık kurumuyla özellikleri ve işlevleri açısından karşılaştırılması yapılarak, bu karşılaştırma üzerinden kamu yönetiminde ombudsmanlık kurumu faaliyetlerinin önemi ve bu kuruma duyulan ihtiyaç açıklanmıştır.

Üçüncü bölümde ise Ombudsmanlık faaliyetleri ile ilişkilendirdiğimiz Halkla İlişkilerin tanımı, önemi, Türk Kamu Yönetimindeki yeri, bu faaliyetlerin yürütülmesinde karşılaşılan sorunlar yer almaktadır. Ombudsmanlık kurumu faaliyetlerinin halkla ilişkiler çalışmalarıyla ilişkisi konusuna ayrılan son kısımda ise yine ombudsmanlık kurumunun kamu yönetimi işleyişindeki önemine değinilerek, halkla ilişkiler faaliyetleriyle ilişkisi ele alınmıştır.

Türkiye’de 13.10.2006 tarihinde “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” adıyla kabul edilmesine rağmen, ombudsmanlık kurumu henüz çalışmalarına başlamamıştır. Bu sebeple kurum çalışmalarının halkla ilişkiler faaliyetleriyle ilişkisi, bu kurumun halkla ilişkiler faaliyetlerine olumlu katkılar sağlayacağı varsayımı istatistiksel sonuçlarla kanıtlanmamıştır. Bu konuda öne sürülen düşünceler, yapılan literatür taraması ve konuların incelenmesinin ardından ortaya çıkan sonuçlar ışığında yapılan değerlendirmelerdir. Bu değerlendirmeler,

kurum çalışmalarının başladığı, halkla ilişkiler faaliyetlerinin yürütüldüğü bir ortamda llerek sonuçlandırılabilir.

Yöntem: Ombudsmanlık kurumu ve halkla ilişkiler faaliyetleri ile ilgili niteliksel verilere dayanarak yapılan incelemelerden, ikisi arasında ortak bir bağ olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu sebeple yapılan çalışma, ilişki arayıcı bir araştırmadır. Veri toplama tekniği olarak dolaylı gözlem tekniği kullanılmıştır. İlgili literatür incelenmiş ve konu ile ilgili tez, kitap, makale ve diğer kaynaklar taranmıştır. Daha önceden yapılmış anket, kamuoyu araştırması ve yazılı belgelerin incelenmesi ve sonuçların ortaya konması şeklinde belgeler üzerinden yapılan gözlem ile araştırma yürütülmüştür. ne sürülen varsayımlar, var olan kuramsal bilgiler ve literatür taraması çerçevesinde araştırma yapılarak açıklanmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEĞİŞEN KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI DOĞRULTUSUNDA TÜRK KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM YAPISI

I- KAMU YÖNETİMİ

A- Kamu Yönetimi Kavramı ve Özellikleri

Kamu yönetimi, toplumun ortak gereksinimlerini karşılayan, toplumsal yaşamı düzenleyen ve toplumu yöneten kamu politikalarının uygulama alanıdır. Kamu kurum ve kuruluşları ise, bu konularda kendilerine yetki verilen kamu otoriteleridir. Bu kurumlar, mevcut politikaların gereklerine uygun olarak yapılır ve insanlarla kaynakları örgütleyerek işbirliğine dayalı işlemler gerçekleştirirler. Devletin amaçlarını gerçekleştirmek için yapılan bu işlemler, aynı zamanda kamu kurumlarının etkililiğini ve verimliliğini sağlamaya da yaramaktadır.

Kamu yönetimi işlemlerinin uygulama anlamında kendini gösterdiği bir alan olan kamu hizmetleri, kamu kurum ve kuruluşları tarafından veya bunların denetiminde özel ya da yarı kamusal kurumlar tarafından yürütülen görevlerdir. Rekabetin olmadığı ve kar amacının gözetilmediği bir alanda yürütülen bu görevlerin kamu yararı gözetmesi, kamu hukuku hükümlerine uygun olması ve verimlilik esasına dayandırılması gerekmektedir. Kamu hizmetinin nitelik, miktar ve türünü belirleyen toplumdaki siyasal taleplerdir. Bunun finansmanı da, hizmetlerin bedelini vergiler şeklinde ödeyen halk tarafından karşılanmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen kamu hizmetlerinin, diğer hizmet alanlarından farklı birçok özelliği söz konusudur. Öncelikle, bu tür

hizmetlerde üretim ve tüketim aynı anda gerçekleştiğinden saklanamaz ve depo edilemezler. Soyuturlar ve performanslarında değişkenlik olduğundan ölçülemezler. Eğitim, sağlık, güvenlik, ulaşım gibi insana yönelik hizmetler doğrudan fayda sağlayıcı, soyut özelliği olan, kişilerin beklenti ve algılarından doğrudan etkilenen hizmetlerdir. Yol, köprü, baraj, park, otopark hizmetleri daha somut, ölçülebilir ve kalitesi belirlenebilir hizmetler iken; nüfus sayımı, vergilendirme hizmetleri ise kamu yönetiminin mutlaka yerine getirmesi gereken hizmetlerdir. Öte yandan radyo, tv, posta, telgraf hizmetleri ise halkın bilgilendirme, eğlence ve kültürel gereksinimlerini karşılamaya yönelik hizmetlerdir (Özkara,1999:102).

Bilişim teknolojisindeki gelişmeler, demokratik ve katılımcı eğilimlerde artış, özelleştirme, kitle iletişim teknolojilerinin tüm dünyada yaygınlaşması, vatandaşların kamu yönetiminin işlevleri konusunda daha bilinçli hale gelmeleri, devletin birçok hizmet alanından çekilerek küçültülmesi gibi konular kamu hizmetlerini etkileyen koşullar olarak sıralanabilmektedir. Hizmet sunumuna kişilerin katılımı, hizmet kalitesini ölçmedeki güçlük, verilen hizmetin kalitesinin hizmeti alanların algılamasına bağımlı olması, hizmetin bir parçası olarak kamu çalışanlarının tutumu, zaman, teknoloji ve fiziksel koşullar, kamu hizmetini oluşturan yapılardır.

B- Kamu Yönetiminde Katılımın Önemi

“Kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplindir. Bu disiplin, devletin yürütmeye ilişkin kolunun daha etkili ve verimli işlemesini sağlayacak örgüt, personel, uygulamalar ve yöntemlerle ilgilenmektedir” (Eryılmaz,1995:8). Kamu yönetimi faaliyetlerinin sunumu ve kamu hizmetlerinin verilmesi, kişilerin hizmet üretme ve hizmet alımı süreçlerine

katılımıyla gerçekleştirilmektedir. Aynı zamanda devlet yönetimine katılma anlamına da gelen bu süreç, faaliyet ve düşünce özgürlüğünün sağlanmasıyla mümkün olabilmektedir.

Kamu yönetimi ya da daha geniş bir ifadeyle devlet yönetiminde devamlılığının sağlanması için kamu hizmetinin her aşamasında yer alan vatandaşların bu konularda bazı güvenceler edinmeleri son derece önemlidir. Bu sebeple devlet yönetimine katılmanın gerçekleştirilmesi için sadece uygun ortamın yaratılması yetmemekte, katılımın desteklenmesi ve katılma olanaklarının çoğaltılması ve çeşitlendirilmesi de gerekmektedir. Vatandaşların en çok karşı karşıya kaldıkları devlet kurumu, yönetimlerdir ve öncelikle bu kurumların halkı tanıma, görüşlerini sorma ve değerlendirme, bilgi alma başvurularını cevaplandırma şeklinde düzenlemeler yaparak, kendilerini yenilemeleri gerekmektedir. Kamu kurumlarının her basamağında bireylerin dinlenmesi ve önerilerinin ciddiye alınması, katılmanın en önemli ölçütlerinden sayılmaktadır.

Günümüzde devlet olgusu sürekli bir değişim ve dönüşüm içindedir. Bir kurum olarak devlet, bugün artık salt bir otorite kaynağı olmaktan çıkmış, dirlik ve düzenliği sağlamakla yükümlü tutulmaktan öte, kendisinden her gün daha çok hizmetler beklenen bir olanaklar ve hizmetler kaynağına dönüşmüştür. Bireylerin temel hak ve özgürlüklerini koruma ödevinin yanı sıra devlet, kişilere uygun bir yaşama ortamı da hazırlamak durumundadır (Akıncı,1999:373). Çağdaş yönetim biçimleri vatandaşlarla iki yönlü işleyen bir ilişki kurmak, yönetilenlere bilgi vermek unsurlarını içinde barındıran katılımcı bir anlayıştır (Tortop,1992:62).

Hukuk devletinde ilke gereği, tüm faaliyet ve işlemlerde hukuka uygunluk şartı aranmaktadır. Kamu yönetimi kurumları, bu şarta uygun hareket etmek durumunda bulunan kurumların başında gelmektedir. Üstelik devlet-vatandaş

ilişkisinde, devletin kendi varlığını devam ettirebilmek adına çok geniş olan müdahale alanının, kişisel hak ve özgürlükler konusunda sınırlandırılması, ancak işlevsel nitelikteki bir hukuk devletinde mümkün olabilmektedir (Akıncı,1999:11).

II- YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ OLUŞUM SÜRECİ, NİTELİĞİ VE GETİRDİĞİ YENİLİKLER

A- Tarihi Gelişimi

Kamu yönetimi, her gün yararlandığımız mal ve hizmetlerin devlet tarafından üretildiği ve sunulduğu bir alandır. Günümüz dünyasında meydana gelen sosyal, siyasal, ekonomik gelişmeler, toplumun kamu yönetiminden beklentilerini dolayısıyla bu alanı da etkileyerek değişime sebep olmuştur. Mevcut yapısıyla kendisinden beklenen hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde sağlayamayan, globalleşme etkisiyle de kişiler tarafından yapısı ve görevleri itibariyle sürekli sorgulanan bu alan, zorunlu bir değişim sürecinin içine girmiştir. Bu değişim sürecinin tarihsel gelişimi incelendiğinde özellikle 1970'li yıllardaki gelişmeler göze çarpmaktadır.

19.yy'ın sonlarına kadar hakim olan klasik devlet anlayışı, 1970'lerin sonlarına kadar birçok ekonomik ve siyasal kriz dönemlerinden geçmiş, bunların sonucunda dünya, devlet mekanizmasının işlerliğini kaybettiği ekonomik bir durgunluk sürecine girmiştir (Kalkınma Planı,2000:30). 1970'li yıllarda ekonomik ve teknolojik alandaki yeniliklerin dünyada hızla yayılmasının ardından ortaya çıkan bu kriz, birçok şey gibi kamu yönetimi yaklaşımlarını da derinden etkilemiştir. 1980'ler boyunca devam eden bu süreç, 1990'lara gelindiğinde küreselleşme kavramıyla yeni bir boyut kazanmıştır. Bu dönemde devletin denge ve dayanışma rolü, giderek sadece uluslar arası anlaşmaların uygulama

denetimlerinin yapılması haline dönüşmüştür (Yılmaz ve Ökmen,2004:34).

Bu süreçte devletçiliğin terk edilerek girişimciliğin ve özelleştirmenin desteklenmesi, serbest rekabet ortamının sağlanması şeklinde yönelimler olmuştur. Tüm dünyada bütünleşmiş tek bir pazar uygulamasını öngören küreselleşme kavramı, ulus-devletin kendi sınırları içerisinde pazar mekanizmasının uygulamalarına müdahale etmesini engellemektedir. Katılımcıların sermayesiyle oluşan bu pazardan elde edilen pay, daha çok gelişmiş ülkelerin ekonomilerine katkı sağlamıştır.

Kamu yönetimi performans, büyüklük ve işleyiş konularında yoğun eleştirilere maruz kalmış, devleti küçültmek ve yeniden yapılandırma faaliyetlerinin odağı haline gelmiştir. Piyasa ekonomisi benimsendiği için kamu kurumlarının işgörme biçimleri işletmecilik anlayışı çerçevesinde yeniden düzenlenmiştir. Uluslar arası düzeyde rekabet, özel sektörde yaşanan gelişmeler, bu değişime katkıda bulunmuştur. Kalite, yenilik ve müşteri taleplerine duyarlılık, bu kurumlardaki öncelikler haline gelmiştir.

1980'li yıllardan itibaren dünyada başlayan çok yönlü dönüşüm rüzgarı, beraberinde pek çok şeyi de değiştirmiştir. Bu yeni düzenlemeler çerçevesinde devletin toplum idaresindeki rolü azaltılmaya ve özelleştirme çalışmalarına hız verilmeye başlanmıştır. Ancak bu gelişmeler, kamu yönetiminin önemini azaltmamış, aksine bu sektördeki reform ihtiyacını ön plana çıkarmıştır. Çünkü yeniden yapılanma sürecinde bazı uygulamaların yapılabilmesi için, pek çok kurum gibi kamu kurumlarının da işleyişinin değişmesi, daha verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunması gerekmiştir (Kalkınma Planı,2000:11). Bu gelişmelere bağlı olarak, tüm dünyada devletin rolü ve işlevi konuları incelenmiş ve kamu yönetimi reformu ele alınmıştır.

B- Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Dayandığı Temeller

Kamu yönetimi anlayışındaki değişmeler, birtakım sebepler üzerine öngörülmüştür. Bunlardan ilki kamu yönetimi anlayışına egemen olan bürokrasiye duyulan tepkidir (Balci,2003:35). Bu yeni yönetim anlayışı içinde, eskiden kalma birçok uygulamanın işlevselliğini yitirdiği görülmüştür. Bürokrasi, değişen koşullara uyumsuzluğu ve hantallığı ile bunlardan en belirgin olanıdır. Devletin faaliyet alanını küçülterek daha çok rekabeti artırıcı bir rol oynaması, eski geleneklerin terk edilen uygulamalarındandır. Kamu yönetimi sadece siyasi bir üstünlük değil, halka karşı sorumluluğu da ifade eder olmuştur.

Başlangıçta kamu hizmetlerinin görülmesinde işlevsel olduğu düşünüldüyse de, dünyada birçok alandaki gelişmeler bürokrasinin bu özelliğini kaybetmesine ve verimsizlik, hantallık, kırtasiyecilikle eş anlamlı olarak algılanmasına sebep olmuştur. Bu sistem aynı zamanda kaynak israfına yol açmış, dışa kapalı görüntüsüyle yeniliğe uzak kalmıştır. Buna karşın yeni kamu yönetimi anlayışı daha esnek bir hiyerarşik yapıyı ve yerinden yönetim ilkelerini savunmaktadır.

Reform ihtiyacının ortaya çıkmasının sebeplerinden ikincisi, değişen ekonomik koşullardır. 1970'li yıllarda yaşanan krizle birlikte pek çok ülkenin ekonomik performansı zayıflamış ve kamu gelirleri azalmıştır. Rekabet ve globalleşme gibi baskı unsurları da olaya dahil olunca dünya çapında bir ekonomik durgunluk yaşanmış ve ülkeler bu durumla hükümetler düzeyinde başa çıkmanın yollarını aramışlardır (Kalkınma Planı,2000:11).

Yeni kamu yönetimi anlayışında üzerinde durulan bir diğer konu, devletin küçültülmesidir. Buna göre kamu yönetimi üretici olmaktan çok rekabeti geliştirici, teşvik edici, tekelci olmayan, vatandaş müşteri olarak algılayan bir rol yüklenmiştir. Hizmetlerde etkinliğe, verimliliğe, piyasa mekanizmasına, müşteri

merkezli hizmet anlayışına vurgu yapılmaktadır (Balcı,2003:35).

Kamu yönetimi reformu için öne sürülen sebeplerden biri de halkın kamu kurumlarından beklentilerinin değişmesi ve artmasıdır. Halk, verimlilik ve işlevselliğin olmaması nedeniyle kamu kurumlarına güvensizlik duymaktadır. Bu kurumlarda alınan kararlara dahil olma ve sonrasında da kendilerine hesap verebilir bir mekanizmanın işletilmesi istenmektedir.

Ekonomik büyümenin yavaşlaması, kamunun artan taleplerinin karşılanamaması, kamu yönetimlerini esnek, verimli ve etkin yöntemler arayışına itmiştir. Önceleri israfın önlenmesi ve verimlilik üzerinde durulurken, özellikle 1980 sonrasında değişen dünya şartlarına uygun olarak işletme tipi kamu kurumlarının yaygınlaştırılması ve mekanizmanın bu şekilde yürütülmesi öngörülmüştür. Dünyada her alanda pek çok ilerlemeye rağmen kamu kurumlarının geleneksel yöntemlerle iş görmesi, bu yönde bir reform ve modernize etme ihtiyacını hissettirmiştir. Özel sektördeki gelişmeler, kamu kurumlarında da yeni yönetim anlayışlarının doğmasına sebep olmuştur.

C- Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Doğrultusunda Ortaya Çıkan Yönetişim Kavramı

Governance teriminin Türkçe karşılığı olan yönetim kavramı, yönetim, yönetmek gibi kavramlardan karşılıklılık anlamıyla ayrılmaktadır. Katılım ve demokrasi kavramlarını da içine alan karşılıklılık olgusu, işbirliğini, birlikte hareket etmeyi ve iletişimi kapsar. Tasarlanan bu karşılıklı uzlaşma ortamı, yetki ve sorumluluğun sadece siyasal otoritenin elinde bulunduğu geleneksel yönetim anlayışından uzaktır. Bunun yerine yerinden yönetim, yönetimde açıklık ve hesap verebilirlik, kalite gibi yeni yönetsel kavramlar sunulmaktadır (Çamdereli,2003:63).

Ekonomik, teknolojik, sosyolojik ve kültürel değişimlerin yoğun bir biçimde yaşandığı günümüz dünyasında, kamu yönetimi ve yurttaş arasındaki ilişkiler önemli bir farklılaşma göstermektedir. Bu farklılaşma kamu yönetimi ve vatandaşlar arasındaki ilişkinin artmasına neden olmuştur. Bu anlamda öne çıkan kavram yönetişimdir. 1990'lı yıllardan bu yana önemli tartışma konularından biri haline gelen yönetişimden, işletmeden iktisata, siyasetten ve kamu yönetimine kadar oldukça geniş bir alanda bahsedilmektedir.

Günümüz dünyasında devletler, sivil toplum örgütleri ve uluslar arası kuruluşlarla giderek daha karmaşık bir yapı oluşturmuşlardır. Halkın yönetime doğrudan ya da temsilciler aracılığıyla katılması giderek zorlaştığından, bu anlamda sivil toplum örgütlerinin önemi de giderek artmıştır. Yönetişim yurttaşların haklarını kullanmalarına imkan tanıma, onların çıkarlarını koruma, toplumda geniş ölçüde uzlaşmayı sağlama konularını içermektedir. Burada en çok amaçlanan yarar, halkın katılımının sağlanarak kamu kurumları ve özel kurumlar gibi hizmet veren kesimin toplumsal destek olarak geliştirilmesidir.

Yönetişim, toplumdaki ekonomik, siyasal ve toplumsal faktörlerin etkileşiminden doğar. Devlet ve toplum arasındaki sınırların değiştiği bu süreçte görev ve sorumlulukların toplumu oluşturan bütün birimlerce paylaşılması esastır (Tekeli,2003:629). Yani merkezi, hiyerarşik bir işbölümüne dayalı olarak üretim yapan bir yönetimden ademi merkeziyetçi ve yönlendirici bir yönetim anlayışına doğru kayma olmuştur. Bu sistemde devletin görevinin toplum içindeki etkileşimlere olanak tanımak, sorunların çözümü için düzenleme yerine destekte bulunmak, hizmetleri yapmak yerine görevlendirmelerle başka kişilere devredip düzenlemektir (Güzelsarı,2003:19). Tek başına hareket eden klasik yönetimlerin yerine birlikte düzenleme, birlikte yönetim bu kavramın içerdiği anlamlardır. Buna göre siyasal boyutta vatandaşlar devlet yönetimine mümkün olan her alanda ve boyutta katılabilmeli, kamu hizmetleri denetlenebilmelidir.

Türkiye'deki yönetim geleneği halkın yöneticilerden talepte bulunması ve bunun yöneticiler tarafından dikkate alınarak karşılanması şeklinde olmamıştır. Yönetim kendi uygun gördüğü ölçülerde halka bazı haklar tanımış ve bunlardan yararlanma fırsatı vermiştir. Katılımın gerçekleşmediği böyle bir sistemde, bu yöndeki en büyük engellerden birini kamu hizmetleri ve örgütleriyle ilgili sorunların ancak merkez tarafından çözüleceği beklentisi oluşturmaktadır. Yapılan yerel ve genel seçimler, halkın yönetime sesini duyurabildiği tek ortam olmaktadır (Haktankaçmaz,2004:60).

Türkiye'de yönetişimin uygulanabilir olması için; kişi hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması, yönetime katılmanın sağlanması ve teşvik edilmesi, en önemlisi de yöneticilerin vatandaşların devlet için var olduğu anlayışının terk etmeleri gerekmektedir. Ayrıca merkezi düzeyde bir yapılanmanın tek tek vatandaşlardan gelen talebe yetişemeyeceği göz önünde bulundurularak, bu konuda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi de sağlanmalıdır.

D- Yeni Yönetim Anlayışına Getirilen Eleştiriler

Yeni kamu yönetimi düşüncesi,1980'den sonraki birçok ekonomik ve yönetsel değişikliklerin ardından oluşan ve geleneksel yönetim düşüncesine alternatif olan bir yaklaşımdır. Ancak kamu yönetiminde meydana gelen söz konusu değişiklikler, birtakım kaygıları da beraberinde getirmiştir. Kamu kesiminin amacı, özel kesim gibi kar elde etmek olmadığından serbest piyasa kurallarının gözetilmesi, kamu hizmetinin kamu yararı gözetilerek, adil biçimde halka sunulmasını zorlaştırmaktadır. Ekonomik açıdan düşünüldüğünde karlı ve verimli olan bir kamu hizmeti, bazı vatandaşlar için pahalı ve ulaşılmaz olduğunda adaletsiz sonuçlar doğurabilmektedir. Böyle bir durumun, kamu yönetiminin varlık nedeni olan toplumsal sorumluluk, sosyal adalet, demokratik sorumluluk, kamu yararı gibi ilkelerle bağdaşmadığı açıkça görülebilmektedir.

Globalleşme ve kapitalizmin ekseninde oluşan yönetim kavramına da bazı eleştiriler yöneltilmektedir. Devlet yönetimine katılma, denetim ve yerelleşme gibi konuların ancak demokratikleşme sürecini tamamlamış, refah seviyesi yüksek ülkeler tarafından uygulanabileceği düşünülmektedir. Bu kavramın ulus-devletleri zayıflatacağı, bazı ekonomik modellerin başarısızlıklarının üstünü kapatacağı için öne sürüldüğüne inanılmaktadır. Ayrıca yerelleşme politikaları, ulaşması ve etki etmesi nüfus bakımından daha az kişiye hitap ettiğinden, merkezi yönetimden daha seçkinci ve popülist bir ortam hazırlayacağı iddia edilmektedir (Yılmaz ve Ökmen,2004:43).

Devlet ve toplum arasındaki dengeyi kamu sektöründen özel sektöre doğru genişleten bu eğilim, az gelişmiş ülkelerin küresel düzeyde rekabet edecek kurumlarının bulunmaması nedeniyle ekonomik güçlerini yitirmesine, toplumsal tahribata yol açmaktadır. Devletlerin uluslar arası düzeyde alınan kararları uygulamak zorunda kalması, gücünü ve egemenliğini azaltıcı bir rol oynamaktadır (Güzelsarı,2003:21).

III- TÜRK KAMU YÖNETİMİ, MEVCUT DURUM VE SORUNLAR

A-Türk Kamu Yönetimi Yapısı

Türkiye’de tarih boyunca devlet, sosyal yaşamın ana kaynağı olmuş ve baba devlet anlayışı içinde devletten toplum için her şeyi yapması beklenmiştir. Toplumun bu ikincil durumu nedeniyle kamu politikaları da toplumun taleplerine göre değil, yöneticilerin görüşlerine göre şekillenmiştir. Devletin gelirlerinin yeterli ve halkın hizmet beklentisinin çok sınırlı olduğu dönemlerde herhangi bir sorun yaşanmazken, gelir gider dengesinin bozulduğu dönemlerde bu anlayış yerini güvensizliğe bırakmıştır. Bu süreçler sonucunda halkın kamu kurumlarına bakışı, beklentileri ve algılamaları farklılaşmıştır.

Tanzimat Reformları ile birlikte başlayan kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları, Cumhuriyet'e geçiş döneminde de kesintisiz ve geniş kapsamlı olarak devam etmiştir. Bu yeniden yapılanma döneminde merkezden yönetim ve yerinden yönetim arasında bir denge kurulmaya çalışılmış, ancak devletin ekonomik alandaki rolünün artmasıyla birlikte giderek daha çok ağırlığı hissedilir olmuştur (Eryılmaz,2004;61). Tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye de, söz konusu yeni yönetim anlayışına ait tüm gelişmelerden etkilenmiş ve kendisini değişime zorlayan ekonomik, teknolojik ve sosyal faktörlere maruz kalmıştır. Yıllardan beri süren ulusal düzeydeki sorunların ve olumsuzlukların etkisiyle, kamu yönetimi ekonomik, sosyal ve siyasal ihtiyaçları gidermekte yetersiz kalmıştır.

Türkiye'de kamu yönetimi yapısı, tarım toplumu koşullarına göre oluşturulmuştur. Türk kamu yönetimi içinde bütün kararlar merkezden alınmakta, taşradaki uygulamalar buradan verilen direktiflerle gelişmektedir. Performansı ölçme, kaliteyi iyileştirme stratejileri yerine, katı kural ve usullere uyulma yoluna gidilmiştir. Ancak bu tür bir anlayış, sanayi ve bilgi toplumunun ihtiyaçlarına artık cevap verememektedir. Türkiye'nin içinde bulunduğu sosyo-ekonomik şartlar değişmiştir. Gelişen teknoloji ile birlikte araç gereç yönünden takviye edilen kamu kurum ve kuruluşlarının verdikleri hizmetlerde yine de istenen düzeyde kalite, verimlilik ve etkinlik sağlanamamıştır. Yeni yapılan reform çalışmalarıyla birlikte kamu yönetiminin önemi ve sorumluluğu da artmıştır.

Ülkemiz kamu yönetimi ve kamu örgütleri, Fransa'dan örnek alınarak oluşturulmuş; örgüt yapısı ve işleyişi de kamu hukuku esas alınarak yürütülmektedir. Halkın müşteri olarak görülmesi, rekabet, insan kaynaklarının doğru kullanımı, kalite gibi kavramlar, kamu yönetimimizin yeni tanıştığı uygulama alanlarından bazılarıdır (Özkara,1999:96).

B-Türk Kamu Yönetiminde Yaşanan Sorunlar

Cumhuriyetin ilk yıllarında yaşanan yokluk ve hızlı kalkınma beklentileri sonucu, kamu kurumları çok etkin bir rol oynamışlardır. Tüm dünya ülkelerinin etkilendiği ekonomik bunalımların ardından hızlanan özelleştirme, ülkemizin devletçi geleneği yüzünden beklendiği gibi gelişememiştir. Bu durum, koruyan ve doyuran devlet anlayışı ile birleştiğinde tüm hizmetlerin kamu kurumlarınca sunulması beklentisini yaratmıştır (Özkara,1999:99).

19.yy'da kamuda çalışanlar, padişahın memurları olarak görülmekte iken daha sonra devletin memuru olarak tanımlanmışlardır (Çevik,2004:51). Buradan da anlaşılmaktadır ki şartlar değişse de Türkiye'de kamu yönetimi kendini toplumun hizmetinde olarak görmemektedir. Devletin topluma karşı üstünlüğü Osmanlı Devrinden sonra Cumhuriyet'te de devam etmiştir. Yüz elli yıllık bir geçmişe sahip olmasına rağmen Türkiye'deki yönetim yapısı hala aşırı merkezîyetçi bir yapıdadır. Hizmet ve kaynak dengesi yeterince kurulamamış ve koordinasyon eksikliği giderilmemiştir.

Kamu yönetiminde yürütme işlevinin ona bir güç kazandırdığı, yasama ve yargı organları tarafından sınırlandırılmaya çalışılsa da, bu gücü kötüye kullanabileceği ihtimali olduğu düşünülmektedir (Uysal,1998:23). Ayrıca Türkiye'de, tarihsel süreç sonunda belirlenmiş olan belli bir hükümet- birey ilişkisi bulunmaktadır. Buna göre var olan "baba devlet" anlayışı, vatandaşların Batı'daki ülkelerde yaşayan birçok insana göre, devlet ve hükümetten daha fazla şey beklemelerine yol açmaktadır (Çevik,2004:112).

Ülkemizde devlet genellikle kişiler için bir istihdam aracı olarak görülmüş, devlet yöneticilerinin vatandaşların sorunlarına yaklaşımlarında tutarsızlıklar, kendi aralarında yetki kapışmaları ve bürokratik engeller nedeniyle zorla işletilen

bir hizmet üretiminin varlığı gözlenmiştir. Memur ahlakı ve vatandaş üzerinde yıkıcı etkileri bulunan rüşvet, işe yerleştirmede yakınlık derecelerinin ön planda tutulması, kamu hizmetlerinin yürütülmesinin her safhasında görülen israf ve yetersiz personel rejimi, Türk Kamu Yönetiminde dikkati çeken olumsuzluklardır (Büyüklü,1976:83). Devletin izleyeceği politika ve stratejilerin belirlendiği resmi belgeler olan kalkınma planlarında, Türk Kamu yönetiminin güncel yetersizlikleri açık açık eleştiri konusu yapılmaktadır. Hazırlanan bu planlara göre; kamu kuruluşlarının birçoğunda kuruluş yasaları bulunmamakta, bu durum kuruluşların görevlerini yinelemelerine ya da sürüşmelere neden olmakta, yönetim kesiminde genel olarak halka karşı bir duyarsızlık söz konusu olmaktadır. Ayrıca personelin yeterince eğitilip geliştirilmediği, uzmanlara gereken ölçüde iş verilmediği, kurumların kendilerini yenilemediği ve zamanla kendi kabuklarına çekildiği belirtilmektedir (Cem,1975:13).

Türk Kamu Yönetimine ait sorunlar, günümüzden yaklaşık otuz yıl öncesi ile benzerlik göstermekte ve yapılan iyileştirme çalışmaları sonuç vermemektedir. Bu duruma yol açtığı düşünülen sebepler şu şekilde sıralanmaktadır:

1. Yönetim Yapısı

Türk kamu yönetimi, kuruluş ve görevleri itibarıyla merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine dayanan bir örgüt yapısındadır. İdare sistemini merkezi idare ve yerel idare olarak ikiye ayırmış fakat merkezi yönetim birçok idari gücü elinde toplamıştır. Bu nedenle Kamu idare sisteminde pek çok sorunla karşılaşmakta, özellikle vatandaşla birebir ilişki içinde olan kurumlarda daha fazla anlaşmazlık ortaya çıkmaktadır. Türkiye'nin merkeziyetçi bir yapıya sahip olması, ülke yönetiminde neredeyse bütün personel ve kaynak kullanımında yetkilerin merkezi yönetime ait olmasına sebep olmuştur. Sadece merkezi yönetimin kapsamında bulunan bazı görevler, örgütsel düzenlemelere gidilmediğinden

işlevselliğini yitirmektedir. Bu durum merkezi yönetimin gereksiz ve amacı aşan bir örgütsel büyüklüğe ulaşmasına neden olmaktadır. Temel bazı görevlerin yürütülmesinde, hizmette bütünlük sağlanması çok önemli bir sorun olarak kendini göstermektedir.

Yerel yönetimlere yetki devrinin Türkiye şartlarında düşünüldüğünde bazı çekinceler ortaya çıkmaktadır. Örneğin eğitim gibi bir hizmet güvensizlik nedeniyle yerel yönetimlere bırakılamamaktadır. Dünyanın gelişmiş ülkelerinde sağlık ve sosyal hizmetler, tapu hizmetleri, şehircilik hizmetleri gibi konuların genel çerçevesi merkezi yönetim tarafından çizilirken, uygulama ve detaylar yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Türkiye’de ise bu hizmetlerin çok az bir kısmı yerel yönetimlere özellikle belediyelere bırakılmıştır. Bu merkeziyetçi hizmet anlayışı ve kırtasiyecilik, hizmetlerin gecikmesini de beraberinde getirmiştir (Çevik,2004:128).

2. Bürokrasi

Bürokrasi, kamu yada özel tüm örgütlerin sorunu olmakla birlikte özellikle kamu yönetiminde hizmetlerin aksaması ya da geç sunulmasına, kamu yararının gerçekleşmemesine ve halkın memnuniyetsizliğine neden olmaktadır. Kırtasiyecilik, verimsizlik ve israf halkın kamu kurumlarına olan güvenini sarsmakta, kamu kurumlarının etkin çalışmasını engellemektedir. İnsanların kamu kurumlarında yaptırdıkları işlemlerden doğan mağduriyetleri, çoğunlukla yapısal ve işlemsel unsurlardan kaynaklanmaktadır. Bu unsurların düzenlenmemesi ya da yeterince açıklığa kavuşturulmaması, kamuoyunda bu kurumlara yönelik inançları pekiştirici rol oynamaktadır.

Türk Kamu Yönetimi tutucu bir özellik göstermekte, bürokrasi çalışma hayatına damgasını vurmakta ve bu durum değişimi engellemektedir

(Peker,2000:6). Katı, merkeziyetçi anlayış bürokrasinin kamu kurumlarında kemikleşmesine yol açmıştır. Rüşvet ve yolsuzluğun yaygınlaşmasıyla kurumların yeniden yapılanma yeteneği zayıflamış, değişikliklere dirençli hale gelmişlerdir. Politikacıların aşırı müdahalesiyle yozlaşan sistem, ortaya çıkan kısır döngünün neticesinde müdahaleye daha açık hale gelmiştir.

3.Demokrasi Anlayışı Eksikliği

Demokrasi, siyasal otoriteyi kabulün oy vermek aracılığıyla gerçekleştiği bir katılım sürecidir. Ancak siyasal etkinliğin gerçekleşmesinde eksiklik kaldığı gerekçesiyle sadece oy verme işleminin yeterli olmadığı görülmüştür. Çünkü çoğunlukta olan grupların, zayıf olanlara oranla her durumda baskın oldukları ve sadece kendi çıkarlarını gözettikleri görülmüştür. Bu durumda da yönetimin azınlıkta kalan bu kesime ulaşması, onların taleplerini alması ve kendi sesini duyurabilmesi için daha fazla çaba sarf etmesi gerekmektedir (Uysal,1998:28). Demokrasi ile yönetilen ülkelerde bireyler, kendileriyle ilgili konulardaki fikirlerini sadece seçim zamanlarında değil, anti-demokratik uygulamalara karşı sivil toplum kuruluşları şeklinde örgütlenerek de ifade edebilmekte ve yönetime katılmaktadırlar.

Demokratik yönetimlerde devlet işlerinin yürütülmesi söz konusu olduğunda, yönetim hem kendisinden beklenen hizmetleri yerine getirmek hem de bu hizmetlerle ilgili istek ve şikayetleri azaltacak önlemler almak durumundadır. Bu şekilde bir anlayış devlet ile halk arasındaki yöneten- yönetilen ayrımını, hizmet eden- hizmet edilen şekline taşır ve bu durum o toplumdaki üyelerin, vatandaşlık haklarının farkına varmalarıyla sonuçlanmaktadır (Bilgin,1994:185).

Bir ülkenin demokratik yönetim biçimine sahip olduğunun göstergeleri, yargı bağımsızlığı; yasama, yürütme, yargı organlarının birbirlerinden bağımsız ve

ayrı çalışabilmeleri; dayanışma, uzlaşma ve katılımın sağlanabilmesi ve en önemlisi de yönetimde şeffaflıktır. Bu kavram; kararların kamuoyuna açıklanması, tartışmaya olanak sağlanması, kamuoyunun tepkilerinin değerlendirilmesi aşamalarını içermektedir (Tortop,1992:61).

Kamu yönetiminin kapalı ve kurallara aşırı bağlı görüntüsü, demokratik yapının bir gereği olan halkın karar alma sürecine etkin olarak katılmasını olanaksız kılmıştır. Teknik konular dışında, halka yapılan uygulamaların etkileri ve sonuçları hakkında gerekli bilgiler verilmelidir. Ülkemizdeki aşırı kuralcı ve merkeziyetçi yapı, kamu kurumlarının halka hesap verme mekanizmalarının önünü tıkamaktadır.

Kamu kuruluşları, vatandaşların desteğini ve yardımını sağlamak için halka bilgi vermek zorundadır. Bu zorunluluk, onların desteğini alarak faaliyetlerin daha çabuk ve sorunsuz gerçekleştirilmesi isteğinden kaynaklanmaktadır. Bilgi verme, aynı zamanda kamu kurumları için bir yükümlülüktür ve bu yükümlülüğü radyo, televizyon ve basın aracılığıyla yerine getirir. Devletin varlık amacı, kamu kuruluşları aracılığıyla halka hizmet etmektir. Hizmetin halk yararına olup olmadığı, ancak onların görüş ve eleştirilerinden yararlanılarak anlaşılmaktadır. Demokrasinin bir gereği olarak, kamu kuruluşlarının halka bilgi vermesi aynı zamanda bir yükümlülüktür. Halkın tepki ve eğilimlerinin öğrenilerek, onların tanınması ve halka bilgi vererek kendini tanıtmaya temel ilkelerdir.

Kamu yönetimi, çevresini ve hizmet verdiği toplumu tanımak için kamuoyu anketleri yaptırarak ve halk içindeki belli grup temsilcileriyle görüşerek, danışma faaliyetlerinde bulunabilir, basını izleyebilir ya da özellikle yerel yönetim örneklerinde görüldüğü gibi yönetici, halk ile yüz yüze görüşebilir.

4.Yolsuzluk

Yolsuzluk, en basit haliyle “kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması” şeklinde tanımlanabilir. Hızlı nüfus artışı, işsizlik, hızlı ve çarpık kentleşme, denetim mekanizmalarının yetersiz ve etkisiz kalması, yanlış ekonomik politikalar gibi sebeplerle ortaya çıkmakta ve genellikle refah seviyesi yüksek ülkelerde çok az rastlanmaktadır (Aktel,2003:125).

Yolsuzluk ve kamu çalışanlarının etik değerlerden yoksun davranışları, genel anlamıyla kişisel çıkarın kamusal yarar ve çıkarın önünde tutulması biçiminde ortaya çıkmaktadır. Tesev’in 2001 yılında yaptırdığı araştırmaya göre vatandaşlar bu sorunu enflasyon ve işsizlikten sonra üçüncü önemli sorun olarak algılamaktadırlar. Bu da kamu kurumlarına duyulan güvensizliğin en açık kanıtıdır (Balcı,2005:35).

Ülkemizde yolsuzluk kavramının, öncelikle toplumsal bir kirlenme, daha sonra da kamu kurumlarında kirlenme şeklinde algılandığı, kamu kurumlarında yolsuzluğun çok yaygın olduğunun düşünüldüğü görülmüştür. Kamu yönetiminde yolsuzluğu önlemek için, görevlilerinin yaptıkları mal bildiriminin ciddi bir biçimde incelenmesi, denetleme mekanizmalarının sağlıklı işlenmesinin sağlanması gerekmektedir.

5. Personel Rejimi

Kamu kurumları, topluma hizmet etmesi ve toplumun talep ve ihtiyaçlarını karşılaması beklenen yapılardır. Mevcut sistem devlet memurlarına görevlerini yerine getirirken halkın denetimi olmaksızın çalışma imkanı sağlamaktadır. 1982 Anayasasının 129. maddesinin bu konuda şöyle bir hükmü vardır: “Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak

faaliyette bulunmakla yükümlüdürler. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak ancak idare aleyhine açılabilir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü, ceza kovuşturması açılması kanunla belirlenen istisnalar dışında kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.”

Bu hüküm, hizmeti sunanlar ile alanlar arasında karşılıklı etkileşimin olmamasına sebep olmakta ve devlet memurlarının halka karşı sorumluluk ve hesap verebilirlik içinde olmasını engellemektedir. Kamu görevlileri hiyerarşik bağlılıkları nedeniyle sadece üstlerine karşı sorumluluk hissetmektedirler.

Bu maddenin gerekçesi şu şekilde açıklanmaktadır: “Memurun yürüttüğü görev nedeniyle pek çok kişi ile ilişki içine girmesi ve yaptığı işlem ve eylemler ile bu kişilerin çıkarlarına dokunması ve bu nedenle de bu kişilerin kin ve husumetine maruz kalması düşüncesiyle, memuru korkutmak ve onu görevini yapmaktan alıkoymak için ciddiyetten uzak isnatlarla kovuşturma ve ceza davası açılmasını önlemek amacıyla özel yargılama usulleri öngörülmüştür.” (Günday,2005:553).

Kamu personeline liyakat ilkesine işlerlik kazandırılmadığı için, kariyer geliştirme düşüncesi bulunmamaktadır. Bu durum kamudaki siyasallaşma ve yolsuzluğun en büyük göstergesidir. Personel rejiminin işlerlik kazanmaması nedeniyle ihtiyaçlara uygun bir sınıflandırma yapılamamış ve ücret dengesi kurulamamıştır (Balcı,2005:33). Kamu görevlilerinin üst-alt ilişkilerinde himayeci bir tavır sergilenmektedir. Üstler astlarına karşı himayeci davranmakta, astlar ise üstlerine bağlılık, saygı ve bağımlılık göstermektedir. Bu durum kişiye bağlılığın göreve bağlılığın önüne geçmesine ve hizmet sunumunun başarısızlığına sebep olmaktadır (Çevik,2004:206). Kamu yönetiminin üstlendiği görevleri etkin, verimli

ve hızlı bir şekilde yerine getirebilmesi, nitelikli personel istihdamıyla doğru orantılıdır. İşe alımlarda eğitim, başarı ve kapasiteye bakılmamakta, bu durum hizmetlerin aksamasına yol açmaktadır. Ayrıca siyasi partiler personel seçiminden, personelin atamasına ve görevde yükselmesine kadar pek çok süreçte etkili olmaktadır.

IV- TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE REFORM İHTİYACI, YAPILAN ÇALIŞMALAR VE SONUÇLARI

A- Türk Kamu Yönetimi İçin Yenilik Beklentileri

Türkiye’de Kamu yönetimi ve kamu hizmetleri çerçevesinde bir reform gereksiniminin hangi alanlarda odaklandığı, bu gereksinimin hangi ölçüde olduğu ve yapılabilecek yeniden düzenleme seçeneklerine ilişkin TUSİAD tarafından 2002 tarihinde, yurt çapında 2400 kişinin katıldığı bir kamuoyu araştırması yapılmıştır. Araştırma sonuçlarına göre; görüşülen kişilerin yarıdan çoğunun, “kamu kurumlarına işi düşen yurttaşlara kötü ya da çok kötü davranıldığı kanısında oldukları”; üçte ikisinin “yurttaş olarak hakları bir kamu kurumu tarafından ihlal edildiğinde haklarını arayarak sonuç alabileceklerini ya hiç inanmadıkları ya da zayıf bir ihtimal olarak gördükleri”; yüzde on dördünün “hak aramak için mahkemeye başvurduğunda kesinlikle ya da büyük bir olasılıkla sonuç alabileceğine inandığı” ortaya çıkmıştır (Tüsiad,2002:14).

Güvensizlik temelinde ilerleyen devlet-yurttaş ilişkisindeki sorunlar özellikle vergi, adalet ve sağlık hizmeti sunumunda yoğun bir şekilde yaşanmaktadır. Gerek merkez, gerekse yerel yönetimlere ulaşamayan ve sorununu çözemeyen vatandaşlar, eş dost vasıtasıyla çözüm aramaya yönelmektedirler. Bu anlamda kayırma ve kollama yaygınlaşmıştır. Ancak bu ortamda bile, işlerini bu şekilde halletmeye alışmış olan vatandaşlardan, kamu yönetiminde reform gereksinimini

belirtenler çok büyük bir orandadır.

Kamu yönetiminin ne şekilde işleyeceği, mevcut siyasal politikalar gereği belirlenebileceği gibi, başka birçok faktörün etkisiyle de şekillenebilmektedir. Karşılaştığı birçok sorun sebebiyle varolan koşullarda değişiklik yaratma isteği bu faktörlerden biridir. Değişiklik çalışmalarında ve reform uygulamalarında önemli olan, nasıl bir uygulama yürütüleceğine karar vermek, buna imkan tanıyacak olan kaynakları genişletmek ve uygulamaya geçmektir. Tüm bunların sonunda elde edilecek olan amaçlara karar vermek, elde edilen sonuçları değerlendirmek ya da önceden bu sonuçları öngörmek elbette ki bu mekanizmanın en önemli basamağını oluşturmaktadır (Ergun,2004:360).

B- Reform Çalışmaları

1. Planlı Dönem Öncesinde Yapılan Çalışmalar

Ülkemizde idari reform çalışmaları Osmanlıdan beri zaman zaman yönetimin gündemine gelmiş olsa da esas olarak II. Mahmut ve Tanzimat döneminde yaygınlaşmış ve hızlanmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküş süresine girmesinden bu yana, karşılaşılan güçlüklerin ve görülen aksaklıkların en önde gelen nedeninin yönetim yapısından veya yöneticilerinden kaynaklandığı düşünülmüştür. Bu sebeple, özellikle Tanzimat, I. ve II. Meşrutiyet dönemlerinde görülmek üzere, yönetim yapısında sürekli bir düzenleme yapma eğilimi olmuştur. Osmanlı İmparatorluğundaki dağınıkları önlemek, herkese eşit haklar konusunda güvence vermek amacıyla hazırlanan Tanzimat Fermanı, devleti yeni bir siyasal ve hukuksal düzene bağlama çabalarının bir ürünüdür. Zaten Kamu yönetiminin iyileştirilmesi çabalarına büyük ölçüde Tanzimat dönemi diye adlandırılan 1839 yılından itibaren girildiği görülmektedir. Bu dönem bütün dirliklerin kaldırıldığı ve memur maaşlarının hazineден verildiği, toprak

vergilerinin devlet tarafından toplandığı, toprak mülkiyetinin Batı Hukuku kapsamına alındığı bir dönemdir (İdareyi Geliştirme Başkanlığı,1994:8).

Osmanlı İmparatorluğundan devralınan sistemde günün koşullarına göre yapılan değişiklikler sonucu bugünkü devlet yapımız ortaya çıkmıştır. 1948 yılından beri yönetimin isteği üzerine çeşitli birimler tarafından idareyi geliştirmeye yönelik önerilerin olduğu çeşitli raporlar hazırlanmıştır. 1949 yılında İstanbul Üniversitesi profesörlerinden Neumark'ın hazırladığı raporda idari reform ihtiyacının neden kaynaklandığı ve nasıl gerçekleştirileceğine yönelik öneriler ve ilkeler yer almıştır. 1951 yılında hazırlanan Barker raporunda özellikle Türk İdari Sistemindeki personel sorunlarına değinilmiş, yönetimin bu konudaki politikaları eleştirilmiştir (Kalkınma Planı,2000:7). 1951 yılında Maliye Bakanlığına sunulan Martin ve Cush Raporunda personel meseleleri üzerinde durulmakta, kamu kurumlarında yeni bir teşkilat yapısı ve çalışma metodu geliştirilmesi konusunda öneriler bulunmaktadır (İdareyi Geliştirme Başkanlığı,1994:33).

Raporlarda bahsi geçen konularla ilgili çalışmalar yapmak için kamu personeline eğitim yönetim alanında araştırma yapmak ve Türk Kamu Yönetiminin çağdaş ölçülere yaklaştırmak amacıyla, TODAİE 1952 yılında kurulmuştur (İdareyi Geliştirme Başkanlığı,1994:10).

Kalkınma planlarının hazırlanmaya başlamasıyla birlikte işlevsiz hale gelen bu raporlar, genellikle yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan merkezi düzeyde incelemelerin yer aldığı raporlardır. Daha sonraki dönemde rapor hazırlatılmasından vazgeçilerek daha kurumsal yaklaşımlar izlenmiştir. 1963 yılında tamamlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ile merkezi hükümet teşkilatının tüm sorunları ve yeniden düzenleme konuları ele alınmıştır.

Örgütün yapısı, işleyişi, kaynakların daha doğru kullanımı anlamlarına gelen yönetimi geliştirme konusu Mehtap raporunda “İdareyi Geliştirme” başlığında ele alınmıştır. Burada yetkili kurumlar TODAİE, DPT, DPD olarak gösterilirken, tüm idari kurumların bu konuda yönlendirileceği merkezi bir koordinasyon kurumundan bahsedilmiştir. Yönetimi geliştirme konusuna verilen önemin sebebi onun, personelin eğitime önem veren, sorun çözen, süreç sonunda değerlendirmeye ve uygulamaya önem veren özelliklerinden kaynaklanmaktadır (Aykaç,1991:273-277).

2. Planlı Dönemde Yapılan Çalışmalar

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı sağlamak adına 1960 sonrasında devletin girişim ve öncülüğünde beşer yıllık kalkınma planları hazırlanmıştır. Devlet tarafından ekonomik ve sosyal politikaları belirleyen resmi belgeler olan kalkınma planları, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesinde kamu yönetimine önemli bir yer vermiştir. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında çoğunlukla, hedeflenen tedbirlerin önceki plan dönemlerinde gerçekleşemediği, yeni dönemde dikkate alınacağı vurgulanmaktadır. Bu planlarda yeniden düzenleme anlayışı yerine varolan Kamu yönetimi sistemi üzerinde bazı değişiklik ve eklemeler öngörülmüştür.

Türkiye’de kamu yönetiminde reform arayışlarının tarihi 1930’lara kadar uzanmaktadır. Bu konuda çeşitli kuruluşlar tarafından farklı araştırmalar ve raporlar hazırlanmıştır. 1961’lere gelindiğinde, TODAİE tarafından idareyi geliştirmekle özel olarak ilgilenecek bir mekanizmanın oluşturulması görüşü ortaya atılmış, ertesi yıl da Devlet Planlama Teşkilatı ile TODAİE ortak çalışarak “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi” (MEHTAP) başlatılmıştır. Bu projede ağırlıklı olarak personel rejimine ilişkin değerlendirmeler bulunmaktadır (Tüsiad,2002:192).

1963 yılında sonuçlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, kamu yönetimindeki görevlerin dağılışı tarzını belirlemek ve kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit etmek, bu konuyla ilgili teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere hazırlanmıştır. Personel rejimi başta olmak üzere, idarenin teşkilat yapısını, işlem ve usullerini düzeltmek, geliştirmek gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına katkısı olacağı gerekçesiyle Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) hazırlanmıştır. Kamu yönetimini geliştirmek için yapılan çalışmaları, bunların uygulanmasını, ortaya çıkan problemlerin tespit edilmesini ve gerekli idari düzenlemeleri belirlemeyi amaçlayan KAYA projesi; teşkilat, mali yapı, personel sistemi, halkla ilişkiler, haberleşme konularında kapsamlı bir çalışma ve bunun sonucunda tespit edilen duruma ilişkin önerileri kapsamaktadır (İdareyi Geliştirme Başkanlığı,1994:50).

Reform çalışmalarında en son ve kapsamlı örnek olan ve 1988 yılında TODAİE tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nin (KAYA) amacı "kamu hizmeti gören merkezi yönetimin, merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecektir bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek" olarak belirlenmiştir (Kalkınma Planı,2000:8).

C- Reform Çalışmalarındaki Başarısızlık Nedenleri

Yönetim dinamik bir süreçtir. Toplumda ve toplumu oluşturan tüm yapı

taşlarındaki değişikliklere ayak uydurarak kendisi de gelişmek ve değişmek zorundadır. Ancak bunu gerçekleştirmek çoğunlukla zor olmaktadır. Çünkü idare, mevcut durumunu korumak ve dıştan gelen her türlü uyarıyı tehdit olarak algılamak eğilimindedir. Bu sebeple yapılan her türlü yenilik ve değişiklik hareketi, güven zemininde olmadığı sürece kabul görmemiş ve başarıya ulaşamamıştır.

Kamu yönetimi açısından değişme, sadece ekonomik alanda değil, insanların eğitim, sağlık, adalet, insan hakları gibi konularda da belli bir gelişmişlik düzeyine ulaşmasını ifade eder (Peker,2000:4). Türk Kamu Yönetimi için, önceleri bu sektörlerin gelişmesi ile ilgili bir dizi öneri sunulmakta iken, günümüzde sistemin devamı ve işlerliğinin sağlanabilmesi amacıyla, kökten çözüm arayışları olmakta ve radikal değişim ihtiyacı duyulmaktadır.

Kuruluşundan beri Türk Kamu Yönetiminin amaçlarını gerçekleştirmesi için kurumsal ve merkezi düzeyde çeşitli çalışmalar yapılmış, ancak bu çalışmalardan istenen sonuçlar alınamamıştır. Bu konuyla ilgili olarak yapılan ilk önemli çalışmalardan olan Mehtap Raporu ve İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, sistematik ve gerçekçi yaklaşımları olmasına rağmen, uygulamada bunlara sınırlı ölçüde yer verildiği ve yararlanıldığı gözlenmiştir (Karaer,1987:44).

Bu değişiklikler çok hızlı gerçekleştiğinden kurumların buna uyum sağlaması zor olmaktadır. Türk Kamu yönetimindeki iyileştirme çalışmalarının başarısızlık nedenleri çoğunlukla bu çalışmaların geçici önlemler, yabancı ülkelerdeki uygulamaların taklidi ve raporlarla geçirilmeye çalışılması olarak gösterilmektedir. Konuyla ilgili yasal düzenlemelerin ve yeni bakanlık kurmanın yeterli olacağı düşünülmektedir. Yönetimin iyileştirilmesi ile kırtasiyeciliğin önlenmesi aynı şey sanılmaktadır. Oysa yönetimin iyileştirilmesi çalışmalarının

sınırlı bir kısmını kapsayan bu konu, çalışmaların bir amacı değil, doğal sonucu olarak görülmelidir (Aykaç,1991:297). Hazırlanan bütün proje ve raporlar, genel öneri düzeyinde kalmış, uygulama projeleri haline getirilememiştir. Yapılan bazı değişiklikler, gerçekçilikten uzak, politik bir yaklaşımla ele alındığından yönetimde karışıklığa ve çok başlılığa sebep olmuştur.

Reform sonuçlarının alınmasının uzun vadeli bir iş olması nedeniyle, ülkemizde sık sık değişen iktidar ve hükümetler güncel sorunlarla uğraşmayı tercih etmişlerdir. Ayrıca mevcut işleyişin değişimi anlamına gelen reform faaliyetleri, bu faaliyetlerin sonuçlarından olumsuz etkilenecek çıkar gruplarının engeline takılmakta, hükümetlere bu yerleşik düzen yanlıları sürekli baskı yapmaktadırlar (Tutum,1995:454).

Cumhuriyet dönemi boyunca çok sayıda idari reform projesi uygulanmış ancak pek azı etkili olmuştur. 1962-1994 arasında resmi nitelikte yedi temel araştırma yapılmış, bu araştırma raporlarında 1700 dolayında öneri yer almıştır. Bu durumun genel nedeni, bahsedilen değişimin kapalı sistem özelliği taşıyan Türk Kamu Yönetiminde gerçekleşebilmesinin sorunlu olmasıdır (Tutum,1995:447).

Kamu alanında yapılan reformların, uygulamada karşılaşılan sorunlar nedeniyle başarısızlığa uğradığı son yıllarda sadece ülkeler bazında değil, uluslar arası kuruluşlar tarafından da dile getirilen bir gerçektir. Türkiye’de de benzer bir durum özellikle Avrupa Birliği uyum sürecinde birçok yasanın çıkarılmasına rağmen uygulanamaması şeklinde yaşanmıştır (Akdoğan,2004:11). Reform çalışmalarında yaşanan uygulama sorunlarının nedenleri, hükümetlerin bu çalışmalara şüphe ile yaklaşmaları, uygulamada isteksiz olmaları, daha önceki başarısızlık sonuçlarını yeterince değerlendirmeden yeni kamu politikaları oluşturmaları, alternatiflerin geliştirilmesi olarak gösterilmektedir.

Reform projesinin, planlama aşamasından başlayarak, önerilerin kabulü ve uygulamanın izlenmesi aşamalarını da içine alacak bir bütünsellik içinde ele alınması gerekir. Ülkemizdeki reform çalışmaları, genellikle bir Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile başlamaktadır. Bu kararname ile oluşturulan reform komisyonları, bir süre çalıştıktan sonra araştırma sonuçlarını bir rapora bağlayarak hükümete sunmakta ve çalışmayı sonlandırmaktadır. Önerileri kimin ya da kimlerin değerlendireceği, nasıl uygulamaya konacağı ortada kalmaktadır. Reform komisyonları çoğunlukla bürokrat ağırlıklı olmakta, öneriler toplumsal ve siyasal gerçeklikten çok bürokratik tercihleri yansıtmaktadır. Yapılan tüm faaliyetler için siyasi irade dışında kamuoyu, basın, sendikalar, sivil toplum örgütleri gibi toplum dinamiklerinin de desteği alınmalıdır (Tutum,1995:455).

D- Reform Çalışmalarında Başarı İçin Getirilen Çözüm Önerileri

1. Kamu Yönetimi İşleyişi İle İlgili Getirilen Öneriler

Kalkınmanın temel unsuru olan Kamu Yönetiminin başarısında kamu hizmetlerinin gerektiği şekilde yerine getirilmesi, nitelik ve nicelik yönünden yeterli kişilerin görev alması, kamu yönetiminin yapısının güçlendirilmesinde insan gücü, fiziksel, örgütsel kaynaklar, yönetim modeli, kültürel değerler, siyasal yapı gibi faktörler göz önüne alınarak ülkenin temel sorunlarının belirlenmesi gerekmektedir (İdareyi Geliştirme Başkanlığı,1994:93). Mevcut sorunlara çözüm önerileri getiren bazı yenileştirme çalışmaları devlet mekanizmasını bir bütün olarak ele almadıklarından etkisiz olmaktadır. Bu sebeple Kamu yönetiminde reform, sadece sistemin aksayan yönlerini düzenlemek anlayışıyla değil, bütüncül bir yaklaşımla ele alınmalıdır (Balcı,2005:30).

İdari reform çalışmaları uzun soluklu bir çabayı gerektirdiğinden bu yönde siyasi ve bürokratik bir eğilimin olması gerekmektedir. Ancak Türkiye’de siyasi iktidar ile birlikte kamu yönetimi kadroları da sık sık değiştiğinden yapılan çalışmalar tamamlanamamaktadır. Yapılacak değişiklikler hukuki ve anayasal değişiklikleri de kapsadığından, her zaman için mümkün olmamaktadır. Bir reform paketinin uygulamaya konması, birtakım mali külfetlere katlanması, bütün önerilerin uygulanması, bazı birimlerin işlevsiz hale gelmesi dolayısıyla bir kısım personelin işinden olması ya da yeni birimler açılması, tüm bu sebeplerle kaynak ihtiyacının çok olması anlamlarına gelmektedir (Kalkınma Planı,2000:10).

Reform çalışmalarının uygulamadaki zorluklarını aşabilmek için hedeflerin iyi tanımlanması, kaynakların mümkün olduğunca çoğaltılması, basit bir eşgüdüm yoluyla işleyişin sağlanması, uyum gösterebilecek gruplarla çalışılması önerilmektedir (Akdoğan,2004:14). Kamu yönetimini geliştirme çalışmalarının gerçekleştirilebilmesi için bu düzenlemeye neden ihtiyaç duyulduğunun tespit edilmesi, kamuoyunca anlaşılması ve benimsenmesi gerekmektedir. Yönetimin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi faaliyetleri için kurum içinde ve dışında böyle bir gereklilik hissedilmelidir. Uygulanacak programla ilgili personelin de karar verme sürecine katılması, varılacak hedefler konusunda herkesin görüş birliğinde olması, yönetim ve çalışanlar arasında uyumun, işbirliğinin sağlanması gerekmektedir.

Kamu hizmetleri tüm ülke düzeyinde herkese sağlanması gereken hizmetler olup, bunların yürütülmesinde kamu kurumlarının yanı sıra özel kesimin de faaliyette olduğu görülmektedir. Bu anlamda her iki kesiminde görev paylaşımı yapması, kamu kurumlarının rekabet ortamına ayak uydurabilmesinin sağlanması gerekmektedir (Tortop,1998a:16).

Kamu yönetimin düzenlenmesi ve geliştirilmesi süreklilik gerektiren bir görevdir. Bu görevin gerçekleştirilmesi, geçici nitelikteki bazı birimlerin oluşturulmasıyla yapılamamaktadır. Başbakanlığa bağlı merkezi bir birimin ve buna bağlı kuruluşların yeniden oluşturulması gerekmektedir. Çözüm uygulamalarına gidilmeden ön çalışmanın gerçekleştirilmesi, görevli bakanlık, kurum ve kuruluşlarının işleyişlerinin düzenlenmesi, uygulama ile ilgili planlamanın detaylandırılarak kesin ve net olması gerekmektedir (Kalkınma Planı,2000:21). Kamu hizmetlerinde vatandaşın memnuniyeti esas alınmalıdır. Bu öncelikle yeterli ve kaliteli hizmet sunumuyla sağlanır. Kaliteyi artırmak, kamu hizmetinde eşitlik, süreklilik, düzenlilik, şeffaflık, yeterlilik ve etkinlik gibi unsurların işlevselliği ile mümkün olabilmektedir. Bunun için personel eğitimin sağlanması ve halka dönük yönetim anlayışının yerleştirilmesi gerekmektedir. Personel alımı ve atamasında, kariyer ve liyakat ilkeleri esas alınarak objektif kriterler geliştirilmelidir.

Raporlarda ve projelerde uygulama planı olmadığı gibi bu konuda herhangi bir müeyyide de öngörülmediğinden, kuruluşların bu yönde bir çabası olmamıştır. Bunun sebebi hem kuruluşların bu yönde uzman personele sahip olmayışı, hem de DPT'nin bu yöndeki çalışmaları denetleyip, değerlendirememesidir. Bütün reform çalışmalarının dayandırılabilceği temel bir felsefe ya da siyasi bir direktif, bakış açısı oluşturulamamıştır (Kalkınma Planı,2000:9).

Yönetimin iyileştirilmesi çalışmalarının birtakım yöntemler uygulanarak kolaylaşacağı düşünülmektedir. Faaliyetlerin sürekliliğinin sağlanması, aksaklıkların en kısa sürede düzeltilmesine dayanan yöntemde faaliyetler tek bir koordinasyon merkezinden izlenmekte ve yürütülmektedir. Ülkemiz şartları düşünüldüğünde bu kurumun üst basamakta olmasını zorunlu kılmaktadır. İdareyi Geliştirme Başkanlığı adı altında 1984 yılında kurulan bu kurumun

Başkanlık düzeyinde olması uygulamaları olumsuz etkilemiştir. Alınan kararların uygulanması ve bunlardan başarılı sonuçlar alınması için birtakım yasal düzenlemeler, cezai yaptırımlar da söz konusudur. Ancak bu tür bir yöntem demokratik yönetim geleneklerine uymamakta ve başarı için yeterli olmamaktadır. Öte yandan reform uygulamalarının önce belirli alanlarda, daha sonra genele yayılarak uygulanması da bu konuda uygulanan yöntemlerden biridir. Burada önemli olan kurumların önerilen yenilik programlarını eksiksiz uygulamaları ve sonrasında değerlendirmenin sağlıklı yapılmasıdır (Aykaç,1991:290).

2003 yılında Milli Eğitim ve Savunma Bakanlıkları çalışanlarının katılımıyla gerçekleşen anket sonuçlarına göre büyük bir çoğunluk Kalite Yönetiminin Türk Kamu yönetiminde uygulanmasının faydalı olacağı görüşündedir. En alt kademedeki çalışanlar konuya daha olumlu yaklaşırken, yöneticiler bu daha az olumlu bir tutum göstermişlerdir. Araştırmaya ilişkin en şaşırtıcı sonuç da, katılımcıların büyük bir çoğunluğunun mevcut şartlarda da kurumlarında kalite yönetiminin etkin bir şekilde yürütülebileceğini belirtmeleridir. Kalite yönetimi, yönetimin iyileştirilmesi konusuna aynı amaçla vurgu yaptığından bu şekilde tanımlanabilmektedir. Bu sebeple, merkeziyetçi bir yapıya sahip kamu yönetimimizde kapsamlı bir reform çalışması yapmak yerine, kurumların kendi işleyiş ve yapılarını kalite yönetimi ilke ve değerleri doğrultusunda iyileştirmek fikri destek görmektedir (Coşkun,2003:96).

1971 yılında hazırlanan “İdarenin Yeniden Düzenlemesi” raporuna göre “Kamu kuruluşlarının teşkilat yapısı personel sistemi, kaynakları, metotları, mevzuatı, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemi konularında gerekli değişiklikler yapılarak, kamu hizmetlerinde sürat, kalite ve tasarrufun esas alınacağı bir yapıya kavuşturulması önerilmektedir (İdareyi Geliştirme Başkanlığı,1994:15).

Merkezi düzeyde yeniden düzenlemelerin ve ayrıntılı uygulama projelerinin yer aldığı bir çalışmada, oluşturulacak kurum ve kuruluşların koordinasyonu ve denetimi konusu yeniden ele alınmalıdır. Denetimin, yönetimin bir fonksiyonu olduğu ve uygulamanın sonucunda idareye yol göstermeyi sağladığı anlayışından yola çıkılarak, birimlerden merkeze sürekli bilgi akışını sağlayacak bir sistem kurulması sağlanmalıdır. Bu, yeniden yapılanmanın ihtiyaç ve koşulların sürekli değiştiği bir sürece yayılmayıp, toplumdaki ve dünyadaki gelişmelerle doğrudan ilişki halinde bulunan kamu yönetiminin yapısından kaynaklanmaktadır (Kalkınma Planı,2000:16).

2. Uluslar Arası Alanda Getirilen Çözüm Önerileri

Avrupa Birliği sürecinde olduğumuz bir dönemde, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, üye ülkelerin kamu yönetimi sistemlerine uyumlaştırılması önem kazanmıştır. Bu doğrultuda yürütülen çalışmalarda kamu kurumlarında açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkenlik, bütünlük gibi ilkeler çerçevesinde hareket etmesine özen gösterilmektedir. Siyasal kurumlar, mahkemeler ve yerel yönetimlerin bağımsız, hiçbir otoriteden etkilenmeden çalışmaları önemsenmekte; yönetsel reform için merkezi yönetim, devlet memurları, yolsuzlukla mücadele konularında düzenlemeler yapılması önerilmektedir (Balci,2005:28).

Avrupa ülkelerinde son yıllarda ortaya çıkan kamu kurumlarının yeniden yapılandırılması faaliyetleri biçim, zamanlama ve uygulama hızı bakımından farklılık gösterse de, temelde birbirine benzer devlet yapıları söz konusu olduğundan benzer uygulamaların yapıldığı görülmüştür. Memur sayısını azaltma ya da belli bir düzeyde tutma, özelleştirme programları, yerel yönetimlere yetki devri bu konudaki faaliyetlerden bazılarıdır. Kamu kurumlarında çalışanların ücretlendirme ve istihdam edilme şekillerindeki

düzenlemelerle kamu-özel kesim çalışanları arasındaki fark en aza indirilmeye çalışılmıştır (Tutum,1995:44).

OECD'ye üye ülkelerde bu konuda yapılan çalışmalar “OECD Survey 1988” adlı raporda açıklanmıştır. Aralarında İngiltere, Almanya, Kanada, Avusturya, Hollanda, Danimarka gibi ülkelerin bulunduğu 16 üye ülkede yapılan çalışmalardan çıkan ortak sonuç, yönetimin iyileştirilmesi çalışmalarının geçici önlemlerle gerçekleştirilemeyeceği ve başarıyı etkileyen en büyük faktörün personel politikası olduğudur (Aykaç,1991:289).

Berlin’de 1993 yılında, aralarında Türkiye’nin de bulunduğu 60 ülke, evrensel ahlak kurallarının uygulanması amacıyla “Uluslar arası Şeffaflık Kurumu”nu kurmuşlardır. Devlet ve kamu yönetimine duyulan güvenin sarsılmasında en büyük payı olan yozlaşma ve yolsuzluklarla mücadelede, uluslar arası anlamda önemli bir platform olarak kabul edilen bu kurumdaki faaliyetleri dışında, Türkiye’nin bu konudaki en önemli düzenlemelerinden birisi de 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’dur (Öze,2000a :98).

Türkiye’nin üyesi olduğu 1989’da kurulan ve “Finansal Hareketlilik Çalışma Grubu”nun hazırladıkları çalışmaya göre yolsuzluklar demokrasiyi, iyi yönetim ve insan hakları uygulamalarını engellemekte ve bu yüzden bunların tespiti, yargılanması ve cezalandırılması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca kamuda bağımsız ve etkin bir denetimin sağlanması, denetim sonuçlarının mutlaka değerlendirilmesi, kamuda saydamlık ve hesap verme konularında net kuralların geliştirilmesi tavsiye edilmektedir (Aktel,2003:130).

V- TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARENİN DENETLENMESİ VE DENETİM TÜRLERİ

A- Denetim Kavramı

Denetim sözcüğünün eski kullanım şekli “Murakabe”dir. Bakma, gözetim altında bulundurma, gözetleme, sansür anlamlarına gelmektedir. Etki, etkileşim, örgütte haberleşme yönlerinden ele alınan denetim tanımına göre; bir kimse ya da örgüt, başka bir kimse ya da örgütün yapacağı şeyleri belirlerse ya da etkilerse orada denetim var demektir (Atay,1999:18). “Genel olarak denetim, bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi olarak tanımlanabilir” (Sanal,2002: 4).

Buna göre denetimin iki temel aşaması vardır. Yapılacak iş ile ilgili standartları belirlemek ve değerlendirme aşamasında sonuçları bu standartlarla karşılaştırmak. Bu aşamalarda çok iyi bir çalışma yapılmış olsa bile, denetlenen kişilerin davranışları üzerinde etkili olmayan bir denetimden, beklenen yarar sağlanamaz. Yönetim işlevi, niteliği gereği, toplum ve devlet yaşamının güncel olaylarında, yanıt bekleyen sorunların çözümüne ilişkin olarak sürekli biçimde kendini göstermektedir. Bu uygulamalar sırasında kimi zaman bireylerin çıkarları zedelenmekte ve özgürlük alanlarına müdahale edilmektedir. Bu sebeple hukuk dışı ve hukuksal yollardan kamu kurumları, denetimin en yoğun bir şekilde yapıldığı alandır.

Kurum veya örgütün varlığını sürdürmesi, denetlenenin olumsuz yönde gidişinin önlenmesi ve sınırlanması, amaçlara ulaşmak için ortaya çıkan pürüzleri gidermek, önemli değişiklik gerekliliğini tespit ederek reform ihtiyacını

düşündürmek, düzelmeyi sağlamak için denetlenen kurumdaki eşgüdümü, verimliliği ve etkinliği sağlamak, denetimin amaçlarındandır (Atay,1999:34-35). Yönetimin yaptığı eylem ve işlemlerin denetimini ya da uyuşmazlıkların çözümü yargı organlarını götürülmeden çözümü, daha ucuz ve basit bir yöntemdir. Yönetimsel denetim, siyasal denetim, kamuoyu denetimi, özel denetim bu yöntemlerden bazılarıdır. Yönetimsel denetimde, denetim yönetsel araç ve kurumlarca yapılır.

B- Tarihi Gelişimi

İlkçağda kamuya ait malların sayımının yapılması, kamu görevlilerinin halka hesap verme zorunluluğu, kamusal alanların denetimi için özel birimler kurulması gibi yöntemlerle farklı devletlerde denetimin ilk uygulamaları görülmeye başlanmıştır (Sanal,2002:1). Devletin büyümesi, kamu denetiminin de zamanla kapsamının büyümesine yol açmıştır. Sanayi devriminden sonra ortaya çıkan işletmelerle birlikte, denetim anlayışı da değişmiştir. Topluca bütün işlemlerin kontrolü yerine, hesapların, gelir gider durumunun, kaynakların harcanma şeklinin kontrolü yapılmaya başlanmıştır. Kamu harcamalarındaki artışlar nedeniyle kaynakların etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi konularında denetim isteği, yeni denetim kurumları ve denetim anlayışlarının doğmasına yol açmıştır.

Ekonomide devletçiliğin terk edilerek, özelleştirme ve piyasa ekonomilerinin işletilmesiyle birlikte, birçok sektörde özelleştirme söz konusu olmuştur. Ancak bu sektörlerde aynı zamanda kamu kurumlarının da faaliyet göstermesi, bu kurumların kendileriyle aynı işlevi gören özel kurumları denetlemesini zorlaştırmıştır. Ayrıca kamu kurumlarının mevcut durumu, bu tür teknik ve ekonomik bilgi gerektiren konuların üstesinden gelebilecek uzmanlığa sahip değildir (Tan,2002:14).

C- İdarenin Denetlenmesi Türleri

Türkiye’de kamu yönetimin denetlemekle yetkili en üst düzey organ TBMM’dir. Denetimin en çok yapıldığı konu, harcamalar ve bütçedir. Bu amaçla, bakanlar kurulunun hazırladığı bütçeyi onaylar, Sayıştay aracılığıyla genel ve katma bütçeli kurumların mali durumlarını kontrol altında bulundurur. Yüksek Denetleme Kurulunun raporlarıyla da KİT’lerin denetimi yapar.

Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlığa bağlı Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye Bakanlığına bağlı Maliye Teftiş Kurulu ve İçişlerine Bakanlığına bağlı Mülkiye Teftiş Kurulu gibi kurullar, kurum ve kuruluşlar üzerinde dış denetim yapma yetkisine sahiptirler. Bunlar dışında bakanlıklarda, KİT’lerde, kamu kurum ve kuruluşlarında, yerel yönetimlerde denetim birimleri bulunmaktadır (Sanal,2002:90).

Kamu kurumlarının üzerinden bu yükü almak denetleme ve düzenlemeyi daha da ekonomik usullere göre yapmak için RTÜK, SPK, RK, BDDK gibi bir takım özerk kurumlar oluşturulmuştur. Bu kurumlar, idari mali özerkliğe sahip tarafsız bir kamu tüzel kişiliği hüviyetindedir. Faaliyetleri konusunda yargısal denetim dışında hiyerarşi ya da vesayet türü bir idari denetime tabi değildir. Yalnızca görev alanları bakımından ilişkili oldukları Bakanlık ya da Müsteşarlıklar söz konusudur. Bu denetim ve düzenleme kurullarının, ilgili bakanlıklara bağımlılıkları yoktur. Ancak harcamaları, hesapları, yıllık faaliyet raporları halinde Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere, ilgili bakanlıklar tarafından rapor haline getirilebilmektedir (Tan,2002:17).

Bu kurumlar kendi görev alanlarında düzenleyici kurallar koyma, bu kurallara uyulup uyulmadığını izleyip gözetme, ilgili bakanlık ve kuruluşlara görüş bildirmek suretiyle danışmanlık yapma, idari ve parasal yaptırımlar uygulama,

kendi alanlarında uyuşmazlıkları çözme yetkileri vardır.

1.İdari Denetim

1.1- Hiyerarşik Denetim

İdari denetim mekanizması, hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi olarak ikiye ayrılmıştır. Hiyerarşik denetim astın üste tabi olmasının gereği olarak oluşan bir mekanizmadır. Bir amir, yetki alanı içindeki memurların görevlerini yapmalarını ve yasaların uygulanmasını sağlarken, aynı zamanda idarenin denetimini de yapmaktadır (Esgün,1996:252). Hiyerarşi, kamu görevlileri arasındaki ast-üst ilişkisi şeklindeki kademeleşmeyi ifade eder. Üst, astına emir verip onu yönlendirebilir. Hiyerarşik denetim de astların, emri altında bulundukları kişiler tarafından denetlenmesidir.

1.2- Vesayet Denetimi

Yerinden yönetim kuruluşları hiyerarşik denetim mekanizmasından ayrı bir denetim sistemine sahiptir. Bu kendi içlerindeki denetimden ayrı olarak, merkezi idare tarafından da denetleme anlamına gelmektedir. İdarenin denetimi, yine idarenin kendi kurumları tarafından yürütülmektedir. Burada amaç, var olan düzenin korunması, örgütün amaçlarının gerçekleştirilmesi ve kaynakların etkin şekilde kullanılmasıdır. Elbette böyle bir mekanizma içinde, kişi hak ve hürriyetlerinin korunması konusu ikinci planda kalmaktadır.

Vesayet denetimi, merkezi yönetimin, yetkilerinin bir kısmını yerel yönetimlere devretmesiyle ortaya çıkan bir denetimdir. Devlet, merkezdeki yetkilerinin bir kısmını, taşra teşkilatındaki kurumlara bırakarak ulusal ve genel çıkarların yerinden yönetim kuruluşlarınca korunmasını sağlar. Yönetimde

vesayet anlamına gelen bu sistemde, yönetimler merkez adına bulundukları yerin idaresini üstlenmekte, aynı zamanda da eylem ve işlemlerin yasayla öngörülen sınırlar içerisinde olup olmadığını da merkez adına denetlemektedir (Sanal,2002:32).

1.3- İdari Denetimdeki Eksiklikler

Bireylerin hak ve özgürlüklerinin, yönetenlere karşı korunmasında yargı dışındaki en önemli sistem, yönetsel denetim mekanizmalarıdır. Ancak astın üstüne bağlı olduğu bir ortamda bağımsız davranılmayacağı gerçeği; amirlerin, memurlarının yaptıkları eylemlerden bir ölçüde kendileri sorumlu olduklarından genellikle astını koruma eğiliminde olmaları; astını savunan yöneticinin kamu görevlileri arasında sevilen bir kişi olması durumları bu mekanizmanın yetersizlikleridir (Temizel,1997:28-31).

Kurum içi şikayet mekanizmaları; şikayet biriminin güvenilirlik ölçüsü, meslek içi dayanışma, mevcut bütün kurallara uyulduğu halde yine de vatandaşın hak ve özgürlüklerinin zedelenmesi gibi sistemin işlemez olduğu durumlar, şikayet nedeni olan davranışın amirin emri ile yapılmış olması, merkezi otorite güçlülüğü nedenleriyle etkili ve hızlı bir şekilde işlememektedir (Baylan,1978:145).

2. Yasama Denetimi

Kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiş demokratik sistemde yönetilen ülkelerin anayasalarında, yasama organı ile yürütme organı arasındaki karşılıklı ilişkiler, bu organların görev ve yetkileri belirli genel kurallara bağlanmıştır. Yasama organı, ülkenin yönetimin yasalarla düzenlemek, yürütme organını denetlemekle görevlidir. 1982 Anayasasında da yasama organı tarafından yürütülecek denetime ilişkin çeşitli kural ve yöntemler bulunmaktadır (Başbakanlık

YDK,2001:17).

Yönetimde saydamlığın ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesi için meclisin ve kamuoyunun bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bu konudaki en önemli işlevi de denetim kurumları yürütmektedir. Yönetimin denetimi için yasama organının elinde çok çeşitli araçlar bulunmaktadır. Yasama organı denetimlerini yaparken, kendi içinde oluşturduğu komisyonlardan yararlanır. Anayasamızın 74. maddesi ile vatandaşlara meclise dilekçe ile başvurarak idareyi denetleme hakkı verilmiştir. Anayasa'nın 98, 99 ve 100 maddelerinde düzenlenmiş soru, meclis araştırması, genel görüşme, gen soru ve meclis soruşturması şeklinde denetim yolları da yasama organının idare üzerindeki denetim etkinliklerindendir. Özellikle gensoru ve meclis soruşturması hükümetin düşürülmesi ile sonuçlanabilecek kadar etkili yollardır.

2.1- Soru

Devlet mekanizması içerisinde yürütme gücüne geniş yetkiler tanıyan 1982 Anayasasına göre; yasama organı da çeşitli şekillerde siyasal denetim yapabilmektedir. Bu denetim yollarından biri olan soru yönteminde, milletvekillerinden herhangi biri, mevcut politikalar hakkında eleştiri yapabilmekte, bilgi talebinde ve istekte bulunabilmektedir. Böylelikle sorunlara dikkat çekilmekte ve bakanlıklar üzerinde baskı unsuru oluşturulabilmektedir (Öze,2000b:37). Temel amaç olan bilgi alma fonksiyonuna daha çok yaklaşması istenen bu mekanizma, bazı sorunlara rağmen, denetim şekli olarak farklı uygulamalarla devam etmektedir.

2.2- Genel Görüşme

1982 Anayasa'sının 98. maddesinin dördüncü fıkrasında “ toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konunun, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir”

şeklinde tanımlanan Genel Görüşme, belirli bir konu ile ilgili olarak mecliste tartışma yapılmasıdır (Öze,2000b:41).

Bir oylama ile sonuçlanmamasına ve hükümetin siyasal sorumluluğu sonucunu doğurmamasına karşın, görüşmeler sırasındaki eleştiriler ve dilekler yürütme üzerinde siyasal denetim etkisi yapmaktadır. Genel görüşme, mecliste çoğunluğu sağlayan bir iktidar için, muhalefete eleştiri imkanı tanımakta, bütün milletvekillerine tartışmalara katılma fırsatı vermekte, görüşme süresindeki sınırlama sayesinde, sorunlar güncelliğini yitirmeden mecliste görüşülebilmektedir.

2.3- Meclis Araştırması

Milletvekillerinin görevlerini yerine getirebilmek için, ilgili konuda bilgi edinme ihtiyacından kaynaklanan Meclis Araştırması, diğer bilgi alma mekanizmalarının aksine, kendi içinde oluşturduğu komisyonlarla Meclisi aktif konuma getirmektedir (Mutta,2005:35). Soru ve genel görüşmelerde olduğu gibi bu yöntemi de 1982 Anayasası sadece tanımlamış, düzenlemeyi meclis iç tüzüğüne bırakmıştır. Kurulan meclis araştırma komisyonlarında, herhangi bir konuda bilgi edinmek için inceleme ve araştırma yapılmaktadır (Öze,2000b:43).

2.4- Meclis Soruşturması

TBMM bilgi elde etmek için soru yöntemini, araştırma ve inceleme için meclis araştırması yöntemini kullanırken, sorumluların cezalandırılmalarının tercih edildiği durumlar ise meclis soruşturması yapılmaktadır.

Meclis soruşturması Başbakan veya bakanlardan birinin görevi sırasındaki eylemlerinden dolayı yapılan incelemedir. Meclis kendi içinde bir komisyon

oluşturarak konuyu araştırmaktadır (Mutta,2005:37). Meclis Soruşturması, gensorudan farklı olarak yaptırımı, hükümetin düşürülmesi gibi siyasi değil, cezai ve malidir. Hükümet üyelerinin hukuki sorumlulukları söz konusudur (Bakırcı,2000:516).

2.5- Gensoru

Gensoru, bakanlar kurulunun ya da başbakanlığı yürüttüğü politikalarla ilgili olarak meclisin bir denetim yoludur (Bakırcı, 2000:509). Gensoru, hükümetin düşürülmesiyle sonuçlanabilecek bir denetim mekanizmasıdır. Gensoru önergelerinin mecliste ve kamuoyunda tartışılması toplumda gerilimi azaltmaya yardımcı olurken; başarısız hükümetlerin görevden uzaklaştırılmasına, gensoru karşısında görevde kalanlarında daha güçlü olmalarına sebep olmaktadır.

2.6- TBMM'ye Dilekçe İle Başvuru

Vatandaşların, ülke yönetiminde söz sahibi olma koşullarını belirleyen siyasal katılma hakkı İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 21. maddesinde şu ifadelerle önemi belirtilmiştir: 1- Her şahıs doğrudan doğruya veya serbestçe temsilciler vasıtasıyla, memleketinin kamu işleri yönetimine katılma hakkına haizdir. 2- Her şahıs memleketinin kamu hizmetlerinden eşitlikle faydalanmak hakkına haizdir. 3- Halkın iradesi hükümet otoritesinin esasıdır; bu irade, gizli şekilde veya serbestliği sağlayacak muadil bir usul ile cereyan edecek genel ve eşit oy verme yoluyla yapılacak olan doğru ve dürüst seçimlerle ifade edilir (Eroğul,1999:88).

Devletlerin ortaya çıktığı tarihlerden itibaren ortaya çıkan dilekçe hakkı, kişilerin en temel haklarından biridir. Yönetime karşı dileklerin ya da yakınmaların iletilmesi için kullanılan bilinen en eski yöntemdir. İlk olarak İngiltere yasalarında anayasal bir güvence olarak yer almıştır. Türkiye’de dilekçe

hakkı önce bir gelenek olarak, sonraları ise, yazılı bir kural olarak 1876 Anayasasından itibaren bütün anayasalarda yer almıştır (Eroğul,1999:90-91). Türkiye’de siyasal katılma hakkı, hem 1982 Anayasasının 70. maddesindeki “ Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez” hükmü ile hem de dilekçe hakkı ile tanınmıştır.

TBMM’ye başvurular, Meclis Dilekçe Karma Komisyonunda karara bağlanmakta ve muhatabı milletvekiline gereği yapılmak üzere iletilmektedir. İletilme tarihinden itibaren 60 gün içinde işlem başlatılması gereken bu prosedür, TBMM önünde ilgili bakanın siyasi sorumluluğu ve kariyerini etkileyebilmektedir (Atay,1999:76).

Yasama denetiminin gerçekleştiği bir başka kurum ise TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonudur. Bu komisyon insan hakları ile ilgili konuları izlemekte, ihlal olduğuna dair başvuruları incelemekte ve gerekli gördüğü takdirde ilgili mercilere iletmektedir. Raporlar meclise sunulmakta, işlem ya da kovuşturma yapılması gerekiyorsa da TBMM aracılığıyla ilgili mercilere bildirilmektedir (Sanal,2002:36). İnsanların dilekçe hakkını kullanmak üzere başvurabilecekleri meclis için komisyonlarından biri olan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, diğer denetim mekanizmalarını harekete geçirici bir özellik taşır. Bu açıdan ombudsman kurumu ile benzerlik taşır (Esgün,1996:254).

2.7- Yasama Denetimindeki Eksiklikler

Yasama denetimi, ülkemizde ilk 1876 Anayasasıyla uygulanmaya başlanmış, Cumhuriyetin kurulması ile birlikte yoğunluk kazanmıştır. Soru yöntemi, yasama denetiminde gelişmiş ülkelerde en çok kullanılan yöntemdir. Ülkemizde ise daha çok soruyu soran milletvekilleri siyasi prim kazanmak amacıyla

başvurulmaktadır. Milletvekilleri ve kamuoyunun bilgilendirildiği genel görüşmeye herhangi bir siyasi sonuç doğurmadığı için rağbet edilmemesine rağmen, yasama organının toplumdaki saygınlığını artırıcı bir yöntem olduğu belirtilmektedir. Zaman sınırlaması konusunda yapılan düzenleme ile daha kullanışlı hale getirilen meclis araştırması yönteminde güvenlik nedeni ile kapsam dışı bırakılan konuların çerçevesinde bir daraltmanın gerekli olduğuna inanılmaktadır (Öze,2000b:52).

Vatandaşların şikayetlerini parlamenterlere iletmeleri ve sorunlara onlar aracılığıyla çözüm aramaları, parlamenter demokratik sistemlerin temel özelliklerinden olmasına rağmen, parlamenterlerin araştırma için gerekli zamanlarının olmaması nedeniyle şikayetlerin gereğince incelenmemeleri; parlamenterlerin parti mensubu olmalarından dolayı taraf tutma ihtimalinin varlığı; şikayetin iktidar mensubu birine yapılması durumunda etkili ve süratli bir şekilde çözümlenmemesi nedeniyle, bu durumun vatandaşlar arasında eşitsizliğe neden olacağı düşüncesi bu denetim yolunun aldığı eleştirilerden bazılarıdır (Temizel,1997:28-31).

Siyasi sonuç doğurmaları sebebiyle mecliste en çok başvurulanan denetim mekanizmaları meclis soruşturması ve gensoru yöntemleridir. Ancak tüm denetim faaliyetleri sonucunda kamu yönetiminde çözüme ve uygulamaya yönelik bir çaba görülmemektedir. Yasama organı bile denetim yaparken gerekli bilgileri sağlayabilmek için gereken yaptırım hakkına sahip değildir (Öze,2000b:53).

Türkiye’de TBMM’nin denetimi sadece milletvekillerinin isteği üzerine soru, gensoru gibi yollarla olmamaktadır. Yönetilenler, TBMM’ye dilekçe ile başvurmaları durumunda da yönetim denetlenmektedir. Milletvekillerinin dokunulmazlıkları nedeniyle, TBMM Dilekçe Komisyonunca alınan kararların

bağlayıcılığı, bu kararların soru, genel görüşme, meclis araştırması ve gensoru konusu haline getirilmeleri gerekmektedir. Dilekçe Hakkı hukuki bakımından vatandaş açısından geniş ve sağlam bir güvence oluşturmamaktadır. Ancak kamuoyunun düşüncesinin öğrenilmesi, kendilerini ifade etmelerine olanak sunulması açılarından hükümetler için yol gösterici olmaktadır.

Kamusal faaliyetlerinin büyük artış göstermesi, parlamentoların iş hacimlerini genişletmiş ve verimlerini düşürmüştür. Ayrıca yasama organının her konu ve olaya yönelik ayrıntılı kuralları önceden kararlaştıramaması, yönetimin birçok alanda denetim dışı kalma olasılığını güçlendirmektedir. Bu nedenle kapsamlı ve sistemli denetim mekanizmalarının oluşturulmasına gereksinim duyulmuştur.

3. Yargı Denetimi

Hukuk devleti, hak ve özgürlüklerin korunması konusunda sadece bireyleri birbirlerine karşı değil, idarenin de adil olmayan ve hukuka aykırı uygulamaları karşısında da korumaktadır. Bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasında, idari ve siyasal denetime nazaran yargısal denetim çok daha etkin bir yoldur. En önemli özelliği de idarenin eylem ve işlemlerine karşın, kişilerin yargı yoluna başvurabilmesidir. Anayasanın 125. maddesi hükmü ile idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık tutulmuştur. İdarenin eylem ve işlemlerinden zarar görenler, yargı denetimine başvurabilmektedirler. Bu denetim, hukuka uygunluk ve yerindelik açılarından yapılmaktadır.

Ancak yargı denetimi, toplumdaki adalet anlayışını zedeleyecek ölçüde ağır işlemektedir. Pahalı, şekilci ve kurumları harekete geçirecek mekanizmalardan yoksundur. Bireylerin eylem ve işlemleri karşısında haklarını savunabilecek, ucuz etkili bir kuruma ihtiyaç vardır (Mutta,2005:3). Hukuk yolu, hakkını aramak isteyen bireylere çoğu kez uzun süreli, pahalı, ürkütücü, karmaşık ve yanıltıcı

gelmektedir. Kamu kurumlarına başvurup haksızlığa uğradığını düşünen kişiler için kendilerine karşı uygulanan kararlar adaletsiz, keyfi ve uygunsuzdur. Maruz kaldıkları bürokrasi işlemleri hakkında bilgileri olmadığından kendilerini daha zayıf bir pozisyonda ve kısıtlanmış hissederler. Yetkililerden yardım istediklerinde ise, yetkililerin yönetsel kararları ve uygulamaları sorgulamaları yasal olarak engellendiğinden ve böyle bir yakınmayla ilgilenmek istemediklerinden cevap alamazlar (Pickl,1986:38).

4. Kamuoyu Denetimi

Kamu yönetimi, toplumsal amaçlara ulaşmak için insan gücü ve kaynakları yönlendirerek politikalar oluştururken, toplumun bazı kesimince desteklenmekte, bazı kesim tarafından da olumsuz karşılanmaktadır. Demokratik toplumlarda kamuoyunun görüş ve düşüncelerinin etkisinde kalındığından, bunların bilinmesi önem arz etmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları çeşitli şekillerde ve çeşitli kurumlar tarafından denetlenmektedir. Demokratik toplumlarda kamuoyunun idareyi yönlendirici bir etkisi bulunmaktadır. Toplumun değerlendirmeleri faaliyetlerin yürütülmesinde düzenleyici ve hızlandırıcı bir rol oynamaktadır. Kitle iletişim araçları ve sivil toplum örgütleri bu etkiyi arttırmaktadırlar.

Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için halkın bilinçli ve duyarlı olması, sivil toplum örgütlerinin işlevsel olması, basın yayın kuruluşlarının bağımsız çalışması gerekmektedir (Mutta,2005:46).

5. İdarenin Diğer Denetim Birimleri

5.1- Sayıştay Denetimi

Anayasaya göre, kamunun gelir ve giderleri ile mallarının denetimi TBMM

adına iki şekilde gerçekleştirmektedir: Bunlardan birisi Anayasanın 160. maddesinde öngörüldüğü şekilde Sayıştay'ın yaptığı denetim, diğeri ise bizzat TBMM tarafından kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimidir (Başbakanlık YDK,2001:18). Türk Kamu Yönetiminde denetim kuruluşlarından olan Sayıştay, genel ve katma bütçeli kurumların hesap işlemlerine TBMM adına denetlemek ile görevlidir (Mutta,2005:30).

Sayıştış, parlamentoya yardımcı bir organ olarak oluşturulmuştur. Vatandaşlar adına yönetimden hesap sorma işlevi gören bu kurum, ödenen vergilerin nereye, nasıl harcandığı hakkında bilgi vererek kamuoyu için güvence unsuru oluşturmaktadır. Sayıştay'ın temel görev denetim yapma ve hükme bağlamadır. Yapılan işlemlerin hukuka uygun olup olmadığını, hukuka uygun bulunmayanlarında işlemlerin sorumluları üzerinde hukuki sonuçları göstermektedir.

5.2- Danıştay Denetimi

Danıştay, yüksek yargı organı olması yanında aynı zamanda danışma ve tetkik merciidir. İdari kuruluşların işlemlerini denetleyerek sonuca varır ve görüş bildirir. Bu görüşler, bağlayıcı olmamakla birlikte, yürütme organları tarafından genellikle bunlara uyma eğilimi bulunmaktadır.

Yönetimin denetlenmesi konusunda, Danıştay'ın yasallık unsurunu büyük ölçüde sağladığı görülmektedir. Ancak bu ve diğeri denetim yolları, çoğu zaman varlıklı ve bilgili vatandaşlar tarafından kullanılmaktadır. Kitleler, genellikle korku ya da bilgisizlik nedeniyle yönetime karşı gelmeyi istememektedirler. Ayrıca, yönetimin yargı organları tarafından denetimi her zaman var olduğu halde, ihmal ve kötü yönetim varlığını devam ettirmektedir (Temizel,1997:70).

5.3- Devlet Denetleme Kurulu

Devletin idari denetim organlarından biri olan Devlet Denetleme Kurulu, yargı ve silahlı kuvvetler dışında bütün devlet kurumlarında ve ilgili kuruluşlarda denetleme yetkisine sahip bir kurumdur. Ancak, sadece Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine harekete geçmekte ve denetleme sonuçları kamuoyuna açıklanmamaktadır (Özden,2000:52). Bu durum, kamu kurumları denetiminin, sadece devletin en üst makamlarının gerekli gördüğü hallerde ve onların bilgi dahilinde gerçekleşen olaylar olarak kalmasına sebep olmaktadır.

Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak oluşturulan Devlet Denetleme Kurulu aracılığı ile Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasının gözetilmesine ilişkin denetim yetkisini kullanmaktadır. Silahlı Kuvvetler ve yargı dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşları denetlenmektedir. Denetim sırasında hukuka aykırılık saptandığı takdirde yetkili; görevli ve sorumluları disipline, ceza ve tazmin şeklinde çeşitli müeyyidelerle karşılaşmaktadırlar. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan raporlar gereği yapılmak üzere Başbakanlığa ve diğer ilgili kuruluşlara gönderilir (Atay,1999:116).

5.4- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu

Yüksek Denetleme Kurulu'nun uyguladığı denetim, mahiyeti itibari ile ekonomik denetim olup, denetime tabi kuruluşların yıllık faaliyetleri idari, mali, hukuki ve teknik yönlerden denetlenerek, mali tabloların gerçekleri yansıtip yansıtmadığı, sağlanan kaynakların rasyonel esaslara uygun olarak belirlenen amaç doğrultusunda etkin, verimli, karlı ve ekonomik bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı araştırılarak somut önerilere bağlanmaktadır (Başbakanlık YDK,2001:10). Kurulun aldığı kararların idare açısından uygulama zorunluluğu

yoktur. Ayrıca soruşturma yetkisi de bulunmayan bu kurulun vatandaşların hak ve özgürlükleri koruma açısından işlevsel olacağı düşünülmemektedir (Mutta,2005:34).

5.5- Başbakanlık Teftiş Kurulu

Başbakanlık Teftiş Kurulunun işleyişi ve göreve başlama şekli, Devlet Denetleme Kurulu gibidir. Ancak buradaki fark doğrudan başbakana bağlı olması ve onun emir ve onayı üzerine harekete geçmesidir. Denetim işlevinin yanı sıra, standartlarını belirleyerek diğer denetim birimleri açısından düzenleyici bir rol üstlenir (Sanal,2002:91). Başbakanlık Teftiş Kurulu, bütün kamu kuruluşlarını denetim yetkisi olan, Başbakanlık bünyesinde, Başbakanın emrinde, onun onayı ile görev yapan bir kuruldur.

Devlet Denetleme kurulunun çalışma sonuçları yönetmelik gereği kamuoyuna açıklanmamaktadır. Başbakanlık Teftiş kurulu, raporlardaki önerilerin yerine getirilip getirilmediğini etkili bir şekilde takip etmemektedirler. Kurum ve kuruluşların kendilerine gönderecekleri raporların zamanı konusunda inisiyatif onlara bırakılmaktadır. Normal şartlarda kamuoyunu ilgilendiren konularda çalışma yapan kurullar, raporlarını güncellikleri kaybolmadan açıklamaları gerekmektedir. Ancak görevlerin yoğunluğu, bina ve yerleşim sorunları, raporların açıklanmasında zaman sınırının olmayışı gibi sebeplerle, gecikme ya da ertelenme yaşanmaktadır. Bu durumda bazı konular güncelliğini kaybetmekte, kamuoyunda o konuyla ilgili dikkat azalmakta ve önlemlerin alınması için siyasi istenç oluşmamaktadır (Sanal,2002:232).

D- İdari Denetimdeki Eksiklikler Açısından Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanlık Kurumuna Duyulan İhtiyaç

Ülkemizde idarenin eylem ve işlemlerinin denetimini, halk adına ve etkili biçimde yapacak bir kamu kurumu yoktur. Mevcut olan denetim mekanizmaları ise halkın bu gereksinmesini karşılayacak nitelikte değildir. Denetim mekanizmalarının tümünün amacı, vatandaşın değil idarenin çıkarlarını koruma ve idari disiplini sağlamaya yöneliktir. Yasama organının yürütme üzerindeki denetimi ise yasama-yürütme koordinasyonunun sağlanması, muhalefetin etkin bir şekilde bu işi sürdürememesi gibi nedenlerle yetersiz kalmaktadır. Basın aracılığıyla denetim, bu kurumların muhalefet ve iktidar şeklinde ikiye bölünmesi sebebiyle sonuçsuz kalmaktadır (Baylan,1978:4).

Kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet verdikleri kesime karşı hesap verme sorumluluklarını gerçekleştirmeleri bazı göstergelerin varolmalarına bağlıdır. Kurumların görevlerinin tam olarak tanımlanmış olması, performans beklentilerinin belirgin olması, kapasiteye uygun beklentilerin olması, sağlıklı bir değerlendirme için raporlarının güvenilir olması ve kontrol ve düzenleme mekanizmalarının iyi çalışıyor olması gerekmektedir (Özbaran,2000:117).

Türkiye, gelişmişlik ve demokratikleşme açısından istenen düzeyde değildir. Ayrıca vatandaşların bu konularda yeterinde bilinçli olmaması sebebiyle çok sayıda denetim birimi bulunmasına karşın, yolsuzluklar ve usulsüzlükler önlenememektedir. Yönetim vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir biçimde çözümü amacıyla yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gereği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemine duyulan ihtiyaç, Ombudsman kurumunu doğurmuştur.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN İDARİ AÇIDAN DENETİMİNDE OMBUDSMANLIK KURUMU, OLUŞTURULMA GEREKÇELERİ VE ÖNEMİ

I-OMBUDSMANLIK KURUMU

A- Ombudsmanlık Kurumunun Tanımı ve Tarihi Gelişimi

Ombudsman, İsveç dilinde bir kelimedir. Temsilci, sözcü, sözcü olma anlamlarına gelmektedir. Terim olarak ise, yönetim ve vatandaş arasındaki anlaşmazlıkları çözmekle görevli bir çeşit hakem anlamındadır. Bir başka tanıma göre ombudsman, "hükümet görevlileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğrayan vatandaşların şikayetlerini dinleyen, amacı bunlara çözüm bulmak olan ve başında Ombudsman adı verilen yüksek seviyeli ve bağımsız bürokratin bulunduğu bir kurumdur" (Tayşi,1997:107).

Ombudsman, yönetimin eylem ve işlemleri hakkında, halkın yakınmalarını kabul eden ve bunları sonuçlandıran; araştırma, inceleme ve düzeltici önerilerde bulunma ve bulgularını açıklama yetkisi olan; kişi ya da kurum olarak tanımlanabilir (Sezen,2001:72).

Dünyadaki uygulamaların ortak özelliklerinden yola çıkılarak, Uluslar arası Barolar Birliği Ombudsman Komitesi'nin Ombudsman tanımı şu şekildedir: "Anayasa, Yasama Organı veya Parlamento tarafından temin edilen; başında Yasama Organı veya Parlamente'ya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu; hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi

inisiyatifi ile harekete geçen; araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir" (Tüsiad,1997:3). Bu yönüyle ombudsman; fonksiyonları ve pozisyonları ayrı bir Ombudsman Kanunu ile belirtilmiş, arkasında parlamento desteği olan, politik olarak tarafsız, kararlarında bağımsız, kamu kurumları ile işbirliği içinde, her açıdan yüksek standartlara sahip, kendisine kolayca ve masrafsız olarak ulaşılabilen ve medya ile aktif ilişkisi olan ayrıcalıklı bir kurumdur.

Ombudsmanın ilk ortaya çıkışı, bizim tarihimizle, İsveç tarihinin kesiştiği bir noktaya rastlamaktadır. 1709'da Osmanlıya sığınan İsveç Kralı, 1713 yılında ülkesindeki yöneticilerin ve yargıçların yasalara uymalarını sağlayacak, uzaktaki kralın gözü kulağı olarak bir kişi atamıştır. Daha sonra 1809'da yeni bir Anayasa hazırlanırken bu ülkede Kralın parlamento üzerindeki baskısını azaltmak ve yargının etkilenmesini önlemek için bir görevli belirlenmiştir. Bu gelişmelerin İsveç'te olmasının özelliği, bu ülkenin yönetiminin emir-komuta düzenine göre örgütlenmemiş olmasıdır. Bakanlar uygulama yetkileri olmayan, planlama ve düzenleme işlevi gören birimleridir. Ombudsmanın yargıçları da denetlemesi ise ilk zamanlar çalışma alanının özellikle mahkemeler, savcılar, polis ve cezaevleri ile ilgili konularda olmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü bu ülkede kamu görevlileri, amirlerinin anlayışına göre değil, kanunlara uygun hareket etmek durumundadırlar. İdarenin denetlenmesi daha sonra yaygınlaşmış ve vatandaş koruyucusu işlevi ağır basmıştır (Uler,1990:470-471).

Daha önce de belirtildiği gibi, İsveç Kralı 1713 yılında çıkardığı bir hüküm ile, ülkesini kendisi adına denetleyecek Högste Ombudsmannen adında bir memur atamıştır. Ancak şu andaki ombudsman uygulamalarından farklı olarak bu memurun, halk adına değil de kral adına denetim yapması öngörülmüştür. Özellikle yönetimin yargısal denetimi açısından bu uygulama örnek teşkil etmektedir. 1809 yılında İsveç'te yeni bir Anayasa hazırlandığı sırada Kral adına

denetim yapan ombudsmana karşılık, parlamento da kendi adına denetim yapacak bir başka ombudsman oluşturulmuş, bu kurum daha sonra vatandaşlar lehine gelişmiş ve değişmiştir (Esgün,1996:255).

İsveç Kralı, ülkesine döndüğü zaman, atadığı görevlinin yokluğunda vatandaşlardan gelen şikayetler, olaylar ve bunların çözüm önerilerini içeren bir raporla karşılaşmış, böyle bir gözlemcinin sürekli olarak faaliyet göstermesinin ülkenin daha iyi yönetilmesi açısından faydalı olacağı düşüncesiyle ombudsmanı kurumsallaştırmıştır (Erhürman,1998:90).

B-Çeşitli Ülkelerdeki Ombudsmanlık Kurumu Uygulamaları

Tarihi gelişiminden anlaşıldığı üzere İsveç'teki ombudsmanlık kurumu, yerel otoritelerin yetkilerini sınırlamak amacıyla kurulmuştur. 19.yy boyunca sadece bu ülkede mevcut olan bu sistem 20.yy'dan itibaren birçok ülkede farklı adlarla da olsa uygulanmaya başlanmıştır. Hollanda'da Ulusal Ombudsman, Fransa'da Arabulucu, Kanada'da Vatandaş Koruyucusu, İspanya'da Halk Savunucusu, Avusturya'da Halkın Avukatı, Romanya'da Halkın Avukatı, Portekiz'de Adalet Temsilcisi, İngiltere'de Yönetim İçin Parlamento Komiseri, Polonya'da Sivil Haklar Savunucusu ifadeleriyle yer almaktadır (Tortop,1998b:4).

Ombudsmanlık kurumunun olduğu birçok ülke, kendi sosyal ve politik yapısına, hukuk sistemine uyarlayarak bu kurumu işletmektedirler. İsveç'te Bakanlar, ombudsmanın denetim alanına girmezken, Finlandiya'da böyle bir durum söz konusu değildir. İngiltere'de ise bu anlayış, daha da ileri götürülerek, ombudsmana şikayetler, doğrudan kabine üyeleri tarafından götürülmektedir (Babüroğlu,1997:21).

Karşılaştırma açısından İsveç, Norveç, Danimarka ve Finlandiya olmak üzere

dört İskandinav ülkesindeki ombudsman kurumu incelendiğinde şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır: Genel olarak ombudsmanın parlamento tarafından seçildiği, ortalama görev süresinin dört yıl olarak belirlendiği , adaylardan hukuk eğitimi ve hukuk kariyerinin mutlaka istendiği, denetim sırasında her türlü dokümanın sağlanmasının şart koşulduğu görülebilmektedir. Denetim alanına İsveç'te tüm kamu ve askeri personeli; Finlandiya'da mahkemelerde dahil bütün kamu görevlileri; Danimarka'da sivil, askeri ve mahalli hükümetler; Norveç'te ise tüm kamu idaresi girmektedir. Şikayette bulunma şekli de idari çareler tükendikten sonra Danimarka ve Norveç'te bir yıl içinde, İsveç'te iki yıl içinde başvurma şeklindedir. Başka ülkelere göre çok geniş denetim alanı olan Finlandiya'da bu konuda herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. Ombudsmanın kararlarını hiçbir ülkede etkileyecek bir otorite olmadığı gibi, denetim sonucu verilen kararlar da hiçbir idari kararı değiştirememektedir (Babüroğlu,1997:22).

Danimarka'da ombudsman hükümet önerisiyle kurulmuş, atanan kişinin güçlü kişiliği nedeniyle kısa sürede yaygınlaşmış ve vatandaşlar tarafından benimsenmiştir. Kurumun İngiltere'de uygulanmaya başlaması, ilk kez nüfusu yedi sekiz milyondan fazla olan, kalabalık bir ülke olması açısından önemlidir. Bu ülkede parlamento üstünlüğünü ombudsman kurumu ile bütünleştirmek için, başvuruların vekiller aracılığıyla yapılması öngörülmektedir. Fransa'da ise katı bir yönetsel hukuk uygulandığından, bu durumun otoriteyi güçlendirdiği ve vatandaşlar ile yönetim arasındaki mesafeyi artırdığı görülmüştür. Ombudsman kurumu bu ihtiyaçla ülkede uygulanmaya başlanmıştır. Fransa'nın ombudsman kurumunu benimsemesiyle kurumun evrensel nitelikte olduğu kabul edilmiştir (Uler,1990: 472).

C- Ombudsmanlık Kurumunun Statüsü

Ombudsman, her şeyden önce özerk bir kurumdur ve bu özelliği ile tarafsız

ve bağımsız olarak çalışır. Her ne kadar meclis tarafından seçilip yine meclis tarafından görevden alınabilse de, yasama ve yürütme organlarından bağımsızdır. Ayrıca diğer denetim organlarının aksine işleyişi halk tarafından kolayca anlaşılabilir bir kurumdur (Tayşi,1997:110). Bu sebeple ombudsman, yönetimin işleyişinde ortaya çıkacak sakıncalı durumları belirlemekte ve bunu kamuoyuna açıklayıp, ilgili idarecileri uyararak, idareyi kötü yönetimin düzeltilmesi için motive etmektedir.

Ombudsman, yasama organı tarafından görevlendirilir, bağımsız hareket eder, kamu yönetimi tarafından yürütülen eylem ve işlemlerle ilgili şikayetleri kabul edip, hukuka uygun davranılmasını, denetim yaparak ya da kamuoyuna harekete geçirerek sağlar. Her yıl yasama organına sunulan raporlarda, gelen şikayetler ve işlemlerinde aksaklıklar tespit edilen idari kurumlar hakkında bilgi verilir. Yürütme organı ve yasama organı karşı karşıya getirilir.

Etkin bir ombudsman denetiminin sağlanabilmesi için bağımsızlık ve tarafsızlığın güvenceye alınması, inceleme ve araştırma yetkisinin sınırlandırılmaması, kamuoyunca tanınma ve erişim kolaylığı sağlanması, bürokrasi ve kamu yönetimi konusunda yeterli bilgi ve deneyime sahip olması şartlarının getirilmesi gereklidir. Ayrıca, ombudsmanın görev yaptığı toplumun özellikleri, siyasal ve yönetsel alışkanlıklar ile kitle iletişim araçları yayıncıları ile kurulan ilişkiler de kurum işleyişine etki eden faktörler arasındadır (Sezen,2001:82).

D- Seçilme, Başvuru ve Çalışma Şekli

1. Ombudsmanlık Kurumu İçin Seçilme Şekli

Avrupa ülkelerinin çoğunda ombudsman tek kişilik bir kurumdur. Ancak bu

konuda tartışmalar sonucunda, farklı sayılardaki uygulamalar da söz konusu olmuştur. İsveç'te dört kişiden oluşan bir heyet vardır ve her bir üyenin farklı görev alanları bulunmaktadır. Aynı şekilde Danimarka'da iki, Avusturya'da üç, Finlandiya'da da iki kişiden oluşan heyetler bu görevi yürütmektedir. Etkililik ve kişisel sorumluluğun avantajlarından vazgeçmek istemeyen Fransa'da ise tek kişiden oluşan kurumun yapısına dokunulmamış, onun yerine taşra teşkilatlarında temsilcilikler oluşturulmuştur (Tortop,1998b:9).

Yürütme ve idareye bağlı olmamak anlamında olan bağımsızlık, ombudsman açısından tamamlayıcı bir unsurdur. Seçilme şekli, bu kurumun bağımsızlığının sağlanması açısından en önemli konulardan biridir. Birçok ülkede ombudsmanın parlamento veya cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi öngörülmüştür.

Ombudsmanlık için ikinci kez atama yapılamaması, kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından önemsenmektedir. Ancak görev süresinin uzatılması durumunda da yasama organını belli bir süre kendi seçmedikleri bir ombudsmanla çalışmak zorunda bırakacağından, demokrasi açısından faydalı bulunmaktadır (Erhürman,1998:92). Ombudsman, yönetimin denetimi görevini yaparken, hükümet karşısında bağımsızlığını koruyan, parlamentonun temsilcisi bir arabulucu rolünü üstlenir. Arabulucunun parlamento tarafından seçilmesi, gerektiğinde yine bu kurum tarafından görevden alınma serbestliğini sağlar. Ayrıca, genellikle yeni oluşturulan parlamentonun görev süresi kadar bir seçilme süresi vardır. Yani çalışma süresi sınırlandırılmıştır.

Ombudsman kurumunun bağımsız sayılabilmesi için, işlem yapmadan önce herhangi bir birimden izin almasına gerek olmaması, görev süresinin ve görevden alınma şeklinin belirgin olması gerekmektedir. İskandinav ülkelerinde olduğu gibi parlamento tarafından nitelikli bir çoğunlukla seçilecek olan ombudsman, İngiltere ve Fransa'da atama yoluyla belirlenen ombudsmandan

daha bağımsız olduğu düşünülmektedir (Esgün,1996:260).

Danimarka'da ombudsmanın hukuk eğitimi almış biri olması istenmektedir. Bu ülkenin Anayasasında ombudsmanın parlamento üyesi olmaması, hem bağımsızlık hem de güvenilirlik açısından düşünülmüştür (Tortop,1998b:6). İngiltere'de ombudsmanlar altmış beş yaşına kadar görev yapmak üzere Kraliçe tarafından atanmaktadırlar. Bu sebeple hem idare hem de şikayette bulunan vatandaş karşısında tamamen bağımsız konumdadırlar (Altıparmak,2000:35). Diğer ülkelerde kamu görevlilerinden, üniversite çevrelerinden de bu kişi seçilebilmektedir. Ombudsmanın meclis tarafından seçilmesi kadar, meclis dışından biri olması da tarafsızlığın sağlanması açısından önemsenmektedir.

Ombudsmanın, hukuk konularında derin bilgi sahibi olmasından ziyade, kamu yönetimini iyi bilmesi, sorunları çözebilme yeteneğine sahip olması, ahlaki zaafı bulunmaması, namuslu ve gözü pek olması gerekmektedir (Temizel,1997:83). Seçilecek olan ombudsmanın, hizmetlerin iyi yürütülmesi açısından kişiliği büyük önem taşımaktadır. İspanya ombudsmanı, vatandaşların gözünde İspanyol demokratik yaşamının en iyi sembolü olarak görülmektedir (Tortop,1998b:8).

2. Ombudsmanlık Kurumuna Başvuru Şekli

Vatandaşların ombudsmana başvuru şekli Portekiz'de olduğu gibi aracısız, anayasal bir hak olduğu gibi, İngiltere ve Fransa'daki uygulamalarda milletvekilleri aracılığıyla başvuru şeklinde de olabilmektedir. Genel olarak şikayetlerle ilgili temel kural, şikayetin ilgili en alt birime yapılmasıdır. Hiyerarşik basamağın atlanarak, doğrudan ombudsmana başvuru yapılması, Avusturya, Hollanda ya da İrlanda'da olduğu gibi, değerlendirme yapılmayarak geri çevrilmeyle sonuçlanabilmektedir (Tortop,1998b:6).

Şikayet edilen kuruma daha önceden başvurulmuş ve şikayet konusu incelenmiş olmalıdır. Öncelikle şikayetle ilgili olarak idareye cevap hakkının tanınması gerekmektedir. Bu durum, idari yargılama usulü kanunun 3. maddesinde de “idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların... doğrudan doğruya... dava açmaları halinde, bu hususun idari merci tecavüzü sayılarak... davanın her safhasında dava dilekçesinin ilgili idari mercis tevdiine karar verilmesi gerekeceğine” şeklinde belirtilmiştir (Günday,2005:86). Bu sebeple, şikayetin öncelikle idareye yapılması, cevap alınamazsa ya da yeterli bulunmazsa ancak o zaman Ombudsmana başvurulabileceği belirtiliyor.

3.Ombudsmanlık Kurumunun Çalışma Şekli

Ombudsman'ın iş organizasyonunda başlangıç noktası, vatandaşlardan kendisine gelen şikayetler veya yönetimin hatalı bir uygulamasından yola çıkarak kendi inisiyatifiyle başlattığı çalışmalardır. Kendisine verilen, her türlü bilgiye ulaşma yetkisiyle, araştırma ve denetimlerini yaparak, sonuçlandırma aşamasında da yönetime dava açma, ihtar, talimat, hatırlatma, basına bildiri, parlamentoda konuşma, yıllık rapor ve bülten seçeneklerini uygular. Ombudsman kurumunun, her ülkenin kendi sosyal-kültürel ve politik yapısına göre uyarlanması gerektiğinden, başka ülkelerden kopya edilmemelidir (Tüsiad,1997:5-7). Örneğin; Danimarka Ombudsmanı'nın görev alanı, başlangıçta sadece yönetsel kararları kapsıyorken, bu daha sonra tek tek memur davranışlarının üst yönetime bildirilerek, vatandaşlarla birebir ilişkide ne tür sorunlarla karşılaşıldığının aktarılması şeklinde genişlemiştir (Gammeltoft,1996:199).

Vatandaş başvurusu üzerine ya da kendiliğinden, yönetimin işleyişinde herhangi bir bozukluk olduğu endişesi ile harekete geçen ombudsmanın tartışmasız en büyük yetkisi, inceleme yapma yetkisidir. Başvuru konusunu

karara bağlamak için her türlü belgeyi inceler, ilgilileri dinler, araştırma yapar ve sonucu ilgili kurumlara, yönetime, kamuoyuna açıklar (Uler,1990:473).

Yapılan başvuru konularında, öncelikle yönetimin davranışının doğru olup olmadığı üzerinde durulur. Yasalara, anayasaya ve uluslar arası anlaşmalara uygun olup olmadığını araştırılır. İncelemelerin sonucu, ikna ve inandırma ile uygulanmaya ve benimsetilmeye çalışılır. Bu çalışmalar, yıllık raporlar şeklinde parlamentoya ayrıca sunulur. Burada önemli olan, öneri ve tavsiyelerin, yapılması istenenlerin, uygulanabilir özellikte olmasıdır. Denetim yapmayı uygun gördüğü başvuru üzerine harekete geçen ombudsman, ilgili kurumdan konuyla ilgili bilgi ve belgelerin yanı sıra görüş bildirmesini isteyebilmektedir. Ayrıca gerekli görülen durumlarda, başvuru sahibinin ve başvuru konusu olan kurumun tanıklarını dinleyebilmektedir. Ombudsman, bütün bu bilgi, belge ve ifadelerin ışığında karara varmaktadır.

Ombudsman'a yapılacak şikayetin idarenin yaptığı bir işte kusurlu olması; kötü yönetim neticesinde haksızlığa uğranılmış olması; yanlış yönlendirici ya da eksik bilgi verilmesi; mali kaybın olması; eğitim, konut gibi bir fırsatın kaçırılması; vaat edilen yardımın veya hizmetin hiç sağlanmaması ya da gecikmesi gibi içeriklere sahip olması gerekmektedir. Üzerinden bir yıldan fazla zaman geçmiş konulara, yargı sürecinde olan sorunlara müdahale edilmemektedir (Altıparmak,2000:37).

Ombudsman, yaptığı araştırma ve incelemeler sonucunda başvuruyu haklı bulursa, idareden konunun gereğinin yapılmasını isteyecektir. Bu durumda idare iki yol takip etmektedir. Ombudsmanın kararını dikkate alarak yapılan işlemi geri çekebilir, düzeltebilir, zararı karşılayabilir. Diğer türlü eğer idare, kararın gereğini yerine getirmezse, hiyerarşik olarak bir üst basamağa durumu bildirebilir, konu parlamentoya götürülerek parlamento denetiminin harekete geçirilmesi söz

konusu olabilir. Tüm bunların sonuç vermediği durumlarda da medya ilişkileri vasıtasıyla kamuoyu denetimini harekete geçirme seçeneği söz konusudur (Erhürman,2000:177).

Ombudsman denetlediği kurumda, karar ve uygulamaların yeniden düzenlenmesi gerektiği sonucuna varırsa, yaptırım aracı olarak “ikna”, “eleştiri” ve “kamuoyuna açıklama” yollarını kullanır. Bu işlemlerin yaptırım gücü ise ancak demokratik değerlerin yerleştiği ve toplumun her kesiminin sorumluluk sahibi olduğu ülkelerde görülebilmektedir (Sezen,2001:76).

Ombudsmanın yaptığı çalışma sonuçları, kurumlar açısından uygulama zorunluluğu olmamasına ve cezai müeyyide uygulanmamasına rağmen, bazı ülkelerde yargı organına başvurma hakkı tanınmıştır. Finlandiya’da ombudsman, hizmet kusuru veya ihmali dolayısıyla görevliler hakkında dava açabilmekte; İspanya ve Portekiz’de kanun ya da kanun hükmünde bir maddenin Anayasaya aykırılığı dolayısıyla konu Anayasa Mahkemesine götürülebilmektedir (Tortop,1998b:10).

Kendisine yapılan başvuruyu haksız bulduğu takdirde, bu görüşünü hem başvuru sahibine hem de ilgili idareye bildirerek dosyayı kapatmaktadır. İdari açıdan bu kararı bozabilecek üst bir makam bulunmadığından, sadece yargı yoluna gidilebilme şansı bulunmaktadır (Erhürman,2000:177). Vatandaşların, kamu kurumlarındaki işlemleri sonucu yapmış oldukları şikayetleri incelemek ve araştırmak konusunda Ombudsman, her türlü yetkiyle donatılmış olmasına rağmen, yapılan bu işlemler üzerinden idari faaliyetleri durdurmak ya da düzeltmek şeklinde diğer denetim mekanizmalarında olduğu gibi bir yetkisi yoktur. Bu özelliği ile diğer kurumlardan ayrılmaktadır (Baylan,1978:9).

E- Ombudsmanın İşlevleri

Ombudsmanın yerine getirmesi gereken işlevleri olarak şunlar belirlenmiştir (Sezen,2001:79-80)

- 1 Vatandaşları yönetimin keyfi uygulamalarına karşı korumak, hak ve özgürlükleri güvence altına almaktır. Diğer denetim organlarını biçimsel özellikleri, süresi ve masrafları nedeniyle tercih etmeyen veya durumu uygun olmayan kişiler için önemli bir başvuru kaynağıdır.
- 2 Kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında ortaya çıkan yanlışlıkların farkına varılması ve düzeltilmesi için yönetime fırsat yaratır. Ombudsmanın yıllık faaliyet raporu kamu yönetimini hizmetleriyle ilgili bir fikir vermekte ve başarısının bir ölçütü olmaktadır.
- 3 Ombudsman, vatandaşların temel hak ve özgürlükler ve bunları koruyabilme şekilleri konusunda eğitilmelerini sağlayarak, demokrasi açısından önemli bir işlevi yerine getirir. Ayrıca kamu görevlilerine de, uygulamakla yükümlü olduğu kurallar konusunda rehberlik eder.
- 4 Ombudsman, her türlü belgeye ulaşma yetkisini kullanarak, yaptığı inceleme ve araştırmalarla, yönetimin şeffaflaşmasına katkıda bulunur.
- 5 Etkin ve hızlı işleyen bir ombudsman sistemi, yargı yerlerinin iş gücünü hafifletir.

İngiltere’de ombudsman ilk uygulanmaya başladığı sırada, bunun çok yetersiz olduğu ve işe yaramayacağı düşünülmekteydi. Ancak kısa sürede

parlamentonun güvenini kazanmış ve başka sektörler içinde düşünölmeye başlanmıştır. Bunlar arasında sağlık sektörü, özel sektör ve mahalli idareler ombudsmanlıkları en işlevsel olanlarıdır (Altıparmak,2000:35). Ayrıca İngiltere’de bağımsız bir yönetim hukuku bulunmadığından ve yönetsel yargı denetimi olmadığından ombudsman kurumuna ayrı bir önem verilmiştir (Sanal,2002:67).

Fransa, idari yargı sistemini ilk kuran ölkelerden birine olmasına rağmen, yine de ombudsman sistemine ihtiyaç duyarak bu kurumu oluşturması önemlidir. Fransa’dan sonra, bu tip denetim kurumlarının her ölkede uygulanabileceği görüşü ağırlık kazanmıştır (Esgün,1996:255). Yönetsel denetimin çok iyi uygulandığı bir ölkelerden birisi olan Fransa’da ombudsmanın önemi; yönetim ile halk arasında bir aracının atanması, halkın bazı şikayetlerini doğrudan iletebileceği bir makam olmasından kaynaklanmaktadır.

İsveç’te bakanlıklar sadece planlama yapmakta ve hiyerarşi içinde yer almamaktadırlar. Hiçbir idari kuruma emir veremeyecekleri için bakanlar ve hükümetlerin çalışma alanları ombudsman denetiminin dışında bırakılmıştır. Onun dışında yargı dahil tüm alanlarda denetleme yetkisi vardır ve bu yönüyle Finlandiya’dan sonra yetki alanı geniş tutulmuş ikinci ölkedir (Esgün,1996:257). İsveç’teki ombudsmanın denetim alanı başlangıçta sadece yargı ile ilgili kurumlar iken, daha sonra merkezi ve yerel yönetsel kurumlar da bu kapsama alınmıştır (Sanal,2002:57).

En geniş yetki alanı olan ombudsman, Finlandiya ombudsmanıdır. Hemen hemen bütün ölkelerden kurumları denetim alanı içine girmektedir (Esgün,1996:257). Finlandiya ombudsmanı, Cumhurbaşkanı, milletvekilleri ve yargı organları dışında tüm kurumları denetleyebilmektedir (Sanal,2002:58).

Danimarka'da yargı organı dışında yürütme işlevi gören tüm kurumlar ombudsman tarafından denetlenir (Sanal, 2002: 58). Başlangıçta ise görev alanı sadece yönetsel kararları kapsıyorken, bu daha sonra tek tek memur davranışlarının üst yönetime bildirilerek, vatandaşlarla birebir ilişkide ne tür sorunlarla karşılaşıldığının aktarılması şeklinde genişlemiştir (Gammeltoft,1996:199).

Norveç'te ombudsmanın yetki alanı mahkemeleri de kapsamakta, bakanlar kurulu kararları ile maliye tarafından yapılan teftiş sonuçları denetimin dışında bırakılmaktadır (Sanal,2002:58).

Avusturya'da Ombudsmanın halkın gözeticisi olma sıfatı, halkın genel hukuksal danışma alma hakkının olması, şikayetleriyle ilgili olarak bilgi edinmesi ve bir şikayeti sözlü olarak da yapabilmesinden kaynaklanmaktadır (Tayşi,1997:113).

F- Ombudsmanın Türleri

Ombudsman türleri şu şekilde sınıflandırılabilir (Sezen,2001:74-75) :

- 1 Genel Amaçlı Ombudsman: Yönetim kaynaklı bütün eylem ve işlemlerle ilgili şikayetleri hizmet alanı olarak belirleyen ombudsmandır. Bütün ülke genelinde faaliyet gösterebileceği gibi, ABD ve Kanada'daki gibi eyalet düzeyinde de kalabilir.
- 2 Tek Ya da Özel Amaçlı Ombudsman: Yönetimsel işlemlerin, sadece belli bir bölümünden kaynaklanan şikayetleri ele alır.Çevre, sağlık, silahlı kuvvetler, polis, hapishaneler gibi belli bir kamu kesimini denetlemektedir.

- 3 Uluslar Arası ya da Uluslar Üstü Düzeydeki Ombudsmanlar: Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi örneklerinde olduğu gibi ombudsmanlar, bu tür örgütlerde de görev almaktadırlar. 1995'te kurulan Avrupa Birliği Ombudsmanı, üye ülkelerde yaşayan kişilerin, Avrupa Birliği kurumları ile ilgili olan şikâyetlerini inceler.
- 4 İnsan Hakları Ombudsmanı: Doğu ve Orta Avrupa, Latin Amerika ülkelerindeki örneklerden de anlaşıldığı üzere, bu ombudsman, ülkesinin uluslar arası düzeyde insan hakları kurallarına uyup uymadığını denetler.
- 5 Özel Sektör Ombudsmanı: Ombudsmanın görev alanı sadece kamusal olan değil, aynı zamanda özel sektör kuruluşlarıdır. Tüketici haklarını korumak amacıyla kurulan bu ombudsmanlar, çok farklı sektörlerde görev yapmakta ve buralarda hakem rolü oynamaktadır.

Bağımsızlık ve tarafsızlık, görünebilirlik ve ulaşılabilirlik, profesyonellik, geniş araştırma yetkisi, hakkaniyete uygun çözüm önerme yetkisi, kamuya karşı sorumluluk, ombudsman için etkililik ve başarı ölçütleridir (Akıncı,1999:294).

II- OMBUDSMANLIK KURUMUNU DOĞURAN SEBEPLER

A- Klasik Denetim Yollarının Yetersizliği

Denetim yapmakla yetkili kamu kurumları ve yargısal denetim organlarının görev alanlarının genişliği, işleyişlerinin karmaşıklığı, bu kurumlara yapılan itiraz başvurularının çok geç sonuçlanması ya da doyurucu bir cevap alınamayışı, onları vatandaşlar nezdinde işlevsiz bir konuma düşürmüştür (Gölönü,1997:7). Ayrıca bürokrasinin bürokrasiyi denetimi etkisiz ve saydamlıktan uzak

olacağından, kamu denetçiliği bu konuda hızlı ve etkili bir denetim yolu olarak görülmektedir (Selçuk,2001:180).

Ombudsman, alternatif bir denetim kurumu olmaktan çok, tarafsız ve bağımsız olma özelliği ile idare ve halk üzerinde olumlu psikolojik etkiler yaratması nedeniyle tercih edilmektedir. Ombudsmanın önemi, diğer denetim mekanizmalarına göre daha hızlı işlem yapabilmesinden ve yargının yapamadığı yerindelik denetimini yapabilmesinden kaynaklanmaktadır. İnsan hak ve özgürlüklerinin sağlanması sadece idarenin yasalara uygun hareket etmesiyle değil, uygulamalarının aynı zamanda hukuki ve adil olmasıyla mümkün olabilmektedir. Zaten Türkiye’de ombudsman uygulamasıyla ilgili eleştiriler de bu kurumun gereksizliğinden çok, uygulanabilirlik konularında yoğunlaşmaktadır (Esgün,1996:269).

Bir ülkede yargı ne denli gelişmiş, masrafsız, yalın olursa olsun yine de belli kurallara bağlıdır, zaman alır. Yönetmelik yargı kurumlarına başvuru şekli ise çoğunlukla düzensizdir. Yönetim, kendi inisiyatifiyle ya da vatandaş başvurusu ile bir takım eylem ve işlemleri araştırma eğilimi göstermektedir. Ombudsmanı benimseyen tüm ülkeler, zaten varolan denetim sistemine ek olarak bu mekanizmayı işletmeye karar vermişlerdir. Ülkemizde de denetim yeterli olmadığı, vatandaş-yönetim ilişkisinin iyileştirilmesi gerektiğinden, ucuz, basit ve etkili bir kurum olan ombudsman sistemini benimsemesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Ombudsman tarafından şikayet edilen idareye, genel bazı uygulamaları değiştirmesi için önerilerde bulunulabilir ve idare de buna uyarak değişiklik yapabilir. Böyle bir konumda ombudsman, yapılacak olan idari reformun en büyük destekçisi olacaktır. Ayrıca gittikçe büyüyen ve karmaşılaşan bürokrasiye bir çözüm olarak yaygınlaşmaktadır.

B- Kamu Yönetimi İşleyişinde Demokratik Değerlerin Benimsenmesi

Demokratikleşme sürecini tamamlamamış bir ülkede, idare kendi otoritesini denetleyecek bir kuruma hoşgörü gösteremeyeceğinden, halkın kuruma olan güvenini azaltacak girişimlerde bulunması da kaçınılmaz olacaktır. Bu sebeple ombudsmanın elindeki yetkilerle, mümkün olduğunca etkililik göstermesi gerekmektedir. Her türlü girişime rağmen uygulamada bir değişiklik yapmaktan kaçınan idare için ombudsmanın, başvuru sahibine adli yardım sağlaması, vatandaş için, bu kuruma başvuru ve fayda görme açısından tercih sebebi olacaktır.

İdarenin daha çok denetlenmesi anlamında tartışmalı bir kurum olsa da ombudsman kurumunun, kamu yönetiminin iyileştirilmesine, kamu yönetimi-birey ilişkilerini güçlendirmesine, insan haklarının korunmasına, hukuk devletine ve katılımcı demokrasiye katkıda bulunacağı düşünülmektedir.

Bireylerin kendilerine anayasa tarafından tanınan hak ve özgürlükleri kullanmamaları; bu haklardan haberdar olmamaları, haklarından nasıl yararlanacaklarını bilememeleri veya maddi olanaksızlıklar nedeniyle bu yöntemleri kullanamamaları, devleti karşısına alma korkusu nedeniyle çekinmeleri gibi sebeplerden kaynaklanmaktadır. Ombudsman kendisine başvuran kişilerin, sorunlarıyla ilgili hangi hakları olduğu ve bu haklarını ne şekilde kullanacağı bilgilerini aktarmakta ve gerekli gördüğünde onlar adına harekete geçerek, bu anlamda önemli bir boşluğu tamamlayabilmektedir (Erhürman,1998:99).

Ombudsman kendisine verilen yetkiye dayanarak, meclis üyesi bir kişinin bile ulaşamayacağı bilgilere sahip olabilmektedir. Bu bilinçle hareket edildiğinde yönetim organları, yürüttükleri politikaların bütün unsurlarının birbirleriyle tutarlı

olma zorunluluğuna dikkat etmeleri gerekmektedir. Doğruluk, adalet ve demokrasinin bütün değerleri, gizlilik yerine bilgi serbestliğinin yerleşmesine neden olmakta ve hem çalışanlar hem de vatandaşlar, bu ölçüler çerçevesinde hareket etmeye alışmaktadırlar (Temizel,1997:61).

III- TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE OMBUDSMANLIK KURUMU

A-Türkiye’de Ombudsmanlık Tartışmalarının Tarihi Gelişimi

Dünyada Ombudsman kurumunun ilk oluşturucusu olarak bilinen İsveç’teki kuruluş tarihlerinde, Osmanlılarda da “Kadilkuzat” diye bilinen Osmanlı Başyargıcı bulunmaktaydı. Bugün bile İslam Hukukunun önemli bir parçası sayılan bu kurum, halkın birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenlemekle görevliydi. İsveç’teki uygulamanın, İslam sisteminden etkilendiği düşünülmektedir. İsveç Kralı XII. Charles, 1709’da Ruslar’a yenilmiş ve Osmanlı İmparatorluğu’na kaçarak, birkaç yıl için buraya sığınmıştır. Kendisini bu büroyu açmaya yönelten şeyin de, yokluğunda yasalara uyulmasını ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamak olduğu bilinmektedir (Pickl,1986:39).

Kalkınma planlarında bu denetim mekanizmasından bahsedilmesine ilk kez Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında rastlanmaktadır. Sonraki iki kalkınma planında unutulmuş bu sistem, Avrupa Birliğine giriş sürecinin heyecanı ve kurumların uyumlu çalışmalarının neticesi olarak Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında tekrar gündeme taşınmıştır. Bu planda, yargının katı kuralları olduğu, geç işlediği belirtilerek, yönetimi yargı dışında denetleyen, ama yönetime de bağlı olmayan bir sistem oluşturulması hedeflenmiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında denetimin kapsamı tüm idari işlem ve eylemler olarak genişletilmiştir (Sezen,2001:84).

Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, yönetim-vatandaş ilişkisinin giderek karmaşıklaştığı belirtilerek, sorunlara hızlı ve etkin bir çözüm getirmek ve sorunları hukuka uygunluk açısından yerinden denetlemek için “Kamu Denetçisi” kurumunun oluşturulması önerilmiştir (Sanal,2002:319).

Türkiye’de ombudsmanlık sisteminin uygulanmasıyla ilgili olarak toplumun farklı kesimlerinden farklı dönemlerde öneriler getirilmiş, bu yönde istekler belirtilmiştir. 1982 Anayasasının hazırlandığı dönemde Ankara Üniversitesi öğretim üyelerince hazırlanan “Anayasa Önerisi”nde, 1991 KAYA raporunda, Hak-İş, TÜSİAD, TOBB gibi meslek örgütlerinin yayınladıkları raporlarda, bu kurumdan bahsedilmiş, uygulamaya yönelik önerilerde bulunulmuştur (Sezen,2001:84).

Sonuç olarak Türkiye’de 1970’li yıllardan sonra, akademik çevrelerde ombudsmanlık ile ilgili başlayan tartışmalar 25-30 yıl sürdükten sonra 1991 yılında yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) ile devlet-vatandaş ilişkilerini geliştireceği düşüncesinden hareketle Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planının hedefleri arasına alınmış, Adalet Bakanlığı’nın çalışmalarıyla buna ilişkin kanun tasarısı 8 Kasım 2004 tarihinde hazırlanmıştır. Söz konusu tasarı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” adı ile kanunlaşmıştır.

B- Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Statüsü

Kabul edilen kanun ile “Kamu Denetçiliği Kurumu” adıyla yeni bir kamu örgütü kurulmuştur. Bir kamu başdenetçisi ve sayıları onu aşmayacak kamu denetçileri atanması öngörülmüş, hiçbir kurum ya da kişinin görevlerini yerine getirirken onlara emir ve talimat veremeyecekleri, genelge gönderemeyecekleri, tavsiye ve telkinde bulunamayacakları belirtilerek, bağımsızlıkları güvence altına alınmıştır. Kamu Denetçiliği yasasına göre kamu başdenetçisi ile kamu

denetçileri Anayasal çerçevede kamu yönetimin her türlü eylem ve işlemlerini insan hakları, hukuk ve adalet yönlerinden inceleme ve araştırma yetkisine sahiptirler.

C-Seçilme, Başvuru ve Çalışma Şekli

1. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu İçin Seçilme Şekli

Türk vatandaşı olan, kırk yaşını doldurmuş, en az dört yıllık yüksek eğitim görmüş, kendi mesleği ile ilgili olarak on beş yıl çalışmış, herhangi bir siyasi partiye üye olmayan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki genel koşulları taşıyor olmaları, seçilebilmeleri için aranan genel koşullardır. Kamu denetçisi seçimi yasaya göre, Dilekçe Komisyonu ya da meclis üye tam sayısının onda biri tarafından önerilen adaylar arasından, salt çoğunluk oyu sağlanarak belirlenmektedir. Kanuna göre, kamu denetçisinin görev süresi beş yıldır ancak tekrar seçilme hakkına sahiptirler.

Yasada denetçilerin seçimi yasama organına bırakılmakla birlikte, sayıyı ve adayları belirlemede ağırlık TBMM Dilekçe Komisyonunundur. Beş yıllık süre için seçilen başdenetçi ve denetçiler, tekrar seçilebilme şansına sahiptirler. Görevden alınma, güven kaybı değil de, seçilme koşullarının kaybedilmesi durumunda, meclis tarafından gerçekleştirilmektedir.

2. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumuna Başvuru Şekli

Ombudsman kurumuna T.C. vatandaşları ile Türkiye’de ikamet eden yabancı gerçek kişiler başvurabilecektir. Ancak başvuru süresi olarak belirtilen altı ay, kişilerin aynı zamanda idari yargı organlarına başvuruda bulunabilmelerini engellemektedir. Her iki kuruma başvuru için belirlenen bu süre, vatandaşları

nereye başvuru yapacakları konusunda bir tercih yapmak zorunda bırakmakta, bu sebeple yaptırım yetkisi olmayan ombudsman kurumuna başvuru ihtimalini azaltacağı düşünülmektedir (Sezen,2001:89).

3. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Çalışma Şekli

“Türk Ombudsmanı’nın görev alanı; yönetsel işlemleri bir yönetsel işlemde bulunması gereken tüm nitelikleri de göz önünde bulundurarak denetlemek suretiyle birey hak ve özgürlüklerini korumak, kötü yönetimin ortadan kaldırılması için yönetimin iyileştirilmesine yönelik araştırmalar ve öneriler yapmak ve yasaların uygulanması sırasında ortaya çıkan hakkaniyete aykırı durumların giderilmesi amacıyla hakkaniyet çözümleri salık vermek olarak belirlenebilir.” (Temizel,1997:73).

Yasaya göre kamu denetçisi, Türk Silahlı Kuvvetleri, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Bakanlar Kurulu, TBMM, Cumhurbaşkanı, Yargı organları dışındaki tüm idari kurumları, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve yerindelik açılarından denetleme hakkında sahiptir. Kendileri hakkında ombudsmanın araştırma ve inceleme yaptığı kurum ve kuruluşlar, istenen bilgi ve belgeleri bir ay içinde vermek zorundadırlar. Bunun yapılmaması durumunda denetçi tarafından disiplin soruşturması açılması mümkün olabilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, kendisine yapılan başvuruları altı ay içerisinde sonlandırmak ve başvuru sahibini konuyla ilgili olarak bilgilendirmek zorundadır. Ayrıca başdenetçi yıllık çalışma raporlarını Meclis Dilekçe Komisyonuna sunmakla yükümlüdür. Bunun dışında TRT aracılığıyla bu bilgilerin kamuoyu ile paylaşılması da mümkündür.

IV- TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN OLUŞTURULMA GEREKÇELERİ

A- Sağlık Bakanlığı'daki Ombudsmanlık Faaliyetleri ile Ombudsmanlık Kurumunun Kavramsal Açıdan Karşılaştırılması

Ombudsmanlık kurumu Türkiye’de yaklaşık olarak 25-30 yıl, akademik ve idari çevreler tarafından tartışılmış ve kurumun oluşturulma gerekçeleri, diğer idari denetim mekanizmalarından farklı olan yönleri anlatılmaya ve anlaşılmaya çalışılmıştır. Kurumun oluşturulmasına yönelik kanun tasarısının 29.12.2003 tarihinde kabul edilmesinin ardından, 13.10. 2006 tarihinde TBMM tarafından “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” adıyla kabul edilmiştir. Yürürlükte olan kanun metnine rağmen, kurum faaliyete geçmemiş ve uygulamaya dönük bir gelişme yaşanmamıştır.

Ombudsmanlık kurumunun Türk Kamu yönetiminde uygulanma gerekçesi genel olarak kurumun işlerlik kazandığı tüm ülkelerdeki gerekçelerle aynı olmasına rağmen, Türkiye şartlarında kurumun sağlayacağı faydaların daha iyi anlaşılabilmesi açısından ayrıntılı bir açıklama gerekli görülmüştür. Gerekçelerin tek tek incelenmesi ve yorumlanması için, Türkiye’deki Bakanlıklar bu yöndeki çalışmaları ve ombudsmanlık kurumuna duyulan ihtiyaç açılarından incelenmiştir. İnceleme sonuçlarına göre Sağlık Bakanlığının Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun uygulamada olmadığı bir ortamda, kendi bünyesinde kurum içi denetim mekanizması oluşturduğu ve bu birimin faaliyetlerini ombudsmanlık olarak tanımladığı görülmüştür. İnternet üzerinden yapılan incelemeler sonucu ulaşılan bu bilgilerde, Sağlık Bakanlığı içinde oluşturulan bu birim ile ombudsmanlık kurumu arasında oluşturulma gerekçeleri, işleyiş ve elde edilmesi beklenen fayda açısından benzerlikler tespit edildiğinden Türk Kamu Yönetiminde ombudsmanlık kurumunun oluşturulma gerekçeleri bu inceleme

üzerinden anlaşılmaya çalışılacaktır.

Vatandaşların şikayetlerini çok kolay bir şekilde iletebileceği, ne yapması gerektiği konusunda yönlendirilebileceği bir sistem olması açısından ombudsmanlık faaliyetlerine benzer işleyişi nedeniyle bu kurum seçilmiştir. SABİM'in (Sağlık Bakanlığı İletişim Merkezi) tanımı ve işleyişi Sağlık Bakanlığı resmi internet sitesinde şu şekilde yapılmaktadır: "Sağlık Bakanlığı'nda SABİM'i zorunlu kılan süreci şöyle özetlemek mümkündür:"

"Anayasanın temel hak ve ödevleri düzenleyen 56. maddesinde Devlet, herkesin hayatını beden ve ruh sağlığı içerisinde sürdürülmesini sağlamak, insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla, sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenlemekle görevlendirilmiştir ve bu görevini ifa etmek amacıyla da Sağlık Bakanlığını kurmuştur."

"Bu amaçla kurulan Sağlık Bakanlığı merkezden yönetim ilkesine bağlı olarak, 101 değişik unvanında 240.000'i aşkın çalışanı ve 19000 sağlık kurum ve kuruluşlarıyla devasa bir yapıya sahiptir. Bu kadar büyük bir kuruluşun hizmetlerini sunma aşamasında pek çok sorunla karşılaşması olağandır. Ancak; bazı sorunlar zamanında tespit edilemediğinden ve sistem de sorunların zamanında tespitine olanak vermediğinden, bu sorunlar günümüze kadar süregelmiş ve kaotik bir hal almıştır. Bu durumun oluşmasında çeşitli etkenlerin payı bulunmaktadır. "

"Temel hedefi, tarafların çoklu katılımını gerçekleştirerek, "interaktif yönetimi" etkin kılmaktır."

"Çalışma hayatının giderek karmaşılaşmasıyla, her alanda yönetimle ilgili sorunlar yaşanmaya başlamıştır. Günümüzde tüm kamu örgütlenmelerinde yönetsel hacim giderek artmış olup bu gereksiz büyüme nedeniyle kamu

kurumları zorlukla iş yapar hale gelmiştir. Bu karmaşa içinde yönetimin eylem ve işlevlerini birbiri ile ilişkilendirmek, birimlerin yapı ve işleyişlerini saptayıp açıklamak, süreçleri ölçmek ve denetlemek neredeyse olanaksız hale gelmiştir.”

“Böylesine büyük bir yapıyı anlamak, ona başvurmak, onunla yaşamının her döneminde ilişki kurmak zorunda olan yurttaşlar için giderek güçleşmektedir. Çoğu zaman sıradan vatandaştan, uzman kişilere kadar çok geniş bir kesim yetkili birimlerle ilişki kurmakta, tanıma-bilme eksikliğini gidermekte büyük zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu nedenle de zaman zaman halk devletten, devlet de halktan bunalmış duruma gelebilmektedir.”

“Günümüzde tüm kamu kurumlarında yeni bir yapılanma ile yönetim hakkındaki olumsuz düşünceler değiştirilmesi, halkla yönetim arasında karşılıklı güvene ve memnuniyete dayalı yeni bir yapılanmanın sağlanması gerekmektedir. Böylece halkın çoğu zaman yakındığı ve iyileştirme önerisinde bulunduğu konular; yönetimin zaman alıcı işlemleri, gereksiz formaliteler halledilmiş olurken sistem daha verimli çalışacak ve halk da beklentilerine kavuşmuş olacaktır.”

“Kamu yararı ilkesi bağlamında hizmetlerin verimliliğini artırmak hedefi, özdenetimi zorunlu kılmaktadır. En demokratik denetim biçimi olan özdenetim, mesleki saygınlığı artırmak, doğru, güvenilir ve etkin bir hizmet verebilmek için yapılması ve yapılmaması gerekenlerin bütünüdür.”

Görüldüğü üzere Sabim’in kurulması ve Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması aynı gerekçelere dayandırılmaktadır. Çağımız bürokratik toplumunda, kamu hizmetlerinin kapsamı genişledikçe, idarenin denetlenmesine olan ihtiyaç da artmaktadır. Bürokrasilerin günümüzde hem yapısal hem de fonksiyonel olarak hızlı büyümesi, yönetilenlerle yönetimi birbirine

yabancılaştırmış ve yönetilenlerin memnuniyetsizliğine sebep olmuştur. İşte, idarenin bu hantal yapısına ve kötü işleyişine karşı birey hak ve özgürlüklerinin korunması ayrıca idarenin daha etkin ve hukuka uygun davranmasının temini için klasik denetim mekanizmalarının yetersiz kalması yönetilenleri şekilci olmayan, masrafsız, süratli ve gerektiğinde de yerindelik denetimi yapabilen bir kuruma duyulan ihtiyaç, dikkatlerin ombudsmana yönelmesine neden olmuştur.

“Gerçekleştirilen bu çağdaş ve reformcu yapılanmanın gereği olarak, SABİM sağlık sisteminde “ombudsmanlık” görevi üstlenmektedir. Merkezden perifere doğru, Türkiye’nin en ücra köylerine kadar hizmet sunmak amacına yönelik olarak şekillendirilmiş teşkilat yapısından kaynaklı olarak, sağlık sisteminin işleyişi aşamasında “yönetenler, çalışanlar ve vatandaşlar” arasında, pek çok sorun yaşanmaktadır. Bu sorunlar zamanında muhatapları ile buluşamadığı için kesin ve etkin bir biçimde çözümlenememektedir. “

“Sistemin herhangi bir aşamasında yaşanan bir sorunun, 184 SABİM hattının aranması veya şahsen birimimize başvuru yapılması ile özdenetim mekanizması harekete geçmektedir. SABİM Operatörleri tarafından kayıt altına alınan başvuru, illerdeki Sabim Çözümleyicileri tarafından da nesnellik ilkesinden ödün verilmeden, mercek altına alınmakta, en hızlı ve en doğru şekilde çözümlendirilmektedir.”

Bu açıklamadan da anlaşılacağı üzere Sabim kendisini sağlık sisteminin ombudsmanı olarak tanımlamakta, bunu da çalışma alanı içerisinde yer alan kişiler olarak belirtilen “yönetenler, çalışanlar ve vatandaşların” birbirlerine sesini duyurabildiği ve bu sayede de etkin bir çözümlemenin gerçekleştiği bir alan olması gerçeğine dayandırmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun, idareyle sorun yaşayan kişilerin, çözüm arayışlarında dolaysız, hızlı ve masrafsız bir şekilde seslerini duyurabilmesine imkan tanıyan, aynı zamanda da idarenin eylem ve işlemleri hakkında başvuruda bulunan kişileri bilgilendiren yönü bu tanıma uymaktadır.

Sabim'e yapılan başvuru şekli, Ombudsmanlık kurumuna başvuru şeklinde olduğu gibi, toplumda her kesimin kolaylıkla ulaşabileceği, aracısız, yalın, basit ve kolay bir şekilde yapılabilir. Bu durum, ombudsmanın, biçimsel olmayan, ucuz, sonuca hızlı bir şekilde ulaşılabilen, kolay anlaşılır özellikleri sebebiyle diğer denetim mekanizmalarına karşı avantajlı olan yönleridir.

“Aynı zamanda Bakanlığımız, böylesine devasa bir teşkilatlanmada, kamu yönetimimizin hantal bürokratik yapısının da etkisiyle, geçmişten günümüze dek süregelen sorunların, giderek çözümsüz bir hale dönüşmesinin kaçınılmaz olacağını; sistemin işleyişinde hizmetlerin verimliliğinin, bu hizmetlerin halka arzı ile eş zamanlı olarak ölçülmesini sağlayacak “geri bildirim” mekanizmaları kurulması zorunluluğunun da bilincindedir.”

“SABİM; sağlık sisteminde, yaşanan sorunların yerinde ve eş zamanlı tespiti, sorunun çözümünde etkin olacak mekanizmaların ivedilikle harekete geçirilmesi suretiyle özdenetimi sağlamaktadır. Bu uygulama hızlı ve etkili çözüme ulaşmanın en ekonomik yoludur. Ekonomiktir; çünkü sorunların teşkilatın en üst noktasına kadar ulaşmasında ne zaman kaybı ne de enformasyon kaybı yaşanmamaktadır.”

Bu ifadelerden de anlaşılmaktadır ki; Sabim'deki işleyiş, vatandaşların bu birime başvuruda bulunması, yetkili birimlerin gerekli tüm bilgi ve belgelere ulaşarak inceleme ve araştırmalarının ardından sonuçların ve çözümlerin başvuru sahipleriyle paylaşılması, yani geri bildirim esasına dayanmaktadır.

Esasen ombudsmanlık kurumunun diğer idari denetimlerden en önemli farkı da, yapılan denetim ve inceleme sonuçlarının açıklanmasından kaynaklanmaktadır. Başvuruyu yapan kişi, kendisine yapılan açıklama sonrasında, haklı olduğu hallerde gerekli düzeltme ve müdahalenin yapıldığını ve sorununun çözümlendiği; haksız olduğu durumlarda kendisine bunun gerekçelerinin açıklandığını görecektir, bu durum kuruma duyulan güveni pekiştirecektir. Toplum içinde yaşama ve etkileşim sonucu olarak sadece olayı yaşayan kişi olarak değil, o kişinin çevresinde de olumlu psikolojik etkiler gözlenebilecektir.

“Temel amaçları, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde yürütülmesini sağlamak, halkın yönetimden duyduğu memnuniyeti artırmak, yönetimde halkın katılımını artırıcı yönde rol oynamaktır. Bu bağlamda ombudsmanlık, yönetenlerle halk arasında iletişimi sağlayan bir kurumdur.”

“Ombudsmanlık kurumuyla birlikte hizmet alanların demokratik katılımı ilerlemiştir. Vatandaşın talep ve eleştirilerini göz önünde bulundurmak ve dolayısı ile sisteme ilişkin sorunların çözümüne yardımcı olmak, demokrasiye katkıda bulunur; vatandaşın yönetime karşı memnuniyetini ve güvenini artırır.”

“Bu bağlamda SABİM, sağlık sisteminin işleyişine yönelik her türlü eleştiri ve öneriyi kayıt altına alarak, sağlık politikalarının oluşturulması aşamasında kullanılmak üzere geniş bir veri ağı oluşmasını sağlamakta ve dolayısıyla hizmetten yararlananların da yönetime katılımını sağlamış olmaktadır.

Yukarıda Sabim’in amacı; işleyiş sırasında ortaya çıkan problemleri çözerek halkın memnuniyetini ve katılımını artırmak, yönetimin vatandaşların beklenti ve eleştirilerini dikkate almasını sağlayarak demokrasiye katkıda bulunmak şeklinde açıklanmıştır. Aslında idari denetimdeki amaç bireylerin hak ve özgürlüklerinin

korunmasından çok, var olan hiyerarşik düzenin örgütsel amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasıdır. Dolayısıyla, idari denetimdeki bu amaç ile bireylerin hak ve özgürlükleri çatıştığı durumda idari denetimi gerçekleştiren makamlar bireylerin hak ve özgürlükleri aleyhine karar alabilmektedirler.

Burada yine Ombudsmanlık kurumu amaçlarının ve işleyişinin benimsenmesi, bir başka benzer nokta olarak gözlenmektedir. Çünkü her şeyden önce ombudsman bir denetim organı değil, bireylerin hak ve özgürlüklerinin hukuka ve hakkaniyete uygun korunmasını amaçlayan bir denetim yoludur. Ombudsman diğer denetim mekanizmalarının alternatifi olmayıp, onların eksikliğini gideren ve onlardan kalan boşluğu dolduran ek bir denetimdir. Ombudsman, nerede yanlış yapılmışsa oradaki yönetim bozukluğunu gidererek bireylerin hak ve özgürlüklerini koruyan, yanlış yapılmayan yerde ise tavsiye ve telkinleri ile yönetimin hizmet kalitesini ve verimliliğini artırıcı bir etkiye sahiptir.

B- Karşılaştırma Sonuçlarına Göre Sağlık Bakanlığı İletişim Merkezinin Ombudsmanlık Kurumundan Eksik Olan Yönleri

Buraya kadar açıklananlar; Sabim ile Ombudsmanlık kurumu arasındaki benzerliklerin ortaya konması ile ilgilidir. Ancak kurum içi denetim mekanizması olarak işlev gören bu birimin, ulusal çapta oluşturulacak bir ombudsmanlık kurumuyla karşılaştırıldığında birçok eksik yönleri bulunmaktadır.

Öncelikle, kurumla ilgili şikayetlerin yine kurumun kendisine yapıldığı durumlarda, yönetim çoğu zaman kendini haklı gösterme eğiliminde olmakta ve bu yüzden vatandaşta yönetime güven kaybı oluşabilmektedir. Yine kamu

yönetimi üzerinde uygulanan denetim yollarındaki aksamalar, gecikmeler ve politik tesirlerden dolayı şüpheler ve tepkiler yaratan durumlar ortaya çıkmaktadır. Ombudsman, kamu vicdanını rahatsız eden bu konular üzerine kararlılıkla gidebilecek, yetkisini anayasadan alan, politik etkilerden uzak ve halktan yana görüntüsüyle halkın güvenini tesis edecektir. Ombudsman'ın yaptığı inceleme ve denetlemeden karalanmadan çıkan ya da sonrasında kendini yenileyebilen kurumlar, halkla ilişkiler politikalarını da daha güvenli ve etkin bir alanda sürdürebilme imkanına kavuşabilecektir.

Ombudsman, Sağlık Bakanlığı'ndaki uygulamada olduğu gibi, kendisine yapılan başvuruya sadece hatalı uygulama ya da işleyişten kaynaklanan sorun olarak ele almaz. Yapılan işlemin aynı zamanda hukuka uygun olup olmadığının denetimini yaparak kamuoyunu harekete geçirir, böylece çözüm kişisel çapta olmaktan çıkarak, uygulamanın tamamen kaldırılması ya da değiştirilmesine kadar götürülür. Çünkü hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla idari işlemlerin ombudsman tarafından denetimi, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğrayan bireylerin şikayeti üzerine yapılan denetimden çok daha kapsamlı bir denetim olmaktadır. Ombudsman hak ve özgürlüklerin savunucusu olarak adlandırılabilir. Olaylarla kendilerini sınırlandırmazlar. İdarenin yaptığı usulsüz ve haksız eylemlerin sebeplerini bulmak için sistematik araştırmalara girer ve böylece mevcut yönetimi iyileştirmek amacıyla bir takım önerilerde de bulunurlar. Sabim'deki uygulama ise, hatalı uygulamanın tespiti, başvuru sahibinin mağduriyetinin giderilmesi ve mümkün olduğu ölçüde de düzenleme yapılmasıyla sınırlıdır. Çünkü kişilerin kamu kurumlarıyla ilgili şikayet ve talep dilekçelerinden oluşan başvuruları, genel olarak bireysel yanıt ya da çözümlemelerle halledilmeye çalışılırken; kuruluşların bunlar doğrultusunda kendilerini iyileştirme ya da yeniden düzenleme çabaları olmamaktadır.

Ombudsman, incelemeleri sonucu hatalı bulunan ancak gerekli düzeltme

işlemlerini yapmayan idareyi, basın aracılığıyla kamuoyuna bildirerek, etkin bir kamuoyu denetiminin yapılmasını sağlayabilir. Ombudsmanın en büyük yaptırım güçlerinden birisi de basının desteğini arkasına alarak, uyarılarını ve tavsiyelerini dikkate almayan idare hakkında yaptığı soruşturma sonuçlarını tüm kamuoyuna, yıllık raporlar halinde de Meclise sunabilmesidir. Sabim ise kurum içi denetim mekanizması olarak işlev gördüğünden, yapılan işlemlerin sonuçları hakkında sadece başvuru sahiplerine bilgi verilmekte, kamuoyuna duyuru sadece basında yer alan bir haberle ilgili gerekli işlemler yapılması durumunda söz konusu olabilmektedir.

Yönetimi denetleyen kurumlar; bireylerin kendilerine doğrudan ulaşamaması, çabuk ve istenen açıklıkta bilgilendirmenin yapılmaması, araştırma sonuçlarının kamuoyuna duyurulmaması, başvuru kurumların da bağlı oldukları üstlere karşı sorumlu olmaları nedeniyle, başvuru sahiplerine etkili ve pratik bir seçenek olarak görünmemektedir. Ombudsman, klasik denetim mekanizmalarının bu türden eksikliklerini aşarak, bireylerin hak ve menfaatlerini yönetim karşısında daha etkili bir biçimde koruyabilecek bir kurumdur.

V- TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN BENZERİ UYGULAMALAR VE ARALARINDAKİ FARKLILIKLAR

A- Ombudsmanlık Kurumu İle Devlet Denetleme Kurulu Arasındaki Farklar

Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanına bağlı, onun emir ve direktifleriyle harekete geçen bir yapıdadır. Ombudsman, hiçbir kuruma bağlı olmayışı ve bağımsız hareket etmesi yönleriyle Devlet Denetleme Kurulundan ayrılmaktadır. Ayrıca her iki kurumun amaçları farklıdır. DDK, idarenin etkililiğini denetlerken; ombudsman, halkın idarenin uygulamalarından kaynaklanan mağduriyetin giderilmesini sağlamaktadır. Devlet Denetleme Kurulu ile

ombudsman kurumları, denetim alanlarına giren konularda her türlü inceleme yetkisine sahiptirler ancak her ikisi de buradan elde ettikleri sonuçlarla bir yaptırım uygulamamaktadır. Ombudsman kendisine yapılan başvuru sonucunda ya da kendiliğinden harekete geçebilirken, Devlet Denetleme Kurulu için her ikisi de geçerli değildir. Bu kurum, harekete geçmesi açısından Cumhurbaşkanına bağlı, bağımsız olmayan bir denetleme kuruludur.

Devlet Denetleme Kurulu, denetim alanı içindeki kurum ve kuruluşları hukuka uygunluk ve verimli çalışıp çalışmadıkları yönünden denetlemekteyken, ombudsman iç işleyiş değil, bunlardan doğan eylem ve işlemlerle ilgili mağduriyetleri denetler ve kurumların vatandaşlarla ilişkisini düzenler (Sanal,2002:323).

B- Ombudsmanlık Kurumu İle TBMM Dilekçe Komisyonu Arasındaki Farklar

1982 Anayasasının hazırlık aşamasında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyelerince “Kamu Denetçileri Kurulu” adı ile ombudsman benzeri bir kurumun oluşturulması önerilmiştir. Öneriye göre bu kurum dilekçe hakkının işlerliğini ve etkinliğini sağlayacak ve bu yönüyle TBMM Dilekçe Komisyonun faaliyetlerine katkıda bulunacaktı (Sanal,2002:39).

TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, meclisteki sandalye sayılarına göre bizzat milletvekilleri tarafından oluşturulan komisyonlardır. Ombudsman ise seçilmesi ve yıllık raporlarının sunumu dışında meclis ile görev bakımından organik bir bağı yoktur. Söz konusu komisyonların bu yapıları nedeniyle bağımsız olamayacakları düşünülmektedir (Esgün,1996:266). Çünkü dilekçe komisyonu milletvekillerinden oluşan, politik bir organdır. İncelenen ve karara bağlanan konulara siyasi açıdan bakılma

ihtimali yüksektir. Bu sebeple tarafsız ve etkin bir denetim beklenmemektedir. TBMM Dilekçe Komisyonu, kendisine yapılan şikayet başvurularını ilgili kuruma göndermekte, ilgili kurumdan gelen cevapları da başvuru sahibine iletmektedir. Bunun dışında herhangi bir etkin inceleme ve soruşturma yapmamaktadır. Ayrıca meclis içinde olmasından dolayı siyasi yönü ağır basmaktadır.

C- Ombudsmanlık Kurumu İle Danıştay Arasındaki Farklar

Ombudsman'ın öncelikli işlevi, yönetimin eşitlik ilkelerine uyup uymadığını araştırmak olduğundan, bu durum, yönetimin hiçbir eylem ve işlemi yargı denetimi dışında bırakılamayacağı yönündeki Anayasa hükmü nedeniyle, Danıştay'ın görev alanıyla çakışıyor görünebilir. Ancak yargının verdiği kararlara yönetim uymak durumundayken, ombudsman yönetimin verdiği kararları tekrar gözden geçirmeye davet etmekte, yasa ve kararların gözden geçirilmesi önerisinde bulunmaktadır (Temizel,1997:73).

Bir yönetsel kuruma hayat veren temel öge, ona duyulan ihtiyaçtır. Uyuşmazlıklar, asıl olarak yargı yoluyla çözülür, bu sebeple ombudsman temel değil, ikincil nitelikte bir çözüm kurumudur (Kazancı,2002:310).

VI- OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ZAYIF YÖNLERİ

Ombudsman kurumu, her ülkenin kendi gereksinmelerine göre şekillenebilecek, esnek bir yapıya sahiptir. Bu esneklik, hukuk devleti açısından büyük katkılar sağlayan ombudsman kurumunun oluşmasına yardımcı olduğu gibi, bazı ülkelerde de sadece göstermelik yapılar söz konusu olmuştur. Örneğin Yunanistan'da Albaylar Cuntası döneminde bir ombudsman yaratılmış ve bu görev Cunta'nın eski Jandarma Komutanına verilmiştir (Uler,1990:475).

Türkiye’de idari yargı ve denetim organı Danıştay; adli yargı ve denetim organı olan Yargıtay; mali yargı ve denetim organı olan Sayıştay, birbirinden ayrı ve bağımsız görev yapan üç yargı ve denetim kurumudur. Ancak, kamu görevlileri, tüm bu kurumlara karşın, görevi kötüye kullanma, usulsüzlük, yolsuzluk gibi işlem ve eylemlerle ilgili olarak yasal güvence altındadırlar. Anayasanın 83. maddesine göre bakan ve milletvekillerine sağlanan dokunulmazlık hakkı, memurlar için de Memurun Muhakematı Hakkında Kanun, kişilere gerekli güvenceyi sağlayan unsurlar olarak, ombudsman kurumunun işlevsel ve verimli olması açısından değiştirilmeleri ya da kaldırılmaları gerekmektedir (Tayşi,1997:118).

Kanunda, Kamu Denetçiliği Kurumu için öngörülen yüz kişilik kadro, hiyerarşik ve bürokratik bir görüntüdedir. İşlemlerin daha hızlı sonuçlanacağı ve halka daha yakın duracağı düşünülen bir kurum için, bu şekilde bir örgütlenmenin amaçlanan sonuçlara ulaşmada engel teşkil edebileceği düşünülmektedir (Sezen,2001:90).

Ombudsmanın işlevsel olmasını sağlamanın en iyi yolu, onun halka mal edilmesidir. Bu kurumun, halk tarafından benimsendiği ve desteklendiği zaman, işlevini yerine getirebileceği düşünülmektedir (Erhürman,1998:96). Halk, bu kurumu kendi haklarının korunması ve gerçekleştirilmesi için varolan bir kurum olarak görmezse, etkinlik ve verimlilikten söz etmek mümkün olmayacaktır. Ombudsmanın kendisine sunduğu rapor ve önerileri idarenin dikkate almaması durumunda izlenecek yol, siyasi denetim mekanizmasını harekete geçirmek için kamuoyu oluşturmaktır. Vatandaşların idare ile ilgili konularda bilgilendirilmesi, onlarla birlikte hareket edilmesi, idaredeki eksiklik ve aksaklıkların giderilmesinde etkili olacağı belirtilmektedir.

Aldığı kararlar açısından bağlayıcılığı olmayan ombudsman kurumunun idari kurumlar üzerinde etkili olamayacağı konusu gündeme getirilmektedir. Gerçekten de idarenin, ombudsmanın aldığı kararları uygulamama seçeneği vardır. Ancak bu, aynı zamanda karşılaşılabilecek yaptırımları da göze alma anlamına gelmektedir. Söz konusu yaptırımlar, hukuki değil, siyasidir. Bu yaptırımlarda, kamuoyu baskısı aracılığıyla gerçekleşmektedir. Demokratik ülkelerde kamuoyu baskısı, kimi zaman yargı kararlarını bile etkileyecek, siyasal yaptırım uygulanmasına yol açabilecek bir güçken, ombudsmanın aldığı kararların bağlayıcılığı daha iyi anlaşılabilir. (Erhürman,1998:98).

Ombudsman kararlarının kurumlar için bağlayıcı olmaması nedeniyle, özellikle demokratik hukuk devleti ilkelerinin tam olarak yerleşmediği ülkelerde, halkın kuruma karşı güveni ve inancı olumsuz yönde etkilenecek ve kurum giderek etkisiz ve gereksiz bir yapı haline dönüşecektir. Bu durumun önlenmesi için ombudsmanın, yaptığı araştırmalar sonucunda şikayetçiyi haklı gördüğü takdirde ona adli yardım sağlama olanağının verilmesi tavsiye edilmektedir (Erhürman,1998:98).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU KURUMLARINDA HALKLA İLİŞKİLER FAALİYETLERİ VE OMBUDSMANLIK KURUMU İLE İLİŞKİSİ

I-HALKLA İLİŞKİLER FAALİYETLERİNİN TARİHÇESİ, TANIMI VE ÖNEMİ

A- Halkla İlişkiler Faaliyetlerinin Tarihi Gelişimi

Halkla ilişkiler, tarihin çok eski dönemlerine kadar uzanan bir geçmişe sahip olmasına rağmen, 20. yy'da gerçek kimliğine bürünmeye başlamıştır. Tarihte halkla ilişkiler çalışmaları değişik şekillerde sürmüştür. Pek çok yazar, halkla ilişkilerin başlangıcını eski Yunan ve Roma İmparatorluğuna kadar geriye götürmektedirler (Peltekoğlu,2004:66). Pers, Babil ve Asurlular güçlü imparatorluklar, imajlarını tarih boyunca çeşitli yöntemlerle korumuşlardır. Eski Mısır'da din adamları, kamuoyu oluşturmak, halkın gözündeki konumlarını sağlamlaştırmak için halkla ilişkiler tekniklerinden yararlanmışlardır. Irak'ta arkeologların buldukları tabletlerde çiftçilere yönelik hazırlanan bilgiler, ilk halkla ilişkiler çalışmalarına örnek olarak gösterilmektedir (Asna,1969:19).

19. yy'ın sonlarına doğru halkla ilişkiler çalışmalarında örgütlenme başlamıştır. Amerika'da Thomas Jefferson ilk kez halkla ilişkiler kelimesini "ruh hali" anlamında kullanmıştır. Kendall, halkoyu araştırmalarını başlatmış, hukuki anlamda ortaya çıkışı da yine bu döneme rastlamıştır. 1840'da Massachusetts'de bir pamuk firması, kurum tanıtan ilk dergiyi çıkarmıştır. 1869'daki seçimlerde halkla ilişkiler çalışmalarından yararlanmaya başlanmıştır (Bülbül,2000:18). Halkla ilişkileri meslek olarak ilk uygulayan kişi Ivy Lee'dir. Ivy Lee'nin temel felsefesi kamuoyuna gerçeğin anlatılmasıdır. 1902-1934 yılları arasında ABD'nin büyük işletmelere danışman ve uygulayıcı olarak hizmet veren

Lee, yaptığı işi tanıtım danışmanlığı olarak nitelerken, 1920'lerin ortalarından itibaren halkla ilişkiler deyimini kullanmaya başlamıştır (Peltekoğlu,2004:74).

Cutlip ve Center Halkla İlişkileri, kuruluşun birey ya da gruplarla ilişkileri; bu ilişkilerin niteliği; bu ilişkileri geliştirmek için kullandığı yöntem ve araçlar olarak üç anlamda incelemişlerdir. Birincisi, her kurumun farklı düzeydeki kamularıyla farklı ilişkiler kurduğundan söz eder. İkinci anlamı, bu ilişkileri değerlendirmeyi içerir. Üçüncüsü ise, mevcut durum belirlendikten sonra halkla ilişkilerin, hangi amaçla, hangi hedefe yöneleceğini gösterir. Bernays ise halkla ilişkileri; halka bilgi verilmesi, tutum ve davranışların değiştirilmesine yönelik ikna ve kuruluşla ilgili tutum ve davranışların bütünleştirilmesi şeklinde tanımlamaktadır (Uysal,1998:61).

B- Halkla İlişkiler Birimlerinin Görev ve Roller

Bir kamu kuruluşunda düzenli ve programlı biçimde yürütülen halkla ilişkiler çalışmaları, iki önemli örgütsel amacın gerçekleştirilmesinde önemli katkı sağlamaktadır: Halkta, kuruluş için destek ve güven sağlamaya yönelik olumlu görüntü yaratılması; kuruluşun hizmet politikalarının, halkın beklentileri doğrultusunda geliştirilmesi ve bu politikalara yönelik uygulamaların daha verimli ve etkili hale getirilmesi (Yalçındağ,1986:135).

Halkla ilişkiler biriminin, kuruluşla ilgili gerekli haberleri basına iletmek, aynı zamanda basında yer alan haberleri izleyip yönetime raporlar sunmak, basın bülteni yazıp yayınlamak, halkı aydınlatıcı kitap ve broşür yayınlamak, halkın istek ve şikayetlerini dinlemek, meclis çalışmalarını izleyerek siyasi çevrelerle iletişim halinde olmak, basın toplantıları düzenlemek, törenler ve özel günler düzenleyerek basının da bunlara ilgisi sağlamak, radyo ve televizyonlara özel programlar hazırlamak, kurumsal kimliği oluşturmak ve sponsorluk konusuna

karar vermek gibi görevleri vardır (Çamdereli,2000:45). Ayrıca Halkla ilişkiler birimleri, bağlı oldukları örgütte, politikaların oluşturulması, değerlendirme ve çevreyle olumlu ilişkiler kurulması konularında danışmanlık, araştırma, tanıtım, kurum içi iletişim, kriz yönetimi gibi işlevler de üstlenmektedirler(Oktay, 2002:66).

Halkla ilişkiler birimi ve görevlisinin yürütmek zorunda bulunduğu faaliyetlerin başında, kuruluşun hedef kitlesine tanıtılması ve benimsetilmesi gelmektedir. Tanıtmanın etkin kılınabilmesi için öncelikle tanıtıma değer bir iş yapılması, ayrıca hedef kitlenin ihtiyaçlarının ve yakınmalarının belirlenmesi amacıyla tanınması gerekmektedir.

Halkla ilişkiler çalışmalarının hedef kitleleri nazarında beklentilere cevap verip vermediğinin anlaşılabilmesi için iş, etik ve iletişim rollerini yerine getirip getirmediğine bakılır. İş rolünü gerçekleştirmesi için öncelikle tanıtımını yaptığı kuruluşun ürünleri ve hizmetlerinin yeterli kalitede olması gereklidir. Verimlilik esasına uygun, kaliteli mal ve hizmetler üretilmelidir. Bu hem kurumun maksimum karına hem de ülke ekonomisine katkıda bulunacaktır. Halkla ilişkiler birimi, kuruluşun bunu gerçekleştirebilmesi için yönetimle koordineli olarak çalışmalıdır. Etik rolü gerçekleştirme açısından halkla ilişkiler çalışmaları, sadece kuruluşun karını ve imajını olumlu bir düzeye yükseltmekle kalmayıp, toplumsal sorumluluk bilinciyle kamu yararını sağlayan etkinlikler de olmalıdır (Çamdereli,2000:67).

İletişim rolünde ise, halka bilgi aktarma ve yine halktan bilgi alma söz konusudur. Bilgi aktarma süreci genellikle mesajlar şeklinde olur. Mesaj, iletilecek hedef kitlenin özelliği bilinerek hazırlanmalı, açık ve anlaşılır sözler ve ifadeler içermeli, geri bildirim mekanizmasının mutlaka işletilmesine önem verilmeli, mesajı gönderen kişi, aynı dikkatle gelen mesajları da iyi okumalıdır

(Sabuncuoğlu,1992:33). Halkla ilişkilerin iletişim rolü, amaçlara ulaşmak için çevreye uymayı, çevreyi değiştirmeyi veya çevreyi korumayı sağlamaktadır. Bu yönüyle halkla ilişkiler doğrudan ya da dolaylı olarak içinde bulunduğu toplumu etkilemektedir.

C- Halkla İlişkiler Faaliyetlerinin Önemi

Bir sistem olarak iletişim olgusunun en büyük amacı, kurumsal ilişkilerin belirli bir düzene oturtulması, bireysel amaçlarla örgüt amaçları arasında uzlaşımın sağlanmasıdır. İletişim, toplumsal yapının temelini oluşturur. Örgüt içindeki işleyişin düzenini sağladığı gibi, bireysel davranışları etkileme ve görüntüleme gücü de vardır. Örgütün işleyebilmesi için, örgüt çalışmalarının neler olduğunun ve bunların nasıl yapılacağının bilinmesi gereklidir (Gürgen,1997:33).

İşletmelerde iletişimde bir kopukluk, hem kurum içinde hem de kurum dışında sorunlara neden olmakta ve müşteriye sunulan hizmeti olumsuz yönde etkilemektedir. Ayrıca işletmelerin çevresel etkilerden zamanında haberdar olmaları, değişiklikleri takip etmeleri, yaşamsal açıdan önemlidir. Halkla ilişkiler çalışmaları için her ne kadar bütün organizasyonlara uyabilecek bir model çıkarmak mümkün değilse de önemli olan kuruluşun ihtiyacının karşılanmasıdır (Üzün, 2000: 99). İletişim olmayınca amaçlar ne derece iyi saptanırsa saptansın, görevler ne derece iyi düzenlenirse düzenlensin, eşgüdüm ve amaçlara yönelik etkileşim olmayacaktır. Etkileşim olmayınca da örgütü başarıya götüren en önemli etkenlerden birisi olan ortak amaç ve ortak çaba gerçekleşmeyecektir (Ateş,1991:18).

Toplum içinde var olan bireyler ve örgütler karşılıklı etkileşim içindedirler ve aynı zamanda birbirlerine bağımlıdırlar. Bu bağımlılık kurumlar açısından toplumun her kesimine karşı sorumluluğu da beraberinde getirmektedir. Kar elde

etme, büyüme, varlığını devam ettirme gibi amaçların yanı sıra halkın gözünde güvenilir, duyarlı, yardımsever, dürüst imajlarının oluşturulması da kurumlar ve işletmeler açısından önem verilen konular olmuştur (Karadoğan,2003:147). Kurumlar, sadece kar elde etmek değil aynı zamanda içinde bulundukları topluma karşı sorumlulukları olduğunun da bilincinde olmaları gerekmektedir. Bu bilinci sağlamak amacıyla halkla ilişkiler, tüm kurumsal çalışmaları, toplum üzerinde yaratacağı etkileri göz önünde bulundurarak yönlendirir ve birtakım etkinlikler düzenleyerek bu yönlendirmelere katkıda bulunulmasını sağlar.

Örgüt ve çevre ilişkileri söz konusu olduğunda, örgütlerin çevrelerine karşı daha ahlaki ve sorumlu davranmaları gerekliliği görülmektedir. Toplumsal sorumluluk anlayışı, işletmeleri kar amacı güden görüntülerinden uzaklaştırarak, toplumsal refah ve gelişime katkıda bulunmalarını sağlamaktadır (Can,1999:58). Amaçlara ulaşmayı planlayan kurumlar için hedef kitle ve çevreleriyle kalıcı, uzun süreli, planlı bir etkileşim içinde olmaları, bunun içinde etkili iletişim sürecini yönetmeleri gerekmektedir. Özellikle yönetim uygulamalarında karşılıklılık, paylaşım, ortak paydada buluşma açısından etkili iletişim önem kazanmaktadır. Bu sayede, kurumlar, amaçlarını belirlerken, içinde bulundukları toplumu gözlemleme, onların beklenti ve isteklerinin hangi yönde olduğunu belirleme şansına sahip olmaktadır (Zeybek,2005:45).

Hedef kitle ile kurum arasında karşılıklı bilgi alışverişi ve etkileşimi sağlamak amacıyla olan halkla ilişkiler, her şeyden önce kuşkuları gidererek karşılıklı güven ortamında iyi ilişkiler kurmayı ve işbirliği yaratmayı gözetir. Halkla ilişkiler, sadece siyasi otoritenin oluşturduğu ve halktan onay elde etme amaçlı iletişim çalışmaları değil, paylaşımcı eşgüdümlü, saydam ve açık yönetim anlayışına uygun olarak yapılan ve işlev gören bir konuma yönelmektedir (Çamdereli,2003:69).

Halkla ilişkiler örgütün bu faaliyetlerinde onlara yol gösterici bir rol oynamakta ve çalışmalara ön ayak olmaktadır. Yürütülen halkla ilişkiler çalışmaları sayesinde iletişim becerilerini geliştirebilen ve toplumsal sorumluluk kavramlarını içlerine sindirebilmiş örgütlerde hem ürünlerin miktarı, kalitesi ve fiyatı makul ölçülere getirilebilmekte hem de yaşadığı ve hizmet verdiği çevreye karşı daha duyarlı bir görüntü sergilemektedirler. Halkla ilişkiler faaliyetleri kamu ve özel sektör kuruluşları için artık bir gereksinim halini almıştır. Halkla ilişkiler politikaları belirlenirken, kuruluşun ekonomik çıkarlarıyla ilgili olarak, müşteriler ve finans kaynakları ile iyi ilişkiler kurulmasına, rakiplere nazaran daha saygın ve güvenilir bir kurumsal kimlik oluşturulmasına özel gösterilmektedir. Ayrıca kamuoyunu aydınlatma, istek ve uyarıları dikkate alma ve iletişim işlevlerini yerine getirmektedir.

Örgütlerin tüm bu faaliyetlerinde, varlığını sürdürme ve amaçlarını gerçekleştirme isteği söz konusudur. Bunun için toplumun güvenini ve desteğini sağlamaya çalışan örgütler, öncelikle hedef kitlelerini çok iyi tanımalı, değerlendirmeli ve analiz etmelidirler. Bu tanıma faaliyetleri sonrasında varlığını devam ettirebilmek için kendini doğru bir şekilde tanıtmalı, örgüt konusunda olumlu bir izlenim yaratmalıdır (Güz,1992:52). Sıralanan bu görevleri yerine getirmesi düşünülen halkla ilişkiler birimlerinin, çağdaş yönetim anlayışı içerisinde örgütler için vazgeçilmez bir unsur olduğu kabul edilmektedir.

D- Uluslar Arası Standartlar Açısından Halkla İlişkiler

Kamu ve özel sektörler dahil tüm kuruluşlarda halkla ilişkiler adına verilen hizmetlerin, belirli bir standarda ulaşması isteğiyle 1997'de Helsinki Deklarasyonu imzalanarak yayınlanmıştır. Bu bildirgede önem verilen öncelikli konu, halkla ilişkiler eğitimi veren kurumlardaki kalitenin artırılması ve belirli bir standarda uyulmasıdır. Bu konudaki sıkıntılarla ilgili olarak da akademik çevreler

ve uygulamacılar uyarılmaktadır (Gölönü,2000:143).

ISO 9000, bütün dünyada kabul edilen, kalite konusundaki uluslararası standardı ifade eden bir ölçüttür. 1990'lı yıllarda halkla ilişkiler faaliyetleri için de ISO 9000 sertifikası verilebileceğine karar verilmiştir. Bu konunun kapsamında halkla ilişkiler eğitiminde kalite, nitelikli iş gücü, halkla ilişkiler faaliyetlerindeki süreçlerin geliştirilmesi, mesleki örgütlerin güçlendirilmesi, hedef kitlenin beklentilerin karşılanması, meslek ahlakının yaygınlaşması ve yaşam kalitesi gibi konular yer almaktadır (Gölönü,2000:151).

Bunun daha öncesinde de Uluslar arası Halkla İlişkiler Derneği 1954 yılında Fransa'da Atina Kuralları olarak bilinen bir bildirge yayınlamışlardır. Meslekle ilgili ilke ve kuralların saptanmasına yönelik olan bu çalışma halkla ilişkiler çalışmalarını daha uyumlu kılmak, insan haklarına ve sosyal gereksinimlere cevap vermeyi amaçlamıştır. Belirlenen kurallara uyulmaması ise ağır bir meslek kusuru sayılmaktadır. Bu bakımdan mesleği icra eden herkesin bilmesi ve uygulaması zorunlu, meslek ilkeleri niteliğindedir (Bülbül,2000:37).

Atina Kurallarına göre, halkla ilişkiler görevlilerinin uymakla yükümlü bulunduğu önemli hususlar maddeler halinde şöyle sıralanmaktadır:

1. İnsan Hakları Evrensel Demecinde belirtilen haklardan yararlanılması için moral ve kültürel koşulların gerçekleşmesine yardımcı olmak.
2. Belli başlı haberlerin serbest yayınına kolaylaştırmak, herkesin sorumlu, ilgili ve bilgili olabileceği haberleşme kanalları ve ortamı yaratmak.
3. Davranışlarının benzer işlerde çalışan, diğer meslektaşlarını da etkileyeceğini göz önünde tutmak.
4. İnsan haklarına ve kişiliğine saygıyı, mesleğin yürütülmesinde sürekli unutmamak, insanların görüşlerini ifade edebileceği moral, psikolojik, entelektüel koşulları sağlamak.

5. Tarafların her zaman karşılıklı çıkarları olduğunu dikkate alarak örgüt ve halkı birlikte düşünmek.
6. Sözlerinde durmak, halkın memur ve diğer ilgililerin güvenlerini sağlamak için yasalara ve ahlaka uygun hareket etmek.
7. Gerçekleri diğer yükümlülükler yüzünden saklamamak, haberlerin doğruluğunu incelemeyen yayınlamamak.
8. Halkla ilişkiler görevlileri, gazeteci ve gazetelere verileri, yararlı olacak bilgileri verirler. Bu bilgi ve veriler sadece olayların propaganda ya da ticari reklama kaçmadan açıklaması niteliğini taşımalıdır.
9. Haberler parasız verilmeli, karşılığında hiçbir şey beklenmemelidir.
10. Haberler kuruluşun, bütün çalışma biçimleri, üretimini yaptıkları hizmetler ya da halka yararlı olabilecek girişimlerle ilişkili bulunmalıdır.
11. Haberin kaynağı belirtilmeli, ilgili olduğu kitleler her halde açıklanmalıdır. Gerekirse halkla ilişkiler bürosunun adı da yazılmalıdır.
12. Haberler gazetelerin müdürlerine ya da yetkili kılınan arkadaşlarına verilmelidir.
13. Gazeteciler kendilerine verilen haberleri değerlendirmede tam egemendirler.
14. Bu değerlendirmede başka unsurların karışmasına yönelik hiçbir baskı yapılmamalıdır.
15. Halkla ilişkiler grubu, haberlerin yayın yetkisini kendisinde tutmak istiyorsa, yukarıda belirtilen hazırlama kurallarına uymak koşuluyla normal yayın yollarıyla gazetelerin gereksinimi olan sayfa ya da sütunu satın alır ve yayınlar (Bülbül, 2000: 38).

IPRA(Uluslar arası Halkla İlişkiler Derneği), PRSA(Amerikan Halkla İlişkiler Derneği), CERP(Avrupa Halkla İlişkiler Konfederasyonu), İPR(Halkla ilişkiler Enstitüsü), HDD(Halkla İlişkiler Derneği) gibi ulusal ve uluslar arası halkla ilişkiler dernekleri tarafından belirlenen meslek ilkeleri çerçevesinde doğruluk,

dürüstlük ilkelerinin öneminden bahsedilmekte ve “Halkla İlişkiler uzmanının sorumluluğu, doğru bilgiyi en açık ve anlaşılır biçimiyle sunarken, aynı zamanda kurumların avantajları ile kamuoyunun faydaları arasında hassas bir denge kurmak ve bu dengeyi koruyabilmektir” denmektedir (Aydede,2004:55).

E- Halkla İlişkiler ve Demokrasi Bağlantısı

Demokrasi, özgürlüğün kurumsallaşmasıdır. Bu sebeple bir toplumun gerçek anlamda demokratik olarak kabul edilebilmesi için, anayasal yönetim, insan hakları, kişilerin kamu önünde eşitliği gibi konularla ilgili olarak belirli dönemlerde sınanmış olması gerekiyor. Demokratik yönetimlerde iktidar, çoğunluğun oyuyla seçilmesine rağmen, azınlıkların hakları çoğunluğun takdirine bırakılmaz ve çoğunluğun oyuyla ortadan kaldırılmaz. Çünkü, demokratik yasalar ve kurumlar o toplumdaki herkesin haklarını korumaktadır.

Bu koşullar altında özellikle azınlıkların haklarını korumaları, ancak söz ve ifade özgürlüğü ile mümkün olabilmektedir. Bu yönüyle demokrasi, iletişim demektir. İnsanlar sorunları ve istekleri ile ilgili olarak birbirlerine ve yönetime seslerini duyururken, aynı zamanda ortak bir geleceği de biçimlendirmektedirler. İnsanlar iktidarı seçme konusundan önce, kendilerini ifade etmekte özgür olmalıdırlar (Türk Demokrasi Vakfı,1992:18).

İletişim, günümüz toplumları için bir gereksinim olduğu kadar, aynı zamanda bir hak olarak kabul edilmektedir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 10 Aralık 1948’de İnsan Hakları Evrensel demecinde bu hakkın altını çizmiştir. “ Her insanın sınır tanımaksızın, hangi tür ifade aracı olursa olsun, haberleri ve fikirleri araştırma, alma ve yaymak hakkı vardır.” BM Genel kurulunda kabul edilen bu önemli ilke daha sonra Unesco ile Merkezi Zürih’te bulunan Uluslar arası Basın Enstitüsü tarafından da benimsenmiştir (Bülbül,2000:41).

Demokrasi ile yönetilen toplumlarda yönetimin halkla görüş alışverişinde bulunması gerekir. Bu anlamda kuruluşların yaptıkları çalışmalarla ilgili olarak halka bilgi vermeleri hem demokrasi için bir önkoşuldur hem de halkın bu konularla ilgili olarak bilgi edinme hakları vardır (Tortop, 1986: 119). Kamu kuruluşları tarafından, kamusal kaynakların nasıl harcandığı, çalışmalardan hangi sonuçlar alındığına ilişkin olarak topluma bilgi verilmesi, demokratikleşmiş bir toplumsal yapıda, yönetimlerin aynı zamanda görevi olmaktadır (Güran,1982:103). Yönetimin, toplumun hizmetinde olduğu anlayışı ancak demokratikleşmiş toplumlar için söz konusudur. Bu toplumlarda yönetim kendisini hizmet eden, halkı ise hizmet edilen olarak görmekte, bu sebeple toplumsal yararı sağlayacak, halka dönük ve toplumsal beklentilere uygun davranışlar sergilemektedir. Bütün hizmetler içlerinde halka karşı sorumlu, duyarlı ve saygılı bir örgütsel davranış anlayışını barındırır.

Kamu kuruluşları tarafından, kamusal kaynakların nasıl harcandığı, çalışmalardan hangi sonuçlar alındığına ilişkin olarak topluma bilgi verilmesi, demokratikleşmiş bir toplumsal yapıda, yönetimlerin aynı zamanda görevi olmaktadır (Güran,1982:103).

“Bernays’a göre halkla ilişkiler demokrasiyi kavramayı geliştirmekte, çoğunluğun tiranlığını engellemekte, toplumsal refahı geliştirmekte, liderlerin ve demokrasinin etkililiğini artırmakta, halkın kendini toplumun bir parçası olarak algılamasını, başkalarının görüşlerini değerlendirmesini, liderlik uygulamasını kabul etmesini, çeşitli eylem ve biçimlerine ikna olmasını sağlamaktadır (Asna,1969:11) .”

Birçok durumda yönetime katılma sadece oy verme olarak görülmesine rağmen, aslında halkın seçimlere katılması ve oy vermesi yeterli değildir. Yönetimin her adımında karar verme sürecine doğrudan ve sürekli etkide

bulunmak gerekmektedir. Bu bakımdan yönetimlerin insanları ikna ederek kabul görme ve meşrulaşma istekleri hem demokrasinin hem de halkla ilişkilerin ortak noktasıdır. Yönetimsel bir araç olarak halkla ilişkilerin varolabilmesi için öncelikle halkın yönetim üzerinde denetim yapabildiği ve sesini duyurabildiği demokratik bir ortamın olması gerekir. Halkla ilişkilerin işlemesi topluma karşı sorumlu ve duyarlı bir yönetim anlayışı ve uygulamasını gerekli kılar. Sadece böyle bir ortamda halkla ilişkiler çalışmaları işlerlik kazanabilmektedir.

Demokratik toplumlarda, halkın sadece halkoylamalarında değil, yönetimin bütün süreçlerinde söz sahibi olması gerekmektedir. Kamu yönetimleri de bunu asgari düzeyde sağlamak için en azından hizmet verdikleri kişilere bilgi vermesi ve onlardan bilgi alması zorunludur. Bunu sağlayacak olan kurum Halkla İlişkiler kurumudur.

II. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE HALKLA İLİŞKİLER

A- Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Faaliyetlerinin Tarihi Gelişimi

Çok partili siyasi hayata geçişle birlikte iktidarların halkın tepkisine daha duyarlı olmak zorunda kalmaları ve hızla değişen sosyo-ekonomik yapının gerisinde kalan kamu yönetimi sisteminin halkın beklentilerine cevap verememesi ve yakınmalara yol açması nedeniyle hükümet programları ve kalkınma planlarında halkla ilişkilere dolaylı veya dolaysız olarak yer verilmiştir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994:122).

Türkiye’de Halkla İlişkiler çalışmalarının yürütüldüğü birimler öncelikle, kamu kurum ve kuruluşları içinde yapılmışlardır. 1954 yılında, Başbakanlığın basınla ilişkilerinin önemi göz önünde bulundurularak, idari bir kararla Basın Merkezi kuruluyor. 1975’te bu merkez kaldırılarak, yerine Halkla İlişkiler ve

Enformasyon Daire Başkanlığı oluşturuluyor. 1978 senesinde bu birimin basınla ilgili görevleri Basın Müşavirliği; halkla ilişkiler hizmetleri ise Halkla İlişkiler Bürosu tarafından yürütülüyor. 1980 tarihinde ise bu büro Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı haline getiriliyor. 1982 tarihinde Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı ve Basın Müşavirliği birleştirilerek Basın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı oluşturuluyor. 1984'te de bu iki birim tekrar ayrılıyor (Başbakanlık Merkez Teşkilatı,1995:753).

1980 tarihinde oluşturulan Halkla İlişkiler Daire Başkanlığının amacı şu şekilde belirtilmektedir: "Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, hükümet çalışmalarının kamuoyundaki etkilerini değerlendirmek, kamu görevleri ile ilgili olarak vatandaşlara idari danışma hizmeti yapmak, Başbakanlığa gönderilen her türlü yazılı ihbar ve şikayetleri değerlendirerek, cevaplandırılması için gerekli işlemleri yapmak, bu konuda kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyonu sağlamak üzere kurulmuştur" (Başbakanlık Merkez Teşkilatı,1995:753).

Türkiye'de kamu sektöründe görülen ilk halkla ilişkiler uygulaması, 1961'de kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'nın kuruluş şemasında Koordinasyon Dairesi içinde yer alan Yayın ve Temsil Şubesinin faaliyetleri olarak gösterilir. Bunu Dışişleri Bakanlığındaki Enformasyon Dairesinin kuruluşu izlemiştir. Daha sonra çeşitli bakanlıklarda Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlıkları ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirlikleri oluşturulmaya başlanmıştır (Çamdereli,2000:14).

Merkezi Hükümet Teşkilatı'nın kuruluş ve görevlerinin ele alındığı kısaca MEHTAP olarak ifade edilen Merkezi Hükümet Teşkilatı Projesi, Bakanlar Kurulu'nun 1962 yılındaki kararı ile öngörülmüştür. Devlet kuruluşlarının her kademesindeki çalışmalarda ve kararların alınmasında halkla yakın ilişki kurmanın zorunlu olduğuna dikkat çekilerek, Türk idaresinin çeşitli kademelerinde usulüne uygun olarak halkı dinleme mekanizmalarının

kullanılması gerekliliği söylenmiştir (Ertekin,1983:67).

Türkiye’de Halkla İlişkiler alanında ilk düzenleme 1983 tarihli ve 174 sayılı “Bakanlıkların Kuruluşu ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile gerçekleşmiştir. Kararname bakanlıklarda “Basın ve halkla ilişkilerle ilgili faaliyetleri planlamak, usul ve ilkelere göre yürütülmesini sağlamak” görevinden söz etmektedir. Daha sonra 1984’de çıkarılan 202 sayılı KHK ile halkla ilişkiler hizmetleri ile ilgili görevlerin yerine getirilmesi için bakanlık merkez örgütlerinde “Basın ve Halkla ilişkiler Müşavirlikleri” oluşturulmuştur. 1984 tarihli ve 3046 sayılı yasa da aynı düzenlemeyi öngörmüştür. Halkla ilişkiler çerçevesini belirleyen bir başka düzenleme ise başkanlığın örgütlenişi ile ilgili olan 1984 tarihli ve 203 sayılı KHK ile bu kararnamenin bazı değişikliklerle kabulünü içeren 1984 tarihli 3056 sayılı yasadır (Uysal,1998:132).

Yasanın halkla ilişkiler müşavirliği konusunda bir zorunluluk içermemesi nedeniyle, uygulamada sadece merkez örgütleriyle sınırlı bir işleyiş ortaya çıkmış ve taşra teşkilatında bu yönde bir gelişme olmamıştır. Düzenleme, basınla ilişkiler konusuna belli bir işlerlik kazandırırken, halkla ilişkilerin kendine özgü konumu yitirilmiştir. Kamu kuruluşlarındaki halkla ilişkiler faaliyetlerinde “kendini düzenleme” işlevinden çok, kamuoyunu yönlendirme şeklindeki anlayış ağır basmış ve yasal düzenleme, bu alanla ilgili olarak yapılan bu yorumu pekiştirmiştir (Uysal,1998:135).

Beşinci Beş yıllık Kalkınma Planı hedefleri ve stratejisinde “Tanıtma ve Kamuoyunu Aydınlatma” başlığı altında şöyle denilmektedir: “Tanıtma ve kamuoyunu aydınlatma faaliyetleri, yurtiçinde vatandaşlara milli ilke ve hedefler çerçevesinde bütünleştiren; asgari ortak noktalarda birleştiren; serbest, doğru ve çift yönlü bilgi dolaşımı sağlayan; yurt dışında ise Türkiye’nin yerini, toplumun amaçlarını, iç ve dış sorunlarını dünya kamuoyuna açıklayarak, yanlış ve

olumsuz imajları ortadan kaldıran ve bütün bunları teşkilatlanmış bir koordinasyon içinde gerçekleştirmeyi esas alan bir çerçevede yürütülecektir (Tortop,1986:125).

B- Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Faaliyetlerinin Sorunları

Türk kamu yönetiminde halkla ilişkiler kavramının kullanılmaya başlanması, sosyo-ekonomik kalkınma ve demokratikleşme çabalarının ağır bastığı ve bunların yasal çerçevelerinin sağlandığı 1960'lı yıllara rastlar. Kalkınma hamleleri ile birlikte devletin yani kamu yönetiminin sosyo-ekonomik alanlarda öncülüğü gerekli hale gelmiş ve kamu yönetiminin yetki alanı da buna bağlı olarak genişlemiştir (Sezer,1985:155).

Kamu yönetimi, hem mevcut ihtiyaçlar ve talepler çerçevesinde toplumun hem de önceden belirlenen politikalar dahilinde hükümetin belirlediği hedefleri birleştirmekte ve yönetmektedir. Bu işlevi ile kamu yönetimi, siyasal sürecin temel taşı oluşturmaktadır. Halkla ilişkiler, hangi icraatların ne amaçla yapıldığını açıklamakta önem kazanır. Bu durum halkla ilişkileri hem bilgi edinme hem de ideoloji aşılama aracı haline getirebilir. Genel olarak kamu yönetiminin bu yönü, mevcut iktidarın politikalarındaki anlayış ve meşruluk tartışmalarını engellemek amacıyla dikkate alınmamaktadır. Bu nedenle gelen eleştiriler de, daha çok uygulamalardaki verimlilik ya da verimsizlik üzerine yoğunlaşmaktadır (Uysal,1998:27).

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler hizmetlerinin hedef kitlelerin beklentilerini karşılayabilmesi için, kamu kuruluşlarının örgütsel yapılarında katılıma; yetki devrini öngören hiyerarşik ilişkilerin yerini, karşılıklı iletişime dayalı ilişkilerin yer aldığı; katı bürokratik kurallar yerine esnek bir yönetim anlayışının benimsendiği bir örgüt yapısının oluşturulması gerekmektedir. Böyle bir örgütsel yapı

oluşturulmadan, halkla ilişkiler birimlerinin kendilerinden beklenen hizmetleri hedef kitleleri tatmin edecek bir biçimde gerçekleştirmeleri hemen hemen mümkün görülmemektedir (Gölönü,1996:156). Kurumların içe dönük yapıları sebebiyle, başvuruda bulunan kişilerin yapılacak işlemler konusunda çoğu zaman bilgi eksiklikleri söz konusudur. Bu durum hem hizmeti alanlar hem de yönetim açısından işleyişin aksamasına neden olmaktadır. Sorunla karşılaşan kişilerin kendi yetki ve sorumluluğunda olmayan kurumlara başvurması, bu bilgi eksikliği ve yönetimin açık olmamasının bir sonucudur.

Kamu yönetimimizdeki bürokratik işlemlerin yoğunluğu, çalışanların olumsuz tutumları gibi birçok soruna karşı, hizmet alan toplum kesimi buna çeşitli şekillerde tepki vermektedirler. Özellikle toplumda sözü geçen kişileri aracı kullanarak engelleri aşmaya çalışmak, işlemlerini birinci elden yaparak ya da yaptırarak daha hızlı ilerlemeyi sağlamaya çalışmak ve böylece diğerlerinden biraz daha öne çıkma ümidi, yönetimi şikayet, karşılaşılan sorunlarla ilgili olarak basına başvurma ve çalışanlara rüşvet verme gibi değişik yol ve yöntemler ile yönetimle olan sorunlarını çözmeye çalışmaktadırlar (Bülbül,2000:91-93).

Karayolları, Devlet Su İşleri, PTT gibi pek çok kuruluşun hizmetleri somut olarak algılanabilmekte ve başarılı sonuçları nedeniyle kamuoyunun beğenisini kazanmaktadır. Ancak birçok hizmet türü, bu şekilde somut başarı örneği gösterme yeteneğinden yoksundur. Verilen hizmet birinci türden olsa bile, bu hizmetin hangi koşullarda, ne türden çalışmalarla, hatta belki de özverilerle başarıya ulaştırılmış olduğunu kamuoyunun kendiliğinden bilmesi, öğrenmesi de olanaksızdır. Bu nedenle başarı ile yürütülen bir hizmetin hangi koşullarda, ne tür çalışmalar, yol ve yöntemlerle gerçekleştirildiğinin, halka duyurulması gerekir (Yalçındağ,1986:146). Kitlenin ihtiyaç duyduğu bilgilerin aktarılmasında eksik ya da yanlış bilgilendirme, özellikle kamu örgütleri için hem ilgili kuruma hem de bütün kamu yönetimine ve giderek bütün sisteme karşı güvensizlik etkisi yaratır.

Üst düzey yöneticinin ilgisizliği, konunun ülkemizde yeni oluşu, personelin nitelik olarak yetersizliği, mali yetersizlik, yönetsel yöntemlerin yavaşlığı gibi sorunlar Türkiye’de kamu yönetiminde halkla ilişkiler birimlerinin işlerliğini ve gelişmesini olumsuz etkilemiştir.

Ülkemizde kamu kuruluşlarındaki halkla ilişkiler etkinlikleri, genel olarak bazı yöneticilerin kendilerinden istedikleri bilgileri temin etmeye çalışmaktan ibaret olmaktadır. Oysa ki çalışkanlığı ve kapasitesiyle göreve gelmiş bile olsa, en üst düzeydeki yöneticinin bile halkla etkileşim halinde olmanın gerekliliği konusunda zaman zaman eğitilmeleri ve bu konuda halkla ilişkiler biriminden faydalanmaları, alacakları kararlarda bu bilgileri göz önünde bulundurmaları gerekmektedir (Kazancı,1997:194).

Kurumlarda bir birimin etkililiğinin olabilmesi için, öncelikle o birimin bir uzmanlık alanı olması, mesleki kural ve normların gelişmesi gerekir. Bu şekilde bir kurumsallaşma, halkla ilişkilerin kendi amaçlarını ve örgüt amaçlarını bütünleştirmesini sağlar. Kamu yönetiminde kurumsallaşmanın gerçekleşmesi için, öncelikle yasal bir dayanağın varlığı gereklidir (Uysal,1998:129). Yasanın halkla ilişkiler müşavirliği konusunda bir zorunluluk içermemesi nedeniyle, uygulamada sadece merkez örgütleriyle sınırlı bir işleyiş ortaya çıkmış ve taşra teşkilatında bu yönde bir gelişme olmamıştır. Düzenleme, basınla ilişkiler konusuna belli bir işlerlik kazandırırken, halkla ilişkilerin kendine özgü konumu yitirilmiştir. Kamu kuruluşlarındaki halkla ilişkiler faaliyetlerinde “kendini düzenleme” işlevinden çok, kamuoyunu yönlendirme şeklindeki anlayış ağır basmış ve yasal düzenleme, bu alanla ilgili olarak yapılan bu yorumu pekiştirmiştir (Uysal,1998:135).

III- KAMU KURUMLARINDA HALKLA İLİŞKİLER FAALİYETLERİ İLE OMBUDSMANLIK KURUMU İLİŞKİSİ

A- Ombudsmanlık Kurumunun Kamu Yönetimi İşleyişindeki Yeri

Ombudsman, genel anlamda vatandaşların, haklarını daha kolay yollardan aramasını sağlayan bir kurumdur. Kötü yönetimden kaynaklanan birtakım usulsüzlükler sonucunda vatandaşların zor durumda kalması, onların haklarını koruyacak güvenilir bir kurumun bulunmaması, her zaman sorun olmuştur. Görevini kötüye kullanma, rüşvet, hırsızlık gibi yolsuzluklar hep kötü yönetimler sonucunda ortaya çıkmaktadır. Kötü yönetimin bir ürünü olan yolsuzlukla mücadelede en etkili önlemin ombudsman olduğu kabul edilmektedir. Ombudsmanın aynı zamanda demokrasinin gelişmesinde, sivil toplumun oluşmasında önemli katkıları tespit edilmiştir.

Kötü yönetimlerde kamuda görev yapan yöneticilere geniş yetkiler verildiğinde, görevlerini kötüye kullanma ihtimali artmaktadır. Görevlilerin yetkilerini kötüye kullanmalarının önlenmesinde hem yargı denetimi hem de yargı dışı denetim olan ombudsman denetimi kaçınılmaz hale gelmiştir. Çünkü ombudsman, görevlinin keyfi tutumunu, görev ihmalini gözler, yasayı yorumlar, hukuk ve hakkaniyet ilkelerine uygunluk denetimini yapar.

Kamu hizmetlerinin hukuka ve ihtiyaçlara uygun, kamu yararını sağlayacak şekilde yürütülmesi için siyasi, idari, yargı ve kamuoyu denetimleri gerçekleştirilmektedir. Ombudsman, bu denetim mekanizmalarının sınırlı, geç, etkisiz ve yetersiz kaldığı konularda, değişen çevre şartlarına ve ihtiyaçlarına kurumun cevap vermesini sağlayabilecek olan çağdaş bir yöntemdir.

Ombudsman, yönetsel işlemlerin sonucunu etkilemekle kalmayıp, aynı zamanda yöneticilerin eğilimlerini ve yönetimin işleyişini belirleyen genel kuralları etkilemektedirler. Ayrıca vatandaşın, hak ve özgürlüklerinin korunması, vatandaşla yönetim arasında ilişkilerin geliştirilmesi, yönetimin denetlenmesi, kötü yönetimin iyileştirilmesi ve vatandaşın kötü yönetime karşı korunması gibi işlevleri vardır.

B- Ombudsmanlık Kurumunun Halkla İlişkiler Faaliyetleri İle İlişkisi

Halkla ilişkiler faaliyetleri, kurumun içinde bulunduğu toplumun ve iş yaptığı çevrenin yeterince tanınması, beklenti ve ihtiyaçlarının bilinmesi, kurum işleyişinin ve çalışmalarının kişiler üzerindeki etkilerinin görülmesi, bu konularla ilgili yönetimle sürekli olarak sağlanan koordinasyon çalışmalarının bütünüdür. Bu faaliyetleri ile kişilerin kamu yönetimini nasıl algıladıkları, neler beklediği öğrenilerek bu beklentilerin uygun biçimde karşılanması sağlanmaktadır. Kamu hizmetlerinin halkın gereksinimlerine göre düzenlenmesi ve sunulması, halkın dolaylı olarak kararlara katılmasına ve katılımcı geleneğin güçlenmesine yol açmaktadır.

Halkla ilişkiler birimleri özellikle karın ve kalitenin çok fazla göz önünde bulundurulmadığı kamu kurumlarında, halkın beklenti ve ihtiyaçlarına cevap verebilecek mal ve hizmet üretimi sağlamakta etkili olabilmektedirler. Yönetimin ve halkla ilişkiler birimlerinin faaliyetlerine rağmen, kurumlar birtakım hatalı uygulamalar yapabilmektedirler. Kamu kuruluşları, esas olarak yaptıkları eylem ve işlevlerle ilgili vatandaşlardan gelen öneri ve şikayetleri değerlendirebilecek ve gerekli düzenlemelerle bunları üst yönetime bildirecek bir kuruma ihtiyaç duymaktadırlar. Halkla ilişkiler birimleri kurumların bu ihtiyaçlarını karşılamaya çalışırken, Ombudsman faaliyetleri ile Halkla İlişkiler birimlerine en büyük katkıyı sağlayacak olan kurum olarak göze çarpmaktadır. Çünkü Ombudsmanlık

kurumu, yanlış uygulamalar hakkındaki yıllık raporlarla bu yöndeki ihtiyacı karşılayıp, hataları düzeltme imkanı verecek idari bir yapıdır. Ombudsman, faaliyetleri ile halkla ilişkiler birimine olumlu anlamda en büyük katkıyı sağlayacak olan kurumlardır. Ombudsman sayesinde hatalarını fark eden idarenin, bu hatayı yargı yoluna gidilmesine gerek kalmaksızın kendiliğinden düzeltmesi, yurttaşların idareye güven duymaları sonucunu doğuracaktır. İdarecilerin de yanlışlıkların düzeltilmesi konusunda istekli bir duruma gelmesini sağlayacaktır.

Günümüzde halk, kendi sorunlarının çözümüne ilişkin ilgili ve yetkili organları bulmakta güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. Kamu kuruluşlarındaki karşılama ünitelerinin yetersizliği, halkın ilgili birimlere ulaşmasında gereksiz zaman yitirilmesine neden olmaktadır. Bu durum halkla ilişkiler faaliyetlerini olumsuz yönde etkileyen bir etken olan; kuruluşun konumu, işlevi ve yükümlülüklerinin halk tarafından yeterince bilinmemesinden kaynaklanan ve kurulacak ilişkinin etkililik düzeyinin düşmesine sebep olan sonuçlara yol açmaktadır.

Ombudsman'ın eğitici işlevi de burada ortaya çıkmaktadır. Halkla ilişkiler birimlerinin bu yöndeki faaliyetlerine ek olarak ombudsman, sadece kendisine başvuran kişilerin haklı olduğu durumlarda değil, haksız ve yersiz başvurularda da etkili olmaktadır. Başvurunun neden haksız olduğu, aslında nereye başvurması gerektiği ya da kamu görevlisinin neden o şekilde bir davranış ve uygulamada bulunduğu yasal temellere dayandırılarak açıklanması, çok önemli eğitsel bir işlevi yerine getirebilmektedir.

Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanlık Kurumunun oluşturulma gerekçeleri incelendiğinde, konunun daha iyi anlaşılabilmesi açısından, yapısı ve işlevleri hakkında bilgi verilen Sağlık Bakanlığı İletişim Merkezinde de başlangıçta şikayet amaçlı olarak yapılan başvuruların yarısından çoğu, başvuru sahiplerine

sağlık sistemi işleyişi hakkında bilgi verilmesi, yapılan uygulamaların gerekçelerinin anlatılması, gereken yardımın nasıl ve hangi kurumdan alınacağı şeklinde yönlendirme yapılmasıyla sonuçlandırılmaktadır. Bu durum, sağlık kurumlarında sorun yaşayan kişilere, kendilerini dikkate alan, dinleyen, sorunlarına çözüm getiren, bilgilendirme ve yönlendirme yapan bir ortam sağlamaktadır.

Bir kamu kurumu olan Sağlık Bakanlığı toplumun ihtiyaçları, mevcut politikalar ve idari yapılanması gereği hizmetlerini yürütmektedir. Uygulamalar sırasında vatandaşların karşılaştıkları sorunlar, kendi içinde oluşturduğu bir denetim mekanizması tarafından çözümlenmeye, kişilere işleyiş hakkında bilgi vermeye çalışılmaktadır. Ancak bu çalışmalar, başvuruyu yapan kişi düzeyinde yapılan düzenlemelerle sınırlı kalmakta, yönetim bu sonuçlarla herhangi bir yasal değişiklik öngörmemektedir. Kurum içi yapılanmanın doğal bir sonucu olan bu durum tam da ombudsmanlık kurumundan sağlanması beklenen faydaya işaret etmektedir.

Çünkü ombudsmanın, kamu yönetimi kurumlarınca haksızlığa uğramış bireylerin haklarını koruma, araştırma ve denetleme işlevlerinin yanı sıra, yönetimin gelişmesine katkı sağlama gibi çok önemli bir işlevi de bulunmaktadır. Ombudsman, yaptığı incelemeler sonucu yönetimin bir takım yanlışlıklarını yeniden düzenlemesini ve geliştirmesini sağladığı gibi, hatalı bulunmayan konularda da mevcut uygulamaları güçlendirmektedir.

Ayrıca ombudsmanın zaman zaman, belli bir idari kuruluşla ilgili olarak gelen tüm şikayetlerin genel bir değerlendirmesini içeren raporları, ilgili kuruluşa iletmesi de söz konusu kuruluşun kendi bünyesinde yapması gereken değişiklikleri görmesini sağlaması açısından yararlı olacak ve böylece idare, yurttaşlarıyla arasındaki sürtüşmeleri giderebilmenin yollarını yetkili bir ağızdan

öğrenme olanağına sahip olacaktır.

Kamuoyunun, yönetimin eylem ve işlemlerinin niteliği ve niceliği hakkında bilgi edinmeleri, hem yönetimi desteklemeleri hem de kendileri için olumlu, yararlı çalışmalar yapıldığına inanmaları açısından gereklidir. Yönetimin elindeki kendisiyle ilgili bilgi ve belgelere rahatlıkla ulaşabilen halk, bunları kendi hak ve özgürlükleri açısından değerlendirme, eleştirme ve yönetimi etkileme şansına sahip olabilir. Bu mekanizmanın düzgün işletildiği bir yerde, yönetim üzerindeki hiçbir denetim mekanizmasına dair güvensizlik duyulamayacağı açıktır (Avşar, t.y:116). Ombudsman faaliyetlerinin kamu kurum ve kuruluşlarda yaşanan sorunları azaltması durumunda, kurumların verimleri artacak ve halkla ilişkiler çalışmaları işlerlik kazanacaktır. Ombudsman, kendisine başvuran kişilerin haksız olduğu durumlarda kurum işleyiş ve uygulamalarını yasal dayanaklarıyla açıklayarak, tanıtma açısından çok önemli bir işlevi yerine getirecek ve halkla ilişkiler faaliyetlerini takviye edecektir.

Ombudsmanlık faaliyetlerinin kamu kurum ve kuruluşlarında yaşanan sorunları azaltması durumunda, kurumların verimleri artacak ve halkla ilişkiler çalışmaları işlerlik kazanacaktır. Halkın, yönetimin etkili ve sistemli bir şekilde denetlendiğine olan inancı, halkla ilişkiler programlarında toplum kesimlerinin katılımını ve desteğini sağlayacaktır. Bu durum, kamu kesiminde örgütlenen halkla ilişkiler birimlerinin, kuruluşun hizmet ilişkisi içinde bulunduğu kesimlerle karşılıklı güven ilişkisine dayalı sağlam bağlar kurmasına, bütünleşmesine yol açacaktır.

Ombudsmanlık kurumu, faaliyetleri ile kamu kurum ve kuruluşlarındaki halkla ilişkiler birimlerinin çalışmalarını takviye edecek bir yapıdadır. Ombudsmanlık kurumunun, kamu yönetiminde bir iyileştirme sağlaması ve kötü yönetimden kaynaklanan sorunları mümkün olduğunca gidermesiyle, kamu kurumlarında

yeniden yapılanma ve verilen hizmetlerin iyileştirilmesi söz konusu olacaktır. Adil ve özverili olduğundan şüphe duyulmayan bir kamu kurumunda, mevcut halkla ilişkiler faaliyetleri de başarılı olacak ve halk tarafından yenilikler, uygulamalar daha kolay kabullenilecektir. Üzerine düşen hizmetleri tam anlamıyla yerine getiren ve halkla bütünleşmesini sağlayan her kurumun, halkla etkileşim sürecindeki en önemli sorunun üstesinden geldiğini ve bundan sonraki aşamaların daha kolay işleyeceği düşünülmektedir. Demokratik bir yönetim anlayışına sahip, halktan gelen tepkileri ve istekleri dikkate alan bir kamu yönetimi halkın güvenini tesis edecek; ombudsmanlık kurumu faaliyetleri sebebiyle oluşturulan bu karşılıklı güven ortamı ve iletişim kurma imkanı sayesinde, halkla ilişkiler birimleri daha başarılı, etkin ve verimli çalışabileceklerdir.

SONUÇ

Kamu hizmeti adı altında oluşturulan mal ve hizmetler, çeşitliliği ve yaygınlığı nedeniyle, çok sayıdaki kişiye hitap etmektedir. Ancak, üretimin kişilerin beklenti ve gereksinimleri dikkate alınmadan gerçekleşmesi, hizmet kalitesinin geliştirilmesine çoğu zaman gerek duyulmaması gibi nedenlerle kişilerin memnuniyetinin sağlanması tam anlamıyla gerçekleşmemektedir. Kamu hizmetleri kapsamının artması ve bürokrasinin hızla büyümesi de, günümüz toplumlarında yönetim ve vatandaş arasındaki mesafeyi ve yönetilenlerin idareye karşı memnuniyetsizliklerini artırmıştır.

İdarenin hantal ve geç işleyen yapısına karşı, kişi hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla birtakım denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Ayrıca kamu yönetiminin günlük hayata artan orandaki müdahalesiyle de, demokratik hukuk devleti ilkesi gereği idari kurumlar çeşitli amaçlarla kişi ya da kurumlar tarafından denetlenmektedir. Denetim yoluyla örgütsel işleyiş sürekli olarak izlenip, eksik yönler belirlenerek, örgüt amaçlarından sapmalar engellenerek daha sağlıklı bir işleyiş geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Denetim açısından Türk Kamu yönetimi, katılımın sağlanmadığı mevcut işleyişi ile kapalı bir sistemde çalışmalarını sürdürmektedir. Kişiler, haklarının çiğnendiği ama muhataplarına ulaşamadıkları durumlarda her ne kadar yargı yoluna başvurma hakkına sahip olsalar da, bazı caydırıcı özellikleri nedeniyle bu yolu her zaman tercih etmemektedirler. Bu sebeplerle yargı yoluna ek olarak başka olanaklar düşünülmüştür. Oluşturulan bu kurumların ihtiyaçlara cevap verememeleri sebebiyle, tüm dünyada ve Türkiye’de diğerlerine göre daha masrafsız, süratli iş yapabilen bir kurum olan ombudsmana yönelim olmuştur.

Bir ÷lkede yargı ne denli gelişmiş, masrafsız, yalın olursa olsun yine de belli kurallara baēlı olduğundan zaman almaktadır. Ombudsmanı benimseyen tüm ÷lkeler, zaten varolan denetim sistemine ek olarak bu mekanizmayı işletmeye karar vermişlerdir. ÷lkemizde de denetim yeterli olmadığı, vatandaş-yönetim ilişkisinin iyileştirilmesi gerektiğinden, ucuz, basit ve etkili bir kurum olan ombudsman sisteminin benimsenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

÷lkemizde idarenin eylem ve işlemlerinin denetimini, halk adına ve etkili biçimde yapacak bir kamu kurumu yoktur. Mevcut olan denetim mekanizmaları ise halkın bu gereksinmesini karşılayacak nitelikte değildir. Denetim mekanizmalarının tümünün amacı, vatandaşın değil idarenin çıkarlarını koruma ve idari disiplini sağlamaya yöneliktir.

Ombudsman, alternatif bir denetim kurumu olmaktan çok, tarafsız ve bağımsız olma özelliğı ile idare ve halk üzerinde olumlu psikolojik etkiler yaratması nedeniyle tercih edilmektedir. Ombudsmanın önemi, diğer denetim mekanizmalarına göre daha hızlı işlem yapabilmesinden ve yargının yapamadığı yerindelik denetimini yapabilmesinden kaynaklanmaktadır. İnsan hak ve özgürlüklerinin sağlanması sadece idarenin yasalara uygun hareket etmesiyle değil, uygulamalarının aynı zamanda hukuki ve adil olmasıyla mümkün olabilmektedir.

Ombudsmanlık kurumu; yönetimin yanlış uygulamalarının önlenmesi, gerekliyse ortadan kaldırması, bu uygulamalara karşı kişi hak ve özgürlüklerini koruması, her aşamadaki kamu görevlisinin denetiminin sağlanması ve tüm bunların sonucunda da toplum içinde adalet duygularının sağlanması açısından önemlidir.

Yönetim-vatandaş arasındaki güveni tesis edecek bir başka faaliyet ise, kamu kurumlarındaki halkla ilişkiler birimlerinin yaptıkları çalışmalarıdır. Halkla ilişkiler çalışmalarında, hizmet verilen kesime karşı yapılması gerekli işler ve onlarla karşılıklı etkileşim söz konusudur. Ancak etkili bir iletişimin gerçekleştirilmesi için, gerekli bütün şartlar yerine getirilse bile, karşılıklı tarafların güvensizlikleri söz konusu olduğunda bu çabalar yeterli olmamaktadır. Bu konudaki faaliyetlerin başarıyla yürütülmesi karşılıklı güven ortamının oluşturulmasıyla mümkündür. Halkla İlişkiler birimlerinin faaliyetleri ile birlikte, kişiler kamu kurum ve kuruluşlarıyla iletişim imkanı bulmuş, karşılıklı bilgi alışverişi sağlanmıştır.

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu adı ile yasalaşan ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç olup olmadığı, hangi gerekçelerle uygulanmak istendiği araştırılmıştır. Gerekçeler ortaya konduktan sonra en çok ihtiyacın kamu yönetimindeki sorunların çözümü, demokratikleşmeye katkı ve halkın yönetime katılımın sağlanması konularında yoğunlaştığı görülmüştür. Tüm bu kavramların aynı zamanda halkla ilişkiler faaliyetlerinin amaçlarından olduğu gerçeğinden hareketle, her iki kurumun faaliyetlerinin birbirini takviye edeceği düşünülmektedir. İstatistiki bilgiler ışığında kesin sonuçlarla ortaya konabilecek bu düşünceye, halkla ilişkiler faaliyetlerinin teoride benimsediği amaçlar ve pratikte ortaya koyduğu sonuçların, ombudsmanlık kurumundan elde edilmesi beklenen faydalarla benzeşmesi sonucu ulaşılmıştır. Ombudsmanlık kurumunun söz konusu faydaları, uygulamanın görüldüğü diğer ülkelerle ilgili elde edilen bilgilere dayandırılmıştır.

Yönetime katılımın, yanlış uygulamalara karşı hesap sormanın, hak ve özgürlüklerin korunmasının sınırlandığı bir ortamda halk, tüm çabalara kayıtsız kalacak ve başarı sağlanamayacaktır. Kamu kurumlarında halkla ilişkiler faaliyetlerinde başarı elde etmek için, öncelikle vatandaşların güvenlerinin tesis

edilmesi, bunun için de kamu kurumlarında işleyişin halka açık, denetlenebilir ve hesap verebilir olması gerekmektedir.

Ombudsmanlık kurumu çalışmaları sonucu oluşturulan raporlar, halkla ilişkiler birimlerince dikkatle takip edilmeli, yanlış uygulamalar çözüm önerileriyle birlikte yönetime bildirilerek, sorunlar en aza indirilmeye çalışılmalıdır. Halkla ilişkiler birimleri bu konudaki koordinasyonu üstlenmezse, ombudsmanlık kurumu çalışmalarının özellikle bakanlık düzeyinde dikkate alınması her zaman mümkün olmayacağı gibi, yapılan çözümler de tıpkı kurum içi denetim mekanizmaları gibi sadece şikayet konusu sorunun çözümü, uygulamanın genel olarak değerlendirilmemesi şeklinde sonuçlanacaktır.

Ombudsmana başvuran ve sorunlarının çözümünü yanlış yerde arayan vatandaşlarla ilgili bilgilerden yola çıkılarak, kurumun faaliyetlerinin hangi konularda tanıtımının eksik kaldığı belirlenmeli, bu yöndeki açığın kapatılması için çalışmalar yapılmalıdır.

Halkla ilişkiler birimleri, ombudsman aracılığıyla kendisine ulaşan vatandaşlarla daha bilinçli bir ilişki kurmak durumunda olacağından, yönetimin ve işleyişin şeffaflaştırılması, hizmette kalite gibi konulara ağırlık vererek çalışmalarını sürdürmelidir.

Ombudsmanın denetimleri arttıkça, bir kamu kurumunda halkla ilişkiler biriminin kurumun tanıtımı, hizmette kalitenin sağlanması, hedef kitlenin tanınması, beklenti ve şikayetlerinin belirlenmesi gibi görevlerinin önemi artacaktır. Bu sebeple halkla ilişkiler birimleri, çalışma yöntemlerini ve tekniklerini daha şeffaf, anlaşılır, katılımcı ve güven verici bir temelde yeniden düzenlemelidir.

KAYNAKÇA

AKDOĞAN, Argun, “Uygulama Açısından Türkiye’deki Kamu Yönetimi Reformu”, **AİD**, Cilt:37, Sayı:4, 2004.

AKINCI, Müslüm, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul, Beta Yayınları, 1999.

AKTEL, Mehmet, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Ankara, Asil Yayıncılık, 2003.

ALTIPARMAK, Ahmet, “İngiltere Mahalli İdareler Ombudsmanlığı”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt:5, Sayı:9, 2000.

ASNA, Alaettin, **Halkla İlişkiler**, Ankara, Todaie Yayını, 1969.

ATAY, Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Ankara, Alfa Yayınları, 1999.

ATEŞ, Nihat, “Örgütsel ve Yönetimsel Etkinliğe Ulaşmada İletişimin Rolü”, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, 1991.

ARSLAN, Süleyman, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, **AİD**, Cilt:19, Sayı:1, 1986.

AVŞAR, Zakir, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, Ankara, Hak- İş Yayınları(38).

AYDEDE, Ceyda, **Profesyonel Bir İlişki: Medya ve Halkla İlişkiler**, İstanbul, Rota Yayınları, 2004.

AYKAÇ, Burhan, “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, **AİD**, Cilt:24, Sayı:2, 1991.

BABÜROĞLU, Oğuz, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi**, İstanbul, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, 1997.

BAKIRCI, Fahri, **TBMM’nin Çalışma Yöntemi**, Ankara, İmge Yayınevi, 2000.

BALCI, Asım, “Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, **AİD**, Cilt:38, Sayı:4, 2005.

BALCI, Asım- NOHUTÇU, Ahmet- COŞKUN, Bayram- ÖZTÜRK, Namık Kemal, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2003.

BAŞBAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULU, Ankara, 2001.

BAŞBAKANLIK MERKEZ TEŞKİLATI, Ankara, T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Yayın No: 5, 1995.

BAYLAN, Ömer, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri Ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Modeli**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları- No: 12, 1978.

BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması**, Ankara, Yayın No: DPT: 2507-ÖİK:527, 2000.

BİLGİN,Kamil Ufuk, “Kamu Yönetiminde Memurların Halkla İlişkileri” **Aday Memurların Temel Eğitimi Ders Notları**, Ankara, Maliye Bakanlığı Yayınları, 1994.

BÜLBÜL, Rıdvan, **Halkla İlişkiler ve Tanıtım**, Ankara, Nobel Yayıncılık, 2000.

BÜYÜKLÜ, Şinasi, "Türk Kamu Yönetiminde Çözölme Eğilimleri", **AİD**, Cilt:9, Sayı:3, 1976.

CAN, Halil, **Organizasyon ve Yönetim**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1999.

CEM, Cemil, Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış, **AİD**, Cilt:8, Sayı:1, 1975.

COŞKUN, Selim, "Kamu Çalışanlarının Kalite Yönetimi Yaklaşımı", **AİD**, Cilt:36, Sayı:2, 2003.

ÇAMDERELİ, Mete, **Ana Çizgileriyle Halkla İlişkiler**, Ankara, Çizgi Kitabevi Yayınları, 2000.

ÇAMDERELİ, Mete, "Yönetişim ve Halkla İlişkiler", **Halkla İlişkiler Kitabı**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları No:4413, 2003.

ÇEVİK, Hasan Hüseyin, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2004.

DURSUN, Davut- AL, Hazma, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, İstanbul, İlke Yayıncılık, 1998.

ERGUN, Turgay, **Kamu Yönetimi**, Ankara, TODAİE Yayınları, 2004.

ERHÜRMAN, Tufan, "Ombudsman", **AİD**, Cilt:31, Sayı:3, 1998.

ERHÜRMAN, Tufan, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", **Ankara**

Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:49, Sayı:1-4, 2000.

EROĞUL, Cem, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, Ankara, İmge Yayınları, 1999.

ERTEKİN, Yücel, **Halkla İlişkiler**, Ankara, Todaie Yayınları, 1983.

ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, İzmir, Akademi Yayınları, 1995.

ERYILMAZ, Bilal, II. Kamu Yönetimi Forumu, "Kamu Yönetiminde Değişim", Ankara, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Bilimsel Seri:35, 2004.

ESGÜN, İbrahim Uğur, "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:45, Sayı:1-4, 1996.

GAMMELTOFT, Hansen, "Ombudsman Kavramı", **AİD**, Cilt:29, Sayı:3, 1996.

GÖLÖNÜ, Sirel, "Halkla İlişkiler Hizmetlerinin Yerine Getirilmesinde Toplam Kalite Yönetimi", Ankara, **İletişim Dergisi**, Sayı:8, 2000.

GÖLÖNÜ, Sirel, "Türk Kamu Yönetiminde Örgüt Yapısı ve Halkla İlişkiler", Ankara, **İletişim Dergisi**, Sayı:1, 1996.

GÖLÖNÜ, Sirel, "Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:27, 1997.

GÜNDAY, Metin, **İdari Yargı Temel Kanunları**, Ankara, İmaj Yayınevi, 2005.

GÜRAN, Sait, “Yönetimde Açıklık”, Ankara, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl:3, Sayı:1-3, 1982.

GÜRGEN, Haluk, **Örgütlerde İletişim Kalitesi**, İstanbul, Der Yayınları, 1997.

GÜZ, Hanife, “Halkla İlişkilerin Amaçları (Örgütsel Amaçlar İçinde Halkla İlişkilerin Amaçlarının Yeri Önemi Sınıflandırılması)”, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, 1992.

GÜZELSARI, Selime, "Neo Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", **AİD**, Cilt:36, Sayı:2, 2003.

HAKTANKAÇMAZ, İlker, "Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği", **AİD**, Cilt:37, Sayı:1, 2004.

KARADOĞAN, Ece, "Toplumsal Yaşamda ve Halkla İlişkilerde Güven Olgusu", **Halkla İlişkiler Kitabı**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları No:4413, 2003.

KARAER, Tacettin, “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme”, **AİD**, Cilt:20, Sayı:2, 1987.

KAZANCI, Metin, **Kamuda ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2002.

KÖSE, Ömer, "Denetim ve Demokrasi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:33, 1999.

MUTTA, Serdar, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman**, İstanbul, Kazancı Kitap, 2005.

OKTAY, Mahmut, **Politikada Halkla İlişkiler**, İstanbul, Derin Yayınları, 2002.

ÖZBARAN, Hakan, "Kamu Kesiminde Hesap Verme Sorumluluğu", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:39, 2000.

ÖZDEN, Kemal, "Ombudsmanlık Sistemi", **Türkiye Günlüğü Dergisi**, Sayı:62, 2000.

ÖZE, M. Akif, "Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 37, 2000a.

ÖZE, M, Akif, "TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme, **AİD**, Cilt:33, Sayı:2, 2000b.

ÖZKARA, Belkıs, "Kamu Örgütlerinde Halkla İlişkiler Yoluyla Hizmet Kalitesinin Geliştirilmesi", **AİD**, Cilt:32, Sayı:3, 1999.

PEKER, Ömer, "Yönetimde Değişme ve Gelişmeler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:36, 2000.

PELTEKOĞLU, Filiz Balta, **Halkla İlişkiler Nedir**, İstanbul, Beta Yayınları, 2004.

PICKL, Victor, "Ombudsman ve Yönetimde Reform", **AİD**, Cilt:19, Sayı:4, 1986.

POLATOĞLU, Aykut- ERGUN, Turgay, **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara, Todai No:222, 1988.

SABUNCUOĞLU, Zeyyat, **İşletmelerde Halkla İlişkiler**, Bursa, Rota Ofset, 1992.

SANAL, Recep, **Türkiye'de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara, TODAİE Yayın No:314, 2002.

SELÇUK, Sami, **Türkiye'nin Demokratik Dönüşümü**, Ankara, Yeni Türkiye Yayını, 2001.

SEZEN, Serije, "Ombudsman Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm", **AİD**, Cilt: 34, Sayı:4, 2001.

SEZER, Birkan Uysal, "Halkla İlişkiler; Katılımdan Tanıtıma", **AİD**, 1985.

TAN, Turgut, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", **AİD**, Cilt:35, Sayı:2, 2002.

TAYŞİ, İsmet, "Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:25, 1997.

TEKELİ, İlhan, "Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003.

TEMİZEL, Zekeriya, **Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, İstanbul, IULA-EMME Yayınları, 1997.

TORTOP, Nuri, "Yeni Demokratik Yapılanma", **AİD**, Cilt: 25, Sayı:2, 1992.

TORTOP, Nuri, "Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Faydaları", **AİD**, Cilt:31, Sayı:2, 1998a.

TORTOP, Nuri, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **AİD**, Cilt:31, Sayı:1, 1998b.

TORTOP, Nuri, " Halkla İlişkilerde Kamu Kuruluşları ve Basının Sorumluluğu", **AİD**, Cilt:19, Sayı:1, 1986.

T.C. BAŞBAKANLIK İDAREYİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI, 21. YY'a Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar, Ankara, 1994.

TUTUM, Cahit, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı: 4, 1995.

TÜRK DEMOKRASİ VAKFI, **Demokrasi Nedir**, Çev: Levent Köker, Ankara, Yetkin Basımevi, 1992.

TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, İstanbul, 2002.

TÜSİAD, **Ombudsman Kurumu İncelemesi**, İstanbul, 1997.

ULER, Yıldırım, "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", 1. İdare Hukuk Kongresi, Danıştay Yayını, 1990.

UYSAL, Birkan, **Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler**, Ankara, Todaie Yayını, 1998.

ÜZÜN, Cengiz, **Stratejik Yönetim ve Halkla İlişkiler**, İzmir, Dokuz Eylül Yayınları, 2000.

YALÇINDAĞ, Selçuk, “Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler”, **AİD**, Cilt:19, Sayı:1, 1986.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, “Yakınma Hakkının Kullanılma Biçimi”, **AİD**, Cilt:15, Sayı:1, 1982.

YILMAZ, Abdullah- ÖKMEN, Mustafa, **Kamu Yönetimi**, Ankara, Gazi Kitabevi, 2004.

ZEYBEK, Işıl, **Yönetişimde Halkla İlişkilerin Yeri ve Kullandığı Teknikler**, İstanbul, Arıkan Yayınları, 2005.

<http://www.saglik.gov.tr/HIK/Default.aspx>, 10 Mayıs 2007.

EK

13 Ekim 2006 CUMA- Sayı: 26318

KANUN

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

Kanun No. 5548

Kabul Tarihi : 28/9/2006

BİRİNCİ BÖLÜM

Genel Hükümler

Amaç

MADDE 1 – (1) Bu Kanunun amacı; gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

Kapsam

MADDE 2 – (1) Bu Kanun, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usûllerine ilişkin ilkeler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümleri kapsar.

Tanımlar

MADDE 3 – (1) Bu Kanunda geçen;

- a) Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumunu,
- b) Kurul: Kamu Denetçiliği Kurulunu,
- c) Başdenetçilik: Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliğini,

ç) Başdenetçi: Kamu Başdenetçisini,

d) Denetçi: Kamu denetçisini,

e) Genel Kurul: Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunu,

f) Başkanlık: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığını,

g) Komisyon: Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu,

ğ) İdare: Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini,

ifade eder.

(2) Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibi, Dilekçe Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibidir.

İKİNCİ BÖLÜM

Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri

Kuruluş

MADDE 4 – (1) Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

(2) Kurum, Başdenetçilik ve Kuruldan oluşur.

(3) Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapar.

(4) Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.

Başdenetçilik

MADDE 5 – (1) Başdenetçilik, Başdenetçi ve Başdenetçivekilinden oluşur.

(2) Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Başdenetçivekili

MADDE 6 – (1) Başdenetçivekili, Başdenetçi tarafından denetçiler arasından seçilir.

(2) Başdenetçivekili, Başdenetçinin yokluğunda ona vekâlet eder.

Kamu Denetçiliği Kurulu, görevleri, toplantı ve karar yeter sayısı

MADDE 7 – (1) Kurul; Başdenetçi, Başdenetçivekili ve denetçilerden oluşur.

(2) Kurulun görevleri:

a) Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri çıkarmak.

b) Yıllık raporu hazırlamak.

c) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.

ç) Raporları kamuoyuna duyurmak.

(3) Kurula Başdenetçi, Başdenetçinin yokluğunda ise Başdenetçivekili başkanlık eder.

(4) Kurul, Başdenetçinin başkanlığında denetçilerin beşte üçünün katılımı ile toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alır.

Çalışma ilkeleri

MADDE 8 – (1) Başdenetçi, denetçiler arasında işbirliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir.

(2) Denetçiler, Kurul halinde incelenmesi gereken konular dışında, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu ve/veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerde bulunurlar.

(3) Kurulca karara bağlanacak konular ile denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu ve/veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler ile bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca kabul edilip yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle belirlenir.

Görev

MADDE 9 – (1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

(2) Ancak;

a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,

b)Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,

ç) Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır.

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri

MADDE 10 – (1) Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

a) Türk vatandaşı olmak.

b) Seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için 50, denetçi için 40 yaşını doldurmuş olmak.

c) Dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak.

ç) Mesleği ile ilgili olarak kamu kurum veya kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kayıtlı olarak ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak.

d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.

e) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak.

f) Başvuru sırasında herhangi bir siyasî partiye üye olmamak.

g) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile Devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine, millî savunmaya, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından hükümlü bulunmamak.

Adaylık ve seçim

MADDE 11 – (1) Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir.

(2) Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, denetçi seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren otuz gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde, Başdenetçi ve denetçi seçimlerine başlar.

(5) Başdenetçi veya denetçi, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Bu oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Üçüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda

adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

(6) Seçim, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

(7) Bu madde hükmü, denetçi sayısının ondan az olması ve denetçi sayısının yetmediğinin Başdenetçi tarafından Başkanlığa bildirilmesi hâlinde de uygulanır.

(8) Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya araverme sırasında işlemez.

Bağımsızlık

MADDE 12 – (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Andiçme

MADDE 13 – (1) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerine başlarken Genel Kurulda aşağıdaki şekilde andiçerler:

"Türkiye Cumhuriyeti Devletinin varlığı ve bağımsızlığı ile vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğüne, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğine, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, hakkaniyete, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılaplarına ve laik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getireceğime büyük Türk Milleti huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andiçerim."

Görev süresi

MADDE 14 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıldır.

(2) İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçilerin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de beş yıldır.

(3) Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir.

(4) Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisi iken Başdenetçiliğe veya denetçiliğe seçilenler, memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev sürelerinin dolması durumunda otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları halinde ilgili bakan veya atamaya yetkili diğer makamlar tarafından mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Belirtilen atama yapılırken Başdenetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam veya hâkim sınıfından olup da yüksek hâkimlik tazminatını almaya başladıktan sonra seçilenler için yüksek hâkimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak değerlendirilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla üniversitelerden gelen personel hakkında da uygulanır.

Görevden alınma ve görevin sona ermesi

MADDE 15 – (1) Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçi veya denetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz karar verilir.

(2) Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi veya denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla, Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.

Başdenetçi ve denetçilerin malî ve sosyal hakları

MADDE 16 – (1) Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarına; denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcılara uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler

Başvuru ve usûlü

MADDE 17 – (1) Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlıdır.

(2) Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

(3) Yapılan başvurulardan;

a) Belli bir konuyu içermeyenler,

b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar,

c) İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,

ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar,

incelenmez.

(4) Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

(5) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

(6) Kuruma, idarî işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

(7) Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

Bilgi ve belge istenmesi

MADDE 18 – (1) Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, disiplin soruşturması açar.

(2) Ancak; Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir.

Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi

MADDE 19 – (1) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir.

(2) Bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (500), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (1000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tâbi tutulmaz.

(3) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

İnceleme ve araştırma

MADDE 20 – (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır.

(2) Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili merci ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını da gösterir.

(3) İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması

MADDE 21 – (1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi halinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

(3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Kurulun raporları

MADDE 22 – (1) Kurul, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda görüşülür.

(2) Kurulun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

(3) Kurul; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

Açıklama yapma yetkisi

MADDE 23 – (1) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi yetkilidir. Başdenetçi bu yetkisini Başdenetçivekiline devredebilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Personele İlişkin Hükümler

Genel Sekreter

MADDE 24 – (1) Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Genel Sekreter, Kurumun harcama yetkilisidir. Malî iş ve hizmetler malî hizmetler birimi eliyle yürütülür.

Kamu Denetçiliği Kurumu uzman yardımcılığı

MADDE 25 – (1) Uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlar yanında aşağıdaki nitelikler de aranır:

a) En az dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak.

b) Yapılacak giriş sınavında başarılı olmak.

c) Sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk gününde otuz beş yaşını doldurmamış olmak.

Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanlığı

MADDE 26 – (1) 25 inci maddeye göre uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmak şartıyla Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar, istekleri halinde kurumunda veya Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanırlar.

(2) Uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usûller yönetmelikle düzenlenir.

Personelin atanması

MADDE 27 – (1) Personel, Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Uzman ve uzman yardımcısı dışındaki personelin atanması, naklen veya Kamu Personeli Seçme Sınavını kazananlar arasından yapılır.

Personelin malî ve sosyal hakları

MADDE 28 – (1) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter hariç olmak üzere Kurum personeline Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

(2) Genel Sekretere Başbakanlıktaki genel müdürlere uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi

MADDE 29 – (1) Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kurumlarında, mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı idarelerinde, mahallî idare birliklerinde, döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî

kuruluşları ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar (hâkimler ve savcılar hariç), kurumlarının izni ile uzmanlık gerektiren işlerde görevlendirilebilirler. Bu şekilde yapılan görevlendirmenin süresi altı ayı geçemez. Ancak ihtiyaç halinde bu süre üç ay daha uzatılabilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılır. Bu şekilde görevlendirilen personel, kurumlarından aylıklı izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler yükselme ve emekliliklerinde de hesaba katılır. Yükselmeleri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Kurumun gelirleri

MADDE 30 – (1) Kurumun gelirleri şunlardır:

- a) Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesine bu amaçla konulacak ödenek.
- b) Diğer gelirler.

Kurumda çalışanların statüsü ve fazla çalışma ücreti

MADDE 31 – (1) Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) Kurum personeline ve 29 uncu madde uyarınca Kurumda görevlendirilenlere, Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışan personele ödenen fazla çalışma ücretini geçmemek üzere, Başdenetçi tarafından belirlenecek miktarda fazla çalışma ücreti ödenir.

Yasaklar

MADDE 32 – (1) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasî partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

(2) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

(3) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık halinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usûlü

MADDE 33 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştayın ilgili dairesidir.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki hazırlık soruşturması Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

Genel Sekreter ve personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usûlü

MADDE 34 – (1) Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi, Başdenetçinin iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesidir.

(2) Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkındaki hazırlık soruşturması, suçun işlendiği yer Cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası aynı yer mahkemesinde görülür.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

Emeklilik

MADDE 35 – (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkında 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkında Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ncı maddesinin birinci fıkrası hükmü uygulanmaz.

Bütçe ve harcama

MADDE 36 – (1) Kurumun bütçe ve harcama esas ve usûlleri 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tâbidir.

(2) 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelin "B) Özel Bütçeli Diğer İdareler" bölümüne "29) Kamu Denetçiliği Kurumu" ibaresi eklenmiştir.

Kadrolar

MADDE 37 – (1) Ekli (1) sayılı listede yer alan kadrolar ihdas edilerek, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (III) sayılı cetvele, Kamu Denetçiliği Kurumu bölümü olarak eklenmiştir.

MADDE 38 – (1) 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 36 ncı maddesinin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) bendinin değişik (11) numaralı fıkrasına, "Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettiş Yardımcıları" ibaresinden sonra gelmek üzere "Kamu Denetçiliği Kurumu Uzman Yardımcıları" ibaresi ve "Kaymakamlığa" ibaresinden sonra gelmek üzere "Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanlığına" ibaresi eklenmiştir.

Yönetmelik

MADDE 39 – (1) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, Kurul tarafından hazırlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.

GEÇİCİ MADDE 1 – (1) İlk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

(2) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve beş denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usûle uyularak seçim sonuçlandırılır.

GEÇİCİ MADDE 2 – (1) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde çıkarılır.

GEÇİCİ MADDE 3 – (1) İlk Başdenetçi ve denetçilerin seçimi tamamlandıktan sonra Başdenetçi tarafından doksan gün içinde; bir defaya mahsus olmak ve ekli (1) sayılı listede yer alan Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, 25 ve 26 ncı maddelerdeki şartlar aranmaksızın, uzman olarak kamu kurum ve kuruluşlarından atama yapılabilir.

(2) Şu kadar ki, uzman olarak atanacakların Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımaları ve 25 inci maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde sayılan niteliklere ve mesleklerinde en az beş yıllık deneyime sahip olmaları gerekir.

GEÇİCİ MADDE 4 – (1) Bu Kanun hükümleri, mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, Kanun bütünüyle yürürlüğe girdikten bir yıl sonra uygulanır.

Yürürlük

MADDE 40 – (1) Bu Kanunun 17 nci maddesi 1 Temmuz 2007, diğer maddeleri 1 Ekim 2006 tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 41 – (1) Bu Kanunun Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi, diğer hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

ÖZET

(AĞYEL, Şahnur). (Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulma Gerekçeleri ve Kamu Kurumlarında Halkla İlişkiler Faaliyetleri İle İlişkisi), (Yüksek Lisans Tezi), Ankara, (2007)

Türk Kamu Yönetimi, kuruluşundan beri sosyal, siyasal, ekonomik nedenlerle hizmet üretimi, sunumu ve halkla iletişim kurma konularında birçok sorun yaşamıştır. Kamu yönetimindeki değişiklik ihtiyacı her geçen gün arttığından, bu sorunları çözümlmek amacıyla birtakım reform çalışmaları yapılmıştır. Yerli ve yabancı uzmanların hazırladıkları raporlarda ve beş yıllık kalkınma planlarında çeşitli önerilerde bulunulmuştur. Sorunların bütüncül bir yaklaşımla ele alınması, araştırma-geliştirme faaliyetlerine önem verilmesi, personel politikalarının yeniden düzenlenmesi gibi birçok başlıktan oluşan bu önerilerden en önemlileri denetim sistemi ve halkla ilişkiler uygulamaları ile ilgili olanlardır. Her iki kavram da Türk Kamu Yönetimindeki sorunların çözümü için önerilen faaliyetlerdir. Bu ortak noktadan yola çıkarak hazırlanan çalışma, bu açıdan ikisi arasında olumlu anlamda bir ilişki bulunduğu düşüncesiyle oluşturulmuştur.

Denetim sistemleri ise kamu yararını sağlayacak şekilde kamu hizmetlerinin hukuka, ihtiyaçlara uygun yürütülmesi için gereklidir. Bu amaçla kamu yönetimi üzerinde siyasi, idari, yargı ve kamuoyu denetimleri gerçekleştirilmektedir. Ancak birey hak ve özgürlüklerinin korunması, idarenin daha etkin ve hukuka uygun davranması için denetim mekanizmaları yetersiz kalmıştır. Yönetim-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan sorunlarda başvurulacak yargı, katı kurallara bağlıdır ve işleyiş zaman almaktadır. Bu sebeplerle yönetime bağlı olmadan onu yargı dışında denetleyen ve diğer denetim mekanizmalarının yetersiz kaldığı konularda etkili olabilecek ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur.

Uygulandığı tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de Ombudsman, diğer denetim mekanizmalarının sınırlı, geç, etkisiz ve yetersiz olduğu konularda, kurumun ihtiyaçlarına cevap verebilecektir. Kamu yönetiminin iyileştirilmesine, kamu yönetimi-birey ilişkilerinin güçlendirilmesine, demokrasiye, insan haklarına katkıda bulunacaktır.

Ombudsmanlık faaliyetlerinin kamu kurum ve kuruluşlarında yaşanan sorunları azaltması durumunda, kurumların verimleri artacak ve halkla ilişkiler çalışmaları işlerlik kazanacaktır. Halkın, yönetimin etkili ve sistemli bir şekilde denetlendiğine olan inancı, halkla ilişkiler programlarında toplum kesimlerinin katılımını ve desteğini sağlayacaktır. Bu durum, kamu kesiminde örgütlenen halkla ilişkiler birimlerinin, kuruluşun hizmet ilişkisi içinde bulunduğu kesimlerle karşılıklı güven ilişkisine dayalı sağlam bağlar kurmasına, bütünleşmesine yol açacaktır.

Anahtar Sözcükler

1. Kamu Yönetimi
2. Sorun Çözümü
3. Denetim
4. Ombudsman
5. Halkla İlişkiler

ABSTRACT

(AĞYEL, Şahnur). (The reasons for the establishment of the institution of Ombudsman in Turkey and its relation with the public relations that is followed in the public administration), (Master of Thesis), Ankara, (2007)

Turkish public administration has experienced many problems about production and presentation of service and about establishment of the public relations because of social, political and economical reasons even from its foundation. As the need of change in public administration is increasing day by day, certain reform studies has been made in order to solve these problems. Various proposals have been made in the reports prepared by the domestic and foreign experts and in the five year development plans. The most important ones of these proposals, which is composed of many headlines like dealing with the problems in a holistic manner, giving importance to the research and development facilities, and rearrangement of the personel policie, are the system of control and the implemantation of the public relations. Both these two concepts are proposed facilities for the solutions of the problems in Turkish public administration. This study is prepared by setting out from this common point, is composed by the idea that there is an affirmative relation between these two.

Control mechanisms are necessary for the application of the public services in accord with law and needs as to ensure the public profit. Because of this reason political, administrative, juridical and public opinion controls are realised. On the other hand there are lots of control mechanisms, especially the misuse of authority can not be prevented because of the unconsciousness of the citizens on these subjects. The juridical which is applied for the problems between administration and citizens, is bound up with hard rules and its operation takes time. Control mechanisms has became inadequate for protecting the individual rights and freedom and for leading the administration in an efficent way and in accord with the juridical. Because of these reasons the institution of "ombudsman" which can be effective in a situation that the other control mechanisms are insufficient and which will control the administration out of judge without depending on it, is formed.

The institution of ombudsman is also formed because of the need to a control system which control the administration out of judge and which does not depend upon the administration like the other countries that apply this institution. Ombudsman will response to the needs of the establishment when the other control mechanisms are late, inefficient, insufficient and limited. It will contribute to the improvement of the public administration, strengthening the relations between the public and administration and also contribute to the democracy and human rights.

The productivity of the foundations will increase and the public relation studies will be put into action on the condition that the activities of ombudsman will decrease the problems of public sector. The belief of the public that the system is controlled effectively and systematically will ensure the contribution and the support of the public zone in the public relation programmes. This situation will give way to set up strong relations between the public relation units organized in the public sector and the sectors which the administration is in relation with and will also contribute to their becoming a united whole.

Key Words

1. Public Administration
2. Problem Solving
3. Control
4. Ombudsman
5. Public Relations