



T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK
BAĞLAMINDA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU: KARAMAN İLİNDE BİR
ARAŞTIRMA**

Hazırlayan

Yasin ŞAMDAN

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Sefa USTA

KARAMAN – 2017



T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK
BAĞLAMINDA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU: KARAMAN İLİNDE BİR
ARAŞTIRMA**

"Hazırlayan

Yasin ŞAMDAN

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Sefa USTA

KARAMAN – 2017

Yüksek Lisans Tez Çalışması 09-YL-17 Proje Numarasıyla "Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinatörlüğü tarafından desteklenmiştir."

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK
BAĞLAMINDA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU: KARAMAN İLİNDE BİR
ARAŞTIRMA**

Tezin Kabul Ediliş Tarihi:10.07.2017

Jüri Üyeleri (Unvanı, Adı Soyadı)

Başkan: Doç. Dr. M. Fatih Bilal ALODALI

Üye: Yrd. Doç. Dr. Sefa USTA

Üye: Yrd. Doç. Dr. Hakan CANDAN

İmzası


Bu tez, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 22.06.2017 tarihli ve 2017/18-102 sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü: Doç. Dr. İdris Nebi UYSAL



Ölüm,

Sonsuz hayatın başlangıcı aslında,

Sonsuza kadar özleyeceğim,

Canım Babama,

ÖNSÖZ

Şeffaflık ve hesap verebilirlik, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde ortaya çıkan önemli kavramlardır. Kamu görevlilerin, asıl-vekil teorisinde ve şeffaf yönetim ve uygulamalar doğrultusunda, yapmış oldukları iş ve işlemler ile tutum ve davranışlarına yönelik ilgili makamlara ve kamuoyuna hesap vermesi önemli bir husustur. Kamu yönetiminde farklı hesap verebilirlik mekanizmaları mevcuttur. Bunlardan birisi de ombudsmanlık mekanizmasıdır. Ombudsmanlık mekanizması, 2012 yılında yasal zemin kazanarak Türk kamu yönetimi sisteminde Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla oluşturulmuştur. Kamu yönetiminde önemli bir hesap verebilirlik mekanizması olan Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyetleri, aldığı kararları ve uygulamaları kapsamında Türk hukuk sisteminde ve kamu yönetimindeki rolünün şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri bağlamında değerlendirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu noktadan hareketle kaleme alınan tezin konusunu belirleyip, şekillendiren, kaynak temininde kolaylık sağlayan, tezin hazırlanmasında şüphesiz en büyük pay sahibi olan, anket çalışmasında önemli katkılarda bulunan ve benim için gecesini gündüzüne katan danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Sefa USTA ile anket verilerin alınması, değerlendirilmesi konusunda değerli bilgi ve tecrübelerini benimle paylaşan ve yardımlarını esirgemeyen Yrd. Doç. Dr. Hakan CANDAN'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Bununla birlikte, tez jürisinde bulunan değerli hocalarıma gösterdikleri yakın ilgiden dolayı ayrı ayrı teşekkür ederim.

Anket çalışması için Valilik izninin alınmasında kolaylık gösteren Karaman Vali Yardımcısı Sayın Dr. Sezer IŞIKTAŞ'a, anket çalışmasının kurumlarında dağıtılmasını sağlayan ve anket çalışmasına katılan Karaman il merkezinde bulunan kamu kurum ve kuruluşların yönetici ve çalışanlarına sonsuz şükranlarımı sunarım.

Son olarak, dünyaya gözümü açtığımdan bugüne kadar yanımda olan sevgili anneme, özellikle anket çalışmasında teknik destek veren değerli kız kardeşime, bu süreçte kendilerini ihmal ettiğim ve tezi hazırlama sürecinde sabırla bekleyen aileme ne kadar teşekkür etsem azdır.

Yasin ŞAMDAN

10/07/2017

ÖZET

Geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni yönetim anlayışına geçiş ile birlikte demokratik, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının gerekliliği vurgulanmaya başlanmıştır. 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren dünyada kamu yönetimi alanında meydana gelen değişim ve dönüşüm çabaları, 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren Türkiye'de de etkisini göstermeye başlamıştır. Türk kamu yönetiminde asıl değişim 2003 sonrası döneme rastlamaktadır. 2003 sonrası süreçte, siyasal ve yönetsel alanda gerçekleştirilen reformlarla birlikte demokratikleşme, sivilleşme ve yerelleşmeye yönelik önemli adımlar atılmıştır. Önemli adımlardan birisi de 2010 yılında anayasal dayanak kazandırılarak, 2012 yılında 6328 sayılı Kanuna dayalı olarak oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu'dur.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türk kamu yönetimi sistemi içerisindeki yerinin irdelenerek, kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik bağlamında değerlendirilmesinin amaçlandığı çalışmanın temel sorunsalı, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yönetim sistemi içinde etkin ve işlevsel faaliyet gösterip göstermediğinin ortaya konularak, kurumun toplum nezdindeki bilinirliğinin tespit edilmesidir. Bu sorunsal çerçevesinde hazırlanan çalışmanın temel varsayımı, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimi anlayışının tesis edilmesi amacıyla oluşturulmuş Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vatandaş-devlet arasında aracı rolünü hedeflediği fakat toplum nezdinde kurumun bilinirliğinin yetersiz olduğu; görev ve yetki alanının kısıtlı olması sebebiyle de etkinlik ve işlevselliğinin düşük düzeyde kaldığıdır.

Bu amaç, sorunsal ve varsayım ekseninde hazırlanan çalışma kapsamında öncelikle şeffaflık ve hesap verebilirlik ile kavramsal bilgilere yer verilerek, Türk kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğe dayanak oluşturacak yasal düzenlemeler incelenmektedir. Ayrıca, ombudsmanlık mekanizması ve Türkiye'ye yansımaları Kamu Denetçiliği Kurumu'nun örgütsel yapısı işleyişi, işlev ve faaliyetlerinin irdelendiği çalışmada kurumun tanınırlığı ve işlevselliği Karaman il merkezinde görev yapan kamu görevlilerine yönelik gerçekleştirilen alan araştırması ile ölçülmeye çalışılmıştır. Alan araştırmasında elde edilen bilgi ve bulgular ışığında genel değerlendirmelerde bulunularak, durum tespitinde bulunmuş ve sorun alanlarına yönelik çözüm önerileri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Kavramsal çerçevenin oluşturulması aşamasında betimsel analiz yönteminden, uygulama kısmında ise nicel araştırma yöntemlerinden birisi olan anket tekniğinden yararlanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Ombudsman, Şeffaflık, Hesap Verebilirlik, Kamu Denetçiliği Kurumu

ABSTRACT

The necessity of a democratic, participatory, transparent and accountable management approach has started to be emphasized along with the transition from the traditional public management approach to the new management approach. Since the second half of the 1970s, the efforts to change and transform in the field of public administration in the world have begun to affect Turkey in the second half of the 1980s. The actual change in Turkish public administration coincides with the post-2003 period. In the post-2003 period, several important steps were taken towards democratization, demilitarization, localization, along with reforms in the political and administrative field. One of the important steps is The Turkish Ombudsman Institution, which was established in 2012 on the basis of the law numbered 6328 and granted the constitutional support in 2010.

The aim of the study is to examine the place of the The Turkish Ombudsman Institution in the Turkish public administration system and evaluating it in the context of transparency and accountability in the public administration and determining the awareness of the institution in the society by showing whether the The Turkish Ombudsman Institution is active and functional within its management system. The basic assumption of the study prepared in this problematic framework is that within the understanding of justice based on human rights, a transparent and accountable understanding of public administration is aimed at the intermediary role between the citizens and the state. But the public awareness of the society is inadequate; its efficiency and functionality are at a low level due to the limited scope of duties and authority.

Firstly, transparency and accountability and conceptual information are given in the scope of the study on the axis of this aim, problematic and hypothesis. And then, legal arrangements to be based on transparency and accountability in Turkish public administration are examined. In addition, the ombudsman mechanism and its reflection on Turkey, the organizational structure and functioning of the The Turkish Ombudsman Institution, the functioning and the functioning of the institution have been tried to measure by the field survey for public officials working in Karaman Province. It has been made general evaluations on the information and finding light obtained from the field survey, the situation has been determined and a solution proposal for problem areas has been tried to put forward. The method of descriptive analysis has been used in the development of the conceptual framework. The survey technique is one of the quantitative research methods in the application part.

Keywords: Public Administration, Ombudsman, Transparency, Accountability, The Turkish Ombudsman Institution

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR LİSTESİ.....	vii
TABLolar LİSTESİ	viii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK5	
1.1. Kamu Yönetiminde Şeffaflık	5
1.1.1. Şeffaflık Kavramı.....	6
1.1.2. Şeffaflığın Sonuçları	7
1.1.3. Şeffaflığın Kurumsallaşmasına Yardımcı Uygulamalar	7
1.2. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik.....	10
1.2.1. Hesap Verebilirlik Kavramı Analizi ve Niteliği	10
1.2.2. Hesap Verebilirlikle İlişkili Kavramlar.....	14
1.2.3. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Önemi.....	16
1.2.4. Hesap Verebilirlik Konusuna Yaklaşımlar	17
1.2.5. Hesap Verebilirliğin Önündeki Engeller.....	18
1.2.6. Hesap Verebilirlik Türleri	19
1.3. Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğe Yönelik Mekanizmalar....	22
1.3.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	23
1.3.2. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	24
1.3.3. Dilekçe Hakkı, BİMER ve CİMER Mekanizmaları	24

1.3.4. Diğer Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler.....	25
İKİNCİ BÖLÜM: OMBUDSMANLIK VE TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU	28
2.1. Ombudsman: Kavramsal Çerçeve	28
2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi	32
2.3. Dünyada Ombudsmanlık Uygulamaları	33
2.3.1. İsveç'te Ombudsmanlık Kurumu.....	34
2.3.2. Finlandiya'da Ombudsmanlık Kurumu	35
2.3.3. İngiltere'de Ombudsmanlık Kurumu.....	36
2.3.4. Fransa'da Ombudsmanlık Kurumu.....	37
2.3.5. İspanya'da Ombudsmanlık Kurumu	37
2.3.6. Diğer Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumları.....	38
2.4. Türk-İslam Devlet Geleneğinde Ombudsmanlık Benzeri Mekanizmalar	39
2.5. Türkiye'de Cumhuriyet Sonrası Dönemde Ombudsmanlık Tartışmaları	41
2.6. Türkiye'de Ombudsmanlık: Kamu Denetçiliği Kurumu	44
2.6.1. Kurumun Görev ve Yetki Alanı	45
2.6.2. Kurumun Örgütsel Yapısı	46
2.6.3. Kurumun İşleyişi	47
2.6.4. Kuruma Yönelik Olumlu ve Olumsuz Eleştiriler.....	50
2.6.5. Kurumun Etkinlik ve İşlevselliğinin Değerlendirilmesi	53
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TANINIRLIĞI VE ETKİNLİĞİNİN ÖLÇÜLMESİNE YÖNELİK BİR ALAN ARAŞTIRMASI	64
3.1. Araştırmanın Amacı	64
3.2. Araştırmanın Kapsamı ve Soruları	65
3.3. Araştırmanın Evren ve Örneklemi.....	66
3.4. Araştırmanın Kısıtlılıkları	67

3.5. Araştırmanın Yöntemi	68
3.6. Araştırmanın Analizi, Bulguları ve Bulguların Değerlendirilmesi	70
3.6.1. Faktör Analizi ve Güvenilirlik Testi	70
3.6.2. Demografik Bulgular.....	73
3.6.3. Katılımcıların Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğe Yönelik Mekanizmalar Hakkında Bilgi/Farkındalık Düzeyleri	74
3.6.4. Katılımcıların Kamu Denetçiliği Kurumuna Yönelik Bilgi Düzeyleri	78
3.6.5. Katılımcıların Kamu Denetçiliği Kurumuna Yönelik Algıları	84
3.6.5.1. Ortalama Değerler Üzerinden Değerlendirme	84
3.6.5.2. Pearson Korelasyon Analizine göre Değerlendirme	90
3.6.5.3. "P" Değeri Üzerinden Algı Farklarının Değerlendirilmesi	97
SONUÇ VE ÖNERİLER	101
KAYNAKÇA	108
EK 1: Uygulanan Anket Formu.....	117

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BİMER	: Başbakanlık İletişim Merkezi
CİMER	: Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
CPI	: Corruption perfection Index (Rüşvet Algılama Endeksi)
IBA	: International Bar Association (Uluslararası Barolar Birliği)
INTOSAI	: International Organization of Supreme Audit Institutions (Yüksek Denetim Kurumları Örgütü)
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MEDDER	: Milli Emlak Denetmenleri Derneği
MUDENDER	: Muhasebe Denetmenleri Derneği
NPM	: New Public Management (Yeni Yönetim Anlayışı)
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development (İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetler

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kamu Denetçiliği Kurumu Başvuru Sayıları (2013-2016)	53
Tablo 2: Konularına Göre Şikayetlerin Dağılımı	55
Tablo 3: Yıllar İtibariyle Şikayet Başvurularının İllere Göre Dağılımı	56
Tablo 4: Kamu Denetçiliği Kurumu Karar Türleri (2013-2016).....	57
Tablo 5: Şikayet Edilen İdarelere Göre Dağılım	59
Tablo 6: Faktör Analizi ve Güvenilirlik Testi	70
Tablo 7: Katılımcıların Sosyo-Demografik Özellikleri.....	73
Tablo 8: Katılımcıların Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkından Yararlanma Durumu	74
Tablo 9: Katılımcıların CİMER/BİMER Mekanizmalarına Başvuru Durumu	75
Tablo 10: Katılımcıların CİMER/BİMER, Bilgi Edinme Hakkı Vasıtasıyla Bireysel/ Kurumsal Şikayet Alma Durumu	75
Tablo 11: Katılımcıların Kamu Denetçiliği Kurumuna Yönelik Bilgi Düzeyleri	76
Tablo 12: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Öğrenilme Vasıta/Araçları.....	77
Tablo 13: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bilinirliği ve Katılımcıların Statülerine Göre Dağılımı.....	79
Tablo 14: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bilinirliği ve Katılımcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımı.....	79
Tablo 15: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bilinirliği ve Katılımcıların Yaş Aralıklarına Göre Dağılımı.....	80
Tablo 16: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bilinirliği ve Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı.....	81
Tablo 17: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bilinirliği ile Katılımcıların Şeffaflık Algılarının Karşılaştırılması.....	82
Tablo 18: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bilinirliği ile Katılımcıların Hesap Verebilirlik Algılarının Karşılaştırılması	83
Tablo 19: İşlevsellik Boyutu Ekseninde Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yönelik Algılar	84

Tablo 20: Hesap Verebilirlik Boyutu Ekseninde Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yönelik Algılar.....	86
Tablo 21: Örgütsel Yapı Boyutu Ekseninde Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yönelik Algılar	88
Tablo 22: Etkinlik Boyutu Ekseninde Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yönelik Algılar ...	90
Tablo 23: Pearson Korelasyon Analiz Sonucu	91
Tablo 24: Demografik Değişkenlerin Olumlu ve Olumsuz İlişki Durumları.....	92
Tablo 25: Belirlenen Faktörlerle Olumlu Yönde Anlamli Bulunan Diğer Faktör-Özellikler ve Değerleri	94
Tablo 26: Kamu Denetçiliği Kurumu Algısı ile Değişkenler Arasında Belirlenen Olumlu Yönde Anlamli İlişkiler	95
Tablo 27: Belirlenen Faktörlerle Yaş, Pozisyon ve STK Üyeliği Arasında Negatif Yönde Anlamli İlişkiler.....	96
Tablo 28: Cinsiyete Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı	97
Tablo 29: Medeni Duruma Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı	97
Tablo 30: Eğitim Düzeyine Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı	98
Tablo 31: Yaş Aralığına Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı	98
Tablo 32: Kurumdaki Pozisyon/Statüye Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı	98
Tablo 33: Hizmet Süresine Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı.....	99
Tablo 34: STK/Sendika Üyeliğine Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı.....	99
Tablo 35: Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkından Yararlanma Durumuna Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı.....	99
Tablo 36: Daha Önce BİMER/CİMER'e Başvuranlara Göre Kamu Denetçiliği Algı Farkı	99
Tablo 37: Daha Önce BİMER/CİMER Şikayeti ile Karşılaşanlara Göre KDK Algı Farkı	100
Tablo 38: Bilgi Düzeyine Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı	100

GİRİŞ

1970’li yıllarda meydana gelen petrol krizi, ağır işsizlik oranları ve refah devlet anlayışıyla beraber devletin bütçe açıkları ve halkın beklentilerinin artması sürecinde, hantal, verimsiz, aşırı hiyerarşik, eşgüdüm ve uyumdan uzak, vatandaşın desteğini kaybetmiş bürokratik yapı, 1980’li yılların ekonomik ve toplumsal yapısını biçimlendiren “yeni sağ”, ekonomik liberalleşme, özelleştirme politikaları ve küreselleşme (Nohutçu, 2003: 243-244) gibi iç ve dış faktörlerin etkisiyle kamu yönetimi anlayışı, değişim ve dönüşüm süreci içerisine girmiştir. “Yeni Yönetim Anlayışı” olarak adlandırılan bu süreç, yaşanan bir olgu olarak tüm dünyada karşımıza çıkmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 20). Bu gelişmeler hem toplum hem de yönetim için bir milat olarak kabul edilmiştir (Eken, 2005: 5). Artık devletin yapısı, işlevleri ve kamu harcamaları sorgulanabilir hale gelmiş ve etkin devlet ifadesi kamu yönetiminde yerini almıştır (Parlak ve Sobacı, 2005: 201). Bu özel sektör tipi yönetim süreciyle beraber geleneksel yönetim anlayışındaki sorumluluk mekanizmalarının yokluğundan veya yetersizliğinden dolayı yeni dönemde kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik, tutumluluk, vatandaş memnuniyeti ve kalite, yönetişim, hesap verebilirlik ve saydamlık gibi kavramlar ön plana çıkmaya başlamıştır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 20).

Gerek kamu politikası kararları ve bu kararların uygulamalarında gerekse devlet bütçesinin hazırlanması ve uygulanmasında kamu yöneticilerin, kullandığı yetkiler etkisi göz ardı edilemeyecek kadar fazladır. Yine kanun tasarıları ve ikincil düzenlemelerin hazırlanması bürokrasi tarafından yapılmaktadır. Bu nedenlerle, kamu yöneticiler tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin, kullanılan yetki ve kaynakların hesap verilebilir nitelikte olması ve sistem içerisinde kontrol mekanizmalarının kurulması önemli bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 20).

Yönetimde açık ve şeffaf uygulamalar arttıkça toplumda yönetime olan güven duygusu da gelişmektedir. İlaveten hesap verebilirlik ilkesi ile birlikte değerlendirildiğinde; ancak şeffaf olan bir yönetim, hesap verebilir olabilir. Dolayısıyla, şeffaflık ile hesap verebilirlik kavramları, neden sonuç ilişkisi bağlamında birbirinden bağımsız olarak ele alınamaz, birbirini besleyen ve destekleyen değişkenlerdir. (Demiroğlu, 2014: 72). Bu da bize her iki kavramın birbirinin tamamlayıcı unsurları olduğunu göstermektedir.

Şeffaf bir yönetim için vatandaşların bilme ve denetleme hakkı ile yönetsel faaliyetlere katılma hakkını (Şengül, 2008:16) geleneksel hesap verebilirlik anlayışından daha geniş boyutuyla ele almak ve Dünya Bankası yaklaşımına dayanan toplumsal hesap verebilirlik kavramı çerçevesinde değerlendirmek mümkündür (Demiroğlu, 2014: 73).

Dünyada gelişen bu yeni anlayışa ve çağdaş ilkelere Türk kamu yönetimi de kayıtsız kalmamış ve bir dizi yasal düzenlemelerle bu değişim ve dönüşümü yaşamaya başlamıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışını yansıtan Kamu İhale Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu gibi yasal düzenlemelerle Türk kamu yönetiminde daha şeffaf ve hesap verebilir bir yapı amaçlanmıştır. Özellikle Avrupa'da gelişen ombudsmanlık kurumunun Türkiye'deki karşılığı olarak, 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) oluşturulmuştur. İlgili Kanunun 5'inci maddesinde; Kurumun görevi, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak olarak belirlenmiştir.

Bu hedefler doğrultusunda oluşturulmuş KDK'nın irdelenmesinin amaçlandığı çalışmanın temel araştırma sorusu, '6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile oluşturulan ombudsmanlık kurumu Türk kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından etkin ve işlevsel faaliyet göstermekte midir?' şeklinde belirlenmiştir. Bu temel araştırma sorusu ekseninde çalışmada şu sorulara cevap aranacaktır:

- 1- Şeffaflık nedir, şeffaf yönetimin sonuçları nelerdir ve şeffaf yönetimin kurumsallaşmasına yardımcı uygulama ve düzenlemeler nelerdir?
- 2- Hesap verebilirlik nedir ve hesap verebilirlik türleri nelerdir?
- 3- Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflık neden önemlidir?
- 4- Türk kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğe dayanak oluşturacak yasal ve kurumsal düzenlemeler nelerdir?
- 5- 6328 sayılı Kanun, Türk kamu yönetimi sistemi için neler getirmiştir?
- 6- KDK'nın görev, işlev ve yetkileri nelerdir?

7- KDK'nın yapısı, işleyişi ve görevleri dikkate alındığında, KDK Türk kamu yönetimi ve hukuk sisteminde ne ölçüde etkin ve işlevsel faaliyet göstermektedir?

8- KDK'nın tanınırlığı ve bilinirliği hangi düzeydedir?

Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan, amacı itibariyle, ilgili idareyi daha şeffaf ve hesap verebilir şekilde davranmaya sevk edeceği beklenilmektedir. Ancak bunun gerçekleşmesi ombudsmanlık kurumunun, diğer kamu kurum ve kuruluşlar üzerinde etkin bir yaptırım gücüne ve idare ile birey arasındaki sorunları çözme yetisine sahip olmasına bağlıdır. Bu bağlamda, araştırmanın temel hipotezi, Türkiye'de oluşturulan Ombudsmanlık Kurumunun, görev ve yetkileri itibariyle, uygulamada tanınırlık, güvenilirlik ve etkinliğin istenilen düzeyde olmadığıdır.

Bu bağlamda, yeni kamu yönetimi anlayışı için önem arz eden şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri bağlamında, Türkiye'nin en yeni kontrol mekanizmalarından birisi olan KDK'nın görev ve yetkileri ile vatandaşın haklarından haberdar olup olmadığı konusu ekseninde çalışma kaleme alınmıştır. Bu çerçevede, Karaman ilinde görev yapan kamu görevlilerinin bakış açısından KDK'nın tanınırlığı ve etkinliğini ölçmek suretiyle Türkiye'de ombudsmanlık sistemi ve algısının ne derece olgunluğa erişip erişmediği konusunda bir kanaate ulaşmak amacıyla bu çalışma gerçekleştirilmiştir.

Bu kapsamda hazırlanan çalışmanın birinci bölümünde, ilk olarak şeffaflık kavramı ve şeffaf yönetimin kurumsallaşması üzerinde durulmakta, daha sonra hesap verebilirliğe yönelik kavramsal çerçeve ele alınmakta, hesap verebilirliğin yapılan tanımları, türleri ve yaklaşımlarına değinilerek ve toplumsal hesap verebilirlik ayrıca incelenmektedir. Ardından, her iki kavram bağlamında genel olarak Türkiye'deki yasal düzenlemeler ve uygulamalar irdelenmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Dünyada ve Türkiye'de ombudsmanlık sistemine geçiş süreci incelenerek, Türkiye'de KDK'nın tarihsel arka planı, hukuksal zemini, örgütsel yapısı, işleyişi ve faaliyetleri ele alınmaktadır. Çalışmanın son kısmı olan üçüncü bölümde ise, Karaman il merkezinde farklı kamu kurumlarında görev yapan kamu personeli üzerinde hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri bağlamında KDK'nın tanınırlığını ve etkinliğini ölçmek amacıyla yapılan alan araştırmasında (anket çalışmasının) elde edilen bulgular ve değerlendirmelere yer verilmektedir. Sonuç bölümünde, anket çalışmasından

elde edilen bulgular ışığında sonuçlar ortaya konulmakta, sorun alanları yazılarak, KDK'nın Türk kamu yönetimindeki yeri, işlevi, etkinliği ve tanınırlığı, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri çerçevesinde neler yapılması gerektiğine yönelik önerilerde bulunmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

1970'lerde dünya genelinde yaşanan ekonomik ve toplumsal çöküntüler bürokrasi üzerindeki baskıları artırmaya başlamış ve bürokrasinin özgürlük alanı kısıtlanmıştır. Küreselleşme ve liberal hareketler, demokratik ilkelerle beslenmiştir. Kitle iletişim araçları ve teknolojik gelişmeler bilginin hızla yayılmasını sağlamış ve bilgiye erişimi kolaylaştırmıştır. Tüm bu gelişmeler sayesinde kamu yönetiminde yeni anlayış doğmuş ve yeni ilkeler benimsenmiştir. Bu ilkelerin başında gelen şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarının da, bu süreçte yeniden irdelenmesine ihtiyaç duyulduğu muhakkaktır.

1.1. Kamu Yönetiminde Şeffaflık

Kapalılık anlayışının damga vurduğu geleneksel bürokratik ve otoriter uygulamalar artık küreselleşme, liberal ekonomi politikaları, demokrasi ve özgürlük anlayışının gelişmesi ile birlikte yönetimde söz sahibi olmayı isteyen ve vergisini ödeyen bilinçli toplum tarafından tepkiyle karşılanmaya başlanmıştır. Geleneksel anlayıştan yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş sürecinde en önemli unsurlardan birisi olan şeffaflık kavramı yeni yönetim anlayışında yerini almıştır. Söz konusu tepkilere neden olan ve yönetimde şeffaflığı gerekli kılan gelişmeler aşağıda maddeler halinde açıklanmıştır (Eken, 2005:22-33):

- Refah devlet anlayışı ve müdahaleci devletin doğurduğu rahatsızlıklar, (Devletin ekonomik ve toplumsal hayata müdahalesinin azaltılması ve rolünün yeniden tanımlanması kamu yönetiminin yeniden yapılanması gereğine yol açmıştır)
- Bireylerin eğitim ve kültür düzeyindeki artış,
- İletişim ve bilişim teknolojisinde yaşanan gelişmeler ve bilgi edinme hakkının etkin şekilde kullanılması bakımından elektronik haberleşme imkanı,
- Sivil toplumun gelişmesi,
- Kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm (Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Geçiş),
- Uluslararası alandaki gelişmeler,
- Yönetime katılma gereği yönüyle, şeffaflık kavramının, demokrasinin olmazsa olmaz koşulu olması.

Çeşitli eleştirilere rağmen, dünya genelinde mevcut sistemler içerisinde demokrasi, kötünün en iyisi olarak kabul edildiği için (Akpınar, 2011:236) demokrasinin olmazsa olmaz koşullarından birisi olan şeffaflık olgusu yönetsel işlemler için gerekli bir kavram halini almıştır.

1.1.1. Şeffaflık Kavramı

Geleneksel idari sisteminin ve gizlilik anlayışının tartışılmaya başlanmasıyla ortaya çıkan şeffaflık kavramı, gün ışığında yönetim, yönetimde şeffaflık, yönetimde açıklık, yönetimde saydamlık olarak da ifade edilmektedir. Bu ifadeler geleneksel anlayışta yer alan gizlilik ve dışa kapalı uygulamalara karşı üretilen alternatif yönetim düşüncesi ve modeline ışık tutmaktadır (Eken, 2005: 22). Bu kapsamda, şeffaflık, kamuoyunun yönetim faaliyetlerinden haberdar olmasını sağlamak amacıyla, gizlilik ve kapalılık anlayışına karşı kamuoyunda sosyal baskı yaratma çabası ve farkındalığa yönelik bir uygulama olarak nitelendirilebilir (Şengül, 2005a: 217).

Yönetimde açıklık ilkesi, genellikle saydamlık ilkesi ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Ancak açıklık, saydamlığı kapsayan daha geniş anlamda yorumlanan bir kavram olup, açık yönetim demokratik bir yönetimin olmazsa olmaz şartıdır. Bu açıdan yönetimde açıklık ve şeffaflık ilkeleri tüm demokratik ülkeler için önem arz etmektedir. OECD 2005 yılı komite kararlarında yönetimde açıklık; bürokrasinin tüm faaliyetlerinin halkın denetimine açık olmasını ifade eden *saydamlık*, vatandaşların kamu hizmetlerine ve kamusal alana kolayca erişebilmesini anlatan *ulaşılabilirlik* ve vatandaşların görüş, öneri, ihtiyaç ve beklentilerini karşılamaya hazır olma durumunu belirten *cevap verebilmeyi* içermektedir (Koçak, 2010: 119). Buradan hareketle, saydamlık, ulaşılabilirlik ve cevap verebilirlik yönetimde açıklığın olmazsa olmaz unsurları olarak değerlendirilebilir.

Bununla birlikte Özyay (2002:2-5), şeffaf bir yönetimin üç unsurunun olduğundan bahsetmektedir. İlki yönetimin karar alma mekanizmalarının belli bir usule bağlı olmasıdır. Bu usulün genel idari usul adıyla tüm yönetsel işlemler için geçerli olması gerektiği belirtilmektedir. Bir diğer unsur ise bilgi edinme özgürlüğüdür. Son olarak idarenin karar alma toplantılarının aleni olmasıdır.

Sonuç olarak şeffaflık, yapılan tüm faaliyet ve eylemlerin ve gizli kalmış hukuk dışı davranışların, usulsüz iş ve işlemlerin açığa çıkarılmasını öngören bir çalışma ortamı ve

sistemin oluşturulmasını ifade etmektedir. Nitekim Uluslararası Saydamlık Örgütünün 1999 Rüşvet Algılama Endeksine göre (CPI), yönetimleri şeffaf olan ülkelerde rüşvetin, gizlilik anlayışının baskın olduğu ülkelere oranla çok daha az olduğu görülmektedir (Al, 2002: 226-227).

1.1.2. Şeffaflığın Sonuçları

Yönetimde şeffaflık ilkesinin egemen olmasıyla beraber gizlilik ve dışa kapalı sistem döneminin sona ermesi beklenmektedir. Bu faktörün işlerlik kazanması, güven bunalımı yaşayan toplum-yöneten arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve demokrasiye işlerlik kazandırmaya kadar önemli gelişmeleri yönlendireceği açıktır. Toplum-yönetim ilişkilerinin iyileştirilmesi ve güven tesisi, karşılıklı iletişim ağının kurulması sayesinde kamu görevlileri daha rasyonel olacak, verimlilik artacak, yolsuzluk ve kötü yönetim uygulamaları azalacak ayrıca yönetimi de sosyal çevreye yaklaştıracaktır (Eken, 2005:41-42 ve Şengül, 2005a: 223).

Kamuoyu denetiminin işlerlik kazandırılması da, yönetim faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu ve yerindeliğini kontrol etmenin yanında kamu gücünün kötüye kullanılmasını ve keyfi davranışlarını engelleme ortamı oluşturacaktır (Eken, 2005:43).

Demokrasi, sadece siyasal bir hak olmayıp, vatandaşların kamu yönetiminin kararlarına ve yönetsel faaliyetlere katılımını da içermektedir. Bu anlamda, demokrasinin gereği olarak, yönetime katılmanın artması yönetenlerin yönetilenlere karşı hesap vermesini de gerektirmektedir (Eken, 2005:43-44).

Şeffaf yönetim anlayışı, yukarıda sayılan etkilerin yanında, kamu yönetiminde demokratik kültürün yerleşmesi, kamu yönetiminin meşruluğunun güçlendirilmesi, hizmeti sunanlarla hizmetten faydalananlar arasındaki güç ilişkisinin dengelenmesi ve kamu yönetiminde etkinlik ilkesinin değer kazanmasını sağlayacak etkilere de sahiptir (Şengül, 2008: 25).

1.1.3. Şeffaflığın Kurumsallaşmasına Yardımcı Uygulamalar

Şeffaflığın ilke olarak benimsenmesinin yanında şeffaflığın kurumsallaşması adına muhakkak bir zihniyet değişiminin de gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu kapsamda destekleyici uygulamalara ihtiyaç bulunmaktadır (Eken, 2005: 44).

Bu uygulamaların başında, geleneksel yapı ve anlayıştan uzaklaşmak gelir. Güven duygusunu esas alan ve toplumla iletişim kanallarının açık olarak bütünleşmesini sağlayan ve her şeyin toplumla paylaşılmasını sağlayan bir yönetim anlayışının benimsenmesi bu anlamda önemlidir (Eken, 2005: 45).

Prosedürlerin ve formalitelerin basitleştirilmesi, vatandaşlar için bilgiye daha kolay erişebilmesini sağlayacaktır. Bu sayede zaman ve maliyet kaybının ortadan kaldırıldığı gibi, müracaat ve şikayet gibi mekanizmalarda yol gösterici olması ve telefon, faks, mail, e-devlet uygulamaları gibi teknolojik ürünler aracılığıyla haberleşme imkanları şeffaf bir yönetim için vatandaş devlet ilişkisinde güven tazeleyecektir. Bu bağlamda iletişim yollarının iyileştirilmesi, karşılıklılık esasına dayalı bir model oluşturacak, ilişkiler eşit düzeye gelecek ve halkın talep ve beklentilerinin ön plana çıkarılması sağlanacaktır (Eken, 2005: 46-47).

Şeffaflık için bir gereklilik olan yönetimin kullandığı dilin basitleştirilmesi, teknik terim ve deyimlerden çok düzenlemelerin vatandaş olarak herkesin anlayabileceği şekilde hazırlanmasını esas alır. Sadeleştirme faaliyetleri, şeffaflığın kurumsallaşmasına önemli katkı yapacaktır (Eken, 2005:48). Bu kapsamda kamu yönetimi işlem ve eylemlerin de gerekçeli olması prensibi sayesinde hukuki düzenlemeleri anlamak mümkün hale gelebilecektir (Şengül, 2008: 32).

Kamu yönetiminde yerleşmenin sağlanması da şeffaflık için önemlidir. Yerleşme geniş anlamda, merkezi idarenin yürüttüğü planlama, yönetme, vergi toplama, karar verme gibi fonksiyonların yerel birimlere ve sivil topluma aktarılması olarak ifade edilmektedir. Bu sayede merkezi idarenin ekonomi ve kamu hizmetlerindeki etkisinin kırılacağı ve gizlilik eğilimlerinin azalacağı düşünülmektedir. Ayrıca merkezi yönetimin yükünü, aşırı bürokrasiyi, kırtasiyeciliği de azaltacaktır. Toplum ihtiyaçların belirlenmesi noktasında da, yerel birimlerin daha doğru tespit yapacağı düşünülmektedir (Eken, 2005: 49-50).

Bireysel kayıtlara erişme imkanının sağlanması, bilgi paylaşımı açısından önemli bir diğer uygulamadır. Elektronik kayıt sistemi, istihbarat, adli işlemlerden eğitime, sağlıktan maliyeye birçok hizmet alanında bireysel kayıtlar yer almaktadır. E-devlet uygulamaları bunun güzel bir örneğidir. Şeffaflığı benimseyen ülkeler bu alanlardaki bazı

kayıtları bilgi edinme hakkı kapsamında değerlendirirken, güvenlik ve istihbarat gibi nedenlerle bazılarına ise ulaşmak mümkün değildir (Eken, 2005: 51).

İdari usulün düzenlenmesi, şeffaflığı kurumsallaştıran bir diğer faktördür. İdari usul, yönetimin faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin kurallar bütünüdür. Önceden belirlenmiş ve herkes tarafından bilinen yöntemlere bağlı olarak faaliyetlerin yürütülmesi şeffaflığın gelişmesine katkıda bulunacaktır (Eken, 2005: 52). Diğer bir ifadeyle, yönetimin işleyişi sırasında izleyeceği usullerin genel bir idari kanununda önceden belirlenmesi yönetsel süreci görünür kılmaya yöneliktir (Şengül, 2008: 32).

Ombudsman sisteminin kurulması da şeffaflığın kurumsallaşmasında yardımcı bir diğer aktördür. Kuruma sistemin işleyişinde görülen düzensizlikleri ortaya çıkarma görevi yüklenilmesi ve yaptırım gücü verilmesi büyük önem arz etmektedir. Kurum toplumsal aktörlerle yönetim arasındaki sorunları çözebilmeli, yetki ve sorumluluk tanımları yeniden belirlenmelidir. Bu düzenlemelerin hayata geçirilmesiyle ombudsmanlık kurumunun vatandaş ile yönetim arasında köprü vazifesi kurma görevini tam olarak yerine getirmesi mümkündür (Eken, 2005:48-49). Ombudsmanlık kurumunun, idarenin haksız uygulamalarına karşı mağdur olan vatandaşların korunması, bürokrasinin hatalı kararlarının düzeltilmesi, yönetimde şeffaflık ve dürüstlüğü sağlanması yönlerinden kamu yönetiminin gelişimine katkı sağlayacağı beklense de (Aktaş, 2011:370); Türkiye'nin en genç ve en yeni denge ve denetleme mekanizmalarından birisi olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nu daha şeffaf bir yönetim anlayışına sahip olabilmesi için yeniden tanımlanması önemli bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bir yönetimde açık ve şeffaf uygulamalar arttıkça toplumda yönetime olan güven duygusu da gelişmektedir. İlaveten hesap verebilirlik ilkesi ile birlikte değerlendirildiğinde; ancak şeffaf olan bir yönetim, hesap verebilir olabilir. Dolayısıyla, şeffaflık ile hesap verebilirlik kavramları, neden sonuç ilişkisi bağlamında birbirinden bağımsız olarak ele alınamayacak, birbirini besleyen ve destekleyen değişkenlerdir. (Demiroğlu, 2014: 72). Bu da bize her iki kavramın birbirinin tamamlayıcı unsurları olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, hesap verebilirlik ilkesinin ele alınmasının önemi yadsınamaz bir gerçektir.

1.2. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik

Kamu yönetiminde "hesap verebilirlik" (accountability) kavramı özellikle son zamanlarda yönetim bilimi açısından önemli tartışma konularından birisi olarak karşımıza çıkmakta ve yeni kamu yönetimi anlayışı, yeniden yapılanma, reform ve yönetim yaklaşimleri çerçevesinde kaçınılmaz ilkelerin başında gelmektedir. Son dönemde hesap verebilirlik kavramına geleneksel kullanımından daha çok geniş ve değişik anlamlar yüklendiği gözlemlenmektedir (Balcı, 2003: 115-116).

1.2.1. Hesap Verebilirlik Kavramı Analizi ve Niteliği

Hesap sorma, hesap verme günlük hayatımızın her alanında ve farklı şekillerde karşılaştığımız bir olgudur. İnsanlar ya gönülden bir kabullenmeyle ya da mesleğinin bir gereği olarak hesap verme sorumluluğu taşırlar. Bu anlamda özel sektör ve kamu yönetiminde bu ilkenin uygulama alanı vardır. Nitekim hesap verme kamusal hayatın vazgeçilmez bir parçası konumundadır. Kavramın, tarihsel gelişimine bakıldığında, muhasebe bilimi kökenli olduğunu görülmektedir. Hesap verebilirliğin kökleri, 1085 yılında Britanya Kralının hakimiyeti altındaki tüm mülk sahiplerinin mülklerinin 'domesday' adı verilen defterlerde kayıt altına alınması olayına dayanır. Günümüzde ise kayıt altına alma anlamının ötesinde hem özel sektörde hem de kamu yönetiminde yönetişimin bir sembolü haline gelmiştir (Ateş, 2008: 191-192).

Otoriter yönetimlerin baskıcı uygulamalara karşı denge ve kontrol mekanizması olarak değerlendirilen hesap verebilirlik, liberal ve anayasal demokrasilerin temel karakteristik özelliğidir. Hesap verebilirlik, bilmeye hakkı ve yetkisi olan vatandaşlara ve yetkisi olan hiyerarşik kademelerde bulunan tüm çalışanlara karşı bir kamu hizmetinin performansının dürüstçe bildirilmesini zaruri kılan bir yaklaşımdır (Fabry, 2008:2).

Yetki yönünden asil-vekil ilişkisi bağlamında esas yetki sahibi olan vatandaşa karşı, kamu yöneticilerine verilen bu yetkinin bürokrasi eliyle ne derece etkili ve etkin kullanıldığıнын hesabının vatandaşlarca sorulması gerekmektedir. Yönetim kavramının özünde hesap verebilirlik vardır ve kaynakları kullanan ve yönetenler için hesap verme temel görev ve yükümlülüktür. Demokratik yönetimlerde söz konusu hesap verme yükümlülüğü doğal ve zaruri bir gerekliliktir. Dolayısıyla temsili demokrasilerde demokratik yolla seçilen vekillerden ve atanmış yöneticilerden, kendilerine verilen

görevlerin gereği gibi yerine getirilip getirilememesi ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile ilgili vatandaşın bilme ve bilgi isteme hakkı ile hesap sorabilme hakkı demokrasinin en temel yetkilerindedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, hesap verme yükümlülüğü yeni kamu yönetimi anlayışı açısından çağdaşlığın bir göstergesi olarak görülmekte; bu sayede yönetimde demokrasi ile çağdaşlık kavramları birbirine bağlanmaktadır (Kalkan ve Alparslan, 2009:30).

INTOSAI Denetim Standartlarında yer alan tanıma göre de hesap verme yükümlülüğü, kamu kurum ve kuruluşların (KİT'ler dahil), faaliyetlerinden dolayı kamuoyuna ve yetkililere açıklama yapma mecburiyetleridir (Saraç, 2005:143-144).

Bu kavram birçok anlamda kullanıldığından farklı boyutlarıyla ele alınmasının gerekliliği karşımıza çıkmaktadır. Buna göre, hesap verebilirliğin içerdiği hususlar şu şekilde sıralanabilir (Bilgin, 2004:40-41):

- Tüm kayıtların doğru ve tam olarak tutulmasını,
- Bilgilendirmenin zorunlu olmasını,
- Görev ve sorumlulukların açıkça belirlenmesini,
- Belirlenen görev ve sorumluluk çerçevesinde yapılan faaliyetlerin nedenleri ve gerekçeleriyle açıklama yapılmasını,
- Gerektiğinde sorumluluk alınmasını,
- Teşekkürü ve suçlamayı kabul etmeyi,
- Ödül ve cezalandırma ile karşılaşmayı,
- Verilen emrin iptalinin cezasını çekmeyi ve görevi kaybetmeyi, içermektedir.

Yukarıdaki hesap verebilirlik tanımı içerisinde yer alan öngörü ve zorunluluklar farklı bir şekilde ele alındığında, kamu kurumların yönetim anlayışlarına rehberlik eden hesap verebilirlik kavramı için bir dizi ilkenin de var olması gerekliliği dikkati çekmektedir. Bu ilkeleri de şu şekilde sıralanabilir (Ateş, 2008: 196-197):

- Kamuoyuna hesap verebilme
- Sorumluluk sahibi olma
- Görev ve sorumlulukların tutarlı bir şekilde belirlenmesi
- Yöneticilerin belirlenmesi

- Görev ve faaliyetlerle ilgili yeterli bilgiye sahip olma
- Görev ve faaliyetlerle ilgili cevap verebilme
- Faaliyetlerin uygulanmasında amacın açıklanması
- Kurum faaliyetlerin ve performansının açıklanması
- Sorumluların hesap verebilmesi
- Açıklanan bilgilerin sunulan hizmetle geçerli ve tutarlı olması

Gül ise (2008: 74-75) kamu yönetiminde etkin hesap verebilirlik ilkelerini şu şekilde açıklamıştır:

- Görev ve sorumluluklar açıkça belirlenmeli ve yanlış anlamaya mahal vermeyecek şekilde anlaşılır olmalıdır.
- Misyon, vizyon, performans, başarı üzerine beklentiler ve kısıtlamalar açık ve net olmalıdır.
- Beklentiler; yetki, kaynak ve kapasiteye uygun olmalıdır.
- Kamuoyuna sunulan raporlar güvenilir ve ulaşılabilir olmalıdır.
- Kontrol ve düzeltme mekanizmaları rasyonellik ilkesi ile bağdaşmalıdır. Yapılan raporlama işleminde olumlu değerlendirmelerinin yanında başarısızlıklar da yer almalı ve beklentilerin karşılanmadığı durumlarda düzeltici önlemler alınmalıdır.

Hesap verebilirlik ilişkisinin etkinliği Hayllar'a göre (2000: 76); hesap soran ve hesap veren açısından ilişkilerde çift yönlü şeffaflık; bağımsız ve karşılıklı güven duygusu, açıklık ve rasyonel bir anlayış gerektirmektedir.

Diğer taraftan, hesap verebilirlik kavramının içeriğinde sorgulanabilir ihtimali bulunmaktadır. Bu çerçevede temelde hesap verebilirlik ilişkisinin üç unsuru bulunmaktadır. İlki kaynağı kullanan birimin görevlerinin ifasıyla ilgili olarak, çevresine veya sorumlu olduğu makama açıklama yapmakla yükümlü olmasıdır. İkinci olarak, hesap soran makamın, hesap verecek olan sorumluların görevlerinin ifasını ve görev esnasındaki tüm davranışlarını sorgulayabilme kanallarının bulunmasıdır. Son olarak da başarısızlık için ceza, başarı için ise ödüllendirme sisteminin oluşturulmasıdır (Bovens, Goodin ve Schillemans, 2014: 9).

Hesap verebilirlik fonksiyonel olarak ele alındığında ise üç temel özelliği ön plana çıkmaktadır. İlk olarak hesap verebilirlik, kişi ya da kurumun kendisi dışındaki başka bir kişi veya otoriteye hesap vermesi ve açıklamada bulunması yönüyle dışsal bir özellik taşır. İkinci olarak hesap verebilirlik, açıklamada bulunmayı ve sorgulamayı kabul etmeyi gerektirdiğinden; sosyal etkileşim ve karşılıklılık içermektedir. Son olarak ise hesap soranın, sorgulama haklarının varlığının hesap verebilirlik ilişkisi içerisinde kabul edilmesidir (Mulgan, 2000: 555).

Hesap soran ve hesap veren ilişkisinin temelinde, asıl-vekil teorisi yatmaktadır. Bu teori, esas itibarıyla gücün delege edilmesiyle ilgilidir. İnsanlar günlük hayatlarında yaşamlarını devam ettirebilmek için birlikte yaşamının bir gereği olarak her alanda başkalarına ihtiyacı bulunmaktadır. Sınırsız insan ihtiyaçlarının bireysel olarak kendilerinin karşılamasının mümkün olmadığı gerçeğinde; insanlar kendi ihtiyaçlarının yerine getirilmesi için başka kişi ya da kurumları kendi adına işlem yapmak üzere görevlendirir. Daha açık bir ifadeyle asıl-vekil teorisinin doğuşunun bir gerekçesi olarak, asıl olanlar yetkiyi vekil olanlara vermektedir. Ancak teorisinin işlemesi için, asılların yerine hareket eden vekillerin, asıl olanların çıkarları doğrultusunda görevlerini ifa etmelerini sağlayacak ve vatandaşlar adına hizmet veren kamu görevlilerinin devlet imkanlarının sağlamış olduğu gücü kötüye kullanmalarını engelleyecek kontrol mekanizmalarına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu nedenle, vekillerin, asıllar adına yerine getirmiş oldukları görevlerden ötürü, asıllara karşı hesap vermeyi sağlayacak kontrol mekanizmalarının oluşturulması tüm kötü yönetim uygulamaların önüne geçilmesi açısından vazgeçilmez bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır (Mulgan, 2003: 9 aktaran Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 23). Kamu yönetiminde yaşanan kötü yönetim uygulamaları ve yönetsel yozlaşmanın önlenmesinde hesap verebilir bir yönetim anlayışının ve farklı hesap verebilirlik mekanizmalarının hayata geçirilmesinin önemi yadsınamaz bir gerçektir.

Yukarıdaki tanımlama ve açıklamalar doğrultusunda; hesap verebilirliğin kamu yönetimi için vazgeçilmez bir zorunluluk olduğu ve kamu yöneticilerin yaptıkları her iş, işlem ile eylemleri karşılığında olumlu ya da olumsuz sonuçlarına katlanma yükümlülüğünü içerdiği anlaşılabilir (Demiroğlu, 2014: 69).

1.2.2. Hesap Verebilirlikle İlişkili Kavramlar

Hesap verebilirlik kavramı; sorumluluk, kontrol, denetim, şeffaflık ve etik gibi kavramlarla yakın ilişkide bulunduğundan hesap verebilirliğin diğerleri ile karıştırılması mümkündür ancak sayılan kavramlar anlamca birbirlerinden farklıdır. Bu kavramları birbirini tamamlayan kavramlar olarak görmek daha doğru bir anlayış olacaktır (Ateş, 2008: 192 ve Balcı, 2003: 116-117).

Hesap verebilirlik ile ilişkili olan kavramlardan biri olan *sorumluluk/sorumlu olmak*; iş ve eylemleri yerine getirebilmek için otoriteye sahip olmak ve bu otoritenin verdiği güçle karar verme özgürlüğüne sahip bulunmak anlamlarında kullanılmaktadır. Hesap verebilir olmak ise, herhangi bir kişinin hesap soranlar tarafından sınırları çizilen sorumluluk alanı içindeki hal ve hareketlerinden dolayı açıklamada bulunmak ve istenilen bilgiye karşılık vermek anlamında kullanılmaktadır (Caiden, 1989: 25 aktaran Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 23).

Hesap verebilirlik incelemenin dışsal fonksiyonları ile ilgilenmekte ve birisini açıklama yapmaya davet etme, yaptırım uygulama gibi konuları ele almaktadır. Ancak sorumluluk kavramı bu anlamda daha içseldir. İlâveten sorumlu olabilmek, yetki ve kontrol mekanizmasının da elinde bulunması demektir. Ayrıca sorumluluk kavramı bakanların sorumluluğu gibi daha politik anlamda yer edinirken hesap verebilirlik ise kamu görevlileri için kullanılmaktadır (Mulgan, 2000:557). Diğer taraftan hesap verebilirliğin var olması için, bir kurumun en alttan en üste kadar tüm kademelerindeki personelin bir üstüne karşı hesap vermek durumunda olması gerekirken, sorumluluk daha çok hiyerarşik olarak aksi bir işleyiş gösterir. Bir başka deyişle, her kademedeki personel kendisinden daha alt seviyelerdeki personelden sorumludur. Bir bakanın mahiyetindeki en alt kademede bulunan memurun hatasının bakandan sorulması beklenmemelidir (Ateş, 2008: 193).

Hesap verebilirliğin ilişkili olduğu diğer bir kavram da *kontroldür*. Kamu kurumlarının faaliyetleri yürütülürken farklı yasal ve yönetsel kontrol mekanizmalar vardır. Hesap verebilirlik kavramını da bu kontrol mekanizmalarının sadece bir parçası olarak değerlendirilir (Balcı, 2003: 118).

Kontrol mekanizmalarından olan bir diğer kavram da *denetimdir*. Denetim de hesap verebilirlik ile anlam olarak yakındır. Denetim, bir faaliyetin önceden belirlenmiş

standartlara uygun olarak yerine getirilip getirilmediği hususlarında ortaya çıkan sonuçların standartlarla karşılaştırılarak gerekli konularda düzeltici önlemlerin alınmasını ifade eder. Hesap verebilirlik ise, asıl-vekil ilişkisi çerçevesinde görevlerini ifa eden kamu görevlilerin yapmış oldukları faaliyetlerle ilgili her türlü sorgulama, açıklama ve cevap vermeye yönelik faaliyetleri içerir (Harlow, 2002: 10 aktaran Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 24). Diğer taraftan yönetimin bir parçası olan denetim, hesap verebilir olmayı sağlamak için yapılır. Bu da, denetim ile hesap verebilirlik arasında bir neden-sonuç ilişkisinin olduğu gerçeğini ortaya çıkarmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 24). Bir başka anlatımla, hesap verebilirliğin sağlanmak istenmesi bir nedense, kamu örgütlerinin denetlenmesi de bunun sonucudur (Demirel 2014: 68).

Daha önce de bahsedildiği gibi, *şeffaflık* da hesap verebilirlik kavramıyla bağlantılıdır. Şeffaflık, herkesin istediği bilgiye kolayca erişebilmesini sağlamaktır. Şeffaflık ve hesap verebilirlik, birbirinden ayrılmaz ve birbirini tamamlayan kavramlardır. Hesap verebilirlik için şeffaf uygulamaların, şeffaflık için ise işleyen hesap verme mekanizmalarının bulunması icap eder (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 24).

Hesap verebilirlikle etik arasında da yakın bir ilişki bulunmaktadır. Kişi ve kurumların sorumluluğunu geliştirmeyi amaçlayan her iki kavram da bir kontrol biçimi olmakla birlikte; etik, kişinin ahlaki ve dini inanışları çerçevesinde iç dünyasına dönük kontrol ve sorumluluk; hesap verebilirlik ise hesap soranlar tarafından hesap verene yönelik dışsal bir denetim süreci olarak tanımlanır. Bu kapsamda etik, kamu yöneticilerinin davranışlarının biraz da vicdani olarak iç kontrolü şeklinde tanımlanabilir ve kendi kendine hesap verebilirlik biçimi olarak ifade edilebilir. Bu yönüyle etik, bireysel bir iç kontrol sürecini temsil ederken; hesap verebilirlik ise, hesap verenler için bir dış denetimden ibarettir (Rosenbloom, 1998: 529–530 aktaran Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:34). İngiltere'de Nolan Komitesi olarak bilinen Kamu Yaşamlarında Standartlar Komitesi, gelişmiş ülkelerin çoğunda benimsenen Etik davranış ilkelerini sayarken; kamu görevlilerinin kendi eylem ve faaliyetlerinden dolayı kamuya hesap vermesi ve faaliyetlerin gereği gibi yerine getirilip getirilmediği hususlarında denetime tabi tutulması anlamında hesap verme kavramına da yer vermiştir (Usta ve Kocaoğlu,2015:156).

1.2.3. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Önemi

Hesap verebilirlik, demokratik yönetimin olmazsa olmaz koşullarından bir tanesidir. Kamu gücünü kullananların yaptıkları iş ve işlemlerden dolayı hesap vermesi demokrasi ilkesinin bir gereğidir (Ateş, 2008:197). Demokratik ülkelerde belirli aralıklarla halk, özgür iradesiyle siyasi yöneticilerini seçerler. Bu sayede vatandaşlar, egemenliklerini seçimler yoluyla siyasi temsilcilerine aktarırlar. Seçilen milletin vekilleri yürütme organı olan hükümeti görevlendirir, hükümet de kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için yetkilerinin birçoğunu istihdam edilen memurlara devreder; memurlar da kamu harcamalarını yaparak kamu hizmetlerini yürütürler. Ancak yukarıda anlatıldığı şekilde zuhur eden sistem, daha demokratik bir yönetimi gerçekleştirmek için yeterli değildir. Kamu görevlilerin hiyerarşik olarak üstlerine, seçilen siyasilere, kamu hizmetlerinden faydalananlara, vergi mükellefleri ve halk gibi tüm kamuoyuna karşı hesap vermeleri gerekmektedir (Quirk, 1997: 585 aktaran Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 28).

Günümüzde devletlerin çeşitlenen kamu hizmetlerinde artan uzmanlık ve profesyonellik ortamı içerisinde vatandaşların kamu hizmeti sunucularını etkili bir hesap verme işlemine tabi tutmaları da önemlidir (Balcı, 2003:115).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışında yer alan kamusal yetkilerin yanlış kullanımını önlemek, kamu kaynakların hukuka uygun olarak kullanılmasını sağlamak ve sürekli öğrenmeyi teşvik etmek için hesap verebilirlik bir alt yapı işlevi de görmektedir (Balcı, 2003:117; Ateş, 2008:198).

Hesap verebilirliğin bir diğer önemi ise kötü yönetim uygulamaları karşısında bir zırh olarak kullanılmasıdır. Diğer bir deyişle, hesap verebilirliğin uygulamada ilgili kişilerce sorgulanabilmesi kayırmacılık, rüşvet, yolsuzluk ve diğer kötü uygulamalara karşı bir güvence sistemi oluşturulmasında en önemli faktördür. Bu sayede caydırıcılık rolüyle psikolojik bir iç denetim sağlanmış olur (Ateş, 2008:199). Yönetim biçimi ayırt etmeksizin, günümüz modern devlet anlayışında kamu yöneticilerinden özellikle kanunları ve kamu politikası kararlarını doğruluk, dürüstlük ve sadakatle uygulamak, kötü yönetim uygulamalarını önlemek ve kamu yararını korumak gibi görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi beklenmektedir. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik; demokrasinin bir gereği olarak, kamu yönetimine güveni sağlar, yerine getirilen faaliyetlerin performansını

geliştirir ve kötü yönetim uygulamalarını önleyici bir işlev görür (Bovens, 2003: 192–193 aktaran Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011).

Bir diğer husus da hesap verebilirlik kapsamında hedeflenen sonuçlara ulaşabilmek için ne gibi faaliyetler yapıldığı veya nelerin iyi gittiği ya da gitmediği yönünde yapılan performansa dayalı sorgulamadır. Bu sistem sayesinde eşitlik, hukuka uygunluk, saydamlık gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanabilir ve sorumlular tespit edilebilir. Hesap verebilirliğin sorumluluk anlamında sadece kontrol değil, kamu görevlilerinin kendini koruma yönü de mevcuttur. Gözetilmesi gereken standartlar ve ilkeler, uygulama öncesinde belirlenir ve kamu yöneticisine bildirilir (Ateş, 2008: 199).

Son olarak, hesap verebilirlik; şeffaflık, duyarlılık ve cevap verebilirlik ilkelerinin de desteğiyle, hükümete olan güvenin artırılması, yöneten yönetilen arasında bir köprü kurulmasını da sağlar (Ateş, 2008:200).

1.2.4. Hesap Verebilirlik Konusuna Yaklaşımlar

Hesap verebilirlik kavramı konusunda Geleneksel Yönetim Anlayışı ve Yeni Yönetim Anlayışı olmak üzere iki farklı yaklaşım etrafında tartışmaların şekillendiği görülmektedir.

1970'lerin sonlarına kadar kamu yönetiminde ekol olan Weber, Wilson ve Taylor gibi düşünürlerin temellerini oluşturduğu geleneksel yönetim anlayışında (Eryılmaz, 2010: 9), hesap verebilirlik ile bağlantılı olarak, merkeziyetçilik, hiyerarşi ve kurallar ön planda yer alır ve örgütsel yapı içerisindeki hiyerarşik yapı, astların üstler vasıtasıyla yakından kontrolünü sağlar. Örgütsel yapıda yer alan astlar, örgütün etkinliği ve hesap verebilirliğinin sağlanması açısından önceden belirlenmiş emir ve direktifleri sıkı sıkıya yerine getirmek zorundadır. Bu kapsamda geleneksel yönetim anlayışı hesap verebilirlik için formel bir disiplin sistemini de beraberinde getirir. Bu sistem içerisinde astların, üstlerine karşı sadakatleri önem arz eder. Disiplin ve kontrole dayalı sıkı uygulanan bu sistem, memurun belirlenen görev ve sorumluluklarını yerine getirmeyi sağlamayı amaç edinir. Geleneksel yönetim anlayışında yer alan bütün bu gelişmeler hesap verebilirliği sağlamak ve geliştirmek için önemli olsa da, geleneksel yönetim anlayışının hesap verebilirlik ile ilgili bu yaklaşımı birçok yönden eleştirilir. Bu yaklaşım, dar bir bakış açısıyla, toplumun kamuya olan güvenini sağlamayı amaç edinmekten çok yönetim

değerleri üzerine kurulmuş ve toplumu yönetim içinde düşünmemiştir (Rosenbloom, 1998: 542–546 aktaran Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 32-33).

Geleneksel yönetim anlayışında, örgütlerin kapalı sistemde tanımlanması, denetimin iç kontrol ve iç denetim mantığından uzak ve etkin bir şekilde kullanılmaması, çalışanların sadece hiyerarşik üstleri tarafından değerlendirilmesi, hizmetin yürütülmesinde personelin toplumdaki ziyade salt üstlerine hesap vermesi, girdi ve çıktılara önem vermesi, performansa dayalı bakış açısının bulunmaması gibi uygulamalar, hesap verebilirliğin sağlanması için siyasal ve toplumsal alanda beklentileri karşılamaktan uzak kalmasına neden olmuştur (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 33).

1970'li yıllardan itibaren geleneksel yönetim anlayışı yerini, işletme yönetimine daha fazla ağırlık vermeye çalışan ve New Public Management (NPM) "Yeni Kamu İşletmeciliği" adıyla şekillenen bir anlayışa terk etmeye başlamıştır. Bu yeni model, geleneksel yönetim anlayışının eksik ve yetersizliklerini gidermek amacıyla ortaya çıkmıştır. Hesap verebilirlik açısından politik hesap verebilirliğin yanında yönetsel hesap verebilirlik de önem kazanmaktadır (Balci, 2003:124). 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren gelişen Yeni Yönetim Anlayışında girdi ve çıktılarının yerini performansa dayalı sistem almış ve eski sistemin iş görme yöntem ve süreçleri, etkinlik ve verimlilik ilkeleri için yetersiz görülerek reddedilmiştir. Bu yeni yaklaşımda, performans ve müşteri memnuniyetine dayalı hesap verebilirlik, yönetimde aktif olarak görev alan topluma karşı sorumluluk kavramı ve güven odaklı yönetim kültürünün oluşması ve gelişmesini sağlamış ve bu sistemde etik değerler önem kazanmaya başlamıştır (Eryılmaz, 2010: 236–240).

1.2.5. Hesap Verebilirliğin Önündeki Engeller

Yeni yönetim anlayışının öngördüğü performans ve topluma karşı sorumluluğa dayalı hesap verebilirliğinin istenilen düzeyde sağlanmasında birçok zorluklar da bulunmaktadır.

Hesap verebilirliğin yeteri kadar sağlanamamasının temel nedenleri olarak, kamu personelinin kadrolu ve daimi statüde olması, kamu bürokrasisinin karmaşık yapıya sahip ve teknik özelliklere haiz olması, kurumların büyük ölçekli ve çok fonksiyonlu olması, toplumsal denetimin ve siyasi liderliğin yetersizliği sayılabilir. (Rosenbloom 1998: 542

aktaran Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 30), kamu yönetiminde istenilen düzeyde hesap verebilirliğin sağlanamaması önündeki engeller şu şekilde sıralanmaktadır:

- Özel uzmanlık isteyen teknik bilginin artması,
- Tam zamanlı çalışma uygulaması,
- Mevcut kamu personel rejimin koruyucu özelliği,
- Bürokratların bürokrasideki gücü,
- Koordinasyonda ortaya çıkan hata ve eksiklikler,
- Siyasilerin yanlış yönlendirmeleri ve liderlerin yetersizliği,
- Kurumların karmaşık bir yapıya sahip olmaları,
- Kamu yönetiminin ölçek ve fonksiyonel büyüklüğü,
- Birçok kamusal faaliyetin ihale yöntemiyle özel sektöre yaptırılması

Sayılan bu dokuz nedene ilave olarak, kurum ideolojisi, eski alışkanlıklar ve uygulamalar, kamu kurumlarında kapalılık anlayışının devam etmesi ve sonucu olarak şeffaflığın ve hesap verebilirlik mekanizmaların yeterli düzeyde olmaması ile uygulamada özerkliğin farklı algılanması gibi faktörler eklenmelidir (Eryılmaz, 2010: 96–104).

Balcı ise (2003:121-122), hesap verebilirliğin önündeki engelleri; politikacıların yetersizliğinden dolayı bürokratların kontrol edilememesi, kamu görevlilerinin kaynakları kendi çıkarları için kullanmaları ve kamuoyunu hesaba katmamaları, anti-demokratik uygulamaların varlığı, verimsiz ve israfa dayalı bir yönetim anlayışının pratikte uygulanması ve bürokraside gizleme olanağının hala bulunması olarak sıralamaktadır.

1.2.6. Hesap Verebilirlik Türleri

Günümüzde hesap verebilirlik kavramı çok farklı ve geniş anlamda kullanılmaktadır. Bu nedenle hesap verebilirliğin çeşitli şekillerde sınıflandırıldığı görölmektedir. Bunlar arasında en çok kullanılan sınıflandırmanın sahibi olan Dubnick ve Romzek'e (2000) göre; hesap verebilirlik; bürokratik, yasal, profesyonel ve politik olmak üzere dörde ayrılmıştır. Bir diğer sınıflandırma olarak hesap verebilirlik, Dwiwedi ve Jabba (1999) tarafından idari, yasal, siyasi, profesyonel ve etik hesap verebilirlik olmak üzere beşli bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:24-25). Cendon (2006: 33), hesap verebilirlik olgusunu idari, siyasi, profesyonel ve demokratik olmak üzere dört başlık altında ele alarak sınıflandırmıştır.

Bazı yazarlar tarafından, örgütün kurumsal çevresi, yönetsel stratejisi ve görevleriyle yakından ilgisine göre, hesap verebilirlik türlerinin değiştiği ifade edilmektedir. Buna göre; politik, bürokratik veya yönetsel hesap verebilirlik, yasal ve profesyonel hesap verebilirlik türlerine önem verildiği görülmektedir (Balcı, 2003: 119-121).

Ancak yapılan bu sınıflandırmalar, hesap verebilirlik ilişkisinin tüm boyutlarını ele almakta yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle; hesap verecek sorumluların tespitine yönelik “*Kim hesap verecek?*”, hesap soranlar açısından “*Kime hesap verilecek?*” ve faaliyetlerin bir gerekçesi olarak “*Ne için hesap verilecek?*” sorularının cevapları çerçevesinde ele alan Mulgan ve Bovens'in sınıflandırılması önem arz etmektedir. Bu kapsamda yukarıdaki sorulara verilecek cevaplar ışığında hesap verebilirliğin de üç boyutunun olduğunu görülmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:25).

Hesap verebilirliğin ilk boyutunu, hesap verecek sorumlular oluşturmaktadır. “*Kim hesap verecek?*” sorusuna verilecek cevaplar çerçevesinde hesap verebilirlik; hiyerarşik hesap verebilirlik, örgütsel hesap verebilirlik ve bireysel hesap verebilirlik olarak üçe ayrılmaktadır. *Hiyerarşik hesap verebilirlik*; her bir astın, kendisinden yukarıda yer alan makamlara hesap vermesidir. *Örgütsel hesap verebilirlik* denildiğinde, bir örgütün veya kurumun tüzel kişilik olarak hesap vermesi kastedilmektedir. *Bireysel hesap verebilirlik*; örgüt veya kurum içinde yer alan her bir kişi ya da birimin, kendi faaliyetlerinden dolayı bireysel olarak hesap vermesidir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 25).

İkinci olarak, “*Kime hesap verilecek?*” sorusunun cevabına ilişkin olarak, hesap soran açısından, hesap verebilirlik; siyasi hesap verebilirlik, yönetsel hesap verebilirlik, yargıya karşı hesap verebilirlik, profesyonel hesap verebilirlik ve toplumsal hesap verebilirlik olmak üzere beşe ayrılmaktadır. *Siyasi hesap verebilirlik*; halkın dolaylı veya doğrudan seçmiş olduğu ve kendilerini temsil eden siyasi kişi ve makamlara karşı hesap vermek anlamında kullanılmaktadır. *Yönetsel hesap verebilirlik*, idarenin kendi bünyesindeki bulunan kişi ya da organlara hesap vermesi olarak açıklanabilir. *Yargıya karşı hesap verebilirlik*; adından da anlaşılacağı üzere, bireysel veya kurumsal olarak yargı organlarına karşı hesap verilmesidir. *Profesyonel hesap verebilirlik*; kamu hizmetlerinde teknik ve uzmanlık isteyen alanlarda kullanılan bir hesap verebilirlik çeşididir. *Toplumsal hesap verebilirlik*; son zamanlarda öne çıkan bir hesap verme türüdür. Günümüzde sivil

toplum kuruluşları aracılığıyla vatandaşlar, gerek kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında gerekse de toplumsal hesap verebilirliğin sağlanmasında etkisi artan bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Vatandaşların kontrol mekanizmalarında daha aktif bir rol alması kamu yöneticilerini de, görevleri itibariyle yapmış oldukları iş ve işlemlerden dolayı kamuya açıklama yapmaya sevk etmektedir (Bovens, 2007: 457 aktaran Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 25-26).

Hesap verebilirliğin son boyutu olarak, “Ne için hesap verilecek?” sorusuna verilecek cevaplar neticesinde hukuki hesap verebilirlik, mali hesap verebilirlik, performans hesap verebilirliği ve etik hesap verebilirlik olmak üzere dört farklı türden bahsedilebilir. *Hukuki hesap verebilirlik*; kamu görevlilerinin yasal mevzuat hükümleri çerçevesinde iş ve işlemleri yerine getirmesini sağlamaktadır. *Mali hesap verebilirlik* ise, kullanılan kamu kaynaklarının mali olarak rasyonel biçimde kullanılıp kullanılmadığıyla ilgilidir (Behn, 2001: 6 aktaran Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 27). Bu anlamda kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması amaçlanmaktadır. *Performans için hesap verebilirlik* ile, kamu hizmetlerin önceden belirlenmiş amaçlar ve ortaya konulan stratejik hedefler ile karşılaştırılarak etkinlik ve etkililiğinin ölçülmesi amaçlanmaktadır. Nihai olarak *etik hesap verebilirlik* ise, devletin fonksiyonlarının çeşitlenmesiyle bağlantılı olarak, yapılan iş ve işlemlerde çeşitli etik ilke ve standartlar getirmekle ilgili bir hesap verebilirlik türüdür (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 27).

Son dönemde öne çıkan hesap verebilirlik türlerinden birisi de sosyal hesap verebilirlik olarak da ifade edilen yukarıda vurgulanan toplumsal hesap verebilirlik olgusudur. Toplumsal hesap verebilirlik, vatandaşlar tarafından haklarının bilinmesi, vatandaşlara haklarının anlatılması bağlamında vatandaşların kamu görevlilerinden dolayı ya da doğrudan hesap sormaları anlamında kullanılmaktadır (Demiroğlu, 2014: 74-75). Bir diğer ifadeyle, demokrasilerde meşruiyet kaynağını oluşturan vatandaşlar, hesap verilen olarak en üst kademede bulunmaktadır. Vatandaşlar yerel yönetimleri seçimler yoluyla doğrudan belirleyebilir ve sivil toplum kuruluşları eliyle yerel düzeyde uygulanan politikalarda baskı unsuru olarak etkin bir şekilde rol alabilirler (Hanberger, 2006:2-3).

Bir anlamda hesap soran olarak, toplumsal hesap verebilirlikte vatandaşlar ve/veya sivil toplum kuruluşları aktif olarak sistem içine katılmaktadır. Son dönemde yönetimin daha şeffaf hale gelmesi, vatandaşların kamu yönetimini daha fazla sorgulayabilmelerine

imkân sağlamakta ve sonuçta birçok kamu kurumu ve kuruluşların yöneticileri, faaliyetleri ile ilgili konularda kurumları adına kendiliğinden kamuoyuna açıklama yapmak zorunda hissetmektedirler (Usta ve Akıncı, 2016: 2736).

Hesap verilen makamlar göz önüne alındığında, sınıflandırmanın içine ombudsmana karşı hesap verebilirlik kavramının da dahil edilmesi mümkündür. Kamu görevlilerinin, yaptıkları eylem ve işlemler konusunda ombudsmana karşı hesap verme sorumlulukları bulunmaktadır. Vatandaşlar, kamu yönetiminin işleyişi konusunda yaşadıkları sorunları tarafsız konumda faaliyet gösteren ombudsmana bildirmekte, Ombudsman şikayet üzerine gerekli incelemeleri yapıp tarafları bilgilendirmektedir (Eryılmaz, 2015: 372-374). Bu yönüyle de, ombudsmanlık kurumunun kamu yönetiminde hesap verebilirlik anlayışının yerleşmesinde önemli bir işlev göreceği muhakkaktır.

1.3. Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğe Yönelik Mekanizmalar

20. yüzyılın sonlarında ortaya çıkan ve yeni kamu işletmeciliği anlayışına dayanan yeni yönetim anlayışına Türk kamu yönetimi de yapılan hukuki düzenlemelerle ayak uydurmaya çalışmaktadır. Bu kapsamda Türk yönetim sisteminde son zamanlarda şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramlarının yer aldığı görülmektedir.

Günümüzde e-devlet uygulamaları ve haberleşme imkanlarının yaygın şekilde kullanılması vatandaşların bilgiye erişimini kolaylaştırmakta ve şeffaf yönetim için fırsatlar sunmaktadır. Yine hukuki düzenlemelerin açık bir şekilde kolayca erişilebilir düzeyde yayımlanması, idari usullerin belirlenmesi, vatandaşın anlayacağı şekilde hukuki mevzuat dilinin basitleştirilmesi ve ihtiyaçların belirlenmesi ve gizlilik eğilimlerinin azalması açılarından yönetimin merkezden yerel birimlere devredilmesi de şeffaflığın kurumsallaşmasında önemli gelişmelerdir (Eken, 2005: 46-52). Yerelleşme bir şeffaflık göstergesi olduğuna göre, yerelleşme ile ilgili yapılan her düzenleme şeffaf yönetime hizmet etmektedir.

Yukarıdaki uygulama ve gelişmelerin dışında yeni kamu yönetimi anlayışının getirilerini topluma yansıtmak için siyasiler birçok kanun, yönetmelik ve diğer hukuki düzenlemeler yapmışlar ve ihtiyaç halinde de yapmaya devam edeceklerdir.

1.3.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 1'inci maddesinde belirtildiği üzere Kanunun amacı; kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir. Kanunun birinci maddesinde de belirtildiği üzere, kamu kaynağının kullanılmasında mali saydamlık ve hesap verebilirlik gibi bazı temel ilkeler belirlenmiştir. Kanun ile hesap verebilirlik ilkesi Türk kamu yönetimi sistemine dahil edilmektedir. Bu yönüyle şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin vurgulandığı temel kanun olma işlevi görmektedir.

5018 sayılı Kanunun 7'nci maddesinde, "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir". Mali saydamlığı sağlayabilmek amacıyla şu hususlara dikkat edilmesi önem taşımaktadır:

- Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
- Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur.

Kanunun 5'inci maddesinde kamu maliyesinin kamu görevlilerin hesap verebilmesini sağlayacak şekilde uygulanacağı belirtilerek hesap verebilirliğe yer verilmiştir. Ayrıca Kanunun 8'inci maddesine göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli

önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları belirtilmiştir.

Kanunla hukuki ve mali hesap verebilirlik kabul edilmiş ve performans esaslı bütçeleme ile performans hesap verebilirliğe geçilmesi öngörülmüştür (Köseoğlu, 2007: 315). Bunun yanında Kanun, stratejik planlama, faaliyet raporları, iç kontrol, performans denetimi gibi getirdiği yenilikler sayesinde hesap verme sorumluluğunun anlamını da genişletmiş olmaktadır (Önen ve Özmen, 2011:100).

1.3.2. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Bilgi edinme hakkı, demokrasinin bir gereği olarak halkın yönetime katılımının ve yönetimin denetlenmesinin sağlanmasında en önemli insan haklarının başında gelmektedir (Eken, 2005:66). 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 1'inci maddesinde belirtildiği üzere, "demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına" ilişkin esas ve usulleri düzenlemeyi amaçlayan Kanun, 2003 yılında Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunla tanınan bu hak sayesinde vatandaşlar tebaa durumundan çıkarak, bir kamu tüketicisi olarak yeni kamu yönetimi işletmeciliği kavramı olan müşteri statüsüne yükselmişlerdir. Bireyin kendisine yönelik işlemlerden haberdar olması anlamında şeffaflık ilkesinin uygulama alanı olarak görülen bilgi edinme hakkı, kötü yönetim uygulamalarının önüne geçmesini sağladığı gibi bireylerin eşitliğini sağlama noktasında da ayrı bir rol üstlenir (Eken, 2005:67). Vatandaşlara bilgi edinme hakkı verilerek, yönetimde şeffaflık ön plana çıkarılmış ve müşteri odaklı yönetim anlayışının kamu yönetimine yansması olarak vatandaş odaklı yönetim anlayışı egemen olmaya başlamıştır.

1.3.3. Dilekçe Hakkı, BİMER ve CİMER Mekanizmaları

Anayasal bir hak olan dilekçe hakkının kullanmasına dair çıkarılan 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirliğin önemli mekanizmalarından birisidir.

Anayasanın Dilekçe Hakkı ile ilgili olarak 74'üncü maddesinde- "Vatandaşlar ve karşılıklılık hakkı gözetilmek kaydıyla yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM'ye yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Kendileriyle ilgili başvurularının sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir” şeklinde hüküm vardır.

Bu hakkın kullanımına ilişkin 01/11/1984 tarihinde kabul edilen 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun bulunmaktadır. Yine Anayasanın Düşünceyi Yayma ve Açıklama Hürriyeti başlıklı 26'ncı maddesi, fikir alma ve verme serbesti getirmesi bakımından bu kapsamda değerlendirilebilir (Eken, 2005:98).

Dilekçe Hakkı ile birlikte, BİMER ve CİMER gibi mekanizmaların da vatandaşların kamu kurumlarıyla arasında bir köprü görmesi açısından önem taşıdıkları söylenilebilir. Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) ve Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER), son dönemde vatandaşlar tarafından aktif olarak kullanılan ve en etkili ve önemli bireysel başvuru mekanizmalarındandır. BİMER, 20/01/2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/3 sayılı Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) Hakkında Başbakanlık Genelgesi ile demokrasinin sağlıklı işlemesi için yönetim ve yönetime katılma kavramlarının bir gereği olarak, erişimi kolay araçlar vasıtasıyla yurttaşların yönetime ilişkin şikayet, talep, görüş ve önerilerini kolayca iletebilmelerine yönelik hızlı ve etkin bir sistemin kurulması sağlanmıştır. Uygulamada ise, www.bimer.gov.tr web adresi üzerinden BİMER ismiyle oluşturulan sistemin vatandaşlar nezdinde etkin bir şekilde kullanıldığı ve idarelerce BİMER sisteminden gelen şikayetleri, talep ve görüşleri etkili ve hızlı bir şekilde sonuçlandırarak gereğini yerine getirdiği görülmektedir. CİMER de, Cumhurbaşkanlığına yapılan yönetimle ilgili şikayetlerin çözüme kavuşturulması için oluşturulan ve 2016 yılından itibaren faaliyette bulunan, Cumhurbaşkanlığının www.tccb.gov.tr resmi internet sitesinde “Cumhurbaşkanına yazın” alanından bazı bilgilerin doğrulanmasının ardından şikayet, öneri, talep ve istek alabilen etkin ve BİMER’e göre yeni bir platformdur.

1.3.4. Diğer Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler

Devlet Memurları kanunu ve Türk Ceza Kanunu'nda yer alan hükümler Kamu Görevlilerinin kötü yönetim uygulamalarının önüne geçmek açısından önemli düzenlemelerdir. Kamu görevlilerinin sorumlulukları ve yapılması yasak konular, kanuna tabi personel için 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, diğer kamu görevlileri için istihdam edildiği statüye göre belirlenmiş özel kanunlarda açıkça ifade edilmiştir. Belirlenmiş hükümlere ve sınırlara riayet etmeyenler hakkında idari kapsamda disiplin

cezaları uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Kamu görevlilerinin görevinden dolayı işlenecek adli cezalar ise daha geniş bir kamu görevlisi tanımlaması yapan 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda tek tek sayılmıştır. Türk Ceza Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, benzer kanun ve düzenlemeler yaptırım gücü sayesinde hesap verebilirliğin sağlanmasına hizmet etmektedirler.

1969 tarihli 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 2'inci maddesi ise, kanunda belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarını avukatların ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri avukatlara vermekle yükümlü kılmıştır.

Bakanlar Kurulunca 2002 yılında kabul edilen 'Türkiye'de Şeffaflığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Gerçekleştirilmesi Eylem Planını da şeffaflığın ve katılımcılığın sağlanmasına yönelik bir adım olarak değerlendirmek mümkündür (Köse, 2007: 23).

2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu gibi yerel yönetimlere yönelik düzenlemelerde meclis toplantılarının halka açık olması, meclis kararlarının farklı yollarla halka duyurulması gibi düzenlemeler şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının yansımaları olarak değerlendirilebilir.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ile gerçekleştirilen düzenlemelerde şeffaflık ve şeffaf yönetime dair hükümler bulunmaktadır. 5176 sayılı Kanuna dayalı olarak hazırlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 'Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık' başlıklı 19'uncu maddesi de şeffaf yönetim için izler taşımaktadır.

"Kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler. Üst yöneticiler, ilgili kanunların izin verdiği çerçevede, kurumlarının ihale süreçlerini, faaliyet ve denetim raporlarını uygun araçlarla kamuoyunun bilgisine sunarlar.

Kamu görevlileri, kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya tamamına, aksine yasal bir hüküm olmadıkça, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasını sağlamaya dikkat ederler." (Yönetmelik, m.19).

Medeni Kanun, Nüfus Kanunu, Gümrük Kanunu gibi yasal düzenlemelerde ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği (ÇED) ile birlikte 1986 tarihli Hava Kalitesini Koruma Yönetmeliğinde de bilgi edinme hakkına ve şeffaflığa yönelik düzenlemeler mevcuttur (Şengül, 2008: 55).

Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin kurumsallaşmasında yardımcı olan bir diğer önemli aktör olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (KDK) oluşturulmasına esas teşkil eden ve bir nevi teşkilat kanunu kapsamında bulunan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, KDK'nın amacı ve işleyişi bakımından hesap verebilirlik ve şeffaflık kavramları için önem arz etmektedir. Kanunun 5'inci maddesinde belirtildiği üzere, KDK'nın görevi, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmaktır. Bir sonraki bölümde dünyada ve Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun gelişimine müteakip mevzuat çerçevesinde KDK'nın uygulama ve faaliyetleri ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM: OMBUDSMANLIK VE TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Tarihte iz bırakmış devletlerin, hüküm sürdükleri bölgelerde toplumsal huzuru sağlayabilmeleri sayesinde uzun süre varlıklarını sürdürdükleri söylenebilir. Toplumsal huzurun sağlanabilmesi ise, ancak ülkede adaletli bir yönetimle ile mümkün olur. Diğer taraftan, her toplumda yolsuzluk ve yozlaşma gibi kötü yönetim uygulamaların görülmesi olasıdır. Eğer kötü yönetim uygulamaları zamanında müdahale edilip giderilmezse, kamusal ve toplumsal alanda sıkıntıların ortaya çıkması kaçınılmaz olur ve toplumsal huzur sağlanamaz. Bu nedenle, bu tarz uygulamaların engellenebilmesi de, ancak toplumsal huzurun bir anahtarı ve yönetimin temel öğelerinden olan denetimle mümkündür (Ak ve Zengin, 2014: 206).

Denetimin bir unsuru olarak, demokratikleşmenin sağlandığı ve insan haklarının geliştiği ülkelerde, vatandaşların idarenin haksız eylem ve işlemlerinden korunmak, hesap verilebilirlik ve şeffaflığı arttırmak için bazı mekanizmalar geliştirilmiş (Şahin, 2010: 131-133) ve dünyada, kamu yönetimi ve insan hakları alanında tarafsız ve bağımsız kurumlara ihtiyaç duyulmuştur (Fendoğlu, 2010:4). Birçok ülkede yapılan yönetsel reformlarda yönetilenlerin, bürokratik güç ve kötü yönetim uygulamaları karşısında güçlenmesi amaç edinilirken, ombudsmanlık kurumu, vatandaşların şikayetleri üzerine yönetimin eksik ve hatalı işlemlerini düzeltme fonksiyonu ile vatandaşların koruyucusu konumunda yerini almıştır (Şengül, 2005b: 139).

Özellikle kötü yönetim uygulamalarının çok sık rastlandığı ve yönetim vatandaş arasındaki köprünün kurulamadığı ülkelerde yönetimden bağımsız alternatif bir denetim mekanizması önemli gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır (Eken, 1998: 138). Bu nedenle, halkla devlet arasında iletişimi sağlamak ve güven tesis etmek için ombudsmanlık kurumunun kurulması ve geliştirilmesi dünyada demokrasi ve hukuk devletinin bir gereği olarak görülmüştür (Fendoğlu, 2010:4).

2.1. Ombudsman: Kavramsal Çerçeve

Ombudsmanlık sisteminin var olduğu ülkelerde yönetim şekline bağlı olarak; 'ombudsman' kavramı; arabulucu, avukat, delege, halk koruyucusu, kamu denetçisi, medyatör, parlamento savunma delegeşi, parlamento komiseri ve vekil gibi farklı isimlerde

kullanılmıştır. Ancak evrensel olarak “ombudsman” ismi kabul görmüştür (Abdioğlu, 2007: 81). Bu kurum, Avusturya’da halk avukatı, Fransa’da cumhuriyet arabulucusu, İspanya’da halkın savunucusu adıyla görevini ifa etmektedir (Büyükavcı, 2008: 11).

Ombudsman, İsveç dilinde aracı anlamında kullanılan ‘ombuds’ ve kişi anlamına gelen ‘man’ kelimelerinden oluşur ve daha çok vekil veya diğer kişiler adına hareket eden ve onların haklarını koruyan kimseleri ifade eder. Kurum olarak ise ombudsman; parlamentoyu temsil etmek üzere parlamento tarafından seçilenleri simgelemektedir (Büyükavcı, 2008: 10).

Ombudsman, denetleyici, araştırmacı ve danışman gibi özellikleri çerçevesinde halk, özel kuruluşlar ve devlet arasında bir arabuluculuk görevi yürütmektedir. Ombudsman, bu aracılık görevi sayesinde toplumda bir denge sağlamak ve sayılan aktörlerin güven ve huzur düzeyini artırmak suretiyle kamu yönetiminin gelişimine katkı sağlamaktadır. Ayrıca ombudsman, kamu yönetiminde görülen kötü yönetim uygulamalarının düzeltilmesine çalışarak, toplumu oluşturan tüm aktörlerin düzenli ve verimli bir biçimde çalışmasına yardımcı olmakta; halk, özel kuruluşlar ve devlet arasında iletişim kanallarının açılmasını sağlamaktadır. Genel olarak ombudsman, halk ve kamu yönetimi arasında vuku bulan eylem ve faaliyetler için oluşturulan bir yapıdır. Diğer bir deyişle, ombudsman, halk ve kamu yönetimi arasında iletişim ve güven tesis ederek toplumda var olan sorunların giderilmesi için çalışan bir yapı özelliği kazanmaktadır. Bu doğrultuda ombudsmanın, hem halkın hem de kamu yönetiminin bir aktörü olması nedeniyle iki yönü bulunmaktadır (Parlak ve Doğan, 2014: 755).

Bu doğrultuda Pickl (1986: 37) tarafından ombudsmanın halk ve bürokrasi olmak üzere iki yönlü ilişkisi şu şekilde ifade edilmiştir:

- Halk açısından ombudsman, kamu kurum ve kuruluşlarca verilen hizmetlerden faydalanan kişilere adaletli, hızlı ve saygılı bir hizmet verilmesinin güvencesini sağlayan bir araçtır.
- Bürokrasiler (kamu yönetimi) açısından ombudsman ise, kamu kurum ve kuruluşlarca yapılan iş ve işlemlerin uygulama safhasında tespit edilememiş yanlış ve hataların belirlenmesi ve düzeltilmesini sağlayan yanlıştan arınma denetimidir.

Görev, yetki ve fonksiyonları çerçevesinde daha teknik bir tanımlamayla ombudsman; uygulamada parlamento tarafından atanan, hükümete ve parlamentoya karşı bağımsız olan, yönetimin eylem, iş ve işlemlerinden memnun kalmayan kişilerin hiçbir şekil şartına bağlı kalmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine işlem yapan, geniş bir inceleme, araştırma ve soruşturma yetkisi ile donatılmış, yönetimin yaptığı haksız uygulamaları ortaya çıkarmak, idarenin takdir yetkisinin kötüye kullanımını önlemek, idarenin yaptığı iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğunu sağlamak, idareye tavsiye niteliğinde karar vererek idareye yön vermek ve kamu hizmetlerinin aksayan yönlerinin düzeltilmesi için gerekli düzenlemeler yapılması yönünde parlamento önerilerde bulunmak amaçlarını taşıyan bir kurumdur (Oytan, 1975: 195-196).

Eryılmaz'a (1993: 93-94) göre ise, ombudsman, idarenin haksız iş ve işlemlerine konu olan bireysel şikayetlere çözüm bulmak, bürokratik hastalıklara kamuoyunun dikkatini çekmek ve insan haklarını geliştirmek bakımından alternatif bir denetim kurumudur. Ombudsman; halkı, yönetimin kötü uygulamalarına karşı koruyan bir hakim gibi görev yapmakta, şikayete konu olan kamu kurum ve kuruluşlara rahatça ulaşım istediği bilgi ve belgeleri temin edebilmekte ve kamu görevlilerini sorguya çekebilmektedir.

Amerikan Ombudsmanlar Birliği Ombudsmanı (The U.S. Ombudsman Association); bürokrasinin hoş görülmemiş iş ve işlemleri ile eylemleri karşısında vatandaşın mağdur olmasını önleyen ve haklarını koruyan ve Parlamento'ya karşı sorumlu olan bir kamu kurumu şeklinde daha çok İsveç modeline benzer bir tanımlama yapmaktadır (Abedin, 2006: 219-220 aktaran Parlak ve Doğan, 2014: 756).

Uluslararası Barolar Birliği Ombudsmanı (International Bar Association- IBA), Parlamento adına kamu kurum ve kuruluşları üzerinde inceleme görevi olan, anayasa ile görev ve yetkileri belirlenmiş ve kamu yönetiminin haksız işlem ve eylemlerine karşı tavsiyede bulunan ve hukuki olarak Parlamento'ya sorumlu olan ve bağımsız olarak çalışan kamu görevlisi veya kurumun adı olarak tanımlanmaktadır (Seneviratne, 2002: 8 aktaran Parlak ve Doğan, 2014: 756).

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı gibi, bir kurumun ombudsman olarak nitelendirilmesi için temel bazı özellikleri barındırması gerekmektedir. Bu çerçevede Hill (1976) ombudsmanın taşıması gereken özelliklerini sistematik olarak şu şekilde sıralamaktadır (Parlak ve Doğan, 2014: 756):

- Vatandaşların şikayetiyle harekete geçer.
- Bağımsız ve özerktir.
- Parlamento adına işlev görmektedir.
- Parlamento'ya sunduğu ve yayınladığı raporlar vasıtasıyla parlamentoda ve kamuoyunda farkındalık yaratmak ve kamuoyunun dikkatini çekmek adına uyarı mekanizması olarak çalışır.
- Ombudsmanın kamu yönetimini denetleyen bir yapısı vardır.
- Almış olduğu kararların yaptırım gücü bulunmamaktadır. Bu nedenle ombudsman, tavsiye niteliğinde kararlar alır.

Rowat'ın da, ombudsmanın özellikleri konusunda yaptığı tespitleri dikkat çekicidir. Rowat, (1997: 2-3) İsveç modelini (Parlamento Ombudsmanı) esas alarak şu özelliklere değinmiştir:

- Ombudsmanın Parlamento tarafından atanması ve Parlamento'ya raporlar sunması nedeniyle ombudsman yasamaya yakın bir kurumdur, bir yürütme ya da yargı organı değildir.
- Ombudsman, politik bakımdan yasamaya karşı bağımsızdır. Dört yıl için seçilen ombudsmanın seçiminde Parlamento'daki tüm partilerin uyuşma ve uzlaşması ile atama kararnamesi kabul edilir. İkinci ve üçüncü kez seçilme olanağı olan ombudsman bu nedenlerle de bağı gibi görüldüğü Parlamento'ya karşı da bağımsızlığını koruyabilmektedir.
- Ombudsman, kendisini kamu kurum ve kuruluşu yerine koyarak icrai nitelikli işlem yapma ve ilgilileri bağlayıcı veya yargısal karar alma yetkisine sahip değildir. Sadece şikayetle ilgili olarak veya resen, araştırma veya inceleme yapmakla yetkilidir. Ayrıca hukuka aykırılık, adaletsizlik ve haksızlık gibi uygulamalar karşısında ilgili makama çözüm önerileri sunma yetkisine sahiptir.
- Ombudsman, araştırma yapma ve araştırma yaparken ihtiyaç duyduğu tüm olanakları kullanma yetisine sahiptir. Ombudsman, gelen başvurular üzerine denetim yapabileceği gibi re'sen de denetim, inceleme ve araştırma yapabilir.

Ombudsmana yapılacak başvurular için hiçbir şekil şartı mevcut değildir. Özetle, bir kurumu ombudsman olarak niteleyebilmek için, tamamlayıcı unsur olarak şu üç koşul gereklidir (Erhürman, 2000: 157):

- Ombudsmannın bağımsız olarak çalışması,
- İdare üzerinde araştırma yapma yetisi
- Kararlarının yargısal ve hukuken bağlayıcı olmaması

Sayılan bu üç koşul ombudsmanlık kurumunun olmazsa olmazlarıdır (Dursun, 2011: 386). Ancak Ombudsmannın kararlarının yasal olarak bağlayıcı olmaması, ombudsmannın etkinliğinin eksik olduğu anlamına gelmez. Hukukun üstünlüğünün kabul edildiği ve demokrasi anlayışının olgunlaştığı yerlerdeki kamu otoritelerinin, bağlayıcı olmama özelliğine rağmen ombudsmannın tavsiyelerine uymaları beklenir. Diğer bir ifadeyle, hukukun üstünlüğü ve demokrasinin varlığı, ombudsmannın etik bir otorite olarak işlev görebilmesi için gerekli şartları yaratır (Diamandouros, 2013: 14).

Ombudsmanlık isim olarak yeni bir kavram olmasına rağmen, kurumun görev ve yetkileri açısından Hz. Muhammed (SAV) dönemine kadar götürebilecek bir geçmişi vardır. İslam medeniyetinde ve Türk-İslam devletlerinde ombudsman benzeri işlev gören kurum ve örgütlenmeler mevcuttur.

2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Dünyada ilk resmi ombudsman olarak nitelendirilen İsveç Ombudsmanlık sistemi kötü yönetim uygulamalarına son vermek amacıyla Osmanlı Devleti kurumlarından esinlenerek oluşturulmuştur. İsveç ombudsmanlığı amacıyla başarılı olunca diğer ülkelere hızla yayılmaya başlamıştır. Ombudsmanlık kurumunu ihdas eden ülkeler, bu kuruma uygulamada farklı görev ve yetki alanı belirleyerek ve farklı isimler vererek iç hukuk sistemine entegre etmeye çalışmışlardır.

Ombudsmanlık, Osmanlı'daki Divan-ı Hümayun ve hisbe teşkilatı gibi yargı kurumlarından esinlenerek İsveçliler tarafından kurulmuş ve tüm dünyaya yayılmış olan bir sistemdir. İsveçliler de diğer ülke temsilcileri de, örneğin Avrupa Birliği Ombudsmannı Yunanistanlı Nikiforos, Fransız Ombudsmannı Jean Paul Delevoye, İspanya Ombudsmannı ve İsveç Parlamento Ombudsmannı gibi birçok kişi, uluslararası toplantılarda bu kurumun bir Osmanlı Kurumu olduğunu kabul etmektedir. (Fendoğlu, 2010: 5). Yine Avusturya Ombudsmannı Bürosu Genel Müdürü Pickl (1986: 39) de, Osmanlı ve İslam devleti kurumlarına vurgu yapmıştır. Ayrıca 03 Eylül 2013 tarihinde Ankara'da gerçekleştirilen I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumunda konuşan Avrupa

Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros (2013: 13), 18. yüzyıl başlarında, İsveç'in iç yönetiminin karışık olduğu dönemde Osmanlı İmparatorluğunun yönetiminin çalışmaları ve yapısıyla ilgili gözlemlerine dayanılarak İsveç Kralı tarafından ombudsmanlığın geliştirildiğini beyan etmiştir.

Şöyle ki, tarihte 'Demirbaş Şar' olarak bilinen ve 1709 yılında Osmanlı Rus savaşı nedeniyle Osmanlı'ya sığınan İsveç Kralı 12. Karl (Charles), Edirne civarındaki Demirtaş Paşa konağında 5 yıl kadar kalırken, Osmanlı kurumlarını inceleme fırsatı bulmuş ve kendi ülkesindeki yolsuzluk ve kötü uygulamaları önlemek ve kamu görevlilerinin mevzuata uygun işlem tesis edip etmediklerini denetlemek için kendisi adına hareket edecek bir kişiyi vekil olarak atamış ve nihayet 1713 yılında İsveç'te resmi olarak Ombudsmanlık Kurumu'nu kurmuştur (Fendoğlu, 2010: 6). Kurum, ülkede yolsuzluğun yoğun olarak yaşandığı bir dönemde başarılı olunca da, 1809'da dünyada ilk ombudsman olarak, anayasal bir kurum haline getirilmiştir (Kılavuz vd., 2003: 55).

İsveç'ten sonra, Ombudsmanlık kurumu önce Finlandiya, Danimarka, Norveç gibi İskandinav ülkelerine; sonra Almanya, Fransa, İtalya gibi Avrupa ülkelerine, ardından İngiltere, Yeni Zelanda ve Kuzey İrlanda gibi Anglosakson yönetim geleneğine sahip ülkelere, Romanya ve Rusya Federasyonuna doğru yayılmıştır (Fendoğlu, 2010: 6).

2008 yılı itibariyle, yönetim şekline göre, merkezi, kent, bölge, belediye bazında ombudsmanlık kurumunu ihdas eden 40'ın üstünde ülke bulunmaktadır (Büyükcavcı, 2008: 10). Kamu Denetçiliği Kurumu'nun resmi internet sitesinde yer alan 15/12/2016 tarihli haberine göre, Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ı ziyaretinde, dünyada 140 ülkede ombudsmanlık kurumunun olduğunu ifade etmiştir (http://www.ombudsman.gov.tr/gorme_engelli/Kurumdan-Haberler.aspx, 2016).

2.3. Dünyada Ombudsmanlık Uygulamaları

Danimarka, Finlandiya, İngiltere, İsveç ve Norveç'te farklı konu ve alanlarda ombudsman işlevini yerine getirmektedir (Abdioğlu, 2007: 86). 1980'li yıllardan bu yana banka, emlak, sigorta, yatırım ve eğitim (üniversite) alanlarında kullanılan bir kurum (Büyükcavcı, 2008: 10) olan Ombudsmanlık kurumunun oluşturulduğu ülkelerin yargı ve idari sistemleri incelendiğinde; daha çok yargı birliğinin bulunduğu ülkelerde bu kurumun kurumsallaştığı görülür (Abdioğlu, 2007: 86). Dünyada uygulanan önemli ombudsmanlık

örneklerini Türkiye'deki emsali Kamu Denetçiliği Kurumu'nu daha iyi anlamak açısından incelenmesi çalışmanın bütünlüğü açısından önem arz etmektedir. İncelenen ülkelerin seçiminde farklılıklar dikkate alınmıştır. İsveç ve Finlandiya gibi başarılı Ombudsmanlık Kurumlarının varlık gösterdiği İskandinav ülkeleri; Anglo-Sakson yönetim geleneğine sahip İngiltere ile Kıta Avrupası geleneğine sahip Fransa; Türk-İslam devlet geleneği için önemli bir tarihi geçmişe sahip olan bölgeselleşmiş devlet olarak nitelendirilen İspanya Ombudsmanları genel hatlarıyla incelemeye tabi tutulmuştur. Avrupa Birliği Ombudsmanı ve diğer ülke ombudsmanlarının çok kısaca incelenerek isimleri zikredilmiştir.

2.3.1. İsveç'te Ombudsmanlık Kurumu

Ombudsmanlık Kurumu, İsveç'te -dünyada ilk resmi ombudsman olarak- 1809 yılında anayasal bir kurum haline gelmiştir. İsveç'te bu kuruma yer verilmesinin asıl nedeni, yerel otoritelerin yetkilerini sınırlamaktır (Tortop, 1998: 3). İsveç Ombudsmanı her genel seçimin ardından bir kurul tarafından Parlamento adına seçilerek görevine başlamaktadır (Kılavuz vd, 2003: 55). Yürütme organı karşısında bağımsızlığı öngörülmüş ve ombudsmanın kendiliğinden veya bir vatandaşın başvurusu üzerine harekete geçilmesi kabul edilmiştir. Yönetmel faaliyetlerinin yanında adalet hizmetlerini de içerdiğinden ombudsmanın hareket alanı çok geniştir (Tortop, 1998: 3). Bu alana merkezi ve mahalli tüm kamu birimleri dahil askeri kurumlar da girmektedir. İsveç'te bir kurum ve kuruluşu verilen en geniş denetim alanı ombudsmana aittir (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 39). Ancak parlamento üyeleri, Merkez Bankası Yönetim Kurulu üyeleri, kabine bakanları, belediye konsey üyeleri ile başsavcı ombudsmanın denetim alanı dışında olup, ombudsmanların da birbirleri üzerinde inceleme ve denetleme yetkisi yoktur (Özden, 2005: 54).

İsveç'te esas olarak Parlamento, Hükümet ve Basın ombudsmanları olmak üzere üç tür ombudsman vardır. Parlamento ombudsmanları, özel yetkilendirilmiş bir savcı gibidir. Asker, yargı ve belediyeler denetim alanlarına dahildir. Yargı organları dahil, mahkemeler, polis ve belediyeler sık sık denetlenir. Parlamento'ya dahi yasa değişikliği teklifinde bulunabilirler. Ombudsman bir savcı gibi suçlu olduğu kanısına varan kamu görevlisi hakkında ceza soruşturması başlatmaya dahi yetkilidir (Fendoğlu, 2010:12). Parlamento ombudsmanının kamu yönetiminde ve yargıda hukukun üstünlüğünü korumak ve temel hakların ihlal edilmesini önlemek olmak üzere iki temel görevi vardır (Şahin, 2010: 137).

Hükümet ombudsmanı ise, hükümet tarafından atanan Çocuk Ombudsmanı, Etnik Ayrımcılık Ombudsmanı, Fırsat Eşitliği Ombudsmanı, Özürlüler Ombudsmanı ve Tüketici Ombudsmanı olmak üzere beş adet ombudsmandan oluşur (Fendoğlu, 2010: 12-13).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yurtdışı ziyaretlerine ilişkin hazırlanan raporlardan İsveç ziyareti için hazırlanan raporda (2014: 50-53), İsveç ombudsmanı ile ilgili olarak şu tespitlerde bulunulmuştur: Ombudsmanların kararların uygulanmasını takip ya da uygulanmaması durumunda yaptırımında bulunma yetkisi bulunmamaktadır. Ombudsmanın hedefi, vereceği kararların kalitesi sayesinde idarelerin kararlara kendiliğinden uymalarıdır. Yine ombudsmanın bir savcı gibi hareket etme yetkisi olmamakla birlikte görevi kötüye kullanma durumlarında istisnai yetkisini kullanarak dava açılması yoluna gider. Dikkat çekici bir diğer izlenim ise, açıklık prensibini ihlal ederek belge vermeyen bir memurun şikayet edilmesi durumunda kanunen istenen belgeyi vermemek bir suç teşkil ettiği için, savcı ya da ombudsmanın dava açacağıyla ilgilidir. Ombudsmanın mahkemeler üzerinde, sadece usul ve işleyiş açısından denetlemesi söz konusudur ve kesinlikle hükmün içeriğine girilmemektedir.

2.3.2. Finlandiya'da Ombudsmanlık Kurumu

İsveç'ten sonra ilk olarak 1919 yılında anayasal bir düzenleme ile Finlandiya Ombudsman sistemini benimsemiştir. Finlandiya Anayasasının 46. maddesinde, vatandaşların haklarını kamu idarelerine karşı korumak amacıyla biri hükümet kanadı olan 'Adalet Şansölyesi', diğeri ise Parlamento adına hareket eden 'Ombudsman' olmak üzere iki kurum öngörülmüştür. Finlandiya'da ombudsman tam anlamıyla bağımsızdır ve parlamento ve hükümet dahil hiçbir kurum ve makam ombudsmana emir ve talimat vermemektedir (Baylan, 1978: 34-35 aktaran Abdioğlu, 2007: 88). Ayrıca Finlandiya Anayasasının 109'uncu maddesi uyarınca yargı organları ve askeri faaliyetler dahil kamu hizmeti veren tüm gerçek ve tüzel kişiler Ombudsmanın görev alanı içerisinde kalmaktadır (Aktekin, 2014:81). Bu nedenle, Finlandiya ombudsmanı, dünyada en saygın ombudsmanlardan birisidir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün uluslararası yolsuzluk endeksinde (CPI), son yıllarda en az yolsuzluk yapılan ülke sıralamasında Danimarka ile birlikte Finlandiya ilk sıralarda yer almaktadır (CPI, 2015). Aynı şekilde Lozan'da bulunan 'Institute for Management Development'a göre Finlandiya, idarelerin işleyişiyle ilgili açıklık ve şeffaflık listesinde yine dünyada en iyi sırada yer almıştır. Finlandiya'daki

yolsuzluğun bu derece az olmasında, ülkede şeffaflık ve açıklık ilkelerine önem verilmesinin yanında ombudsmanın güçlü pozisyonu da etkilidir (Tiihonen ve Tiihonen, 2005 aktaran Şahin, 2010: 137-138).

2.3.3. İngiltere'de Ombudsmanlık Kurumu

İngiltere'de 1967 yılında çıkarılan kanun ile 'Parlamento Komiseri' adıyla ombudsmanlık kurumu ihdas edilmiştir (Fendoğlu, 2010:10, Kestane, 2006: 136 ve Tayşi, 1997:110). Parlamento Komiseri, parlamento ve hükümete karşı bağımsızdır. Diğer ülkelerdeki Ombudsman uygulamalarından farklı olarak İngiltere'de vatandaşların Komiser'e başvurabilmesi için, onlara ancak bir Avam Kamarası üyesinin aracılık etmesi gerekmektedir. Parlamento Komiserinin şikayet dilekçesi olmaksızın re'sen inceleme yetkisi yoktur (Kılavuz vd, 2003: 58). Parlamento Komiserinin yetkileri sadece idarenin kötü işleyişi ile ilgili konularla ilgili olup, idari kararları değiştirmeye ve takdir hakkı kullanmaya yetkili değildir (Kestane, 2006: 136 ve Tural, 2013: 525).

Kamu Denetçiliği Kurumu yurtdışına yapmış olduğu ziyaretler kapsamında İngiltere'ye yapılan ziyaret için hazırlanan İngiltere Çalışma Ziyareti Raporunda (KDK, 2014: 168-199) İngiltere'nin ombudsmanlığı için şu tespitlere yer verilmiştir: İngiltere'de gönüllülük esasına dayalı sayısız ombudsmanlık mekanizmaları mevcuttur. Bunlar içinde statüsü bulunan ve yasal düzenlemeyle kurulmuş olanlar Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanlığı, Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı ile Finansal Ombudsmanlıktır. Parlamento ve Sağlık Ombudsmanlığına 2010-2011 döneminde şikayet sayısı 23.422, 2011-2012 döneminde ise % 2 lik bir artışla 23.486 olarak gerçekleşmiştir. Finansal ombudsmanlığa 2011-2012 döneminde yapılan şikayet sayısı ise telefon ve yazılı iletilenler dahil 1.268.798'dir. İngiltere'de ombudsmanlık sistemi, kötü yönetim ve hakkaniyet açısından inceleme yapmaktadır. Ombudsmanlığın İngiltere'de bir kültür haline gelmesinden dolayı kararların bağlayıcı olmamasına rağmen idarenin %99 oranında uymasının yanı sıra, mahkemelerin de ombudsmanın tavsiyeleri doğrultusunda karara varması güçlü yönleri olarak dikkat çekerken; çok sayıda sektörel ve gönüllü ombudsmanlıkların bulunması nedeniyle koordinasyon sağlanmakta güçlükler çekilmektedir.

2.3.4. Fransa'da Ombudsmanlık Kurumu

Birey haklarının idari yargı tarafından korunduğu Fransa'da ombudsmanlık kurumunun ihtiyaç olup olmadığı üzerine tartışmalar devam ederken, açılan bir davanın yargılamadan kaynaklı olarak sürecin uzaması, idarenin takdirinin hakkaniyetten uzak kendi lehine kullanması ve yargılama giderlerin pahalılığı gibi olumsuz durumlar üzerine uzlaştırıcı, arabulucu, hakem anlamına gelen 'Medyatör' (médiateur) adıyla 3 Ocak 1973 tarihli bir kanun ile ombudsmanlık kurumu resmen kurulmuştur (Fendoğlu, 2010: 10).

Fransa'da Medyatör Bakanlar Kurulu Kararıyla atanır. Medyatör'ün görev süresi 6 yıldır. Bu süre, normal koşullarda yapılan 5 yıllık genel seçim süresinden daha fazladır. Ayrıca görev süresi sona eren Medyatör'ün yeniden atanması mümkün değildir. Bu düzenlemelerin asıl amacı, Medyatör'ün bir sonraki dönem için hükümet lehine çalışarak beklenti içine girmesini önlemektir. Bunun dışında Medyatör'ün görevi süresince sarf ettiği sözlerden ve işlemlerinden dolayı hakkında kovuşturma yapılamayacağı, tutuklanamayacağı ve mahkum edilemeyeceği şeklinde kanunda Medyatör'ü koruyucu hükümler mevcuttur (Kılavuz vd, 2003: 59-60). Medyatör'e doğrudan başvurulamaz (Tutal, 2013: 526). Fransa'da, idarenin eylem ve işlemlerinden şikayeti olan bir vatandaşın, ancak bir milletvekili ya da senatör aracılığıyla başvuruda bulunması mümkündür (Kestane, 2006: 136). Medyatör'ün devlet ve yerel yönetimlerin, kamu kurumlarının ve kamu hizmeti yapan her türlü özel ve kamu kuruluşlarının yönetilenlerle olan ilişkiler hakkında yapılan tüm başvurular dahil yetkisi çok geniştir (Tutal, 2013: 526).

Fransa'da 2011-2012 yılları arasında 100.000 şikayet ele alınmış ve bu dosyaların %40'ı, şikayetçileri sorunlara cevap verecek kurumlara yönlendirme ile sonuçlanmıştır. Çok büyük bir oranda ise uzlaşma yolu bulunmuştur. Kurumun görevlileri savcı ya da avukat değildir, hakların gözlemcisidir ve kurum olarak kanun teklifi verme yetkisi bulunmaktadır. Kurumun hazırladığı raporlar ile mahkemelerin kararları % 80 oranında örtüşmektedir (Lyazid, 2013: 39-40).

2.3.5. İspanya'da Ombudsmanlık Kurumu

İspanya Anayasasının 54'üncü maddesinde İspanya ombudsmanı anayasal bir kurum olarak düzenlenmiştir. Parlamento Yüksek Komiseri (Defensor Del Pueblo) adıyla teşkilatlanan İspanya ombudsmanı 7 Mayıs 1981 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan

Organik Yasası ile faaliyetine başlamış ve Aralık 1982 döneminde ise ilk ombudsman (Defensor) görevine başlamıştır. Hükümetin ve kamu görevlilerinin faaliyetlerini izleyerek, vatandaşların temel ve siyasi hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla olan İspanya Ombudsmanı, Kongre ve Senato tarafından 3/5 çoğunlukla 5 yıllığına seçilir ve görevini tarafsız ve bağımsız bir şekilde yerine getirir (<https://www.defensordelpueblo.es>, 2017).

Yargının görev alanına girmeksizin yargısal mekanizmaların idari işleyişi ile ilgili konulardaki şikayetler İspanya Ombudsmanının yetki alanındadır ve İspanya Anayasası'nın 162. Maddesine göre, kanunların anayasaya uygunluğunu sağlamak üzere bir kanunun ya da KHK'nın anayasaya aykırılığı hususunda Anayasa Mahkemesine başvurabilir (Tortop, 1998:8-10). Ampro olarak adlandırılan bu yetkiyle yasanın ya da idari bir kararın anayasaya aykırılığı ileri sürülmek suretiyle iptali istenmektedir (Akıncı, 1998: 347 ve 381).

2.3.6. Diğer Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumları

ABD'de 1975'lerden itibaren ombudsmanlık, federe ve yerel yönetim düzeyinde farklı isimler altında uygulanmaktadır. ABD'de genellikle konusuna göre; Aile Ombudsmanı, Azınlıklar Ombudsmanı, Cezaevi Ombudsmanı, Çevre Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı, İşveren Sorunları Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı ve Üniversite Ombudsmanı gibi ombudsmanlık türleri bulunmaktadır. (Fendoğlu, 2010: 8-9).

Almanya'da Askeriye'de (Ordu'da) ortaya çıkan aksaklıkların tespiti ve çözümü adına Federal Savunma Ombudsmanı olarak faaliyet yürütmektedir. 1949 yılında kabul edilen Alman Anayasası'nda 1956 yılında yapılan değişiklikle 45. maddesine eklenen bir düzenlemeyle Federal Savunma Ombudsmanı'nın anayasal dayanak kazanmıştır. Anayasanın ilgili maddesine istinaden 1957 Savunma Ombudsmanlığı ile ilgili yasa kabul edilmiştir. 1959 yılında parlamento tarafından ilk Federal Savunma Ombudsmanı seçilmiş ve göreve başlamıştır. Federal Savunma Ombudsmanlığı, askeri kurum ve kuruluşlarının denetlenmesi noktasında aktif rol oynamakta; askeri kurumlarda yaşanan kötü yönetim uygulamalarının azaltılmasında ve sorunların çözüme kavuşturulmasında önemli bir işlev görmektedir (Usta ve Akıncı, 2016: 2742-2747).

Diğer taraftan, Avrupa Birliği, Maastricht Anlaşması kapsamında bir kanunla AB vatandaşlarının haklarını koruyarak savunacak bir ombudsmanlık kurumunu ihdas etmiştir (Büyükavcı, 2008: 10). Avrupa Birliği, ombudsmanlık kurumunu 07 Ocak 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Anlaşması ile işlerlik kazandırmıştır. Anlaşmanın 138. maddesinin (e) bendi ile Avrupa Parlamentosu tarafından Birlik, kurum veya organlarının faaliyetlerinde kötü yönetim uygulamalarına ilişkin şikayetleri değerlendirip gerekli soruşturmaları başlatacak bağımsız ve başka bir görev ile görevlendirilmeyecek bir vekilin tayin edilmesi öngörülmüştür. AB üyesi ülkelerde ikamet edenler ile AB vatandaşları ombudsmana başvurabilirler. Görevden azledilmesi Avrupa Parlamentosunu talebi üzerine Adalet Divanının kararıyla mümkündür (Tatal, 2013: 526-527).

Azerbaycan ve Rusya Federasyonunda İnsan Hakları Komiserliği, Avusturya'da vatandaş temsilcisi, Çek Cumhuriyetinde halk avukatı, Hollanda'da eşit muamele komisyonu, Arjantin, Belçika, İsrail, İsviçre, İrlanda, İtalya, Romanya, Kanada, Portekiz ve Yunanistan gibi ülkelerde farklı isimlerle ombudsmanlık kurumları kurulmuştur (Fendoğlu, 2010: 9-14).

2.4. Türk-İslam Devlet Geleneğinde Ombudsmanlık Benzeri Mekanizmalar

Ombudsmanlık kurumunun arka planına bakıldığında, aslında benzer uygulama ve amaçlar taşıyan kurumların başından beri İslam dünyasında bulunduğu bir gerçektir. Ombudsman benzeri İslam dünyasında hisbe teşkilatı ve ihtisab müessesesi, kadılıkudatlık, ahilik teşkilatı, halkın sorunlarını dinleyen çeşitli divanlar mevcuttu. İslam devletlerinde bulunan kurumları Türk-İslam devletleri de geliştirerek uygulamıştır. İsveç'in Osmanlı yargı kurumlarından esinlenerek kurduğu Ombudsmanlık benzeri uygulamalar, daha önce Türk İslam devletlerinde yer almasına rağmen Türkiye Cumhuriyeti kendi tarihinde ombudsmanlığı Avrupa'dan çok sonra hayata geçirebilmiştir.

Ombudsmanlık kurumu benzeri ilk yapılar İslam medeniyetinde görülmektedir. En eski örneklerden biri Hz. Muhammed (SAV) dönemine kadar götürebilecek hisbe teşkilatıdır. Hz. Ömer'in hilafeti döneminde bir teşkilat halini almıştır. Hisbe ve ihtisab Arapça dilinde aynı kökten gelen iki isimdir. İslam dünyasında iyilikleri sağlamak ve kötülüklerden kaçınmak maksadıyla kurulan ve şeriat hükümlerine uygun hareket edilmesini sağlayan ihtisab müessesesinin başında muhtesip vardı. Muhtesib, çarşı ve pazarda her türlü düzen ve intizamın sağlanması, ölçü ve tartıların kontrol edilmesi, komşu

hakkına tecavüz edilmesinin önlenmesi ve Gayrimüslim tebaaya ait binaların Müslümanlarınkinden daha yüksek yapılmamasına özen gösterilmesi gibi görev ve sorumlulukları bulunmaktaydı. İhtisab müessesesi Abbasiler, Endülüs Emevileri, Fatımiler, Memlükler ve Türk İslam devletlerinde de bulunmaktaydı (Kazıcı, 2006: 11-16). Toplumda iyiliği sağlamak ve kötülükten arınmak şeklinde görev edinen ve dava süreci gerektirmeyen hisbe teşkilatında görevli memura muhtesip denirken, yetkilisinin ismi İslam ülkelerinde ‘Hisbe Valisi’, Osmanlı’da ise ‘İhtisap Ağası’ idi (Fendoğlu, 2010: 5-6).

Bir diğer örnek ise, ilk defa Abbasilerde oluşturulan Kâdılkudâtlık müessesesidir. Kâdılkudâtlık, Abbasi Halifesi Hârünürreşîd döneminde Ebu Yusuf’un kâdılkudâtlığa atanmasıyla başlamış ve kadılar arasında hiyerarşik yapı oluşmuştur. Kâdılkudât, sözlükte ‘kadılar kadısı’ ya da ‘başkadı’ anlamlarında kullanılır. Kâdılkudât 20. yüzyıla gelene kadar başşehirin kadısına verilen bir şeref unvanı iken sonradan devletin ya da bölgesel yargı teşkilatının üst yöneticisi konumunu aldı (Şirazi, 2011: 77-78).

Abbasilerde başlayan bu yapı, daha sonra tüm İslam devletlerinde görülmektedir. Anadolu Selçuklular’ında da Kâdılkudâtlık makamı en yüksek ilmiye rütbesinin sahibiydi. Osmanlı Devletinde de aynı şekilde halkın idareye yönelik şikâyetlerini araştırmak üzere, Kâdılkudât adıyla özel görevli bir kadı tayin edilmişti. Osmanlılarda Kâdılkudât makamı da devletin en büyük kadısı olarak kabul edilmişti (Tayşi, 1997: 108 ve Şahin, 2010: 133).

Halkın yönetime karşı şikâyetlerini dinleyip bir kurul tarafından değerlendirilmesi bakımından, Osmanlı öncesi İslam devletlerinde ombudsman benzeri 'Divan-ı Mezalim' (haksızlıklar divanı) ya da 'Dar'ül adl' (adalet evi) gibi kurumlar görev yapmaktaydı. Bu kurumlar halkla yöneticiler arasındaki anlaşmazlıklara bakarlardı. Bu divanlar Emevi, Abbasi, Memlük ve Selçuklu gibi İslam devletlerinde bulunmaktaydı. Osmanlı Devletinde ise bu görevi Divan-ı Hümayün yerine getirmekteydi (Uzunçarşılı, 1988:373-374). Memlüklular’da hükümdarlar, Dar’ül adl divanında haftada iki gün olmak üzere, halkın idarecilerin iş ve işlemlerine karşı şikâyetlerini dinlerdi (Tayşi, 1997: 108).

Selçuklular döneminde ise, Divan-ı Mezalim (haksızlıklar divanı), halka açık olan bir mahkeme şeklindeydi (Ak ve Zengin, 2014: 211). Önemli şahsiyetlerin yargılanması Osmanlı öncesinde mezalim mahkemesinde, Osmanlıda ise Divanı Hümayunda yapılmıştı. Divan-ı Hümayun’un asıl görevi halkın şikâyetlerini dinleyip sorunları çözüm bulmak olsa da herkesin başvurabileceği bu divan yargı niteliğinde bir kurumdu (Fendoğlu, 2010: 5-6).

Osmanlı Devletinde halktan gelen şikayetlerin en üst düzeyde karşılık bulduğunun bir göstergesi olarak, Divan-ı Hümayun'a gelen şikâyetin adaletname, kanunname, genel emirler, şer'i ve örfi hükümler doğrultusunda oldukça farklı kararlar verilmesi örneği verilebilir (Coşkun ve Günaydın: 2015: 47).

Bir başka örnek ise 13. yüzyılda Anadolu'da ortaya çıkan ve Osmanlı Devletinin kuruluşunda önemli rol oynayan ahilik teşkilatıdır. Arapça'da 'kardeşim' anlamına gelen ahilik, Osmanlı Devletinde daha da geliştirilerek dini, ahlaki, sosyal, kültürel ve ekonomik olmak üzere her alanda etkili bir hale geldi (Kazıcı, 1998: 540-542). Ahilik; helal kazanmayı sağlayan, hakkı esas alan, ekonomik, sosyal ve siyasi ilişkilerde insanların birbirlerine karşılıklı saygı ve dürüstlük gerektiren, mesleği ve meslek ahlakını öğreten ve cömertliği ilke olarak benimseyen bir sistemdir (Bakır, 2014: 407). Bu nedenle, ahilik sadece bir esnaf teşkilatı olmayıp aynı zamanda kültürel ve sosyoekonomik yönleri de bulunmaktadır. Ahilikte toplum bir bütün olarak değerlendirilmiş ve toplum üst sistem olarak görülmüştür. Esnaf ve sanatkarlar toplumun alt sistemlerini oluşturmaktadır. Koymuş olduğu ahlak ve sorumluluk ilkeleri sadece ekonomik değil, toplumu ilgilendiren kurallardır. Ahilik teşkilatında belirlenen kurallara uymayanlar ise dükkan kapatma, teşhir edilme ve yardımların kesilmesi gibi sanatına göre değişen çeşitli yaptırımlar ile karşılaşır. Sıkı yaptırımların uygulanması esnaflar arasında uyumu da beraberinde getirirdi (Durak ve Yücel, 2010: 158-160). Sonuç olarak, ahilik teşkilatının, vermiş olduğu dini ve mesleki eğitim ile iş ahlakı, toplumsal düzene yapmış olduğu katkılar ve cezai işlemleriyle toplumda olası sorunların engellenmesi veya çıkan sorunların önlenmesi bakımından, dönemin ombudsman benzeri etkili bir kurumu olarak değerlendirilmesi mümkündür.

2.5. Türkiye'de Cumhuriyet Sonrası Dönemde Ombudsmanlık Tartışmaları

Türkiye'de Ombudsman benzeri bir kurumun oluşturulması öncelikle kalkınma planlarının hedefleri arasında yer almıştır. İlk olarak 1979-1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında kurum etkinliğini ve sağlıklı çalışmasını öngören yöntem ve koşullara kavuşturulmak amacıyla uyuşmazlıkları mahkeme sürecine gerek kalmadan çözümlenecek yetkilere haiz bir Devlet Avukatlığı Kurumu oluşturulması hedeflenmiştir (DPT, 1979: 484). Ancak takip eden beşinci ve altıncı beş yıllık kalkınma planlarında kuruma ait herhangi bir hedef ve önceliğe yer verilmemiştir (Sezen, 2001: 84).

Bir taraftan akademik düzeyde Kamu Denetçiliği sistemi tartışılırken, bu konu bir mevzuat çalışması olarak ilk defa 1982 Anayasasının hazırlık sürecinde gündeme gelmiştir. Bazı hukukçu ve akademisyenler tarafından hazırlanan Gerekçeli Anayasa Önerisi'nin 'Kamu Denetçileri Kurulu' başlıklı 114/b maddesi, vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözeten Kamu Denetçileri Kurulu'nun kurulmasını öngörmekteydi. Ancak bu kurul yerine, 1981 yılında Devlet Denetleme Kurulu anayasal bir kurul haline getirilmiştir (Kılavuz vd, 2003: 61; Sezen, 2001:84).

Türkiye'de ombudsmanlık çalışmaları ile ilgili olarak, 1991 yılında yayımlanmış Kamu Yönetimi Araştırma Projesinde (KAYA), genel olarak Türkiye'de mevcut denetim sisteminin eksikliklerine vurgu yapıldıktan sonra Devlet Denetleme Kurulu'nun bir kamu denetçisi olarak faaliyet göstermesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi önerisinde bulunulmuştur (Ergun, 1991: 19; Kılavuz vd, 2003: 63).

KAYA Projesinden sonra, Yedinci Kalkınma Planında (DPT, 1995: 119-121), idare ile vatandaşlar arasında çıkan çatışma ve uyuşmazlıkları etkili ve etkin bir şekilde çözmek; yargı sürecini hızlandırmak amacıyla AB üyesi ülkeler tarafından da benimsenen yargı dışında ve yürütme organına da bağlı olmayan bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulduğu, halkın dilek ve şikayetleriyle ilgilenecek bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulmasının sağlanacağı ve bunun için bir yasa yürürlüğe konulacağı önerilmiştir. Ombudsmanlık ile ilgili benzer hükümler, 1996 ve 1997 yılı programlarında da yer almıştır (Kılavuz vd, 2003: 64).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı esas alınarak, 2000 yılında vatandaşların idarenin iş ve işlemleriyle ilgili şikayetleri incelemek amacıyla "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yapısı, Statüsü ve Çalışma Esaslarını Belirlenmesine İlişkin Kanun Tasarısı" hazırlanmış ve TBMM'de yapılan tartışmaların ardından Cumhurbaşkanı'na sunulmuştur. Ancak sunulan söz konusu kanun Cumhurbaşkanı'nca veto edilmiştir (Abdioğlu, 2007: 82).

2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Kalkınma Planında (DPT, 2000: 193) ise, idare ile vatandaşlar arasında çıkan çatışma ve uyuşmazlıkları etkili ve etkin bir şekilde çözmek amacıyla, halkın şikayetleriyle ilgili konularda yönetimden bağımsız olan bir Kamu Denetçisi tarafından yönetimi denetleyen bir sistem kurmak için gerekli alt yapının

oluşturulmasına ve ombudsmanlık sisteminin tüm idari iş ve işlemleri kapsamına önem verileceğine yer verilmiştir.

Bu kapsamda en ciddi çalışmalardan biri de, TBMM'ce 15/07/2004 tarihinde kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'dur. Mezkur kanunun 42'nci maddesinde; her ilde, mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilmesi yer almaktaydı. 5227 sayılı Kanun Cumhurbaşkanınca TBMM'ye geri gönderildiğinden yürürlüğe girmemiş ve kanunlaşmamıştır. Bu nedenle bu kanunda öngörülen yerel ombudsmanlık kurumunun kurulması da gerçekleşmemiştir (Sözen, 2011: 141).

Diğer taraftan, Avrupa Komisyonu Türkiye 2005 yılı İlerleme Raporunda (2005: 13), Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun kurulması ile ilgili hiçbir gelişme olmadığı, bu kurumun, kamu yönetimine etkililik ve etkinlik kazandıracığı ve kötü yönetim uygulamaların önlenmesinde kilit bir kurum olacağı yönünde eleştiri ve tavsiyede bulunulmuştur.

Devam eden çalışmalar sonucunda, TBMM'ce 15/06/2006 tarihinde 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yeniden kabul edilmişse de, Cumhurbaşkanı tarafından, yayımlanması uygun bulunmayan bazı maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, Anayasanın 89 ve 104 üncü maddeleri uyarınca 1/7/2006 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına geri gönderilmiştir. Bunun üzerine, söz konusu Kanun, 28/9/2006 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yeniden görüşülerek 5548 sayılı Kanun olarak aynen kabul edilmiş ve 13/10/2006 tarihli ve 26318 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Ancak, yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından önce Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasını öngören geçici 1 inci maddesinin yürürlüğünü durdurulmuştur. Daha sonra Kanunun tümünü, Anayasanın 6, 87, ve 123 üncü maddelerine aykırı olduğu gerekçe gösterilerek iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal kararının gerekçeleri dikkate alınarak, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 8 inci maddesiyle, Anayasanın 74 üncü maddesinde değişiklik yapılmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulacak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması, görev ve

çalışmasına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu Anayasa değişikliği, 12/9/2010 tarihinde yapılan halkoylamasında kabul edilmiştir (6328 sayılı Kanunun Genel Gerekçesi).

Halkoylamasıyla kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 74'üncü maddesinin 3 ve müteakip fıkralarında aşağıdaki hükümlere yer verilmiştir:

"Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir."

Türk siyasi tarihinde ombudsman için, Kamu Denetçisi, Kamu Hakemi, Türk Ombudsmanı veya Yurttaş Sözcüsü gibi kavramlar üzerinde tartışmalar yaşanırken Anayasanın 74'üncü maddesinde görüldüğü üzere bu kavramlardan Kamu Denetçisi tercih edilmiştir (Fendoğlu, 2010:4).

2.6. Türkiye'de Ombudsmanlık: Kamu Denetçiliği Kurumu

Türkiye'de ise bu kuruma olan ihtiyacın farkındalığı ve kurumun kurulması için yapılan çalışmalar diğer Avrupa ülkelerine nazaran daha geç başlamıştır. 1982 Anayasası'nda 2010 yılında yapılan değişiklikle anayasal dayanak kazanan Kamu Denetçiliği Kurumu, 29 Haziran 2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulmuştur. Ayrıca Kanunun uygulama yönetmeliği olarak, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik yayınlanmıştır. Çalışmanın bundan sonraki kısmında ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde; KDK'nın görev ve yetki alanı, kurumsal yapı ve kurumun işleyişine değinilerek; KDK'ya yönelik olumlu ve olumsuz eleştiri ve değerlendirmelere yer verilecek ve KDK'nın faaliyet raporları ekseninde etkinlik ve işlevselliği tartışılacaktır.

2.6.1. Kurumun Görev ve Yetki Alanı

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 1'inci maddesinde; 'Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak' amacıyla KDK oluşturulmuştur.

Benzer olarak, KDK'nın temel görevi Kanunun 5'inci maddesinde; 'idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak' şeklinde ifade edilebilmektedir. Bu bağlamda KDK'nın esas işlevinin kamu kurum ve kuruluşlarının iş ve işlemleri ile eylemleri karşısında haksızlığa uğrayan ve mağdur olan vatandaşların şikayetleri olduğu söylenebilir (Parlak ve Doğan, 2014: 757-758).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6'ncı maddesinde ise, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin yanında kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkeleri sayılmış ve gerek KDK'nın bu ilkelere uyması istenilmiş gerekse de KDK'nın idarelerin bu ilkelere uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözeteceği belirtilmiştir.

Yönetmeliğin ilgili maddesinde görüleceği üzere, hesap verilebilirlik ve şeffaflık da iyi yönetim ilkesi olarak sayılmıştır.

Kanunun 5. maddesinin ikinci fıkrasında KDK'nın kapsamının anlaşılmasını sağlayan ve görev alanında bulunmayan işlemlere değinilmektedir. Buna göre görev alanı dışındaki işlemler şu şekilde sayılmaktadır:

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,

- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri,

Kurumun görev alanını tam olarak tespit edebilmek için Kanunun 5'inci maddesi ile Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4'üncü maddesini birlikte değerlendirmekte fayda vardır. Yönetmeliğin ilgili maddesinde hangi idarelerin eylem ve işlemlerinin şikayet kapsamına gireceği belirtilmiştir. Buna göre Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanına gireceği konular şu şekilde belirlenmiştir:

"a) Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının,

b) Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetler"

Kanun ile Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ve resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri KDK'nın görev alanı kapsamı dışında tutulmuş ve Yönetmelikle de kapsama dahil kurumlar tek tek sayılmıştır.

KDK'nın görev alanıyla ilgili konuşmasında Kaya (2013: 110-111), kamu hizmeti yürüten özel hukuk kişileri ile Kanunun 5/2 maddesinde sayılan istisnalar hariç, idare kavramı içerisinde mütalaa edilen Devlet organlarının görev alanı içinde olduğunu belirtmiştir. Ayrıca Kanun, özel hukuk kişileri bakımından organik olmayan fonksiyonel bir ayırım benimsediğinden, kamu hizmeti yürütmeyen kurum, kuruluş, dernek ve özel hukuk kişilerinin (kamuya yararlı olsalar bile dolmuş, taksi, fırın, lokanta gibi) KDK'nın görev alanı dışında kalacağını, kamu hizmeti kapsamında yer alan vakıf, dernek ve özel hukuk kişilerinin ise KDK'nın görev alanı içinde olduğunu ifade etmiştir.

2.6.2. Kurumun Örgütsel Yapısı

6328 sayılı Kanunun 11 ve 14'üncü maddelerine göre; Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca, denetçiler ise Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma

Komisyonda dört yıllığına seçilir ve seçilen Başkanetçi ile denetçiler bir dönem daha seçilebilir.

Başdenetçi ve denetçilerin görevden alınmasıyla ilgili Kanunun 15'inci maddesinde sadece iki durum belirlenmiştir. Bu hususlar şu şekilde sıralanmıştır:

"(1) Başkanetçinin veya denetçilerin Kanunun 10 uncu maddesinde sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başkanetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir.

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

Bu iki hal dışında Kamu Başkanetçisi ve denetçilerin görevden azledilemeyeceğini söylemek mümkündür. Yine Kanunun 12'nci maddesine göre, Kamu Başkanetçisi ve denetçiler görevlerini yerine getirirken, tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır ve bağımsızdırlar; hiçbir makam, organ, merci veya kişi kendilerine emir ve talimat veremezler.

2.6.3. Kurumun İşleyişi

KDK'ya, gerçek ve tüzel kişiler Türkçe dilekçe ile veya yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla ücretsiz başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur. Ayrıca illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Ancak yapılan başvuruların, muhakkak belli bir konuyu içermesi, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olmaması, başvuruda kişi veya tüzel kişiye ait kimlik numarası veya pasaport numarası, adres, imza gibi bilgilerin içermesi, daha önceden yapılan bir başvuru için sebepleri, konusu ve tarafları aynı olmaması ve sonuçlandırılmaması gerekmektedir. Aksi takdirde incelenmez. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini de durdurur. KDK'ya başvuruda bulunulabilmesi için, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak KDK, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.

KDK'ya başvuru süresi, kişi ya da tüzel kişinin idareye başvurusu üzerine idarenin cevabının kişi ya da tüzel kişiye tebliği tarihinden ya da idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay olarak belirlenmiştir (Kamu Denetçiliği Kanunu, Md. 17).

Kanunun takip eden 18. maddesine göre, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler hariç, KDK'nın inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Kanunda söz konusu devlet sırrı ve ticari sır niteliğindeki belgeler için verilmeyebilir denilmekte bir sonraki fıkrada ise ilgili belgeleri Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir hükmü yer almaktadır (Md. 18). Şeffaflık ilkesi gereğince Kanunda geçen söz konusu madde ile KDK'ya özgü bir ayrıcalık tanındığı sonucuna varılabilir.

İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir ve tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir (Md. 19). Bu husus kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri ile örtüşmektedir.

6328 sayılı Kanunun 20'nci maddesine göre, KDK, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır ve inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Ayrıca başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir. İlgili merci, KDK'nın önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde KDK'ya bildirir.

KDK'nın vereceği kararlarla ilgili hususlara, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 31 ve müteakip maddelerinde yer verilmiştir.

KDK, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar olmak üzere üç tür kararlardan birini verir. Ancak bu kararlara 02/03/2017 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında

Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile 'dostane çözüm kararı' da dördüncü karar olarak eklenmiştir.

İlgili Yönetmeliğin 'Tavsiye kararı' başlıklı 32'nci maddesinde;

‘(1) İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde tavsiye kararı verilir. Kararda idare hakkında aşağıdaki tavsiyelerden bir veya birkaçına yer verilir:

- a) Hatalı davranıldığıının kabulü.
- b) Zararın tazmini.
- c) İşlem yapılması veya eylemde bulunulması.
- ç) Mevzuat değişikliğinin yapılması.
- d) İşlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi.
- e) Uygulamanın düzeltilmesi.
- f) Uzlaşmaya gidilmesi.
- g) Tedbir alınması.

(2) Kurum, birinci fıkrada yer alan tavsiyeler dışında başka bir tavsiye kararı da verebilir.

(3) İlgili merci, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.’ hükmü yer almaktadır.

Yine Yönetmeliğin 'Ret kararı' başlıklı 33'üncü maddesinde;

‘İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılması hâlinde ret kararı verilir.’ denilmektedir.

02/03/2017 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile değişik 33/A maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe;

‘Şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verilir’ hükmü eklenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 'Karar verilmesine yer olmadığına dair karar' başlıklı 34'üncü maddesine göre,

‘Kurum;

- a) Şikâyetçinin (Ek ibare:RG-2/3/2017-29995) 33/A maddesinde belirtilen haller dışında başvurusundan vazgeçmesi,
- b) Şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi,
- c) (Mülga:RG-2/3/2017-29995)
- ç) İnceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması, üzerine inceleme ve araştırmasını sonlandırması hâlinde karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir.’

Yönetmeliğin 36 ve 37'nci maddelerine göre, şikâyet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırılarak verilen kararlar KDK tarafından ilgili mercie ve şikâyetçiye tebliğ edilir. Ayrıca kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri hakkında verilen tavsiye kararları denetim ve gözetimden sorumlu bakanlığa veya kamu kurum ve kuruluşuna da gönderilebilir.

2.6.4. Kuruma Yönelik Olumlu ve Olumsuz Eleştiriler

Bağımsız ve etkin bir sistem sayesinde idarenin her türlü iş ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını hukuk, adalet ve insan haklarına uygunluk yönünden incelemek ve önerilerde bulunmak üzere oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun; yapılan başvurular çerçevesinde idarenin iş ve eylemlerini hukuka uygun hale getirmek, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinde eksik gördüğü düzenlemelere yönelik olarak çalışmalar yaparak ve meclise şikayete konu olan gerekli hukuki reformlar sunarak kanunların hazırlanma sürecine yardımcı olmak ve hükümete tavsiyelerde bulunmak, vatandaşların şikayetlerini hukuk ve adalet ilkeleri çerçevesinde çözüme kavuşturmak, vatandaşların ihtiyaç duyduğu bilgiye kolay erişimi sağlamak, iyi yönetişimin ilkeleri ve hukukun üstünlüğünün benimsenmesini ve kamuya yapılan alımların şeffaf bir ortamda gerçekleştirilmesini sağlamak gibi hususlar sayesinde demokratik hukuk devletine katkı sağlayacaktır (Efe ve Demirci, 2013: 63).

Yolsuzluk gibi kötü yönetim uygulamaları ile mücadele ederek hukuku ve adaleti tesis etme amacıyla olan Kamu Başdenetçisi, kamu idarelerin kısa vadede şeffaf ve hesap verilebilir bir yönetim tesis edilmesine ve uzun dönemde ise iyi yönetim ilkelerin benimsenmesi ve demokrasi kültürünün yerleşmesine yardımcı olacaktır (Şahin, 2010: 144). Diğer taraftan idari sistemdeki yapısal eksikliklerini ortaya çıkararak, kamu yönetimiyle ilgili sorunların çözümü için idari reformları içeren rapor hazırlayarak ve

tavsiye kararları vererek vatandaşların dolaylı da olsa kamu yönetimindeki reform hareketlerine katılabilmelerinin önünü açacaktır (Erhürman, 1998: 100). Parlatentonun dikkatini çekerek hükümetin idari reformları yapmasını da hızlandıracaktır (Atay, 2014: 29).

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin takdir haklarının vatandaş aleyhine kullanıldığı, yargılama sürecinin uzun zaman aldığı ve diğer denetim mekanizmaların yetersiz kaldığı durumların çözümü noktasında vatandaşla devlet arasında bir köprü vazifesi kuracak, böylece her iki taraf arasında olası sürtüşme ve çatışmalar da engellenmiş olacaktır (Efe ve Demirci, 2013: 65; Erhürman, 1998: 100). Ayrıca vatandaşların idarenin iş ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını devlete iletebilmeleri açısından katılımcı demokrasinin sağlanması yolunda bir ilerleme kaydetmektedir. Benzer olarak, idarenin haksız ve kötü yönetim uygulamalarını önlemek ve idarenin denetlenmesini sağlamak suretiyle kamu yönetiminde gerekli reformların yapılması için yasama organına öneriler vererek ombudsman aracılığıyla vatandaşlar yönetime katılmaktadırlar (Erhürman, 1998: 102).

KDK birey ile devlet arasındaki uyuşmazlıkların idari yargı önüne gelmeden çözülmesine katkı sağlayarak yönetsel yargının dava yükü de hafifletmiş olacaktır (Erhürman, 1998: 101). Atay (2014: 27), bu konuda KDK'nın varlığının idari denetime veya yargısal davalara olumlu yansımadığını belirttikten sonra, bürokratik hantallığı, kırtasiyeciliği ve bireyleri psikolojik olarak yıpratıcı uygulamaları önleyebileceği kanaatindedir. Farklı bir bakış açısından Odyakmaz (2013:75) ise, Ombudsmanın esas fonksiyonunun, hukuka uygun bir idari işlemle ilgili olarak, kanun hükümlerinin yetersiz kaldığı, genellikle hakkaniyet ilkesi ile çözüme kavuşturulacak durumlarda ortaya çıktığından ombudsmanın aslında idari yargı yanında tamamlayıcı bir görev yaptığını ifade etmektedir.

Kamu Denetçisinin, katılımcı demokrasi, insan hakları ve kamu yönetimine sağlanması beklenen katkılarını ifade ettikten sonra mevzuat çerçevesinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na getirilen olumlu ve olumsuz eleştirilerine değinmekte fayda vardır.

Bu kapsamda, ombudsmanın kendisine verilen görevlerini yerine getirirken olmazsa olmaz şartlarından en önemlisi, KDK'nın bağımsızlığıdır. Bu kapsamda, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 10 ve 12'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde;

hiçbir organ, makam, merci veya kişinin, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı hükmü ile başdenetçi ve denetçi seçilebilmek için herhangi bir siyasi partiye üye olmama şartı, ombudsmana bağımsız ve tarafsızlık zırhı sağlayan olumlu düzenlemelerdir. Ancak Kanununun 14/3. maddesinde belirtilen “seçilen Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin bir dönem daha başdenetçi veya denetçi olarak seçilebileceği” hükmünün KDK’nın bağımsızlığına bir derece gölge düşürdüğü söylenebilir. Sonuçta, tekrar seçilme olanağı olmayan bir Kamu Başdenetçisi yasama erkiyle bağlantısı kalmayacak ve objektifliği tam olarak sağlanabilecektir (Efe ve Demirci, 2013: 60-61).

Kanununun 18’inci maddesinde belirtilen KDK’nın inceleme ve araştırma ile ilgili istediği her türlü bilgi ve belgenin otuz gün içinde verilmesine zorunluluk getirilmesi, haklı bir neden olmaksızın KDK’nın istediği bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında Başdenetçinin soruşturma açılması için ilgili merciiye başvurması ve ilgili mercinin soruşturma açması ile 19’uncu maddesine göre bilirkişi görevlendirebilmesi ve tanık dinleyebilmesi sağlıklı ve yerinde düzenlemelerdir (Efe ve Demirci, 2013: 61).

KDK’ya başvuru noktasında Kanun, başvuruların elektronik ortamda yapılabilmesi ve ayrıca Valilik ve Kaymakamlıklara yapılabilmesinin önünü açarak başvuru yapılmasını kolaylaştırmıştır. Başvuru sayısının artırılması açısından önemli bir gelişmedir. Yine Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelikte belirtilen başvuru yapacak kişiler için idarenin yaptığı iş ve eylemlerinde menfaat ihlali şartı aranırken; şikâyetin insan, kadın ve çocuk hakları, temel hak ve özgürlükler ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmaması da doğru ve isabetli bir düzenlemedir. Ancak KDK’nın mevzuatta şikâyet üzerine inceleme ve araştırma yapacağına ilişkin hükümler içermekte olup re’sen inceleme yapacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. İdarenin kötü ve haksız uygulamalarına karşı kurulan bir kuruma re’sen inceleme yetkisinin verilmemesi yetki alanını daraltacağından önemli bir eksiklik olarak görülmektedir (Efe ve Demirci, 2013: 62).

Avrupa Komisyonu 2012 yılı Türkiye İlerleme Raporunda (2012: 9, 11 ve 72); kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin sağlanması ve temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması açısından Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasının kayda değer bir

adım olduğu belirtildikten sonra, kimsenin KDK'ya talimat verememesi, ayrı bir bütçesinin olması, ülkenin her yerinde yerel ofisler kurulabilmesi olumlu karşılanırken; KDK'nın re'sen soruşturma yapma yetkisi bulunmadığı ve yetkisinin Türk Silahlı Kuvvetlerinin askeri nitelikteki faaliyetlerini kapsamadığı hususlarında eleştiri getirilmektedir.

KDK'nın amacı itibariyle, ilgili idareyi daha şeffaf ve hesap verebilir şekilde davranmaya sevk edeceği söylenilebilir. Bunun gerçekleşmesi Kamu Denetçiliği Kurumunun, diğer kamu kurum ve kuruluşlar üzerinde etkin bir yaptırım gücüne ve idare ile birey arasındaki sorunları çözme yetisine sahip olmasına bağlıdır. Bu anlamda ülkemizde oluşturulan ombudsmanlık sisteminde KDK'nın görev ve yetkilerinin yeniden belirlenmesine ihtiyaç bulunduğu söylenilebilir (Eken, 2005: 48-49). Buradan hareketle, kurumun kararlarının tavsiye niteliğinde olması ve yargı kararı gibi zorlayıcı olmaması uygulamada KDK'nın elini zayıflatmakta ve kamuoyu nezdinde işlevsel olmayan bir kurum algısı yaratmaktadır (Dursun, 2011:397). Bu algının doğruluğunu tespit için kurulduğu yıldan bu yana KDK'nın faaliyet raporlarının incelenerek verilen tavsiye niteliğindeki kararların, idarelerce ne derece yerine getirildiğini irdelemek önemli bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.6.5. Kurumun Etkinlik ve İşlevselliğinin Değerlendirilmesi

KDK'nın etkinlik ve işlevselliğini tespit etmek için en güzel örnek, KDK'nın resmi internet sitesinde her yıl yayımladığı faaliyet raporlarıdır. Bu raporlarda KDK'nın faaliyetleri, projeler, yapılan başvurular, alınan kararlar, yapılan değerlendirmelere kadar birçok nitel ve nicel bilgiler mevcuttur. Öncelikle KDK'ya yapılan başvurular incelendiğinde, KDK'nın 2013, 2014, 2015 ve 2016 yıllarına ait raporlarından elde edilen veriler (başvuru şekilleri ve toplam başvuru) Tablo-1'de gösterilmektedir.

Tablo 1: Kamu Denetçiliği Kurumu Başvuru Sayıları (2013-2016)

Başvuru Şekli	2013		2014		2015		2016	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Faks	211	2,80	133	2,36	94	1,55	79	1,43
Elden	365	4,80	665	11,79	574	9,48	585	10,60
Posta	2.136	28,00	1.775	31,48	1.776	29,33	1.117	20,24
E-başvuru	4.356	57,00	2.978	52,81	3.516	58,05	3.631	65,79
E-posta	570	7,50	88	1,56	95	1,57	107	1,94
Toplam	7.638	100,00	5.639	100,00	6.055	100,00	5.519	100,00

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporları (2013: 70, 2014: 51, 2015: 41, 2016: 86)

31/12/2013 itibarıyla KDK'ya yapılan şikâyet başvurularının sayısı 7.638, 2014 yılında 5.639, 2015 yılında 6.055 ve 2016 yılında ise 5.519'dur. Başvuruların büyük çoğunluğu (yıllar itibarıyla sırasıyla % 57; 52,81; 58,05 ve 65,79) KDK'nın resmi web sayfasında yer alan "e-başvuru" aracılığı ile yapılmıştır. Elden yapılan başvurular ise, toplam başvuruların; 2013 yılında % 4,80, 2014 yılında % 11,79, 2015 yılında % 9,48 ve 2016 yılında % 10,60 oranında kalmaktadır. Başvuru şekline ilişkin tüm değer ve oranlar Tablo-1'de görülmektedir. Vatandaşların çok büyük bir kısmının faks, posta, e-posta ve e-başvuru yoluyla kolay erişilebilir araçları kullandıkları ve söz konusu iletişim kanallarının başvuruya açılmasının ne kadar isabetli olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo-1'den de anlaşılacağı üzere, 2013 yılı içerisinde 7.638, 2014 yılında 5.639, 2015 yılında 6.055 ve 2016 yılında 5.519 olmak üzere toplam 24.851 adet şikâyet başvurusu yapılmıştır. 2013 ve 2014 yıllarına ait başvurular incelendiğinde; 2013 yılına oranla 2014 yılındaki şikâyet başvurularında % 26,17 oranında bir azalmanın olduğu aşikardır. Bunun nedenini, 2014 yılına ait Raporda (2014: 241-242), bir nebze diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi, Ombudsmanlık kurumlarının kuruluşunun ilk yılında başvuruların yüksek düzeyde olduğu, sonraki yıllarda başvuru sayısının düşmesinin normal karşılanabileceği belirtilirken; kurumların tavsiye kararlarına uyma konusunda isteksiz olmasının da bu düşmede etkili olduğu ve başvuru sayısında oransal bir artışı sağlamak için KDK'nın tanınırlığı ve bilinirliğini artırmak gerektiği vurgulanmıştır. KDK'nın etkinlik, işlevsellik ve bilinirliğinin istenilen düzeyde olmadığı yönünde yapmış olduğu tespit, tezin temel varsayımını desteklemektedir.

Tablo-1 de yer alan 2014 ve 2015 yıllarındaki başvuru sayıları karşılaştırıldığında; 2015 yılı için %7,38'lik bir artış gözlenmekte, bu artışta KDK'nın 2015 yılını 'Farkındalığın Artırılması Yılı' olarak benimsemesinin ve bu kapsamda gerçekleştirdiği faaliyetlerin kamuoyu ve idareler bazında yansıyan olumlu etkisinin olduğu ifade edilmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu, 2015: 40-41).

Tablo-1 de ayrıntıları verilen başvuru sayılarından; 2016 yılı başvuru sayısında, 2015 yılı başvuru sayısına göre % 8,85 oranında bir azalış olduğu gözlenmektedir.

Söz konusu veriler bizi, KDK'nın halk nezdinde tanınırlığın tam olarak sağlanamadığı, tanınırlığın ve farkındalığın artırılması için daha çok gayret gösterilmesi

gerektiği sonucuna götürmektedir. Konularına ve alanlarına göre şikayet dağılımları Tablo 2’de gösterilmiştir.

Tablo 2: Konularına Göre Şikayetlerin Dağılımı

Şikayet Konusu	2013		2014		2015		2016		Toplam
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	
Kamu Personel Rejimi	2.142	28,04	1.349	23,92	1.584	26,16	1.759	31,87	6.834
Eğitim-Öğretim, Gençlik Spor	1.203	15,75	1.056	18,73	1.296	21,41	669	12,12	4.224
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	888	11,63	419	7,43	385	6,36	556	10,07	2.248
Mahalli İdarelerce Yürütülen Hizmetler	455	5,96	343	6,08	329	5,43	368	6,67	1.495
Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik	455	5,96	283	5,02	190	3,14	338	6,12	1.266
Ekonomi, Maliye ve Vergi	784	10,26	440	7,80	295	4,87	326	5,91	1.845
İnsan Hakları	263	3,44	423	7,50	327	5,40	303	5,49	1.316
Diğer	1.448	18,96	1.326	23,52	1.649	27,23	1.200	21,75	5.623
Toplam	7.638	100,00	5.639	100,00	6.055	100,00	5.519	100,00	24.851

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporları (2013: 70, 2014: 52, 2015: 42, 2016: 87)

2013 yılında KDK’ya yapılan başvuruların % 28,04’lük kısmı “kamu personel rejimi”, yaklaşık olarak % 15,75’i “eğitim-öğretim, gençlik ve spor”, % 11,63’ü “çalışma ve sosyal güvenlik” ve % 10,26’sı ise “ekonomi, maliye ve vergi” alanındadır (Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu, 2013: 70).

2014 yılında KDK’ya yapılan başvuruların yaklaşık % 23,92’lik bir kısmı “kamu personel rejimi”, yaklaşık % 18,73’ü “eğitim-öğretim, gençlik ve spor”, % 7,80’i “ekonomi, maliye ve vergi”, % 7,50’si “insan hakları” ve % 7,43’ü “çalışma ve sosyal güvenlik” alanına yöneliktir (Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu, 2014: 52).

2015 yılında ise, KDK’ya yapılan başvurulardan 2014 yılında da olduğu gibi ilk sırayı % 26,16 ile “kamu personel rejimi” alanına yönelik şikâyetler alırken, devamında sırasıyla % 21,41 ile “eğitim-öğretim, gençlik ve spor”, % 6,36 ile “çalışma ve sosyal güvenlik”, % 5,43 ile ise “mahalli idarelerce yürütülen hizmetler” ve % 5,40 ile “insan hakları” alanları gelmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu, 2015: 42).

2016 yılında da, ilk sırayı % 31,87 ile “kamu personel rejimi” alırken, % 12,12 ile “eğitim-öğretim, gençlik ve spor”, % 10,07 ile “çalışma ve sosyal güvenlik” alanları ikinci ve üçüncü sırada kendine yer bulmaktadır. Devamında % 6,67 oranı ile “mahalli idarelerce yürütülen hizmetler” ve % 6,12 ile “adalet, milli savunma ve güvenlik” alanı gelmektedir.

Dört yıllık raporlara göre, KDK’ya konu olan şikayetlerin büyük bir kısmı kamu personel rejimi; eğitim-öğretim, gençlik ve spor; çalışma ve sosyal güvenlik alanları oluştururken, son yılda mahalli idarelerce yürütülen hizmetler ve adalet, milli savunma ve güvenlik hizmetlerinde KDK’ya başvuru sayısının artması dikkat çekicidir. Yıllar itibariyle şikayet başvurularının illere göre dağılımı Tablo 3’te gösterilmiştir.

Tablo 3: Yıllar İtibariyle Şikayet Başvurularının İllere Göre Dağılımı

2013 yılı			2014 yılı			2015 yılı			2016 yılı		
İl	Sayı	Yüzde	İl	Sayı	Yüzde	İl	Sayı	Yüzde	İl	Sayı	Yüzde
İstanbul	1.337	18	Ankara	1.156	20,51	Ankara	1.048	17,31	İstanbul	1.138	20,62
Ankara	965	13	İstanbul	1.020	18,09	İstanbul	1.026	16,94	Ankara	966	17,50
İzmir	371	5	İzmir	275	4,88	İzmir	290	4,79	İzmir	290	5,25
Konya	275	4	Antalya	183	3,25	Antalya	289	4,77	Bursa	168	3,04
Erzurum	193	3	Adana	122	2,16	Giresun	241	3,98	Antalya	142	2,57
Antalya	172	2	Bursa	118	2,09	Afyon	212	3,5	Afyon	124	2,25
Bursa	172	2	Konya	118	2,09	Çankırı	140	2,31	Adana	114	2,07
Kocaeli	170	2	Ordu	108	1,92	Konya	127	2,1	Kocaeli	113	2,05
Adana	151	2	Kayseri	99	1,76	Bursa	120	1,98	Diyarbakır	101	1,83
Diğer	3.295	43	Kocaeli	98	1,74	Adana	95	1,57	Mersin	99	1,79
Adressiz	537	1	Diğer	2.342	41,52	Diğer	2.467	40,75	Diğer	2.264	41,03
Toplam	7.638		Toplam	5.639		Toplam	6.055		Toplam	5.519	

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporları (2013: 78, 2014: 61, 2015: 47-48, 2016: 92)

2013 yılında İstanbul, nüfus büyüklüğüyle de bağlantılı olarak % 18'lik başvuru oranıyla başvuruların en fazla yapıldığı il olarak karşımıza çıkmaktadır. İstanbul'un ardından %13 ile Ankara ve % 5 ile İzmir gelmektedir. 2014 yılı verilerine göre, başvuruların en fazla yapıldığı il olarak % 20,51 oranla Ankara İstanbul'un yerini almıştır. Ankara'yı % 18,09 ile İstanbul ve % 4,88 ile İzmir takip etmektedir. 2015 yılı verilerine göre ise, başvuruların en fazla yapıldığı il, % 17,31 ile yine Ankara olurken; % 16,94 ile İstanbul ikinci ve % 4,79 ile Antalya üçüncü sırada yer almaktadır. 2016 yılında ise İstanbul % 20,62 oranıyla yeniden ilk sırada yerini almakta ve Ankara % 17,50 ile ikinci olurken; Ankara'yı % 5,25 gibi daha düşük bir oran ile İzmir takip etmektedir.

Son 4 yıla ilişkin illere göre yapılan tablolarda Karaman İli için ayrı bir başlık açılmadığı; 2013 yılı için başvuruların % 43'ünü oluşturan 3.295 başvurunun "Diğer", % 1'ini oluşturan başvurunun ise "Adres Yok" olarak düzenlendiği; 2014 yılı için başvuruların % 28'ini oluşturan 1.628 başvurunun "Diğer" olarak düzenlendiği; 2015 yılı için başvuruların % 40,74'ünü oluşturan 2.467 başvurunun "Diğer" olarak düzenlendiği ve 2016 yılı için başvuruların % 41,03'ünü oluşturan 2.264 başvurunun "Diğer" olarak düzenlendiği anlaşılmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporlar, 2013: 78, 2014: 61 ve 2015:47-48, 2016:92). Bu nedenle söz konusu verilerle Karaman İli için bir değerlendirme yapmak mümkün değildir. KDK'nın kurulmasından bu yana 2016 yılı sonu itibariyle gelen başvuruların sonuçlandırılması ve alınan kararlar yıllar itibariyle Tablo-4'te derlenmiştir.

Tablo 4: Kamu Denetçiliği Kurumu Karar Türleri (2013-2016)

Karar Türleri	2013		2014		2015		2016	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Gönderme Kararı	2155	37,00	2323	36,59	2205	37,39	1.976	41,00
İncelenemezlik Kararı	2240	35,00	2147	33,82	1759	29,83	1.723	35,75
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329	5,90	80	1,26	42	0,71	53	1,10
Karar Verilmesine Yer Olmadığı İlişkin Karar	307	5,30	643	12,70	675	11,45	428	8,88
Birleştirme Kararı	522	7,10	806	10,13	1.025	17,38	354	7,35
Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular	432	7,90	80	1,26	0	0,00	0	0,00
Tavsiye Kararı	64	1,00	93	1,47	56	0,95	62	1,29
Ret Kararı	37	0,60	150	2,36	109	1,85	191	3,96
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	0,20	26	0,41	26	0,44	32	0,66
Toplam	6097	100,00	6348	100,00	5897	100,00	4.819	100,00

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporları (2013: 74, 2014: 57, 2015: 49, 2016: 93)

Tablo-4'teki karar türlerinden amacı itibarıyla KDK'nın etkinliği için incelenmeye değer olarak, Tavsiye Kararı, Ret Kararı ve Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararlarını irdelemek isabetli olacaktır. Bu üç kararın toplam olarak, tüm kararlar nezdinde yıllar itibariyle bakıldığında, 2013 yılı için % 1,80, 2014 yılı için % 4,24, 2015 yılı için % 3,24 ve 2016 yılı için % 5,91 oranında kaldığı gözlemlenmektedir. Tam olarak bir değerlendirme yapmak için KDK'nın aldığı tavsiye kararlarına idarelerin ne derece uyum

sağladığı ve yerine getirdiğine ilişkin verilerin de olması gerekir. KDK'nın 2013 yılı Raporunda (2013: 179-180), Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2013 yılında 64 adet tavsiye kararı ve 11 Kısmen Ret Kısmen Tavsiye kararı verdiği, bu kararlardan 40'ı hakkında ilgili idareden işlem tesis edip etmeyeceği konusunda bir geri bildirim beklendiği, 1 Tavsiye Kararı için idare tarafından işlem tesis etmeyeceği hakkında bir bilgi alınmadığı, 2 Tavsiye Kararındaki KDK önerilerine idarenin kısmi uyum sağladığı, 27 tavsiye kararındaki önerilere ise idare tarafından uygulanmadığı ve sonuç olarak 31/12/2013 tarihi itibarıyla, yalnızca 5 Tavsiye Kararı doğrultusunda idarenin işlem tesis ettiği ve KDK kararlarına uyma oranı olarak % 80 olan Avrupa ortalamasını çok çok altında kaldığı ifade edilmiştir. KDK 2014 yılı Raporunda (2014: 241-242), dünyadaki uygulamalarda olduğu gibi, Türkiye'de de ombudsmanlık kurumunun kararlarının tavsiye niteliğinde olması ve hukuken bağlayıcı olmamasına rağmen İngiltere'de bir Ombudsmanlık kültürü olması nedeniyle, idarelerin % 99 oranında tavsiye kararlarına uyduğu, ayrıca mahkemelerin de genel itibarıyla Ombudsmanın tavsiyeleri doğrultusunda karar verdiği, Norveç Parlamento Ombudsmanının verdiği kararlara idarenin uymama oranının %1'i geçmediği, Fransa'da ise tavsiye kararlarına uyma oranı % 80 gibi çok yüksek seviyelerde seyrettiğinden örnekler vererek; idarelerin tavsiye kararlarına uymada isteksiz davranmasının, başvuranlarda KDK'ya başvuru yapmanın bir sonuç vermediği kanaati oluşturduğu ve kamuoyu nezdinde KDK'ya olan güveni sarstığı gerçeğini ortaya çıkarmaktadır. Raporun (2014: 247) devamında ise, tavsiye kararlarına uyma oranının düşüklüğünün sebeplerine değinilirken; kanuni boşluk nedeniyle KDK'nın tavsiye kararları hakkında değerlendirme yapan idari mercilerin kimi zaman çok alt düzeyde olması ve üst makamların konudan bilgisinin olmaması ya da tavsiye kararına uyma konusunda yetki kullanacak makamların belirsizliği nedeniyle yetki karmaşası oluşması olarak gösterilmektedir. Diğer taraftan yine aynı Raporda (2014: 238), ilgili kurum ve kuruluşlardan istenilen bilgi ve belgelerin eksiksiz ve zamanında gönderilmesi, ilgili kurumlarla iletişim kurulması ve KDK taleplerine yönelik idarelerde muhatap bulunması noktasında eleştiriler getirilmektedir. Benzer ifade ve değerlendirmeler 2015 yılı Raporunda (2015: 215) da yer almaktadır.

2016 yılı Raporunda (2016: 315), KDK'nın başarısının alınan tavsiye niteliğindeki kararların idarelerce uygulanabilirliğine bağlanmış olmasına rağmen idarelerin makul, haklı ve kabul edilebilir gerekçelerini sunmak koşuluyla alınan kararlara uymama yönünde

tercihte bulunabileceklerinin belirtilmesi ve kurum kültürünün geliştiği, halkın şikayetlerine duyarlı ve ombudsmana güçlü yetkiler veren ülkelerdeki uyum oranının % 90'lar civarında olduğunun ifade edilmesi üzücü bir tablo olarak karşımıza çıkmaktadır.

2016 yılı Faaliyet Raporunda (2016: 316), kararların uygulanma oranı ile ilgili olarak son 4 yılın verileri verilmiştir. Buna göre, geçen 4 yıl içinde 275 adet Tavsiye ve 95 adet Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı veren KDK'nın kararlarının idareler tarafından uygulanma oranı 2013 yılında yaklaşık %20'lerde iken, 2016 yılında bu oran yaklaşık %42'lere yükseldiği ifade edilmektedir. Ancak yukarıda belirtilen ülkelerdeki kararların uygulanma oranı ile karşılaştırıldığında uyum oranının oldukça düşük olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür. KDK'ya yapılan şikayet başvuruların idarelere göre dağılımına bakıldığında ise, 2013 yılı sıralamasına göre son dört yıla ait başvuru sayıları ve oranları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 5: Şikayet Edilen İdarelere Göre Dağılım

Kurum Adı	2013		2014		2015		2016	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Milli Eğitim Bakanlığı	954	12,5	473	8,39	411	6,79	489	8,86
Çalışma ve Sos.Güv.Bak.	844	11,1	121	2,15	59	0,97	78	1,41
Üniversite	432	5,7	305	5,41	388	6,41	77	1,4
Maliye Bakanlığı	365	4,8	292	5,18	295	4,87	232	4,2
Mahalli İdareler	350	4,6	511	9,06	506	8,36	558	10,11
İçişleri Bakanlığı	332	4,3	125	2,22	98	1,62	262	4,75
SGK Başkanlığı	294	3,8	326	5,78	415	6,85	479	8,68
Sağlık Bakanlığı	293	3,8	136	2,41	193	3,19	275	4,98
Ulaştırma,Dnz ve Hab.Bak.	278	3,6	56	0,99	69	1,14	105	1,9
Adalet Bakanlığı	240	3,1	173	3,07	352	5,81	310	5,62
Banka, Finans,Sigorta	203	2,7	227	4,03	135	2,23	134	2,43
YÖK	188	2,5	106	1,88	176	2,91	404	7,32
Başbakanlık	183	2,4	43	0,76	150	2,48	232	4,2
Milli Savunma Bakanlığı	169	2,2	41	0,73	62	1,02	83	1,5
ÖSYM	156	2	101	1,79	154	2,54	187	3,39
Çevre ve Şehircilik Bak.	140	1,8	80	1,42	54	0,89	125	2,26
Orman ve Su İş.Bak.	136	1,8	75	1,33	40	0,66	47	0,85
Aile ve Sos.Pol.Bak.	127	1,7	90	1,6	58	0,96	88	1,59
Gıda,Tarım ve Hay.Bak.	96	1,3	45	0,8	190	3,14	61	1,11
Emniyet Genel Müd.	95	1,2	179	3,17	270	4,46	193	3,5
Valilik,Kaymakamlıklar	90	1,2	127	2,25	169	2,79	101	1,83
Diğer	1.673	21,9	2.007	35,58	1.811	29,91	999	18,11
Toplam	7638		5639		6055		5519	

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporları (2013: 72; 2014: 47; 2015: 44-45; 2016: 88-89)

Tablo 5'e göre, her yıl idarelerin sıralamasının değiştiği gözlenmiştir. En çok şikayet edilen ilk beş kurum ele alındığında; 2013 yılında sırasıyla Milli Eğitim Bakanlığı, alışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Üniversiteler, Maliye Bakanlığı ve Mahalli İdareler sıralanırken; sonraki yıllarda Mahalli İdarelerin listenin birinci sırasına yükselmesi dikkat çekici bir veri olarak karşımıza çıkmaktadır. Maliye Bakanlığının ise listeden yıl geçtikçe uzaklaştığı, Üniversitelerde 2016 yılında şikayetlerin büyük oranda bir azalma olduğu, çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının da 2013 yılı sonrasında KDK şikayetlerinde çok ciddi oranlarda azalma gösterdiği, aksine Milli Eğitim Bakanlığının listenin ilk sıralarında yer almaya devam ettiği, SGK ve Adalet Bakanlığında şikayetlerde son yıllarda bir artış gösterdiği, 2016 yılında ise YÖK'ün şikayet edilen kurum olarak ortaya çıktığı sonuçları dikkat çekmektedir.

Son olarak, tavsiye kararlarıyla ilgili düşündürücü tespitlere bir kararla örnek verilecek olunursa; 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Maliye Bakanlığında Muhasebe ve Milli Emlak Denetmen ve Denetmen Yardımcısı iken Defterdarlık Uzmanı ve Yardımcısı olan kamu personelinin, ortak kariyer meslek özelliği yanında statüleri ile mali ve sosyal hakları da aynı olan Vergi Denetmenlerinin, 646 sayılı KHK ile "Müfettiş" statüsüne yükseltilip, 666 sayılı KHK ile de mali ve sosyal haklarında iyileştirme yapılırken; Muhasebe Denetmenleri ile Milli Emlak Denetmenlerinin ise, 659 sayılı KHK ile "Defterdarlık Uzmanı" yapılarak statü kaybına uğratılmasının yanında, soruşturma yetkileri de ellerinden alındığı ayrıca 666 sayılı KHK ile sağlanan mali ve sosyal haklardan da yararlandırılmadığından bahisle 2014/2473 numaralı şikayetlerine istinaden alınan 25/11/2014 tarihli Tavsiye Kararında; temel gerekçe olarak, 1982 Anayasasının 10 uncu maddesinde yer alan herkesin kanun önünde eşit olduğu ve devlet organları ile idari makamların bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun hareket etmek zorunda oldukları kuralına aykırı olması temel gerekçe gösterildikten sonra, özetle;

"...1. 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen düzenlemeler neticesinde; görev, yetki, sorumluluk, mali ve sosyal haklar yönünden mağdur olan Defterdarlık emrinde görev yapan defterdarlık uzmanlarının (659 sayılı KHK öncesi eski unvanlarıyla Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerinin) mağduriyetlerinin giderilmesi ile

ilgili olarak mevzuat değişikliği konusunda bir tasarı oluşturması hususunda; MALİYE BAKANLIğINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,

2.Hakkaniyet ve nesafet ölçülerine aykırı söz konusu uygulamaların giderilebilmesi amacıyla, ilgili Bakanlıkça hazırlanacak "mevzuat değişikliği teklifi" ne ilişkin tasarıyı gündemine alması hususunda takdir ve gereği için BAŞBAKANLIğA,

3.Yukarıda anılan kanunun 20 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, MALİYE BAKANLIğINCA bu karar üzerine tesis edilecek işlem ya da tavsiye edilen çözümün uygulanabilir nitelikte görülmediği takdirde gerekçesinin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

4.Bu kararın Őikayetçilere, BAŞBAKANLIğA ve MALİYE BAKANLIğINA TEBLİğİNE" karar verilmiştir.

Söz konusu mağduriyete ilişkin verilen karar bundan ibaret değildir. Ayrıca KDK kararından önceki süreçte, TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu'nun kararı bulunmaktadır. Kurulun 04/07/2013 tarih ve 15 sayılı kararında

"659 sayılı KHK ile yapılan düzenlemelerden sonra görev, yetki sorumluluk ve özlük hakları bakımından emsallerine nazaran daha geride kaldıkları için mağdur olduklarını ifade eden Maliye Bakanlığına bağlı Milli Emlak Denetmenleri, Muhasebe Denetmenleri vb. çok sayıda meslek mensubunun Şikâyet ve talepleri ile Komisyonumuzun bu süreçte yaptığı çalışmalar, tespitler ve elde ettiği sonuçlar neticesinde Başbakanlık ve Maliye Bakanlığından; Raporda ifade edilen mağduriyetlerin giderilebilmesi için İçtüzüğün 116 ve 117'nci maddeleri doğrultusunda gerekli yasal düzenlemelerle ilgili çalışmaların yapılmasının istenmesine, Dilekçe Komisyonu Başkanlığının, Rapora/Karara konu edilen tespit, sonuç, kanaat ve değerlendirmelere ilişkin yapılacak düzenleme ve uygulamaların takipçisi olmasına 3071 sayılı Kanun ve TBMM İçtüzüğünün ilgili maddeleri gereğince, itiraz yolu açık olmak üzere oybirliğiyle karar verildi." açıklamalarına yer verilmiştir.

Yine Defterdar Emrine Verilen Defterdarlık Uzmanlarının Sorunları ve Çözüm Önerilerine İlişkin Başbakanlık tarafından hazırlanan Haziran 2014 tarihli Özet Raporda (http://www.medder.org/images/stories/Babakanlk_raporu_tam_metin.pdf, 2017); Defterdarlık Uzmanlarına yönelik farklı çözüm önerileri sunularak; bu çözüm önerilerinin Maliye Bakanlığının takdiri dahilinde olup Defterdar emrine verilen Defterdarlık Uzmanları için bir çalışma yapılmasını, bu çalışmanın Devlet Personel Başkanlığı, Muhasebe Denetmenleri Derneği ve Milli Emlak Denetmenleri Derneklerinin de görüşleri alınarak bir düzenleme yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Söz konusu mağduriyete sebep olan 659 sayılı KHK üzerinden 5 yıl, TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulunun kararı üzerinden 3 yıl ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tavsiye kararının üzerinden 2 yıl geçmiş olmasına ve 1982 Anayasasının temel haklarından olan eşitlik ilkesine aykırılık teşkil ettiğinin söz konusu kararlarla ortaya konulmasına rağmen TBMM, Başbakanlık ve Maliye Bakanlığı şu ana kadar herhangi bir adım atmış değildir (www.mudender.org.tr, 2017; www.medder.org.tr, 2017).

Söz konusu karar ve KDK'nın tavsiye kararlarının idarelerce uyma oranındaki düşüklük hala günümüz Türkiye'sinde bürokratism hastalığının devam ettiğinin açık bir delili ve KDK için güven kaybının göstergesidir. Halbuki Odyakmaz (2013: 83), ombudsman uyarılarının idare üzerinde etkili olmasını iki nedeni bağlamıştır. İlki, idarenin ombudsmanın önerilerine uymayacağı zaman gerekçe göstermek zorunda olmasıdır. İkincisi ise, ombudsmanın idarelerin davranışlarını hem kamuoyuna istediği zaman açıklayabilmesi hem de parlamentoya sunacağı raporda belirtmesidir. Bu iki güç ışığında; KDK'yı hak ettiği yerlere getirebilmek ve alınan kararların idarelerce uygulanabilirliğini artırmak için parlamento, bürokrasi (idareler) ve kamuoyuna görevler düşmektedir.

Bu kötü performansı engellemek için tavsiye kararlarının öncelikle TBMM'ce takip edilmesi ve idarelerin hatta yasama erkinin tavsiye kararlarının yerine getirilmesi yönünde teamülün bir an önce oluşturulması için gayret gösterilmeli, bunu sağlamak için idare ve vatandaş nezdinde eğitim çalışması yapılmalıdır. KDK'nın eksik yönleri tespit edilmeli ve kurum kapasitesinin artırılarak daha işlevsel hale gelmesini sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması sağlanmalıdır. KDK'ya TBMM, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve kamuoyunun desteği elzemdir. Son dönemde Kamu Başdenetçisi Şeref MALKOÇ'un Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarına uymayan bazı kurumları kamuoyuna ifşa etmesi takdire şayan bir çaba olarak nitelendirilse de toplumda farkındalık yaratmak için bunun artan oranda devam etmesi KDK'nın hem bilinirliğini sağlayacak hem de etkinlik ve işlevselliğini artıracaktır.

2012-2016 yılı faaliyet raporlarındaki verilere ilaveten KDK internet sitesinde Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç'un verdiği rakamlar çok dikkat çekici ve incelenmeye değerdir. KDK'nın kurulduğu yıldan bu yana 2015 yılı hariç başvuru sayılarında sürekli azalışa rağmen, KDK'nın resmi internet sitesinde 22 Haziran 2017 tarihli haberinde (www.ombudsman.gov.tr, 2017), Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç, KDK'ya 2017 Ocak-

Mayıs döneminde 7 bin 54 başvurunun geldiğini ve bu rakamın geçen yılın Ocak-Mayıs ayıyla karşılaştırıldığında artış oranının yüzde 239 olduğunu kaydetti. Malkoç, vatandaşların KDK'ya en fazla e-başvuru sistemi ile başvuru yaptıkları bilgisini vermiş ve en çok şikâyet başvurusunun, kamu personel rejimi, eğitim, çalışma ve sosyal güvenlik konularında geldiğini söylemiştir

Daha güncel bir veri olarak memurlar.net sitesinde 13/07/2017 tarihli 'KDK kararlarına uyum % 60'a ulaştı' başlıklı haberinde (www.memurlar.net, 2017) başvuru sayısının 8 bin 500'ü geçtiği ifade edilmiştir.

Söz konusu haberlerde genel anlamda şikâyet konularındaki sıralama değişmezken, özellikle başvuru sayılarında ifade edilen rakamlar, son 4 yılın faaliyet raporlarında görülen olumsuz tabloyu değiştirebilecek niteliktedir. 2017 yılındaki bu sıçramayı; KDK'nın sıkı çalışma temposu, KDK kararlarına uymayan idarelerin TBMM'ye çağrılarak milletvekillerince sorguya çekilmesi, milyonlarca öğrenciyi ilgilendiren ÖSYM sınavlarıyla ilgili tavsiye niteliğindeki kararların uygulanması ve ulusal basında haber konusu yapılması gibi olumlu gelişmelere bağlamak yerinde olacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TANINIRLIĞI VE ETKİNLİĞİNİN ÖLÇÜLMESİNE YÖNELİK BİR ALAN ARAŞTIRMASI

Bu bölümde Karaman il merkezinde görev yapan kamu görevlilerinin, Türk kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflık bağlamında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tanınırlığı ve etkinliği konusundaki algılarını belirlemeye yönelik alan araştırmasının (anket); amacı, yöntemi, evren ve örnekleme, kısıtları ve varsayımları ile araştırma sonucunda elde edilen bulgu-sonuçlar ve bu konudaki değerlendirilmeler ele alınmaktadır.

3.1. Araştırmanın Amacı

Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik önemli kavramlar olarak dikkati çekmektedir. Hesap verebilir ve şeffaf bir yönetim anlayışının hayata geçirilmesinde birçok mekanizmadan yararlanılması mümkündür. Bilgi edinme hakkı, şikayet hakkı, dilekçe hakkı, etik kurulların oluşturulması gibi enstrümanlar kamuda şeffaflığın ve hesap verebilirliğin önemli yansımalarıdır. Ombudsmanlık kurumu da yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirliğin yerleşik hale gelmesinde etkin rol oynadığı/oynayacağı düşünülen bir kurumsal yapıdır.

Türk kamu yönetiminde de bu tür oluşumların ve özellikle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hayata geçirilmesi kamu yönetiminde demokratik, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının uygulamaya konulmasında önemi yadsınamaz bir gerçektir.

Buradan hareketle, araştırmanın temel amacı Türk kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin ve bu ekseninde KDK'nın kamu görevlileri tarafından nasıl algılandığının belirlenmesidir. Bununla birlikte, KDK'nın bilinirliğinin tespit edilerek, etkin ve işlevsel olup olmadığı konusunda kamu görevlilerinin algı ve görüşlerinin ortaya konulmaya çalışılması çalışmanın diğer amaçlarıdır.

Buradan yola çıkarak hazırlanan çalışmada yukarıda ifade edilen konularda kamu görevlilerinin algılarının belirlenmesi amacıyla bir alan araştırması gerçekleştirilmiştir. Karaman il merkezinde gerçekleştirilen alan araştırmasının temel amacı, farklı kurum ve kuruluşlarda görev yapan kamu görevlilerinin, Türk kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflık çerçevesinde KDK'ya yönelik algılarını belirlemektir. Bu bağlamda ortaya konulan çalışmanın alt amaçları şu şekilde sıralanabilir:

- Türk kamu yönetiminde şeffaflık ilkesi ve şeffaflık mekanizmalarına yönelik kamu görevlilerinin algılarının tespit edilmesi;
- Türk kamu yönetiminde hesap verebilirlik ilkesi ve hesap verebilirlik mekanizmalarına yönelik kamu görevlilerinin algılarının ortaya konulması;
- KDK'nın bilinirlik ve tanınırlığına yönelik kamu görevlilerinin algılarının belirlenmesi;
- KDK'nın etkinlik ve işlevselliğine yönelik kamu görevlilerinin algılarının belirlenmesi;
- KDK'nın etkinlik ve işlevselliğini artırabilmeye yönelik yapılabilecekler konusunda kamu görevlilerinin algılarının tespit edilmesi;
- KDK'nın işleyişi ve etkinliğine yönelik demografik özelliklere göre kamu çalışanlarının algı farklılıklarının ortaya konulmasıdır.

3.2. Araştırmanın Kapsamı ve Soruları

Kamu görevlilerinin, Türk kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri ve yansımaları ile Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili algılarının ölçülmeye çalışıldığı araştırmada aşağıda sıralanan sorulara cevap aranmaktadır:

- KDK genel algısı çerçevesinde demografik özelliklere (cinsiyet, medeni durum, yaş, eğitim durumu, hizmet süresi, görev pozisyonu, sivil toplum kuruluşlarına üyelik) göre kamu görevlileri arasında algılama düzeyinde farklılıklar var mıdır?
- KDK bilgi düzeyi, BİMER/CİMER başvuru durumu, BİMER/CİMER ile şahsı veya kurumu adına karşılaşma durumu, bilgi edinme ve dilekçe hakkından yararlanma durumuna göre kamu görevlileri arasında KDK genel algılama düzeyinde farklılık var mıdır?
- Belirlenen demografik durumların faktör analizi sonucunda oluşan işlevsellik, hesap verebilirlik, örgütsel yapı ve etkinlik alt boyutları ile KDK genel algısında etkileşim var mıdır?
- Faktör analizi sonucunda oluşan işlevsellik, hesap verebilirlik, örgütsel yapı ve etkinlik alt boyutlarında kendi aralarında ve KDK genel algısında etkileşim var mıdır?

- Kamu görevlilerinin, BİMER, CİMER, Bilgi Edinme Hakkı gibi şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının kullanımı konusunda bilinç ve farkındalıkları hangi düzeydedir?
- Kamu görevlileri arasında KDK'nın bilinirliği hangi düzeydedir? Hangi araçlar tanınma açısından önem arz etmektedir?
- Yöneticilerin, KDK'ya yönelik bilgi ve bilinç düzeyi diğer çalışanlara göre hangi düzeydedir?
- Katılımcıların KDK'ya yönelik olarak hesap verebilirlik ve bilinirlik boyutlarına yönelik katılımı hangi düzeydedir?
- Katılımcıların KDK'ya yönelik olarak şeffaflık ve bilinirlik boyutlarında katılımı hangi düzeydedir?
- Katılımcılar, KDK çerçevesinde oluşturulmuş "işlevsellik, hesap verebilirlik, örgütsel yapı ve etkinlik" alt boyutlarında ele alınan 22 adet önermeye hangi düzeyde katılmaktadır?

3.3. Araştırmanın Evren ve Örneklemi

Araştırmanın ana kütesini (evren), Karaman il merkezinde, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetimine tabi olan kamu kurumlarında görev yapan kamu görevlileri oluşturmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu verilerine göre (SGK, 2016, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri) 2016 yılı Aralık ayı itibariyle, Karaman il merkezindeki kamu kurum ve kuruluşlarda çalışan 5510 sayılı Kanununun 4/c maddesi kapsamında aktif iştirakçilerin toplamı olan 10.069 sayısı ile sözleşmeli personel ve işçi olarak çalışan personel araştırmanın evrenini/ana kütesini oluşturmaktadır. Zaman ve maliyet unsurları göz önüne alınarak ve ana kütenin tamamına anket uygulanmasının zorluğu dikkate alınarak, Karaman il merkezinde anket uygulanacak kurumlarda görev yapan personel sayısının, % 5'i örneklem olarak belirlenmiştir. Bu şekilde, araştırmanın örnek büyüklüğü en az 500 olarak tespit edilmiştir.

Araştırmada özellikle anakütle/evren olarak Karaman il merkezinde yaklaşık 10.200 kamu görevlisi görev yapmaktadır. Karaman il merkezinde görev yapan kamu görevlileri dikkate alındığında ve istatistiki olarak ölçüldüğünde % 5 hata payı ve % 95

güvenilirlikte örneklem için 383 sayısı öngörölmüş, hata payını azaltmak ve homojenliği sağlamak için örneklem sayısı 510'a çıkarılmıştır.

Araştırmada anket uygulaması gerçekleştirilen kurumların seçiminde, vatandaşlarla doğrudan etkileşim içinde olan kurumlar ve kamu görevlilerinin tercih edilmesi hususu göz önünde bulundurulmuştur. Ayrıca KDK'ya idareler bazında şikayetlerin dağılım tablosunda başı çeken Mahalli idareler, Milli Eğitim Bakanlığı, SGK ve son dönemde düşüşe geçen üniversite ve maliye gibi kurumlar örneklemde özellikle yer almaktadır. Bu bağlamda, Karaman Valiliği birimleri, İl Defterdarlığı, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Gıda, Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü, İl Özel İdaresi Genel Sekreterliği, Karaman Belediye Başkanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü, İl Nüfus Müdürlüğü, İl Milli Eğitim Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Müdürlükleri, Devlet Su İşleri 42. Şube Müdürlüğü, Adliye Birimleri ve Sosyal Güvenlik Kurumu İl Müdürlüğünün yönetici ile çalışanlarına ulaşmak suretiyle anket çalışması uygulanmıştır. Ayrıca bireysel anlamda çalışmaya Kamu Hastaneleri Birliği Genel Sekreterliğinde görevli bazı kamu görevlileri de katılmışlardır.

Anketin uygulanabilmesi için hedef kitle olarak eğitim, sağlık, maliye, sosyal güvenlik gibi alanlarda yukarıda sayılan farklı kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan kamu görevlileri belirlenerek, anketin uygulanmasında basit tesadüfî örneklem ve kolayda örneklem yönteminden yararlanılarak, Mart-Mayıs 2017 tarihleri arasında yukarıda belirtilen kurumlarda görev yapan kamu görevlileri arasından seçilen kişilere anket uygulanmıştır.

Evren içerisinde bir örneklem seçilmesinde “ankete cevap veren herkesin örneğe dahil edilebilmesi”, “denek bulma işleminin arzu edilen örnek büyüklüğüne ulaşıncaya kadar devam etmesi” ve “kolay yoldan yüksek bir örnek kütle oluşturulabilmesi” gibi avantajlarından dolayı, araştırmada “kolayda örneklem” (Altunışık vd., 2005:132) yöntemi seçilmiştir.

3.4. Araştırmanın Kısıtlılıkları

Araştırma Karaman il merkezinde görev yapan kamu görevlilerine yönelik olarak, Mart-Mayıs 2017 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Karaman il merkezinde görev yapan kamu görevlilerine yönelik uygulanması sebebiyle, araştırma, kullanılan örneklem

ile sınırlıdır. Elde edilen sonuçların ülkenin tamamına genellenmesi amaçlanmamaktadır. Araştırma belli bir zaman aralığında yapıldığından (Mart-Mayıs 2017) ve zamanla algıların değişebileceği düşünüldüğünden, sonuçlar çalışmanın yapıldığı zamanla sınırlıdır. Son olarak, araştırmaya katılan deneklerin verdiği cevapların samimi ve doğru olduğu varsayımı araştırmanın son sınırlılığıdır.

3.5. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada veri toplamak amacıyla nicel veri toplama yöntemlerinden “anket yöntemi” kullanılmıştır. Türk kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ve Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili kaleme alınmış Türkçe ve yabancı dildeki çalışmalar dikkate alınarak incelenmiş ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği incelenerek kurumun işleyiş süreci esas alınarak oluşturulan anket formu araştırmacı ve tez danışmanı tarafından geliştirilmiştir.

Hazırlanan anket formu üç bölümden ve toplam 34 sorudan oluşmaktadır. Anket formunda, deneklere öncelikle araştırma hakkında genel bilgilere açıklanarak, araştırmanın içeriğine dair kısa bir açıklama yapılmıştır. Araştırmayı yapan kişi ve akademik danışmanın bilgilerine yer verilmiştir.

Birinci bölümde deneklerin, demografik ve mesleki özelliklerinin ortaya konulması amacıyla (cinsiyet, yaş, eğitim düzeyi, medeni durum, çalışma süreleri, STK ve sendika üyelikleri, statülerini belirlemeye yönelik) 7 soru bulunmaktadır. Demografik sorularda aralıklı türden ölçeklerden yararlanılmıştır.

Anketin ikinci bölümünde ise ankete katılan deneklerin bilgi edinme, CİMER, BİMER gibi mekanizmalar hakkında bilgi düzeyleri, kullanma durumları gibi hususları içeren çoktan seçmeli 3 soru; Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili bilgi düzeyleri ve farkındalıkları ile ilgili çoktan seçmeli 2 soruya yer verilmiştir.

Anketin üçüncü bölümünde ise, ankete katılan kamu görevlilerinin, kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflık konusu ile KDK'nın etkinlik ve işlevselliği ile işleyişine yönelik algı düzeylerini ölçmek amacıyla 22 adet önerme sunulmuştur.

Araştırmanın amaç ve varsayımlarına uygun olarak belirlenen önerme ve sorular çerçevesinde geliştirilen anket ölçeği, tez danışmanı ve konunun uzmanı akademisyenler

tarafından incelenmiştir. Gerekli düzeltmeler yapıldıktan sonra anketin anlaşılabilirlik düzeyinin tespit edilebilmesi amacıyla ön pilot uygulaması gerçekleştirilmiştir.

Daha sonra belli sayıda deneğe yönelik olarak Karaman Defterdarlığında görev yapan personel arasından seçilen 50 kişilik bir gruba "pilot" çalışma ve "ön test" uygulamasına gidilmiştir, ön uygulama sonuçlarına göre revizyona gidilerek içerik ve şekil şartları açısından gerekli görülen düzeltmeler yapılmış ve anket formuna son hali verilmiştir.

Örneklem olarak belirlenen kurumlardaki kamu görevlilerine uygulanmak üzere 550 adet anket formu çoğaltılarak dağıtılmıştır. Bazı kamu görevlilerinin ankete katılmaktan kaçınması sonucunda 510 anket geriye dönmüştür.

Araştırmada elde edilen verilerin analizinde, sosyal bilimler alanında kullanılan istatistik programı olan SPSS 21.0'dan yararlanılmıştır. Uygulama sonucunda SPSS 21.0 programında Cronbach's Alpha¹ güvenilirlik testi ile anketin geçerliliği ve güvenilirliği analiz edilmiştir. Anketin ölçeğinin oldukça güvenilir olduğu tespit edilmiştir.

Anket sonucunda bu program aracılığıyla veriler analiz edilerek değerlendirilmiştir. Hem demografik bilgilerin hem de çoktan seçmeli soruların analizinde "frekans analizi" ve "karşılaştırmalı (crosstabs) analiz" tekniklerinden yararlanılmıştır. Elde edilen veriler analiz edilerek ve anlamlı farklılık tespitleri yapılmaya çalışılmıştır. Sonrasında, frekans, yüzde ve ortalama sonuçları, tablolar haline getirilerek yorumlanmıştır. Bunun yanında, bağımsız değişkenler (yaş, cinsiyet, eğitim durumu, medeni durum, çalışma süresi, statü/pozisyon, STK üyeliği gibi) arasındaki farklılıkların tespitini yapabilmek amacıyla karşılaştırmalı analiz yöntemlerinden yararlanılmıştır.

Bununla birlikte, ankete katılanların şeffaflık, hesap verebilirlik ve Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili algılarını ölçmeye yönelik önerme içeren soruların analizinde "betimleyici (descriptive) analiz" yönteminden yararlanılmıştır. Ayrıca t testi, tek tönü

¹ Alan araştırmasında kullanılacak olan ve kullanılan ölçeğin güvenilirliğinin test edilmesinde genellikle Cronbach's Alfa testinden yararlanılmaktadır. Ölçek güvenilirlik katsayısının bulunabileceği aralıklar ve buna bağlı olarak da ölçeğin güvenilirlik durumu ölçümünde aşağıdaki değerler kullanılmaktadır (Özdamar, 1999: 520-522):

$0,00 \leq \alpha < 0,40$	ölçek güvenilir değildir,
$0,40 \leq \alpha < 0,60$	ölçek düşük güvenilirliktedir,
$0,60 \leq \alpha < 0,80$	ölçek oldukça güvenilirdir,
$0,80 \leq \alpha < 1,00$	ölçek yüksek derecede güvenilir bir ölçektir

varyans analizi (Anova), faktör analizi, belirlenen faktörler ve önermeler arasında oluşturulan pearson korelasyon analiz yöntemleri kullanılmıştır. Elde edilen sonuçlar tablolar halinde sunulmuştur. Bu yöntem ve tekniklerden yararlanılarak analiz sonucunda elde edilen veriler değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

3.6. Araştırmanın Analizi, Bulguları ve Bulguların Değerlendirilmesi

Karaman il merkezinde görev yapan kamu görevlilerinin algılarının ölçüldüğü alan araştırmasının sonuçlarının ele alındığı çalışmanın bu kısmında, alan araştırmasına katılan kamu görevlilerinin sosyo-demografik özelliklerine; şeffaflık, hesap verebilirlik ilkeleri ve bu ilkeler ekseninde oluşturulan mekanizmalara yönelik bakış ve algılarına; KDK'nın işleyişi ve yapısı ile ilgili ortaya konulan ifade/önermelere verdiği cevapları içeren sonuçlara, elde edilen bulgulara ve analizlere, yorum ve değerlendirmelere yer verilmektedir.

3.6.1. Faktör Analizi ve Güvenilirlik Testi

Anket sonuçlarının değerlendirilebilmesi için öncelikle yapılan anketin güvenilirliği ile ölçek geçerliliğinin olup olmadığının tespiti gerekmektedir. Bu nedenle, ankete ait Güvenilirlik (Cronbach's α), KMO Ölçek Geçerliliği ve Bartlett Küresellik Testi Ki Kare testleri ile Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili önermeler ve bu önermelere göre belirlenen faktörlere ait ortalama, standart sapma, faktör ağırlığı ve faktörün açıklayıcılığı gibi değerleri içeren faktör analiz sonuçları Tablo 6'da gösterilmiştir.

Tablo 6: Faktör Analizi ve Güvenilirlik Testi

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma	Faktör Ağırlığı	Faktörün Açıklayıcılığı (%)	Güvenilirlik Cronbach's α
İşlevsellik	Kamu spotu, billboard ve diğer araçlar vasıtasıyla Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında bilgilendirmenin gerçekleştirilmesi, kurumun tanınırlığını artırır.	3,92	0,946	0.736	18,060	0,874
	Kamu Denetçiliği Kurumu'na elektronik başvuru yapılabilmesi, kurumun işlevselliğini artırır.	3,87	0,962	0.717		
	Konusuna/uzmanlık alanına göre (askeri, finans, basın, bankalar, sigorta, cezaların infazı vs.) kurumsal yapılanma gerçekleştirilmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliğini ve işlevselliğini artırır.	3,70	0,901	0.617		
	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yıllık faaliyet raporu yayınlaması Kurumun şeffaflığını artırır.	3,75	1,013	0.608		
	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM'ye	3,65	0,920	0.579		

	karşı sorumlu olması hesap verebilirliğin bir yansımasıdır.					
	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun diğer ülkelerdeki benzeri yapılanmalarla işbirliği içinde faaliyet yürütmesi kurumsallaşmasına ve etkinliğine katkı sağlar.	3,63	0,909	0.573		
Hesap Verebilirlik	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevselliği toplumsal hesap verebilirliği ve kamuoyu denetimini sağlar.	3,49	0,923	0.813	17,788	0,851
	Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu idareleri üzerinde bir hesap verebilirlik mekanizmasıdır.	3,35	1,037	0.772		
	Kamu Denetçiliği Kurumu vatandaşlarla kamu kurumları arasında köprü vazifesi görür.	3,39	1,006	0.752		
	Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından alınan tavsiye niteliğindeki kararlar ilgili kurumlar tarafından dikkate alınıp uygulanmaktadır.	3,16	0,971	0.697		
	Kamu Denetçiliği Kurumu insan hakları, adalet, hukuka uygunluk ve demokrasi gibi değerlerin kurumsallaşmasında etkili olmaktadır.	3,42	0,936	0.625		
	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun özel bütçesinin olması, kurumun etkinliğini artırır.	3,36	1,036	0.530		
	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun istediği bilgi ve belgelerin, ilgili idare tarafından yasal süre (30 gün) içerisinde gönderildiğini düşünüyorum.	3,42	0,864	0.429		
	Örgütsel Yapı	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun taşra yapılanmasının olmaması etkinlik ve işlevselliğini azaltır.	3,54	0,984	0.754	12,547
Kamu Denetçiliği Kurumu'nun il ve ilçelerde taşra yapılanmasının olması ulaşılabilirlik bağlamında etkinlik ve işlevselliğini artırır.		3,72	0,941	0.619		
Kamu Denetçiliği Kurumu'nun resmi web sayfası (www.ombudsman.gov.tr) ile kurum adının farklı olması, kurumun tanınırlığını olumsuz yönde etkilemektedir.		3,54	1,027	0.567		
Kamu Denetçiliği Kurumu, idari yargının iş yükünün hafifletilmesinde olumlu katkı yapar.		3,50	1,004	0.537		
Yerel ombudsmanlığın oluşturulması, kurumun katılım, şeffaflık ve etkinliğini artırır.		3,51	0,948	0.520		
Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı (denetim kapsamı) dışında bulunan kurum ve faaliyetlerinin bulunması, kurumun etkinliğini azaltır.		3,45	0,917	0.512		
Etkinlik	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun aldığı kararların bağlayıcı olmaması ve tavsiye niteliğinde olması bir eksikliklerdir.	3,68	1,010	0.805	10,639	0,795
	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevselliğini artırmak için, kurumun aldığı kararlar bağlayıcı olmalıdır.	3,73	1,005	0.802		
	Kurumun etkin ve işlevsel olabilmesi için toplumsal bilinç ve farkındalık artırılmalıdır.	3,98	0,899	0.575		
Faktör Açıklayıcılığı Toplam (%)					59,034	
Güvenilirlik Testi (Genel)					0,922	
KMO Ölçek Geçerliliği					0,928	
Bartlett Küresellik Testi Ki Kare					5368,540	
Standart Sapma					231	
p değeri					0,000	

Yapılan faktör analizi sonucunda; işlevsellik, hesap verebilirlik, örgütsel yapı ve etkinlik alt boyutları belirlenmiştir. Ölçeğin yapısal geçerliliği için KMO Bartlett Küresellik testi yapılmış ve 0.928 değeri elde edilmiştir. Bu bağlamda ölçeğin yüksek düzeyde geçerliliğe sahip olduğu görülmüştür. Ölçeğin güvenirlik testi için Cronbach's α yönteminden yararlanılmıştır. Ölçeğin bütünü için elde edilen değer 0.922 gibi oldukça yüksek bir değerdir. Ayrıca ölçekte elde edilen her bir alt boyut için de güvenirlik testi yapılmıştır. Buna göre; işlevsellik için 0.874, hesap verebilirlik için 0.851, örgütsel yapı için 0.777 ve etkinlik için 0.795 değerleri elde edilmiştir. Bu bulgular araştırmada kullanılan ölçeğin yüksek düzeyde geçerlik ve güvenirlik değerlerine sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

Ayrıca Tablo 6'da ayrıntıları verilen 22 adet önermeye verilen katılım ortalamaları "*Katılımcılar, Kamu Denetçiliği Kurumu çerçevesinde oluşturulmuş "işlevsellik, hesap verebilirlik, örgütsel yapı ve etkinlik" alt boyutlarında ele alınan 22 adet önermeye katılımcılar hangi düzeyde katılmaktadır?*" şeklindeki araştırma sorusunun cevabı niteliğini taşımaktadır. Bu kapsamda, katılımcılara sunulan 22 adet önermeye verilen cevaplara göre katılım ortalamaları 3,16- 3,98 değer aralığında olup katılımcıların, genel anlamda orta ve yüksek düzeyde bir katılım gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu önermelerden en düşük katılım 3,16 değeriyle, "Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından alınan tavsiye niteliğindeki kararlar ilgili kurumlar tarafından dikkate alınıp uygulanmaktadır" önermesidir. Katılımcıların KDK kararlarının idarelerce yerine getirilmediği yönündeki bu düşük katılımı, kuruma olan güvenin tam ve istenilen düzeyde olmadığına bir göstergesi olup, KDK'nın faaliyet raporlarında bu konuya özellikle değinilmesi gerek vatandaşın gerekse de KDK'nın gerçek durumdan haberdar olduklarına bir işaret olarak değerlendirilebilir. Diğer taraftan bu önermelerden katılımcıların en fazla katıldığı önerme ise 3,98 değerine sahip "Kurumun etkin ve işlevsel olabilmesi için toplumsal bilinç ve farkındalık artırılmalıdır" önermesidir. Bu değer ise, KDK'nın etkin ve işlevsellik yönlerinden istenilen düzeyde olmadığı, toplumsal bilinç ve farkındalığın artırılması için özellikle TBMM, Kamu İdareleri ve KDK'ya ciddi görevler düştüğünü göstermektedir. Faktör analizi gruplaması altında söz konusu önermelere "*3.6.5.1. Ortalama Değerler Üzerinden Değerlendirme*" başlığı altında ayrıntılı bir şekilde değinilmiştir.

3.6.2. Demografik Bulgular

Ankete katılan vatandaşların demografik (cinsiyet, medeni durum, yaş, eğitim durumu, hizmet süresi, görev pozisyonu, sivil toplum kuruluşlarına üyelik) özelliklerine ait bilgiler aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 7: Katılımcıların Sosyo-Demografik Özellikleri

Özellik	Kategori	Frekans (f)	Yüzde (%)
Cinsiyet	Erkek	370	72,5
	Kadın	140	27,5
Medeni Durum	Evli	389	76,3
	Bekar	121	23,7
Yaş	18-28	86	16,9
	29-39	212	41,6
	40-50	157	30,8
	51-61	53	10,4
	62 ve üstü	2	0,4
Eğitim Durumu	İlköğretim	13	2,5
	Lise	65	12,7
	Ön lisans	100	19,6
	Lisans	274	53,7
	Yüksek Lisans	52	10,2
	Doktora	6	1,2
Hizmet Süresi	1-5 yıl	145	28,4
	6-10 yıl	128	25,1
	11-15 yıl	66	12,9
	15 yıl ve üzeri	171	33,5
Görev Pozisyonu	Yönetici	68	13,3
	Memur	354	69,4
	Sözleşmeli Personel	47	9,2
	İşçi	41	8,0
STK üyeliği	Evet	319	62,5
	Hayır	191	37,5

- Ankete katılanlar cinsiyetleri bakımından incelendiğinde, katılımcıların % 72,5'inin erkek, % 27,5'inin ise kadınlardan oluştuğu sonucu ortaya çıkmıştır.
- Ankete katılanlar medeni durumları bakımından karşılaştırıldığında, katılımcıların % 76,3'ünün evli; % 23,7'sinin ise bekar olduğunu beyan etmiştir.
- Ankete katılanların yaş dağılımları incelendiğinde, katılımcıların % 16,9'u 18-28; % 41,6'sı 29-39; % 30,8'i 40-50; % 10,4'ü 51-61 yaş aralığında olduğu ortaya çıkmıştır. Katılımcıların sadece % 0,4'ü (2 kişi) 62 yaş ve üstü olduğunu beyan etmiştir.

- Ankete katılanlar eğitim durumları bakımından karşılaştırıldığında, katılımcıların % 2,5'inin ilköğretim; % 12,7'si lise; % 19,6'sının ön lisans; % 53,7'si lisans; % 10,2'sinin yüksek lisans ve % 1,2'sinin doktora eğitimi aldığı/mezunu olduğu sonucu ortaya konulmuştur.
- Ankete katılanların kamu görevinde buldukları hizmet süreleri incelendiğinde; % 28,4'ünün 1-5 yıl, % 25,1'inin 6-10 yıl, % 12,9'unun 11-15 yıl ve % 33,5'inin 16 yıl ve üstü süredir çalıştıkları ortaya çıkmıştır.
- Ankete katılanların iş yerlerindeki pozisyonları karşılaştırıldığında; katılımcıların % 13,3'ünün yönetici, % 69,4'ünün memur, % 9,2'sinin sözleşmeli personel ve % 8'inin işçi statüsünde oldukları anlaşılmıştır.
- Ankete katılan kamu görevlilerin 319'u (% 62,5) bir sivil toplum kuruluşuna üye olduğunu; 191'i ise (% 37,5) herhangi bir sivil toplum kuruluşuna üyeliğinin olmadığını belirtmiştir. Sendikalar da sivil toplum kuruluşu olarak kabul edildiğinden bu oran içerisinde vakıflar, dernekler, sendikalar gibi STK'lar bulunmaktadır.

3.6.3. Katılımcıların Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğe Yönelik Mekanizmalar Hakkında Bilgi/Farkındalık Düzeyleri

Çalışmanın bu kısmında kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğe yönelik mekanizmalar hakkında katılımcıların vermiş olduğu cevaplardan yola çıkılarak oluşturulan tablolara yer verilmiş ve “Kamu görevlileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bilinirliği hangi düzeydedir? Hangi araçlar tanınma açısından önem arz etmektedir?” ve “Kamu görevlilerinin, BİMER, CİMER, Bilgi Edinme Hakkı gibi şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının kullanımı konusunda bilinç ve farkındalıkları hangi düzeydedir?” araştırma sorularına cevap aranmıştır.

Tablo 8: Katılımcıların Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkından Yararlanma Durumu

Bilgi Edinme/Dilekçe Hakkı Yararlanma	Sayı	Yüzde (%)
Evet	177	34,7
Hayır	333	65,3
Toplam	510	100,0

Anket çalışmasına katılanların 177'si, (%34,7) daha önce Bilgi Edinme/Dilekçe hakkından faydalandığını belirtirken, 333'ü (%65,3) söz konusu haklardan daha önce faydalanmadığını beyan etmiştir. Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un 1984 yılında ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun ise 2003 yılında yayımlanmasına ve her iki hakkın anayasal bir hak olarak Anayasanın 74'üncü maddesinde yer edinmesine rağmen kamu görevlilerinin dilekçe ve bilgi edinme haklarından yeterince faydalanmadığı sonucu ortaya konulabilir. Bu kapsamda, katılımcıların bu tür yönetsel katılım mekanizmalarına olan ilgisinin düşük düzeyde olduğu söylenebilir.

Tablo 9: Katılımcıların CİMER/BİMER Mekanizmalarına Başvuru Durumu

CİMER/BİMER Başvuru	Sayı	Yüzde (%)
Evet	158	31,0
Hayır	352	69,0
Toplam	510	100,0

Anket çalışmasına katılanların 158'i, (%31,0) daha önce CİMER/BİMER'e başvurduğu ifade ederken; 352'si (% 69,0) söz konusu mekanizmaları kullanmadığını beyan etmiştir. Vatandaşlarca daha çok şikayetler çerçevesinde sorunların çözümü için Cumhurbaşkanlığı veya Başbakanlığa doğrudan iletelebilen en önemli mekanizmalardan CİMER veya BİMER'e başvuru yapıldığı dikkate alındığında, bu oranın ankete katılan kamu görevlileri arasında düşük düzeyde kaldığı söylenebilir.

Tablo 10: Katılımcıların CİMER/BİMER, Bilgi Edinme Hakkı Vasıtasıyla Bireysel/Kurumsal Şikayet Alma Durumu

CİMER/BİMER/Bilgi Edinme Şikayet Alma	Sayı	Yüzde (%)
Evet	269	52,7
Hayır	241	47,3
Toplam	510	100,0

Ankete katılan kamu görevlilerin daha önce bireysel veya kurumsal CİMER, BİMER, Bilgi Edinme Hakkı ve diğer araçlar vasıtasıyla herhangi bir istek/öneri/şikayet ile karşılaşmış veya karşılaşmadıklarına bakıldığında ise; 269'unun (% 52,7) sayılan araçlar ile karşılaşmış oldukları, 241'inin ise (%47,3) karşılaşmadıkları sonucuna varılmıştır. Tablo 9 ve 10'dan elde edilen veriler birlikte değerlendirildiğinde, faal olarak 2006 yılından bu yana şikayet alan BİMER veya 2016 yılında işlerlik kazanan CİMER'e başvuruda kamu

görevlilerinin düşük düzeyde kalmasına rağmen aynı kamu görevlilerinin şahsi veya kurumu adına daha yüksek bir düzeyde CİMER/BİMER veya Bilgi Edinme kanalından şikayet aldıkları sonucu dikkati çekmektedir. Aslında söz konusu kurumlarda kamu hizmeti sunan kamu görevlileri haricinde kamu hizmeti alan vatandaşların daha çok bu şikayet mekanizmalarını kullandığı sonucuna ortaya konulabilir. Kamu hizmetinden yararlanan vatandaşların, kamu kurumlarından ve kamu görevlilerinden kaynaklı yaşadığı sorunları iletebildikleri mekanizmalar olarak faaliyet gösteren bu mekanizmaların aslında işlevsel olduğu yönünde çıkarımda bulunulabilir.

Kamu görevlilerinin, faal olarak 2006 yılından bu yana şikayet alan BİMER veya 2016 yılında işlerlik kazanan CİMER gibi mekanizmaları kullanma oranı düşükken, bu araçlar vasıtasıyla şikayete maruz kalmalarındaki oranın yüksekliği çelişkiyi de beraberinde getirmektedir. Bu çelişkiye rağmen, ortaya çıkan sonuçların geçmişten gelen alışkanlıkların/uygulamaların de etkisiyle kamu kurumlarında kötü yönetim uygulamalarının ve sunulan hizmetten kaynaklı şikayetlerin devam ettiğinin bir göstergesi olarak kabul edilmesi mümkündür.

Tablo 11: Katılımcıların Kamu Denetçiliği Kurumuna Yönelik Bilgi Düzeyleri

Kamu Denetçiliği Kurumu	Sayı	Yüzde (%)
Hayır hiç bir bilgim yok	123	24,12
Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sadece varlığından haberdarım.	244	47,84
Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan haberdarım ve Kurumun görev, işlev ve faaliyetleri hakkında da bilgi sahibiyim.	143	28,04
Toplam	510	100,0

Katılımcılara, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulan KDK'nın işlev ve faaliyetlerinden haberdar olup olmadıkları sorulmuştur. Katılımcıların, % 24,12'si KDK hakkında hiçbir bilgi sahibi olmadığını; % 47,84'ü ise KDK'nın sadece varlığından haberdar olduğunu fakat bu oluşumların işlev ve faaliyetleri hakkında bilgisi olmadığını belirtmiştir. Katılanların, sadece % 28,04'ü KDK'nın işlev ve faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olduklarını ifade etmişlerdir.

Kamu spotu, reklam, TV ve haber gibi yazılı/görsel ve sosyal medya, internet gibi kanallarla Kurumun tanıtımı yapılmasına rağmen ankete katılan kamu görevlileri arasında KDK hakkında hiçbir bilgisi olmayanların oranı (% 24,12) çok dikkat çekicidir. Söz

konusu anketin kamu hizmeti sunan kamu görevlilerine yapıldığı göz önüne alındığında durumun vahameti daha da katlanmaktadır. Bu yüzden anketin hizmet alan vatandaşlara uygulanması durumunda ulaşılabilecek oranın ve sonuçların daha aşağı seviyelerde kalacağını tahmin etmek güç değildir. Ayrıca 2012 yılında resmi olarak oluşturulmuş ve faaliyetlerine başlayan KDK'nın işlevini bilmeyen ve sadece adını duyan kamu görevlilerin oransal olarak da (% 47,84) yüksek düzeyde kalması da dikkati çeken bir durumdur. Diğer taraftan, KDK'nın işlev ve faaliyetlerinden haberdar olan katılımcıların oranı ise sadece % 28,04'tür. Bu oran, KDK'nın tanınırlığının sorgulanmasının bir kanıtını oluşturmaktadır. Bu sonuçlar bize, KDK'nın tanınırlığının artırılması ve bu sayede işlev ve fonksiyonlarını yerine getirmek suretiyle hesap verebilirlik görevini icra etmesi ve daha etkin bir kurum olarak işlev görmesi bakımından tanıtım faaliyetlerine KDK tarafından daha çok önem verilmesinin gerektiğini göstermektedir.

Tablo 12: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Öğrenilme Vasıta/Araçları

Vasıta/Araç	Sayı	Yüzde (%)
Yazılı/Görsel Medya	148	29,0
İnternet	144	28,2
Mevzuat Bilgilendirme	106	20,8
Kamu Spotu/Reklam	71	13,9
Resmi Gazete	60	11,8
Vatandaş/Arkadaş	54	10,6
Faaliyet Raporu	15	2,9
Bilboard	5	1,0
Diğer	18	3,5
Toplam	621	121,7

Katılımcılara KDK'yı hangi kanal veya araç vasıtasıyla öğrendikleri sorulmuş ve çoktan seçmeli olarak sunulan cevap kısmında kendilerine göre doğru olan seçenek veya seçenekleri işaretlemeleri istenmiştir. Bazı katılımcılar birden fazla seçeneği tercih ettikleri için katılımcı sayısından daha fazla bir sayıda işaretleme yapıldığı görülmüştür. Bu nedenle, Tablo 12'deki toplam değerler katılımcı sayısını ve yüzde oranını aşmıştır.

Tablo 12'de görüleceği üzere, ankete katılan katılımcılar en yüksek oranda (% 29) Kamu Denetçiliği Kurumu'nu yazılı ve görsel medyadan öğrendiğini beyan ederken bu oranı % 28,2 ile internet ve % 20,8 ile mevzuat bilgilendirme takip etmektedir. Ankete

katılan kamu görevlilerinin % 11,8'inin Resmi Gazete'yi takip ettiği ve bu nedenle KDK'dan haberdar olduğu söylenebilir. Verilen cevapların oranlarına göre, Kamu spotu ve reklamın ise KDK'yı tanıtmadaki etkisi % 13,9'dur. Dikkat çeken bir diğer nokta ise, billboard ve faaliyet raporunun oranlarındaki düşüklüktür. Bu oranlara göre, katılımcıların kolay erişilebilir kaynakları kullandığı, kamu spotunun ve reklamın oranının da önemli derecede olduğu sonucuna varılabilir. Diğer taraftan ise billboard vasıtasının katılımcılar için önemsiz olduğu veya takip etmedikleri ve KDK'nın faaliyet raporlarından haberdar olmadıkları veya takip etmedikleri yönünde çıkarımda bulunulabilir.

Bazı katılımcılar ise, "diğer" seçeneğini işaretlemiş ve kendilerine göre, öğrenme vasıtası olarak "bu anket, ekşi sözlük, KPSS sınavı, sınav, kitap, dergi, seminer, kurum, eğitim" gibi cevaplar vermişlerdir.

Bu değerlendirmeler sonucunda KDK'nın tanıtımı için billboard gibi tanıtımlardan ziyade, kamu spotu ve reklam çalışmalarına önem verilmesi, kamu spotu ve reklamın herkesin TV izlediği zaman aralıklarında (prime time) verilmesi; izleyici kitlenin dikkatini çekecek güncel konular ve sorunları işlemesi; kamu spotunun sıklığına da dikkat edilmesi önemli bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı zamanda KDK'nın faaliyet raporlarının daha çok takip edilmesi için cazip çözümler bulunması da KDK'nın faaliyetlerinden haberdar olunması noktasında önem arz etmektedir.

3.6.4. Katılımcıların Kamu Denetçiliği Kurumuna Yönelik Bilgi Düzeyleri

Ankete katılanlardan Kamu Denetçiliği Kurumunu hiç bilmeyen, KDK'dan sadece haberdar olan ve KDK'nın görev, işlev ve faaliyetlerinden haberdar olanların farklı demografik verilere göre karşılaştırılarak (verilen cevapların yüzdesel oranları çerçevesinde) aşağıdaki tablolarda değerlendirilmiştir (Tablo 13 ve Tablo 18 arası). Ayrıca KDK'nın bilinirlik düzeyi, şeffaflığı ve hesap verebilirliği temsilen verilen önermelerle de karşılaştırılmıştır.

Ayrıca “*Yöneticilerin, Kamu Denetçiliği Kurumu'na yönelik bilgi ve bilinç düzeyi diğer çalışanlara göre hangi düzeydedir?*”, “*Katılımcıların Kamu Denetçiliği Kurumuna yönelik olarak şeffaflık ve bilinirlik boyutlarında katılımı hangi düzeydedir?*” ve “*Katılımcıların Kamu Denetçiliği Kurumuna yönelik olarak hesap verebilirlik ve bilinirlik boyutlarına yönelik katılımı hangi düzeydedir?*” şeklindeki araştırma soruları bu kısımda ayrıntılı bir şekilde irdelenmektedir.

Tablo 13: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bilinirliği ve Katılımcıların Statülerine Göre Dağılımı

Kamu Denetçiliği Kurumu	Yönetici		Memur		Sözleşmeli Personel		İşçi	
	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)
Hayır hiç bir bilgim yok	5	7,4	89	25,1	17	36,2	12	29,3
Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sadece varlığından haberdarım.	39	57,4	165	46,6	19	40,4	21	51,2
Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan haberdarım ve Kurumun görev, işlev ve faaliyetleri hakkında da bilgi sahibiyim.	24	35,3	100	28,2	11	23,4	8	19,5
Toplam	68	100,0	354	100,00	47	100,00	41	100,00

Katılımcıların kurumda çalıştıkları statü/pozisyonlarına göre dağılımı ile KDK hakkında bilgi düzeyleri karşılaştırmalı bir şekilde incelendiğinde; ankete katılan yöneticilerin sadece %7,4'ü KDK'dan haberdar değilken; KDK'nın sadece varlığından haberdar olan % 57,4'tür. KDK'nın işlev ve faaliyetlerini bilen yöneticilerin oranı ise % 35,3 olarak karşımıza çıkmaktadır. Ankete katılan memurlar arasında ise bu oranlar sırasıyla % 25,1, % 46,6 ve %28,2; ankete katılan sözleşmeli personelin oranları % 36,2, % 40,4 ve % 23,4 olarak gerçekleşmiştir. Son olarak ankete katılan işçiler arasındaki oranlar sırasıyla % 29,3, % 51,2 ve % 19,5 olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu oranlara göre, Kurumun işlev ve faaliyetlerinden en fazla bilgisi olan kesimin yöneticiler olduğu, yöneticileri sırasıyla memur, sözleşmeli personel ve işçilerin takip ettiği yönünde bir çıkarımda bulunulması mümkündür.

Tablo 14: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bilinirliği ve Katılımcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımı

Kamu Denetçiliği Kurumu	Erkek		Kadın	
	Sayı	(%)	Sayı	(%)
Hayır hiç bir bilgim yok	95	25,7	28	20,0
Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sadece varlığından haberdarım.	173	46,8	71	50,7
Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan haberdarım ve Kurumun görev, işlev ve faaliyetleri hakkında da bilgi sahibiyim.	102	27,6	41	29,3
Toplam	370	100,00	140	100,00

Katılımcıların cinsiyetlerine göre dağılımı ile Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında bilgi düzeyleri karşılaştırmalı bir şekilde incelendiğinde; KDK'dan hiçbir bilgisi

olmayanların, % 25,7'si erkek, % 20'si kadın; sadece varlığından haberdar olanların, % 46,8'i erkek, % 50,7'si kadın ve KDK'nın görev, işlev ve faaliyetlerini bilenlerin % 27,6'sı erkek, % 29,3'ü ise kadındır. Her bir cevabın kendi içerisinde cinsiyete göre hiçbir bilginin yok düzeyinde kadın katılımcıların erkeklere oranla % 5,7 daha az olduğu ve bilgi düzeyini ölçen diğer iki soruda da kadınların önde oldukları görülmektedir. Buna göre, kadınların erkeklere oranla KDK hakkında bilgi düzeylerinin daha yüksek olduğu sonucuna varılabilir.

Tablo 15: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bilinirliği ve Katılımcıların Yaş Aralıklarına Göre Dağılımı

Kamu Denetçiliği Kurumu	18-28		29-39		40-50		51-61		62 ve üstü	
	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)
Hayır hiç bir bilginin yok	20	23,3	48	22,6	46	29,3	9	17,0	0	0,0
Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sadece varlığından haberdarım.	39	45,3	104	49,1	70	44,6	29	54,7	2	100,0
Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan haberdarım ve Kurumun görev, işlev ve faaliyetleri hakkında da bilgi sahibiyim.	27	31,4	60	28,3	41	26,1	15	28,3	0	0
Toplam	86	100,0	212	100,0	157	100,0	53	100,0	2	100,0

Katılımcıların yaş aralıklarına göre dağılımı ile Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında bilgi düzeyleri karşılaştırmalı bir şekilde incelendiğinde; Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan hiçbir bilgisi olmayanların, sadece varlığından haberdar olanların ve KDK'nın görev, işlev ve faaliyetlerini bilenlerin yaş aralığına göre çok büyük farklılık arz etmediği sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu tabloda dikkati çeken hususlar; KDK'nın görev ve işlevlerini bilen yaş aralığının yüzde olarak en çok % 31,4 ile 18-28 yaş aralığında olduğudur; diğer taraftan KDK hakkında hiç bilgisi olmayanların yüzde olarak en çok % 29,3 ile 40-50 yaş aralığında olduğudur.

Tablo 16: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bilinirliği ve Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı

Kamu Denetçiliği Kurumu	İlköğretim		Lise		Ön Lisans		Lisans		Yüksek Lisans		Doktora	
	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)
Hayır hiç bir bilgim yok	5	38,5	27	41,5	26	26,0	58	21,2	7	13,5	0	0,0
Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sadece varlığından haberdarım.	7	53,8	28	43,1	48	48,0	131	47,8	25	48,1	5	83,3
Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan haberdarım ve Kurumun görev, işlev ve faaliyetleri hakkında da bilgi sahibiyim.	1	7,7	10	15,4	26	26,0	85	31,0	20	38,5	1	16,7
Toplam	13	100,0	65	100,0	100	100,0	274	100,0	52	100,0	6	100,0

Katılımcıların eğitim durumlarına göre dağılımı ile Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında bilgi düzeyleri karşılaştırmalı bir şekilde incelendiğinde; KDK'ya yönelik hiçbir bilgisi olmayanlar oransal olarak eğitim düzeylerine göre sıralandığında, % 13,5'i yüksek lisans, % 21,2'si lisans, % 26'sı ön lisans, % 41,5'i lise ve % 38,5'i ilköğretim düzeyindedir. KDK'nın görev, işlev ve faaliyetlerini bilenler yönünden ise % 16,7'si doktora, % 38,5'i yüksek lisans, % 31'i lisans, % 26'sı ön lisans, % 15,4'ü lise ve % 7,7'si ilköğretim düzeyindedir.

KDK'nın görev, işlev ve faaliyetleri noktasında bilgi sahibi olanlar arasında oransal olarak yüksek lisans ilk sırada gelmektedir. Eğer eğitim durumlarından doktora çıkartılacak olursa, katılımcılar arasında eğitim durumu yükseldikçe kuruma yönelik bilgi düzeyinin yükseldiğinin şeklinde bir sonuca varılması mümkündür. Doktora derecesinde ankete katılan diğer katılımcılar ise Kurumun sadece varlığından haberdarım seçeneğini seçmişlerdir. En azından doktora derecesinde bulunan katılımcıların tamamı KDK'nın ya adını duymuşlardır ya da KDK'yı daha iyi tanıyorlardır şeklinde bir yorum getirilebilir. Diğer bir deyişle, doktora eğitim derecesinde KDK'yı tanımayan yoktur sonucuna ulaşılabilir. Sadece varlığından haberdarım diyen katılımcıların eğitim düzeylerinde doktora derecesi hariç çok büyük farklılıkların olmadığı kolaylıkla görülebilir.

Demografik verilerle Kamu Denetçiliği Kurumunun bilinirliği arasındaki ilişki incelendikten sonra, katılımcılara şeffaflık ve hesap verebilirlik ile ilgili verilen iki önerme ile KDK'nın bilinirliği arasında nasıl bir ilişki olduğu hususunun incelenmesinin çalışmaya bütünlük katacağı düşünülmektedir.

Bu bağlamda, KDK'nın bilinirliği ile şeffaflığın birbirini destekleyen ve besleyen kavramlar olduğu söylenilebilir. Bu ilişkiyi ifade etmek için katılımcıların KDK'ya yönelik bilgi düzeyi ile şeffaflığı açıkça ortaya koyan bir önermenin karşılaştırılması Tablo 17'de gösterilmiştir.

Tablo 17: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bilinirliği ile Katılımcıların Şeffaflık Algılarının Karşılaştırılması

Kamu Denetçiliği Kurumu	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yıllık faaliyet raporu yayınlaması Kurumun şeffaflığını artırır											
	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)
Hayır hiç bir bilgim yok	5	4,1	10	8,1	46	37,4	46	35,0	19	15,4	123	100,0
Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sadece varlığından haberdarım.	10	4,1	18	7,4	48	19,7	122	50,0	46	18,9	244	100,0
Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan haberdarım ve Kurumun görev, işlev ve faaliyetleri hakkında da bilgi sahibiyim.	7	4,9	5	3,5	16	11,2	66	46,2	49	34,3	143	100,0
Toplam	22	4,3	33	6,5	110	21,6	231	45,3	114	22,4	510	100,0

Katılımcıların şeffaflık ve bilinirliğe ait soruların birlikte değerlendirilmesi için her iki soruya da verilen cevaplar ışığında, KDK'yı üçüncü düzeyde bilenler arasındaki katılımcılardan diğer önermeye verilen "katılıyorum" ve "kesinlikle katılıyorum" seçeneklerini tercih edenlerin oranı toplam % 80,5'tir. İkinci düzeyde bu oran toplam % 68,9, birinci düzeyde ise % 50,4 olarak gerçekleşmiştir. Katılımcılar arasında KDK bilgi düzeyi arttıkça "Kurumun faaliyet raporu yayınlaması Kurumun şeffaflığını artırır." önermesine verilen cevaplara katılım oranı artmaktadır. Genel anlamda bu önermeye

verilen "kesinlikle katılmıyorum" ve "katılmıyorum" düzeyinde cevapların toplam oranı % 10,8 olarak tespit edilmiştir.

Diğer taraftan, KDK'nın bilinirliği ile hesap verebilirlik ilkesinin de birbirini destekleyen kavramlar olduğu ifade edilebilir. Bu ilişkiyi ifade etmek için katılımcıların Kamu Denetçiliği Kurumuna yönelik bilgi düzeyi ile hesap verebilirliği açıkça ortaya koyan bir önermenin karşılaştırılması Tablo 18'de gösterilmiştir.

Tablo 18: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bilinirliği ile Katılımcıların Hesap Verebilirlik Algılarının Karşılaştırılması

Kamu Denetçiliği Kurumu	Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu idareleri üzerinde bir hesap verebilirlik mekanizmasıdır											
	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)	Sayı	(%)
Hayır hiç bir bilgim yok	11	8,9	13	10,6	61	49,6	27	22,0	11	8,9	123	100,0
Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sadece varlığından haberdarım.	17	7,0	29	11,9	61	25,0	117	48,0	20	8,2	244	100,0
Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan haberdarım ve Kurumun görev, işlev ve faaliyetleri hakkında da bilgi sahibiyim.	7	4,9	21	14,7	27	18,9	71	49,7	17	11,9	143	100,0
Toplam	35	6,9	63	12,4	149	29,2	215	42,2	48	9,4	510	100,0

Katılımcıların hesap verebilirlik ve bilinirliğe ait soruların birlikte değerlendirilmesi için her iki soruya da verilen cevaplar ışığında, KDK'yı üçüncü düzeyde bilenler arasındaki katılımcılardan diğer önermeye verilen "katılıyorum" ve "kesinlikle katılıyorum" seçeneklerini tercih edenlerin oranı toplam % 61,60'tır. İkinci düzeyde bu oran toplam % 56,2, birinci düzeyde ise % 30,9 olarak gerçekleşmiştir. Katılımcılar arasında KDK bilgi düzeyi arttıkça "Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu idareleri üzerinde bir hesap verebilirlik mekanizmasıdır" önermesine verilen cevaplara katılım oranı artmaktadır. Ancak bu önermenin katılım ortalaması 3,35 gibi orta düzeydedir. Yine de bu önermeye verilen cevaplar beklenen düzeyde değildir. Katılımcıların Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kamu

idareleri üzerinde yapıcı bir etkisinin hala istenen düzeyde olmadığına inandıkları sonucuna ulaşılabilir.

3.6.5. Katılımcıların Kamu Denetçiliği Kurumuna Yönelik Algıları

Çalışmanın bu kısmında ankete katılanların Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında bilgi/farkındalık düzeyleri kapsamında hesap verebilirlik, şeffaflık, KDK'nın etkinlik ve işlevselliği ile işleyişine yönelik katılımcıların algılarını tespit edebilmek adına 22 önerme verilmiştir. Katılımcılardan bu önermelere katılma düzeylerini (1 kesinlikle katılmıyorum'dan-5 kesinlikle katılıyorum'a kadar) belirtmeleri istenmiştir. Ayrıca bu kısımda sorulan 22 adet önerme faktör analizine tabi tutulmuş ve "işlevsellik", "hesap verebilirlik", "örgütsel yapı" ve "etkinlik" başlıklarında dört ana faktöre bölünmüş ve bu ana değişkenlerle belirlenen demografik ve diğer özellikler Pearson Korelasyon analizi çerçevesinde değerlendirilmiştir.

3.6.5.1. Ortalama Değerler Üzerinden Değerlendirme

Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili verilen önermelerin katılım ortalamaları incelendiğinde, katılımcıların, faktör analiz sonucu ortaya çıkan alt boyutlardaki algıları ve bu konudaki değerlendirmeler aşağıdaki tablolarda ve analizlerinde ortaya konulmuştur.

Tablo 19: İşlevsellik Boyutu Ekseninde Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yönelik Algılar

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma
İşlevsellik	Kamu spotu, billboard ve diğer araçlar vasıtasıyla Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında bilgilendirmenin gerçekleştirilmesi, kurumun tanınırlığını artırır.	3,92	0,946
	Kamu Denetçiliği Kurumu'na elektronik başvuru yapılabilmesi, kurumun işlevselliğini artırır.	3,87	0,962
	Konusuna/uzmanlık alanına göre (askeri, finans, basın, bankalar, sigorta, cezaların infazı vs.) kurumsal yapılanma gerçekleştirilmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliğini ve işlevselliğini artırır.	3,70	0,901
	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yıllık faaliyet raporu yayınlaması Kurumun şeffaflığını artırır.	3,75	1,013
	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM'ye karşı sorumlu olması hesap verebilirliğin bir yansımasıdır.	3,65	0,920
	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun diğer ülkelerdeki benzeri yapılanmalarla işbirliği içinde faaliyet yürütmesi kurumsallaşmasına ve etkinliğine katkı sağlar.	3,63	0,909

KDK ile ilgili "İşlevsellik" alt boyutunda yer alan önermelerden elde edilen verilere göre gerçekleştirilen değerlendirmeler şu şekilde sıralanabilir:

• Kamu spotu, billboard ve diğer araçlar vasıtasıyla Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında bilgilendirmenin gerçekleştirilmesi, kurumun tanınırlığını artırır" önermesinin 3,92 gibi daha yüksek bir orta düzey ortalamaya sahip olması, KDK'nın etkin ve işlevsel olabilmesi için kurumsal olarak Tablo 12'de verilen öğrenilme vasıtalarının oranları da dikkate alınarak bilgilendirme çalışmalarına daha çok önem vermesi gerektiğini ortaya çıkarmaktadır. Bu kapsamda, kamu spotu, haber ve TV gibi topluma rahatça ulaşılacak araçlar tercih edilmesi kurumun tanınırlığını artıracaktır.

• "Kamu Denetçiliği Kurumu'na elektronik başvuru yapılabilmesi, kurumun işlevselliğini artırır" önermesi de 3,87 gibi yüksek düzey olarak niteleyebileceğimiz bir ortalamaya sahip olması KDK'ya başvuru yapacak olanların daha maliyetsiz ve kolay yöntemleri tercih edeceği sonucunu ortaya çıkarmaktadır. İletişim olanaklarının artık sınırsız diyebileceğimiz günümüz dünyasında e-başvuru insanlığın olmazsa olmazları olarak değerlendirilebilir.

• "Konusuna/uzmanlık alanına göre (askeri, finans, basın, bankalar, sigorta, cezaların infazı vs.) kurumsal yapılanma gerçekleştirilmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliğini ve işlevselliğini artırır." önermesine katılımcıların katılma ortalaması 3,70'tir. Katılımcılar bu önermeye yüksek düzeyde bir katılım sağlamışlardır. Konusuna göre KDK'nın uzmanlaşması ve daha profesyonel bir yapıya kavuşmasını sağlamak suretiyle etkinlik ve işlevselliği artırmasının yanında daha çok vatandaşa ulaşması sayesinde KDK'nın tanınırlığına da katkıda bulunacağı düşünülebilir.

• "Kamu Denetçiliği Kurumunun yıllık faaliyet raporu yayınlaması Kurumun şeffaflığını artırır." önermesi için katılımcıların ortalaması 3,75 gibi bir değerle yüksek düzeydedir. Herhangi bir kurumun misyon ve vizyonunu, yıllık plan ve programlara uygunluğunu ve performansını açık göstergelerle ortaya koyan faaliyet raporlarının şeffaflık ilkesi ve şeffaf uygulamalarla tam anlamıyla örtüştüğü yadsınamaz bir gerçektir.

• "Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM'ye karşı sorumlu olması hesap verebilirliğin bir yansımasıdır." önermesinin katılım ortalaması 3,65'tir. Hesap verebilirlik mekanizması olarak faaliyet gösteren Kamu Denetçiliği Kurumu'nun halkın temsilcisi konumundaki yasama organı meclise karşı sorumlu olması kendisinin de hesap verebileceği bir mekanizma olması açısından önemli bir husus şeklinde değerlendirmede bulunulabilir.

• "Kamu Denetçiliği Kurumunun diğer ülkelerdeki benzeri yapılanmalarla işbirliği içinde faaliyet yürütmesi kurumsallaşmasına ve etkinliğine katkı sağlar" önermesi katılımcıların vermiş olduğu cevaplar çerçevesinde 3,63 ortalama değeriyle yüksek düzeyde ortaya çıkmıştır. Katılımcılar Kamu Denetçiliği Kurumu'nun uluslararası oluşturulan yapıların belirlediği bazı standartlara uyum sayesinde gerek kurumsallaşmasına gerekse de etkinliğin artırmasında önemli bir yer edindiğini düşündüklerini sonucuna varılabilir.

Tablo 20: Hesap Verebilirlik Boyutu Ekseninde Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yönelik Algılar

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma
Hesap Verebilirlik	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevselliği toplumsal hesap verebilirliği ve kamuoyu denetimini sağlar.	3,49	0,923
	Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu idareleri üzerinde bir hesap verebilirlik mekanizmasıdır.	3,35	1,037
	Kamu Denetçiliği Kurumu vatandaşlarla kamu kurumları arasında köprü vazifesi görür.	3,39	1,006
	Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından alınan tavsiye niteliğindeki kararlar ilgili kurumlar tarafından dikkate alınıp uygulanmaktadır.	3,16	0,971
	Kamu Denetçiliği Kurumu insan hakları, adalet, hukuka uygunluk ve demokrasi gibi değerlerin kurumsallaşmasında etkili olmaktadır.	3,42	0,936
	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun özel bütçesinin olması, kurumun etkinliğini artırır.	3,36	1,036
	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun istediği bilgi ve belgelerin, ilgili idare tarafından yasal süre (30 gün) içerisinde gönderildiğini düşünüyorum.	3,42	0,864

Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili "Hesap Verebilirlik" alt boyutunda yer alan önermelerden elde edilen verilere göre gerçekleştirilen değerlendirmeler şu şekilde sıralanabilir:

• "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevselliği toplumsal hesap verebilirliği ve kamuoyu denetimini sağlar" önermesine katılım oranı 3,49'dur. Bu oran, orta düzeyin biraz üzerindedir. KDK'nın esasında toplumsal hesap verebilirliği ve kamuoyu denetimini sağlamak için oluşturulmasına rağmen, KDK'nın işlevselliğine yönelik katılımcılarda tam bir inancın oluşturulmadığı sonucuna ulaşılabilir.

• "Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu idareleri üzerinde bir hesap verebilirlik mekanizmasıdır" önermesinin 3,35 ortalama değerine sahip olması da, KDK'nın bir hesap

verebilirlik mekanizması olduğu düşüncesinin katılımcıların gözünde tam olarak yer edinemediği gerçeğini ortaya çıkarmaktadır.

- "Kamu Denetçiliği Kurumu vatandaşlarla kamu kurumları arasında köprü vazifesi görür" önermesinin ortalama değerinin 3,39 gibi orta düzeyde kalması, katılımcıların KDK'nın vatandaşlarla kamu kurumları arasında oynadığı rolün tam olarak gerçekleştiremediği yönünde bir inanca sahip oldukları anlamını taşımaktadır.

- "Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından alınan tavsiye niteliğindeki kararlar ilgili kurumlar tarafından dikkate alınıp uygulanmaktadır" önermesinin ortalaması da 3,16 orta düzeyde kalması, katılımcıların Kamu Denetçiliği Kurumu'nun almış olduğu tavsiye niteliğindeki kararların diğer kurumlarca yerine getirildiğine tam olarak inanmadıklarının bir göstergesi olabilir. Bu algı, KDK'nın yayınlamış olduğu faaliyet raporlarında belirtilen diğer idarelerin KDK kararlarına uymasındaki düşük oranlarla benzerlik göstermektedir. Bu algının değiştirilebilmesi için, idarelerin KDK kararlarına uymasının sağlanması gerektiği sonucuna varılabilir. Bunu sağlamak için ise siyasi otoritenin kararlılığı muhakkaktır.

- "Kamu Denetçiliği Kurumu insan hakları, adalet, hukuka uygunluk ve demokrasi gibi değerlerin kurumsallaşmasında etkili olmaktadır." önermesinin katılım ortalaması da 3,42 gibi bir değerle orta düzeyde kalmaktadır. Halbuki bu önermenin katılım değeri, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda açıkça ifade edilmesine rağmen katılımcıların adalet sistemi ve demokrasi algısının henüz beklenen düzeyde olmadığı sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

- "Kamu Denetçiliği Kurumunun özel bütçesinin olması, kurumun etkinliğini artırır." önermesinin katılım ortalaması 3,36 olarak bulunmuştur. Bu değer de orta düzey bir katılımı işaret etmektedir. Kurumun bağımsızlığının bir işareti olarak özel bütçeye sahip olmasının KDK'nın gerek bağımsızlığı gerekse de etkinliği noktasında katılımcılar orta düzeyde bir kanaate sahiptir.

- "Kamu Denetçiliği Kurumunun istediği bilgi ve belgelerin, ilgili idare tarafından yasal süre (30 gün) içerisinde gönderildiğini düşünüyorum." önermesine katılımcılar 3,42 gibi bir değerle orta düzeyde bir katılım sağlamışlardır. Bu önermeye katılımcılar ilgili idarenin KDK'ya yasal mevzuat zorunluluğu bulunduğu için gönderdiklerini düşünerek cevap vermiş oldukları yönünde bir çıkarımda bulunulabilir. Ancak bu önermeye katılım sağlamayanların oranı da ciddi düzeyde olduğu için düşündürücüdür. Bu oran dikkate

alındığında, KDK'nın ilgili idareler üzerinde etkin bir kurum olarak görevini ifa etmesinde istenildiği ölçüde başarılı olmadığı sonucunun ortaya konulması mümkündür.

Tablo 21: Örgütsel Yapı Boyutu Ekseninde Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yönelik Algılar

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma
Örgütsel Yapı	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun taşra yapılanmasının olmaması etkinlik ve işlevselliğini azaltır.	3,54	0,984
	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun il ve ilçelerde taşra yapılanmasının olması ulaşılabilirlik bağlamında etkinlik ve işlevselliğini artırır.	3,72	0,941
	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun resmi web sayfası (www.ombudsman.gov.tr) ile kurum adının farklı olması, kurumun tanınırlığını olumsuz yönde etkilemektedir.	3,54	1,027
	Kamu Denetçiliği Kurumu, idari yargının iş yükünün hafifletilmesinde olumlu katkı yapar.	3,50	1,004
	Yerel ombudsmanlığın oluşturulması, kurumun katılım, şeffaflık ve etkinliğini artırır.	3,51	0,948
	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı (denetim kapsamı) dışında bulunan kurum ve faaliyetlerinin bulunması, kurumun etkinliğini azaltır.	3,45	0,917

Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili " Örgütsel yapı" alt boyutunda yer alan önermelerden elde edilen verilere göre gerçekleştirilen değerlendirmeler şu şekilde sıralanabilir:

- "Kamu Denetçiliği Kurumunun taşra yapılanmasının olmaması etkinlik ve işlevselliğini azaltır" önermesinin katılım ortalaması 3,54 değerindedir. Katılımcılar, taşrada açılacak bir birim tarafından Kurumun temsil edilmesinin daha etkin ve işlevsel olacağına yönelik kanaatine yüksek düzeyde bir katılım sağlamışlardır. Bir sonraki önermeyle benzer olmasına rağmen bu değer sonrakine oranla kısmen düşük düzeyde kalmıştır.

- "Kamu Denetçiliği Kurumunun il ve ilçelerde taşra yapılanmasının olması ulaşılabilirlik bağlamında etkinlik ve işlevselliğini artırır" önermesine katılımcılar, bir önceki önermeye oranla daha yüksek bir değer olan 3,72 gibi bir ortalama ile katılım sağlamışlardır. Bu oran, katılımcıların başkent merkezli bir kurumu kendilerine uzak gördükleri gerçeğini açığa çıkarmaktadır. KDK'nın taşra yapılanmasının olması ulaşılabilirlik açısından katılımcılar için yüksek düzeyde bir önem arz etmekte ve daha etkin ve işlevsel olacağı kanaatini ortaya çıkarmaktadır.

• "Yerel ombudsmanlığın oluşturulması, kurumun katılım, şeffaflık ve etkinliğini artırır" önermesinin katılım ortalaması 3,51 değerindedir. Yerel ombudsmanlığın oluşturulmasına yönelik katılım ortalaması, taşra yapılanması ile ilgili önerme ile değer olarak çok yakındır. Katılımcıların yerel düzeyde oluşturulmuş birimlere sahip bir kurumu benimsemelerinin daha kolay olacağı sonucuna ulaşılabilir.

• "Kamu Denetçiliği Kurumunun resmi web sayfası (www.ombudsman.gov.tr) ile kurum adının farklı olması, kurumun tanınırlığını olumsuz yönde etkilemektedir" önermesinin katılım ortalaması 3,54 değeriyle yüksek düzeydedir. Kurumun resmi internet adresinin dünyada kabul edilen ismiyle kullanılması katılımcıların önemli bir kısmı tarafından tepkiyle karşılandığı söylenilebilir. Ombudsmanın gerek Türkçe bir kelime olmaması gerekse de vatandaşlar tarafından telaffuz sorunu yaşanması sebebiyle resmi web sayfa adı konusunda güncelleme yapılmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

• "Kamu Denetçiliği Kurumu, idari yargının iş yükünün hafifletilmesinde olumlu katkı yapar" önermesi 3,50 değer ortalamasına sahiptir. Katılımcıların önemli bir kısmı, KDK'yı yönetsel olarak işlevinin yargı yükünü hafiflettiğine yönelik inancıya sahip oldukları sonucu ortaya konulabilir.

• "Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı (denetim kapsamı) dışında bulunan kurum ve faaliyetlerinin bulunması, kurumun etkinliğini azaltır." önermesine katılım ortalaması 3,45'tir. Katılımcılar yaklaşık yarısı tarafından, KDK'nın denetim alanından bazı kurum ve kuruluşların istisna tutulmasının, kurumun etkinliğini zayıflatacağı düşünülmektedir. Kanun ve yönetmelikte kapsam dışı bırakılan kurumlara bakıldığında, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetlerinin bulunduğu görülmektedir. 2012 yılı Avrupa İlerleme Raporunda (2012: 11), bu konuyla ilgili TSK'nın sırf askeri nitelikli faaliyetlerinin kapsam dışı bırakılması eleştiri konusu edilmiştir. Bu bakış açısından TSK'nın askeri nitelikli faaliyetlerinin de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim ve yetki alanına dahil edilmesi konusunun düşünülmesi hususu tartışılabilir.

Tablo 22: Etkinlik Boyutu Ekseninde Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yönelik Algılar

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma
Etkinlik	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun aldığı kararların bağlayıcı olmaması ve tavsiye niteliğinde olması bir eksikliklerdir.	3,68	1,010
	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevselliğini artırmak için, kurumun aldığı kararlar bağlayıcı olmalıdır.	3,73	1,005
	Kurumun etkin ve işlevsel olabilmesi için toplumsal bilinç ve farkındalık artırılmalıdır.	3,98	0,899

Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili " Etkinlik" alt boyutunda yer alan önermelerden elde edilen verilere göre gerçekleştirilen değerlendirmeler şu şekilde sıralanabilir:

- "Kamu Denetçiliği Kurumunun aldığı kararların bağlayıcı olmaması ve tavsiye niteliğinde olması bir eksikliklerdir" önermesine katılım oranı 3,68'dir. Katılımcıların önemli bir kısmı bu önermeye katılım göstermişler ve KDK kararlarının bağlayıcı olmamasını bir eksiklik olarak değerlendirmişlerdir.

- "Kamu Denetçiliği Kurumunun işlevselliğini artırmak için, kurumun aldığı kararlar bağlayıcı olmalıdır" önermesine katılım oranı ise 3,73'tür. Katılımcıların, KDK'nın daha işlev ve etkin olabilmesi için kararların bağlayıcı olmasını istedikleri düşünülebilir. Farklı bir bakış açısından, bu ifade, kurumun kararlarının bağlayıcı olmaması kurumun etkinliğini sağlamada yetersiz kalmaktadır şeklinde de yorumlanabilir. Kamuoyunda ancak mahkeme kararı gibi bağlayıcı kararların alınması durumunda idarelerin yerine getireceği inancın hakim olduğunu söylemek daha gerçekçi olacaktır.

- "Kurumun etkin ve işlevsel olabilmesi için toplumsal bilinç ve farkındalık artırılmalıdır." önermesinin katılım ortalaması yüksek düzey olarak değerlendirilebilecek 3,98 gibi bir orandadır. Katılımcıların KDK'nın etkinliği ve işlevselliği için toplumsal bir bilinçlenmeye ihtiyaç duyulduğu hususunda görüş beyan etmişlerdir. Söz konusu bilinçlenme ve farkındalığın, kurumsal ve siyasal anlamda desteklenmeyen bir bilinçlenme hareketinin başarısızlığa uğrayacağı unutulmadan toplumu oluşturan tüm alt grupları da kapsamının gerekliliği vurgulanabilir.

3.6.5.2. Pearson Korelasyon Analizine göre Değerlendirme

Katılım ortalamalarına göre yapılan analizin yanında, demografik özellikler, bazı önermeler, faktör analizi sonucunda belirlenen faktörler ve anketin geneli hakkında tespit edilen korelasyon sonuçları, Pearson Korelasyon Analiz tablosunda (Tablo 23) gösterilmiştir.

Tablo 23. Pearson Korelasyon Analiz Sonucu

Değişkenler/Demografik Özellikler	Cinsiyet	Eğitim	Yaş	Medeni Durum	Pozisyon	Hizmet süresi	STK üyeliği	Bilgi Edinme /Dilekçe hakkından faydalanma durumu	BİMER/CİMER'e başvuruda bulunma durumu	BİMER/CİMER şikayeti ile Karşılaşma durumu	KDK Bilgi Düzeyi	İşlevsellik	Hesap Verebilirlik	Örgütsel yapı	Erkinlik	Genel
Cinsiyet	1															
Eğitim	,138**	1														
Yaş	-,232**	-,275**	1													
Medeni Durum	,194**	0,013	-,379**	1												
Pozisyon	,116**	-,351**	-,105*	,193**	1											
Hizmet süresi	-,181**	-,146**	,699**	-,413**	-,204**	1										
STK üyeliği	,205**	,088*	-,134**	,216**	0,034	-,161**	1									
Bilgi Edinme /Dilekçe hakkından faydalanma durumu	,153**	-,108*	-0,002	0,01	,103*	-0,046	,096*	1								
BİMER/CİMER'e başvuruda bulunma durumu	,099*	-0,015	0,084	-0,005	-0,024	0,064	0,08	,438**	1							
BİMER/CİMER şikayeti ile Karşılaşma durumu	,104*	-,135**	-0,033	,155**	,205**	-,149**	,144**	,146**	,108*	1						
KDK Bilgi Düzeyi	0,046	,195**	-0,022	0,059	-,132**	0,022	0,053	-0,057	0,025	-0,062	1					
İşlevsellik	,097*	,152**	-,097*	0,032	-0,079	-0,024	-0,072	-0,048	0,017	0,052	,217**	1				
Hesap Verebilirlik	,093*	0,02	-0,009	-0,009	-0,021	0,046	-,112*	0,022	,104*	,113*	,185**	,647**	1			
Örgütsel yapı	0,023	,117**	-,114*	0,006	-0,042	-0,015	-,098*	-0,074	0,03	0,07	,149**	,706**	,504**	1		
Erkinlik	0,084	,186**	-,122**	0,019	-0,043	-0,038	-0,011	-0,078	-0,015	0,016	,243**	,592**	,319**	,550**	1	
Genel	,091*	,130**	-,094*	0,013	-0,056	-0,003	-,099*	-0,045	0,051	0,085	,235**	,911**	,811**	,840**	,678**	1

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Tablo 24: Demografik Değişkenlerin Olumlu ve Olumsuz İlişki Durumları

	Cinsiyet	Eğitim	Yaş	Medeni Durum	Pozisyon	Hizmet Süresi	STK üyeliği	Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkından Faydalanma Durumu	BİMER/CİMER başvurma durumu
Eğitim	0,138								
Yaş	-0,232	-0,275							
Medeni Durum	0,194		-0,379						
Pozisyon	0,116	-0,351	-0,105	0,193					
Hizmet Süresi	-0,181	-0,146	0,699	-0,413	-0,204				
STK üyeliği	0,205	0,088	-0,134	0,216		-0,161			
Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkından Faydalanma Durumu	0,153	-0,108			0,103		0,096		
BİMER/CİMER başvurma durumu	0,099							0,438	
BİMER/CİMER başvurusu ile karşılaşma durumu	0,104	-0,135		0,155	0,205	-0,149	0,144	0,146	0,108

Pearson korelasyon analiz sonuçlarını içeren Tablo 23'teki anlamlı ilişkiler Tablo 24'te özetlenmiştir. Tablo 25 ve 26'da görülen pozitif değerler olumlu yönde anlamlı ilişkiyi, Tablo 27'de görülen negatif değerler ise olumsuz yönde anlamlı ilişkiyi temsil etmektedir.

Özetle 24, 25, 26 ve 27 numaralı tablolar, belirlenen demografik durumlar, faktör analizi sonucu ortaya çıkan alt boyutlar, KDK genel algısı arasındaki olumlu veya olumsuz yönde anlamlı ilişkileri gösterdiği için “Belirlenen demografik durumların faktör analizi sonucunda oluşan işlevsellik, hesap verebilirlik, örgütsel yapı ve etkinlik alt boyutları ile Kamu Denetçiliği Kurumu genel algısında etkileşim var mıdır?” ve “Faktör analizi sonucunda oluşan işlevsellik, hesap verebilirlik, örgütsel yapı ve etkinlik alt boyutlarında kendi aralarında ve Kamu Denetçiliği Kurumu genel algısında etkileşim var mıdır?” şeklindeki anket sorularına bir cevap niteliğini taşımaktadır.

Bu kapsamda, anılan tablolarda gösterilen oranlarda anlamlı ilişkiler aşağıda maddeler halinde belirtilmiştir:

- Kadınların erkeklere oranla eğitim durumunun daha yüksek olduğu,
- Yaş durumu arttıkça eğitim düzeyinin düştüğü,
- Erkeklerin kadınlara oranla iş pozisyonlarının daha ileri düzeyde olduğu, eğitim ve yaş durumu ile pozisyon ilişkisinde pozisyonun yöneticiden başlayıp işçiye doğru gidildiği düşünüldüğünde eğitim ve yaş durumu arttıkça iş pozisyonunun arttığı ve evli çalışanların bekarlara oranla daha iyi iş pozisyonunda yer aldıkları,
- Hizmet süresi ile cinsiyet, eğitim, medeni durum ve pozisyonla olumsuz yönde bir ilişki olduğu, diğer bir deyişle, erkekten kadın çalışanlarına doğru gidildikçe, eğitim durumu arttıkça, evliden bekar ve yöneticiden işçi pozisyonuna doğru gidildikçe hizmet süresinin azaldığı, hizmet süresi ile yaşın olumlu yönde bir ilişki olduğu, yani yaş arttıkça hizmet süresinin arttığı,
- STK/sendika üyeliğinde ilk seçenek evet ikinci seçenek hayır olduğu göz önüne alındığında; erkeklerin kadınlara oranla daha çok STK/sendika üyesi oldukları, eğitim durumu azaldıkça STK/sendika üyeliğinin arttığı, yaş arttıkça STK üyeliğinin arttığı, evli olanların bekarlara oranla daha çok STK üyesi oldukları, hizmet süresi arttıkça STK üyeliğinin arttığı,
- Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkında faydalanma durumunda ilk seçeneğin evet ikincisinin hayır olduğu göz önüne alındığında; erkeklerin kadınlara oranla bu haklardan daha çok yararlandığı, eğitim durumu arttıkça bu haklardan yararlanma düzeyinin arttığı, iş pozisyonu yükseldikçe bu haklardan yararlanma düzeyinin yükseldiği, STK üyesi olanların olmayanlara oranla bu haklardan daha fazla yararlandığı,
- BİMER/CİMER başvuru durumu için ilk seçeneğin evet ikinci seçeneğin hayır olduğu göz önüne alındığında; erkeklerin kadınlara oranla bu haklardan daha çok yararlandığı ve Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkında faydalanma durumu ile yüksek düzeyde olumlu yönde bir ilişki olduğu, diğer bir ifadeyle BİMER/CİMER'e başvuranların daha çok dilekçe ve bilgi edinme hakkından faydalandıkları,
- Şahsı veya kurumu adına BİMER/CİMER başvurusu ile karşılaşma durumu için ilk seçeneğin evet ikincisinin hayır olduğu göz önüne alındığında; erkeklerin kadınlara oranla BİMER/CİMER başvurusu ile daha çok karşılaştıkları, eğitim durumu arttıkça BİMER/CİMER başvurusu ile karşılaşma durumunun arttığı, evli çalışanların şahsı veya kurumu adına daha çok şikayete maruz kaldıkları, işçiden

yöneticiye doğru gidildikçe ve hizmet süresi arttıkça daha çok şikayete maruz kaldığı, STK/sendika üyeliği olanların olmayanlara oranla şahsı veya kurumu adına daha çok şikayete maruz kaldıkları,

- Bilgi edinme ve dilekçe hakkından faydalananların faydalanmayanlara oranla ve BİMER/CİMER'e başvuranların başvurmayanlara oranla şahsı veya kurumu adına daha çok şikayete maruz kaldıkları, sonuçlarına ulaşılabilir.

Tablo 25: Belirlenen Faktörlerle Olumlu Yönde Anlamli Bulunan Diğer Faktör-Özellikler ve Değerleri

Değişkenler Faktörler	Cinsiyet	Eğitim	BİMER/CİMER başvuran	BİMER / CİMER başvuru su ile karşılaşan	KDK'nın işlev ve faaliyetlerinden bilgi sahibi olma	İşlevsellik	Hesap verebilirlik	Örgütsel yapı	Etkinlik
İşlevsellik	0,097	0,152			0,217	1			
Hesap Verebilirlik	0,093		0,104	0,113	0,185	0,647	1		
Örgütsel yapı		0,117			0,149	0,706	0,504	1	
Etkinlik		0,186			0,243	0,592	0,319	0,550	1

Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan yola çıkılarak alt boyut olarak belirlenen "işlevsellik", "hesap verebilirlik", örgütsel yapı" ve "etkinlik" faktörlerinin aralarında Tablo 25'te gösterilen (yüksek) oranlarda olumlu yönde anlamlı bir ilişki vardır. Diğer bir ifadeyle, her bir faktör için yapılan olumlu bir katkı diğer faktörleri de olumlu yönde etkilemektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevselliğinin ya da hesap verebilirliğinin artırılması yönünde atılan bir adımın KDK'nın örgütsel yapısı ve etkinliğine ya da örgütsel yapı veya etkinliğin artırılması yönündeki gelişmelerin KDK'nın işlevselliği ya da hesap verebilirliğine tabloda gösterilen oranlarda olumlu katkı yaptığı sonucuna ulaşılabilir.

Ayrıca Tablo 23 pearson korelasyon analiz sonuçları dikkate alındığında, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev, işlev ve faaliyetlerinden haberdar olanların, hiçbir fikrim yok ya da sadece varlığından haberdarım diyenlere oranla, tüm alt boyutlarda algının daha yüksek olduğu sonucuna da ulaşmak mümkündür. Aynı zamanda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev, işlev ve faaliyetlerinden haberdar olma ile eğitim arasında 0,195 değerinde bir olumlu yönde bir ilişki bulunmaktadır. Bu noktada, katılımcıların eğitim

durumu arttıkça KDK'dan haberdar olma oranı da yükselmektedir şeklinde bir yorum getirilmesi mümkündür.

İlaveten, Tablo 25'te cinsiyet ile işlevsellik ve hesap verebilirlik arasında bir ilişki görülmektedir. Bu da, kadınların algısının kuruma yönelik algılar çerçevesinde işlevsellik ve hesap verebilirlik boyutlarında daha güçlü olduğunu göstermektedir.

Yine Tablo 25'te görüleceği üzere, katılımcıların eğitim durumlarına bakıldığında ise, kuruma yönelik algılar çerçevesinde işlevsellik, örgütsel yapı ve etkinlik boyutlarında olumlu bir ilişki olduğu görülmüştür. Daha açık bir ifadeyle, katılımcıların eğitim durumları yükseldikçe katılımcıların sayılan alt faktörlere katılımının daha baskın olduğu ifade edilmesi mümkündür.

Tablo 25 incelendiğinde, BİMER/CİMER'e başvuru yapan ile şahsı veya kurumu adına BİMER/CİMER başvurusu ile karşılaşan ile hesap verebilirlik arasında ilişki bulunmuştur. Her iki sorunun cevabı 'Evet' ve 'Hayır' şeklinde olduğu için bu ilişki 'hayır'a doğru gidildikçe yani, her iki soruya da hayır diyenlerin hesap verebilirlik algısının evet diyenlere oranla daha çok olduğu şeklinde yorumlanabilir.

Tablo 26: Kamu Denetçiliği Kurumu Algısı ile Değişkenler Arasında Belirlenen Olumlu Yönde Anlamlı İlişkiler

Değişkenler	Cinsiyet	Eğitim	KDK'nın işlev ve faaliyetlerinden bilgi sahibi olma	İşlevsellik	Hesap verebilirlik	Örgütsel yapı	Etkinlik
Kamu Denetçiliği Kurumu algısı (Genel)	0,091	0,130	0,235	0,911	0,811	0,840	0,678

Kamu çalışanlarının cinsiyetleri, eğitim durumları, KDK'nın işlev ve faaliyetleri konusunda bilgi sahibi olma ile alt boyut olarak ele alınan işlevsellik, hesap verebilirlik, örgütsel yapı ve etkinlik faktörlerinin, katılımcıların Kamu Denetçiliği Kurumu algıları arasında Tablo 26'da görülen değerlerde olumlu yönde anlamlı bir ilişki olduğu belirlenmiştir.

- Buna göre kadınların erkeklere göre daha yüksek düzeyde bir algı içinde oldukları sonucu elde edilmektedir.

- Katılımcıların eğitim durumları yükseldikçe KDK algısının da yükseldiği yönünde tespit yapmak mümkündür.
- Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlev ve fonksiyonlarından haberdar olan katılımcıların daha yüksek bir KDK genel algısı bulunmaktadır.
- Faktör analizi sonucunda elde edilen dört alt boyutun (işlevsellik, hesap verebilirlik, örgütsel yapı ve etkinlik) yüksek oranlarda KDK genel algısı ile olumlu yönde ilişki bulunduğu ortaya çıkmaktadır.
- Diğer taraftan katılımcıların yaşları ile KDK genel algısının -0,094 değerinde olumsuz yönde anlamlı bir ilişki bulunmaktadır. Buna göre, yaş arttıkça KDK'ya olan algının azaldığı sonucu ortaya çıkmaktadır.
- Benzer olarak, STK üyeliği ile KDK'nın genel algısının -0,099 değerinde olumsuz yönde anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir. Ancak STK/Sendika üyeliği sorusunda "Evet" ve "Hayır" seçenekleri tercih edildiği için olumsuz yönde çıkan bu ilişkiyi, STK sorusu için "Hayır"a gidildikçe KDK'nın genel algısının azalacağı yönünde değerlendirmek mümkündür.
- Diğer bir deyişle STK/Sendika üyesi olan katılımcıların Kamu Denetçiliği Kurumu algısı daha yüksektir denilebilir.

Pearson Korelasyon analiz sonucundan elde edilen verilerden negatif yönde anlam ifade eden değerler Tablo 27'de gösterilmiştir.

Tablo 27: Belirlenen Faktörlerle Yaş, Pozisyon ve STK Üyeliği Arasında Negatif Yönde Anlamlı İlişkiler

Değişkenler Faktörler	Yaş	Pozisyon	STK/Sendika üyeliği
Kurumdan haberdar olma		-0,132	
İşlevsellik	-0,097		
Hesap Verebilirlik			-0,112
Örgütsel yapı	-0,114		-0,098
Etkinlik	-0,122		
Genel	-0,094		-0,099

Buna göre, katılımcıların yaşları arttıkça KDK'nın işlevselliği, örgütsel yapı, etkinlik ve genel algının azaldığı, katılımcıların pozisyonları değerlendirildiğinde yöneticiden işçiye doğru gidildikçe KDK'dan haberdar olma oranının düştüğü sonucuna

ulaşmak mümkündür. STK/sendika üyesi olmayanların, üye olanlara göre daha düşük düzeyde hesap verebilirlik, örgütsel yapı alt boyutları ve KDK'nın genel algısına sahip olduğu söylenebilir.

3.6.5.3. "P" Değeri Üzerinden Algı Farklarının Değerlendirilmesi

Çalışmanın bu kısmında, ankette yer alan demografik özellikler içerisinde ikili bağımsız değişkenler için t testi, üçlü ve daha çok değişkenler için Anova testi uygulanmak suretiyle, bu özelliklerin Kamu Denetçiliği Kurumu genel algısı yönünde farklılıklar olup olmadığı incelenmektedir.

Ayrıca araştırma sorularından; *“Kamu Denetçiliği Kurumu genel algısı çerçevesinde demografik özelliklere (cinsiyet, medeni durum, yaş, eğitim durumu, hizmet süresi, görev pozisyonu, sivil toplum kuruluşlarına üyelik) göre kamu görevlileri arasında algılama düzeyinde farklılıklar var mıdır?”* ve *“Kamu Denetçiliği Kurumu bilgi düzeyi, BİMER/CİMER başvuru durumu, BİMER/CİMER ile şahsı veya kurumu adına karşılaşma durumu, bilgi edinme ve dilekçe hakkından yararlanma durumuna göre kamu görevlileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumu genel algılama düzeyinde farklılık var mıdır?”* sorularına da çalışmanın bu kısmında cevap aranmıştır.

Tablo 28: Cinsiyete Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı

Kamu Denetçiliği Kurumu Algısı	Cinsiyet	N	Ortalama	Std. Sapma	t değeri	p değeri
	Erkek	370	3,5459	0,61332	-2,199	0,029
	Kadın	140	3,6669	0,53035		

Çalışanların cinsiyetlerine göre KDK algı farkının bulunup bulunmadığı yönündeki soru için yapılan t testi sonuçları Tablo 28'de gösterilmiştir. Buna göre, p değeri 0,05'ten küçük olduğundan, çalışanların KDK algısının cinsiyetlerine göre anlamlı bir farklılık olduğunu göstermektedir. Bu veri ışığında kadınların erkeklere nazaran, Kamu Denetçiliği Kurumuna yönelik algısının yüksek olduğu sonucuna ulaşılabilir.

Tablo 29: Medeni Duruma Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı

Kamu Denetçiliği Kurumu Algısı	Medeni Durum	N	Ortalama	Std. Sapma	t değeri	p değeri
	Evli	389	3,5749	0,60349	-0,300	0,339
	Bekar	121	3,5928	0,56311		

Çalışanların medeni durumuna göre KDK algı farkının bulunup bulunmadığı yönünde yapılan t testi sonuçlarına göre, p değeri 0,05'ten büyük olduğundan, çalışanların KDK algısı, medeni durumlarına göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

Tablo 30: Eğitim Düzeyine Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı

Kamu Denetçiliği Kurumu Algısı	Eğitim Durumu	N	Ortalama	F değeri	P değeri
	İlköğretim	13	3,5175	2,224	0,051
	Lise	65	3,4119		
	Ön Lisans	100	3,5641		
	Lisans	274	3,5902		
	Yüksek Lisans	52	3,7351		
	Doktora	6	3,9167		

Çalışanların eğitim düzeyine göre KDK algısı, Anova testi ile ölçülmüş ve sonuçları Tablo 30'a yansıtılmıştır. Bu sonuçlara göre, p değeri 0,05'ten büyük olduğundan, çalışanların KDK algısı, eğitim durumlarına göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

Tablo 31: Yaş Aralığına Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı

Kamu Denetçiliği Kurumu Algısı	Yaş	N	Ortalama	F değeri	P değeri
	18-28	86	3,6813	2,300	0,058
	29-39	212	3,5785		
	40-50	157	3,5628		
	51-61	53	3,5017		
	62 ve üstü	2	2,5909		

Çalışanların yaşına göre KDK algısı ölçmek için, Anova testi kullanılmış ve elde edilen sonuçlara göre, p değeri 0,05'ten büyük olduğundan, çalışanların KDK algısının yaşa göre anlamlı bir farklılık göstermediği sonucuna ulaşılmıştır.

Tablo 32: Kurumdaki Pozisyon/Statüye Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı

Kamu Denetçiliği Kurumu Algısı	Pozisyon	N	Ortalama	F değeri	P değeri
	Yönetici	68	3,5929	1,737	0,158
	Memur	354	3,5868		
	Sözleşmeli Personel	47	3,6654		
	İşçi	41	3,3914		

Çalışanların işteki pozisyonuna göre KDK algısı Anova testi sayesinde ölçülmüş ve Tablo 32'de özeti sunulan bulgulara göre, p değeri 0,05'ten büyük olduğundan, çalışanların KDK algısının çalıştıkları pozisyonuna göre, anlamlı bir farklılık göstermediği anlaşılmıştır.

Tablo 33: Hizmet Süresine Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı

Kamu Denetçiliği Kurumu Algısı	Hizmet Süresi	N	Ortalama	F değeri	P değeri
	1-5 yıl	145	3,6216	2,243	0,082
	6-10 yıl	128	3,5515		
	11-15 yıl	66	3,4215		
	15 yıl ve üzeri	171	3,6247		

Çalışanların hizmet sürelerine göre KDK algısı Anova testi kullanılarak test edilmiş ve sonuçlar Tablo 33'te gösterilmiştir. Buna göre, p değeri 0,05'ten büyük olduğundan, çalışanların KDK algısı, hizmet sürelerine göre, anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

Tablo 34: STK/Sendika Üyeliğine Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı

Kamu Denetçiliği Kurumu Algısı	STK Üyeliği	N	Ortalama	Std. Sapma	t değeri	p değeri
	Evet	319	3,6244	0,56773	2,177	0,352
Hayır	191	3,5036	0,62890			

Çalışanların STK/sendika üyeliğine göre KDK algısı t testi kullanılarak ölçülmüş ve sonuçlar Tablo 34'te gösterilmiştir. Buna göre, p değeri 0,05'ten büyük olduğundan, çalışanların KDK algısı, STK/sendika üyeliğine göre, anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

Tablo 35: Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkından Yararlanma Durumuna Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı

Kamu Denetçiliği Kurumu Algısı	Bilgi Edinme/Dilekçe Hakkından Yararlanma Durumu	N	Ortalama	Std. Sapma	t değeri	p değeri
	Evet	177	3,6161	0,59075	1,027	0,856
Hayır	333	3,5595	0,59515			

Çalışanların bilgi edinme veya dilekçe hakkından faydalanan ve faydalanmayanlara göre KDK algısının değişip değişmediği yönünde yapılan t testi sonuçlarına göre, p değeri 0,05'ten büyük olduğundan, anlamlı bir fark bulunamamıştır.

Tablo 36: Daha Önce BİMER/CİMER'e Başvuranlara Göre Kamu Denetçiliği Algı Farkı

Kamu Denetçiliği Kurumu Algısı	BİMER/CİMER başvuru yapma durumu	N	Ortalama	Std. Sapma	t değeri	p değeri
	Evet	158	3,5337	0,62762	-1,124	0,118
Hayır	352	3,5996	0,57752			

Çalışanların bilgi edinme veya dilekçe hakkında faydalanan ve faydalanmayanlara göre bulunan t testi sonuçlarına benzer olarak, BİMER/CİMER başvuru yapanlar ve yapmayanlara göre, KDK algı farkı bulunamamıştır.

Tablo 37: Daha Önce BİMER/CİMER Şikayeti ile Karşılaşanlara Göre KDK Algı Farkı

Kamu Denetçiliği Kurumu Algısı	BİMER/CİMER şikayeti ile karşılaşma durumu	N	Ortalama	Std. Sapma	t değeri	p değeri
	Evet	269	3,5316	0,59619	-1,917	0,243
	Hayır	241	3,6322	0,58752		

Daha önce şahsı adına veya kurumu adına BİMER/CİMER şikayetine maruz kalanlar ile kalmayanlara göre, KDK algı farkının olup olmadığına yönelik yapılan t testi sonuçlarına göre, aralarında herhangi bir algı farkı bulunamamıştır.

Tablo 38: Bilgi Düzeyine Göre Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Farkı

Kamu Denetçiliği Kurumu Algısı	KDK Bilgi Düzeyi	N	Ortalama	F değeri	P değeri
	Hiçbir bilğim yok	123	3,3636	14,968	0,000
	Sadece varlığından haberdarım	244	3,5864		
	Görev, işlev ve faaliyetleri hakkında bilgi sahibiyim	143	3,7521		

"KDK'nın işlev ve faaliyetlerinden bilginiz var mı?" şeklinde sorulan soruya "Hiçbir bilğim yok.", "Sadece varlığından haberdarım." ve "KDK'nın görev, işlev ve faaliyetlerinden haberdarım." diyenler arasında KDK algı farkının bulunup bulunmadığı yönünde yapılan Anova testi sonuçları Tablo 38'de gösterilmiştir. Bu bulgulara göre, 0,000 olan p değeri 0,05'ten küçük olduğundan kesinlikle bir algı farkı ortaya çıkmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunun işlev ve faaliyetlerinden haberdar olan katılımcıların kuruma yönelik algısı diğer önermelere cevap verenlere göre daha yüksektir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Teknoloji ve iletişim kanallarında olağanüstü derecede meydana gelen gelişmeler dünyayı küçük bir köy haline getirmiş ve devletlerin ve halkların etkileşimlerini hızlandırmıştır. Küreselleşme olarak ifade edilen bu olgunun da etkisiyle, küresel anlamda teknoloji transferlerinin, ekonomik, sosyal ve kültürel etkileşimin yaşanması ve farklı kültür ve siyasal sistemlerin de birbirini etkilemesi kaçınılmaz bir gerçektir. Hem politika hem de reform transferleri ile iyi uygulama örnekleri bir başka ülkeye aktarılmaktadır. Ülkeler arası karşılıklı etkileşimin sonucu farklı ülkelerdeki yasal ve kurumsal düzenlemeler transfer edilmekte transfer eden ülke tarafından uygulamaya konulmaktadır.

Ülkeler ve siyasal sistemler arasında politika ve reform transferi olarak gerçekleştirilen mekanizmalardan birisi de ombudsmanlık kurumudur. Geleneksel yönetim anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçişle birlikte kamu yönetiminde gündemin üst sıralarına yerleşen katılımcılık, demokrasi, şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarının yansıması olan ombudsmanlık mekanizması birçok gelişmiş ülkede kendine yer bulmuştur. Özellikle gelişmiş ülkelerin siyasal ve yönetsel sistemlerinde önemli bir hesap verebilirlik mekanizması olarak işlev görmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun İsveç'ten başlayarak Avrupa'ya ve diğer ülkelere yeni ve alternatif bir kurum olarak yayılması anlayışı ve inancının, tarihsel süreçte ombudsmanlığın benzer örneklerinin bulunması nedeniyle, net bir tespit olmadığı yönünde bir iddia ortaya konulabilir. Şöyle ki, İslam ve Türk-İslam medeniyetlerinde zamanında belki de şu andaki sistemden daha iyi işleyen hisbe ve ihtisab, kâdılkudâtılık, divan-ı hümayun, divan-ı adl, divan-ı mezalim, ahilik gibi günümüz ombudsmanlık kurumlarının işlevlerini gören benzeri kurumlar bulunmaktaydı. Diğer taraftan bir hesap verebilirlik mekanizması olarak ombudsmanlık, Osmanlı kurum ve kültüründen esinlenerek, ülkesindeki yolsuzluk ve kötü uygulamaları önlemek ve kamu görevlilerinin mevzuata uygun işlem tesis edip etmediklerini denetlemek için kendisi adına hareket edecek bir vekil tayin etmek suretiyle İsveç Kralı tarafından İsveç'te oluşturulmuştu. Türk-İslam devlet geleneğinin ve kurumların devralındığı Cumhuriyet sonrası Türkiye'sinde geçmişte faaliyet yürütmüş benzer kurumların gelişmemesi ve işlevselliğini yitirmesinin ardından, Ombudsmanlığın dünyadaki uygulamaları başarılı olunca, ombudsmanlık diğer ülkelere de hızla yayılmaya başlamış ve uzun tartışmaların ardından 2010 yılında anayasal dayanak

kazanarak, 2012 yılında Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla kurularak işlev ve faaliyetlerine başlamıştır

Ombudsmanlık kurumunun özünde, kötü yönetim uygulamalarına son vermek, devlet ile vatandaş arasında bir aracı, arabulucu veya hakem sıfatlarıyla köprü vazifesi görmek ve vatandaşların şikayetleri doğrultusunda idarenin iş ve işlemlerini hukuka ve mevzuata uygun hale getirmek yer almaktadır. Dünya uygulamalarına bakıldığında, hesap verebilirlik mekanizması olarak işlev gören bu kurumun başarıya ulaştığı söylenilebilir. Kurumun idari, yapısal ve toplumsal yönlerden sistemler için birçok faydası vardır. İdarelerin almış olduğu kararlarda suiistimalin önlenmesi, hukuka ve adalete uygun işlem tesis edilmesi, iyi yönetim ilkelerinin benimsenmesi, bilgiye erişimin kolaylaştırılması, idari yargı yükünün hafifletilmesi gibi demokratik hukuk devletine birçok katkı sağlayacağı muhakkaktır. Meclise ve hükümete şikayetle ilgili konularda gerekli düzenleme yapılması hususunda tavsiyelerde bulunmak suretiyle vatandaşların dolaylı olarak yönetime katılmasını da sağlamaktadır. Bu sayede kamu yönetiminde gerçekleştirilecek reformların hayata geçirilmesi sürecini de hızlandırmış olacaktır. Ombudsmanlık mekanizması kısa vadede şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkı sağlarken uzun vadede demokrasi kültürünün gelişmesine yardımcı olacaktır.

Türk kamu yönetimi sistemi için değerlendirildiğinde, sayılan katkıların sağlanması, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sistem içerisindeki tanımlanmasına ve KDK'nın meclis, hükümet ve idareler nezdinde ne kadar önemsendiğine, hukuksal zeminde KDK'ya ne kadar yetki verildiğine ve KDK kararlarının idareler tarafından uygulanıp uygulanmadığına bağlıdır. Bu kıstaslara uyum, aslında KDK'nın ne derece etkin ve işlevsel çalıştığını göstermektedir. Bu da, kamu hizmeti sunan ve kamu hizmetinden faydalanan vatandaş kimliğine haiz Karaman ilinde görev yapan kamu görevlilerine KDK'nın etkinlik, işlevsellik, örgütsel yapı, hesap verebilirlik ve şeffaflık yönlerinden algılarının ölçülmesi amacıyla yapılan alan araştırmasının ne derece önemli olduğunu göstermektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuruların istenilen düzeyde olmaması, kurumun almış olduğu tavsiye niteliğindeki kararların idare tarafından istenildiği ölçüde dikkate alınmaması, kurumun aldığı kararların bağlayıcılığının olmaması gibi gerçekler kurumun etkinlik, işlevsellik ve tanınırlığını olumsuz yönde etkilediği söylenilebilir.

Çalışmanın ikinci kısmında kurum etkinlik ve işlevselliğine yönelik tablolar ışığında bu bağlamda analiz ve değerlendirmelerde bulunulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumunun, görev ve yetkileri itibarıyla, uygulamada tanınırlık, güvenilirlik ve etkinliğin istenilen düzeyde olmadığı yönündeki iddia ve temel varsayım ekseninde Karaman il merkezinde farklı kamu kurumlarında görev yapan kamu görevlilerine yönelik gerçekleştirilen alan araştırmasından dikkate değer sonuçlar elde edilmiştir.

Alan araştırmasında, katılımcıların kurumun görev, işlev ve faaliyetleri konusundaki farkındalık düzeyleri düşük düzeydedir. Katılımcıların yaklaşık üçte biri kurumu tanıdığını ve işlev ve faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olduğunu beyan etmiştir. Bununla birlikte, katılımcıların kurumun faaliyet raporlarını takip etmesi ise çok düşük düzeydedir. Ayrıca faktör analizi sonucunda, oluşturulan işlevsellik, hesap verebilirlik, örgütsel yapı ve etkinlik alt boyutlarında yer alan önermelere katılımcıların istenilen düzeyde yüksek bir katılım göstermedikleri ve söz konusu boyutlarda hala beklenen düzeyde kuruma olan güvenin sağlanamadığı sonucuna ulaşılabilir. Anket çalışmasının kamu görevlileri arasında yapıldığı göz önüne alındığında kuruma yönelik ilgi ve farkındalığın düşük kalması dikkat çekici bir sonuçtur. Alan araştırmasının kamu görevlileri yerine kamu hizmetinde bulunmayan vatandaşlara yapılması, kuruma yönelik bilgi ve algı düzeyinin daha aşağı seviyelerde ortaya çıkaracağı yönünde iddianın ortaya konulması mümkündür.

Benzer olarak, KDK faaliyet raporları incelendiğinde, KDK'nın beklenen düzeyde etkin ve işlevsel çalışmadığı gerçeği ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, KDK 2014 faaliyet raporunda da belirtildiği üzere (2014:241), mahkeme kararlarının bile ombudsmannın tavsiye kararları doğrultusunda verildiği İngiltere'de idarelerin ombudsmanlık kurumu kararlarına uyma oranı % 99, Norveç'te %99, Fransa'da %80 gibi yüksek seviyelerde seyretmesine rağmen Türkiye'de KDK'nın 2013 yılı vermiş olduğu 64 adet tavsiye kararından sadece 5 tavsiye kararının idarelerce işlem tesis etmesi kamuoyu nezdinde KDK'ya olan güveni sarsmaktadır. KDK için diğer istenmeyen bir tablo olan KDK'ya başvuruların azalmasını da bu kapsamda değerlendirmek mümkündür. Bu veri ve değerlendirmeler ışığında, KDK'ya başvuruların, başvuru yapmanın bir sonuç vermediği kanaatinde olduklarını tahmin etmek zor değildir. Ne yazık ki, KDK'nın faaliyet raporlarında kurumun etkili çalışmadığı, idarelerin kurum kararlarını yerine getirmediği ve vatandaşların kuruma güvenmediği gibi beklenen düzeyde olmayan birçok olumsuz

değerlendirmeler bulunmaktadır. Buradan hareketle, görev ve yetki alanları ve işleyiş açısından Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurumlar üzerinde etki alanının olmaması bir eksiklik olarak değerlendirilmekte ve kurumun vatandaş nezdinde yeterli ilgiyi görmemesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenlerle, temel varsayımın, KDK faaliyet raporlarında yapılan tespitler ve alan araştırmasında alınan sonuçlarla desteklendiği ve doğrulandığı sonucuna ulaşılabilir.

Alan araştırmasında elde edilen veriler ışığında, yönetsel katılım mekanizmalarına genel olarak bakılacak olursa, kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının yeterli seviyede kullanıldığını ve istenilen düzeyde bu mekanizmalara işlerlik kazandırıldığını söylemek de çok iyimser bir yaklaşım olacaktır. Bu noktada, dilekçe ve bilgi edinme hakkı, BİMER/CİMER gibi yönetsel katılım mekanizmalarının kullanılabilirliğindeki değerler önem arz etmektedir. Alan araştırmasında elde edilen verilere göre, dilekçe ve bilgi edinme haklarından yararlananların % 34,7; BİMER/CİMER'den faydalananların % 31 oranlarında kalması ankete katılan üç kişiden sadece birisinin bu mekanizmaları kullandığı sonucunun ortaya konulmasına yol açabilir. Bir başka ifadeyle, bu husus kamu görevlilerinin beklenen düzeyde söz konusu mekanizmalarını kullanmadıklarının bir sonucu şeklinde değerlendirmede bulunulabilir. Diğer taraftan, hesap verebilirlik ve şeffaflık mekanizmalarıyla şahsı veya kurumu adına herhangi bir öneri ve şikayet ile karşılaşma durumlarındaki oranın % 52,7'ye çıkması kamu hizmetinde bulunmayan vatandaşların kamu görevlilerine göre bu mekanizmaları daha çok kullanmak suretiyle oransal farkı kapattığı yönünde bir çıkarımda bulunulması mümkündür.

Şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının kullanımını konusunda, anket verilerinden çıkan sonuçlarda dikkat çeken bir diğer nokta ise STK/sendika üyesi olanların olmayanlara oranla daha çok bu haklardan faydalandıklarıdır. Bu veri, örgütlü hak aramanın önemini bir kez daha ortaya koymaktadır.

Bir diğer önemli husus ise, yaş ile işlevsellik, örgütsel yapı ve etkinlik alt boyutları ve KDK genel algısı arasında anlamlı ters orantı bir ilişkinin bulunduğu, yani yaş arttıkça sayılan faktörlere ilginin azaldığıdır. Daha genç yaş grubuna ait kamu görevlilerinin bu mekanizmalar konusundaki ilgi ve bilgisinin görece daha üst yaş grubuna ait kamu çalışanlarına nazaran yüksek olduğu sonucu ortaya konulabilir.

Ayrıca katılımcıların kamu görevinde geçirdikleri hizmet süreleri arttıkça BİMER/CİMER, bilgi edinme ve diğer yönetsel katılım araçları ile karşılaşma durumunun artması da dikkate değerdir. Her iki veri ile bağlantı kurmak açısından yaş ile pozisyon arasında anlamlı ters yönde bir ilişkinin bulunduğu da söylenilebilir. Hem yaş olarak daha büyük hem de hizmet süresi daha fazla kamu görevlilerinin gençlere nazaran hesap verebilirlik mekanizmalarına yönelik farkındalık düzeylerinin düştüğü sonucu dikkati çekmektedir. Bu sonuçlar kamu yönetiminde gerentokrasi diye tabir edilen yaşlıların egemen olduğu siyasal ve toplumsal sistemin hala var olduğunun; tüm yeni gelişmelerinin önünde set olan, kamuya yük teşkil eden ve kamu kurum ve kuruluşlarında sıkça görülen bürokrasi hastalıklarının devam ettiğinin bir işareti olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Eğitim seviyesi ile kurumun tanınırlığı arasında ters orantılı bir ilişki bulunmaktadır. Eğitim seviyesi düştükçe kurumun tanınırlığı azalmaktadır. İlkokul mezunu kamu görevlilerinden, lisansüstü mezun kamu görevlilerine doğru gidildiğinde hem hesap verebilirlik mekanizmalarına hem de Kamu Denetçiliği Kurumu'na yönelik farkındalık düzeyinin arttığı gerçekleştirilen alan araştırmasının sonuçları ile sabittir.

Buradan hareketle kurumun etkin ve işlevsel bir görünüm kazanabilmesi adına, alan araştırmasında ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik olarak bazı çözüm önerilerin ortaya konulmasının önemi yadsınamaz bir gerçektir.

Çözüm önerisi olarak, Kamu Denetçiliği Kurumu'nu hak ettiği yerlere getirebilmek ve alınan kararların idarelerce uygulanabilirliğini artırmak için parlamento, bürokrasi (idareler) ve kamuoyuna görevler düşmektedir.

Bu kötü performansı engellemek için tavsiye kararlarının öncelikle TBMM'ce takip edilmeli ve idarelerin hatta yasama erkinin tavsiye kararlarının yerine getirilmesi yönünde teamülün bir an önce oluşturulması için gayret gösterilmeli, bunu sağlamak için idare ve vatandaş nezdinde eğitim çalışması yapılmalıdır.

Alan araştırması sonuçlarında bilgi ve bilinç düzeyinin, eğitim durumu ve iş pozisyonu veya statü ile olumlu yönde bir ilişki çıkması bu öneriyi destekler nitelikte görülebilir. Bu nedenle, bilgilendirme çalışmasına eğitim kurumlarının desteği önemlidir. Henüz iş hayatına atılmayan gençlerin, ortaöğretim ve lisans düzeyindeki eğitim/öğretim kurumlarında özelde KDK, genel anlamda hesap verebilirlik mekanizmalarının müfredat kapsamına alınması ve akademisyenlerin bu alanda daha çok bilimsel çalışmalar yapması

ve kamu görevi esnasında ise idarelerin kendi kamu personeli için hizmet içi programların düzenlenmesinin KDK'nın bilinç ve farkındalığını artıracacağı muhakkaktır. Diğer taraftan, bununla ilişkili olarak kamu çalışanların eğitim seviyesinin yükseltilmesi de kamuda hesap verebilirlik ve şeffaflığın kurumsallaşması adına farklı kurumsal düzenlemelere yönelik farkındalık ve bilinç düzeyinin yükselmesine imkan sağlayacaktır.

Ayrıca, yönetimde açık ve şeffaf uygulamalar arttıkça toplumda yönetime olan güven duygusu da gelişmektedir. İlâveten hesap verebilirlik ilkesi ile birlikte değerlendirildiğinde; ancak şeffaf olan bir yönetimin, hesap verebilir olması gerçeği unutulmamalıdır. Bu anlamda, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hesap verebilir bir kurum olarak işlev görmesi için KDK'ya TBMM, idareler ve kamuoyunun desteği elzemdir. Bu nedenle, KDK'nın almış olduğu tavsiye niteliğindeki kararların öncelikle idareler tarafından uygulanmaya başlanması, uygulamayan idarelere yaptırım getirilmesi, TBMM'nin bu kararlarının uygulanmasının takipçisi olması kurum kültürünün oluşturulmasında en önemli önceliktir. Ardından KDK'nın eksik yönlerinin tespit edilmesi ve kurum kapasitesinin artırılarak daha işlevsel hale gelmesini sağlayacak yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi, etkin işleyen bir sistemin dış etkenlere karşı koruyacak duvarları olacaktır. Alan araştırmasında taşra yapılanmasının KDK'ya ulaşılabilirlik, KDK'nın etkinliği ve işlevselliğini artıracacağı yönündeki önermeye katılımcıların yüksek düzeyde katılım gösterdiği dikkate alındığında, taşra yapılanmasının oluşturulması fikrinin tartışmaya açılması buna örnek gösterilebilir. Vatandaşların daha kolay ulaşabilecekleri mekanizmalar aracılığıyla kurumla etkileşim artacak, sorunların yerinde tespit edilmesi sağlanarak sorunlara daha hızlı çözüm bulunulabilecektir.

Diğer taraftan, KDK'nın almış olduğu kararların Resmi Gazetede yayımlanması, idareler üzerinde kararların yerine getirilmesi ve kamuoyu denetiminin sağlanması bakımından olumlu katkı yapacağı değerlendirildiğinden bu yönde bir çalışma yapılması üzerinde tartışılacak konulardan birisidir. Bununla birlikte, kurumun daha fazla bilinirliği ve tanıtım için üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde ülkenin farklı il ve ilçelerinde konferans, sempozyum, çalıştay düzenlenmesi kurumun başarısını ve tanınırlığını artıracaktır. Kurumun başkan ve üyelerinin belli aralıklarla yazılı ve görsel medya aracılığıyla istatistiki bilgileri ve almış olduğu kararları paylaşması görünürlüğünü sağlayacak ve vatandaş nezdinde tanınan bir kurum hale gelmesinin yolunu açacaktır.

Diğer taraftan, KDK'nın etkinliğinin ve işlevselliğinin, öğrenme araçları için anket verilerinden ortaya çıkan sonuçlar da dikkate alınarak, etkili tanıtım araçları sayesinde kamuoyunda tanıtılması gerekmektedir. Böylece kararların uygulandığı bir kurum imajı ile vatandaşın güveni kazanılabilir. Bunun başarılması dolaylı olarak devletin tüm kurumlarıyla doğası gereği hesap soran olmaktan çıkıp hesap veren bir yapıya evrilebileceği ile ilgilidir. Bilindiği üzere hukuk kuralları, toplumun genel düzenini oluşturmak amacıyla yapılır. Toplumun ilgilendiren her alanda yapılan düzenlemelerin toplumun genel çıkarına hitap etmesi bu anlamda önemlidir. Söz konusu hukuk kurallarının da, ne olursa olsun, kişi ayrımı yapılmaksızın ve kişisel çıkarlar önemsenmeksizin, herkese eşitlik, adalet ve ölçülülük gibi ilkeler doğrultusunda uygulanması devlet vatandaş bağıını daha da güçlendirecektir. Devletin baki kalacağı düşüncesinde, etkin işleyen bir sistemi gören vatandaşın bu sistem içerisinde hesap soran konumuna gelmesi ve devletin hesap verene dönüşmesi mümkün olabilir.

Son dönemde Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç'un Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarına uymayan bazı kurumları kamuoyuna ifşa etmesi takdire şayan bir çaba olarak nitelendirilse de toplumda farkındalık yaratmak için devletin siyasi, yönetsel, sosyal tüm alanlarda, kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları işbirliği içinde hareket ederek, kamuoyu desteğinin alınması, süreç içerisinde bu uygulamaların artan oranda devam etmesi, kurumun hem bilinirliğini sağlayacak hem de etkinlik ve işlevselliğini artıracaktır.

KDK resmi internet sitesinde 22 Haziran 2017 tarihinde yer verilen güncel habere göre, 2017 yılı Ocak-Mayıs dönemi başvuru sayısındaki sıçrama niteliğindeki artışı, KDK'nın sıkı çalışma temposu, KDK kararlarına uymayan idarelerin TBMM'ye çağrılarak milletvekillerince sorguya çekilmesi, milyonlarca öğrenciyi ilgilendiren ÖSYM sınavlarıyla ilgili tavsiye niteliğindeki ilgili kurum tarafından dikkate alınarak alınan kararların uygulanması; bu hususların ulusal basında haber konusu yapılması gibi son dönemde gerçekleşen olumlu gelişmelere bağlamak yerinde olacaktır. Ortaya konulan bu çabalar, çalışmada KDK'nın bilinirlik, etkinlik ve işlevselliğın artırılması yönünde yapılan tespit ve sonuçları doğrular niteliktedir.

KAYNAKÇA

- "6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu", (2012), T.C. Resmi Gazete, 28338, 29 Haziran 2012.
- "6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Genel Gerekçesi".
- "İspanya Ombudsmanı Resmi İnternet Sitesi", <https://www.defensordelpueblo.es/en/who-we-are/history/>, (Erişim Tarihi: 10.06.2017)
- AB Bakanlığı, (2005). Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, (Erişim Tarihi: 10.06.2017)
- AB Bakanlığı, (2012). Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf, (Erişim Tarihi: 10.06.2017)
- Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye açısından Önemi, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:6 Sayı:11 ss.79-102.
- Ak, A. ve Zengin, E. (2014). "Evrensel Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsman ve Türkiye'nin Katkısı", *Uluslararası Avrasya Strateji Dergisi*, Sayı:3/1,ss.201-222.
- Akıncı, M. (1998). Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, *Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi*, İstanbul
- Akpınar, M. (2011). "Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:16, S:2, ss.235-261.
- Aktaş, K (2011). "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu", *TBB Dergisi*, (94), ss.359-374.
- Aktekin Y. (2014). "Türk Silahlı Kuvvetlerinin Sırf Askeri Nitelikli Faaliyetleri", Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) (Ed), *Çalışma Grubu Raporları*, Afşar Matbaacılık, Ankara, ss. 80-100.

- Al, H. (2002). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilim Adamı Yayınları.
- Altunışık R., Coşkun R., Bayraktaroğlu S. ve Yıldırım E. (2005). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri: SPSS Uygulamalı*, Sakarya Kitabevi, Geliştirilmiş 4.Baskı, Sakarya.
- Atay, E. E. (2014). "Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu", *Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi*, S:1, ss.1-30.
- Ateş, H. (2008). "Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Hesap Verebilirlik", Parlak B., (Ed.), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Turhan Kitabevi, Ankara, ss. 181-223.
- Babüroğlu, O. ve Hatiboğlu N. (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, TÜSİAD Yayınları. http://old.tusiad.org/_rsc/shared/file/ombudsman.pdf (Erişim Tarihi: 26/01/2017).
- Bakır, S. (2014). Bir Eğitim Kurumu Olarak Ahilik Ve Hülya Taş'ın "Günümüz Bursa Esnafında Ahilik Kültüründen İzler" Adlı Eseri, *Uluslararası Türkçe Edebiyat Kültür Eğitim Dergisi*, S: 3/1 ss. 406-415.
- Balcı, A. (2003). "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı", Balcı A., Nohutçu A., Öztürk, N. K., Coşkun, B. (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları)*, , Seçkin Yayınevi, Ankara, ss.115-133.
- Bilgin, K. U. (2004), *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Bovens, M., Goodin R. E. ve Schillemans T. (2014). *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, UK. https://www.researchgate.net/profile/T_Schillemans/publication/277331657_The_Oxford_Handbook_of_Public_Accountability/links/559bd8c208ae0035df2333e8/The-Oxford-Handbook-of-Public-Accountability.pdf, (Erişim Tarihi: 18/04/2017).
- Büyükavcı, M. (2008). "Ombudsmanlık Kurumu", *Ankara Barosu Dergisi*, S: 4, ss.10-13.

- Cendon, B. A. (2006). "Accountability and Public Administration: Concept, Dimension, Developments", <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf> (Erişim Tarihi: 01/07/2017)
- Coşkun, B.ve Günaydın, H. (2015). "Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk İslam Devlet Geleneğinde Şikayet Hakkının Kurumsal Tekamülü", *Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi*, Yıl 2, Sayı 3, ss.9-60.
- CPI (2015), Corruption Perceptions Index, <http://www.seffalik.org/wp-content/uploads/2015/02/Corruption-Perceptions-Index-2015-report.pdf>, (Erişim Tarihi: 29/04/2017).
- Demirel, D. (2014). "Doğrudan Hesap Verebilirlik Aracı Olarak Sosyal Hesap Verebilirlik: Nepal ve Türkiye Örnekleri Üzerinden Bir Değerlendirme", *Bildiri, Sayıştay Dergisi*, S.92, ss.65-91.
- Diamandouros, N. (2013). "Avrupa Ombudsmanı", *Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, 03 Eylül 2013, Afşar Matbaacılık, Ankara, ss. 12-19.
- DPT (1979), Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1979-1983). <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.06.2017).
- DPT (1995), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1996-2000). <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.06.2017).
- DPT (2000),. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı- (2001-2005), <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.06.2017).
- Durak, İ. ve Yücel A. (2010). "Ahiliğin Sosyo-Ekonomik Etkileri ve Günümüze Yansımaları", *Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi*, C:15, S:2, ss.151-168.
- Dursun, H. (2011). "Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 95, ss.377-418.

- Efe, H. ve Demirci, M. (2013). "Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan Beklentiler", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 90, ss.49-72.
- Eken, M. (1998). "Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü", Dursun D. ve Al H. (Ed.), *Türkiye’de Yönetim Geleneği, (Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları)*, İlke Yayıncılık, İstanbul, ss.131-139.
- Eken, M. (2005). *Yönetimde Şeffaflık (Teori-Uygulama)*, Sakarya Kitabevi, Adapazarı.
- Ergun, T. (1991). "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 4, ss.11-23.
- Erhürman, T. (1998). "Ombudsman", *Amme İdaresi Dergisi*, 31, ss.87-102.
- Erhürman, T. (2000). "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 49, Sayı: 1-4, ss.155-180.
- Eryılmaz, B. (1993). "Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 4, ss.81-106.
- Eryılmaz, B. (2010). *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, B. ve Biricikoğlu H. (2011). "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik", *İş Ahlakı Dergisi*, Cilt 4, Sayı 7, ss.19-45.
- Fabry, S. (2008). "Transparency in Government Spending: An Idea Whose Time Has Come for Florida", Adjunct Scholar, The James Madison Institute, State Government Affairs Manager, Americans for Tax Reform, Policy Brief, Number 4, April 1, 2008.<https://www.jamesmadison.org/publications/detail/policy-brief-no-4-transparency-in-government-spending-an-idea-whose-time-has-come-for-florida>, (Erişim Tarihi: 11/05/2017).
- Fendoğlu, H. T. (2010). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Stratejik Düşünce Enstitüsü-SDE Analiz, http://www.hasantahsinfendoglu.com/dokumanlar/insan_haklari/KAMU_DENETCILIGI_OMBDUSMANLIK_.pdf, (Erişim Tarihi:15.07.2016).

- Gül, K. S. (2008). "Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik", *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt 10 (4), ss.71-94.
- Hanberger, A. (2006). "Democratic Accountability in Decentralized Governance". *XV Nordiske Kommunalforskerkonference*, Odense, Denmark, 24-26 November 2006. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:574291/FULLTEXT01.pdf>, (Erişim Tarihi: 17/05/2017).
- Hayllar, M. (2000), "The Importance and Attributes of Effective Accountability Relationships", *Asian Review of Public Administration*, Vol.XII, No.2, ss..60-80.
- Haziran 2014 Tarihli Başbakanlık Raporu, http://www.medder.org/images/stories/Babakanlk_raporu_tam_metin.pdf. (Erişim Tarihi: 08/03/2017).
- Kalkan, A. ve Alparaslan, A. M. (2009). "Şeffaflık, İletişim ve Hesap Verebilirliğin Yerel Yönetim Başarılarına Etkileri", *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, ss.25-40.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2013) 2013 Yılı Yıllık Raporu, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.06.2017).
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2014), 2014 Yılı Yıllık Raporu, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.06.2017).
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2015), 2015 Yılı Yıllık Raporu, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2015-yillik-rapor.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.06.2017).
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2016) 2016 yılı Yıllık Raporu, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/KDK-2016-YILLIK-RAPORU.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.06.2017)
- Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), (2014). Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, Afşar Matbaacılık, Ankara.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, (2013), T.C. Resmi Gazete, 28601 (Mükerrer), 28 Mart 2013.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, (2017), T.C. Resmi Gazete, 29995, 02 Mart 2017.

Kamu Denetçiliği Kurumu Resmi İnternet Sitesi Haberler, http://www.ombudsman.gov.tr/gorme_engelli/Kurumdan-Haberler.aspx, Erişim Tarihi: 01/01/2017.

Kamu Denetçiliği Kurumu Resmi İnternet Sitesi Haberler, <https://www.ombudsman.gov.tr/basdenetci-malkoc-kurumumuza-2017nin-ilk-5-ayinda-7-bin-5karcı4-basvuru-geldi/>, Erişim Tarihi: 25/06/2017.

Kaya, C. (2013). "Kamu Hizmeti Kavramı ve Kamu Hizmeti Yürüten Özel Hukuk Tüzel Kişileri Bağlamında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Görev Alanı", Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) *I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, 03 Eylül 2013, Afşar Matbaacılık, Ankara, ss. 102-111.

Kazıcı, Z. (2006). *Osmanlı'da İhtisab Müessesesi (Yerel Yönetim)*, Bilge Yayıncılık, İstanbul.

Kestane, D. (2006). "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", *Maliye Dergisi*, Sayı 151, ss.128-142.

Kılavuz, R., Yılmaz, A. ve İzci, F. (2003). "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, ss.49-68.

Koçak, Y. S. (2010). "Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23, ss.115-125.

Köse, Ö. (2007). "Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları", Nohutçu, A. ve Balcı, A. (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II*, Beta Yayınları, İstanbul, ss.1-28.

- Köseoğlu, Ö. (2007). "Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi", Eryılmaz B., Eken M., ve Şen M. L. (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 309-338.
- Lyazid, M. (2013). (*Fransa Ombudsman Vekili*), Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) *I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, 03 Eylül 2013,, Afşar Matbaacılık, Ankara, ss. 38-40.
- Memurlar.net sitesi, <http://www.memurlar.net/haber/680713/kdk-kararlarina-uyum-orani-yuzde-60-a-ulasti.html>, (Erişim Tarihi: 13/07/2017).
- Milli Emlak Denetmenleri Derneği Resmi İnternet Adresi, www.medder.org.tr. (Erişim Tarihi: 08/03/2017).
- Muhasebe Denetmenleri Derneği Resmi İnternet Adresi, www.mudender.org.tr. (Erişim Tarihi: 08/03/2017).
- Mulgan, R. (2000). "Accountability: An Ever-Expanding Concept?". *Public Administration*, 78(3), ss 555–573.
- Nohutçu, A. (2003). "Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi, Performans Yönetimi, Sorun Alanları, Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimine Uyarlanması", Balcı A., Nohutçu A., Öztürk N. K., Coşkun B.(Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları)*, Seçkin Yayınevi, Ankara, ss. 231-257.
- Odyakmaz, Z. (2013), "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Erkekler Arasında Yeri ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler", Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), *I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, 03 Eylül 2013, Afşar Matbaacılık, Ankara, ss. 65-95.
- Oytan, M. (1975). "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", *Danıştay Dergisi*, Sayı: 18-19, ss.193-214
- Önen, S. M. ve Özmen B. (2011). "Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Sorumluluk", *Sayıştay Dergisi*, S.81, ss.91-110.

- Özay, İ. (2002). *İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim*, Alfa Yayıncılık, İstanbul.
- Özdamar, K. (1999), *Paket Programlar ile İstatistiksel Veri Analizi*, Kaan Kitabevi, Eskişehir.
- Özden, K. (2005). *Ombudsman: Yeni Bir Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*, Tasam Yayınları, İstanbul.
- Parlak, B. ve Doğan K. C. (2015). "Türkiye’de Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi: Ampirik Bir Çalışma", *International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, Volume: 10/10 ss.749-770. http://turkishstudies.net/Makaleler/259592899_38ParlakBekir-vd-sos_S-749-770.pdf, (Erişim Tarihi: 15/07/2016).
- Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2005). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi, Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Aktüel, İstanbul.
- Pickl, J. V. (1986). "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Turgay Ergun (Çev.), *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 19-4, ss.37-46.
- Rowat, C. D. (1997). *A Worldwide Survey of Ombudsmen, Occasional Paper #60* Edmonton: International Ombudsman Institute, http://www.theioi.org/downloads/d1k7g/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2068_Anand%20Satyanand_The%20Ombudsman%20Concept%20and%20Human%20Rights%20Protection_1999.pdf, (Erişim Tarihi: 13/05/2017).
- Saraç, O. (2005). "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", *Maliye Dergisi*, Sayı 148, ss.122-163.
- Sezen, S. (2001). "Ombudsman: Türkiye için Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 4, ss.71-96.
- SGK (2016), http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, (Erişim Tarihi: 01/06/2017).

- Sözen, S. (2011). "Türkiye'de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 473, ss.133-148.
- Şahin, R. (2010), "Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri", *Türk İdare Dergisi*, S:468, ss.131-157.
- Şengül, R. (2005a). "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini Camdan Eve Dönüştürür mü?", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 60-3, ss.215-234.
- Şengül, R. (2005b). "Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?", *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya Üniversitesi, İİBF.
- Şengül, R. (2008). *Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim*, Nobel Yayınları, 1. Basım, Ankara.
- Şirazi K. (2001), *İslam Ansiklopedisi*, Türkiye Diyanet Vakfı, Cilt 24, İstanbul.
- Tayşi, İ. (1997). "Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği", *Sayıştay Dergisi*, 25, ss.106-123.
- Tortop, N. (1998). "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S.1.
- Tutal, E. (2013). "İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl:4, Sayı:13, ss.509-544.
- Usta, S. ve Akıncı A. (2016), "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Ombudsmanlık Kurumu: Almanya Örneği", *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, Vol:13, Issue:2, ss.2735-2749.
- Usta, S. ve Kocaoğlu, M. (2015). "Kamu Yönetiminde Etik Davranış İlkeleri: Kırşehir Belediyesi Çalışanlarının Etik Algıları Üzerine Bir Araştırma", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:20, S:3, ss.153-173.
- Uzunçarşılı, İ. H. (1988). *Osmanlı Devleti Teşkilatına Medhal*, TTK yayınları, İstanbul.

EK 1: Uygulanan Anket Formu

HESAP VEREBİLİRLİK VE ŞEFFAFLIĞIN GELİŞİMİNDE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN İŞLEVSELLİĞİ VE ETKİNLİĞİNİ BELİRLEMeye İLİŞKİN ANKET FORMU

Bu anket çalışması, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında yürütülen "Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Rolü" adlı tez kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu'na yönelik Karaman İli merkezde görev yapan kamu görevlilerinin algularını belirlemek amacıyla hazırlanmıştır. Anketten elde edilen veriler, bilimsel araştırma dışında hiçbir amaçla kullanılmayacaktır. **Ankete katılanlardan kimlikleri ile ilgili herhangi bir bilgi istenmemektedir.** Ankete katıldığınız ve soruları içtenlikle cevapladığınız için teşekkür ederiz.

Yük. Lis. Öğr. Yasin ŞAMDAN
K.M.Ü. SBE Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Yrd. Doç. Dr. Sefa USTA
K.M.Ü. İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu

Yönetimi

1. Cinsiyetiniz? Erkek Kadın
2. Eğitim durumunuz? İlköğretim Lise Önlisans Lisans Yüksek Lisans Doktora
3. Yaşınız? 18-28 29-39 40-50 51-61 62 ve üstü
4. Medeni durumunuz? Evli Bekar
5. Kurumdaki pozisyonunuz/statünüz? Yönetici Memur Sözleşmeli Personel İşçi
6. Kaç yıldır kamu görevinde çalışmaktasınız? 1-5 yıl 6-10 yıl 11-15 yıl 15 yıl ve üstü
7. Herhangi bir sivil toplum kuruluşuna veya sendikaya üye misiniz? Evet Hayır
8. Daha önce Bilgi Edinme ve Dilekçe hakkından faydalanarak başvuruda buldunuz mu? Evet Hayır
9. Daha önce CİMER'e (Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi) veya BİMER'e (Başbakanlık İletişim Merkezi) başvurduğunuz mu? Evet Hayır
10. Daha önce şahsınız veya Kurumunuz adına CİMER, BİMER, Bilgi Edinme Hakkı ve diğer araçlar vasıtasıyla herhangi bir istek/öneri/şikayet ile karşılaştınız mı? Evet Hayır
11. 6328 sayılı kanunla kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlev ve faaliyetleri hakkında bilginiz var mı?
 Hayır, hiçbir bilginiz yok.
 Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sadece varlığından haberdarım.
 Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan haberdarım ve Kurumun görev, işlev ve faaliyetleri hakkında da bilgi sahibiyim.
12. Eğer Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan haberdarsanız, Kamu Denetçiliği Kurumu'nu hangi vasıta/vasıtalar ile öğrendiniz?
 Kamu Spotu/Reklam Billboard Resmi Gazete Mevzuat Bilgilendirme Faaliyet Raporu
 İnternet Vatandaş/Arkadaş Yazılı/Görsel Medya Diğer (Lütfen Belirtiniz).....

Lütfen aşağıdaki tabloda sorulan ve devamı arka sayfada bulunan 22 adet soruya da tutum ve düşüncelerinize göre cevap veriniz.

	Aşağıdaki ifadelere tutum ve düşüncelerinize göre, katılma düzeyinizi belirten sütuna (X) işareti koyunuz.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
1.	Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu idareleri üzerinde bir hesap verebilirlik mekanizmasıdır.	1	2	3	4	5
2.	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevselliği toplumsal hesap verebilirliği ve kamuoyu denetimini sağlar.	1	2	3	4	5
3.	Kamu Denetçiliği Kurumu vatandaşlarla kamu kurumları arasında köprü vazifesi görür.	1	2	3	4	5
4.	Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından alınan tavsiye niteliğindeki kararlar ilgili kurumlar tarafından dikkate alınıp uygulanmaktadır.	1	2	3	4	5
5.	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun özel bütçesinin olması, kurumun etkinliğini artırır.	1	2	3	4	5
6.	Kamu Denetçiliği Kurumu insan hakları, adalet, hukuka uygunluk ve demokrasi gibi değerlerin kurumsallaşmasında etkili olmaktadır.	1	2	3	4	5

	Aşağıdaki ifadelere tutum ve düşüncelerinize göre, katılma düzeyinizi belirten sütuna (X) işareti koyunuz.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
7.	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun istediği bilgi ve belgelerin, ilgili idare tarafından yasal süre (30 gün) içerisinde gönderildiğini düşünüyorum.	1	2	3	4	5
8.	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yıllık faaliyet raporu yayınlaması Kurumun şeffaflığını artırır.	1	2	3	4	5
9.	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun resmi web sayfası (www.ombudsman.gov.tr) ile kurum adının farklı olması, kurumun tanınırlığını olumsuz yönde etkilemektedir.	1	2	3	4	5
10.	Yerel ombudsmanlığın oluşturulması, kurumun katılım, şeffaflık ve etkinliğini artırır.	1	2	3	4	5
11.	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun taşra yapılanmasının olmaması etkinlik ve işlevselliğini azaltır.	1	2	3	4	5
12.	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun il ve ilçelerde taşra yapılanmasının olması ulaşılabilirlik bağlamında etkinlik ve işlevselliğini artırır.	1	2	3	4	5
13.	Konusuna/uzmanlık alanına göre (askeri, finans, basın, bankalar, sigorta, cezaların infazı vs.) kurumsal yapılanma gerçekleştirilmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliğini ve işlevselliğini artırır.	1	2	3	4	5
14.	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun diğer ülkelerdeki benzeri yapılanmalarla işbirliği içinde faaliyet yürütmesi kurumsallaşmasına ve etkinliğine katkı sağlar.	1	2	3	4	5
15.	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM'ye karşı sorumlu olması hesap verebilirliğin bir yansımasıdır.	1	2	3	4	5
16.	Kamu Denetçiliği Kurumuna elektronik başvuru yapılabilmesi, kurumun işlevselliğini artırır.	1	2	3	4	5
17.	Kamu spotu, billboard ve diğer araçlar vasıtasıyla Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında bilgilendirmenin gerçekleştirilmesi, kurumun tanınırlığını artırır.	1	2	3	4	5
18.	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun aldığı kararların bağlayıcı olmaması ve tavsiye niteliğinde olması bir eksikliktir.	1	2	3	4	5
19.	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevselliğini artırmak için, kurumun aldığı kararlar bağlayıcı olmalıdır.	1	2	3	4	5
20.	Kurumun etkin ve işlevsel olabilmesi için toplumsal bilinç ve farkındalık artırılmalıdır.	1	2	3	4	5
21.	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı (denetim kapsamı) dışında bulunan kurum ve faaliyetlerinin bulunması, kurumun etkinliğini azaltır.	1	2	3	4	5
22.	Kamu Denetçiliği Kurumu, idari yargının iş yükünün hafifletilmesinde olumlu katkı yapar.	1	2	3	4	5