

**T.C.**  
**İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YEREL SİYASETTE ETİK**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Selmani Sadık SAYILGANOĞLU**

**Siyaset Bilimi Ve Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı**

**Mahalli İdareler Ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Uğur TEKİN**

**HAZİRAN 2015**





T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



**YEREL SİYASETTE ETİK**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Selmani Sadık SAYILGANOĞLU**  
**(Y1212.180001)**

**Siyaset Bilimi Ve Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı**

**Mahalli İdareler Ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Uğur TEKİN**

**HAZİRAN 2015**







T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

**Yüksek Lisans Tez Onay Belgesi**

Enstitümüz Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Tezli Yüksek Lisans Programı Y1212.180001 numaralı öğrencisi **Selmani Sadık SAYILGANOĞLU**'nun "YEREL SİYASETTE ETİK" adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 12.06.2015 tarih ve 2015/12 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından *o. f. b. r. k. g. i.* ile Tezli Yüksek Lisans tezi olarak *k. a. b. u.* edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi :30/06/2015

1)Tez Danışmanı: Prof. Dr. Uğur TEKİN

2) Jüri Üyesi : Prof. Dr. Ercan EYUBOĞLU

3) Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Ramazan KURTOĞLU

*[Handwritten signatures of Prof. Dr. Uğur TEKİN, Prof. Dr. Ercan EYUBOĞLU, and Yrd. Doç. Dr. Ramazan KURTOĞLU]*

Not: Öğrencinin Tez savunmasında **Başarılı** olması halinde bu form **imzalanacaktır**. Aksi halde geçersizdir.





## YEMİN METNİ

Yüksek Lisans / Doktora tezi olarak sunduğum “.....  
.....” adlı çalışmanın,  
tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve  
geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve  
yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf  
yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim. (.../.../20..)

Aday / İmza



*Eşime ve Çocuklarıma,*



## ÖNSÖZ

Yapmış olduğum bu Tez çalışması boyunca, kıymetli görüş ve önerilerini benimle paylaşan, ilgi ve alakasını hiç esirgemeyen, üstün deneyimlerinden istifade ettiğim değerli tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Uğur TEKİN ve akademik çalışmalarında, gerek ders döneminde, gerekse tez döneminde bana göstermiş olduğu yardımlarından dolayı Sayın Prof. Dr. Ercan EYÜBOĞLU'na,

Her zaman eğitim çalışmalarımı yakından takip eden, gösterdikleri teşvik edici yaklaşımla, bu konuda azim ve kararlılığımı artıran, manevi desteklerini hep yanımda hissettiğim çok değerli eşim ve çocuklarıma en içten teşekkürlerimi sunarım.

Haziran 2015

S. Sadık SAYILGANOĞLU  
Öğrenci



## İÇİNDEKİLER

### Sayfa

ÖNSÖZ.....	xi
İÇİNDEKİLER .....	xiii
KISALTMALAR .....	xvi
ÖZET .....	xviii
ABSTRACT .....	xx
1. GİRİŞ .....	1
2. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK KAVRAMI .....	5
2.1 Genel Anlamda Etik Üzerine Kavramsal Bir Bakış .....	5
2.1.1 Etikle İlgili Hukuki Çerçeve.....	6
2.2 Etik Davranış İlkeleri .....	7
2.3 Yönetimsel Yozlaşma Biçimleri.....	8
2.3.1. Yozlaşmanın Sonuçları.....	9
3. YEREL SİYASET VE ETİK İLİŞKİSİ.....	10
3.1 Yerel Siyasette Etik Kavramının Anlam ve Önemi .....	10
3.1.1 Etik Anlayışının İçerik Bakımından Değerlendirilmesi.....	11
3.2 Siyasal ve İktisadi Açından Etik Kavramının Tarihsel Gelişimi .....	12
3.3 Etik Yönetim Anlayışı ve Kültürel Boyut.....	14
3.3.1 Yakın Dönemde Etik Yönetim Anlayışının Önem Kazanması.....	15
3.4 Etik Sorunlara Yaklaşım Tarzları.....	15
3.4.1 Etik Yönetimi Gerekli Kılan Unsurlar .....	16
3.5 Yönetimde Etik Olmayan Davranış Biçimleri .....	16
3.5.1 Yönetimde Etik Olmayan Davranışların Nedenleri .....	17
3.5.2 Yönetimde Etik Olmayan Davranışları Haklılaştırma Biçimleri .....	17
3.5.3 OECD'ye Göre Etik Alt Yapının 8 Temel unsuru .....	17
3.6 Toplumsal Fayda ve Kişisel Çıkar .....	18
3.6.1 Yolsuzluk ve Usulsüzlük.....	18
3.6.2 Etik İnkilem.....	18
3.6.2.1 Birinci Etik İnkilem Türü .....	19
3.6.2.2 İkinci Etik İnkilem Türü .....	19
3.6.2.3 Üçüncü Etik İnkilem Türü .....	19
3.6.2.4 Dördüncü Etik İnkilem Türü.....	20
3.6.3 Hediyeleşme Yasaklarına Uyuma.....	20
3.7 İç Kontrol Standartları ve Etik .....	20
3.7.1 Kamu İç Kontrol Standartları .....	21
3.7.1.1 Standart;1. Etik Değerler ve Dürüstlük.....	21
3.7.1.2 Bu Standart İçin Gereken Koşullar .....	21
3.7.2. Çıkar Çatışması .....	22
3.7.2.1 Çıkar Çatışmasının Kategorileri .....	24
3.7.2.2 Çıkar Çatışması Örnekleri .....	27
3.7.2.3 Çıkar Çatışması Türleri ve Çıkar Çatışmasını Düzenleme	
Araçları.....	28
3.7.3 Yasaklarla Bağdaşmayan Uygulamalar.....	32
3.7.3.1 Çıkar Beyanı .....	34

3.7.3.2 Karar Alma Sürecinden Mahrum Bırakılma.....	35
3.7.4 Uygulama Mekanizmaları ve Yaptırımlar.....	35
3.7.4.1 Kurumsal Yapı.....	36
3.7.4.2 Yaptırımlar.....	37
3.7.5 Çıkar Çatışmasını Yönetmek; OECD Ülkeleri Kapsamında Karşılaştırmalı Genel Değerlendirme .....	38
3.7.5.1 Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çıkar Çatışması ve Yolsuzluk gibi Kurumsal Etik İle Bağdaşmayan Sorunların Başlıca Nedenleri.....	41
3.7.5.2 Türkiye Yolsuzluk Algılama Endeksi.....	44
3.7.5.3 Türkiye’de Farklı Sektör ve Kurumlarda Yolsuzluk Etkisi....	45
3.8 Gizli (Mahrem) Bilgi ve Yasak Uygulamalar .....	47
3.8.1 Görev Dışı Faaliyetler .....	48
3.8.2 Kamu Araçlarını ve Kamu Kaynaklarını Kullanma.....	49
3.8.3 Hediye Alma ve Menfaat Yasağı .....	49
3.8.4 Görev Sonrası Yasaklar.....	49
3.9 Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Düzenlemeleri.....	50
3.9.1 Bilgi Edinme Hakkı.....	50
3.9.2 İhbar.....	51
3.10 Mali Yönetimin Kontrol Edilmesi.....	52
3.10.1 İhaleye Fesat Karıştırmak.....	53

#### **4. GÜNÜMÜZ BELEDİYELERİNDE ETİK ANLAYIŞI VE MEVCUT UYGULAMALAR .....**

4.1 Belediyelerde Etik Kültürünün Oluşumu .....	55
4.1.1 Etik Değerlerin İlk Basamağı Olarak Belediyeler.....	56
4.1.2 Etik Konusuna Belediyeler Açısından Bir Bakış .....	57
4.1.3 Mahalli İdarelerde Etik İlkeler Hususunda Önemli Noktalar .....	58
4.2 Belediyelerde Uygulanması Gereken Diğer Hususlar .....	58
4.2.1 Belediyelerde Çalışanlara Yönelik Etik Konusunda Eğitim ve Bilinçlendirme Çalışmalarının Yapılması.....	59
4.3 Belediyelerde Ortaya Çıkan Etik Dışı Uygulama Biçimleri .....	59
4.3.1 Belediyelerin Personel İstihdamı Sürecindeki Etik Dışı Uygulamalar .....	60
4.3.2 Belediyelerde İşçi Alımlarında Karşılaşılan Usulsüzlükler .....	60
4.3.3 Belediyelerde Mobbing Uygulamaları .....	61
4.3.4 Belediyelerde İmar Planları ve Etik Sorunlar.....	63
4.3.4.1 Planlama Sistemi Kontrol Mekanizmasındaki Etik Sorunlar ..	65
4.3.4.2 İmar Planları Düzenleme Bağlamında Parsel Temelli Anlayış .....	65
4.3.5 Denetleme Mekanizmalarının Bürokratikleşmesi .....	66
4.3.5.1 Sosyo-Politik Açından Kişisel Eylemler .....	66
4.3.6 Belediyelerde İmar Planları ve Etik Sorunlar Bağlamında Hızlı Kentleşme.....	67
4.3.7 Yerel Yönetimlerde Katılımcı Mekanizmalar ve Çıkar Çatışması ..	68
4.3.7.1 Çıkar Çatışması ve Yolsuzlukla İlgili Yapılan Araştırmalarda Öne Çıkan Tespitler .....	70



4.4 Kar Amacı Olmayan Kurumlar Olarak Yerel Yönetimler ve Etik Sorumluluk Alanları.....	72
4.4.1 Yerel Yönetimlerin Hizmet Yönü .....	73
4.4.2 Yerel Yönetimlerin Siyasi Yönü .....	74
4.4.3 Yerel Yönetimlerde Etik Sorumluluk Alanları .....	75
4.4.3.1 Yönetimde Etiklik.....	75
4.4.3.2 Siyasi Etik .....	77
4.4.3.3 Sosyal Etik .....	78
4.4.3.4 Ekonomik Etik .....	79
<b>5. SONUÇ.....</b>	<b>82</b>
<b>EKLER.....</b>	<b>85</b>
<b>KAYNAKLAR .....</b>	<b>86</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ .....</b>	<b>90</b>

## **KISALTMALAR**

<b>KGEK</b>	: Kamu Görevlileri Etik Kurulu
<b>DDK</b>	: Devlet Denetleme Kurulu
<b>DMK</b>	: Devlet Memurları Kanunu
<b>TCK</b>	: Türk Ceza Kanunu
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TSK</b>	: Türk Silahlı Kuvvetleri
<b>TI</b>	: TransparencyInternational (Uluslararası Saydamlık Örgütü)
<b>STK</b>	: Sivil Toplum Kuruluşları
<b>UST</b>	: Uluslararası Saydamlık Teşkilatı
<b>KMYS</b>	: Kamu Mali Yönetim Sistemi
<b>KİKS</b>	: Kamu İç Kontrol Sistemi
<b>GYB</b>	: Global Yolsuzluk Barometresi
<b>YAE</b>	: Yolsuzluk Algılama Endeksi
<b>KPSS</b>	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
<b>ÖSYM</b>	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
<b>RG</b>	: Resmi Gazete
<b>OECD</b>	: Organisation For Economic Co-Operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)



## YEREL SİYASETTE ETİK

### ÖZET

Yerel yönetimler, demokrasi kültürünün doğduğu ve geliştiği örgütsel yapılardır. Toplumun yönetim ve karar alma süreçlerine katılma imkanının daha yüksek olduğu bu örgütsel yapılar, bir çok bireysel ve toplumsal değerlerin ortaya çıkmasına da zemin hazırlamaktadır.

Toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulan yerel yönetimler, halka sunmuş oldukları hizmetleri karşılıksız olarak hiçbir kar amacı gütmeyen yerine getirmektedirler.

Yerel yönetimlerin halka yakın olması, içinde bulunduğu toplumun ahlaki ilkelerine ve kültürel değerlerine uygun hareket etme noktasında daha dikkatli davranmasını gerektirmektedir. Bu yakınlık, toplum için yerel yönetimlerin uygulamalarındaki olumlu ve olumsuz yönleri değerlendirme açısından kolaylık sağlamaktadır.

Yerel yönetimlerin yönetim mekanizmalarında, karar alma ve uygulama süreçlerinde bazı zafiyetlerin olması muhtemel bir durumdur. Bu zafiyetler süreç içerisinde etik ilkelerin ihlaline ve etik dışı davranışların oluşmasına neden olmaktadır.

Yerel yönetimlerde mali kaynakların etkin ve verimli kullanılması, kaliteli ve nitelikli hizmet sunulması, şeffaf, hesap verebilir ve kamu yararı ilkesini gözetilen bir yönetim anlayışının oluşturulması noktasında, etik ilkelerin önemi ortaya çıkmaktadır.

Etik ilkeler, toplumlar arasında farklılıklar göstermekle birlikte, adil davranma ve bireyin hakkını koruma düşüncesiyle geliştirilen değerlerdir. Bu değerlere aykırı davranılması, toplumun zararına etik dışı bir tutumdur.

Günümüzde yerel yönetimlerde etik dışı davranışlar içerisinde en yaygın olanları: rüşvet, irtikap, zimmet, kayırmacılık, çıkar çatışması, bireysel menfaat elde etme amacıyla görevi kötüye kullanma, partizanlık ve kamu yararını gözetmeme şeklinde sayabiliriz.

Kentsel yaşamda, günümüzde artan toplumsal ihtiyaçların karşılanması ve kaliteli hizmet sunulması açısından, yerel yönetimlerin etik dışı uygulamalara yönelik olarak, etkin çözümler üretmelerini bir zorunluluk olarak değerlendirebiliriz.

Etik dışı davranışlara yönelik olarak, son zamanlarda yerel yönetimlerde oluşturulan etik komisyonları, yolsuzluk, usulsüzlük ve yozlaşmaya karşı mücadelede en belirgin ve en etkin denetim mekanizmalarıdır. Bu komisyonlar belirlenen kriterler doğrultusunda, yerel yönetimlerde görülen etik dışı davranışlara bazı yaptırımlar uygulamaktadır. Etik değerleri yaygınlaştıran ve sürekliliğini sağlayan bu tür çalışmalar, aynı zamanda toplumun bu değerleri öğrenme ve benimsemesi noktasında da katkı sağlamaktadır.

Toplumsal, Ahlaki, Siyasi ve Yönetimsel yozlaşmaların önlenmesi, yasal ve idari yaptırımların yanı sıra, etik ilkelerin bu alanlarda etkin bir şekilde uygulanması ile ancak mümkün olmaktadır. Modern çağda etik kavramı, oluşan farkındalıkla birlikte anlam ve önemi gün geçtikçe artan bir nitelik kazanmıştır.

Anahtar kelimeler: Yerel yönetim, yerel siyaset, etik ilkeler, demokrasi



# ETHICS IN LOCAL POLITICS

## ABSTRACT

Local governments, the birth place of democracy, culture and organizational structures that develop. The organizational structures of the society's management and the high erthe possibility to participate in the decision-making process is preparing the ground for the emergence of a lot of individual and social values.

Local governments in order to meet social needs, and fulfill the public services they provide on a non-profit of charge.

Local government is close to the public, it found that in the society's moral principles and cultural values to point to the appropriate course of action requires more careful. This proximity, providing convenience in terms of positive and negative aspects of evaluation in the practice of local government for the community.

In the local government management mechanism, decision-making and is likely to be a case of some weaknesses in the implementation process. These weaknesses lead to a violation of ethical principles in the process and the formation of unethical behavior.

Effective and efficient use of financial resources of local governments, high quality and excellent service submission, transparent, accountable and at the point of creation of a management approach that promotes the public interest principle arises the importance of ethical principles.

Ethical principles, but on society near difference Show are the values that developed the idea of fairness and protect the right of individuals. The violation of these values, to the detriment of society unethical attitude.

Today the most common ones in unethical behavior in local government: bribery, extortion, embezzlement, nepotism, conflict of interest, abuse of office in order to obtain personal benefits, in the form of non-partisanship and the public interest can be counted.

In urban life, to meet the growing social needs today and in terms of quality of services offered, as against unethical practices of local governments, we can evaluate the effective solutions as a necessity.

As for unethical behavior, to form etic commission recently in local government, corruption, the most obvious and the most effective control mechanisms in the fight against fraud and corruption. The commission determined in accordance with the criteria is to apply some sanctions against unethical behavior in local government. Such studies provide the dissemination of ethical values and sustain ability, but also provide a contribution to society that values learning and embrace the point.

Social, moral, political and administrative corruption can be prevented, as well as legal and administrative sanctions, the implementation of ethical principles in an effective manner in this area, but it is possible. The concept of ethics in the modern era, the meaning and importance of awareness occurring with increasing day by day gained a qualification.

Key words: Local government, local politics, ethical principles, democracy



## 1. GİRİŞ

Günümüzde etik ilkelerin anlaşılması, kabullenilmesi ve uygulanması, çoğu ülkede etik kültürünün yerleşmişlik düzeyine göre farklılıklar gösterebilmektedir. Toplumlarda etik kültürünün oluşumu farklı süreçlerde ve farklı biçimlerde gerçekleşebilmektedir. Devletlerin yönetim alanındaki etik anlayışı, nitelik ve düzey bakımından içinde buldukları toplumda etik kültürünün yerleşmişlik düzeyi ile yakından ilgilidir.

1980’li yılların başından itibaren merkezi ve yerel yönetim anlayışı ve kültüründe büyük değişimler yaşanmıştır. Küresel ölçekte yeni bir yönetim anlayışının oluştuğu bir süreç gelişmekte olup, bu süreç içerisinde, hesap verebilir ve sorgulanabilirlik, şeffaflık, kaynakların etkin ve verimli kullanılması gibi etik değerler önem kazanmıştır. Etik kültürünün oluşmasının, devlet yönetim anlayışında uygulama bakımından dürüstlük ve doğruluğun sağlanabilmesi noktasında önemi artmaktadır.

Ülkemiz çerçevesinde gelişmekte olan bir yönetim anlayışı mevcuttur. Gelişmekte olan bu yönetim anlayışının neticesi olarak, yönetim alanında bazı reform ve yenilikler yapılmış ve yapılmaktadır. Bu reformlar arasında en önemlisi ise KGEK’in kurulmasıdır.

Etik değerlerin devlet yönetim sistemindeki etkinliğinin artması, şeffaflık, hesap verebilirlik, dürüstlük, tarafsızlık ve toplumsal fayda odaklı bir hizmet anlayışını oluşturmak amacı ile kurulmuş olan KGEK son yıllarda sürdürdüğü çalışmalar, toplumun devlet yönetimine karşı güvenini sağlayacak sonuçlar ortaya koymuştur.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Belediye Başkanları ile alakalı etik ilkelerle bağdaşmayan uygulama ve davranışlara yönelik olarak bir takım kararlar vermiştir. Bu kararlar bize yerel yönetimlerde yapılan ve yapılma ihtimali olan etik değerlerle bağdaşmayan uygulamalar noktasında ışık tutmaktadır.



Ülkemizde yerel yönetimlerde etik ilkelerin belirlenmesi ve uygulanması açısından kurul kararları büyük öneme sahiptir. Yerel yönetimlerde etik kültürünün gelişmesi bağlamında bu denetim mekanizmalarının etkinliği ve sağlamış olduğu fayda süreç içerisinde görülmektedir. Modern yönetim anlayışı ve demokratik yönetim sisteminde, etik kavramı vazgeçilmez bir olgudur. Topluma yakınlığı yönünden de yerel yönetimlerin etik sistemi, yönetim alanında ve kurumsal yapı içerisinde yerleştirmesi önemli ve gereklidir.

Belediyeler, etik uygulamalar noktasında çeşitli çalışmalar yürütmektedirler. Belediyelerin kendi bünyelerinde oluşturdukları etik komisyonları, yönetimin işleyişi, uygulamaları ve karar alma süreçlerinde, etik ilkelere uygunluğu artırıcı yönde etki sağlamıştır. Demokrasi kültürünü benimsemiş toplumlarda, nitelikli hizmet sunumu ve hizmette kaliteyi artırma çabaları, özellikle de yerel yönetimlerde, etik değerlerin önemsenererek bu ilkelerin daha etkin bir şekilde uygulanması noktasında yoğunlaşmaktadır. Günümüzde toplumsal ihtiyaçların çeşitliliklerinin artması, toplumun başta belediyeler olmak üzere yönetimlere ilgi göstermesi ve karar alma süreçlerine katılma isteği, insanların yerel yönetimlerden nitelikli hizmet beklentisi ve yönetim mekanizmasının işleyiş süreçleri hakkında bilgi edinme hakkının gerekliliği, zaman içerisinde yerel yönetimlerde başarının sağlanabilmesi için etik ilkelerin öğrenilmesi ve uygulanmasının önemini ortaya koymuştur. Böylece, başta yerel yönetimlerde olmak üzere, içinde bulunduğumuz iletişim ve teknoloji çağında etik değerlerin önemi daha iyi anlaşılmış ve bu konuda farkındalığı artıracak gelişmeler yaşanmaktadır. Toplumda etik kültür anlayışı yerleştikçe, etik kavramı her alanda ön plana çıkan bir gereklilik haline dönüşmektedir. Seçimle iş başına gelenlerden seçmenlerin aradığı özelliklerden biride, etik kriterlere uygun hareket edip etmediğidir.

Ahlaki ilkeler, Belediyeler gibi kar amacı olmayan, mali kaynak ve imkanların kullanılması konusunda yasal yetkiye sahip kuruluşlarda yolsuzluk, usulsüzlük, çıkar çatışması ve görevi kötüye kullanma gibi etik dışı davranışların önlenmesini sağlayan başlıca unsurlardır.

Toplumsal yapı zamanla kırsal alanda yaşayan bir yapıdan, kent ve şehir hayatına adapte olan bir yapıya dönüşmüştür.

Siyasal bakımdan toplum, demokratik ilkeleri benimseyen, çoğulcu ve siyasal katılımcı anlayışa sahip bir yapıya dönüşmüş, anti demokratik bir anlayıştan, demokratik teamüllere dayalı bir yönetim sistemine geçilmiştir.

İnsan hakları ve evrensel ilkelere bağlı, birey odaklı bir devlet yönetim anlayışı günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler tarafından benimsenmekte, bu konuda yönetsel ve hukuki düzenlemeler yapılmaktadır.

Yerel yönetimlerde ortaya çıkan ve görülmesi muhtemel olan etik dışı uygulamalar, tutum ve davranışlar olabilmektedir. Bunları yönetsel yozlaşma olarak ta ele almak mümkündür.

Belediyelerde, gerek idari, gerekse siyasi bakımdan yozlaşmaya neden olacak yaşanmış örnekler mevcuttur. Bu örnekler üzerinden konuyu ele alacak olursak, etkin denetim sistemi yoluyla bu etik dışı uygulamaların engellenebilmesi için, etik kültürünün toplum ve yönetimler tarafından özümşenerek sürdürülebilir kılınması anlam kazanmaktadır.

Etik yönetim kültürünü yerleştirebilmek ve etik normları uygulayabilmek için, yasal düzenlemelerin ötesinde bu ilkelerin benimsenmesini sağlamak gerekmektedir. Ayrıca, toplumsal yapı içerisinde gelişen çevresel ve sosyal sorumluluk anlayışı, etik kültürünün temellerini oluşturmaktadır.

Etik olgusunu toplum kültürüne ve yönetim anlayışına yerleştirebilmek noktasında, gereken eğitimin verilmesi, uygulamaları süreç içerisinde takip edebilecek kurulların ve denetleme görevlilerinin oluşturduğu bir denetim mekanizmasının bulunması önem arz etmektedir.

Kişinin haksız kazanç elde etmesi ve toplumun menfaatlerine ters düşecek bir davranışta bulunması, etik ilkelerin ihlal edilmesi anlamına gelmektedir. Bu ihlallerin ortadan kaldırılabilmesi için, yasal düzenlemelerden çok etik ilkelere ihtiyaç duyulmaktadır. Hukukun tıkandığı aşamada etik ilkeler devreye girer.

Çağımızda toplumsal ihtiyaçların en iyi şekilde yerine getirilmesi ve toplumun kaliteli, nitelikli, sürdürülebilir, adaletli ve uygar bir yaşam düzeyine ulaştırılabilmesi için, etik değerler sisteminin oluşturulması vazgeçilmezdir.

Etik kavramının yerel yönetimler çerçevesinde ne kadar anlaşılır olduğu ve uygulanıp uygulanmadığı bu çalışmanın esas konusunu oluşturmaktadır.

Bu çalışmada, belediyelerde yaşanmış ve yaşanması muhtemel olan etik dışı uygulamalar ve ahlaki yozlaşmalar araştırılmaya çalışılacak, bunların nedenleri ve çözüm yolları incelenecektir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Etik kavramının oluşumu, tarihsel gelişimi, anlam ve önemi toplumların kültürüne göre farklılıklar göstermesi ve etik kültür anlayışı kavramsal ve olgusal boyutta açıklanmaya çalışılacak, İkinci bölümde, Etik ilkelerin başta yerel yönetimler olmak üzere yönetimlerdeki uygulama biçimleri, etik dışı davranışların eşitleri ve bu davranışlara yaklaşım biçimleri, yerel yönetimlerde etik kültürün yerleşmişlik düzeyi ve gerekliliği konusu açıklanmaya çalışılacak, Üçüncü bölümde ise, Günümüzde belediyelerde yaşanan etik dışılıklar, somut örneklerle ele alınarak, bunların nedenleri ve önlemleri irdelenecek, etik ilkelerin benimsenerek, şeffaf bir yönetim anlayışının oluşturulabilmesi için yapılması gerekenler açıklanmaya çalışılacaktır.

## 2. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK KAVRAMI

### 2.1 Genel Anlamda Etik Üzerine Kavramsal Bir Bakış:

Etik, ahlaki tutum, uygulama ve yargılar ile alakalı bir kavram olmasından dolayı toplum felsefesi ve bilim dünyasının önemli bir konusu ve sistemli bir bilim dalı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ahlak kavramı yanlışlar ya da doğrular, gerekliler ya da gereksizler, faydalılar ya da ve hatalıların yanı sıra, eylemlerin neticelerini de mütalaa etmekle alakalıdır. Etik temel ahlak kurallarını ve uygulamalarını inceleyen bir bilim dalıdır. Bilinen ahlak kavramlarını ve ahlaki değerlerin konumunu inceleyen etik, benimsenen ahlaki duruşların arkasındaki düşünce, anlayış ve hükümleri değerlendirir. (Nuttall, 1997).

Etik kelimesi, Yunanca “karakter” manasındaki “ethos” kelimesinden gelmektedir. Ethos kelimesinden gelen “ethics” terimi de, uygun ve soyut olanı göstererek, temel ahlak ilkelerinin ve toplumsal değer yargılarının değerlendirilmesi neticesinde oluşmaktadır. Bu manada etik, halk içinde geniş yer tutan, genel kabul görmüş ahlaki değerlerden daha önemlidir. (Fromm, 1981). Etiğin inceleme konusu, bireyin her davranışı ve eylemlerinin sebebi ve kaynağının incelenmesidir.

Ahlak, toplumsal değerler ve ilkelerle alakalı olumlu ve olumsuzları ve bu kurallar ile bağdaşacak davranışların neler olduğunu ortaya koyar. Ahlak genel anlamda, bireyin toplum içinde ne şekilde davranması gerektiği ile alakalı sözlü kriterler ihtiva eder. Etik ise somut olmayan kavramlar içermekle beraber bu kavramların ne anlama geldiğini açıklamayı amaçlar. Etik ilkelerin belirli bir konu ile alakalı yazılı kuralları ihtiva etmesi düşünülür. Örnek olarak, bilim etiği, yönetim etiği, sağlık etiği, adalet etiği, eğitim ve öğretim etiği, toplum etiği, basın etiği gibi dallarda müşterek kurallar her ne kadar olsa da, bu alanlar da kendi alanlarına münhasır kurallar mevcuttur. Bu kurallar, riayet etmesi umulan kişilerin karakterlerine göre olmamakla birlikte, genel anlamda kabul görmüş, toplum tarafından benimsenen ilkelere istinaden oluşturulurlar. (Lamberton ve Leslie, 1995). Etik, esas olarak arzu edilen bir hayat tarzının incelenmesi ve tanımlanmasıdır. Daha genel anlamda bakacak olursak, bütün davranış ve hedeflerin doğru bir şekilde anlaşılması; nasıl davranılacağı veya

nasıl davranılmayacağı, nelerin talep edileceği veya nelerin talep edilmeyeceğinin, neyin kabul edileceği veya neyin kabul edilmeyeceğinin anlaşılmasıdır. Özet olarak etik, bireyin tutum ve davranışlarının olumlu-olumsuz, doğru-yanlış bakımından bir değerlendirilmeye tabi tutulmasıdır. (Aydın, 2003).

### **2.1.1.Etikle İlgili Hukuki Çerçeve**

Etik ile ilgili bazı yasalarda ve mevzuatlarda düzenlemeler mevcuttur. Bu düzenlemelerin bazılarını şu şekilde sayabiliriz;

- 5176 sayılı (KGEK) Kurulması hakkındaki Kanun,
- Kamu Çalışanları Yönetmeliği,
- 657 sayılı DMK,
- 5237 sayılı TCK,
- 3628 sayılı Mal Bildirimi, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu,

Türkiye de yönetim etiği konusunda çıkartılan ilk kanun maddesi, 25 Mayıs 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5176 sayılı KGEK Kurulması Hakkındaki Kanun maddesidir. Bu kanun neticesinde kurulan, KGEK'nun yetki ve görevleri;

- Etik davranış kurallarının belirlenmesi,
- Hediyeleşme yasağının neleri içerdiğinin belirlenmesi,
- Etik Davranış kurallarına uyulmaması durumunda doğrudan ya da şikayetler neticesinde gereken kovuşturmanın yapılması,
- Toplumda etik anlayışını benimsetmek amacı doğrultusunda bazı uygulamalar yapmak ve bu yönde yapılacak uygulamalara gereken desteğin verilmesi.

Kanun Maddeleri; Cumhurbaşkanı, (TBMM) Türkiye Büyük Millet Meclisi Milletvekilleri, Hükümet, TSK ve Yargı çalışanları ve üniversitelerin haricindeki tüm devlet idarecisi, denetimcisi ve görevlilerini kapsamaktadır.

Görev alanında bulunan devlet memurları; genel müdür ya da denk bir statüdeki devlet memurları ( Genel Müdürlük ve Müsteşarlık statüleri ile bunlar arasındaki devlet memurları). Hangi makamda bulunanların genel müdür dengi olarak görüleceği kurul tarafından değerlendirilmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulmuş olması etik ilkelerin anlaşılması ve uygulanması bakımından önemli bir adımdır. Fakat bu yeterli bir gelişme değildir. Bu alanda yapılan her çalışmanın başarıya ulaşabilmesi için, düzenlemelerin geniş kapsamlı olması, bütün konuları ele alması, muhtevasının belli bir kalite düzeyinde olması ve neticede toplumun talep ve ihtiyaçlarını karşılayabilmesidir. Bu sebeple düzenlemenin aynı yönde olması kuralına istinaden, kanun kapsamı içerisinde olmayan kurum ve kuruluşlarda etik konusunda çalışmaları yürütmek üzere etkin iç denetim mekanizmalarının oluşturulması gereklidir. Bu, toplum içerisinde etik anlayışının yaygınlaştırılması ve yerleştirilmesi açısından da bir gerekliliktir. Siyaset etiği hususunda devam eden bazı çalışmalar yapılmaktadır. Toplum içerisinde kanun kapsamına alınmamış, kurum ve kuruluş hakkında etik değerlerin yeterince uygulanamaması yönünde bazı endişeler ortaya çıkmaktadır.

## **2.2 Etik Davranış İlkeleri**

Etik davranış kurallarının neler olduğu hususunda düzenleme yapılması yetki olarak, 5176 sayılı Kanun gereği KGEK'na aittir. Etik Kurul'unun bu kapsamda hazırlamış olduğu yönetmelik, Bakanlar Kurulunun onayını da alarak, 13 Nisan 2005 tarihinde 25785 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmak suretiyle yürürlüğe konmuştur. Bu Yönetmelikte Etik Davranış Kuralları, genel olarak şu şekilde sıralanmıştır;

- Kamuya hizmet etme anlayışı,
- Topluma hizmet etme anlayışı,
- Hedef ve misyona sadakat,
- Doğruluk ve Yansızlık,
- İtibar ve İtimat,
- Alçak gönüllülük ve Hürmet etme,
- Yetkili organlara bilgi verme,
- Kişisel menfaat çatışmalarından uzak kalma,
- Görevi suistimal etmemek,
- Hediye kabul etme ve çıkar oluşturma yasağı,
- Devlete ait araçların ve imkanların kullanımı,
- Gereksiz harcamalardan uzak durma,
- Yalan ve Yanlış beyanlarda bulunmama,
- Bilgi aktarma, şeffaf olma ve karar alma sürecine katılma,

- İdarecilerin sorgulanabilir olması,
- Mal beyanında bulunma,
- Emekli olmuş devlet çalışanlarına yönelik toleranssız uygulama. (Eryılmaz, 2003).

### **2.3 Yönetmel Yozlaşma Biçimleri**

Yönetim ile ilgili yozlaşma türleri, hemen hemen her toplumda benzer şekillerde ortaya çıkmaktadır, bu yozlaşma türleri başlıca şunlardır;

- Yakın, akraba kayırmacılığı yapmak (Nepotizm), hemşericilik, Siyasi anlamda kayırmacılık yapmak (Siyasal patronaj),
- Hizmet yönünden kayırmacılık yapma,
- Lobicilik,
- Aracılar vasıtasıyla işlemlerin yapılması,
- Rantiyecilik ve maddi açıdan vurgun yapmak,
- Rüşvet almak, zimmete geçirmek, irtikap ve ihtilas,
- Hediye kabul etme,
- Etkin ve Verimli bir çalışma yapmama ve gereksiz harcama yapma,
- Yeterli derecede hazırlık yapmama,
- Mesuliyetten kaçınma ve görevi başkalarına yükleme,
- Değişim ve gelişime açık olmama ve buna karşı çıkma,
- 

Yozlaşmayı ortaya çıkaran nedenler, çoğu zaman basit ve önemsenmeyen uygulamalar neticesinde oluşur. Bir düzenleme içerisinde verilecek taviz veya yapılacak suistimal, o düzenin zamanla bozulmasına sebep olabilir. Ülkemizde bu konu ile ilgili olarak bir örnek verecek olursak, resmi kurum ve kuruluşlarda hediye alıp verme alışkanlıklarını söyleyebiliriz. Basit gördüğümüz veya önemsemediğimiz bu uygulama biçimleri, yönetim anlayışının, siyaset ve yargı sistemlerinin, yozlaşmasına sebep olduğunu bilmemiz gerekir. Bu uygulama biçimleri aynı zamanda toplum içerisinde etik kültürünün yerleşmesine ve özümsemesine engel olmaktadır.

### 2.3.1 Yozlaşmanın Sonuçları

Yozlaşma toplum içerisinde de felsefi, iktisadi, sosyal, siyasi ve yönetim problemlere sebep olmaktadır. Bu problemleri, şu şekilde sıralayabiliriz;

- İdareye yönelik duyulan itimatsızlık, ilgisizlik ve uzaklaşma problemi,
- Etkin ve verimli olmama,
- Devlet hizmetlerinin yüksek bedel karşılığında sunulması,
- Toplumda eşit olmayan gelir dağılımı,
- Devlet çalışanlarının yetkin ve ehliyet sahibi olmaması,
- Etik ilkelere gereken önemin verilmemesi,
- Toplumsal yapının bozulması,
- İktisadi ilerlemenin sağlanamaması, demokratik kuralların ve devlet otoritesinin güçsüzleşmesi,

Yozlaşma sorununun ileri düzeyde bulunduğu ülkeler, genelde gelişmemiş ve demokratik bir sistemle yönetilmeyen ülkelerdir. Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International) her sene mutlaka yolsuzlukla ilgili bir endeks yayınlamaktadır. Yayımlanan bu endekse göre gelişmemiş ve demokratik sistemlerle yönetilmeyen ülkeler en son sıralarda yer almaktadır. (Eryılmaz, 2008).



### **3.YEREL SİYASET VE ETİK İLİŞKİSİ**

#### **3.1 Yerel Siyasette Etik Kavramının Anlam Ve Önemi**

Siyaset yapma ortamının oluşturulabilmesinin temel şartı, bir arada yaşayan bir halkın veya bir toplumun orada bulunmasıdır. Sadece bir kişiyle siyaset yapmanın mümkün olmayacağını belirtmek gerekir. Siyaset toplum içerisindeki karşılıklı iletişime dayalı olarak oluşturulan bir kavramdır. Benzer bir şekilde toplumda ahlaki değerlerin nasıl oluştuğunu inceleyecek olursak; inanç, kültür, gelenek ve göreneklerin ve bölgesel özelliklerinde etkisiyle ortaya çıkan, toplumsal değerlerin karışımından oluşan bir ahlak kavramından söz edilebilir. Bu nedenle, toplumda inanç olgusunun, kültürel değerlerin, gelenek ve göreneklerin toplumsal yapı içerisinde nasıl ve ne şekilde ortaya çıktığını irdelemek gereklidir. Toplum bilimcilerin genelde hem fikir oldukları bir konuda, toplumda temel ahlak kurallarının, toplumun inanç esaslarıyla bir bütünlük içerisinde olmasıdır. Bunun yanı sıra zeka, düşünce, his, ilke, gelenek ve bölgesel bazı özelliklerinde ahlak kavramının oluşumunu etkileyebileceği şeklinde kayda değer çeşitli görüşler mevcuttur. Bu çeşitli düşüncelerden yola çıkarak, ahlak kavramının oluşumunu etkileyen bu hususların nasıl meydana geldiğini anlamak için eski tarihlerin incelenmesi gerekir. Eski tarihlerde yaşamış toplumlarla ilgili bilgileri, arkeolojik çalışmalar ve tarihi belgeler ışığında bir ölçüde öğrenebilmek mümkündür. Bu bağlamda, bilinmesi gereken konu, dinsel ve kültürel ilkelerin oluşumu ve uygulanması noktasında, toplumsal yaşamı ve siyasal yaşamı da etkilemiş olmasıdır. Siyaset kavramı ve inanç olgusu sadece halk içinde ve toplumsal yaşamla beraber karşılıklı etkileşim içinde olmuş ve bu durum tarihin akışı içerisinde bazı değişiklikler göstermesine rağmen bugüne kadar devam etmiştir. Bu tarihin akışı içerisinde sosyal ve siyasal yaşam noktasında belirgin bir etki oluşturan ahlaki kurallar ve bu kurallar arasındaki etkileşim ve değişimi irdelemek, bugün siyaset ve ahlak ilişkisini değerlendirme konusunda faydalı olacaktır.

Günümüzde, kamu ve özel sektör etiği arasında farklılıklar mevcuttur. Kamu yönetiminde etik daha kapsamlı bir şekilde ortaya konulmuştur ve kamu etiği güçlü yönetsel yasa geleneklerine

ve hukuk düzenine dayanır. Kamu yönetiminde etiksel ilkelerin uygulanması başlı başına bir hedef olarak değerlendirilir. (Öztürk, 1999).

Hem genel siyaset, hem de yerel siyaset açısından rüşvet, yolsuzluk, çıkar çatışması, çevresel ve sosyal sorumluluk anlayışı etiğin temellerini oluşturur. Stratejik yönetim amaçlı belirlenen stratejiler, politikalar, hedefler, yöneticilerin ve çalışanların davranışları, siyasi yönetimler açısından bu çerçevede değerlendirilmelidir.

Siyasi yönetimin amaca odaklanması ve bu amaca gidecek yolları belirlemesi, "amaca giden her yol mübahtır" anlayışını beraberinde getirmemelidir. Çünkü strateji anlayışına sahip bir siyasi yönetim, amaca ulaşmada etkin liderlik, etik, örgüt kültürü, çalışanlarında düşünülmesi, vatandaş odaklı olma ve iyi hizmet sunma kriterlerini göz önünde bulundururken, bu siyasi yönetimin uzun dönemli olma özelliğini de kazandırmayı amaçlar. Bu ise toplumsal, kültürel ve yasal anlamda etiği beraberinde getirir.

### **3.1.1 Etik Anlayışının İçerik Bakımından Değerlendirilmesi**

Etik, Hukuk ve İnanç birbirleriyle etkileşim içerisinde olan kavramlardır. Bu etkileşimi sağlayan ilkeleri şu şekilde sıralayabiliriz;

- Adaletli olma
- Eşitlikçi ve Tarafsız olma
- Doğru ve Dürüst olma
- Sorumluluk bilincinde olma

Bunlara ayrıca bazı olumlu ve olumsuz nitelikteki davranışları ekleyebiliriz:

Olumlu nitelikteki davranışlar;

- Sözünde durmak
- Onurlu olmak
- Açık olmak
- Tutarlı olmak

- Kişisel bütünlük
- İnsancıl olmak, insanlara yardımcı olmak
- Emaneti ehline teslim etmek

Olumsuz nitelikteki davranışlar;

- Yalan söylemek
- Hile yapmak
- Hırsızlık yapmak
- Yolsuzluk yapmak
- Hasetlik yapmak
- Dedikodu yapmak
- Açgözlü olmak
- Dalkavukluk yapmak
- Rüşvetçilik yapmak

Bu konu ile alakalı olarak çok sayıda verebiliriz fakat, bu etik kuralları, tamamı anlatmış olduğumuz dört esas başlık altında birleştirmek mümkündür. Bunun yanı sıra bu etik kurallar her toplumda farklı bir biçimde uygulanabilir. Toplum içerisinde ihtiyaç duyulan bu etik kuralların, toplumsal yapı, devlet işleyişi ve demokratik sistem açısından vazgeçilmez bir önemi vardır.

### **3.2 Siyasal ve İktisadi Açıdan Etik Kavramının Tarihsel Gelişimi**

Sanayi toplumunun oluşum süreci 19. Yüzyılın sonlarına kadar dayanmaktadır.

- İktisadi açıdan; Gelirini çiftçilikten sağlayan ve geçim kaynakları tarım ve hayvancılık üzerine kurulu olan bir toplumdur, sanayi ve endüstriye dayalı bir topluma geçilmiştir.
- Toplumsal açıdan; kırsal alanda yaşayan bir toplumdur, şehir ve kent hayatına adapte olmuş bir topluma geçilmiştir.
- Siyasal açıdan; Anti demokratik yönetim anlayışından, demokratik teamüllere dayalı bir yönetim sistemine geçilmiştir.

- Devlet yapısı açısından; Monarşik yapılara ve otoriter erklere itaat eden görevli anlayışından, içinde yaşadığı toplum adına çalışan ve halka hizmet sağlamayı amaç edinen bir görevli anlayışına geçilmiştir.

Küresel anlamda 21. Yüzyılın başında dünya toplumlarındaki yapısal değişim ve dönüşüm teknolojinin ve iletişim araçlarının gelişmesiyle hız kazanmıştır.

- İktisadi açıdan; Modern teknolojiye dayalı, küresel sermaye ve küresel ekonomiyi ön plana çıkartan bir piyasa anlayışına geçilmiştir.

- Siyasi açıdan; Demokratik ilkeleri benimseyen, çoğulcu ve siyasal katılımcılığa önem veren bir anlayışa geçilmiştir.

- Toplumsal açıdan; Üretim sektöründe yeni birbirinden farklı birçok alanın ortaya çıktığı, bu alanlarda uzmanlaşmanın önem kazandığı ve sivil halkın hak ve hukukunu savunacak STK'ların olduğu bir döneme girilmiştir.

- Devlet yönetim yapısı açısından; Yatırım ve üretim yapma uygulamalarından ziyade, girişimcinin önünü açan, özel sektörü bu yönde teşvik eden, insan haklarına ve evrensel ilkelere bağlı bir nizam kurmaya çalışan, insan ve vatandaş odaklı bir devlet yönetimi anlayışına geçilmiştir.

Özet olarak şunları söyleyebiliriz; modern devlet yönetimi anlayışı noktasında yaşadığımız modern çağda devlet yönetimini nitelikli kılacak, kalitesini ve toplumsal faydasını artıracak biçimde şekillendirecek yeni metotlar, uygulamalar ve mesuliyetler ortaya çıkmaktadır.

Devlet yönetimi ve toplumda bulunan girişimci ve yatırım yapan sektörler, bunlar arasındaki ilişkileri düzenleyen temel kuralları şu şekilde sıralayabiliriz;

(Etkin ve verimli olma, alanında uzmanlık, yetkinlik ve toplumsal fayda sağlama dışında)

- Nitelikli yönetim
- Paydaşlar
- Hassasiyet
- Şeffaflık
- Sorgulanabilirlik
- Denetime açık olma
- Kaliteye önem verme
- İnsan hak ve özgürlükleri

- Çıkar çatışmasından kaçınma

Şeffaflık kurumsal yönetimin temel taşlarından olmuştur. Yönetimler, devlet kurumlarını ve devlet otoritesini kollamanın yanında, diğer özel sektör kuruluşlarını da kollayarak yaptıkları bütün uygulamalar ile ilgili olarak denetime açık, sorgulanabilir ve şeffaf olmak zorundadırlar.

### **3.3 Etik Yönetim Anlayışı ve Kültürel Boyut**

Yönetimde etik kavramı ve etik kavramının yönetilmesi iki farklı ve üzerinde durulması gereken konulardır. Etik yönetim kültürünü yerleştirmek ve etik normları uygulayabilmek için hukuki düzenlemelerden çok etik değerlerin benimsenmesini sağlamak gerekir. Bu açıdan bakıldığında etik normlar ve bu konuda gereken eğitimin verilmesi, uygulamaların süreç içerisinde takibini sağlayacak kurulların, denetim elemanlarının ve görevlilerin bulunması önem arz etmektedir. Bunlarla ilgili olarak;

- Uluslararası STK'lar, örnek olarak, UST
- Yolsuzluk ve Yoksulluk Endeksi
- Saydamlık Endeksi gibi uluslararası çalışmaları görmekteyiz.

Yapılmakta olan bu çalışmalar neticesinde, yasal düzenlemelerde değinilmemiş ve hukuki uygulamalarla üstesinden gelinemeyecek sorunların aşılması noktasında etik değerlere duyulan ihtiyacın ön plana çıktığı görülmüştür. Yasal prosedürün tıkanıdığı noktada, etik kurallar uygulanmalıdır. Modern çağda toplumsal yapıların, yürürlüğe konacak yeni kanun maddelerinden çok etik değerlere ihtiyacı vardır. Ayrıca, toplumsal yapılar, rüşvet ve yolsuzluk gibi etik olmayan davranışları yok etmek için, etik ilkeleri uygulama gereksinimi duymaktadırlar. Yolsuzluk ve benzeri etik ve ahlak dışı uygulamalar, genel anlamda kişisel menfaat elde etme ya da çıkar sağlama amacı güdülerek ortaya konmaktadır. Kişilere haksız kazanç sağlayan ve toplumun menfaatlerine zarar veren her türlü davranış etik ilkelerin ihlal edilmesi anlamını taşır. Hukuk devleti olma anlayışı içerisinde yasal düzenlemelere mutlaka ihtiyaç vardır. Ancak, yaşadığımız modern çağda toplumun kaliteli, nitelikli, saydam, sürdürülebilir, adaletli ve uygar bir yaşam düzeyine ulaşabilmesi için etik değerler sisteminin önemi yadsınamaz bir gerçektir. (Yenice Belediyesi, 2013).

### 3.3.1 Yakın Dönemde Etik Yönetim Anlayışının Önem Kazanması

- Ülkemizde, özellikle son otuz yılda siyasal hayatta ve devlet yönetiminde etik sistemin oluşturulmasına yönelik bazı çalışmalar yapılmıştır.
- Dünyada devlet yönetimlerinde yozlaşma, ahlaki ve hukuki olmayan etik değerlere aykırı olan uygulamalar çoğalmıştır.
- Devlet yönetimi sisteminde köklü değişimler yapılmıştır.
- Uluslararası saydamlık örgütü (UST) kurulmuştur. Ayrıca, bu teşkilat her sene yolsuzlukla ilgili bir endeks yayınlamaktadır.

Yayınlanmakta olan bu endekse göre ülkemiz 2010 yılı itibariyle yolsuzluk algılama endeksinde 56. sırada bulunmaktadır. Bunun yanı sıra ülkemiz, dünyanın en büyük ekonomileri arasında aynı yıl ilk 17'ye girmiştir.

### 3.4 Etik Sorunlara Yaklaşım Tarzları

- Öncelikle, sorunun bulunduğumuz ortamda ve durumda var olduğunu kabullenmeliyiz.
- Sorunun bizimle ilgili olmadığını kabul ediyorsak, bu anlayış tarzı zaten başlı başına bir sorundur.
- Yaşamakta olduğumuz problemlerimizi, o problemlerin olduğu andaki mantıkla ve metotla çözmek mümkün değildir.
- Yapmakta olduğumuz davranışları devam ettirdiğimiz takdirde, her zaman aynı neticelere ulaşırız.
- Aynı uygulamaları ve davranışları sürdürerek, farklı neticeler alma gayreti içerisinde olmak, akla uygun bir anlayış olmaz.
- Uygulanan sistemler gerektiğinde yenilenmeli ve çalışanlara görevleri ile alakalı eğitim desteği sunulmalıdır.

“ İnsanları yaptıkları hatalardan dolayı bir takım cezalar uygulayarak, onların bu hataları bir daha yapmalarına engel olabilirsiniz, fakat onlarda haya ve haysiyet duygusu oluşturamazsınız. Aynı insanları etik değerlerle yönetirseniz onlarda haya ve haysiyet duygusunu oluşturursunuz.” (Etimaden, 2013).

### 3.4.1 Etik Yönetimi Gerekli Kılan Unsurlar

- Yönetimde yozlaşma
- Yanlış yönetim
- Menfaat çatışması
- Devlet hizmeti anlayışının bozulması
- Devlet kurumlarına duyulan güvensizlik
- Yönetimin saygınlığını yitirmesi

Devlet yönetiminde etik ilkesi, Demokrasi ile yönetilen bir devletin varlığını sürdürebilmesi, kamu düzenini oluşturması ve toplum barışını sağlaması için temel ilkedir.

### 3.5 Yönetimde Etik Olmayan Davranış Biçimleri

- Kanunda yer almış ve cezaları belirlenmiş olanlar (rüşvet, zimmet, dolandırıcılık gibi)
  - Kanunda yer almamış, yapılan işlemle ilgili bir suç tanımı bulunmayan ve dolaylı yünden cezai müeyyide uygulananlar.
- **Rant kollama;** Bazı kişisel menfaat sağlama amacı güden kişilerin kamuda oluşan mali hareketliliği ele geçirmek ve şahsi çıkar sağlamak amacıyla yaptıkları çalışmalar.
  - **Lobicilik;** Bazı menfaat ve çıkar amaçlı odakların, devlet yönetimindeki siyasi ve bürokratik karar alma süreçlerini kendi kişisel menfaatleri yönünde kullanmaya çalışmaları
  - **Kayırmacılık;** Görevde tecrübe, yetkinlik ve ehliyet gibi ilkelere uyup uymadığına bakılmaksızın, sadece yakınlık derecesinden dolayı onay verilmesi, kabul edilmesi
  - **Oy ticareti;** Bir takım siyasi kararların alınabilmesi için, siyasi partilerin kendi çıkarlarını sağlayacak biçimde meclis gündemine sunulan teklif ve tasarımlara beraber destek vermeleri
  - **Resmi kuruma ait bilgi ve belgelerin şahsi menfaatler doğrultusunda kullanılması**

- **Hediye almak**
- **Psikolojik yıpratma**
- **Görevi suistimal etme**

### **3.5.1 Yönetimde Etik Olmayan Davranışların Nedenleri**

- Bilgi eksikliği
- Devlet kaynaklarından faydalanma amacı
- Özensizlik ve disiplin kurallarına uyulmaması
- Denetim eksikliği
- Eğitim eksikliği
- İdeolojik yaklaşımlar
- İdarecilerin gereğinden fazla disiplin uygulamaları
- Kişisel çıkar sağlama ihtirası
- Psikolojik rahatsızlıklar

### **3.5.2 Yönetimde Etik Olmayan Davranışları Haklılaştırma Biçimleri**

- Gerek varsa etik ilkelere de uygundur
- Kanunlara uygunsa etik değerlere de uygundur
- Bu uygulama biçimi artık rutin hale gelmiştir
- Neticede hiç kimseye zararı olmayacak, herkesin faydasına olacak
- Bütün insanlar bu şekilde davranıyor
- Emeğimin karşılığını elde edemiyorum
- Yine de tarafsız davranabilirim

### **3.5.3 OECD'ye Göre Etik Alt Yapının 8 Temel Unsuru**

- 1- Etkin hukuki düzenleme
- 2- Siyasi kararlılık
- 3- Etkin denetim sistemleri
- 4- Sürdürülebilir davranış ilkeleri
- 5- Mesleki sosyalleşme mekanizmaları



- 6- Yönetimde düzgün çalışma şartları
- 7- Etik uygulamaları koordine edecek bir kurulun oluşturulması
- 8- Devlet çalışanlarını denetleyecek nitelikli bir sivil toplum kuruluşunun oluşturulması

Etik sistem olgusunun ve etik ilkelerin uygulamasına zemin oluşturacak bu kıstaslar, ülkemiz açısından da yol gösterici olacaktır. Etik değerler, bir devlet görevlisinin görevini yerine getirirken nelerin doğru ve nelerinde yanlış bir davranış olduğunu anlaması açısından yol gösterici olacaktır.

### **3.6 Toplumsal Fayda ve Kişisel Çıkar**

Toplumsal fayda toplumun huzur ve mutluluğunu sağlamak amacıyla gösterilen gayret neticesinde ulaşılan menfaattir. Kişisel çıkarlar, toplumsal faydanın tam tersi olarak değerlendirilebilir. Toplumun geneline yönelik değil, bireysel bir fayda sağlama ve menfaat teminidir. (Sandal, 2011).

#### **3.6.1. Yolsuzluk ve Usulsüzlük**

Yolsuzluk ve Usulsüzlük, resmi bir vazifenin veya idari bir makamın yasalara, toplumsal standartlara, kültürel değerlere etik ilkelere uygun düşmeyecek şekilde kişisel menfaatler doğrultusunda kullanılmasıdır. Bir devlet görevlisinin kendisine tevdi edilen görevi yerine getirirken şahsi amaçları doğrultusunda kullanmasını, hem etik ilkeler bakımından hem de hukuki açıdan usulsüz bir davranış olarak nitelendirebiliriz. Usulsüzlük yapan bir görevli aslında kendisine tevdi edilen göreve de ihanet etmiştir. Kişisel menfaat için yapılan usulsüzlükler, bir bakıma kişisel faydanın toplumsal faydaya tercih edilmesidir.

#### **3.6.2. Etik İkilem**

Etik ikilem, iki ya da ikiden çok birbirleriyle yarışan değerlerin çatışma durumunda olmasına denir. Eğer çatışma durumunda olan bu değerlerden biri tercih edilecek olursa, diğeri tercih edilememektedir. Bir ya da daha çoğunu tercih edebilmek için, diğerlerini tercih etmeme mecburiyeti vardır. Devlet çalışanlarının karşılaşılabilecekleri dört tür etik ikilem söz konusudur.

### **3.6.2.1. Birinci Etik İikilem Türü**

Görevlilerin buldukları durumda karşılaştıkları alternatiflerin hiç birinin istenilen nitelikte ve nicelikte olmadığı zaman, mevcut alternatiflerden diğerlerine göre nispeten daha iyiyi tercih etme durumuna birinci etik ikilem türü diyebiliriz. Bu konuda bir örnek verecek olursak; Kamusal bir yatırım için, bir kamu ihalesi yapılacaktır. Yapılacak olan bu ihale için teklif veren şirketlerin hiç birisinin durumu ihale şartnamesine uymamaktadır. Fakat, kanunen ihalenin tekrarlanması için zaman kalmamıştır. Böyle bir durumda yetkili makamların, ihaleye teklif verdiği halde ihale şartnamesine durumları uymayan şirketler arasından, diğerlerine nazaran daha iyi olanı seçmesi gerekir.

### **3.6.2.2. İkinci Etik İikilem Türü**

Karşılaşılan alternatiflerin en az ikisinin veya hepsinin istenilen nitelikte ve nicelikte, arzu edilen özelliklere sahip olduğu fakat, diğerlerinin elenerek, bunlar arasından sadece birinin tercih edilmesi durumudur. Böyle bir durumda yetkili devlet görevlisi, en uygun olanlar arasından bir tercih yapma durumundadır. Bu konuda bir örnek verecek olursak; Bir devlet kademesine yapılacak olan bir atama veya görevlendirmede, aynı üniversiteden mezun olmuş, yapılmış olan imtihanında aynı başarıyı göstermiş iki kişi arasından birinin seçilmesi durumu böyle zor bir değerlendirme sürecini ortaya koyar.

### **3.6.2.3.Üçüncü Etik İikilem Türü**

Toplumun bir kesimi tarafından olumlu karşılanırken, diğer kesimlerince olumsuz karşılanan ve toplumun her kesiminde değişik etki ve neticeler ortaya çıkartan kararlardır. Bu durumda yapılması gereken, mümkün olduğu kadar en çok kişinin memnuniyetini sağlayacak kararın verilmesidir. Bu konuda bir örnek verecek olursak; Devlete ait bir gayrimenkulün, özel bir şirketin bir bölgede yatırım yapmasını teşvik etme maksadıyla karşılıksız olarak verilmesi durumunda bölgede yaşayan halkın bir kesimi çevresel hassasiyetler noktasında konuya olumsuz bakarken, diğer kesim bunu bir istihdam kaynağı olarak değerlendirmektedir. Verilen bu karar birileri için usulsüzlüktür, diğerlerine göre ise bölgenin kalkınması ve bölge ekonomisinin gelişmesi için atılmış olan bir adımdır.

### **3.6.2.4.Dördüncü Etik İkilem Türü**

Görevlilerin vereceği her hangi bir karar neticesinde, bu karardan ailesinin ya da akrabalarının çıkar sağlanması veya zarar görmesi şeklinde açıklayabiliriz. Böylece bir menfaat ve çıkar durumu ortaya çıkmaktadır. Bunu örneklendirecek olursak; Bir belde belediyesi başkanının, kardeşinin sahip olduğu bir gayrimenkulün istimlak edilmesi için karar vermek amacıyla kurulan bir kurulda bulunması. Belediye başkanı böylece bir çıkar çatışması durumu ile karşı karşıya kalmaktadır. Menfaat ve Çıkar ilişkileri durumu, Etik sistem içerisinde önemli yer tutmaktadır. Bu konuda gereken önlemler alınmaz ise, bir takım usulsüzlükler ortaya çıkabilir. Böyle durumlarda, şahsi çıkarlar ve toplumsal çıkarlar birbirleriyle çakışır. Devlet memurları, çıkar ve menfaat sağlama durumlarında, kişisel olarak sorumluluk noktasındadır. Usulsüz ilişkilerin ortaya çıkabileceği durumları önceden bilip, bu konuda gereken hassasiyeti göstermek mecburiyetindedir. Devlet memurları çıkar ve menfaat sağlayacak ilişkilerden uzak durur, böyle bir durumla karşılaştığı anda bu durumu idari makamlara ulaştırır ve bu kapsamdaki çıkar ilişkilerinden bireysel olarak uzak dururlar. Çıkar ve menfaat ilişkisi konularının, etik ilkelere uygun düşmeyecek şekilde birçok yerde gerçekleştiğini görmekteyiz.

### **3.6.3 Hediyeleşme Yasaklarına Uyma**

Kendisine sunulan bir hediyein kabul edilmesi, genel olarak devlet memurunu memnun edebilir. Fakat kendisine sunulan bu hediye karşılığında bir takım beklentiler ortaya çıkabilir. Böylece hediye kabul eden devlet memuru sıkıntılı bir duruma düşebilir. Bu konuda bir takım problemler yaşanabilir, ancak, devlet memuru bu durumda, kendisine sunulan hediye bir ikram olarak ta değerlendirebilir. Bu da etik değerler ile örtüşmeyen bir durumdur. Bir devlet memuru kendisine sunulan bir hediye kabul ederken, bu hediyein kendisine bulunduğu görevde olmadan getirilip getirilmeyeceğini düşünerek hareket etmeli ve ölçüsü bu olmalıdır. Devlet memuru bulunduğu makamdan dolayı ve neticesinde bir menfaat beklentisi olan hiçbir hediye kabul etmemesi gerekir.

### **3.7 İç Kontrol Standartları ve Etik**

10.12.2003 tarihli Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi kurulmuş ve bu çerçevede etkili bir iç kontrol sistemi hedeflenmiştir

İç kontrol sisteminin kurulması kapsamında Maliye Bakanlığı tarafından 2005 yılında iç kontrol ve ön mali kontrol ile alakalı usul ve esaslar yönetmeliği, 2007 yılında Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ve 2009 yılında Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum ve Eylem Planı Rehberi yazılmıştır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde Kamu İç Kontrol Standartları beş ana standart altında on sekiz standart ve bu standartlar için yetmiş dokuz genel koşul olarak öngörmüştür.

### **3.7.1.Kamu İç Kontrol Standartları**

- 1- Kontrol Alanı Standartları
- 2- Risk Analizi Standartları
- 3- Kontrol Çalışmaları Standartları
- 4- Bilgi ve Haberleşme Standartları
- 5- Takip Etme Standartları

#### **3.7.1.1. Standart : 1. Etik Değerler ve Dürüstlük**

Devlet çalışanının etik davranış ilkeleri ve bu ilkelere uygun olan ya da olmayan davranışları öğrenmesi konusunda gereken eğitimin verilmesi gerekir.

#### **3.7.1.2. Bu standart için gereken genel koşullar:**

- İç kontrol sistemi ve bu sistemin uygulanması, idareciler ve görevliler tarafından kabullenilmeli ve destek verilmelidir.
- İdari makamlarda ve yönetici konumunda bulunan kişilerin, iç kontrol sisteminin uygulanabilmesi için görevlilere örnek olabilecek davranışlarda bulunmaları gerekir.
- Etik ilkeler öğrenilmeli ve bütün çalışmalarda bu ilkelere uygun hareket edilmelidir.
- Uygulamalarda doğruluk, şeffaflık ve sorgulanabilirlik oluşturulmalıdır.
- Yönetimin, görevlilere ve hizmet alan topluma karşı adaletli davranması gerekir.
- Devlet kurumunda idari bir makamın uygulamaları ile alakalı her türlü resmi belgenin gerçek, doğru ve usule uygun olması gerekir.

### 3.7.2 Çıkar Çatışması

Kamu faaliyetlerinde menfaat ve çıkar ilişkilerinin geçmişi yönetim kültürünün başlangıcına kadar uzanmaktadır. Tarihte yaşamış toplulukların çoğunda devlet kademelerinde görev yapmış çalışanların buldukları mevki ve sahip oldukları yetkileri şahsi çıkarlarını sağlamak amacıyla kullandıkları bilinmektedir. Yaşadığımız çağda devlet çalışanlarının toplumsal faydaya yönelik hareket etmeleri beklenmektedir. Bir toplumda demokrasi kültürünün gelişmesi ve devlet yönetiminin buna uygun hareket etmesi neticesinde, halkta, devlet görevlilerinin uygulamalarında şeffaf, tarafsız ve toplumsal faydaya yönelik bir davranış içerisinde olmalarını bekler. (Seger, 2008).

Demokratik toplumlarda dürüst siyaset, şeffaf yönetim anlayışı ve sorgulanabilirlik benzeri etik yönetim kurallarının yanı sıra, devlet kurumlarının faaliyetlerini etkin bir şekilde sürdürmeleriyle de alakalıdır. (Shah, 2007). Demokrasi kültürünün hakim olduğu ülkelerin aksine, demokrasi kültürünü yeni öğrenmeye, sahiplenmeye ve topluma yerleştirmeye çalışan ülkelerin tarihlerinde yönetimde yozlaşma, usulsüzlük, görevi suistimal gibi etik olmayan davranışlar, bu ülkelerin temel sorunlarından biridir. (Lankester, 2007).

Kamusal fayda, eşitlikçi yaklaşım ve hesapverebilirlik, seçimle iş başına gelmiş bir devlet görevlisinin uymak mecburiyetinde olduğu esas kurallardır. Çıkar oluşturma, görevi haricinde başka iş yapma, rüşvet, irtikap veya kişisel menfaat sağlamak için çaba sarf etmek, kişisel veya siyasi düşüncelerle yargıyı etki altında tutmaya çalışmak gibi devlet görevini yürütürken kişisel çıkar oluşturmak, ülkede toplumsal faydayı yok eder. Neticede Menfaat çatışması, toplumun devlete olan güven duygusunu yıpratır ve toplum, yönetim düzeyinde gelişen karar alma süreçlerine duyduğu inancı da yitirir. Böylece, yönetimde yozlaşma, usulsüzlük ve demokratik yönetim anlayışında yıpranma durumuyla karşılaşılır. Rüşvetçilik, kayırmacılık, yandaşçılık ve usulsüzlük anlamına gelen yolsuzluk, hem siyasi hem de hukuki açıdan bir suç olgusudur. (Peele, 2006). Menfaat ve çıkar ilişkileri noktasında yapılmış olan araştırmalar bu hususu, yönetsel, siyasal ve hukuki bir problem olarak değerlendirir. Çıkar ve menfaat çatışmaları, yolsuzluk kavramıyla aynı anlamı taşımaktadır. Fakat menfaat ve çıkar ilişkileri ile yolsuzluk kavramını birbirinden ayıran bir özellik ise menfaat ve çıkar ilişkileri bir uygulamayı değil bir durumu ifade etmektedir. Bir devlet memuru yolsuzluk ve usulsüzlüğe bulaşmadan da menfaat sağlama amacıyla bir çıkar ilişkisine girebilir. (Reed, 2008). Çıkar çatışması, devlet görevlisinin resmi görevi ile kişisel çıkarı arasındaki çatışmayı ifade eder.

Bu açıdan bakıldığında kişisel çıkarlar, toplumsal çıkarları ve çalışmaları olumsuz yönde etkiler.

Örnek olarak, bir devlet memuru içinde bulunduğu bir karar alma mekanizmasında adaletli, dürüst, şeffaf ve yasalara uygun bir şekilde hareket ederse, herhangi bir usulsüzlük ve yolsuzluktan bahsetmek mümkün olmaz. Diğer bir devlet memuru çalışmaları ve uygulamaları ile alakalı bir menfaat çatışmasına girmeden, vereceği bir karara karşılık olarak rüşvet alabilir. (OECD-SIGMA, 2006). Bu açıdan bakıldığında, menfaat çatışması muhakkak yolsuzluk veya usulsüzlük olarak değerlendirilemez. Bunun yanı sıra menfaat çatışması, bir devlet görevlisinin bulunduğu mevkii şahsi çıkarları uğruna kötüye kullanması anlamını da taşır ve bu gayri ahlaki bir uygulama biçimidir. Menfaat çatışması genel anlamda siyasetçilerde dahil itimat edilmesi icap eden bir düzeyde olan bir kişinin vazifesiyle alakalı toplumsal faydayla şahsi menfaati arasındaki bir çatışma durumunu ifade etmektedir. (Avrupa Konseyi Parlamenterler Asemblası, 2007).

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Tavsiye Kararına (No. 2000(10)) göre, çıkar çatışması:

- Devlet çalışanlarının resmi vazifelerini hiçbir taraf tutmaksızın, açıklık içerisinde yerine getirmelerini etkileyen kişisel menfaatlere sahip olmaları durumunda çıkar çatışması meydana gelir.
- Kamu görevlilerinin kişisel menfaatleri şahsına, çevresine, yakınlarına ve siyasi olarak bağlantı içerisinde olduğu kimselere veya örgütlere tanınan her türlü çıkar veya faydayı içerir. Bununla birlikte onlarla alakalı her türlü mali ya da mali olmayan bütün sorumlulukları kapsar.
- Kamu çalışanı başka kimselerin bu şekilde bir durumda olup olmadığını bilmesi sebebiyle kişisel mesuliyet taşımaktadır. Muhtemel bir Menfaat çatışması konularında dikkatli davranmak, buna benzer menfaat çatışmalarından uzak durmak, herhangi bir çıkar çatışması ile karşılaşır ise bu konuyu ivedi olarak üst kademedeki amirlerine durumu anlatmak, Bu tarz bir ortamdan uzak durmak veya menfaat ilişkisinden doğan bir çıkardan kendini uzak tutmak amacıyla alınacak kararlara rıza göstermek.
- Bu şekilde davranmaları gerektiği takdirde, kamu görevlileri hiçbir çıkar ilişkisi içerisinde bulunmadıklarını beyan etmeleri gerekir.

- Toplumsal bir görev yapmaya namzet birisi veya toplumsal göreve yeni başlayacak olan bir kişinin açıklamış olduğu, çıkar veya menfaat ilişkisi vazifeye başlamadan bir çözüme ulaştırılmalıdır.

Kamu çalışmaları alanında menfaat ilişkisi, devlet çalışanının şahsi çıkarının, toplumsal vazife ve mesuliyetlerini yerine getirebilmesini uygunsuz bir şekilde etkilemesi sonucunda gelişen devlet memurunun resmi vazifesiyle, kendi şahsi çıkarı arasında bulunan çatışmayla alakalıdır. Çıkar çatışması konusundaki bu tanımın üç boyutu vardır. Birincisi, maddi veya manevi bir çıkar durumu vardır. İkincisi, devlet memurunun çıkarı kurumsal görevi ile çatışma durumundadır. Üçüncüsü, menfaat ilişkisi vazifenin ifa edilmesi ile alakalı değerlerle ters düşmektedir. Menfaat ilişkisi ile usulsüzlük arasında yakın bir bağ vardır, ancak menfaat ilişkisi yolsuzlukla aynı anlamı taşımaz. Bunun yanı sıra bir kamu görevlisinin kişisel çıkarı sebebiyle yaptığı etik dışı uygulaması bir şekilde usulsüzlük durumunu ortaya çıkarabilir. Kısacası menfaat ilişkisinin ortaya çıkması durumunda, devlet memurunun kişisel çıkarı, kurumsal vazifelerini dürüst ve yansız bir şekilde yapmasını etkileyebilir. (Gençkaya, 2009).

### **3.7.2.1.Çıkar Çatışmasının Kategorileri**

Çıkar çatışması, maddi olan ve maddi olmayan şeklinde iki ayrı kategoriden oluşmaktadır. Maddi menfaat çatışması gerçekleşmiş ya da gerçekleşmesi muhtemel olan maddi menfaati ifade eder. Bu tarz menfaatler bir devlet çalışanının kendisi ya da ailesinin devlete ait resmi ihalelere giren bir şirketin ortağı olması veya hediye ve ikram kabul etmeyi içermektedir. Maddi kazanç birinden diğerine para olarak geçmeyebilir ancak bu kazanç imar planlarında yapılacak bir değişiklik neticesinde sahip olunan varlığın kıymetinin yükselmesi olarak veya taahhüt işi için teklif verenlerden özellikle birisinin seçilmesi şeklinde de olabilir.

Örnek olarak, belediye meclisine başvuru yapan bir kimse belediye meclis üyesinin ortağı bulunduğu bir ticari kuruluşa bağış yaparsa, muhtemel bir menfaat çatışması ortaya çıkabilir. Böyle bir durumda belediye meclis üyesi başvuruyu değerlendirirken verilen bağıştan etkilenebilir. Meclis üyesinin söz konusu ticari kuruluştaki kişisel çıkarı ile resmi vazifesi kapsamında başvuruyu hakkıyla mütalaa etmesi arasında bir çatışma olasılığı mevcuttur.

Maddi olmayan menfaat çatışmasının maddi bir yönü de yoktur. Bu tarz menfaat çatışmaları şahsi veya ailevi ilişkilerden, toplumsal ya da kültürel etkinliklerden meydana gelebilir.

Belediyede görev yapan bir şehir plancısı çocuğunun gittiği okula ücretsiz olarak planlar yaparsa, onaylanacak planlar ile alakalı bireysel bir çıkarı ortaya çıkacaktır ve çizilen planla alakalı olarak yapacağı başvurunun objektif olarak ele alınması bu durumdan etkilenecektir. Bunun yanı sıra doğrudan kişisel olmayan, ancak çıkar çatışmasına konu olabilecek farklı menfaatlerde mevcuttur. Tekrar seçilmeyi planlayan bir kamu görevlisi genel anlamda seçmenlerin veya partisinin çıkarlarını gözetir ve çoğu zaman kamusal faydaya ters düşecek bir şekilde karar alma süreçlerini etkileme yönünde gayret gösterir. (ICAC, 2004). Bir devlet memuru, toplumsal faydayla çatışan çıkarların, bireysel davranış ve değerlendirmelerini olumsuz yönde etkilediği veya etkilemediği durumlar ile karşı karşıya gelebilir. Her devlet memuru kendisinin veya çevresinin çıkarlarının etkisi altında kalabilir. Bazen bu çıkarlar kamu görevlilerinin kamu görevini icra ederken verecekleri kararlar ya da uygulayacakları faaliyetler ile çatışma halinde olabilir. Esas olarak bu tarz çatışma durumlarının meydana gelmesi değil, böyle bir durumla karşılaşıldığında ne şekilde davranılacağı önem arz etmektedir. Belirlenmiş olan sekiz tür çıkar çatışması kategorisi bulunmaktadır. (OECD, 2005). Bunlar;

1. Çıkar sağlama; bir görevlinin, kamusal yetkilerinden dolayı kendisiyle alakalı bir hususta yapacağı bir uygulamanın neticesinde kendi şahsına çıkar temin etmesidir.
2. Hediye alma; bir devlet çalışanının kamusal görevi sebebiyle ilişki içerisinde olduğu insanlardan maddi bir çıkarın kendisine sağlanmasını istemesi veya yasal yetkisi olmadan bu tarz menfaatleri kabul etmesidir. Bu tarz çıkarlar, hatıra şeklindeki hediyeler veya önemli değerlerin aktarımları ceza kanunu tarafından yasaklanmıştır.
3. Nüfuz ticareti; bir görevlinin sahip olduğu yetkilerini, başka biri namına kullanarak o kişiden bir çıkar beklemesidir.
4. Devlet mallarını kullanmak; kamuya telefonları bireysel ihtiyaçlar için kullanmak veya büroda bulunan bir eşyanın eve getirilmesi gibi eylemleri ihtiva edebilir. Daha büyük suçlamalarda devlet araç gereçlerinin, bilgisayarlarının vb. özel amaçlarla kullanılması da mümkündür. Bu hususta en etkin çözüm, bu şekilde yapılmakta olan bütün kullanımların yasaklanmasıdır.
5. Mahrem (gizli) bilgilerin kullanılması; Devlet memurlarının kamusal yetkilerinin verdiği imkanlarla ulaştıkları mahram bilgileri konu ile ilgisi bulunmayan yetkisiz kişilere sunmak veya şahsi çıkarları için kullanmalarını ifade eder. Diğer bir ifadeyle bir kamu görevlisinin makamında sağlanan ve gizli tutulması gereken bir bilginin kamu görevlisinin çıkarları doğrultusunda kullanılması veya kullanılmaya çalışılmasıdır. Kernaghan ve Langford'a göre bilginin kişisel çıkarlar doğrultusunda kullanılması suç teşkil etmektedir.



6. Bir devlet memurunun kendi alanı dışında bir işte görevlendirilmesi; özel bir iş yapması, özel bir görev istemesi, bu amaca yönelik girişimlerde bulunması, bunu reddetmemesi ya da kişisel bir çıkar sağlama amaçlı bir iş yapması veya kamusal görevi dışında özel sektörde bir görev yapması gibi bir iş imkanı, yapılan işin kamusal yetkileriyle bir çatışma durumuna girmiş olması veya vazifenin gerektiği şekli ile uygulanmasına olumsuz etki etmesi durumlarını ihtiva eder.

7. Emekli olduktan sonra çalışma; menfaat çatışmasıyla alakalı son zamanlarda ortaya çıkan bir husustur. Bir devlet memurunun, kurumundan emekli olduktan sonra eski işinden dolayı kurallara aykırı bir menfaat sağlayacak şekilde davranamayacağını anlatmaktadır. Bu mesele özellikle idari yetkileri olan devlet memurlarının ele geçirilmesi meselesidir. Bu tür durumlarda, kamusal görevden emekli olduktan sonra bir işe başlama durumu oluşunca toplumsal fayda mevzu bahis olur ve emeklilik öncesi verilmiş olan idari kararlarla alakalı olarak toplumsal güven zarar görür ve bu devlet memurlarının adaletli davranma ihtimalide zayıflar. Devlet memurlarının kamuda ve özel sektörde iş yapmalarıyla mahrem bilgilerin kötü niyetlerle kullanılmasının önüne geçilmesi ve devlet memurlarının dürüst davranmalarıyla alakalı toplumsal güveni muhafaza etmek arasındaki dengenin ne şekilde korunacağına dikkat çekilmelidir.

8. Kişisel etik; Devlet memurlarının normal insanlar gibi gizliliğe sahip olup olmadıkları sualiyle alakalıdır. Bireysel davranışların menfaat çatışmasını oluşturduğu bir durumda iki temel şart vardır:

a) Bir devlet memuru resmi yetkisini hangi durumlarda uygunsuz bir şekilde kullanma temayülündedir.( esrar, eroin vb. bağımlılıklarda olduğu gibi)

b) Bir devlet memurunun davranışı hangi durumlarda devlet veya devlete ait bir kurumun itibar ve güveninin büyük ölçüde yıpranmasına neden olur. Bu sebeple devlet memurlarına karşı duyulan toplumsal güveni ortadan kaldırır. Bu hususta devlet memurlarının hesap verebilir olması ve kural dışı bütün davranışlarının kendi şartlarında incelenmesi ve değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Menfaat çatışması ve usulsüzlük engellenmesinin üç ayrı boyutu söz konusudur; toplumsal politikaların uygulanması noktasında yansız davranmak, adaletli olmak ve açık olmak. Genel anlamda usulsüzlükle mücadele programı, yapısal bir çerçeve, engelleyici çalışmalar, takip ve denetleme birimleri ve uygulamalarıyla ilgili bir cezalandırma sistemi de dahil menfaat çatışmasıyla alakalı kuralları da kapsamalıdır. Bu sebeple, menfaat çatışmasıyla alakalı yapılan düzenleme usulsüzlüğün engellenmesine ve usulsüzlüklere karşı yapılan mücadelelere

katkı sağlar. Bununla birlikte kamusal alanda bir bütünlük ve güven oluşturur. Demokrasinin gelişip, ilerlemesine de olanak sağlar. (Doig, 2008).

### 3.7.2.2 Çıkar Çatışması Örnekleri

1- İhale ve Satın Alma: Bir devlet kurumu özel bir firmadan ofis araç ve gereçleri almak için ihale ilanı yayınlamıştır. Verilen teklifleri inceleyen kurulda görev yapan üyelere birisi ihaleye teklifte bulunan firmalardan birisinde ticari ortaklığı vardır. Bu durumda, kurum üyesinin tarafsız, dürüst ve şeffaf davranma kabiliyeti etkilenir ve etkilenmesi muhtemeldir.

2- Personel Alımı: İnsan kaynakları bölümünde görev yapan bir yetkilinin işe başvuruda bulunanlardan birisiyle bir yakınlığı vardır. Bu menfaat ilişkisi kurumun yapacağı değerlendirmeyi etkileyebilir veya etkilemesi düşünülebilir.

3- İkinci İş: İki polis görevlisi ikinci iş olarak eğlence merkezinde güvenlik görevlisi olarak çalışmaktadır. Eğlence merkezinin bulunduğu bölgede yaşayanlar yüksek ses ve gürültüden dolayı defalarca şikayetçi olmalarına rağmen bu konuda gerekli işlemler yapılmamıştır. Bu emniyet çalışanlarının eğlence merkezine yönelik bir inceleme yapılmaması için yetkilerini kullanmaları durumunda, bu konudaki tarafsızlıkları da ortadan kalkmış bulunmaktadır.

4- Emekli devlet memurları ile İlişkiler: Bir kamu kuruluşunda görevli olan üst düzey bir yetkili özel bir firmaya yüksek meblağda bir iş vermiştir. Bu taahhüt işi verildikten bir müddet sonra, kamu görevlisi memuriyetten ayrılarak bu firmada görev alır. Devlet memurunun sağlamış olduğu bu iş imkanının firmaya sağlanan çıkarların karşılığında verildiği anlaşılmaktadır. Bu durum, tarafsızlık ilkesinin ihlal edildiği ve kamu yararının göz ardı edildiği algısının önüne geçilmesi için hassasiyetle değerlendirilmelidir.

5- Hediyeler ve İkramlar: Bir devlet kuruluşuna her zaman hizmet sunan bir firma, bu kuruluşun üst düzey bir yetkilisine bir tatil köyünde ücretsiz tatil yapma imkanı sunmak istemiştir. Kurum yetkilisi kendisine sunulan bu ikrama olumlu bakarsa, buna karşılık kendisinden bir beklenti oluşacak ve kuruma hizmet veren bu firmayla olan kurumsal ilişki esnasındaki tutumu ve uygulamaları bundan zarar görecektir.

6- Belediye İmar Planının Kabul Edilmesi: Belediyede görev yapan üst düzey bir çevre ve şehir plancısı, başvuruyu yapan kişilere imar uygulamalarını belediye tarafından oluşturulan kriterlere uygun olarak ne şekilde hazırlamaları gerektiği hususunda bazı tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu belediye çalışanı, bir yakınının iş yaptığı mimarlık şirketinin, bu konuda çalışma yürüttüğünü ve orda bu işi yaptırabilecekleri tavsiyesinde bulunmaktadır.

Teknik açıdan yapılacak bütün çalışmalar özel şirket personeli tarafından yapılmakta olup, belediye personeli olan imar plancısı ücret karşılığı imar planı çizmektedir. Belediyede görev yapan Plancı iş yaparken toplum yararını göz önünde tutmak ve belediyenin kurumsal politikalarına karşı gereken hassasiyeti göstermek zorundadır. Bir yakınının iş yaptığı firmayı tavsiye ederek, kamunun yararını değil, çevresinin yararını ön plana çıkartmıştır. Bu ve benzeri çıkar çatışmaları belediyelerin İmar izni verme ve resmi düzenlemeler yapılması esnasında da görülebilmektedir. Belediyelerin imar onayı verirken, belediyeye ait bir arsanın imara açılmasına izin verip, diğer arsa sahiplerine bu imkanın tanınmaması adaletsiz bir uygulama olmaktadır. Kurumsal düzenlemeleri direkt olarak değerlendirme konumunda olan belediyelerin adil ve yansız davranmaları neredeyse imkansızdır.

7- Lisans Verme: Belediyede görev yapmakta olan bir sağlık çalışanının görev yaptığı bölgedeki bir esnaf ile kişisel yakınlığı vardır. Görevli bu esnaftan karşılıksız alışveriş yapmaktadır. Bu işyerinin denetiminde bu kişinin görevli olması durumunda, işyeri koşullarının yönetmeliğe uygun olup olmadığı noktasında objektif bir değerlendirme yapması mümkün olmayabilir. Çünkü görevlinin esnafla olan menfaat ilişkisi bu konuda dürüst ve tarafsız davranmasını etkileyebilir.

8- Seçimle İşbaşına Gelen Görevliler: Birçok belediye meclisi üyesi görev yapmakta olduğu seçim bölgesinde bir takım özel ve ticari faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu gibi durumdaki çıkar çatışması, bu meclis üyelerinin kurumsal vazifelerinden dolayı elde ettikleri bilgiler, onları diğer insanlardan daha çabuk belirli imkanlara ulaşma fırsatı sunmaktadır. Örnek olarak, bir belediye meclisi üyesi şahsına ait bir işyeri olumsuz etkilenmesin diye o bölgede başka bir işyerinin kurulmaması için belediye meclis üyeliği nüfuzunu kullanabilir. (ICAC, 1996).

### **3.7.2.3. Çıkar Çatışması Türleri ve Çıkar Çatışmasını Düzenleme Araçları**

Çok sayıda OECD üyesi ülke potansiyel menfaat ve çıkar ilişkilerini tanımlamak, bu konuda önlem almak ve düzenleme yapmak düşüncesiyle hareket ederek kriterler üretme amacı doğrultusunda menfaat çatışmasıyla alakalı kanunlar ve kurallar geliştirmektedirler. (OECD, 2003). Dünya genelinde üç ayrı kategoride menfaat çatışması sistemi mevcuttur; düzenleme, sorumluluk ve uygulama mekanizmalarına bağlı olarak kısıtlayıcı yaklaşım, ılımlı yaklaşım ve esnek yaklaşım. (Demmke, Bovens, Henökl, VanLierop, Moilanen, Pikkerand ve Salminen, 2007). Tüm kamu kurumlarını bağlayıcı nitelikte kapsamlı bir menfaat çatışması

kanunu yapan ülke sayısı az miktardadır. Bunun yanı sıra, menfaat ve çıkar ilişkileri ile alakalı olarak bir takım uluslararası düzeyde düzenlemeler mevcuttur. Bunlar;

- Kurallar, kodlar, normlar ve değerlerden oluşan bir yapı: Bu düzenleme araçları genel olarak bir takım sınırlamalar ve yasaklar ihtiva etmektedir.(Örnek olarak; 200 TL'den fazla değeri olan bir hediyeyi kabul etmeme gibi).
- Beyan politikaları ve bir devlet otoritesini veya yetkisini kullanan kişilerin muhtemel menfaat ilişkilerini ve diğer çıkarlarını kayıt altına alması emredilen bir menfaatler sicili: Bu noktada, şeffaflık şartları, detaylı bir şekilde rapor sunma mecburiyeti ve özel şartlar ( Örnek olarak, eşlerin çalışmalarının kayıt altına alınıp alınmayacağı gibi ) farklılıklar gösterebilir.
- İzleme ve uygulama mekanizmaları: Bu konuda etik problemler hakkında tavsiyede bulunacak veya kurum içindeki menfaat ilişkilerinin gelişimini takip edecek ve yönetecek etik kurullarının yetkileri ve görevleriyle alakalı önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, etik olmayan uygulamalarla alakalı cezai ve idari yaptırımlar hakkında önemli farklılıklar mevcuttur.
- Eğitim ve öğretim ihtiyaçları: Devlet yönetim faaliyetleri içerisinde potansiyel menfaat ve çıkar ilişkilerinin tabiatı gereği tamamen kanunlar yordamı ile önleyebilmek veya engelleyebilmek imkansızdır. Söz konusu bu menfaat çatışması biçimlerini göz önünde bulundurarak (maddi/manevi ve gerçek, algılanan ve potansiyel) sürdürülebilir bir menfaat çatışması düzenlemesi şu amaçları içerir. (Reed, 2008).

- 1- Sürdürülmekte olan bir menfaat çatışmasını imkan dahilinde ve uygun bir biçimde önlemeye çalışmak.
- 2- Çıkar ilişkisinin ne zaman ve nerelerde oluşabileceği konusunda kurallar geliştirmek.
- 3- Devlet memurlarına rehberlik etmek ve kendilerinin bu hususlarda daha dikkatli davranmalarını sağlamak.

Diğer taraftan, kamuoyunda konu hakkında bu tür düzenlemelerle ilgili olarak bazı değerlendirmeler yapılmaktadır. Bunlar;

- İdareye karşı duyulan toplumsal güveni artırmak.
- Bir çok devlet çalışanının büyük ölçüde dürüst davranış içerisinde olduğunu ortaya koymak.
- Resmi çalışmaların toplumsal denetleme kapsamında olması neticesinde menfaat çatışmasının oluşmasını engellemek.
- Mali durumlarının kamusal denetime tabi olmasını kabul etmeyen kişilerin kamu görevinde bulunmasını engellemek.

- Kamu çalışanlarının performanslarının, vazifeleri dışında sağladıkları maddi çıkarları noktasında nitelikli bir toplumsal değerlendirmenin yapılabilmesi.

Bu noktada ilk olarak şu husus düşünülebilir; Bu tür düzenlemelere kimleri kapsayacaktır. Bu kurallar, seçimle işbaşına gelmiş veya atanmış olsun bakanlar kurulu üyeleri de dahil olmak üzere yönetim kademesinde bulunan bütün devlet çalışanlarını kapsar. Ayrıca farklı görev ve yetki alanındaki kamu görevlileri farklı düzenlemelere ihtiyaç duyarlar. (Lankester, 2007). Etkin bir çıkar çatışması düzenlemesi özellikle şu iki hususu dikkatlice uygulamalıdır. “örtüşen üyelikler ve gizli bir bilgi ve belgenin içeriden uygunsuz bir yolla kullanılması” (Demmke, Bovens, Henökl, VanLierop, Moilanen, Pikkerand ve Salminen, 2007). Atanmış devlet memurları ile ilgili olarak çıkar ve menfaat ilişkilerini önleyecek bir takım kurum içi mekanizmalar mevcuttur, bunları bazı seçimle işbaşına gelmiş kişilere de uygulamak mümkündür. Atanan ve seçilen devlet çalışanları arasında bazı farklılıklar vardır. Atanmışlar tam zamanlı ve profesyonel kişilerden oluşur. Seçilmiş olanlarsa geçici, profesyonel olmayan ve yarı zamanlıdır. Atanmışlar yalnızca görev yaptıkları kurum ve o kurumun ilkelerine karşı sorumlu iken, seçilmişler ise seçimler vasıtasıyla doğrudan doğruya topluma ve yasama meclisine karşı sorumludurlar. Atanmışlar yalnızca görev ve yetkileri ile alakalı değerlendirmelere katılırken, seçilmiş kişiler yasaların öngördüğü bir biçimde çeşitli değerlendirme ve karar alma süreçlerine katılırlar.

Özellikle toplumun siyasileri iktidarda tutma karşılığında rüşvet aldıkları yerlerde, demokratik olarak sorgulama ve hesap verme mekanizmalarının etkisi kısıtlı olur. Usulsüzlüğü ortadan kaldırmak amacıyla etkin kontrol ve dengeleme mekanizmalarına her demokratik ülkede ihtiyaç vardır. Özellikle seçilmiş kişilerin politik yanaşmacı ilişkileri oluşturmak üzere devlete ait olan varlıkları zimmetlerine geçirme istek ve arzusunun fazla olduğu, kaynak yönünden zengin olan ülkelerde ihtiyaç vardır.

Bu bağlamda sözü edilen başka bir hususta şudur; seçilmişlerin geçici ve geniş yetkileri, profesyonel görev yapan atanmışlara nazaran çıkarlarının beyanı hususunu vurgulayarak, karar alma sürecinden dışlanma konusunu daha fazla vurgulayarak, görev dışı çalışmalar ve çıkarları daha da az vurgulayarak daha az düzenlemeye gerek duyabilir.

İkinci yönetim bilimsel husus, bir menfaat çatışması düzenlemesinin nasıl ve ne şekilde geliştirilip uygulanacağıdır. Dikkatle takip edilmesi gereken birçok konu arasında, özellikle

etkin bir düzenleme, kural ve diğer etik ilkeler, bunlara uyması gereken kişilerce benimsenmesine ve sahip çıkılmasına bağlıdır. İleri demokrasiye sahip olan ülkelere baktığımız da üst mevkiden alt kademelere yaklaşımı yerine, uygulanabilirliği ve sürdürülebilirliği olabilecek bir resmi belgenin devlet görevlileri ile istişare edilerek hazırlanması gerekmektedir. (Reed, 2008). Devlet yönetiminde bireysel çıkarların gözetilmesine engel olmak için bazı hukuki düzenlemeler mevcuttur. Bu düzenlemelerde; atama ve terfilerde liyakat sistemi, uygun maaş, liderlik, etkin denetim, etkin sivil toplum denetimi, bilgi edinme kanunu ve özgür basın bulunmaktadır. Ayrıca özgül menfaat çatışması durumlarını (örnek olarak, devlet çalışanınin şahsi çıkarının bulunduğu hususlarla ilgilenmesi durumunda çıkar beyanında bulunması) idare edecek, şeffaf ve genel anlamda etik uygulamaya imkan tanıyacak (örnek olarak, bir sözleşme yapılırken, etkin rekabet içerisinde ihaleler yapmak) yasal düzenlemeler olmadan bu konuda arzu edilen düzeye ulaşmak mümkün olmaz.

Bu yasal kurallar devlet yönetimiyle alakalı genel veya çıkar çatışması yasası gibi özgün bir düzenlemede yer almalı ve uygulanmalıdır. Bununla beraber, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi Madde 8.5'e göre zaruretten ziyade bir etik standart ve davranış kuralları düzenlemesi çeşitli sebeplerden dolayı gereklidir. (Reed, 2008). Bir kamu görevlisinin, sözleşmelerden kaynaklanan sorumluluğunun bir parçası olan davranış kuralları, öncelikle bir kurum ya da kuruluşun kurumsal ihtiyaçlarına uygun bir şekilde düzenlenmelidir. Diğer bir husus, etik bir düzenleme kamusal hizmet anlayışının ve ilkelerinin özümsemesi imkan tanımalıdır.

Yaşadığımız dönemde menfaat çatışması sitemleri hep hukuki düzenlemelere değil, görevi suistimal etmenin cezalandırılmasına da dayanır. Aslında, bu sistemler eğitim ve davranış kurallarının belirlenmesi gibi rehberlik ve uyum sağlayan önlemler vasıtasıyla menfaat çatışmasının oluşmasının engellenmesi ve etik ilkelerin uygulanmasının teşvikine yönelmiştir. (Demmke, Bovens, Henökl, VanLierop, Moilanen, Pikkerand ve Salminen, 2007).

Genelde, etik ilkeler algılanan veya muhtemel menfaat çatışmalarından uzak durmak veya bu çatışmaları azaltmak amacıyla dört yaklaşım belirlemektedir. Bunlar;

- Kaçınma
- Beyanda bulunma
- Mahrum bırakma

- Çekilme

Bu hususta çalışma yapanlar etikle alakalı olarak şu üç temel problemle karşılaşmaktadırlar. Bunlar;

- Hediye kabul etme
- Bireysel menfaat çatışması
- Görevden ayrıldıktan sonraki gelişmeler

Bu tarz düzenlemeler özellikle bazı vazifelerin yapılmasını ve devlet görevlilerinin belirli mevki, yetki ve çıkarlara sahip olmalarını yasaklar. Ayrıca, bu düzenlemeler devlet memurlarının genel veya özel durumlarda elde ettikleri çıkarları beyan etmelerini emreder ve menfaat çatışmasına konu oldukları karar alma sürecine katılmalarına engel olur. (Reed, 2008).

### **3.7.3 Yasaklarla Bağdaşmayan Uygulamalar**

Potansiyel bir menfaat çatışması durumunu önlemek için bir devlet memurunun kurumsal vazifesi dışında eş zamanlı olarak yapmakta olduğu görevler, yetkiler ve çıkarlarıyla alakalı yasaklar büyük önem taşımaktadır. Bu yasaklayıcı düzenlemeler, kısaca önlem içeren kurallardan oluşmaktadır. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz;

- Farklı makamlarda aynı anda görev yapma
- Özel sektörde her hangi bir vazife veya karşılıklı sözleşmeye dayanan bir yasal ilişki (örneğin; danışmanlık gibi.)
- Kamuya ait veya kamuyla iş yapmakta olan özel ya da tüzel kişiliklere ait hisselerle sahip olmak (tamamına veya belli bir oranın üstünde)
- Resmi olarak görev yaptığı kamu kurumuyla sözleşme yapmak
- Resmi görev yaptığı kurumun, iş yaptığı veya üzerinde denetleyici bir otorite sahip olduğu bir tüzel kişilikte görev yapmak için kamu görevinden geçici bir süreyle ayrılmak

Bu konuda dikkate alınması gereken bir hususta şudur, devlet memurlarının aldığı ücretler belirli bir hayat standardını sağlama noktasında yetersiz kaldığı durumlarda, görevinin dışında sağlanacak gelirler, resmi göreviyle bir çatışma durumu yok ise yasaklanamaz.

Tekrar seçilme garantisi olmayan geçici bir süre için görev yapan seçilmiş bir devlet çalışanı görevinin dışında bir gelir kaynağına sahip olabilir. Fakat, bunun yanı sıra seçilmiş bir devlet çalışanı başka bir sektörde aynı anda bir görev yapamaz. Kamu kurumuyla resmi olarak bir sözleşme bağlantısı içerisinde olan bir özel sektör kuruluşunda vazife yapamaz veya çıkar sağlayamaz. Kurumsal vazifesini yapmasına mani olacak bir görev veya gelir kabul edemez.



### 3.7.3.1.Çıkar Beyanı

Mal ve çıkar beyanları birbirinden farklı beyanlardır. Çıkar maddi bir menfaati ihtiva etmezken, mal ise sahip olmayı veya direkt olarak bir menfaati içermektedir. Mal ve gelir beyanları periyodik olarak yapılması zorunlu iken, menfaat beyanı duruma göre yapılır. Kişisel menfaatlerin devlet personelin vazifesini ifa ederken tarafsız davranabilmesine etki etmesi nedeniyle kişisel menfaatlerin beyanı dünya da ülkelerin çoğunda zorunlu bir düzenlemedir. (Liu ve Chau, 2000).

Kamu görevlileri kendi çıkarlarını beyan etmenin yanı sıra ailelerinin çıkar beyanlarını da yaparlar. Bu beyan, devlet memurlarının şahsi çıkarları ile alakalı ve çıkar çatışmasına sebep olabilecek şahsi menfaatler ile alakalı bilgilerden oluşmaktadır. Bu bilgiler, genel olarak beyan sicilinde kaydedilen bireysel çıkarların genel beyanından veya mecliste ya da üyesi bulunduğu komisyonda görüşülen bir konuyla alakalı her hangi bir çıkarın ortaya çıkması durumunda (durumsal olarak) beyanından oluşmaktadır. (Reed, 2008).

Çıkar beyanının oluşturduğu şeffaflık sonucunda menfaat çatışması durumlarının ortaya çıkartılması ve devlet memurunun karar alma mekanizmasına katılımı engellenir. Gerçek veya potansiyel bir menfaat çatışmasının beyan edilmesi, devlet memurunun şahsi menfaatleri doğrultusunda davrandığı şüphesini yok etmiş olur. Örnek olarak göreve başlama esnasında şahsi varlıklarını beyan edilmesi, tarafsız bir heyet tarafından yönetilmekte olan bir “kayyum” oluşturulması ve “çıkar beyan edilmesi” veya başka bir bakandan veya bürokrattan tavsiye almak veyahut açıkça bir menfaat çatışması durumu oluşması halinde bu hususta karar almak. (Lankester, 2007).

Uygulama açısından bakıldığında, menfaat beyanı, yüksek mevkilerde bulunan ve karar mekanizmaları içerisinde olan görevlileri kapsamalıdır. Örnek olarak, genel müdürler, bürokratlar vb. Beyan edilmesi gereken kişisel çıkarın miktarını ve değerini tanımlamakta büyük önem taşımaktadır.

Çıkar beyanı seçimle iş başına gelmiş olan devlet adamları için daha fazla önem arz etmektedir. Seçimle iş başına gelen devlet adamlarının vazifelerinin tabiatı gereği farklı bir düzenlemeye tabi tutulmaları gerekliliktir.

Bu hususta esas problem menfaat beyanının ne ölçüde topluma açık olabileceğidir. Yani şeffaflık ile özel hayatı koruma noktasında bir dengenin kurulması gerekir. Bu açıdan bakıldığında dikkatlice düzenlenme yapılması gereken iki önemli nokta vardır. Bir devlet memurunun görev yaptığı mevkiinin yüksek olması, o görevlinin karar alma sürecinde etkinliğinin de yüksek olduğunu gösterir. Bu yönüyle beyanın topluma açık olması önem arz etmektedir. Ayrıca beyanın muhtevası kamusal ve kamusal olmayan şekilde ikiye ayrılabilir.

### **3.7.3.2.Karar alma Sürecinden Mahrum Bırakılma**

Çıkar beyanının neticesinde devlet memurunun karar alma mekanizmasına katılımının engellenmesidir. Bu uygulama iki şekilde mümkün olabilir;

- 1- Çıkar beyanından sonra amirin devlet memurunu karar alma mekanizmasından çıkartması
- 2- Devlet memurunun kendiliğinden karar alma mekanizmasına katılmaması

Önemli olan konu, devlet memurunun uygun yetkililere beyanda bulunması ve bu yetkililerinde en uygun kararları verebilmesidir.

Seçimle iş başına gelmiş olan bir devlet adamının kendi isteğiyle karar alma sürecinin dışında kalması ve beyanda bulunma şekli ülkeden ülkeye değişim göstermektedir. Seçilmiş bir insanın seçmenine hesap vereceği düşünüldüğünde beyanda bulunması yeterlidir. Bunun yanısıra, seçmenlerin bu konu da detaylı olarak bilgilendirilememe konusu önemli bir problemdir. Seçimle iş başına gelenlerin toplum tarafından denetlenebilmesi seçim sistemiyle alakalı bir konudur. Seçim sistemindeki hükümler bakanlar kurulu üyelerine de uygun bir biçimde uygulanır.

### **3.7.4. Uygulama Mekanizmaları ve Yaptırımlar**

Çıkar çatışmasından kaçınmakla birlikte etik davranışlar ile alakalı kurallar ve birtakım düzenlemelerin hedef kitleler için olduğu kadar toplum için de eğitici özelliği vardır. Etik ilkeler veya davranış kurallarının kendiliğinden, gönüllü olarak uygulanabilmesinin mümkün olabileceği düşünülse de etkin bir örgütsel yapıya, üst kademe yöneticilerin desteği olmaksızın bu düzenlemelerin uygulanabilirliği ve işlevselliği yoktur. Uygulama mekanizmaları ve yaptırımlar etik sistemi tamamlayan parçalardır.

### 3.7.4.1.Kurumsal Yapı

Devlet dairelerinde etik kurallar uygulama ve denetim yönünden ilgili birim amiri ve denetçiler tarafından yürütülür. Bunun yanısıra, etik kuralların aşağıda belirtilen amaçlar ile uygun bir şekilde uygulanabilmesi için sürekli olarak görev yapan bir etik sorumlusunun bulundurulması daha faydalı olacaktır. (Reed, 2008). İstihdam edilen etik görevlisi şu hususlarda gerekli çalışmaları yürütür;

- Etik ilkelerin ve davranış kurallarının ihlal edildiğine dair şikayetlerin incelenmesi.
- Kurum içerisinde görev yapan denetçi ve personele eğitim verilmesi.
- Talep edilmesi halinde çıkar çatışması ya da etik ile alakalı diğer hususlarda gelecek sorulara rehberlik etmek.
- Etik kuralların çıkar çatışması dışında bütün konularını koordine etmek.

Bu yönüyle, komite /komisyon biçiminde, görevlilerin genel beyanlarını işlemek, görevlilere yönelik olarak yapılmış olan şikayetleri değerlendirmek ve kurum içerisinde görev yapan etik personeline rehberlik eğitimi sunmak amacı ile yeterli donanıma sahip merkezi bir kurul oluşturulabilir.

Çıkar çatışmasıyla alakalı örgütsel araçlar bazı ülkelerde farklılık gösterebilir. Çoğu ülkelerde izleme ve denetleme resmi kuruluşların hiyerarşik yapısı içerisinde uygulanmaktadır. Bu konu da az sayıda bağımsız birimler mevcuttur. Örnek olarak, Letonya Yolsuzluğu Önlenme ve Yolsuzluk ile Mücadele Bürosu, Portekiz Anayasa Mahkemesi ve İngiltere'deki Kamu Yaşamındaki Standartlar Komitesi gibi. ( OECD-SIGMA, 2007b).

Uygulama kurumlarının türlerini şu şekilde sıralayabiliriz;

1- Yolsuzlukla mücadele için kurulan komisyonlar: Hong Kong, Kore, Avustralya. Dördüncü hükümet erki gibi kabul edilen bu kurumlar, yasama, yürütme ve yargı erklerini denetlemekle sorumludurlar ve kamu ile iş bağlantısı olan özel sektör kuruluşlarından etkili etik normlar geliştirmelerini önerirler.

2- İngiliz Milletler Topluluğu ülkelerindeki kurumlar: Bu kurumlar kurallardan daha fazla değere önem verirler. Örnek olarak, Kamu Yaşamında Standartlar Komitesi (İngiltere), Hazine Kurulu ve Etik Komiser Ofisi (Kanada) ve Kamu Hizmetleri Komisyonu (Yeni Zelanda).

3- ABD Hükümet Etiği Ofisi: Uygulama mekanizmasının dışında bağımsız bir kurumdur. Bu kurum temelde yürütme erkinde görev yapan devlet çalışanları için hükümet etiğinin genel bir yasal çerçevesini oluşturur ve geliştirir. Ayrıca Federal yürütme erki için kurumsal etik programlarını izler ve destek verir.

4- Fransız Yolsuzluğu Önleme Merkezi Hizmet Birimi: Son derece güvenilir olmakla beraber başka kuruluşlardan özel bir vazife için seçilen az sayıda idareciden oluşmaktadır. Görev alanları sadece kamusal çalışmaları değil, bununla birlikte sıhhi tesisattan elektrik işlerine, spordan eczacılığa kadar özel sektör alanlarını da kapsar.

1995 yılında Fransa’ da bütün devlet hizmetlerine yönelik olarak üç etik komisyon oluşturulmuştur. 6 şubat 2007 tarihli Kamu Hizmetinin Modernizasyonu Yasası’nın 6. Maddesine uygun olarak bu üç komisyon tek bir komisyona dönüşmüştür. Komisyon devlet Şurası’ndan bir üyenin başkanlığında Sayıştay’dan bir üye ve belli nitelikleri olan üç üyeden müteşekkildir. Üyeler üç yıl için bir kararname ile atanır ve tekrar seçilebilirler. İdare, komisyonun eski bir devlet çalışanının özel bir firmada çalışmaya başlamasıyla alakalı değerlendirmelerine uygun hareket etmek mecburiyetinde değildir. (Soccoja, 2007).

Savcılar konu ile alakalı cezai soruşturmaları yürütürler. Neredeyse bütün ülkelerde konu ile alakalı idari denetleme ve inceleme, bu hususları takip etmekle sorumlu olan idari makamlar tarafından yürütülür.

### **3.7.4.2.Yaptırımlar**

Bilimsel bir araştırmaya göre çıkar çatışması ihlalinin sonuçları birbirinden farklıdır. Bunu şu şekilde tanımlayabiliriz; disiplin soruşturması ve cezai kovuşturma dahil olmak üzere bireysel sonuçlar ve kusurlu karar ve sözleşmelerin iptali de dahil yönetsel sonuçlar. (Reed, 2008).

Uygulama işlemleri ve yaptırımlar çıkar çatışmasıyla alakalı hükümlerin (yasal anlamda mı, sözleşmeye dayalı olarak mı bağlayıcı oldukları) yasal statüsünü yansıtır. Bu nedenle, devlet çalışanları menfaat çatışmasına sebep olabilecek her türlü faaliyetten uzak kalmak mecburiyetindedirler. Örnek olarak yetkisiz veya yetkili olarak, fakat uygun olmayan bir beyana istinaden yerine getirdikleri çalışmaları sona erdirmek. (OECD, 2003).

İhlalin derecesine göre, devlet memurlarına yönelik olarak uygulanan disiplin cezaları, uyarı, kınama, para cezası, görevin yeniden düzenlenmesi, görevin askıya alınması ve ihraç şeklinde olabilir.

Menfaat çatışmasının ihlal edilmesi Avusturya, Fransa, İrlanda, Güney Kore ve Slovakya gibi ülkelerde hem disiplin cezası hem de yasal soruşturma kapsamına girer. Bazı ülkelerde devlet memurluğu unvanı geri alınır, bazı ülkelerde ise kıdemli memurlar görevinden el çektirilirler. Ayrıca görev esnasında uygulanabilecek bazı cezaların yanısıra, vazifeden ayrıldıktan sonra emeklilik hakkının kaybedilmesi gibi yaptırımlarda uygulanır. Örnek olarak, Almanya'da çıkar çatışması kurallarını ihlal eden bir emekli görevli emekli aylığının yüzde otuzunu iade etmiştir. Disiplin cezalarını genel olarak şu şekilde sıralayabiliriz;

- İhtar ve uyarı
- Para cezası
- Kınama
- Aylıktan eksiltme
- Kademe almada gecikme
- Yetki devri
- İhraç
- İşe son verme

Devlete karşı duyulan güven duygusunun yüksek olduğu ülkelerde, (Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve İsveç gibi), danışma ve tavsiyede bulunma, veri paylaşımı ve farkındalık oluşturma metodlarıyla beraber uygulanabilir önleyici bir önlem olarak uygulanmaktadır. Devlet ihalelerindeki ihlallerle ilgili olarak, diğer bir önleyici önlem ise hatalı bir kararı iptal etmek ve konu ile ilgili firmanın adını bir süreliğine kara listeye almaktır. (Gençkaya, 2009).

### **3.7.5.Çıkar Çatışmasını Yönetmek; OECD Ülkeleri Kapsamında Karşılaştırmalı Genel Değerlendirme**

Bir taraftan çoğalan sosyal beklentiler, siyasal yaşamdaki şeffaflık konusunda toplumsal talep ile basın ve muhalif siyasi partiler tarafından uygulanan yakın kamusal denetim, diğer taraftan devlet ve özel sektör arasında oluşan etkileşim (kamu görevlilerinin, özel sektörde çalışan bir işadami gibi davranmaları) OECD ülkelerinde etkili çıkar çatışması politikalarını geliştirmeyi ve uygulamayı gerekli kılmıştır. OECD ülkelerinin bir çoğu yasa ve mevzuatlarda menfaat çatışmasını düzenlemiştir. Fakat çok az sayıda ülke menfaat çatışmasıyla alakalı genel bir tanımını yasalarına koymuştur.

Avrupa ülkelerinde, menfaat çatışması temel düzenlemeler biçiminde kamusal hizmetler veya kamu yönetimi yasalarında yer almıştır. Az sayıda ülkenin kanunlarında toplum yararına hizmet etme mecburiyeti vardır. Günümüzde bir çok OECD ülkesi menfaat çatışması yasaları veya kuralları düzenleyerek muhtemel menfaat çatışması durumlarını tanımlama, engelleme ve yönetmeye gayret etmektedir. Ayrıca konuyla alakalı yaklaşım ve araçlarda bir takım değişiklikler görmek mümkündür. Kural temelli yaklaşım kamu çalışanlarının uygun bir biçimde hesap vereceği, arzu edilen kıstaslarla ilgili daha net bir tanımlama yaparken, ilke temelli yaklaşımı benimsemiş olan ülkelerde genel bir tanım noksanlığı mevcuttur. Bu eksiklik çatışan bireysel menfaatlerin tanımlanması ve açıklanması hususunda devlet memurlarının farkındalığını oluşturarak giderilmeye çalışılmaktadır. Örnek olarak, Avustralya Kamu Hizmeti Kurumu'nda, eğitim programıyla beraber kılavuzlar ve kodlar, devlet çalışanlarında her türlü potansiyel çıkar çatışmaları konularında farkındalık oluşturmaktadır. (Demmke, Bovens, Henökl, VanLierop, Moilanen, Pikkerand ve Salminen, 2007).

Kamu görevi ile bağdaşmayan ekonomik veya siyasal uygulamalar bazı ülkelerde farklı bir biçimde düzenlenmiştir. Gelişmiş idare hukuku geleneği olan ülkeler ayrıntılı bağdaşmazlık listeleri ve durumları hazırlarken, İskandinav ülkelerinin bazıları bu durumları kişisel olarak ve kendi şartlarında değerlendirmektedir.

Yönetim kurulu, disiplin kurulu ve ticaret kanununa göre faaliyette bulunan bir şirketin denetim komisyonu üyeliği gibi maddi çıkar sağlanan ikinci işler en önemli bağdaşmazlık konusunu oluşturmaktadır. OECD ülkelerinde devlet çalışanlarının şahsi, yakın çevre ve aile fertlerinin çıkarlarını beyan etmeleri gerekliliği vardır. Bu konuyla ilgili olarak kullanılan en önemli araç, devlet memurlarından emekli olduktan sonra yapmayı düşündükleri emeklilik planları ile alakalı bilgi istenmesidir. Bu bağlamda, ileri demokrasilere sahip bazı ülkelerde yerel yönetimler düzeyinde seçilmiş devlet görevlilerinden mali çıkarlarını beyan etmeleri istenilmektedir.

Ayrıca, devlet ve özel sektör arasındaki etkileşimler göz önünde bulundurularak maddi menfaatlerin devri için “kayyum” gibi bazı mekanizmalar öngörülmüştür.

Eğitim ve politika belgelerinin dağıtılması, farkındalık oluşturmak için önemli metotlar olarak uygulanırken, idareciler menfaat çatışması politikalarının kullanılmasıyla alakalı gerçek

zorlukların açık bir şekilde ortaya çıktığı ve irdelendiği işveren ve çalışan arasında karşılıklı iletişime dayalı bir çalışma ortamı oluşturmada önemli rol oynarlar.

Bu şekilde bir şeffaf yönetim kültürü oluşturmak amacıyla idareciler, devlet tarafından sunulan merkezi yardım mekanizmalarının desteğine ihtiyaç duyarlar.

Gelişmiş ülkelerin birçoğunda, idareciler ve denetimciler menfaat çatışması ile alakalı hususlarda alt düzeyde bulunan personele danışmanlık ve rehberlik yapmak için görevlendirilmişlerdir.

Bazı ülkelerde ise kurum içerisinde kendini bu göreve adanmış bir görevli (örnek, etik sorumlusu, insan kaynakları yönetimi veya hukuk uzmanı) veya diğer mekanizmalar (örnek, bağımsız komisyonlar, etik kurullar veya birlikler) bu hususta tavsiyelerde bulunurlar.

Aynı şekilde, izleme ve takip görevi ilgili birim amirleri tarafından yerine getirilir. Ayrıca, merkezi idare (örnek, mülki idare) ve dış kurumlar (kamu hizmet komisyonları, baş denetçiler, baş müfettişler, ombudsman ve anayasa mahkemeleri) da menfaat çatışması politikalarının takip edilmesi görevini yapabilirler.

OECD ülkelerinin çoğunda menfaat çatışmasından korunmak için, başta farkındalık oluşturan ve şeffaflık sağlayanlar olmak üzere bazı mekanizmalar aynı anda eş zamanlı olarak kullanılır.

Eğitim ve danışmanlıkla birlikte, kişisel menfaatle alakalı yıllık resmi güncelleme beyanları devlet memurlarının kişisel çıkarlarını kendiliğinden açıklayabilmeleri için önemli unsurlardır. Ayrıca, kişisel dürüstlük düzenlemelerine fazla yer vermeyen yönetimlerde, hukuki düzenlemelerin güncellenmesi etkin bir yönetim için önem arz etmektedir.

Birçok ülkede esasa odaklanan, esnek yapıda ve açık bir anlatım tarzına sahip davranış kuralları ilkeleri, tüm devlet kurumlarında menfaat çatışması için devlet ve özel sektör ara yüzü gibi yeni ortaya çıkan konular kadar, lobicilik gibi özgül ilişkileri de açıklamak üzere ortak bir norm şeklinde değerlendirilebilir. (Gençkaya, 2009).

### **3.7.5.1.Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çıkar Çatışması ve Yolsuzluk gibi Kurumsal Etik ile Bağdaşmayan Sorunların Başlıca Nedenleri**

Kamu kurum ve kuruluşlarında yozlaşmış ilişkilerin yapısal ve işlevsel bir problem olarak ortaya çıktığı genel olarak kabul edilen bir husustur. (Özdemir, 2008). Bu durum yapılması uygun olan ve ihtiyaç duyulan bir işi yapmamak, yapılması uygun olmayan bir işi de yapmak olarak tanımlayabiliriz. Etik olmayan davranışlar çoğu zaman yolsuzlukla sonuçlanabilir. Bundan dolayı kamu yönetiminde etik olmayan uygulamaların sebeplerini anlayabilmek için hukuki, idari, siyasi, yönetsel unsurlar kadar, sosyal ve kültürel unsurlarda önem arz etmektedir.

Menfaat çatışmasından uzak durmak da dahil etik değerlerin suistimal edilmesiyle usulsüzlük aynı anlamı taşımaları bile etik ve usulsüzlük arasında yakın bir ilişki vardır. Bu açıdan bakıldığında etik ilkelerin dışına çıkılması, kurumlarda kamu yararı anlayışının azaldığı, menfaat ve çıkar çatışmalarının yoğunlaştığı, toplumsal güvenin zedelendiği ve demokratik yönetim anlayışına uymayan durumların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yönetim ve organizasyonlarda etik ilkeleri uygulama yönündeki eğilimin, az gelişmiş ülkelere göre daha ileri düzeyde olduğu görülmektedir. Sosyal ve kültürel yozlaşmalarda bu modern eğilimin azalmasına neden olmaktadır.

Akademik bir araştırma çalışmasının sonuçlarına göre, Kamu yönetiminde yolsuzluk ve benzeri etik dışı uygulamaların başlıca nedenleri şunlardır; (Yüksel,2005)

1. Kamusal hizmet anlayışında hukuk devleti ilkesi geliştirilmemiştir.
2. Kamusal hizmet anlayışında etik kültür geliştirilmemiştir.
3. Bürokrasi;
  - a. Merkezilik ve statüko başattır.
  - b. Yerel yönetimlerin denetlenmesi sorun yaratmaktadır.
  - c. Siyasiler devlet yönetimini etkilemeye çalışmaktadır.
  - d. İdari karar yetkisi keyfi olarak kullanılmaktadır.
  - e. Kamusal hizmetlerde kalite büyük bir sorundur.
  - f. Bürokratik hizmetlerde kalite büyük bir sorundur.
  - g. Kamusal hizmetlerde kararsızlık yaygındır.
  - h. Kırtasiyecilik
4. İdari usul eksikliği.



5. İstihdam sorunları
6. Tecrübesizlik.
7. Maddi unsurlar.
8. Eğitim eksikliği.
9. Yetersiz STK'lar ve basın.
10. Bürokratik ayrıcalıklar.
11. Toplumsal yapı.

Merkezi bürokratik seçkinlerin hakimiyeti ile birleşen güçlü devlet geleneği 1950'lerden sonra parti merkezli bürokratik bir yapıya dönüşmüştür. Siyasal yandaşlık ve kayırma anlayışı bürokratik yapıda etik ilkelerin yozlaşmasına sebebiyet vermiştir. Ayrıca 1970'ler ve 1980'ler boyunca süren sosyal ve siyasal istikrarsızlık ve sosyo-ekonomik politikalar kamu yönetimindeki değer sistemini yıpratmıştır. (Emre, Hazama ve Mutlu, 2003).

Ülkemizde bürokratik kültür, topluluk, dayanışma ve grup uyumuna dayalı bir sistemdir. Güven eksikliğinden ortaya çıkan bu durum toplumsal kültüründe bir yansımasıdır. Toplum içindeki bir vatandaşın kendisini güven içinde hissettiği kadar, devlet memuru da bir kurumun çalışanı olarak kendini güven içerisinde hissetmektedir.

Diğer gruplara yönelik olarak olumsuz bir tutum içerisinde olmak, sorumluluk almamak, öznellik, kayırmacılık ve toplum liderlerinin toplum içerisindeki ve yönetimdeki yeri ve önemi devlet yönetiminin genel yapısını etkilemektedir. (Ömürgönülşen, 2003). Toplumda güven eksikliğinin oluşması ve devlet kurumlarına karşı duyulan güvensizlik hissi, bürokrasi içerisindeki yolsuzluk ve rüşvet gibi etik olmayan davranışlardan önemli ölçüde etkilenmiştir. Toplumda ve devlet kurumlarında güven duygusunu yeniden tesis edebilmek için etkin bir etik sistemin oluşturulması şarttır.

Ayrıca devletin sorgulanamaz niteliği kamu yönetiminde etik sistemin kurulmasında ve geliştirilmesinde önemli bir engeldir. Bu sebeple, çoğu etik dışı davranış, hukuki kurallar ve toplum menfaatinin korunması anlayışı bakımından uygun görülmektedir. (Emre, Hazama ve Mutlu, 2003).

Etik olmayan uygulamalara sebep olan diğerk bir temel husus yeterli olmayan etik alt yapıdır. Konuya bu açıdan bakıldığında dikkat edilmesi gereken başlıca sorunlar şunlardır; (TÜSİAD-OECD, 2003)

- Kamusal hizmet alanında etik ilkelerin yetersiz olması
- Hesap verme mekanizmalarının işletilmemesi
- Kamusal hizmet alanında hukuk devleti kavramının yozlaşması
- Kamu hizmetinde etik kültürün yetersizliği
- Merkeziyetçi ve statükocu bürokratik yapı
- Takdir yetkisinin keyfi kullanımı
- Saydamlığın bulunmaması
- Etik değerler konusunda eğitim eksikliği

Kamu sektöründe etik olmayan uygulamalara ve ilişkilere neden olan diğerk bir unsur, bir görevlinin resmi makam ve yetkisini sürekli olarak sürdürme arzusudur. Bu durum yetki sahibini etik olmayan bir davranışa yöneltir. Devlet memurunun iyi niyetli davranması etik olmayan uygulamalara da zemin hazırlayabilir.

Bunun dışında, bir kamu görevlisi menfaat ve çıkar ilişkilerine girebilir. Bürokratik süreçte, bir yakın veya bir akrabaya yardım etme düşüncesi kamusal araçların ve imkanların yasadışı olarak yakın çevrenin çıkarları doğrultusunda kullanılmasıyla neticelenebilir. Bu durum kamu görevlisinin yetkisini ve sahip olduğu devlet imkanlarını kötüye kullanması olarak değerlendirilebilir. Ayrıca bu uygulama etik olarak kamu çalışanının bütün vatandaşlara aynı mesafede bulunma ve eşit davranma ilkesine de aykırıdır. Bazı devlet çalışanları mevcut görev ve yetkilerini emeklilikten sonra çıkar sağlamak için kullanma düşüncesiyle etik ilkelere aykırı davranabilirler. (Özdemir, 2008).

Devlet memurları toplumun çıkarını ve devlet yararını korumak düşüncesiyle bazı durumlarda yürürlükte olan mevzuatın uygulanması noktasında esnek davranabilirler. Bu uygulama devletin bir hukuk devleti olma kuralını yıpratır. Neticede toplum, kendi toplumsal yaşamında var olan ve onu anlamlı kılan manevi, insani ve ahlaki değerler başta olmak üzere ulvi değerlerini kaybeder. (Şarlak ve Bali, 2008). Bu nedenle etik davranışın yasal boyutunun önemli olduğu kadar kültürel boyutu da önemlidir. Uluslararası Saydamlık Örgütünün 2003

yılı Global Yolsuzluk Barometresi'ne göre, deneklerin yüzde 76,1'i yolsuzluğun Türk toplum yaşamını kültürel ve ahlaki değerler bakımından olumsuz yönde etkilediğini ifade etmiştir.

Cezai müeyyidelere karşın, bürokraside kuralları görmezden gelmek, yok saymak veya esneterek uygulamaya çalışmak yaygın bir davranış biçimidir. Buna imkan sağlayan sosyo-kültürel bir konu da "ihbarcılık"ın Türk toplumunda olumsuz bir anlam taşımasıdır. İhbarcılık, ülkemizde çalışma arkadaşları ve toplumsal çevre tarafından olumsuz bir tepkiye yol açar.

Sosyal bir bakış açısıyla yapılmış olan bir saha araştırması önemli bir bulguyu ortaya çıkarmıştır; deneklerin büyük bir kısmı, Türkiye'de yaşayan insanların önemli bir kısmının kişisel çıkarları doğrultusunda toplum yararı ilkesini ihlal edebileceklerini iddia etmiştir. (TESEV, 2001). Kamu hizmetinde her hangi bir sebeple rüşvetin alınıp verilmesi sıradan bir uygulamadır. (TÜSİAD, 2001). Gerçekte rüşvetçilik, polis, gümrük, sağlık ve eğitim gibi sektörlerde yaygın olan bir uygulamadır. Bir başka saha araştırmasında ise, kentleşmedeki artış hızının toplumsal yapılardaki, ahlaki ve kültürel denetim mekanizmalarının yıpranmasına neden olduğu ifade edilmektedir. (Çelen, 2007). Bu süreç içerisinde, bu toplumsal yapılar zayıflarken, yolsuzluk ve rüşvet artmıştır.

### **3.7.5.2 Türkiye Yolsuzluk Algılama Endeksi**

Uluslararası Saydamlık Örgütüncü hazırlanmış olan Yolsuzluk Algılama Endeksi menfaat çatışmasının da içinde bulunduğu hukuki düzenlemeler ve uygulamalardan oluşan standartlaştırılmış bir endekstir. Günümüzde Türkiye'nin genel endeks puanının yükselmesine rağmen, halen demokratik tecrübesi daha düşük düzeyde olan ülkelerin gerisinde bulunmaktadır. Bütün devlet kuruluşları ve özel sektörün yolsuzluk ve usulsüzlükten önemli ölçüde etkilendiği görülmektedir ve çoğu kuruluşun endeks puanları 2004'ten beri değişmemiştir. Bu durum, Türkiye'de etkin bir etik sisteme olan ihtiyacı ortaya koymaktadır. Bu sebeple, etkin bir uygulama mekanizmaları kadar sürdürülebilir bir idari reformun oluşturulması, etik değer ve ilkelerin topluma özendirilmesi de bu algılamaların ortadan kaldırılması açısından son derece önemlidir.

### 3.7.5.3 Türkiye’de Farklı Sektör ve Kurumlarda Yolsuzluk Etkisi

Bir ülkede devlet personel sisteminin ne şekilde yönetilmekte olduğu, o ülkede var olan etik normlar veya etik sistemin anlaşılması bakımından önemli bir bilgidir. Türkiye’de işbaşına gelen bütün hükümetler devlet personel sisteminde bir reforma ihtiyaç olduğunu ifade etmiştir. Fakat her hükümet kayırmacılık ve kollama yönünde daha fazla kişiyi işe almakla suçlanmıştır. Devlet memurları üzerindeki siyasal etki sebebiyle yönetime gelen bütün partiler bürokratik kadrolarda geniş çaplı bir değişiklik yapmak suretiyle görevde liyakat ilkesini yıpratmaktadır. (Gençkaya, 2009).

Üst düzey yetkilileri uyum içinde çalışma düşüncesiyle bazı bürokratik kadrolarda bazı değişikliklerin yapılması anlaşılabilir ise de iktidarda bulunan partiler bürokratik kadroları kendi düşünce ve ideolojileri doğrultusunda dağıtmaktadır. Böylece, kamu kaynak ve imkanları siyasi amaçlar için kullanılmaktadır. Bu da devlet yönetiminde siyasi yandaşlık olarak değerlendirilmesine sebep olmaktadır. (TBMM, 2001).

Kamusal hizmete başlarken adaylara uygulanan adil rekabet sistemi onlar için etik standartlara ve etik ilkelere çalışma hayatında uyma zorunluluğu hususunda öğretici bir tecrübedir. Türkiye’de kamu çalışanlarının işe alınması her yıl ÖSYM tarafından yapılan genel bir yetenek sınavı KPSS ile yapılmaktadır. Resmi kurumlar işe alırken devlet memuru olmak için gerekli olan şartlar dışında adaylardan bu sınavdan taban bir puan almalarını istemektedirler. Ayrıca, kurumlar, mesleki yeterlilikleri kapsayan ek bir yazılı veya sözlü imtihan veya son değerlendirme için yalnızca sözlü imtihan yapmaktadırlar. (Acar ve Emek, 2009). Fakat yapılan bu sözlü sınav, görevlinin işe alınmasında adalet, şeffaflık, liyakat ve tarafsızlığı garanti etmemektedir. (OECD-SIGMA, 2007b).

Ayrıca, sözlü sınavlar hakkında adam kayırma ve kollamaya sebep olduğu yönünde yaygın şikayetler vardır. İdarecilerin kayırmacılığa neden olan kararları devlet yönetiminde, atama ve hesap verebilirlikle alakalı ilkeleri yıpratmaktadır. (Özgür, 2004). Görevlilerin performansıyla görevde yükselme ve almış oldukları maaşlar arasında bir denge bulunmamaktadır. Siyasi makamlar karar alma sürecini olumsuz yönde etkilemek ve kendi kişisel çıkarlarını elde etmek amacıyla bürokratik tasarrufları kendi şahsi menfaatleri için kullanma eğilimi içerisindedirler. (Acar ve Emek, 2009).

Diğer taraftan, siyasetin akışını etkileyen para devri süreci, hem menfaat çatışması hem de bürokratlar, siyasetçiler ve iş camiasının içinde bulunduğu usulsüz ilişkileri tanımlamada önemli bir husustur. Bir iş adamı, siyasi bir aday veya siyasi bir partinin seçim kampanyasına bağış yaparken genelde bu bağışın bir ayrıcalık, bir iltimas veya devlet ihalesi olarak iktidardan veya yerel yönetimlerden kendisine geri döneceğini umarak yapar. Bu dönem devlet yönetiminde menfaat çatışmasının oluşmasında önemli bir dönemdir. Bu açıdan bakıldığında, genel olarak siyasetin finansmanı ile parti ve adayların seçim kampanyalarının finansmanı bir an önce düzenlenmelidir. (Gençkaya, 2000).

Son yıllarda Türk siyasi hayatında devlet çalışanlarının siyasi skandalları, yolsuzluk ve etik olmayan uygulamalarının topluma ulaştırılmasında medya önemli bir rol oynamıştır. Etkin sivil toplum kuruluşları ve muhalefet kadar, bağımsız basın kuruluşlarının da etik konularda farkındalık yaratma hususunda büyük bir öneme sahiptir. Yazılı basın da yer alan, kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanan etik olmayan davranışlar yoğunluk sırasına göre şunlardır;

- İhaleye fesat karıştırma
- Görevi suistimal
- Hediye alma
- Menfaat çatışması

Basında yer alan bu haberlerin dağılımı yıllara göre değişim göstermektedir.

Basında sıkça yer alan ihaleye fesat karıştırma haberleri yılda ortalama olarak 30-35 adettir. Bu haberlerin yıllık olarak sektörlere göre dağılımı ise şu şekildedir; enerji sektörü 12-13 haber, imar ve iskan 7-8 haber, sağlık 5-6 haber, yerel yönetim ihaleleri 5-6 haber, eğitim 2 haberdir.

Görevi suistimal konusu medyada en çok söz edilen konulardan birisidir. Bu konu basında yılda ortalama 15 defa haber olarak gündeme gelmektedir. Bu konuda gündeme gelen haberlerin sektörlere göre dağılımı ise şu şekildedir; enerji konusunda 8-9 haber, imar ve iskan konusunda 2 haber, eğitim konusunda 2 haber, sağlık konusunda 2 haber ve diğer sektörlerle ilgili olarak ise 2 haber basında yer almaktadır.

Menfaat çatışması ile ilgili olarak yılda ortalama 4-5 haber basında yer almaktadır. Bunlardan iki tanesi konuyla alakalı olarak kavramsal nitelikte değerlendirmelerdir. İki tanesi hukuki

düzenlemelerle ve biriside enerji, imar ve iskan sektörlerinde yürütülmekte olan cezai kovuşturmalara alakalıdır.

Hediye alma hususunda belirlenen iki çeşit haber vardır. Bir siyasetçinin hediye almasıyla ilgili olarak yılda ortalama olarak 3-4 haber basında yer almaktadır. Bu konuda basında yer alan diğer haber türü ise, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun konuyla alakalı olarak vermiş olduğu kararına ilişkindir.

Çok yönlü ilişkilerin birleşkesi olarak yandaşmacı ilişkiler, hediye alma ya da verme, liyakat sistemine gereken önemin verilmemesi, doğru bir şekilde tanımlanmayan mahremiyet kavramı, eşitsizlikçi ve adaletli olmayan ücret sistemi, yolsuzluk kadar etik anlamda yozlaşmaya da sebep olmaktadır.

Bu durum, mevzuatın etkin bir şekilde uygulanmasına da engel olmaktadır. Son olarak, bu durum resmi kuruluşlara karşı duyulan güven duygusunu, devlet ile vatandaş arasındaki, devlet kurumlarının kendi aralarındaki ve vatandaşlarında kendi aralarındaki güveni de olumsuz yönde etkilemektedir. Yüksek yolsuzluk algılaması ve kamusal sektörlerdeki yoğun yolsuzluk Türkiye'de etkin bir etik sisteme duyulan ihtiyacı ortaya koymaktadır. (Gençkaya, 2009).

### **3.8. Gizli (Mahrem) Bilgi ve yasak uygulamalar**

Devlet memurlarının görevleri gereği sahip oldukları gizli bilgi ve belgeleri görevden ayrılmış olsalar bile, ilgili devlet bakanının yazılı izni olmadan açıklamaları yasaktır (657 sayılı Kanun Madde 31).

Bilgilerin ve belgelerin ayrıca düzenlenmiş olduğu Kanun Maddesi (4734 Sayılı Kanun Madde 61):

Bu Kanun uygulamasında görevliler ile danışmanlık hizmeti sunanlar; ihale süreciyle alakalı bütün işlemlere, isteklilerin iş ve işlemleri ile tekliflerin teknik ve mali yönlerine ilişkin olarak gizli kalması gereken bilgi ve belgelerle işin yaklaşık maliyetini ifşa edemezler. Kendilerinin veya üçüncü kişilerin yararına kullanamazlar. Aksi yönde hareket edenler hakkında ilgisine göre 58. ve 60. maddelerde belirtilen müeyyideler uygulanır.

### 3.8.1 Görev Dışı Faaliyetler

Anayasanın 68/5 kamu hizmetinde tarafsızlık sağlamak üzere devlet memurları için siyaset yapma yasağı getirmektedir; “Devlet kurumlarında memur statüsünde çalışan görevliler, yerine getirdikleri görev bakımından işçi niteliği taşımayan diğer devlet çalışanları siyasi partilere üye olamazlar. Ayrıca, 76. Maddenin son bölümü seçime katılma konusunu düzenlemektedir; “Devlet kurumlarında memur statüsünde bulunan görevliler ile yerine getirdikleri görev bakımından işçi niteliği taşımayan diğer devlet çalışanları ve Silahlı Kuvvetler mensupları, yapmış oldukları görevlerden ayrılmadıkça, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler.” Seçimi kaybeden eski kamu görevlileri seçilemediği takdirde önceki vazifesine iade edilir. Bu hukuki düzenlemeler kamu görevlilerinin davranışlarında ve kararlarında nesnellik ve tarafsızlık sağlamayı amaçlar ve seçime girerek siyasi tercihini ifade eden bir devlet memuru için uzlaşma sağlar.

Tarafsızlık veya siyasal açıdan tarafsız kalmak, kamu görevlileri için vazgeçilmez bir ilkedir. Kamu görevlilerinin sorumlulukları devlet hizmetinin yapması gereken görevi dikkate alacak ve koruyacak mevzuatta düzenlenmiştir. Türkiye’de devlet hizmetinde ayrımcılığın her türlü yasaktır ( 657 Sayılı Kanun Madde 7 );

Kamu çalışanları siyasal partilere üye yapılamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi ya da grubun faydasını ya da zararını amaçlayan bir tutum içerisinde bulunamazlar; vazifelerini icra ederken din, dil, ırk, cinsiyet, ideoloji, inanç ve mezhep gibi ayrımlarda bulunamazlar, kesinlikle siyasi ve ideolojik olarak beyanda bulunamazlar, siyasi eylemlerde bulunamazlar ve bu tür eylemlere katılım sağlayamazlar.

Kamu görevlileri her zaman kamu yararını koruyup gözetmek zorundadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve Kanunlara ters düşen, ülkenin birliğini, beraberliğini, bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan, Türkiye Cumhuriyeti’nin güvenliğini tehlikeye düşüren ve bu yönde risk oluşturabilecek hiç bir faaliyette bulunamazlar. Aynı şekilde faaliyette bulunan hiç bir hareket, grup, teşekkül, oluşum ya da derneğe katılım sağlayamazlar, bunlara yönelik olarak hiçbir yardımda bulunamazlar.

### **3.8.2. Kamu Araçlarını ve Kamu Kaynaklarını Kullanma**

Devlet memurları herhangi bir resmi belgeyi, vasıta veya aracı görev alanının dışına çıkaramaz ve bunları hiç bir şekilde şahsi işleri için kullanamazlar. Ayrıca, devlet memurları resmi vazifeleri esnasında kullandıkları her türlü resmi evrak, vasıtaya da aracı görev sona erdikten hemen sonra bağlı buldukları kamu kurumuna teslim ederler (657 Sayılı Kanun Madde 16);

Devlet memurları, devlet binası ve araçları ile diğer devlet malları ve kaynaklarını ancak kamusal amaçlara yönelik kullanabilirler. Bu amaçlar dışında kesinlikle kullanamazlar ve kullandıramazlar. Bunları koruyup her zaman hizmete hazır bir vaziyette bulundurmak için gereken tedbirleri almak zorundadırlar.

### **3.8.3.Hediye Alma ve Menfaat Yasağı**

657 sayılı Kanun hediye alma ve kişisel yarar sağlamayı yasaklar (Madde 29);

Kamu görevlilerinin direkt olarak ya da aracılar vasıtasıyla hediye talep etmeleri ve görevleri esnasında olmasa da kişisel çıkar temin etme amacıyla hediye kabul etmeleri ya da iş sahiplerinden borç para talebinde bulunmaları ve almaları yasaktır.

Ayrıca, (657 Sayılı Kanun Madde 10);

Bir idareci kurum içerisinde yönetmekle sorumlu olduğu personelden şahsi bir çıkar sağlayacak bir istekte bulunamaz, onlardan herhangi bir hediye ya da borç alamaz.

Bundan başka, (657 Sayılı Kanun Madde 30);

Kamu görevlisinin denetimi altında bulunan ya da kendi görevi veya görev yaptığı kurum ile ilişkisi olan bir özel sektör kuruluşundan veya teşebbüsten direkt olarak veya aracılar vasıtasıyla her ne şekilde olursa olsun, kişisel bir çıkar temin etmesi yasaktır.

### **3.8.4.Görev Sonrası Yasaklar**

Bu konu ile ilgili yasaklar 6 Ekim 1981 tarihli ve 2531 Sayılı Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Kanunu ile düzenlenmektedir. Bu iş ve eylemler devlet memurunun



yapmış olduğu görev ile ilişkilendirilmiştir. Bu yasaklar devlet memurunun görevinden istifası, ayrılması veya emekli olmasından itibaren iki yıl süreyle geçerlidir (Madde 2);

Birinci madde kapsamına giren yerlerdeki vazifelerinden her hangi bir nedenle ayrılan görevliler, ayrılmış oldukları tarihten önceki iki yıl içinde görev yaptıkları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı ayrılmış oldukları tarihten itibaren üç yıl boyunca, o daire, idare, kurum ve kuruluşdaki görev ve faaliyet alanlarıyla alakalı konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş alamazlar, her hangi bir taahhüde giremezler, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar.

### **3.9.Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Düzenlemeleri**

Şeffaf ve saydam yönetim anlayışı, artan bir şekilde hesap verebilirlik ve sorgulanabilirliği zorunlu hale getirmektedir. Bu noktada bilgiye ulaşım, ihbar müessesesi ve devlet kurum ve kuruluşlarının mali bakımdan hesap verebilir ve sorgulanabilir olmaları, demokratik açıdan sorumluluk, kamu kurumlarına karşı güven duygusu oluşturmak, güvenilirlik ve etik davranma anlayışını geliştirmek için büyük önem arz etmektedir.

#### **3.9.1.Bilgi Edinme Hakkı**

Bilgi edinme hakkı birçok farklı sebepten dolayı önemlidir; daha şeffaf ve demokratik bir toplum oluşturmak, çıkar çatışması ve yolsuzluğa karşı durmak, yönetimde etik anlayışı güçlü kılmak. Bazı alanlar dışında halkın devletin elinde bulunan mevcut bilgilere ulaşması, toplumun devlet yönetiminden hesap sorabilmesine ve görevin kötüye kullanılması ve devlet memurlarının etik dışı davranmaları gibi konularda engel olabilmesine imkan sağlar.

4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanununun amacı, “demokratik ve saydam yönetim anlayışının gereği olan eşitsizlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmaları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemektedir.” (Madde 1).

Bu kanun “devlet kurumları ve kuruluşlarıyla resmi kurum niteliğinde olan meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır” (Madde 2). Bu konuda, 1 Kasım 1984 tarih ve 3071 Sayılı Dilekçe hakkını kullanma Kanunu hükümleri saklıdır.

Bunun yanı sıra, 4982 sayılı kanun bilgi edinme hakkı ile ilgili olarak bir takım sınırlamalar getirmektedir (Madde 15-25). Bu sınırlamalar şu şekildedir; yargı denetimi dışarısında kalan iş ve işlemler, devlet mahremiyeti ile alakalı bilgi ve belgeler, devletin iktisadi menfaatleri ile alakalı bilgi ve belgeler, istihbarat ile alakalı bilgi ve belgeler, idari soruşturmalar ile alakalı bilgi ve belgeler, adli soruşturmalar ve kovuşturmalar ile alakalı bilgi ve belgeler, özel hayatın gizliliği, haberleşmenin gizliliği, ticari sır, kurum içi düzenlemeler.

Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkının kullanılması zamanla artış göstermektedir. Fakat bu husus toplum tarafından fazla bilinmemektedir. Bu hakkın toplumda geniş çaplı kullanımıyla devlet ve vatandaş arasında bir güven ilişkisi kurulacak, kamu hizmetlerinde standart artacak ve kamu alanında etik kültürün yaygın bir şekilde yerleşmesi sağlanacaktır. (Gençkaya, 2009).

### **3.9.2.İhbar**

Bütün devlet çalışanları yolsuzluk ile alakalı, gördükleri ve şahit oldukları her türlü yasadışı ve etik ilkelere uygun olmayan davranışı üst makamlara ve yetkili mercilere bildirme zorunluluğu vardır. Daire amirlerinin konu ile ilgili bir çalışma yapmamaları halinde, bu durumu görevlinin iş akdiyle çelişmemesi şartıyla bir üst makamlara bildirmelidir. Kamu yararının korunması ve bilgi edinme hakkının uygulanması noktasında ihbar kuralı büyük önem arz etmektedir.

İhbarcıların kendi izinleri dışında kimliklerinin açıklanması 3628 sayılı kanununun 18. Maddesine göre yasaklanmıştır. İhbarın geçerli olması durumunda savcı tarafından ihbarcının kimliği açıklanabilir. İhbarcılarının kimliğinin açıklanması veya gizli kalması ile alakalı konu 1990/1 sayılı genelgede yer almaktadır.

Mahkemelerde şahitlik yapanlarla alakalı olarak 5726 sayılı Tanık Koruma Kanunu yürürlüğe girmiştir. İhbarı yapan kişinin daha sonra başına gelebilecek olumsuzluklar konusunda yasal yönden bir güvencesi bulunmamakla birlikte, ihbarcılık ülkemiz toplumunda sosyal ve kültürel açıdan pozitif olarak değerlendirilmemektedir. Bu konu ayrıca, evrensel etik ilkelerinin insanlar tarafından benimsenmesini ve uygulanmasını engelleyerek, bazı hak ihlallerine ve modern yaşam anlayışına uymayan davranışların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

İhbar etme anlayışı, toplum yararının ve etik değerlerin bir gereğidir. Aynı zamanda etik kültürünün toplum bilincine yerleşmesi bakımından da çok önemli bir unsurdur. İhbarı yapan kişi hem hak ihlalini önlemiş olur, hem de toplum ahlakını ve toplumsal faydayı gözetme adına sorumlu bir davranış ortaya koymuş olur.

### **3.10. Mali Yönetimin Kontrol Edilmesi**

Devlet yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik noktasında, günümüzde 2003 senesinde çıkartılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulanmaktadır.

Günümüzde uygulanan bu kanun devlet görevlilerinin sorumluluk alanlarını ve mesuliyetlerini bilmelerini, başta mali konularda saydamlık olmak üzere devlet hizmetlerinde hesap verebilirliği ve sorgulana bilirligi sağlama açısından önemli bir kanun maddesidir.

Bütün kamu kaynaklarına ulaşılması ve faydalanılması hususunda etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulması amacı ile halka gerekli bilgi ve haber verilmelidir. Bu nedenle;

- Devlet memurunun görev ve sorumluluklarının net bir şekilde tanımlanması
- Devlet politikaları, kalkınma projeleri, senelik planlamalar ve yıllık bütçelerin oluşturulması, bu bütçelerin yetkili kurullarda değerlendirilmesi ve konu ile ilgili hazırlanan raporların halka sunulması
- Genel olarak devlet tarafından uygulanan teşvik projelerinin halkın bilgisi dahilinde yapılması
- Devlet bütçesinin ve mali hesaplarının standart bir sistem ve genel iktisadi kurallar içerisinde yapılması gereklidir.

Kamu mali hesaplarının saydamlık ve şeffaflık yönünden gereken düzenleme ve koordinasyonun sağlanması noktasında idari makamlar sorumludur. Maliye Bakanlığı bu düzenlemeleri takip etmekle yükümlüdür.

Bu kanun kapsamında; Müsteşarlar, devlet kurumlarındaki idareciler, vali ve kaymakamlar, son olarak belediye başkanları sorumluluk sahibi kimseler olarak tanımlanmıştır. Bu kanuna göre, sorumlu tutulan bir amir tarafından onaylanmış olan bütün mali uygulamalar şeffaf, sorgulanabilir ve hesap verilebilir olması gerekir. Bu itibarla, çıkar çatışmasına sebep olan faktörlerin ortaya çıkartılması da daha kolay hale gelir.

Bu konuda yapılmış olan bir çalışmaya göre, mali alanda şeffaflık, saydamlık, hesap verebilirlik ve sorgulana bilirlik konularında değişim ve gelişimin zamanla oluşabileceğini, fakat idari makamlarda bulunan sorumluluk sahibi kişilerin daha kararlı, daha azimli ve gerçekçi bir yaklaşım içerisinde olmaları gerektiği belirtilmiştir. (OECD-SIGMA, 2008e).

Mal beyanı ile ilgili maddeleri ihlal eden kişiler hakkında bir takım cezai müeyyideler vardır. İdari makamlarca ilgili görevliye gereken uyarı yapılır. Görevli bu uyarıyı dikkate almaz ve bir ay içerisinde geçerli sayılabilecek bir mazeret ibraz etmez ise ilgili görevli üç ay hapis cezasıyla cezalandırılır. Mal beyanında yalan veya yanlış beyanda bulunanlara ise daha ağır cezai müeyyide uygulanır.

### **3.10.1. İhaleye Fesat Karıştırmak**

Devlete ait resmi kurumlara yönelik yapılacak olan mal ya da hizmet alımı, mal ya da hizmet satımı veya kiralama ile alakalı ihalelere fesat karıştıran şahıslara 5328/9 Kanun maddesi uyarınca cezai müeyyide uygulanır.

İhaleye fesat karıştırma durumlarını şu şekilde sıralayabiliriz;

- İhaleye katılma hakkına ve şartlarına sahip olan şahısların ihaleye katılmalarına izin vermemek
- İhaleye katılma hakkına ve şartlarına sahip olmayan şahısların ihaleye katılmalarına izin vermek
- Teklif edilen malları, kriterlere ve istenilen niteliklere haiz olduğu halde, ihale sürecinde değerlendirmeye almamak
- Yapılan tekliflerle alakalı olup, ihale kurallarına göre gizli tutulması zorunlu olan bilgi ve belgelerin farklı kişi veya kişilere aktarılması

İhaleye fesat karıştırma sebebiyle çıkar sağlayan yetkili şahıslar, bu nedenlerden dolayı ilgili kanun maddesi uyarınca cezalandırılır.

İhaleye fesat karıştırmaya ilişkin kanun maddesi, devlet kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılması, yapılacak harcama kalemlerinde şeffaflığın sağlanması ve rekabet ortamının oluşturulması amacı ile düzenlenmiştir. İhaleye fesat karıştırma bir hareket suçu niteliğindedir. İlgili kanun maddesinde yer alan maddi unsurlardan bir tanesinin kasti olarak

bilinçli bir şekilde yapılması ile oluşur. Suçu işleyen kişinin devlet memuru olabileceği gibi başka kişilerinde olması mümkündür. İşlenen bu suç neticesinde ise mağdur olan ve zarar gören devlettir. Çünkü kurumlar tarafından yapılan ihaleler devlet adına ve devlet kaynaklarıyla gerçekleştirildiği için bir zararın oluşması halinde bu zarar devletin zararıdır.

Ayrıca, 235. Madde dördüncü fıkraya göre, çıkar elde etmek amacıyla ihaleye fesat karıştıran kişiler, bu sebepten dolayı da ayrıyeten cezalandırılırlar.

İhaleye fesat karıştırma suçu her hangi bir şikayet ve ihbara bağlı olmaksızın takip edilebilir. Çünkü bu suçtan mağdur olan ve zarara uğrayan devlettir. Bu sebeple savcı ihaleye fesat karıştırma suçunun işlendiğine dair bir bilgiye ulaşması halinde soruşturma açmak ve hukuki anlamda delil niteliği taşıyan bilgi ve belgelere ulaşması halinde ise dava açmak mecburiyetindedir.

## **4. GÜNÜMÜZ BELEDİYELERİNDE ETİK ANLAYIŞI VE MEVCUT UYGULAMALAR**

### **4.1 Belediyelerde Etik Kültürünün Oluşumu**

Belediyeler, yerelde hizmet sunmanın yanısıra, demokrasi, kalkınma, çoğulculuk ve katılımcılık olgularının oluştuğu başlangıç noktalarıdır. Yerelde önemli görevler üstlenen belediyelerde, etik ilkeler bakımından birtakım olumsuz yönetsel uygulamalara da rastlamak mümkündür.

Belediyelerin, etkin bir hizmet sunabilmesine, bunun yanısıra demokratik, çoğulcu, gelişime yönelik ve birey odaklı bir yönetim yapısına ulaşabilmesini engelleyen en önemli sorunlardan biride etik olmayan uygulamalar ve kararlardır. Etik ilkeler ile bağdaşmayan bu uygulamalar ve kararlar aynı zamanda yönetimde yozlaşmayı da beraberinde getirmektedir. Yakın zaman içerisinde çözülmesi mümkün görünmeyen etik dışı uygulamalar konusu toplumdaki güven duygusunu da olumsuz yönde etkilemektedir. Bu konuda sorumluluk sahibi kişilerin toplumun bazı kesimlerinin beklenti ve taleplerini yerine getirmek amacıyla bir takım etik dışı yollara başvurduğu da bir gerçektir.

5176 sayılı Kamu Etik Kurulu Yasasının 13.04.2005 tarihli yönetmeliğinin 29. Maddesi gereğince içerisinde yerel yönetimler, belediyelerinde olduğu tüm devlet kurumlarında etik kültür ve anlayışının yerleştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla etik komisyonların oluşturulması zorunludur. Belediyelerde etik komisyonlar kurulmuş olmasına rağmen, bu komisyonların etik anlayışını ve kültürünü yerleştirme noktasında görevliler üzerinde fazla etkinlik sağlayamadıkları görülmektedir. Bunun yanısıra, belediyelerin kurumsal etik davranış ilkelerini düzenleme konusunda bazı eksikliklerin bulunduğu ve 5176 sayılı kanununun 24. Maddesinde belirtildiği üzere görevlilerin uyması gereken etik davranış ilkeleri ve bu ilkeler ile alakalı sorumluluk ve yükümlülükler hakkında yapılması gereken bilgilendirmenin yalnızca bir prosedür biçiminde yapıldığı görülmektedir. Yapılan araştırmalardan elde edilen

bilgilere göre etik ilkeler noktasında yürürlükte olan yasal düzenlemelerin yerel yönetimlerde özellikle belediyelerde tam manasıyla uygulanmadığı sonucuna varılmaktadır.

Yerel yönetimler, özellikle belediyeler, kamusal hizmet sunma, katılımcı demokrasi ve kalkınma planları yapmanın yanında etik değerler kültürünün oluşturulması, yerleştirilmesi, geliştirilmesi ve kurumsallaştırılması noktasında ilk basamak olarak değerlendirilmektedir.

Belediyelerde etik kültürün giderek az da olsa gelişim göstermesi, kamusal kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasına ve çalışanlar arasında iş barışının sağlanmasına ve toplumun yönetime karşı güven duygusunun olumlu yönde etkilenmesine zemin hazırlamaktadır. Ayrıca, belediyelerin hizmet kalitesini artıran temel unsurlardan biriside etik değer ve normların oluşturulmasıdır.

#### **4.1.1. Etik Değerlerin İlk Basamağı Olarak Belediyeler**

Geçmişten günümüze kadar yerel yönetimlerin birincil öncelikteki gaye ve hedeflerinin, demokratik yaşam biçimi, katılımcılık ve çoğulcu yönetim anlayışı olgularını hayata geçirme ve bunu yönetim işleyişi içerisinde uygulama gayreti olduğu bilinmektedir. Çağdaş demokrasi anlayışının temel olgularından olan katılımcılık olgusunun yerel yönetimlerde kolaylıkla uygulamaya konabiliyor olması, yerel yönetim (belediyeler) ve demokrasi arasında yakın bir ilişki olduğunu göstermekte ve varolan bu ilişkiyi güçlü kılmaktadır. (Çiftçi, 1989). Genel olarak bakıldığında, ülkenin tamamında merkezi yönetim başta olmak üzere demokrasi kültürünün tam olarak yerleşmemiş olması, yerelde de bu eksikliği hissettirir. Sistemin tamamında demokratik uygulamalar işlerlik kazanmadığı müddetçe, sistemin alt kademelerinde bu işlerliğin sağlanması mümkün değildir. Yerel yönetimlerde (belediyelerde) demokrasi kültürünün gelişebilmesi için, ülkenin genel yönetiminde demokrasi kültürünün oluşması temel koşuldur. (Keleş, 1995).

Belediyeler, geçmişte etkin demokrasi, yönetim ve karar alma süreçlerinde katılımcılık gibi konuların yanısıra, yerelde topluma hizmet sunma, toplumun ihtiyaçlarını ve beklentilerini karşılama noktasında öne çıkan yapılarıdır. Yerel yönetimlerin yereldeki hizmet perspektifine yönelik ölçek olarak belirlenmiş olması, yerel nitelikte toplumun ortak ihtiyaçlarını mahallinde, daha etkin bir biçimde karşılanmasını gerekli kılmıştır. Yerel yönetimlerde güçlü bir demokrasiden söz edebilmek için kamu çalışanlarının hesap verebilir

olması ve yerel ölçekte insanların yönetime katılımlarının sağlanması gerekmektedir. (Posner, 2003). Bu açıdan bakıldığında çağdaş yerel yönetim anlayışını yalnızca katılımcı demokrasi, özerk yapı gibi yönetsel değerlerin ve yerelde toplumsal hizmetlerin sunulduğu yönetim yapıları olmalarının yanısıra, etik değerler ile alakalı kazanımların sağlanmakta olduğu kurumsal yapılar olarak ta görmek gerekir.

Belediyelere verilen görevlerden biriside, etik değer ve ilkelerin ilk derece uygulama noktası olma özelliklerini oluşturma ve geliştirme görevidir. Günümüzde belediyeler yönetimde yozlaşma olarak tanımlanan birçok etik dışı uygulamaların görüldüğü kurumsal yapılardır.

Belediyeler 1580 sayılı kanunda, bölge halkının yerel nitelikteki toplumsal ihtiyaçlarını karşılamak ile yükümlü olan bir tüzel kişilik olarak yorumlanmış ve bu nitelikte bir kurumsal kimlik kazanmıştır. Ülkemizde yerelde hizmet sunma hususunda ilk akla gelen kurumsal yapı belediyelerdir. Belediyelerin öncelikli amacı yerel beklentileri karşılayacak ve ihtiyaçları giderecek hizmetleri sunmaktır.

#### **4.1.2. Etik Konusuna Belediyeler Açısından Bir Bakış**

Belediyelerde imar, ihale ve personel mevzuatlarının uygulanması noktasında birtakım çıkar çatışması durumları oluşabilir. Bu gibi durumlarda hukuki açıdan bir problem olmasa da, etik değerler bakımından problem olabilir. Örnek olarak, belediye imar komisyonu tarafından bir arsa ile ilgili imar düzenlemesi yapılırken, bu arsanın malikinin belediye imar komisyonunda görev yapan bir kişinin akrabası olması halinde, burada bir menfaat çatışması oluşur. Bu durum göz önünde bulundurulduğunda belediye imar komisyonunda görev yapmakta olan o kişinin, komisyondaki görevini yürütmesinde hukuki açıdan bir engel olmasa da, etik açıdan komisyondaki görevini yapmaması gerekir. Böylece bu görevli etik sorumluluğunu yerine getirmiş olur. Bunun tersi bir durumda ise bu görevli hakkında etik yaptırımların uygulanması gerekir. Bu konu ile alakalı yaşanmış örneklerden bir tanesi, Adana Büyükşehir Belediyesi eski başkanı Aytaç DURAK ile ilgili olarak, eşine ait bir arsa için, Adana Büyükşehir Belediye Meclisinin 19.11.2007 tarih ve 198 sayılı kararı ile 1/1000 ölçekli uygulama imar planında değişikliğe gidilerek, bu arsanın bulunduğu bölgenin mesken bölgesi vasfından çıkartılarak, ticaret bölgesi vasfına dönüştürüldüğü, inşaat taban alanının 0,40'tan 0,60'a yükseltildiği, bu değişiklik neticesinde arsa sahibine kazanç sağladığına ve bu uygulamanın



etik ilkelere aykırı olduğuna Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından karar verilmiştir. Bu karar 27.01.2009 tarih ve 27123 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

#### **4.1.3. Mahalli İdarelerde Etik İlkeler Hususunda Önemli Noktalar**

Belediyelerde uygulanan işlemlerde uyulması gereken önemli etik davranış ilkelerinden bir tanesi de hediye alma ve verme yasaklarına uygun hareket etme konusudur. Belediyelerde görev yapan bir görevlinin hem hediye alma yasağına uyması hem de belediyeye ait kamu kaynaklarını kullanarak bir başkasına hediye vermenin yasak olduğunu bilmesi ve buna uygun davranması gerekir. Geçmişte bu konu ile alakalı birde KGEK'nun kararı vardır. Belediye başkanının belediye kaynaklarından, düğünler ve benzeri merasimlerde belde halkına hediye olarak altın dağıtmasının etik ilkelere aykırı olduğu konusunda Kamu görevlileri Etik Kurulunun kararı vardır. Bu karar 26.06.2009 tarihli ve 27270 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. (2010 yılına kadar KGEK'u kararları Resmi Gazetede yayımlanmaktaydı.)

#### **4.2. Belediyelerde Uyulması Gereken Diğer Hususlar**

Kamu hizmeti yapılması esnasında, kamu hizmet bilinciyle hareket etme, dürüst ve tarafsız davranma, yetkiyi çıkar amaçlı kullanmama, kaynakları israf etmekten sakınma, şeffaf olma ve hesap verebilir olma ilkeleri, mahalli idarelerde önem arz eden konulardandır. Yerel yönetimler toplumun en yakınında bulunan ve en hızlı ulaşabildiği kurumlardır. Bu kurumların temel amacı toplumun ihtiyaçlarını karşılamak, iş ve işlemlerini kolaylaştırmaktır. Topluma hizmet bilinciyle hareket edilmediği sürece bu amaçlara ulaşılması mümkün değildir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu davranış ilkelerinde belirtilmiş olan halka hizmet anlayışının, yerel yönetimler açısından anlam ve önemi daha büyüktür. Bu ilkeler arasında, şeffaflık ve katılımcılıkla alakalı olarak şunları söyleyebiliriz. Bu ilkeler, genel yönetimlerden daha fazla, yerel yönetimlerin işleyiş ve tarzına uygundur. Yerel yönetimler saydamlık ve katılımcılık ilkelerinin ruhuna uygun yönetilmesi gerekir. Bu konu etik davranış ilkesi olmasının ötesinde, 5393 sayılı Belediye kanununda belirtilen bir konudur. Diğer davranış ilkeleri ile ilgili olarak, yerel yönetimler bakımından buna benzer değerlendirmeler yapmak mümkündür.

#### **4.2.1. Belediyelerde Çalışanlara Yönelik Etik Konusunda Eğitim ve Bilinçlendirme Çalışmalarının Yapılması**

Mahalli idarelerde görevli olan kamu personelinin, bilerek veya bilmeden etik dışı davranmaları mümkündür. Görevliler bireysel menfaat elde etmek için, bilerek etik dışı davranmaktadırlar. Kişisel çıkarlar uğruna kamu yararı ihlal edilmektedir. Bu tür davranışlarda bulunan çalışanların, engellenebilmesi için caydırıcı yasal yaptırımların uygulanması gerekir. Bu ise hukuki süreçlerin işletilmesi ile ancak mümkün olabilir. Fakat etik olmayan her davranış neticesinde yasal işlem yapılmasına gerek olmayabilir. Bazı durumlarda, davranış ve uygulamaların etik ilkelere ters düşmesine rağmen yasalara uygun olması da mümkündür. Görevliler bazen etik ikilem içerisinde kalarak, farkında olmadan etik dışı davranabilirler. Bunların dışında vicdani olarak bir zafiyet içerisinde bulunan kişilerinde etik dışı davranmaları mümkün olabilir. Etik ilkeler ve etik ikilemler ile ilgili belediye çalışanlarının, kapsamlı bir eğitime tabi tutulmaları gerekir.

Sokrates “ Ahlak öğretilmez, o özümşenerek yaşanır.” Sözü ile bir konuda bilgi sahibi olmanın çok önemli olmadığını, o bilginin davranışlara yansıtılması gerektiğini bizlere anlatmaktadır. Etik ilkeler konusunda verilen bilgileri çalışanlar içselleştirerek benimsemiyorsa, o bilginin uygulamada bir karşılığı da yoktur, o bilginin kişi açısından herhangi bir faydası ve değeri de yoktur. Ayrıca, yerel yönetimlerde belediye başkanlarının ve üst düzeyde bulunan amirlerin belediye personeline karşı güzel örnek olmaları gerekir. Etik kültürün oluşturulmasında, anlatılanlardan çok bu ilkelerin örnek kişiler tarafından davranışlara yansıtılması daha etkilidir. Bu nedenle üst düzeyde bulunan kişilerin, personele karşı davranış ve yaşam biçimleriyle güzel örnek olmaları gerekmektedir. Bunun yanı sıra, yerel yönetimlerde görev yapan personele yönelik, etik ilkeleri anlaşılır kılacak eğitimlerin mutlaka verilmesi gerekir. Eğitimlerin verilmesi noktasında, çalışanların hem akıl hem de vicdanına yönelik olmalıdır. Etik ilkelerin ihmal edilmesi, duyarsız ve sorumsuz davranılması hususunda, bunun toplumun her kesimini olumsuz etkileyeceği, eğitim sürecinde anlatılmalıdır.

#### **4.3. Belediyelerde Ortaya Çıkan Etik Dışı Uygulama Biçimleri**

Belediyeler hakkında, Etik Kuruluna çok sayıda şikayet başvurusunda bulunmaktadır. Bunlar, belediyelerin personel alımında usulsüz davrandığı, verilen yargı kararlarına

uymadığı, imar uygulamalarında usulsüzlük yaptığı, belediye başkanlarının kişisel harcamalarını belediyenin kaynaklarından karşıladığı ve gereksiz danışmanlık hizmeti alındığı gibi konularda yapılmaktadır.

#### **4.3.1. Belediyelerin Personel İstihdamı Sürecindeki Etik Dışı Uygulamalar**

Belediye başkanlarının akraba ve tanıdıklarını, belediye özel kalem müdürlüğünde istihdam etmek suretiyle, bu kişilerin belediyede bulunan diğer kadrolara atanmalarına imkan sağladıkları görülmektedir. Etik Kurulu'nun 2011/16 sayılı kararı şu şekildedir. Belediye başkanının bir yakınına geçici işçi statüsünde belediyede istihdam ettiği daha sonra bu kişiyi özel kalem müdürü olarak görevlendirdiği, bir müddet sonra ise bu şahsın kurumlar arası geçiş için Milli Eğitim Bakanlığı'na başvurmak suretiyle, öğretmen olarak atamasının yapıldığı görülmüş ve normal şartlarda sınav yoluyla atanılabilecek bir göreve, sınava girmeden atanabilme imkanı sağlanmış olduğu tespit edilmiştir. Bu karara göre, bu uygulama, Yönetmeliğin 10. Maddesinde öngörülen “ Kamu görevlileri, kamu yönetiminde güven sağlayacak şekilde davranırlar ve yapmakta oldukları görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışları ile ortaya koyarlar. Toplumun kamuya güven duygusunu yıpratın, şüphe oluşturan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan sakınırlar.” Hükmüne aykırı bulunmuştur.

Büyükşehir belediyeleri dışında diğer belediyelerin, başkanlık danışmanı istihdam etmesi mevzuat hükümlerinde bulunmayan bir hükümdür. 5393 sayılı yasada Belediye başkanına danışman görevlendirilmesine izin verecek bir hükmün olmamasına rağmen başkanların bazılarının danışmanlık adıyla bazı kişileri görev yaptırdıkları görülmektedir. Bu şahıslara belediye kaynaklarından bir ücretlendirmenin yapılamaması sebebiyle belediyeye ait şirketlerden ücretleri karşılanarak belediyelerde danışman olarak çalıştırıldıkları Etik Kurulu'nun 2011/16 sayılı kararında yer almıştır.

#### **4.3.2. Belediyelerde işçi Alımlarında karşılaşılan Usulsüzlükler**

Belediye başkanlarının istediği bir kişiyi belediyede istihdam edebilmek için İş-Kur'dan işçi talebinde bulunurken, belediye başkanının işe almak istediği şahsın vasıflarını tarif etmektedir. Bu uygulama, Yönetmeliğin 9. Maddesinde geçen é Kamu görevlileri, tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler.

Görevliler takdir yetkilerini, toplumun yararı ve hizmetin gerekleri doğrultusunda her türlü keyfiyetten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar.” hükmüne aykırıdır.

Belediye itfaiye Yönetmeliğinin 16. Maddesi gereği, itfaiye görevlisi alımı ilanlarının, belediyelerin resmi internet sitelerinde, ülke genelinde yayınlanan gazetelerden bir tanesinde ve yerel bir gazetede ilan edilmesi gereklidir. Belediyelerin bazılarında ilanları, ülke genelinde yayınlanan gazetelerde ve yerel gazetelerde ilanları yayımlamadıkları, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün resmi internet sitesinde yayımlamış oldukları ilanları ise birkaç saat gibi kısa bir süre ilanda bulundurdukları görülmüştür. İtfaiye eri alımı diğer işe alım uygulamalarına göre daha kolay olması hasebiyle, bu yöntem çoğu belediyede personel alımı şeklinde kullanılmaktadır. Belediye ilanlarının bir kısmında, farklı uzmanlık alanlarından çok sayıda elaman talep edilmektedir. İktisat ve işletme fakülteleri mezunları da itfaiye görevlisi olarak işe alınabilir fakat, bu kişiler işe başladıktan sonra belediye içerisinde farklı bölümlerde görevlendirilmektedirler. Bu yöntemle belediyeler itfaiye görevlisi alımını kullanarak, merkezi sınav uygulamasını işlevsiz hale dönüştürmektedirler.

Belediyelerin birim amirliklerine, Yönetmelik gereği, öğrenim durumu ve imtihan uygulamaları neticesinde, atamalar yapılması gerekir. Fakat belediyelerin bir kısmında bu şartların fazla dikkate alınmadığı görülmüştür. Başkanlık tarafından, görevinde terfi ettirilmesi istenilen bir görevlinin, önce başkan yardımcısı olarak atandığı daha sonra da müdürlük kadrosuna geçirildiği görülmüştür. Bu da Yönetmeliğin 9. Maddesine aykırı bir durumdur. Merkezi sınav uygulamasının işlevini kaybetmesine neden olan bu tür konular, günümüz belediyelerinde yaygın şekilde varlığını sürdüren uygulamalardır.

### **4.3.3. Belediyelerde Mobbing uygulamaları**

Mobbing terimi yakın tarihimizde ortaya çıkan bir kavramdır. İnsanlara psikolojik olarak tacizde bulunma anlamını taşımaktadır. Maksatlı olarak bir görevliyi aşağılamak, küçümsemek, dışlamak, kişiliğini ve saygınlığını zedelemek, kötü bir muamelede bulunmak, yıldırım gibi şekillerde karşımıza çıkmaktadır.

Mobbing uygulamasını direkt olarak düzenleyen bir yönetmelik maddesi bulunmamaktadır fakat bu uygulamayı önleme noktasında “ Dürüstlük ve tarafsızlık” kurallarını tanzim eden Yönetmeliğin 9. Maddesinde hükümler mevcuttur.

Belediyelerde görev yapan personelin, amirleri tarafından kendilerine mobbing uygulandığı iddiasıyla Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na yaptıkları başvuruları, Kurul tarafından incelenmiş ve mobbing ile ilgili bazı kararlar alınmıştır. Kurul’un bu konu ile alakalı vermiş olduğu kararlardan bir tanesi 2009/37 sayılı karardır.

Kurul bu kararında, yerel seçimler döneminde, Belediye başkanlığına aday olabilmek için görevden istifa eden Genel Sekreter Yardımcısı seçimlerden sonra, görevine tekrar dönmek istemiş fakat Belediye Başkanı tarafından eski görevine tekrar dönmesine uzunca bir süre izin verilmemiştir. Seçim sürecinde görevinden ayrılan Daire Başkanlarının seçimlerden sonra görevlerine dönebildikleri fakat, Genel Sekreter Yardımcısının farklı bir uygulamaya tabi tutulduğu, görevine başladıktan sonra diğer yardımcılarının aksine Belediye binasının zemin katında bir odanın kendisine tahsis edildiği ve yine diğer yardımcılarının aksine önceden tahsis edilen makam aracı ve şoför kadrosunun da kaldırılmış olduğu tespitleri yapılmıştır.

Belediye Başkanlarının mahkemeler tarafından verilmiş olan kararları yürürlüğe koymaması, Etik Kurulu tarafından yasallık ilkesine ters düştüğü değerlendirilmesi yapılmıştır. Etik Kurulu’nun 2009/37 sayılı kararı gerekçesinde; yerel seçimlerde aday olabilmek için görevden ayrılan Genel Sekreter Yardımcısının, seçimlerden sonra eski görevine dönmek için yapmış olduğu başvurusunun, zamanında gereğinin yapılmaması üzerine, kişinin Bölge İdare Mahkemesi’ne yürütmeyi durdurma davası açtığı ve yürütmenin durdurulması yönünde Mahkemenin karar verdiği, sonrasında görevine tekrar döndüğü fakat idari teamüllere anayasanın ve İdari Yargılama Usulü kanununun Yargı kararlarının uygulanması ile ilgili hükümlerine aykırı olarak odası, göreviyle uygun olmayacak biçimde değiştirilmiştir. Belediye tarafından takınılan bu tutumlar, verilen yargı kararlarını gölgeleyerek, erteleme amacı taşımaktadır. Böyle bir durumda Mahkeme kararı şekil olarak uygulanmış olup, hukuk kurallarıyla bağdaşan bir uygulamadan söz edilemez.

#### 4.3.4. Belediyelerde İmar Planlamaları ve Etik Sorunlar

Yerel Yönetimlerde imar uygulamaları ile ilgili etik problemleri iki temel noktada değerlendirmek mümkündür. Bunlar, arazi kullanımları ve kentsel gelişmelerle ilgili etik konulardır.

Belediyelerle alakalı son zamanlarda yürürlüğe giren kanunlarla, karar alma ve alınan kararı uygulama yetkileri merkezi idareden mahalli idarelere verilmiştir. Bu gelişmeler, toplumun ve devlet yönetim anlayışının demokratikleşmesi açısından önemlidir. Fakat denetim mekanizmasındaki yetersizlik, mahalli idarelerin kendilerine verilen bu yetkileri kişisel menfaatleri ve çevrelerinin çıkarları doğrultusunda kullanabilmelerine zemin hazırlamaktadır. Belediye meclis üyelerinin tutumları ve meclislerin kurumsal yapıları da, demokratik gelişmeleri olumsuz yönde etkilemektedir. Belediye meclislerine yeni yetkiler verilmiştir, Fakat meclis üyelerinin ehliyet ve liyakatleri ile ilgili bir standart ortaya konmamıştır. Elde edilen hukuki düzenlemeler ve demokratik gelişmelerin sürdürülebilir olması için denetim mekanizmalarının etkinliğinin artırılması gereklidir.

Kentsel gelişim ve arsa kullanımıyla ilgili çıkarılan kanunların uygulanması noktasında oluşan etik problemlerin en önemlisi toplum yararının dikkate alınmamasıdır. Mevcut yasalar, günümüz şartlarında toplumsal eşitliğin sağlanması ve çevresel etik anlayışının oluşturulması bakımından yeterli ve sürdürülebilir değildir.

İmar planlarının uygulanması noktasında kurumlar arası koordinasyonun olmaması da başka etik problemlerin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Kanunların uygulanması konusunda farklı kurumlara yetki verilmesi de işleyişi zorlaştırmaktadır. Örnek olarak, imar ve gece kondu kanunlarının uygulanmasından belediyeler, kıyı kanunundan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Kültürel Varlıklar kanunundan Bakanlar Kurulunun, Toplu konut Kanunundan Toplu Konut İdaresinin sorumlu olması gibi.

Buna benzer karmaşık durumlar imar planlarının hazırlanması sürecinde ortaya çıkmaktadır. İmar planlarının uygulanması ölçek boyutlarına göre farklı kurumlara yetkiler verilmiştir. Bu kurumlar arasında şu an etkin bir denetim mekanizması, koordinasyon ve network ağı bulunmamaktadır.

Ülkemizde Etik uygulamalarla ilgili hukuki çerçeve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na tanzim edilmiştir. Düzenlenen Etik İlkeler; saydamlık, dürüstlük, eşitlik, hesap verebilir olmak ve kamu yararını gözetmek gibi.

İmar planlama sürecinde ortaya çıkan etik problemleri anlayabilmek için, imar planının hazırlanması ve kabul edilmesi sürecini, planın yapısını, Belediye başkanları ve Belediye Meclis Üyelerinin planlama sürecindeki rollerini, planlamanın hiyerarşik yapısını, planı yapmakla yükümlü kurumları, bu planın yapılması neticesinde oluşacak usulsüzlük ve menfaat çatışmalarını detaylı bir şekilde irdelemek gerekmektedir. (Kılınç, 2009).

Yerel Yönetimlerde imar planlama etiği, üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir konudur. Özellikle turizm bölgesi olan ya da yüksek oranda kentsel rantın bulunduğu belediyelerde en çok karşılaşılan etik problem konularındandır.

İmar planlaması etiği konusun da uluslararası düzeyde de çok sayıda çalışma yapılmıştır. Bu konu birbirinden farklı açılardan ele alınmak suretiyle tezler ve makalelerde yer almıştır. Çok sayıda akademik araştırmaya konu olan, imar planlama etiği konusunda, iki anlayış ön plana çıkmaktadır. Birincisi, toplumsal katılımcılık anlayışı, ikincisi ise toplumsal faydanın dağıtımını anlayışıdır.

İmar uygulamalarında ortaya çıkabilecek etik sorunların bir kısmı evrensel sorunlarken, bir kısmı ise Türkiye gibi gelişmekte olan ve kentleşme hızı yüksek olan ülkelerde oluşabilecek sorunlardır. Planlamalarda yetkili konumda bulunan kimseler, uygulamalarını toplumun değerlerinden soyutlayamaz ve toplumsal değerleri göz ardı edemezler. Bundan dolayı yetkili makamlar planlama yaparken açıktan ve gizliden muhtemel etik sorunları tespit etmek ve gidermek için gayret göstermeleri gerekmektedir.

İmar planlama etiği ile alakalı konular genelde kentsel rant elde etme, politik ve yerel baskılar ve koruma hususlarında karşımıza çıkmaktadır. İmar planlama sisteminde bulunan sorunlar ve yasal boşluklar çoğu zaman gündeme gelmektedir. Ülkemizde imar planlama sistemi kontrol mekanizmaları ve imar planlamasını yapan kurumların çalışmaları birbirinden farklı ve dağınık vaziyettedir. Bundan dolayı bireysel plan ve düşünceler, planlamanın oluşturulması ve uygulanması noktasında belirleyicidir. Ayrıca planlar, parselleme yöntemi ile yapılmakta ve kentsel gelişim planları kullanım açısından yoğunluğun artmasına neden olmaktadır.

Hızlı kentleşmenin hüküm sürdüğü belediyelerde alınan imar planı kararları, özellikle plan tadilatları, yüksek oranda değer artışı ve rantların sağlanmasına neden olmaktadır. Bu noktada, çıkar amaçlı gruplar bu tür gelirleri elde edebilmek amacıyla, imar planlamasından sorumlu olan kişi ve makamlar üzerinde baskı oluşturmaya çalışırlar.

Belediye başkanları ve diğer yerel yöneticiler bazen, planlamayla ilgili yetki ve görevlerini siyasi ve kişisel menfaatleri için kullanma yoluna gitmektedirler. Bu durum kent ölçeğinde etik sorunların oluşmasına sebep olmaktadır.

Yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önlenmesi ve etik dışı uygulamaların azaltılması noktasında en etkin unsur toplumsal katılım düzeyinin artmasıdır. Ancak ülkemizde yerel yönetimler düzeyinde planlama ve karar alma süreçlerine katılım çok kısıtlıdır. Bu nedenle yerel düzeyde çok sayıda etik sorun ortaya çıkmaktadır.

#### **4.3.4.1. Planlama Sistemi Kontrol Mekanizmasındaki Etik Sorunlar**

Türkiye’de mevcut planlama sistemi ve denetim mekanizmalarının temel özelliklerini ve etik problemlerini üç gruba ayırabiliriz. (Ünlü, 2005).

Bunlar;

- Düzenleme bağlamında parsel temelli anlayış
- Usul açısından denetleme mekanizmasının bürokratikleşmesi
- Sosyo- politik açıdan kişisel eylemler

#### **4.3.4.2. İmar Planları Düzenleme Bağlamında Parsel Temelli Anlayış**

İmar planlama sisteminde düzenleme bağlamında, şehir imar planlarının gelecekte, bir şehrin bölgesel gelişiminin belirli planlama süresinde tamamlanacağını düşünen detaylı tasarım planlarının son durumlarıdır. İmar planlama sistemindeki temel amaç Kentin imarı süresince bütün ayrıntıları kontrol edebilmektir. Mekansal bağlamda değişimlerin kontrol ve idaresi, binalarda maksimum yükseklik oranı, yoğunluklar, taban alanları oranı vb. kriterlere dayanmaktadır. Bir bölgenin yerel özelliklerini imar planlarının parsel temelli anlayışı yok eder.



#### **4.3.5. Denetleme Mekanizmalarının Bürokratikleşmesi**

Usul yönünden, denetleme mekanizmalarındaki kesinlik, bu mekanizmalarda planların hazırlanması ve uygulanması süreçlerini birbirlerinden ayırmaya neden olacak biçimde denetleme mekanizmalarının adım adım işletilmesi yoluyla sağlanır. Planın uygulanması, planın hazırlanması döneminin ileri bir safhasıdır. (Taylor, 1980). Yapı ruhsat işlemleri bu süreç içerisinde temel noktadır. Bu açıdan bakıldığında denetim işlemleri hem teknik hem de idari bir faaliyete dönüşmektedir. Yerel yönetimlerde bulunan imar ve planlamadan sorumlu makamlar, planlamalardan başarılı sonuçlara ulaşmak için, planlama sürecine dikkat etmek yerine, denetimin yönetsel taraflarına odaklanmışlardır. Böylece Denetleme mekanizmalarının bürokratikleşmesi, durumu ortaya çıkmaktadır.

Katılımcılık anlayışı ile düzenlenen stratejilerin formüle edilmesine fazla ilgi gösterilmemiştir. Planlama sürecine katılım, süreç içerisinde planlamaya yapılan itirazlar noktasında teknik bir prosedür olarak değerlendirilmektedir. İmar planlarını tüm ayrıntıları ile denetleyebilmek için, parsel temelli anlayışla da olsa dikkatle hazırlanılması gerekir.

##### **4.3.5.1. Sosyo-Politik Açıdan Kişisel Eylemler**

Birbirinden farklı makamların yetkileri farklı süreçlerde ortaya çıkmaktadır. Denetim mekanizmasında bulunan makamların yetkileri önceden belirlenmekte ve kişilerin bu yetkilere uygun hareket etmeleri beklenilmektedir. Bazı durumlarda, imar planlarını hazırlayarak bunu belediyelere sunmak üzere serbest plancılarda görevlendirilebilirler. İmar planı denetleme mekanizmalarında bulunan yetkili makamların görevlerinin ayrılması bu kişiler arasındaki etkileşim ve iletişimi olumsuz yönde etkiler. (Balamir ve Ersoy, 2002) Yerel yönetimler denetleme mekanizmalarında sahip oldukları yetki ve sorumlulukları paylaşmayı arzu etmezler. Ayrıca bu makamlar denetleme mekanizmalarında bulunan, Şehir Plancıları Odası, Mimarlar Odası vb. meslek örgütlerince denetlenmemektedirler. (Ekinci, 1999). İmar Planı Denetleme Mekanizmaları içerisinde bulunan yetki sahibi her makam diğerlerinden bağımsız olarak yer almaktadır. Bu durum denetleme mekanizmaları içerisinde kişisel eylem ve uygulamaların oluşmasının önünü açar. Bu kişisel eylem ve uygulamalar ise çıkar ve menfaat amaçlıdır. Bu noktada esas sorun mekanizma içerisindeki yetkili makamların birbirinden bağımsız ve ayrı davranmadığı, birlikte yeni stratejiler geliştirebileceği bir duruma geçişin ne şekilde olacağıdır.

İmar planlamaları kentin gelişim ve dönüşümünü denetlemek, kentin mevcut durumunu geleceğe taşıyabilmek amacı ile genel bir çerçeve çizer. Günümüz şartlarında imar planı değişiklikleri, bölgesel bağlamda değişimlerin denetlenmesi noktasında en önemli araçlardır.

#### **4.3.6. Belediyelerde İmar Planları ve Etik Sorunlar Bağlamında Hızlı Kentleşme**

Hızlı kentleşme sorunu son yüzyılda ortaya çıkan küresel bir problemdir. Ülkemizde özellikle büyükşehirlerde bu sorun hissedilir bir biçimde artmaktadır. Kentleşme aynı zamanda modernleşmeyi de beraberinde getirmektedir. Göçler, kentlerin ekonomik yapılarının büyümesi ve kentlerde nüfus yoğunluğunun artması, kentlerin modernleşmesi olarak nitelenen yapısal değişimin temel unsurlarıdır. Ülkemizde kentleşme, genel olarak gecekondular tarzı yapılanmalar ile oluşmuştur. Gecekondulaşan bölgelerde yeni yapıların inşa edilmesi sürecinde birtakım rantlar ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimlerin yönetim sistemlerinde yozlaşma bu noktada hız kazanmıştır. İmar planlama denetim mekanizmalarının başarısızlığını kentlerdeki yaygın gecekondulaşma oranı ispatlamaktadır.

Yerel yönetimlerde karar alma süreçleri çoğu zaman politik eğilimler doğrultusunda şekillenmektedir. Yöneticilerin objektif olarak süreci yönetememeleri, bu noktada yozlaşmayı da beraberinde getirmektedir.

Kentleşme hızı arttıkça, mevcut kurallar çerçevesinde büyüme kontrol edilemez hale gelebilmektedir. Kentlerde çarpık ve illegal yapılanmalar bir takım rantlara, çıkar gruplarının oluşmasına ve rüşvet çarkının meydana gelmesine zemin hazırlamaktadır.

Kentlerde imar planlama ve denetleme, yerel yönetimler için idare edilmesi en zor olan konulardandır. Köylerden kentlere, özellikle büyükşehirlerde göç ve nüfus akışı ülkemizde kentlerin yapısını ve dönüşümünü etkileyen en önemli faktörlerdendir. İmar planlama konusunda, şehir yapılanması ve hızlı değişim süreçlerinde çeşitli problemler, gelişmiş ülkelerin birçoğunda karşılaşılan bir durumdur. Yerel yönetimlerin kentlerde hızlı nüfus artışı dolayısıyla kırsal alanları imara açmaları, tarım arazilerin yok edilmesi ve ekolojik dengenin bozulmasına yol açan bir sorundur. (Kılınç, 2009).

Gecekondulaşma probleminde, toplumun bu konuya eğiliminin, kişilerin içinde bulunduğu yoksulluk ve imkansızlıktan kaynaklandığı düşüncesi ve bu kişilere sempatiyle yaklaşması yerel yönetimlerin bu konudaki idari gayretlerini de engelleyebilmektedir. Yerel yönetimlerin gecekondu bölgelerindeki oy potansiyelini de dikkate alarak bu bölgelere yasal bir statü kazandırmak amacıyla siyasi çalışma yürütmeleri, gecekondulara meşruiyet sağlamıştır. Böylece kentlerde gecekondu tarzı yapılanmalar yaygınlaşmış ve rant gruplarını teşvik eden, spekülasyon bir ortam oluşmuştur. Yerel yönetimlerin siyasi amaçlarla ihmal ettikleri şehrin mücavir alanlarını, şehre dışarıdan göç eden kişiler yasa dışı olarak işgal etmişlerdir. Ülkemizde şehir merkezlerinde, özellikle büyükşehirlerde boş arsa ve alanların çok olması, gecekondulaşmanın yaygınlaşmasına neden olan etkenlerdendir.

#### **4.3.7. Yerel Yönetimlerde Katılımcı Mekanizmalar ve Çıkar Çatışmaları**

Yerel yönetimlerde halkla iletişim, genel idareye göre daha yakın ve doğrudan bir şekilde olabilmektedir. Yerel yönetimlerin halka yakın olması, halkın günlük ihtiyaçlarını ve beklentilerini tespit etme ve karşılama açısından önemli bir husustur. Belediyelerin yapmış oldukları iş ve icraatları, genel siyasetin şekillenmesi bakımından önem arz etmektedir. Kentlerde yaşayan halkın doğrudan iletişim kurabildiği, yüz yüze görüşebilme imkanının olduğu ve ihtiyaçlarını talep ettiği yerel yönetimler, toplumun bu ihtiyaçlarını karşılama noktasında yasal sorumluluk taşıyan kurumlardır. Yerelde oluşan çıkar gruplarının varlığı, bölgede gelişen siyasi süreçleri, yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama süreçlerini etkileyen bir faktördür. Belediye meclislerine seçilme temsil yetkisi elde etme konusunda, her bireyin seçme ve seçilme hakkı olmasına rağmen, günümüz koşullarında bunun fazla uygulanabilir olmadığı görünmektedir. Belediye meclislerine seçilebilmek için, aday olan kişilerin maddi imkanlarının, toplumun geneline bakıldığında, üst düzeyde olması gerekir. Ayrıca, birçok kişinin yapamayacağı oranda bir gayret gerektirir. Bu nedenle, toplumun üst sınıfları, yerel yönetimlerde temsil yetkisi elde etmekte, karar ve uygulama süreçlerine katılabilmektedir. Toplumun büyük çoğunluğunun temsil yetkisine ulaşamadığı bu durum, yerel demokrasiyi zayıflatmakta, yerel siyasette usulsüzlük, rant, çıkar çatışması, yönetimde kamusal faydanın gözetilmemesi, saydamlık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin göz ardı edilmesi gibi etik olmayan uygulamalara da zemin hazırlamaktadır. (Ataman, 2004).

Yerel yönetimlerde yapısal problemler neticesinde ortaya çıkan en önemli sorun yozlaşmadır. Belediyelerde ve yereldeki karar mekanizmalarında ortaya çıkan her türlü etik olmayan

uygulama, toplumda yolsuzluk ve usulsüzlük olarak nitelendirilmektedir. Bu sebeple, öncelikli olarak yereldeki etik dışı uygulamaları yapısal ve nedensel olarak ele almak gerekmektedir.

Yolsuzluk kavramını, çıkar sağlamak amacı ile yasa dışı çaba harcama ve kamusal görevi şahsi çıkar sağlama amacıyla kötüye kullanma olarak tanımlamak mümkündür.

Belediyelerde görev yapan, çalışanların etik dışı ve yasal olmayan gelirler elde etmek için görevlerini kötüye kullandıkları durumlarla karşılaşmaktadır. Etik değerlere ve hukuk kurallarına uygun düşmeyen, bu durumlar yozlaşma ve usulsüzlük olarak tanımlanır. Belediyeler ölçeğinde bireysel ilişkilerin yoğun olması ve seçimlerde başarı elde edilmesi neticesinde yerel yöneticilerin toplumun güven ve onayını almış olarak kabul edilmesi, yolsuzluk ve usulsüzlük gibi etik dışı uygulamalara zemin hazırlamaktadır.

Belediyelerde birbirinden farklı, siyasi usulsüzlüklere rastlamak mümkündür. Bazı usulsüzlükler devlet yönetiminin bütün birimlerinde görülmekte iken, bazı usulsüzlükler belediyelerde daha yaygın olarak görülmektedir. Belediyeler usulsüzlükler hususunda daha duyarlı olabilir. Bu da belediyelerde, özel şahıslar ve görevliler arasındaki etkileşimin, yakınlık düzeyini artırması ve bu durumun devamlılığından kaynaklanmaktadır. Böylece, belediyelerde rant, rüşvet gibi etik dışı usulsüz uygulamalar ve sistemsel sorunlar meydana gelmektedir. Bunun dışında adam kayırma ve torpil gibi siyasi usulsüzlüklerde mevcuttur. Yerel yönetimlerde usulsüzlük eğilimi büyük belediyelerde daha yaygın olarak görülmektedir. Nüfus oranı yüksek olan bölgelerde, özellikle büyükşehir belediyelerinde personel ihtiyacı daha fazladır. Personel sayısının fazla olması işlemlerin takibini güçleştirmektedir. Ayrıca, büyükşehir belediyelerinde etik bir yönetim sistemi kurmak, küçük belediyelere göre daha zordur. Büyükşehir belediyeleri personel sayısı göz önünde bulundurulduğunda, görevlilerin takibi ve denetimi noktasında yetersiz kalabilmektedir. Büyükşehirlerde, görevlilerin yolsuzluk neticesinde yakalanamama ihtimali, temayüllerini artırmaktadır.

Maaşları bireysel ihtiyaçlarını karşılamayan görevliler, zaman içinde bir takım yolsuzluklara ve etik ilkelerle bağdaşmayan yollara eğilim göstermektedirler. Yerel yönetimlerde ücretlerin yetersiz olması, çalışanlarda ekonomik güvensizliğe neden olmaktadır.

Yerel yönetimler ile ilgili yapılan araştırmalar sonucunda görülmüştür ki, belediyelere ayrılan mali kaynakların fazla miktarlarda olması, kaynakların israf edilmesi, iyi yönetilememesi,

verimsiz kullanılması ve bazı yolsuzlukların oluşması şüphelerini de beraberinde getirmektedir. Toplumda maddi imkanları kısıtlı olan belediyelerde, diğer maddi imkanları yüksek olan belediyelere oranla yozlaşmanın fazla olduğu algısı yaygındır.

Gelişen ülkeler için yolsuzluklar konusu, sosyal, kültürel ve ekonomik gelişimi olumsuz yönde etkileyen önemli bir unsurdur. Refah düzeyi yüksek olan ülkelerde yolsuzlukların azaltılması için bazı kriterler belirlenmektedir; gelir dengesi, hesap verebilir olmak, bilginin saydamlığı, katılımcı yönetim anlayışı gibi ilkeleri bu kriterler arasında saymak mümkündür.

Ülkemizde yerel yönetimlerde oluşan yolsuzluk, usulsüzlük gibi etik dışı uygulamalar ile alakalı az miktarda araştırma çalışması mevcuttur. Bu araştırmalara göre ise belediyeler en çok yozlaşan politik unsurlardır.

Devlet yönetiminde etik, kamuya karşı bir güven duygusu oluşturmak ve hukuki düzene duyulan güveni artırmak için önemli bir yere sahiptir. Devletin her kademesinde, yönetim ve etik kavramları birbirinden ayrı düşünülemez. Yönetimler için, etik uygulamalar her kademedede gerçekleştirilmesi gereken temel husustur.

Yozlaşma konusu her ülkede farklı siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel koşullarda, farklı biçim ve kapsamlarda ortaya çıktığı görülmektedir. Gelişmiş hukuk düzeyi ve yönetim anlayışına sahip ülkelerde, etik dışı yozlaşmış yapısal sorunlar, az miktarda ortaya çıkmaktayken, gelişmemiş ülkelerde bu oran yüksek miktarlardadır.

Kamuda yozlaşmanın kaynaklarını; etik değerler ve kamusal fayda konusunda toplum bilincinin oluşmamış olması, demokrasi kültürünün olgunlaşmamış olması, yeterli bilgi birikimine ve eğitim düzeyine sahip olmayan idareciler, sorumsuz siyaset anlayışı, bugünün ihtiyaçlarını karşılayamayan hukuk sistemi, kamuda yönetim kademelerini hesap verebilir kılacak nitelikte etkin bir denetim mekanizmasının olmaması, sosyal çevrede nüfus akışının hız kazanması ve belediye meclislerinde etkin temsilcilerin oluşması şeklinde değerlendirebiliriz. (Kongar, 2005).

#### **4.3.7.1. Çıkar Çatışması ve Yolsuzlukla İlgili Yapılan Araştırmalarda Öne Çıkan Tespitler**

a- Yerel yönetimlerde ortaya çıkan yolsuzlukların esas nedenlerini çözümlemek.

- b- Yerel yönetimlerde yürütülen küresel yozlaşmaya karşı kampanyalardaki odak noktanın doğru belirlenmesi.
- c- Yerel yönetimlerin topluma en yakın yönetim kademesi oldukları için, burada görev yapan personelin çalışmalarında sorumlu ve şeffaf davranmaları gerekir.
- d- Yerel yönetimlerde yolsuzlukları önleme noktasında ortak hareket etmek, bu konuda kolaylık sağlar.
- e- Ulusal düzeydeki siyasetçiler genelde siyasi kariyerlerine yerel yönetimlerde başlamaktadırlar.
- f- Ulusal ve yerel devletin bütün kadrolarında istihdam anlayışını tekrar tasarlayarak, doğru ve liyakatli idarecileri destekleyen teşvik projeleri geliştirilmelidir.
- g- Hizmet, sorumluluk ve reform alanları genişletilmelidir.
- h- Yerel yönetim görevlilerinin sorumluluklarını geliştirecek takip, denetleme ve yaptırım mekanizmalarının etkinleştirilmesi.
- i- Yolsuzluklara karşı takip gruplarının oluşturulması.
- j- Yürürlükte bulunan rüşvetle alakalı mevzuatın tekrar gözden geçirilmesi.
- k- Devlet dairelerinde cinsiyet farklarından doğan sorunların giderilmesi için yeni projeler geliştirilmesi.
- l- Mali harcamalar ve ekonomik aktivite konularında idarecilerin yetkilerinin sınırlandırılması.
- m- Kamu alanında istihdam konusunun yeniden düzenlenmesi.
- n- Belediye başkanlarının görevleri dışında özel sektör alanında faaliyette bulunmasına müsaade edilmemesi.
- o- Belediye başkanlarına verilen maaş ve yetkilerin, sorumlulukları nispetinde artırılması.
- p- Kamu kurumlarının özel sektörde sunulan hizmetleri vermemesi.
- q- Kamunun, özel sektör tarafından yürütülen faaliyetleri, etkin bir denetime tabi tutması
- r- Belediyelerde yapısal bir revizyon gerçekleştirilerek, hazine garantisinde borçlanmaların engellenmesi.
- s- Belediye bütçelerinin, sivil toplum kuruluşlarında oluşturulacak komisyon tarafından denetlenmesi.
- t- Belediyelerde yolsuzluklara kaynak teşkil eden, şirketler, fonlar, vakıflar ve buna benzer kuruluşların kapatılması.

Bu tespit ve değerlendirmelerde de bahsedildiği gibi, yolsuzluk, çıkar çatışması, rüşvet gibi etik sorunların siyasi, kültürel, hukuki ve ekonomik birçok boyutunun bulunduğu açıktır.

Yerel yöneticilere yönelik, etik kurallar çerçevesinde de çıkartılan bazı hukuki düzenlemelerin bulunmasına rağmen, bunların etkin bir biçimde uygulanamamakta olduğu görülmektedir. (Kılınç, 2009). Bu nedenle hukuki yaptırımlar caydırıcı nitelikte olması gerekmektedir.

#### **4.4 Kar Amacı Olmayan Kurumlar Olarak Yerel Yönetimler ve Etik Sorumluluk Alanları**

Yerel yönetimleri, bölgelerinde yaşamakta olan toplum için hizmet üretme ve ihtiyaçlarını karşılama sorumluluğu noktasında değerlendirecek olursak, toplum adına üretmiş oldukları hizmetlerin bir kısmı ücrete tabi olsa dahi, kar amacı olmayan kurumlar olarak nitelendirmek mümkündür. Ayrıca yerel yönetimlerin mahiyetini tam olarak anlayabilmek için, hem siyasi bakımdan hem de hizmet yönünden analiz etmek gerekmektedir.

Merkezi yönetimin üretmesi gereken toplumsal ihtiyaçlara yönelik hizmetlerin, yapılabilmesi amacıyla kurulan kuruluşların başında yerel yönetimler gelmektedir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin temel özellikleri kar amacı olmayan kurumlar olmaları ve bu doğrultuda hizmet üretmeleridir.

Yerel yönetimlerin kar amacı olmayan kurumlar olmasına rağmen bir kısım hizmetlerinden ücret almaları, bu kuruluşların kar amacı olmayan kuruluşlar olmasını engellememektedir. Yerel yönetimlerin kar amacı olmayan kurumlar olmaları noktasında, en çok merkezi yönetimden gelen baskılar ve mevzuatın sınırlandırması zorluk oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, kar amacı olmayan kurumlar olan yerel yönetimlerin işleyişini zorlaştıran ve faaliyet alanını daraltan faktörleri şu şekilde sıralayabiliriz;

- 1- Ortak sistem ve politikalar az, bunların geliştirilmesi zordur.
- 2- İdareciler mevzuat ile sınırlı tutulmaktadır.
- 3- Beşeri faktör sorunları fazladır.
- 4- Gereken örgütsel değişikliklerin yapılması güçtür.

Bunun yanı sıra, yerel yönetimlerde değerlendirme süreçleri, dışarıdaki ve içerdeki uyarıcılara tepki biçiminde değil, genel olarak rutin denetlemeler sonucunda tespit edilen sorunlar ortaya çıktığı zaman yapılmaktadır. (Oba Furman, 1987).

Yerel yönetimlerin, topluma hizmet üretme ve sunma noktasında kar amacı olmayan kurumlar olması, bu kurumları sosyal pazarlama yönünden de ele alabilmemizi sağlamaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimler kar amacı olmayan politikaların belirlenmesi sürecinde bir takım zorluklar ile karşılaşabilmektedir. Bu yaklaşım ile kar amacı olmayan kurumlar olarak yerel yönetimlerin karşılaşabileceği zorlukları şu şekilde sıralayabiliriz;

- 1- Hizmet alanlar yönünden Pazar analizi zordur.
- 2- Hizmet sunma noktasında hedef pazarın belirlenmesi güçtür.
- 3- Hizmet stratejilerinin formüle edilmesi zordur.
- 4- Hizmet fiyatlandırmaları genellikle el ile yapılmaktadır.
- 5- Dağıtım yapan kanallar daha etkin bir şekilde denetlenmesi gerekmektedir.
- 6- Haberleşme noktasında değişik sistemler geçerlidir.
- 7- Sosyal pazarlama yaklaşımının yeteri miktarda yönetsel altyapısı yoktur.
- 8- Sosyal pazarlama yaklaşımının sonucunu değerlendirmek daha zordur. (Fox ve Kotler, 1980).

Bu konuda anlatılmak istenen, kar amacı olmayan kurumların stratejilerini geliştirme noktasında yaşadıkları zorluklar ve bu kurumlarda sosyal pazarlama yaklaşımının zorlukları göz önünde bulundurulduğunda, yerel yönetimleri bu yönüyle değerlendirebilmenin güç olduğu görülmektedir. Fakat her koşulda, yerel yönetimlerin kar amacı olmayan bir kurum olarak bu zorlukların üstesinden gelmeye çalışması gerekir. Bunun sonucunda yerel yönetimler hem hizmet yönünden hem de siyaset yönünden daha da anlam kazanacaktır.

#### **4.4.1. Yerel Yönetimlerin Hizmet Yönü**

Kar amacı olmayan kuruluşlar olan yerel yönetimleri, bu özelliklerinin yanı sıra, topluma sunmakla mükellef oldukları hizmet ve görevler açısından da ele almak, yerel yönetimlerdeki etik sorunların anlaşılabilmesi noktasında yarar sağlayacaktır.

Mevzuatla belirlenmiş olan konularda yerel yönetimlerin hizmet sunması bir zorunluluktur. Mevzuatla belirlenmeyen fakat toplumun ihtiyaç duyduğu bazı ihtiyaçların karşılanması noktasında da yerel yönetimler sorumluluk konumundadırlar. Bazı durumlar da toplumsal ihtiyaçlar, mevzuatla belirlenen konuları aşarak, zamanın ihtiyaçlarına göre farklı biçimlerde karşımıza çıkabilmektedir. Günümüzde toplumsal ihtiyaçların değişmesi ve çoğalması, yerel yönetimlerin sorumluluğunu da artırmaktadır. Bu tür hizmetlerin imkanlar dahilinde yerel



yönetimler tarafından sunulması, sosyal ve etik sorumluluğun bir gereği olarak değerlendirilmektedir.

Toplumsal ihtiyaçları karşılamak için, yerel yönetimlerin sunmuş olduğu hizmetlerde, hizmet kalitelerini artırarak daha nitelikli ve çağın gereksinimlerine uygun hizmetler üretmeleri, sosyal sorumluluk ilkesinin bir gereğidir. Bu noktada, sunulan hizmetler, arzu edilen kalite ve nitelikte, doğru zaman da ve doğru yerde, makul fiyatlarda olması, bir yerel yönetimin yerine getirmekle mükellef olduğu bir görevdir. Ayrıca, bu konu yerel yönetimlerin sorumluluk alanları içerisindedir.

Bu noktada, yerel yönetimler hizmet yönleri bakımından, karar verme aşamasında şu hususlara da dikkat etmesi gerekir;

- Yerel yönetimlerin öncelikle hangi hizmetleri sunması gerekeceği
- Yerel yönetimlerin mali imkanları nispetinde hangi hizmete öncelik verebileceği

Bu konularda karar verme aşamasında yerel yönetimlerin dikkatli davranması ve doğru değerlendirmelerde bulunması gerekmektedir. Yerel yönetimler toplumun ihtiyaçlarını karşılarken sunulan hizmetlerin öncelik sıralarını tespit etmelidir. Burada yerel yönetimlerin siyasal yönleri ortaya çıktığı görülmektedir. (Eryılmaz, 1995). Yerel yönetimlerde siyasi tutumların hizmet anlayışının önüne geçmesi, yerel yönetimlerin hizmetlerinin aksamasına ve hizmet kalitesinin düşmesine neden olabilir. Bu nedenle yerel yönetimlerin kar amacı olmayan yönleri ve hizmet yönleriyle beraber siyasal yönlerinin de göz önünde bulundurulmalıdır.

#### **4.4.2. Yerel Yönetimlerin Siyasi Yönü**

Seçimle iş başına gelen kişiler tarafından yönetilmesi, yerel yönetimlerin siyasi yönü olan kuruluşlar olduğunun bir göstergesidir. Fakat günümüzde uygulamalara bakıldığında yerel yönetimler, siyasi kültürden çok idari kültürün yoğunlukta olduğu yönetim anlayışına sahiptir. Bu nedenle, yerel yönetimler siyasi bir kuruluş değil de, idari bir kuruluş olarak değerlendirilmektedir. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimler, merkezi yönetimler tarafından üzerinde çeşitli yönlerden baskı kurulabilen ve hizmet sunma sürecinde partizan davranabilecek bir konumda bulunmaktadır.

Yerel yönetimler de, siyasi bir tutum içerisinde olmakla, partizanca davranış birbiriyle karıştırılmakta ve partizanlıklar, siyasal perspektifler olarak değerlendirilmektedir. Belediyelerde sadece başkanlar değil, aynı zamanda diğer yöneticiler ve kurum çalışanları da siyasi süreçler içerisinde bulunabilmektedirler. Esas olarak sorun partizanlıklar değil, genel anlamda politikalardır. Siyasi partilerin, birçok konuda olduğu üzere, kentleşme, belediyeçilik ve kent yönetimi gibi hususlarda da bir takım düşünce ve projelere sahip olmaları gerekmektedir. (Keleş, 1994).

Belediyelerin siyasi yönleri ile ilgili problemlerden bir tanesi de yönetenlerin yönetilenleri katılımcı demokrasi anlayışına uygun bir şekilde yönetmemesidir. Bu hususa neden olarak, belediyelerin denetleme mekanizması yönünden vatandaşa değil de, esnafa destek çıkması, bundan dolayı siyasi gücü zenginliğe ulaşmak için araç olarak kullanarak yerelde siyaset anlayışının esnaflaşmış olmasını söyleyebiliriz. Katılımcı demokrasi ilkesinin günümüzde tam manasıyla uygulanamıyor olması, siyasal katılım kültürünün toplumda yeteri kadar gelişmemiş olmasından kaynaklanmaktadır.

Siyasal katılımcılığın yerel siyasette yetersiz kalması ve bazı oluşumların siyasal katılımı etkin olmaları, belediyelerin hizmetlerindeki verimlilik ve kaliteyi düşürmekte ve bir takım adaletsiz uygulamalara neden olmaktadır. (Karaman, 1996).

#### **4.4.3. Yerel Yönetimlerde Etik Sorumluluk Alanları**

Yerel yönetimleri kapsamlı bir biçimde her yönüyle ele aldığımızda, çok miktarda etik problemlerin yaşanabilmesi olasılıklarını da görebilmek mümkündür. Yerel yönetimler ölçeğinde ortaya çıkması mümkün olan etik sorunlara karşı, yerel yönetimlerin etik sorumluluk alanlarını şu şekilde belirtebiliriz;

##### **4.4.3.1. Yönetimde Etiklik**

Yönetim kademelerinde etik olma ilkesini hayata geçirebilmek için, liyakatli ve donanımlı kişileri seçmek işbaşına getirmek gerekmektedir. Siyasal katılımcılık anlayışı bakımından yeteri kadar gelişmemiş olan toplumlar, yöneticilerini seçerken ehliyetli ve liyakatli olma kriterlerini göz önünde bulundurmamaktadırlar. Bu nedenle yöneticiler kendileri yerel siyasette etik sorumluluk alanı olarak ortaya çıkabilmektedir. Çünkü böyle idareciler, gerekli ehliyete ve liyakata sahip olmadıkları için, adaletli davranamayacaklar ve hizmette verimli

olamayacaklardır. Ayrıca bu yöneticiler partizanca davranmaları da muhtemeldir. Bunun sonucunda ise yerel yönetimlerde yönetime seçilen kişiler, yönetimleri altında bulunanlara etkin denetim ve yönetim uygulayamayacak ve bu yönetim zafiyetinden dolayı birtakım etik sorunlar ortaya çıkabilecektir.

Yerel yönetimlerde yöneticiler, yönetimleri altında bulunanları her zaman kontrol altında tutarak, içerisinde suç işleyenleri, kurallara aykırı davrananları ve görevini kötüye kullananları yasaların öngördüğü şekilde gereken cezalara çarptırmaları gerekmektedir. Ayrıca yöneticilerin görevi kötüye kullanan kişilere gereken cezayı vermedikleri durumda, adaletsizliği ve etik dışı uygulamaları önlemenin mümkün olmadığı bilinciyle hareket etmeleri gerekmektedir. (Nizamülmülk, 1987). Bunun yanı sıra, yönetim alanında etik bir ortam oluşturmak, haksız ve adaletsiz uygulamalara engel olabilmek için, yöneticilerin rutin toplantılar düzenlemeleri önem arz etmektedir.

Yönetim alanında etiklik yönünden yerel yönetimlerde bulunan bürokratik kadroların neden olduğu yönetsel sorunlar, öncelikli çözülmesi gerekli olan problemler olarak değerlendirilmektedir. Yönetsel sistemin gelişim ve dönüşümünde bürokratik sistemin oluşturduğu yapısal özellikler, dikkatle üzerinde durulması gereken çok önemli bir husustur. (Köktaş, 1995). Etik yönünden, yönetsel sorunlar üzerindeki bürokratik yapının etkinliğini düşürmek ve yerel yönetimleri daha verimli hizmet üretir hale getirmek, sonuç olarak ta daha etik bir yönetim anlayışını oluşturmak için, sivil toplum kuruluşlarının önem ve desteğini belirtmek gerekir. Bu yaklaşımla, topluma karşı güvensizlik duygusu, toplumdan gelebilecek tepkilerin karşısında sistemi korumak düşüncesine sahip bürokratik sistemin, toplumu yönetim mekanizmasının dışarısında tutma refleksi gibi çarpık anlayışlara engel olmak mümkündür. (Karatepe, 1996).

Yönetim etiği bakımından bu şekilde bir çarpık anlayışı önleyebilmek için yönetim kademelerinin yapması gereken iş, toplumu doğruya ve gerçeğe yöneltebilme hususunda, hukuk, din, etik ve eğitim olgularının sağlamış olduğu imkanlardan yararlanmak ve bireyi kötülük ve yanlışlıktan koruyabilecek vicdani duyguları geliştiren bir eğitim sistemini oluşturmaktır.

#### 4.4.3.2. Siyasi Etik

Yerel yönetimler çerçevesinde etik sorumluluk alanlarının ikinci bir konusu olarak siyasi etik ile alakalı sorunlar değerlendirilebilir.

Siyasi etik ile alakalı en önemli sorunlardan birisi, yerel yönetimlere seçilmiş olan yöneticilerin partizanca uygulama, tutum ve davranışlarıdır. Yerel yönetimlerin yönetim uygulamalarında, partizan bir anlayışla liyakatsiz şahıslara yetki verilmesi, öncelikli hizmetleri değiştirme, siyasi rüşvet dağıtma ve buna benzer uygulama biçimleri, partizanlık olgusunu ortaya çıkartan yönetim uygulama ve anlayışlarına örnek olarak verilebilir. Buna benzer uygulamaların neticesinde yerel yönetimler ellerinde bulunan mevcut kaynakların etkin ve verimli kullanılması noktasında başarısız olacak ve topluma sunulacak hizmetlerin hizmet kalitesi istenilen nitelikte ve nicelikte olmayacaktır.

Siyasi etik sorunlarından bir tanesi de, yerel yönetimlerin kendi görüş ve düşünceleri dışındaki başka görüş ve düşünceleri kabullenmeyerek dikkate almamasıdır. Hâlbuki toplumda genel olarak kabul gören etik değerler kapsamında, toplumun her kesimindeki siyasi görüş ve düşünceleri saygıyla karşılamak, siyasi etik yönünden bir gereklilik olarak değerlendirilebilir.

Bunun yanı sıra, yerel yönetimler ideolojik bakış açıları nedeniyle bir kısım sivil toplum kuruluşlarını kendilerine yakın görerek sahiplenmesi, diğer sivil toplum kuruluşlarını ise önemsememesi gibi etik dışı durumları görmekte mümkündür. Oysaki sivil toplum kuruluşlarının yerel yönetimler için birçok konuda sağladıkları destekler yadsınamaz bir gerçektir. Ticaret odaları, Esnaf kuruluşları, Sendikalar ve Hemşeri dernekleri gibi sivil toplum kuruluşlarının, yerel yönetimlere sağladıkları katkılar her dönemde varlığını göstermektedir. Örnek olarak, ülkemizde bir sivil toplum kuruluşu olan Ahi kuruluşlarının yetki ve çalışmaları, buldukları bölgede ticaret hayatını şekillendirmenin yanında, yerel yönetimlerin kentlerde yapması gereken bir takım faaliyetleri ve hizmetleri de yerine getirdiklerini görmekteyiz. (Aykaç, 1996).

Yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarında karşımıza çıkan önemli etik sorunlardan bir tanesi de genel idarenin yönetim zafiyetlerini ve idari eksikliklerini kapatma gayretleridir. Bu gayretleriyle yerel yönetimler, bölgelerin de yaşayan toplumun hak ve hukukunu genel

yönetimin idari eksiklik ve yetersizliklerine karşı savunmamakta, bununda ötesinde toplumun hak, talep ve ihtiyaçlarını göz ardı etmektedir. Bu şekilde, bölgede yaşayan toplumun siyasi tercihleri yok sayılmakta ve siyasi etik ihlal edilmektedir.

#### **4.4.3.3. Sosyal Etik**

Sosyal Etik konusu, yerel yönetimlerin sosyal konular ile alakalı diğer bir etik sorumluluk alanıdır. Öncelikle kar amacı olmayan kurumlar olarak yerel yönetimlerin sosyal yönlerini birçok boyutta değerlendirmek mümkündür. Bu nedenle yerel yönetimler sosyal hususlarda etik sorumluk taşıyan en önemli kurumlardandır. Yerel yönetim kademelerinde görevli idarecilerin siyasi etik ve etik yönetim anlayışının yanı sıra sosyal etik anlayışını da özümsemiş olması gerekir. Ayrıca yerel yöneticilerin görevlerini yerine getirirken toplumsal faydayı gözetmeleri ve sosyal sorumluluk anlayışı ile hareket etmeleri gerekmektedir.

Yerel yönetimlerde sosyal etik ve sosyal sorumluluğun gereği olarak, yerel yönetimlerin, yönetim mekanizmasının toplum için oluşturulduğu gerçeğini tam manasıyla kabullenmiş olmaları ve bu anlayışa uygun davranmaları bir gerekliliktir. Ancak günümüzde yerel yönetimlerin günümüzdeki uygulamalarına bakıldığında, bu etik ilkelerin tersine bir durumun mevcut olduğu ve yöneticilerin sosyal etik ve sosyal sorumluluk anlayışıyla hareket etmedikleri görülmektedir. Hâlbuki yönetim mekanizması, yönetici ve idareciler, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak, toplumun taleplerine cevap verebilmek yönünde hizmet üretmek amacıyla oluşturulan mekanizmalar ve bu mekanizmaların unsurlarıdır. Yönetim mekanizması toplumdan hizmet alan değil topluma hizmet sunan bir konumda olması gerekir. Aksi takdirde etik ilkelerle bağdaşmayan, modern yönetim anlayışına uymayan bir konuma düşer. Böyle yönetici ve bu yöneticilerin içerisinde bulunduğu yönetim mekanizmaları hem merkez hem de yerel yönetimlerde toplumun ihtiyaçlarına yönelik hizmet üreten değil de, toplumdan hizmet talep eden bir durum içerisinde bulunur. Bu durumlar, sosyal etik yönünden merkezde ve yerelde bir takım yönetim zafiyetlerine neden olmaktadır. (Torlak, 1995).

Yerel yönetimlerde sosyal sorumluluk anlayışını geliştirme ve sosyal etik sorunlarını önleyebilmenin yoluysa, topluma sosyal sorumluluk ve sosyal etik yönünden gereken eğitimin etkin bir şekilde verilmesi ve toplumda bu bilincin oluşturulmasından geçmektedir. Böylece,

toplumdaki sosyal etik ve sorumluluğun standartlarını geliştirmek ve yöneticilerin uygulamalarındaki sapmaları görebilmek mümkün olacaktır. (Karabulut, 1988).

Bu şekildeki siyasal ve toplumsal kontrol mekanizmaları ile yerel yönetimlerde modern bir yerel yönetim anlayış ve tarzını oluşturmak daha da mümkün hale gelecektir. Bunun sonucunda sosyal etik kültürünün toplumda yerleşmesi açısından, yönetenler ile yönetilenler arasındaki uzaklık ortadan kalkacak, yönetim kademeleri daha da ulaşılabilir olacak, kentte yaşayan insanlar toplumsal taleplerini, ihtiyaçlarını ve düşüncelerini yönetimlerle daha kolay paylaşabilecek, planlama ve karar alma süreçlerine toplumun katılımı sağlanmış olacaktır.

Yerel yönetimlerde toplumun karar alma süreçlerine katılımı, yalnızca yönetime itaat eden değil, planlama ve istişare aşamalarında süreçlere etkin bir biçimde dahil olan bireylerden oluşan bir toplumsal statüyü de ortaya koyacaktır. Böylece, yönetim ve yönetilenler arasında bilgi alış verişi daha hızlı olacak, yerel yönetimler daha şeffaf bir yönetim anlayışına kavuşacak ve sosyal etik sorunlara yönelik kalıcı çözümler üretmek mümkün olacaktır.

Bu kalıcı çözümlerin oluşturulması, yerel yönetimler kapsamında sosyal etik ve sosyal sorumluluk kültürünün benimsenmesine, yerleşmesine ve gelişmesine katkı sağlayacaktır.

#### **4.4.3.4. Ekonomik Etik**

Yerel yönetimler kar amacı olmayan kurumlar olmalarının yanında, diğer bir etik sorumluluk alanı da, ticari, iktisadi ve mali konular ile alakalı etik sorunları kapsayan bir yapıya sahiptir. Çünkü yerel yönetimlerin hizmetlerini sunması noktasında ve bu hizmetler için kaynak sağlanması, kaynağın kullanılması sürecinde mali ilişkilerden uzak durmak mümkün olmadığı için, yerel yönetimlerinde, mali ilişkilerin neden olduğu etik sorunlarla karşılaşması muhtemel bir durumdur.

Yerel yönetimler kapsamında mali etik ile alakalı sorunları başlıca; zimmet, irtikap, rüşvet, mali kaynakların verimsiz kullanılması, piyasada düzenin sağlanamaması, haksız rekabetin önlenememesi vb. şeklinde sayabiliriz.

Mali Etik ile alakalı sorunlardan en önemlisi olarak değerlendirilen rüşvetle ilgili yerel yönetimler bakımından sorunların başlıcalarını şu şekilde sırlayabiliriz; çeşitli hediyeler

verilmesi, yüksek masraflı eğlencelerin düzenlenmesi, bireysel, kurumsal ve mali ilişkiler yoluyla ortaya çıkan görevi kötüye kullanmalar ve görevlilerin ellerinde bulundurdukları bilgi ve belgeleri, yönetimde bulunan yöneticilere yönelik olarak çıkar amaçlı kullanmaları vb. (Tosun, 1979).

Yerel yönetimlerde ve merkezi yönetimlerde mali etik sorunların oluşmasında esas sebep, yönetimlerin yozlaşması, yönetimde etik ilkelerinin göz ardı edilmesi ve toplumda ve yönetenlerde etik ve manevi değerlerin zayıflamasıdır. Bu noktada, toplumun her kademesinde dürüst ve etkin nitelikteki kişiler sindirilmişler ve bürokratik kademelerde bulunanlar içinde yaşadıkları toplumun gerçeklerine ve kültürel değerlerine yabancılaşmışlardır. Böylece, bu bürokratik anlayış ve uygulamalar, bürokratların, devletin mali imkanlarını şahsi çıkar ve menfaatleri doğrultusunda kullanmalarına zemin hazırlamış ve bu durumu önleyecek mekanizmalar sindirilmiştir. Sonuç olarak, yönetim mekanizmaları ekonomik etik sorunlar biçimine dönüşmüştür.

Yerel yönetimlerde mali etik ve sorumluluğun gereği olarak, yönetenlerin kendilerini mali ilişkilerde, etik dışı uygulamalardan uzak tutmaları, bu alanda etik kültürünün oluşumu için yeterli değildir. Yönetenlerin idare ettikleri kurumu ve çalışanları da mali ilişkilerde etkin bir denetime tabi tutmaları gerekmektedir. Kurum içindeki işleyiş yöneticilerin bu tutumu ile daha şeffaf hale gelecektir. Yöneticilerin böyle bir gayret içinde olmaması halinde ise bu yönetim mekanizmasında mali açıdan etik bir ortamın oluşmasından bahsedemeyiz. Etik kontrol mekanizmalarında oluşan zafiyetler, diğer hususlarda olduğu üzere, mali hususlarda da etik dışı ve sorumluluk anlayışıyla bağdaşmayan uygulama ve davranışlara neden olabilmektedir.

Yerel yönetimlerin gelişimi, merkezi idarenin toplumsal hizmetlerin sunumundaki yetersizliği ve eksikliği neticesinde son zamanlarda daha da hız kazanmıştır. Yerel yönetimler kuruluş amaçları doğrultusunda kar amacı olmayan kurumlardır.

Kanunlar ve mevzuatın öngördüğü şekilde kent toplumuna hizmet sunan yerel yönetimlerin, bu hizmetleri sunarken, hem hizmette kalite, etkinlik ve verimliliği artırmak için gayret sarf etmek hem de siyasi yönden ideolojik ve partizanca tutum ve davranışlardan uzak durmaları gerekir. Ayrıca yerel yönetimler sundukları hizmetleri en az maliyet ile ölçek ekonomisine uygun bir şekilde sunmak durumundadırlar.

Yerel yönetimler toplumsal faaliyetler, kurumsal icraatlar ve her türlü hizmet sunumunda, kaynakların kullanımı noktasında etik ilkelere uygun bir anlayışla hareket etmek durumundadır. Harcama kalemlerinde süreçlerin daha Şeffaf işletilmesi, denetim mekanizmalarının etkinliğinin artırılması ve hesap verebilirliğin oluşturulması, yerel yönetimlerde etik kültürün ve toplumsal güven duygusunun oluşturulması noktasında, yönetimler birinci derecede sorumludurlar.



## 5. SONUÇ

Yerel yönetimlerin varlığı tarihi süreç içerisinde demokrasilerin ve özgürlüklerin merkezi ve ilk basamağı olarak ortaya çıkmıştır. Ülkemizde bu süreç, belediyelerin kuruluşunda esas amacın, yerelde toplum ihtiyaçlarının karşılanabilmesi anlayışının hakim olduğu bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel yönetimler, gelişmiş kamu yönetim anlayışından, bu anlayışın benimsediği perspektif ve etkinlikten her yönüyle etkilenmiştir. Yerel yönetimlerde, etik dışı davranışların, yönetim işleyişi içerisinde temel bir sorun olduğu fark edilerek, yönetim mekanizması içerisinde oluşabilecek yozlaşmayı önleyebilmek düşüncesiyle birçok formülasyonlar geliştirilmiştir.

Dünyada küreselleşmenin de etkisiyle bir takım kurumsal yapılarda oluşan etik ve yozlaşma kavramı, bir ülkenin iç sorunu olmanın ötesinde uluslararası nitelikte bir olguya dönüşmüştür. Bunun neticesinde, dünya çapında etik dışılığı önleyebilmek amacıyla yönetsel etik kodlar ve ilkeler geliştirilmeye başlanmıştır.

Ülkemizde bu kapsamda, 2004'te çıkartılan 5176 sayılı kanunla “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” oluşturulmuş ve göreve başlamıştır. Yerel yönetimlerde oluşturulan bu kurulun denetimine tabi olan kurumlar arasındadır. Büyükşehir Belediyeleri, İl ve İlçe Belediye başkanlıkları ve diğer belde Belediye Başkanlıkları bu kurulun denetim kapsamındadır.

Etik ilkeleri belirleme ve uygulama noktasında, çıkartılan 5176 sayılı bu yasa gereği, Belediyelerin yönetim mekanizmaları ve kurumsal yapıları içerisinde, etik kültürü yerleştirme, geliştirme ve çalışanların karşılaşmış oldukları etik problemlerle alakalı tavsiye ve yönlendirmelerde bulunmak amacıyla etik komisyonları kurulmuştur.

Belediyelerde, yönetim kademelerinde bulunan yöneticiler bakımından, etik ilkelerin benimsenip, kurumsallaştırılması ile ilgili şu önerileri sunabiliriz;

- Belediye Başkanlıklarında, başkan ve diğer çalışanların topluma karşı sosyal sorumluluk duygularının geliştirilmesi
- Etik Kültürünü yerleştirmek amacıyla belediye personeline periyodik olarak etik değerleri öğretici ve özendirici eğitimin verilmesi
- Yerel yönetimler kapsamında yasalara ve mevzuata uygun davranma anlayışının yerleştirilmesi
- Yönetimin işleyişi ile alakalı toplumu bilgilendirici duyuruların usulüne uygun bir şekilde yapılması
- Belediyenin, yönetim, karar alma süreçleri ve iç işleyişi ile ilgili bütün bilgilerin toplumun ulaşabileceği açıklıkta olması
- Etik ilkeler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi belirleme noktasında, akademik çalışmalar yapılarak, görevlilerin eğitim dönemlerinde bu çalışmalardan faydalanmasının sağlanması
- Bir hizmetin sunumunda, yasalara uygunluk, kamu yararı ve toplumsal fayda anlayışının gözetilmesi
- Belediye yönetici ve çalışanlarının şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirlik gibi etik değerleri tam olarak uygulayabilmek için gayret sarf etmeleri
- Katılımcı demokrasi anlayışının bir örneği olan, kent konseylerinin işletilmesinin sağlanması ve etkinliğinin artırılması
- Belediyelerde görev yapan personelin özlük hakları ve mali imkanlarının iyileştirilerek, bu konuda belirli bir standardın oluşturulması
- Denetim mekanizmalarının etki alanları genişletilerek, daha kapsamlı bir şekilde bu mekanizmaların işletilmesi

Bu önerilerin geliştirilmesi ve çoğaltılması mümkün olmakla birlikte, yerel yöneticiler, bölgelerinde var olan etik değerler noktasında yeni metotlar ve bakış açıları oluşturabilirler.

Yerel yönetimlerde etik değerlerle örtüşen bir yönetim anlayışının oluşması, toplumda yerel yönetimlere karşı duyulan güveni ve itibarı artıracak bir etki yaratacaktır.

Belediyelerin çalışmalarında dikkat etmesi gereken diğer bir hususta, toplumun öncelikli ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak, çalışma planlamasını buna göre yapması, böylece toplumsal beklentilerin karşılanması ve toplumsal memnuniyetin sağlanabilmesidir.

Yerel yöneticiler görevleri boyunca başarılı bir süreç ortaya koyabilmek için, başta imar uygulamaları olmak üzere belediyelerin mali imkanlarının etkin ve verimli kullanılması, kaliteli hizmet üretme, nitelikli ve şeffaf bir yönetim anlayışına sahip olmak gibi etik değerleri benimsemelidirler.

Yerel demokrasi ve yerel siyasette etik kültürünün varlığı, modern hayatın vazgeçilmez bir yansımasıdır. Uygar yaşam kültürü ve küresel değişim faktörleri etik anlayışını günümüzde gerekli, sürdürülebilir, yaygın ve etkin kılan en temel unsurlardır.

## **EKLER**

5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

3628 Sayılı Mal Bildirimi, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

5393 Sayılı Belediye Kanunu

## KAYNAKLAR

- Acar, M. ve Emek, U.** (2009). Preventing corruption in Turkey, Ting Gong ve Stephen K. Ma (ed.) *Issues, Instruments and Institutions Preventing Corruption in Asia Institutional Design and Policy Capacity*, Routledge, s.178-202.
- Aydın, İ.** (2003). *Eğitim ve Öğretimde Etik* 73-74, PEGEM-A Yayıncılık, Ankara.
- Aykaç, M.** (1996). “Ahilik ve Yerel Yönetimler, *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler*. İlke Yayınları, İstanbul, Cilt 1. S.257
- Balamir, M. Ersoy, M.** (2002). TAU-ODTU Çalışmaları Ve Uluslararası Deneyim, *İmar Hukukunda Toplum ve Mimarlık*, Mimarlar Odası, İstanbul
- Çiftçi, O.** (1989). *Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği 226*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü yayınları, Ankara.
- Demmke, C. , Bovens, M. Henökl, T. VanLierop, K. Moilanen, T. Pikkerand, G. Salminen, A.** (2007).Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union, *European Institute of Public Administration*, s.29, s.43, s.129-131, s.138.
- Doig, A.** (2008). Conflict of Interest of Elected officials: The Experience of the United Kingdom Committee on Standards in Public Life, COE, Octopus Program, Corruption and democracy, Political finances – conflict of interest – lobbying – justice. Strasbourg: COE Publishing.
- Emre, C., Hazama Y. ve Mutlu, S.** (2003). Cultural Values, Morality and Public Administration in Turkey, Cahit Emre (der.), *Yönetim Bilimi Yazıları*, Ankara: İmaj Yayınları.
- Eryılmaz, B.** (1995), Yerel Yönetimler ve Siyasi Çoğulculuk, *Yerel Yönetimler ve Siyaset Sempozyumu*, Kayseri Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayınları, Kayseri.
- Eryılmaz, B.** (2008). Etik Kültürü Geliştirmek. *Türk İdare Dergisi*. 459, 1-12.
- Fox, K. A. and Kotler, P.** (1980). The Marketing of Social Causes: The First 10 Years, *Journal of Marketing*, Vol.44, s.9-10
- Fromm, E** (1981). *Sevme Sanatı*. Işıtan GÜNDÜZ (Çev.). 86, Say Kitap Pazarlama, İstanbul.
- Gençkaya, Ö. F.,** (2009). Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi (Akademik Araştırma Çalışması) s.4-5, s.14, s.21-22, s.29, s.31, s.50.
- Gençkaya, Ö. F., Çarkoğlu, A., Erdem, T. Ve Kabasakal, M.** (2000). Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması - Karşılaştırmalı Bir İnceleme ve Türkiye İçin Bir Öneri, *Siyasi Partilerde Reform*, İstanbul: TESEV Yayınları.

- Karabulut, M. ve Kaya, İ.** (1988). Pazarlama ve Ethics, *Pazarlama Yönetimi ve Stratejileri*, S.127. İÜ. İşletme Fakültesi yayınları, İstanbul.
- Karaman, Z. T.** (1996). Yerel Yönetimler. s.250. 3. Baskı, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir.
- Karatepe, Ş.** (1996). Türkiye'nin Yönetim Sorunları, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, İlke Yayınları, İstanbul, Cilt 2.S.221
- Keleş, R.** (1994). Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 2. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R.** (1995), Yerel Demokrasinin Neresindeyiz. *Yeni Türkiye Dergisi*, 1, 4.
- Kılınç, G.** (2009), Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik, *Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi, Akademik Araştırma Çalışması*, s.13-30.
- Kongar, E.** (2005) Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri, *Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu*, İstanbul.29.09.2005.
- Köktaş, M. E.** (1995). Prens Sebahattin ve Yerinden Yönetim Düşüncesinin Sosyolojik Temelleri, *Yerel Yönetimler ve Siyaset Sempozyumu*, Kayseri Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayınları, Kayseri
- Lamberton, L., Leslieminor, H.** (1995). *Human Relations: Strategies For Success* 17-19, Irwin Mirror Press, Chicago.
- Liu, E. And Chau, O. K.** (2000). Declaration of Interests by Senior Civil Servants In Some Overseas Countries, *Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat*, Hong Kong.
- Mikail, E.H., Ateş, F.** (2011). Siyaset Ve Ahlak İlişkisi. *Turan Stratejik Araştırmalar Merkezi Dergisi*, cilt 3 sayı 11, s.61-62.
- Nizamülmülk** (1987). Siyasetname, (Çev. Nurettin Bayburtlugil). İkinci Baskı, Dergah Yayınları, İstanbul.
- Oba, F. B.** (1987). Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlarda Stratejik Yönetim, Kavramsal Bir Çerçeve, *İÜ. İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, s.11-13.
- Ömürgönülşen, U.** (2003). Public Service Ethics: The Feasibility of an Ethical Administration in Turkey, *1st International Business and Professional Ethics Congress of Turkey, September* s.17-19, Hacettepe University, Research Centre for Business and Professional Ethics, Ankara.
- Özdemir, M.** (2008). Kamu Yönetiminde Etik, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 4, s.7.

- Öztürk, N. K.** (1999). Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlik ve Farklılıklar. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 32, Sayı 2, S.15.
- Peele, G. and Robert K.** (2006). Regulating Conflict of Interest: Securing Accountability in the Modern State, UNAM.
- Reed, Q.** (2008). Sitting on the Fence, Conflicts of Interest and How To Regulate Them, *U4 ISSUE* 6, s.11-12, s.14, s.21, s.22.
- Sandal, A.** (2011). Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkelerine Mahalli İdareler Açısından Bakış, *Mahalli İdareler Dergisi*, Sayı: 207, s. 17-23.
- Seeger, A.** (2008). Corporation And Democracy: What Are The Issues, COE, Octopus Program,
- Shah, A.** (2007). Performance Account Ability And Combating Corruption, World Bank. Washington, D.C.
- Soccoja, P. C.** (2007). Prevention of Corruption in State Administration. s.4-5. France.
- Taylor, N.** (1980) Planning Theory and the Philosophy of Planning, *Urban Studies*, Volume 17, Issue 2, pp. 159-172.
- Torlak, Ö.** (1995). Yerel Yönetim Hizmetleri ve Devlet Anlayışı, *Nehir*, Aralık. S.25
- Tosun, K.** (1979). İşletme ve Kamu Yönetiminde Ahlak ve Zihniyet Sorunu, *Yönetim*, Yıl 1 Sayı 4. S.23-24.
- Ünlü, T.** (2005). Plan Modifications within the Contexts of Planning Control Mechanisms: Mersin Case, Unpublished Ph.D. Dissertation, METU, Ankara.
- Yüksel, C.** (2005), Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu yönetiminde etik Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar, Cilt 1 s.85-105, *TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No: 1* TÜSİAD Yayınları. İstanbul

## **İnternet Kaynakları**

**Nuttall, A.** (1997). *Kamuda Etik*,  
[http://www.tbmm.gov.tr/etik\\_komisyonu/belgeler/makale\\_KamudaEtik-inayetAydin.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/makale_KamudaEtik-inayetAydin.pdf), (29.04.2015).

**Url-1:** <http://www.bursayenice.bel.tr/index.php?MenuID:154>. 03.11.2013.

**Url-2:** <http://www.etimaden.gov.tr/d/file/etikilkeleregitimsunusu.pdf>. 09.11.2013.

**Lankester, T.** (2007). Conflict of Interest: A Historical and Comparative Perspective, [www.adb.org/Documents/Events/2007/conflict-interest/session1-pres2.pdf](http://www.adb.org/Documents/Events/2007/conflict-interest/session1-pres2.pdf) . 17.04.2014

- ICAC Practical Guide**, (1996). <http://www.icac.nsw.gov.au/files/html/pub2i27cp.htm>.
- OECD-SIGMA**, 2007b, 15-16, Conflict Of Interest Policies And Practices in Nine EuMember States: A Comparative Review Sigma Paper No. 36.  
[http://www.oalis.oecd.org/oalis/2006doc.nsf/LinkTo/NT000092FE/\\$FILE/JT03229271.PDF](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2006doc.nsf/LinkTo/NT000092FE/$FILE/JT03229271.PDF)
- Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service**, Bucharest, 29-30  
May 2007. <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/18/34/39303834.pdf>
- TÜSİAD-OECD**, (2003). Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama, TÜSİAD Yayını, No: TÜSİAD-T/2003-9-363.  
<http://www.tusiad.org/turkish/rapor/kamu2/kamu.pdf>.
- TBMM**, (2003). Yolsuzlukların Sebepleri, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, (10/9)  
[http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk\\_arastirma/index.htm](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/index.htm)
- Özgür, B.** (2004). Kamu yönetiminde yönetici çıkmazı, Maliye Dergisi, 145,  
[http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye\\_dergisi/maliyederigisi.asp?link=2](http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/maliyederigisi.asp?link=2)
- Posner, Pw.** (2003). Local Democrasi and popüler participation, Autumn. ppp, 42  
<http://www.etik.gov.tr/kurulkararlari/2011/2011-16.doc>
- Ataman, Ş. (2004).**  
Interest representation in local politics the case of municipal councils,  
Unpublished Master Thesis, Middle East Technical University  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption\\_in\\_local\\_government](http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_in_local_government).



## ÖZGEÇMİŞ

**Ad-Soyad** : S. Sadık SAYILGANOĞLU  
**Doğum Tarihi ve Yeri** : 15.09.1981-Yahyalı  
**E-posta** : sadiksayilganoglu@hotmail.com  
**ÖĞRENİM DURUMU** : Lisans Mezunu  
□ **Lisans** : 2005, Anadolu Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Kamu Yönetimi

**MESLEKİ DENEYİM VE ÖDÜLLER:** İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi, Makale  
(Yerel Siyasette Etik Kültürünün Gelişimi ve Toplum Üzerindeki Etkisi)