KAMU ETİĞİ AKADEMİK ARAŞTIRMALARI



CİLT 1

Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi

T.C. BAŞBAKANLIK KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

Council of Europe
Conseil de l'Europe

European Union
Union européenne

Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi

KAMU ETİĞİ AKADEMİK ARAŞTIRMALARI

CİLT 1

Yayına Hazırlayanlar
Şermin Korkusuz
Gaye Keylan

Kapak Tasarım
Ergin Şafak Dikmen

Birinci Basım: Ekim 2009 / Ankara
ISBN: 978-975-19-4630-0 (tk.)
978-975-19-4631-7 (1.c)

www.tornatasarim.com

Fersa Ofset Baskı Tesisleri
Ostim 36. Sokak 5/C-D Yenimahalle-Ankara
Tel : 0 312 386 17 00
Faks : 0 312 386 17 04
Web : www.fersaofset.com





T.C. Başbakanlık
Kamu Görevlileri Etik Kurulu
Başbakanlık Yeni Bina (DPT Binası)
Necatibey Caddesi No:108 Kat:1
Yücetepe Ankara
Tel: 90 312 4191533
Faks: 90 312 4241774
www.kamuetik.gov.tr

Avrupa Konseyi
İnsan Hakları ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü
İşbirliği Müdürlüğü
Mali Suçlar Bölümü
Yolsuzluk ve Dolandırıcılık Birimi
F-67075 Strasbourg Cedex Fransa
Tel: 33 3 88412354
Fax: 33 3 90215650
www.coe.int/tyec

Bu yayının içeriği sadece yazarların sorumluluğundadır ve hiçbir şekilde Avrupa Birliği'nin ve Avrupa Konseyi'nin görüşlerini yansıtmamaktadır.

Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi

KAMU ETİĞİ AKADEMİK ARAŞTIRMALARI

CİLT 1

TAPU HİZMETLERİ VE ETİK

Doç. Dr. Hamza ATEŞ
Doç. Dr. H. Emre BAĞCE
Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

KOLLUK HİZMETLERİ VE ETİK

Prof. Dr. İbrahim CERRAH
Doç. Dr. H. Hüseyin ÇEVİK
Doç. Dr. Turgut GÖKSU
Arş. Gör. Ercan BALCIOĞLU

YEREL YÖNETİMLERDE İMAR UYGULAMALARI VE ETİK

Yrd. Doç. Dr. Gökçen KILINÇ
Doç. Dr. Hüseyin ÖZGÜR
Yrd. Doç. Dr. Fatma Neval GENÇ

KAMU YÖNETİMİNDE ÇIKAR ÇATIŞMASI

Doç. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA

Bu akademik araştırmalar, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen, Avrupa Konseyi'nce Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile işbirliği halinde yürütülen "Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik (TYEC)" projesi kapsamında hazırlanmıştır.

TYEC'in genel hedefi; etik davranış kurallarının uygulanması ve yaygınlaştırılması, yolsuzlukla mücadele tedbirlerinin geliştirilmesi yoluyla, Avrupa ve diğer uluslararası standartlara uygun olarak Türkiye'de yolsuzluğun önlenmesine katkıda bulunmaktır.

SUNUŞ

Özellikle bilim ve teknoloji alanındaki ilerlemelere bağlı olarak dünyada ve ülkemizde hızlanan sosyo-ekonomik ve kültürel değişmeler; kamu yönetimi alanında da klâsik yaklaşımdan daha şeffaf, katılımcı, tarafsız, dürüst, ilkelere bağlı, hesap verebilirliğin üst seviyede olduğu, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin önem kazandığı bir kamu hizmeti anlayışına doğru gelişmeyi beraberinde getirmiştir.

Demokrasinin kökleşmesinin ve derinleşmesinin, kentleşmenin, eğitim ve bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin de desteğiyle bireyler, kamusal kaynakların ve yetkilerin kullanılma yöntemleri ve sonuçları üzerinde daha fazla söz sahibi olma talebini dile getirmektedirler.

Diğer yandan, ekonomik ölçeklerin gerek kamuda gerek özel sektörde önemli oranda büyümesi, buna karşılık toplumsal değerlerde benzer gelişme ve güçlenme bir yana, bilâkis erozyonların yaşanması, yozlaşmayı ve ekonomik boyutta da yolsuzlukları beslemiştir. Son 30 yıllık süreçte, gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede bakanların hattâ başbakanların dahil olduğu skandalların yanı sıra, 2008 ve sonrasında bankacılık sektörüyle başlayıp diğer sektörleri de etkisine alan küresel ekonomik kriz, bu sürecin olumsuz sonuçları olarak değerlendirilebilir.

Uzak Doğu ülkelerinden başlayarak günümüzde bütün dünyada yaygınlaşan "kamu etiği" yaklaşımı, mevcut klâsik yöntem ve kurumların yanında, vicdana hitap eden önleyici yönüyle, kamu yöneticilerine doğal ve yasal görevleri olan, kurumlarında etik bir ortamın oluşturulması ve kamu hizmetlerinin üretilmesi sürecinde etik ilkelere uygunluğun sağlanması hususlarında destek vermektedir. Diğer yandan, bireylerin kamuya duydukları güveni arttırarak devlet-birey ilişkilerini güçlendirmektedir.

Ülkemizde de 2004 yılında çıkarılan 5176 Sayılı Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Kurulumuz tarafından 2005 yılında bu kanuna dayanılarak çıkarılan Uygulama Yönetmeliği ile etik ilkeler belirlenmiş ve etik kültürün geliştirilmesi görevini kurumsal bazda üstlenmek üzere, kamu kurumları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında etik komisyonları kurulmuştur.

Kurulumuzun temel yasal görevleri arasında yer alan etik kültürün geliştirilmesi çerçevesinde, AB Mali İşbirliği 2006 Yılı Programlaması kapsamında kabul edilen ve Avrupa Konseyi ile birlikte 30 Kasım 2007-30 Kasım 2009 döneminde uygulamakta olduğumuz "Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi" çerçevesinde, kamuda yaşanan etik sorunların kurumsal bazda incelenmesi ve çözüm önerileri geliştirilmesi amacıyla 10 akademik araştırma yaptırılmıştır.

Bu çalışmaların ilk grubunu oluşturan "Tapu Hizmetleri ve Etik", "Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik", "Kolluk Hizmetleri ve Etik" ve "Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması" konulu akademik araştırmaları sizlere takdim etmenin mutluluğunu yaşıyoruz.

Kamuda etik sorunların kabul edilmesi ve çözüm önerilerinin geliştirilerek uygulamaya geçirilmesi adına; yardımlarını gördüğümüz kurumlarımıza, kamu yöneticilerine, sivil toplum temsilcilerine ve araştırmaların sizlere ulaşmasında sürecin başından beri özveriyle çalışan değerli akademisyenlere teşekkürlerimi sunuyorum.

Bu çalışmaların ilgililere yararlı olmasını diliyorum.

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ
Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanı

SUNUŞ

Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi (TYEC)'nin genel hedefi; etik davranış kurallarının uygulanması, yaygınlaştırılması ve yolsuzlukla mücadele tedbirlerinin geliştirilmesi yoluyla, Avrupa ve diğer uluslararası standartlara uygun olarak Türkiye'de yolsuzluğun önlenmesine katkıda bulunmaktır.

Genel amaçları çerçevesinde proje, ilk olarak, etik davranış ilkelerinin eğitim ve incelemeler yoluyla uygulanmasına ve kamu görevlilerine ilişkin etik davranış ilkelerinin geliştirilmesine odaklanmıştır. İkinci olarak, yolsuzluğun önlenmesine ve yolsuzlukla mücadele için alınacak tedbirlerin etkinliğinin izlenmesine ilişkin sistemler geliştirilmesi amacıyla; Ceza Kanunu'nda yapılan reformlar, Bilgi Edinme Kanunu ve etik mevzuatı gibi, son yıllarda alınan temel tedbirlerin etkinliğine ilişkin sistem analizleri yapılmasını desteklemiştir. Bu çalışmalardan edilecek sonuçlar ışığında proje kapsamında, yolsuzlukla mücadele tedbirlerine ve reformlara yönelik öneriler içeren bir Yolsuzluk Raporu hazırlanacaktır.

Araştırmaların yapılma sebeplerinden birisi de, "yolsuzluğun gerçeklere dayanan kanıtı nedir?" sorusudur. Yolsuzluk Raporu'nun Arkaplan Değerlendirmesinde, hem cezai soruşturmalara, hem de disiplin vakalarına ilişkin bir merkezî veritabanı bulunmadığının altı çizilmektedir. Yolsuzluk ve ilgili alanlardaki mevcut medya ve kamuoyu anketi materyali oldukça sınırlıdır. Kamuoyu anketleri ise, neredeyse 10 yıl kadar eskidir. Uluslararası kuruluşlar tarafından yapılmış bazı anketler de bulunmaktadır ancak bunların da yöntemleri ile ilgili yaygın şüpheler mevcuttur.

Güncel bilgi birikiminin mevcut olmadığı göz önünde bulundurularak, Türkiye'de kamu etiğinin geliştirilmesine ilişkin çeşitli konularda, reformu hızlandıran ve yavaşlatan etmenlerin ortaya konması ve ilgili kurumların, medyanın ve sivil toplumun rolünün daha iyi anlaşılması amacıyla 10 akademik araştırma başlatılmıştır. Araştırmaların özel amacı, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve proje faaliyetlerinin kolaylaştırılması için etik bilgisinin ve uygulamasının artırılmasıdır. Proje, devlet kurumlarının, özel sektör kuruluşlarının ve sivil toplumun etik konusunun ele alınmasındaki rolünü belirlemeye; ve kamu etiği alanında ileride yapılacak çalışmaları etkileyebilecek bağlam ve eğilimlerin dinamiklerini anlamaya çalışacaktır.

Araştırmalar şu alanlara odaklanmıştır:

- Tapu Hizmetleri ve Etik
- Kolluk Hizmetleri ve Etik
- Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik
- Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması
- Kamu İhaleleri ve Etik
- Sağlık Hizmetleri ve Etik
- Kayıtdışı Ekonomi ve Etik
- Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Etik
- Gümrük Hizmetleri ve Etik
- Etik, Kültür ve Toplum

Her bir araştırmanın proje amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunması ve bunu belirli bağlamlar içinde yapması planlanmıştır. Bulguların Etik Kurulu'nun çalışmalarında ve Yolsuzluk Raporu'nda kullanılabilmesi için araştırmalar uygulayıcı-odaklı olarak tasarlanmıştır.

Elinizdeki yayın, araştırmaların dördünü kapsamaktadır: Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması; Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik; Kolluk Hizmetleri ve Etik ve Tapu Hizmetleri

ve Etik. Bu konular, kamu hizmetlerinin kamu tarafından nasıl algılandığına ve kamu görevlilerinin kamu ile olan ilişkilerini nasıl algıladığına ışık tutmaktadır. Araştırmalar kültürel geleneklerin, kamu tutumlarının, mevzuat birikiminin, prosedürlerin karmaşıklığının ve reform süreçlerinin birbirlerine nasıl yaklaşıp uzaklaştığını ve etik olmayan davranışları ne ölçüde kolaylaştırabildiğini ya da engelleyebildiğini göstermektedir. Bununla beraber araştırmalar, bazı kamu kurumlarının halka karşı sahip oldukları sorumlulukların farkında olduğunu ve tanımlanan konulara karşı kendi müdahalelerini geliştirdiğini göstermiştir. Aslında, birçok araştırmanın kilit boyutu, söz konusu devlet kurumlarının uygulayıcıya özel tavsiyelerin geliştirilmesi hususunda kurumlarla işbirliği yapılmasıdır.

Proje, araştırma bulgularının kamuyla paylaşılacağı çalıştaylar düzenlenmesine yönelik planlar içermektedir. Araştırmalar aynı zamanda proje web sitesinde yayımlanmaktadır. Bu yayın, projenin bulgularını mümkün olduğunca geniş bir kitleye duyurma girişimi doğrultusunda hazırlanmıştır. Proje, gerçekleştirdikleri çalışmalar ve projeye sağladıkları katkılar için araştırmacılara teşekkürlerini sunar. Ancak, burada yer alan tavsiye ve bulgular araştırmacıların sorumluluğundadır. Bulgular ve tavsiyeler, proje ekibini, ilgili kamu kurumlarını veya Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nu herhangi bir taahhüt altında bırakmaz.

Prof. Alan DOIG
Proje Yerleşik Danışmanı

İÇİNDEKİLER

TAPU HİZMETLERİ VE ETİK 15
ÖNSÖZ 12
GİRİŞ 13
Araştırmanın Amacı ve Kapsamı 13
Tapu Hizmetlerinde Etik Üzerine Yapılmış Çalışmalar 15
KURUM TANITIMI 17
Tarihî Gelişimi ve Görevleri 17
Teknolojik Altyapısı 18
Örgüt Yapısı 18
Personel Yapısı 19
ARAŞTIRMA YÖNTEMİ 20
ÖRNEKLEM PROFİLİ 23
Çalışan Profili 23
Vatandaş Profili 25
ÇALIŞANLARIN MESLEKLERİNE BAKIŞI 28
MEVCUT DURUMA İLİŞKİN GÖZLEMLER 30
Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Yeterliliği 30
Ayrımcılığa Karşı Alınan Önlemler 31
Eşitlik İlkesiyle Örtüşmeyen Uygulamalar 32
Fiziki Koşulların Yeterliliği 33
KURUMUN İMAJI 35
Çalışanların Bakışıyla Kurumun İmajı 35
Vatandaşların Bakışıyla Kurumun İmajı 36
Üst Yöneticilerin Bakışıyla Kurumun İmajı 38
ETİK ALGILAR 41
Çalışanların Etik Algıları 43
Vatandaşların Etik Algıları 49
Üst Yöneticilerin Etik Algıları 51
ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN YAYGINLIĞI 53
Çalışanların Bakışıyla Etik Dışı Davranışların Yaygınlığı 53
Vatandaşların Bakışıyla Etik Dışı Davranışların Yaygınlığı 64
ETİK DIŞI DAVRANIŞLAR KARŞISINDAKİ TUTUM 67
Vatandaşların Tutumu 67
TKGM'nin Tutumu 68
ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN NEDENLERİ 71
Çalışanlara Göre Etik Dışı Davranışların Nedenleri 71
Vatandaşlara Göre Etik Dışı Davranışın Nedenleri 80
Üst Yönetime Göre Etik Dışı Davranışların Nedenleri 80
Gayrimenkulün Rant Aracı Olarak Görülmesi 80
Sorunlu ve Disiplinsiz Paydaşlar: Emlakçı ve Aracılar 81
Kurumsal Yapı ve Mevzuattaki Yetersizlikler 82
TKGM'NİN ETİK DIŞI DAVRANIŞLARI ÖNLEME YÖNÜNDEKİ ÇABALARI 84
SONUÇ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ 88
KAYNAKÇA 100

KOLLUK HİZMETLERİ VE ETİK 102
GİRİŞ 103
LİTERATÜR İNCELEMESİ 104
ARAŞTIRMANIN TANIMLANMASI AMACIYLA LİTERATÜRÜN KULLANILMASI 105
GÜNDELİK RÜŞVET 106
Gündelik Rüşvet Nedir? 106
Güvenlik Hizmetlerinin İfasında "İkram", "Hediye" ve "Rüşvet" Ayrımı 106
Gündelik Rüşvetin Rüşvetle Bağlantısı ve Önemi Nedir? 107
Vatandaş Tarafından Yapılan "Karşılıksız (!) İkram ve Hediyelerin" Kabulü Sorunu 107
Polis ve Sürücülerin Etik Algılama Düzeyi 109
Gündelik Rüşvetin Tespit ve Denetiminde Hangi Sorunlar Yaşanmaktadır? 109
POLİS ETİĞİ POLİTİKASI VE EĞİTİM 111
POLİS KÜLTÜRÜ VE GÜNDELİK RÜŞVET 112
TÜRKİYE'NİN ÜÇ BÜYÜK KENTİNDEKİ TRAFİK DENETLEME HİZMETLERİNDE ETİK ANLAYIŞIN GELİŞTİRİLMESİ PROJESİ PERSONEL ANKETİ ANALİZİ 113
Genel Bilgiler 113
Etik Eğitim 117
Denetim 119
Vatandaşın Denetimi 119
Üstlerin Denetimi 120
Otokontrol 122
Gündelik Rüşvet Sebepleri ve Vatandaşın Etkisi 124
Etik Algılama 131
TRAFİK DENETLEME HİZMETLERİNDE ETİK ANLAYIŞIN GELİŞTİRİLMESİ PROJESİ VATANDAŞ ANKETİ ANALİZİ 140
Genel Bilgiler 140
Durdurulmayla İlgili Tutum ve Davranışlar 142
Vatandaşın Etik Algısı 150
ARAŞTIRMA VERİLERİNİN DEĞERLENDİRMESİ 159
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME 161
KAYNAKÇA 173

YEREL YÖNETİMLERDE İMAR UYGULAMALARI VE ETİK 175
GİRİŞ 176
BASIN VE LİTERATÜR İNCELEMESİ: MEVCUT KAVRAMSAL VE TEORİK KONULAR 178
Türk Basınında Yerel Yönetimlerde Planlama Etiğiyle İlgili Haberler 178
Literatür Taraması 180
Literatür Taraması: Ana Konular 181
Planlama Teorisinde Etikle Bağlantılı Tartışmalar 183
Planlamada Etik Açmazlara Dair Tartışmalar 184
Türk Planlama Sistemi ve Plan Uygulamalarının Etikle İlşkisine Dair Tartışmalar 185
Ana Konuların Özeti 186
TÜRKİYE'DE PLANLAMA VE ETİKLE İLGİLİ SORUNLARIN HUKUKİ ÇERÇEVESİ 187
Yerel Yönetimler Hakkındaki Kanunlar 187
Büyükşehir Belediyeleri Kanunu (Kanun No: 5216) 187
Belediye Kanunu (Kanun No: 5393) 188
İl Özel İdaresi Kanunu (Kanun No: 5302) 189
Kentsel Gelişme ve Arazi Kullanımına İlişkin Kanunlar 189
İmar Kanunu (Kanun No: 3194) 189

Yıpranan Tarihî ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun (Kanun No: 5366) ... 191
Toplu Konut Kanunu (Kanun No: 2985) ve Toplu Konut İdaresi'nin Yetki ve Sorumluluklarında Değişiklik (Kanun No: 5162) ... 192
Turizm Teşvik Kanunu (Kanun No: 2634 ve 4957) ... 192
Gecekondu Kanunu (Kanun No: 775) İmar Affı Kanunları (Kanun No: 2805, 2981, 3290, 3366) ... 193
Tarım Reformu Kanunu (Kanun No: 3083) ve Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gayelerle Kullanılmasına Dair Yönetmelik ... 194
Ana Konuların Özeti ... 195
TÜRKİYE'DE PLANLAMA PRATİĞİ ... 198
Planlama Hiyerarşisi ... 198
"İmar Planlarının" Yapısı ve Planlamada "Yerel Yönetimlerin" Rolü ... 199
Arazi ve Arsa Düzenleme Süreci ... 200
Türk Planlama Sisteminin Kontrol Mekanizmalarında Sorunlu Konular ... 200
İmar Planlarında Parsel Temelli Anlayış ... 201
Denetim Mekanizmalarının Bürokratikleşmesi ... 201
Bireysel Eylemler ve Serbest Plancılar ... 201
Etik Bir Problem ve Etik Problemlerin Kaynağı Olarak Hızlı Kentleşme ve Gecekondular ... 203
Yerel Katılımcı Mekanizmalar, Belediye Meclisleri, Siyasi Figürler ve Çıkarlar ... 205
Yozlaşma (Yolsuzluk) ve Çıkar Çatışması ... 206
Ana Konuların Özeti ... 210
ARAŞTIRMA ... 211
Araştırma Tasarımı ve Metodoloji ... 211
Kavramsal Model ... 211
Araştırmanın Sınırlılıkları ... 212
Anketlerin Örneklemi ... 213
Bulgular ve İstatistikler ... 217
Planlamada Etik Sorunların Kaynağı ... 217
Rant ... 218
Yerel Yönetimlerin Plan Değişikliklerinde Gözetilen Hususlar ... 230
Plancıların Etik Olarak Uygun Görmediği Bir İşle İlgili Tavırları ... 237
Yaptırım ... 237
Yerel Düzeyde Planlama Etiği Hakkındaki Diğer Tavır ve Düşünceler ... 238
Ankette Planlama Aktörlerine Özel Olarak Yöneltilen Ek Sorular ... 250
PROJE SORULARINA YANITLAR, TARTIŞMA, ÖNERİLER VE DAHA SONRA OLASI ÇALIŞMALAR ... 251
Çalışmanın Önerileri ... 251
Uygulamaya Yönelik Genel Öneriler ... 256
KAYNAKÇA ... 260

KAMU YÖNETİMİNDE ÇIKAR ÇATIŞMASI ... 287
GİRİŞ ... 288
KAVRAMSAL ÇERÇEVE ... 288
Çıkar Çatışması Türleri ve Kategorileri ... 290
Çıkar Çatışması Türleri ve Çıkar Çatışmasını Düzenleme Araçları ... 294
Yasaklar ve Bağdaşmayan Faaliyetler ... 297
Çıkar Beyanı ... 298
Karar Alma Sürecinden Mahrum Edilme (Çekilme) ... 298
Uygulama Mekanizmaları ve Yaptırımlar ... 299
Kurumsal Yapı ... 299

Yaptırımlar 303
ÇIKAR ÇATIŞMASININ YÖNETMEK: OECD ÜLKELERİ HAKKINDA KARŞILAŞTIRMALI GENEL BAKIŞ 304
TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SORUNLARIN NEDENLERİ 309
ÇIKAR ÇATIŞMASI İLE İLGİLİ TÜRK MEVZUATI 316
Çıkar Çatışmasının Tanımı ve Genel İlkeler 317
YASAKLAR VE BAĞDAŞMAZLIKLAR 321
Ekonomik ve Mali Faaliyetler 321
Çekilme ya da Karar Alma Sürecine Katılmaktan Mahrum Bırakılma 322
Gizli (Mahrem) Bilgi 323
Görev Dışı Faaliyetler 325
Kamu Araçları ve Kaynaklarını Kullanma 327
Hediye ve Menfaat Yasağı 327
Görev Sonrası Yasaklar 329
Mal ve çıkar beyanı 330
Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Düzenlemeleri 333
Bilgi Edinme Hakkı 334
İhbar 334
Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol 335
Kamu Denetçisi (Ombudsman) 336
UYGULAMA MEKANİZMALARI VE YAPTIRIMLAR 336
Kurumsal Yapı 336
Disiplin Komiteleri ve Disiplin Amirleri 336
Kamu Görevlileri Etik Kurulu 337
Yaptırımlar 341
Disiplin Cezaları 341
CEZA KANUNU 343
İhaleye Fesat Karıştırma 343
Edimin İfasına Fesat Karıştırma 344
Ticari Sır, Bankacılık Sırrı veya Müşteri Sırrı Niteliğindeki Bilgi veya Belgelerin Açıklanması 344
Zimmet 345
İrtikap 345
Denetim Görevinin İhmali 346
Rüşvet 346
Yasa Dışı Menfaat Temini 347
Etkin Pişmanlık 347
Görevi Kötüye Kullanmak 347
Kamu Mal ve Kaynaklarının Kullanılması 348
TÜRKİYE'DE ÇIKAR ÇATIŞMASININ YÖNETİLMESİ SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 349
KAMU GÖREVLİLERİNİN ÇIKAR ÇATIŞMASI ALGILAMALARI ÜZERİNE BİR ALAN ÇALIŞMASI 351
Araştırma Yöntemi 351
Genel Gözlemler 352
Kamu Yönetimindeki Baskın (Temel) Değerler 358
Görüşmelere Katılan Kişilerin Örnek Olay İncelemelerine İlişkin Ortak Yorumları 359
SONUÇ VE ÖNERİLER 361
Sorunlar: 361
Olumlu Gelişmeler: 361
Neler Yapılmalı? 362
Kısa Dönem Önerileri: 362
Orta Dönem Önerileri: 362
Uzun Dönem Önerileri: 363
KAYNAKÇA 365

TAPU HİZMETLERİ VE ETİK

Doç. Dr. Hamza ATEŞ
Doç. Dr. H. Emre BAĞCE
Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

ÖNSÖZ

Bu çalışma, Avrupa Konseyi ve Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından yürütülen "Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi" çerçevesinde gerçekleştirilen 10 akademik araştırmadan birisidir.

Bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde vermiş oldukları destekten dolayı, başta Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanı Prof. Dr. Bilal Eryılmaz olmak üzere, Kamu Görevlileri Etik Kurulu çalışanlarına, yine başta Sayın Tapu ve Kadastro Genel Müdürü Mehmet Zeki Adlı ve İç Denetim Birimi Başkanı Yener Karataş olmak üzere Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü yöneticilerine, anketlerin uygulandığı Kocaeli, Yalova, İstanbul, Ankara, Erzurum, Samsun, Antalya, İzmir, Manisa ve Konya'da bulunan Tapu ve Kadastro bölge müdürlerine, tapu sicil müdürleri ve çalışanlarına, Emlak Odaları yöneticilerine şükranlarımızı sunarız.

Raporun hazırlanmasında büyük özen göstermiş olmamıza rağmen, sonucun kusursuz olduğu iddiasında değiliz. Her türlü eksiklik ve hatanın sorumluluğu araştırmacılara aittir. Çalışmanın, ilgililerine ve yönetim etiği konusunda çalışanlara yararlı olmasını dileriz.

Doç. Dr. Hamza ATEŞ
Doç. Dr. H. Emre BAĞCE
Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

GİRİŞ

Bu çalışma, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün yasal, kurumsal ve usûl çerçevesini; tapu hizmetlerinin verilmesindeki karmaşık yapıyı, riskleri ve hassas konuları, etik çerçevesinde incelemeyi amaçlamaktadır. Araştırmada özellikle görevin kötüye kullanılmasına neden olan fırsatlar ve girişimler ele alınmaktadır.

Araştırmanın Amacı ve Kapsamı

Bu çalışmanın amacı ve kapsamı konusunda şu noktaların vurgulanması önem arz etmektedir:

- Problemin daha çok uygulamayla ilgili alanlarda görülmesi nedeniyle, kavramsal tartışmalar, teorik ve masa başı çalışmalardan ziyade, uygulama sorunları esas alınmıştır. "Halen mevcut olan" ile "kâğıt üzerinde mevcut olduğu varsayılan" arasındaki ayrıma özen gösterilmiştir.

- Araştırmada "aşağıdan yukarıya" (bottom-up) bir yaklaşım benimsenmiştir. Taşrada memur ile vatandaş arasındaki ilişkilerin boyutları ve neden-sonuç ilişkilerinden yola çıkarak bir modelleme yapma amacı ön plana çıkmıştır. Bu süreçte yer alan dört temel aktör olan kamu kurumunun merkez teşkilâtı, onun politikalarından etkilenen ve uygulamanın yapıldığı taşra teşkilâtı, örgütsüz vatandaşlar ve kamu hizmeti sunumunda kamu kurumu ile vatandaş arasında aracılık rolü oynayan ve bu işten para kazanan kesimler, bir bütün olarak bu modelin içerisinde yerlerini rolleriyle orantılı bir şekilde almıştır. Böylece, hangi etik dışı davranışın hangi temel aktörle daha fazla ilgili olduğunu tespit etmek de kolaylaşmış olmaktadır.

- Araştırma, sadece kamu personelinin bazı tutum ve davranışlarıyla ilgilenmekle sınırlı kalmayıp, sorunun sisteme ait kökenlerine de değinmeyi amaçlamıştır. Bu nedenle, kamu personelinin davranışlarının yanı sıra, onların bu davranışlarının altında yatan kültürel olgular ve algılamalar, kurumsal yapıdan, mevzuattan veya vatandaş tutumlarından kaynaklanan sorunlar, araştırma kapsamına alınmıştır. Sorunların bilinçli yapılan yolsuzluklar kadar çeşitli prosedürler, yapısal sorunlar veya idari kültürden kaynaklanan kökenlerinin de olduğu, araştırmada göz önünde tutulan hususlardan birisi olmuştur. Ayrıca, tapu hizmeti sunumunda rol oynayan diğer paydaşların, bu süreçteki rolleri ve görüşleri de araştırma kapsamına dâhil edilmiştir.

- Araştırma, suçlu aramayı değil, sistemin iyileştirilmesini hedeflemektedir. Bunu yaparken de, somut neticelerin alınmasına ve uygulanabilir önerilerin oluşturulmasına dikkat edilmiştir. Bu nedenle, iktisadi kaynakların kamu yararına kullanılmaması, siyasi kararların alınmasında etik dışı davranılması gibi büyük ölçekte yapılan ancak nedenleri konusunda büyük tartışmalar bulunan ve çözüm önerileri devletin yeniden yapılandırılması gibi çok büyük çaplı çabalar gerektiren siyasi nitelikteki yolsuzluklar ve diğer etik dışı davranışlar kapsam dışı bırakılmıştır. Araştırma, "idari yolsuzluk" olarak kategorize edilebilecek görece küçük çaplı ancak yaygın davranışlarla sınırlı kalmıştır.

- Ancak, bu çalışmada sadece rüşvet gibi popüler yolsuzluklar değil, farklı idari yolsuzluk türleri ve diğer etik dışı davranışlar bir bütün olarak araştırılmıştır. Bu konuda Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nca belirlenen "etik davranış ilkeleri" temel alınmıştır. Tabii ki, pozitif hukuka aykırılık teşkil eden ve bu nedenle denetim mekanizmaları tarafından takip edilen etik dışı davranışlar olduğu kadar, toplumun ve idarenin gözünde görece daha masum olduğu kabul edilen etik dışı davranışlar da bulunmaktadır. Özellikle, etik dışı davranışların bazılarının toplum gözünde kesinlikle hoşgörülemez, bazılarının duruma göre hoşgörülebilir veya hoşgörülemez, bazılarının ise daha masumane görülerek büyük ölçüde hoşgörülebilir olarak kategorize edildiği de bir gerçektir. Toplumun meşru gördüğü bir davranışın idare tarafından yaptırıma tâbi tutulması, yaptırıma tabi tutulsa bile bu yaptırımların etkili olarak uygulanabilmesi çok zor olmaktadır. Çünkü, vatandaşların masumane gördükleri etik dışı davranışlarda tepkilerini dile getirme, şikayet ve dava açma gibi mekanizmaları kullanma sıklıkları, çok düşük olmakta, bu da bu tür davranışların açığa çıkarılmasını engellemektedir. Bu nedenle, etik dışı davranışların oluşmasında ve önlenmesinde toplumsal meşruiyetin sahip olduğu önemli rol araştırmamızda da göz önünde bulundurulmuştur.

Tapu Hizmetlerinde Etik Üzerine Yapılmış Çalışmalar

Tapu hizmetleri; halkın önemli bir kısmını ilgilendirmesine ve buradaki sorunlar kamuoyunun yoğun ilgisini çekmesine karşın, hakkında çok az araştırma yapılan kamu hizmetlerinden birisidir. Yapılan literatür taramasında, özellikle tapu hizmetlerinde etik konusuyla doğrudan ilgili çok fazla araştırma yapılmamış olduğu gözlemlenmiştir.

Doğrudan tapu hizmetleri üzerine bina edilmiş olmasa da, tapu hizmetlerinde yolsuzlukları da kapsamına alan önemli bir çalışma, Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar'ın 2001 yılında kaleme aldıkları, Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler kitabına konu olan ve on kamu kurumunda yolsuzluk algısı ve etik davranış ilkelerine uyumu araştıran çalışmadır. Bu araştırmada, tapu dairelerinde oldukça olumsuz bir profil çizilmektedir. Örneğin, kurumlarda rüşvet ve yolsuzluğun yaygınlığı sıralamasında tapu daireleri on üzerinden 6,8 ile dördüncü sırada yer almaktadır. Tapu hizmetlerinde yolsuzluğun önlenmesi için yapılması gereken reformlara vatandaşların yaklaşımları da şöyle sıralanmaktadır: Denetimin artması (% 33), halkın hesap sorabileceği düzenlemelere gidilmesi (% 17), personelin maaşının yükseltilmesi (% 16), kaynakların ve hizmet kapasitesinin artırılması (% 14), bürokratik formalitelerin azaltılması (% 12) ve siyasilerin müdahalelerinin önlenmesi (% 6). Bu araştırma, kamu kurumlarında yolsuzluğun nedenleri ve çözüm önerileri konusunda çok önemli bulgulara sahip olması, konuya yeni bir yaklaşım getirmesi ve farklı kurumlar arasında karşılaştırma yapması bakımlarından önemlidir. Ancak, farklı kamu hizmetlerini ve kurumlarını dikkate alması yönüyle, inceleme alanına giren kurumlarda detaylı sorgulamalar yapma ve o kuruma/hizmete özgü nedenleri bulma ve çözüm önerileri geliştirme imkânı vermemektedir. Tapu Hizmetlerinde Etik Araştırması, bu konudaki önemli bir eksikliği gidermektedir.

Konumuzla doğrudan ilgili olarak son yıllarda yapılmış tek araştırma, Türk İmar-Sen Sendikası'nın, son yıllarda tapu sicil müdürlüklerinde yaşanan rüşvet olaylarını değerlendirmek ve tapuda görevli memurların bu olaylardan nasıl etkilendiğini belirlemek amacıyla, 5-25 Haziran 2008 tarihleri arasında 643 tapu çalışanı üzerinde yapmış olduğu Tapu Hizmetlerinde Yolsuzluk Anketi'dir (2008). Anket bulguları arasında iki husus öne çıkmaktadır: Birincisi, tapu sicil memurlarının, kendi kurumlarındaki rüşvet haberlerinden ve kurumun imajının giderek bozulmasından olumsuz etkilenmeleridir. Ankete göre, memurların % 77'si tapudaki rüşvet haberlerinden olumsuz etkilenmiş durumdadır. Hattâ bunların % 58'i, bu nedenle, imkânı olsa başka bir kuruma geçmek istediğini belirtmektedir. İkincisi, bu kurumda çalışan memurların çoğunluğuna vatandaşlarca rüşvet teklif edilmiş olmasıdır. Buna göre, tapu çalışanlarının % 41'ine 10'dan fazla, % 38'ine 5'ten fazla, % 21'ine ise 1 kez rüşvet teklif edilmiştir. Üstelik bu rüşvet tekliflerinin % 48'i, usûlsüz bir işin görülmesi için yapılmıştır. Ankete katılanların % 39'una rutin bir işlemi yapmaları için bile rüşvet teklif edilmiş olması da, anketin bir diğer çarpıcı bulgusudur.

Her ne kadar doğrudan tapu hizmetleri ve etikle ilgili olmasa da, TKGM'nin işleyiş, kurumsal yapı ve insan kaynakları sorunlarına ilişkin olarak burada zikredilmesi gereken birkaç araştırma daha bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı'ndan Arif Yıldırım başkanlığında bir ekibin gerçekleştirdiği Tapu ve Kadastro Hizmetlerinde Etkinlik (2004) isimli araştırmadır. Bir diğer araştırma, Deha Danışmanlık'tan Sami Şener

başkanlığındaki bir araştırmacı grubunun TKGM'nin İstanbul Bölge Müdürlüğü'nde Çalışma Performansı ve Kurumsal Projeksiyon (2007) başlıklı çalışmasıdır. Tapu Sicil Müdürleri Musa Kaya ve Metin İpeker'in, TKGM Elazığ Bölge Müdürlüğüne Bağlı Taşra Birimlerindeki Sorunlar ve Çözüm Önerileri (2007) başlıklı yayımlanmamış araştırma notu da, kurum içerisinden bir ekibin gözlemlerini yansıtması bakımından önem taşımaktadır. Aynı araştırma notunun ekinde, Elazığ Bölge Müdürlüğü'ne bağlı 44 tapu sicil müdürlüğünde gerçekleştirilen bir personel memnuniyet araştırması yer almaktadır. Yine Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü İç Denetçisi Erdal Dayıoğlu tarafından yapılan Tapu Personelinin İhtiyaç ve Beklentileri ile Bu Konuda İyileştirilmesi Gereken Alanların Belirlenmesi (2008) konulu çalışan memnuniyeti anketine dayalı bir araştırma da kurum içerisinde yapılmıştır. Ayrıca, çeşitli tarihlerde yazılan TKGM Teftiş Raporları ile TKGM Faaliyet Raporları'nda (2006, 2007 ve 2008) ve kurumun 2009 yılında yayımladığı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü başlıklı tanıtım kitabında da, kurumun önemli sorunlarına ilişkin değerlendirmelere rastlamak mümkündür.

Tapu Hizmetlerinde Etik Araştırması, yukarıda zikredilen çalışmalarca belli ölçüde ele alınan büyük boşluğun doldurulmasına katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Hattâ bu alanda ilk kez böylesine kapsamlı bir çalışma yürütüldüğünü söylemek abartılı olmayacaktır.

Çalışmada, önce Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün tarihçesi, hizmet alanları, teknolojik altyapısı, örgütsel yapısı ve personel yapısı kısaca tanıtıldıktan sonra, araştırma yöntemi detaylarıyla sunulmaktadır. Çalışmanın daha sonraki bölümleri ise, araştırma bulgularına ayrılmıştır. Araştırma bulguları; Çalışanların Mesleklerine Bakışı ve Kurum İmajı, Mevcut Duruma İlişkin Gözlemler, Çalışanların ve Vatandaşların Etik Algıları, Etik Dışı Davranışlar ve Yaygınlığı, Etik Dışı Davranışlar Karşısındaki Tutumlar, Etik Dışı Davranışların Nedenleri ve TKGM'nin Etik Konusundaki Çabaları başlıkları altında incelenmiştir. Raporun sonunda, sonuçlara ve önerilere yer verilmiştir.

KURUM TANITIMI

Bu kısımda, araştırmanın yürütüldüğü Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (TKGM)'ne ilişkin genel bilgilere yer verilecektir.

Tarihî Gelişimi ve Görevleri

TKGM, ülkenin en eski ve en köklü kurumlarından birisidir. Kuruluşu 1847 yılına dayanmaktadır. Ancak, bugünkü statüsüne 26 Eylül 1984 çıkarılan Teşkilât Kanunu ile kavuşmuştur. Cumhuriyet döneminde, sırasıyla Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ve Başbakanlık'a bağlı olarak idare edilen bu kurum, 2002 yılında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlanmıştır.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, merkez ve taşra teşkilâtından meydana gelmektedir. Kurumun, örgütlenme, yetki, görev ve sorumluluklarının çerçevesini, 3045 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun çizmektedir. Bu kanunun 2. maddesine göre TKGM; taşınmaz mallarla ilgili akitlerle her türlü tescil islerinin yapılmasını, hazinenin sorumluluğu altındaki tapu sicillerinin düzenli bir biçimde tutulmasını, siciller üzerinde değişikliklerin takibini, denetlenmesini, sicil ve belgelerin korunmasını ilgili mevzuata uygun olarak sağlamak, ülke kadastrosunun yapılmasını, uygulanmasını sağlamak ve yeni tapu sicillerinin düzenlenmesi için temel prensipleri tespit etmek gibi hizmetlerle görevlidir. Buradan anlaşılacağı üzere, TKGM'nin rol, görev ve yetkileri iki temel kamu hizmetine yöneliktir: Tapu hizmetleri ve kadastro hizmetleri. Tapu hizmetlerinin çok önemli bir kısmı, tapu sicil kayıtlarında yer alan taşınmazlara ait her türlü değişikliği kaydetme işlemlerinden oluşmaktadır. Tapu sicil kayıtları ise, bir toprak parçasında mülkiyet ve kullanım haklarının kimlere ait olduğunu gösteren ve devletin hafızası olarak nitelendirilebilecek kayıtlardır. Bu kayıtlar, ilgililerine açıklık ve mülkiyette devlet garantisi dikkate alınarak tutulurlar.

İnceleme konumuzu oluşturan tapu sicil müdürlüklerinde akitli işlemler, akitsiz işlemler ve diğer işlemler olmak üzere 3 çeşit işlem gerçekleştirilmektedir. Tapu sicil müdürlüklerinde iş yaptırmak isteyenler, ya bizzat kendileri gelerek veya yetki verdikleri bir temsilcileri aracılığıyla işlerini yaptırabilmektedirler. Günümüzde tapu sicil müdürlüklerinde emlakçı veya diğer aracılarla iş yaptırmak yaygın bir pratik halini almıştır. Her ne kadar akitli işlemlerde iş sahibinin akit anında kendisinin tapu sicil müdürlüğüne gelmesi gerekmekteyse de, her türlü hazırlık ve akit sonrası işleri aracılar yapabilmektedir. Önceki dönemlerde döner sermaye ücretleri ile Tapu ve Kadastro Vakfı'na yapılan bağışlar tapu sicil müdürlüklerinde tahsil edilmekteydi. Son yıllarda yapılan düzenlemeyle tapu sicil müdürlüklerinde para tahsilatı hiçbir şekilde yapılmamaktadır. Tapu harçları ile döner sermaye ücretleri banka şubelerine yatırılmaktadır. Vakfa yapılan bağışlar ise tamamen kaldırılmıştır. Bununla beraber, kamuoyunda tapu sicil müdürlüklerinde hizmetten yararlananlar ile görevliler arasında para alışverişi olduğuna ilişkin yaygın bir kanaat bulunmaktadır.

Tapu sicil hizmeti, devletin egemenliğiyle ilgili önemli bir alandır. Tapu sicil müdürlüklerinde halen yılda 6.500.000'den fazla tapu işlemi gerçekleştirilmekte ve ortalama 20 milyon civarında vatandaş tapu sicil müdürlüklerinden hizmet almaktadır. Bu nedenle tapu sicil müdürlükleri devlet ile vatandaşlar arasında önemli bir irtibat noktası ve köprü konumundadır.

Tapu sicil müdürlüklerinde oldukça fazla iş yükü bulunmaktadır. Personel sayısında önemli bir artış olmamasına rağmen, işlem sayısı hızla artmaktadır. Örneğin, 2003 yılında 2.730.432 adet işlem gerçekleşirken, 2008 yılında tapu sicil müdürlüklerindeki işlem sayısı 6.584.783'e yükselmiştir. İşlem hacminin % 141 artmasına karşılık, aynı yıllar içerisindeki personel artışı sadece % 21 civarındadır. 2003 yılında personel başına ortalama 506 işlem düşerken, bu rakam 2008 yılında yaklaşık iki katına çıkarak 1.006'yı bulmuştur.

Ayrıca, tapu hizmetlerinden alınan harçlar nedeniyle, Hazine'ye önemli bir katkı da sağlanmaktadır. Örneğin, 2008 yılında Hazine'ye aktarılan miktar 2.156. 695.801 TL'dir. Kuruma aynı yıl Hazine tarafından tahsis edilen bütçenin sadece 422.447.000 TL olduğu dikkate alınırsa, TKGM'nin aldığı ödeneği yaklaşık dört katıyla Hazine'ye iade ettiği düşünülebilir.

Teknolojik Altyapısı

Kurumda; paydaş ve müşterilere, TAKBİS (Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi Projesi), TARBİS (Tapu Arşiv Bilgi Sistemi), Kadastronun Bitirilmesi Projesi, Tusaga-Aktif (Türkiye Sabit GPS Ağı) ve MERLİS (Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi) gibi önemli projelerin sağladığı bilgi birikiminden ve teknolojik kaynaklardan yararlanılarak hizmet sunulmaktadır. Ayrıca, Kurumsal Kaynak Planlaması (ERP), Tapu Sicil Uygulama Yazılımları (TSUY), Taşınır Mal Yönetimi Otomasyon Sistemi (TMYOS) ve Harita Bilgi Bankası (HBB) gibi yazılımların tasarımları yapılıp kısmen uygulamaya konmuş durumdadır. TKGM'nin bilgi teknolojilerinden yararlanarak hizmet kalitesini arttırma çabaları, 2006 yılında Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından "Kamu Hizmetlerinin Üretiminde Kullanılan Girdi Maliyetlerinin Düşürülmesi İçin Yeni Projeler Geliştirme ve Uygulama Başarı Ödülü"ne lâyık görülmüştür.

TKGM'nin teknolojik altyapı ve teknik donanım olarak yeterli kaynaklara sahip olduğu görülmektedir. Kurumda, 2007 yılı itibariyle merkez ve taşra teşkilâtında kullanılan (çoğunluğu döner sermaye kaynaklarıyla alınmış) 11.120 masaüstü bilgisayar, 558 dizüstü bilgisayar, 7.290 yazıcı, 6.659 telefon ve 1.308 faks cihazı ile muhtelif cinste ve yaşta 653 araç bulunmaktadır.

Örgüt Yapısı

Genel müdür, TKGM'nin en üst amiridir ve Genel Müdürlük hizmetlerini mevzuata, milli güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve genel müdürlüğün faaliyet alanına giren konularda diğer kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Bakana karşı sorumludur.

Genel müdür, merkez ve taşra teşkilâtının faaliyetlerini, işlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Genel müdürlüğün ana hizmet birimleri ile danışma ve yardımcı birimlerin yönetim ve koordinasyonunda genel müdüre yardımcı olmak üzere üç genel müdür yardımcısı görevlendirilmiştir. Genel müdürlük merkez teşkilâtı, ana hizmet birimleri, danışma ve denetim ile yardımcı birimlerden meydana gelmektedir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün ana hizmet birimleri şunlardır:

a) Tasarruf İşlemleri Dairesi Başkanlığı
b) Fen Dairesi Başkanlığı
c) Tapu Dairesi Başkanlığı
d) Kadastro Dairesi Başkanlığı
e) Fotogrametri ve Geodezi Dairesi Başkanlığı
f) Tapu Arşiv Dairesi Başkanlığı
g) Yabancı İşler Dairesi Başkanlığı

Merkez teşkilâtındaki danışma ve denetim birimleri şöyle sıralanabilir:

a) Teftiş Kurulu Başkanlığı
b) İç Denetim Birimi Başkanlığı
c) Hukuk Müşavirliği
d) Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü merkez teşkilâtındaki yardımcı birimler ise şöyledir:

a) Personel Dairesi Başkanlığı
b) Eğitim Dairesi Başkanlığı
c) İdari ve Mali işler Dairesi Başkanlığı
d) Sivil Savunma Uzmanlığı

Ayrıca merkez teşkilâtında 3402 sayılı Kadastro Kanunu'na dayanılarak 1992 yılında kurulan Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü bulunmaktadır.

Taşra teşkilâtı, bölge müdürlükleri ve bunlara bağlı tapu sicil müdürlükleri, kadastro müdürlükleri ve kadastro şefliklerinden meydana gelmektedir.

Personel Yapısı

2008 yılı itibariyle TKGM'nin toplam personel sayısı 16.890 kişidir. Bunların 11.737'si memur, diğerleri sözleşmeli personel (4-B), geçici personel (4-C), daimi işçi veya geçici işçi statüsünde çalışmaktadır. Araştırma konumuz olan tapu sicil müdürlüklerinde toplam çalışan sayısı ise 7.733 kişidir. Bunlardan 6.546'sı tapu işlemi yapmaktadır.

Kurumda, son yıllarda oldukça hızlı bir personel hareketliliğinin yaşandığı görülmektedir. Yılda ortalama 1.500 kişi, tayin, terfi ve kurumdan ayrılma gibi yöntemlerle yer değiştirmektedir. Bu durum, hizmet sunumunda önemli bir handikap oluşturmaktadır. Personel yaş dağılımının çok genç olduğu söylenemez: 3.465 kişi 30 yaş altı, 11.450 kişi 30-49 yaş arası ve diğerleri de 50 ve daha üst yaş grubuna girmektedir. TKGM'de çalışan personelin % 43'ü lise ve altı, % 30'u ön lisans, % 26'sı lisans ve sadece % 1'i lisansüstü eğitim mezunudur. TKGM personelinin sadece % 21'i kadındır.

ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

Araştırmanın temel adımları şunlardır: Literatür ve mevzuat taraması, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü merkez teşkilâtı yöneticileri ile mülâkat, emlakçılık hizmeti sunan kişi ve kurumlarla mülâkat, tapu sicil müdürlüklerinde doğrudan tapu hizmeti sunan kamu görevlileri anketi ve tapu hizmeti alan vatandaşlarla yapılan anket.

Ülkemizde tapu hizmetlerinin durumu ve tapu hizmetleri konusunda farklı dönemlerde gerçekleştirilen yenilikler ve tapu hizmetlerinin etik çerçevesi hakkında bir literatür araştırması gerçekleştirilmiştir. Literatür taramasında, tapu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik sağlanmasına ilişkin sınırlı sayıda araştırmaya rastlanmış; tapu hizmetlerinde etik konusunda ise kapsamlı bilimsel çalışma yapılmadığı gözlenmiştir. Ayrıca, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nün yapısı, işleyişi, son yıllardaki faaliyetleri ve tâbi olduğu mevzuat hakkında bilgi toplanmıştır. Kurumun resmî web sitesi, faaliyet raporları, stratejik plan taslağı ve kurumun faaliyetlerine temel teşkil eden mevzuat incelenmiş; tapu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması amacıyla hazırlanan kanun taslakları ve kurumun bazı etik sorunların çözümüne ilişkin yayımlamış olduğu genelgeler gözden geçirilmiştir.

Eylül 2008'de, araştırma konusu kurumun merkez teşkilâtı yöneticileri ile bir dizi mülâkat gerçekleştirilmiştir. Genel Müdür, üç Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, İç Denetim Birimi Başkanı ve iç denetçiler, Etik Komisyonu Başkanı ve komisyonun diğer üyeleri, Tapu Dairesi Başkanı, Tasarruf İşlemleri Dairesi Başkanı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı, Hukuk Müşaviri, Personel Daire Başkanı ve Eğitim Daire Başkanı ile mülâkat yapılmıştır.

Mülâkatlar, 28 Ağustos, 17 Eylül ve 18 Eylül 2008 günlerinde TKGM'nin Ankara'daki genel merkezinde gerçekleştirilmiştir. Mülâkatlar, ortalama 1-1,5 saat sürmüştür. Mülâkat programının planlanması ve yürütülmesi sürecinde, projede kurum adına iletişim noktası durumundaki TKGM İç Denetim Birimi Başkanı kolaylaştırıcı bir rol oynamıştır. Ayrıca, araştırma süresince, personel ve vatandaş anketi yürütülen tapu sicil müdürlüklerindeki yöneticiler ve bazı çalışanlarla da, sık karşılaştıkları etik sorunlar, etik sorunların kaynakları, kurumun işleyişinde meydana gelen aksaklıklar ve çözüm önerileri konularında mülâkat gerçekleştirilmiştir. Mülâkat yapılanların rahatsızlık duyacağı endişesiyle ses kaydı alınmamış, söylenilenler hakkında sadece not tutulmuştur.

Tapu hizmetlerinin önemli bir paydaşı konumunda bulunmaları dolayısıyla emlakçılık hizmeti sunan kişi ve kurumlarla görüşülmesi planlanmış, bu kapsamda emlakçılık sektörünü temsil ettiği düşünülen meslek odaları ve derneklerinden, internette e-posta adresi bulunan 21'ine e-posta aracılığıyla standart bir mülâkat soru formu gönderilmiştir. Bu formlardan 6'sı geri dönmüştür. Öte yandan vatandaş anketlerinin uygulanması sürecinde emlakçılık işleriyle uğraşan kişilerle veya şirket temsilcisi 42 kişiyle, tapu sicil müdürlüklerinde karşılaştıkları etik dışı davranışlar, bu davranışlara tepkileri, kendilerinin bu davranışlardaki muhtemel rolleri, etik dışı davranışların nedenleri ve çözüm önerileri konularını içeren ayrıntılı görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Mülâkatlara ek olarak, TKGM'nin uygulama birimleri olan tapu sicil müdürlüklerinde çalışan personel ile hizmetten yararlanan vatandaşların etik algılarını, uygulamada karşılaşılan etik

sorunları ve bu sorunların nedenlerini belirlemeye yönelik bir alan araştırması yapılmıştır. Alan araştırması kapsamında, biri çalışanlara, diğeri ise vatandaşlara yönelik iki ayrı anket formu hazırlanmıştır. Anket sorularının hazırlanması sürecinde, bu alanda daha önce yapılmış çalışmalar gözden geçirilmiştir. Anketlerin pilot uygulaması Kocaeli ilindeki bir tapu sicil müdürlüğünde gerçekleştirilmiştir. Anketlerde çalışanların ve vatandaşların tutumlarının belirlenmesinde 5'li Likert ölçeği kullanılmıştır.

Anketin uygulanacağı örneklemin belirlenmesinde araştırma sonuçlarının doğruluğu ve güvenilirliği sınırlayıcı unsur olarak alınmıştır. Anket çalışmasında, % 95 güvenilirlik seviyesi ve % 5 hata oranını sağlayacak büyüklükte bir örneklem kullanılması hedeflenmiştir. Tapu sicil müdürlüklerinde Ağustos 2008 tarihi itibariyle yaklaşık 7.700 personel (ana kütle-evren) çalışmaktadır. Bu durumda % 95 güvenilirlik seviyesi ve % 5 hata oranını sağlayacak örneklem büyüklüğü en fazla 364'tür. Ancak araştırma konusunun hassasiyeti nedeniyle bazı çalışanların ankete katılmaktan çekineceği ve anketin uygulandığı tarihte bazı çalışanların izinli olabilecekleri göz önüne alınarak 500 çalışana ve 500 vatandaşa anket uygulanması planlanmıştır. Anket Ekim-Kasım 2008 tarihinde ülke genelindeki farklılıkları dikkate alacak şekilde 10 ilde ve 40 tapu sicil müdürlüğünde uygulanmıştır. Anket uygulanan iller ve tapu sicil müdürlükleri, TKGM yetkilileri ile ortak bir çalışma sonucu belirlenmiştir.

Anketlerin gerçekleştirildiği merkezler ile bu merkezlerin tercih edilme nedenleri aşağıda özetlenmektedir:

- Ülkenin en büyük kenti, gayrimenkul hareketlerinin ve tapu işlemlerinin en yoğun olduğu İstanbul (Fatih 1, Fatih 3, Kadıköy 1–2–3, Ataşehir, Ümraniye ve Sancaktepe Tapu Sicil Müdürlükleri);
- Başkent ve İç Anadolu Bölgesi'nin en büyük kenti Ankara (Yenimahalle 1–2–3, Keçiören 1–2–3–4 ve Pursaklar Tapu Sicil Müdürlükleri);
- İç Anadolu'nun hızla gelişen ve büyük sanayi ve tarım kenti Konya (Selçuklu 1–2, Meram ve Karatay Tapu Sicil Müdürlükleri),
- Ülkenin turizm başkenti ve emlak hareketleri yoğun olan Antalya (Konyaaltı, Muratpaşa, Aksu ve Kepez Tapu Sicil Müdürlükleri);
- Sanayileşmenin ve emlak hareketliliğinin yoğun olduğu Kocaeli (İzmit 1 ve İzmit 2 Tapu Sicil Müdürlükleri);
- Doğu Anadolu Bölgesi'nin en büyük merkezlerinden birisi olan Erzurum (Aziziye, Palandöken ve Yakutiye Tapu Sicil Müdürlükleri);
- Karadeniz Bölgesi'nin en büyük kenti olan Samsun (Atakum, Canik ve İlkadım Tapu Sicil Müdürlükleri);
- Ege Bölgesi'nin en büyük kenti olan İzmir (Bayraklı 1, Bornova 1–2 ve Karşıyaka 1–2 Tapu Sicil Müdürlükleri),
- Ege Bölgesi'nin önemli bir kenti olan Manisa (Manisa 1–2 Tapu Sicil Müdürlükleri),
- Tarım ve turizm kenti Yalova Tapu Sicil Müdürlüğü.

Anketlerin uygulanmasında herhangi bir zorlukla karşılaşılmamış, çalışan anketine katılım, beklenen düzeyde gerçekleşmiştir. Dağıtılan 500 anketten 471'i doldurulmuştur. Yapılan incelemeler sonucunda eksik ve hatalı doldurulan 3 anket geçersiz sayılmış ve 468 anket değerlendirmeye alınmıştır.

Vatandaş anketine katılım ise beklenen düzeyin altında gerçekleşmiştir. İşlem yapmak üzere tapu sicil müdürlüklerine gelen vatandaş ve iş takipçilerinin bir kısmı, yoğunluklarını ileri sürerek, bir kısmı da işleri olumsuz etkilenir düşüncesiyle ankete katılmaktan kaçınmışlardır. Bu nedenle 500 anketin ancak 343'ü uygulanabilmiştir. Yapılan incelemeler sonucunda eksik ve hatalı doldurulan 5 anket geçersiz sayılmış ve 338 anket değerlendirmeye alınmıştır.

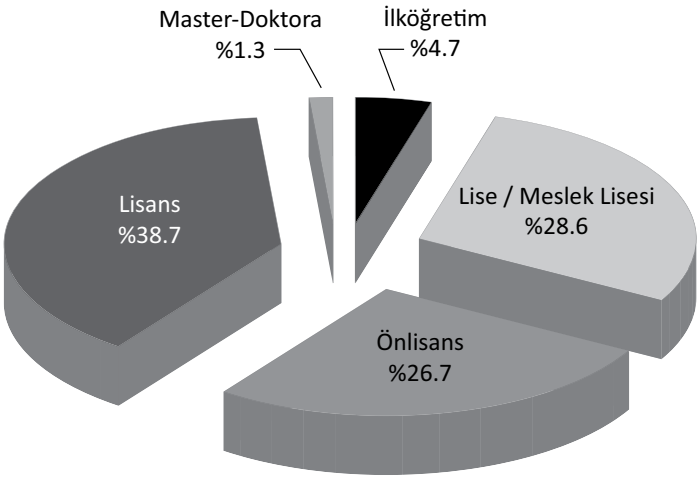
ÖRNEKLEM PROFİLİ

Örneklem profili kısmında, alan araştırmasının örneklemini oluşturan tapu sicil müdürlüğü çalışanlarının ve tapu sicil müdürlüklerinde işlem yaptıran vatandaşların yaş, cinsiyet, meslek dağılımı, çalışma süreleri gibi demografik özellikleri ile vatandaşların tapu sicil müdürlüklerinde gerçekleştirdikleri işlemlerin sıklığı ile ilgili bulgular yer almaktadır.

Çalışan Profili

Tapu sicil müdürlüklerinde yapılan ankete katılan kamu görevlilerinin % 61,9'u erkek, % 38,1'i kadındır. Medeni durum bakımından % 73,3'ü evli, % 26,7'si ise bekârdır.

Ankete katılan kamu görevlilerinin yarısından fazlası yükseköğrenim mezunudur. İlköğretim mezunlarının oranı oldukça düşüktür. Bunlar da büyük ölçüde arşiv hizmetlerinde çalışan görevlilerdir.



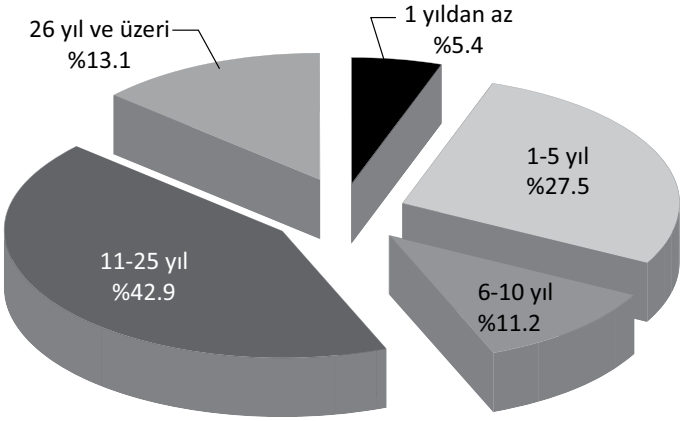
Grafik 1. Çalışanların Eğitim Durumu

Tapu hizmetlerinin etkili ve verimli yürütülebilmesi, yeterli sayıda ve iyi yetişmiş personel istihdamına bağlıdır. TKGM'de yürütülen mülâkatlarda, tapuyla ilgili hataların büyük oranda niteliksiz personelin yaptığı işlemlerden kaynaklandığı ifade edilmektedir. Personelin hukuk, maliye, imar, harita vb. alanlarda belirli bir donanıma sahip olması gerekmektedir.

TKGM son yıllarda, 4 yıllık yüksekokul mezunlarını istihdam etmeye başlamıştır; son 3-4 yılda tapu ve kadastroda 6.000 civarında yeni üniversite mezunu eleman alınmış, bu durum işlemlerde de seviyeyi yükseltmiş ve bunun olumlu sonuçları görülmeye başlamıştır.

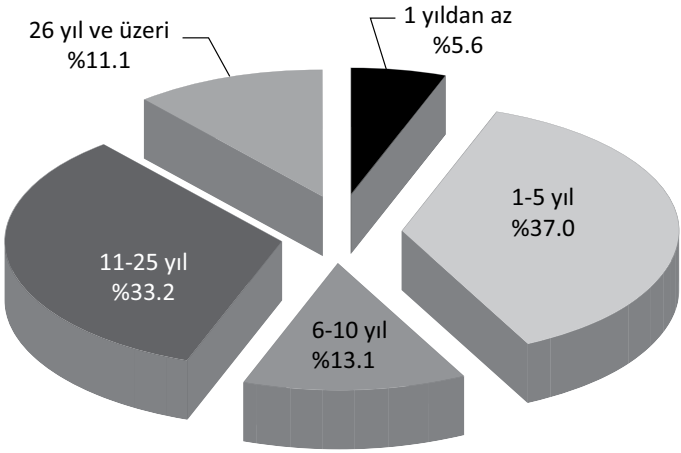
Her ne kadar yükseköğrenim görmüş personel sayısı fazla olsa da, genellikle mezun olunan okulların tapu hizmetlerinin gerektirdiği alanları içermemesi nedeniyle, kurumda mevzuat bilgisi yeterli personel sıkıntısı çekilmektedir.

Örneklemin % 56'sı 11 yıl ve üzeri kıdeme sahip tecrübeli personelden oluşmaktadır. Kamu hizmetine yeni katılan ve 5 yılın altında hizmeti olanların oranı ise % 32,9'dur.



Grafik 2. Kamu Görevinde Çalışma Süresi

Kurumdaki çalışma sürelerinde ise kısmi bir farklılık gözlenmektedir. 11 yıl ve üzeri çalışanların oranı 11 puanlık bir düşüşle % 44,4 iken, 5 yıl ve altında hizmeti olanların oranı % 42,6'ya yükselmektedir.



Grafik 3. Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nde Çalışma Süresi

Kamu görevindeki çalışma süreleri ile kurumdaki çalışma süreleri karşılaştırıldığında, kurumdaki personel devrinin fazla olduğu görülmektedir. Aşağıdaki tabloya göre, 6-10 yıl arası kamu görevinde çalışanların % 21,2'si, 11-25 yıl arası kamu görevinde çalışanların % 24,4'ü ve 26 yıl ve üzeri kamu görevinde çalışanların ise % 14,8'i başka kurumlardan TKGM'ye geçmiştir.

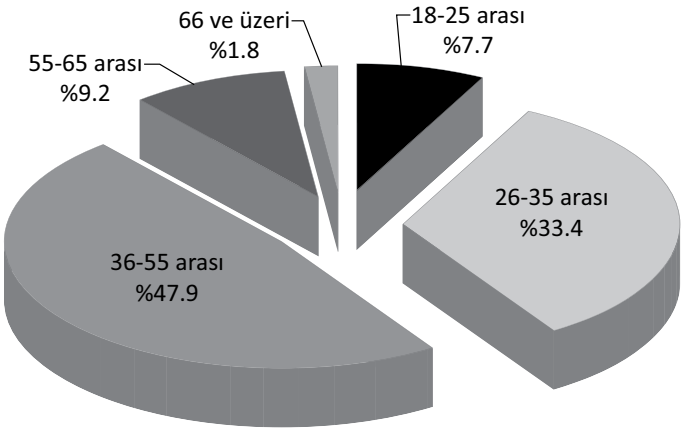
Tablo 1. Örneklemin Kamuda ve TKGM'de Çalışma Süreleri

			Kaç yıldır kamu görevinde çalışıyorsunuz?				
			1 yıldan az	1-5 yıl	6-10 yıl	11-25 yıl	26 yıl ve üzeri
Kaç yıldır Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nde çalışıyorsunuz?	1 yıldan az	Sayı	25			1	
		%	100,0			0,5	
	1-5 yıl	Sayı		128	11	31	3
		%		100,0	21,2	15,5	4,9
	6-10 yıl	Sayı			41	17	2
		%			78,8	8,5	3,3
	11-25 yıl	Sayı				151	4
		%				75,5	6,6
	26 yıl ve üzeri	Sayı					52
		%					85,2
	TOPLAM	Sayı	25	128	52	200	61
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Başka kurumlardan TKGM'ye geçen personelin önemli bir kısmı özelleştirilen kurumlardan gelmektedir. TKGM'ye göre, özelleştirilen kurumlardan gelen personel, nitelik itibariyle kurumun ihtiyaçlarına cevap vermekten çok uzaktır. Bu nitelik sorunu yüzünden, personelin bir kısmı "gizli işsiz" olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan, özelleştirilen kurumlardan gelen personelin aldığı maaş, kurum personelinin aldığı maaşın çok üzerindedir. Bu durum, çalışanlar arasında çekişme ve huzursuzluğa da neden olabilmektedir.

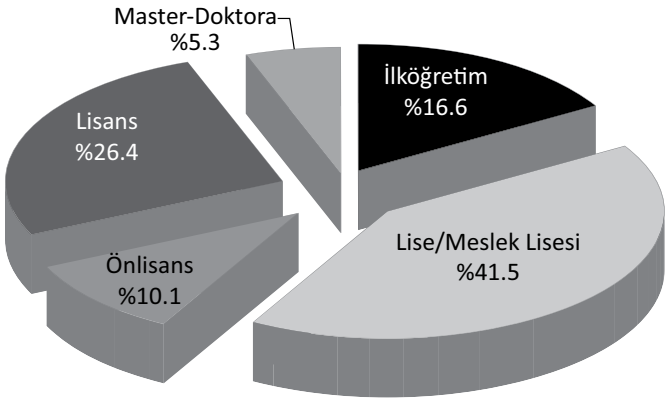
Vatandaş Profili

Ankete katılan vatandaşların % 81,4'ü erkek, % 18,6'sı kadındır. Vatandaşların yarısına yakını orta yaş (36-55) grubundadır. İkinci sırada ise 26-35 arası yaş grubu yer almaktadır.



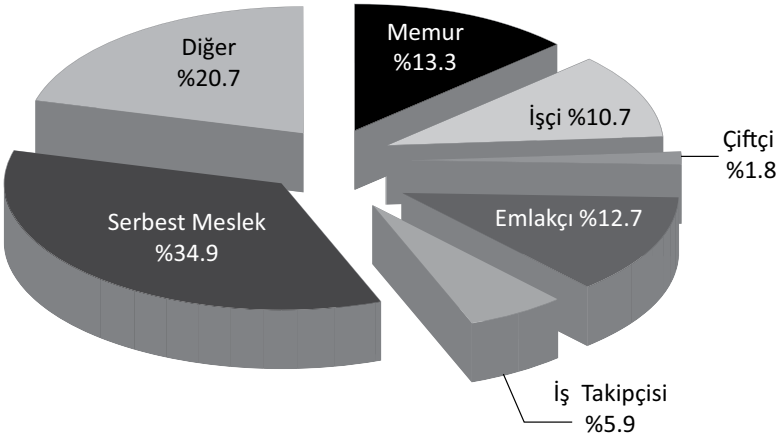
Grafik 4. Vatandaşların Yaş Dağılımı

Eğitim durumu bakımından, tapu sicil müdürlüklerinde işlem gerçekleştirenlerin çoğunluğunu (% 41,5) lise veya meslek lisesi mezunları oluşturmaktadır. İkinci sırada yükseköğrenim mezunları gelmektedir (% 36,5).



Grafik 5. Vatandaşların Eğitim Durumu

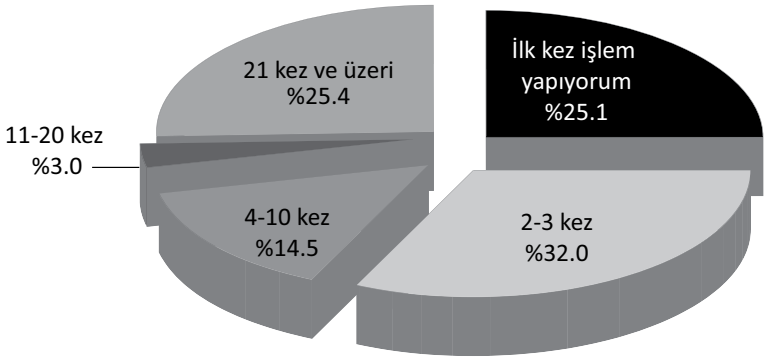
Örneklemin meslek dağılımına baktığımızda ilk sırayı "serbest meslek" sahipleri almaktadır. Onları "diğer" grubu ve "memur"lar takip etmektedir.



Grafik 6. Vatandaşların Meslek Dağılımı

Kendilerini iş takipçisi ve emlakçı olarak niteleyenlerin oranının oldukça düşük (% 18,6) olduğu söylenebilir. Bunun temel nedeni, bilgilerin gizli kalacağı yönündeki açıklamalara rağmen, iş takipçisi ve emlakçıların deşifre olmaktan ve sonraki dönemde işlerinin olumsuz etkilenmesinden çekinmeleridir.

Ankete katılanların % 62,4'ü kendi işi, % 37,6'sı ise başkasının işi için tapu sicil müdürlüğünde bulunmaktadır. Bu oranlardan tapuda bulunan yaklaşık her üç vatandaştan birisinin iş takipçisi ya da emlakçı olduğu sonucu çıkarılabilir. Ancak anket uygulama sürecinde, iş takipçisi ya da emlakçıların çok daha yoğun olduğu gözlemlenmiştir. Ankete katılan vatandaşların bir çoğunluğunun işlem yapmak üzere tapu sicil müdürlüklerine aracı veya emlakçılar eşliğinde gelmesi ve tapuda 4 ve üzeri işlem yapanların oranının neredeyse % 50'ye ulaşması aracı veya emlakçıların tapu sicil müdürlüklerinde yoğun olarak işlem yaptığı görüşünü desteklemektedir.



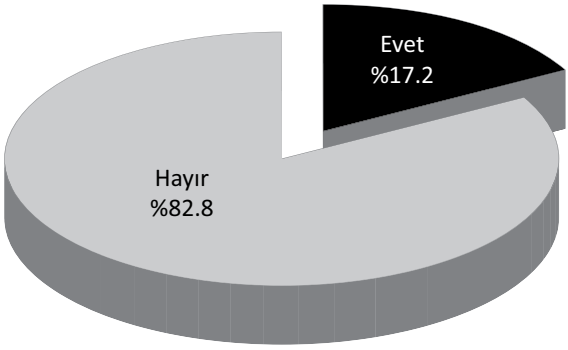
Grafik 7. Tapuda Yapılan İşlem Sayısı

Örneklemin % 57,1'i tapu sicil müdürlüğünde 1 ila 3 kez işlem yaptığını ifade etmiştir. 21 kez ve üzeri işlem yapanlar örneklemin yaklaşık dörtte birini oluşturmaktadır.

ÇALIŞANLARIN MESLEKLERİNE BAKIŞI

Etik dışı davranışların ortadan kaldırılması ve etiğe dayalı bir yönetim kültürünün oluşturulabilmesi için, çalışanların mesleklerinden memnuniyet duymaları ve çalıştıkları kurumla ilgili kişisel ve toplumsal imajın olumlu olması gerekir. Bu çerçevede, araştırmada öncelikle çalışanların mesleklerine bakışı ile kurumun imajı değerlendirilmiştir.

Çalışanları etik dışı davranışlardan alıkoyan önemli etkenlerden birisi mesleğin saygınlığıdır. Mesleğini seven ve onun saygınlığını korumaya çalışan bir kamu görevlisinin etik dışı davranışlardan kaçınması beklenir. Bu bağlamda, tapu çalışanlarına mesleki bağlılıklarını ölçmek amacıyla, "Bugün meslek seçimi yapıyor olsaydınız, tapu memurluğu mesleğini yine seçer miydiniz?" sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 8. Çalışanların Mesleklerine Bakışı

Çalışanların % 82,8'inin bu soruya "hayır" yanıtı vermesi oldukça dikkat çekicidir. Hattâ bazı çalışanların "hayır" yanıtını işaretlemekle yetinmeyip, anket formuna "kesinlikle", "asla", "hiçbir zaman", "kimseye tavsiye etmem" gibi ifadeler eklemeleri, memnuniyetsizliklerinin üst düzeyde olduğunu göstermektedir.

Görüşmeler esnasında bazı çalışanlar, çocuklarını hiçbir zaman çalıştıkları tapu dairesine getirmediklerini, bazıları da çocuklarına tapu memuru olmamaları konusunda vasiyette bulunduklarını ifade etmişlerdir. Özellikle operasyon yapılan ve soruşturma geçiren müdürlüklerdeki çalışanların neredeyse tamamı, meslekten ayrılmak istediklerini, ancak kurumun muvafakat vermediğini belirtmişlerdir.

Çalışanlara göre bu olumsuzlukların temelinde şu hususlar yatmaktadır:

- Ücretlerin ve diğer mali hakların düşük olması: Maaşlar diğer kurumlarla karşılaştırıldığında oldukça düşüktür. Anket uygulanan tapu sicil müdürlüklerinde, özelleştirilen kurumlardan gelen personel haricindeki çalışanların maaşının 950 ile 1.150 TL aralığında olduğu görülmüştür. Bunun yanında, fazla mesai ücretleri de çok yetersizdir. Bu durum, çalışanların ekonomik olarak sıkıntı yaşamalarına, özlük hakları daha iyi olan kurumlara geçmeye çalışmalarına ve dolayısıyla nitelikli personelin azalmasına neden olmaktadır.

- İş yükünün fazla, çalışanların niteliksiz olması: Son yıllarda meydana gelen ekonomik canlanmayla birlikte, özellikle tapu sicil müdürlüklerinde iş yükü hızla artmaktadır. Son 5 yılda tapu sicili müdürlüklerinde yapılan işlem (yevmiye) sayısı % 142 ve kişi başına düşen işlem sayısı da % 99 artmıştır. Toplam işlem sayısı yıllık 6,5 milyona, tapu sicil memuru başına düşen işlem sayısı da 1.006'ya ulaşmıştır. Ancak, aynı dönemde personel sayısındaki artış sadece % 21 ile sınırlı kalmıştır. Buna karşılık tapu sicil müdürlüklerinde yeterli nitelik ve nicelikte eleman bulunmamaktadır. Norm kadro çalışması yapılmaması nedeniyle müdürlüklerde ihtiyaçtan az veya fazla sayıda personel çalışmaktadır. Mevcut personelin tamamı, özellikle özelleştirme nedeniyle atananlar, akitli ve akitsiz işlemleri yapacak yeterlilikte değildir. Öte yandan tapu işlemlerinin dışında, personelin angarya olarak gördüğü, pek çok iş (mahkeme müzekkereleri, icra müdürlüklerinden gelen yazılar, mal varlığı araştırmaları, yeşil kart, haciz vb.) bulunmaktadır. Çalışanlar işlerin yoğunluğu nedeniyle mesai saatleri içerisinde işleri yetiştirememektedir.

- Hükümetlerin kuruma, kurumun da çalışanına sahip çıkmaması: Çalışanların büyük bir kısmı öteden beri siyasal iktidarların TKGM'ye sahip çıkmadıkları ve kurumu ihmal ettikleri inancındadırlar. Keza çalışanlara göre, kurum da çalışanlarına yeterince sahip çıkmamakta, kendilerinin haklarını savunmakta yetersiz kalmaktadır.

- Çalışanların sorumluluğunun emeklilik ve ölümden sonra da devam etmesi ve mirasçılarına kadar uzanması (hazine sorumluluğu): Tapu işlemlerinde yapılan hatalardan dolayı bir mali sorumluluk söz konusu olduğunda, kurum, çalışanlara rücu etmektedir. Bu sorumluluk silsile yoluyla çalışanların mirasçılarına da aktarılmaktadır. Bir çalışan çalıştığı süre içinde binlerle ifade edilebilecek sayıda işlem yapmaktadır. Yapılan işlemlerin mali değeri de oldukça yüksektir. Tüm işlemleri hatasız tamamlama zorunluluğu çalışanlarda stres oluşturmaktadır. Görüşmeler esnasında neredeyse tüm tapu müdürleri, çocuklarına şu vasiyette bulunduklarını ifade etmişlerdir: "Ben ölünce, defin işlemlerinden sonra ilk yapacağın şey mirasımı reddetmek olsun!"

- Kurumun ve çalışanların imajının toplum nezdinde olumsuz olması: Çalışanlar toplum nezdindeki imajlarının çok olumsuz olduğunu, kendilerine önyargıyla bakıldığını, bu nedenle yeni tanıştıkları kimselere tapuda çalıştıklarını söyleyemediklerini belirtmişlerdir.

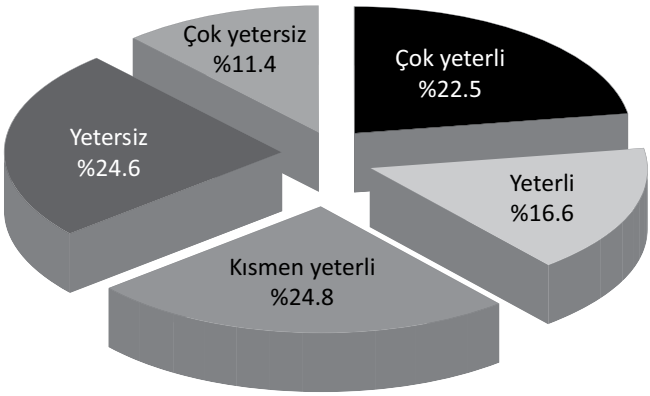
MEVCUT DURUMA İLİŞKİN GÖZLEMLER

Bu kısımda tapu sicil müdürlüklerindeki rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yeterliliği, ayrımcılığa karşı alınan önlemler ve yeterliliği, çalışanlara yönelik eşitlik ilkesiyle örtüşmeyen uygulamaların düzeyi ile kurumun mevcut fiziki koşullarının yeterliliği ele alınacaktır.

Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Yeterliliği

Vatandaşların kamu kurumlarındaki işlemlerini kendi başlarına takip edememelerinin ve dolayısıyla aracıya başvurmalarının en önemli nedeni, rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yetersiz olmasıdır. Çalışanların tapu sicil müdürlüklerindeki rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yeterlilik düzeyini nasıl gördüklerini belirleyebilmek için personele iki soru yöneltilmiştir.

Birinci soru, "Çalıştığınız dairede, vatandaşa verilen rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yeterlilik derecesi nedir?" biçimindedir.

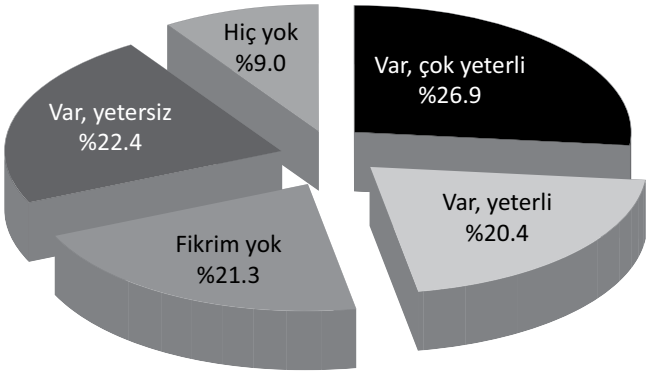


Grafik 9. Vatandaşa Verilen Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Yeterlilik Düzeyi

Çalışanların % 39,1'i müdürlüklerindeki rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yeterli, % 36'sı ise yetersiz olduğu düşüncesindedir. Kısmen yeterli olduğunu düşünenlerin oranı ise % 24,8'dir.

İkinci soru ise, "Çalıştığınız dairede, iş sahiplerinin görebileceği bilgilendirme panoları ile işlemleri kolaylaştıran ve iş süreçlerini anlatan broşürler var mı, varsa ne derece yeterlidir?" şeklindedir.

Bilgilendirme panoları ve iş süreçlerini anlatan broşürler



Grafik 10. Bilgilendirme Araçlarının Yeterliliği

Çalışanların % 47,1'i bilgilendirme araçlarını yeterli, % 22,4'ü yetersiz bulmaktadır. Müdürlüklerinde hiçbir bilgilendirme aracı bulunmadığını belirtenlerin oranı ise % 9'dur.

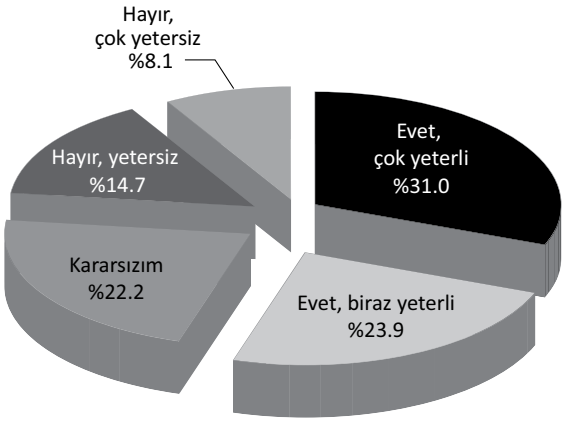
Anketlerin uygulanması sürecinde yapılan gözlemler sonucunda, tapu sicil müdürlüklerindeki bilgilendirme araçları ile rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin pek yeterli olmadığı kanaatine ulaşılmıştır. Bir tapu sicil müdürlüğünde, belli bir süre kendi olanakları ile vatandaşa yönelik bilgilendirici broşürler hazırlandığı belirtilmiştir. Bunun dışında, tapu sicil müdürlüklerinde hizmetler konusunda vatandaşları bilgilendirici afiş, broşür, dergi ve bülten gibi basılı materyale rastlanmamıştır. Müdürlüklerde bilgilendirme panolarına, kapılara ve duvarlara asılmış ve işlemlerle ilgili açıklayıcı bilgiler içeren bazı yazıcı çıktıları vardır, ancak bunlar hem yetersizdir hem de vatandaşın dikkatini çekmekten oldukça uzaktır. Bazı müdürlüklerde, kurumların girişlerinde danışma birimi bulunmaktadır. Ancak bu birimlerin yetersiz olduğu, bu nedenle ziyaret edilen müdürlüklerin hepsinde, vatandaşların, çok basit konularda bile, danışmak amacıyla tapu sicil müdürlerinin kapısını çaldığı görülmüştür.

Kurumun internet sayfasında bulunan kapsamlı bilgiler, karmaşık bir görünüm sergilemektedir; vatandaş ihtiyacı olan bilgiye kolaylıkla ve basit şekilde ulaşmakta güçlük çekmektedir.

Rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yetersizliği ve tapu işlemlerinin karmaşık olması nedeniyle vatandaşlar, kendilerine yardımcı olacak aracılara yönelmektedir.

Ayrımcılığa Karşı Alınan Önlemler

Mevcut durumda ayrımcılığa karşı alınan önlemleri ve bunların yeterliliğini belirleyebilmek için çalışanlara, "Kurumda her türlü (örneğin kadınlara, etnik gruplara, engellilere, vb. yönelik) ayrımcılığa karşı önlem alınmakta mıdır ve alınıyorsa bu önlemler ne derece yeterlidir?" sorusu yöneltilmiştir.

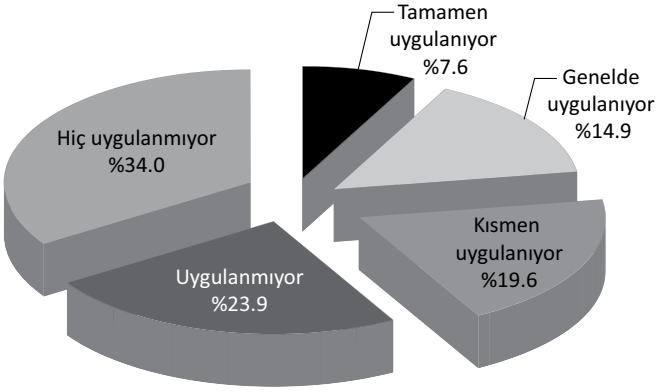


Grafik 11. Ayrımcılığa İlişkin Önlemler ve Yeterliliği

Çalışanların yarısından fazlası ayrımcılığa karşı önlem alındığını ve bu önlemlerin kısmen veya tamamen yeterli olduğunu belirtmektedir. Çalışanların % 22,8'i ise önlemlerin yetersiz olduğunu düşünmektedir.

Eşitlik İlkesiyle Örtüşmeyen Uygulamalar

Mevcut durumda, kurumun çalışanlarına yönelik uygulamalarda eşitlik ilkesine uygun davranıp davranmadığını belirleyebilmek için, çalışanlara şu soru sorulmuştur: "Kurumunuzun işe alım, terfi, yer değiştirme ve lojman tahsisi gibi konularda, kurallar tüm personele eşit uygulanmakta mıdır?"



Grafik 12. Personel İşlemlerinde ve Sosyal İmkânlardan Yararlanmada Kuralların Eşit Uygulanması

Ankete katılanların yarısından fazlası (% 57,9), kurumun; işe alım, terfi ve yer değiştirme gibi personel işlemlerinin uygulanması ile lojman tahsisi gibi sosyal imkânların dağıtımında eşitlik ilkesine uygun davranmadığını ifade etmiştir. Geriye kalan % 42,1'lik kesim, bu tür konularda kurumun kısmen veya tamamen eşitlik ilkesine uygun davrandığını düşünmektedir.

Yapılan görüşmelerde, her ne kadar personel atamalarının tarafsız olarak yönetmeliğe göre yapıldığı ifade edilse de, personelin popüler yerlere atanma talebinde bulunduğu, talebi karşılanamayan personelin ise siyasilerden talepte bulunduğu dile getirilmektedir. Ancak, Bakanlar dâhil siyasetçilerin bu tür taleplerinin yerine getirilmediği ifade edilmiş; personelin bunu yeterince bilmemesinden dolayı, eskiden kalma alışkanlıkların ve taleplerin süregeldiğine işaret edilmiştir.

Fiziki Koşulların Yeterliliği

Genel Müdürlük; merkez binasında, Oran Sitesi kampüsündeki eğitim merkezi ve Genel Müdürlük ek hizmet binalarında ve Demirtepe ek hizmet binasında hizmet vermektedir. Genel Müdürlük hizmet binaları yeterli görülse de, aynı durum taşradaki hizmet birimleri için geçerli değildir. TKGM'nin taşra hizmet birimleri olan tapu sicil müdürlüklerinin büyük bir kısmı (678 adet) hükümet konakları içerisinde yer almaktadır. 73 adedi TKGM tahsisli binalarda, 214 adedi kiralık binalarda ve 53 adedi de bedelsiz olarak kiralanmış binalarda hizmet vermektedir. Hizmet binalarının önemli bir kısmının, etkili ve verimli hizmet yürütebilmek için yeterli olmadığı görülmektedir. Hükümet konaklarında tapu sicil müdürlüklerine tahsis edilen odaların hizmete elverişsizliği, arşivler için yeterli alan bulunmaması ve hizmet alan vatandaşlar için uygun büyüklükte ve kalitede yer ayrılamaması, hizmet kalitesinde düşüşe neden olmaktadır.

Tapu sicil müdürlüklerinde çalışanlar iş yoğunluğu nedeniyle mesai dışında da çalışmalarını sürdürmektedir. Bunun nedeni sorumluluğun ağırlığı dolayısıyla işlemlerin tek tek kontrol edilmesi ve günlük olarak gelen yazılara cevap verme gerekliliğidir. Ancak, fiziki ortam ve çalışma koşulları personelin çalışma motivasyonunu ve kurumsal aidiyetini düşürecek nitelik arz etmektedir. Tapu sicil müdürlüklerinde çalışma ortamlarının tefrişi ve düzeni farklılık göstermekte ve kurumsal kimliği yansıtmaktan hayli uzak görünmektedir.

Fiziki ortam kurum imajı üzerinde önemli rol oynamaktadır. Mekânın ve çalışma ortamının bakımsız ve perişan hali vatandaşları da olumsuz etkilemektedir. Vatandaş tapuyla ilgili bir işlem için geldiğinde, bir an önce işini bitirip gitmeye çalışmaktadır. Görüşmelerde bu soruna da dikkat çekilmiş, fiziki ortamın iyileştirilmesinin hem çalışanlar hem de vatandaş üzerinde olumlu bir etki uyandırdığı ve çalışan ve vatandaş memnuniyetini artırdığı kaydedilmiştir.

Öte yandan, tapu sicil müdürlüklerinde kamera sistemi bulunmaktadır. Kameralar resmî evrak imzalayanları, vatandaşla memurun bulunduğu bankoyu ve yankesiciliği önlemek için vatandaş bekleme salonlarını görüntülemektedir. Tapu sicil müdürlüklerinin birçoğunda, yer sorunları nedeniyle vatandaş bekleme salonlarının yetersiz ve bakımsız olduğu görülmektedir.

Tapu sicil müdürlüklerinde gerçekleştirilen görüşmelerde, toner, kâğıt vb. sarf malzemelerinin temininde, elektronik araç-gereçlerin bakım ve onarımında, bazı faturaların ödenmesinde müdürlüklerin sıkıntı yaşadığı ifade edilmiştir. Bazı müdürlüklerde, sarf malzemelerinin aracılar ve emlakçılar tarafından sağlandığı, bu durumun ise kurumun ve çalışanların vatandaş karşısındaki saygınlığını düşüren bir faktör olarak değerlendirildiği

görülmektedir. Aynı zamanda bu durum, söz konusu imkânları sağlayanların kendilerine ayrıcalıklı davranılmasını talep etmelerine kapı aralayan bir ortam oluşturmaktadır.

Kurumun üst düzey yöneticileri ise, bu tür ihtiyaçların yeterince karşılandığını, Maliye Bakanlığı ile yapılan görüşme sonucunda, aksaklıkları ortadan kaldırabilmek amacıyla 2009 yılından itibaren söz konusu harcamalar için döner sermayeden ödenek aktarılacağını, böylece tapu sicil müdürlüklerinin kendi ihtiyaçlarını yerel olarak temin edebileceklerini ifade etmişlerdir.

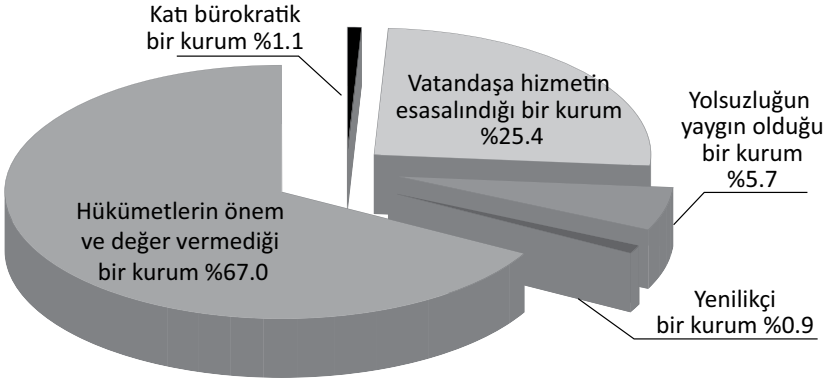
Tapu sicil müdürlüklerinde çalışanlar tarafından önemle vurgulanan hususlardan birisi de yemek, servis ve lojman gibi imkânların yetersizliğidir.

KURUMUN İMAJI

Bu kısımda, çalışanların, vatandaşların ve üst yöneticilerin gözüyle kurumun imajı değerlendirilecektir.

Çalışanların Bakışıyla Kurumun İmajı

TKGM'nin çalışan nezdindeki imajını belirleyebilmek için çalışanlara, "Size göre, aşağıdaki ifadelerden hangisi TKGM'nin durumunu daha iyi açıklamaktadır?" sorusu yöneltilmiştir.

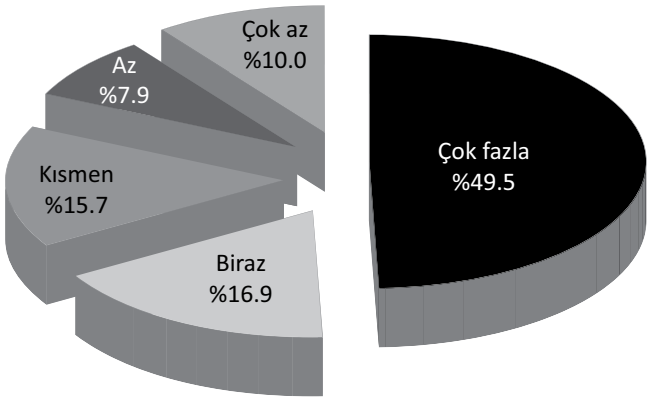


Grafik 13. TKGM'nin Çalışan Nezdindeki İmajı

Ankete katılanların % 67'si TKGM'yi "hükümetlerin önem ve değer vermediği bir kurum" olarak görmektedir. % 25,4'ü ise TKGM'nin "vatandaşa hizmetin esas alındığı bir kurum" olduğunu ifade etmiştir. Çalışanların % 5,7'sinin TKGM'yi "yolsuzluğun yaygın olduğu bir kurum" olarak değerlendirmesi ise dikkat çekicidir.

Etiğe dayalı bir örgüt kültürü, etik davranışların tüm çalışanlarca benimsenmesiyle oluşturulabilir. Yolsuzlukların önlenmesi ve etiğe uygun davranışların kurumda yaygınlaşabilmesi için, yöneticilerin tüm çalışanlara örnek olması gereklidir. Bu kapsamda çalışanlara, "Kurum yöneticileri ve sıralı amirleriniz tarafından yolsuzluğun önlenmesi ve etik davranışların geliştirilmesine ne derece öncelik verilmektedir?" sorusu yöneltilmiştir.

Çalışanların yaklaşık yarısı (% 49,5) yöneticilerin yolsuzluğun önlenmesi ve etik davranışların geliştirilmesine çok fazla öncelik verdiği görüşündedir. Yöneticilerin çabasını yetersiz (az ve çok az) bulanların oranı ise azımsanmayacak niteliktedir (% 17,9).

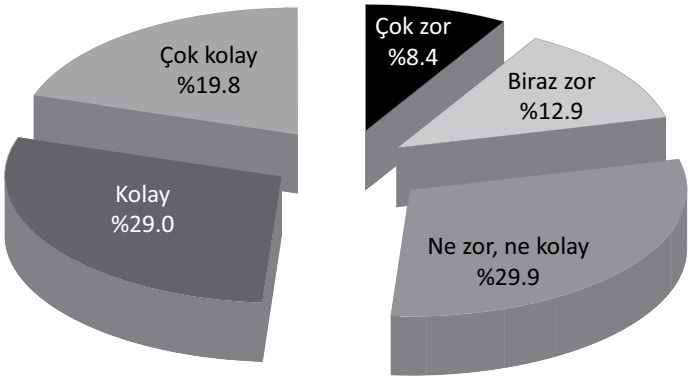


Grafik 14. Yöneticilerin Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etik Davranışların Geliştirilmesine Verdiği Öncelik

Vatandaşların Bakışıyla Kurumun İmajı

Araştırma çerçevesinde, TKGM'nin vatandaş nezdindeki imajını belirleyebilmek amacıyla vatandaşlara dört farklı soru sorulmuştur. Bunlardan ikisi etik dışı davranışların yaygınlık düzeyini, diğer ikisi ise kurumun ve yöneticilerin bu olguyu önlemek için gösterdikleri çabayı belirleme amacı taşımaktadır.

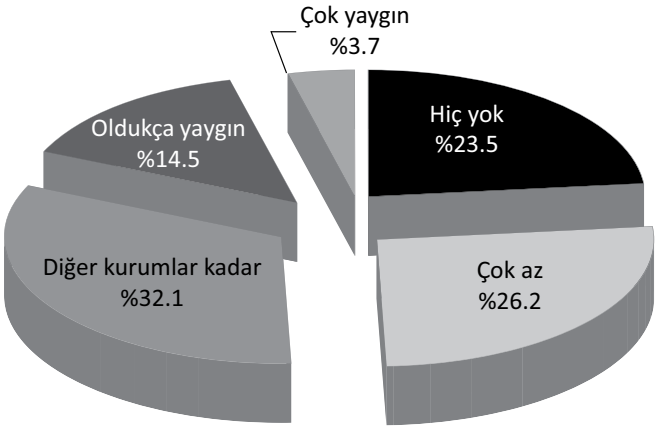
Kurumdaki etik dışı davranışların yaygınlık düzeyini belirlemeye yönelik olarak vatandaşlara ilk olarak, "Sizce, tapu sicil müdürlüklerinde torpil yaptırmadan veya görevlilere herhangi bir menfaat sağlamadan iş yaptırmak mümkün müdür?" sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 15. Tapu Sicil Müdürlüklerinde Torpil Yaptırmadan veya Görevlilere Herhangi Bir Menfaat Sağlamadan İş Yaptırma

Ankete katılan vatandaşların yaklaşık yarısı, torpil yaptırmadan veya görevlilere herhangi bir menfaat sağlamadan iş yaptırmanın "kolay" veya "çok kolay" olduğunu düşünmektedir. Deneklerin % 21,3'ü "biraz zor" veya "çok zor" olduğu kanaatindedir. Ne zor, ne kolay olduğunu söyleyenler ise yaklaşık % 30 civarındadır.

Etik dışı davranışların yaygınlık düzeyini belirleme amacıyla ikinci olarak vatandaşlara, "Sizce, tapu müdürlüklerinde yolsuzluk ve rüşvet ne derece yaygındır?" sorusu sorulmuştur.

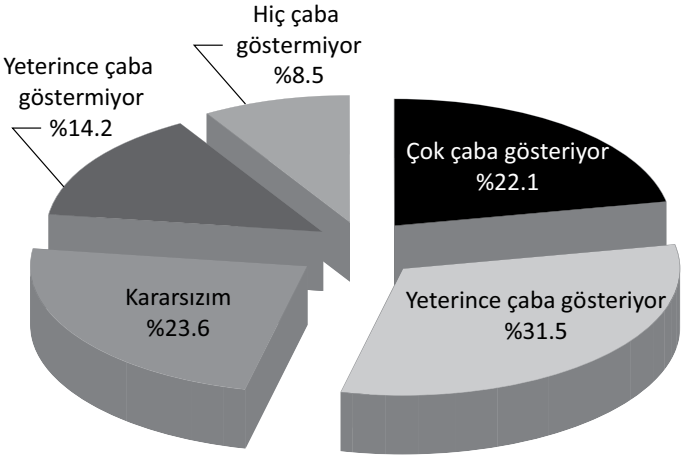


Grafik 16. Tapu Müdürlüklerinde Yolsuzluk ve Rüşvetin Yaygınlığı

Ankete katılanların % 23,5'i tapu müdürlüklerinde yolsuzluk ve rüşvetin hiç olmadığını, % 26,2'si çok az olduğunu, % 32,1'i ise diğer kurumlar kadar olduğunu belirtmişlerdir. Yolsuzluk ve rüşvetin "oldukça" ve "çok" yaygın olduğunu düşünenlerin oranı ise % 18,2'dir.

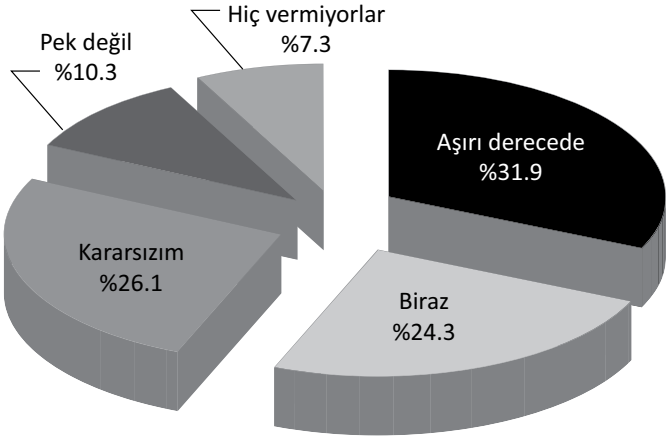
Her iki soruya verilen cevaplar karşılaştırıldığında, ankete katılanların kendi içinde tutarlı oldukları görülmektedir. Torpil yaptırmadan veya görevlilere herhangi bir menfaat sağlamadan iş yaptırmanın "kolay" veya "çok kolay" olduğunu düşünenlerin oranı (% 48,8) ile tapu sicil müdürlüklerinde yolsuzluk ve rüşvetin hiç olmadığını veya çok az olduğunu belirtenlerin oranı (% 49,7) birbirine çok yakındır. Benzer şekilde, torpil yaptırmadan veya görevlilere herhangi bir menfaat sağlamadan iş yaptırmanın az veya çok zor olduğunu düşünenlerin oranı (% 51,2) ile tapu sicil müdürlüklerinde yolsuzluk ve rüşvetin diğer kurumlar kadar ve daha yaygın olduğunu söyleyenlerin oranı da (% 50,3) birbirine yakın düzeydedir.

Kurumun ve yöneticilerin etik dışı davranışların önlenmesi amacıyla gösterdikleri çabanın düzeyini ortaya koymaya yönelik sorulardan birincisi, "Sizce, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, yolsuzluk, suiistimaller ve diğer etik dışı davranışları önlemek için yeterince çaba gösteriyor mu?" sorusudur. Ankete katılanların % 53,6'sı TKGM'nin yeterince ve çok çaba gösterdiği görüşündedir. Yeterince ve hiç çaba göstermediğini düşünenlerin oranı ise % 22,7'dir.



Grafik 17. TKGM'nin Yolsuzluk, Suiistimaller ve Diğer Etik Dışı Davranışları Önleme Konusundaki Çabası

"Sizce, iş yaptığınız tapu sicil müdürlüğü yöneticileri yolsuzluğun önlenmesi ve etik davranışların geliştirilmesine öncelik veriyorlar mı?" biçimindeki ikinci soru ise doğrudan tapu sicil müdürlüğü yöneticilerinin yolsuzluğun önlenmesi ve etik davranışların geliştirmesine dönük çabalarını ölçmeye yöneliktir.



Grafik 18. Yöneticilerin Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etik Davranışların Geliştirmesine Öncelik Vermesi

Katılımcıların % 56,2'si tapu sicil müdürlüğü yöneticilerinin yolsuzluğun önlenmesi ve etik davranışların geliştirmesine "biraz" ve "aşırı derecede" öncelik verdiklerini, % 17,6'sı ise "pek" ve "hiç" öncelik vermediklerini belirtmişlerdir.

Üst Yöneticilerin Bakışıyla Kurumun İmajı

Yukarıdaki verilerde üzere, TKGM'nin çalışanlar ve vatandaşlar nezdindeki imajı çok olumlu değildir. Kuruma yönelik bu imajın oluşmasında, kurumun kendi imajını oluşturmada yetersiz kalması rol oynamaktadır.

Üst yöneticilere göre, tapu kadastro hizmetleri diğer kamu hizmetlerinin yanında sıkışmıştır; başka önceliklerin yanında hükümetlerce ihmal edilmiştir. Siyasiler ve karar vericiler kurumun işlediği varsayımıyla başka konulara öncelik vermektedirler. İdare ise sorunlarını üst makamlara (Bakanlık, Başbakanlık ve TBMM) etkili bir şekilde iletmekte güçlük çekmektedir. İnsanlık tarihinin başlangıcından itibaren, mülkiyet çok önemli bir kavram olmasına rağmen, bu işe ve işi görenlere önem verilmediği düşünülmektedir.

Yapılan mülâkatlarda merkez-taşra ilişkileri konusunda belli ölçüde farklı yorum ve düşüncelerle karşılaşılmıştır. Üst düzey yöneticiler, kurumda personel ile iletişime önem verildiğini, bu kapsamda, personelin rahatlıkla üst yönetimle görüşebildiğini, personelin daha çok atama veya yer değişikliği taleplerini iletmek için Genel Müdürlüğe geldiğini, genel anlamda, alt kademelerdeki çalışanların üst yöneticilere duygu, düşünce ve görüşlerini çekinmeden dile getirmelerine izin verildiğini ifade etmişlerdir.

Buna karşılık taşrada görev yapan bazı yönetici ve çalışanlar ise, üst düzey yöneticilerin kendilerinin sorunlarıyla yeterince ilgilenmediklerini, genel müdürlükte görev yapanların taşraya yeterince gelmedikleri için buralarda karşılaşılan sorunları tam anlamıyla bilmelerinin mümkün olmadığını söylemişlerdir. Taşrada çalışanlar, üst düzey yöneticilerin çalışanlara karşı suçlayıcı bir tutum takındığını, zor duruma düşmüş TKGM mensuplarına yeterince sahip çıkılmadığını, bu konuda ciddi bir güven eksikliği yaşandığını ifade etmiştir.

Merkez-taşra ilişkilerinde sorun bulunduğunu üst yönetim de kısmen kabul etmektedir; görüşmelerde en kısa zamanda tüm taşra birimlerinin ve personelinin ziyaret edilmesinin planlandığı kaydedilmiştir.

Üst düzey yöneticiler, tapu hizmetlerinden yararlansın veya yararlanmasın, vatandaşların büyük bir kesiminin kurum hakkında olumsuz algılama içinde olduğu görüşündedir. Halkla İlişkiler çalışmalarının eksikliği nedeniyle kurum imajının oluşturulamadığını teyit etmektedirler. Bu sorunların giderilmesi için, eğitime, Halkla İlişkiler uygulamalarına ve tanıtıma önem verilmesi gerektiği bazı yöneticiler tarafından ifade edilmiştir.

Üst düzey yöneticilere göre, savcılıklar ve polis nezdinde de kurumun imajı olumsuzdur. Medyanın da kuruma yönelik olumsuz imajın yaygınlaştırılmasında etkili olduğu; basınla iyi ilişkiler kurulamadığı ifade edilmektedir. Yöneticilere göre, yolsuzluk konusunda açılan davalar çoğunlukla beraatle sonuçlanmaktadır. Az sayıda davada, görevi kötüye kullanma suçu tespit edilmektedir. Medyanın, tutuklamalar konusunda yoğun haberler yapmasına rağmen, yargı sonuçları konusunda aynı hassasiyeti göstermediği düşünülmektedir.

Mülâkatlarda üst düzey yöneticiler, vatandaşın emlakçıların çıkarlarıyla memurların kötü muameleleri arasında sıkıştığını dile getirmişlerdir. Bu çerçevede, vatandaşın kuruma eksik evrakla başvurması, sorunları artırmaktadır. Tapu sicil müdürlüklerinde eksik evrakla işlem yapılmaması, gecikmelere ve şikâyetlerin artmasına yol açmaktadır. Kurum yetkilileri vatandaştan kaynaklanan sorunları şöyle sıralamaktadır: Vatandaşın kendi işlemlerini takip etmek yerine aracılar ve emlakçılar kullanması; kimliğini aracılara vermesi; kimlikte sahtecilik yapılması; tapu harcının düşük gösterilmesi; memura ve kuruma karşı önyargıyla yaklaşılması; diğer kurumlardaki beklemeler veya gecikmelerin, tapunun kendilerini dolaştırdığı ve zora soktuğu şeklinde yorumlanması; muvazaalı satışların işlemleri artırması;

memurların veya emlakçıların etik dışı ödeme tekliflerine vatandaşın itiraz etmemesi; memura hediye veya bahşiş önerilmesi; bahşiş veya hediye verilince işlemlerin sağlam olacağına inanılması.

Yöneticilere göre, kurumun imajını olumsuz etkileyen diğer bir unsur da, kurumlar arası ilişkilerdir. Başka kamu kurumlarının, kendi görevlerini tam anlamıyla yerine getirmemesi nedeniyle, hem tapu sicil müdürlüklerinin iş yükü artmakta hem de vatandaşlar gereksiz yere başka kurumlara yönlendirilmek durumunda kalmaktadır. Örneğin belediyelerin, her yılbaşında taşınmazların emlak vergisi rayiç bedellerini açıklamak ve tapuya gönderme zorunluluğu olmasına rağmen, birçok belediye bu yükümlülüğünü yerine getirmediğinden, işlem için tapu sicil müdürlüğüne gelen vatandaşlar, tapu harcına esas alım satıma yönelik rayiç bedeli öğrenmek için belediyeye yönlendirilmek durumuyla karşılaşmaktadır. Bu gerçeği bilmeyen vatandaşlar, tapu görevlilerinin kendilerine zorluk çıkardıklarını düşünmektedirler.

Tapu sicil müdürlüklerinin aşırı zaman ve enerji kaybına yol açan ve kurum imajını sarsan diğer bir durum, başka kurumlardan gelen evrakların sahte olup olmadığının araştırılmasıdır. Noter vekâletleri, icra yazı ve müzekkereleri, mahkeme kararları tapu sicil dairelerine ulaştığında, ilgili evrakların sahte olup olmadığı ilgili kurumlarla genelde telefonla iletişime geçilerek teyit edilmektedir. Ayrıca, ilgili evrak, örneğin noter vekâletnamesi geçerli olsa dahi, evraktaki kişilerin gerçek olup olmadığı araştırılmak durumundadır. Öte yandan, vatandaşın kurum dışına (vergi dairelerine, bankalara vb.) harç ödemek için gitmesi, dekontların sahtesinin yapılabilmesi bakımından mahzur doğurabilmektedir. Tapu memurları, işlemlerde kullanılan her türlü belgenin sahteciliğe karşı kontrollerinden de sorumludur.

Yönetici, çalışan ve vatandaşlarla yapılan görüşmelerin sonucunda, tapu sicil müdürlüklerindeki etik dışı davranışların, geçmiş dönemlere göre önemli ölçüde azaldığı, yolsuzluklara karşı yapılan operasyonlarla kurum yönetiminin aldığı tedbirlerin bu gelişmeye katkı sağladığı, aracılara başvurmaksızın vatandaşların işlerini yaptırabilmelerinin mümkün olduğu, halen devam eden birtakım etik dışı davranışların ise daha çok aracıların varlığından kaynaklandığı kanaatine varılmıştır.

ETİK ALGILAR

Bu kısımda çalışanların, vatandaşların ve üst düzey yöneticilerin etik algıları ortaya konulmaya çalışılacaktır. Ancak paydaşların etik algılarına ilişkin bulgulara geçmeden önce, kamuoyunda birbirleriyle karıştırılan rüşvet, hediye ve bahşişle ilgili kısa bir kavramsal çerçeve çizmekte yarar vardır.

Bilindiği gibi, kamu kurumlarında en yaygın olarak karşılaşılan ve üzerinde en fazla durulan etik dışı davranış türü rüşvettir. Rüşvet literatürde kabaca ikiye ayrılmaktadır (Berkman, 1983): Birincisi, yoldan çıkarıcı, çarpıtıcı ya da ağır rüşvet olarak adlandırılan ve kamu görevlisinin "yapması gereken bir şeyi yapmaması" veya "yapmaması gereken bir şeyi yapması" karşılığında bir çıkar elde etmesidir. İkincisi, hızlandırıcı, çabuklaştırıcı ya da hafif rüşvet olarak tanımlanan ve kamu görevlisinin "yapması veya yapmaması gereken bir işin hızlandırılması" karşılığında bir çıkar sağlamasıdır.

Hediye ise, vatandaşlar tarafından kamu görevlilerine sağlanan menfaatlerdir. Hediye, genellikle kamu görevlisinin bir isteği ve talebi olmaksızın verilmektedir. Hediye, vatandaş tarafından iş yapılmadan önce veya sonra kamu görevlisine verilebilir. Aldığı kamu hizmetinden memnun kalan bir vatandaşın, memnuniyetini ifade etmek için, iş bitiminde kamu görevlisine kendi isteğiyle veya zorlama olmaksızın sağladığı menfaatler "bahşiş" olarak da adlandırılmaktadır.

Kamu görevlilerine verilen hediyeleri hediye verenin niyeti açısından ikiye ayırmak mümkündür (Şen, 2005: 366): Birincisinde hediye verenin herhangi bir menfaat beklentisi bulunmamaktadır. İkincisinde ise hediyeyi verenin bir menfaat elde etme ya da hizmetin kolayca ve süratle görülmesi yönünde bir beklentisi bulunmaktadır. Bu durumda hediyeyi veren, ayrıcalıklı işlem yapmasını beklediği kamu görevlisine, önceden meşruiyet kazandırılmış çıkarlar sağlama yoluna gitmekte, böylece doğrudan rüşvet vermenin risklerini en aza indirmeye çalışmaktadır. Hediyeyi kabul etme aşamasında, kamu görevlisinin, hediye verenin "gerçek" niyetini kestirmesi mümkün değildir.

Rüşvet, hediye ve bahşiş arasında bazı farklar bulunmaktadır. Rüşveti alan kamu görevlisi "kesinlikle" karşı tarafa bir menfaat sağlayacaktır; çünkü taraflar bu konuda anlaşmış durumdadır. Hediye ve bahşiş ise her zaman çıkar sağlamak amacıyla verilmemektedir. Kamu görevlisi, hediye ve bahşiş alma karşılığında hediye verene çıkar sağlama konusunda bir taahhütte bulunmamaktadır. Hediyeyi alan kamu görevlisinin hediyeyi veren tarafa bir çıkar sağlama "ihtimal"i söz konusudur. Bu nedenle yönetim etiği literatüründe, hediye ve bahşiş "çıkar çatışması" kapsamında ele alınmaktadır.

Yönetici ve çalışanlarla yapılan görüşmeler sonucunda, tapu dairelerinde çarpıtıcı rüşvetin (örneğin bir başkasının gayrimenkulünü rüşvet karşılığında rüşveti verenin üzerine geçirmek) olması ihtimalinin çok düşük olduğu kanaatine varılmıştır. Bunun temel nedeni, bu tür işlemlerde ortaya çıkan zarardan işlemi yapan kişinin mirasçılarına varan bir sorumluluğunun bulunmasıdır.

Tapu sicil dairelerinde var olduğu iddia edilen rüşvet türü "çabuklaştırıcı" rüşvettir. Vatandaşlar, taraflardan herhangi biri işlem yapmaktan vazgeçebilir endişesiyle, işlemlerinin bir an önce bitmesini istemektedirler. Başka kamu kurumlarında günlerce süren işlemlere herhangi

bir tepki göstermeyen bir vatandaş, tapuda işi gecikince deyim yerindeyse "kıyameti koparmak"tadır. Bu nedenle, işlerini hızlandırarak görmek isteyenler, bazen rüşvet vermek durumunda kalabilmektedirler. Söz konusu uygulamaya "bürokratik çarkın yağlanması" adı verilmektedir.

İşleri hızlandırmak karşılığında kamu görevlisine sağlanan tüm menfaatleri "rüşvet" olarak nitelemek mümkün müdür? Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, sağlanma biçimine ve zamanına göre, işleri hızlandırmak adına kamu görevlisine sağlanan menfaatler üç farklı şekilde isimlendirilebilir:

Birincisi, "çabuklaştırıcı rüşvet"tir. Teklif ister vatandaştan isterse kamu görevlisinden gelsin, tarafların işi hızlandırmak için kamu görevlisine sağlanacak belirli bir menfaat doğrultusunda "önceden anlaşması" durumunda ortaya çıkmaktadır. Vatandaşın kamu görevlisine ya da kamu görevlisinin vatandaşa doğrudan teklif edemediği durumlarda ise aracılar (emlakçı, iş takipçisi, müteahhit, tanıdık vb.) devreye girebilmektedir.

İkincisi, "hediye"dir. İşlem öncesinde, kamu görevlisine sağlanan çıkarlar neticesinde (giysi, takı, yemek, tatil, maç bileti, piyasa değerinin altında yapılan alım-satım vb.) kamu görevlisi, çıkar sağlayanın işlemlerini kendiliğinden hızlandırmaktadır. Burada hediyeyi verenin niyeti belli değildir; niyeti "çıkar sağlamak" dahi olsa bunu açıkça dillendirmemektedir. Kamu görevlisi, kendisine sağlanan menfaatin karşılığı olarak, kendi inisiyatifiyle menfaati sağlayanın işini hızlandırmaktadır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, aralarında bir anlaşma gerçekleşmediği için, çıkar sağlanan kamu görevlisi çıkar sağlayana ayrıcalıklı bir işlem yapmayabilir/yapmak zorunda değildir, yapma "ihtimal"i bulunmaktadır.

İşleri hızlandırması nedeniyle kamu görevlisine sağlanan üçüncü tür menfaat "bahşiş"tir. Bahşişte de önceden anlaşma söz konusu değildir. İşleri hızlı ve sorunsuz halledilen vatandaş, memnuniyetinin bir ifadesi olarak kamu görevlisine menfaat (sağlanan menfaat para olabileceği gibi, pasta, baklava, gömlek, kravat vb. de olabilmektedir) sağlamaktadır.

Her ne kadar bu şekilde kavramsal bir ayrım yapmak mümkünse de, uygulamada kamu görevlisine sağlanan menfaatin isimlendirmesinde ciddi zorluklar yaşanacağı kuşkusuzdur. İşlerin hızlandırılması karşılığında tarafların "anlaşması" durumunda "çabuklaştırıcı" rüşvetten (TCK'ya göre "görevi kötüye kullanma"dan) söz edilebilecektir. Ancak bu tür anlaşmalar taraflar arasında "gizli" yapıldığından, delillendirilmesi son derece güçtür. Yine aynı kurumda her gün iş takip eden "aracı"ların işlerinin "rutin" olarak hızlı yapılması karşılığında başlangıçta bir kez "gizli" olarak anlaşmaları mümkündür. Böyle durumlarda sağlanan çıkarlar, anlaşma ispatlanamadığı için mecburen "bahşiş" kategorisinde değerlendirilecektir.

Olayın hukuki ve etik boyutuna gelince, 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu, sadece yoldan çıkarıcı, çarpıtıcı ya da ağır rüşvet olarak adlandırılan rüşvet türünü suç olarak kabul etmektedir. Kanuna göre "Rüşvet, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır" (md. 252/3). Yeni kanun, literatürde hızlandırıcı, çabuklaştırıcı ya da hafif rüşvet olarak değerlendirilen eylemi ise "görevi kötüye kullanma" olarak değerlendirmektedir (md. 257). Oysa 765 sayılı eski Türk Ceza Kanunu, çabuklaştırıcı rüşveti "hafif rüşvet" kapsamında ele almaktaydı.

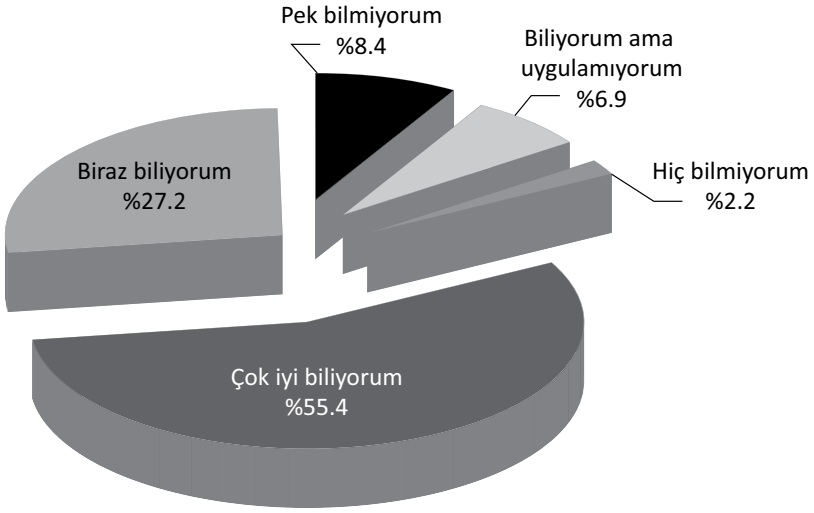
Mevcut düzenlemeye göre hediye ve bahşiş, TCK kapsamında suç olarak değerlendirilmemektedir. Ancak yukarıda açıklandığı üzere "çıkar çatışması" doğurduğundan her ikisi de "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik"te belirlenen etik davranış ilkelerine aykırıdır.

Hediye ve bahşiş uygulaması, kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkilemenin ve çıkarı sağlayana "ayrıcalıklı" davranma ihtimalini ortaya çıkarmanın yanında, halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedelemekte, şüphe yaratmakta, eşitlik, adalet ve hakkaniyet ilkelerine zarar vermektedir.

Bu kavramsal çerçevenin, çalışanların, vatandaşların ve üst yöneticilerin etik algılarını değerlendirme bakımından yeterli olduğu söylenebilir.

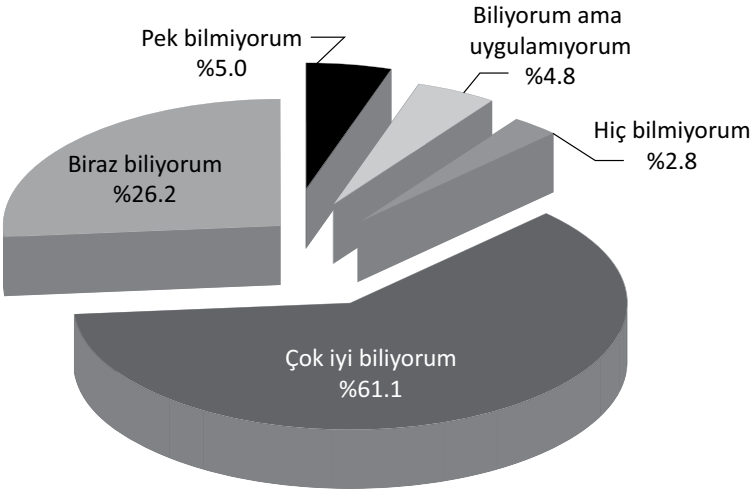
Çalışanların Etik Algıları

Çalışanlara öncelikle, kurumlarının değerleri ve çalışma prensipleri ile tapu hizmetlerini yerine getirirken uyulması gereken etik ilkeleri ne derece bildikleri sorulmuştur.



Grafik 19. TKGM Çalışanlarının Kurum Değerlerini ve Çalışma Prensiplerini Bilme Düzeyi

Çalışanların % 89,5'i kurumlarının değerlerini ve çalışma prensiplerini, % 92,1'i de tapu hizmetlerini yerine getirirken uyulması gereken etik ilkeleri bildiklerini ifade etmişlerdir.

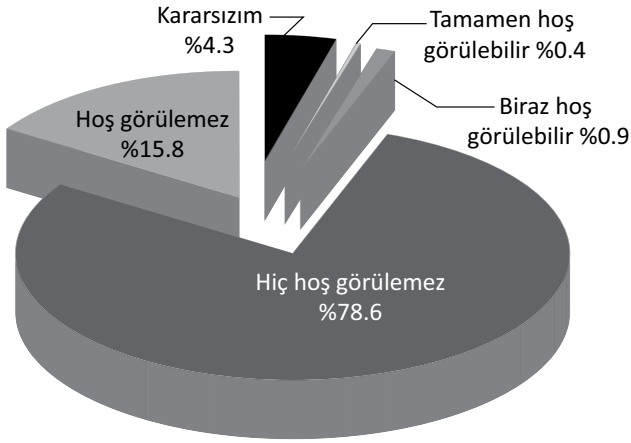


Grafik 20. TKGM Çalışanlarının Etik İlkeleri Bilme Düzeyi

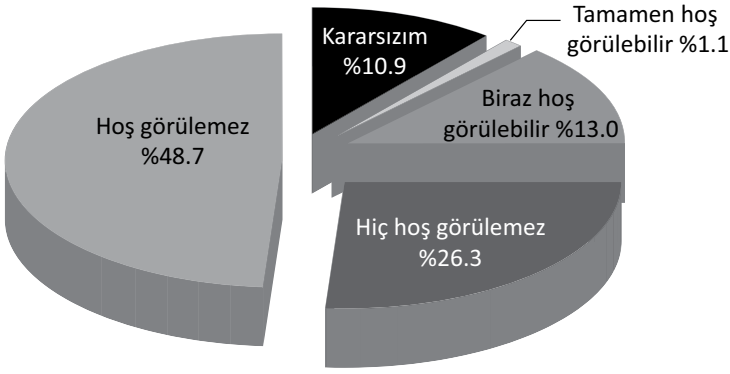
Kurumlarının değerlerini ve çalışma prensiplerini bilenlerin % 6,9'u ile tapu hizmetlerini yerine getirirken uyulması gereken etik ilkeleri bilenlerin % 4,8'inin bunları uygulamadıklarını ifade etmeleri dikkat çekicidir. Söz konusu değer ve ilkeleri bilmediğini belirtenlerin oranı ise sırasıyla % 10,5 ve % 7,8'dir.

Çalışanların etik algılarını ölçebilmek açısından, ikinci olarak, bazı etik dışı fiilleri hoş görüp görmedikleri sorulmuştur. Bu fiiller şunlardır:

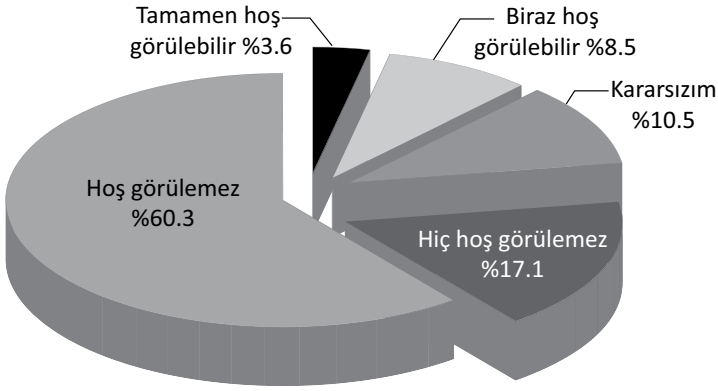
- Memurların, vatandaşların işlerini yapma karşılığında menfaat talep etmesi,
- Kurumda iş yaptıran vatandaşlardan gelen hediyeleri kabul etmek,
- Vatandaşların iş sonunda kendi istekleriyle verdikleri bahşişleri kabul etmek,
- Tanıdıkların ve diğer yakınların tapu işlemlerini daha hızlı yapmak,
- İş sahibi tarafından menfaat vaat edildiği takdirde, mesai saati içerisinde yapılması gereken bir işi, mesai sonrası fazla çalışarak bitirmek.



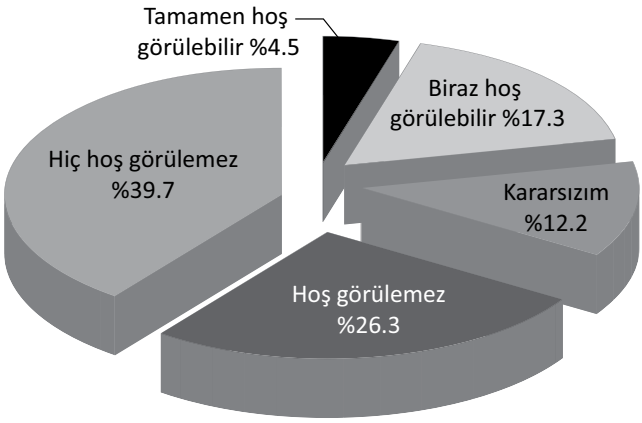
Grafik 21. Memurların; Vatandaşların İşlerini Yapma Karşılığında Menfaat Talep Etmesi



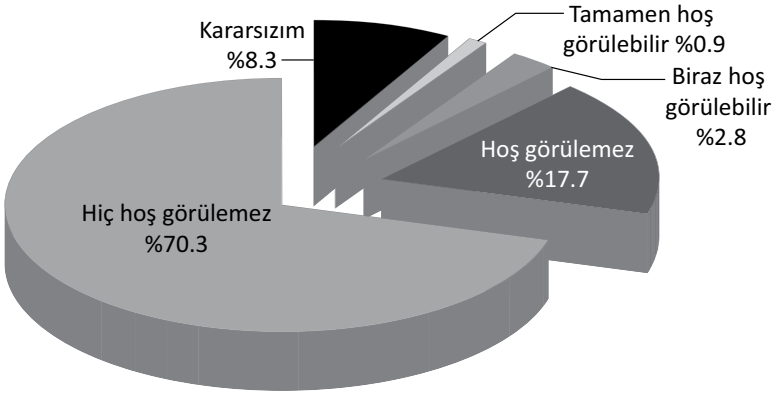
Grafik 22. Kurumda İş Yaptıran Vatandaşlardan Gelen Hediyeleri Kabul Etmek



Grafik 23. Vatandaşların İş Sonunda Kendi İstekleriyle Verdikleri Bahşişleri Kabul Etmek



Grafik 24. Tanıdıkların ve Diğer Yakınların Tapu İşlemlerini Daha Hızlı Yapmak



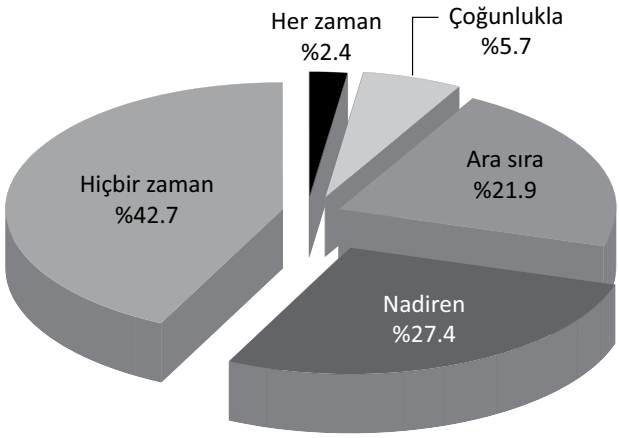
Grafik 25. İş Sahibi Tarafından Menfaat Vaat Edildiği Takdirde, Mesai Saati İçerisinde Yapılması Gereken Bir İşi, Mesai Sonrası Fazla Çalışarak Bitirmek

Söz konusu beş etik dışı fiil içerisinde, çalışanların en hoş görülür bulduğu fiil "tanıdıkların ve diğer yakınların tapu işlemlerini daha hızlı yapmak", yani hizmet kayırmacılığıdır (% 21,8). Bunu % 14,1 ile hediye kabulü ve % 12,1 ile bahşiş alma izlemektedir. İş yapma karşılığında menfaat talep edilmesi ile menfaat karşılığı mesai dışı çalışma fiillerine ilişkin hoş görme oranları oldukça düşüktür (% 1,3 ve % 3,7).

Diğer yandan bakıldığında, en hoş görülmeyen fiil, iş yapma karşılığında menfaat talep edilmesidir (% 94,4). Bunu % 88 ile menfaat karşılığı mesai dışı çalışma, % 77,4 ile bahşiş alma takip etmektedir.

Çalışanların etik algılarını ölçebilmek açısından, üçüncü olarak, işlerini yaparken, etik bulmadıkları şeyleri yapmak zorunda kalıp kalmadıkları sorulmuştur.

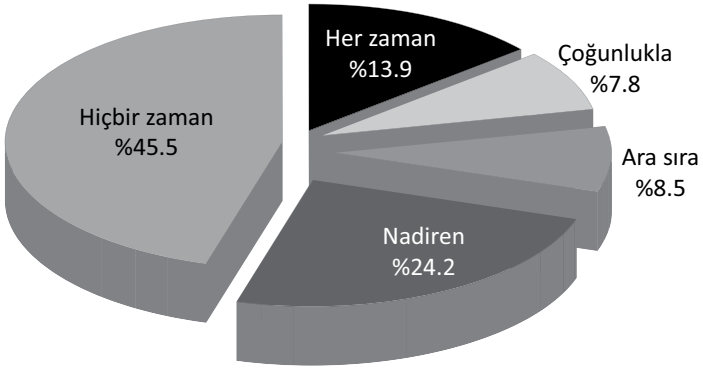
İşinizi yaparken, etik bulmadığınız şeyleri yapmak zorunda kalıyor musunuz?



Grafik 26. TKGM Çalışanlarının Etik Dışı Fiilleri Yapma Sıklığı

Elde edilen bulgulara göre, çalışanların % 42,7'si etik bulmadığı davranışları "hiçbir zaman" yapmamaktadır. "Nadiren" ve "ara sıra" etik dışı davranışları yapmak zorunda kalanların oranı % 49,3'tür. Çalışanların % 8,1'i ise "çoğunlukla" ve "her zaman" etik dışı davranışları yapmak zorunda kalmaktadır.

Dördüncü olarak, çalışanların etik dışı davranışları üst makamlara iletme konusundaki tutumları belirlenmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda çalışanlara, "İş arkadaşınızın veya amirinizin/memurunuzun etik dışı bir davranışını üst makamlara iletir misiniz?" sorusu yöneltilmiştir.

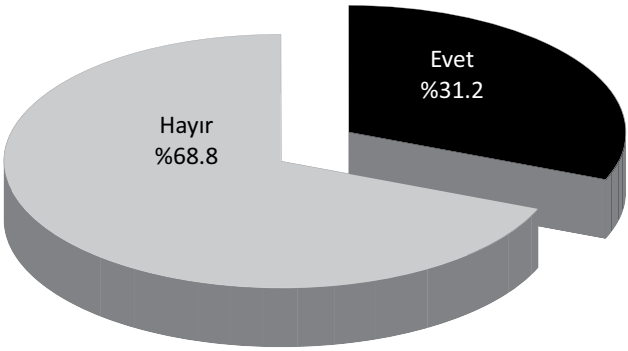


Grafik 27. TKGM Çalışanlarının Etik Dışı Davranışları Üst Makamlara İletme Sıklığı

Çalışanların % 45,5'i etik dışı davranışları hiçbir zaman üst makamlara bildirmediklerini ifade etmişlerdir. Geriye kalan % 54,5'lik kesim ise farklı yoğunluklarda da olsa etik dışı davranışları üst makamlara ilettiklerini belirtmişlerdir.

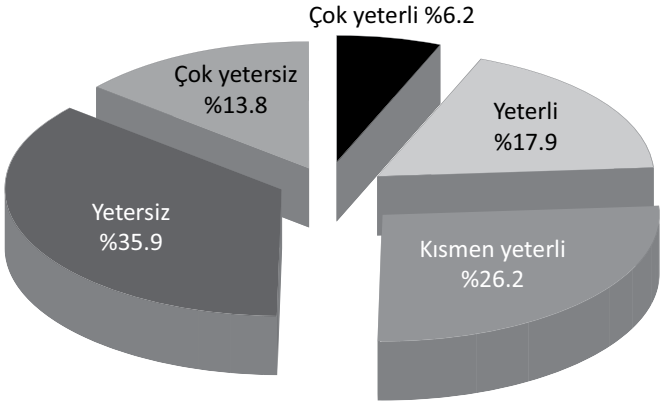
Bilindiği gibi, etik dışı davranışları üst makamlara iletme, yani ihbarcılık (whistle blowing), hem halk, hem de çalışanlar arasında genel kabul görmemekte, muhbirlere (whistleblower), "gammazcı" veya "ispiyoncu" gibi aşağılayıcı sıfatlar yakıştırılmakta ve söz konusu kişiler toplumdan dışlanmaktadır. Özellikle kurum içi yozlaşmanın üst düzeyde olduğu durumlarda ihbarcılar, genellikle, kurum içindeki amirleri ve arkadaşları tarafından "istenmeyen adam" ilan edilmekte ve bir şekilde kurumdan uzaklaştırılmaya çalışılmaktadır. Böyle bir ortamda, gerçekten de, bir kimsenin, kurumda beraber çalıştığı ve belki de yakın ilişkiler içinde bulunduğu bir iş arkadaşının ya da kendisiyle ilgili kararlar verme durumunda olan amirinin ahlâk dışı bir eylemini gördüğünde, durumu ilgililere ihbar etmeye karar vermesi son derece zordur. Bu açıdan çalışanların yarısından fazlasının bu eyleme sıcak bakması, kayda değer bir sonuçtur.

Etik algıları kapsamında, çalışanlara son olarak, etikle ilgili hizmet içi eğitim alıp almadıkları, aldılarsa bunun yeterli olup olmadığı hususundaki görüşleri sorulmuştur.



Grafik 28. Etikle İlgili Hizmet İçi Eğitim Alma Durumu

Soruya verilen cevaplardan, çalışanların yaklaşık üçte birinin (% 31,2) hizmet içi eğitim aldığı sonucu çıkmaktadır. Etikle ilgili hizmet içi eğitim aldığını ifade edenlerin yaklaşık yarısı aldığı eğitimi yetersiz bulmaktadır.

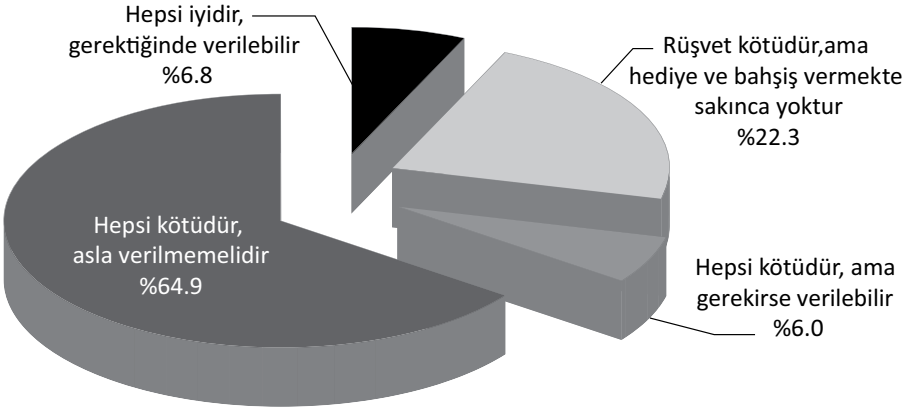


Grafik 29. Etikle İlgili Alınan Hizmet İçi Eğitimin Yeterlilik Düzeyi

Üst düzey yöneticilerle yapılan görüşmelerde, hizmet içi eğitimlerin etik davranışların gelişmesi bakımından faydalı olduğu ifade edilmiştir. Ancak henüz doğrudan etikle ilgili bir eğitim programı uygulanmamıştır. Personeli motive etmek için düzenlenen hizmet içi eğitim programında etik eğitimi sınırlı ölçüde yer almıştır. Her ne kadar içeriği hayli yetersiz olsa da, 2006 yılından bu yana düzenlenen görevde yükselme ve intibak eğitimlerinde "Mesleki Etik ve Davranış Kuralları" dersi okutulmaktadır. Bu dersi alan personelin sayısının da giderek arttığı gözlenmektedir. Bu sayı, 2006 yılında 1.257 iken, 2007'de 876'ya düşmüş; ancak 2008'de 3.343'e ulaşmıştır.

Vatandaşların Etik Algıları

Vatandaşların etik algılarını ölçebilmek için, öncelikle hediye, bahşiş ve rüşvet hakkındaki düşünceleri sorulmuştur.

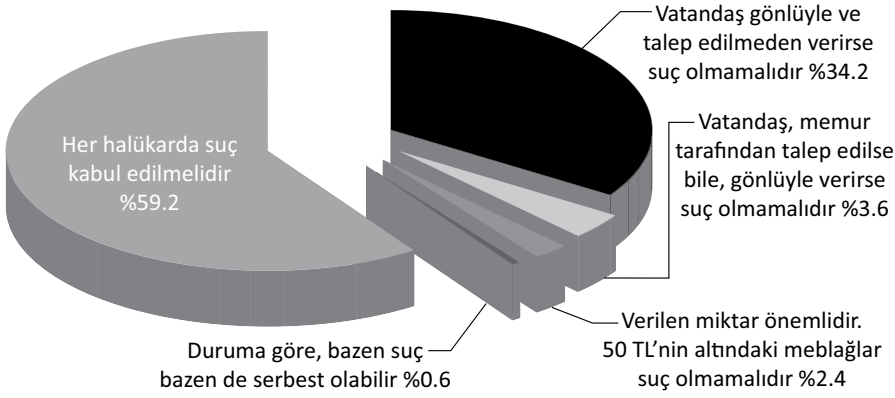


Grafik 30. Hediye, Bahşiş ve Rüşvet Hakkındaki Düşünceler

Vatandaşların büyük bir çoğunluğu (% 64,9) hediye, bahşiş ve rüşvetin kötü olduğunu ve asla verilmemesi gerektiğini düşünmektedir. Hepsinin iyi olduğu ve gerektiğinde

verilebileceğini düşünenlerin oranı ise düşüktür (% 6,8). Vatandaşların % 6'sı hepsinin kötü olduğunu kabul etmekte ancak gerektiğinde verilebileceğini düşünmektedirler. Öte yandan sadece rüşveti kötü olarak görüp, hediye ve bahşiş vermenin sakıncalı olmadığını düşünenlerin oranı da (% 22,3) azımsanmayacak yüksekliktedir.

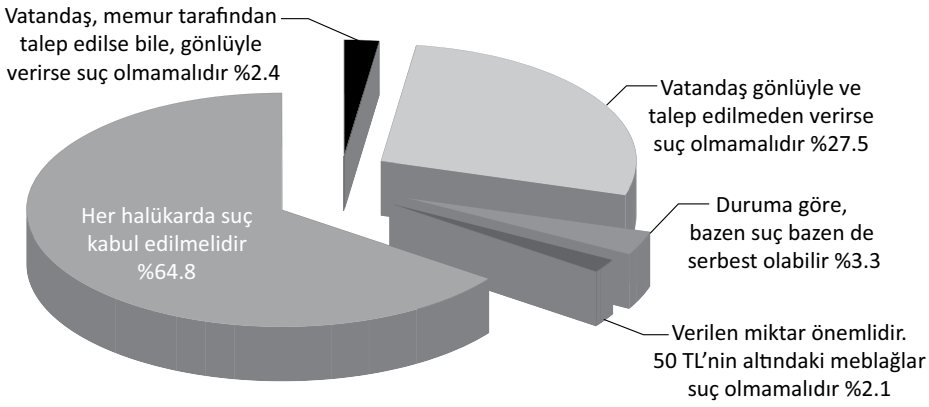
İkinci olarak vatandaşlara, "Kamu görevlilerine, yapılan işten sonra bahşiş verilmesi sizce suç kabul edilmeli midir?" sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 31. Bahşişle İlgili Düşünceler

Vatandaşların yarısından fazlası (% 59,2), bahşişin her hâlükârda suç kabul edilmesi gerektiği yönünde görüş bildirmişlerdir. Buna karşılık, ankete katılanların % 34,2'si ise, vatandaşın gönlüyle ve talep edilmeden vermesi durumunda bahşişin suç olmaması gerektiği düşüncesindedir.

"Kamu görevlilerine, yapılan işten önce hediye vermek sizce suç kabul edilmeli midir?" sorusuna verilen yanıtlar da bahşişle ilgili düşüncelerle benzerdir. Vatandaşların % 64,8'ine göre, yapılan işten önce verilen hediyeler suç kabul edilmelidir. % 27,5'ine göre ise, eğer hediye gönüllü olarak ve istenmeden verilirse suç kabul edilmemelidir.

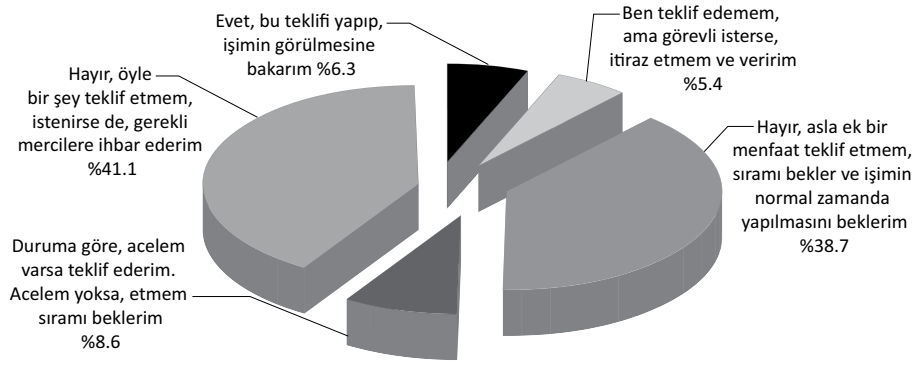


Grafik 32. Hediyeyle İlgili Düşünceler

Vatandaşların etik algılarını belirlemek amacıyla kendilerine yöneltilen son soru şudur: "Tapu sicil müdürlüğünde işlerinizi hızlandıracağı kanaatine varırsanız, memurlara ek bir menfaat teklif eder misiniz?" Bu soruya verilen yanıtlar yoluyla, tapu sicil müdürlüklerinde karşılaşılan etik dışı davranışlarda vatandaşın etkisini de belirlemek mümkün olabilecektir.

Vatandaşların büyük bir çoğunluğu (% 79,8) işlerini hızlandıracağı düşüncesiyle çalışanlara ek menfaat temin etmeyeceklerini söylemektedir. Ek menfaat temin etmeyeceklerini söyleyenlerin % 41,1'i istenmesi durumunda gerekli mercilere ihbar edeceklerini, % 38,7'si ise sıralarını bekleyerek işlerinin normal zamanda tamamlanmasını bekleyeceklerini ifade etmişlerdir.

İşlerini hızlandıracağı düşüncesiyle çalışanlara ek menfaat temin edip işlerinin görülmesine bakacağını söyleyenlerin oranı % 6,3'tür. % 5,4'lük bir kesim ise, kendisinin teklif edemeyeceğini; ama görevli isterse, itiraz etmeyip vereceğini belirtmiştir. Aceleleri olduğunda teklif edeceklerini, yoksa sıralarını bekleyeceklerini ifade edenler ise % 8,6 düzeyindedir.



Grafik 33. İşi Hızlandıracağı Düşüncesiyle Çalışanlara Ek Menfaat Teklif Etme

Üst Yöneticilerin Etik Algıları

TKGM üst yöneticilerine ve tapu sicil müdürlerine göre, tapuda rüşvet veya yolsuzluk söz konusu değildir; ancak tapu işlemlerinde hediye ve bahşiş tarihsel arka planı da bulunan bir gerçeklik ve sorundur. Hediye toplumsal bir alışkanlıktır. Çalışana hediye veya bahşiş verilmesi çoğunlukla işlemleri hızlandırma amacı gütmektedir; bazen de gayrimenkul alan kişilerin işlemlerinin tamamlanması sonucu duyduğu memnuniyetin bir ifadesi olarak görülmektedir. TKGM yetkilileri kurumda hediye ve bahşiş olgularının varlığını kabul etmektedirler; ancak bu tür uygulamaların etik dışı davranış kapsamında değerlendirildiğini vurgulamaktadırlar. Mevzuata göre, memurlar maaş aldıkları için başka bir menfaat sağlayamazlar. Menfaat sağlamaları durumunda kendilerine yaptırım uygulandığı, haklarında idari ve cezaî soruşturmalar yapıldığı, soruşturmalar sonucunda cezalar verildiği belirtilmektedir.

Öte yandan, yöneticilere göre, personelin sahtecilik veya mevzuata aykırı işlem yapması mümkün değildir. Çünkü yapılan işlemden doğan sorumluluk, Medeni Kanun'un 1007.

maddesi gereğince memura rücu eder; bunda zaman aşımı da yoktur. Hattâ memurun mirasçıları da sorumlu olur. Görüşmelerde bir tapu sicil müdürü, rüşvet ile hediye ve bahşiş arasındaki farka işaret etmek için, hediye veya bahşişin, (çarpıtıcı) rüşvetin önünde bir sigorta işlevi gördüğü şeklinde ilginç bir sav ileri sürmüştür. Yine başka bir tapu sicil müdürü, tapuda bahşiş vermeyenlerin işlerinin savsaklanmadığını; çünkü savsaklanırsa şikâyete yol açacağını, bu nedenle çalışanların gereğinden fazla çalışarak işleri hızlandırmaya çalıştığını ifade etmiştir.

Görüşmelerde, vatandaştan değil, daha ziyade müteahhit ve emlakçı gibi aracılardan "bahşiş" alındığı belirtilmiştir. Emlakçılar ise, tapu dairelerindeki rüşvet ve diğer etik dışı davranışlarda kendilerinin başrol oynamadıklarını, hattâ tam aksine, vatandaşların alım satımla ilgili her türlü sorusuna cevap vererek, tapu dairelerinin görünmez kahramanları gibi hizmet verdiklerini, tapu hizmetlerindeki hataların gizlenmesi için kendilerinin günah keçisi olarak görüldüğünü ileri sürmüşlerdir.

Emlakçıların örgütlü temsilcileri konumundaki emlak odası temsilcileri ise, tapu hizmetlerinde yaygın bir rüşvet olgusunun olmadığı konusunda ısrar etmektedirler. Bahşiş olaylarının ise, medyada gereğinden fazla büyütüldüğünü, kültürel bir alışkanlık olan bahşişin yolsuzluk olarak görülemeyeceğini dile getirmektedirler.

Bununla birlikte bazı emlakçılar da, çalışanların ekonomik durumlarının gerçekten kötü olduğuna vurgu yaparak, zorla değil, isteyerek "bahşiş" verdiklerini belirtmişlerdir. Bir üst düzey TKGM yetkilisi de, "sonuçta zarfa konulan toplam para çalışanın maaşının 10-15 katı civarında, bunu reddetmesi pek kolay değil. Etiğin alt yapısını oluşturmak lazım" ifadeleriyle durumu açıklamıştır.

Sonuç olarak belirtmek gerekirse, tapu sicil müdürlüklerinde etik dışı davranışların önlenebilmesi için, kurum yöneticileri ile çalışanlar kadar, tapu hizmetlerinden yararlananlara da önemli görevler düşmektedir.

ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN YAYGINLIĞI

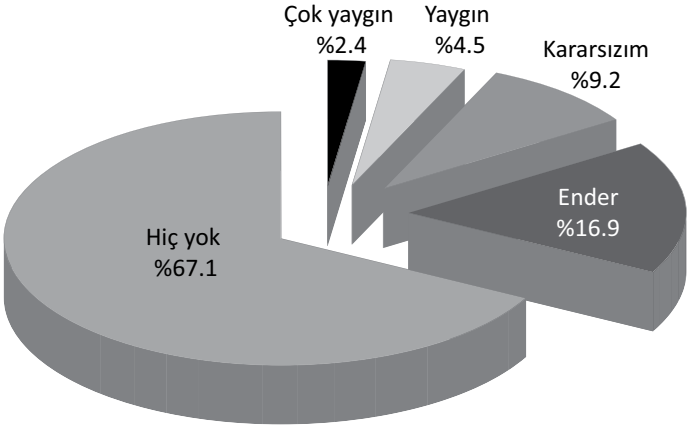
Bu kısımda, tapu sicil müdürlüklerinde etik dışı davranışların yaygın olup olmadığı çalışanların, üst düzey yöneticilerin ve vatandaşların bakış açılarıyla ele alınacaktır.

Çalışanların Bakışıyla Etik Dışı Davranışların Yaygınlığı

Çalışanlara uygulanan ankette, bazı etik dışı davranışlar sıralanmış, çalışanlardan bu davranışların kurumda ne derece yaygın olduğunu "çok yaygın", "yaygın", "kararsızım", "ender" ve "hiç yok" biçiminde derecelendirmeleri istenmiştir.

"Çarpıtıcı rüşvetin" kurumda ne derece yaygın olduğu hususundaki görüşlerini alabilmek amacıyla çalışanlardan "mevzuata aykırı işlem yaparak menfaat sağlama" ve "bilerek ve isteyerek memurların mevzuata aykırı şekilde tapu işlemleri yapması" eylemlerinin kurumdaki yaygınlığını derecelendirmeleri istenmiştir.

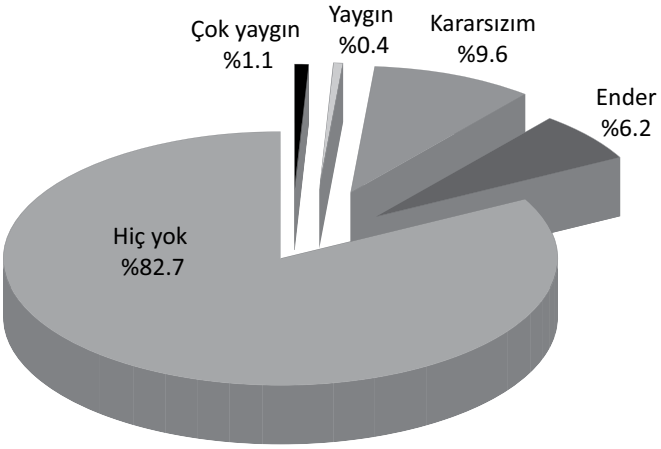
Görüldüğü gibi aslında iki ifade neredeyse aynı anlama gelmektedir. İkinci ibarede, ilkinden farklı olarak "bilerek ve isteyerek" kelimeleri eklenmiş, "menfaat sağlama" kelimeleri çıkarılmıştır. İbareler, anketteki tablonun farklı alanlarına yerleştirilmek suretiyle verilen cevapların karşılaştırılması amaçlanmıştır.



Grafik 34. Mevzuata Aykırı İşlem Yaparak Menfaat Sağlama

Çalışanların % 67,1'ine göre, tapu dairelerinde mevzuata aykırı işlem yaparak menfaat sağlama eylemi hiç gerçekleşmemektedir. % 16,9'u ise bu davranışın ender olduğu düşüncesindedir. Esas önemli sonuç, çalışanların % 6,9'unun çarpıtıcı rüşvetin yaygın ve çok yaygın olduğuna inanmasıdır.

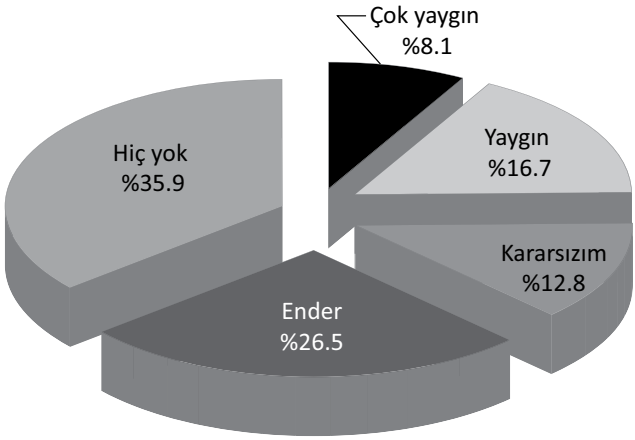
"Bilerek ve isteyerek memurların mevzuata aykırı şekilde tapu işlemleri yapması" eylemine tapu dairelerinde hiç rastlanmadığını düşünenlerin oranı % 82,7'dir. Bu eylemin ender olduğunu düşünenler % 6,2 ve yaygın ve çok yaygın olduğunu düşünenler ise % 1,5'tir.



Grafik 35. Bilerek ve İsteyerek Memurların Mevzuata Aykırı Şekilde Tapu İşlemleri Yapması

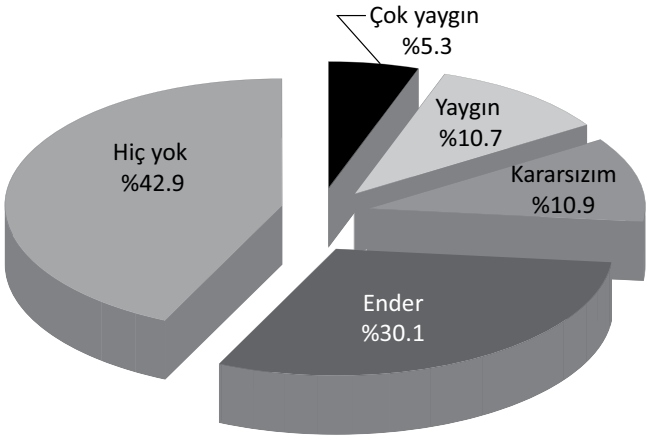
Aslında aynı anlama gelen ancak farklı biçimde ifade edilen davranışların yaygınlığı hakkında farklı sonuçlar ortaya çıkması "bilerek ve isteyerek" kelimelerinden kaynaklanmaktadır. Anketin uygulanması sürecinde çalışanlardan bazıları, "hiçbir çalışan bilerek ve isteyerek mevzuata aykırı bir şekilde tapu işlemi yapamaz; çünkü mirasçılara kadar uzanan bir sorumluluk var" biçiminde tepki göstermişlerdir. Oysa "mevzuata aykırı işlem yaparak menfaat sağlama" eylemi bilerek ve isteyerek yapılan bir eylemdir.

Çalışanlara çıkar çatışması kapsamında iki eylemin ne derecede yaygın olduğu sorulmuştur. Bunlar "mevzuata uygun yapılan işlemlerle ilgili bahşiş veya hediye kabul edilmesi" ile "kâğıt, toner, kalem vb. sarf malzemelerinin iş takipçilerince temin edilmesi"dir.



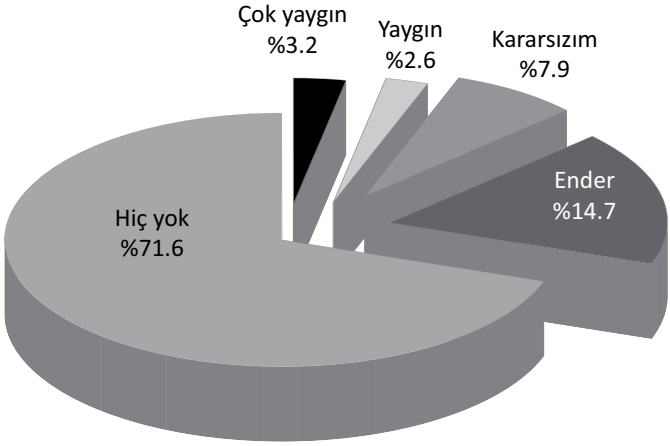
Grafik 36. Mevzuata Uygun Yapılan İşlemlerle İlgili Bahşiş veya Hediye Kabul Etme

Çalışanların % 35,9'una göre, tapu sicil müdürlüklerinde hediye ve bahşiş kabul edilmemektedir. % 26,5'lik bir kesim söz konusu eyleme ender rastlandığını, % 24,8'i ise eylemin yaygın ve çok yaygın olduğu düşüncesindedir.



Grafik 37. Kâğıt, Toner, Kalem vb. Sarf Malzemelerinin İş Takipçilerince Temin Edilmesi

Çalışanların % 42,9'una göre, tapu sicil müdürlüklerinde kâğıt, toner, kalem vb. sarf malzemeleri iş takipçilerince temin edilmemektedir. % 30,1'lik bir kesim söz konusu eyleme ender rastlandığı, % 16'sı ise eylemin yaygın ve çok yaygın olduğu düşüncesindedir.

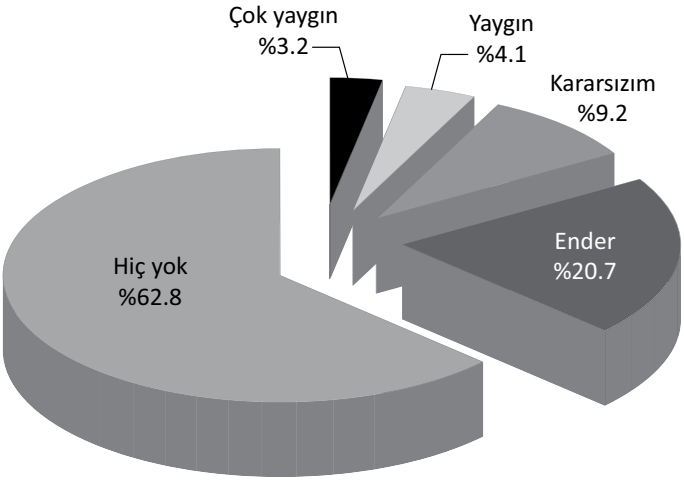


Grafik 38. İlgisi Olduğunu İspat Ettikleri Halde, Tapu Bilgilerinin, İlgililerine Gösterilmemesi

Kamu görevlileri eylem ve işlemlerinde "halka hizmet bilinci" ile hareket etmelidirler. Bu bağlamda, halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı hedeflemelidirler (Etik Yönetmeliği, md. 6). Bu kapsamda çalışanlara "ilgisi olduğunu ispat ettikleri halde, tapu bilgilerinin ilgililerine gösterilmemesi" fiilinin yaygınlık derecesi sorulmuştur.

Çalışanların büyük bir çoğunluğu (% 71,6) böyle bir davranışa hiç rastlanmadığını, % 14,7'si ender olarak rastlandığını ifade etmişlerdir. Söz konusu eylemin yaygın ve çok yaygın olduğunu düşünenlerin oranı oldukça düşüktür (% 5,8).

Kamu görevlilerinin kamu hizmetlferini belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yürütmeleri esastır (Etik Yönetmeliği, md. 7). Ancak kamu kurumlarında vatandaştan gereksiz bilgi ve belge istenmesi de yaygın bir bürokratik hastalıktır. Tapu sicil müdürlüklerinde "işlemlerle ilgili gereksiz bilgi ve belge isteme"nin yaygınlık düzeyiyle ilgili şu bulgular elde edilmiştir:



Grafik 39. İşlemlerle İlgili Gereksiz Bilgi ve Belge İsteme

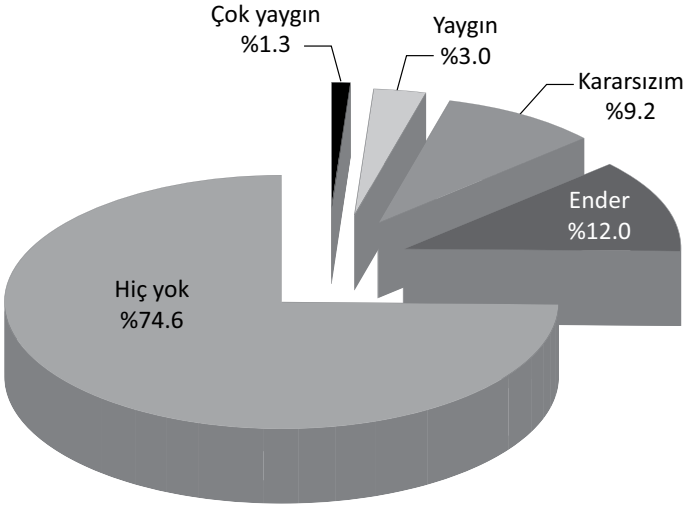
Çalışanların yarısından fazlası (% 62,8) vatandaşlardan gereksiz bilgi ve belge istenmediği görüşündedir. Söz konusu eylemin yaygın ve çok yaygın olduğunu düşünenlerin oranı % 7,3'tür.

Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiği itibara ve güvene lâyık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınırlar. Kamu görevlileri, hizmetten yararlananlara kötü davranamaz, işi savsaklayamaz, çifte standart uygulayamaz ve taraf tutamazlar (Etik Yönetmeliği, md. 10).

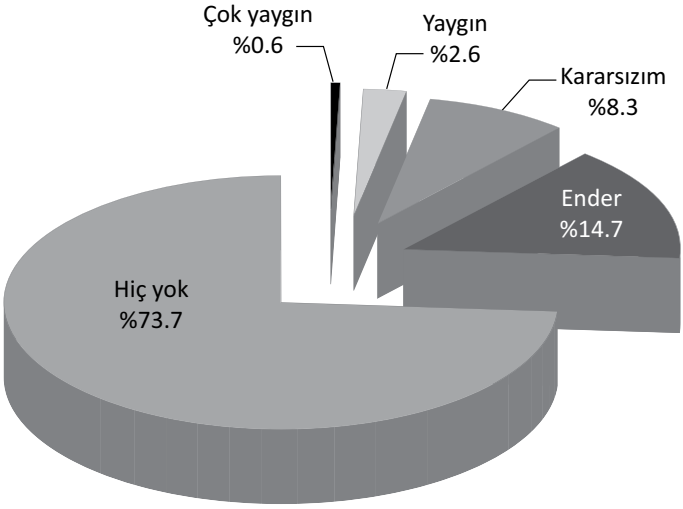
Bu kapsamda çalışanlara aşağıdaki davranışların tapu sicil müdürlüklerindeki yaygınlık derecesi sorulmuştur:

- Vatandaşları emlakçılara ve iş takipçilerine yönlendirme,
- Vatandaşları yanlış yönlendirerek işlemleri sürüncemede bırakma ve
- Vatandaşı yıldırma amacıyla, yapılacak iş ve işlemleri olduğundan zor ve fazla gösterme.

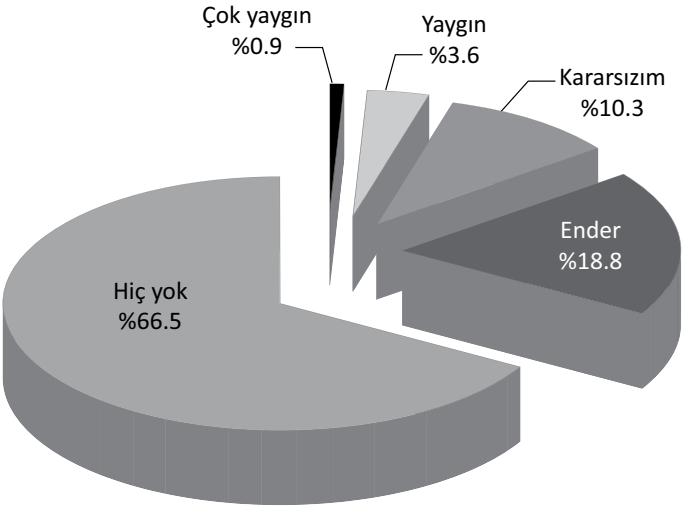
Aşağıdaki grafiklerde de görüleceği üzere, çalışanların yaklaşık dörtte üçü ilk iki eylemin tapu sicil müdürlüklerinde hiç olmadığını belirtmişlerdir. Üçüncü eylemin bulunmadığını söyleyenlerin oranı bir miktar daha düşüktür (% 66,5). Söz konusu eylemlerin yaygın ve çok yaygın olduğunu düşünenlerin oranı ise oldukça düşüktür.



Grafik 40. Vatandaşları Emlakçılara ve İş Takipçilerine Yönlendirme



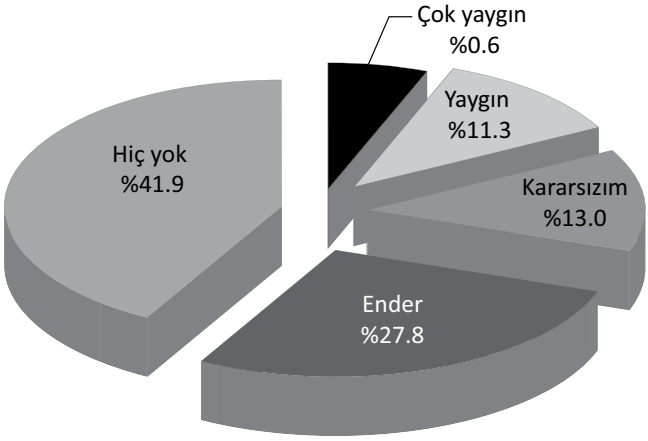
Grafik 41. Vatandaşları Yanlış Yönlendirerek İşlemleri Sürüncemede Bırakma



Grafik 42. Vatandaşı Yıldırma Amacıyla, Yapılacak İş ve İşlemleri Olduğundan Zor ve Fazla Gösterme

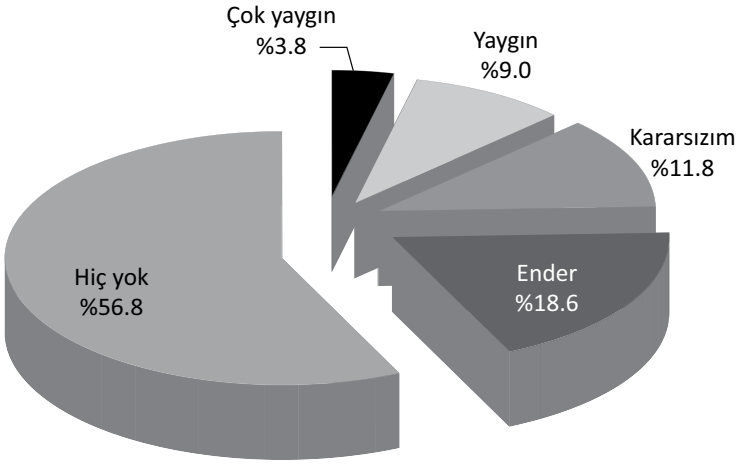
Bilindiği gibi, kamu görevlilerinin akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapmaları etik davranış ilkelerine uygun değildir (Etik Yönetmeliği, md. 14). Hizmet kayırmacılığı olarak adlandırılan bu etik dışı davranış, aynı zamanda dürüstlük ve tarafsızlık ilkesine de (Etik Yönetmeliği, md. 9) aykırıdır.

Bu kapsamda tapu sicil müdürlüklerinde çalışanlara, "Akraba, eş, dost, hemşehri, siyasal görüş vb. bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapma" ile "emlakçılara ve iş takipçilerine ayrıcalıklı işlem yapma ve öncelik tanıma" eylemlerinin yaygınlık derecesi sorulmuştur.



Grafik 43. Akraba, Eş, Dost, Hemşeri, Siyasal Görüş vb. Bir Nedenle Ayrımcılık veya Kayırmacılık Yapma

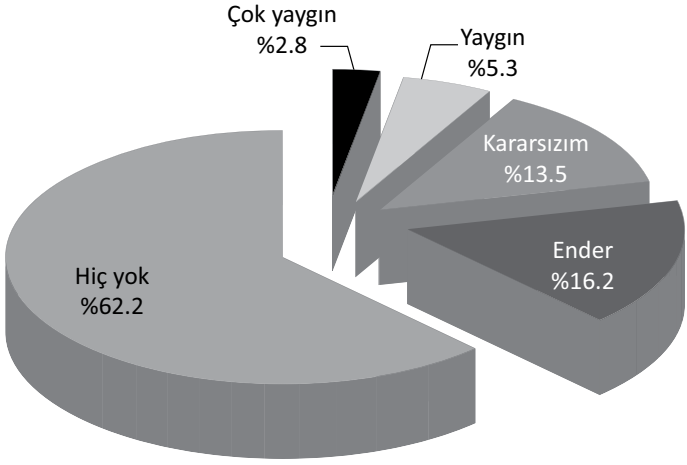
Çalışanların % 41,9'una göre tapu dairelerinde "hizmet kayırmacılığı" bulunmamaktadır. % 27,8'lik bir kesim ender olarak hizmet kayırmacılığı yapıldığı düşüncesindedir. Kayırmacılığın yaygın ve çok yaygın olduğu kanaatini taşıyanların oranı ise % 17,3'tür.



Grafik 44. Emlakçılara ve İş Takipçilerine Ayrıcalıklı İşlem Yapma ve Öncelik Tanıma

Çalışanların % 12,8'i "emlakçı ve iş takipçilerine ayrıcalıklı işlem yapma ve öncelik tanıma" eyleminin tapu dairelerinde yaygın ve çok yaygın, % 18,6'sı ise ender olduğu kanaatindedir. Çalışanların yarısından fazlası ise (% 56,8) söz konusu davranışın hiç olmadığını düşünmektedir.

Kamu görevlilerinin görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendilerine çıkar sağlamaları da etik ilkelere aykırıdır (Etik Yönetmeliği, md. 14). "İş sahiplerinden özel çıkar sağlamak amacıyla, mesai saatleri dışında çalışılması" da bu kapsamda değerlendirilebilecek bir davranıştır.

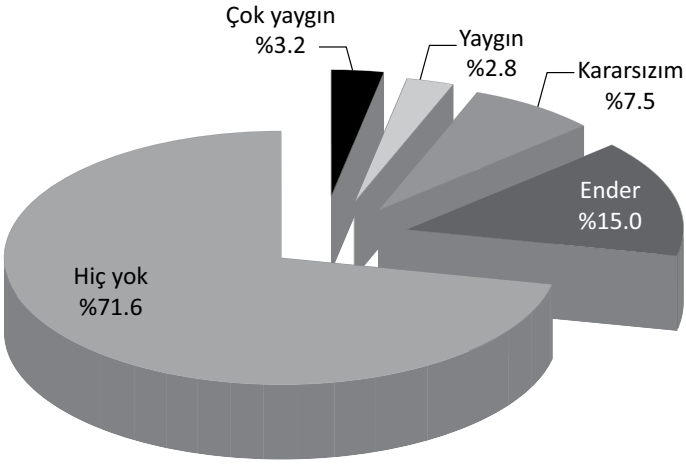


Grafik 45. İş Sahiplerinden Özel Çıkar Sağlamak Amacıyla, Mesai Saatleri Dışında Çalışılması

Ankete katılanların % 62,2'si söz konusu davranışın hiç olmadığı görüşündedirler. "İş sahiplerinden özel çıkar sağlamak amacıyla, mesai saatleri dışında çalışılması" eyleminin yaygın ve çok yaygın olduğunu düşünenlerin oranı ise % 8,1'dir.

Kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken elde ettikleri resmî veya gizli nitelikteki bilgileri, kendilerine, yakınlarına veya üçüncü kişilere doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanmaları, görevdeyken ve görevden ayrıldıktan sonra yetkili makamlar dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklamaları etik davranış ilkelerine uygun değildir (Etik Yönetmeliği, md. 14). Tapu çalışanlarının da tapu bilgilerinin gizliliğini koruması ve bilgileri ilgilisi olmayan kişilere vermemeleri gerekmektedir.

Bu bağlamda çalışanlara "ilgilisi olmayan kişilere, tapu bilgilerinin verilmesi" eyleminin yaygınlık derecesi sorulmuştur.

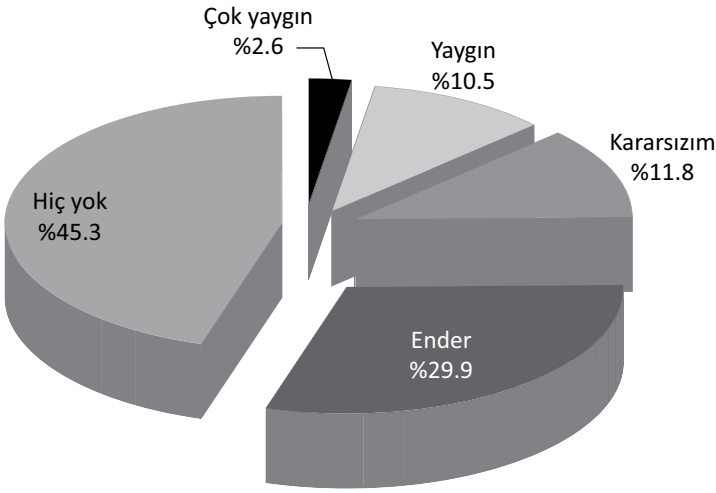


Grafik 46. İlgilisi Olmayan Kişilere, Tapu Bilgilerinin Verilmesi

Çalışanların büyük çoğunluğu (% 71,6) tapu bilgilerinin ilgisiz kişilere verilmediği kanaatindedir. % 15'lik bir kesim bu davranışın ender, % 6'lık bir kesim de yaygın ve çok yaygın olduğu düşüncesindedir.

Türk kamu yönetiminde, kurumlarından emekli olan kişilerin arzuhalcilik, iş takipçiliği vb. sıfatlarla "aracılık" yapması, oldukça yaygındır. Söz konusu kişiler, eski kurumlarında elde ettikleri arkadaşlık ilişkilerini ve nüfuzlarını kullanarak aracılık ettikleri kişilere ayrıcalıklı işlem yapılmasını sağlamaktadırlar.

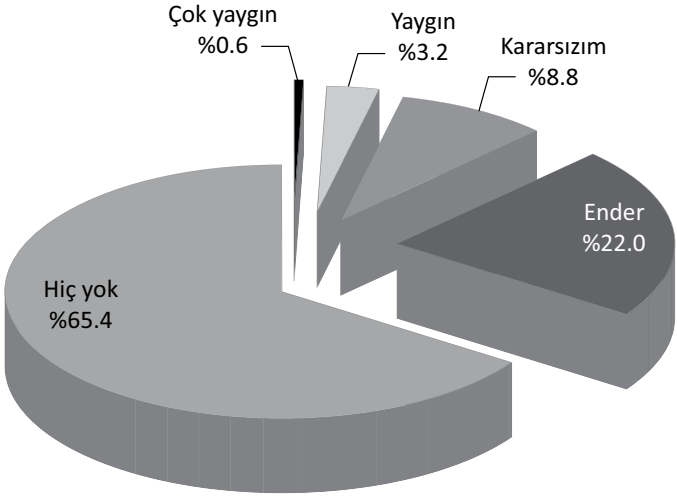
Oysa, bu davranış etik davranış ilkelerine aykırıdır. Kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz (Etik Yönetmeliği, md. 21).



Grafik 47. Kurumdan Ayrılan veya Emekli Olan Memurların Hizmetlerden Ayrıcalıklı Faydalandırılması

Çalışanların % 45,3'ü kurumdan ayrılan veya emekli olan memurların hizmetlerden ayrıcalıklı faydalandırıldığını düşünmemektedir. Eski tapu görevlilerine ayrıcalıklı işlem yapılmasının karşılaşılan bir durum olduğu kanaatini taşıyanların, bunun ender, yaygın veya çok yaygın olduğunu düşünenlerin toplamı % 43'tür.

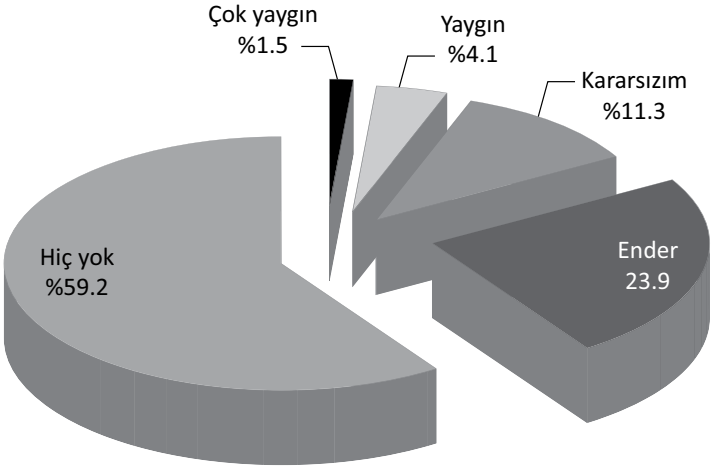
Yolsuzluğun bir başka türü de zimmettir. Zimmet, kamu görevlilerinin kamusal kaynakları, kişisel olarak kullanmalarını ifade etmektedir. Zimmet denilince genelde kamuya ait bir paranın kamu görevlisi tarafından kişisel olarak harcanması akla gelmekte; kamu mallarının kişisel amaçla kullanılmasının etiğe aykırı olduğu düşünülmemektedir. Oysa kamu görevlilerinin kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanması etik davranış ilkelerine uygun değildir (Etik Yönetmeliği, md. 16). Bu kapsamda tapu çalışanlarına, "kurumun fotokopi makinesi, yazıcı, faks vb. araçlarının kişisel amaçla kullanılması" eyleminin yaygınlık derecesi sorulmuştur.



Grafik 48. Kurumun Fotokopi Makinesi, Yazıcı, Faks vb. Araçlarının Kişisel Amaçla Kullanılması

Çalışanların yaklaşık üçte ikisi böyle bir eylemin hiç bulunmadığı, % 22'si ender olarak görüldüğü ve % 3,8'i ise yaygın ve çok yaygın olduğu görüşündedirler.

Diğer yandan, kişisel amaçla olmasa da kamu kaynaklarının israf edilmesi ve kullanımlarında savurgan davranılması da etik davranış ilkelerine uygun değildir. Kamu görevlilerinin mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkânlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranması gerekmektedir (Etik Yönetmeliği, md. 17).

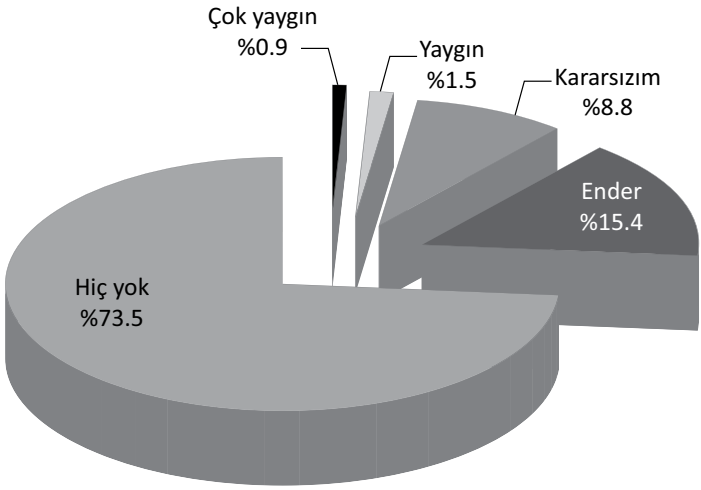


Grafik 49. İşleri Yaparken Savurgan Davranma

Çalışanların yarısından fazlası, işlerini yaparken savurgan davrandıklarını düşünmemektedirler. Savurganlığın ender olduğunu düşünenler % 23,9, yaygın ve çok yaygın olduğuna inananlar % 5,6 düzeyindedir.

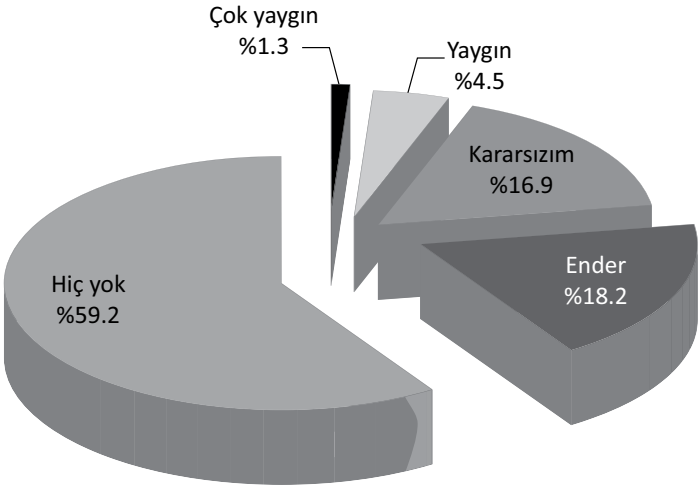
Vatandaşların kamu kurumlarıyla ilgili başlıca şikâyetlerinden biri, görevlilerin kendilerine nazik ve saygılı davranmadığı yönündedir. Oysa kamu hizmetleri vatandaşlardan toplanan vergilerle finanse edilmektedir. Kamu görevlilerinin kamu hizmetinin emanet olduğu düşüncesiyle, vatandaşlara karşı nazik ve saygılı davranmaları, gerekli ilgiyi göstermeleri ve onlara hevesle hizmet etmeleri etik davranış ilkelerinin bir gereğidir (Etik Yönetmeliği, md. 11).

Tapu çalışanlarının yaklaşık dörtte üçü, hizmetten yararlananlara karşı kötü davranılmadığı düşüncesindedir. Hizmetten yararlananlara yaygın olarak kötü davranıldığını düşünenlerin oranı çok düşüktür.



Grafik 50. Hizmetten Yararlananlara Kötü Davranma

Hatırlanacağı üzere, daha önce çalışanlara etik dışı davranışları üst makamlara iletme sıklıkları sorulmuş, % 54,5'lik kesim farklı yoğunluklarda da olsa etik dışı davranışları üst makamlara ilettiklerini belirtmişlerdi. Bu kısımda ise çalışanlara "amirinin veya iş arkadaşının hatalarını örtbas etme, ilgili yerlere bildirmeme" eyleminin yaygınlık derecesi sorulmuştur.



Grafik 51. Amirinin veya İş Arkadaşının Hatalarını Örtbas Etme, İlgili Yerlere Bildirmeme

Burada da benzer bir sonuç ortaya çıkmıştır. Çalışanların % 59,2'si etik dışı davranışların örtbas edilmediği düşüncesindedir. Söz konusu davranışın yaygın veya çok yaygın olduğunu düşünenlerin oranı % 5,8'dir.

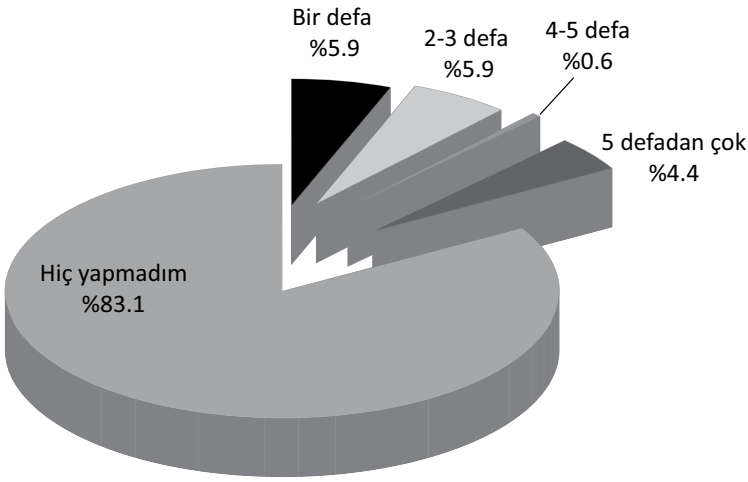
Vatandaşların Bakışıyla Etik Dışı Davranışların Yaygınlığı

Vatandaşlara uygulanan ankette de, etik dışı davranışların yaygınlık derecesini belirlemeye yönelik sorulara yer verilmiştir. Burada, çalışan anketinde olduğu gibi, etik dışı davranışlar tek tek sıralanmamış, genel anlamda kural dışı menfaat sağlamanın yaygınlığını, ne şekilde gerçekleştiğini ve miktarını belirlemeye yönelik üç soru sorulmuştur.

Sorulara ve sonuçlara geçmeden önce önemli bir hususu vurgulamakta yarar görülmektedir. Anket formlarına kişisel bilgilerin istenmediği ve cevapların hiçbir kişiyle veya kurumla kesinlikle paylaşılmayacağı yazılmış ve uygulama aşamasında da sözlü olarak tek tek ankete katılanlara bu hususlar açıklanmış olsa da, vatandaşlar, bu sorulara üç nedenden dolayı cevap vermekten çekinmiş olabilirler.

Birincisi, vatandaşların kamu görevlilerine menfaat sağlaması Ceza Kanunu'na göre rüşvet suçunu oluşturmaktadır. Rüşvet suçunda hem alan hem de veren suçludur. İkincisi yolsuzluklar taraflar arasında "gizli" olarak yapılmakta, mümkün olduğunca da gizlilik kuralına riayet edilmektedir. Yolsuzluğa bulaşanlar, kolay kolay bunu açıklamamaktadır. Üçüncüsü ise, bazı vatandaşların, olumsuz cevaplar vermeleri durumunda sonraki dönemlerde tapu dairelerindeki işlerinin aksayacağı kanaatini taşımalarıdır. Bu hususlar görüşmeler esnasında bazı vatandaşlarca açıkça dile getirilmiştir.

Tapu sicil müdürlüklerinde rüşvet, hediye, bahşiş vb. uygulamaların yaygınlık derecesini belirleyebilmek için, vatandaşlara, "Şu âna kadar, tapu dairelerinde iş yaptırmak veya işleri hızlandırmak için görevlilere kural dışı hediye götürdünüz mü veya bir menfaat sağladınız mı?" sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 52. Kural Dışı Menfaat Sağlamanın Yaygınlığı

Vatandaşların büyük bir çoğunluğu (% 83,1) çalışanlara kural dışı menfaat sağlamadıklarını ifade etmişlerdir. Bir veya daha fazla kural dışı menfaat sağladığını belirtenlerin oranı ise % 16,9'dur.

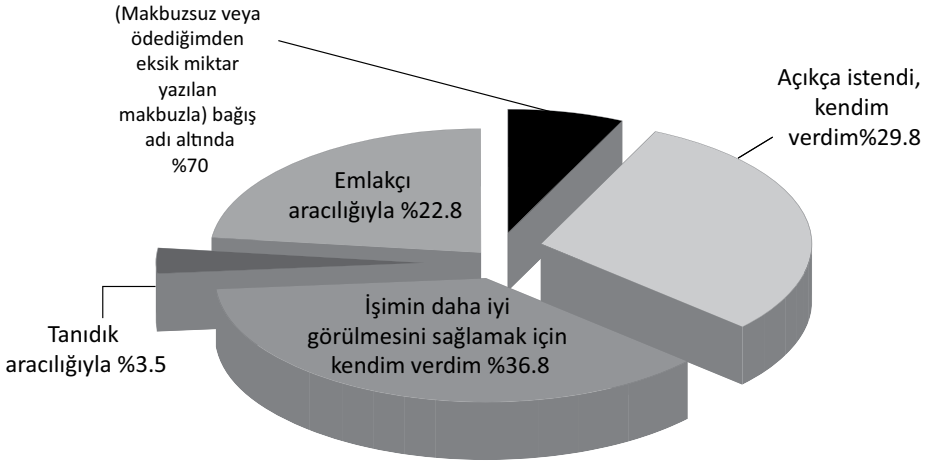
Tablo 2. Tapuda Bulunma Nedenine Göre Kural Dışı Ödeme Sıklığı

			Kural dışı ödeme sıklığı					
			Hiç yapmadım	Bir defa	2-3 kez	4-5 kez	5 defadan çok	TOPLAM
Tapuda bulunma nedeni	Kendi işim için	Sayı	183	13	10	1	4	211
		%	86,7	6,2	4,7	0,5	1,9	100,0
	Başkası adına	Sayı	98	7	10	1	11	127
		%	77,2	5,5	7,9	0,8	8,7	100,0
	TOPLAM	Sayı	281	20	20	2	15	338
		%	83,1	5,9	5,9	0,6	4,4	100,0

Yukarıdaki tabloda, tapuda bulunma nedeni ile kural dışı menfaat sağlama sıklığı karşılaştırılmıştır. Görüldüğü gibi, başkasının işini takip etmek için tapuda bulunanların % 22,8'i bir veya daha fazla kural dışı ödemede bulunmuştur. Kendi işi için tapuda bulunanlarda bu oran % 13,3'e gerilemektedir. Yine başkası adına tapuda bulunanların % 8,7'si, 5 defadan fazla kural dışı ödemede bulunduklarını belirtmişlerdir. Kendi işi için tapuda bulunanlarda bu oran % 1,9 düzeyindedir.

Vatandaşların meslekleri açısından bakıldığında, memurların % 8,9'u, işçilerin % 16,7'si, serbest meslek sahiplerinin % 17,8'i, diğer meslek sahiplerinin % 15,7'si, iş takipçilerinin % 10'u ve emlakçıların % 30,2'si bir veya daha fazla kural dışı menfaat sağlamıştır. Cinsiyet açısından bakıldığında ise, erkeklerin % 18,2'si, kadınların ise % 11,1'i bir veya daha fazla kural dışı menfaat sağlamıştır.

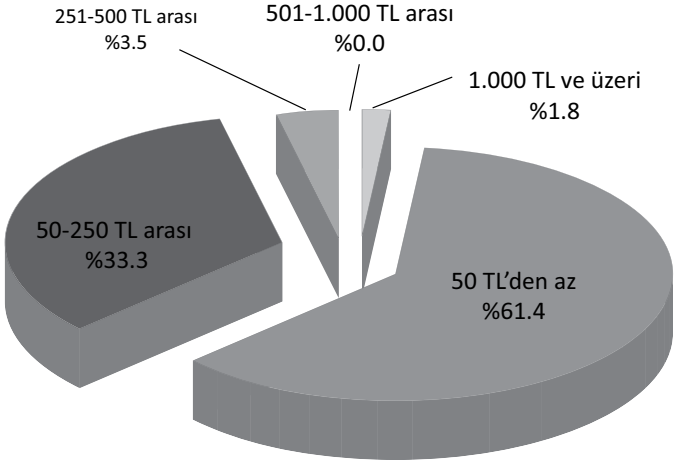
Kural dışı menfaat sağlayan vatandaşlara, bunun ne şekilde gerçekleştiği sorulmuştur.



Grafik 53. Kural Dışı Menfaat Sağlama Yöntemleri

Kural dışı menfaat sağlayanların % 36,8'i işlerinin daha iyi görülmesi için kendilerinin verdiğini, % 29,8'i ise çalışanlar tarafından açıkça istendiği için verdiklerini ifade etmişlerdir. Kural dışı menfaati emlakçılar aracılığıyla sağlayanların oranı ise % 22,8'dir.

Son olarak vatandaşlara, sağlanan kural dışı menfaatin miktarı sorulmuştur.



Grafik 54. Sağlanan Kural Dışı Menfaatin Miktarı

Elde edilen bulgulara göre, genelde (% 61,4) sağlanan menfaatin miktarı 50 TL'den azdır. 50-250 TL arası menfaat sağladığını söyleyenlerin oranı % 33,3'tür. Sağladığı menfaatin 250 TL'nin üzerinde olduğunu ifade edenlerin oranı ise oldukça düşüktür.

Vatandaşlarla yapılan görüşmelerde de, işlem başına genelde 20-100 TL arası ödeme yapıldığı ifade edilmiştir. Bilindiği üzere, elde edilen menfaatin fazla olmadığı ve yaygın

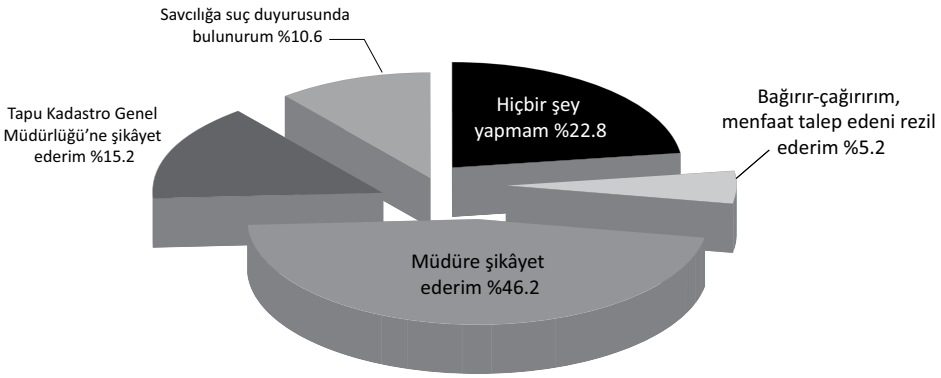
olarak gerçekleşen kural dışı ödemelerde, ödeme miktarı sabitleşmeye yakındır. Ödemenin yapılmasına ilişkin de standart mekanizmalar (örneğin paranın dosyanın içine konması gibi) gelişmiştir. Bu tür ödemelere vatandaş fazla tepki göstermemekte, olayı kabullenmektedir. Kural dışı menfaat sağlayanların % 36,8'inin işlerinin daha iyi görülmesi için kendiliğinden verdiklerini belirtmeleri bu tespiti doğrulamaktadır.

ETİK DIŞI DAVRANIŞLAR KARŞISINDAKİ TUTUM

Bu kısımda, etik dışı davranışlara ilişkin vatandaşların ve TKGM'nin geliştirdiği tutumlar belirlenmeye çalışılmıştır.

Vatandaşların Tutumu

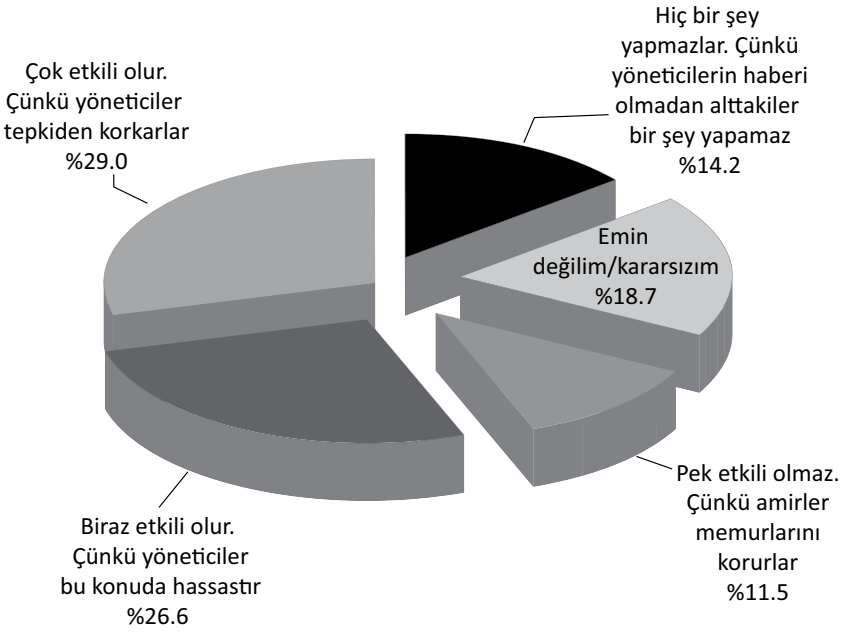
Vatandaşların etik dışı davranışlar karşısındaki tutumlarını belirleyebilmek için "Tapu müdürlüğünde bir kural dışı menfaat talebi veya etik dışı davranışla karşılaşırsanız nasıl davranırsınız?" sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 55. Kural Dışı Menfaat Talebi veya Etik Dışı Davranışla Karşılaşma Durumunda Gösterilen Tepki

Elde edilen bulgulara göre, etik dışı davranışla karşılaşan vatandaşların yarısına yakını (% 46,2) müdüre şikâyet etme eğilimindedir. Vatandaşların yaklaşık üçte biri (% 33,8), böyle bir durum karşısında tepkisiz kalacağını dile getirmektedir. Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'ne şikâyet etmeyi tercih edenler % 15,2'dir. Etik dışı davranışla karşılaştığında bağırıp çağıracağını ve menfaat talep edeni rezil edeceğini söyleyenler ise azınlıktadır (% 5,2).

Vatandaşlara, menfaat taleplerine karşı, daire amirliklerine, bölge müdürlüğüne veya genel müdürlüğe şikâyet etmenin sorunu çözmede etkili olup olmayacağı da sorulmuştur.



Grafik 56. Şikâyet Etmenin Etkililiği

Ankete katılan vatandaşların % 29'u, şikâyetin etkili olacağına; çünkü yöneticilerin tepkiden korkacaklarına inanmaktadırlar. Şikâyetin biraz etkili olacağını düşünenlerin oranı % 26,6'dır. Yöneticilere yapılacak şikâyetin etkili olmayacağını, çünkü yöneticilerin haberi olmadan alttakilerin bir şey yapamayacağını düşünenlerin oranı % 14,2'dir. % 11,5'lik bir kesim de, amirlerin memurlarını koruduğu, bu nedenle şikâyetin pek etkili olamayacağı kanaatindedir.

TKGM'nin Tutumu

TKGM'nin üst düzey yöneticilerine göre, diğer kamu hizmetlerinde olduğu gibi tapu hizmetlerinde de, yolsuzluk ve diğer etik sorunların azaltılmasının önemli araçlarından birisi, etkin bir denetimdir. TKGM'de müfettişlerin 1/3'ü soruşturmaya, 2/3'ü teftişe ayrılmaktadır. Kurum kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni denetim anlayışını benimseyerek, müfettişlerin danışmanlık (rehberlik) misyonlarını ön plana çıkarmayı amaçlamaktadır. Ancak yeni anlayış konusunda birtakım sıkıntılar mevcuttur. Yeniliklere ayak uydurmak için, müfettişlere araştırmalar yaptırılmaktadır; ancak eğitimlerinin yeterli olmaması ve kimilerinin kendilerini yenileyememesi dolayısıyla sorunlarla karşılaşılmaktadır. TKGM, müfettişlerin bilgi ve görgülerini artıracak eğitim uygulamaları planlamaktadır. TKGM Teftiş Kurulu, rutin denetimlerinin yanında, ihtiyaca göre gizli denetimler de yapmak suretiyle kurumsal işleyişin kanuni ve etik ilkelere uygun hale getirilmesi için faaliyetlerde bulunmaktadır. Yöneticilerin ve denetim elemanlarının memur-vatandaş ilişkilerini gözlemleyerek (örneğin zaman zaman vatandaş kılığına girerek) işlemleri denetlemelerinin, birtakım etik dışı davranış ve uygulamaların ortaya çıkarılması açısından olumlu katkıda bulunduğu, hem mülâkat yapılanlar tarafından ifade edilmekte, hem de basın yayın organlarında örnekleriyle yer almaktadır.

TKGM Teftiş Kurulu'na yılda ortalama 600 resmî yazı, ihbar ve şikâyet geldiği kayıtlardan anlaşılmaktadır. Ayrıca, kaymakamlık, valiliklere, bölge müdürlüklerine ve savcılıklara yılda ortalama 300 şikâyet dilekçesi gönderilmektedir. Bu dilekçelerin en fazla, kamu görevlilerinin görev karşılığı çıkar sağlama girişimleri hakkında olduğu beyan edilmektedir.

Teftiş Kurulu Başkanlığı, kendisine ulaştırılan tüm dilekçelerin incelendiğini ve gerek duyulması halinde ilgili kamu görevlisi hakkında soruşturma açıldığını ifade etmektedir. Müfettişlere inceleme, ön inceleme ve soruşturma kapsamında 2006 yılında 285, 2007 yılında da 263 emir verildiği kayıtlarda yer almaktadır. Müfettişler, 2007 yılında yaptıkları inceleme veya soruşturma sonucunda 321 kez disiplin cezası önermişler, 242 kez de soruşturma izni verilmesi veya verilmemesini talep etmişlerdir.

TKGM mevzuatının, bu tür davranışlarda bulunanlara caydırıcı ceza verilmesi konusunda yeterli olduğu, Teftiş Kurulu'nca dile getirilmektedir. Yapılan ön inceleme ve soruşturmalar sonucunda, görevi başında kalmasında sakınca görülen memurlar; müfettişler, mülki amirler ve atamaya yetkili amirler tarafından görevden uzaklaştırılmaktadır.

Ancak, yine de vatandaşların ve çalışanların, şahit oldukları kanun dışı veya etik dışı davranış ve uygulamalar hakkında TKGM'ye şikâyette bulunma oranlarının düşük olduğu kanaati hâkimdir. Ayrıca, kamuoyunda da, kurumsal denetimlerin etkililiği konusunda tereddütler bulunmaktadır. Örneğin, kendileriyle mülâkat yapılan emlakçıların önemli bir kısmı, tapu sicil müdürlüklerinin uzun zamandır denetlenmediğini bildiklerini, hattâ bazı denetimlerin de çok yüzeysel yapıldığını, özellikle özelleştirme nedeniyle atanan bazı denetim elemanlarının yeterli olmadığını, kendilerine bizzat tapu müdürlerinin söylediğini ifade etmişlerdir. Bu yüzden, bilgi teknolojileri de kullanılarak, denetimin hiçbir açık bırakmayacak şekilde etkin hale getirilmesi ve denetim kalitesinin artırılması, modern denetim tekniklerinin uygulanması, Teftiş Kurulu'nun bütçesinin ve mali imkânlarının geliştirilmesi önem taşımaktadır.

Emlakçılar tarafından sıkça dile getirilen bir başka husus da, duydukları veya şahit oldukları rüşvet olaylarının artık kurum dışında gerçekleşmesidir. Son yıllarda TKGM'nin TAKBİS sistemine geçmesi, tapu sicil müdürlüklerindeki güvenlik kameralı takip uygulamaları, yoğun kamuoyu baskısı ve polis operasyonları nedeniyle, tarafların etik dışı davranışlarla ilgili görüşmelerini kurum dışında gerçekleştirdiklerini, bu nedenle rüşvet ve yolsuzlukları iş yerinde tespit etmenin zorlaştığı ifade edilmektedir. Dolayısıyla, çalışanların ve yakınlarının mal varlıklarının ve banka hesap hareketlerinin sürekli izlenmesinin bu konuda faydalı olacağı dile getirilmektedir.

Öte yandan, TKGM yetkilileri, çalışanların mal bildirimlerinin düzenli olarak takip edildiğini belirtmektedirler. Bu da, çalışanların etik dışı yollarla kazanç elde edip etmediklerinin belirlenmesinde ve çalışanların etik dışı kazanç yollarından uzak durmasında belli ölçüde etkili olmaktadır.

TKGM'de yolsuzluk iddialarının, etik dışı davranışların ve şikâyetlerin bölge müdürlüklerine ve genel müdürlüğe iletileceği ve hizmetten yararlananların bilgi edinebilecekleri "Alo Tapu" hattı bulunmaktadır. TKGM tarafından hazırlanmış olan şikâyet hattının iletişim bilgilerini içeren afişler bütün tapu sicil müdürlüklerinde panolara asılmıştır. Şikâyetler ve

talepler TKGM'de ilgili birimler tarafından değerlendirilmekte, teftiş ve denetim birimleri harekete geçirilmektedir. Bu açıdan Alo Tapu hattı belirli bir işlev görmektedir. Alo Tapu hattı dolayısıyla, tapu sicil müdürlüklerinde çalışan personel hal ve hareketlerinde ve işlemlerde daha özenli davranmaktadır.

Üst düzey yöneticiler, tüm şikâyetlerin üzerine kararlılıkla gidildiğini ifade etmektedir. Ancak, etik dışı uygulamaların ortaya çıkmaması konusunda, personelin dayanışma duygusu içerisinde hareket ettiği ve hataları örtme eğiliminde bulunduğu, alt düzeyde tespit edilen bazı etik dışı uygulamaların Genel Müdürlüğe yansıtılmadığı ifade edilmektedir.

Tapu sicil müdürlerinin etik dışı davranışları engelleme gücü ve potansiyeli konusunda iki farklı görüş dile getirilmiştir: Birinci görüş, isterlerse tapu sicil müdürlerinin dairedeki bütün etik dışı davranışları engelleyebileceği yönündedir. Kimi müdürlerin, emlakçıların, vatandaşların ve çalışanların ifadesiyle, "müdürün bilgisi olmadan tapuda kuş bile uçmaz". İkinci görüşe göre ise, alınan önlemlere ve yaptırımlara paralel olarak, etik dışı uygulamalar kurum dışına çıkmış ve daha gizli yapılır hale gelmiştir. Bu nedenle etik dışı uygulamalardan müdür haberdar olmayabilir.

ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN NEDENLERİ

Mülâkatlarda ve anketlerde; çalışanlara, vatandaşlara ve TKGM'nin üst düzey yöneticilerine etik dışı davranışların nedenleri sorulmuştur. Etik dışı davranışların nedenlerine dair verilen yanıtların, çözüm üretilmesi bakımından da oldukça yol gösterici olduğu kaydedilmelidir.

Çalışanlara Göre Etik Dışı Davranışların Nedenleri

Çalışanlardan etik dışı davranışların nedenlerine dair verilen 15 değişkeni "çok etkili", "etkili", "kararsızım", "pek etkili değil" ve "hiç etkili değil" biçiminde derecelendirmeleri istenmiştir.

Etkili ve çok etkili cevapları birlikte değerlendirildiğinde, çalışanların % 50'sinden fazlasının etik dışı davranışların nedenleri içerisinde öne çıkardıkları hususlar sırasıyla şunlardır:

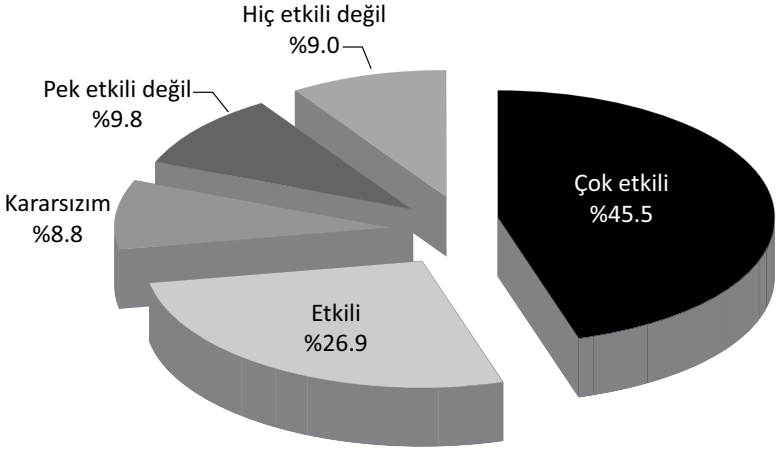
- Başka kurumlara göre, tapuda çalışanların sosyal ve mali haklarının az olması (% 83,1)
- İş yükünün fazlalığı (% 81)
- Çalışanların maaşlarının düşüklüğü ve yeterli mesai ücreti almadan fazla çalışmaları (% 78)
- Vatandaşların işlerini bir an önce yaptırmak istemeleri, sıralarını beklememeleri (% 76,1)
- Memurların, sorumluluğu fazla olan işlerin altına imza atmaları (% 73,1)
- Kurumun kamuoyundaki olumsuz imajının, herkesi bu yönde hareket etmeye teşvik etmesi (% 68,8)
- Kurumun işleyişinde iletişimin yetersizliği (% 62,7)
- Çalışma ortamının kötü olması (% 59,4)
- Bahşiş ve hediye gibi kültürel alışkanlıkların toplumda yaygın olması (% 55,8)
- Emlakçı ve aracıların varlığı (% 54,7)

Aşağıdaki öğeler ise, çalışanların % 50'sinden daha azına göre, etik dışı davranışlar üzerinde etkilidir:

- Vatandaşların, haksız taleplerinin yerine getirilmesi için etik dışı davranışı teşvik etmesi (% 45,5)
- Meslek ahlâkı kurallarının ve diğer etik ilkelerin bilinmemesi (% 45,1)
- Tapu işlemlerinin uzun sürmesi (% 44,9)
- Mevzuatın, etik dışı davranışları önlemekte yetersiz olması (% 38,7)

Bu genel karşılaştırmadan sonra, elde edilen bulgular, anketin uygulanması sürecinde yapılan gözlemler ve görüşmelerde elde edilen bilgiler ışığında ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

Çalışanların % 72,4'ü, tapu işlemleri konusunda vatandaşların yeterince bilgi sahibi olmadığını, bunun da etik dışı davranışlara yol açtığını düşünmektedir.

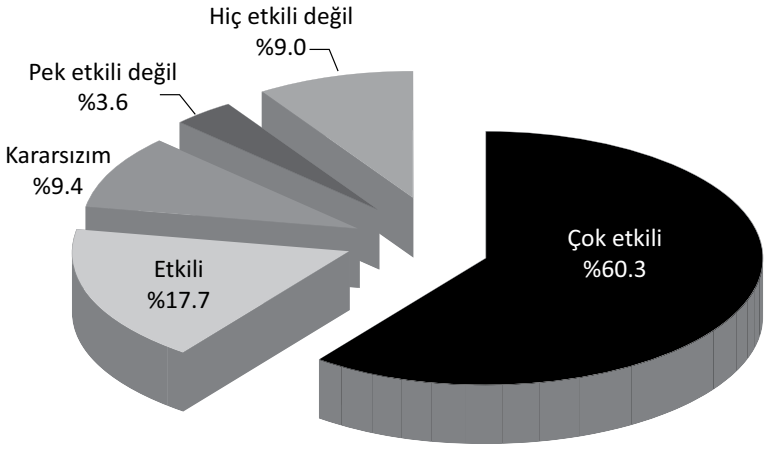


Grafik 57. Tapu İşlemleri Konusunda Vatandaşların Bilgi Sahibi Olmaması

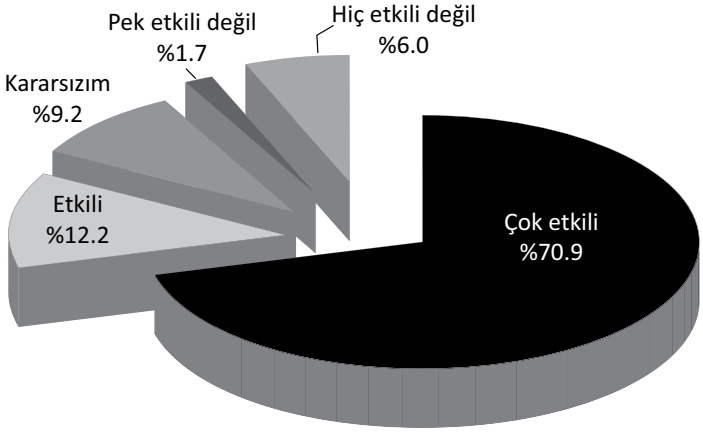
Anketlerin uygulanması sürecinde, gerçekten de iş sahiplerinin büyük bir kısmının yeterli bilgiye sahip olmadıkları, bu nedenle müdür ve görevlilerden kurallara uygun olmayan taleplerde bulundukları gözlemlenmiştir. Örneğin bir alım-satım işlemine başlanabilmesi için tarafların nüfus cüzdanlarının asıllarını ibraz etmeleri gerekmektedir. Hâlbuki nüfus cüzdanı yanında bulunmayan vatandaşlar, çalışanlardan "bu seferlik böyle işleme başlayıverin" biçiminde talepte bulunmaktadır.

Çalışanların % 78'i maaşların düşüklüğünü ve mesai ücretlerinin yetersizliğini, % 83,1'i ise başka kurumlarla karşılaştırıldığında tapuda çalışanların sosyal ve mali haklarının az olmasını etik dışı davranışların bir nedeni olarak görmektedir.

Yapılan görüşmelerde, çalışanlar, aşırı iş yükü altında ezildiklerini, vatandaşların işlerinin hemen bitirilmesi yönünde kendilerine baskı yaptığını, işlemlerin mesai saatleri içerisinde yetişmediğini, diğer kurumlarda çalışanların mesai bitiminde evlerine gittiklerini, kendilerinin ise mesai sonrasında çalışmak zorunda olduklarını, bu çalışma temposuna rağmen maaşlarının ve mesai ücretlerinin çok düşük olduğunu ifade etmişlerdir. Çalışanların büyük çoğunluğu haksızlığa uğradığını düşünmekte, bu nedenle kendilerine sağlanan çıkarları meşru görebilmektedir.



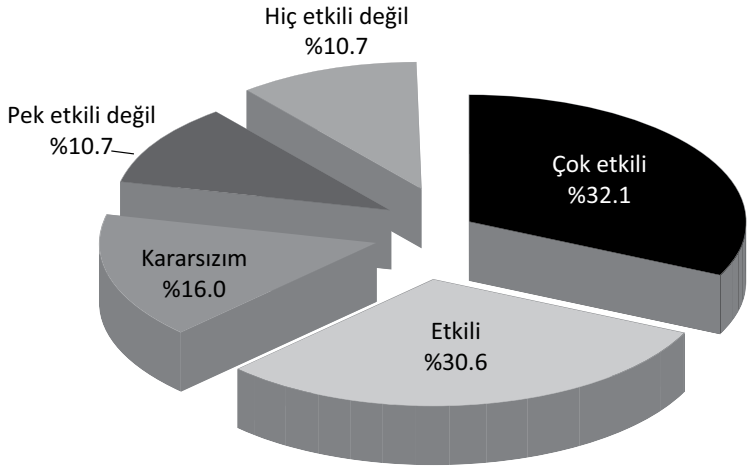
Grafik 58. Çalışanların Maaşlarının Düşüklüğü ve Yeterli Mesai Ücreti Almadan Fazla Çalışmaları



Grafik 59. Başka Kurumlara Göre, Tapuda Çalışanların Sosyal ve Mali Haklarının Az Olması

Çalışanların önemli bir kısmı, yeterli ve adil bir ücret almaları durumunda, etik dışı davranışların ortadan kalkacağına inanmaktadır.

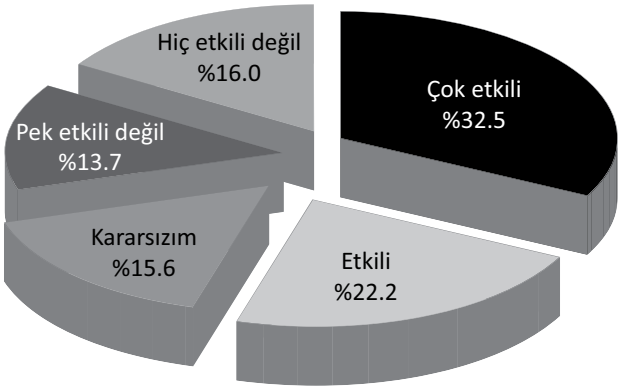
Çalışanların % 52,7'si, kurumun iç iletişimindeki yetersizliğinin etik dışı davranışlara neden olduğu kanaatindedir.



Grafik 60. Kurumun İşleyişinde İletişimin Yetersizliği

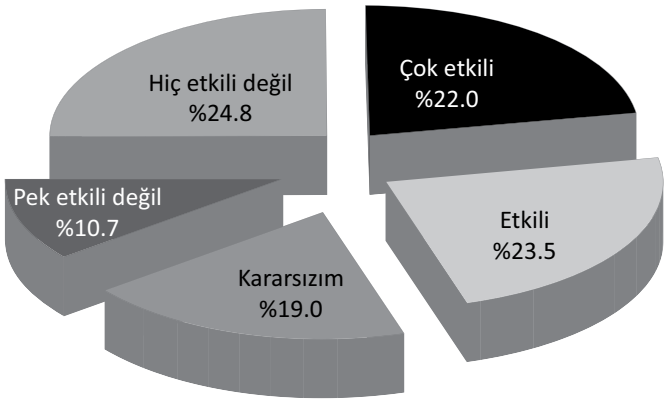
Özellikle merkez-taşra ilişkilerinde yaşanan iletişim sorunları, etik dışı davranışlara neden olabilecek türdendir. Genel müdürlükçe yeterince ve zamanında temin edilememesi nedeniyle sarf malzemelerinin aracılara aldırılması buna örnek olarak verilebilir.

Çalışanların % 54,7'si emlakçı ve aracıların varlığını, etik dışı davranışların nedeni olarak görmektedir. Çalışanların % 29,9'unun böyle düşünmemesi ise dikkat çekicidir.



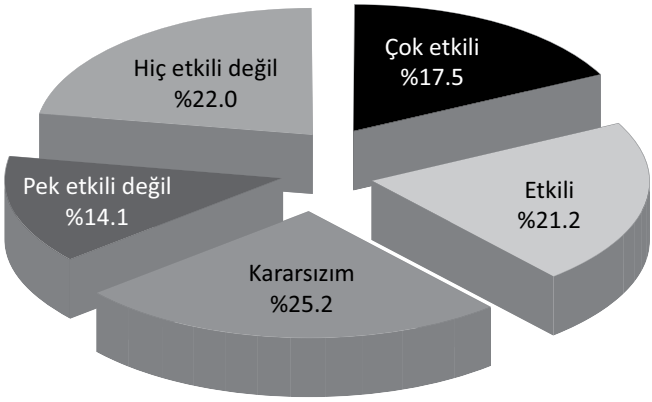
Grafik 61. Emlakçı ve Aracıların Varlığı

Çalışanların % 45,5'ine göre, vatandaşlar, haksız taleplerinin yerine getirilmesi için etik dışı davranışı teşvik etmekte, % 35,5'lik bir kesim ise böyle düşünmemekte ve çalışanların % 19'u ise bu konuda kararsız kalmaktadır.



Grafik 62. Vatandaşların, Haksız Taleplerinin Yerine Getirilmesi İçin Etik Dışı Davranışı Teşvik Etmesi

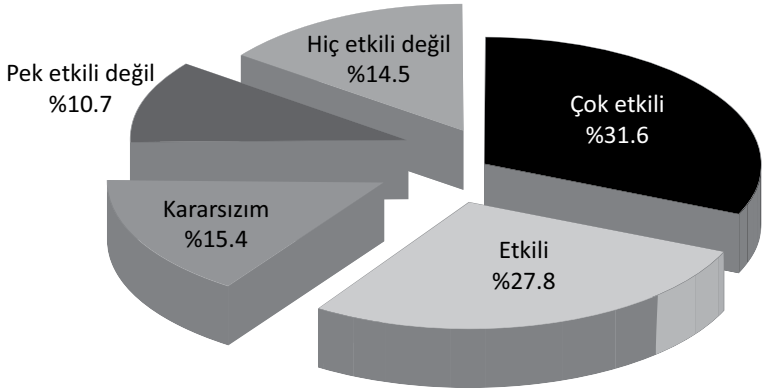
Mevzuatın, etik dışı davranışları önlemekte yetersiz olduğunu düşünenler ile böyle düşünmeyenlerin oranı birbirine oldukça yakındır (% 38,7 ve % 36,1). Çalışanların dörtte birinin bu konuda kararsız olması ise dikkat çekicidir.



Grafik 63. Mevzuatın, Etik Dışı Davranışları Önlemekte Yetersiz Olması

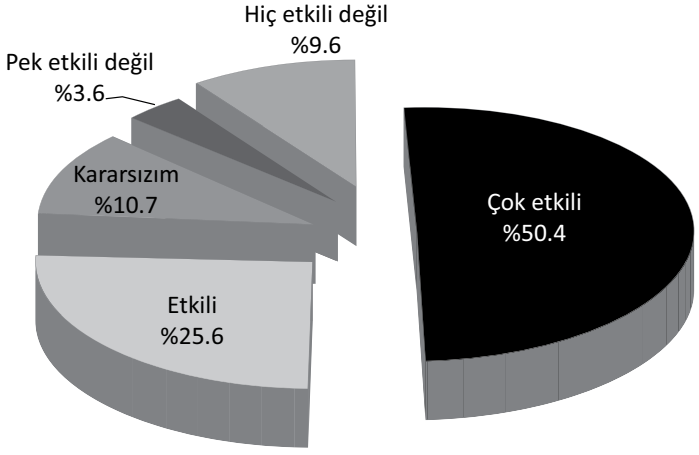
Çalışanların yarısından fazlası, çalışma ortamının kötü olmasıyla etik dışı davranışlar arasında doğru orantılı bir ilişki kurmaktadır.

Öte yandan, çalışma ortamının fiziki anlamda kötü olmasının yanında, iş sahipleri ile memurların yüz yüze görüşmesi ve birebir muhatap olmasının da etik dışı davranışların oluşmasında önemli bir etken olduğu gözlenmiştir. Uygulamada, işlem müdür ya da yetkilendirdiği bir kişi tarafından doğrudan memura havale edilmekte, iş sahibi, evraklarını memura kendisi götürmekte, bunun sonrasında imza aşamasına kadar iş sahibi ile çalışan bankoda birebir muhatap olmaktadır. Banko sisteminde tüm personel ile iş sahipleri ve aracıların aynı ortamda karşı karşıya gelmesi, denetimi zorlaştırmakta ve etik dışı davranışların ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır.



Grafik 64. Çalışma Ortamının Kötü Olması

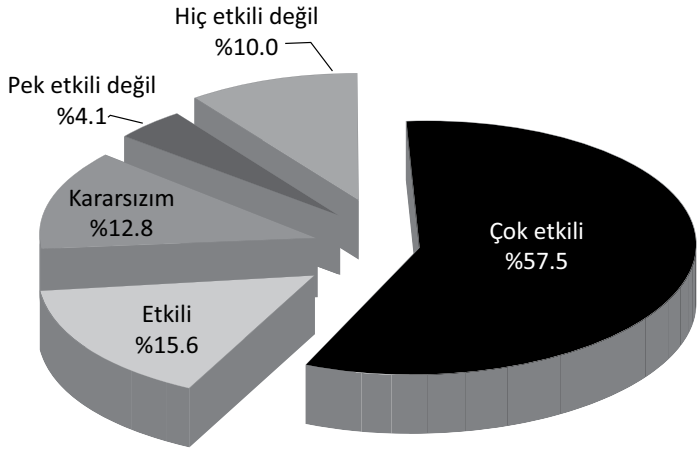
Vatandaşların işlerini sıra beklemeden ve bir an önce yaptırmak istemelerini, çalışanların % 76'sı etik dışı davranışların bir nedeni olarak görmektedir,



Grafik 65. Vatandaşların İşlerini Bir An Önce Yaptırmak İstemeleri, Sıralarını Beklememeleri

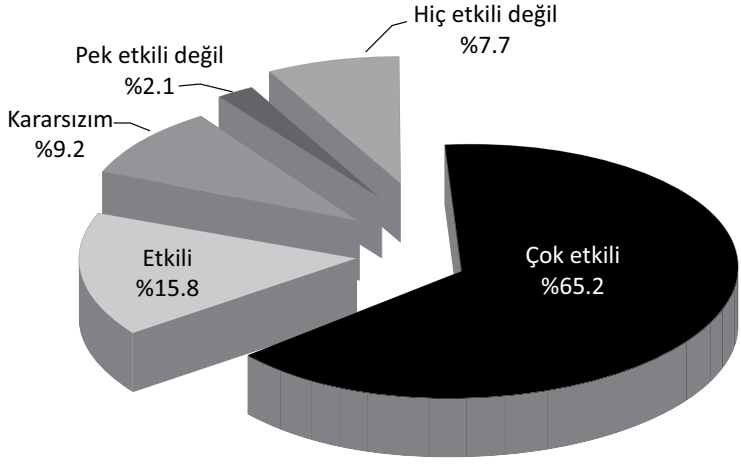
Anket uygulamaları sırasında, gerçekten de, tapu sicil müdürlüklerine iş için gelen vatandaşların, işlerinin çok hızlı bir biçimde bitmesini istedikleri gözlemlenmiştir. İşlerinin geciktiğini düşünen vatandaşların, görevlilerle tartıştığına çokça şahit olunmuştur.

Çalışanların % 73,1'i sorumluluğu fazla olan işlerin altına imza atmalarını etik dışı davranışların nedeni olarak görmektedir. Görüşülen çalışanların önemli bir kısmı, her işlemde çok büyük rakamların altına imza attıklarını, attıkları bu imzadan sadece kendilerinin değil, mirasçılarının da sorumlu olduğunu, buna karşılık kendilerine mali sorumluluk tazminatı ödenmediğini, bu kadar yoğunluk arasında mutlaka hata yapılabileceğini, böyle bir risk altında çalışmaktan dolayı psikolojik olarak yıprandıklarını ve tedavi gördüklerini ifade etmiştir. Yetersiz ücret konusunda olduğu gibi bu konuda da çalışanların çoğunluğu, haksızlığa uğradığını düşünmekte ve kendilerine sağlanan çıkarları, ilerleyen yıllarda karşılarına çıkma ihtimali bulunan mali sorumluluklara karşı bir sigorta olarak görebilmektedir.



Grafik 66. Memurların, Sorumluluğu Fazla Olan İşlerin Altına İmza Atmaları

Çalışanların % 81'i, iş yükü fazlalığını etik dışı davranışların bir nedeni olarak görmektedir.

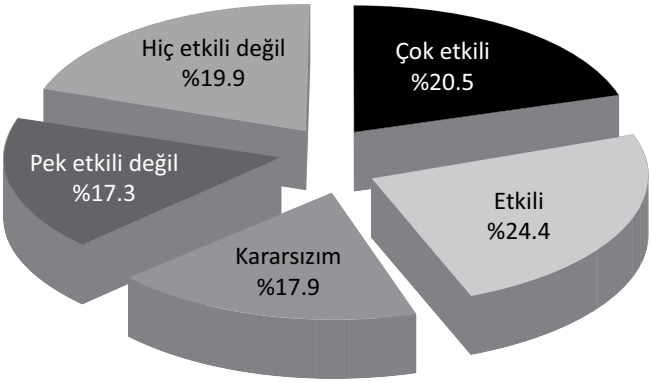


Grafik 67. İş Yükünün Fazlalığı

Anketin uygulandığı tarihlerde dünyada ortaya çıkan ekonomik krizin gayrimenkul sektörünü de etkilediği, bu nedenle önceki dönemlere göre tapu sicil müdürlüklerinin işlem sayısında ciddi anlamda düşüşler olduğu ifade edilmiştir. Buna rağmen ziyaret edilen tapu sicil müdürlüklerinin bazılarında kayda değer bir iş yoğunluğuyla karşılaşılmıştır. Sağlıklı bir personel planlaması yapılamadığı için, işlem sayısına göre, bazı müdürlüklerde fazla, bazılarında ise yetersiz sayıda personel bulunduğu görülmüştür.

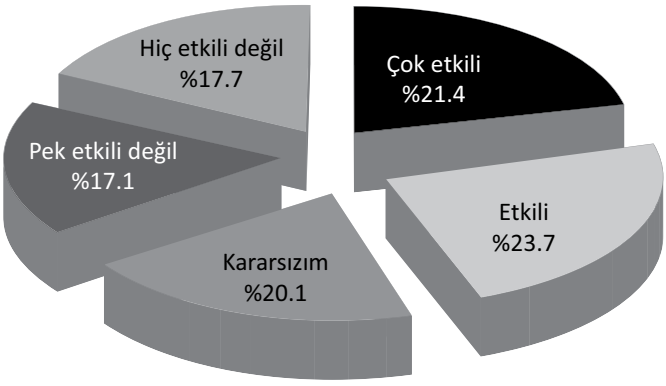
Bilindiği gibi ekonomik anlamda yolsuzluklar, kamu kurumlarının sunduğu hizmet arzının talebi karşılayamaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Yoğun başvurunun olduğu müdürlüklerde, mevcut kapasiteyle talepler yeterince karşılanamadığı için, hizmetten hızlı yararlanmak isteyenler etik dışı davranışlara yönelmektedir.

Çalışanlar, tapu işlemlerinin uzun sürmesini, etik dışı davranışın oluşmasında çok daha az (% 44,9) etkili bulmaktadırlar. Görüşmelerde, ülkemizde tapu işlemlerinin çok kısa sürdüğü, burada 1-2 gün içinde bitirilen bir işlemin Avrupa ülkelerinde 20-25 günde tamamlanabildiği ifade edilmiştir.



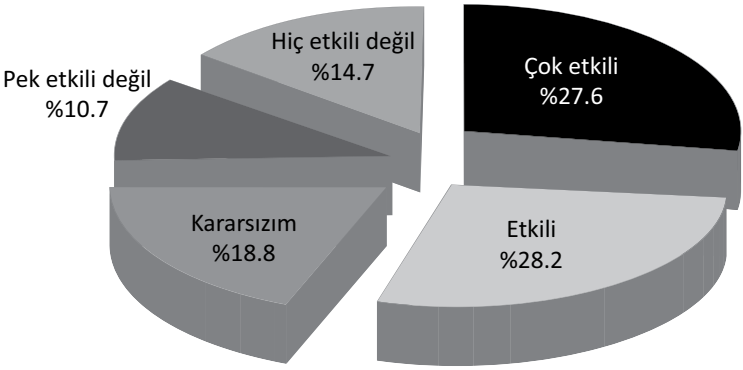
Grafik 68. Tapu İşlemlerinin Uzun Sürmesi

Etik dışı davranışların ortaya çıkmasında çalışanlarca fazla etkili bulunmayan bir neden de "meslek ahlâkı kurallarının ve diğer etik ilkelerin bilinmemesi"dir. Çalışanların % 45,1'i etik ilkelerin bilinmemesini etik dışı davranışların bir nedeni olarak algılamaktadır. Burada da kararsızların % 20,1 oranında olması kayda değerdir.



Grafik 69. Meslek Ahlâkı Kurallarının ve Diğer Etik İlkelerin Bilinmemesi

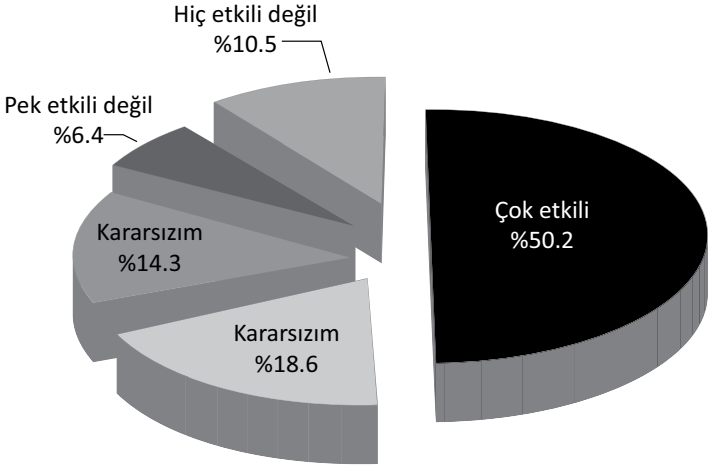
Çalışanların yarısından fazlası, bahşiş ve hediye verme gibi alışkanlıkların toplumda yaygın olmasını etik dışı davranışın bir nedeni olarak görmektedir.



Grafik 70. Bahşiş ve Hediye Gibi Kültürel Alışkanlıkların Toplumda Yaygın Olması

Görüşülen yöneticilerin ve çalışanların bir kısmı, iş sahipleri ve aracılarca getirilen hediyeleri almakta bir sakınca bulunmadığını, hediyeleşmenin güzel bir özellik olduğunu, örneğin getirilen bir kutu baklavanın vatandaşlara da ikram edilerek hep birlikte yendiğini, durumdan vatandaşların da memnun olduğunu ifade etmişlerdir.

Çalışanların dörtte üçünden fazlası, kurumun olumsuz imajının herkesi bu yönde hareket etmeye teşvik ettiği inancındadır.

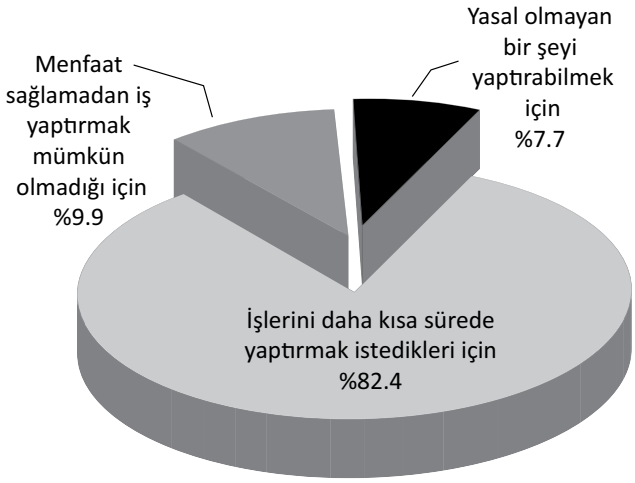


Grafik 71. Kurumun Kamuoyundaki Olumsuz İmajının, Herkesi Bu Yönde Hareket Etmeye Teşvik Etmesi

Gerçekten de, vatandaşların örgüt hakkındaki kanaatini oluşturan ve örgüte karşı davranışlarını belirleyen şey, onların örgütü nasıl algıladıklarıdır. Tapu dairesini yozlaşmış bir kurum olarak algılayan bir vatandaş, oraya işi düştüğünde, işlerinin hızlanması için rüşvet vermesi gerektiği kanaatine varacak ve görevli memur istemese de rüşvet vermeye çalışacaktır. Vatandaşın söz konusu davranışı, tamamen tapu dairesinin örgüt kültürünün dışa karşı olumsuz yansımasından kaynaklanmaktadır.

Vatandaşlara Göre Etik Dışı Davranışın Nedenleri

Vatandaşlara da kural dışı menfaat sağlamanın nedeni sorulmuştur.



Grafik 72. Vatandaşa Göre Kural Dışı Menfaat Sağlamanın Nedenleri

Vatandaşların büyük bir çoğunluğu (% 82,4) kural dışı menfaat sağlamanın nedeni olarak "işlerin daha kısa sürede yaptırılması"nı görmektedir. "Menfaat sağlamadan iş yaptırmak mümkün olmadığı için" veya "yasal olmayan bir şeyi yaptırabilmek için" çalışanlara menfaat sağlandığını düşünenlerin oranı grafikte görüldüğü üzere oldukça düşüktür.

Üst Yönetime Göre Etik Dışı Davranışların Nedenleri

TKGM üst yöneticileri, etik dışı davranışların nedenleri olarak özellikle gayrimenkulün bir rant aracı olarak görülmesine, emlakçı ve aracıların sorunlu ve disiplinsiz davranışlarına ve kurumsal yapı ile mevzuattaki yetersizliklere özellikle vurgu yapmaktadırlar.

Gayrimenkulün Rant Aracı Olarak Görülmesi

TKGM üst yöneticileri, tapuda etik dışı davranışların kaynağını değerlendirirken, gayrimenkulün Türkiye'de iyi bir yatırım aracı olduğuna vurgu yapmaktadır. Onlara göre, gayrimenkul piyasasında var olan ciddi hareketlilik, tapu sicil müdürlüklerinde yoğun iş yüküne, kuyruklara ve sıraların oluşmasına yol açmaktadır. Özellikle rantın yüksek olduğu yerlerde ciddi oranlarda yoğunluk oluştuğu gözlenmektedir. Vatandaşlar sıra beklememek veya işlerini bir an önce yaptırmak için memuru zorlamakta, aracılar kullanmakta veya memurlara menfaat sağlayarak işini hızlandırmaya çalışmaktadırlar. Aracılar, emlakçılar ve iş takipçileri bu süreçte genellikle bozucu bir etki yapmaktadır.

Türkiye'de gayrimenkul bir rant ve yatırım aracı olarak görülmesine rağmen, tapu masrafları diğer ülkelere göre daha düşüktür. Bazı bölgelerimizde gayrimenkul aynı gün içinde birden fazla kez el değiştirerek borsa gibi işlem görmektedir. Bu da gayrimenkul devirlerinin artmasını tetiklemektedir. Ekonomik kriz dönemlerinde bile gayrimenkul; kredi

ve ipotek aracı olarak, çoğu zaman muvazaalı biçimde, sürekli el değiştirmektedir. Bu tür koşullar dolayısıyla kurumun gerçekten ihtiyacı olanlara hizmet vermesinde aksamalar görülmektedir.

Sorunlu ve Disiplinsiz Paydaşlar: Emlakçı ve Aracılar

TKGM üst yönetimi ile tapu sicil müdürlüklerinde yapılan mülâkatlarda, emlak sektörünün disiplinsiz yapısı hep ön plana çıkarılmıştır. Görüşülenlere göre, emlakçılık mesleğinin altyapısı sağlıklı olarak oluşturulmamıştır. Yılda yaklaşık 20 milyon tapu işlemi yapılan bu sektörde, aracılık hizmetleri, büyük çoğunluğu meslek eğitimi almamış, etik anlayışı ve meslek disiplini bulunmayan aracı ve emlakçılar tarafından yerine getirilmektedir. Emlakçılar ve aracılar heterojen bir görünüm sergilemektedirler; her meslekten memur ve işçi emeklileri, yeni büro kuranlar, farklı eğitim düzeyinden kişiler ve işsizler bu alanda çalışmakta ve kurum çalışanlarıyla kendi yöntemlerine göre ilişki biçimleri geliştirmektedirler. Emlakçılık veya aracılık yapanların bir kısmını ise tapudan emekli olan müdür veya personel oluşturmaktadır. Ankara merkezli bir emlakçı derneği temsilcisi de, emlakçıların heterojen yapısını, kurumsal ilişki ve iletişimi zedeleyen bir unsur olarak değerlendirmektedir.

Üst düzey yöneticilere göre, emlakçı ve aracılar, siyasilerden ciddi destek gören çok etkin ve güçlü bir baskı grubudur. Emlakçılar, tapu dairelerindeki işleri kendi istedikleri gibi gitmeyince, tapuda yolsuzluk yapıldığı iddiasında bulunabilmektedir.

Emlakçı ve aracılar, halka kurumun imajını olumsuz yansıtmakta, tapu işlemlerini vatandaşa zormuş gibi göstererek aracılıktan rant sağlamaktadır. Öte yandan bazı emlakçıların, müdüre ve personele rüşvet verecekleri, yemek yedirecekleri gibi gerekçelerle vatandaştan gereğinden fazla para aldıkları ifade edilmiştir. Örneğin görüşülen bir tapu sicil müdürü, bir dosyayı incelerken, içinde küçük bir kâğıda rastladığını, kâğıtta aracı kimsenin el yazısı ile işlemle ilgili masrafların yazıldığını, bu masraf kalemlerinden birisinin de "müdüre ve memura dağıtılan para" olduğunu, bunu görünce çok şaşırdığını, ilgili aracıyı çağırıp azarladığını ifade etmiştir. Başka bir müdür ise, bir gün makamına yaşlı bir amcanın geldiğini, amcanın kendisine "evladım, biliyorsun geçen gün ben size yemek yedirmiştim. Benim yine bir işim var. Bu seferkini geçen günkü yemekten sayın" deyince şaşırdığını, olayı araştırınca, aracının müdüre ve çalışanlara yemek yedirmek bahanesiyle fazla para aldığını öğrendiğini belirtmiştir. Emlakçılara yönelik denetimlerin yetersizliği bu hususlarda önemli bir rol oynamaktadır.

Üst düzey yöneticilere göre, emlakçılar bazı personel ile işbirliği yapıp tapu dairesini kendi evleri gibi görmekte, hattâ bazı emlakçılar az da olsa tapu görevlilerini maaşa bağlamaktadır. Ayrıca, emlakçıların vatandaşlara tapuda düşük beyanda bulunmayı tavsiye ettikleri, ödenecek tapu harcını düşürmek için uygulanan bu yöntem dolayısıyla vatandaşların daha sonra sıkıntılarla karşılaştığı belirtilmektedir.

Anlaşılacağı üzere tapu personeli ile emlakçı ve aracılar arasındaki ilişki oldukça sorunlu bir görünüm sergilemektedir. Emlakçılar konusunda yasal boşluk bulunduğunu tespit eden TKGM, emlakçılarla ve aracılarla ilgili genelge hazırlamıştır. Burada amaç emlakçılığı kayıt altına alarak sistem içerisinde tutmak ve gayri yasal olanı yasal hale getirmektir. Her ne kadar kayıtlı çalışan emlakçılar ve emlakçı dernekleri bu girişimi desteklese de, kayıt

dışı çalışan emlakçı ve aracılar vergiden kaçınmak için bu genelgeye uymakta isteksiz davranmaktadırlar. Bu nedenle sorunlar devam etmektedir.

Tapu sicil müdürlüklerinde işlem yapabilmelerine ilişkin yasal bir düzenleme bulunmaması nedeniyle, emlakçıların, yaptıkları işlemlere ilişkin yasal bir sorumlulukları da bulunmamaktadır. Yasal bir düzenleme olmadığından, emlakçıların tapu sicil müdürlükleri ile ilişkileri TKGM'ce çıkarılan genelgelerle düzenlenmiştir. TKGM'ye göre, bu sorunların aşılabilmesi bakımından, mali müşavirlerde olduğu gibi, yasal bir düzenleme yapılması son derece önemli bir husustur. Mali müşavirlerin maliye ve vergi daireleri karşısında sorumlu olması gibi, tapu hizmetlerinde aracılık işlevini gören kimselerin (emlakçı, iş takipçisi vb.) de kayıt altına alınması gerekmektedir. Bunun çözümü olarak halen TBMM'de bulunan Emlak Müşavirliği Yasa Tasarısı'nın acilen Meclis'ten geçmesi önerilmektedir. Bu taslağın kanunlaşması durumunda, emlakçıların kayıt ve denetim altına alınacağı, emlakçılık ve aracılık mesleğinin belirli bir disipline ve standarda kavuşacağı ve standartları sağlamayan ehliyetsiz kişilerin çalışmasının önünün alınacağı öngörülmektedir.

Kurumsal Yapı ve Mevzuattaki Yetersizlikler

Üst düzey yöneticilere göre, tapunun doğasında özerklik vardır. 2644 sayılı Tapu Kanunu'na göre, "akte ve tescile müteallik tapu işleri idari emirlerle durdurulamaz" (md. 28). Medeni Kanun'a (md. 1016) ve Tapu Sicil Tüzüğü'ne (md. 23) göre, tapu sicil müdürleri akit, tescil, terkin, şerh, değişiklik ya da bir yanlışlığın düzeltilmesi (tashih) gibi talepleri kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uygun bulmaz veya dayanağı belgeleri eksik görürlerse istemi reddetmeye yetkilidir. İcra dairelerince yazılan müzekkereler ile diğer resmî makamlar tarafından gönderilen resmî yazıların da aynı hükümlere göre reddi mümkündür. Söz konusu düzenlemeler, tapu hizmetlerinin özerk bir yapıda örgütlenmesini gerekli kılmaktadır. Ancak mevcut örgüt yapısı bu ihtiyacı karşılamakta yetersizdir.

5442 sayılı Kanun gereği, her ilçede en az bir tapu sicil müdürlüğü bulunmaktadır. Bu nedenle, ülke genelindeki tapu sicil müdürlüğü sayısı 1.018'e ulaşmıştır. Ancak, gerekli niteliklere sahip eleman yetersizliği nedeniyle, özellikle iş yükü az olan müdürlüklere yönetici ve personel atanamamaktadır. Halen müdürlüklerin % 35'inde tapu sicil müdürü, % 1,3'ünde de hiç personel bulunmamaktadır. Bu müdürlüklerde, işler geçici görevlendirmelerle yürütülmeye çalışılmaktadır. Geçici görevle bu müdürlüklere giden personel, yolluk ve kalacak yer açısından sıkıntı çekmektedir. Geçici olduğu için de işleri sahiplenmemektedir. Bu nedenle, yıllık işlem sayısı 500'ün altında olan müdürlüklerin kapatılması yerinde olacaktır. Ancak, özellikle yerel siyasi müdahaleler nedeniyle küçük ilçelerdeki tapu sicil müdürlüklerinin kapatılmasına karşı direniş olduğu anlaşılmaktadır.

Tapu kurumunda tarihsel olarak oluşturulan muhafız-memur yapılanması, ara yönetim kademelerinin bulunmaması nedeniyle yetersiz ve işlevsiz kaldığından bugünkü sisteme geçilmiştir. Ancak mevcut yapı, uygulamada eski yapıyla benzerlik arz etmektedir. Tapu sicil müdürü, müdürlüğünde tek başına amir konumunda bulunmaktadır. Gelen işleri diğer personele havale etmekte, personel işlemleri tamamladıktan sonra müdüre sunmakta, müdürün incelemesinden geçen işlemler imzaya hazır hale gelmektedir. Ziyaret edilen müdürlüklerin çoğunda, nitelikli personel yetersizliği nedeniyle, müdür yardımcısı ve şeflerin

de diğer personelle birlikte işlem yaptıkları görülmüştür. Müdür, müteselsil sorumlu olması nedeniyle yetki devredememekte veya çok sınırlı düzeyde yetki devrinde bulunmakta; bu nedenle aşırı yükün altında ezilmektedir. Böyle bir yapıda, müdürlerin yönetim ve denetim görevlerini yerine getirebilmeleri mümkün değildir.

Tapu hizmetleri ile ilgili çok fazla hukuki düzenleme bulunmaktadır. Çalışanların bu mevzuatı güncel olarak takip etmesi gerekmektedir. TKGM, en fazla genelge çıkaran kurumlardan birisidir; dolayısıyla kurum çalışanları da çok sayıda genelgeyi uygulamak durumundadır. Tapu sicil müdürleri ile yapılan görüşmelerde, zaman zaman genelgelerin belirsizlik taşıdığı ve bunun da uygulamada farklılıklara ve sıkıntılara yol açtığı ifade edilmiştir.

Tapu sicil müdürlüklerinde yapılan görüşmelerde, kâğıt, toner gibi ihtiyaçların temininde sıkıntı yaşandığı, zaman zaman bu malzemelerin aracılar vasıtasıyla temin edildiği, hattâ önceki dönemlerde bu tür ihtiyaçların yerel imkânlarla temin edilmesi yönünde genelge bile gönderildiği, bunun da etik dışı davranışların oluşmasına zemin hazırladığı ifade edilmiştir. Üst düzey yöneticiler ise, önceki dönemlerde bu tür sıkıntıların yaşandığını; ancak şu anda döner sermaye kanalıyla alınan malzemelerin bölge müdürlükleri aracılığıyla dağıtıldığını, bu konuda sorun olmaması gerektiğini belirtmişlerdir.

TKGM'NİN ETİK DIŞI DAVRANIŞLARI ÖNLEME YÖNÜNDEKİ ÇABALARI

TKGM'nin etik dışı davranışları önlemek ve hizmetlerde kaliteyi artırmak amacıyla aldığı tedbirler ve yürüttüğü çalışmalar arasında, bilgi teknolojilerinin kullanılması, iş ve işlemlerin yeniden düzenlenmesi, denetim işlevinin etkinleştirilmesi, aracı ve emlakçıların kayıt altına alınması ve personelle ilgili kimi düzenlemelerin yapılması bulunmaktadır.

- Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi (TAKBİS) tapu sicil ve kadastro müdürlüklerindeki işlemlerin mevzuata uygun şekilde bilgisayar ortamında yürütülmesini sağlamaktadır. Genel müdürlük, bölge müdürlükleri ve tapu sicil müdürlükleri bu sistemle bütünleşmiştir. Sistem, çoğu tapu sicil müdürlüğünde uygulanmaya başlanmış olup diğerlerinde de uygulanması için çalışmalar yürütülmektedir. TAKBİS üzerinden tapu sicil müdürlüklerinin işlemleri izlenebilmektedir. Bu kapsamda, 2008 yılından itibaren, TAKBİS sistemine geçen tapu sicil müdürlüklerinin yevmiye defterlerinin elektronik ortamda tutulması zorunlu hale getirilerek, personelin iş yükünün dengelenmesi, işlemlerin hızlandırılması, ayrıca sahtecilik ve diğer etik dışı davranışların önlenmesi hedeflenmiştir.

- Tapu hizmetlerinde kimlik sahteciliğinin önlenmesi amacıyla, TAKBİS'e geçmiş tapu sicil müdürlüklerinin Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü kayıtlarına doğrudan erişebilmesini sağlayan bir protokol, iki kurum arasında imzalanmış ve 2007/11 sayılı genelge ile düzenlenmiştir.

- Çalışanların etik dışı davranışlardan uzak tutulması, bekleme salonlarında gerçekleşen yankesicilik ve hırsızlık olaylarına karışan kişilerin tespiti ve vatandaşların can ve mal güvenliğinin sağlanması amacıyla, Kasım 2007 itibariyle, işlem yoğunluğu fazla olan birimler başta olmak üzere, tapu sicil müdürlüklerine güvenlik kamerası kurulmaya başlanmıştır. Halen işlem yoğunluğu fazla olan 214 merkezde güvenlik kamerası sistemi kuruludur. Bu kameralar, binanın veya dairelerin girişi, vatandaşla memurun buluştuğu banko, akit işlemlerinin alınacağı akit masası ve bekleme salonlarını görüntülemektedir. Kamera uygulaması, başlangıçta çalışanlar tarafından tepkiyle karşılanmıştır. Ancak zamanla çalışanlar bu duruma alışmış ve sistemi kendileri açısından da bir güvence olarak değerlendirmeye başlamıştır. 2007'de 60, 2008'de ise yaklaşık 70 sahtecilik olayı kameralar sayesinde tespit edilmiştir.

- Tapu sicil müdürlüklerinde bekleme salonlarına LCD ekranlar konularak, işlemlerin hangi aşamada olduğu, kurumdaki iş akışı, tapu işlemleri ve gerekli evraklar konusunda vatandaşın bilgilendirilmesi ve çıkabilecek olumsuzlukların giderilmesi amacıyla çalışmalar yapılmaktadır. 2007 yılında 20 müdürlüğe LCD ekran takılmış olup, 2008 yılında bu sayı 302'ye çıkarılmıştır. Bu uygulama sayesinde vatandaşların işlerini hızlandırmak için etik dışı önerilerde bulunmayacağı düşünülmektedir.

- 2003 yılında danışma ve destek birimi olarak Alo Tapu-Kadastro hattı kurulmuştur. Bu hattâ ulaştırılan şikâyet veya talepler kayda alınarak gerekli incelemeler ve araştırmalar yapılmakta ya da sorunlar ilgili birimlere iletilmektedir. Temel amacın;

vatandaş memnuniyetinin artırılması, ihtiyaçların ve beklentilerin hızlı ve sağlıklı karşılanması, yasal ve ahlâki olmayan tutum ve davranış içerisindeki personel hakkında bilgi alınması ve şeffaflığın sağlanması olduğu belirtilmektedir. Alo Tapu-Kadastro hattına ilişkin afişler tapu sicil müdürlüklerinde vatandaşların kolaylıkla görebileceği yerlere asılmıştır. Bu afişlerde, bölge müdürlüğü, genel müdürlük ve bakanlığa ait telefon, e-posta ve internet sayfası bilgileri bulunmaktadır. Vatandaşlar bu hattın niteliğini ve işleyişini bütünüyle kavramadığı ve onun işlevselliğine tam olarak ikna olmadığı için hat, sınırlı bir işlev görmektedir.

- İlk müracaat sırasına göre işlemlerin yürütülmesi amacıyla sıramatik gibi uygulamalar denenmektedir. Bu uygulamayla vatandaşların sıra bekleme zorunluluğunu kabullenmeleri ve işlerini daha hızlı yaptırmak amacıyla etik dışı önerilerde bulunmalarının önlenmesi amaçlanmaktadır.

- Tapu sicil müdürlüklerinde iş akışının hızlandırılması, işlemin aynı iş günü içerisinde tamamlanarak vatandaş memnuniyetinin arttırılması v eksik bilgi ve belgeyle işleme başlanmaması amacıyla ön başvuru sistemine geçilmiştir. Ancak, yapılan denetimlerde ön başvuru sisteminin tam olarak uygulanmadığı, formun tüm sütunlarının doldurulmadığı ve başvuru işlem belgesinin bir suretinin talep sahibine verilmediği görüldüğünden, tapu sicil müdürlerine 2007 yılından itibaren bu konuda eğitim verilmeye başlanmıştır. Bu uygulama TAKBİS sistemiyle bütünleştirilmiş, böylece elektronik ortamda takibi kolaylaşmıştır. Ön başvuru sistemi sayesinde, başvuruların tamamı kayıt altına alınmakta ve işlemlerin başvuru sırasına göre gerçekleşip gerçekleşmediği tespit edilebilmektedir.

- TKGM, 2007 yılında iş yükünün artışını ve mesai dışı saatlerde çalışmayı önlemek amacıyla, işlem yoğunluğu bulunan müdürlüklerde, ihtiyaç duyulması halinde taleplerin alınmasını belirli bir saat aralığıyla sınırlandırma uygulamasını başlatmıştır. Bu uygulamada, sabahtan öğlene kadar talepler alınıp, öğlenden sonra işlem yapılmaktadır. Vatandaşların önceden ve yeterince bilgilendirilmesi ve uygulamanın şeffaf biçimde yapılması, vatandaşları kendi işlemlerini aracılara başvurmadan takip etmeye teşvik edebilir.

- Müdür ve müdür yardımcısı gibi yönetici konumunda bulunanlar kendilerinin veya eşlerinin doğdukları yere tayin edilmemektedir. Ayrıca, 2008 yılı itibariyle bölgelerde personel rotasyonu uygulaması başlatılmıştır. Bu uygulamaya göre, doğu illerinde 2 yıl çalışma zorunluluğu bulunmaktadır; 1. bölgede 7 yılını dolduran müdür, müdür yardımcısı ve bölge müdürlerinin yerleri, tercihleri de dikkate alınarak değiştirilmiştir. Çalışanların görev yerini belirli aralıklarla değiştirmek suretiyle etik dışı davranışlara neden olan kümelenmelere engel olunması amaçlanmaktadır.

- Bazı tapu sicil müdürlüklerinde işlemlerdeki artış gerekçe gösterilerek, belediyeler veya diğer kurumlardan geçici statüde elemanlar çalıştırılması adeta gelenek halini almış bulunmaktadır. Ancak, bu personeli görevlendiren kurumların muhtemel etik dışı taleplerini önlemek amacıyla, TKGM 2006 yılında yayımladığı bir talimatla mülki amirler ve bölge müdürlüklerinin yazılı bilgi ve olurları dışında, belediyelerden veya

başka kurumlardan geçici de olsa personel alınmasını ve ücretleri memurlar veya başka kişiler tarafından karşılanan ve kamu görevlisi olmayan personel çalıştırılmasını yasaklamıştır.

- Tapu sicil müdürlüklerinde zaman zaman karşılaşılan sahtecilik olaylarına karşı, bunları fark eden veya açığa çıkaran dikkatli personelin ödüllendirilmesi uygulaması başlatılmıştır. TKGM yöneticileri ile yapılan görüşmelerde, 2007 yılı içinde 42 sahtecilik girişiminde bulunulduğu ve bu girişimlerin 30'unun personel tarafından fark edilerek önlendiği; bu sahtecilik girişimlerini fark eden personelin tümünün ödüllendirildiği kaydedilmiştir.

- TKGM'de aday memur eğitimi, intibak eğitimi, görevde yükselme eğitimi ve geliştirme eğitimi uygulanmaktadır. İntibak eğitimi ile görevde yükselme eğitimlerinin içerisinde mesleki etik eğitimi de verilmektedir. 2008'de 6.132 kişi farklı düzeylerde eğitime katılmıştır. Eğitimlerde sahteciliği önleme konusunda dersler de yer almıştır. Kurumda eğitim-ihtiyaç analizinin yapılmadığı, pratik ihtiyaçlar doğrultusunda eğitim düzenlendiği ifade edilmiştir.

- Yetkililer kurumda son yıllarda hizmet içi eğitime önem verdiklerini ifade etmektedirler. Her yıl seminer ve moral motivasyon çalışması yapıldığı, iki yıldır da her bölgeden en başarılı müdürlere maaş ödülü ve takdirname verildiği belirtilmektedir. Ayrıca kurum, diğer ülkelerdeki tapu sicil uygulamalarını incelemek üzere personeli yurt dışında eğitime göndermeyi planlanmaktadır.

- Kamuoyunda TKGM'ye ilişkin hassasiyete paralel olarak, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve bölge müdürlüklerince yapılan denetimlerin daha etkin hale getirildiği kurumun üst yöneticileri tarafından ifade edilmektedir. Ayrıca, Tapu Dairesi Başkanlığı bünyesinde, teftiş kurulu, bölge müdürlükleri veya mülki idare amirlerinden gelen denetleme ve inceleme raporları ile Alo Tapu ve Bilgi edinme hatlarına gelen bilgi ve taleplerin değerlendirilmesi ve TAKBİS'e geçen müdürlüklerin iş akışlarının takip edilmesi amacıyla inceleme ve denetim birimi oluşturulmuştur.

- Takipçilik müessesesinin tam anlamıyla disipline edilmesi ve kayıt altına alınabilmesi için yasal bir düzenleme şart görünmektedir. Ancak yine de, mevcut mevzuat içerisinde, TKGM bu soruna kısmi de olsa bir çözüm bulabilmek için uğraş vermektedir. TKGM, emlakçıların iş takip edebilmelerine imkân sağlayacak, buna karşılık kayıt dışılığı önleyecek çeşitli yöntemler üzerinde durmaktadır. 2007 tarihinde yayımlanan bir genelge (2007/4-1642 sayılı) ile; mal hak sahibi ile emlakçının aralarında düzenleyecekleri iş takibi (Tellâliye) sözleşmesi ile "ilgili meslek odaları, ticaret odası, esnaf ve zanaatkârlar odası" gibi yetkili odalarca verilmiş kimlik ve yetki belgesini tapu sicil müdürlüklerine ibraz etmeleri halinde emlakçıların iş takip edebilmelerine imkân tanınmıştır. Bu uygulama, kayıtlı iş yapan ve daha çok emlakçılık şirketlerinin oluşturduğu bir emlakçılar grubu tarafından memnuniyetle karşılanmıştır. Bununla beraber, bunun büyük emlak şirketlerini kayırmak ve küçük çaplı emlakçılık işi yapanları cezalandırmak için yapılmış olduğunu düşünenler de bulunmaktadır. Ayrıca, görüşme yapılan bazı emlakçılar, bu tür açıklamaların

genelde sözde kaldığını düşünmekte ve uygulamada tüm emlakçıların tapu sicil müdürlüklerinde iş yapmasına göz yumulduğunu, TKGM yetkilileri ise, bu konudaki uygulamanın titizlikle takip edildiğini belirtmektedir. Yolsuzluk ve etik dışı davranışların özellikle tapu sicil müdürlüklerinde emlakçıların iş takibi yaptığı işlemlerde yoğunlaştığı dikkate alındığında, bu uygulamanın devam etmesi ve takibinin gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır.

- Kurum, yetersiz bile olsa, etik dışı davranışlarla mücadele ve etik kültürünün geliştirilmesi konularında 2010-2014 yıllarını kapsayan stratejik planına hükümler koymak suretiyle konuyu ciddiye aldığını göstermektedir. Ayrıca, TKGM'nin farklı tarihlerde yayımladığı genelgeler incelendiğinde, iş sahibi vatandaşlara iyi davranılması, hizmetlerin hızlandırılması ve güleryüzle gerçekleştirilmesi, vatandaş memnuniyetine dikkat edilmesi, vatandaştan gelen şikâyet ve taleplere duyarlı davranılması, vatandaşın şikâyetlerinin mutlaka incelenmesi, vatandaşların iş ve işlemler hakkında bilgilendirilmesi, eski kurum personeli dâhil hiç kimseye ayrıcalıklı davranılmaması ve sadece yasal belgelere sahip emlak komisyoncularının iş takibi yapabilmelerine izin verilmesi gibi etik dışı davranışları önleme mekanizmaları konusunda çok sayıda genelge ve emirler bulunmaktadır. Bu genelgelerin, özellikle etikle doğrudan veya dolaylı ilgili olanlarının, son yıllarda giderek yoğunlaştığı dikkat çekmektedir. Bu da kurumun, kamuoyundaki olumsuz imajı konusunda giderek daha fazla bilinçlendiğini ve etik dışı davranışları önleme çabası içinde olduğunu göstermektedir.

SONUÇ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Araştırma sonucunda elde edilen bulgular ile etik dışı davranışları önlemeye yönelik çözüm önerileri şöyle sıralanabilir:

Araştırmada elde edilen önemli bir bulgu, çalışanların büyük çoğunluğunun, tapu memurluğu mesleğinden memnun olmamasıdır. Çalışanların % 82,8'i, bir daha seçim yapacak olsa bu mesleği seçmeyeceğini ifade etmiştir. Çalışanların mesleklerine karşı bu olumsuz yaklaşımında, ücretlerin ve diğer mali hakların düşük olması, iş yükünün fazla olması, çalışanların niteliksiz olması, hükümetlerin kuruma, kurumun da çalışanına sahip çıkmaması, çalışanların sorumluluğunun emeklilik ve ölümden sonra da devam etmesi ve mirasçılarına kadar uzanması, kurumun ve çalışanların imajının toplum nezdinde olumsuz olması gibi nedenler etkili olmaktadır.

Tapu sicil müdürlüklerindeki **mevcut duruma** ilişkin elde edilen bulgular şöyle sıralanabilir:

- Çalışanların yarısından fazlası, rehberlik ve danışmanlık hizmetleri ile bilgilendirme araçlarını yeterli bulmaktadırlar. Ancak yapılan gözlemlerde, tapu sicil müdürlüklerinde hizmetler konusunda vatandaşları bilgilendirmeye yönelik araçların ve danışma hizmetlerinin yetersiz olduğu kanaatine varılmıştır. Bu nedenle vatandaşlar, kendilerine yardımcı olacak aracılara yönelmektedir.

- Kurumda ayrımcılığa karşı önlem alındığı düşünülmektedir. Ancak, ankete katılan çalışanların yarısından fazlası, kurumun; işe alım, terfi ve yer değiştirme gibi personel işlemlerinin uygulanması ile lojman tahsisi gibi sosyal imkânların dağıtımında eşitlik ilkesine uygun davranmadığını ifade etmektedirler.

- Kurum, fiziki koşullarını iyileştirmek için çaba göstermekteyse de, bazı merkezlerde bu yönde önemli sıkıntılar mevcuttur.

- Bazı sarf malzemelerinin temininde, elektronik araç-gereçlerin bakım ve onarımında ve bazı faturaların ödenmesinde müdürlükler sıkıntı yaşamakta, bazı müdürlüklerde, söz konusu ihtiyaçlar aracılar ve emlakçılar tarafından sağlanmaktadır. Bu durum, imkânları sağlayanların kendilerine ayrıcalıklı davranılmasını talep etmelerine kapı aralayan bir ortam oluşturmaktadır.

- Çalışanlara göre yemek, servis ve lojman gibi sosyal imkânlar yetersizdir.

Araştırmanın **kurum imajı** konusundaki önemli sonuçları, başlıklar halinde şöyle özetlenebilir:

- Çalışanların yarısından fazlası, TKGM'yi "hükümetlerin önem ve değer vermediği bir kurum" olarak görmektedir. Üst yöneticiler de büyük ölçüde bu görüşe katılmaktadır.

- Sayıları fazla olmasa da çalışanların bir kısmı, TKGM'yi "yolsuzluğun yaygın olduğu bir kurum" olarak algılamaktadır.

- Hizmetten yararlanan vatandaşların yaklaşık yarısı, tapu sicil müdürlüklerinde torpil yaptırmadan veya görevlilere herhangi bir menfaat sağlamadan iş yaptırılabileceği düşüncesindedir.

- Vatandaşların yaklaşık dörtte üçü, tapu sicil müdürlüklerinde az ya da çok yolsuzluk ve rüşvetin bulunduğuna inanmaktadır.

- Çalışanların yarısından fazlası, yöneticilerin etik dışı davranışları önlemeye yönelik çabalarını olumlu bulmaktadır.

- Vatandaşların da yaklaşık yarısı, kurumun ve taşradaki yöneticilerin etik dışı davranışları önlemeye yönelik çabalarını olumlu bulmaktadır. Onların bakış açısına göre, etik dışı davranışlarla mücadelede taşradaki yöneticilerle TKGM arasında çok büyük bir farklılık bulunmamaktadır.

- Çalışanlara ve üst düzey yöneticilerin bir kısmına göre, merkez-taşra ilişkilerinde iletişim sorunları yaşanmaktadır.

- Üst yöneticiler, vatandaşların, savcıların ve polisin nezdinde kurum imajının olumsuz olduğunu, medyanın da kuruma yönelik olumsuz imajın yaygınlaştırılmasında rolü bulunduğunu düşünmektedir.

- Kamuoyu nezdindeki olumsuz imajının düzeltilmesinde halkla ilişkiler çalışmalarının eksikliği nedeniyle kurumun çabaları yetersiz kalmaktadır.

- Tapu sicil müdürlüklerindeki etik dışı davranışlar, geçmiş dönemlere göre önemli ölçüde azalma göstermektedir. Yolsuzluklara karşı yapılan operasyonlar ile kurum yönetiminin aldığı tedbirler bu gelişmeye katkı sağlamaktadır.

Çalışmada elde edilen bulgulara göre **çalışanların, üst düzey yöneticilerin ve vatandaşların etik algıları** hususunda şunlar ön plana çıkmaktadır:

- Çalışanların büyük bir çoğunluğu, kurumlarının değerleri ve çalışma prensipleri ile tapu hizmetlerini yerine getirirken uyulması gereken etik ilkeleri bilmektedir.

- Çalışanlar ve üst düzey yöneticiler, etik dışı fiilleri genelde hoş görmemektedir. Hizmet kayırmacılığı ile hediye ve bahşiş alma kısmen hoş görülmektedir.

- Vatandaşların yaklaşık üçte ikisi de rüşvet, hediye ve bahşiş gibi etik dışı davranışları hoş görmemektedir. Öte yandan sadece rüşveti kötü görüp, hediye ve bahşiş vermenin sakıncalı olmadığını düşünenlerin oranı da azımsanmayacak yüksekliktedir.

- Vatandaşların yarısından fazlası, hediye ve bahşişin her hâlükârda suç kabul edilmesi gerektiği görüşündedir. Ancak önemli bir kısmı da gönüllü olarak ve istenmeden verilirse suç kabul edilmemesi gerektiği düşüncesindedir.

- Çalışanların yarısından fazlası, çeşitli sıklıklarda etik dışı davranışları yapmak zorunda kalmaktadır.

- Vatandaşların büyük bir çoğunluğu, işlerini hızlandıracağı düşüncesiyle çalışanlara ek menfaat temin etmekten yana değildir.

- Çalışanların yarısından fazlası, etik dışı davranışları çeşitli sıklıklarda üst makamlara iletmektedir.

- Çalışanların yaklaşık üçte biri, hizmet içi eğitim almıştır. Ancak alanların yaklaşık yarısı aldığı eğitimi yetersiz bulmaktadır.

- TKGM üst yöneticilerine ve tapu sicil müdürlerine göre, tapuda rüşvet veya yolsuzluk söz konusu değildir; ancak hediye ve bahşiş tarihsel arka planı da bulunan bir gerçeklik ve sorundur. Onlara göre, hediye ve bahşiş almak etik dışı bir davranıştır.

Araştırma bulguları, tapu sicil müdürlüklerinde **etik dışı davranışların yaygınlığı** konusunda şu yargılara varmayı mümkün kılmaktadır:

- Çalışanlar tarafından en yaygın olarak görülen etik dışı davranış "mevzuata uygun yapılan işlemlerle ilgili bahşiş veya hediye kabul etme"dir. Bunu "akraba, eş, dost, hemşehri, siyasal görüş vb. bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapma" ve "kâğıt, toner, kalem vb. sarf malzemelerinin iş takipçilerince temin edilmesi" izlemektedir.

- En az yaygın olduğu belirtilen üç etik dışı davranış ise, "bilerek ve isteyerek memurların mevzuata aykırı şekilde tapu işlemleri yapması", "hizmetten yararlananlara kötü davranma" ve "vatandaşları yanlış yönlendirerek işlemlerin sürüncemede bırakılması"dır.

- Vatandaşların büyük bir çoğunluğu, çalışanlara kural dışı menfaat sağlamamaktadır. Menfaat sağlayanların ileri sürdüğü en yaygın neden, "işlerinin daha iyi görülmesi için kendilerinin menfaat sağlaması"dır. Menfaatin çalışanlar tarafından açıkça istenmesi ile emlakçılar aracılığıyla sağlanmasını da göz ardı etmemek gerekmektedir.

- Sağlanan menfaatin yarısından fazlası 50 TL'nin altındadır.

Etik dışı davranışlar karşısında vatandaşların ve TKGM'nin tutumu konusunda şunlar söylenebilir:

- Etik dışı davranışla karşılaşan vatandaşların yarısına yakını (% 46,2), müdüre şikâyet etme eğilimindedir. Vatandaşların yaklaşık üçte birinin (% 33,8), böyle bir durum karşısında tepkisiz kalacağını dile getirmeleri ise kayda değer bir husustur.

- Vatandaşların yarısından fazlası, menfaat taleplerine karşı şikâyetin kısmen veya çok etkili olacağını; çünkü yöneticilerin bu konuda hassas olduğuna ve tepkiden korkacaklarına inanmaktadırlar. Vatandaşların dörtte biri ise, yöneticilere yapılacak şikâyetin etkili olmayacağı; çünkü yöneticilerin haberi olmadan alttakilerin bir şey yapamayacağı ve amirlerin memurlarını korudukları kanaatindedir.

- TKGM üst yöneticilerine göre, tapu hizmetlerinde, yolsuzluk ve diğer etik dışı davranışların azaltılmasının önemli araçlarından birisi, etkin bir denetimdir.

- Üst düzey yöneticilere göre, kurum, tüm şikâyetlerin üzerine kararlılıkla gitmektedir. Ancak, etik dışı uygulamaların ortaya çıkmaması konusunda, personel dayanışma duygusu içerisinde hataları örtme eğilimiyle hareket etmektedir.

- TKGM'nin aldığı önlemler ile polisin düzenlediği operasyonlar sonrasında, tarafların etik dışı davranışlarla ilgili görüşmeleri kurum dışına kaymıştır, bu nedenle rüşvet ve yolsuzlukları işyerinde tespit etmek giderek zorlaşmaktadır.

TKGM'nin; hizmet mekânlarının yetersizliği, personel azlığı ve artan iş yükü, personel ücretlerinin yetersizliği, kurumsal yapıdaki aksaklıklar, mevzuatın eskiliği ve yetersizliği, vatandaş ve emlakçılarla ilişkilerdeki sıkıntılar ve kurumun kamuoyundaki imajının olumsuz olması gibi önemli sorunları bulunmaktadır. Söz konusu sorunlar, kurumda birtakım yolsuzlukların ve diğer etik dışı davranışların oluşmasına yol açmaktadır. Tablo 3, çalışanları etik dışı davranışlara teşvik ettiği saptanan unsurları, 5 kategori halinde göstermektedir.

Tabii ki, çalışanları etik dışı davranışlara teşvik eden tüm nedenlerin ağırlığı aynı değildir. Örneğin, TKGM çalışanları, etik dışı davranışların nedenleri içerisinde; başka kurumlara göre tapuda çalışanların sosyal ve mali haklarının az olmasını, iş yükünün fazla, maaşların düşük olmasını, vatandaşların işlerini bir an önce yaptırmak isteyip sıralarını beklememelerini ve memurların, sorumluluğu fazla olan işlerin altına imza atmalarını daha fazla öne çıkarmaktadırlar. Buna karşılık; emlakçı ve aracıların varlığı, meslek ahlâkı kurallarının ve diğer etik ilkelerin bilinmemesi, vatandaşların, haksız taleplerinin yerine getirilmesi için etik dışı davranışı teşvik etmesi, tapu işlemlerinin uzun sürmesi ve mevzuatın etik dışı davranışları önlemekte yetersiz olması hususlarının görece daha önemsiz olduğunu düşünmektedirler.

TKGM üst yöneticileri ise, gayrimenkulün Türkiye'de iyi bir yatırım aracı olduğu, gayrimenkul piyasasındaki hareketliliğin, özellikle rantın yüksek olduğu yerlerdeki tapu sicil müdürlüklerinde yoğun iş yüküne ve kuyruklar oluşmasına yol açtığı kanaatindedir. Onlara göre, vatandaşlar sıra beklememek veya işlerini bir an önce yaptırmak için memuru zorlamakta, aracılar kullanmakta veya memurlara menfaat sağlayarak işlerini hızlandırmaya çalışmaktadır. Sağlıklı bir altyapı oluşturulmadığı için, emlakçılar ve iş takipçileri bu süreçte genellikle bozucu bir etki göstermektedir.

TKGM, kurumda yolsuzluklar ve diğer etik dışı davranışları önlemek için çeşitli önlemler almaktadır. Bunları; bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, iş ve işlemlere ilişkin önlemler, personele ilişkin önlemler, denetime ilişkin önlemler ve emlakçıların iş takibine yönelik önlemler olarak kategorize etmek mümkündür.

Tablo 3. TKGM'de Çalışanları Etik Dışı Davranışlara Teşvik Eden Nedenler

Kişisel Nedenler	• Meslek etiği ilkelerinin bilinmesi • Meslek etiğine uygun davranma alışkanlıklarının olmaması
Kültürel ve Sosyal Nedenler	• Bahşiş ve hediye gibi alışkanlıkların yaygınlığı • Çalışanların toplumsal statüsü • Çalışanlara sunulan sosyal olanakların yetersizliği
Ekonomik Nedenler	• Personel maaşlarının ve ek ödemelerinin yetersizliği • Gayrimenkulün bir yatırım ve rant aracı olması
Kurumsal Nedenler	• Kurumun kamuoyundaki zayıf imajı • Çalışma ortamının ve koşullarının elverişsizliği • İş yükünün ve çalışma koşullarının ağırlığı • İş sürecinin ve işlemlerin karmaşıklığı • Kurumsal yapının ve mevzuatın yetersizliği • Etik eğitiminin yetersizliği • Denetimin nitelik olarak yetersizliği
Paydaşlarla İlgili Nedenler	• Emlakçılık sektörünün kayıt altına alınmamış olması • Bazı emlakçı ve aracıların etik dışı davranışları özendirmesi • İş sahiplerinin işlemlerinin hızlandırılması için bir takım menfaatler önermesi • Kurumun diğer kurumlar adına angarya tabir edilen işler yapması • Hükümetlerin çeşitli tasarrufların ve kamu yönetimindeki gelişmelerin, TKGM'nin iş yükünü artırması

ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bu çalışmanın temel amacı, tapu hizmetlerinde etik konusunda sorun alanlarını tespit ederek, bu sorunların çözümü için somut ve uygulanabilir öneriler oluşturmaktır. Önerilere geçmeden önce, çözüm stratejilerine ilişkin bazı değerlendirmelerde bulunmakta yarar vardır.

Bilindiği gibi, kamu görevlilerini etik ilkelere ve standartlara uygun davranmaya yöneltme konusunda iki farklı yaklaşım bulunmaktadır: Birincisi "kurallar etiği" yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda, uyulması gereken etik kurallar yaptırımları ile birlikte belirlenmekte ve kurallara uymayanlara belirlenen yaptırımlar uygulanmaktadır. Böylece kamu görevlileri etik kurallara

uymaya "zorla"nmaktadır. Kurallar etiği, tek başına kamu görevlilerini etik davranışlara yöneltmede yetersiz kalmaktadır. Örneğin uzun yıllardır hediye alma Devlet Memurları Kanunu'nda tamamen yasaklanmıştır; ancak memurlar bu zamana kadar hediye almaya devam etmişlerdir.

İkinci yaklaşım, "erdem etiği" yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre, erdemli kamu görevlileri, dışsal kurallar ve denetimlerden ziyade, içsel güdülere bağlı olarak etik davranışa yönelecek, başka bir anlatımla, etik ilkelere "gönüllü olarak" ve "içten gelerek" uyacaktır.

Tapu hizmetlerinde etik dışı davranışları önleyebilmek adına, her iki yaklaşıma uygun önlemlerin birlikte alınması gerekmektedir. Kısa dönemde, ilkesiz, etik dışı davranışları kanıksamış, ahlâkı yok sayan, fırsatlar ve yeterli özendirici koşullar oluştuğunda, kişisel kazanç için her türlü durumu değerlendirebilecek yoldan çıkarıcı (ahlâksız) kamu görevlilerinin (Steinberg-Austern, 1996: 79-80), "zorla"ma olmadan etik davranmalarını beklemek iyimserlik olacaktır. Bu nedenle kısa dönemde birtakım zorlayıcı önlemler almakla birlikte, uzun dönemde tapu çalışanlarını "içten" gelerek etik davranmaya yöneltici kalıcı önlemlere de ihtiyaç bulunmaktadır.

Bir başka önemli strateji, yolsuzluğa neden olan faktörlerin ortadan kaldırılmasına yönelik önlemlerin alınmasıdır. Bilindiği gibi, Merton'a göre, toplumsal ve yasal kurallara aykırı olmasına rağmen yolsuzluğun varlığını sürdürmesi, gizli bir işlevi gördüğünü göstermektedir. Diğer bir deyişle, gereksinim duyulan belli işlevleri yerine getirecek biçimsel süreçler ve yapılar yoksa ya da yetersizse, bu işlevi görecek yapılar ve süreçler oluşmaktadır (Berkman, 1983: 100). Tapu hizmetlerinde de, farklı nedenlerle, vatandaş taleplerinin zamanında ve hızlı karşılanamaması, hediye ve bahşiş uygulamasına neden olmaktadır. Bu uygulamayla, menfaat sağlanan personel, kapasitesinin üzerinde veya mesai saatlerinin dışında da çalışarak işlemleri tamamlamakta, böylece işler hızlanmaktadır. Personele sağlanan menfaat, bir nevi "prim" işlevi görmektedir.

Bu genel açıklamalar çerçevesinde, daha önce sunulan alan araştırmasının bulguları da dikkate alınarak, vatandaş memnuniyetinin sağlanmasına ve etik dışı davranışların önlenmesine katkıda bulunacak bazı öneriler; "insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kurumsal yapının reorganizasyonu", "halkla ve diğer kurumlarla ilişkilerin geliştirilmesi", "emlakçılık ve aracılık hizmetlerinin yeniden yapılandırılması", "mevzuatın gözden geçirilmesi", "teknolojik altyapıdan daha fazla yararlanılması", "iş süreçlerinin iyileştirilmesi" ve "etik komisyonunun işlevinin artırılması" başlıkları altında özetlenmektedir.

İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Kurumsal Yapının Reorganizasyonu

Öncelikle, tapu sicil müdürlüklerinde görev yapan personelin mesleklerine bakışlarını değiştirecek, kurumsal bağlılıklarını güçlendirecek, sahipsizlik hislerinin giderilmesini sağlayacak ve moral ve motivasyonlarını artıracak önlemlere ihtiyaç bulunmaktadır. Bu kapsamda, etkili bir iletişim ve sorun çözme mekanizmasının kurulması hayati önem arz etmektedir.

Acil olarak yapılması gerekenlerden birisi, adil ve yeterli bir ücret rejiminin kurulmasıdır. Personele, verdiği emek ve üstlendiği sorumlulukla orantılı maaş ödenmelidir. Maaşların belirlenmesinde hem kurum içi, hem de kurumlar arası dengeler gözetilmelidir. Eşit işe eşit ücret uygulamasına bir an önce geçilmelidir.

Öte yandan, çalışanlara döner sermayeden pay da ödenmelidir. Son dönemde, 15.1.2009 tarih ve 5831 sayılı Tapu Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la çalışanlara döner sermayeden pay verilmesine ilişkin bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre, 31.12.2012 tarihine kadar, TKGM'nin merkez ve taşra teşkilâtı kadrolarında görev yapan personel ile sözleşmeli personele, fiilen yaptıkları fazla çalışma karşılığında ayda 60 saati ve yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda belirtilen fazla çalışma saat ücretinin üç katını geçmemek üzere, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nce belirlenecek esaslar çerçevesinde döner sermaye bütçesinden fazla çalışma ücreti ödenecektir.

Görüldüğü gibi, bu düzenlemeyle geçici bir süre için çalışanlara fazla mesai karşılığında döner sermayeden pay verilmesi öngörülmektedir. Bu düzenlemeyle zaten şikâyet konusu olan, mesai saatleri dışında çalışma teşvik edilmektedir. Çalışanlar döner sermayeden pay alabilmek için, işlerinin bir kısmını mesai saatleri içerisinde bitirmeyerek, mesai saatlerinin dışına taşıracaklardır. Oysa yapılması gereken, özellikle tapu sicil müdürlüklerinde görev yapan personele yaptığı işlem başına döner sermayeden pay ödenmesidir.

Diğer bir önemli husus, TKGM'nin örgüt bakımından yeniden yapılandırılması gereğidir. TKGM'nin teşkilât yapısının gözden geçirilerek özerkliğinin sağlanmasının, kurumsal işleyişin daha sağlıklı hale gelmesine yardımcı olacağı düşünülmektedir. Örneğin TKGM'nin idari ve mali anlamda özerk bir "hizmet yerinden yönetim kuruluşu" olarak örgütlenmesi tartışılmalıdır.

Mevcut yapının korunması durumunda ise, özellikle sarf malzemelerinin temini ve küçük bakım ve onarımların yapılması konusunda bölge müdürlüklerine ve tapu sicil müdürlüklerine daha fazla yetki ve sorumluluk devredilmesi, tapu hizmetlerinde hız ve verimliliği artıracaktır.

Ayrıca kurumun örgüt ve personel yapısının iyileştirilmesi amacıyla norm kadro çalışması yapılmalıdır. Bu kapsamda yürütülecek örgüt analizi çalışmasıyla, merkez ve taşra teşkilâtı gözden geçirilebilecektir. Mevcut yapıda, her ilçede tapu sicil müdürlüğü bulunmasının, iş yükünün aynı olmaması dolayısıyla verimsizliğe yol açtığı görülmektedir. 15–20 günde bir işlem gerçekleşen yerler olduğu gibi, yıllık 35 bin işlem yapılan tapu sicil müdürlükleri de bulunmaktadır. Bu nedenle, vatandaşların mağdur olmaması için gerekli tedbirler alınmak şartıyla, her ilçede tapu müdürlüğü kurulması zorunluluğu kaldırılabilir. Yine norm kadro kapsamında yürütülecek iş analizi çalışmaları ile personelin görev tanımları ile görev gerekleri belirlenebilecek, unvan standardizasyonu sağlanabilecek, tapu hizmetlerinin daha verimli sunulabilmesi için gerekli hiyerarşik yapı kurulabilecek, iş ölçümü çalışmaları sonucunda da müdürlüklerde istihdam edilmesi gereken optimum personel sayıları hesaplanabilecek, personelin müdürlükler arasında dengeli olarak dağıtılması sağlanacak ve iş yoğunluğu bulunan müdürlüklerdeki personel açığı karşılanabilecektir.

TKGM personelinin daha nitelikli ve donanımlı hale getirilmesi için; mevcut personelin eğitilmesi kadar, yeni alınacak personelde aranacak niteliklerin artırılması da gerekmektedir. Özellikle hukuk ve yönetim eğitimi almış üniversite mezunlarının hizmete alınabilmesi sağlanmalıdır. Nitelikli personel açığının kapatılabilmesinin bir yolu da, tapu kadastro eğitimi veren eğitim kurumlarının gözden geçirilmesidir. TKGM'nin çabaları sonucunda

Tapu Kadastro Meslek Yüksekokulu'nun 4 yıllık yüksekokul haline getirilmesi sevindirici bir gelişmedir. Söz konusu yüksekokulun kontenjanının artırılması ve mezunlarının kariyer mesleği haline getirilecek "tapu uzman yardımcılığı" ve "tapu uzmanı" kadrolarına atanması düşünülebilir.

Çalışanların moral ve motivasyonlarının artırılması açısından, sosyal haklarının ve çalışma ortamlarının iyileştirilmesi, çalışanlara yönelik yemek ve servis hizmetlerinin kalitesinin artırılması gibi tedbirlerin alınması önemlidir. Bu kapsamda, ayın başarılı personeli seçimi, kurum içi ödüllendirmeler ve doğum ve evlenme yıldönümlerinde personele bir gün izin verilmesi gibi uygulamalar yapılabilir. Ayrıca, etik davranışları bakımından örnek olan memurların ödüllendirilmesi de bu tür davranışların yaygınlaştırılmasına aracılık edecektir.

TKGM'de etik dışı davranış ve tutumları önlemenin en etkili yöntemlerinden birisi de, personele yönetim ahlâkı ve etik değerler eğitimi verilmesidir. Etik konuları, hizmet içi eğitim programlarının ağırlıklı bir boyutu haline gelmelidir. Özellikle, tapu sicil müdürlüklerinde müdürün rolünün çok önemli olması dolayısıyla, müdürlerin seçimi, eğitimi ve etik değerlerle donatılmasına azami gayret gösterilmesi gerekmektedir. Öte yandan, toplumun doğruluk, dürüstlük, kul hakkı yememe gibi temel değerlerinin giderek aşınması sonrasında yolsuzluk olaylarının artması dikkate alındığında, sadece memurlara değil, tüm topluma yönelik bir ahlâki bilinçlenme kampanyası başlatılması yerinde olacaktır. Hattâ, vatandaşlardan kaynaklanan sorunları gidermek ve vatandaşları etik davranışlar konusunda bilinçlendirmek amacıyla anaokulundan itibaren etikle ilgili konularda etkili bir eğitim verilmesi gerekmektedir. Çünkü etik dışı davranışların arz ve talep boyutlarının birbirinden ayrılması mümkün değildir.

Halkla ve Diğer Kurumlarla İlişkilerin Geliştirilmesi

Araştırma sonuçları, TKGM'nin halkla ve diğer kurumlarla ilişkilerinin geliştirilmesi konusunda ciddi adımlar atmasının ve profesyonel çalışmalar yapmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır. Medya, vatandaşlar ve diğer kurumlar nezdinde TKGM'nin imajının olumlu yönde geliştirilmesi, kurumun temel önceliklerinden olmalıdır.

Bu kapsamda, örgüt kültürü toplumla paylaşılmalıdır. TKGM, etiğe dayalı olarak oluşturacağı örgüt kültürünü, belli dönemlerde örgüt dışarısındakilerle ve özellikle hizmetlerinden yararlanan vatandaşlarla paylaşmalıdır. Böylece kurum imajı vatandaşlarca doğru bir şekilde algılanabilecektir. Son zamanlarda etik dışı davranışlarda meydana gelen azalmalar ile tapu hizmetlerinin sunulmasında kaydedilen iyileşmelerin vatandaşlarla paylaşılması bu açıdan önemlidir.

Vatandaşlar nezdinde kurum imajının düzeltilmesi için; tapu dairelerinde, vatandaşların bekleyecekleri rahat ortamların oluşturulması, tapu sicil müdürlüklerinin hizmet mekânlarının hizmet gereklerine uygun binalarda sürdürülmesi için gerekli girişimlerde bulunulması, kurumun etik değerlerinin kurumda görünür yerlere asılması, halkın talep ve şikâyetlerinin düzenli bir şekilde alınması ve değerlendirilmesi, güvenlik kamera sisteminin çalışanları incitmemeye özen gösterilerek yaygınlaştırılması ve kurumsal kimlik çalışmalarının hızlandırılması gibi adımların çok daha ciddi biçimde atılması gerekmektedir. Ayrıca, vatandaşların tapu işlemleri konusunda bilinçlendirilmesi ve bilgilendirilmesi hayati

önem taşımaktadır. Örneğin, tapu işlemlerinde aracı kullanmaya gerek olmadığı, işlemlerin bir günde tamamlanabildiği, tapu harcını düşük yatırmanın getireceği sorunlar, tapu işlemleri ile ilgili temel bilgiler, muvazaalı işlemlerin getireceği sorumluluk ve memurların etik dışı taleplerine karşı yapılması gerekenler vatandaşlara kısa ve öz şekilde anlatılabilir.

Basın ve kamuoyu nezdinde kurum imajının değiştirilmesi için de, halkla ilişkiler çalışmalarının daha etkili şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Kurumun daha iyi tanıtılması için çeşitli kampanyalar düzenlenmesi ve basının daha sık ve doğru bilgilendirilmesi gibi faaliyetler de kurum imajının değişmesine katkı sağlayacaktır.

TKGM çalışanlarının içinde bulundukları sahipsizlik ve hükümetin kendilerine değer vermediği hissini gidermek amacıyla, kurum içi ve kurum dışı ilişiklerin geliştirilmesi gerekmektedir. Örneğin, Bakanlar Kurulu, TKGM'den sorumlu bakan, müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür gibi karar vericiler arasında iletişimin sağlıklı şekilde gerçekleştirilmesi, kurum ihtiyaçlarının karşılanmasında önemli rol oynayacaktır.

Emlakçılık ve Aracılık Hizmetlerinin Hukuki Altyapısının Oluşturulması

Günümüzde emlakçılık mesleği standardize edilmiş ve disiplin altına alınmış değildir. Bu durum, haksız rekabete yol açmakta, korsan emlakçılık yapanlara, vergisini veren emlakçı esnafı karşısında avantaj sağlamaktadır. Ayrıca bunların etik dışı davranışları da tüm emlakçılara mâl edilmektedir. Bu nedenle, emlakçılık mesleğinin kayıt ve disiplin altına alınmasını, görev ve sorumluluklarının standarda kavuşturulmasını ve emlakçılık mesleğini belirli sertifikaları almış eğitimli ve bilgili kişilerin yapmasını öngören ve TBMM gündeminde bulunan Emlak Müşavirliği Yasa Taslağı'nın yasalaştırılması gerekmektedir. Böylece emlakçılık işlerine standart getirilmesi, kayıt dışılığı önleyip emlak sektöründe güven sağlanması ve tapu sicil müdürlüklerinde emlakçılara yönelik şikâyetlerin azaltılması sağlanmış olacaktır.

Tapu sicil müdürlüklerinde iş yükünü azaltma ve tapu hizmetlerinde sorumluluğu paylaştırmanın etkili yöntemlerinden birisi, tapu hizmetlerinde aracılık müessesesini resmîleştirerek, yeminli mali müşavirlik uygulamasına benzer, yeminli emlak müşavirliği sisteminin kurulması olabilir. Yeminli emlak müşavirleri, her türlü tapu bilgilerini sağlamada vatandaşa yardımcı olmanın yanı sıra, tapu işlemlerinin bir kısmını da üstlenebilir. Böylece, işlem anında yeminli emlak müşaviri de bulunacağı için, sahtecilik durumunda emlak müşaviri de sorumlu tutulabilir. TAKBİS ve diğer bilgi sistemlerinde yeminli emlak müşavirlerinin kullanımı için uç verilmesi gibi tedbirlerle bu sistemin işlemesi sağlanabilir.

Mevzuatın Gözden Geçirilmesi

Tapu hizmetlerinde etik dışı davranışları önlemenin önemli bir aracı da, tapu mevzuatının yeni ihtiyaçlar doğrultusunda güncellenmesidir. Hizmetlerin etkili, hızlı ve verimli sunulması ve dolayısıyla etik dışı davranışlara gerek bırakılmaması yönünde atılan bazı adımlar, sıklıkla mevzuat engeline takılmaktadır. Örneğin, tapu sicil müdürlerinin ve memurlarının, Medeni Kanun'un 1007. maddesinin getirdiği sorumluluğun etkisiyle, aşırı titiz davranarak belge kontrolü için gereğinden fazla zaman ayırma eğiliminde olmaları, tapu işlemlerinin görece yavaşlamasına neden olmaktadır. Bu eğilimi engellemek ve tapu işlemlerinin

hızlandırılmasını sağlamak için, "mesleki sigorta" uygulamasının değerlendirilmesi gündeme gelebilir. Bu uygulamayla çalışanların ağır sorumluluktan kaynaklanan iş "stres"leri azaltılabileceği gibi, hazinenin üstleneceği sorumluluk da ortadan kaldırılabilir. Bununla birlikte, böyle bir düzenlemenin, sorumluluktan kurtulan çalışanları yetkilerini kötüye kullanmaya teşvik edebileceği ve "çarpıtıcı" rüşvet uygulamasına kapı aralayabileceği de dikkatten uzak tutulmamalıdır.

Ayrıca, mevzuatın yolsuzluk ve etik dışı davranışlara ağır ceza verilecek şekilde değiştirilmesi, caydırıcılık sağlanması bakımından önemlidir. Ancak, kural konulması kadar, konulan kuralların uygulanmasının da önemli olduğu unutulmamalıdır.

Teknolojik Altyapıdan Daha Fazla Yararlanılması

Tapu işlemlerinin hızlandırılması için, bilgi teknolojilerinden daha fazla yararlanılması ve tapu hizmetlerinde otomasyonu sağlayan ve memurların inisiyatifini azaltan TAKBİS gibi çeşitli programların, tüm tapu sicil müdürlüklerine yaygınlaştırılması gerekmektedir. Çünkü bu programlar aynı zamanda etik dışı girişimlere de imkân vermemektedir. Örneğin, TAKBİS sisteminde bir işlem bitmeden bir memurun başka bir işleme başlaması mümkün olmamaktadır. Bu da, vatandaşların kendi işlerinin hızlandırılması için ilgili memura baskı yapma veya menfaat sağlama eğilimlerini yavaşlatmaktadır. Ancak, teknolojinin gün geçtikçe daha fazla gelişmesi, kamu kurumlarının sürekli teknolojinin yeni imkânlarını takip etmeleri gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Çünkü gelişen teknoloji sayesinde işler giderek daha hızlı ve kolay hale gelmekte, etik dışı davranışları önleme kapasitesi olan yeni imkânlar gelişmektedir.

Örneğin, noterlerin verdikleri vekâletnamelerin online ortama taşınması ve bunların TAKBİS sistemi ile uyumlu hale getirilmesi, nüfus cüzdanlarının çipli olması gibi uygulamalar, çeşitli vekâletname ve kimlik yolsuzluklarını önleyecektir. Fakat teknolojinin yeni yolsuzluk ve etik dışı davranış tipleri ve imkânları yarattığı da dikkate alınarak, veri güvenliğine önem verilmelidir. Ayrıca, Adalet, İçişleri, Maliye Bakanlıkları, belediyeler, noterler, icra daireleri ve nüfus daireleri ile Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü arasında etkili ve verimli bir "veri paylaşım sistemi"nin geliştirilmesi, kurum üzerinde oluşan yükleri büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır.

Öte yandan, tapu işlemleriyle ilgili harç ve ödemelerin, çoğu zaman müdürlüklerin oldukça uzağındaki bankalara yatırılıyor olması vatandaşlarca dile getirilen önemli bir şikâyettir. Tapu sicil müdürlüklerinde para alışverişi olmaması amacıyla, ödemeler bankalara yapılmaktadır. Bu uygulama yolsuzluğun önlenmesi bakımından faydalı olmasına karşın, işlem sürecini uzatmaktadır ve sahte dekont sorunlarına yol açmaktadır. Bankaların tapu sicil müdürlüklerinde vezne açmaları konusunda çaba gösterilmelidir. Yine müdürlüğün içerisindeki bir bilgisayardan internet bankacılığı yoluyla ya da konulacak bir bankamatik aracılığıyla para yatırılmasını sağlayacak mekanizmalar oluşturulabilir.

Para ile ilgili bir başka sorun da, yaşanan güvensizlik nedeniyle, aktin imzalanması öncesinde para alışverişinin çoğunlukla gerçekleştirilememesidir. Bu durumda alıcı ve satıcılar arasındaki para transferinin müdürlüklerde elden yapılması nedeniyle hırsızlık ve yankesicilik olayları meydana gelebilmekte, ayrıca kayıt dışılık da teşvik edilmektedir. Bazen

de imza sonrasında alıcının ödeme yapmaması nedeniyle satıcı mağdur olmaktadır. Bir veya birkaç bankayla anlaşmak suretiyle, alıcının parayı bankaya yatırması, aktin taraflar arasında imzalanması sonrasında tapu sicil müdürünün sisteme girip para transferine onay vermesi ile paranın alıcının hesabına transferini sağlayan güvenli bir sistem kurulabilir. Böylece hem hırsızlık olaylarının önüne geçilmiş, hem de değerinin altında alım satım yapılması ve kayıt dışılık önlenmiş olacaktır.

İş Süreçlerinin İyileştirilmesi

Kurumda iş süreçlerinin gözden geçirilmesi, iş süreçlerinin basitleştirilmesi ve işlerin kolaylaştırılması için çeşitli önerilerin değerlendirilerek makul olanların uygulanması, etik dışı davranışların gerekçelerini de azaltacaktır.

Rüşvet, hediye ve bahşiş gibi etik dışı davranışların en temel nedenlerinden birisi olarak tapu hizmetlerinde iş ve işlemlerin yavaş yürümesi görülmekte, işlerin basitleştirilip hızlandırılması neticesinde suiistimallerin azalacağı düşünülmektedir. Her ne kadar, Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında, Türkiye'de tapu işlemleri hız yönünden daha ileride ise de, işlem hızının alınacak tedbirler ve özellikle bürokratik işlemlerin azaltılması ve bilgi teknolojilerinden daha fazla yararlanılması ile daha da artırılması mümkündür.

İç Denetimin Rolünün ve Fonksiyonunun Artırılması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 63. ve 64. maddeleri, iç denetim kavramı ve iç denetçilik mesleği ile iç denetçilerin görevlerini düzenlemektedir. TKGM'de İç Denetim Birimi oluşturularak, iç denetçi ataması yapılmıştır.

İç denetim, kamu kurumunun çalışmalarını geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yürütülen danışmanlık faaliyetidir. İç denetim faaliyeti, kurumların yönetim ve kontrol yapılarının ve mali işlemlerinin risk yönetimini, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.

Görevlerini, mevzuat gereği bağımsız olarak yapan iç denetçiler rehberlik ve danışmanlık görevlerini yerine getirirken, kurumun etik konusundaki faaliyetlerinin geliştirilmesinde önemli rol oynayabilirler. Özellikle kurumun etik ilkelerin hayata geçirilmesine yönelik olarak atmış olduğu ve bu raporda daha önce dile getirilen adımların süreklilik kazanıp iş ve meslek etiğinin kurumsallaşmasına katkı sağlaması, iç denetim biriminin kuruma önemli katkılarından birisi olacaktır.

Etik Komisyonunun İşlevinin Artırılması

Kurumda etik bilincin geliştirilmesi ile ilgili çalışmalar oldukça yenidir ve yerleşip meyve vermeye başlaması zaman alacaktır. Örneğin, mevzuat gereği "Etik Sözleşmesi", TKGM çalışanları tarafından imzalanmıştır. Ancak görüşmelerde, çalışanların bir kısmının imzaladıkları etik sözleşmesinin farkında olmadığı, bir kısmının da bunun önemini henüz kavrayamadığı görülmüştür.

Kurumda etik çalışmalarının görece çok yeni olması, Etik Komisyonu'na önemli görevler yüklemektedir. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nca hazırlanan Yönetmeliğe göre, Etik Komisyonu'nun görevleri, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla (etik ikilemler) ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmektir. Buna göre komisyonun yaptırım uygulama yetkisi bulunmamaktadır. Yönetmelik, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev alanı dışındaki kamu görevlilerinin etik ilkelere aykırı davrandığı yolundaki başvuruların, disiplin kurullarına yapılmasını hükme bağlamıştır. Disiplin kurullarının verdiği etik ilkeye aykırı davranışın varlığı veya yokluğu konusundaki kararlar, ilgili kurum veya kuruluş yetkilisine, hakkında başvuru yapılan kamu görevlisine ve başvuru sahibine bildirilmekte, kamuoyuna duyurulmamaktadır.

Oysa etik ilke ve standartlar bir disiplin kuralı değildir. Bu nedenle etik ilkelere aykırılık başvurularının "disiplin kurulları"na yapılması anlamlı değildir. Etik ilkeler, disiplin kuralı haline dönüştürüldüğünde, kural ihlalinde bulunana disiplin cezası verilmesini gerektirir. Bilindiği gibi, etik ilke ve standartlara uymayanlara karşı uygulanacak yegâne yaptırım ise, onları "kınamak"tır.

Bu nedenle, etik konusunda araştırma ve incelemeler yaparak kuruma özgü etik ilke ve standartları belirleyen Etik Komisyonu, bu ilkelere aykırı davranışlara ilişkin iddiaları da araştırabilmeli ve gerekli yaptırımları uygulayabilmelidir. Öte yandan, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun başvuruya konu olan işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin etik davranış ilkelerine aykırı işlem ve eylemine ilişkin kararlarının "Resmî Gazete"de yayımlanması gibi, etik komisyonun vereceği kararlar da örneğin "kurumun internet sitesi"nde yayımlanabilir. Yönetmeliğin bu şekilde değiştirilmesinde yarar bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar (2001), Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, İstanbul: TESEV Yayınları.

Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar (2003), İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, İstanbul: TESEV Yayınları.

Aktan, Coşkun Can (Ed) (2001), Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Ankara: Hak-İş Yayınları.

Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2005), Kanun ve İlgili Düzenlemeler, Ankara: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Yayınları.

Berkman, A. Ümit (1983), Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, Ankara: TODAİE Yayınları.

Bowman, S. James (2000), "Towards a Professional Ethos: From Regulatory to Reflective Codes", International Review of Administrative Sciences, Vol. 66, pp. 673-687.

Çay, T. ve diğerleri (2005), "Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nün Yeniden Yapılandırılması Üzerine Bir Çalışma", TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, 28 Mart - 1 Nisan, Ankara.

Dayıoğlu, Erdal (2008), "Tapu Personelinin İhtiyaç ve Beklentileri ile Bu Konuda İyileştirilmesi Gereken Alanların Belirlenmesi", Ankara: Yayımlanmamış Araştırma Raporu.

Gül, Hasan (2006), "Etik Dışı Davranışlar ve Ussallaştırılması: Devlet Hastanelerinde Bir Uygulama", Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Sayı:10, ss. 65-79.

Şener, Sami (2007), TKGM İstanbul Bölge Müdürlüğü'nde Çalışma Performansı ve Kurumsal Projeksiyon, İstanbul: Deha Danışmanlık, Yayımlanmamış Araştırma Raporu.

Kaya, Musa ve Metin İpeker (2007), TKGM Elazığ Bölge Müdürlüğüne Bağlı Taşra Birimlerindeki Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Yayımlanmamış Araştırma Notu.

Koçak, Süleyman (2005), "Teşkilâtımızın Sorunları, Yeniden Yapılandırılması ve Çözüm Önerileri", Mülkiyet Dergisi, Sayı 53, ss. 24-25.

Mataracı, Orhan ve Mustafa İlker (2002), "TAKBİS-Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi", Selçuk Üniversitesi Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Öğretiminde 30. Yıl Sempozyumu, 16-18 Ekim, Konya.

Muncy, J. A. and S. J. Vitell (1992), "Consumer Ethics: An Investigation of the Ethical Beliefs of the Final Consumer", Journal of Business Research, No. 24, pp. 297-311.

Özsemerci, Kemal (2005) "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı" Sayıştay Dergisi, Sayı 58.

Steinberg, Sheldon S. ve David T. Austern (çev. Turgay Ergun) (1995), Hükümet, Ahlâk ve Yöneticiler, Ankara: TODAİE Yayınları.

Şen, Mustafa Lütfi (2005), "Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar", 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya, ss. 361-376.

Stevens, B. (1999), "Communicating Ethical Values: A Study of Employee Perceptions", Journal of Business Ethics, No. 20, pp. 113-120.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (2007), 2006 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara: TKGM.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (2008), 2007 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara: TKGM.

Tarhan, Bülent (2006), Yolsuzlukla Mücadele: Kanunlar, Yönetmelikler, Uluslar arası Sözleşmeler, Eylem Planları, Ankara: TEPAV Yayınları.

TBMM (2003), Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, Ankara.

Türk İmar-sen Sendikası (2008), Tapu'da Çalışanların Yüzde 79'una Rüşvet Teklif Edilmiş, http://www.turkimarsen.org.tr/content/view/389/56/, 17.08.2008.

TÜSİAD (2002), Kamu Reformu Araştırması, İstanbul: Lebib Yalkın Yayımlar.

Wong, S. C. K. (1998), "Staff Job-Related Ethics of Hotel Employees in Hong Kong", International Journal of Contemporary Hospitality Management, Vol. 10, No. 3, pp. 107-115.

Yıldırım, Arif ve diğerleri (2004), Tapu ve Kadastro Hizmetlerinde Etkinlik, Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı.

Yüksel, Cüneyt (2005), Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

Zimmerman, Joseph (1994), Curbing Unethical Behavior in Government, Connecticut: Greenwood Press.

KOLLUK HİZMETLERİ VE ETİK

Prof. Dr. İbrahim CERRAH
Doç. Dr. H. Hüseyin ÇEVİK
Doç. Dr. Turgut GÖKSU
Arş. Gör. Ercan BALCIOĞLU

GİRİŞ

Bu çalışma, Türkiye'nin üç büyük şehrinde (İstanbul, Ankara ve İzmir) yapılan bir alan araştırmasına dayanmaktadır. Araştırma, trafik hizmetlerinde görülen gündelik rüşvet yolsuzluğunun başlıca nedenlerini anlamaya çalışmaktadır. Trafik hizmetlerinde gündelik rüşvet yolsuzluğunun niçin çok yaygın olduğunu belirlemeyi amaçlamaktadır. Konuyu derinlemesine anlayabilmek ve kavrayabilmek için yukarıda adı geçen üç şehirde trafik hizmetlerinde çalışanlarla bir anket yapılmıştır. Bu ankete ek olarak ilk, orta ve yüksek kademe rütbeli personelle yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Bu araştırma, halk tarafından kamu hizmetleri sunanlar arasında bedava çay, kahve, hediye ve benzeri ikramları hoş gören bir kültürde yetişen iç güvenlik görevlilerinin etik algılamasını ortaya koymaya çalışmaktadır. Sonuç olarak araştırma, toplumdaki kültürel tolerans ile polis alt kültürü arasında dolaylı bir etkileşim olduğunu ve gündelik rüşvet yolsuzluğunun özellikle toplumdan kaynaklandığını ortaya koymuştur.

Görev esnasında vatandaşlardan küçük miktarda para, hediye, içecek ve benzeri şeyleri kabul eden polis memurları, daha büyük yolsuzluklara eğilimli hale gelmektedir. Son olarak, bu çalışma, yolsuzluğa karşı daha iyi nasıl mücadele edileceğini araştıran hem sivil yöneticilere hem de polis yöneticilerine çözüm önerileri sunmaktadır.[1]

1 Yöntem, Ek 1'de tartışılmaktadır.

LİTERATÜR İNCELEMESİ

Son yıllarda genelde polis etiği, özelde polis yolsuzluğu konusunda birçok akademik çalışma ve yayın yapılmıştır (Lynch, 1999; Kleinig, 1996, 2000). Bunların bir kısmı, bazı ülkelerde polis uygulamacılarıyla bağlantılı akademisyenler tarafından yapılmış alan çalışmalarına dayanmaktadır (Klockars vd., 2004; Meese III and Ortmeier, 2004). Proje yürütücüsünün de polis sosyalleşmesi, polis etiği ve ilgili alanlarda yapılmış yayınları vardır (Cerrah ve Semiz 1998; Cerrah, 2008). Bunun yanında Avrupa Konseyi ile Polis Akademisi'nin işbirliğiyle 28-29 Kasım 2001 tarihlerinde "Uluslararası Polis Etiği Sempozyumu" düzenlenmiş olup 27 adet bildiri sunulmuş ve bildiriler 2002'de kitaplaştırılmıştır (Bal ve Eryılmaz, 2002). Kitapta Cerrah, Çevik ve Göksu'nun da birer makaleleri bulunmaktadır.

Polis etiği konusunda polis birimleri ve akademisyenler tarafından yapılan bu araştırma ve çalışmalara ek olarak, bazı polis teşkilâtları kendi üyeleri için polis etik kurallarını hazırlamışlardır (The Metropolitan Police, 1985). Son olarak, Avrupa Konseyi bütün üyelerin katkısıyla Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği'ni hazırlamıştır (Council of Europe 2001; Cerrah ve Eryılmaz, 2001). Avrupa Konseyi, üye ülkelere ve kolluk güçlerine kendi etik yönetmeliklerini hazırlamalarını tavsiye etmiştir. Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği tavsiyeleri, polis teşkilâtlarının yolsuzluğa karşı önleyici adımlar atması gerektiğini ifade etmektedir.

Bazı polis eğitimcileri ve öğretim üyeleri tarafından polis etiği üzerine kimi kitap ve makaleler yayımlanmış olsa da, Türkiye'de polisteki yolsuzluk üzerine alan çalışmasına dayalı geniş çaplı akademik bir çalışma yoktur. Bu çalışma, alan araştırmasına dayalı bir akademik çalışma olarak belki de, gündelik polis rüşvet yolsuzluğu üzerine yapılan ilk çalışma teşebbüsü olarak kabul edilebilir. Bu alandaki mevcut yayınlar, Türkiye'de değil, diğer ülkelerde gerçekleştirilen araştırmalara dayalı literatüre dayanmaktadır. Ancak, bu çalışmanın ortaya koyduğu gibi, Türkiye'de polis etiği ve yolsuzluğu alanındaki sorunların Avrupa ve diğer ülkelerde görülen sorunlara benzediği söylenebilir (Klockars vd., 2004).

ARAŞTIRMANIN TANIMLANMASI AMACIYLA LİTERATÜRÜN KULLANILMASI

Her ne kadar yolsuzluk sadece polisliğe münhasır olmasa da ve polis yolsuzluğunun büyüklüğü, bir dereceye kadar daha geniş anlamda toplumun yolsuzluğunun bir göstergesi olsa da, polis çalışmalarını diğer mesleklere göre yolsuzluk bağlamında daha hassas yapan bazı faktörler vardır (Kleinig, 1996). Hiçbir meslekte kolluk hizmetlerindeki kadar yolsuzluğa götüren ortamlar ve nedenler yoktur. Rutin görevleri sırasında bir polis memuru günlük olarak teşvik edici birçok durumla karşı karşıya kalmaktadır. Muhtemelen hiçbir meslek, kendi çalışanları üzerinde bu kadar etik beklenti oluşturmak durumunda değildir. Polisin görevlerinden birisi, ekonomik suçlarla ve yolsuzlukla mücadele olduğu için bireysel olarak bir polis memurunun saygınlığını koruması, sadece Polis Teşkilâtı'nın saygınlığı için değil, bütün toplumun saygınlığı için önemlidir. Gündelik veya düzenli rüşvet yolsuzluğu olarak adlandırılan fiil, başlangıçta polis yolsuzluğunun önemsiz bir şekli olarak görülmektedir. Ekonomik değeri önemli olmasa da, büyük çaplı yolsuzluklardaki doğrudan ve dolaylı etkisi tahmin edilenden daha büyüktür.

Dahilî ve haricî mekanizmalar tarafından kontrol altında tutulmadığı sürece, küçük yolsuzluklar başıboş yangın gibi yayılacak ve daha büyük yolsuzluklara yol açacaktır. Dolayısıyla, bütün Polis Teşkilâtı'nın saygınlığı tehlike altında kalacaktır. Yolsuzluğa batmış bir polis birimi, sadece toplumdaki genel yolsuzlukla mücadelesinde başarısız olmayacak aynı zamanda kendisi büyük yolsuzluğun bir parçası haline gelecektir. Polis toplumu yansıttığı için polisteki yolsuzluk aynı zamanda toplumdaki yolsuzluğun bir yansıması olacaktır. Özellikle uyuşturucu maddede kaçakçılığı ve organize suçları kapsayan büyük yolsuzluklar, işin içinde bir çeşit polis yolsuzluğu olmadan düşünülemez.

Dolayısıyla, etik literatürünün yolsuzluğun bütün ülkelerde büyük bir sosyal sorun olduğunu ortaya koyduğu gibi, yolsuzluk Türkiye'de de büyük bir sorundur. Türkiye'de trafik hizmetlerinde gündelik rüşvet yolsuzluğunun algılanması, anlaşılması, tanımlanması ve soruna çözüm aranması gibi araştırma boyutları Polis Teşkilâtı'nın yolsuzlukla mücadelesinde teşkilâta yardım etmektedir. Ancak, konu sadece Polis Teşkilâtı'nın sorunu olmayıp aslında bütün toplumun sorunudur. Eğer polis hediye, rüşvet ve bedava içecek gibi şeylerin alıcısı ise, vatandaşlar da vericisi olmaktadır. Bunun anlamı her iki tarafın da yolsuzluğa bulaştığıdır. Böylece, vatandaşların mı polise rüşvet teklif ettiğini, yoksa polisin mi vatandaşları rüşvete zorladığını anlamak için gündelik rüşvet yolsuzluğunun kökenlerini bulmak ve öğrenmek önemlidir. Literatür ışığında bu bağlamda anket formları ve görüşmelerde sorular şu noktaları keşfetmek üzere sorulmuştur: a) trafik polisini gündelik rüşvete götüren iç ve dış faktörler; b) gündelik rüşvetin önlenmesi için trafik polis memurlarının denetlenmesinin rolü; c) trafik polisinde günlük yolsuzluğun önlenmesinde eğitimin rolü; ve son olarak d) trafik hizmetlerinde gündelik rüşvetle ilgili insanların ve polis memurlarının algılaması.

GÜNDELİK RÜŞVET

Gündelik rüşvet, iç güvenlik personelinin (Polis, Jandarma ve Sahil Güvenlik) görevlerini yerine getirirken istemedikleri halde kendilerine verilen veya aldıktan sonra ücretini ödemedikleri hediye, para, mal ve hizmetlerden başlayarak, aktif bir şekilde istedikleri maddi çıkar ve hizmet alımlarını içermektedir. Bu araştırmada, trafik hizmetlerinde görev yapan memurların kendilerine verilen hediye veya kabul ettikleri ve ilk bakışta çok önemli değilmiş gibi görülen "gündelik rüşvet" sorunu üzerinde durulacaktır.

Gündelik Rüşvet Nedir?

Araştırmanın alanının trafik hizmetlerinde görev yapan memurlar ile sınırlı olması ve büyük çaplı organize yolsuzlukların dışlanarak sadece "gündelik rüşvet" üzerinde durulması araştırmanın sonuçlarının sadece trafik hizmetleriyle sınırlı olacağı anlamına gelmeyecektir. Burada iç güvenlik hizmetlerindeki genel yozlaşmanın trafik hizmetleri kısmı üzerinde durulacaktır. Her ne kadar araştırma alanı trafik hizmetleriyle sınırlı ise de iç güvenlik hizmetlerindeki yozlaşma süreci birçok ortak özellik taşımaktadır. Kısacası, araştırmanın bulguları ve buna bağlı olarak getirilecek öneriler, sadece trafik hizmetlerinde görev yapan memurlarla sınırlı kalmayacaktır. Araştırmanın iç güvenlik hizmetlerindeki mevcut "eğitim", "yönetim" ve "denetim" sistemiyle ilgili göndermeleri de olacaktır.

Güvenlik Hizmetlerinin İfasında "İkram", "Hediye" ve "Rüşvet" Ayrımı

İç güvenlik hizmetlerinin büyük bir kısmı, çoğu zaman temel insani ilişkileri içerir. Vatandaş-polis ilişkileri her ne kadar genelde bir yasa ve kural ihlalinden dolayı polis tarafından başlatılırsa da, birçok durumda vatandaşın bir ihtiyacından ve sorunundan dolayı polisle irtibata geçmesi de söz konusudur. Vatandaş-polis arasında gerçekleşen bu ilişkilerde genelde vatandaşın polise bir şey ikram etmesi veya aldığı hizmetten dolayı memnun olduğu için daha sonra bir hediye vermesi ya da bir şey ikram etmesi gibi durumlar olabilmektedir. Oysa polis, tıpkı diğer kamu personeli gibi, ürettiği hizmetin karşılığını maaş olarak devletten alan ve bunun dışında vatandaştan herhangi bir ücret beklememesi veya talep etmemesi gereken bir kamu personelidir. Ancak, hiçbir beklenti olmaksızın görevini yerine getiren polislerin bile zaman zaman ikram ve hediye kabul ettikleri görülmektedir.

Bu araştırmada ilk olarak polislerin "ikram", "hediye" ve "rüşvet" ayrımı konusundaki algılamaları ölçülmeye çalışılacaktır. "İkram" bir kişinin başka bir kişiye misafirperverlik ve nezaket kurallarının gereği olarak yaptığı ve genelde yiyecek ve içecek sunma şeklinde gerçekleşen sosyal bir ilişkidir. "Hediye" alıp verme de ikram gibi yaygın bir sosyal ilişkidir. Bir kişinin herhangi bir zorlama veya beklenti olmaksızın başka bir kişiye verdiği değişik maddi değerlerdeki eşyalardır. Hediyeleşme çoğu zaman birbirini tanıyan insanlar arasında gerçekleşir. Hediyenin değeri küçük olabileceği gibi, kişinin ekonomik durumuna göre çok yüksek de olabilir. "Rüşvet" ise, bir kamu görevlisinin maddi çıkar karşılığında, yapmaması gereken bir işi yapması veya yapması gereken bir işi hızlandırması ya da yavaşlatmasıdır. Bu üç olgudan ikram ve hediye toplumların sosyal ilişkilerinde teşvik edilmektedir. Dolayısıyla kamu kurumlarında da ikram ve hediye kabulü masum ve zararsız görülen bir uygulamadır.

Oysa ikram ve hediye de hem sürekli olarak kabul edilmesi durumunda maddi değer açısından yüklü miktarlara ulaşacağından, hem de "rüşvet" olarak adlandırılan büyük boyutlu maddi çıkar elde etmeye kapı açabileceğinden, en az rüşvet kadar tehlikelidirler. İlk olarak "Her şey bir bardak çayla başlar!" sözü, küçük ikramları kabul etmenin gelecekte büyük olanları kabul etmeye ve istemeye kapı açacağını ifade etmektedir. "Bedava çay/kahve yoktur!" sözü de ilk bakışta karşılıksız gibi görünen basit ikramların bile bir beklenti içinde yapılabileceğini, gelecekte onu yapan kişi için bir çıkar sağlama durumu oluşturabileceğini göstermektedir.

Gündelik Rüşvetin Rüşvetle Bağlantısı ve Önemi Nedir?

Belirtildiği gibi gündelik rüşvet, trafik görevlilerine verilen ve ilk bakışta miktar olarak çok fazla değilmiş gibi görünen maddi çıkarları içermektedir. Görevlerini yerine getirirken vatandaş tarafından kendilerine verilen küçük hediye ve rüşvetleri kabul eden polisler, uluslararası polis etiği literatüründe "ot yiyiciler" olarak tanımlanmaktadır.

İlk başlarda "kendilerine verileni (!)" kabul etmekle başlayan bu "masum ve kabul edilebilir (!)" süreç zamanla insanın doğası gereği "daha fazlasını bekleyen" ve daha sonra da aktif ve saldırgan bir şekilde "daha fazlasını isteyen" "et yiyici" boyutuna dönüşmektedir. Vatandaştan bir şeyler bekleme ve isteme, zamanla zorla isteme, verilmediğinde de sorun çıkartma boyutuna kadar uzanabilmektedir.

Vatandaş Tarafından Yapılan "Karşılıksız (!) İkram ve Hediyelerin" Kabulü Sorunu

Trafik hizmetlerinde görev yapan personelin görevlerini yerine getirirken, hizmet ettikleri vatandaşların kendilerine sunduğu ikram ve hediyeleri kabul edip etmemeleri konusunda, Polis Teşkilâtı'nın bilinçli bir tercihe dayalı standart bir eğitiminin ve uygulamasının olmadığı görülmüştür. Bunun muhtemel nedenleri şu şekilde sıralanabilir:

1. Memurların kendilerine sunulan çay, kahve ve yiyecek gibi ikramlardan yararlanmalarının denetlemesinin güçlüğünden dolayı sorunu önemsiz ve zararsız görme eğilimi.

2. İkram kabul etmenin Türk kültürünün bir parçası olduğu düşüncesiyle zararsız görülmesi. Oysa yine aynı kültüre göre "Bir fincan kahvenin kırk yıl hatırı vardır".

3. Memurların rüşvet almasındansa kendilerine yapılan bazı ikram, hediye ve imkânları kabul etmeyle yetineceklerinin ümit edilmesi.

4. Memurların bu tür ikramları kabul etmelerinin görevlerinin gereği olarak vatandaş ile kurmaları gereken yakın ilişki için gerekli olduğu düşüncesi.

5. Memurların ikram kabul etmeleri konusunda kurum amir ve yöneticilerinin "O kadarcık da olsun canım!" yaklaşımı sergilemesinin, sistematik ve bilinçli bir tercih olmaktan çok, önlenemeyecek bir şeyin kaçınılmaz bir kabullenişi olduğu görülmektedir.

Sözde herhangi bir beklenti olmaksızın yapılan ikramların gerçekte hiç de öyle yapılmadığı ve masum insan ilişkisi düzeyinde gerçekleşmediği görülmektedir:

1. Polislere yiyecek ve içecek ikram eden kişiler bu ikramları insani bir ilişkiden ziyade polislerden gelmesi olası zarardan korunmak için yapmak zorunda kalmaktadırlar.
2. Polisler bazen herhangi bir ikram teklif edilmesini beklemeksizin arzu ettikleri şeyleri kendi ağızlarıyla talep edebilmektedirler. Polisin kendisinden istediği bir şeyi ona ikram etmek vatandaş (özellikle ticari sürücü) için bir seçenek olmaktan çıkarak zorunluluğa dönüşmektedir.
3. Bu tür ilişkilerde polislerin sözün gelişi söyledikleri "Hakkını helal et gardaş!" sözüne karşı vatandaşın cevaben söylediği "Helal olsun abi! Ne demek! Lafı mı olur!" gibi sözlerin gerçek duyguları ifade etmediği tespit edilmiştir.
4. Vatandaşın bir kısmı da, gerçekten sevdiği veya insani ilişkilerin bir gereği olarak hiçbir karşılık beklemeksizin polise ikramda bulunmaktadır.

Gerek ikramı yapan vatandaşlar gerek ikramı kabul eden polislerle yapılan derinlemesine görüşmelerde, sözde karşılık beklenmeden yapılan ikramların aslında tam da bu şekilde yapılmadığı ortaya çıkmıştır. Polis memurundan daire başkanı düzeyindeki yetkiliye kadar kendileriyle görüşülen bazı kişiler ilk bakışta masum ve karşılıksız gibi görünen ve kabul edilen ikramların bile daha sonraki aşamalarda onları zora sokarak hizmet kalitesini olumsuz etkilediğini, yaşadıkları örneklerle açıklamışlardır. Öte yandan polislere bu tür ikramları yapan vatandaşlar, taksi, otobüs ve minibüs kullanıcıları ise, bu tür ikramların ilk önce polis ile vatandaş arasında "gereğinden fazla samimiyet" oluşturduğunu ve bu aşırı samimiyetin daha sonra memurlarda sürekli bir maddi çıkar elde etme veya bekleme alışkanlığına dönüştüğünü söylemektedirler.

Vatandaş tarafından polis memurlarına sunulan ikram ve hediyelerin kabul edilmesinin önemli bir sorun olarak görülmemesinin nedenlerinden birisi de bunu, başta üst düzey bürokratlar olmak üzere, hemen hemen her kamu görevlisinin az veya çok yaşıyor olmasıdır. Ancak, bu tür durumlar hiçbir kamu hizmetinde polislik kadar sıklıkla yaşanmadığı gibi, polislikte yine hiçbir kamu hizmetinde olmadığı kadar sakınca doğurabilmektedir. Hediye ve ikramları kabul etmeyi kayda değer bir sorun olarak görmeyenler, bunun onların görevleriyle bağlantılı olmayan insani ilişkilerin sonucu olduğunu iddia etmektedirler. Ancak, aynı kişiler bulundukları göreve gelmeden önce kendilerine bu kadar ikram ve hediyenin yapılmadığını pekâlâ bildikleri gibi, yine bulundukları görevden ayrıldıktan sonra da kendilerine aynı hediyelerin gelmeyeceğini de bilmektedirler. Bu durum kendilerine yapılan ikramların hiç de sanıldığı gibi insani ilişkilerin bir sonucu olmadığını, işgal ettikleri makam ve görevleriyle doğrudan bağlantılı olduğunu göstermektedir. Örneğin, kendisiyle mülâkat yapılan eski bir trafik denetleme şube müdürü bu görevde bulunduğu sürede kendisine bir yılda yaklaşık 40–50 kutu şeker ve çikolata gibi hediyeler gelirken, terfi ederek aynı şehirde başka bir göreve atandıktan sonra bu hediyelerin tamamen kesildiğini ifade etmiştir. Bu durum verilen hediyelerin, bu kişiler ile kurulan insani ilişkilerle değil, işgal ettikleri makamla bağlantılı olduğunu göstermektedir. Kişinin makamından dolayı ona yapılan ikram ve verilen hediyeler ise, ya kendisinden gelmesi muhtemel bir zarardan (cezadan) korunmak veya başka türlü bir fayda sağlamak amacıyla yapılmaktadır.

Polis ve Sürücülerin Etik Algılama Düzeyi

Kendileriyle görüşülen trafik yöneticilerinin, vatandaş tarafından polislere yapılan ikramları ve verilen hediyeleri kabul etmeme konusundaki duyarlılıklarının çok yüksek olmadığı görülmüştür. Trafik yöneticileri arasında, memurların vatandaşın yaptığı ikramları reddetmelerinin, gerçek hayatta hiç de sanıldığı kadar kolay olmadığını, bunun gerekli de olmadığını düşünenler vardır. Bazı trafik yöneticileri ve memurları, bir trafik polisinin vatandaştan yiyeceği bir yemeğin onun hizmet kalitesini pek fazla etkilemeyeceğini örneklerle belirtirken, diğer bazı memurlar ve müdürler yaşadıkları olaylarla bu görüşlerin tersine örnekler vermektedirler. "Yemeyen" ve "yedirmeyen" ve özellikle de yakın çevresinde "çalışanların üstüne başına bakmayan" müdürlerin personel tarafından, etrafındakileri korumayan aciz yönetici olarak görüldüğünü düşünenler de bulunmaktadır.

Yapılan görüşmelerde şoför esnaf derneklerinin üst düzey yöneticileri de, tıpkı bazı polisler gibi, çay ve yemek gibi ikramlar ile zaman zaman verilen küçük hediyeleri normal karşıladıklarını ifade etmişlerdir. Bazı esnaf odası yetkilileri polislerin şoför esnafı ile yakın ilişki kurarak onların çay-kahvesini içerek yemeğini yemesini "gerekli ve yararlı bir kaynaşma (!)" olarak gördüklerini ifade etmişlerdir. Bu tür ilişkilere yine aynı şekilde yaklaşan trafik yöneticileri de vardır. Bu düşüncede olanlar, bunun trafik polisinin uygulamalarını olumsuz olarak etkilemeyeceğine inandıklarını ifade etmişlerdir. Ancak, basite alınması durumunda bu tür davranışların giderek yaygınlaşacağı ve daha büyük yozlaşmaya neden olacağı gibi konulara değinilerek polis ve şoför esnafının, ilk başta basit ve zararsız gibi görülen yozlaşmanın uzun dönemdeki tehlikeleri konusunda eğitilmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Aslında her iki taraf da yaşamış oldukları pahalı tecrübelerle bunu görmektedirler. Etik sorunları her iki taraf da ilk başta önemli bir sorun olarak görmemekte; ancak küçük etik ihlallerinin zamanla büyük yozlaşmalara dönüşebileceği endişesini taşımaktadırlar.

Kendileri ile görüşülen ve rüşvet almama konusunda çok duyarlı olduğu izlenimi edinilen bazı memurların "ikram ve hediye alma" konusunda aynı duyarlılığı taşımadıkları görülmüştür. Ancak, küçük ikram ve hediyelere gösterilen hoşgörünün ileride daha büyük yozlaşmalara yol açabildiği düşüncesine hak vererek aslında "içilen bir bardak çayın" bile çok kısa bir süre sonra işlerini zora soktuğunu sayılamayacak kadar çok örnekle yaşadıklarını belirtmişlerdir.

Gündelik Rüşvetin Tespit ve Denetiminde Hangi Sorunlar Yaşanmaktadır?

Bu araştırmada ele alınan yolsuzluğun boyutu, her ne kadar araştırmanın kapsamını daraltmak amacıyla "gündelik rüşvet" olarak tanımlanmışsa da bu, bu tür çıkar sağlamaların önemsiz ve zararsız olduğu anlamına gelmemektedir. Aksine ilk bakışta masum ve önemsiz gibi görünen "gündelik rüşvet" daha büyük yolsuzluklara açılan kapıdır. Diğer bir ifadeyle, basit ve önemsiz görülen gündelik rüşvetin etkileri, sadece kamuoyunda "rüşvetçi polis" imajı oluşturmakla kalmamakta, kurumsal yozlaşmayı yerleştirmekte ve daha büyük yolsuzluklar için adeta "kaygan zemin" oluşturmaktadır.

Dolayısıyla bu araştırmada gündelik rüşvet olarak tanımlanan uygulamalar gerek tespit gerek mücadele edilmesi açısından da büyük miktardaki rüşvetlerle aynı kategoridedir. Rüşvet olaylarının birçoğunda olduğu gibi gündelik rüşvette de genelde "alan da, veren de memnun"dur. Büyük rüşvetler gibi "gündelik rüşvetin" de belgesi olmaz ve tespit edilmesi güçtür. Yine aynı şekilde gündelik rüşvet konusunda yapılan araştırmalarda da diğer rüşvet araştırmalarında olduğu gibi araştırmacılara bireysel ve kurumsal engeller çıkartılabilir ve direnç gösterilebilir. Bunlar bu çeşit araştırmalarda karşılaşılması beklenen engeller arasındadır. Güvenlik gibi hizmetler veren ve "meslektaş dayanışması" ve "meslektaşını dışarıya satmama" gibi genel bir alt kültüre sahip olan mesleklerde bu durumun daha belirgin bir özellik olarak görülmesi beklenmelidir.

Bu araştırmada polis memurlarının zamanla yozlaşarak rüşvet alma eğilimine girmelerini (elmanın çürümesini) başlatan ve hızlandıran nedenler ve süreç analiz edilmeye çalışılacaktır.

Bunlar sırasıyla aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

1. Trafik birimlerinde görev yapan memurların **meslek öncesi yeterli etik eğitimi alıp almadıkları;**
2. Trafik birimlerinde görev yaparken polis etiği konusunda **meslek içi eğitim alıp almadıkları;**
3. Trafik birimlerinde görev yaparken **sağlıklı bir şekilde denetlenip denetlenmedikleri;**
4. Trafik birimlerinde görev yapan **memurların rüşvet almalarına vatandaşın etkisi;**
5. Rüşvet alan memurların kurumdaki diğer memur ve üstlerinin rüşvete bakışı konusundaki görüşleri, **kurum kültürünün rüşvete bakışı.**

Hem vatandaşların hem de polisin etik konulara bakışını bulmak için yapılan araştırma şu sorulara dayanmaktadır:

- Bir polis memurunun günlük olarak karşı karşıya gelebileceği **yolsuzluğa teşvik eden durumları** anlatabilir misiniz?
- Günlük rüşvet konusunda polis memurlarının düşeceği bedava ikram, çay, kahve ve hediye ile küçük paralar gibi etik ikilemleri **nasıl anlayıp kategorize** edebiliriz?
- Gündelik rüşveti önlemede hizmet öncesi **etik eğitiminin** rolü nedir?
- İlk seviye amirler tarafından **denetimin** polis yolsuzluğundaki rolü nedir?
- **Bireysel yolsuzluk** ile **kurumsal yolsuzluk** arasında bir bağlantı var mıdır?
- Polis yolsuzluğunun denetiminde **saygınlık testinin** rolü nedir?
- Polis yolsuzluğunun önlenmesinde **mülki idare amirlerinin rolü** nedir?
- Varsa yolsuzluğa karşı **haricî denetim ve önleme mekanizmalarının rolü** nedir?

Araştırmaya başlamadan önce, polis memurlarının yolsuzluk durumlarıyla mücadele etmek için ne tür bir eğitim aldıklarını ortaya koyduk.

POLİS ETİĞİ POLİTİKASI VE EĞİTİM

Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği'nin Türkçe çevirisi dışında polis etiğiyle ilgili politikayı ifade eden başka hiçbir belge yoktur. Türk Polis Teşkilâtı 2007 yılında Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği'ni çok az değişiklikle benimsemiştir. Teşkilât mensuplarının bilgisine sunulan bu yönetmelik hükümlerini her polisin bilmesi ve bunlara uyması beklenmektedir. Ancak, çalışanlar kadar yeni işe girenlere de bu ilkelerin aktarılması gerekir. Bu ilkelerin bütün teşkilâta duyurulması ve uygulamaya konulması için yoğun hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim ihtiyacı vardır. Fakat etik ilkeler soyut kavramlardır. Bunların gerçek hayata uygulanabilmesi için çalışan polis memurlarına bu ilkelerin açıklanması gerekir. Yoksa bunlar yazılı bir tavsiye olarak kalacaktır.

Polis etiği eğitimi Polis Akademisi'ne bağlı Güvenlik Bilimleri Fakültesi'nde ve Polis Meslek Yüksekokullarında 2005 yılından beri 14 haftalık tek dönem zorunlu ders olarak verilmektedir. Öğretim üyeleri ve eğitimciler, derslerinde mevcut akademik materyalleri kullanmaktadırlar. Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği de ek ders malzemesi olarak kullanılmaktadır. Bütün bu resmî polis etik eğitiminin bütün teşkilâta yaygınlaştırılması gerekir. Aksi takdirde polis eğitim kurumlarında verilen eğitim, küçük yolsuzluğu çok önemsemeyen bir polis alt kültüründen kaynaklanan çok güçlü örgütsel dirence karşı duramayacak ve eriyip gidecektir.

Mevcut Polis Disiplin Yönetmeliği, etik dışı durumlara karşı sadece resmî yaptırım olan kuralları içermektedir. Hâlihazırda polisin etik dışı durumlarını sadece yine polis araştırmaktadır. Bu raporun ilerleyen sayfalarında açıklanacağı gibi, saygınlık testi trafik memurlarının denetiminde düzenli kullanılan bir yöntem değildir ve hattâ uygulanmasının da mümkün olmayacağına inanılmaktadır.

Zorunlu polis etiği eğitiminin başladığı 2005 yılına kadar, bu eğitim polis adaylarına sadece kişisel bazda söylenen tavsiyelerden ibaretti. Bu tür eğitimler günlük polislik gerçeklerinden ve sonuca götürmekten uzaktır. Bu araştırma gündelik rüşvet yolsuzluğunun altında yatan nedenleri anlamaya ve analiz etmeye yönelik bir teşebbüstür. Çalışmanın bulguları genelde polis eğitimine özelde trafik hizmetleri eğitimine yansıtılacaktır.

Trafik polis memurları tarafından işlenen gündelik rüşvet, aslında bir dereceye kadar teşkilâttaki daha geniş çaplı yolsuzluğun yansımasıdır. Bireysel yolsuzluk durumları, yolsuzluğa karşı hoşgörülü bir alt kültür içinde genişlemekte ve tolere edilmektedir. Böylece trafik polisleri tarafından işlenen gündelik rüşvet yolsuzluklarını anlamak için Türk polis alt kültürüne ve bu kültürün polis yolsuzluğuna etkisine aşina olunması gerekmektedir. İzleyen başlık, genelde yolsuzluğa hoşgörülü polis alt kültürü ile özelde trafik hizmetlerindeki yolsuzluk arasındaki bağlantıyı açıklamayı amaçlamaktadır.

POLİS KÜLTÜRÜ VE GÜNDELİK RÜŞVET

Türkiye'de bütün kamu kurumlarının çalışanları arasında mesleki dayanışma hüküm süren bir durumdur. Bu olgu, sadece kolluk birimlerine mahsus değildir, bütün kamu kurumları personeli arasında mevcuttur. Her türlü kamu mesleğinde gözlemlenebilen bu çeşit dayanışma, Türk toplum yapısından kaynaklanmakta ve kabile dayanışmasını hatırlatan ulusal bir dayanışmaya doğru genişlemektedir. Dayanışmayla ilgili bu tür ifadeler kolluk güçlerinde özellikle yaygındır. Polis literatürüne göre bu kurumlarda, ABD'de üniformalarının mavi olmasından dolayı "mavi sessizlik duvarı" veya "sessizlik ilkesi" denilen durumlar çok yaygın olarak görülmektedir.

Mesleki dayanışma ne sadece sivil bürokratik büro amirleri ve çalışanlarıyla ne de kolluk hizmetleri personeliyle sınırlıdır. Doktorlar ve akademisyenler arasında bile "beyaz sessizlik duvarı" denilen benzer bir mesleki dayanışma şekli gözlemlenebilir (Kleining, 2000). Mesleki dayanışma, bir meslektaşı tarafından bir vatandaşa veya halka karşı yapılan bir yanlışı ortaya çıkarma konusunda, işi hasıraltı etmek ya da görmemek olarak tanımlanabilir.

Uluslararası polis literatüründe çokça değinilen mesleki dayanışma gibi bir olgunun, Türk kolluk güçlerinde olmadığını iddia etmek hem inandırıcı değildir hem de yöntemsel olarak yanlıştır. Aslında Türkiye örneğine bakıldığında, mesleki dayanışmanın olduğu çok iyi bilinmekte ve kolluk güçleri arasında bunun çok daha yüksek seviyede var olduğu bilinmektedir. Türkiye'de mesleki dayanışma genel anlamda kamu personeli arasında ve özel anlamda üniformalı güvenlik teşkilâtlarında gözlemlenmektedir. Bu dayanışma dahilî denetim mekanizmalarının etkili çalışmasını engellemektedir. Bu doğrultuda kamu hizmetleri üzerinde sivil toplum üyelerinin (vatandaşların) sivil denetimi ve gözetimi kesinlikle önemli bir konudur.

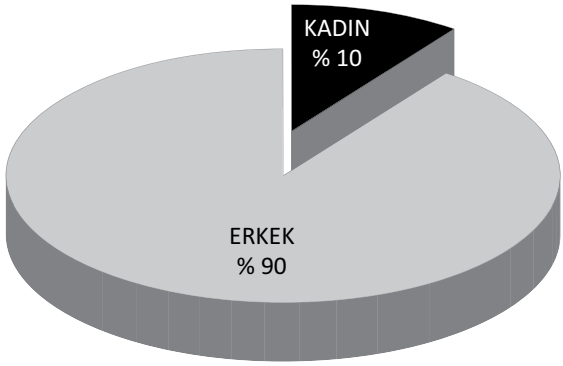
Üst seviyedeki her polis rütbelisinden gelen bu direncin değerlendirilmesi noktasında şu sonuca ulaşabiliriz: Türk Polis Teşkilâtı mensuplarının çoğunluğu, günlük polislik hizmetlerindeki küçük yolsuzluk gerçekleriyle yüz yüze gelmekte genelde gönülsüzdürler. Aşağıda anketten elde edilen bulgular sunulmuştur. Anket, Türk Polis Teşkilâtı mensuplarının, siyasi ve sivil yetkililerden, siyasi kararlılık ve daha fazla baskı gösterilmesi konusunda bir acil bir ihtiyaç olduğunu kavramalarının önemine dikkat çekmektedir. Mevcut dahilî denetim mekanizmaları, etkisiz görünmektedir ve polis üst yöneticileri yolsuzluğun nedenlerini araştırarak sorunlarla yüz yüze gelme konusunda yeterli cesareti gösterecek gibi durmamaktadırlar.

TÜRKİYE'NİN ÜÇ BÜYÜK KENTİNDEKİ TRAFİK DENETLEME HİZMETLERİNDE ETİK ANLAYIŞIN GELİŞTİRİLMESİ PROJESİ PERSONEL ANKETİ ANALİZİ

Genel Bilgiler

Tablo 1: Ankete Katılan Personelin Cinsiyet Dağılımı

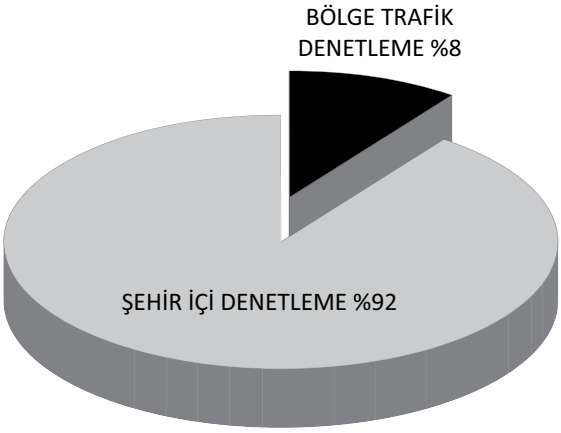
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	KADIN	56	9,8	10,1
	ERKEK	500	87,6	89,9
	Toplam	556	97,4	100,0
Boş	-1	15	2,6	
Toplam		571	100,0	



Tabloda görüldüğü gibi ankete katılan personelin % 90'ı erkek, % 10'u kadındır. Bu da ankete katılan çalışanların çoğunlukla erkek personel olduğunu göstermektedir.

Tablo 2: Personelin Çalıştığı Birim

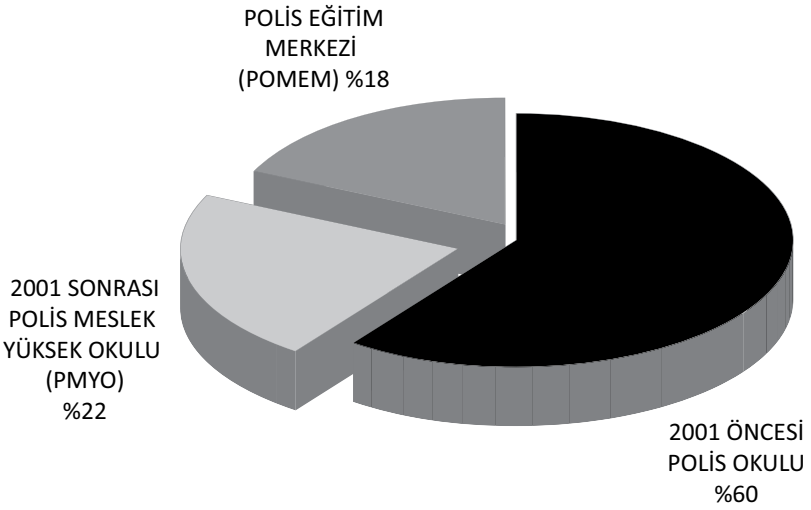
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	BÖLGE TRAFİK DENETLEME	46	8,1	8,5
	ŞEHİR İÇİ DENETLEME	498	87,2	91,5
	Toplam	544	95,3	100,0
Boş	-1	27	4,7	
Toplam		571	100,0	



Tablodan anlaşıldığı gibi, anket yapılan personelin % 91,5'i Şehir İçi Denetleme, % 8,5'i Bölge Trafik Denetleme'de çalışmaktadır.

TABLO 3: POLİSLİK TEMEL EĞİTİMİNİN NEREDEN ALINDIĞI

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	2001 ÖNCESİ POLİS OKULU	328	57,4	59,4
	2001 SONRASI POLİS MESLEK YÜKSEKOKULU (PMYO)	123	21,5	22,3
	POLİS EĞİTİM MERKEZİ (POMEM)	101	17,7	17,6
	Toplam	552	96,7	100,0
Boş	-1	19	3,3	
Toplam		571	100,0	



Ankete katılan personelin yarıdan fazlası (% 59,4) 2001 öncesi polis okullarından mezun olmuştur.

TABLO 4: EK GELİR DURUMU

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	Yok	411	72,0	72,0
	Var	160	28,0	28,0
	Toplam	571	100,0	100,0

Ankete katılan memurların yaklaşık dörtte üçünün ek bir geliri bulunmamaktadır.

Tablo 5: Eşin Çalışma Durumu

		Frekans	Yüzde
Geçerli	EVET	95	16,6
	HAYIR	476	83,4
	Toplam	571	100,0

Ankete katılan memurların % 83,4'ünün eşi çalışmamaktadır.

Özetle;

Ankete katılan personel, Teşkilâtın genel yapısına yakın bir şekilde erkek ağırlıklıdır (% 90'ı erkek). Anket yapılan personelin % 91,5'i Şehir İçi Denetleme'de, % 8,5'i Bölge Trafik Denetleme'de çalışmaktadır. Ankete katılan personelin yarıdan fazlası (% 59,4) 9 aylık eğitim veren polis okullarından mezun olmuştur ve nispeten yaşlı personelden oluşmaktadır. Mevcut durumda ise eğitim 2 yıldır.

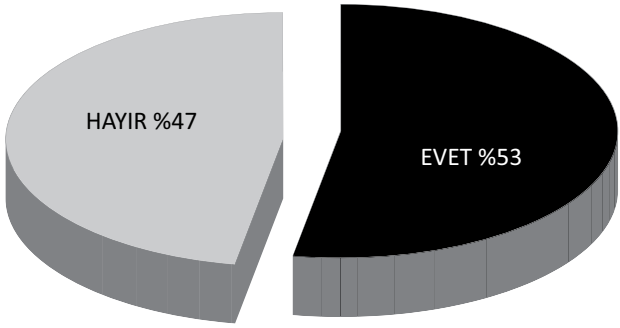
Ankete katılan memurların % 83,4'ünün eşi çalışmamakta ve yaklaşık dörtte üçünün ek bir geliri bulunmamaktadır. Dolayısıyla ankete katılanların çoğunluğu sadece maaşlarıyla geçinmektedirler.

Bu noktadan sonra ankete katılanlara, etik konusunda yeterli eğitim alıp almadıkları ve denetlenip denetlenmedikleri konusunu tespit etmek için eğitim ve denetimle ilgili sorular yöneltilmiştir.

Etik Eğitim

TABLO 6: POLİS EĞİTİM KURUMLARINDA VATANDAŞTAN "İKRAM VE HEDİYE KABUL EDİP ETMEME" KONUSUNDA HERHANGİ BİR "EĞİTİM" VERİLİP VERİLMEDİĞİ

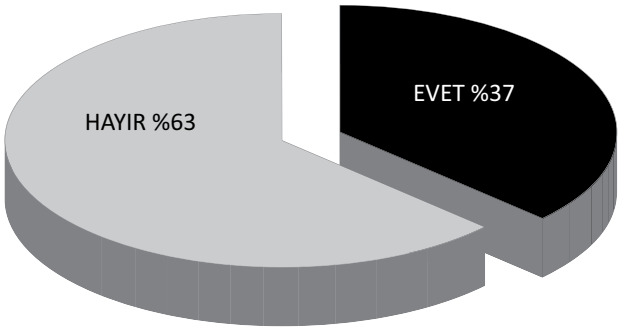
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	EVET	299	52,4	53,0
	HAYIR	265	46,4	47,0
	Toplam	564	98,8	100,0
Boş	-1	7	1,2	
Toplam		571	100,0	



Ankete katılan memurların yarıdan biraz fazlası (% 53) polis eğitim kurumlarında vatandaştan "ikram ve hediye kabul edip etmeme" konusunda bir "eğitim" aldıklarını belirtmektedirler.

TABLO 7: TRAFİK HİZMETLERİNDE GÖREVE BAŞLADIKTAN SONRA, VATANDAŞTAN "İKRAM VE HEDİYE KABUL EDİP ETMEME" KONUSUNDA EĞİTİM ALINMASI DURUMU

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	EVET	211	37,0	37,5
	HAYIR	352	61,6	62,5
	Toplam	563	98,6	100,0
Boş	-1	8	1,4	
Toplam		571	100,0	



Ankete katılan memurların % 62,5'i trafik hizmetlerinde göreve başladıktan sonra, vatandaştan "ikram ve hediye kabul edip etmeme" konusunda eğitim almadıklarını belirtmektedirler.

Özetle;

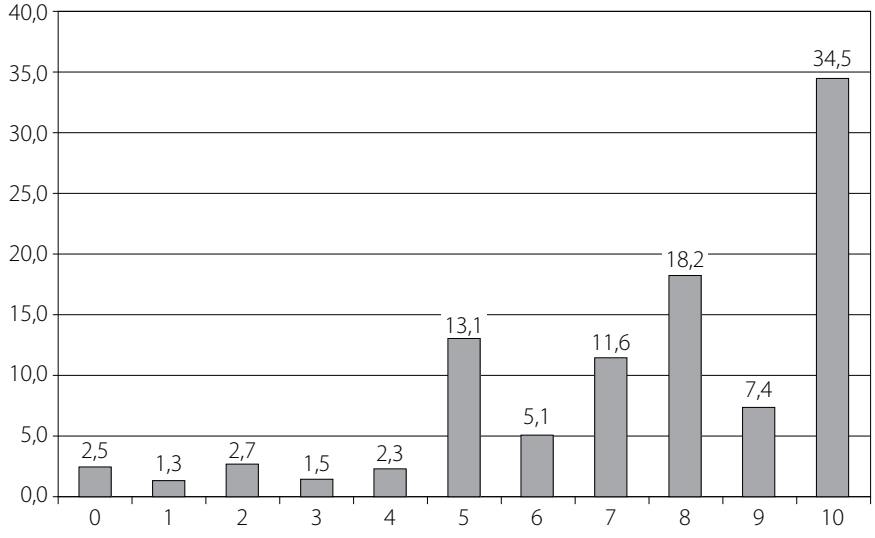
Yukarıdaki iki tablo birlikte değerlendirildiğinde, trafik polislerinin etik eğitimlerinin eksik olduğu görülmektedir ve bu eksikliğin giderilmesi gerekmektedir. Hizmet öncesi eğitimde katılımcıların yarısı etik eğitimi alırken, bu oran hizmet içinde neredeyse üçte bire kadar düşmektedir.

Denetim

Vatandaşın Denetimi

TABLO 8: TRAFİK KURALI İHLALİ TESPİT EDİLEN HER DURUMDA CEZAİ İŞLEM YAPMA

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Hiç yapmam	13	2,3	2,5
	1	7	1,2	1,3
	2	14	2,5	2,7
	3	8	1,4	1,5
	4	12	2,1	2,3
	5	69	12,1	13,1
	6	27	4,7	5,1
	7	61	10,7	11,6
	8	96	16,8	18,2
	9	39	6,8	7,4
	10 Her zaman yaparım	182	31,9	34,5
	Toplam	528	92,5	100,0
Boş	-1	43	7,5	
Toplam		571	100,0	

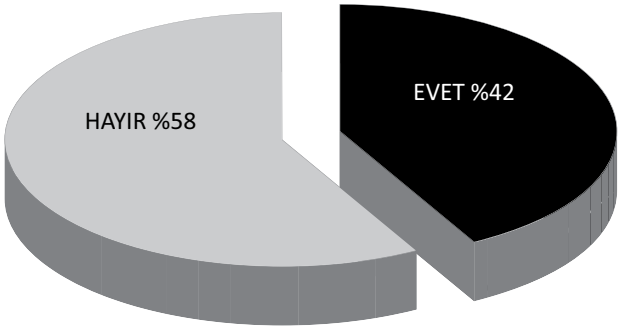


Ankete katılan memurların eğilimi kuralları uygulayıp ceza yazma yönündedir. Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak ele alındığında, katılımcıların % 76,8'i "cezai işlem yaparım" derken, % 10,3'ü "yapmam" demektedir.

Üstlerin Denetimi

TABLO 9: TRAFİK HİZMETLERİNDE GÖREV YAPARKEN VATANDAŞTAN "İKRAM VE HEDİYE KABUL EDİP ETMEME" KONUSUNDA ÜSTLER TARAFINDAN DENETLENME DURUMU

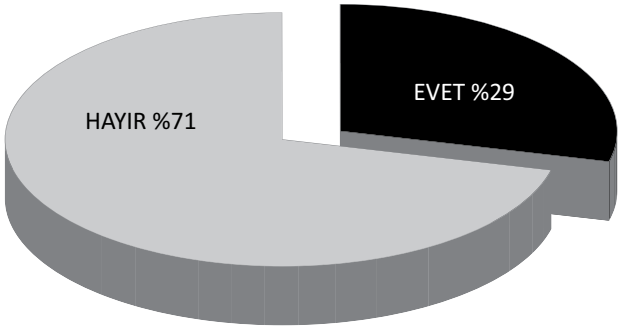
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	EVET	235	41,2	41,7
	HAYIR	328	57,4	58,3
	Toplam	563	98,6	100,0
Boş	-1	8	1,4	
Toplam		571	100,0	



Ankete katılan polislerin yarıdan fazlası (% 58,3), trafik hizmetlerinde görev yaparken vatandaştan "ikram ve hediye kabul edip etmeme" konusunda üstleri tarafından denetlenmediklerini belirtmektedir.

TABLO 10: VATANDAŞ TARAFINDAN YAPILMIŞ HERHANGİ BİR ŞİKÂYET OLMAKSIZIN, "RÜŞVET ALINIP ALINMADIĞININ" TEST EDİLMESİ AMACIYLA ÜSTLER TARAFINDAN DENETLENME

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	EVET	164	28,7	29,4
	HAYIR	394	69,0	70,6
	Toplam	558	97,7	100,0
Boş	-1	13	2,3	
Toplam		571	100,0	



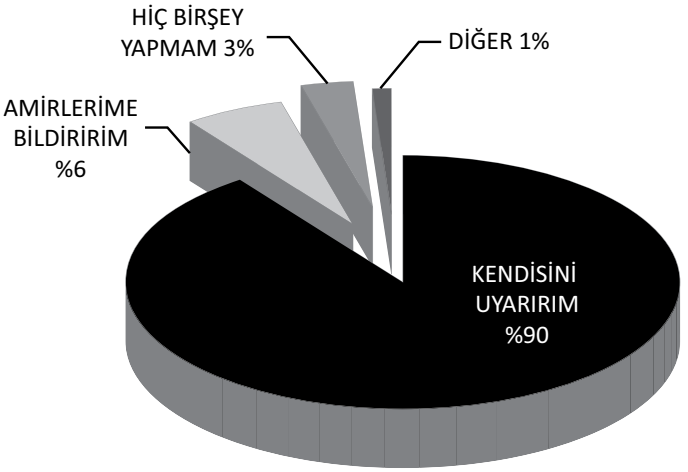
Ankete katılan polislerin büyük çoğunluğu (% 70,6), vatandaş tarafından yapılmış herhangi bir şikâyet olmaksızın "rüşvet alınıp alınmadığının" test edilmesi amacıyla üstleri tarafından denetlenmediklerini belirtmektedir.

Bu iki tablo birlikte değerlendirildiğinde, memurların gerek rüşvet (% 71 "hayır") gerekse hediye ikram (% 58 "hayır") alıp almama konularında üstleri tarafından yeterince denetlenmedikleri görülmektedir.

Otokontrol

TABLO 11: BİR MESLEKTAŞIN ETİK DIŞI BİR DAVRANIŞI GÖRÜLDÜĞÜNDE YAPILANLAR

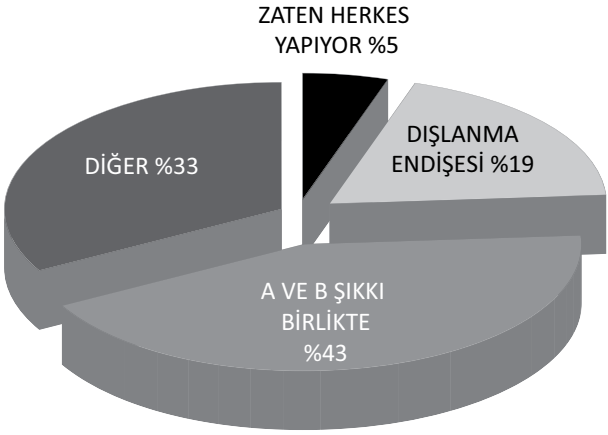
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	KENDİSİNİ UYARIRIM	492	86,2	89,9
	AMİRLERİNE BİLDİRİRİM	33	5,8	6,0
	HİÇBİR ŞEY YAPMAM	16	2,8	2,9
	DİĞER	6	1,1	1,1
	Toplam	547	95,8	100,0
Boş	-1	24	4,2	
Toplam		571	100,0	



Ankete katılan polis memurlarının % 90'ı, bir meslektaşının etik dışı bir davranışını gördüğünde kendisini uyardığını belirtmektedir.

TABLO 12: BİR MESLEKTAŞTA GÖRÜLEN ETİK DIŞI BİR DAVRANIŞLA İLGİLİ OLARAK HİÇBİR ŞEY YAPMAMANIN NEDENİ

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	ZATEN HERKES YAPIYOR	1	0,2	4,8
	DIŞLANMA ENDİŞESİ	4	0,7	19,0
	A VE B ŞIKKI BİRLİKTE	9	1,6	42,9
	DİĞER	7	1,2	33,3
	Toplam	21	3,7	100,0
Boş	-1	550	96,3	
Toplam		571	100,0	

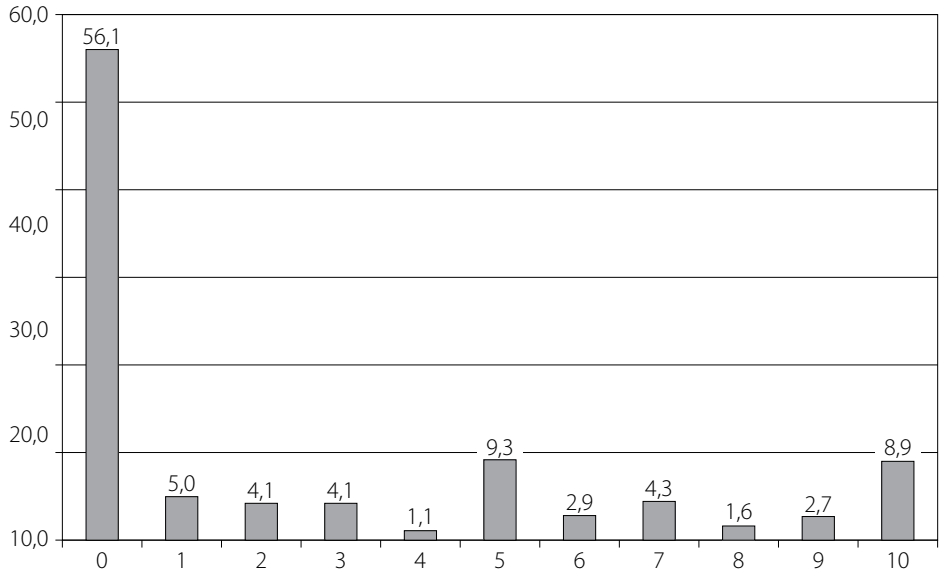


Ankete katılan polis memurlarından bir meslektaşının etik dışı bir davranışını gördüğünde "hiçbir şey yapmam" diyenler, daha ziyade dışlanmaktan endişe etmektedirler (ancak sayı yorum yapamayacak kadar küçüktür).

Gündelik Rüşvet Sebepleri ve Vatandaşın Etkisi

TABLO 13: BİR TRAFİK GÖREVLİSİNİN, HERHANGİ BİR TRAFİK İHLALİ YAPAN BİR KİŞİ HAKKINDA İŞLEM YAPARKEN DAHA ÖNCE O VATANDAŞIN KENDİSİNE BAZI KÜÇÜK İKRAMLARDA BULUNMUŞ OLMASININ, TRAFİK GÖREVLİSİNİN YAPACAĞI CEZAİ İŞLEMİ ETKİLEMESİ FİKRİNE KATILMA

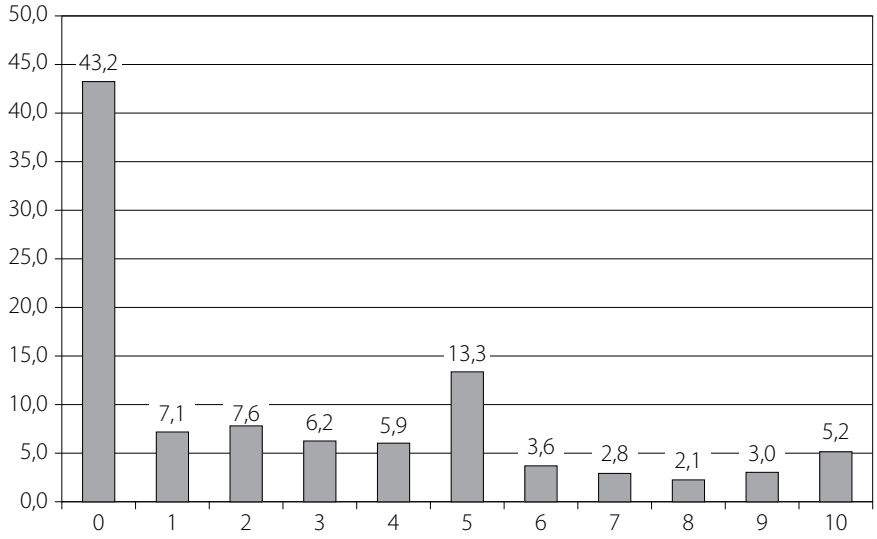
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Hiç etkilemez	314	55,0	56,1
	1	28	4,9	5,0
	2	23	4,0	4,1
	3	23	4,0	4,1
	4	6	1,1	1,1
	5	52	9,1	9,3
	6	16	2,8	2,9
	7	24	4,2	4,3
	8	9	1,6	1,6
	9	15	2,6	2,7
	10 Çok etkiler	50	8,8	8,9
	Toplam	560	98,1	100,0
Boş	-1	11	1,9	
Toplam		571	100,0	



Ankete katılan polislerin büyük çoğunluğu bir trafik görevlisinin, herhangi bir trafik ihlali yapan bir kişi hakkında işlem yaparken daha önce o vatandaşın kendisine bazı "küçük ikramlarda"bulunmuş olmasının, trafik görevlisinin yapacağı cezai işlemi çok etkilemeyeceği fikrine katılmaktadırlar (% 56,1 "hiç etkilemez").

TABLO 14: BİR TRAFİK GÖREVLİSİNİN HERHANGİ BİR TRAFİK İHLALİ YAPAN BİR KİŞİ HAKKINDA İŞLEM YAPARKEN O KİŞİNİN KENDİ YAKINI VEYA HEMŞEHRİSİ OLDUĞUNU ÖĞRENMESİNİN, TRAFİK GÖREVLİSİNİN YAPACAĞI CEZAİ İŞLEMİ ETKİLEMESİ FİKRİNE KATILMA

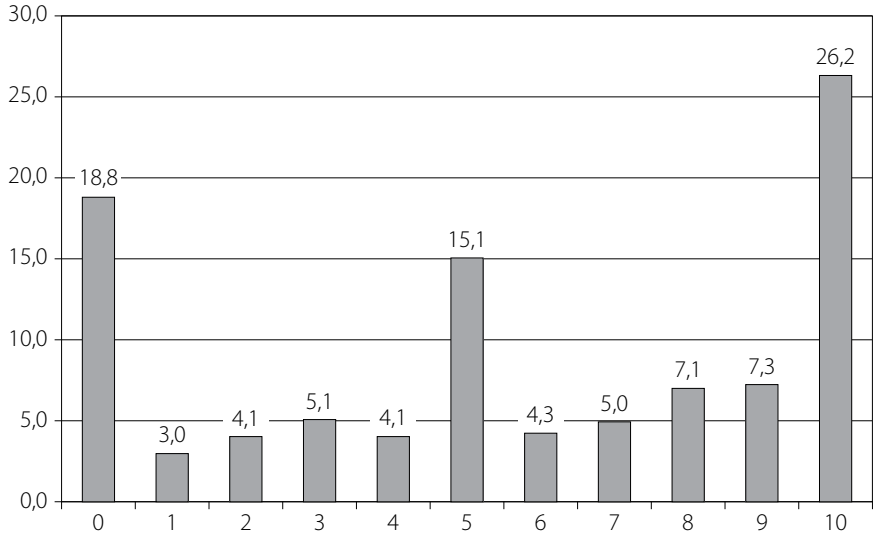
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Hiç etkilemez	243	42,6	43,2
	1	40	7,0	7,1
	2	43	7,5	7,6
	3	35	6,1	6,2
	4	33	5,8	5,9
	5	75	13,1	13,3
	6	20	3,5	3,6
	7	16	2,8	2,8
	8	12	2,1	2,1
	9	17	3,0	3,0
	10 Çok etkiler	29	5,1	5,2
	Toplam	563	98,6	100,0
Boş	-1	8	1,4	
Toplam		571	100,0	



Ankete katılan polis memurları, bir trafik görevlisinin herhangi bir trafik ihlali yapan bir kişi hakkında işlem yaparken o kişinin "kendi yakını veya hemşehrisi olduğunu öğrenmesi"nin, trafik görevlisinin yapacağı cezai işlemi etkileyeceği fikrine katılmamaktadırlar (% 43,2 "hiç etkilemez"). Ancak uçtaki görüş (hiç etkilemez) bir önceki sorudan % 13 daha düşüktür. Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak ele alındığında ise, her iki soruya da % 70 civarında "etkilemez" cevabı verilmektedir.

TABLO 15: BİR TRAFİK GÖREVLİSİNİN HERHANGİ BİR TRAFİK İHLALİ YAPAN BİR KİŞİ HAKKINDA İŞLEM YAPARKEN O KİŞİNİN POLİS OLDUĞUNU ÖĞRENMESİNİN, TRAFİK GÖREVLİSİNİN YAPACAĞI CEZAİ İŞLEMİ ETKİLEMESİ FİKRİNE KATILMA

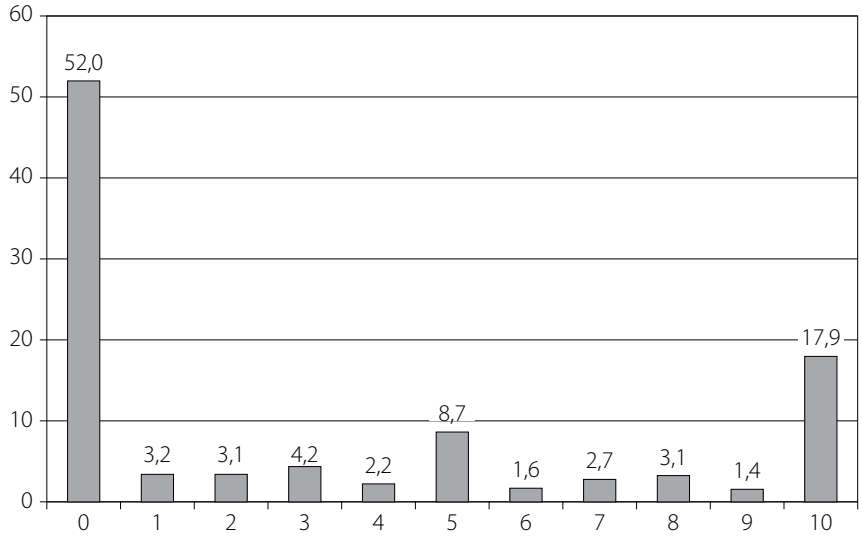
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Hiç etkilemez	106	18,6	18,8
	1	17	3,0	3,0
	2	23	4,0	4,1
	3	29	5,1	5,1
	4	23	4,0	4,1
	5	85	14,9	15,1
	6	24	4,2	4,3
	7	28	4,9	5,0
	8	40	7,0	7,1
	9	41	7,2	7,3
	10 Çok etkiler	148	25,9	26,2
	Toplam	564	98,8	100,0
Boş	-1	7	1,2	
Toplam		571	100,0	



Ankete katılan polislerin, bir trafik görevlisinin herhangi bir trafik ihlali yapan bir kişi hakkında işlem yaparken o kişinin "polis olduğunu" öğrenmesinin, trafik görevlisinin yapacağı cezai işlemi etkileyip etkilememesi konusunda fikir birliğinde olmadıkları görülmektedirler (% 19 "hiç etkilemez"; % 15 "ne etkiler ne etkilemez"; % 26 çok etkiler). Yukarıdaki tablolarla karşılaştırılınca, polislerin nispeten meslek içi dayanışma sergiledikleri görülmektedir. Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak ele alındığında ise, % 50 "etkiler"; % 35 "etkilemez" sonucu çıkmaktadır.

TABLO 16: TRAFİK POLİSLERİNİN MAAŞLARINI YETERSİZ GÖRMELERİNİN, GÖREVLERİNİ YERİNE GETİRİRKEN VATANDAŞLARIN KENDİLERİNE VERDİĞİ KÜÇÜK DEĞERDEKİ HEDİYE, EŞYA VEYA PARAYI KABUL ETMESİNİ NE KADAR ETKİLEDİĞİ FİKRİ

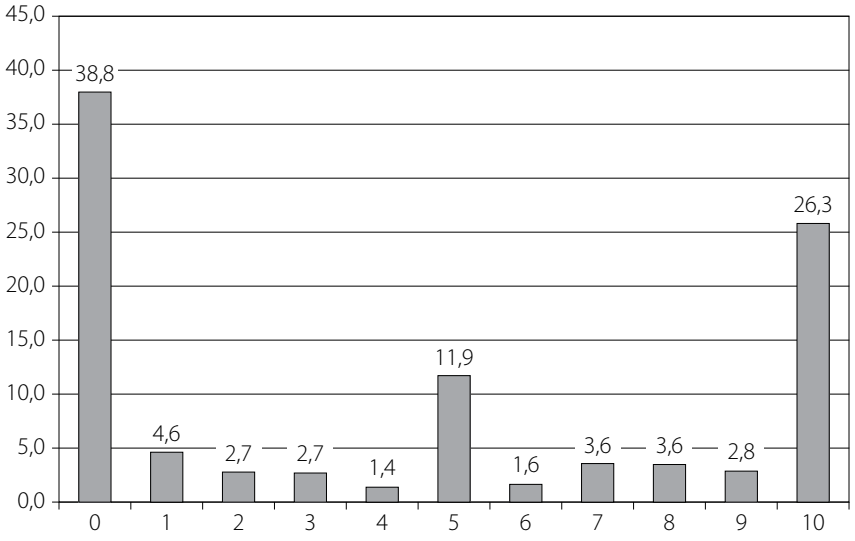
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Hiç etkilemez	288	50,4	52,0
	1	18	3,2	3,2
	2	17	3,0	3,1
	3	23	4,0	4,2
	4	12	2,1	2,2
	5	48	8,4	8,7
	6	9	1,6	1,6
	7	15	2,6	2,7
	8	17	3,0	3,1
	9	8	1,4	1,4
	10 Çok etkiler	99	17,3	17,9
	Toplam	554	97,0	100,0
Boş	-1	17	3,0	
Toplam		571	100,0	



Ankete katılan polislerin, trafik polislerinin görevlerini yerine getirirken vatandaşların kendilerine verdiği küçük değerdeki hediye, eşya veya parayı kabul etmesinde, maaşlarını yetersiz görmelerinin etkili olmadığı fikri daha yaygındır (% 52 "hiç etkilemez"). Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında ise, % 65 "etkilemez"; % 27 "etkiler" sonucu çıkmaktadır. Dolayısıyla maaşın yeterli olması konusu üzerinde durulmaya değer görülmektedir. Sürücülere sorulan "trafikte yolsuzluğa karşı alınabilecek tedbirler sıralaması"nda ise maaşın arttırılması teklifi % 35,4 ile 6. sırada yer almaktadır.

TABLO 17: AMİR VE MÜDÜRLERİNİN MAKAM VEYA ŞAHISLARINA VERİLEN HEDİYELERİ KABUL ETTİKLERİNİ BİLMELERİNİN TRAFİK POLİSLERİNİN KENDİLERİNE VERİLEN HEDİYE VE İKRAMLARI KABUL ETMELERİNİ NE KADAR ETKİLEDİĞİ FİKRİ

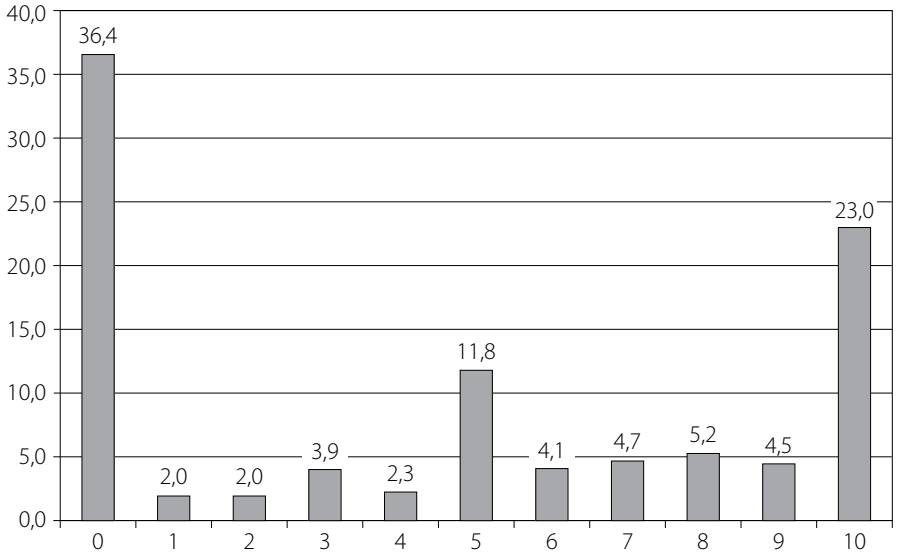
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Hiç etkilemez	218	38,2	38,8
	1	26	4,6	4,6
	2	15	2,6	2,7
	3	15	2,6	2,7
	4	8	1,4	1,4
	5	67	11,7	11,9
	6	9	1,6	1,6
	7	20	3,5	3,6
	8	20	3,5	3,6
	9	16	2,8	2,8
	10 Çok etkiler	148	25,9	26,3
	Toplam	562	98,4	100,0
Boş	-1	9	1,6	
Toplam		571	100,0	



Ankete katılan polis memurları, amir ve müdürlerinin makam veya şahıslarına verilen hediyeleri kabul ettiklerini bilmelerinin, trafik polislerinin kendilerine verilen hediye ve ikramları kabul etmelerini, ne kadar etkilediği konusunda fikir birliği içinde değildirler. Böyle bir durumun polisleri "hiç etkilemeyeceği"ni düşünenler % 39 iken; "çok etkiler" diyenler % 26 civarındadır. Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak ele alındığında ise, % 50'lik bir oran "etkilemez", % 38 "etkiler" demektedir.

TABLO 18: GÖREV YAPAN TRAFİK POLİSLERİNİN VATANDAŞLARDAN MADDİ BİR ŞEY BEKLEDİKLERİNİ HİSSETTİRMELERİNİN, VATANDAŞLARIN BU TRAFİK POLİSLERİNE HEDİYE VE İKRAMDA BULUNMASINI ETKİLEDİĞİ FİKRİNE KATILMA

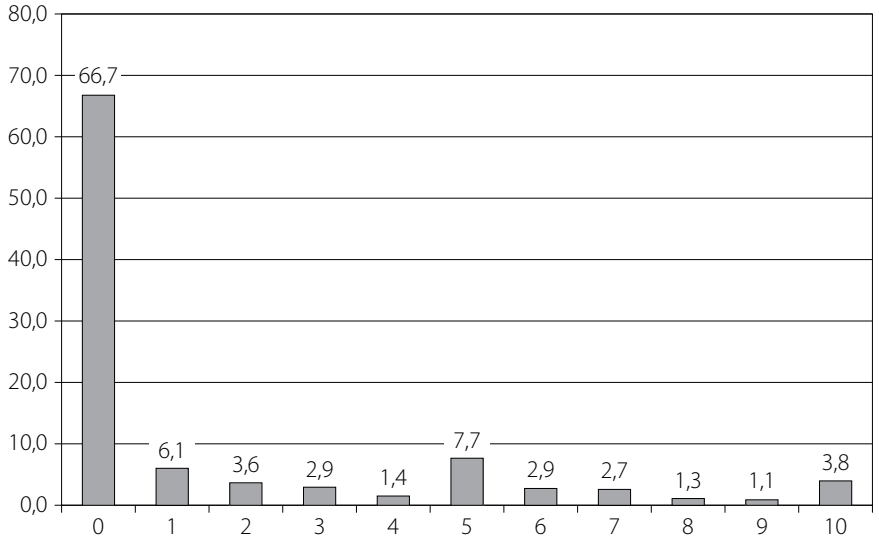
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Hiç etkilemez	203	35,6	36,4
	1	11	1,9	2,0
	2	11	1,9	2,0
	3	22	3,9	3,9
	4	13	2,3	2,3
	5	66	11,6	11,8
	6	23	4,0	4,1
	7	26	4,6	4,7
	8	29	5,1	5,2
	9	25	4,4	4,5
	10 Çok etkiler	128	22,4	23,0
	Toplam	557	97,5	100,0
Boş	-1	14	2,5	
Toplam		571	100,0	



Görev yapan trafik polislerinin vatandaşlardan maddi bir şey beklediklerini hissettirmelerinin, vatandaşların bu trafik polislerine hediye ve ikramda bulunmasını etkilememesi fikrine katılma ağır basmakla birlikte (% 36,4 "hiç etkilemez") etkileyeceğini düşünenler de az değildir (% 23 "çok etkiler"). Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak ele alındığında, ise % 47'si "etkilemez", % 42'si "etkiler" demektedir.

TABLO 19: HAKKINDA CEZAİ İŞLEM YAPILMAKTA OLAN BİR SÜRÜCÜNÜN CEZADAN KURTULMA BEKLENTİSİYLE HEDİYE, İKRAM VEYA KÜÇÜK MİKTARDA PARA TEKLİF ETMESİNİN, POLİSİN BUNLARI KABUL ETMESİNİ NE KADAR ETKİLEDİĞİ

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Hiç etkilemez	373	65,3	66,7
	1	34	6,0	6,1
	2	20	3,5	3,6
	3	16	2,8	2,9
	4	8	1,4	1,4
	5	43	7,5	7,7
	6	16	2,8	2,9
	7	15	2,6	2,7
	8	7	1,2	1,3
	9	6	1,1	1,1
	10 Çok etkiler	21	3,7	3,8
	Toplam	559	97,9	100,0
Boş	-1	12	2,1	
Toplam		571	100,0	

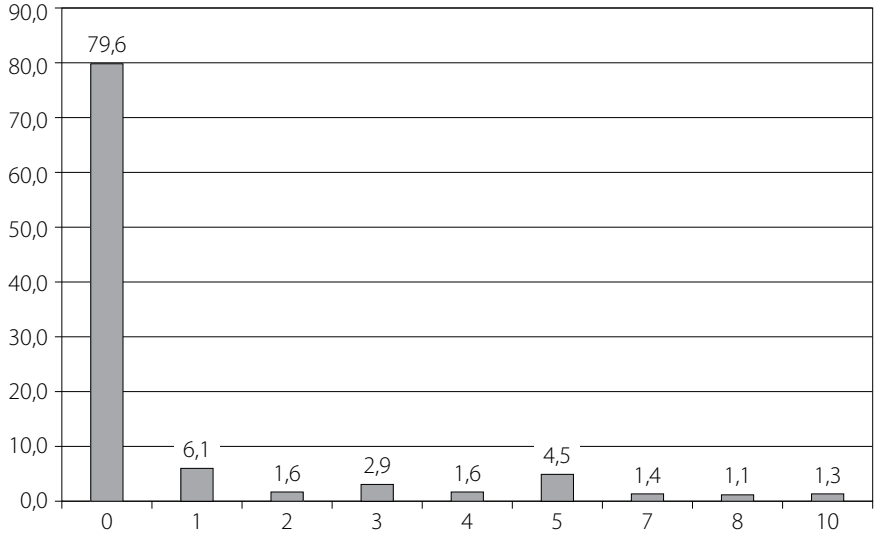


Ankete katılan polisler, hakkında cezai işlem yapılmakta olan bir sürücünün cezadan kurtulma beklentisiyle hediye, ikram veya küçük miktarda para teklif etmesinin, polisin bunları kabul etmesinde etkili olduğu fikrine büyük oranda katılmamaktadırlar (% 66,7 "hiç etkilemez"). Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak ele alındığında, % 81'i "etkilemez", % 12'si "etkiler" demektedir.

Etik Algılama

TABLO 20: BİR TRAFİK GÖREVLİSİNİN GÖREVİNİ YERİNE GETİRİRKEN HİZMET VERDİĞİ VATANDAŞLARDAN "İKRAM VE HEDİYE KABUL ETMESİNİN" NASIL BULUNDUĞU (D.1 Karşılığı C.1)

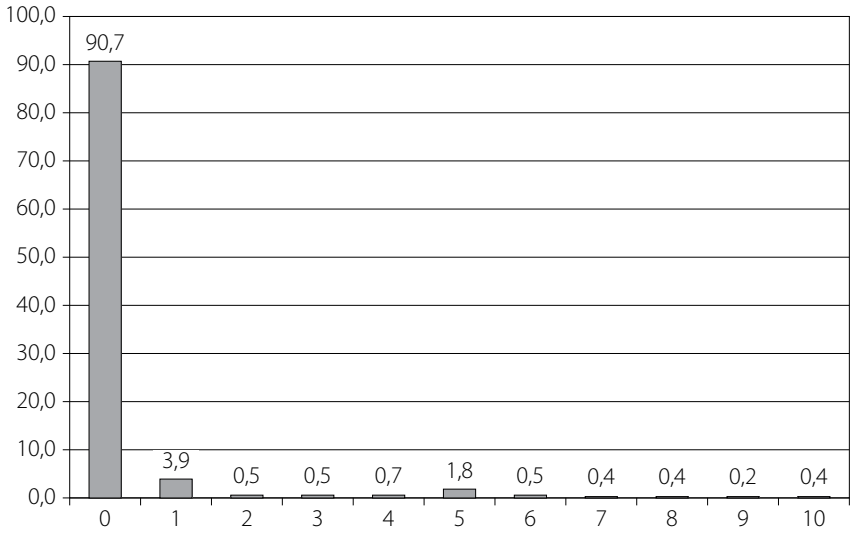
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	446	78,1	79,6
	1	34	6,0	6,1
	2	9	1,6	1,6
	3	16	2,8	2,9
	4	9	1,6	1,6
	5	25	4,4	4,5
	7	8	1,4	1,4
	8	6	1,1	1,1
	10 Çok doğru	7	1,2	1,3
	Toplam	560	98,1	100,0
Boş	-1	11	1,9	
Toplam		571	100,0	



Ankete katılan trafik polisleri bir trafik görevlisinin görevini yerine getirirken hizmet verdiği vatandaşlardan "ikram ve hediye kabul etmesi"ni büyük oranda "yanlış" bulmaktadırlar (% 79,6 "çok yanlış"). Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında ise sonuç, % 92 "yanlış", % 4 "doğru" olarak görülmektedir.

TABLO 21: BİR TRAFİK GÖREVLİSİNİN GÖREVİNİ YERİNE GETİRİRKEN HİZMET ETTİĞİ VATANDAŞLAR TARAFINDAN VERİLEN "AZ MİKTARDA PARAYI" KABUL ETMESİNİN NASIL BULUNDUĞU (D.2, Karşılığı B.9)

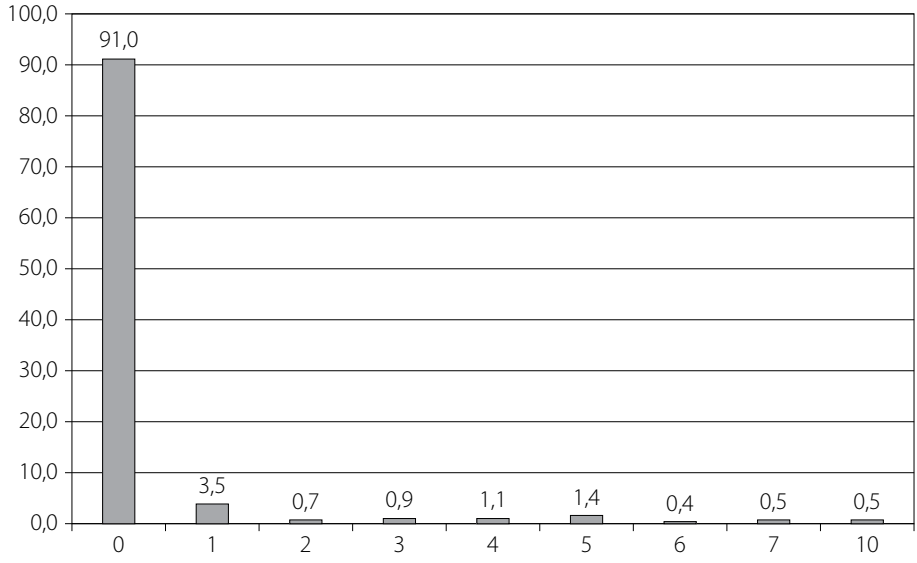
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	505	88,4	90,7
	1	22	3,9	3,9
	2	3	0,5	0,5
	3	3	0,5	0,5
	4	4	0,7	0,7
	5	10	1,8	1,8
	6	3	0,5	0,5
	7	2	0,4	0,4
	8	2	0,4	0,4
	9	1	0,2	0,2
	10 Çok doğru	2	0,4	0,4
	Toplam	557	97,5	100,0
Boş	-1	14	2,5	
Toplam		571	100,0	



Ankete katılan trafik polisleri bir trafik görevlisinin görevini yerine getirirken hizmet ettiği vatandaşlar tarafından verilen az miktarda parayı kabul etmesinin "çok yanlış" (% 90,7) olduğu kanaatindedirler. Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında ise, skorlar % 96,3 "yanlış"; % 2 "doğru" şeklindedir.

TABLO 22: BİR TRAFİK GÖREVLİSİNİN GÖREVİNİ YERİNE GETİRİRKEN HİZMET ETTİĞİ VATANDAŞLAR TARAFINDAN TEKLİF EDİLEN "RÜŞVETİ" KABUL ETMESİNİN NASIL BULUNDUĞU (D.3, karşılığı C.3)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	514	90,0	91,0
	1	20	3,5	3,5
	2	4	0,7	0,7
	3	5	0,9	0,9
	4	6	1,1	1,1
	5	8	1,4	1,4
	6	2	0,4	0,4
	7	3	0,5	0,5
	10 Çok doğru	3	0,5	0,5
	Toplam	565	98,9	100,0
Boş	-1	6	1,1	
Toplam		571	100,0	

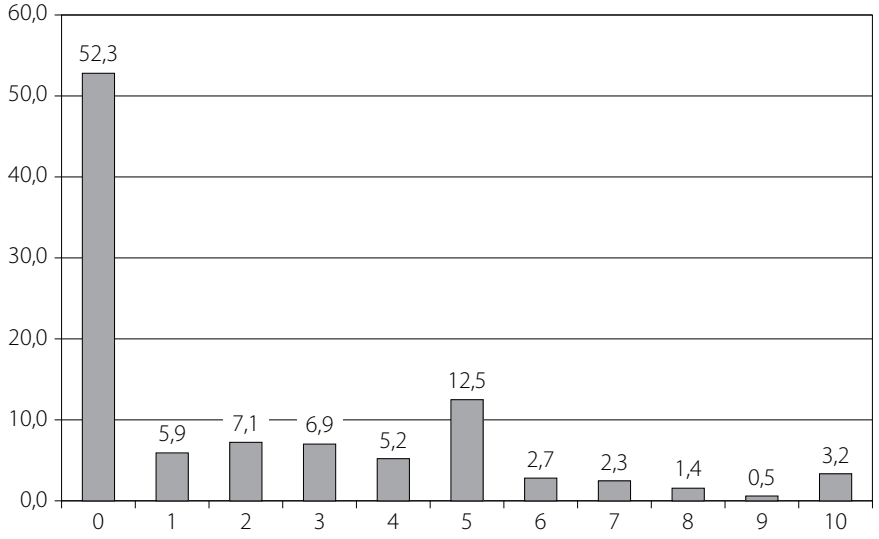


Ankete katılan trafik polisleri bir trafik görevlisinin görevini yerine getirirken hizmet ettiği vatandaşlar tarafından teklif edilen rüşveti kabul etmesini çok büyük oranda (% 91) "yanlış" bulmaktadır. Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında ise, skorlar % 97,2 "yanlış", % 1,4 "doğru" şeklindedir.

Bu gruptaki üç soru birlikte değerlendirildiğinde, teklif edilen paranın rüşvet olarak algılanmasının daha yüksek olduğu görülmektedir ("çok yanlış" % 90,7 ve % 91). İkram ve hediyede ise uçtaki "çok yanlış" oranı % 79,6'ya düşmektedir. Yaklaşık % 10'luk bir fark görülmektedir.

TABLO 23: BİR TRAFİK EKİBİNİN, GÖREVLİ BULUNDUĞU GÜZERGÂH ÜZERİNDEKİ İŞYERLERİ TARAFINDAN YİYECEK, İÇECEK GİBİ DÜŞÜK DEĞERLİ İKRAMLARI, AŞIRIYA KAÇMADAN VE İLAVE BİR ŞEY İSTEMEDEN KABUL ETMESİNİN NASIL DEĞERLENDİRİLDİĞİ (D.4, Karşılığı C.4'e benzer)

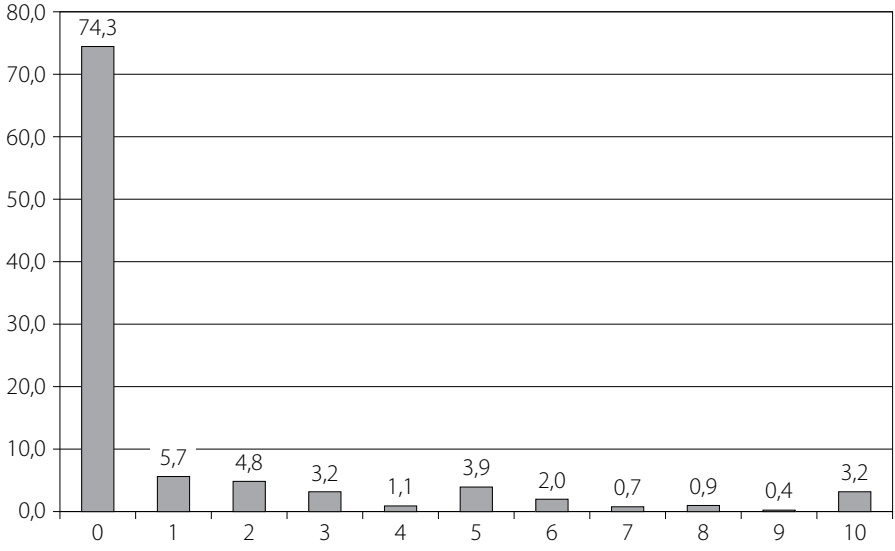
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	294	51,5	52,3
	1	33	5,8	5,9
	2	40	7,0	7,1
	3	39	6,8	6,9
	4	29	5,1	5,2
	5	70	12,3	12,5
	6	15	2,6	2,7
	7	13	2,3	2,3
	8	8	1,4	1,4
	9	3	0,5	0,5
	10 Çok doğru	18	3,2	3,2
	Toplam	562	98,4	100,0
Boş	-1	9	1,6	
Toplam		571	100,0	



Ankete katılan memurlarca, bir trafik ekibinin, görevli bulunduğu güzergâh üzerindeki işyerleri tarafından yiyecek, içecek gibi düşük değerli ikramları, aşırıya kaçmadan ve ilave bir şey istemeden kabul etmesinin "yanlış" olduğu düşüncesi ağır basmaktadır (% 52,3 "çok yanlış"). Ancak bu yüzde kesin ve büyük oranda bir karşı çıkma şeklinde değildir. Yani buradaki davranışların rüşvet olarak kabul edilmesi oranı düşmektedir. Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında ise, skorlar % 77,4 "yanlış", % 10,1 "doğru" şeklindedir.

TABLO 24: GÖREVLİ BULUNDUĞU GÜZERGÂH ÜZERİNDEKİ İŞYERLERİNDEN KENDİSİNE TEKLİF EDİLEN YİYECEK, İÇECEK GİBİ DÜŞÜK DEĞERLİ İKRAMLARI KABUL ETMİŞ OLAN BİR TRAFİK GÖREVLİSİNİN BU KİŞİLERDEN BİRİSİNİN TRAFİK İHLALİ YAPTIĞINDA CEZA YAZMAMASININ NASIL DEĞERLENDİRİLDİĞİ

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	419	73,4	74,3
	1	32	5,6	5,7
	2	27	4,7	4,8
	3	18	3,2	3,2
	4	6	1,1	1,1
	5	22	3,9	3,9
	6	11	1,9	2,0
	7	4	0,7	0,7
	8	5	0,9	0,9
	9	2	0,4	0,4
	10 Çok doğru	18	3,2	3,2
	Toplam	564	98,8	100,0
Boş	-1	7	1,2	
Toplam		571	100,0	

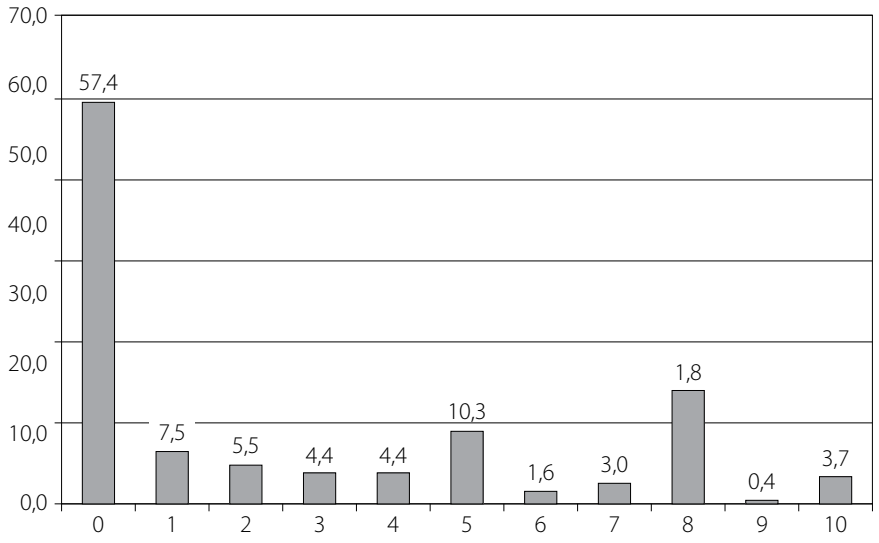


Ankete katılan trafik polisleri görevli bulunduğu güzergâh üzerindeki işyerlerinden kendisine teklif edilen yiyecek, içecek gibi düşük değerli ikramları kabul etmiş olan bir trafik görevlisinin bu kişilerden birisinin trafik ihlali yaptığında ceza yazmamasını büyük oranda "çok yanlış" (% 74,3) bulmaktadırlar. Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında ise, skorlar % 89,1 "yanlış"; % 7,2 "doğru" şeklindedir.

Yukarıdaki iki tablo birlikte değerlendirildiğinde, polisin yiyecek, içecek gibi ikramları kabul ettiği kişilere ceza yazmamasının yanlış görülmesinin oranının, bu ikramların yapılmasının yanlış görülmesi oranından yaklaşık yarı yarıya yüksek olduğu görülmektedir. Buna göre, ikramların paraya nispeten rüşvet olarak algılanma oranları daha düşüktür.

TABLO 25: GÖREV YAPTIĞI BÖLGEDEKİ İNSANLAR TARAFINDAN OLDUKÇA SEVİLEN BİR TRAFİK GÖREVLİSİNE BÖLGEDEKİ LOKANTA, KAHVEHANE VEYA BENZERİ İŞYERİ SAHİPLERİ TARAFINDAN BAYRAM VE YILBAŞI GİBİ GÜNLERDE TRAFİK HİZMETLERİNİN BİR TÜR ÖDÜLÜ OLARAK YİYECEK VE HEDİYE (EŞANTİYON) VERİLMESİNİN NASIL DEĞERLENDİRİLDİĞİ (D.7, KARŞILIĞI B.11)

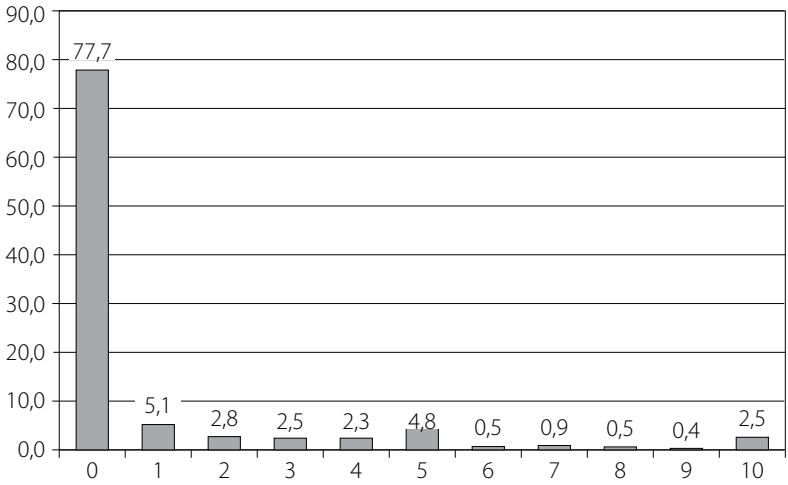
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	323	56,6	57,4
	1	42	7,4	7,5
	2	31	5,4	5,5
	3	25	4,4	4,4
	4	25	4,4	4,4
	5	58	10,2	10,3
	6	9	1,6	1,6
	7	17	3,0	3,0
	8	10	1,8	1,8
	9	2	0,4	0,4
	10 Çok doğru	21	3,7	3,7
	Toplam	563	98,6	100,0
Boş	-1	8	1,4	
Toplam		571	100,0	



Ankete katılan trafik polisleri, görev yaptığı bölgedeki insanlar tarafından oldukça sevilen bir trafik görevlisine bölgedeki lokanta, kahvehane veya benzeri işyeri sahipleri tarafından bayram ve yılbaşı gibi günlerde trafik hizmetlerinin bir tür ödülü olarak yiyecek ve hediye (eşantiyon) verilmesini "yanlış" olarak değerlendirmektedir (% 57,4 "çok yanlış"). Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında ise, skorlar % 79,2 "yanlış"; % 10,5 "doğru" şeklindedir.

TABLO 26: BİR TRAFİK MEMURUNUN GÖREV YAPTIĞI BÖLGEDEKİ LOKANTA, PASTANE, KAFETERYA, KAHVEHANE GİBİ İŞYERLERİNE DÜZENLİ OLARAK GİDEREK YİYECEK VE İÇECEKLERDEN ÜCRET ÖDEMEDEN YARARLANMASI DURUMUNUN NASIL DEĞERLENDİRİLDİĞİ

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	439	76,9	77,7
	1	29	5,1	5,1
	2	16	2,8	2,8
	3	14	2,5	2,5
	4	13	2,3	2,3
	5	27	4,7	4,8
	6	3	0,5	0,5
	7	5	0,9	0,9
	8	3	0,5	0,5
	9	2	0,4	0,4
	10 Çok doğru	14	2,5	2,5
	Toplam	565	98,9	100,0
Boş	-1	6	1,1	
Toplam		571	100,0	

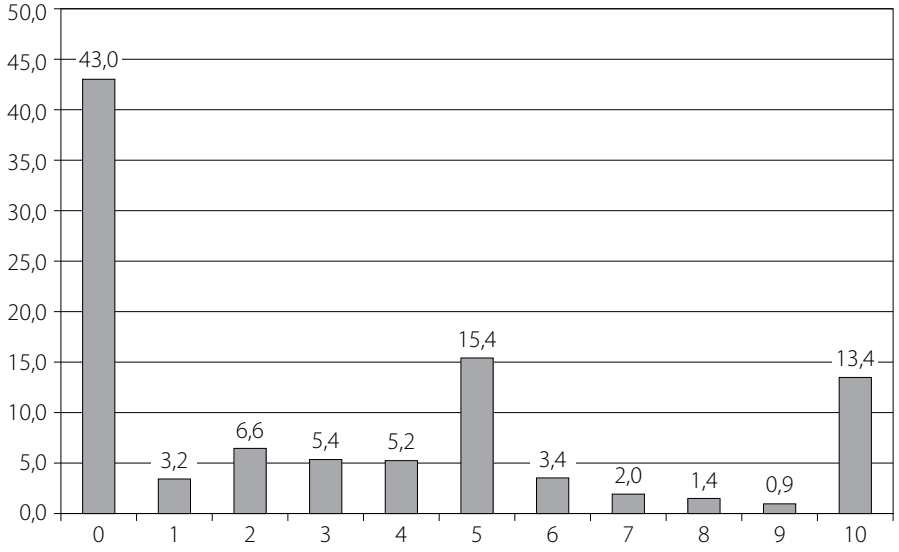


Bir trafik memurunun görev yaptığı bölgedeki lokanta, pastane, kafeterya, kahvehane gibi işyerlerine düzenli olarak giderek yiyecek ve içeceklerden ücret ödemeden yararlanması durumu, ankete katılan trafik polislerince büyük oranda "çok yanlış" (% 77,7) olarak değerlendirilmektedir. Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında ise, skorlar % 90,4 "yanlış"; % 4,8 "doğru" şeklindedir.

Yukarıdaki iki tablo değerlendirildiğinde; görev yapılan bölgede vatandaşın kendiliğinden verdiği ikramların alınmasının yanlış bulunması oranı (% 57,4 "çok yanlış"; yanlış toplamı % 79,2) ücret ödemeden yararlanılması oranından (% 77,7 "çok yanlış"; yanlış toplamı % 90,4) daha düşük çıkmaktadır. Bu da bizi, gönüllü yapılan ikramların normal karşılandığı sonucuna götürmektedir.

TABLO 27: HERHANGİ BİR TRAFİK KURALI İHLALİ TESPİT EDEN POLİS MEMURUNUN, HİÇBİR MADDİ ÇIKAR ELDE ETMEKSİZİN CEZAİ İŞLEM YAPMAMASININ NASIL BULUNDUĞU (D.9, KARŞILIĞI C.5)

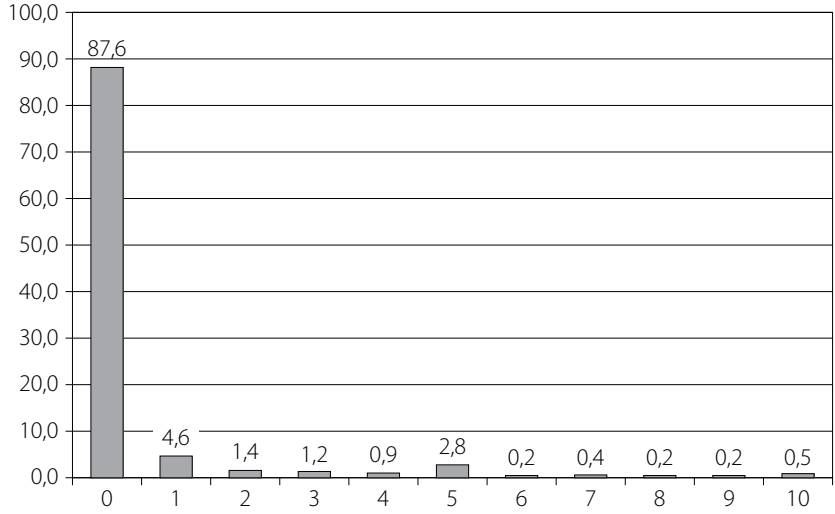
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	240	42,0	43,0
	1	18	3,2	3,2
	2	37	6,5	6,6
	3	30	5,3	5,4
	4	29	5,1	5,2
	5	86	15,1	15,4
	6	19	3,3	3,4
	7	11	1,9	2,0
	8	8	1,4	1,4
	9	5	0,9	0,9
	10 Çok doğru	75	13,1	13,4
	Toplam	558	97,7	100,0
Boş	-1	13	2,3	
Toplam		571	100,0	



Herhangi bir trafik kuralı ihlali tespit eden polis memurunun, hiçbir maddi çıkar elde etmeksizin cezai işlem yapmaması, ankete katılan memurlarca "yanlış" bir davranış olarak görülmektedir (% 43 "çok yanlış"). Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında ise, skorlar % 63,4 "yanlış"; % 21,1 "doğru" şeklindedir.

TABLO 28: AŞIRI HIZ YAPAN BİR ARACI DURDURAN TRAFİK MEMURUNUN, YAZILMASI GEREKEN CEZANIN YARISI YA DA DAHA AZI DEĞERİNDEKİ BİR PARA VEYA MAL KARŞILIĞINDA CEZA YAZMAMASININ NASIL DEĞERLENDİRİLDİĞİ (D.5, KARŞILIĞI B.10)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	496	86,9	87,6
	1	26	4,6	4,6
	2	8	1,4	1,4
	3	7	1,2	1,2
	4	5	0,9	0,9
	5	16	2,8	2,8
	6	1	0,2	0,2
	7	2	0,4	0,4
	8	1	0,2	0,2
	9	1	0,2	0,2
	10 Çok doğru	3	0,5	0,5
	Toplam	566	99,1	100,0
Boş	-1	5	0,9	
Toplam		571	100,0	



Ankete katılan trafik polisleri aşırı hız yapan bir aracı durduran trafik memurunun, yazılması gereken cezanın yarısı ya da daha azı değerindeki bir para veya mal karşılığında ceza yazmamasını büyük oranda "çok yanlış" (% 87,6) görmektedirler. Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında ise, skorlar % 95,7 "yanlış"; % 1,5 "doğru" şeklindedir.

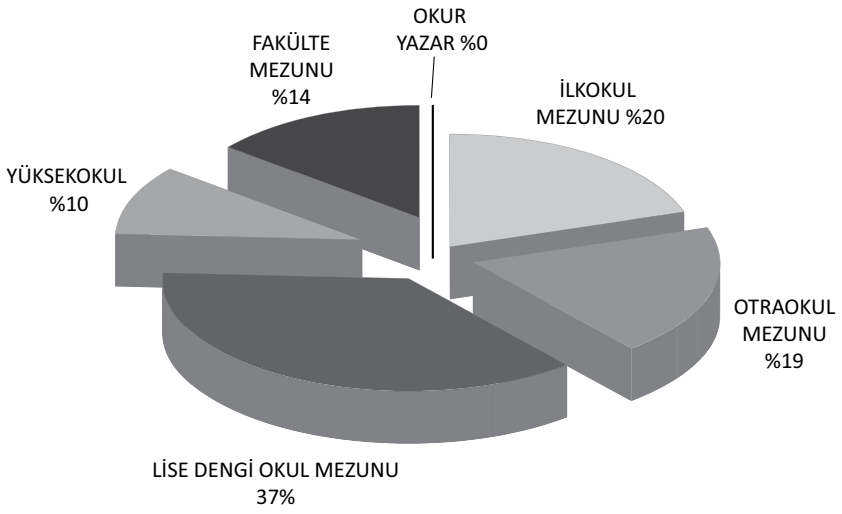
Yukarıdaki iki tablo birlikte değerlendirildiğinde; bir trafik kuralı ihlali yapan sürücüye ceza yazılmaması oranı % 43 ile "çok yanlış" bulunurken, ceza yazmamanın cezanın yarısı miktarındaki mal veya para karşılığı yapılması % 87,6 ile "çok yanlış" bulunmaktadır. Burada "5" noktası ölçekte orta nokta olarak alındığında, katılımcıların % 95,7'si "yanlış"; % 1,5'i "doğru" bulmaktadır. Dolayısıyla hiç ceza yazmamaya göre (% 63,4 "yanlış") para karşılığı ceza yazılmaması durumunun rüşvet olarak algılanması oranı çok yüksektir.

TRAFİK DENETLEME HİZMETLERİNDE ETİK ANLAYIŞIN GELİŞTİRİLMESİ PROJESİ VATANDAŞ ANKETİ ANALİZİ

Genel Bilgiler

TABLO 29: ANKETE KATILANLARIN EĞİTİM DURUMU

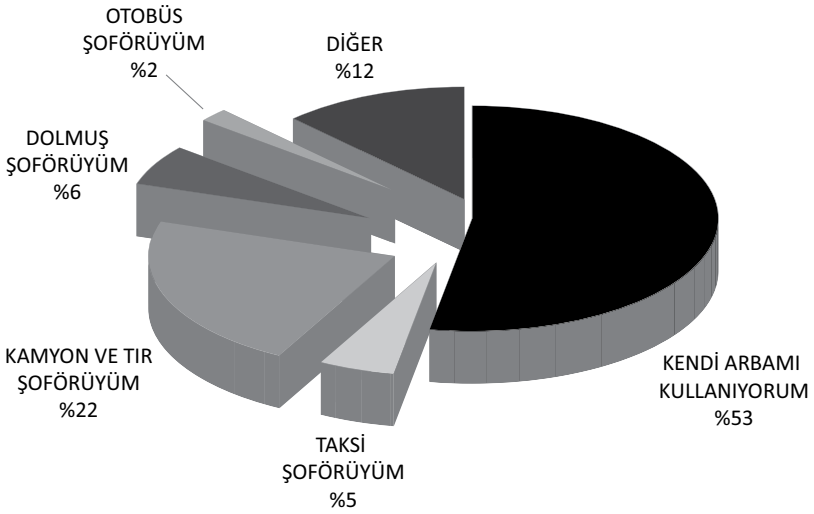
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	OKUR/YAZAR	2	0,4	0,4
	İLKOKUL MEZUNU	98	20,2	20,4
	ORTAOKUL MEZUNU	92	18,9	19,1
	LİSE/DENGİ OKUL MEZUNU	176	36,2	36,6
	YÜKSEKOKUL	48	9,9	10,0
	FAKÜLTE MEZUNU	65	13,4	13,5
	Toplam	481	99,0	100,0
Boş	-1	4	0,8	
	Sistem	1	0,2	
	Toplam	5	1,0	
Toplam		486	100,0	



Ankete katılan vatandaşların eğitim seviyelerini belirten yüzdeleri yukarıda verilmiştir. Katılımcılar arasında her seviyede eğitime sahip vatandaş bulunmaktadır.

TABLO 30: ANKET YAPILAN KİŞİLERİN KATEGORİSİ

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	KENDİ ARABAMI KULLANIYORUM	244	50,2	53,2
	TAKSİ ŞOFÖRÜYÜM	22	4,5	4,8
	KAMYON VE TIR ŞOFÖRÜYÜM	102	21,0	22,2
	DOLMUŞ ŞOFÖRÜYÜM	27	5,6	5,9
	OTOBÜS ŞOFÖRÜYÜM	10	2,1	2,2
	DİĞER	54	11,1	11,8
	Toplam	459	94,4	100,0
Boş	-1	26	5,3	
	Sistem	1	0,2	
	Toplam	27	5,6	
Toplam		486	100,0	

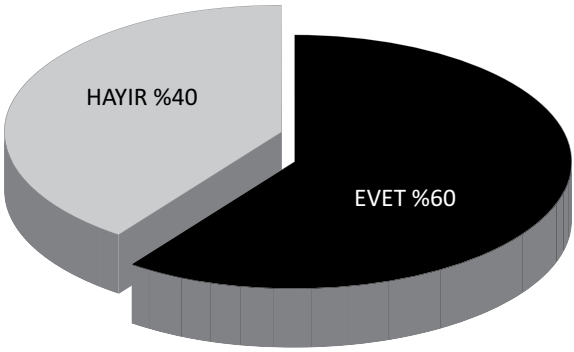


Ankete katılanların sürücülük kategorilerini belirten yüzdeler yukarıda verilmiştir. Katılımcıların yarıdan fazlası (% 53) kendi arabasını sürmektedir.

Durdurulmayla İlgili Tutum ve Davranışlar

TABLO 31: ARAÇTA VEYA SÜRÜCÜDE BİR HATA OLDUĞU İDDİASIYLA TRAFİKTE SON İKİ YIL İÇİNDE TRAFİK POLİSİ TARAFINDAN DURDURULMA

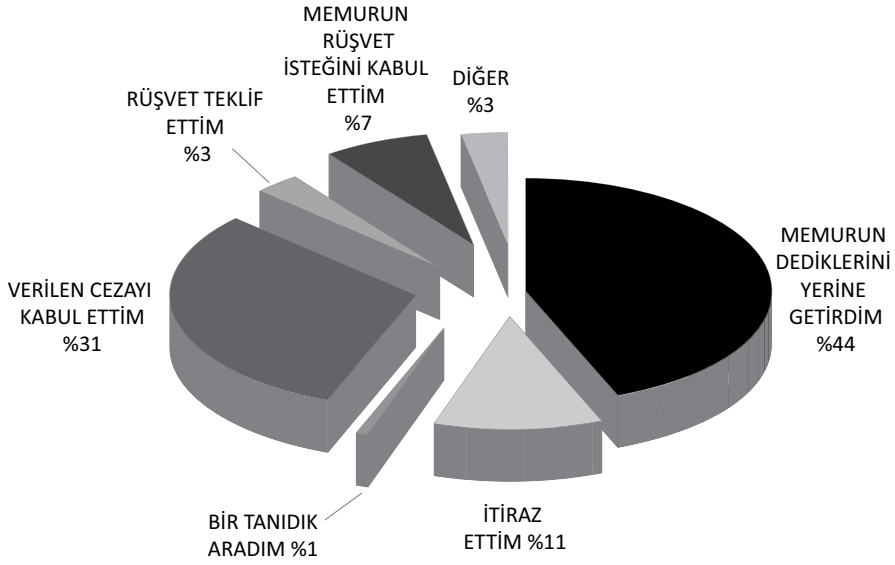
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	EVET DURDURULDUM	290	59,7	60,2
	HAYIR DURDURULMADIM	192	39,5	39,8
	Toplam	482	99,2	100,0
Boş	-1	3	0,6	
	Sistem	1	0,2	
	Toplam	4	0,8	
Toplam		486	100,0	



Ankete katılanların yüzde 60'ı son iki yıl içinde trafik polisi tarafından durdurulmuştur.

TABLO 32: ÖNCEKİ B2 SORUSUNA "EVET" CEVABI VERENLERİN İSE DURDURULUNCA NE YAPTIKLARI

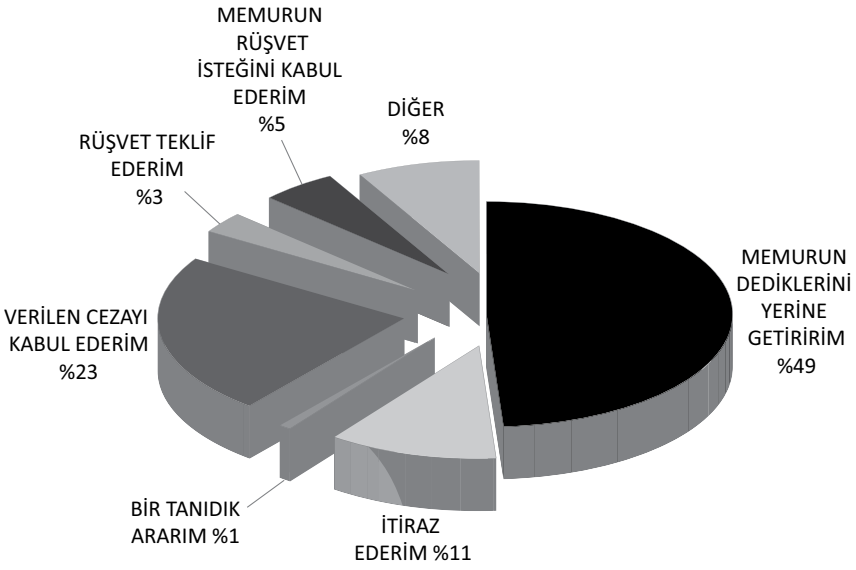
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	-2	191	39,3	40,7
	MEMURUN DEDİKLERİNİ YERİNE GETİRDİM	124	25,5	26,4
	İTİRAZ ETTİM	30	6,2	6,4
	BİR TANIDIK ARADIM	4	0,8	0,9
	VERİLEN CEZAYI KABUL ETTİM	87	17,9	18,6
	RÜŞVET TEKLİF ETTİM	7	1,4	1,5
	MEMURUN RÜŞVET İSTEĞİNİ KABUL ETTİM	19	3,9	4,1
	DİĞER	7	1,4	1,5
	Toplam	469	96,5	100,0
Boş	-1	16	3,3	
	Sistem	1	0,2	
	Toplam	17	3,5	
Toplam		486	100,0	



Durdurulan sürücülerin yarısına yakını, memurun dediklerini yerine getirmekte (% 44) ve üçte biri (% 31) verilen cezayı kabul etmektedir. Dolayısıyla polisin dediklerine ve trafik ceza kurallarına uyma oranı toplam % 75'tir. Rüşvet teklif edenlerin oranı % 3 ve rüşvet isteğini kabul edenlerin oranı % 7'dir (toplam % 10).

TABLO 33: B2 SORUSUNA "HAYIR" OLARAK CEVAP VERENLERİN DURDURULUNCA NE YAPTIKLARI (BUGÜNE KADAR DURDURULMAYAN SÜRÜCÜLERİN DURDURULUNCA YAPMAYI DÜŞÜNDÜKLERİ)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	-2	12	2,5	4,0
	MEMURUN DEDİKLERİNİ YERİNE GETİRİRİM	139	28,6	46,6
	İTİRAZ EDERİM	32	6,6	10,7
	BİR TANIDIK ARARIM	3	0,6	1,0
	VERİLEN CEZAYI KABUL EDERİM	66	13,6	22,1
	RÜŞVET TEKLİF EDERİM	10	2,1	3,4
	MEMURUN RÜŞVET İSTEĞİNİ KABUL EDERİM	13	2,7	4,4
	DİĞER	23	4,7	7,7
	Toplam	298	61,3	100,0
Boş	-1	187	38,5	
	Sistem	1	0,2	
	Toplam	188	38,7	
Toplam		486	100,0	

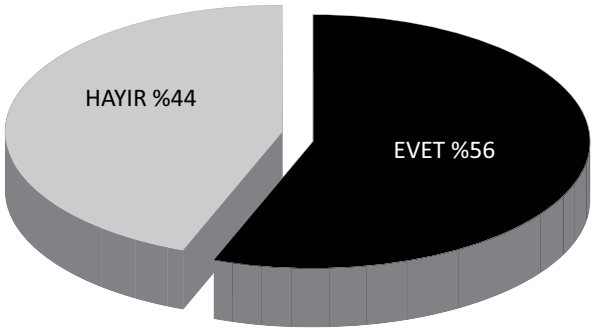


Bugüne kadar polis tarafından trafikte durdurulmamış katılımcıların yarıya yakını (% 49) durdurulsalardı ne yapacakları sorusuna, "memurun dediklerini yerine getiririm" dörtte biri ise (% 23) "verilen cezayı kabul ederim" diye cevap vermektedir. Burada da polisin dediklerine ve trafik ceza kurallarına uyma oranı toplam % 72'dir. Rüşvet teklif edenlerin oranı % 3 ve rüşvet isteğini kabul oranı ise % 5'tir (toplam % 8).

Yukarıdaki iki tablo birlikte değerlendirildiğinde, durdurulanların davranışları ile durdurulacakların tutumları benzerlikler sergilemektedir.

TABLO 34: TRAFİKTE SON İKİ YIL İÇERİSİNDE ANKET YAPILAN KİŞİLERE TRAFİK POLİSİ TARAFINDAN HERHANGİ BİR CEZAİ İŞLEM YAPILIP YAPILMADIĞI

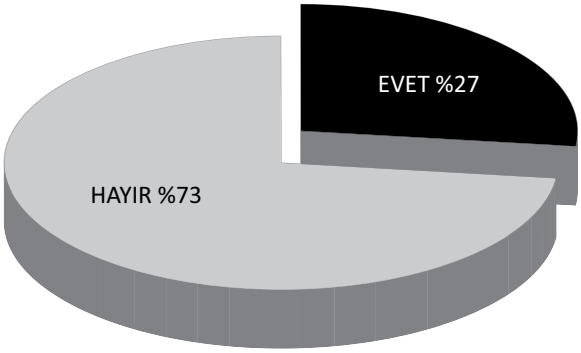
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	-2	1	0,2	0,2
	EVET	267	54,9	55,4
	HAYIR	214	44,0	44,4
	Toplam	482	99,2	100,0
Boş	-1	3	0,6	
	Sistem	1	0,2	
	Toplam	4	0,8	
Toplam		486	100,0	



Her durdurulana ceza yazılmadığı için bu tabloda ortaya çıkan % 56 ile yukarıda "durduruldunuz mu?" sorusuna verilen % 60 arasında fark ortaya çıkmaktadır.

TABLO 35: BU İŞLEM ESNASINDA TRAFİK POLİSİNİN VATANDAŞTAN YASA DIŞI VEYA ETİK DIŞI (RÜŞVET GİBİ) HERHANGİ BİR İSTEĞİ OLUP OLMADIĞI

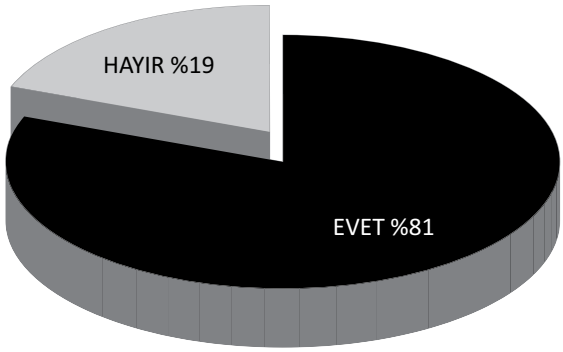
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	-2	215	44,2	45,5
	EVET	70	14,4	14,8
	HAYIR	188	38,7	39,7
	Toplam	473	97,3	100,0
Boş	-1	12	2,5	
	Sistem	1	0,2	
	Toplam	13	2,7	
Toplam		486	100,0	



Tablodan anlaşıldığı gibi -2 olarak görülenler (215 kişi) bu soruyu bir önceki soru gereği cevaplamamışlardır. Cevaplayanlar arasında sadece 70 kişi bu soruya "evet" demiş ve 188 kişi "hayır" demiştir. Dolayısıyla "evet" diyenler içinde % 27 civarında kişi polisin rüşvet isteği olduğunu belirtmiştir. Büyük çoğunluk ise (% 73) olmadığını belirtmiştir. Durdurulan katılımcıların beyanlarına göre, her dört kişiden birinden rüşvet istenmiştir.

TABLO 36: DURDURULAN SÜRÜCÜLERİN POLİSİN RÜŞVET TEKLİFİNİ KABUL ETMESİ

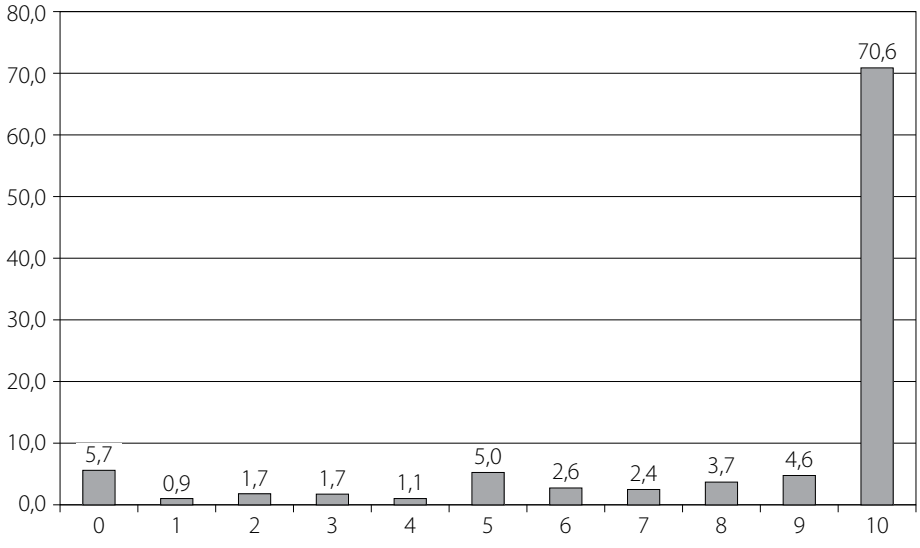
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	-2	403	82,9	85,6
	EVET	55	11,3	11,7
	HAYIR	13	2,7	2,8
	Toplam	471	96,9	100,0
Boş	-1	14	2,9	
	Sistem	1	0,2	
	Toplam	15	3,1	
Toplam		486	100,0	



Kendisine rüşvet teklif edilen sürücülerin % 81'i bu isteği kabul etmiştir. Kendisine rüşvet vermesi teklif edilen her 5 sürücüden 4'ünün rüşvet vermesi dikkate değer bir durumdur.

TABLO 37: TRAFİK KURALI İHLALİ YAPILMASININ TESPİT EDİLDİĞİ HER DURUMDA VATANDAŞIN CEZASINA RAZI OLUP ÖDEYİP ÖDEMEDİĞİ

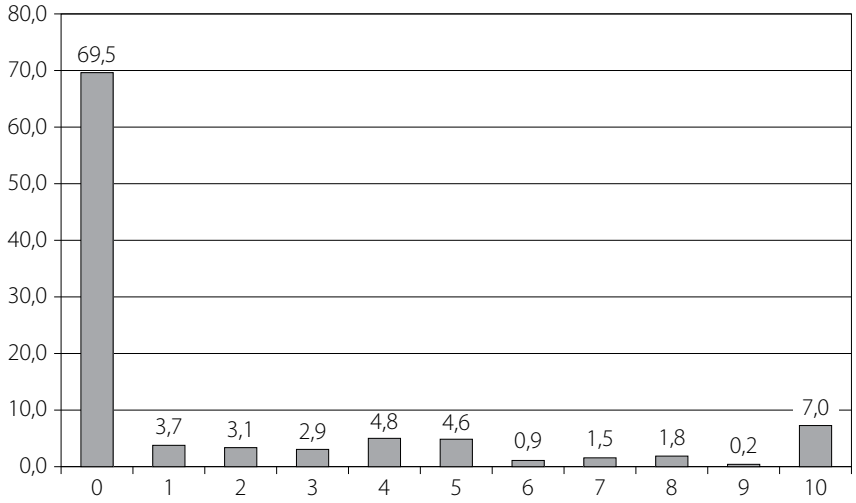
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Hiçbir zaman ödemem	26	5.3	5.7
	1	4	0.8	0.9
	2	8	1.6	1.7
	3	8	1.6	1.7
	4	5	1.0	1.1
	5	23	4.7	5.0
	6	12	2.5	2.6
	7	11	2.3	2.4
	8	17	3.5	3.7
	9	21	4.3	4.6
	10 Her zaman öderim	324	66.7	70.6
	Toplam	459	94.4	100.0
Boş	-1	26	5.3	
	Sistem	1	0.2	
	Toplam	27	5.6	
Toplam		486	100.0	



Katılımcıların büyük çoğunluğu trafik cezasına razı olup ödemektedir (% 70,6 "her zaman öderim"). Ancak küçük bir yüzde cezayı ödemeyeceğini belirtmektedir (% 5,7 "hiçbir zaman ödemem").

TABLO 38: TRAFİK KURALI İHLALİ YAPILDIĞININ TESPİT EDİLDİĞİ HER DURUMDA VATANDAŞLARIN CEZAYI ÖDEMEMEK İÇİN POLİSE PARA VEYA MAL TEKLİFİNDE BULUNUP BULUNMADIĞI

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Hiçbir zaman teklif etmem	317	65.2	69.5
	1	17	3.5	3.7
	2	14	2.9	3.1
	3	13	2.7	2.9
	4	22	4.5	4.8
	5	21	4.3	4.6
	6	4	0.8	0.9
	7	7	1.4	1.5
	8	8	1.6	1.8
	9	1	0.2	0.2
	10 Her zaman teklif ederim	32	6.6	7.0
	Toplam	456	93.8	100.0
Boş	-1	29	6.0	
	Sistem	1	0.2	
	Toplam	30	6.2	
Toplam		486	100.0	



Küçümsenmeyecek bir yüzde para ve mal teklifinde bulunacağını söylemiş (% 7 "her zaman teklif ederim") ancak büyük çoğunluk para ve mal teklifinde bulunmayacağını belirtmiştir (% 69,5 "hiçbir zaman teklif etmem"). Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak ele alınınca, vatandaşların yaklaşık onda biri (% 11,4) cezayı ödememek için mal ve para teklif edeceğini belirtmektedir.

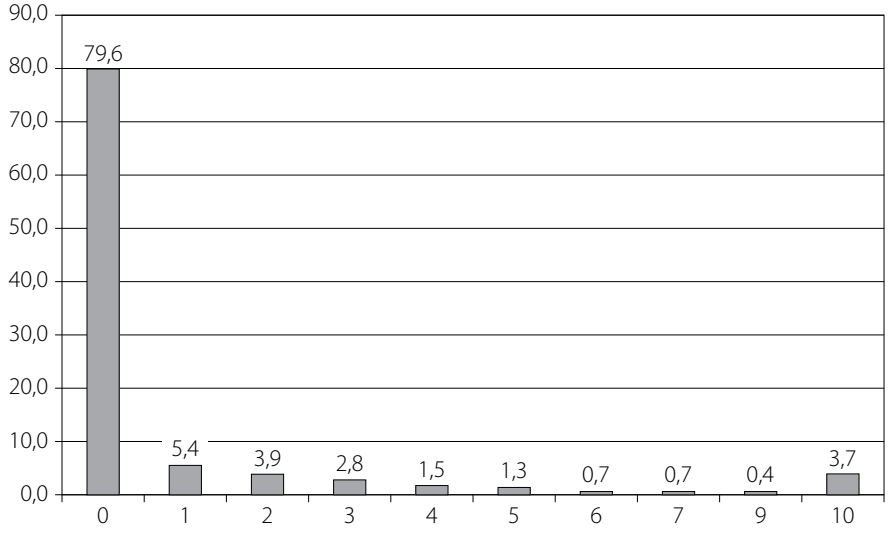
Bu iki tablo birlikte değerlendirildiğinde, benzer sonuçlar vermektedir. "Hiçbir zaman rüşvet teklif etmem" diyenlerin oranı % 69,5 iken, "kural ihlali yaparsam cezamı öderim" diyenlerinki % 70,6'dır.

Bu iki tablodaki sonuç da, daha önceki iki tablonun sonuçlarıyla örtüşmektedir.

Vatandaşın Etik Algısı

TABLO 39: BİR TRAFİK GÖREVLİSİNE GÖREVİNİ YAPARKEN HİZMET ETTİĞİ VATANDAŞLAR TARAFINDAN AZ MİKTARDA DAHİ OLSA PARA TEKLİF EDİLMESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ (B9, KARŞILIĞI D.2)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	367	75,5	79,6
	1	25	5,1	5,4
	2	18	3,7	3,9
	3	13	2,7	2,8
	4	7	1,4	1,5
	5	6	1,2	1,3
	6	3	0,6	0,7
	7	3	0,6	0,7
	9	2	0,4	0,4
	10 Çok doğru	17	3,5	3,7
	Toplam	461	94,9	100,0
Boş	-1	24	4,9	
	Sistem	1	0,2	
	Toplam	25	5,1	
Toplam		486	100,0	

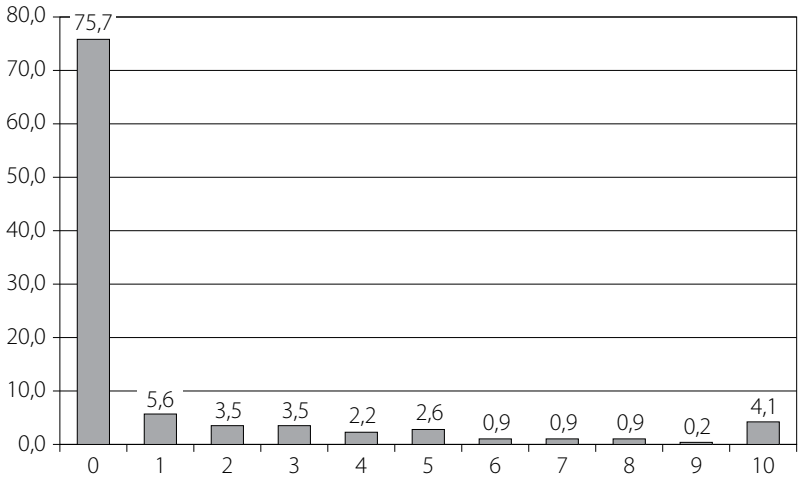


Görüldüğü gibi büyük bir çoğunluk, trafik görevlisine az miktarda dahi olsa para teklif edilmesini tamamen "yanlış" bulmaktadır (% 79,6 "çok yanlış"). Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak ele alınınca, yanlış oranı % 93,2; doğru oranı % 5,5 olarak görülmektedir.

Bu soru polis memurlarına sorulduğunda, % 91 "çok yanlış", % 0,4 "çok doğru" demiştir. Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak ele alınınca yanlış oranı % 96,3; doğru oranı ise % 1,9 olarak görülmektedir. Dolayısıyla, ankete katılan polislerdeki etik hassasiyetin, vatandaşınkiyle birbirine yakın olmakla birlikte daha yüksek olduğu görülmektedir.

TABLO 40: AŞIRI HIZ YAPAN BİR ARACI DURDURAN TRAFİK MEMURUNA, SÜRÜCÜNÜN, YAZILMASI GEREKEN CEZANIN YARISI YA DA DAHA AZI DEĞERİNDEKİ PARA VEYA MAL TEKLİF ETMESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ (B.10, Karşılığı D.5)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	349	71,8	75,7
	1	26	5,3	5,6
	2	16	3,3	3,5
	3	16	3,3	3,5
	4	10	2,1	2,2
	5	12	2,5	2,6
	6	4	0,8	0,9
	7	4	0,8	0,9
	8	4	0,8	0,9
	9	1	0,2	0,2
	10 Çok doğru	19	3,9	4,1
	Toplam	461	94,9	100,0
Boş	-1	24	4,9	
	Sistem	1	0,2	
	Toplam	25	5,1	
Toplam		486	100,0	

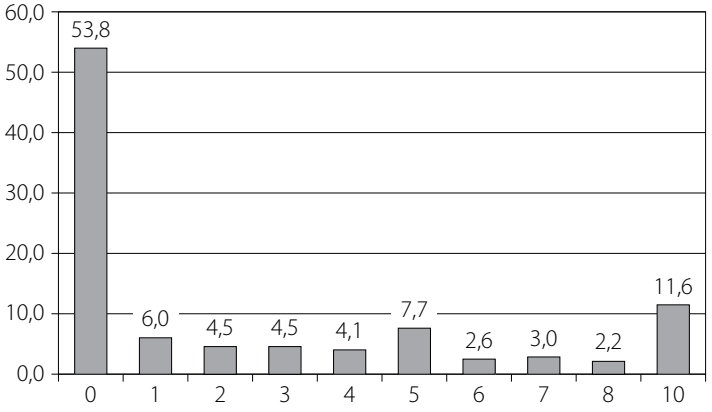


Görüldüğü gibi büyük bir çoğunluk "az miktarda da olsa" trafik görevlisine para teklif edilmesini tamamen yanlış bulmaktadır (% 75,7 "çok yanlış"; % 4,1 "çok doğru"). Polislerde ise elde edilen değerler % 87,6 "çok yanlış"; % 0,5 "çok doğru" şeklindeydi.

Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında, bir aracı durduran polise sürücünün, yazılması gereken cezanın yarısı ya da daha azı değerindeki para veya mal teklif etmesini katılımcıların % 90,5'i "yanlış"; % 7'si ise "doğru" bulmaktadır. Anket yapılan polis memurlarında 5 nötr nokta alındığında ise bu oran % 95,7 "yanlış"; % 1,5 "doğru" şeklindedir. Dolayısıyla polis memurlarındaki etik hassasiyet vatandaşlardan daha yüksek çıkmaktadır.

TABLO 41: GÖREV YAPTIĞI BÖLGEDEKİ İNSANLAR TARAFINDAN OLDUKÇA SEVİLEN BİR TRAFİK GÖREVLİSİNE BÖLGEDEKİ LOKANTA, KAHVEHANE VEYA BENZERİ İŞYERİ SAHİPLERİ TARAFINDAN DİNÎ BAYRAM VE YILBAŞI GİBİ GÜNLERDE TRAFİK HİZMETLERİNİN BİR TÜR ÖDÜLÜ OLARAK YİYECEK VE HEDİYE VERİLMESİNİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ (B.11, KARŞILIĞI D.7)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	250	51.4	53.8
	1	28	5.8	6.0
	2	21	4.3	4.5
	3	21	4.3	4.5
	4	19	3.9	4.1
	5	36	7.4	7.7
	6	12	2.5	2.6
	7	14	2.9	3.0
	8	10	2.1	2.2
	10 Çok doğru	54	11.1	11.6
	Toplam	465	95.7	100.0
Boş	-1	20	4.1	
	Sistem	1	0.2	
	Toplam	21	4.3	
Toplam		486	100.0	



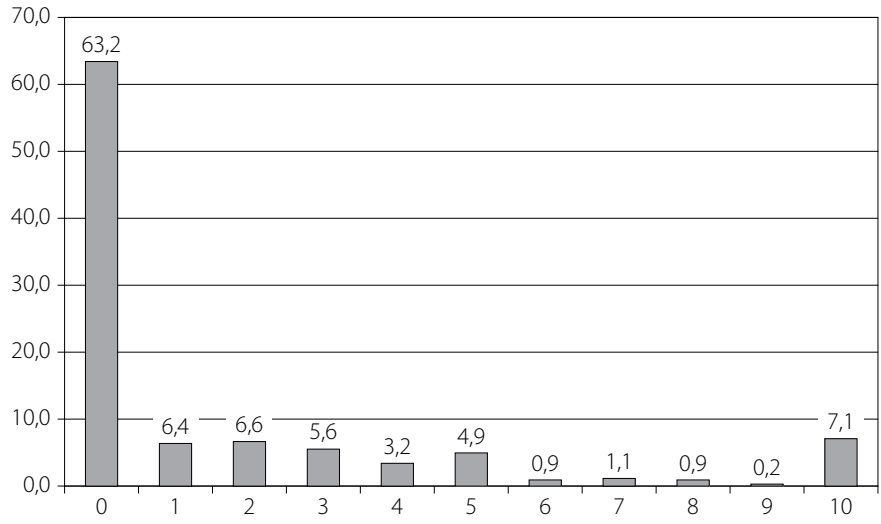
Görüldüğü gibi bölgesinde sevilen bir trafik görevlisine lokanta, kahvehane veya benzeri işyeri sahipleri tarafından dinî bayram ve yılbaşı gibi günlerde trafik hizmetlerinin bir tür ödülü olarak yiyecek ve hediye verilmesini vatandaşlar "yanlış" bulmakta (% 53,8 "çok yanlış") ve kayda değer bir miktarda vatandaş ise doğru bulmaktadır (% 11,6 "çok doğru").

Aynı soruya anket yapılan polis memurlarının verdiği cevaplar ise % 57,4 "çok yanlış"; % 3,7 "çok doğru" şeklindeydi. Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında, ankete katılan vatandaşlarda % 72,9 "yanlış"; % 19,4 "doğru" cevapları alınırken; trafik polislerinde bu oranlar % 79,2 "yanlış"; % 10,5 "doğru" olarak gerçekleşmiştir.

Sonuçta etik hassasiyetin poliste daha yüksek olduğu görülmekle birlikte, bu durumun rüşvet olarak algılanma oranı nispeten daha düşüktür. Örneğin vatandaşların beşte biri hediye verilmesini doğru bulmaktadır.

TABLO 42: BİR TRAFİK GÖREVLİSİNİN GÖREVİNİ YAPARKEN HİZMET VERDİĞİ VATANDAŞLARDAN "İKRAM VE HEDİYE KABUL ETMESİ"NİN DEĞERLENDİRİLMESİ (C.1, karşılığı D.1)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	295	60.7	63.2
	1	30	6.2	6.4
	2	31	6.4	6.6
	3	26	5.3	5.6
	4	15	3.1	3.2
	5	23	4.7	4.9
	6	4	0.8	0.9
	7	5	1.0	1.1
	8	4	0.8	0.9
	9	1	0.2	0.2
	10 Çok doğru	33	6.8	7.1
	Toplam	467	96.1	100.0
Boş	-1	18	3.7	
	Sistem	1	0.2	
	Toplam	19	3.9	
Toplam		486	100.0	

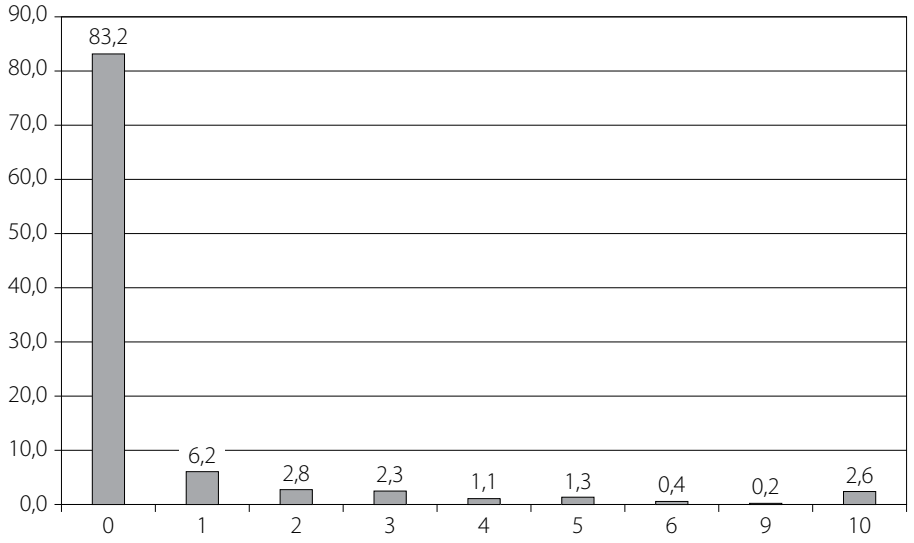


Ankete katılanların çoğunluğu trafik polisinin hediye ve ikram kabul etmesini "yanlış" bulurken (% 63,2 "çok yanlış") kayda değer bir miktar ise doğru bulmaktadır (% 7,1 "çok doğru"). Bu soruya ankete katılan trafik polislerinin verdiği cevaplar ise % 79,6 "çok yanlış"; % 1,3 "çok doğru" şeklindeydi.

Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında ise, vatandaşlar % 85 "yanlış"; % 10,2 "doğru" derken, polisler % 91,8 "yanlış"; % 3,8 "doğru" demektedir. Sonuçta ise polisteki etik hassasiyetin bu soruda da daha yüksek olduğu görülmektedir.

TABLO 43: BİR TRAFİK GÖREVLİSİNİN GÖREVİNİ YAPARKEN HİZMET ETTİĞİ VATANDAŞLARDAN AZ MİKTARDA PARA İSTEMESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

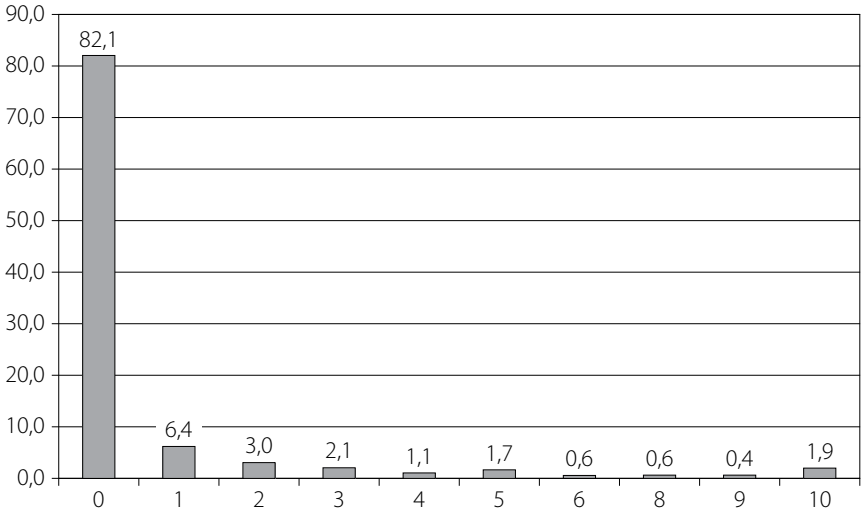
		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	391	80.5	83.2
	1	29	6.0	6.2
	2	13	2.7	2.8
	3	11	2.3	2.3
	4	5	1.0	1.1
	5	6	1.2	1.3
	6	2	0.4	0.4
	9	1	0.2	0.2
	10 Çok doğru	12	2.5	2.6
	Toplam	470	96.7	100.0
Boş	-1	15	3.1	
	Sistem	1	0.2	
	Toplam	16	3.3	
Toplam		486	100.0	



Büyük çoğunluk, polisin az miktarda da olsa vatandaştan para istemesini "yanlış" bulmaktadır (% 83,2 "çok yanlış"). Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında, % 95,6 "yanlış"; % 3,2 "doğru" demektedir. Dolayısıyla da vatandaştan para istenmesi veya vatandaşın para vermesi, hediye isteme veya vermeye oranla daha etik dışı bulunmaktadır.

TABLO 44: BİR TRAFİK GÖREVLİSİNİN GÖREVİNİ YAPARKEN HİZMET ETTİĞİ VATANDAŞLAR TARAFINDAN TEKLİF EDİLEN RÜŞVETİ KABUL ETMESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ (C.3, KARŞILIĞI D.3)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	384	79.0	82.1
	1	30	6.2	6.4
	2	14	2.9	3.0
	3	10	2.1	2.1
	4	5	1.0	1.1
	5	8	1.6	1.7
	6	3	0.6	0.6
	8	3	0.6	0.6
	9	2	0.4	0.4
	10 Çok doğru	9	1.9	1.9
	Toplam	468	96.3	100.0
Boş	-1	17	3.5	
	Sistem	1	0.2	
	Toplam	18	3.7	
Toplam		486	100.0	

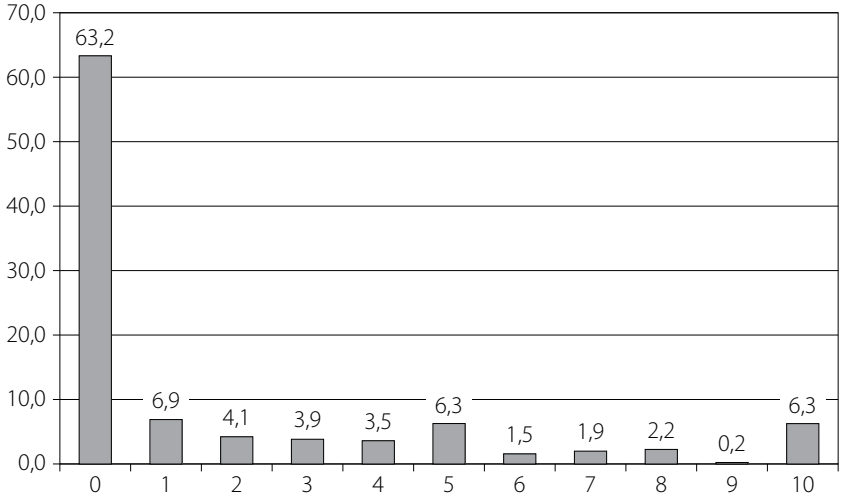


Yine büyük çoğunluk, bir trafik görevlisinin görevini yaparken hizmet ettiği vatandaşlar tarafından teklif edilen rüşveti kabul etmesini "yanlış" bulmaktadır (% 82,1 "çok yanlış"; % 1,9 "çok doğru"). Bu soruya polislerin % 91,0'i "çok yanlış"; % 0,5'i "çok doğru" demişti. Yukarıdaki iki tablo birlikte değerlendirildiğinde, vatandaşların polisin rüşvet istemesini de vatandaşın polislere istemeden rüşvet vermesini de aynı oranda yanlış buldukları görülmektedir.

Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında ise, vatandaşların % 94,7'si "yanlış"; % 3,5'i "doğru" derken; ankete katılan polislerin % 97,2'si "yanlış", % 1,4'ü "doğru" demektedir. Dolayısıyla etik hassasiyetin poliste nispeten daha yüksek olduğu görülmektedir.

TABLO 45: BİR TRAFİK EKİBİNE, GÖREVLİ BULUNDUĞU GÜZERGÂH ÜZERİNDEKİ İŞ YERLERİNİN YİYECEK, İÇECEK GİBİ DÜŞÜK DEĞERLİ İKRAMLARI VERMESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ (C.4, KARŞILIĞI D.4)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	292	60.1	63.2
	1	32	6.6	6.9
	2	19	3.9	4.1
	3	18	3.7	3.9
	4	16	3.3	3.5
	5	29	6.0	6.3
	6	7	1.4	1.5
	7	9	1.9	1.9
	8	10	2.1	2.2
	9	1	0.2	0.2
	10 Çok doğru	29	6.0	6.3
	Toplam	462	95.1	100.0
Boş	-1	23	4.7	
	Sistem	1	0.2	
	Toplam	24	4.9	
Toplam		486	100.0	

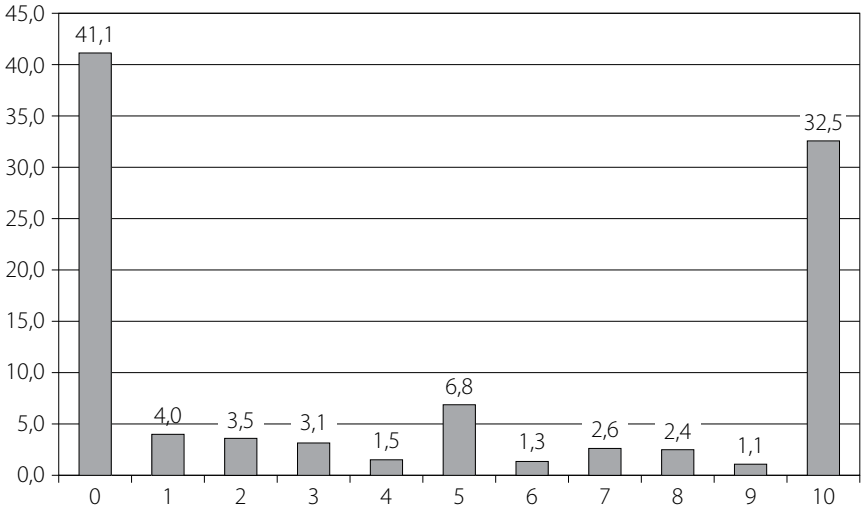


Bir trafik ekibine, görevli bulunduğu güzergâh üzerindeki iş yerlerinin yiyecek, içecek gibi düşük değerli ikramları vermesini nasıl değerlendirdikleri sorusuna çoğunluk "yanlış" dese de (% 63,2 "çok yanlış") kayda değer bir miktar da "doğru" demektedir (% 7,1 "çok doğru"). Cevaplar ankete katılan polislerin cevaplarıyla karşılaştırıldığında, polislerin % 52,3'ünün "çok yanlış"; % 3,2'sinin "çok doğru" dedikleri görülmektedir.

Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında ise, vatandaşlar % 81,6 oranında "yanlış"; % 12,1 oranında "doğru" derken, polisler % 77,4 "yanlış"; % 10,1 "doğru" demektedir. Bu soruda vatandaşların daha hassas olduğu görülmektedir. Ancak her iki grupta da % 10 civarında bir oranın ikramları doğru görmesi kayda değerdir.

TABLO 46: HERHANGİ BİR TRAFİK KURALI İHLALİ TESPİT EDEN TRAFİK POLİSİNİN, HİÇBİR MADDİ ÇIKAR ELDE ETMEKSİZİN CEZAİ İŞLEM YAPMAMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ (C.5, KARŞILIĞI D.9)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geçerli	0 Çok yanlış	186	38.3	41.1
	1	18	3.7	4.0
	2	16	3.3	3.5
	3	14	2.9	3.1
	4	7	1.4	1.5
	5	31	6.4	6.8
	6	6	1.2	1.3
	7	12	2.5	2.6
	8	11	2.3	2.4
	9	5	1.0	1.1
	10 Çok doğru	147	30.2	32.5
	Toplam	453	93.2	100.0
Boş	-1	32	6.6	
	Sistem	1	0.2	
	Toplam	33	6.8	
Toplam	486	100.0		



Herhangi bir trafik kuralı ihlali tespit eden trafik polisinin, hiçbir maddi çıkar elde etmeksizin cezai işlem yapmamasını doğru bulanlarla yanlış bulanlar arasındaki fark azdır. Sürücüler kendilerine ceza yazılmamasını "doğal olarak" nispeten daha "doğru" bulmaktadırlar (% 41,1 "çok yanlış"; % 32.5 "çok doğru").

Ankete katılan polislerde "çok yanlış" diyenlerin oranı % 43; "çok doğru" diyenlerinki ise % 13,4'tür. Polislerle sürücülerin en fazla fikir ayrılığına düştükleri soru budur.

Ölçekte 5 tarafsız nokta olarak alındığında ise, sürücülerin % 53,2'si "yanlış"; % 39,9'u "doğru", polislerin % 63,4'ü "yanlış"; % 21,1'i "doğru" demektedir.

TABLO 47: TRAFİKTE YOLSUZLUĞA KARŞI ÇÖZÜM ÖNERİLERİNİZ SORUSUNA EN FAZLA İŞARETLENEN SEÇENEKLER (Birden fazla seçenek işaretleme imkânı verilmiştir. Bu yüzden verilen yüzdeler ayrı ayrı ele alınmalıdır)

ANKETE KATILAN KİŞİ SAYISI: 485

ÇÖZÜM SEÇENEĞİ	İŞARETLEYEN KİŞİ SAYISI	İŞARETLEYEN YÜZDESİ
Trafik Cezalarının Adaletli Uygulanması Sağlanmalı (İstisnasız Herkese; Polise, Askere, Savcıya da Uygulanması)	361	74.4
Trafikte Teknolojik Araçlarla Denetim Yapılmalı	281	57.9
İnsanların Trafik Davranışı Bilinci Medya Yoluyla ve Uygulamalı Eğitimlerle Artırılmalı. (Trafik Kurallarına Herkesin Uyması Bilinci ve Uymaların İhbar Edilerek Sosyal Kontrol Sağlanması)	281	57.9
Vatandaşlar Cezaya Razı Olup Rüşvet Vermekten Kaçınmalı	271	55.9
Trafik Cezalarında Paranın Dışında Da Cezalar Verilebilmeli (Trafik Eğitimi Ya Da Rehabilitasyon Cezaları Gibi)	203	41.9
Trafik Personelinin Maaşı Yükseltilmeli	172	35.4
Trafik Ceza Miktarları Azaltılmalı	140	28.9
Trafik Ceza Miktarları Arttırılmalı	115	23.7

Tablodan çıkan sonuca göre, vatandaşlar çözüm önerileri arasında **Trafik Cezalarının Adaletli Uygulanması Sağlanmalı (İstisnasız Herkese Polise, Askere, Savcıya da Uygulanması)** seçeneğini yaklaşık olarak % 75 oranıyla birinci sırada tercih etmişlerdir. Diğer taraftan **teknolojik araçlarla trafik denetimi yapılması** seçeneği % 58 gibi bir destekle işaretlenmiştir. Aynı şekilde **İnsanların Trafik Davranışı Bilinci Medya Yoluyla ve Uygulamalı Eğitimlerle Artırılmalı (Trafik Kurallarına Herkesin Uyması Bilinci ve Uymaların İhbar Edilerek Sosyal Kontrol Sağlanması)** seçeneği de % 58'lik bir değer almıştır. Diğer yandan katılımcıların % 56'sı **vatandaşların cezaya razı olup rüşvet verme yolundan vazgeçmeleri gerektiğini belirtmektedir.** Katılımcıların **% 42'si ise (para cezasının dışında eğitim veya rehabilitasyon cezalarının verilmesi)** şıkkını işaretlemiştir. İlginç olan nokta maaşların düşüklüğünün rüşvete sebep olduğu konusundaki genel kanaatin aksine, sadece yüzde 35 civarında vatandaş maaşların yükseltilmesi gerektiğine inanmaktadır. Trafik cezalarının arttırılması veya azaltılması konusundaki seçenekler çok itibar görmemiştir. Bu bağlamda azalsın diyen katılımcı oranı % 29, artsın diyenlerin oranı ise % 24 civarındadır.

Sonuç olarak, trafik hizmetlerinde vatandaş, etik dışı durumların önlenmesinde cezaların adaletli uygulanması, teknolojik araçlarla sıkı denetim yapılması, vatandaşın rüşvet vermemesi gibi konulara öncelik vermiş; ancak maaşların artması, para cezası dışında da seçeneklerin uygulanması gibi önlemlerin işe yarayacağını düşünmektedir. Bir kısmı cezaların azaltılması, bir kısmı da arttırılmasının önlem olacağına inanmaktadır.

ARAŞTIRMA VERİLERİNİN DEĞERLENDİRMESİ

Araştırmanın tüm tabloları aşağıdaki gibi özetlenebilir:

Polis personel anketine göre;

- Ele alınan ilk konu eğitimdir. Çalışanların gerek hizmet içi gerekse hizmet öncesi etik eğitiminin yeterli olmadığı çalışmada görülmüştür.
- İkinci olarak, üstlerin astları hediyeleşme ve rüşvet konusunda yeterince denetlemediği görülmüştür. Daha ziyade, çalışanların kendi aralarında, birbirlerini "uyarma"ya dayalı bir otokontrol sisteminin olduğu belirtilmiştir.
- Rüşvetin sebepleri ve vatandaşın etkisi ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Bir trafik kuralını ihlalden dolayı durdurulduğunda, herhangi bir şey teklif ederek ya da tanıdık çıkması nedeniyle vatandaşın yapılacak cezai işlemi etkilemesinin oranı % 17-20'dir; durdurulan eğer bir polis memuruysa, bu oran % 50'ye çıkmaktadır. Buradan da anlaşılmaktadır ki, polis memurları arasında mesleki bir etkilenme ve dayanışma vardır.
- Rüşvetin sebepleri arasında ele alınan diğer bir konu da maaşların etkisidir. Katılımcıların dörtte üçünün ek bir geliri yoktur; dahası, % 85'inin eşleri de çalışmamaktadır. Yetersiz maaşın tek başına rüşvete sebep olmadığı görülse de, bunun çalışanları yaklaşık dörtte bir oranında etkileyeceği görülmüştür.
- Katılımcıların yarısından fazlası, bazı kişilerin, şirketlerin ya da organizasyonların polis yöneticilerine makam aracı ve tefrişat sağlamalarının rüşveti etkilemeyeceğini düşünürken; üçte biri etkileyeceğini düşünmektedir. Bu sebeple, "kurumsal yarar" sağlamak veya kabul etmek konusunda dikkatli olmak çok önemlidir.
- Ankete katılan polis memurlarına göre, polis memurları ya da sürücüler iletişimlerinde rüşvet teklifi ya da kabulü anlamında herhangi bir şey ima ettiklerinde; rüşvet bekleyen polis memuruysa, vatandaşların etkilenme oranı % 50 iken; sürücü teklif ediyorsa, polis memurlarının etkilenme oranı % 80'dir.
- Araştırmada ele alınan diğer bir konu da "algı"dır. Polis memurları, vatandaşın hediyelerini kabul etmenin % 92 oranında yanlış olduğunu düşünürken, para almanın % 97 oranında yanlış olduğuna inanmaktadırlar. Dolayısıyla, hediyeleşmek ve para kabul etmeyi rüşvet olarak algılamanın oranı oldukça yüksektir.
- Ayrıca, çalışılan çevredeki esnafın hediyelerini ve ikramlarını kabul etmek katılımcıların % 77'si tarafından "yanlış", % 10'u tarafından "doğru" olarak algılanmıştır. Bu çerçevede katılımcıların % 90'ı tarafından bu kişilere ceza yazılmaması yanlış bulunmuştur. Dolayısıyla, ceza yazmama, hediyeleri ve ikramları kabul etmeye nispeten daha az etik bulunmuştur. Özel günlerde bile, hediyeleşmek katılımcıların % 80'i tarafından "yanlış" olarak algılanmıştır.
- Para karşılığında sürücülere ceza yazmama, katılımcıların % 96'sı tarafından yanlış, % 1,5'i tarafından doğru bulunmuştur; dolayısıyla rüşvet olarak algılanmıştır.
- Sürücü katılımcılara bakıldığı zaman ise sonuçlar şöyledir:

- Katılımcıların % 10'u rüşvet vermiştir ya da durdurulursa rüşvet vereceğini söylemiştir; yani böyle bir potansiyel vardır. % 75, polis memuru ne derse onu yapacağını belirtmiştir. Durdurulan sürücülerin dörtte biri, kendilerinden rüşvet talep edildiğini, % 80'i bu talebi kabul ettiğini söylemiştir. Mülâkatlarda, pek çok sürücü kendilerinin hatalı olduklarını düşündükleri için, genelde ilk teklifin kendilerinden geldiğini belirtmişlerdir. Ankette, katılımcıların % 11,4'ü, para ödememek için, bir kural ihlali yaptıklarında para ya da mal teklif edeceklerini belirtmiştir.
- Sürücülerin etik algılaması üzerine olan anketin sonuçları ise şöyledir: Katılımcıların % 93'ü, vatandaşların trafik görevlisine az miktarda para teklif etmesini yanlış bulmuşlardır; % 90,5'i vatandaşın cezanın yarısı değerinde para ya da mal teklif etmesini yanlış bulmuştur. Bu, etik duyarlılığın gayet yüksek olduğunu gösterir; fakat polisin duyarlılığı daha yüksektir. Örneğin, polis memurları iki durumu da % 96 oranında yanlış bulmuştur.
- Polise civardaki vatandaşlar tarafından hediye verilmesi, katılımcıların % 73'ü tarafından yanlış, % 19 tarafından doğru bulunmuştur; polis memuru katılımcılarda ise bu oranlar % 79 doğru ve % 10,5 yanlış şeklindedir. Görüldüğü gibi, vatandaşlar bu tip hediyeleri kısmen daha etik bulmaktadır. Dolayısıyla, polisin etik duyarlılığı daha yüksektir.
- Polisin bu hediyeleri kabul etmesi daha az etik bulunmuştur (% 85). Polis anketinde polisin hediye kabul etmesini yanlış bulanların oranının % 92 olması, duyarlılığın daha yüksek olduğunu göstermektedir.
- Polis memurlarının vatandaşlardan para talep etmesi, vatandaşların % 96'sı tarafından yanlış bulunmuştur. Polislerde bu oran % 97'dir.
- Polisin hiçbir menfaati olmaksızın hatalı sürücüye ceza yazmaması, katılımcıların % 53'ü tarafında yanlış, % 40'ı tarafından doğru bulunurken, polis katılımcılarda bu oranlar % 63 yanlış ve % 21 doğru şeklindedir. Polis memurlarıyla vatandaşın en çok fikir ayrılığına düştükleri soru bu olmuştur. Bunun sebebi sorunun doğrudan sürücülerin menfaati ile ilgili olmasıdır.
- Araştırma verilerine göre, polis memurları ve sürücüler karşılaştırıldığında, genel olarak polisin etik duyarlılığının vatandaşınkinden daha yüksek olduğu görülmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu araştırmada gerek kullanılan yöntemlerle ulaşılan veriler gerekse araştırma süreci boyunca kurum yetkilileriyle yapılan görüşmelerde ortaya çıkan sonuçlar aşağıda sıralanmıştır. Trafik hizmetlerinde çalışan memurların ve bu hizmetin alıcısı olan vatandaşların "etik algılamasını" ölçmeyi amaçlayan bu araştırma, sorunun kaynaklarının "kurumsal" ve "bireysel" olmak üzere iki kategoriye ayrılabileceğini ortaya koymuştur.

Trafik Hizmetlerinde Çalışma Şartlarının Güçlüğünün Rüşvet Algısı Üzerine Etkisi

Trafik hizmetleri, polisliğin diğer birçok birimine kıyasla, çalışılması oldukça zor olan bir birimdir. Terör, istihbarat gibi bazı operasyonel birimlerde hem o görevlerin doğası gereği bir heyecan vardır hem de bu birimlerdeki risk ve güçlük süreklilik arz etmez. Kaldı ki bu birimlerde çalışan personel, sürekli olarak bazı tazminatlar almanın yanı sıra, zaman zaman maaş taltifi ile de ödüllendirilmektedir.

Mevsime göre sıcak veya soğuk hava şartlarında çok uzun saatler (12 saat) çalışmak zorunda kalan trafik memurlarının, bu süre zarfında vatandaşla aralarında geçen tartışmalı ve gerilimli ilişkiler memuru hem yormakta hem de germektedir. Genelde yaptığı işin karşılığını alamadığına inanan, diğer bir ifadeyle maaşının yaptığı işin karşılığı olmadığını düşünen insanlarda, maaş dışı bazı maddi yararlar elde etme eğilimi oluşabilmektedir. Bazı memurlar, bunu bir tür verilmemiş olan haklarının telafisi olarak görebilmektedirler. Batılı ülkelerde yapılan araştırmalarda bu sonuca ulaşılmaktadır. "Toplumun en zor ve pis işini yapan insanların bunun karşılığını alması gerekir" düşüncesi oluşmaktadır (Kleinig, 1996).

Benzer bir durum da, farklı trafik birimlerinde çalışan memurlara tazminat ödenmesinde yaşanmaktadır. Bölge trafik birimlerinde çalışan memurlar aylık 80 TL kadar bir tazminat alırken şehir içi trafik hizmetlerinde çalışan memurlara bu tazminat ödenmemektedir. Oysa mesai saatleri içinde yemek yeme konusunda şehir içinde çalışan memurlar Bölge Trafik'te çalışanlardan daha avantajlı durumda değillerdir. Merkez birimlerinde çalışan memurlar, tabldottan oldukça düşük fiyatlarla yemek yiyebilirken şehir içi trafikte 12 saat mesai yapan memurlar, en az iki öğünlerini görev yaptıkları ortamlarda, dışarıda yemek zorunda kalmaktadırlar. Bunun da, memurların kendilerine ikram edilen yiyecekleri kabul etme eğilimini artırdığı düşünülmektedir. Kendilerine Bölge Trafik'te çalışanlara verilen tazminat verilmediği için haksızlık yapıldığını düşünen memurlar, ücretini ödemeden yedikleri yemeği bunun bir tür telafisi olarak görebilmektedirler.

"Kurumsal" Faktörlerin Etik Sorunların Oluşumuna Etkileri

Rüşvet, hem alan hem de verenin özgür iradesiyle gerçekleşen ve bu işlemde taraf olan kişilerin bunun vicdani ve cezai sonuçlarına katlanması gereken bir olgudur. Ancak, bu tanım rüşvet ilişkilerinin var olduğu kurumlarda, kurumsal sorumluluğun tamamen ortadan kalkacağı anlamına da gelmemektedir. Profesyonelce bir görev ifa eden meslek

mensuplarının, kurumları tarafından "eğitilerek" belli standartlara kavuşturulması ve "denetlenerek" bu standartları koruyup korumadıkları izlenmesi gerekmektedir. Trafik hizmetlerinde işleyen rüşvet çarkından bu kurumun personeli üzerinde "eğitim" ve "denetim" görevini gerektiği gibi yerine getir(e)meyen yetkililer de sorumludurlar. Geçmişte üzerinde ciddi bir şekilde durulmadığı için birikerek bugüne aktarılmış olan sorunların tek sorumlusu elbette bugünkü yöneticiler değildirler. Ancak, mevcut yöneticiler de bu sorunları hiç dokunmadan yarına aktarma hakkına sahip değillerdir.

Bazı üst düzey Emniyet yetkililerinin çok farklı nedenlerle, bilimsel çalışmalara ve bunun bir aracı olan anketlere endişeyle yaklaştıkları görülmüştür. Bu proje kapsamında gerçekleştirilmesi gereken anketin gerek yapılmasına izin verilmesi gerek anket sorularının içeriği konusunda iki aşamalı engelle karşılaşılacağı öngörülüyordu. Bunlardan ilki Emniyet Genel Müdürlüğü'nden izin alma aşamasıydı, ki sadece bu aşamaya yaklaşık 40 günlük bir süre harcandı. Oysa araştırmacılar, Emniyet Genel Müdürlüğü üst yönetiminin, Polis Akademisi gibi kendilerine bağlı bir kurumun personelinin yapacağı bilimsel bir araştırmaya izin verme konusunda bu kadar direneceğini beklemiyordu.

İkinci aşamada ise, araştırmacıların ilk baştaki endişelerinin aksine, araştırmaya konu olan iller düzeyinde pek fazla bir direnç gösterilmedi. Anket ve mülâkat yapılan illerde yöneticilerin genel yaklaşımı müspet ve yardımcı olma şeklinde olsa da birkaç yöneticinin endişesi gözden kaçmamıştır. Anketin yapıldığı bir ilde Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından verilen izin ve onayın yeterli olamadığı görülmüştür. Söz konusu ilde, il müdürünün bilimsel çalışmalara endişeyle baktığı ve ankete izin vermek için soruların kendi birimleri tarafından incelenerek kendisinden ön onay alınması şartını koştuğu müşahede edilmiştir.

Kendileri ile görüşülen bazı üst düzey yetkililer, trafik memurları ile yapılacak olan "etik ve rüşvet" konulu bir anketin, adeta onlarla bu konuda yüz göz olma sonucunu doğuracağı ve böyle bir konunun kurum tarafından aleni bir şekilde araştırılmasının adeta bunun normalliğinin kabul edildiği anlamına geleceği endişesini taşıdıklarını ifade etmişlerdir. Bu yaklaşıma göre, varlığı inkâr edilemeyecek kadar yaygın olan bir problemin görmezden gelinerek kendiliğinden yok olmasının beklendiği görülmektedir.

Üst düzey yöneticilerin bilimsel çalışmalara endişeyle bakmalarının arkasında yatan nedenlerden birisinin, araştırmanın sonunda ortaya çıkacak durumun kendi şahıslarını yıpratacağı endişesi olduğu hissedilmektedir. Üst düzey yöneticilerin kurumlarına bağlı herhangi bir birim ve sorun üzerine yapılacak olan bir bilimsel araştırmayı, bir hastalığın teşhisi için gerekli olan bir ön tahlil olarak görmek yerine, kendi bireysel yönetim becerilerini tartışmaya açacağı ve ayaklarının kaydırılması için yapıldığı endişesini taşıdıkları görülmüştür. Bu tür yöneticilerin, varsa bir sorunun nedenlerinin araştırılmasının ve buna göre çözüm üretilmesinin, aslında kendilerinin asli görevleri olduğunu fark etmedikleri görülmektedir. Bu yöneticiler, var olan bazı sorunların teşhis edilip çözülmemesi durumunda yakın bir gelecekte kurumun daha fazla yozlaşacağını görememektedirler. Oysa mevcut sorunlar bu görevde halen bulunan kişinin görev döneminde başlamadığı için tek sorumlu da bu kişiler değildir. Mevcut yöneticiler, araştırmalara destek vermemekle, aslında kendilerinden önce var olduğu için doğrudan sorumlu olmadıkları bazı sorunların çözümüne imkân sağlamadıklarından dolayı bundan sonrası için sorumlu olmaktadırlar. Üst düzey yönetici,

kendisinden önce çözülmediği için biriken sorunları katlayarak bir sonraki döneme aktaran değil, görevde bulunduğu süre içinde bu sorunların çözümü için çaba sarf eden kişidir.

"Kurum Kültürünün" Bireysel Etik Sorunlar Üzerine Etkileri

Bu araştırmada ilk olarak üst düzey polis yöneticilerinin kurum kültürünü etkileyecek kadar önemli konumda olanlarından bazılarının, bu alanda bilimsel çalışma yapılmasının gereği ve önemini yeteri kadar göremedikleri tespit edilmiştir.

Üst düzey yöneticilerden bir kısmı, bu tür araştırmaları tıpkı bir hastalığın teşhis ve tedavisi için yapılması gereken ön testler olarak görürken diğer bir kısmı, bilimsel araştırmanın gereğine ve bulgularının yararına inanmakla birlikte, bu bilgilerin kurum içinde paylaşılmasıyla sınırlı kalınmasından yanadırlar, ayrıca bulguların medyaya ve dışarıya yansımasının Polis Teşkilâtı'nı yıpratacağı endişesini taşımaktadırlar. Yani "kol kırılır yen içinde kalır" yaygın anlayışına sahip çıkmaktadırlar. Üçüncü bir kısım ise, araştırmaları kendi ifadeleriyle **"Siz bizim eksikliklerimizi mi ortaya çıkarmaya çalışıyorsunuz?"** şeklinde algılamakta ve yardımcı olma konusunda çok istekli davranmamaktadırlar.

Araştırma kapsamında polis memurları düzeyinde tespit edilmeye çalışılan "etik duyarlılığın" teşkilâtın üst düzey yöneticileri açısından da değerlendirilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Özellikle belirli makamları işgal eden üst düzey yöneticilere bol miktarda hediye geldiği görülmektedir. Bu tür hediyeleşmeler her ne kadar Türk kültüründeki hediyeleşmenin bir yansıması olarak hoş görülse de bunun mesleki etik duyarlılığı olumsuz etkileme olasılığı göz ardı edilmemelidir. Kendilerine astları veya vatandaşları tarafından zaman zaman verilen ve gönderilen hediyeleri kabul eden orta ve üst düzey yöneticilerin, memurlarına gerektiği kadar "etik liderlik" yapamayacakları gibi, vatandaşların memurlara ikramlarını veya teklif ettikleri küçük değerli rüşvetleri almamaları konusunda güzel bir örnek olamayacakları açıktır.

Polis Teşkilâtı'nın etik ihlaller ve rüşvetle mücadele etme konusunda atacağı ilk ve en önemli adım, üst düzey Emniyet yönetiminin etik uygulamalar konusunda alt rütbelere örnek teşkil edecek bir kurumsal duruş sergileyerek bunun zamanla "yükselen bir değer" olarak polis alt kültürüne özümsetilmesidir. Diğer bir anlatımla etik duyarlılık ve dürüstlük kurum içinde yükselen bir değer haline getirilmelidir. Başta il müdürü ve trafik müdürleri olmak üzere, üst düzey yöneticilerin dürüstlükleri ve etik duyarlılıkları konusunda astlarının bir tereddüdü olmamalıdır.

Kurumsal İhtiyaçların "Yerel İmkânlar (!) Kullanılarak" Karşılanması

Güvenlik kurumlarının tadilat, tamirat ve bina inşası gibi bazı ihtiyaçlarının vatandaşlar tarafından giderilmesinin veya onlardan toplanan yardımlarla karşılanmasının oldukça alışılmış bir uygulama olduğu görülmektedir. Çok yaygın olmasa da, gelişmiş ülkelerde zaman zaman sistematik ve denetimli olarak yapılan bu tür uygulamalara Türk Polis Teşkilâtı'nda çok yaygın şekilde ve gerektiği kadar denetim olmaksızın başvurulduğu

görülmektedir. Bu durum sadece Emniyet Teşkilâtı'nın üst düzey yetkilileri değil aynı zamanda il düzeyindeki sivil yetkililer ve siyasi makamlar tarafından da bilinmekte ve hattâ desteklenmektedir. Ülkemizde diğer devlet kuruluşları gibi Polis Teşkilâtı'nın da bazı ihtiyaçlarının **"yerel imkânlar (!) kullanılarak"** sağlanması oldukça sık görülen bir uygulamadır.

Orta ve üst düzey yetkililerin, görev yaptığı kurumun ihtiyaçlarını karşılama bağlamında bile olsa, sürekli olarak vatandaşla **"isteme ve alma"** ilişkisine girmesi kurumsal yozlaşma açısından bazı riskler taşımaktadır. Güvenlik hizmet birimlerinin devlet tarafından temin edilmesi gereken sarf malzemelerinin bile vatandaş tarafından karşılanması, bu işleri yürüten Emniyet mensuplarının hizmet kalitesini, kendileri dürüst olsalar bile, olumsuz yönde etkilemesi ihtimali vardır. Görüşülen bazı trafik hizmetleri yöneticileri, birimlerinin yazıcı toneri ve benzeri sarf malzemelerinin bile kurum tarafından karşılanmadığını ve bunları kendilerince **"saygın kişi ve kurum"** olarak gördükleri yerlerden temin etmek zorunda kaldıklarını ifade etmişlerdir.

"Saygın Kişi ve Kurum (!)" Anlayışı

Kendileriyle mülâkat yapılan memur ve idarecilerin sıkça, polislere yemek ikram eden "saygın kişi ve işyerlerinden" söz ettikleri görülmüştür. Örneğin bunlar, büyük bir hastane, bir fabrika ve çok sayıda insanın çalıştığı ve personele yemek çıkaran işyerleri olabilmektedir. Memurlar öğle yemeklerini her gün bu yerlerde yemekte ve bu işyerlerinin de, görünüşte, bundan herhangi bir şikâyeti olmamaktadır. Bu tür yemeklerin hiçbir karşılığının olup olmadığı da elbette tartışılabilir. Ancak bir memurun sürekli olarak ücretini ödemeden başkalarına ait yerlerde yemek yemesinin, onun kişiliği üzerine etkisini de düşünmek gerekir.

Burada "saygınlığın ölçüsü nedir?" sorusu sorulabilir. Bir zamanlar saygın olarak bilinen kişilerin veya kuruluşların sonradan pek de saygın olmadığı ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca birilerine göre bir hastane veya fabrika saygın bir işyeri iken bir başkasına göre bir bar veya pavyon da saygın bir işyeri olabilir. Saygın bir fabrikada sürekli olarak yemek yiyen memurların, o fabrikaya ait taşıma kamyonlarına ceza uygulama konusunda hiçbir sorun yaşamayacakları iddia edilebilir mi?

Bu araştırmada, aslında Türk Polis Teşkilâtı'nın genel bir sorunu olan bu problemin, özellikle trafik hizmetlerine yansıması değerlendirilmiştir. Trafik birimlerinde görev yapan çeşitli seviyelerdeki amirlerin vatandaş ile girdikleri bu tür ilişkilerin, memurların etik duyarlılığına olası etkilerini ölçmek amacıyla sorulan soruya trafik müdürlerinin tamamına yakını "olumsuz olacağı" cevabını vermişlerdir. Görüşülen personel, kurumsal ihtiyaçları karşılamak için kurum yöneticilerinin bilgi ve teşvikiyle vatandaştan yardım toplanmasının polis memuru ve alt rütbeli amirleri önce "istemeye alıştıracağı" daha sonra da bazı "kişisel ihtiyaçlarını vatandaştan temin etme eğilimi kazandıracağı" endişesini taşımaktadırlar.

Kurum ihtiyaçlarını karşılamak gibi bir amaçla da olsa amir ve müdürlerin vatandaş ile para veya eşya **"isteme ve alma"** ilişkisine girmesi, hem bunu yapan güvenlik yöneticilerini zora sokabilmekte hem de bu kişilerin astlarına karşı etik bir liderlik örneği sergilemesini

engellemektedir. Zamanla kendilerini görev yaptıkları kurumla özdeşleştirerek adeta devlet gibi gören kişilerin, ilk önce kurumun ihtiyaçlarını karşılamak için girmiş oldukları **"isteme ve alma"** ilişkilerini zamanla kendi şahsi ihtiyaçlarını karşılamada da kullandıkları iddiaları vardır. Örneğin, iş yeri sahibi bir vatandaşa devletin arabasına lastik alma talebinde bulunan bir memurun, bu kişi tarafından lastik alması için gönderildiği yerden kendi özel aracına ücret ödemeden lastik aldığını iddia edenler olmuştur.

"Bireysel Faktörlerin" Etik Sorunların Oluşumuna Etkileri

Rüşvet, "veren" ve "alan" olmak üzere iki tarafın bulunmasıyla gerçekleşen bir olgudur. Rüşvet ortamını oluşturan etkenler çoğu zaman hem trafik memurları hem de vatandaş açısından çekicilik özellikleri taşır. Bireysel faktörler kurumsal faktörlerden tamamen bağımsız olarak düşünülemez. Ancak yine de bu başlık altında, trafik hizmetlerinde görev yapan memur ve vatandaşların, şahsi algılamalarından kaynaklanan ve rüşvet alma ve verme konusundaki tutumlarını etkileyen bireysel faktörler üzerinde durulacaktır.

Ağır Cezalar ve Rüşvet İlişkisi

Cezaların caydırıcı olmayışının genelde yeteri kadar ağır olmamalarından kaynaklandığı düşünülür. Oysa trafik cezalarındaki ağırlığın caydırıcı olmadığı gibi, rüşvete de kapı açtığı iddia edilmektedir. Gerek kendisi ile görüşülen farklı kategorideki ticari sürücüler ve gerekse polisler, bazı cezaların çok ağır olmasının rüşvet ilişkisini doğurduğunu iddia etmektedirler. Örneğin, kamyon taşımacılığında Ulaştırma Bakanlığı'nın belirlemiş olduğu "yük sınırının" (tonaj) aşılması durumunda verilecek olan cezaların 3.500 TL civarında olduğu belirtilmektedir. Bu miktarı ödemesi adeta imkânsız olan sürücülerin, polise rüşvet teklif ederek cezadan kurtulma yoluna gittikleri anlaşılmaktadır. Bu tür cezalarda rüşvet ilişkisinin gelişmesinin nedenlerinden birisi de, yasalara göre kesilmesi gereken bazı cezaları polislerin de çok yüksek bulmasıdır. Cezaların caydırıcı olmaktan çıkarak adeta şoför esnafın belini bükme boyutuna ulaştığı görülmektedir.

Rüşvet Ortamını Hazırlayan Cezalar

Bazı trafik cezalarının çok ağır olması, sürücülerin trafik polislerine rüşvet teklif etme ihtimalini artırmaktadır. Örneğin, ticari araç sürücülerine "para cezası" ile birlikte verilen "ehliyet puanı düşürme" ve belli bir puana geldikten sonra sürücüyü belli bir süre "araç kullanmaktan men etme" cezası sürücünün işsiz kalması sonucunu doğurmaktadır. Bu cezanın ağırlığından dolayı sürücüler rüşvet karşılığında polisin ya hiç ceza yazmamasını ya da puan cezası gerektirmeyen bir ceza yazmasını sağlamaya çalışmaktadırlar. "Durak harici yolcu almak" veya "ayakta yolcu almak" gibi yasakları aşmak için polise rüşvet vermeyi göze alan şoförler ve rüşvet alıp almadıkları konusunda yeterince "eğitilmemiş" ve "denetlenmeyen" polislerin olduğu bir ortam, rüşvet ilişkilerinin yaygınlaşması için uygundur.

Trafik cezalarının farklı illerde farklı şekilde uygulanması, sürücülerin gözünde kendilerine haksızlık yapıldığı kanaatini uyandırmaktadır. Örneğin, bazı illerde (İzmir gibi) minibüslerde ayakta yolcu almak konusunda çok katı olunurken diğer bazı büyük ilerde (Ankara ve İstanbul gibi) bu konuda çok müsamahalı olunması, İzmirli ticari sürücülerde kendilerine haksızlık yapıldığı izlenimini doğurmaktadır. Bazı minibüsçüler, "Bu kanunlar Türkiye'nin her tarafı için geçerli değil mi? Eğer geçerli ise İstanbul'da ve Ankara'da minibüsler tıka-basa yolcu alırken biz neden ayakta bir yolcu bile alamıyoruz? Bu kanunlar başkentin Bakanlıklar semtinde ve kanunların yapıldığı Meclis'in yanından geçen minibüslere neden uygulanmıyor?", diye şikâyet etmektedirler. Trafikle ilgili kanunların farklı illerde farklı uygulanması sürücülerde adaletsizlik duygusu uyandırmakta, onlar da rüşvet vererek, kendilerince haksız olan bir uygulamayı aşmakta bir sakınca görmemektedirler.

"Rüşvetin Gayrimeşru Çekiciliği"

Trafik hizmetlerinde çalışan memurların büyük bir kısmının bu birimde görev yapmak konusunda gönüllü olmadıkları görülmektedir. Bunun nedenlerinden birisi, bu birimde görev yapmanın çalışma süresi ve çalışma şartları açısından çok zor olmasıdır. Diğer bir neden ise, memurların bu birimde çalışarak rüşvet alma veya almamanın zorluklarını yaşamak istememeleridir. Ancak, bu birimde göreve başladıktan sonra bir yandan sürekli olarak **"rüşvetin gayrimeşru çekiciliği"** (temptation) altında yaşarken öte yandan gerektiği kadar denetlenmeyen memurlar, zamanla rüşvet çarkına dahil olabilmektedirler.

Etik duyarlılığı arzulanan düzeyde olmayan polis memuru ve vatandaş için rüşvet vermek de almak da "gayrimeşru çekiciliği" olan bir durumdur. Trafik birimlerinde görev yapan memurların, her gün kendilerine yapılan yüzlerce rüşvet teklifiyle etik duyarlılıkları ve "saygınlıkları" test edilmektedir. Rüşveti teklif eden genelde daha fazla cezadan kurtulacağı, alan ise ek bir gelir elde edeceği için kendisini kârlı görmektedir. Kısacası, rüşvet genelde alanın da verenin de memnun olduğu bir ilişkidir.

"Alan Memnun Veren Memnun"

Cezaların çok ağır olması durumunda sürücüler yasaların uygulanması yerine polisin rüşvet almasını adeta canlarına minnet saymaktadırlar. Bu tür durumlarda yaşanan rüşvet ilişkileri **"alan memnun veren memnun"** durumunun en belirgin örneğidir. Kamyon garajlarında görüşülen şoförlerden bazıları "Polislerle aralarında herhangi bir sorun olmadığını" ifade ederek, "Siz aramıza girmeyin! Biz birbirimizle iyi anlaşıyoruz, birbirimizi idare ediyoruz!" demektedirler. Kendileri ile görüşmek istediğimiz şoförlerden bir kısmının, polislerin rüşvet almasındansa yasaların gerektirdiği cezaları ödemeleri durumunda çok daha fazla mağdur olacaklarını ifade ederek araştırmaya yardımcı olmak istemedikleri görülmüştür.

Kurumsal Önlemlerin Bireysel Tutum Üzerine Etkileri

Yukarıda ifade edildiği gibi trafik hizmetlerindeki rüşvet sorunu vatandaşlar ve trafik memurlarının bireysel kararı olmakla beraber, kurum tarafından alınacak önlemlerle bu sorun azaltılabilir. Örneğin, gerek trafik polisleri gerekse vatandaşın, rüşvet vermeme konusunda "eğitilerek" bilinçlendirilmesi, sorunun çözümü için birbirini tamamlayan iki alandır. Buna ilave olarak, yine rüşvet alan ve veren tarafların sıkı bir denetimle caydırılması gereklidir.

Eğitim ve "Etik Duyarlılık"

Üst düzey trafik yöneticileri ile yapılan görüşmelerde, trafik eğitiminde gündelik rüşvet ve etik duyarlılık konusunda yeterli ve sistematik eğitim verilemediği ve gerekli duyarlılığın kazandırılamadığı ifade edilmiştir. Bunun da birden fazla nedeni bulunmaktadır. İlk olarak, üst düzey Emniyet yöneticileri, trafik eğitici ve denetleyicilerinin; ikram, hediye, gündelik rüşvet gibi konulardaki etik duyarsızlığın polisler üzerinde sonraki yıllarda daha fazla mesleki yozlaşma doğurabilme tehlikesinin farkında olmadıkları görülmektedir.

İkinci olarak, trafik branş eğitiminin yoğunluğu arasında "etik duyarlılık" eğitimine gereken zamanın ayrılamadığı görülmektedir. Zaman zaman rüşvet almama konusunda memurlara "yarımağızla" verilen nasihatler ise, hayatın gerçekleriyle karşılaştıklarında onlara direnç kazandıracak kadar güçlü olmamaktadır. Örneğin, bir memur kendilerine eğitim veren amirin "Vatandaştan çay içmeyin… yemek yemeyin… değmez!" şeklinde tavsiyelerde bulunduğunu ifade etmiştir. İyi niyetli yapılan böyle bir tavsiyede bile, miktarın değmeyecek kadar küçük olmasına vurgu yapılmakta ve özellikle de öyle anlamak isteyenler için imalı olarak risk almaya değecek kadar miktar söz konusu olduğunda alınabileceği anlamı çıkmaktadır.

Oysa vatandaştan içilecek olan bir bardak çayın, kabul edilecek olan küçük bir ikram ve hediyenin bile, gelecekte ne tür sorunlar doğurabileceği, mesleki yozlaşmanın başlangıcı olabileceği, yaşanmış örneklerle anlatılarak, konunun ilk bakışta göründüğü kadar masum ve zararsız olmadığı anlatılabilir. Yaşanmış olaylardan örneklerle ve profesyonelce hazırlanmış filmler gibi görsel eğitim malzemeleriyle memurlar gerçek hayatta karşılaşabilecekleri sorunlara karşı daha donanımlı ve dirençli hale getirilebilir.

Gündelik Rüşvetle Mücadelede "Eğitim" ve "Denetimin" Etkisi Nedir?

- Meslek öncesi ve meslek içi etik eğitimi
- Görev başında amir denetimi (saygınlık testi)
- Vatandaşın rüşvet vermeme konusunda bilinçlendirilmesi
- Etik değerler ve dürüstlüğün kurum alt kültüründe "yükselen değer" olması

Üst düzey polis yöneticilerinin dürüstlük konusundaki imajı ve kendi personelinin dürüstlüğünü sağlama konusundaki kararlılığı çok önemlidir. Hiyerarşinin alt basamakları yukarıya göre şekillenmektedir. Polis amirleri dürüst olsalar bile, memurlar bunu bilmemeleri durumunda rüşvet alma konusunda duyarsız olabilmektedirler. Polisler başlarındaki her seviyedeki amiri kastederek "Bizim aldığımız da ne ki", "Zaten herkes alıyor, hem de bizden daha çok alıyor" gibi savunma mekanizmaları geliştirebilmektedirler. Burada "herkes"ten kastedilenler başlarındaki en alt seviyedeki amirlerden en üst seviyedeki siyasilere kadar uzanabilir. Bu tür bir savunmanın amacı, bir yandan kendilerine yaptıklarından dolayı vicdani rahatlama sağlamakken, öte yandan kendilerinin rüşvet almamasının ülkeyi güllük gülistanlık yapmayacağının, zaten bu sorunun başedilemeyecek kadar yaygın olduğunun ifade edilmesidir.

Görüşmelerde, dürüst olmamanın zamanla kişinin vicdanını rahatsız edici olmaktan çıktığı anlaşılmaktadır. Zaten herkesin rüşvet aldığı ve hattâ kendisinden çok aldığı bir kurumda dürüst olmak mümkün olmayacağına göre, bir memur neden rüşvet almasın (!) veya alınca neden kendisini suçlu hissetsin? Dürüst olmamanın bir sorun olarak algılanmaması kurum kültürüne oldukça hâkim olabilir. "Devletin malı deniz, yemeyen domuz" sözü adeta "rüşvet deniz, almayan domuz" şeklinde algılanma boyutuna ulaşabilmektedir.

Rüşvetin yaygın ve denetimin de sıkı olmadığı yerlerde, rüşvet alanların değil rüşvet almayanların ne yapacağını bilemez durumda oldukları da görülmektedir. Rüşvet almayan memurların alan meslektaşları ile sorunlu ilişkiler yaşadığı görülmektedir. Hattâ değil sadece rüşvet almayan memurların, rüşvet almayan alt rütbeli amirlerin bile memurlar tarafından sorun olarak görülmemesi için alıyormuş gibi bir izlenim verdikleri durumlar da görülmektedir. Rüşvet almayan bir memur veya amirin varlığı, ekibin diğer üyeleri için rahatsız edici ve hattâ tehdit edici bir durum olarak görülebilmektedir. Bu durumda ekibin üyesi ya rüşvet alarak ekibin bir parçası olacak ve kendisinin ekip için potansiyel bir tehlike olmadığını ispat edecek ya da rüşvet almasalar da alanlar için kesinlikle bir tehdit olmayacaklarını ispat edeceklerdir ki, bu adeta imkânsızdır. Rüşvet veya hediye alan memurlar arasında "bizden isen rüşvet alacaksın, almıyorsan bizden değilsin" kuralı hâkimdir.

Görüşme yapılan yöneticilerin ve memurların neredeyse tamamı, üst yöneticilerin ve amirlerin dürüst ve denetimi yapan bir kişi olması durumunda astların ve memurların etik dışı davranışlara girmesinin imkânsız olduğunu belirtmişlerdir. Diğer bir ifadeyle eğer üstler etik dışı ilişkilere karşı hassas ise ve personelini bu anlamda sıkı denetliyorsa, o zaman astların rüşvet almasının, etik dışı davranışlara girmesinin imkânsız olduğu görüşü hâkimdir. Bu yönüyle özellikle yöneticiler sağlam dururlarsa ve etik dışı davranışlarda hassas olurlarsa, astların bu tür sapmış davranışlarına girme ihtimali çok düşük olmaktadır.

İnsanın olduğu her yerde ve kurumda yozlaşma yaşanabilir. Herhangi bir kamu hizmet kurumunda da ne kadar sıkı bir denetim ve ne kadar iyi bir yönetim olursa olsun, kurumsal ve bireysel yozlaşma ve yolsuzluk tamamen ortadan kaldırılamayabilir. Ancak, kamu kurumlarında görülen yozlaşmanın en önemli nedenlerinden birisi de, kötü yönetim olarak da tanımlanacak olan denetimsizliktir. Kurumsal ve bireysel yozlaşma ancak, sistematik ve sıkı bir denetim mekanizmasına sahip iyi bir yönetimle asgari düzeye indirebilir. Bu tür projelerin amaçları da, yozlaşma ve yolsuzluk sorununun varlığının ve boyutunun tespit edilmesini sağlamak ve ne tür denetim mekanizmalarının gerekli olduğunu ortaya koymaktır.

Kamu kurumlarındaki denetimin sürekli, sistematik ve rutin bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Mevcut denetim mekanizmalarının yeterli olmadığı durumlarda yeni yöntemler geliştirilmelidir. Ağırlıklı olarak sadece vatandaştan gelecek şikâyetlere dayalı olan bir denetim sisteminin, trafik hizmeti üreten personelin denetimi için etkili ve yeterli olmadığı görülmektedir. Rüşvet iddialarına karışan polislere karşı zaman zaman yapılan operasyonlarla birkaç amirin ve memurun tutuklanması, gerek kamuoyunu tatmin gerekse personel üzerindeki caydırıcılık açısından kısa süreli olarak etkili olsa da, bunun soruna kalıcı ve köklü çözüm getirmediği geçmişte yaşanmış örneklerle görülmüştür. Bu tür denetimlerin etkisi kısa bir süre sonra azalarak yozlaşmada tekrar başa dönülmektedir.

Rüşvet teklif etme ve alma olayları süreklilik arz ettiği için denetim ve yakalanma riskinin de sürekli olması gerekir. Bir kurumda rüşvet alan memurların yakalanıp olayın alenileşmesinden sonra kurum yöneticileri tarafından zaman zaman ortaya konduğu görülen "Her sepette birkaç çürük elma olabilir" yaklaşımı, çağdaş ve profesyonel yönetim anlayışından uzaktır. Bu tür yaklaşımlar üst düzey yöneticilerin kendi kurumlarında gerçekleşen yozlaşmayı denetleme konusundaki yetersizliklerini örtme çabası olarak algılanır. Çok uzun zaman aralıklarıyla yapılan ve personel üzerinde çok sınırlı bir caydırıcılık ve denetim etkisi uyandıran denetimler de aynı şekilde profesyonel yönetim yaklaşımından uzaktır. Bu tür operasyonların memurlar üzerindeki caydırıcı etkisi de kamuoyunu kurum hakkında olumlu düşünmeye iten etkisi de, kısa süreli olacaktır. Kamu personelinde yaşanması muhtemel yozlaşmaya karşı kalıcı bir caydırıcı bir tedbir alınması ve kamuoyunun bu kurum hakkındaki güveninin sürekli olması, denetimlerin de sistematik ve sürekli olması ile mümkündür.

Yozlaşmanın sürekli olması gibi denetimin de sürekli olmasının gerekliliği sorunu elbette sadece Türk polisi için geçerli değildir. ABD polis teşkilâtlarının yozlaşma ile mücadelesinde de benzer süreçler yaşanmıştır. Kurumsal yozlaşma, üst düzey polislerin ya "kendileri de işin içinde yer aldıkları", ya "polisleri küstürme endişesi taşıdıkları" ya da "sorunla yüzleşme ve çözme becerisinden yoksun oldukları" için zamanla yaygınlaşarak patlama noktasına gelmiştir. Yolsuzlukların "mızrak çuvala sığmayacak" boyuta ulaşmasından ve yaşanan bazı skandallardan sonra geniş kapsamlı inceleme ve soruşturmalar yapılmıştır. Bu incelemelerden ve soruşturmalardan sonra alınan önlemler belli bir süre sonra polisler üzerindeki etkisini ve caydırıcılığını kaybetmiş, yozlaşma ve yolsuzluk tekrar yaygınlaşmıştır. New York Polis Teşkilâtı'nda meslektaşlarının yozlaşmasına ve rüşvet almasına karşı uzun süre mücadele eden Frank Serpico isimli bir polisin, 1971 yılında kendi meslektaşları tarafından silahla vurdurulması üzerine yapılan bir soruşturma, poliste yaşanan yozlaşmanın kontrol altına alınmasının zaman zaman yapılan denetimlerle mümkün olmayacağını ve süreklilik kazanması gerektiğini ortaya koymuştur. Bu amaçla, başta New York Polis Teşkilâtı olmak üzere Amerikan polis teşkilâtlarında, asli görevi Polis Teşkilâtı'nın mensuplarının yozlaşma ve rüşvet ilişkilerini izlemek ve soruşturmak olan **"İç İşleri"** (Internal Affairs) adı altında çok etkin bir birim kurulmuştur.

Bir Denetim Yöntemi Olarak "Saygınlık Testi" (Integrity Testing)

Trafik hizmetlerinde görev yapan bir memurun mesleki saygınlığı, her gün kendisine yapılan yüzlerce rüşvet teklifi ile vatandaş tarafından test edilmektedir. Mesleki saygınlığını koruma konusunda "eğitim" ile desteklenmeyen ve "denetim" ile korunmayan, diğer bir tanımlamayla hayatın ve mesleğin zorlukları karşısında tek başına bırakılan memurların hata yapması, hiçbir zaman meşru görülmese de, çoğu zaman kaçınılmaz olacaktır.

Amerika Birleşik Devletleri'ndeki polis teşkilâtlarında geçmişte yaşanan çok yaygın yozlaşma (corruption) olaylarından sonra, polis teşkilâtlarında **"İç İşleri"** (Internal Affairs) adı altında kurulan bir birimle polislerin rüşvet alıp almadıkları kendi kurumları tarafından sistematik olarak test edilmektedir. Bu birimde çalışan memurlardan rüşvet aldığı veya herhangi bir şekilde görevini kötüye kullandığı yönünde, hakkında şikâyet olanlar, bu birim tarafından

yakından izlenmekte ve zaman zaman hazırladıkları rüşvet teklif etme gibi senaryolarla mesleki saygınlıkları test (integrity testing) edilmektedir. Sivil bir vatandaşa uygulandığında yasal bir ihlal ve suç sayılan bu tür testlerin meslek mensuplarına yapılmasının profesyonelliğin gereği olduğuna inanılmaktadır. Polis memurları daha mesleğe girişte bu konuda eğitilmekte ve uyarılmaktadırlar. Kendi kurumları tarafından zaman zaman test edileceklerini bilen memurlar bu tür bir senaryo ile test edilebileceklerini peşinen bilmekte ve kabullenmektedirler.

Genelde Türk Polis Teşkilâtı'nda özelde ise trafik birimlerinde bu tür bir sistematik test ve denetim mekanizması bulunmamaktadır. Trafik birimlerinin yöneticileri kendi bireysel çabaları ve klasik yöntemler ile personelini denetlemeye çalışmakta, bu da çoğu zaman yeterli olmamaktadır. Oysa Türk Polis Teşkilâtı'nın merkez birimleri içinde, bu konuda eğitilmiş ve uzmanlaşmış personelden oluşan birimler tarafından denetleme ekipleri kurulmalı ve bu denetlemelerin yasal dayanağı da oluşturularak bunlara etkinlik kazandırılmalıdır. "Saygınlık testinin" sistematik olarak uygulanması, vatandaş üzerinde de önemli oranda bir caydırıcı etki yapacaktır. Kendisine rüşvet teklif eden kişinin bir polis olabileceği endişesini taşıyan trafik memurları kendilerini sağlama almak için rüşvet teklif eden sürücüler hakkında yasal işlem yapacak, bu tür işlemlerin yaygınlaşması ve duyulması durumunda sürücüler de rüşvet teklif etme konusunda eskisi kadar rahat olmayacaklardır.

Yapılan mülâkatlarda saygınlık testinin yapılıp yapılamayacağı, yapılması durumunda bunun nasıl algılanacağı sorulduğunda, özellikle trafik hizmetlerinden sorumlu yöneticilerden bazıları bu işin Türkiye'de olamayacağını, olmaması gerektiğini ve olsa dahi faydasının olamayacağını ifade etmişlerdir. Bunun başlıca nedeni, öncelikle bu tür bir uygulamanın Türk hukuk sistemine göre imkânsız olduğu görüşüdür. Bu tür bir düzenekle yapılan saygınlık testinin, kişileri suç işlemeye teşvik ve tuzağa düşürmek olduğu dile getirilmiştir. Diğer neden böyle uygulamaların Türkiye'de kabul görmeyeceği ve beklenmeyen olumsuz sonuçlar doğuracağıdır. Ancak ihbar alınması durumunda suçüstü yapmak yararlı olacaktır.

Bu raporda farklı başlıklar altında genişçe değinilen konular, aşağıdaki maddeler halinde özetlenebilir.

1. Etik duyarlılığı artırma konusunda kurum kültürü çok zayıf kalmaktadır.
2. Etik duyarlılık konusunda kurum tarafından sistematik olarak belirlenmiş, meslek mensuplarına ve kamuoyuna açıklanmış ve izlenen bir etik standardının ve politikasının varlığı tespit edilememiştir. Avrupa Polis Etiği Kuralları (APEK)'nın ülkemize uyarlanmış şekli olan "Kolluk Etiği" sokaktaki polisin davranışlarına henüz yansımamıştır.
3. Trafik polislerine yönelik etik duyarlılık kazandırmayı hedefleyen herhangi bir "hizmet öncesi ve hizmet içi etik eğitimi" tespit edilememiştir.
4. Ülke çapında geçerli olan ve sürekli olarak işleyen sistematik ve standart bir "denetim mekanizması"nın varlığı tespit edilememiştir.
5. Şoför esnafı (kamyoncu, otobüsçü, minibüsçü ve taksici) ile trafik polisleri arasındaki görev ilişkilerinin sistematik yozlaşmaya ve rüşvete imkân sağlayan unsurları içerdiği tespit edilmiştir.

6. Gerek özel sürücülerin ve gerekse ticari sürücülerin etik duyarlılığı (veya duyarsızlığı) trafik polislerine çok yakın düzeydedir.
7. Birçok durumda rüşvet teklifi, özel veya ticari sürücü olsun, vatandaştan gelmektedir.
8. Para ve puan cezası gibi bazı yaptırımların sürücülerin karşılayamadığı kadar ağır olmasından dolayı rüşvet verme eğilimi oluşmaktadır.
9. Ulaştırma Bakanlığı tarafından belirlenen bazı cezaların sürücüler tarafından ödenmesi imkânsız denecek kadar yüksek olması rüşvet çarkını işler hale getirmektedir.
10. Sistematik ve sürekli denetim mekanizmalarının oluşturulmaması durumunda eğitim ile memurlara kazandırılacak olan "etik duyarlılık" vatandaştan gelen ısrarlı rüşvet teklifleri karşısında cılız kalacak ve uygulamaya yansımayacaktır.

Burada tespit edilen sorunların herhangi bir il düzeyindeki imkân ve personel ile çözülemeyecek kadar karmaşık olduğu görülmektedir. Bu sorunların çözümüne yönelik olarak Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulacak bir komisyon ile aşama aşama **"eğitim ve denetim"** faaliyetleri yürütülmelidir. Bu komisyonda Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde trafik hizmetlerinden sorumlu daire başkanlıklarının yanı sıra halen büyük illerde aktif olarak görev yapan trafik denetleme şube müdürlüklerinin de temsil edilmeleri gerekir. Ayrıca, bu komisyona trafik hizmetleri ile ilgili yasaları olan ve kararlar alan Ulaştırma ve Sanayi Bakanlıklarının temsilcileri de katılmalıdır.

Bu araştırmanın temel amacı, trafik hizmeti üreten polis memurları ile bu hizmetin alıcısı olan vatandaşların etik algılaması ve dolayısıyla etik duyarlılığının tespit edilmesidir. Vatandaş ve memurların etik algılamasını ölçmeyi hedefleyen bu araştırmanın sonuçları, rüşvet sorununun boyutu hakkında ebette bir fikir verecektir. Ancak, bu araştırmada rüşvet veren vatandaş veya alan memurların sayısı veya oranı tespit edilmeye çalışılmadığından, anket kapsamına giren memurlardan şu kadarı rüşvet alıyor veya almıyor diye bir sonuç çıkarmak mümkün değildir. Araştırma kapsamı dışında gerek vatandaşlar ve gerekse polisler ile yapılan yüz yüze görüşmelerde, sistematik ve gündelik rüşvetin varlığı ile ilgili bazı verilere ulaşılmakla beraber, bunun rakamsal veya oransal olarak boyutu tespit edilememiştir. Bu bilgiler, bu raporun şimdiye kadar yazılmış olan kısmında farklı başlıklar altına verilmiştir.

Bu araştırmada trafik hizmetlerinde rüşvetin olup olmadığının ve eğer varsa boyutunun ne olduğunun ölçülmesi amaçlanmadığından, **"rüşvet"** sorununun varlığı ve boyutu hakkında herhangi bir veri de elde edilmemiştir. Bu araştırma, trafik hizmetlerinde görev yapan polislerin ve bu hizmetin alıcısı olan vatandaşların günlük rüşvet ve benzeri etik dışı durumlarla ilgili **"etik algılama"** ve duyarlılıklarının hangi düzeyde olduğunu tespit etmek amacıyla yapılmıştır. Ancak, ankette yer alan sorulardan bazılarına vatandaş ve memurlar tarafından, doğal olarak rüşvetle bağlantılı cevaplar verilmiş ve elde edilen verilerden bir kısmı etik sorunların ötesinde rüşvetin varlığına da işaret etmiştir.

Ankete katılan memurlardan bazıları kendilerinin ve diğer tüm meslektaşlarının çok dürüst olduğunu; kesinlikle rüşvet almadıklarını ifade etmişlerdir. Memurlardan bazıları gerçekten hiç rüşvet almamış olabileceği gibi, bazıları da aldıklarının rüşvet olmadığını düşünüyor

olabilir. Vatandaştan aldığı veya kabul ettiği maddi değeri olan şeylerin veya yediği yemeğin değil rüşvet, meşru bir hak (!) olduğuna inanan bir memurun, sorulan soruya "rüşvet alıyorum" cevabı vermesi zaten beklenemez.

Araştırma sürecinde görüşülen sürücü vatandaşlardan polise rüşvet verdiklerini itiraf edenlerden tamamına yakını, aynı zamanda rüşvet sorununun bundan 5–10 yıl öncesine kıyasla çok bariz bir şekilde azaldığını da ifade etmektedirler. Diğer bir anlatımla trafik polisleri arasında rüşvet alma olaylarının eskiye kıyasla giderek azaldığı görülmektedir. Rüşvet almama konusundaki bu olumlu eğilimin, kendi doğal seyrine bırakılması yerine kurumsal faktörlerle desteklenerek hızlandırılması yararlı olacaktır.

Sürücü vatandaşlar, özellikle Polis Akademisi mezunu genç amirlerin ve yeni mezun genç polis memurlarının rüşvet ve diğer etik ihlaller konusunda çok belirgin bir duyarlılık sergilediklerini ifade etmektedirler. Etik duyarlılığı yükseltme ve rüşveti önleme konusunda kurumsal bir duruş sergilenerek ve sistematik denetim mekanizmaları geliştirilerek dürüst amirlerin ve memurların desteklenmesi ve korunması yararlı olacaktır. Aksi taktirde rüşvete karşı sistematik bir duruş sergileyemeyen, tam aksine etik ihlaline ve rüşvete ortam hazırlayan bir polis alt kültürü karşısında genç amirlerin ve memurların sergiledikleri bireysel duruş cılız kalacak ve zamanla zayıflayarak onların da "trafiğin akışına"(!) uyarak yozlaşmaları söz konusu olabilecektir.

KAYNAKÇA

Bal, İhsan ve Eryılmaz, Mesut, (2002), Polis Meslek Etiği, Ankara: Polis Akademisi Başkanlığı Yayınları

Cerrah, İ. (2008), Avrupa Polis Etiği Kuralları ve Türkiye'de Güvenlik Personelinde Mesleki Sosyalleşme, DECAF-TESEV: Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi-3, TESEV Yayınları: İstanbul. (ISBN: 978-975-8112-95-1).

Cerrah, İ. (2008), The European Code of Police Ethics and the Vocatiobal Socilasiation of Security Personnel in Turkey, DCAF-TESEV: Series in Security Sector Studies-3, TESEV Publications: Istanbul (ISBN: 978-975-8112-95-1)

Cerrah, I., Eryilmaz, M. B. (2001), Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği & Açıklayıcı Notlar, Ankara: Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Yayınları.

Cerrah, I., Semiz, E. (1998), 21. Yüzyılda Polis: Temel Sorunlar-Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara: Sibel Matbaası.

Council of Europe (2001), The European Code of Police Ethics, Council of Europe Publishing.

John P. Crank and Michal A. Caldero (2000), Police Ethics: The Corruption of Noble Cause, Anderson Publishing.

Kleinig, J. (1996), The Ethics of Policing, Cambridge.

Kleinig, J. (2000), 'The Blue Wall of Silence: An Ethical Analysis', Occasional Papers from the Center for Research in Crime and Justice, New York University School of Law.

Klockars, C. B, Ivkovic, S. K. and Haberfeld, M. R. (2004) The Contours of Police Integrity, Thousand Oaks: Sage Publications.

Lynch, G. W. (1999), Human Dignity and the Police: Ethics and Integrity in Police Work, Illinois: Charles C. Thomas.

Meese III, Edwin and Ortmeier, P. J. (2004), Leadership, Ethics and Policing: Changes for the 21st Century, New Jersey: Prentice Hall.

The Metropolitan Police (1985), The Principles of Policing and Guidance for Professional Behavior, London: Metropolitan Police.

EK 1: Araştırma Yöntemi

Bir sosyal araştırmayı yürütürken yöntemler arasında seçim yapmak özellikle yöntem çokluğu, araştırmanın niteliği, bir yaklaşımın seçilmesi, bir yaklaşımdan daha fazla yaklaşıma ihtiyaç duyulması açısından zordur. Bu bakımdan araştırmacılar yöntem seçiminde dikkatli olmalı ve kendilerini sınırlayacak tek veya dar yöntemlerden kaçınmalı ve kendilerine kolaylık sağlayacak gerekirse birden fazla yöntem veya yaklaşımı benimsemelidirler.

Araştırılan konu itibariyle işin niteliği, resmî kayıtların ve raporların toplanmasını ve elde edilen birincil ve ikincil verilerin analizini, hem nitel hem de nicel araştırma yöntemlerinin benimsenmesini gerektirmiştir. Araştırmanın içeriğine bağlı olarak bir nitel araştırma yönteminin, uygulanan kamu politikasının çıktı ve sonuçları kadar, uygulanması sürecinin de önemli olduğu durumlarda özellikle kendine özgü avantajları vardır. Sayısal veya nicel yöntemlerle elde edilemeyen bulgulara nitel yöntemlerle ulaşmak daha kolay olabilir. Görüşme gibi nitel yöntemler, kişilerin hayatları, hikâyeleri, hattâ örgütsel işleyiş, sosyal hareketler veya karşılıklı ilişkiler konusunda araştırma yapılmasında başvurulacak bir yaklaşımdır.

Bir nicel yaklaşım veya yöntem olarak anket de bu araştırma için seçilmiştir; çünkü anket, gündelik rüşvet konusunda hem trafik hizmetlerinde çalışan polis memurlarının hem de vatandaşların genel görüş ve düşüncelerini elde etmek için en kolay yöntem olarak düşünülebilir. Bu bağlamda, İstanbul, Ankara ve İzmir'de 1057 kişiyle anket yapılmıştır. 486 kişi vatandaş, 571 kişi polis memurudur. Alana gitmeden önce, araştırmacılar Polis Teşkilâtı'ndan bir dirençle karşılaşmışlardır. Yetkililer anketin yapılmasında gönülsüz olmuşlar fakat yaklaşık 45 günlük bir gecikmeyle gönülsüz olarak izin vermişlerdir. Bu, araştırmanın son raporunun hazırlanmasını geciktirmiştir.

YEREL YÖNETİMLERDE İMAR UYGULAMALARI VE ETİK

Yrd. Doç. Dr. Gökçen KILINÇ
Doç. Dr. Hüseyin ÖZGÜR
Yrd. Doç. Dr. Fatma Neval GENÇ

GİRİŞ

Yerel düzeyde planlama etiği hakkındaki bu çalışmada, yerel düzeyde imar ve planlama uygulamalarını değerlendirebilmek için hukuki, kurumsal ve yöntemsel çerçeve incelenmektedir. Gelişme alanı planları ve akademisyenler, plancılar, politikacılar ve müteahhitler arasındaki ilişki üzerine planlama etiği gibi konular ele alınmaktadır. Bu çalışma, planlamaya müdahil olan yerel kamu görevlilerinin uzmanlığını, prosedür üzerindeki baskıları, yozlaşma potansiyelini, etik rehberliğin doğasını; ve yerel kamu görevlileri için prosedürleri ve tanıtım, inceleme ve kararların temyizi prosedürlerini dikkate almaktadır. Çalışmada yerel, bölgesel ve ulusal planlama otoriteleri arasındaki ilişkiler ve yerel kamu görevlileri ile planlama sürecindeki vatandaşlar arasındaki ilişkiler de incelenmektedir.

Bu bağlamda hedefler şu şekilde ortaya konmuştur:

- Planlamaya müdahil olan yerel kamu görevlilerinin uzmanlığını, planlama sürecindeki baskıları, yozlaşma potansiyelini, etik rehberliğin doğasını ve yerel kamu görevlileri için prosedürler ve tanıtım, inceleme ve kararların temyizi prosedürlerini dikkate almak.
- Planlama sürecinde yerel, bölgesel ve ulusal planlama otoriteleri arasındaki ilişkiyi ve yerel kamu görevlileri ile vatandaşlar arasındaki ilişkiyi dikkate almak.
- Yerel düzeyde planlamayla bağlantılı olan çevre ve koruma sorunlarını dikkate almak. Yerel kamu görevlilerinin daha gelişmiş etik uygulamalara sahip olması ve planlamaya müdahil olan bireylerin ve kurumların gelişmiş bir sosyal sorumluluğa sahip olması için öneriler geliştirmek.

Şehir ve bölge planlama gittikçe daha geniş bir biçimde etikle ilgili meydan okumalarla yüzleşmektedir. Sayıları gittikçe artan birçok şehir ve belediye plan yapma ve uygulamadaki etik hususlar yüzünden medyanın gündemine gelmektedir.

Bununla birlikte Plogger (2004), en azından Kuzey Amerika için, John Forester'ın planlamacıları "uygulama etikçileri" (Campbell, 2002: 272) olduklarını iddia etmesini ve bunun planlamadaki ve plancıların etik düşünme biçimlerindeki etik söylemler hakkında neden çok az çalışma bulduğumuzun sebeplerinden biri olabileceğini mükemmel biçimde özetlemiştir. Şüphesiz, John Forester'ın bütün yazılarının uygulamalı planlama etiğiyle ilgili olduğu söylenebilir. Yine de, bunlar teorik olarak ya Habermas'ın resmî söylem (discourse) etiği fikriyle aynı çizgide tartışılır (Campbell ve Marshall, 2002a) ya da plancıların diğerlerine karşı (etik) uygulamaları olarak sınırlı kalır (bkz. mesela Forester 1993, 1999). Bununla birlikte, plancıların etik düşünme ve muhakeme biçimleri, plancıların hangi değerleri tercih ettiğiyle ve kamu personeli olarak etiğin onlar için ne demek olduğuyla daha çok ilgilenmelidir (bkz. mesela Campbell ve Marshall, 1999) (Ploger, 2004: 49).

Planlama teorisi, uygulaması ve analizinde etik neden bu kadar önemlidir? İlk başta ve öncelikle "ahlâki yargılar ve etik sorunlar planlamanın gündelik uygulamalarını kapladığı için" önemlidir. (Campbell and Marshall, 1998: 117). İkincisi, etik değerler plancıların kimliklerini, tercihlerini ve kamu görevlileri olarak yükümlülük ve uygulamalarını oluşturan hususlardır. Üçüncüsü, kurumsal uygulamalar "uygulamacıların kendi rolleri ve amaçları hakkındaki görüşlerini şekillendiren değer ve yükümlülükleri" gösteren ve zaten varsayılan önsel şemalara dayanmaktadır. (Campbell and Marshall, 2002b: 93). Dördüncüsü, etik söylemler planlama kurumlarının ethosunu ve toplumun planlamayı yasal olarak siyasileştirmesini şekillendirir (Ploger, 2004: 49).

Bazı planlama çalışmalarının, planlamanın son derece etik bir konu olduğunu ve plancıların uygulamaya ve çözümlerin seçimine ilişkin etik ikilemlerle mücadele ettiklerini kabul etmelerine

rağmen (Hendler, 1995; Mandelbaum ve diğerleri 1996), planlama çalışmaları değer ve referans çerçevesi olarak neyin etik olduğu konusunda deneysel ve kavramsal araştırmalardan yoksundur. "İyi yaşam"ın, "sorumluluğun", "öteki" ve "yabancı" hakkındaki etiğin, çoğulculuk ve liberalizme karşı adalet ve doğruluğun ya da eşitliğin ve topluluğa karşı bireyselliğin doğası hakkındaki sorunların hepsi plancıların gündelik olarak karşılaştıkları etik sorunları temsil etmektedir. Plancılar ve politikacılar etik bir önyargıyla karşılaşır karşılaşmaz, derhal o etik önyargıyı ya da yaygın kanıyı, bir çatışma kaynağı olarak tecrübe ederler. Politikacılar ve plancılar "ortak çıkarlar"dan veya "gerekli çözümler"den bahsetmeye çalıştıklarında çok daha fazla sıkıntı yaşarlar (Ploger, 2004: 49-50).

Ayrıca eğer plancılar, savunucu planlama şekillerini desteklemelerine rağmen toplumda eşitlik ya da toplumsal olarak adil şehir planlamasından bahsederlerse, etik şüpheli bir mesele olur. Zira o zaman plancılar ayrımcılığın, sosyal dışlanmanın ve zayıf seslerin haklarına karşı ihmalin yaygın olduğu ve neyin adil ve doğru olduğu konusunda uzlaşmaların ve kime niçin yarar sağlanacağının söylenmesinin politik olarak gerekli olduğunun ifade edildiği bir politik ortamda defalarca etik tercihler yaparlar. Çoğu zaman plancılar kendilerini, sınıf farkları ölçülerinin "geçici olarak hoş görüldüğü" (reformizm veya kabul edilmiş liberalizm) bir politik sistemin içerisinde politik kararları onaylarken etik bir çıkmazın içinde bulabilirler. Hizmet etmek zorunda oldukları politik tavırların kendi dilekleri olan eşitliğin tam zıddı olduğunu görebilirler. Plancılar sürekli kendilerini, savundukları etik ilkelerle "reel" politikanın etiği arasında seçim yaparken bulabilirler (Ploger, 2004: 50).

Tarafsız planlama bir yanılsamadır (daima en azından "politiktir") ve planlama uygulaması üzerine yapılacak bir çalışma, hangi etik değerler ve sorunlarla ve hangi etik yaklaşımlarla çalışıldığı ve hangilerinin tasvip edilip savunulduğuyla da ilgili olmalıdır. Birçok sebepten, plancılar aslında kendi gündelik hayatlarında etikten çok ahlâkla ilgili olabilirler. Ahlâk –"dünyanın olması gereken biçimi" ve "ne yapmak gerektiği"– kesin bir şekilde profesyonel planlamacıların gündelik hayatlarını yönlendiren ilkelerden oluşmaktadır. Oysa, eğer kişi kamusal planlamayla uğraşmaktaysa, etik –özel bir ahlâki değerin ve normun temeli– plancılar arasında nadiren tartışılır. Fakat, etik ve ahlâk aslında daima insanların hayatlarının, işlerinin ve çalışma ethoslarının (temel bir düşünme biçimi) bir parçasıdır (Ploger, 2004: 50).

Bütün profesyonellerin; avukatların, doktorların, eğitimcilerin ve işyeri yöneticilerinin etik duyarlılığı son yıllarda yakın bir incelemeye tâbi tutulmuştur. Geçmişte profesyoneller tarafından sergilenen etik düzeyi artık yeterli değildir ve belki de asla olmamıştır. Bu yenilenmiş etik ilgi yerleşmiş bir sorunun tekerrürünü temsil etmektedir: "Sorumluluk makamında olan birçok insan tarafından etik davranış sergilenmemesi" (Tsalikis and Fritzche, 1989: 695).

Kuzey Amerika'da bilimsel ve popüler dergilerde, kitaplarda ve gazetelerde yayımlanan birçok yazı planlama etiğinin önemli bir ilgi alanına dönüştüğünü kanıtlamaktadır. Kuzey Amerika'da araştırmacılar, planlama uygulayıcıları ve kamuoyu tarafından planlama etiğine gösterilen ilgi Avrupa'da aynı düzeyde seyretmemektedir. Özellikle Türkiye'de, planlama etiği üzerine yararlı bir kılavuz ya da planlamanın uygulama boyutu üzerine tartışma neredeyse yok gibidir. Benzer şekilde, planlama etiği alanındaki kamuoyu ilgisi de akademik çalışmalar gibi oldukça zayıf ve sınırlıdır. Son on beş yılda Türkiye'de sadece entelektüel çerçevede bir avuç literatür eleştirisi, makale ve yazı yayımlanmıştır.

Kuzey Amerika ve Avrupa'da etiğe karşı yoğun ve artan ilgiye karşın, Türkiye'de hem etik düşünceleri hem de uygulamalı ölçütleri kapsayan literatür, son yıllarda artan akademik ve kurumsal ilgiye rağmen özellikle Avrupa ve ABD'ye oranla hâlâ sınırlıdır. Bu sınırlı literatürden açıkça anlaşılmaktadır ki, etik kuralların, yasaların ve yaklaşımların uygulanmasında bir boşluk mevcuttur. Bu çalışma, bu boşluğu doldurmaya yardım etmek üzere tasarlanmıştır.

BASIN VE LİTERATÜR İNCELEMESİ: MEVCUT KAVRAMSAL VE TEORİK KONULAR

Türk Basınında Yerel Yönetimlerde Planlama Etiğiyle İlgili Haberler

Türkiye'de birçok belediye başkanı ya da yerel yönetim personeli yolsuzluk ve rüşvet iddialarıyla gündeme gelmiştir:

"İzmir'in Güzelbahçe ve Değirmendere belediyelerinde, belediye başkanları da dahil olmak üzere 120 belediye çalışanı, savcı tarafından başlatılan yolsuzluk operasyonuyla gözaltına alındı. Haberlere göre, her ikisi de CHP'li olan Güzelbahçe Belediye Başkanı Ertan Evkıran ve Değirmendere Belediye Başkanı Necati Şemsettin Eren de 120 kişi arasında yer aldı. Anadolu Haber Ajansı'na göre, Güzelbahçe Belediyesi'nin tüm çalışanları gözaltına alındı. Operasyon, yedi aylık bir soruşturma sonrasında İçişleri Bakanlığı tarafından başlatıldı. Gözaltına alma işlemlerinin sürebileceği kaydedildi. İçişleri Bakanlığı, Avkıran hakkında görevi kötüye kullanma ve belediyeyi zarara uğratma, yasa dışı belgeleri imzalama nedeniyle soruşturma talep etti. Sorgulama için alındığında Avkıran niçin göz altına alındığı konusunda hiçbir fikrinin olmadığını ve tüm iddiaları yanıtlayabileceğini söyledi. Gözaltıların çete kurma ve rüşvet suçlamalarıyla yapıldığı kaydedildi"

İçişleri Bakanlığı Rüşvet İddialarını Araştırıyor: İçişleri Bakanlığı iki müfettişini CHP'nin kalesi olarak bilinen Çankaya Belediyesi'ndeki yolsuzluk iddialarını araştırmak üzere görevlendirdi. Anadolu Ajansı'nın haberine göre, Belediye Meclisi araziyi imara açma izni karşılığında 100-150 milyar YTL rüşvet almakla suçlanıyor. AKP karşıtı laik kesimin yoğun olarak bulunduğu Ankara'nın Çankaya ilçesinde AKP'nin oy kaybetmesinin üzerine bu yolsuzluk dosyalarının CHP tarafından ortaya atıldığı iddia edildi. Çankaya Belediye Başkanı Muzaffer Eryılmaz'a ait telefon kaydında Başkan, "Belediye meclis üyeleri tarafından kuşatıldım, işimi yapamaz hale geldim" diyordu. Belediye başkanı iddiaları yalanladı ve bir "komplo" olarak yorumladı. CHP lideri Deniz Baykal, "Siyasi parti ayrımı yaparak yolsuzluk sorunu takip edemezseniz" dedi. Baykal bu konuyu partide tartışacaklarını, yolsuzluk dosyalarını izlemeyi durdurmayacağını söyledi. Baykal bu konuda hoşgörü olmayacağını, kim yolsuzluğa karıştıysa, ne yaptıysa hesabını vermesi gerektiğini söyledi, iddialar hakkında derhal soruşturma açılması için talimat verdiğini, iddiaların hukukçu meslektaşlarıyla bir heyet tarafından inceleneceğini söyledi. Baykal, "Belediye başkanı ve belediye meclis üyelerinin dinlenmelerini istedim" dedi ve bu şekilde iddiaların daha ciddi biçimde araştırılacağını ve soruşturma sonuçlarına göre gerekli işlemin yapılacağını kaydetti. Baykal, "CHP olarak biz her yerde yolsuzlukla mücadele ediyoruz. Bu, CHP'nin yolsuzlukla mücadelesidir" dedi. CHP daha önce iktidar partisine yolsuzluk iddiaları konusunda kamuoyu önünde tartışmayı teklif etmiş; ancak ne Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'dan ne de AKP liderlerinden olumlu yanıt alabilmişti. CHP'li Kemal Kılıçdaroğlu ve AKP'li Dengir Mir Mehmet Fırat, gazeteci Uğur Dündar tarafından yönetilen bir televizyon programında, iddia edilen yolsuzluk dosyalarını ele almışlardı. Kılıçdaroğlu, daha sonra Baykal'ın da Erdoğan'la benzer bir tartışmaya hazır olduğunu söylemişti.

AKP ile İlgili Yeni Yolsuzluk İddiaları: Hürriyet Daily News'e göre, iktidardaki AKP üyelerinin içinde yer aldığı yeni bir yolsuzluk, Türkiye'nin güneydoğusundan, Gaziantep'ten geldi.

AKP'li Gaziantep Belediye Başkanı Asım Güzelbey'in bölgedeki bir işadamı ile belediyeye yol yapımı için tedarik edilen arazinin bir parseli için 700.000 YTL (577.640 $) bağış almak üzere "protokol" imzalandığı bildirildi. Benzer bir imar yolsuzluğu olayında AKP'li Şaban Dişli, 1 milyon dolar rüşvet almakla suçlanmış ve Dişli, partisinin genel başkan yardımcılığından istifa etmişti. Muhalefet partisi CHP, Dişli'nin merkezî bir bölgede ve daha sonra Tesco'ya satılan bir arsanın imar plan değişikliği için bir girişimciden 13 milyon dolar aldığı iddiasını ileri sürdü. Tesco, rüşvet iddialarıyla bir bağlantısı olduğunu reddetti ve Türkiye'de su yüzüne çıkan iddiaların siyasi bir konu olduğunu, arazi alma veya mağaza yapma faaliyetleriyle bir ilgisi bulunmadığını söyledi.

Edirne Belediye Başkanı Yolsuzluk Suçlamasıyla Tutuklandı: Edirne Belediye Başkanı Hamdi Sedefçi de dahil olmak üzere dokuz şüpheli ihalede yolsuzluk ve organize suçlar nedeniyle mahkeme tarafından tutuklanırken, aralarında eski Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın oğlu Ahmet Özal'ın da bulunduğu yedi kişi serbest bırakıldı. Tüm şüpheliler Edirne Savcılığı tarafından sorgulandı. Özal salıverildikten sonra gazetecilere yaptığı açıklamada, Türk adaletine güvendiğini söylerken, yolsuzluğa karıştığı iddialarını yalanladı: "Sahne arkasında çok ilginç şeyler oluyor, siyaset karıştırılıyor, bazılarının politikaya girmeyi düşünmeme kızdıklarını biliyorum, ben Anavatan Partisi (ANAVATAN) liderliği için aday olacağım" dedi. Özal suçlamalar ve sorgulamalar hakkında hiçbir bilgisi olmadığını ve önümüzdeki hafta Edirne'ye döneceğini söyledi. Zanlılar, rüşvet almak ve suç örgütü kurmakla suçlanıyorlar. Doğan Haber Ajansı'nın haberine göre, soruşturma suç şebekesinin 30 yıllık yönetimindeki bozukluklara ve Edirne'deki yeni belediye binasının inşaatına dayanıyor.

Kuşadası Belediyesi'nde Yolsuzluk: Kuşadası belediye başkanı ve 11 belediye meclis üyesi hakkında, yasa dışı binaları yasal hale getirmek için resmî belgelerde tahrifat yaptıkları suçlamasıyla idari soruşturma açıldı. İçişleri Bakanlığı, Kuşadası Belediye Başkanı Fuat Akdoğan ve 11 belediye meclis üyesini soruşturmak için müfettiş atadı. Akdoğan ve dört meclis üyesi Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)'nden, diğer yedi üye ise bağımsız. Aydın'a bağlı tatil kasabası olan Kuşadası'ndaki yolsuzluk iddiaları bakanlık yetkilileri tarafından rutin araştırmalar sırasında Ocak ayında ortaya çıkmıştı. Müfettişler, belediyeyi yasa dışı inşa edilen binaları yasal hale getirmek; kentsel planlama ilkelerini ihlal etmek ve kentsel yoğunluğu artırıcı karar almakla suçluyor. Denetleyicilerin raporu, karşı oy veren dört CHP'li üye dışında tüm meclis üyeleri için soruşturma başlatılmasının önünü açtı. Eğer yerel mahkeme olayı suç olarak görürse, zarar belediye başkanı ve meclis üyelerinden tahsil edilecek.

Bakanlık, Bodrum'un İmar Yetkilerini Aldı: Kültür ve Turizm Bakanı Koç, bazı belediyelerin imar izni yetkilerini kötüye kullandıklarını söyledi. Atilla Koç, hafta sonu Bodrum'um imar yetkilerinin bakanlık tarafından üstlenildiğini söyledi ve belediyelerin verdiği ruhsatların bazı yerlerde çok ciddi sorunlara yol açtığını ekledi. Gazetecilere konuşan Koç şöyle dedi: "Biz Bodrum'unkileri şimdilik aldık. Eğer tüm belediyelerinkini alırsak, yolsuzluğun Ankara'ya yayılması ihtimali olabilecektir. Kültür ve Turizm Bakanlığı yedi aydır Bodrum'daki imar yolsuzluk iddiaları üzerinde bir proje yürütmektedir. Yapı ruhsat izni hakkı her zaman bizim elimizdedir ancak bunu biz yapmayız, belediyeler yapar. Ancak bazı yerlerde sorunlara yol açmaya başladı. Alt yapısı yetersiz olan belediyelere izin vermek yolsuzluğa neden olmaktadır. Biz, en azından Bodrum'la başlayarak bu bölgelerden bazılarını koruyabiliriz. Bodrumda 10 belediye var. Bunların hepsinin kötü olduğunu söyleyemeyiz."

Bodrum Belediye Başkanı Mazlum Ağan da karardan haberdar olmadığını söyledi ve ekledi: "Güvercinlik haricinde Bodrum'un imar yetkisinde olan hiçbir yer kalmadı. Eğer koruma alanlarıyla ilgileniyorlarsa bununla ilgili bir şey söyleyemem". Muğla Jandarma Komutanlığı, geçen ay Bodrum dahil üç belediyede bir operasyon başlattı. Bodrum, Konacık ve Yalıkavak Belediyelerinden 40 çalışan, ruhsatsız binalara para karşılığında izin verdikleri gerekçesiyle gözaltına alındı. Soruşturma sonunda bazı belediye yetkililerinin üç villası bulunduğu, bazılarının da şirket sahibi oldukları ortaya çıktı. 14 müfettiş ve 22 uzman belediyenin verdiği 7000 bina ruhsatını araştırdı.

Aynı şekilde adli soruşturması devam eden Bodrum, Mumcular, Konacık ve Yalıkavak Belediyelerinde de imar hukukuna aykırı ruhsatsız inşaat ve binalarla ilgili olarak yolsuzluk iddiaları bulunuyor. Şimdiye kadar Bodrum Belediyesi imar müdürü de dahil olmak üzere 15 kişi tutuklandı. Zanlıların bilgisayar kayıtlarına ve diğer dokümanlara da el konuldu. Ruhsatsız binalar soruşturma sonrasında yıkılacak. Türkiye'de konut patlaması, İspanya seviyesinde bulunuyor; bu ise alıcı ve acentelerin Türk emlak yatırımlarına yoğun ilgisinin bir göstergesi. % 9,8'lik artış getiren yeni emlak vergisi oranları Ocak 2007'de yürürlüğe girdi. Vergiler hâlâ ev başına yıllık % 0,1; ancak yeni oranlar Türkiye'nin artan emlak değerini yansıtacak.

Ankara Çankaya Belediyesi'ndeki Rüşvet Olayından Sonra, Muhalefet Partisi CHP'ye Bir Kötü Haber De Kadıköy Belediyesi'nden Geldi: Maliye, Kadıköy Belediyesi'nde yaptığı incelemede bir dizi usûlsüzlük ve düzensizlik tespit etti. Bakanlık tarafından hazırlanan raporda belediyenin, arsa ve binalardan elde ettiği kazancı kendisine ait vakıf ve şirketlere transfer ettiği iddia ediliyor. Rapora göre Kadıköy Belediyesi yasa dışı uygulamalarla devleti milyonlarca lira zarara uğrattı.

Bu haberlerin yanında; bazı belediye başkanları, başkan yardımcıları, planlama bürolarında çalışan bürokratlar, belediye meclis üyelerinin tutuklanması veya soruşturulmasıyla ilgili pek çok haber gündeme gelmiştir. Örneğin, Tekirdağ-Çorlu Belediyesi; Tuzla-Orhanlı Belediyesi; Tuzla-Akfırat Belediyesi, İstanbul-Esenyurt Belediyesi, Mersin-Dorukkent Belediyesi, İzmir-Buca Belediyesi, Milas Belediyesi, Adana Büyükşehir Belediyesi, Yozgat Belediyesi, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Bursa-İnegöl Belediyesi, İstanbul B. Çekmece ve Tepecik Belediyeleri, Çorum Belediyesi, Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, Aydın-Didim-Akbük Belediyeleri, Balıkesir-Edremit-Zeytinli Belediyesi, Alaçatı (İzmir-Çeşme) Belediyesi bunlardan sadece bazılarıdır.

Literatür Taraması

Plancıların rol oryantasyonları üzerine literatür geleneksel olarak başlıca iki boyutu tanımlamaktadır. Biri "teknik", diğeri ise "politik". Barrett (2001), plancıların neyin etik olduğuna dair perspektiflerinin, onların rol oryantasyonlarına dayandığını iddia etmektedir. Özellikle, teknik rol oryantasyonları, kendi değerlerini içselleştirmiş, yöntemsel kılavuzlar ve seçilmiş memurlardan bağımsız olarak yön tayin eden bir plancı tasavvur eder. Oysa politik rol oryantasyonları, planlama sürecinde kendi değerlerini (ve kamu yararı anlayışını) tanıtan bir plancı tasavvur eder (Stevens, 2008: 19).

Bütün arazi kullanım kararlarının doğasında etik boyutlar mevcuttur. Fakat bu olgulara karşı nasıl davranılması gerektiği plancılar için her zaman net değildir. Arazi kullanım plancıları, seçilmişler ve halk değişen politik konumların savunucularını yönlendiren perspektiflerin çeşitliliğinden habersiz görünmektedir. Arazi etiğinin arazi kullanım planlamasında ve politika geliştirmede nasıl işlediğini gösteren çok az örnek vardır.

Planlama etiği konusunda bazı empirik araştırmalar vardır. Ancak bunlardan çok azı ABD dışında yürütülmüş ve tamamlanmıştır.

Hopkins (1999), "Kentsel Gelişme için Planlama Destek Sisteminin Yapısı" başlıklı çalışmasında en azından yirmi beş yıldır planlama destek sistemi fikrinin gündemimizde olduğunu ifade etmiştir. Birçok bileşen geliştirilmiştir; fakat bakış açımız bu bileşenleri bir araya getiren ve temellerinde yatan yapıdan yoksundur. Coğrafi bilgi sistemleri (GIS) yararlı araçlar sağlamıştır fakat bu araçların üzerine bina edildiği kavramlar, bir planlama destek sistemi için yetersizdir. Burada önerilen yapı, coğrafi modelleme ve planlamanın unsurları üzerine inşa edilmiştir. Bu yapı GIS'deki tanıdık unsurlarla olduğu kadar, aktörlerle, yatırımlarla, düzenlemelerle, kolaylıklarla ve haklarla, taslak planlaması, model inşası, senaryo inşası, değerlendirme, nesil takibi ve plan temelli eylemi içermektedir.

Knox ve Cullen (1981), "Kent Yöneticileri olarak Plancılar: Britanyalı Son Sınıf Planlama Öğrencilerinin Tavırlarının ve Kendilerine Bakışlarının İncelenmesi" adlı çalışmalarında, plancıların tavırlarının ve kendine bakışlarının homojenliği ve doğası meselesini ve bu sorunun kentsel yöneticiler olarak plancılar üzerine yapılan mevcut tartışmada ne kadar merkezî bir konuma sahip olduğunu analiz eder. Eğer plancılar "yönetici elitin yönetici fikirleri"ne ayak uydurmuş "kurumsal bir zihin"e sahiplerse ve eğer planlanmış kentsel gelişme sürecinde kimin kazanıp kimin kaybedeceğini belirlemedeki rolleri tutarlı bir profesyonel ideolojiden etkileniyorsa, o zaman plancıların siyasi görevlerin taşıyıcılarına, kentsel çevrenin kendisine ve özel sosyal gruplara yönelik farklı yönelimleri paylaşmaları beklenebilir. Knox ve Cullen, Britanyalı son sınıf planlama öğrencileri üzerine yapılmış bir taramaya dayanarak bu sorunu incelemektedirler. Britanyalı plancıların toplumun dar bir şekilde tanımlanmış bir kesiminden geldikleri ve gerçekten de farklı tavır yönelimlerini paylaştıkları gösterilmiştir. Onlar aracı, fiziksel çevrenin koruyucuları ve hepsinin üstünde kentsel sistemin yöneticileri gibi profesyonel rolleri benimsemişlerdir. Plancı kişilik "ideal tipi"nin katı bir şekilde tanımlanmış otorite hiyerarşisinde, rasyonalist ve pozitivist bir yolla "problem çözme"ye yönelmiş yönetimsel bir ethosa odaklandığı belirtilmiştir. Bununla birlikte, genel yönelimler içinde çok çeşitli plancı kişilik alt-tiplerinin olduğu konusunda da kanıt vardır.

Literatür Taraması: Ana Konular

Kentsel rant, çarpık kentleşmeye yol açar (Tekeli, 1991). Ankara metropoliten planlama süreci örneğinde kentsel rantın meydana gelmesi ve dağıtımında kamu yararı sağlanamamıştır. Tekel (2003), Ankara'da 1969-1984 döneminde kent planlama süreçlerini analiz etmiş ve mevzi planlar ile yoğunluk kararları kullanılarak büyük miktarda kentsel rantın, kent planlarının temel amaçlarına hizmet etmeyen şekilde dağıtıldığını saptamıştır.

Çukurçayır (2007) Konya Büyükşehir Belediyesi'nde üç farklı plan değişikliğini incelemiş ve bu üç planın benzer sonuçlara yol açtığı kanaatine varmıştır. Bu sonuçlara göre, plan değişiklikleri yoluyla belediyenin kentsel arazilerde ekonomik dönüşümlere yol açtığı ancak sosyal değişikliklerin gerçekleştirilemediği tespit edilmiştir. Ayrıca plan değişiklikleri, artan trafik sıkışıklığı gibi yeni sorunlar da meydana getirmiştir. Çukurçayır'a göre, plan değişikleri halk tarafından farkına varılmaz ve anlaşılmaz, halk plan değişikliklerini ancak uygulama aşamasında anlar. Elbette bu durumda plana müdahale etmek açısından çok gecikilmiş olur.

Türkiye'de yapılaşmaya dair hukuki çerçeve, "koruma"yı ana amaçları arasında barındırmaz. Bu nedenle, belediyeler koruma sorunlarına ciddi olarak eğilmezler (Ekinci, 2007). Kurumsal ve ekonomik alanlardaki gelişmelere ve tecrübeye rağmen, koruma anlayışı tek tek binaları korumaktan mimari miras değeri olan tarihî dokuları korumaya dönüşüyor olmakla birlikte, bu anlayış şehir planlama pratiğine yeterince yansıtılabilmiş değildir. Daha açıkça ve somut olarak belirtmek gerekirse, Türkiye'de farklı derece, içerik ve büyüklerdeki koruma çalışmaları planlama sürecinin bir parçası olarak görülemez, bu çabalar kentlerin koruma alanları içinde gerçekleştirilen ve parçaçıl bir yaklaşımla mimari mirası koruma çabalarıyla sınırlı kalmaktadır (Meşhur ve Sert, 2008).

Çıkar grupları, kişiler veya siyasetçiler yerel yönetimler ve meclisler üzerinde baskı uygularlar. Bu baskılar sonucu plancılar planlama sürecinin etkisiz ve önemsiz aktörleri haline gelir. Plancılar/teknokratların yetişmesi ve mantığı bu baskı grupları ile mücadele etmek için yeterince güçlü değildir. Böylece plancılar yerel yönetimlerin diğer bürokratlarından pek farklı olmayan biçimde davranır ve çalışırlar (Keleş, 1993a; 1993b).

Gregory Foster inisiyatif kullanmayı hukuki kodların sınırlayıcı dünyasına değil, kişilerin yönetsel ahlâkına bırakılması yolunda çaba göstermiştir. Foster'a göre hukuki düzenlemeler yöneticilerin ahlâki/etik davranışlar göstermelerine yeterince yardımcı olmaz; çünkü hukuki düzenlemeler belirli bir açıdan bakmaya zorlar ve aslında doğası gereği ahlâki/etik olmayan durumlara hazır cevaplar arar. Aslında, hemen her şey hukuki ve hukuk dışı olarak sınıflandırılabilir. Foster'in kaleme aldığı üzere, hukuk/kanunlar adaleti sağlamaz; çünkü sadece bütünüyle ahlâki kararlar adaletle sonuçlanır. Bu nedenle, daha fazla kanun yoluyla etik davranışları garanti altına alma çabaları, gerçek ahlâki kararları vermek için gerekli olan inisiyatif kullanmayı ortadan kaldırdığından hatalıdır. Hukuki yaklaşımlara çok fazla güvenmek, sonuç olarak, aslında halkın kamu kuruluşlarına ve bürokratlara güvenini azaltır (Nigro ve Richardson, 1990).

Leys'e göre (1943), kamu yöneticileri için temel sorun neyin yapılması gerektiği kadar neyin yapılmaması gerektiğini de bilmektir. İnisiyatif kullanmanın önündeki hukuki, kurumsal ve diğer sınırlar, kamu görevlilerine nelerin yapılmayabileceğini söyleyebilir; ancak eğer kamu görevlilerinin tek rehberi, neleri yapmaktan mutlaka kaçınmaları gerektiği ise, kendilerinden akılcı bir şekilde davranmalarını bekleyemeyiz. Leys etik muhakemenin, kamu görevlilerinin bilgece tercihler ve kararlar vermesine yardımcı olması gerektiğini belirtir. İdari kararları geliştirmeye katkıda bulunabilecek etik çeşidi, hâlihazırda doğru olduğu genel kabul gören eylem ve işlemleri tavsiye etmek değil, doğru eylemlerin yapılmasına yönelik standartları keşfetmekle ilgilenmelidir. Leys etik kodların ve kötülüğün gücünden ve etkilerinden dem

vurmanın etik davranışları sağlamada etkisiz olduğunu; çünkü yöneticiler için kurallar oluşturulurken bu kodların ve dem vurmanın, yöneticilerin astlara, şirketlere, birimlere, vatandaşlara yönelik tanzim edeceği kurallara ve davranışlara ilişkin standartlar açısından neredeyse hiçbir şey ifade etmediğini söyler.

Leys inisiyatif kullanılması zorunlu olan durumlara ilişkin üçlü bir sınıflandırma önerir ve etik prensiplerin her bir özel durumda uygulanabilecek rehberleri sağlamada nasıl kullanılabileceğini göstermeye çalışır. Leys'e göre üç farklı inisiyatif kullanma gücünden bahsedebiliriz: (1) Eylemin sonucunu veya ölçütü değil, kuralı tanımlama özgürlüğüne karşılık gelen teknik inisiyatif; (2) sosyal planlamada plancıyı yetkilendirme durumunda da kullanılan, eyleme dayanak oluşturacak kuralları belirleme özgürlüğünü ve kabaca da olsa bir ölçütü betimleme inisiyatifi; (3) ölçütleri belirleme konusunda uzlaşmazlık olması nedeniyle, eylemin ölçütlerinin belirsiz ve tartışmalı olduğu durumlarda eyleme dayanak oluşturacak kuralları belirleme inisiyatifi (Nigro ve Richardson, 1990: 625).

Planlama Teorisinde Etikle Bağlantılı Tartışmalar

Adaletli bir şehri tanımlamak, planlama teorisyenlerini savunma rolleri açısından sınıflandırmayı gerektirir, bu sınıflandırma planlama teorisyenini –Davidoff'un savunmacı planlama yaklaşımında olduğu gibi–, belirli bir grubu savunmak anlamında değil, hangi programı ve yaklaşımı savunduğu anlamında sınıflandırmaya dayanır. Adil-kent teorisyenleri iki ana kategoriye ayrılabilir: Radikal demokratlar ve politik iktisatçılar. Öncekiler paydaşların sivil toplum yoluyla yönetişim uygulamalarına katılımından öteye geçen daha radikal katılım anlayışlarını benimsemeleri ve daha çatışmacı bir toplumun varlığını kabul etmeleri nedeniyle iletişimsel planlama teorisyenlerinden ayrılmaktadırlar. Ayrıca ancak daha önce gücün kullanımı ve dağılımından dışlananların da gücün kullanımına dahil edilmesiyle ilerlemeci sosyal değişmenin gerçekleşebileceğine inanırlar.

Politik iktisat grubu sosyal faydaların dağıtımı noktasında açık biçimde normatif bir duruş sergilerler. Fakat bu duruş yeniden dağıtıma konu olan imkânları/semereleri analiz etmede sınıf temelli olmayan grupları ve ekonomik temelli olmayan baskın gruplar ve formları sınıfsal tabakalarla sınırlandırmayı reddederek neo-Marksizm ötesine geçer. Son zamanlara kadar, politik iktisat geleneği, açıkça nadiren ifade edilen değerler temelli kentsel ve bölgesel fenomenlerin eleştirisiyle yakından ilgilenmektedirler (Fainstein, 1997; Sayer ve Storper, 1997). Böyle analizleri yapmak için temel değer açıkça eşitlik olmasına rağmen, tartışma genellikle neyin adil olduğunu tartışmaksızın adaletsizliği tespit etme çabası üzerinden yürümektedir. Fakat, son zamanlarda felsefedeki pozitivist ve postmodernist ayrımların ortaya çıkardığı tartışmalara paralel biçimde yürütülen ve onlardan istifade etmeye yönelik çabalar gözlemlenmektedir (örneğin, Nussbaum ve Sen, 1993; Young, 1990). Tüm bunların amacı iyi ve adil bir şehrin doğasını tanımlamaktır (Harvey, 1992, 1996; Merrifield ve Swyngedouw, 1997; Beauregard, 1998).

Profesyonel etik, profesyonel bir mesleğin başarısı üzerinde önemli bir etken olarak değerlendirilmesine rağmen, bu konu geleceğin uzmanlarının ve yöneticilerinin yetiştirileceği lisansüstü eğitim programlarının nadiren bir parçası olmaktadır (Moore, 2005).

Planlamada Etik Açmazlara Dair Tartışmalar

Çeşitli etik açmazlar tartışılabilir. Bunların bazıları daha evrensel iken diğerleri daha Türkiye'ye, düşük gelirli ülkelere ve/veya dünya üzerindeki hızlı kentleşen ülkelere özgüdür.

Planlama dahil, kamu hizmetine dair her uzmanlık mesleğinde klasik bir açmaz bulunur. Bu açmaz, varsayım olarak kamu yararını tanımlayan ve kamuya hizmet etmesi beklenen kamu kurumu ile her bir kamu kurumu çalışanının, çıkarının ne olduğuna dair düşüncesi arasındaki olası çatışmadır (Howe ve Kaufman, 1979: 250).

Plancıların karar ve eylemleri hiçbir zaman değerlerden arındırılmış olamaz; bu nedenle planlamacılar ve planlama alanındaki analizciler planlamada açık ve üstü örtülü biçimde olası etik kaygıların ve durumların tespitine çabalamak zorundadır (Ploger, 2004: 50).

Howe ve Kaufman'ın (1979) çok sayıda senaryoyu kullanarak gerçekleştirdikleri ampirik temelli çalışmalarında otaya koydukları üzere, birçok plancı eylem ve kararlarının, açık ve bilinçli yararlanıcılarının neyin etik olduğuna dair düşüncelerinden, en azından belirli bir ölçüde, etkileniyor gözükmektedir. Aynı taktik farklı biçimlerde muamele edilen ve yaklaşılan diğer gruplar açısından da kullanılmaktadır. Plancılar, karşı tarafın etik değerler konusundaki anlayış ve düşüncelerini dikkate alma durumunun, genellikle değerlerden bağımsız olarak hareket etmeyi arzulayan teknokratlara göre siyasetçiler için daha geçerli olduğunu düşünmektedirler. Gerçekte, bulgular karmaşık sonuçlara işaret etmektedir. Howe ve Kaufman'ın ampirik çalışmasında cevaplayıcılara sundukları etikle ilgili senaryolarda, siyasetçilerin teknokratlara göre sorunlardan daha fazla etkilendikleri gözlenmiştir; ancak aynı çalışmada bilgi sızması söz konusu olduğunda iki grup arasında bir fark olmadığı saptanmıştır. Fakat bilgi sızıntısı senaryolarında ilginç bir farklılık olduğu ortaya çıkmıştır. Kurumlarına bağlılıkları yüksek olan plancıların, sadakatleri/bağlılıkları daha düşük olanlara göre eylem ve kararlardan yararlanıcıları daha çok önemseyip dikkate aldıkları sonucuna varılmıştır (Howe and Kaufman, 1979: 251).

Joma (1991: vii) doktora tezinde ekolojik/çevresel etik için genel bir değerlendirme yapmaktadır. Joma'nın doğru ve isabetli bir biçimde ortaya koyduğu üzere, bir etik sistem iki temel şeyi gerçekleştirmeli: Bir etik sistem belirli bir yaşam biçimini tasarlamalı ve içsel tutarlılığı olan o yaşam biçiminin izinden giderek gerçek hayatta pratiğe dökülebilir biçimde işleyebilmeli. Şaşırtıcı bir şekilde, son dönemlerin ekolojik etik anlayışları, etik sistemlerin bu iki özelliğini hayata geçirme konusunda başarısızdırlar. Yürürlükteki ekolojik etiklerin çoğu ya çok soyut ya da ütopiktir. Joma'nın ekolojik etik için ortaya koyduğu eleştiriler günümüz planlama etiği için de büyük ölçüde geçerlidir.

Türk Planlama Sistemi ve Plan Uygulamalarının Etikle İlşkisine Dair Tartışmalar

İkinci bölümde değinileceği üzere, Türk planlama sisteminde denetim mekanizmaları ve planlama aktörlerinin eylemleri birbirinden büyük ölçüde kopuk/ayrık olarak gerçekleşmektedir. Bu ayrık olma durumu ve iki unsurun birbirinden bağımsızlığı, plan denetim mekanizmalarında kişisel eylem ve tercihlerin öne çıkmasını ve kollanmasını teşvik eder. Diğer bir deyişle, her bir aktör kendi kişisel kentleşme tercihini tekliflerinin temeli olarak ortaya koyar. Bu durum ülkede "kişisel tercihe dayalı kentleşme"ye yol açar ve her bir vatandaş kentsel topraklar üzerinde kendi yolunu çizmeye ve tercihlerini gerçekleştirmeye çabalar. Bu durumun etkisiyle, kişisel çıkarlar yerel yönetimler ve plan kararları üzerinde baskı yaratırlar. Bu çalışmanın bulguları, planlama sistemindeki boşlukların yol açtığı problemlerin Türkiye'de planlama alanındaki etik problemlerin de temel kaynakları arasında olduğunu ortaya koyar. Bu sorunu hafifletmek veya ortadan kaldırmak için, planlama sistemi kamu çıkarlarına öncelik verecek ve kapsamlı planlama uygulamalarını geliştirecek şekilde değiştirilmelidir.

Etik problemleri artıran bir başka sorun kaynağı ise, imar planlarının yapısıdır. Ünlü'nün doktora tezinde (2005) vurguladığı üzere, imar planları parsel bazına odaklanmış bir yaklaşımla sadece genel bir çerçeve çizerler, bu da bireysel eylemlerin ve denetim mekanizmalarının bürokratikleşmesi ve karmaşıklaşmasına yol açar. Böylece, Türk planlama sistemi mekânsal içerikteki gelişme ve değişimlerle uğraşmak yerine plan tadilatlarının artışına yol açar.

Türkiye'de belediyeler kentsel gelişmeyi yönlendirmek için plan tadilatları yoğun bir biçimde kullanırlar. Projenin derinlemesine mülâkatları bazı belediyelerin bu plan tadilatlarını artık kullanılamaz hale gelmiş mevcut planlar veya yetersiz ve/veya düşük kaliteli olarak ve amatörce hazırlanmış planlar üzerinde gerçekleştirmekte olduklarını ortaya koymuştur. Adana Büyükşehir Belediyesi'nin plan tadilatı uygulamaları bunu açıkça ortaya koyan örneklerden birisidir. Çevre düzeni planları onaylanır onaylanmaz yerel yönetim biriminde çalışan plancılar plan tadilatlarını hazırlamaya başlamışlardır. Diğer yandan, Konya Büyükşehir Belediyesi'nde kentsel gelişme 1960'larda onaylanan plan esas alınarak yönlendirilmeye çalışılmaktadır. Gerçekte, İstanbul Büyükşehir Belediyesi de benzer bir sorunla yüz yüzedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi (BŞB) 1995'te hazırlanan ve 2005'te revize edilen 1/100.000'lik planı kullanmakla birlikte, bir şekilde, hukuki açıdan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın 1980'de hazırladığı plan birkaç ay öncesine kadar geçerliliğini sürdürmüştür. 1970'lerin katı planlama yaklaşımı hızlı kentleşmenin ve göç almanın söz konusu olduğu kentlerdeki gelişmeyi denetleme ve yönlendirmede yeterli ve etkili olamaz.

Yerel yönetimlerde etik sorunlara ilişkin bir başka sıra dışı konu, belediye meclislerinin yıllık toplantılarında ele alınan planlama ve alt yapı çalışmalarının tüm gündem maddelerine oranıdır. Derinlemesine mülâkatlardan elde edilen bilgiler, büyükşehir belediyelerinde alt yapı ve planlamaya (imar planı, kentsel dönüşüm planları ve plan tadilatlarına) ilişkin toplam gündem ve karar sayısının her yıl 400-500 civarında olduğuna ve toplam gündem maddelerinin yaklaşık % 75'inin planlara ilişkin olduğuna işaret etmektedir. Özellikle hızlı şehirleşme ile yüz yüze olan büyükşehir belediyelerinde plan tadilatları başta olmak üzere,

sıklıkla verilen planlama kararlarının çok büyük miktarda değer artışına, rant ve kâr elde edilmesine yol açmaktadır. Bu şehirlerdeki, elbette başka şehirlerde de, çıkar grupları bu kazançları elde etmek için başkanlar, başkan yardımcıları ve plancılar üzerinde ciddi baskılar uygularlar.

Ana Konuların Özeti

Bu bölümde Türkiye'de planlama etiğiyle ilgili olarak basında yer alan haberler, planlama etiği konusundaki uluslararası ve ulusal literatür tartışılmıştır. Bu araştırma göstermiştir ki, plan değişiklikleri, özellikle Kuşadası, Bodrum gibi veya kentsel rantların yüksek olduğu büyükşehir belediyelerinde en önemli etik sorun alanlarıdır. Planlama etiği üzerine ulusal ve uluslararası literatür de bu bölümde incelenmektedir. Bizim araştırma sorularımız da bu incelemeye göre hazırlanmıştır (örneğin, kentsel rantlar, hızlı kentleşme, yasal yaptırımların zayıflığı, planlı arazilerin yetersizliği, belediye meclisi üyelerinin yapısı ve profili; politik baskılar).

Uluslararası literatürde planlama etiği konusu farklı argümanlarla ve farklı yönleriyle makale ve tezlerde tartışılmıştır. Bu çalışmaların sonuçlarına göre, tek başına etik kodlar, kurallar, etik olmayan davranışları engellemek için yeterli değildir. Planlama teorisinde etik konusu geniş biçimde iki grup tarafından tartışılmaktadır: Radikal demokratlar ve politik iktisatçılar. Radikal demokratlar katılım üzerinde dururken, politik iktisatçılar sosyal faydanın dağıtımı üzerinde durmaktadırlar.

Planlamadaki etik açmazlardan bazıları evrensel iken, diğerleri Türkiye'ye, düşük gelirli ülkelere ve/veya dünya üzerindeki hızlı kentleşen ülkelere özgüdür. Plancıların kararları ve eylemleri hiçbir zaman değerlerden arındırılmış olamaz; bu nedenle planlamacılar ve planlama alanındaki analizciler, planlamada açık ve üstü örtülü biçimde olası etik kaygıların ve durumların tespitine çabalamak zorundadır.

Planlama etiğiyle ilgili konular ulusal literatürde kentsel rantlar, yerel baskı grupları ve koruma konularıyla ilgili olarak tartışılmaktadır. Diğer yandan planlama sisteminin sorunları da sıklıkla dile getirilmektedir. Türkiye'de planlama sisteminde kontrol mekanizması ve planlama aktörlerinin faaliyetleri birbirlerinden ayrı, dağınıktır. Bu nedenle kişisel planlar ve öncelikler planlamada belirleyici olmaktadır. Diğer yandan planlar parsel bazında yapılmakta, kentsel gelişme planları aşırı kullanıma yol açmakta ve bireysel faaliyetlerin kontrol mekanizması bürokratik ve karmaşık bir planlama sistemine yol açmaktadır.

Özellikle hızlı şehirleşme ile yüz yüze olan büyükşehir belediyelerinde plan tadilatları başta olmak üzere planlama kararları sıklıkla çok büyük miktarda değer artışına, rant ve kâr elde edilmesine yol açmaktadır. Bu şehirlerdeki, elbette başka şehirlerde de, çıkar grupları bu kazançları elde etmek için başkanlar, başkan yardımcıları ve plancılar üzerinde ciddi baskılar uygularlar.

Bu çalışma ulusal ve uluslararası literatüre ve Türk planlama sisteminin mevcut sorunlarına dayanmaktadır. İkinci bölümde etik sorunların kaynağı olarak planlama etiği konusunun yasal boyutu; üçüncü bölümde ise Türkiye'de planlama uygulamaları ayrıntılı biçimde incelenmektedir. Çalışmanın araştırma soruları, bu üç bölümün çizdiği çerçevede hazırlanmıştır.

TÜRKİYE'DE PLANLAMA VE ETİKLE İLGİLİ SORUNLARIN HUKUKİ ÇERÇEVESİ

Türk hukuk sistemi 1982'de yürürlüğe giren Anayasa'ya dayanmaktadır. Diğer bütün yasal düzenlemeler bu anayasaya göre hazırlanmak zorundadır. Bu yüzden, yasaları ve diğer ilgili hükümleri incelemeye başlamadan önce, planlama, çevresel koruma ve arazi kullanımına ilişkin düzenlemelere bakmak uygun olacaktır. Mesela, 56. maddede "herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkında sahip olduğu, çevreyi geliştirmenin ve çevre kirliliğini önlemenin devletin ve vatandaşların görevi" olduğu belirtilmektedir. Bu maddede, vatandaşların ve hükümetin çevreyi korumak ve ona zarar verecek herhangi bir hareketten kaçınmak zorunda oldukları açıkça bildirilmiştir. Bu bir vatandaşlık görevidir. Bir başka maddede (no: 23), "sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi sağlamak için, vatandaşların yerleşme özgürlüğünün yasal düzenlemelerle sınırlandırılabileceği" belirtilmiştir. Ayrıca, 35. maddede mülkiyet hakları ve sınırlamaları hakkında bir karar vardır: "Herkesin miras ve mülkiyet hakkına sahip olduğu, bu yararların sadece kamu yararı için sınırlandırılabileceği ve bu hakların kamu yararı ya da kamu hakları aleyhine kullanılamayacağı" bildirilmiştir. Bu yasal hükme göre, sağlıklı kentsel gelişme ve imar için kamu yararı temel ilke olarak benimsenmiştir.

Kırsal alanların ve tarım topraklarının korunması da Anayasa kapsamında ele alınmaktadır. 44. madde, arazi geliştirilmesi için gerekli tedbirleri alma görevini hükümetlere vermiştir. Anayasa çerçevesinde, kentsel imar, kamu yararı ve toprakların korunması için ilkelerin belirlendiği söylenebiir.

"Yerel yönetimlerde planlama etiği"yle ilgili yasal çerçeve analiz edildirken, kentsel gelişme ve yönetim yapısıyla ilgili yasal düzenlemelere bakmak gerekecektir. Bu yasal düzenlemeler iki grupta incelenebilir:

1. Yerel yönetimlerle ilgili kanunlar,
2. Kentsel gelişme ve arazi kullanımıyla ilgili kanunlar

Yerel Yönetimler Hakkındaki Kanunlar

Doğrudan yerel yönetimler hakkındaki kanunlar şunlardır: Büyükşehir Belediyeleri Kanunu (5216); Belediyeler Kanunu (5215); İl Özel İdaresi Kanunu (5302). Bu kanunlar planlama ve hizmet yönünden yerel ve merkezî yönetimlerin bölgesel yetki ve sorumluluklarının ana hatlarını belirleler.

Büyükşehir Belediyeleri Kanunu (Kanun No: 5216)

Türkiye'de 3030 sayılı ilk "Büyükşehir Belediyeleri Kanunu" 1984 yılında kabul edilmiştir. Bu kanunun 5216 sayılı son şekli de büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluklarında bir dizi değişiklikle birlikte 2004 yılında onaylanmıştır. Bu kanunun yürürlüğe girmesiyle, büyükşehir belediyeleri, aynı zamanda fiziksel olmaktan çok sosyo-ekonomik bir bir plan olan "stratejik planları" hazırlamakla da yükümlü kılınmışlardır. Bu yasa ile büyükşehir yönetimine verilen diğer yetkiler, 1/25.000 ve 1/5000 ölçekli nazım imar planlarının

hazırlanmasıdır. Büyükşehir belediyeleri, ilçe belelediyeleri tarafından 1/1000 ölçekte hazırlanan "uygulama imar planlarını" onaylama yetkisine de sahiptirler. Ayrıca, âfet planlarının hazırlanmasından, "patlayıcı ve yanıcı maddelerin depolanması ve işlenmesi için kullanılan bina ve müştemilatın konumunun belirlenmesi" ve "yıkılma riski olduğu anlaşılan; can ve mal güvenliğini tehlikeye atan binaları boşaltma ve yıkma" yetkisiyle ve "bütün diğer uyumsuz yapıları yıkma" yetkisiyle de donatılmışlardır. Bunlardan başka, büyükşehir belediyeleri kültür ve tabiat varlıklarının ve tarihî değerlerin korunması, bakımı ve restorasyonu konusunda da görevlidirler.

Planlama ve kentsel gelişme, büyük kentlerde genellikle birtakım olumsuzlukları da beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte, son kanunla büyükşehir belediyesinin alanının yeniden tanımlanması, belde belediyelerin ayrıcalıklı konumunu yok etmiş; belediye ve ilçe belediyelerin kontrol ve yönetimini tek bir elde toplamıştır. Yukarıdaki cümlelerden anlaşıldığı üzere, bu yasa ile hem büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanları genişletilmiş hem de kendilerine kentsel üst ölçek planları hazırlama yetkisi verilmiştir.

Bu yasa ile büyükşehir belediyeleri aynı zamanda kendi yetki alanları içinde sermaye şirketleri kurabilme şansına sahip olmuşlardır (madde 26). Ayrıca belediyenin masraflarını karşılamak üzere bağış kabul edebilme hakkı da bulunmaktadır (madde 18).

Belediye Kanunu (Kanun No: 5393)

1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu 2004'te iki kere değiştirilerek, son şeklini 2005'te alabilmiştir (Kanun No: 5393).

Büyükşehir belediyeleri yanısıra metropoliten kentlerdeki ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde plan hazırlamakla yükümlüdürler. Plan hazırlama görevine ek olarak tarihî, doğal ve kültürel varlıkların korunmasından da sorumludurlar. Arazi geliştirme ve konut sağlamada da belediyeler yetkilidir. Alt yapı için arazi geliştirme amacıyla ya da konut tedariki amacıyla (üretim, satma ve kiralama) zorunlu satın alma uygulayabilir; ve şirket kurup sermaye ödünç alabilir; hisse ve mevduat çıkarabilirler. Bu yasa ile belediyeler aynı zamanda kendi yetki alanları içinde sermaye şirketleri kurabilme şansına sahip olmuşlardır (madde 70). Ayrıca belediyenin masraflarını karşılamak üzere bağış kabul edebilme hakkı da bulunmaktadır (madde 15).

Yukarıda ifade edilenlerin ötesinde, Belediyeler Kanunu'nda yapılan son değişikliklerin ve eklemelerin en önemlisi, 50.000 ve üzerinde nüfusa sahip olan belediyelerin, mevcut kentsel durumda yıpranmış alanları belirlemek ve bu alanları "kentsel ıslah ve imar projeleri" için ve aynı zamanda âfet riskini azaltmak amacıyla kullanma yetkisine sahip olmalarıdır. Bu projeler, şehrin özellik arzeden eski ve tarihî bölgelerinin rehabilitasyonu ve yeniden imarı amacıyla veya özellikle yüksek deprem riskine sahip alanlarda hazırlanabilmektedir. Ne yazık ki, uygulamada, genellikle belediyeler kendilerine verilen kentsel dönüşüm, rehabilitasyon ve yeniden geliştirme projeleri hazırlama yatkisini arazi rantı sağlama yönünde kullanmaktadırlar. Yapılaşma haklarının artırılmasıyla arazi üzerinden elde edilen kârlar belirli çıkar gruplarına aktarılmaktadır. Ayrıca, karşılıksız bağış kabul etme yetkisi yasa dışı taleplere ve buna bağlı olarak yerel yönetimlerde yolsuzluklara yol açabilmektedir.

Bu yasanın uygulanması sonucu ortaya çıkan diğer bir etik sorun da, yeni kurulan belediyelerin sınırlarının tespiti ile ilgili kuralları düzenleyen 5. maddeden kaynaklanmaktadır. Bu madde hükmüne göre; eskiden beri belediyeye ait sayılan tarla, bağ, bahçe, çayır, mera, otlak, yaylak, zeytinlik, palamutluk, fundalık gibi yerler ile kumsal ve plajlar belediye sınırı içine alınabilmektedir. Diğer bir deyişle, bu alanlar kentsel kullanıma konu olmaktadırlar. Pratikte, belediyeler, yasanın bu hükmüne dayanarak, çevre etiği ve sürüdürülebilirlik kavramlarını dikkate almaksızın kolaylıkla kentsel gelişme alanlarını söz konusu doğal alanlar üzerine doğru genişletebilmektedirler.

İl Özel İdaresi Kanunu (Kanun No: 5302)

Bu kanun ile İl Özel İdareleri kentlerde pek çok hizmeti –alt yapı, inşaat ve bakım maliyetlerini üstlenmek ve ıslah projelerinde diğer yerel otoriteler ve heyetlerle işbirliği yapmak– yürütmekle yetkili kılınmıştır. Ayrıca, yıllık hizmet programı uyarınca gerekli kamulaştırmayı yapma yetkisine de sahip olmuşlardır. İl Özel İdaresi Kanunu diğer yerel idarelerle birlikler oluşturma imkânı da sunmaktadır. Özellikle büyükşehir belediyesi sınırlarıyla il sınırlarının çakıştığı İstanbul ve Kocaeli'nde bu şekilde birliklerin oluşturulmasının, kentsel ıslah projeleriyle eşzamanlı olarak şehrin çevre düzeni planlarının uygulanmasına da katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Yukarıda açıklanan hukuki düzenlemelerle, planlama ve ilgili hizmetler bakımından yerel yönetimlerin yetki alanları genişletilmiştir. Bu durum, yönetim, katılım ve şeffaflığı sağlamak açısından olumlu bir gelişme kabul edilmekle birlikte, öte yandan ülkedeki yetersiz kontrol mekanizmaları yüzünden yozlaşmayı ve etik olmayan diğer davranışları artırıcı bir unsur olmuştur.

Belediyelerdeki yolsuzluklarla ilgili pek çok haber, belediyelerin sermaye şirketleri vasıtasıyla rüşvet aldıklarını göstermektedir. Ayrıca, karşılıksız bağış kabul etme yetkisi, yasa dışı taleplere ve buna bağlı olarak yerel yönetimlerde yolsuzluklara yol açabilmektedir.

Kentsel Gelişme ve Arazi Kullanımına İlişkin Kanunlar

Türkiye'nin hukuk sisteminde kentsel gelişmeyi denetleme ve yönlendirmeye yönelik birçok kanun bulunmaktadır. Burada, çoğunlukla son günlerdeki imar plan ve projelerinde bir araç olarak yaygın biçimde kullanılan temel kanunlara odaklanılacaktır. İmar Kanunu ve konu odaklı diğer kanunlar kentsel planlamadaki bu yasal düzenlemelerden bazılarıdır.

İmar Kanunu (Kanun No: 3194)

Yapısı ve içeriği planlama kanunlarında tanımlanan imar planları Türkiye'deki sistemde temel planlama kontrol araçlarıdır. 1985 yılında yayımlanan 3194 Sayılı İmar Kanunu bu yasaların tam merkezinde bulunmaktadır. Yapılaşmış çevrenin oluşturulmasıyla doğrudan ilgili olan en temel kanundur. Planlamayla ilgili ana kurallar kanunun başlangıcında belirlenmiştir. 3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 6. maddesi planlama siteminde iki tür plan tanımlanır: Bölge planları ve imar planları. Bölge planları, gerektiğinde Devlet Planlama Teşkilâtı (DPT) tarafından sosyo-ekonomik eğilimleri, yerleşimlerin imar potansiyellerini, sektörlerin hedeflerini ve bölgesel alt yapının dağılımını belirlemek için hazırlanır. Kanunun

5. maddesine göre, imar planları bölgesel planlarla uyum içinde yerleşimler ve konut, sanayi, turizm ve ulaşım gibi genel arazi kullanımı konusundaki kararları belirlemek üzere hazırlanırlar. Bununla birlikte, bunların kapsamları, hazırlama ve uygulama için gerekli olan idari örgütlenme hakkında herhangi bir tanım yapılmamıştır. Ayrıca, bölge planları ile imar planları arasındaki ilişki de açık ve net değildir. Bu yüzden uygulamada, kentsel gelişme çoğu zaman bölge ve il bazında büyük ölçekli planlarla tanımlanan stratejik çerçeveler olmaksızın düzenlenmektedir.

İmar Kanunu kentsel formun kontrolü hakkında spesifik kurallar içermez, bu özel konuları 44. maddeyle yönetmeliklere devreder. Kentsel mekânın tasarımı açısından bunların en önemlileri Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yöntemelik ve Arazi ve Arsa Düzenlemesi Hakkında Yönetmelik'tir (18. Madde Yönetmeliği).

Planların hazırlanması ve uygulanmasına dair kurallar, 1985'te kabul edilen ve 1999, 2001 ve 2005'te değiştirilen "Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik"le belirlenmiştir. 1999'da yapılan değişiklikte, plan tadilatlarının uygun olup olmadığı hakkında plan müellifinin görüşü alınması yönünde bir düzenleme getirilmiş olmasına rağmen, plancıların bu yasal düzenlemeyi haksız kazançlar için kullandıkları iddiaları ve spekülasyonlar yüzünden, bu hüküm 2005 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Aslında bu düzenlemeyle hem bir sanat eseri olarak planı korumak hem de gereksiz plan değişikliklerini azaltmak hedeflenmişti.

Plan değişikliği yerel yönetimler tarafından arazi kullanım ve yapılaşma haklarını değiştirmek üzere kullanılan bir araçtır. Başka bir deyişle, Türkiye'de belediyeler hakkındaki yolsuzluk iddialarının çoğu plan değişikliklerine dayanır. İmar Kanunu'nda plan tadilatları hakkında herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler kolaylıkla plan bütünlüğünü dikkate almaksızın imar haklarını değiştirebilmektedir. Ayrıca imar planlarının hazırlanmasını düzenleyen "Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik"te sosyal ve teknik standartların yetersiz ve eksik olması da etik problemlere yol açabilmektedir. Yönetmelik hükümlerine göre, herhangi bir sosyal ve teknik donatı alanının kaldırılması ancak aynı bölgede eşdeğer başka bir alanın ayrılması halinde mümkün kılınmıştır. Ancak, "aynı bölge" denilen alanın sınırları ve standartları net olarak ortaya konulmamıştır. Bu nedenle, bu yasal düzenlemeler yardımıyla değerli kamusal araziler spekülatif nedenlerle özel kullanımlara dönüşebilmektedir.

Ayrıca yasa da nazım imar planları ile ilgili "varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak hazırlanan plan" tanımı bir anlamda üst ölçek planların gerekliliğini ortadan kaldırmakta, uygulamada ise bu durum bölge ve çevre düzeni planı bulunmayan pek çok yerleşimin yerel yönetimlerce parçacıl yaklaşımlarla planlanmasına yol açmaktadır. Bu süreç, aslında planlama konusunda yerel yönetimlerin ülke ve bölge kalkınma hedef ve vizyonundan uzak bir şekilde şahsi menfaatlerine göre etik dışı plan uygulamaları yapmalarını tetiklemektedir.

Yıpranan Tarihî ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun (Kanun No: 5366)

Bu yasa, eski tarihî çevreyi yeniden canlandırmak için düşünülmüş ve 2005 yılında kabul edilmiştir. Amacı büyükşehir belediyesinin, belediyelerin ya da il özel idaresinin sınırları içinde kalan yıpranmış eski kentsel alanların yeniden kullanımını ve korunması için buralara gerekli konut ve ticaret, sosyal, kültürel ve turizm aktivitelerini bölgenin gelişimiyle uyum içinde sağlayarak yenilemektir. Yasaya göre, belirlenen bu alanlar koruma alanları olmalı veya koruma alanları içinde yer almalıdır. Yenilenecek alanlar ilk olarak ilgili belediye ya da özel idare tarafından belirlenmiş ve Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Kanun tarafından yetkili kuruma verilen en önemli sorumluluklardan biri, amaçlanan ıslah projelerine bölge sakinlerinin aktif katılımını sağlamak ve onları bilgilendirmek için yerel toplantıların organizasyonudur. Bunun için belediyeler üniversitelerden, sivil toplum kuruluşlarından ve diğer kamu kurumlarından profesyonel danışmanlık da alabilirler.

Bu kanun, özellikle kentsel dönüşüm uygulamalarına yönelik somut bir çerçeve oluşturması bakımından planlama açısından önemli sayılmıştır. Bu düzenleme ile müzakere zorlukları ve geniş toprak sahipliği gibi kısıtlayıcı etkenlere rağmen, etkili hukuki aygıtlar ve kentsel ıslah alanlarının tasarımı, planların hazırlanması ve ortaklık ve uygulama süreçleri üzerine belli araçlar getirmek amaçlanmaktadır. Ayrıca, alt yapıyı sağlayarak ve sürecin hızını artırmak için gerekli muamelelerin yükünü azaltarak ilgili kamusal kurumlara gerekli bilgiyi edinme yetkisini vermiştir. Bununla birlikte, hem yasaların uygulanmasında ve hem de mantığında çelişkili birçok bölüm vardır: Birincisi, tarihî koruma alanları yoluyla kentsel dönüşüm alanlarının sınırlandırılmasıyla ilişkilidir. Böylesi bir sınırlama, "dönüşüm alanları"nı belirlemede çelişkilere yol açmakta ve hiçbir tarihî değeri olmayan eskimiş alanlar için projeler geliştirilmesine neden olmaktadır. Yasanın problem alanlarına yaklaşım tarzında da başka bir çelişki gözlenmektedir. Yasadaki ifadeler, sosyal ve ekonomik boyutları da içeren kapsamlı ve bütünleşmiş bir politika faaliyetine değil, daha çok imar ve mülkiyet hakları üzerine kurulu bir fiziksel yenilemeye atıf yapmaktadır.

Bu kanun vasıtasıyla, özellikle belli alanlara öncelik vererek projeleri, kamulaştırma sürecini ve bürokratik meseleleri hızlandırmak amaçlanmaktadır. Söz konusu özel alanlardan birisi Süleymaniye Bölgesi'dir. "Süleymaniye Kentsel Canlandırma Alanı", Bakanlar Kurulu'nun 5366 sayılı yasa çerçevesinde 2006 yılında aldığı bir kararla tahsis edilmiştir. Bununla birlikte, bu proje mevcut tarihî evlerin ulusal ve uluslararası örgütler tarafından korunmasından çok, arazi geliştirme ve yeni yapılaşmalara öncelik veren spekülatif bir proje olduğu iddiasıyla eleştirilmektedir (UNESCO Kurul Raporu, 2008).

Toplu Konut Kanunu (Kanun No: 2985) ve Toplu Konut İdaresi'nin Yetki ve Sorumluluklarında Değişiklik (Kanun No: 5162)

"Toplu Konut Yasası" ilk olarak 1984'te yürürlüğe girmiş ve birkaç kere değişiikliklere uğramıştır (1990, 2001 ve 2003 yıllarında). Son değişiklikler 2004 yılında "Toplu Konut İdaresinin Yetki ve Sorumluluklarında Değişiklik" ile gecekondu alanlarının ıslahı çabalarıyla paralel olarak gerçekleştirilmiştir (Kanun No: 5162). Başlangıçta, bu kanunun temel amaçları uygun konut ve konut kredisi sağlamak ve aynı zamanda konut endüstrisinde müteahhitler için düzenlemelerin yapılması ve yapı tekniklerinin geliştirilmesi idi. 2004'te yapılan son değişikliklerle birlikte, Toplu Konut İdaresi "dönüşüm alanları" içerisinde, ilgili belediyeler ya da özel idareler tarafından üç ay içerisinde onaylanmak üzere, herhangi bir ölçekte plan ve projenin hazırlanmasıyla yetkilendirilmiştir. Aksi takdirde, Toplu Konut İdaresi, planı üç ayda uygulama yetkisine sahiptir. Mevcut yasadaki değişimlerle birlikte, Toplu Konut İdaresi yerel yönetimlerle işbirliği kurarak, başlatılmış olan kentsel dönüşüm projelerinde önemli bir rol edinmiştir. Arazi ıslahı, proje üretimi, müteahhitlerle işbirliği, katılım ve proje onayı gibi konularda pek çok yetkiyle donatılmıştır.

Bu yasanın uygulanmasıyla Gecekondu Kanunu'nda olduğu gibi, kentsel alanlarda birtakım etik problemler ortaya çıkmaktadır. Toplu Konut İdaresi genellikle kamulaştırma maliyeti nedeniyle projelerini kentsel alanlar içindeki hazine arazileri üzerinde gerçekleştirmektedir. Halbuki bu alanları kamu yararı için ortak kullanımlara ayrılmaları gerekmektedir. Bu yolla, kentlerde kamusal kullanıma konu olması gereken alanlar son derece sınırlı sayıda insanın yerleşim alanına dönüşmüş olmaktadırlar.

Turizm Teşvik Kanunu (Kanun No: 2634 ve 4957)

Kanun, son yirmi yılda kentsel alanların belli amaçlar için düzenlenmesinde etkili bir araç olmuştur. "Turizm Teşvik Kanunu" 1982 yılında ilân edilmiş ve 2003 yılında 4957 sayılı yasayla kısmen değiştirilmiştir. Bu kanunun amacı genel olarak, turizm sektörünün gelişmesi ve düzenlenmesi için gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamaktır. Bu, "Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri" ve "Turizm Merkezleri"nin kurulması ve geliştirilmesini ve turizm yatırımlarının ve olanaklarının teşvikini, düzenlenmesini ve denetimini kapsayan özel bir inisiyatiftir. "Kültür ve Turizmi Koruma ve Gelişme Bölgeleri" tarihî ve kültürel değerlerin yoğun olarak yer aldığı ve/veya turizm potansiyelinin yüksek olduğu yöreleri korumak, kullanmak, sektörel kalkınmayı ve planlı gelişimi sağlamak amacıyla değerlendirmek üzere belirlenen alanlara gönderme yapar. "Turizm Merkezleri", turizm ve kültür koruma ve gelişim alanlarının içinde veya dışında konumlanmış turizm faaliyetleri için önemli olan öncelikli alanları ifade etmektedir. Hem kültür ve turizm koruma ve geliştirme alanları hem de turizm merkezleri, Bakanlığın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmiş ve ilân edilmiştir. Bu bölgeler dahilinde, Bakanlık her ölçekteki planı değiştirme veya onaylama yetkisine sahiptir. Turizm Bakanlığı bu kanunla belli alanlar ve parseller için öneriler geliştirmek ve bunları uygulamak konusunda büyük bir merkezî otorite kazanmıştır. "Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri" veya "turizm merkezleri" olarak ilan edilen alanlarda, son yirmi yılda pekçok şehirde birçok proje kabul edilmiştir. Bu projelerin bazıları hazırlanır hazırlanmaz yoğun eleştirilere maruz kalmış ve hattâ spekülatif plan kararları veya özel yatırımcıya sağlanan inisiyatifler nedeniyle yargıya taşınmıştır.

Bu yasa merkezî yönetim tarafından kentlerde spekülatif gelişmelere yol açan en temel araçlardan biri olmuştur. Sadece kıyı alanları değil, aynı zamanda İstanbul gibi tarihî kentler bu yasanın uygulanmasıyla tahrip edilmektedir. Turzim Teşvik Yasası'na göre Dolmahçe Sarayı'nın arkasındaki alanda inşa edilen Süzer Plaza, politikacıların ve diğer çıkar gruplarının kentlerdeki etkisini gösteren son derece spesifik bir örnek oluşturmaktadır. Bunların yanı sıra Türkiye kıyılarının çevresel ve doğal özellikleri bu yasa hükümlerince inşa edilen büyük otellerle bozulmuştur. Kısacası, etik anlamda Turizm Teşvik Yasası'nın uygulanması ile kamu yararına aykırı ve çevresel değerleri yok edici sonuçlar ortaya çıkmıştır denilebilir.

Gecekondu Kanunu (Kanun No: 775) İmar Affı Kanunları (Kanun No: 2805, 2981, 3290, 3366)

1966'da kaçak yerleşmelerle ilgili ilk yasal düzenleme olan 775 sayılı "Gecekondu Kanunu" yürürlüğe konulmuş ve ilk defa planlı modern alanlarla yasa dışı yerleşmelerden oluşan ikili konut yapısı kabul edilmiştir. Bu tarihe kadar yayımlanan tüm yasalar izinsiz yerleşmeler için kaçak yapılar terimini kullansalar da, 775 Sayılı Yasa, başlığında gecekondu ifadesini kullanmış ve bu sosyal fenomeni onayladığını ima etmiştir. "Gecekondu Kanunu" (1966/775) kamulaştırma yoluyla gecekondu önleme bölgeleri yaratarak ve ihtiyacı olan insanlara küçük parseller tahsis ederek izinsiz yapılaşmayı önlemek için tesis edilmiştir.

Bu düzenlemelere ek olarak, belediyeler altı ay içinde kaçak yerleşme alanlarının ihtiyaçlarının tedariki, iyileştirilmesi, temizlenmesi, sınırlarının belirlenmesi ve ıslah planları ile haritaların hazırlanmasıyla yükümlü tutulmuşlardır. Tüm bu uygulamalar Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca denetlenmektedir. Bu kararları gerçekleştirmek için; Bakanlığın belediye finansmanı ve idaresi alanında rehberlik yapması gerekmektedir. Gecekondu Kanunu ve diğer yönetmelikler ile izinsiz yerleşmelerde yaşayanlara Tapu Tahsis Belgesi verilmiş ve konutlar yasallaştırılmıştır. Bununla birlikte, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve yerel yönetimler çalışmalarını birleştirip uygun bir işbirliği yapmasalardı, bu eylemler başarılamazdı. Zaman içerisinde yasamada önerilen düzenlemeler, popülist politikalara dönüşmüş, oy kazanmak için arazinin bir araç olarak kullanılmasına neden olmuştur. Bu yasa kaçak yapılaşmayı önlemekten çok, daha da artmasına yol açmıştır. Kaçak yapılaşmaları ıslah etmeyi amaçlayan yasal düzenlemeleri bir dizi imar affı takip etmiştir (1983/2805, 1984/2981, 1986/3290, 1987/3366) ve bu, çelişkili bir biçimde izinsiz yerleşmelerin genişlemesinde rol oynamıştır. Çıkarılan imar afları ile; yasa dışı olarak gelişen yerleşimler af kapsamına alınmıştır. Bu yasa ile aynı zamanda, "Islah İmar Planı" ek bir plan tipi olarak zaten çok karmaşık olan planlama sistemine eklenmiştir. Islah imar planı, düzensiz olarak imar edilmiş, sağlıksız yerleşmelerin yaşam standartlarının mevcut şartlar kapsamında iyileştirilmesini hedef almaktadır. Islah imar planları yasa dışı yerleşmeleri yasal alana taşımak için yapılan bir geçiş uygulaması sayılmıştır. Zamanla, yasa dışı yapılaşmaları iyileştirme aracından çok, onları sürekli olarak yeniden üretme aracına dönüşmüştür. Bu plan tipinde, imar planlarında normal olarak zorunlu olan teknik ve sosyal alt yapı standartları aranmamaktadır.

Bu yasalar planlama ve kentsel gelişme bağlamında pek çok etik probleme neden olmuştur. Öncelikle, ülkedeki tüm vatandaşların mülkü sayılan hazine arazileri belirli gruplara (gecekonduda ve kaçak yapılarda yaşayanlar) tahsis edilmiş olmaktadır. "Eşitlik" (etiğin temel prensiplerinden biri olarak) bağlamında, bu uygulamalar etik dışı kabul edilebilir.

İkinci olarak, bu yasalarla hazine arazileri üzerindeki gecekondu alanlarında tüm planlama yetkileri herhangi bir kontrol mekanizması olmaksızın yerel yönetimlere verilmiştir. Türkiye'de sosyal farkındalık ve örgütlenme gelişmiş ülkelere nazaran çok daha zayıftır. Bu yasal düzenlemelerle yerel yönetimlere gecekondu alanlarındaki tüm kentsel gelişmeleri yönlendirme hakkı verilmesine karşın, yapılan planların ve imar uygulamalarının kamu yararına hizmet edip etmediğini kontrol edecek bir mekanizma geliştirilmemiştir.

Bu yasalar sonucu ortaya çıkan diğer bir etik problem ise, doğrudan planlama ile ilgilidir. Yasalarda tanımlanan ıslah imar planları plancılar eliyle sağlıksız kentsel alanların oluşturulmasına yol açmıştır. Çünkü ıslah imar planlarında diğer plan türlerinde sağlanması gereken sosyal ve teknik alt yapı standartlarını sağlama zorunluluğu ortadan kalkmıştır. Hâlâ bu yasalar yürürlükte olup zaman zaman kentsel alanlarda spekülatif gelişmelere konu olabilmektedir.

Tarım Reformu Kanunu (Kanun No: 3083) ve Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gayelerle Kullanılmasına Dair Yönetmelik

Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu 1984'te kabul edilmiştir. Kanunun amacı, tarım alanlarının kullanımını düzenlemektir (tarımsal amaçlar için, eğer gerekliyse yeni yerleşimler için vs.). Kanun, kimi zaman yeterli bir maliyet-kâr analizi yapılmadan tarım topraklarını tarım dışı gayelerle kullanıma açmak için amacı dışında kullanılmıştır. Bu kanunla, Bakanlar Kurulu tarım alanlarının diğer kentsel işlevler için kullanımı konusunda yetkilendirilmiştir.

Bu yasal düzenlemeye ek olarak, tarım topraklarının korunması hakkında 1989'da yürürlüğe giren ve 2005 yılında değişikliğe tâbi tutulan bir yönetmelik vardır (Tarım Alanlarının Korunması ve Kullanılmasına Dair Yönetmelik). Daha önce tarım dışı kullanıma hiç tahsis edilmemiş alanlar, bu yönetmelikle belirlenmektedir. Buna göre, ekonomik olarak birinci ve ikinci derecede verimli alanlar, sulanan ve ekili alanlar, bir toprak koruma ya da drenaj projesindeki alanlar ve benzerleri kesinlikle başka amaçlar için kulanılamazlar. Her ne kadar yönetmelik hükümleri içinde tarım alanlarının korunması için katı sınırlamalar olsa da, aynı zamanda alternatif alanların olmadığı durumlarda tarım alanlarının tarımsal olmayan amaçlarla (yerleşim amacıyla, endüstriyel ve ticari amaçlarla, akaryakıt istasyonu, eğitim, sağlık ve rekreasyonel fonkisyonlar için) kullanılabileceği ifade edilmektedir.

Uygulamada, bu hükme dayanarak kentsel alanlar, hiçbir maliyet-kâr analizi yapılmadan ülkenin her yerinde verimli tarımsal alanlara doğru yayılmaktadır. Etik ilkeler bağlamında, özellikle de çevre ve kır etiği açısından toprak, insanoğlunun üzerinde yerleştiği kısıtlı değerlerdendir. Son zamanlardaki araştırmalar, arazi kullanımı tahribatlarını asgari düzeye indirmek ya da ortadan kaldırmak konusunda karar vericilerin ahlâki ve etik zaruretleri üzerine odaklanmaktadır. Ancak "Tarım Alanlarının Korunması ve Kullanılmasına Dair Yönetmelik"te, kentsel gelişme fonksiyonları için ekonomik çıkarcı bir perspektif söz konusudur. Yeterli maliyet-kâr anailizi ya da etik analizler yapılmaksızın ve sürdürülebilirliğe aykırı olarak hektarlarca verimli tarım alanı kentsel kullanımlara tahsis edilmektedir.

Ana Konuların Özeti

Etik konular açısından yukarıda incelenen yasalar, iki temel perspektiften değerlendirilebilir: Yerel yönetimlerle ilgili etik konular ve kentsel gelişme ve arazi kullanımı ile ilgili etik konular.

Yukarıdaki bölümlerde değinildiği gibi, yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemelerle pek çok kentsel gelişme, karar verme ve uygulama yetkisi merkezî yönetimlerden yerel yönetimlere devredilmiştir. Esas itibariyle demokratikleşme açısından bu gelişmeler olumlu kabul edilebilir. Ancak, ülkede denetim mekanizmasının olmayışı/yetersizliği, yerel yöneticilerin bu yetkilerini kendi politik çıkarları ve diğer baskı gruplarının lehine kullanma eğiliminde olmalarına yol açmaktadır. Belediye meclislerinin yapısı ve üyeleri de bu süreci olumsuz yönde desteklemektedir. Bu meclisler çok fazla yetkiyle donatılmış olmalarına karşın üyelerin salahiyetleri ya da meslekleri gibi hususlarda herhangi bir standart getirilmemiştir. Tüm bu yasal düzenlemelerin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için etkin bir denetim mekanizmasının bulunması gerekmektedir.

Kentsel gelişme ve arazi kullanımı ile ilgili yasaların uygulanmasına bağlı olarak ortaya çıkan etik sorunların başında, "kamu yararı"nın göz ardı edilmesi gelmektedir. Sürdürülebilirlik, sosyal eşitlik ve çevre etiği açısından bu yasal düzenlemeler son derece yetersiz kalmaktadır.

Plan uygulama sürecinde yetkili kurumlar arasında koordinasyon olmayışı da, etik sorunların diğer bir kaynağını teşkil etmektedir. Neredeyse her bir kanun için yetkili ayrı bir kurum bulunmaktadır. Örneğin, İmar Kanunu'nun, Gecekondu Kanunu'nun ve İmar Affı Kanunlarının uygulamasından belediyeler sorumlu iken, Kıyı Kanunu'ndan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Turizmi Teşvik Kanunu'ndan Kültür ve Turizm Bakanlığı, Yıpranan Tarihî ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun'dan Bakanlar Kurulu, Tarım Reformu Kanunu ve Tarım Alanlarının Korunması ve Kullanılmasına Dair Yönetmelik'ten Tarım Bakanlığı, Toplu Konut Kanunu'ndan Toplu Konut İdaresi sorumludur.

Benzer bir karmaşıklık da plan hazırlama sürecinde söz konusu olmaktadır. Devlet Planlama Teşkilâtı üst ölçek planların hazırlanmasından sorumlu iken, Çevre Bakanlığı 1/100.000 ve 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planlarından, büyükşehir belediyeleri 1/25.000 ve 1/5000 ölçekli nazım imar planlarından, ilçe belediyeleri 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarından sorumludur. Bunlara ek olarak, Kültür ve Turizm Bakanlığı, turizm bölgesi ve turizm alanı ilan edilen yerlerdeki 1/5000 ve 1/1000 ölçekli planların, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı kıyı alanlarındaki 1/1000 ölçekli kıyı planlarının hazırlanması ve onanması konularında yetkilidir. Ne yazık ki, bu planlar ve yetkili kuruluşlar arasında herhangi bir bilgi ağı ya da başka bir denetleme mekanizması söz konusu değildir.

Türkiye'deki yasal çerçeve Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından tanımlanan etik ilkeler (dürüstlük, şeffaflık, eşitlik, hesap verebilirlik, kamu yararı, doğruluk, sorumluluk, saygı, hediye almama, kamu mallarını koruma vb.) çerçevesinde Tablo 2.1.'de değerlendirilmiş ve özetlenmiştir.

Planlama pratiğindeki etik sorunları daha iyi anlamak için imar planlarının yapısını, hazırlanma ve kabul süreçlerini, yerel yöneticilerin ve belediye meclislerinin planlamadaki rollerini, planlama hiyerarşisini ve her tür plandan sorumlu kurum ve kuruluşları, bu planlar sonucunda ortaya çıkan yolsuzlukları ve çıkar çatışmalarını ve yönetim yapısını incelemek gerekmektedir. Araştırmanın bir sonraki bölümünde, planlamanın tüm bu boyutları yasal çerçeveyle de ilişkili olarak ele alınacaktır.

Tablo 2.1. Kanunlardan Kaynaklı Etik Problemler ve Muhtemel Çözümler

Kanun	Kanun No	Kabul Tarihi	Kanunun Temel Amaçları	Kanundan Kaynaklanan Temel Etik Problemler	Muhtemel Çözümler ve Öneriler
Büyükşehir Belediyesi Kanunu	5216	10.07.2004	Büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak.	- Kamu yararı, hesap verebilirlik ve şeffaflık sağlanmasında yetersizlik - Yozlaşma - Yönetim etiği kaynağı	- Etkin kontrol mekanizması - Etkin halk katılımı - Daha fazla şeffaflık - Daha fazla hesap verebilirlik -Belediyelerin sermaye şirketi kurmalarının ve karşılıksız bağış almalarının önlenmesi
Belediyeler Kanunu	5393	03.07.2005	Belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esaslarını düzenlemek.	- Kamu yararı, hesap verebilirlik ve şeffaflık sağlanmasında yetersizlik - Yozlaşma - Yönetim etiği kaynağı	- Etkin kontrol mekanizması - Etkin halk katılımı - Daha fazla şeffaflık - Daha fazla hesap verebilirlik -Belediyelerin sermaye şirketi kurmalarının ve karşılıksız bağış almalarının önlenmesi
İl Özel İdaresi Kanunu	5302	22.02.2005	İl Özel İdaresi'nin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esaslarını düzenlemek.	- Kamu yararı, hesap verebilirlik ve şeffaflık sağlanmasında yetersizlik - Yozlaşma - Yönetim etiği kaynağı	- Etkin kontrol mekanizması - Etkin halk katılımı - Daha fazla şeffaflık - Daha fazla hesap verebilirlik
İmar Kanunu	3194	03.05.1985	Yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak.	- Kamu yararı, hesap verebilirlik ve şeffaflık sağlanmasında yetersizlik - Yozlaşma - Yönetim etiği kaynağı	- Planlar ve kurumlar arasında koordinasyon - Plan değişikliklerinde sınırlandırmalar - Daha fazla şeffaflık - Kamu yararına daha fazla duyarlılık - Etki analizi yapma zorunluluğu - Sağlıklı veri tabanı - Kamu yararı kavramının tanımlanması ve planlama ilkelerinin netleştirilmesi - Etik kodlar oluşturulması
Yıpranan Tarihî ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun	5366	05.07.2005	Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, il, ilçe belediyeleri ve nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelerce ve bu belediyelerin yetki alanı dışında il özel idarelerince, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii âfet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihî ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması.	- Kamu yararı, hesap verebilirlik ve şeffaflık sağlanmasında yetersizlik - Yozlaşma - Yönetim etiği kaynağı	- Planlar ve kurumlar arasında koordinasyon - Plan değişikliklerinde sınırlandırmalar - Daha fazla şeffaflık - Kamu yararına daha fazla duyarlılık - Etki analizi yapma zorunluluğu - Sağlıklı veri tabanı - Kamu yararı kavramının tanımlanması ve planlama ilkelerinin netleştirilmesi - Etik kodlar oluşturulması

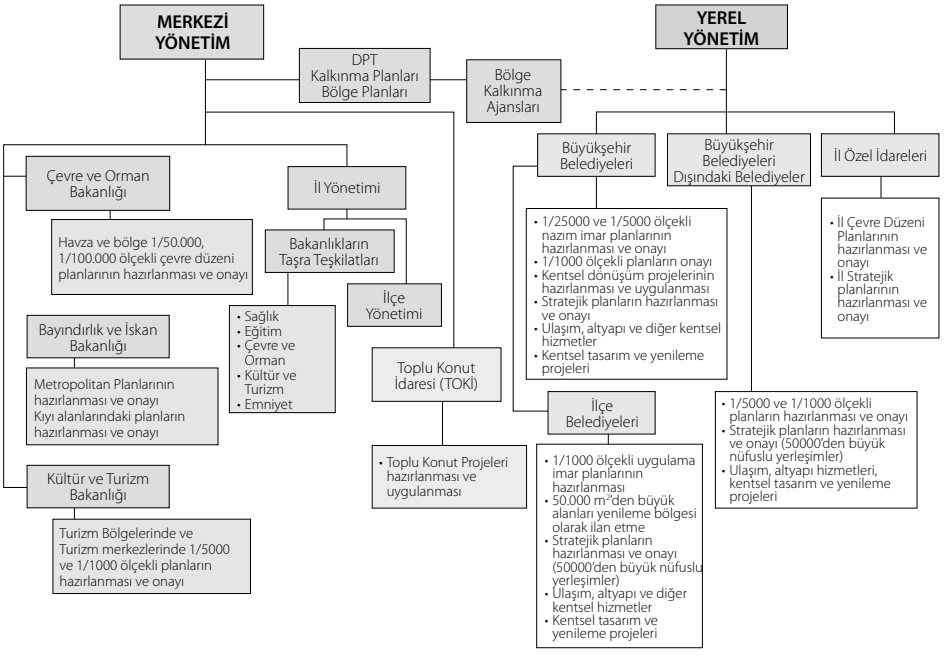
Kanun	Kanun No	Kabul Tarihi	Kanunun Temel Amaçları	Kanundan Kaynaklanan Temel Etik Problemler	Muhtemel Çözümler ve Öneriler
Toplu Konut Kanunu ve Toplu Konut İdaresi'nin Yetki ve Sorumluluklarında Değişiklik Kanunu	2985 ve 5162	02.03.1984 ve 12.05.2004	Konut ihtiyacının karşılanması, konut inşaatını yapanların tâbi olacağı usûl ve esasların düzenlenmesi, memleket şart ve malzemelerine uygun endüstriyel inşaat teknikleri ile araç ve gereçlerin geliştirilmesi.	- Kamu yararı, hesap verebilirlik ve şeffaflık sağlanmasında yetersizlik - Yozlaşma - Çevre ve arazi kullanımı etiği kaynağı	- Planlar ve kurumlar arasında koordinasyon - Plan değişikliklerinde sınırlandırmalar - Daha fazla şeffaflık - Kamu yararına daha fazla duyarlılık - Etki analizi yapma zorunluluğu - Sağlıklı veri tabanı - Kamu yararı kavramının tanımlanması ve planlama ilkelerinin netleştirilmesi - Etik kodlar oluşturulması
Turizm Teşvik Kanunu	2634 ve 4957	12.03.1982 ve 03.11.2003	Turizm sektörünü düzenleyecek, geliştirecek, dinamik bir yapı ve işleyişe kavuşturacak tertip ve tedbirlerin alınması.	- Kamu yararı, hesap verebilirlik ve şeffaflık sağlanmasında yetersizlik - Yozlaşma - Çevre ve arazi kullanımı etiği kaynağı	- Planlar ve kurumlar arasında koordinasyon - Plan değişikliklerinde sınırlandırmalar - Daha fazla şeffaflık - Kamu yararına daha fazla duyarlılık - Etki analizi yapma zorunluluğu - Sağlıklı veri tabanı - Kamu yararı kavramının tanımlanması ve planlama ilkelerinin netleştirilmesi - Etik kodlar oluşturulması
Gecekondu Kanunu ve İmar Affı Kanunları	775 ve 2805, 2981, 3290, 3366	20.07.1966 ve 16.03.1983, 24.02.1984, 22.05.1986, 18.05.1987	Gecekondu önleme bölgeleri oluşturarak kaçak yapılaşmaların önüne geçilmesi ve ihtiyaç sahiplerinin barınma ihtiyaçlarını sağlamak için küçük parseller oluşturulması. Mevcut şartlar altında düzensiz gelişen, sağlıksız yerleşimlerin yaşam standartlarının geliştirilmesi.	- Kamu yararı, hesap verebilirlik ve şeffaflık sağlanmasında yetersizlik - Yozlaşma - Çevre ve arazi kullanımı etiği kaynağı	- Bütünüyle yürürlükten kaldırılmalı
Tarım Reformu Kanunu ve Tarım Alanlarının Korunması ve Kullanılmasına Dair Yönetmelik	3083	22.11.1984 25.03.2005	Tarım arazilerinin kullanımının düzenlenmesi (tarım amaçlı, gerektiğinde yeni yerleşimler için).	- Kamu yararı, hesap verebilirlik ve şeffaflık sağlanmasında yetersizlik - Yozlaşma - Çevre ve arazi kullanımı etiği kaynağı	- Daha fazla şeffaflık - Kamu yararına daha fazla duyarlılık - Etki analizi yapma zorunluluğu - Sağlıklı veri tabanı - Kamu yararı kavramının tanımlanması ve planlama ilkelerinin netleştirilmesi - Etik kodlar oluşturulması

TÜRKİYE'DE PLANLAMA PRATİĞİ

Planlama Hiyerarşisi

Türkiye'de planlama yetkisi merkezî ve yerel yönetim arasında dağıtılmıştır. Genelde, üst ölçek planlar merkezî yönetim kurumları tarafından, diğerleri ise yerel yönetimlerce hazırlanır. Şekil 3.1., merkezî ve yerel yönetim arasındaki planlama hiyerarşisi ilişkilerini özetlemektedir.

Şekil 3.1.'de görüldüğü gibi, Türkiye'de planlama hiyerarşisi son derece karmaşık bir yapıya sahiptir. Planların hazırlanmasından ve uygulamasından sorumlu, merkezî ve yerel yönetimin çok sayıda kurum ve kuruluşu bulunmasına rağmen, bunlar arasındaki koordinasyon son derece sınırlıdır. Her bir kurum kendi sorumluluk alanı içinde yürütmekten sorumlu olduğu yasalar çerçevesinde hareket etmektedirler. Ancak zaman zaman bu yetki ve sorumluluk alanları birbirleriyle çakışmaktadır. Diğer yandan da kimi zaman, merkezî ya da yerel yöneticiler planlama yetkilerini kendi politik çıkarları için kullanma eğiliminde olmaktadırlar. Bu yapılanma, kentsel alanlarda etik problemlerin ortaya çıkmasına yol açan bir durum oluşturmaktadır.



Şekil 3.1. Türkiye'de Planlama Hiyerarşisi

"İmar Planlarının" Yapısı ve Planlamada "Yerel Yönetimlerin" Rolü

Şekil 3.1'de görüldüğü üzere, planlama sürecinde birçok merkezî ve yerel kurum vardır. Bu planlama siteminde, imar planlarının hazırlanması ve uygulanmasından en başta yerel hükümetler sorumludurlar.

Türk planlama sisteminde üst ölçek planlar, bölge planları, metropoliten alan planları ve çevre düzeni planları olmak üzere üç aşamalı olarak tanımlanırlar. Bu planlar merkezî otoriteler tarafından hazırlanır ve onaylanırlar (Çevre Düzeni planları ile ilgili olarak son yasal düzenlemelerle büyükşehirler ve il özel idareleri de yetkili kılınmıştır). Üst ölçek planlar ile, birden çok kenti ve mücavir alanlarını kapsayacak şekilde, bir bölgenin geleceği hakkında mekânsal planlama politikaları geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Hiyerarşik yapıda, her tür imar planı üst kademedeki plan karar ve politikalarıyla uyum içinde hazırlanmalıdır.

1/25000 ya da 1/5000 ölçekte hazırlanan nazım imar planı, kent genelinde bir gelişme planıdır. Bu plan birçok belediyeyi veya sadece bir kentin belediyesini kapsayabilir. Arazi düzenlemesi ve gelişme formalarını, ana ulaşım akslarını, yapı adalarını ve kentsel nüfus yoğunluğunu göstermektedir. Detaydaki kararların alt ölçekli imar planlarında –yani uygulama planlarında gösterilmesi düşünülmüştür. Bu yüzden, nazım imar planı detaylı bir arazi haritası olarak ortaya çıkmaktadır. Uygulama imar planları, 1/1000 ölçekte çizilmiş detaylı arazi kullanım planlarıdır ve belediyelerin, genel olarak kentsel yapı çevresinin üretimi üzerinde ve özel olarak "mekânsal bağlamdaki değişmeler" üzerinde önemli ölçüde kontrol sağlamasına imkân verir.

Planlama sürecinde eleştiri, geribildirim ve kontrol mekanizmalarının olmaması planlama denetiminin eski ve modası geçmiş kurallarla işlemesine neden olmaktadır. Bu noktada, plan değişiklikleri, imar planlarının yerini almak üzere hazırlanmakta ve imar planlarınının bütününü ya da bir kısmını kapsamaktadırlar.

Planlar, hazırlandıktan sonra, onaylanacakları organ olan belediye meclisinde tartışılırlar. Plan üzerinde anlaşmazlık olması durumunda, değiştirmesi için plan plancıya geri gönderilir. Planın kabul edilmesinden sonra, vatandaşların planları incelemesi için bir aylık yasal süre tanınır. Eğer vatandaşların plana itirazı varsa belediyeye müracaat ederler. İtirazlar iki hafta içinde değerlendirilir ve eğer gerekliyse plan değiştirilir ve belediye meclisi tarafından onaylanır.

Bu çerçevede, bireylerin plan hazırlama sürecine katılım kanallarının sınırlı olduğu görülmektedir. Bu yüzden bireyler itirazlarını planın tanıtım sürecinde yapmalıdırlar. Katılım, plan ve önerilerin yayımlanması sürecindeki teknik bir prosedüre indirgenmektedir.

Eğer itirazları revizyon sürecinde dikkate alınmazsa, bireyler kararları temyiz etme hakkına sahiptirler. Bu çerçevede, idari mahkemeler önerileri denetlemekle yükümlüdürler. Planlama kararlarının uygulanmasından sonra "yargı denetimi" yoluyla katılım gerçekleşmiş olur. Aslında, bireyler reddedilen davalarını idari mahkemelerde temyize götürebilirler. Bu sadece plan hazırlama sürecinde değil, aynı zamanda plan uygulama sürecinde de mümkün olabilmektedir.

Yolsuzlukların önlenmesinde ve etik problemlerin azaltılmasında temel unsurlardan biri, halk katılımı düzeyinin artırılmasıdır. Ancak, yukarıda açıklandığı gibi, Türk planlama sisteminde katılım son derece sınırlıdır ve buna bağlı olarak yerel yönetimlerde pek çok etik problem meydana gelmektedir.

Arazi ve Arsa Düzenleme Süreci

Ünlü (2005: 75), doktora tezinde, plan uygulamasında pek çok spekülasyon ve itirazlara konu olan arsa düzenlemesi sürecine de değinir. Bu süreci şöyle özetler:

> "Plan uygulama sürecinde arsa düzenlemesi, imar planlarında seçkin bir yerleşim kalıbı yaratmak için zorunlu bir eylemdir. Arsa düzenleme planları imar planlarının fiziksel kararlarıyla uyum içerisinde hazırlanmalıdır. Arazi ve arsa düzenleme planları yapı adalarına uygun olarak kentsel parseller üretmek için kullanılmaktadır. Öte yandan ise uygulama planlarında belirtilen parklar ve yollar gibi kamusal kullanımlar tahsis edilmekte ve imar haklarını arazi düzenlemesi yoluyla tek tek parseller üzerinden dağıtılmaktadır.
>
> Bu süreç 3194 Sayılı Kanun'un 18. maddesiyle yürütülmektedir. Arazi düzenleme süreci boyunca, bir miktar arsa, parsel sahiplerinden kamu yararı için alınmaktadır (parselin % 40'ı). Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) olarak tanımlanan uygulama ile arazi üzerinde, belirlenen sınırlar içindeki mülk sahiplerinden alınan paylarla o bölgede kamusal kullanımlar için tahsis edilen park ve yollar gibi donatıların oluşmasına imkân doğmaktadır. Buna göre, parkların arazi ve arsa düzenleme alanlarında oluştuğu görülmektedir. Bu tarz bir uygulama büyük park alanları tahsis etmek konusunda etkin olarak kullanılamaz. Sonuçta, ancak mahallelerde arazi ve arsa düzenleme alanlarına dayanan küçük park alanları oluşabilmektedir. Arsa düzenleme planları bir planlama denetim aracı olarak görülemez; çünkü bunlar Türk planlama sisteminde bir plan uygulama aracıdır."

Düzenleme Ortaklık Payı, kentlerde sosyal ve teknik alt yapı sağlanmasına temel yasal araç olmakla birlikte, uygulamada etkin olarak kullanılmamaktadır. Bununla birlikte, plancılar daha iyi ve sağlıklı yaşam alanları oluşturabilmek için hazırladıkları planlarda, bu donatı alanlarını ayırmak zorundadırlar. Planlama açısından kamu yararı ancak bu yolla tahsis edilebilir. Ne yazık ki, planlama pratiğinde DOP'tan yeterince faydalanıldığını söylemek mümkün değildir.

Türk Planlama Sisteminin Kontrol Mekanizmalarında Sorunlu Konular

Türk planlama sistemindeki planlama denetleme mekanizmalarının yukarıda vurgulanan ana özellikleri, planlama denetim mekanizmalarındaki etik sorunları ortaya çıkarmıştır. Ünlü (2005) bunları, doktora tezinde, başlıca 3 ana gruba ayırarak tanımlamıştır. Bunlar:

- Düzenleyici bağlamda "parsel temelli anlayış"
- Usûl bağlamında "denetim mekanizmalarının bürokratikleşmesi"
- Sosyo-politik bağlamda "bireysel eylemler"

İmar Planlarında Parsel Temelli Anlayış

Türk planlama sisteminin düzenleyici bağlamı kapsamında, kentsel imar planları gelecek bir zaman için, herhangi bir kentin mekânsal gelişmesinin belli bir planlama döneminde tamamlanacağını öngören ayrıntılı tasarım planlarının nihai halleridir. Planlama sisteminin iddiası, kentsel imar sürecinde her detayı kontrol etmektir. "Mekânsal bağlamdaki değişmeler"in kontrolü ve idare edilmesi, temelde azami bina yüksekliği, yoğunluklar, taban alanı oranı gibi niceliksel standartlara dayanır. Bu kapsamda, Türk planlama sisteminde ayrıntılı biçimde denetlenmesi gereken, bireysel parseldir.

İmar haklarının dağıtımı; planlama süreci ve denetim mekanizmalarının işlemesi sürecinde her şeyden daha öncelikli olduğu için, kentteki her yer benzer parsellerle şekillenmeye başlar. Kentin kendisi bireysel parsellerin birlikte konumlanması ve bir binalar karmaşası olarak algılanıyor görünür. Tek tip üretim, mekânsal bağlamda bir anonimlik yaratan ortalama mekânlardır. Bu yüzden, bir yerin yerel özellikleri imar planlarının parsel temelli anlayışıyla yok edilmektedir.

Denetim Mekanizmalarının Bürokratikleşmesi

Usûl açısından, planlama denetim mekanizmasındaki kesinlik, planlama denetim mekanizmalarında plan hazırlama ve uygulama süreçlerinin birbirinden ayrılmasına sebep olacak şekilde, planlama denetim mekanizmalarının adım adım doğrusal olarak yürütülmesi yoluyla sağlanmaktadır. Plan uygulaması, plan hazırlama sürecinin bir ileri safhasına indirgenmiştir (Taylor, 1998) ve alışılmış prosedürler kopyalanabilir bir program haline konmuştur (Christensen, 1985). Yapı ruhsatları sürecin tam merkezinde yer almaktadır. Bu noktadan bakıldığında, planlama denetimi teknik ve idari bir eyleme dönüş, planlama konusundaki önerilerin planlama yükümlülüklerine uyup uymadığının gözden geçirilmesine indirgenmiştir. Bu yüzden, bireysel parsel imarı temelinde standart öneriler geltirilmektedir. Bu bağlamda, Tewdwr-Jones ve Harris (1998)'e göre yerel planlama otoriteleri daha nitelikli planlama sonuçları elde etmek için sürece özen göstermek yerine, planlama denetiminin yöntemsel taraflarına odaklanmışlardır. Bu durum da "denetim mekanizmalarının bürokratikleşmesi"ni getirmektedir.

Bu tarzda, katılım yoluyla düzenlenmiş stratejilerin formülleştirilmesine çok az ilgi gösterilmiştir. Katılım, plan askı sürecindeki itirazlar temelinde teknik bir prosedüre indirgenmiştir. Bir başka katılım şekli de, bireylerin belediyelere yaptığı itirazların görüşüldüğü "yargı denetimi" sürecinde söz konusu olmaktadır. Türk planlama sisteminde imar yönetmelikleri ve planlar; denetim mekanizmalarındaki içtihat ve takdir yetkisine dayalı eylemleri formüle etmek için bir potansiyel üstlenirler. Yine de, imarı detaylarıyla denetlemek için parsel temelli anlayışla olsa da özenle hazırlanmışlardır. Planlama denetim mekanizmalarında çok az takdir yetkisi sağlarlar ya da hiç sağlamazlar.

Bireysel Eylemler ve Serbest Plancılar

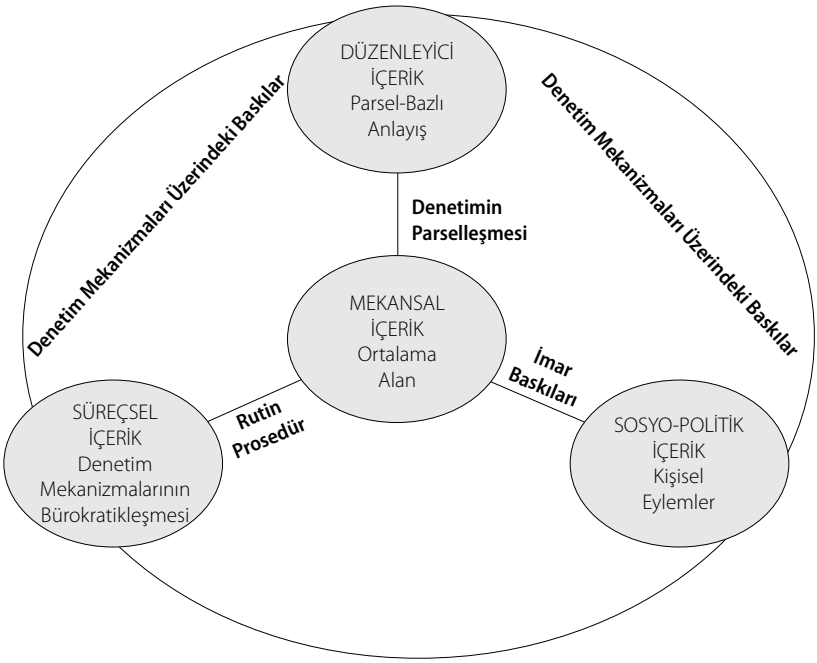
Yöntemsel bağlamda, süreçlerin adım adım doğrusal olarak birbirinden ayrılması, planlama denetim mekanizmalarındaki aktörlerin de ayrılması demektir. Farklı aktörlerin sorumlulukları ayrı safhalarda belirlenmiştir. Mekanizmadaki her bir aktörün rolü daha önce

belirlenmiştir ve aktörlerin rollerine uymaları beklenmektedir. Plan hazırlama sürecinde, çoğu zaman serbest plancılar imar planı hazırlamak ve bunu yerel yönetimlere sunmakla görevlendirilirler. Yerel planlama görevlilerinin plan değerlendirme raporu hazırlamaları ve teklifler hakkında tavsiye notları yazmaları beklenmektedir. Yerel meclis üyeleri son kararı almak ve planı onaylamakla görevlidirler. Bireylerin ise bu süre içerisinde itirazlarını yapmaları beklenmektedir.

Planlama denetim mekanizmalarındaki aktörlerin sorumluluklarının ayrılması, bu aktörler arasında karşılıklı etkileşimin eksikliğine yol açar. Balamir'e (2002) göre, yerel otoriteler planlama denetim mekanizmalarındaki yetkisini paylaşmak istemezler. Ayrıca bu otoriteler denetim mekanizmalarındaki Şehir Plancıları Odası, Mimarlar Odası gibi mesleki örgütlerinin de etkin denetiminden yoksundurlar (Ekinci, 1999).

Bu düzlemde, her bir aktör denetim mekanizmalarında bir diğerinden bağımsız olarak yer alır. Bu ayrım planlama denetim mekanizmalarında bireysel eylemlerin olmasını teşvik eder. Sonuç olarak, teklifler ışığında her aktör kendi şehirciliğini tanıtmaya başlar. Bunların bireysel davranmaları için temel güdü, çıkarları ve tercihleri olacaktır. Bu da planlama denetim mekanizmalarında "şehirciliğin bireyciliği"ni getirir. Bu yüzden, Ostrom'un (1990) deyişiyle, bu noktadaki problem, aktörün bağımsız davrandığı durumdan işbirliği stratejileri içerisinde davrandığı duruma geçişinin nasıl sağlanacağıdır.

İmar planları şehrin bütün gelişimini denetlemek ve mevcut durumu beklenen geleceğe taşımak için sadece genel bir çerçeve sağlar. Bu çerçevede, parsel temelli anlayış, bireysel eylemler ve denetim mekanizmalarının bürokratikleşmesine dayanarak, Türk planlama sistemindeki imar planları mekânsal bağlamdaki değişmelerle başa çıkabilir gibi görünmemektedir. Sonuç olarak, plan değişiklikleri mekânsal bağlamdaki değişimleri denetlemede en önemli araçlar olarak ortaya çıkar.



Şekil 3.2. Türk Planlama Sisteminde Plan Tadilatlarına Neden Olan Sorunlar (Ünlü, 2005: 81)

Etik Bir Problem ve Etik Problemlerin Kaynağı Olarak Hızlı Kentleşme ve Gecekondular

20. yüzyılda diğer birçok ülke gibi Türkiye de hızlı kentleşmeyle dönüşüme uğramıştır. Her yerde olduğu gibi Türkiye'de de kentleşme kendi içinde bir modernleşme taşımaktadır. Göç, kentsel ekonomilerin büyümesi ve şehirlerin hızlı genişlemesi, modernleşme dediğimiz yapısal değişimler dizisinin önemli bir parçası haline gelmiştir (Danielson ve Keleş, 1985; Tekeli, 2005).

Türkiye'de kentleşme süreci, 1950'ler ve sonraki on yıllarda hızlanarak, sistemde kökleşmiş olan yozlaşmaya katılmıştır. Aslında, kentleşme Türkiye'de büyük ölçüde, gecekondu denilen yasa dışı binaların inşası yoluyla olmuştur. Yavaş yavaş, bu yasa dışı binalar inşaat firmalarınca yapılmış çok katlı binalara dönüşmüştür ki bu, gerekli izinleri alabilmek için rüşvet ve komisyondan oluşan karmaşık bir süreci gerektirmektedir. Bu, yerel yönetimlerde yozlaşmayı sistematik hale getirerek, birçok insanı yoksulluktan kurtarmakta ve diğerlerine de şanslarını deneme imkânı vermektedir.

Türkiye'de kamu yönetiminde karar verme süreçleri son derece politize ve partizan olagelmiştir. Çoğu Türk hükümetleri, müşterileri ve destekçilerini ödüllendirmek için projelere onay verme hususunda patronaj ve takdir yetkisi gücünü kullanmakta tereddüt etmemiştir. Şehirlere yapılan yardımlar politik düşüncelerden son derece etkilenmektedir. İsteğe bağlı yardım programının en çekici taraflarından biri, şehirlerde parti düşmanlarını cezalandırmak ve parti yandaşlarını ödüllendirmek için merkezî memurlara sağlanan fırsatlar

olmuştur. Kabine üyelerinin seçim bölgeleri, tıpkı Ankara'da iyi siyasi bağlantıları olan diğer belediyeler gibi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından idare edilen Ulusal Gecekondu Fonu'nun sağladığı imkânlarından faydalanmaktadır (Danielson ve Keleş, 1985).

Türkiye'de hükümetin imar denetim ve planlamalarını kullanarak kentleşmeyi etkileme gücü şiddetli biçimde kısıtlanmıştır. Arsaların çoğu özel mülktür ve özel mülkiyet hakları güçlü bir şekilde korunmaktadır. Benzer şekilde, çoğu binalar özel şahıslar tarafından yapılmaktadır. Özel arsa ve bina kullanımı düzenleme çabaları; yetersiz kaynaklar, eğitimli personelin olmaması, siyasi baskılar ve yozlaşma yüzünden aksamaktadır. Üstelik, kentleşme o kadar hızlıdır ki, büyüme çoğu zaman kentleşmeyi kontrol etmek için mevcut yeterlilikleri de aşmaktadır. Sonuç olarak, arsa kullanımı ve bina denetimleri zayıf olmuştur ve yerel arsalar çoğu yerleşim kararını etkilemiştir. Arsa, bina ve planlama denetiminin başarısızlığının en çarpıcı kanıtı, metropoliten merkezleri çevreleyen yüz binlerce gecekondudur; fakat bunlar bize aynı zamanda çok önemli sayıda apartman ve fabrikanın da yasa dışı olarak yükseltildiğini anlatırlar. Bu merkezî ve politik sistemde, kentler parti bağlantıları ve siyasi baskılar temelinde merkezden büyük bir ilgi görmektedirler (Danielson ve Keleş, 1985).

Son seksen yıllık deneyiminde Türkiye, endüstri ve tarımdaki değişimlerin yanı sıra mekânsal organizasyonunda da büyük bir değişim yaşamıştır. Bu değişimler, ülkenin her köşesindeki tarımsal alanlarda ve özellikle kentsel mekânlarda açıkça gözlenmektedir. İç göçmenlerin özellikle ülkenin doğu kısmından ezici akını, gayriresmî ya da yasa dışı biçimde, başta İstanbul, Ankara, İzmir ve Adana olmak üzere birçok büyükşehrin çevresindeki toprakları işgal etmiştir. Şehirlerdeki mekânsal değişmeler, denetim ve idaresi en zor ve en katı meselelerden olmuştur. Kontrol edilemeyen nüfus dinamikleriyle birlikte, İstanbul bu alanda dünyada en çok bilinen şehirlerden biri halini almıştır. Bugün, metropoliten ölçeğiyle, İstanbul dünyanın en büyük şehirlerindendir (Küçükmehmetoğlu ve Geymen, 2006). Kırsaldan kente ve Türkiye'nin doğusundan batıdaki büyük metropollere doğru göç, Türkiye'de kentleşmedeki en önemli rolü oynamıştır.

Arazi kullanımında kentleşmenin neden olduğu hızlı değişmeyle ilişkili olan bazı problemler, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ortaktır. Mesela, daha çok arazinin kentsel ve endüstriyel kullanıma açılmasıyla ve daha çok insanın büyükşehirlere gelmesiyle, kırsal arazinin görünümü son yıllarda önemli ölçüde değişmiştir; çünkü karar mercileri ekonomik gelişme için kentleşmeyi teşvik etmektedirler. Kırsal araziler hem insanlar hem de diğer canlı şekilleri için ekolojik, ekonomik ve kültürel niteliklere sahiptir, bu yüzden toprakların bu alanlarda kırsal olmayan kullanımlara açılması Türkiye de dahil birçok ülkede ciddi bir soruna dönüşmüştür (Esbah, 2007). Türkiye'nin değişik yerlerinde kentleşmenin etkileri üzerine önemli miktarda araştırma mevcuttur (Tagil, 2006; Doygun, 2005; Alphan ve Yılmaz, 2005; Maktav ve diğerleri, 2002).

Gecekondular Türkiye'de kentsel manzaranın en önemli parçalarındandır. Genelde büyük şehirlerin varoşlarında belediyelere ya da devlete ait topraklar üzerinde yer alırlar. Bunların özel mülkiyet üzerinde inşa edilme oranının düşük olması gerçeği, hukuki mekanizmadan belli bir himaye görmelerine işaret etmektedir. Aslında daha önceki on yıllarda, gecekondu sakinlerinin fakir insanlar ve kırsal yoksulluktan kaçmaya çalışan kişiler olarak kamuoyunda kazandığı sempati, politikacıları kamusal arazilerin işgalini azaltmak için ciddi bir çaba

göstermek konusunda engellemiştir. Zaman içinde gecekondu sakinleri, seçimler boyunca gayriresmî baskı grupları olarak önemli bir güç kazanmışlardır. Çeşitli kanatlardan siyasi partiler, böyle grupların oy potansiyelini fark etmiş ve af çıkarmak suretiyle gecekondulara yasallaştırma sözü vermişlerdir. Böyle açık teşvikler ve gecekonduların gerçekten yasallaşması, başka kamu arazilerinin işgaline ve yaygın arazi spekülasyonuna yol açmıştır.

Katı yasal uygulamaların yokluğunu –bazen– ve yerel otoriteler tarafından politik sebeplerle yapılan kasti ihmalleri fırsat bilen birçok göçmen, kamu arazisini işgal etmiş ve genellikle şehrin varoşlarında konumlanan gecekonduların sahibi olmuştur. Bu gelişmelerden hiçbiri Türkiye'ye özgü değildir. Gelişmekte olan ülkelerde yasallaşma engellerinin, konut ihtiyacıyla birlikte şehre yeni gelenlerin birer "yasallık-dışı"na dönüşmelerine, yani yasal sistemin tamamen dışına çıkmalarına sebep olduğu belirtilmektedir. Bununla beraber, kır-kent göçünün ve Türkiye'deki mevcut kentleşme oranının biraz da boş arazinin bulunabilir olması nedeniyle gerçekleştiği de bir gerçektir.

Pırıl H. Atabay (2008), "Şehre Ait Olmak: Modernleşen Chicago ve İstanbul'da Kırsal Göçmenler" başlıklı doktora tezinde İstanbul'da gecekondunun yasa dışılığının devlet elinin de müdahil olduğu politik bir sorun olduğunu belirtmiştir. Devlet gecekonduların yasa dışı olduğunu ilân eden birçok yasa geçirerek konut açığını karşılamaktadır. Merkezî hükümet tarafından ele alından yerel bir sorun, konut meselesini yasal ve yasa dışı diye ikiye bölmektedir. Gecekondu geçici bir çözüm olarak İstanbullular tarafından tahammülle karşılanmaktadır; fakat gecekondu sakinleri ya da kiracıları, kiralamak için konut inşa ettiklerinde ve kendileri şehirdeki apartman dairelerine taşındıklarında, merkezî hükümet tarafından alınan önlem ve tedbirler, yaklaşım ve yorumlarda düşmanlıklara yol açmaktadır.

Yerel Katılımcı Mekanizmalar, Belediye Meclisleri, Siyasi Figürler ve Çıkarlar

Kurtoğlu (2004) geniş kentlerin yerel politikalarında seçmen ve politikacı arasındaki iletişimin ulusal politikadakine göre daha az anonim ve daha çok yüz yüze olduğunu iddia eder. Bu yakın ilişkinin sonucu, hem yerel meclis adayları hem de seçilmiş meclis üyeleri ile parlamenter adayları ve parlamenterlerden daha doğrudan bir ilişki kurulduğudur. Kurtoğlu bunu bir olgu olarak alıp, tek tek politikacıların ve onların toplumsal ilişkiler ağının, yerel düzeyde politik partilerden daha önemli olduğunu ifade eder. Yazarın bir diğer varsayımı da, yerel düzeyde seçmenlerin gündelik hayatlarını, gündelik ihtiyaçlarını (su hizmeti, yol yapımı, caddenin temizlenmesi) ve bu hizmetlerin kendilerine ne kadar sürede sağlandığını düşündükleridir. Bu sebepten, yerel politikada beklenti ulusal politikadakine oranla daha net ve sıkı bir şekilde tanımlanır. Bu beklentilere ulaşmada yüz yüze temas düzeyi ve bu düzeydeki politikayı etkileme çabası daha yüksek olacaktır. Bu sürecin sonucu olarak, çıkar grupları ve cemaat politikası yerel siyasette önemli bir rol oynayabilir.

Kurtoğlu (2004) siyasi etnisiteyi açıklamada, belediye meclis üyesini "kim yönetiyor" sorusunun bakış açısıyla açıklamak yerine politik etnisite üzerine yapılan çalışmaların bakış açısıyla açıklamaya çalışmıştır. Çalışmada kentsel etnik topluluk ilişkilerine, liderlerine ve politik etnisiteyle ilişkilerinin kapsamlı bir incelemesi yapılmış ve birbiriyle bağlantılı iki süreç üzerine odaklanılmıştır: Birincisi, kentsel etnik toplulukların kuruluşu ve ikincisi

şehirdeki siyasi süreçlerdir. Birinci tür süreçlerin, topluluğu içerden ve dışarıdan inşa etme ve sürdürmeye yardımcı olduğu, ikincisinin ise bireylerin, çıkar gruplarının ve politik partilerin çaba harcadığı ilişkilerin sınırlarını çizdiği sonucuna varılmıştır.

Marksist teorilere göre, yerel hükümetler kapitalist sınıfın egemenliğindedir ve sermayenin ihtiyaçlarına cevap verir. Farklı Marksist yaklaşımlar olsa da, ortak oldukları fikir işçi sınıfının eşit olarak temsil edilmediğidir. Meclis üylerinin cevaplarını değerlendirerek bu durumun Denizli Belediyesi için geçerli olduğu söylenebilir. Bu demek değildir ki, belediye meclisinde sadece ve sadece işçi grubundan üyeler olması işçi sınıfının temsil edileceğini gösterir. Yine de üyelerin fikri, bu grupların yeterince temsil edilmediği ve seslerini duyuramadıkları yönündedir. Üstelik, elit teorilerinin iddia ettiği üzere yerel hükümetler yönetici elitler tarafından idare edilmektedirler. Belediye meclisine seçilmek için, adaylar toplumun birçok kesimi tarafından harcanamayacak kadar çok para, zaman ve çaba harcamak zorundadırlar. Bu insanlar varlıklı insanlardır ve bazıları da sıradan üyelerdir. Bu grupların toplumdaki oranı, alt orta sınıf gruplarına göre çok düşüktür (Ataman, 2004).

Yozlaşma (Yolsuzluk) ve Çıkar Çatışması

Türk planlama sistemindeki ve yerel yönetimlerin yapısındaki sorunların sonucunda oluşan en temel problem, elbetteki yozlaşmadır. Yerel yönetimlerle ve kentleşme ile ilgili etik dışı davranışlar Türk medyasında genellikle bir çeşit "yolsuzluk" olarak lanse edilmektedir. Bu nedenle öncelikle, yerel düzeydeki yolsuzlukların yapısını ve sebeplerini anlamak gerekmektedir.

Yolsuzluk/yozlaşma nedir? Lipset ve Lenz (2001) bunu, "… refah sağlamak amacıyla yasa dışı anlamda güç sarf etme-kamu maliyeti ile özel kazanç elde etme" şeklinde tanımlamaktadırlar. Diğer bir tanıma göre, yolsuzluk , "kamu yetkisinin kişisel kazanç sağlamak için kötüye kullanılması"dır (Smelser, 1971). Bu tanım çok çeştli aktiviteleri ihtiva etmektedir. Ancak "kasıtlı kötüye kullanma" (kazara ya da bilmeden kullanılan kamusal yetkinin sağladığı kişisel kazancın maliyetinin tam aksi) ile bir ilişki kurulmamaktadır (Gratto, Preston, Snilsberg, 2002).

Belediyelerde çalışan kamu görevlileri çoğu zaman dürüst olmayan ve yasa dışı kazançlar için yetkilerini kötüye kullanmakta ya da istismar etmektedir. Uygunsuz bir şekilde etki, yetki ve diğer kişisel kazançların kullanımı yolsuzluk olarak tanımlanmaktadır. Yerel yönetimlerde çok fazla kişisel ilişkiler söz konusu olduğundan ve seçimlerle yerel yöneticilere halkın güveni temin edilmiş sayıldığından, yolsuzluğa yol açabilecek çok sayıda fırsat bulunmaktadır. Yerel yönetimlerde çok çeşitli politik yolsuzluklara rastlanmaktadır. Bazıları her kademedeki kamu yönetimi biriminde yaygın olarak görülmekle birlikte, bazı tür yolsuzluklar bu geniş yönetim kademelenmesi içinde yerel yönetimlerde daha yaygın ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimler yolsuzluk konusunda çok daha hassas olabilir; çünkü özel şahıslar ve çalışanlar arasındaki etkileşim samimiyet düzeyini artırmakta ve süreklilik göstermektedir. Yerel yönetim sistemlerinde rüşvet, haraç, zimmet gibi parayla ilgili yolsuzluk çeşitleri ortaya çıkmaktadır. Diğer türdeki politik yolsuzluk çeşitleri ise, torpil ve himayedir. Yerel yönetim sistemi içinde yer alan daha büyük belediyeler yolsuzlukları teşvik etme eğilimindedirler. Büyük belediyelerde yerel hizmetleri yürütebilmek için daha fazla elemana ihtiyaç

bulunmaktadır. Bu durumda her bir elemanı takip etmek, ahlâklı ve iyi işleyen bir yönetim inşa etmek oldukça güçtür. Büyük belediyeler yolsuzluk yapan elemanı takip etmekte ve denetlemekte yetersiz kalmaktadır. Yakalanma ve kovuşturma ihtimalinin düşük olması da yerel yönetimlerdeki yolsuzlukları tetikleyen bir unsur olarak ortaya çıkmakta ve buna bağlı olarak çok sayıda kamu personeli sahtekâr duruma düşmekte ya da buna meyletmektedir (Treisman, 2000).

Düşük ekonomik gelişme de politik yozlaşmayı artırıcı bir unsur olarak görülebilir. Hammaddeye bağımlı sanayi, uyuşturucu ticaretine dayalı ekonomik eylemler, yoksul ülkelerin özellikleri arasındadır ve bu alanlar yozlaşmanın oranını artırıcı rol oynarlar. Belli başlı sanayi dallarındaki ekonomik bağımlılık aynı zamanda, daha istikrarsız bir yönetime ve yönetimler için daha az parasal kaynak oluşmasına yol açacaktır. Kırılgan ekonomiler daha fazla yoksulluğa sebep olurken, yoksulluğun önlenmesinde daha az fırsatlar sunmaktadır. Yoksulluk yerel yönetimlerde yolsuzlukları tetikleyen bir faktör olarak bilinmektedir. Ekonomisi zayıf ve yoksulluğun fazla olduğu yerlerde, birtakım yardım programları başlatılarak ve krediler temin edilerek yerel ekonomi canlandırılmaya çalışılmakta ve kamu çalışanlarınca bu kaynaklar yasa dışı yollarla kişisel kazançları için kullananılabilmektedir. Daha az mali kaynağın temin edilmesi, yolsuzluğun diğer bir sebebi olan düşük ücretlerle çalışan personelin artması anlamına gelmektedir. Kişisel ihtiyaçlarını karşılamaya yetmeyen ücretler alan kamu çalışanları, zamanla yozlaşabilmekte ve yerel bütçeden zimmetlerine para geçirme yoluna gidebilmektedirler. Düşük ücretler ekonomik güvensizliğe yol açmakta ve politikacıların, mevcut düzenin olumsuzluklarını yönetimin yapısal bir özelliği gibi göstererek siyasi bir fırsat kullanmalarına sebep olmaktadır. Diğer yandan bazı araştırmacılar arasında, yerel yönetimlerde harcanacak fazla miktarda mali kaynağın bulunmasının, bu kaynakların verimsiz kullanılmasına ve yolsuzuluk şüphelerinin artmasına neden olduğu yönünde fikir birliliği oluşmuştur. Genel olarak daha yoksul belediyeler, zengin belediyelere göre daha fazla yozlaşmış olarak algılanmaktadırlar (http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_in_local_ government).

Pek çok yerel yönetimde, uygulamada ve beklentilerde neyin kabul edilebilir ya da edilemez görüldüğünü belirleyen politik bir kültür yerleşmiştir. Az gelişmiş ya da gelişmemiş politik kültürün olduğu belediyelerde hesap verebilirlik ve yasallık oranı genellikle düşüktür ve yönetimde etik ilkeler oluşturulmamıştır. Bu durum yerel yönetimlerde yolsuzlukları artırabilir. Çünkü vatandaşlar neyin yolsuz olduğunu bilemezler ve personel de düşük sorumluluktan dolayı, yolsuzluk yaptığı ithamından korkmaz. Bazı yerlerde, yerel yöneticiler uzun süredir yozlaşmış durumdadır ve bu durum açığa çıkmadığından vatandaşlar tarafından yerel yönetimlerde çalışmanın bir gereği gibi algılanır. Uzun süreli politik istikrarsızlıklar da yönetimlerde yozlaşmaya sebep olabilmektedir, zira vatandaşlar yönetimin nasıl işlemesi gerektiği konusunda bir fikre sahip değildirler. Dolayısıyla da hangi uygulamaların yolsuzluk olarak addedileceği ve bu yolszulukların nasıl önleneceği bilinmemektedir (http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_in_local_government).

Yolsuzluk, gelişmekte olan ülkelerde ekonomik ve sosyal gelişmenin önünde temel bir engel olarak tanımlanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yolsuzluğu azaltmak için net olarak birtakım faktörler belirlenmiştir: Gelir dengesi, hesap verebilirlik, bilgi şeffaflığı, katılım, güç eşitliği/refah ve çevre (Andre Gratto, Bryan Preston, Thor Snilsberg, 2002).

Türkiye'de yerel yönetimlerdeki yolsuzluklarla ilgili son derece sınırlı sayıda araştırma bulunmaktadır. Son yıllarda Şarlak ve Bali tarafından yapılan araştırma bunlardan biridir. Şarlak ve Bali'ye göre (2007) yolsuzlukların her aşamasında parti finansmanı vardır ve belediyeler en yozlaşmış siyasi varlıklardır.

"Seçimler İçin Tartışma Gündemi Platformu" bağlamında TUSİAD, 8 Haziran 2007 tarihinde "1 Ocak 2014'te AB'ye Tam Üyeliğe Doğru: Daha Derin Bir Demokrasi, Daha İstikrarlı Bir Sosyal Yapı, Daha Güçlü Bir Ekonomi" başlıklı bir rapor yayımlamıştır. Bu raporda "devlette etiğin, devlette kamusal güven kazanmak ve hukuk düzenine olan inancı güçlendirmek için çok büyük bir öneme sahip olduğu" ifade edilmiştir. Devlette etiğin kamu yönetiminden ayrı düşünülemeyeceği de belirtilmiştir. Bütüncül yaklaşım yoluyla, yönetimin her düzeyinde etik uygulamaların hayata geçirilmesi esas noktadır. "Bütüncül yaklaşım"a yapılan vurgu özel ilgiyi hak eder. Bu yüzden, 13 Nisan 2005'te Resmî Gazete'de yayımlandıktan sonra yürürlüğe giren "Kamu Görevlilerine Uygulanan Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği" "cumhurbaşkanı, milletvekilleri, kabine üyeleri, TSK ve yargı mensupları ve üniversite elemanları"nı kapsam dışında bıraktığı için sert bir biçimde eleştirilmektedir. TUSİAD tarafından belirtildiği üzere, mevcut düzenlemeye göre "etik yasalar"ın kamuda çalışan herkes için bağlayıcı olmaması sebebiyle, devlette etik bir alt yapının tesis edilmesi açısından bu yönetmelik yetersiz kalmaktadır.

"Türkiye'de Yozlaşmanın Sebepleri: Kökleşmiş Bir Fenomen" adlı çalışmasında Kösekahya (2005), her ülkede yozlaşmanın kendine özgü politik, ekonomik, sosyal ve kültürel şartlar vasıtasıyla farklı şekil ve kapsamda yayıldığını ifade etmiştir. Bununla birlikte, hukuk düzenine saygı duyulan ve kamu yönetiminin iyi işlediği gelişmiş ülkelerde yozlaşma daha düşük boyutlarda ortaya çıkar. Öte yandan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ise ekonomik ve politik çevre yozlaşmaya karşı daha korunmasızdır. Pazar ekonomisine geçiş süreci iş çevrelerinin kamu yönetimiyle ve politikacılarla olan etkileşimlerini artırmıştır.

Kongar'a (2005) göre, kamu sektöründe rüşvetin tarihî, kültürel (etik ve kamu yararı hakkında toplumsal bilincin olmaması), siyasi (demokratik kültürün olmaması, yetersiz ve eğitimsiz politikacılar, nepotizm, siyasi sorumluluğun olmaması), ekonomik (ekonomide devletin ve politikacıların rolü, gölge/kayıt dışı ekonomi) yasal (hukuki sitemin eski ve yetersiz olması), bürokratik (kamu yönetiminin ve toplumun denetlenmemesi, kamu görevlilerinin ekonomik yetersizlikleri) ve sosyal (göç, yerel meclislerde etkili ve baskın temsilciler) kaynakları vardır.

1999 yılında Demokrasi ve Yönetim Merkezi tarafından hazırlanan "Yolsuzlukla Mücadele Üzerine bir El Kitabı" adlı raporda, yerel yönetimlerdeki yolsuzlukları önlemek için birtakım öneriler ve tespitler yapılmıştır. Bu önerilerin bazıları şu şekildedir:

- En önemli şey, yerel yönetimlerdeki yolsuzluğun temelinde yatan faktörleri çözümlemektir.
- Yerel yönetimlerde yürütülmekte olan küresel yolsuzluk karşıtı kampanyaların odaklandığı temel nokta değişmektedir.
- Halkla çok yakın olduklarından, yerel yönetimlerde çalışanların işlerinin meşru görülebilmesi ve yasallığı için sorumluluk ve şeffaflık çok önemlidir.

- Yerel olarak yolsuzlukları önlemede ortaklar bulmak işi kolaylaştırır.
- Ulusal politikacılar çoğu zaman politik kariyerlerine yerel yönetimlerden başlamaktadır.
- Kamudaki istihdam kavramını yeniden tasarlamak suretiyle dürüst yöneticileri destekleyecek teşvikler geliştirilmelidir.
- "Hesap verebilirlik" olgusunun yerleştirilmesi ve sivil hizmet reformunun genişletilmesi gerekmektedir.
- Yerel yönetimlerde çalışan personelin sorumluluğunun geliştirilmesi için izleme ve yaptırımlar güçlendirilmelidir.
- Anti-Yolsuzluk izleme grupları ve komisyonları oluşturulmalıdır.
- Mevcut anti-rüşvet mevzuatı yeniden güçlendirilmelidir.
- Kamu binalarındaki cinsiyetle ilgili boşlukları kapatmak için daha fazla politika oluşturulmalıdır.
- Ekonomik aktivitelerde yönetimlerin rolü azaltılmalıdır (yetki sınırlandırılması).
- Kamu hizmetlerinde istihdam kavramı yeni baştan düzenlenmelidir (teşvikler geliştirilmesi) (Center for Democracy and Governance , 1999).
- Kamu sektöründe yolsuzluğu önlemek için Ulusoy (2004) da birtakım öneriler geliştirmiştir:
- Başbakanın, bakanların, milletvekillerinin ve belediye başkanlarının ticari faaliyetlerde bulunmalarına izin verilmemelidir.
- Başbakanın, bakanların, milletvekillerinin ve belediye başkanlarının maaşları yetki ve sorumluluklarına göre artırılmalıdır.
- Kamu sektörü özel sektörün yapabildiği hizmetleri vermemelidir.
- Kamu, özel sektörün faaliyetlerini etkin bir şekilde denetlemelidir.
- Yerel yönetimlerde yeniden yapılanmaya gidilerek, hazine garantili borçlanmaları önlenmelidir.
- Özellikle belediyelerde, yolsuzluk kaynakları haline gelen sandık, fon , şirket, vakıf gibi kuruluşlar kapatılmalıdır.
- Yerel yönetimlerin bütçeleri sivil toplum kuruluşlarından ve sivil görevlilerden oluşacak bağımsız komisyonlarca denetlenmelidir.

Yukarıdaki tanımlama ve bulgulardan da anlaşılacağı üzere, etik bir problem olarak yolsuzluğun, politik, kültürel, ekonomik, kurumsal ve yasal pek çok boyutu bulunmaktadır. Kentleşme ve planlama da tüm bu boyutları kapsamaktadır. Bu nedenle, yerel düzeydeki yolsuzlukların temel aracı planlama olarak görülmektedir.

Türkiye'de kamu sektöründe etik hususları artırmak üzere 13 Nisan 2005 tarihinde çıkarılmış "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik" başlıklı bir yasal düzenleme bulunmaktadır. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu bu yasal düzenlemeye dayanarak kamu yöneticilerine birtakım cezalar verebilmektedir. Örneğin son zamanlarda, Etik Kurulu tarafından Adana Büyükşehir Belediye Başkanı Aytaç Durak'ın karısının gayrimenkulünü avantajlı hale getiren plan tadilatının etik dışı olduğuna

ve başkanın "dürüstlük ve tarafsızlık" ile "çıkar çatışmasından kaçınma" ilkelerine aykırı davrandığına karar verilmiştir.

Bu, Türkiye'de yerel yönetimlerde yolsuzlukla mücadelede iyi bir adım olmakla birlikte yeterli değildir. Yerel yöneticilerin "ekonomik, sosyal ve politik kazanç sağlamaları", "seçimlerde kamu kaynaklarını kullanmaları", "kamu hizmetleri dışında kamu mallarını kullanmaları" hakkında birtakım düzenlemeler bulunmakla birlikte, bunlar etkin bir şekilde uygulanmamaktadır. Bu bağlamda yasal yaptırımların daha ağır olması gerekmektedir. Etik Kurulu'nun çalışma sistemi de sadece resmî şikâyet ve başvurulara dayanmamalıdır. Yolsuzlukla etkili bir mücadele için bu konuda medyaya yansıyan haberler de dikkate alınmalıdır. Son yerel seçimlerde bazı medya organlarında, kimi belediye başkanlarının kamu kaynaklarını ve araçlarını kendi politik kampanyalarında kullandıklarına dair pek çok haber yer almıştır. Ancak, hükümet yanlısı medya tarafından bu uygulamalar yolsuzluk olarak yansıtılmamış ve belediye başkanları da bu uygulamalarından dolayı cezalandırılmamıştır.

Ana Konuların Özeti

Araştırmanın bu bölümünde, planlama pratiğindeki etikle ilgili konular yasal ve kurumsal çerçeveye dayandırılarak incelenmiş ve değerlendirilmiştir. Planlama kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği, bürokratikleşme, sınırlı halk katılımı, parçacıl ve bireysel gelişmeler, kamu yararını sağlamada güçlükler, ülkede yolsuzlukları artıran ekonomik, politik ve sosyal durumlar, belediye meclislerinin yapısı, yerel düzeydeki kamu sektöründe görülen etik dışı davranışların kaynakları olarak sayılmaktadır.

Bu problemlerin çözümüne yönelik öneriler iki ana başlık altında gruplandırılabilir:

- Yerel düzeyde yönetim yapısının yeniden inşası
- Planlama sisteminin yenilenmesi

Toplumun etik konulardaki farkındalığını artırmak için kamu yönetiminin ve planlamanın her aşamasında halk katılımı sağlanmalıdır. Hesap verebilirlik, şeffaflık, kamu yönetimi, eşitlik, sorumluluk, kamu mallarını koruma gibi konular tüm kamu görevlilerince içselleştirilmelidir. Planlamayla ilgili olarak, planlar kamu yararını azami düzeyde sağlayacak şekilde hazırlanmalıdır. Bunun için, sürdürülebilirlik, kültürel ve çevresel mirasın korunması, toplumdaki tüm planlama aktörlerince temel ilkeler olarak benimsenmelidir. Planlama prensipleri ve planlama mesleği için etik kodlar oluşturulması faydalı olabilir.

Yukarıdaki kuram ve literatür araştırması sonuçları doğrultusunda, Türkiye'de yerel düzeyde mevcut etik problemleri incelemek amaçlanmaktadır. Bu noktada hem etik problemleri doğru tanımlayabilmek hem de öneriler geliştirebilmek için planlama aktörlerinin düşünceleri önemli olacaktır. Çalışmanın bundan sonraki kısımlarını oluşturan alan araştırmasında, bu aşamaya kadar incelenen teorik çerçeve ve literatür kapsamında, Türkiye'de yerel yönetimlerde imar ve planlama konusundaki etik problemleri tespit etmek için planlama aktörleriyle birebir anket ve mülâkatlar yapılması öngörülmekte ve elde edilen bulgular ve mevcut duruma göre öneriler geliştirilmeye çalışılmaktadır.

ARAŞTIRMA

Araştırma Tasarımı ve Metodoloji

Bu araştırmanın esas amacı, planlama aktörlerinin etik konusundaki düşüncelerini ve planlamada etiğiyle ilgili konularda kendi davranışlarının nasıl olduğunu araştırmaktır. Çoğu alanda etik sorunları belirlemek ve ölçmek oldukça karmaşık ve zordur. Bu problemi azaltmak için bu çalışmada, kişisel görüşme, anket, seçilmiş örnek olaylarda uygulama örnekleri, önemli aktörlerden birinci el bilgi toplama gibi çok boyutlu araştırma yöntemi kullanılmıştır. Toplanan veriler sınıflandırılmış, karşılaştırılmış ve değerlendirilmiştir.

Çalışma mümkün olduğunca, belirlenen kurumlarla yapılan alan araştırmasına dayanmaktadır. Çalışmada ikincil bilgiler veya masa başı çalışmasından mümkün olduğunca az faydalanılmıştır. Çalışmada kullanılan bilgi kaynakları şunlardır: i) Kişisel yüz yüze görüşmeler, ii) çalışma koşulları hakkında gözlemler, iii) plancıların amirleri ve politikacılarla ilişkilerine dair gözlem ve sohbetler, iv) teknik saha incelemeleri, v) seçilen belediyeler ve il özel idarelerindeki plancı, mimar, belediye başkanı ve danışman gibi aktörlerle gerçekleştirilen anket, mülâkat ve derinlemesine mülâkatlar, vi) kişilerden ve kurumlardan elde edilen rapor, doküman, istatistik, harita gibi ilk el bilgiler.

Araştırma sırasında plancılar ve planlama sürecinde yer alan diğer aktörlerle bağlantıya geçilmiştir. Anket formu hazırlanmış, farklı planlama aktörlerinin çalışma alanları ve ofisleri ziyaret edilmiştir. Plancılar gibi kritik planlama aktörlerinden detaylı bilgi elde edilmiştir.

Planlamada etik sorunlarla ilgili veri ve bilgileri toplarken mümkün olduğunca bunların sağlam kaynaklara dayalı ve bilimsel olmalarına çalışılmıştır.

Şehir ve bölge planlama bölümlerinin ders programları etikle ilgili derslerin sayısı ve içeriği açısından araştırılmıştır.

Ayrıca bu çalışmada aktörlerden elde edilen araştırma sonuçları, görüşmelerde sorulan sorulara verilen cevaplardan oluşan pasajlar özetlenmiş ve tablolaştırılmıştır. Bu tespitler literatürle ilişkilendirilerek raporlanmıştır.

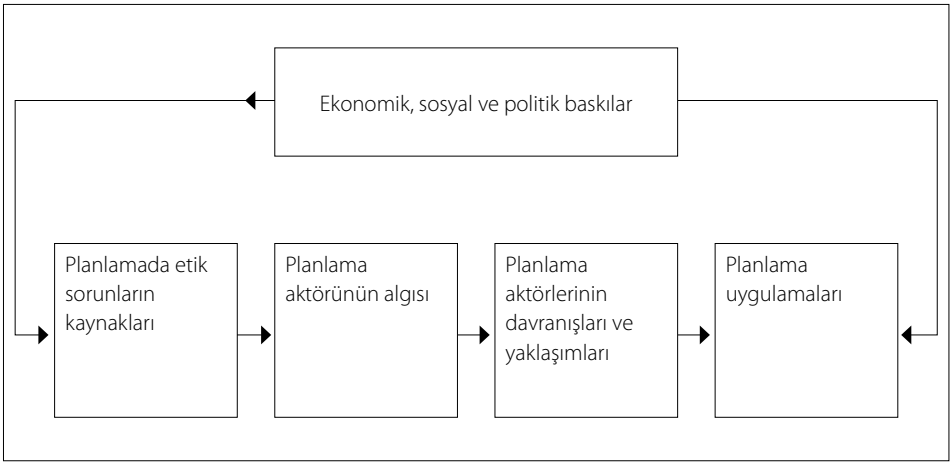
Cevaplayanların bakış açısından etik konuların ve önlemlerin önemi sıralanmış, karşılaştırılmış ve sınıflandırılmıştır. Çok detaylı olmamakla beraber gazete haberleri ve yargı kararları da kullanılmıştır.

Çalışmada yerel yönetimlerde planlama etiği açısından literatür, kurumsal raporlar, mahkeme kararları, gazete haberleri ve teknik raporlarla literatür arasında ilişkiler kurulmuştur.

Kavramsal Model

Bu araştırmada literatür taraması, mevzuat incelemesi, planlama etiği konusundaki ampirik çalışmalar, kimi öğretim üyeleri ile derinlemesine sohbetler ve Türkiye'nin kendine özgü koşullarından elde ettiğimiz gözlemlere dayanarak yerel yönetimlerde planlama etiğine dair bir kavramsal model geliştirme çalışması yapılmıştır.

Argümanımız, politik, ekonomik ve sosyal koşulların, planlamacıların etik konulardaki davranışlarını ve yaklaşımlarını etkilediğidir. Eğitim ve öğretim de planlama aktörlerinin davranışlarını etkileyen esas unsurlardan biri olarak ele alınmıştır.



Araştırmanın Sınırlılıkları

Uluslararası literatüre paralel biçimde, Türkiye'de de hem planlamaya hem de diğer konulara dair etik araştırmalarında güçlükler ve sınırlılıklar olduğu bilinmektedir.

Menzel ve Benton (1991) "yerel yönetimlerde ortaya çıkan etik sorunlar hakkında çok sınırlı sayıda doküman ve alan araştırması olduğunu vurgulamakta ve buna dikkat çekmektedir. Etik sorunlar hakkında çok sayıda anekdot ve söylenti vardır ancak bu söylenti ve olayların az ve çok ortak olup olmadığı bilinmemektedir". Menzel ve Benton söz konusu alan araştırmalarını tamamlamasından sonraki yıllarda, Kuzey Amerikalı araştırmacılara hitap eden ve bu coğrafyada gerçekleştirilen hatırı sayılır miktarda ampirik araştırma ile ikincil doküman kullanılabilir hale gelmiştir. Yol gösterici ve öncü alan araştırması yokluğu sorunu, Kuzey Amerika'nın dışında, özellikle Türkiye gibi ülkelerde daha ciddi ve derindir.

İşletme, pazarlama, hemşirelik, sağlık çalışmalarıyla karşılaştırıldığında planlama etiği alanında çok sınırlı sayıda ampirik çalışma, dergi veya diğer yayın türü vardır. Türkiye'de sadece son yıllarda işletme, pazarlama ve sağlık alanlarında birkaç etik araştırması yapılmıştır. Planlama etiği konusunda ise ampirik çalışma bulunmamaktadır. Sadece Demirci (2007), Demirdizen (1999), Ersoy (2008; 1995) ve Tekeli'nin (2008; 2001; 1995) uluslararası literatür taramasına, alandaki tecrübelerinin yansımalarına, kendi entelektüel fikirlerine dayalı yayınlarına rastlanmaktadır.

Bowman'ın (1990: 345) belirttiği üzere, "kamu yararını açıklayan yöneticilerin önemine rağmen, çok az sayıda çalışmada, onların çağdaş kamusal konulardaki etik sorunlar karşısındaki davranışlarını ve bunların uygunlukları incelenmiştir".

Yönetsel etik ve hesap verebilirlikle ilgili literatür gözden geçirildiğinde, bu literatürün çoğunlukla betimleyici/normatif sorgulamanın egemenliğinde olduğu görülür. Akademisyenler etik düşünceyi tamamlayan etik araştırmalara olan ihtiyacı giderek

daha fazla vurgulamaktadır. Son zamanlardaki bu vurgulamaya rağmen ampirik etik araştırmalarına kamu yönetimi alanındaki normatif teorisyenlerin çoğu şüpheyle bakmaktadır. Bununla ilgili bir başka şey, dar bir ampirizmin, orijinal/asıl görevi yönetsel uygulamaları yönlendirmek olan politik, yasal ve ahlâki standartları yansıtan bir kamu hizmeti etiği geliştirme misyonuyla uzlaşmak zorunda olmasıdır (Jos, 1993: 359). Ayrıca, Bruce (1994, 241) tarafından yapılan önemli çalışmalardan birinde, çok az sayıda ampirik araştırmaya atıf ve alıntı yapılmıştır.

Strait'in (1993) bir devlet üniversitesinde çalışan kamu görevlilerinin etik davranışlarını inceleyen tezinde belirttiği gibi, etik konularla alâkalı tüm alan araştırmaları, teorik bir temelden yoksundur. Farklılıklar bulunsa da, bu farklılıkların nasıl olduğu konusunda açıklama yoktur. Ayrıca, etik araştırmalarda kullanılan anketlerin çoğu, gerçekten yapı, içerik ve geçerlilik yetersizliğinden muzdariptir.

Uluslararası düzeyde, planlama etiği alanında Hunt ve Vitel'in (2006) pazarlama etiğine dair modeli gibi güvenilir, iyi tasarlanmış/geliştirilmiş, başka araştırmacılar tarafından tekrarlanmış çalışmalar bulunmamaktadır.

Doğal olarak, bu araştırmasında kullanılan anketin uygulanmasında da bazı zorluklar ve sınırlılıklarla karşılaşılmıştır. Uluslararası literatür açısından yukarıda özetlenen sıkıntılara ilaveten aşağıda listelenen sınırlılıklar, bu çalışmanın geliştirmeye açık yanları olduğuna işaret etmektedir. Bu çalışma sırasında sıkıntıya yol açan hususlar şunlardır:

- "Etik" kavramının belirsizliği ve katılımcılar üzerindeki olumsuz etkileri
- Yaklaşan 29 Mart 2009 yerel yönetim şeçimleri
- Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun ek talepleri
- TMMOB Şehir Plancıları Odası ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün yetersiz desteği
- Hem sözleşmenin yapılmasındaki gecikme hem de avans bütçenin geç yatmasından kaynaklanan zaman darlığı ve araştırmacıların orijinal çalışma takviminin bozulması

Bel ve Fageda'nın (2007) yerel yönetimlerin özelleştirme uygulamalarını anket yöntemi kullanarak inceledikleri çalışmada belirttikleri üzere, ampirik analizlerin çoğu, özelleştirme kararının dinamik doğasını ele geçirmede karşılaşılan metodolojik güçlükler nedeniyle zayıf açıklama gücüne sahiptir. Etik problemler ve bu konulara dair algılamalar konunun dışında olan birisinin algılayabileceğinden daha karmaşık ve dinamiktir. Bu da ölçümlemeyi güçleştirmektedir.

Anketlerin Örneklemi

Bu ampirik çalışmada anketler, mülâkatlar ve derinlemesine mülâkatlar kullanarak birbirini tamamlayan konu başlıklarında bulgular elde edilmeye ve yorumlanmaya çalışılmıştır. Anketler ve mülâkatlar temelde şu konulara odaklanmıştır:

- Planlama sürecindeki etik sorunlar nelerdir?
- Etik sorunların kaynakları nelerdir?
- Etik sorunları azaltacak mekanizmalar/önlemler nelerdir?
- Planlama yapan yerel yönetim birimleri etik sorunları azaltma konusunda neler yapmaktadır ve yapabilir?
- Yerel yönetimlerde çalışan plancıların çalışma koşulları, özellikle etikle ilgili sorunlar açısından, nasıldır?
- Plancılar üzerinde hangi gruplar baskı yapmaktadır?

Bu konulara ilaveten, alan araştırmasında kullanılan anket, mülâkat, derinlemesine mülâkat ve gözlem yollarıyla ayrımcılık, halk katılımı, kentsel alanlarda kültürel ve çevresel değerlerin korunması, bilirkişilik mekanizması, şehir ve bölge planlama bölümlerinde etik konularının ele alınışı, ikili ahlâk anlayışı, kamu yararı kavramı gibi yerel yönetimler ve planlamayı ilgilendiren diğer etik konular da sorgulanmış ve analiz edilmiştir.

Anketler, mülâkatlar ve derinlemesine mülâkatlar, planlama ve karar verme sürecinde etkili biçimde rol oynayan beş farklı gruba uygulanmıştır. 1) Yerel yönetimlerde çalışan plancılar ile –özellikle küçük belediyelerde– planlama konusunda idari ve teknik sorumluluk alan mimar ve harita mühendisi gibi diğer uzmanlar, 2) serbest çalışan plancılar, 3) büyükşehir belediyelerini de kapsayacak şekilde, belediye başkanları, başkan yardımcıları, belediye meclisi üyeleri, başkan danışmanları ve müdürler gibi yerel yönetimlerde siyasi-yarı siyasi poziyonlarda bulunan üst düzey yöneticiler ile seçilmişler, 4) üniversitelerin şehir ve bölge planlama bölümlerinde ve nadiren kamu yönetimi bölümlerinde çalışan kentleşme kökenli akademisyenler, 5) yerel yönetimlere mal ve hizmet sunan müteahhitler. Genellikle basit örnekleme kullanılmıştır.

Tablo 4.1. Anket Uygulanan Gruplar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
Serbest çalışan plancılar	36	13,5	13,5
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	107	40,2	40,2
Seçilmişler	48	18,0	18,0
Akademisyenler	45	16,9	16,9
Müteahhitler	30	11,3	11,3
TOPLAM	266	100,0	100,0

Tablo 4.2. Anket Uygulanan Meslekler

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
Plancılar	158	59,4	59,6
Mühendis ve mimarlar	57	21,4	21,5
Teknisyenler	7	2,6	2,6
Diğerleri	43	16,2	16,2
Toplam	265	99,6	100,0
Cevapsız	1	0,4	
TOPLAM	266	100,0	

Anket, 16 ilde uygulanmıştır. Bunlardan 8'i büyükşehir belediyesi, 6'sı il merkezî belediye ve 29'u ilçe veya belde belediyesidir (Bakınız Tablo 4.3 ve 4.5). Bazı belediye başkanlarına, plancılara, akademisyenlere ve meclis üyelerine yarı yapılandırılmış mülâkat da uygulanmıştır. Değişik meslek ve unvanlardan birkaç ilgili ile de derinlemesine mülâkatlar gerçekleştirilmiştir.

Tablo 4.3. Belediye Türü

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
Büyükşehir	164	61,7	61,7
İl	42	15,8	15,8
İkinci kademe ve normal ilçe-beldeler	60	22,6	22,6
TOPLAM	266	100,0	100,0

Tablo 4. 4. Mesleki Tecrübe

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0 -9 yıl	108	40,6	41,9
10-19 yıl	90	33,8	34,9
20 - + yıl	60	22,6	23,3
Toplam	258	97,0	100,0
Cevapsız	8	3,0	
TOPLAM	266	100,0	

Bruce'un (1994) "Ahlâklı/Etik İnsan Üretken İnsan Mıdır?" adlı ampirik çalışmasının bulguları da göstermektedir ki, istatistiksel açıdan anketi cevaplayanlar arasında cinsiyet, yaş, etnik kimlik veya eğitimle etik algıları arasında önemli farklar ortaya çıkmamaktadır. Bu bulgular, etik konusunda yapılmış ankete dayalı diğer çalışmalara da paraleldir (Harris, 1990; Hodgkinson, 1971).

Tablo 4.5. Ziyaret Edilen Belediyelerin Dağılımı

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ	
Büyükşehir Belediyeleri	İlçe, Belde
Adana	Seyhan
	Yüreğir
Konya	Selçuklu
	Karatay
İzmir	Urla
	Balçova
	Çaybaşı
	Pancar
	Seferihisar
	Konak
	Helvacı
İstanbul	Fatih
	Tuzla
	Yakuplu
	Sultanbeyli
	Beşiktaş
Samsun	Canik
Bursa	Yıldırımlar
	Orhangazi
Kayseri	Hacılar
Antalya	
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ OLMAYAN BELEDİYELER	
Aydın	Nazilli
	Atça
	İncirliova
	Kuşadası
	İsabeyli
	Köşk
Çanakkale	
Denizli	Gümüşler
Muğla	Milas
	Bodrum
Isparta	
Niğde	
Trabzon	

Anket ve mülâkatlar beş farklı gruba uygulanmıştır. Anketler ve mülâkatlarda hem ortak hem de farklı sorular vardır. Farklılık cevaplayıcıların statü ve mesleklerine göre düzenlenmiştir. Toplam 266 anket uygulanmıştır. Anketlerin sayısal dağılımı şöyledir:

Tablo 4.6. Cevaplayan Gruplara Göre Anketlerin Dağılımı

Gruplar	Sayı
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	107
Serbest çalışan plancılar ve Şehir Plancıları Odası temsilcileri	36
Yerel yönetimlerdeki seçilmiş yöneticiler ve benzer pozisyonlardaki üst düzey yöneticiler (11 belediye başkanı, 15 başkan yardımcısı, 18 belediye meclisi üyesi, 4 imar müdürü)	48
Şehir ve bölge planlama bölümlerinde çalışan akademisyenler	45
Yerel yönetimlere mal ve hizmet sunan müteahhitler	30
TOPLAM	266

Tablo 4.7. Mülâkat Yapılan Gruplara Göre Mülâkatların Sayısal Dağılımı

Gruplar	Sayı
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	35
Serbest çalışan plancılar ve Şehir Plancıları Odası temsilcileri	7
Yerel yönetimlerdeki seçilmiş yöneticiler ve benzer pozisyonlardaki üst düzey yöneticiler (4 belediye başkanı, 4 başkan yardımcısı, 4 belediye meclisi üyesi, 1 imar müdürü)	11
Şehir ve bölge planlama bölümlerinde çalışan akademisyenler	15
TOPLAM	68

Bulgular ve İstatistikler

Çalışmanın bu bölümünde yerel yönetimlerdeki planlama sürecine ilişkin mevcut durum incelenmiştir. Bu çalışmada süreçler, algılar, davranışlar ve baskı grupları (plan kararları ve uygulamalarından etkilenen gruplar) üzerine odaklanmıştır. Aynı zamanda planlamanın yasal ve kurumsal boyutları da incelenmiştir. Bulgular şöyledir:

Planlamada Etik Sorunların Kaynağı

Yerel yönetimlerde planlamada etik sorunların kaynağı, bu çalışmada sekiz farklı başlık altında incelenmektedir. Bu başlıklar, yapılan pilot anketlerin sonuçlarına, literatüre ve Türkiye'deki planlama sorunları hakkındaki kendi gözlemlerimize göre belirlenmiştir. "Diğer" seçeneğiyle cevaplayıcılara önceden tanımlanmış 8 tanesi dışında etik sorunların diğer kaynakları konusunda isterlerse ekleme yapma imkânı tanınmıştır.

Tablo 4.8. Etik Sorunların Kaynağı

	Sayı	Min.	Max.	Ortalama	Std. sapma
Rant	264	1	5	4,10	1,151
Hızlı kentleşme	263	1	5	3,37	1,058
Yasal yaptırım zayıflığı	263	1	5	3,50	1,135
Bilirkişilik mekanizması	266	1	5	2,55	1,149
İkili ahlâk anlayışı	266	0	5	3,41	1,321
Yerel yönetimlerde çalışan plancıların koşulları	266	0	5	2,71	1,226
İmarlı arazi yetersizliği	266	0	5	2,36	1,287
Belediye meclisinin yapısı ve üyeler	266	0	5	3,61	1,132

Elde edilen sonuçlar göstermektedir ki, bu 8 başlık içinde rant tüm gruplar tarafından planlamadaki en önemli konu olarak kabul edilmektedir. Tablodan görüldüğü şekilde, belediye meclisi üyelerinin yapısı ve özellikleri de ikinci önemli unsurdur. Diğer tüm faktörler planlı arazi yetersizliği etik sorunların kaynağı olarak en az önemli unsur olarak görülmektedir.

Bu sonuçlar, aynı zamanda ekonomik sorunların planlamada etik sorunları etkilediğini ortaya koymaktadır. Piyasa ekonomisi koşullarında rant her zaman bir gelir kaynağı olarak görülmektedir. Özellikle Türkiye'de 1950'lerden itibaren göçler dolayısıyla nüfus artışı nedeniyle büyük kentlerde rant beklentisi artmıştır. İmarlı arazi yetersizliği, özellikle büyük şehirlerde, turizm kentlerinde, gelişen kasabalarda ve kentlerde artan rantla beraber bir diğer sorun kaynağını oluşturmaktadır.

Aşağıda yerel planlamada etik sorunların muhtemel kaynakları konusundaki sorulara verilen cevaplar değerlendirilmiştir.

Rant

Hasan Ertürk (1997), İlhan Tekeli (2008; 2001; 1995) Ruşen Keleş (2008; 1996; 1993), Emel Akın (2007), Hilal Akçeşme (2006), Derya Yıldırım (2004), Ayşegül Yakar Önel (2002) ve diğerleri özel olarak Atatürk Orman Çiftliği ve genel olarak Ankara ve İstanbul örneklerinde Türkiye'deki kentsel gelişme ve kentleşme ile planlamada kentsel rantların rolünü ve önemini vurgulamaktadırlar. Kemal S. Kartal'ın (1977) özetlediği şekilde, rant çeşitli kentsel, mekânsal veya siyasi sorunlara neden olmaktadır. Rantın varlığı, toprak sahiplerinin gücünün artmasıyla sonuçlanmıştır.

Tablo 4.9. Rantla ilgili İstatistiki Sonuçlar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
Çok az önemli	16	6,0	6,1
Biraz önemli	11	4,1	4,2
Önemli	33	12,4	12,5
Çok önemli	74	27,8	28,0
Oldukça önemli	130	48,9	49,2
Toplam	264	99,2	100,0
Cevapsız	2	0,8	
Toplam	266	100,0	

Cevaplayanların % 49,2'si rantı, planlamada en önemli etik sorun olarak görmektedir.

Humbach'a göre, açık alanlar gelişme baskısı altındayken, mevcut kullanım alanları kente ait ve kent dışı alanlar arasındaki hattı korumada doğrudan bir yol sağlar. Nihai olarak kıyı alanları, göl kenarları, rüzgâr koridorları gibi hassas bölgelerin korunması için pratik bir anlamı olabilir. Humbach (1989) Amerika'nın benzer arazi kullanımı ve arazi geliştirme konuları karşısında bu müdahalelerden hiçbirinin doğru bir yaklaşıma izin vermediği sonucuna varmaktadır.

Tablo 4.10. Rant ile Belediye Türü Arasındaki İlişki

Belediye Türü	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Büyükşehir	6	7	17	49	84	163
İl	5	1	8	10	18	42
Belde	5	3	8	15	28	59
Toplam	16	11	33	74	130	264

Tablo 4.10.'a göre üç farklı tür belediye içinden 130 cevaplayıcı, rantı planlamadaki en önemli sorun kaynağı olarak görmektedir. Rant belde belediyelerinde de en önemli sorun kaynağı olarak görülmektedir. Bu durum, bu belediyelerin büyükşehir ilçe belediyesi olmaları veya Kuşadası, Urla, Bodrum gibi turistik belediyeler olmalarından kaynaklanabilir.

Tablo 4.11. Rant ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Serbest çalışan plancılar	2	0	4	8	22	36
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	4	4	18	28	52	106
Seçilmişler	6	4	6	14	17	47
Akademisyenler	3	0	2	14	26	45
Müteahhitler	1	3	3	10	13	30
Toplam	16	11	33	74	130	264

Tablo 4.11. bize göstermektedir ki rant, planlama aktörleri tarafından serbest çalışan plancılar tarafından "oldukça önemli" faktör olarak görülmektedir (61 %). İkinci olarak, yerel yönetimlerde çalışan plancılar rantı diğer faktörler arasında "oldukça önemli" görmektedir. Diğer gruplarla karşılaştırıldığında, seçilmişlerin ve müteahhitlerin bakış açısından rantın çok önemli görülmemesi anlamlıdır.

Tablo 4.12. Rant ile Meslek Arasındaki İlişki

Meslek	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Plancılar	8	4	19	42	85	158
Mühendis ve mimarlar	2	3	7	18	26	56
Teknisyenler	0	0	1	1	4	6
Diğerleri	6	4	5	13	15	43
Toplam	16	11	32	74	130	263

Tablo 4.12'deki veriler, yukarıdaki Tablo 4.11 ile benzer sonuçlar içermektedir. Rant algısı mesleğe göre çok farklılaşmamaktadır.

Tablo 4.13. Rant ile Mesleki Tecrübe Arasındaki İlişki

Tecrübe	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
0-9 yıl	5	1	15	34	53	108
10-19 yıl	6	5	11	23	45	90
20 - + yıl	4	2	5	16	31	58
Toplam	15	8	31	73	129	256

Mesleki tecrübeyle rant arasında bir ilişki olup olmadığı araştırılmaya çalışılmış ve çalışma süresine göre kayda değer bir farklılık olmadığı sonucuna varılmıştır.

Planlama alanında 40 yılın üzerinde çalışma tecrübesi olanlarda kısmen farklılık olsa da, en az (0-2 yıl) ve daha çok (21 yıl ve üzeri) yıl çalışma tecrübesine sahip olanlar arasında bir orantı olmadığı görülmüştür. Bu durumda plancıların her türünün önemli nitelikleri olmasına rağmen, deneyimsiz ve muhtemelen idealist genç ve yaşlı, alanın daha deneyimli üyelerinin rollerinin, iki tarafın; deneyimsiz ve muhtemelen idealist gençlerle yaşlı ve alanın daha deneyimli üyeleriyle birleştirilmeye çalışılmasının doğru olduğu tahmin edilebilir (Howe and Kaufman, 1979: 252).

Hızlı Kentleşme

Tablo 4.14. Hızlı Kentleşmeye İlişkin İstatistiki Sonuçlar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
Çok az önemli	15	5,6	5,7
Biraz önemli	38	14,3	14,4
Önemli	78	29,3	29,7
Çok önemli	99	37,2	37,6
Oldukça önemli	33	12,4	12,5
Toplam	263	98,9	100,0
Kayıp (boş)	3	1,1	
Toplam	266	100,0	

Etik sorunların kaynağı olarak hızlı kentleşme, tüm planlama aktörlerinin % 37,6'sı tarafından "çok önemli" görülmektedir. Cevaplayıcıların sadece % 5,7'si hızlı kentleşmeyi "biraz önemli" görmektedir.

Tablo 4.15. Hızlı Kentleşme ile Belediye Türü Arasındaki İlişki

Belediye Türü	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Büyükşehir	7	26	46	64	20	163
İl	4	9	10	13	4	40
İkinci kademe (ilçe-belde)	4	3	22	22	9	60
Toplam	15	38	78	99	33	263

Yukarıdaki tablodan anlaşıldığına göre, cevaplayıcıların görüşüne göre hızlı kentleşme ve belediye türü arasında kayda değer bir farklılık yoktur.

Tablo 4.16. Hızlı Kentleşme ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Serbest çalışan plancılar	2	8	11	14	1	36
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	4	17	30	39	15	105
Seçilmişler	4	0	22	14	8	48
Akademisyenler	5	8	7	17	7	44
Müteahhitler	0	5	8	15	2	30
Toplam	15	38	78	99	33	263

Tablo 4.16, yerel yönetimlerde çalışan plancıların diğer aktörlere kıyasla, hızlı kentleşmeyi "çok önemli" bir etik sorun kaynağı olarak gördüğünü ifade etmektedir.

Tablo 4.17. Hızlı Kentleşme ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Meslek	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Plancılar	9	29	40	61	16	155
Mühendisler ve mimarlar	2	6	22	19	8	57
Teknisyenler	1	1	1	3	1	7
Diğerleri	3	2	15	15	8	43
Toplam	15	38	78	98	33	262

Mesleklerine göre cevaplayıcıların algıları "önemli" ve "çok önemli" dereceler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Cevaplayanların yaklaşık 2/3'ü kendi görüşlerini bu şekilde bildirmektedir.

Yasal Yaptırım Zayıflığı

Tablo 4.18. Yasal Yaptırım Zayıflığı Hakkında İstatistiki Sonuçlar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
Çok az önemli	16	6,0	6,1
Biraz önemli	34	12,8	12,9
Önemli	70	26,3	26,6
Çok önemli	89	33,5	33,8
Oldukça önemli	54	20,3	20,5
Toplam	263	98,9	100,0
Kayıp (boş)	3	1,1	
Toplam	266	100,0	

Yasal yaptırımların yetersizliği, tüm cevaplayanların % 33'ü tarafından "çok önemli" olarak belirtilen bir başka etik sorun kaynağıdır.

Tablo 4.19. Yasal Yaptırımların Yetersizliği ile Belediye Türü Arasındaki İlişki

Belediye Türü	çok az önemli	biraz önemli	önemli	Çok önemli	oldukça önemli	Toplam
Büyükşehir	9	14	48	55	37	163
İl	1	10	7	16	6	40
Belde, kasaba	6	10	15	18	11	60
Toplam	16	34	70	89	54	263

Tablo 4.19, belediye türüne göre yasal yaptırımların zayıflığı konusunda bir farklılığın olmadığını göstermektedir.

Tablo 4.20. Planlama Aktörleri ile Yasal Yaptırım Yetersizliği Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Serbest çalışan plancılar	3	5	10	10	8	36
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	2	16	34	35	17	104
Seçilmişler	5	6	11	17	9	48
Akademisyenler	3	2	9	19	12	45
Müteahhitler	3	5	6	8	8	30
Toplam	16	34	70	89	54	263

Yasal yaptırımların yetersizliği konusunda planlama aktörlerine göre çok önemli bir farklılık olmadığı görülmektedir. Tabloya göre, cevaplayanların büyük bölümü bunu planlama etiği konusunda esas sorunlardan birisi olarak görmektedir; ancak diğer kaynaklar daha baskındır.

Tablo 4.21. Yasal Yaptırımların Yetersizliği ile Meslek Arasındaki İlişki

Meslek	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Plancılar	6	16	43	59	31	155
Mühendis ve mimarlar	3	10	15	13	16	57
Teknisyenler	0	3	3	1	0	7
Diğerleri	7	5	8	16	7	43
Toplam	16	34	69	89	54	262

Cevaplayanların mesleğine göre etik sorunların kaynağı olarak yasal yaptırımların yetersizliğini önemli ve anlamlı bir açıklama yapmak mümkün olmamıştır.

Tablo 4.22. Yasal Yaptırımların Yetersizliği ile İş Tecrübesi Arasındaki İlişki

Tecrübe	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
0-9 yıl	3	15	33	36	20	107
10-19 yıl	6	11	22	32	17	88
20 - + yıl	5	6	13	19	17	60
Toplam	14	32	68	87	54	255

Tablo 4.22.'den elde edilen sonuçlara göre, etik sorunların kaynağı olarak yasal yaptırım zayıflığı konusundaki görüşler iş tecrübesine göre farklılaşmamaktadır.

Bilirkişilik Mekanizması

Tablo 4.23. Bilirkişilik Mekanizması Hakkında İstatistiki Sonuçlar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
Çok az önemli	58	21.8	21.8
Biraz önemli	73	27.4	27.4
Önemli	81	30.5	30.5
Çok önemli	39	14.7	14.7
Oldukça önemli	15	5.6	5.6
Toplam	266	100.0	100.0

Etik sorunların kaynağı olarak bilirkişilik mekanizması hakkındaki algı incelendiğinde, cevaplayanların sadece % 5,6'sının bunu "çok fazla önemli" bir faktör olarak gördükleri anlaşılmaktadır. Cevaplar, genellikle ortak biçimde "çok az önemli" ve "kısmen önemli" ve "önemli" arasında farklılaşmaktadır.

Melih Ersoy (2008), D. K. Hart (1994) ve Susan Ann Hendler (1988), Land ve Hendler (1990) genel olarak kamu yönetimindeki teknik uzmanlar veya özel olarak plancıların ahlâki karakterinin önemi hakkında yazmışlardır. Hendler'e göre ahlâk felsefesi etik sorunları daha iyi anlayabilmek için bir bilirkişilik mekanizması olarak tanımlanabilir.

Tablo 4.24. Bilirkişilik Mekanizması ile BelediyeTürü Arasındaki İlişki

Belediye Türü	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Büyükşehir	37	35	54	18	9	164
İl	10	11	8	8	2	42
İkinci kademe (ilçe-belde)	11	16	14	13	4	60
Toplam	58	62	76	39	15	266

Tablo 4.25. Bilirkişilik Mekanizması ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Serbest çalışan plancılar	9	10	11	4	2	36
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	24	19	32	19	1	107
Seçilmişler	8	13	13	7	5	48
Akademisyenler	14	11	11	5	3	45
Müteahhitler	3	9	9	4	4	30
Toplam	58	62	76	39	15	266

Tablo 4.26. Bilirkişilik Mekanizması ile Meslek Arasındaki İlişki

Meslek	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Plancılar	38	36	44	23	6	158
Mimar ve mühendisler	11	15	19	5	4	57
Teknisyenler	2	2	0	3	0	7
Diğerleri	7	9	13	7	5	43
Toplam	58	62	76	38	15	265

Tablo 4.27. Bilirkişilik ile İş Tecrübesi Arasındaki İlişki

Deneyim	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
0-9 yıl	22	25	38	14	1	108
10-19 yıl	23	22	19	16	6	90
20 - + yıl	12	14	18	7	6	60
Toplam	57	61	75	37	13	258

Yukarıdaki tablolara göre, etik sorunların kaynağı olarak bilirkişilik mekanizması, planlama aktörleri, mesleki yeterlilik, belediye türü ve deneyime göre anlamlı bir sonuç ortaya koymamaktadır.

İkili Ahlâk Anlayışı

Tablo 4.28. İkili Ahlâk Anlayışı Hakkında İstatistiki Sonuçlar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	10	3,8	3,8
Çok az önemli	17	6,4	6,4
Biraz önemli	33	12,4	12,4
Önemli	56	21,1	21,1
Çok önemli	95	35,7	35,7
Oldukça önemli	55	20,7	20,7
Toplam	266	100,0	100,0

İkili ahlâk anlayışı, etik olmayan davranışı ölçmek için önemli bir unsurdur. Ancak, bunun aynı zamanda cevaplayanlar tarafından bir yanlış anlaşılma unsuru olduğu da bilinmelidir. Tablo 4.28.'e göre, "ikili ahlâk anlayışı" etik sorunların esas kaynaklarından birisidir. Cevaplayanların 3/4'ü bu unsuru "önemli" veya "çok önemli" olarak ifade etmektedir.

Beatley'e göre (1991), toprak kullanımının artışına ilişkin kararlar, esas ve karmaşık bir ahlâki ve etik konudur. Ona göre etik tercihin durumsal çerçevesinin belirsizliği ve karmaşıklığı, planlama etiğinde önemli faktörlerdir.

Tablo 4.29. İkili Ahlâk Anlayışı ile Belediye Türü Arasındaki İlişki

Belediye Türü	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Büyükşehir	9	19	35	62	32	164
İl	2	10	5	13	10	42
Belde	6	4	16	20	13	60
Toplam	17	33	56	95	55	266

İkili ahlâk anlayışı ve cevaplayan belediyeler arasında önemli bir farklılık yoktur.

Tablo 4.30. İkili Ahlâk Anlayışı ile Meslek Arasındaki İlişki

Meslek	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Plancılar	7	18	39	52	34	158
Mühendis ve mimarlar	3	9	10	22	12	57
Teknisyenler	1	2	0	2	1	7
Diğerleri	6	4	6	19	8	43
Toplam	17	33	55	95	55	265

Tablo 4.31. İkili Ahlâk Anlayışı ile Mesleki Deneyim Arasındaki İlişki

Tecrübe	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
0-9 yıl	5	15	30	35	19	108
10-19 yıl	6	8	17	34	21	90
20 - + yıl	4	10	8	21	15	60
Toplam	15	33	55	90	55	258

Tablo 4.29, 4.30, 4.31 ikili ahlâk anlayışı ile belediye türü, meslek ve tecrübe arasındaki ilişkileri ortaya koymaktadır. Analiz sonuçlarına dayanarak bu üç karşılaştırmalı analizin ikili ahlâk anlayışına ilişkin önemli bir sonuç ortaya koymadığı söylenebilir.

Tablo 4.32. İkili Ahlâk Anlayışı ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Serbest çalışan plancılar	4	4	11	12	5	36
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	6	17	33	26	17	107
Seçilmişler	4	6	6	22	9	48
Akademisyenler	1	2	3	19	19	45
Müteahhitler	2	4	3	16	5	30
Toplam	17	33	56	95	55	266

Tablo 4.32.'deki en dikkat çeken durum akademisyenlerin neradeyse % 85'inin "ikili ahlâk anlayışı"nı "çok önemli" ve "oldukça önemli" bir etik sorun kaynağı olarak görmeleridir.

Şehir Plancılarının Şartları

Tablo 4.33. Şehir Plancılarının Şartları Hakkında İstatistiki Sonuçlar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	8	3,0	3,0
Çok az önemli	45	16,9	16,9
Biraz önemli	49	18,4	18,4
Önemli	93	35,0	35,0
Çok önemli	55	20,7	20,7
Oldukça önemli	16	6,0	6,0
Toplam	266	100,0	100,0

Etik problemlerin kaynağı olarak şehir plancılarının şartları % 35'lik oranla "önemli" bir faktör olarak görülmektedir. Ankete katılanların sadece % 6'sı bunun "oldukça önemli" bir faktör olduğunu düşünmektedir. Bu sonuçlar ekonomik durumun etik problemler üzerinde oldukça önemli olduğunu göstermekle birlikte, diğer faktörlerle karşılaştırıldığında nispeten daha az etkili olduğu söylenebilir.

Tablo 4.34. Şehir Plancılarının Şartları ile Belediye Türleri Arasındaki İlişki

Belediye Türü	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Büyükşehir	27	31	61	33	8	164
İl	10	5	14	9	2	42
İkinci kademe (ilçe-belde)	8	13	18	13	6	60
Toplam	45	49	93	55	16	266

Analizde plancıların koşulları ve belediye türü arasında anlamlı bir ilişkiyi gösteren sonuçlar elde edilememiştir.

Tablo 4.35. Şehir Plancılarının Şartları ile Meslek Arasındaki İlişki

Meslek	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Şehir plancıları	26	29	53	35	10	158
Mühendis ve mimarlar	9	9	21	13	4	57
Teknisyenler	2	2	2	0	0	7
Diğerleri	8	9	16	7	2	43
Toplam	45	49	92	55	16	265

Analizde "plancıların şartları" ve "meslek" arasında anlamlı bir ilişkiyi gösteren sonuçlar elde edilememiştir.

Tablo 4.36. Şehir Plancılarının Şartları ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Serbest çalışan plancılar	7	5	15	7	2	36
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	25	19	34	18	5	107
Seçilmişler	7	9	16	10	4	48
Akademisyenler	3	8	14	15	5	45
Müteahhitler	3	8	14	5	0	30
Toplam	45	49	93	55	16	266

Analizde "plancıların şartları" ile "planlama aktörleri" arasında anlamlı bir ilişkiyi gösteren sonuçlar elde edilememiştir.

Tablo 4.37. Şehir Plancılarının Şartları ile Mesleki Tecrübe Arasındaki İlişki

Mesleki Tecrübe	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
0-9 yıl	20	19	39	21	5	108
10-19 yıl	15	17	28	21	8	90
20 - + yıl	10	11	22	11	3	60
Toplam	45	47	89	53	16	258

Analizde "plancıların şartları ile "mesleki tecrübe" arasında anlamlı bir ilişkiyi gösteren sonuçlar elde edilememiştir.

İmarlı arazi yetersizliği

Tablo 4.38. İmarlı Arazi Yetersizliği Hakkında İstatistiki Sonuçlar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	7	2,6	2,6
Çok az önemli	83	31,2	31,2
Biraz önemli	56	21,1	21,1
Önemli	61	22,9	22,9
Çok önemli	46	17,3	17,3
Oldukça önemli	13	4,9	4,9
Toplam	266	100,0	100,0

Etik sorunların kaynağı bağlamında "imarlı arazi yetersizliği"nin önem derecesi incelendiğinde, ankete cevap verenlerin üçte birinin bu etkeni "çok az önemli" gördüğü, sadece % 4,9'unun "oldukça önemli" gördüğü tespit edilmiştir.

Tekeli'ye göre (2008: 60), "ilgili kamu görevlisi, bir toprağı imara açarak, üzerindeki arazi kullanma biçimlerini değiştirerek, yapı yapma haklarını yükselterek, alt yapı götürerek o toprakta oluşacak rant miktarını doğrudan yükseltebilir. Ayrıca o kentte üretilen toplam imarlı arsa sayısını düşük tutarak vb. yollarla kıtlık ya da mutlak rantları yaratarak kentteki tüm arsa sahiplerinin rantlarını dolaylı yollardan artırabilir. Kent planlama faaliyetinin, rant oluşturma ve dağıtma faaliyetiyle iç içeliği hem plancı ahlâkı hem de plan yapma ahlâkı bakımından üzerinde özellikle durulması gereken bir durum yaratmaktadır."

Tablo 4.39. İmarlı Arazi Yetersizliği ile Belediye Türleri Arasındaki İlişki

Belediye Türü	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Büyükşehir	50	38	42	23	7	164
İl	15	8	10	7	0	42
İkinci kademe (ilçe-belde)	18	10	9	16	6	60
Toplam	83	56	61	46	13	266

Belediye türleri ile "imarlı arazi yetersizliği" arasındaki ilişki incelendiğinde, bu konudaki genel fikrin yönetsel ayrıma çok bağlı olmadığı görülmektedir

Tablo 4.40. İmarlı Arazi Yetersizliği ile Meslek Arasındaki İlişki

Meslek	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Şehir plancıları	59	37	36	18	3	158
Mühendis ve mimarlar	11	11	17	13	4	57
Teknisyenler	3	1	1	1	1	7
Diğer	10	7	7	13	5	43
Toplam	83	56	61	45	13	265

Meslekler açısından "imarlı arazi yetersizliği"nin algılanması ölçüldüğünde de herhangi bir ayrım tespit edilememiştir.

Tablo 4.41. İmarlı Arazi Yetersizliği ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Serbest çalışan plancılar	18	9	5	4	0	36
Yerel yönetimlerde çalışan şehir plancıları	34	23	27	13	5	107
Seçilmişler	12	10	8	13	4	48
Akademisyenler	16	9	12	6	1	45
Müteahhitler	3	5	9	10	3	30
Toplam	83	56	61	46	13	266

Aynı şekilde, planlama aktörlerine göre de bu konuda herhangi bir farklılaşma söz konusu değildir.

Tablo 4.42. İmarlı Arazi Yetersizliği ile Mesleki Tecrübe Arasındaki İlişki

Mesleki Tecrübe	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
0-9 yıl	35	24	30	15	1	108
10-19 yıl	28	23	20	12	5	90
20 - + yıl	20	8	9	15	6	60
Toplam	83	55	59	42	12	258

Mesleki tecrübeye göre de "imarlı arazi yetersizliği" faktörü bir farklılaşma göstermemektedir.

Belediye Meclislerinin Yapısı ve Üyeleri

Tablo 4.43. Belediye Meclislerinin Yapısı ve Üyeleri ile İlgili İstatistiksel Sonuçlar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
Kayıp (boş)	5	1,9	1,9
Çok az önemli	10	3,8	3,8
Biraz önemli	22	8,3	8,3
Önemli	67	25,2	25,2
Çok önemli	106	39,8	39,8
Oldukça önemli	56	21,1	21,1
Toplam	266	100,0	100,0

Planlamadaki etik problemlerin kaynağı olarak sekiz farklı faktör arasında "belediye meclisinin yapısı ve üyeleri" ele alındığında, ankete katılanların % 39,8'inin bunu "çok önemli", % 21,1'inin de "oldukça önemli" gördüğü tespit edilmektedir. Bu sonuçlar Türkiye'de yerel yönetimlerin yönetsel yapısının ve yetkilerinin etik problemleri tetiklediğini, diğer bir deyişle planlama konusunda etik problemleri önlemek için belediye meclislerinin yapısının yenilenmesi gerektiğini göstermektedir.

Tablo 4.44. Belediye Meclislerinin Yapısı ve Üyeleri ile Belediye Türü Arasındaki İlişki

Belediye Türü	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Büyükşehir	4	14	42	66	36	164
İl	2	1	11	18	8	42
İkinci kademe (ilçe-belde)	4	7	14	22	12	60
Toplam	10	22	67	106	56	266

Yukarıdaki tablo ise, belediye meclisi üyelerinin profilinin ve yapısının il belediyelerinde diğer belediyelere göre daha önemli bir etik sorun kaynağı olarak görüldüğünü ifade etmektedir.

Tablo 4.45. Belediye Meclislerinin Yapısı ve Üyeleri ile Meslek Arasındaki İlişki

Meslek	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Şehir plancıları	4	8	34	70	38	158
Mühendis ve mimarlar	1	5	17	21	13	57
Teknisyenler	1	2	0	3	0	7
Diğer	4	7	16	11	5	43
Toplam	10	22	67	105	56	265

Tablo 4.45., plancılar tarafından belediye meclisi üyelerinin profilinin ve yapısının diğer mesleklere nazaran daha önemli bir etik sorun kaynağı olarak algılandığını göstermektedir.

Tablo 4.46. Belediye Meclislerinin Yapısı ve Üyeleri ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Serbest çalışan plancılar	1	1	4	19	11	36
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	5	11	25	41	21	107
Seçilmişler	2	5	19	14	7	48
Akademisyenler	0	1	13	18	13	45
Müteahhitler	2	4	6	14	4	30
Toplam	10	22	67	106	56	266

Tablo 4.46., meslek gruplarına göre "belediye meclislerinin yapısı ve üyeleri" hakkındaki değerlendirmedeki farklılaşmaları göstermektedir. Buna göre, diğer planlama aktörleriyle karşılaştırıldığında serbest çalışan plancılar tarafından bu faktörün nispeten daha önemli bir sorun olarak algılandığı ortaya çıkmaktadır.

Tablo 4.47. Belediye Meclislerinin Yapısı ve Üyeleri ile Mesleki Tecrübe Arasındaki İlişki

Mesleki Tecrübe	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
0-9 yıl	2	10	21	47	25	108
10-19 yıl	3	8	23	36	19	90
20 - + yıl	3	4	21	19	12	60
Toplam	8	22	65	102	56	258

Tablo 4.47'den anlaşılacağı üzere, etik problemlerin kaynağı olarak "belediye meclislerinin yapısı ve üyeleri" mesleki tecrübeye göre analiz edildiğinde, meslekte geçirilen sürenin algılamada çok az bir farklılaşma meydana getirdiği tespit edilmektedir. 0-9 yıl arasında mesleki tecrübeye sahip olanların yaklaşık % 50'sinin bu faktörü "çok önemli" gördüğü, % 25'inin ise "oldukça önemli" gördüğü anlaşılmaktadır.

Yerel Yönetimlerin Plan Değişikliklerinde Gözetilen Hususlar

Tablo 4.48. Yerel Yönetimlerin Plan Değişikliklerinde Gözetilen Hususlar Hakkında İstatistiki sonuçlar

	N	Minimum	Maximum	Ortalama	Std. Sapma
Doğru olması	266	0	5	3,66	1,234
Yararlı olması	266	0	5	3,57	1,359
Yasal olması	266	0	5	3,87	1,264
Amirin memnuniyeti	266	1	5	2,64	1,523
Halkın memnuniyeti	266	0	5	3,21	1,355
Geçerli N (listwise)	266				

Bu araştırma kapsamında yerel yönetimlerin plan değişikliklerinde gözetilen hususlar beş başlık (doğru olması, yaralı olması, yasal olması, amirin memnuniyeti, halkın memnuniyeti) altında ele alınmıştır. Daha önceki bölümlerde belirtildiği gibi, plan değişiklikleri Türkiye'de

kentsel gelişmeyi yönlendirmede kullanılan temel araçlardan biridir. Bu nedenle de yerel yönetimlerdeki imar konularında görülen etik dışı davranışlara yol açan en önemli etken olarak sayılabilir. Bu beş temel konunun felsefi boyutu uzun zamandır kent plancıları, felsefeciler, kamu yöneticileri ve diğer akademisyenler tarafından farklı platformlarda tartşılmaktadır. Çok kolay olmasa da, bazen uygulama ve inançlar birbirinden farklı olabilmektedir. Burada planlama aktörlerinin, planlama faaliyetlerindeki, özellikle de plan değişikliklerindeki genel tavırları analiz edilmeye çalışılmıştır.

Tablo 4.48.'de de görüldüğü üzere, yerel yönetimler, plan değişikliklerinin diğer unsurlar arasında öncelikle "yasal olmasına", ikinci olarak da "doğru olması"na dikkat etmektedirler. Anketi cevaplayanların pek çoğu, "doğru olması" ile "yasal olması"nın birbirlerine bağlı unsurlar olduğunu ifade etmişlerdir. Diğer bir deyişle, "eğer bir plan yasalara uygun ise aynı zamanda doğrudur ya da tam tersi, doğru ise yasalara da uygundur" şeklinde görüş bildirmişlerdir.

Doğru Olması

Tablo 4.49. Doğru Olması Hakkında İstatistiksel Sonuçlar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
Kayıp (boş)	3	1,1	1,1
Çok az önemli	15	5,6	5,6
Biraz önemli	23	8,6	8,6
Önemli	73	27,4	27,4
Çok önemli	66	24,8	24,8
Oldukça önemli	86	32,3	32,3
Toplam	266	100,0	100,0

Tablo 4.49.'daki verilere göre, %32,3'lük oranla plan değişikliklerinde "doğru olması" unsurunun, ankete katılanlar tarafından "oldukça önemli" olarak nitelendirildiği anlaşılmaktadır. Ayrıca, cevaplayıcıların % 52,2'si bu unsuru "çok önemli" olarak değerlendirirken sadece % 5,6'sı "çok az önemli" olarak gördüğünü ifade etmiştir.

Tablo 4.50. Doğru Olması ile Belediye Türü Arasındaki İlişki

Belediye Türü	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Büyükşehir	8	12	54	39	49	164
İl	3	9	9	9	11	42
İkinci kademe (ilçe-belde)	4	2	10	18	26	60
Toplam	15	23	73	66	86	266

Tablo 4.50.'de yer alan sonuçlara göre, genel tavırdan farklı olarak büyükşehirlerde "doğru olması" unsurunun gözetilme düzeyinin "önemli" olarak belirtildiği anlaşılmaktadır. Bu sonuca göre, büyükşehirlerde plan değişikliklerinde diğer unsurların daha fazla önemsendiği yargısına ulaşmak mümkün olabilir.

Tablo 4.51. Doğru Olması ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Serbest çalışan plancılar	2	5	15	5	9	36
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	3	8	29	33	33	107
Seçilmişler	3	0	6	13	25	48
Akademisyenler	7	7	13	6	11	45
Müteahhitler	0	3	10	9	8	30
Toplam	15	23	73	66	86	266

Planlama aktörlerine göre, planların doğru ve yasal olması durumu incelediğinde görüşlerin belirli bir ölçüde değiştiği görülmektedir. Seçilmişlerin yarısından fazlası plan değişikliklerinde "doğru olması" unsurunun "oldukça önemli" olduğunu ifade ederken, bu oran diğer aktörlerde % 25 civarında saptanmıştır. Bu bir anlamda, plan kararlarının alınmasında ve planların onanmasında en yetkili kişiler olarak seçilmişlerin (başkan, belediye meclisi üyeleri vs.) kendi uygulamalarının doğru olduğuna inandıklarını ya da inanmak istediklerini göstermektedir.

Tablo 4.52. Doğru Olması ile Meslek Arasındaki İlişki

Meslek	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Şehir plancıları	11	17	53	37	38	158
Mühendis ve mimarlar	1	4	11	14	27	57
Teknisyenler	1	0	2	1	3	7
Diğer	2	2	7	13	18	43
Toplam	15	23	73	65	86	265

"Doğru olması" unsuru ankete katılanların mesleklerine göre analiz edildiğinde, mesleklere göre tavırda anlamlı bir farklılaşma tespit edilememiştir.

Yararlı olması

Tablo 4.53. Yararlı Olması Hakkında İstatistiki Sonuçlar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
Kayıp (boş)	11	4,1	4,1
Çok az önemli	12	4,5	4,5
Biraz önemli	27	10,2	10,2
Önemli	64	24,1	24,1
Çok önemli	69	25,9	25,9
Oldukça önemli	83	31,2	31,2
Toplam	266	100,0	100,0

Planlamada, hazırlanan planların "yararlı olması" dikkate alınması gereken önemli bir hususdur. Plan kararlarının toplum tarafından kabul görmesi ve benimsenmesi için plancılar ve politikacılar planların" yararlı olması"na özellikle dikkat etmek durumunda kalırlar. Son

yıllarda özellikle de kentsel dönüşüm projelerinde seçilmişler plan ve projelerin halk yararına olduğunu hemen her platformada vurgulamaktadırlar.

Buna paralel olarak elde edilen sonuçlar da planlamada "yararlı olması" ilkesinin önemini yansıtmaktadır. Ankete katılanların yarısından fazlası, plan değişikliklerinde "yararlı olması" hususunun gözetilmesinin "oldukça önemli" ve "önemli" olduğunu ifade etmişlerdir.

Tablo 4.54. Yararlı Olması ile Belediye Türü Arasındaki İlişki

Belediye Türü	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Büyükşehir	5	19	43	40	52	164
İl	3	5	13	9	9	42
İkinci kademe (ilçe-belde)	4	3	8	20	22	60
Toplam	12	27	64	69	83	266

Tablo 4.54., büyükşehir belediyelerinde ve ikinci kademe belediyelerde (ilçe ve belde belediyeleri) il belediyelerine kıyasla "yararlı olması" ilkesinin daha önemsendiğini ortaya koymaktadır.

Tablo 4.55. Yararlı Olması ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Serbest çalışan plancılar	4	8	8	5	10	36
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	5	8	24	30	34	107
Seçilmişler	1	0	8	16	20	48
Akademisyenler	2	8	16	7	11	45
Müteahhitler	0	3	8	11	8	30
Toplam	12	27	64	69	83	266

Tablo 4.55., planlama aktörlerine göre plan değişikliklerinde "yararlı olması" ilkesinin gözetilme düzeyinde herhangi bir farklılaşma olmadığına, hemen hepsinin görüşlerinin birbirleriyle paralellik gösterdiğine işaret etmektedir.

Tablo 4.56. Yararlı Olması ile Meslek Arasındaki İlişki

Meslek	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Şehir plancıları	10	24	38	42	38	158
Mühendis ve mimarlar	1	3	14	13	23	57
Teknisyenler	0	0	1	0	5	7
Diğer	1	0	11	13	17	43
Toplam	12	27	64	68	83	265

Plan değişikliklerinde "yararlı olması" hususunun gözetilmesi ile meslekler arasında anlamlı bir ilişkiyi gösteren sonuçlar elde edilememiştir.

Yasal Olması

Tablo 4.57. Yasal Olması Hakkında İstatistiksel Sonuçlar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	6	2,3	2,3
Çok az önemli	12	4,5	4,5
Biraz önemli	15	5,6	5,6
Önemli	54	20,3	20,3
Çok önemli	69	25,9	25,9
Oldukça önemli	110	41,4	41,4
Toplam	266	100,0	100,0

Bu araştırmada "yasal olması" ilkesinin yerel yönetimlerin plan değişikliklerinde birinci derecede gözetilen husus olduğu ortaya çıkmıştır. Yönetsel bir birim olarak yerel yönetimler yasalar doğrultusunda hareket etmeye zorunda olduklarından, böyle bir sonuç çıkması sürpriz değildir. Diğer yandan, bu sonuç medyada giderek artan sayıda çıkan yerel yönetimlerdeki yolsuzluk ve yasa dışı davranış haberleriyle bir ölçüde tezat teşkil etmeketedir. Tablo 4.57.'de yer alan değerler, ankete katılanların % 41,4'ünün plan değişikliklerinde "yasal olması" ilkesinin "oldukça önemli" derecede gözetildiğini bildirdiklerini göstermektedir. Sadece % 4,5'i "çok az önemli" seçeneğini işaretleyerek bu konunun neredeyse hiç dikkate alınmadığını ifade etmişlerdir.

Tablo 4.58. Yasal Olması ile Belediye Türleri Arasındaki İlişki

Belediye Türü	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Büyükşehir	6	7	38	42	66	164
İl	4	5	7	12	13	42
İkinci kademe (ilçe-belde)	2	3	9	15	31	60
Toplam	12	15	54	69	110	266

Yasallık ilkesinin gözetilme düzeyinin belediyelere göre farklılaşmasını incelediğimizde, ikinci kademe belediyelerde daha fazla, il belediyelerinde diğerlerine nispeten daha az önemsendiği görülmektedir. Planlama konusunda Türk hukuki sistemi, il belediyelerine daha esnek ve bağımsız bir yönetsel yapı sağlamaktadır. Tablo 4.58.'deki sonuçlar bu esnekliğin bir yansıması olarak kabul edilebilir.

Tablo 4.59. Yasal Olması ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Serbest çalışan plancılar	3	1	14	7	10	36
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	3	3	19	35	45	107
Seçilmişler	2	2	4	9	31	48
Akademisyenler	3	6	9	8	16	45
Müteahhitler	1	3	8	10	8	30
Toplam	12	15	54	69	110	266

Planlama aktörleri açısından plan değişikliklerinde yasallık ilkesinin gözetilmesi incelendiğinde, seçilmişlerin pek çoğu tarafından bu ilkenin "oldukça önemli" derecede gözetildiğine inanıldığı saptanmıştır.

Tablo 4.60. Yasal Olması ile Meslek Arasındaki İlişki

Meslek	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Şehir plancıları	8	9	38	39	58	158
Mühendis ve mimarlar	2	2	10	18	25	57
Teknisyenler	1	0	1	2	3	7
Diğer	1	4	5	9	24	43
Toplam	12	15	54	68	110	265

Mesleklere göre yasallık ilkesinin gözetilmesi durumu incelendiğinde, anlamlı bir ilişki tespit edilememiştir.

Amirin Memnuniyeti

Tablo 4.61. Amirin Memnuniyeti Hakkında İstatistiki Sonuçlar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
Çok az önemli	86	32.3	32.3
Biraz önemli	34	12.8	12.8
Önemli	68	25.6	25.6
Çok önemli	47	17.7	17.7
Oldukça önemli	31	11,7	11,7
Toplam	266	100,0	100,0

Tablo 4.61.'e göre, ankete katılanlar tarafından yerel yönetimlerdeki plan değişikliklerinde "amirin memnuniyeti" hususunun % 32,3'lük oranla "çok az önemli" olduğu ifade edilmiştir.

Tablo 4.62. Amirin Memnuniyeti ile Belediye Türleri Arasındaki İlişki

Belediye Türü	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Büyükşehir	48	16	37	31	22	164
İl	14	3	11	8	3	42
İkinci kademe (ilçe-belde)	24	6	13	8	6	60
Toplam	86	25	61	47	31	266

Tablo 4.63. Amirin Memnuniyeti ile Meslek Arasındaki İlişki

Meslek	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Şehir plancıları	44	15	40	34	18	158
Mühendis ve mimarlar	22	2	14	8	8	57
Teknisyenler	2	1	2	1	0	7
Diğer	18	7	4	4	5	43
Toplam	86	25	60	47	31	265

Yukarıda yer alan tablolar (4.62 ve 4.63), yerel yönetimlerdeki plan değişikliklerinde "amirin memnuniyeti" hususundaki düşüncede belediye türlerine, planlama aktörlerine ve mesleklere göre bir farklılaşma olmadığına işaret etmektedir.

Halkın Memnuniyeti

Tablo 4.64. Halkın Memnuniyeti Hakkında İstatistiki Sonuçlar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	7	2,6	2,6
Çok az önemli	28	10,5	10,5
Biraz önemli	37	13,9	13,9
Önemli	81	30,5	30,5
Çok önemli	55	20,7	20,7
Oldukça önemli	58	21,8	21,8
Toplam	266	100,0	100,0

"Halkın memnuniyeti" yerel yönetimlerdeki plan değişikliklerinde gözetilen bir diğer önemli husus olmakla birlikte, araştırma kapsamında ele alınan beş temel husus arasında birinci derecede önemsenen bir unsur olmadığı ortaya çıkmıştır. Anket sonuçlarına göre, katılımcıların % 30,5'i "halkın memnuniyeti"ninin "önemli", % 21,8'i "oldukça önemli", % 20,7'si "çok önemli", % 13,9'u "biraz önemli" ve % 10,5'i "çok az önemli" olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 4.65. Halkın Memnuniyeti ile Belediye Türü Arasındaki İlişki

Belediye Türü	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Büyükşehir	17	25	52	32	35	164
İl	6	4	14	10	6	42
İkinci kademe (ilçe-belde)	5	8	15	13	17	60
Toplam	28	37	81	55	58	266

Tablo 4.66. Halkın Memnuniyeti ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Serbest çalışan plancılar	8	5	10	6	7	36
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	7	15	36	22	24	107
Seçilmişler	3	4	13	13	12	48
Akademisyenler	9	10	11	7	7	45
Müteahhitler	1	3	11	7	8	30
Toplam	28	37	81	55	58	266

Tablo 4.67. Halkın Memnuniyeti ile Meslek Arasındaki İlişki

Meslek	Çok az önemli	Biraz önemli	Önemli	Çok önemli	Oldukça önemli	Toplam
Şehir plancısı	19	28	47	33	28	158
Mühendis ve mimarlar	4	3	22	10	16	57
Teknisyenler	0	1	1	2	2	7
Diğer	5	5	11	9	12	43
Toplam	28	37	81	54	58	265

Tablo 4.65, 4.66 ve 4.67'deki çapraz tablolar (cross-tab) belediye türü, meslek ve planlama aktörleri açısından halkın memnuniyetine dair anlamlı ve spesifik bir sonuç ortaya çıkmadığına işaret etmektedir.

Plancıların Etik Olarak Uygun Görmediği Bir İşle İlgili Tavırları

Tablo 4.68. Plancıların Etik Olarak Uygun Görmediği Bir İşle İlgili Tavırları Hakkında İstatistiki Sonuçlar

	N	Minimum	Max.	Ortalama	Std. Sapma
İstifa etmek	266	0	5	2,26	1,628
İşi yapmamak	266	0	5	2,75	1,907
İşi sürüncemede bırakmak	266	0	5	1,58	1,242
İşi sorgulamadan yapmak	266	0	5	1,30	1,119
İşi yapmamakta ısrar etmek	266	0	5	3,89	1,571
İkna etmek	266	0	5	4,27	1,287
Geçerli N (listwise)	266				

Bu araştırmada katılımcıların "etik olarak uygun görmediği bir işle ilgili plancıların tutumunun nasıl olması gerektiği" konusundaki görüşlerini analiz etmeye çalıştık. Toplam altı seçenek arasında "ikna etmek (etik dışı davranışa girilmemesi için meslektaşlarını ve yöneticileri ikna etmeye çalışmalıdır)" en fazla savunulan görüş olmuş, bunu sırasıyla "işi yapmamakta ısrar etmek", "işi yapmamak", "istifa etmek", "işi sürücemede bırakmak" ve "işi sorgulamadan yapmak" görüşleri izlemiştir.

Planlama yaklaşımlarındaki değişimlere bağlı olarak plancıların da rolleri değişmektedir. Elde edilen bu sonuçlar, ankete katılanların, plancıları bütün meslek grupları arasında uzlaşmacı bir pozisyonda gördüklerine de işaret edebilmektedir.

"İşi sorgulamadan yapmak" ise pek çok katılımcı tarafından kabul edilemez bir tavır olarak görülmüştür. Bu durum aynı zamanda, tüm katılımcılar tarafından, plancıların etik dışı uygulamalar karşısında ellerinden geldiğince mücadele etmesi gerektiğinin düşünüldüğünü göstermektedir.

Yaptırım

Etik olmayan davranışlar ve uygulamalar içindeki bir plancıya nasıl bir yaptırım uygulanmalıdır?" sorusuna verilen cevaplar tablo 69'da gösterilmektedir. Tabloya göre, katılımcıların yaklaşık yarısının "kınama cezası" verilmesi yönünde görüş bildirdiği, % 41'inin "istifa etmesi" gerektiğini düşündüğü, kalanlarının ise "uyarı cezası" verilmesi ya da "herhangi bir ceza" verilmemesi yönünde görüş bildirdiği tespit edilmiştir. Bu sonuçlar aynı zamanda, meslek onurunun korunması için yaptırım uygulanması gerektiği hususunda da genel bir eğilimi yansıtmaktadır.

Tablo 4.69. Yaptırım Hakkında İstatistiki Sonuçlar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	3	1,1	1,1
İşten çıkarma/meslekten men	109	41,0	41,0
Kınama cezası	123	46,2	46,2
Uyarı-hafif bir ceza	23	8,6	8,6
Herhangi bir yaptırım uygulanmamalı	8	3,0	3,0
Toplam	266	100,0	100,0

Yerel Düzeyde Planlama Etiği Hakkındaki Diğer Tavır ve Düşünceler

Planlamayla ve yerel yönetimlerin yetkileri ile ilgili olarak katılımcılara, gündemdeki konulardaki tavır ve düşünceleri hakkında birtakım başka sorular da yöneltilmiştir. Son yıllarda Türk kamu sisteminde yerel yönetimlerin yetkilerini artırma yönünde bir eğilim söz konusudur. Buna bağlı olarak, özellikle de Koruma Kurullarının görüşleri, bürokratik gecikmeler, planlama üzerindeki baskı grupları, şeffaflık gündemdeki belli başlı konuları oluşturmakta olup, tüm bu konuların planlama bağlamında etik bir boyutu bulunmaktadır.

Tablo 4.70. Etik Açıdan Planlama ve Yönetim Konularındaki Tavır ve Düşünceler Hakkında İstatistiki Sonuçlar

Etik Açıdan Planlama ve Yönetim Konularındaki Tavır ve Düşünceler	N	Min.	Max.	Ortalama	Std. Sapma
Yerel yönetimlerin plan kararlarında toplumun zayıf kesimlerinin refah düzeyini artırma çabaları	263	1	8	2,62	1,311
Yerel yönetimlerin kamuoyunu planlama kararları ile ilgili bilgilendirmesinin yeterliliği	264	1	5	2,65	1,314
Koruma Kurullarının kentlerin gelişiminde etkinliği	261	1	5	3,30	1,211
Koruma alanlarının genişlemesi yerel hizmetlerin/kentlerin gelişimini etkilemesi	260	1	5	2,17	1,299
Koruma Kurullarının yetkilerinin yerel yönetimlere verilmesi	260	1	5	2,52	1,503
Plan değişikliklerinde önceki plan müellifinin uygun görüşünün alınması	259	1	5	2,32	1,378
Ayrımcılık	261	1	5	2,86	1,464
Planlamada çok fazla yetkili kurumun olması	263	1	5	3,24	1,315
Planların halkın yararına hizmet etmesi	264	1	5	2,90	1,234
Bireysel çıkarların etkisi	265	1	5	3,11	1,361
Müteahhitlerin etkisi	263	1	5	2,80	1,360
Siyasi çıkarların/partizanca kaygıların etkisi	263	1	5	3,07	1,434
Planlama (iş) sırasında hediye alma	261	1	5	2,23	1,389
Planlama (iş) bitiminde hediye alma	260	1	5	1,72	1,197

Yerel Yönetimlerin Plan Kararlarında, Toplumun Zayıf Kesimlerinin Refah Düzeyini Artırma Çabaları

Tablo 4.71. Yerel Yönetimlerin Plan Kararlarında, Toplumun Zayıf Kesimlerinin Refah Düzeyini Artırma Çabaları Hakkında İstatistiki Sonuçlar

Refah Düzeyini Artırıyor	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	2	0,8	0,8
Kesinlikle katılmıyor	60	22,6	22,6
Katılmıyor	75	28,2	28,3
Fikri yok	68	25,6	25,7
Katılıyor	29	10,9	10,9
Kesinlikle katılıyor	30	11,3	11,3
Toplam	265	99,6	100,0
Kayıp (boş)	1	0,4	
Toplam	266	100,0	

Tablo 4.71.'e göre, ankete katılanların yarısı yerel yönetimlerin plan kararlarında yoksullar ve mülksüzler gibi toplumun sosyo-ekonomik olarak zayıf kesimlerinin refah düzeyini artırma çabaları hakkında olumsuz görüş bildirmiştir. Toplumun zayıf kesimlerin refah düzeyi, onların yaşadıkları çevrenin rehabilite edilmesi ile sağlanabilir. Alt yapı hizmetleri götürerek bu bölgelerin rehabilite edilmesi ve birtakım kentsel yenileme projelerinin uygulanması yerel yönetimlerin yapması gereken başlıca hizmetler olarak görülür. Ne yazık ki, bu tür yatırımlar yerel yönetimler tarafından getirisi düşük hizmetler olarak algılandığından, genellikle yüksek rant sağlayacak kentsel dönüşüm projelerini uygulama yönünde bir eğilim mevcuttur. Planlama etiği boyutuyla bu tür eşitliksiz uygulamalar kentlerde başka sorunların baş göstermesine yol açabilmektedir (toplumsal ayrışmalar/çatışmalar, çevre kirliliği vb.)

Tablo 4.72. Refah ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	M	Kesinlikle katılmıyor	Katılmıyor	Fikri yok	Katılıyor	Kesinlikle katılıyor	Toplam
Serbest çalışan plancılar	0	14	11	8	0	2	36
Yerel yönetim plancıları	1	23	30	28	14	10	106
Seçilmişler	1	4	8	14	9	12	48
Akademisyenler	0	12	16	11	4	2	45
Müteahhitler	0	7	10	7	2	4	30
Toplam	2	60	75	68	29	30	265

Planlama aktörlerine göre, yerel yönetimlerin toplumun sosyo-ekonomik olarak zayıf kesimlerinin refah düzeyini artırma çabaları olup olmadığını incelediğimizde, seçilmişlerin diğer aktörlerin aksine, neredeyse % 40'lık bir oranla bu konuda olumlu görüş bildirmiş olmaları ilginç bir sonuç olarak görülebilir.

Yerel Yönetimlerin Planlama Kararları Hakkında Kamuoyunu Düzenli ve Etkin Bir Şekilde Bilgilendirip Bilgilendirmedikleri

Plan kararları hakkında vatandaşların ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının düzenli ve etkin bir şekilde bilgilendirilmesi "şeffaflık" ve "halk katılımı" kavramları açısından önemli bir uygulamadır. Bu aynı zamanda yerel düzeyde halkın planlamaya güvenmesi ve etik problemlerin azaltılması için de önemli bir unsurdur. Bu bağlamda, Türk hukuk sisteminin çok iyi düzenlenmiş olduğunu söylemek ne yazık ki mümkün değildir. Daha önceki bölümlerde de bahsedildiği gibi, planların onaylandıktan sonra halka duyurulması için bir ay süreyle belediyelerde askıya çıkarılması zorunluluğu bulunmaktadır. Şayet vatandaşların plana itirazları olursa bu yasal süre içinde belediyeye başvurmaları, belediyenin ise iki hafta içinde bu itirazları değerlendirerek sonuca bağlaması gerekmektedir.

Halkın bilgilendirmesi açısından değerlendirdiğimizde, bu sürecin son derece zayıf ve etkin olmayan bir bilgilendirme yöntemi olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu nedenle halkın planlama konularındaki duyarlılıklarını, farkındalıklarını ve katılımlarını artırmak için başka yöntemlerin uygulanması gerektiği açıktır. Anketin bu bölümünde, katılımcılara yerel yönetimlerin halkın bilgillendirmesi konusundaki faaliyetelrinin etkin ve yeterli olup olmadığı konusundaki görüşleri sorulmuştur.

Tablo 4.73. Yerel Yönetimlerin Planlama Kararları Hakkında Kamuoyunu Düzenli ve Etkin Bir Şekilde Bilgilendirip Bilgilendirmedikleri Hakkında İstatistiki Sonuçlar

	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	1	0,4	0,4
Kesinlikle katılmıyor	66	24,8	24,9
Katılmıyor	64	24,1	24,2
Fikri yok	59	22,2	22,3
Katılıyor	47	17,7	17,7
Kesinlikle katılıyor	28	10,5	10,6
Toplam	265	99,6	100,0
Kayıp (boş)	1	0,4	
Toplam	266	100,0	

Tablo 4.73.'teki sonuçlara göre ankete katılanların yarısı, yerel yönetimlerin planlar konusundaki bilgilendirmesinin yetersiz olduğunu ifade etmişlerdir.

Tablo 4.74. Planlar Konusunda Bilgilendirme ile Belediye Türü Arasındaki İlişki

Belediye Türü	Kesinlikle katılmıyor	Katılmıyor	Fikri yok	Katılıyor	Kesinlikle katılıyor	Toplam
Büyükşehir	48	43	34	22	16	163
İl	10	9	8	11	4	42
İkinci-kademe (ilçe-belde)	8	12	17	14	8	60
Toplam	66	64	59	47	28	265

Belediyelere göre planlar konusunda halkın bilgilendirilmesini sorguladığımızda, ikinci kademe belediyelerde (ilçe ve belde belediyeleri) çalışanların görüşlerinin diğerlerinden bir miktar farklılaştığı, sadece % 13'ünün bilgilendirmenin yetersiz olduğunu düşündükleri görülmüştür.

Koruma Kurullarının Kentlerin Gelişimindeki Etkileri

Anketin bu bölümünde "Koruma Kurullarının kentlerin gelişimindeki etkileri" hakkında ne düşünüldüğünü inceledik. Merkezî idarenin bir kurumu olarak koruma kurulları her türlü koruma alanında (sit alanlarında) planların ve restorasyon projelerinin onaylanmasıyla ve yapılaşma izni verilmesiyle yükümlüdürler. Merkezî idarenin bir kurumu olmasına rağmen özerk bir yapısı olan Koruma Kurulları planlama, mimarlık, hukuk ve koruma konularında uzman akademisyenlerden oluşan bir üye profiline sahiptirler. Yerel yönetimler koruma alanlarında Koruma Kurulunun izni olmadan uygulama yapamazlar. Bu nedenle planlamayla ilgili konularda zaman zaman kurul ile belediyeler arasında çatışmalar yaşanabilmekte, belediyeler kurulları yatırımlara engel olmakla, kurullar ise belediyeleri etik dışı hareket etmekle suçlayabilmektedirler.

Tablo 4.75. Koruma Kurullarının Kentlerin Gelişimindeki Etkileri Hakkında İstatistiki Sonuçlar

Koruma Kurullarının Etkisi	Sıklık	oran	Geçerli oran
0	4	1,5	1,5
Kesinlikle katılmıyor	25	9,4	9,4
Katılmıyor	40	15,0	15,1
Fikri yok	75	28,2	28,3
Katılıyor	73	27,4	27,5
Kesinlikle katılıyor	48	18,0	18,1
Toplam	265	99,6	100,0
Kayıp (boş)	1	0,4	
Toplam	266	100,0	

Tablo 4.75.'e göre, ankete katılanların % 28,2'si Koruma Kurullarının kentin gelişmesinde etkili olmadığını düşünmektedir.

Koruma Kurullarının Yetkilerinin Yerel Yönetimlere Devredilmesi

Yukarıda değinilen hususlar bağlamında, anketin bu bölümünde katılımcılara "Koruma Kurullarının yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesinin planlama açısından olumlu olup olmayacağı" yönündeki görüşleri sorulmuştur

Tablo 4.76. Koruma Kurullarının Yetkilerinin Yerel Yönetimlere Devredilmesi Hakkında İstatistiki Sonuçlar

Koruma Kurullarının Yetkilerinin Yerel Yönetimlere Devri	Sıklık	oran	Geçerli oran
0	5	1,9	1,9
Kesinlikle katılmıyor	100	37,6	37,7
Katılmıyor	42	15,8	15,8
Fikri yok	44	16,5	16,6
Katılıyor	31	11,7	11,7
Kesinlikle katılıyor	43	16,2	16,2
Toplam	265	99,6	100,0
Kayıp (boş)	1	0,4	
Toplam	266	100,0	

Katılımcıların % 37,7'si, Koruma Kurullarının yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesine kesinlikle karşı olduklarını, bunun planlama açısından olumsuz sonuçlar doğuracağını bildirmişlerdir.

Tablo 4.77. Koruma Kurullarının Yetkilerinin Yerel Yönetimlere Devredilmesi ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Kesinlikle katılmıyor	Katılmıyor	Fikri yok	Katılıyor	Kesinlikle katılıyor	Toplam
Serbest çalışan plancılar	23	3	5	1	3	36
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	37	23	19	12	13	106
Seçilmişler	4	9	11	11	13	48
Akademisyenler	34	4	3	0	3	45
Müteahhitler	2	3	6	7	11	30
Toplam	100	42	44	31	43	265

Araştırma kapsamında anket yapılan planlama aktörlerinin "Koruma Kurullarının yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi" konusundaki görüşleri incelendiğinde, özellikle de akademisyenlerin ve serbest çalışan plancıların Koruma Kurulları yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesine karşı oldukları, akademisyenlerin yerel yöneticilere özellikle de küçük yerleşimlerdeki ve rantın yüksek olduğu yerlerdeki yöneticilere güvenlerinin son derece düşük olduğu tespit edilmiştir.

Koruma Alanlarının Genişlemesinin Yerel Hizmetler Üzerindeki Etkisi

Anketimizde koruma ile ilgili konular üzerinde özellikle durulmuştur. Bu bağlamda çevre ve koruma etiği ile ilgili olarak koruma alanlarının genişlemesinin, kentin gelişmesinde olumlu olup olmayacağı konusu sorgulanmıştır.

Tablo 4.78. Koruma Alanlarının Genişlemesi Hakkında İstatistiki Sonuçlar

Koruma Alanlarının Genişlemesinin Yerel Hizmetler Üzerindeki Etkisi	Sıklık	oran	Geçerli oran
0	5	1,9	1,9
Kesinlikle katılmıyor	111	41,7	41,9
Katılmıyor	59	22,2	22,3
Fikri yok	47	17,7	17,7
Katılıyor	20	7,5	7,5
Kesinlikle katılıyor	23	8,6	8,7
Toplam	265	99,6	100,0
Kayıp (boş)	1	0,4	
Toplam	266	100,0	

Elde edilen sonuçlar ankete katılanların çoğunluğunun (% 64,2) koruma alanlarının genişlemesinin yerel hizmetleri olumsuz etkileyeceği görüşüne katılmadıkları, diğer bir deyişle bu alanların her koşulda mutlaka korunması gerektiğini düşündükleri tespit edilmiştir.

Tablo 4.79. Koruma Alanlarının Genişlemesi ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Kesinlikle katılmıyor	Katılmıyor	Fikri yok	Katılıyor	Kesinlikle katılıyor	Toplam
Serbest çalışan plancılar	16	10	6	4	0	36
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	43	25	21	5	8	106
Seçilmişler	9	11	12	4	11	48
Akademisyenler	37	5	2	0	1	45
Müteahhitler	6	8	6	7	3	30
Toplam	111	59	47	20	23	265

Planlama aktörleri açısından konuyu ele aldığımızda, plancıların ve akademisyenlerin büyük çoğunluğu koruma alanlarının genişletilmesini desteklemesine karşın seçilmişlerin cevaplarının genelde belirli bir görüş üzerinde yoğunlaşmadığı, bunu destekleyen ve desteklemeyenlerin oranlarının hemen hemen eşit olarak dağıldığı görülmüştür.

Plan Değişikliklerinde Önceki Plan Müellifinin Uygun Görüşünün Alınması

1999 ve 2005 yılları arasında her türlü plan değişikliğinde daha önceki plan müellifinin uygun görüşünün alınması, "Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik"e eklenen bir madde ile yasal bir zorunluluk olarak belirlenmişti. Bu hükmün getirilmesindeki temel amaç, planın bir "eser" niteliği taşıması nedeniyle, plan bütünlüğünü bozacak nitelikte gereksiz plan değişikliklerinin önüne geçilmek istenmesi idi. Ne yazık ki, uygulamada, belirlenen bu amaç doğrultusunda hareket etmek mümkün olmamış, bazı problemler ve çatışmalar baş göstermiştir. Ankette katılımcıların bu konudaki görüşleri de sorgulanmıştır.

Tablo 4.80. Plan Değişikliklerinde Önceki Plan Müellifinin Uygun Görüşünün Alınması Hakkında İstatistiki Sonuçlar

Plan Müellifinin Görüşünün Alınması Hakkında Yasal Hükmün Kaldırılması	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	6	2,3	2,3
Kesinlikle katılmıyor	108	40,6	40,8
Katılmıyor	43	16,2	16,2
Fikri yok	53	19,9	20,0
Katılıyor	28	10,5	10,6
Kesinlikle katılıyor	27	10,2	10,2
Toplam	265	99,6	100,0
Kayıp (boş)	1	0,4	
Toplam	266	100,0	

Elde edilen sonuçlar katılımcıların yarısından fazlasının yönetmelikteki bu hükmün kaldırılmasına "oldukça karşı" olduklarını ve bu yasal düzenlemenin gereğine inandıklarını göstermektedir.

Tablo 4.81. Plan Değişikliklerinde Önceki Plan Müellifinin Uygun Görüşünün Alınması ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Kesinlikle katılmıyor	Katılmıyor	Fikri yok	Katılıyor	Kesinlikle katılıyor	Toplam
Serbest çalışan plancılar	10	8	9	4	5	36
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	51	17	15	9	11	106
Seçilmişler	15	5	11	8	8	48
Akademisyenler	29	7	7	1	0	45
Müteahhitler	3	6	11	6	3	30
Toplam	108	43	53	28	27	265

Planlama aktörlerine göre, bu yasal hükmün kaldırılması konusunda belirli bir farklılaşma saptanmamıştır.

Ayrımcılık (Hemşehricilik ve Cinsiyet)

Her türlü ayrımcılık etik sorun teşkil etmekle birlikte, yerel yönetimlerdeki planlama konusunda iki temel ayrımcılık türü, –hemşehricilik ve cinsiyet ayrımcılığı– öne çıkmaktadır.

Tablo 4.82. Ayrımcılık Hakkında İstatistiki Sonuçlar

Ayrımcılık	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	4	1,5	1,5
Kesinlikle katılmıyor	67	25,2	25,3
Katılmıyor	50	18,8	18,9
Fikri yok	44	16,5	16,6
Katılıyor	52	19,5	19,6
Kesinlikle katılıyor	48	18,0	18,1
Toplam	265	99,6	100,0
Kayıp (boş)	1	0,4	
Toplam	266	100,0	

Tablo 4.82.'ye göre, ankete katılanların % 44,2'si yerel yönetimlerde hemşehricilik ve cinsiyet ayrımcılığı yapılmadığı görüşündedir. Cevaplayacıların % 37,7'si ise, bu tür ayrımcılıkların yapıldığını ifade etmektedir. Bu oran etik açıdan dikkate alınmalıdır.

Planlamada Çok Fazla Yetkili Kurumun Bulunması

İkinci bölümde belirtildiği üzere, Türkiye'deki planlama sistemi oldukça karmaşık olup plan kararlarından, onayından, uygulamasından sorumlu pek çok kurum ve kuruluş bulunmaktadır. Bu yapılanma zaman zaman merkezî ve yerel yönetim kurumları arasında çatışmalara, görüş ayrılıklarına ve etik sorunların artışına yol açabilmektedir.

Tablo 4.83. Planlamada Çok Fazla Yetkili Kurumun Bulunması Hakkında İstatistiki Sonuçlar

Planlamada çok fazla yetkili kurumun bulunması	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	2	0,8	0,8
Kesinlikle katılmıyor	37	13,9	14,0
Katılmıyor	38	14,3	14,3
Fkri yok	68	25,6	25,7
Katılıyor	66	24,8	24,9
kesinlikle katılıyor	54	20,3	20,4
Toplam	265	99,6	100,0
Kayıp (boş)	1	0,4	
Toplam	266	100,0	

Cevaplayıcıların % 45,3'ü planlama konusunda çok fazla yetkili kurumun olmasının etik sorunlara yol açtığını düşünürken, % 28,3'ü ise buna katılmamaktadır.

Planların Halkın Yararına Hizmet Edip Etmediği

Kamu etiğinin konuları arasında yer alan halk/kamu yararı kavramı uzun yıllardır planlama literatüründe de yoğun olarak tartışılan bir konudur. Bu tartışmalar genellikle plancıların rolleri ve planlama yaklaşımları üzerinde odaklanmaktadır. Yerel yönetimler halkın ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü kuruluşlardır. Halkın yararını sağlamakla ilgili temel kural ve prensipler nelerdir? Bu soruların planlama literatüründeki cevapları ne yazık ki net değildir. Dolayısıyla, bu konudaki etik problemler daha çok kişisel algılamalara, politik görüşlere ve ekonomik duruma göre şekillenmektedir. Katılımcılara yerel yönetimlerin yaptığı plan değişikliklerinin halkın yararına hizmet edip etmediği sorulmuştur.

Tablo 4.84. Planların Halkın Yararına Hizmet Edip Etmediği Hakkında İstatistiki Sonuçlar

Planların Halkın Yararına Hizmet Edip Etmediği	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	1	0,4	0,4
Kesinlikle katılmıyor	36	13,5	13,6
Katılmıyor	70	26,3	26,4
Fikri yok	80	30,1	30,2
Katılıyor	41	15,4	15,5
Kesinlikle katılıyor	37	13,9	14,0
Toplam	265	99,6	100,0
Kayıp (boş)	1	0,4	
Toplam	266	100,0	

Tablo 4.84.'te yer alan sonuçlar, katılımcıların % 40'ının, yerel yönetimlerin yaptığı plan değişikliklerinin halkın yararına hizmet etmediğini düşündüklerini göstermektedir. Kararsız (nötr) katılımcıları da eklersek bu oran % 70,2'ye çıkmaktadır. Bu oranlar plan değişikliklerinde halkın yararının gözetilmesi yönünde bir probleme işaret etmektedirler.

Yerel Düzeydeki Planlarda Bireysel Çıkarların Etkisi

Planlamanın, bir kamu işi olarak, genellikle kamu yararına hizmet ettiği düşünülür. Bu bağlamda planlama sürecinde bireysel çıkarlar dikkate alınmadan planlar hazırlanmaya çalışılır. Kamu yararının göz ardı edilmesi ise, doğrudan doğruya bir etik problem teşkil edebilir. Elbette ki, gelişmeyi ve kalkınmayı yönlendiren planlar bireysel çıkarlara da hizmet etmiş olabilir. Burada temel soru söz konusu plan kararının getirilmesinde temelde bireysel çıkarların mı yoksa kamu yararının mı esas alındığıdır.

Tablo 4.85. Yerel Düzeydeki Planlarda Bireysel Çıkarların Etkisi Hakkında İstatistiki Sonuçlar

Bireysel çıkarların etkisi	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
Kesinlikle katılmıyor	45	16,9	17,0
Katılmıyor	48	18,0	18,1
Fikri yok	55	20,7	20,8
Katılıyor	68	25,6	25,7
Kesinlikle katılıyor	49	18,4	18,5
Toplam	265	99,6	100,0
Kayıp (boş)	1	0,4	
Toplam	266	100,0	

Tablo 4.85.'te yeralan sonuçlar, ankete katılanların % 44,2'sinin yerel yönetimlerin plan kararlarının bireysel çıkarlara hizmet ettiğini düşündüklerini ortaya koymaktadır. Konuyu planlama aktörleri açısından incelediğimizde, Tablo 4. 85'teki sonuçlar elde edilmiştir.

Tablo 4.86: Bireysel Çıkarlar ile Planlama Aktörleri Arasındaki İlişki

Planlama Aktörleri	Kesinlikle katılmıyor	Katılmıyor	Fikri yok	Katılıyor	Kesinlikle katılıyor	Toplam
Serbest çalışan plancılar	4	5	5	14	8	36
Yerel yönetimlerde çalışan plancılar	27	26	22	18	13	106
Seçilmişler	7	10	17	8	6	48
Akademisyenler	2	4	7	19	13	45
Müteahhitler	5	3	4	9	9	30
Toplam	45	48	55	68	49	265

Yukarıda yer alan tabloda en dikkat çeken husus; şehir plancılarının, akademisyenlerin ve müteahhitlerin yarısından fazlası yerel yönetimlerin plan kararlarında bireysel çıkarların etkili olduğu yönünde görüşe sahip iken, seçilmişler arasında bu fikre sahip olanların nispeten daha az olmasıdır. Bu sonuç büyük ihtimalle seçilmişlerin, planlama sürecinde karar alan ve onaylayan konumunda olmalarından kaynaklanmaktadır.

Yerel Düzeydeki Planlarda Müteahhitlerin Etkisi

Genellikle, planlamadaki çıkar gruplarından olan müteahhitlerin, plan kararları üzerinde oldukça etkili olduğu yönünde hakim bir görüş bulunur. Anketin bu bölümünde katılımcılara müteahhitlerin planlamadaki etkileri hakkındaki görüşleri sorulmuştur.

Tablo 4.87. Yerel Düzeydeki Planlarda Müteahhitlerin Etkisi Hakkında İstatistiki Sonuçlar

Müteahhitlerin Planlardaki Etkisi	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	2	0,8	0,8
Kesinlikle katılmıyor	63	23,7	23,8
Katılmıyor	53	19,9	20,0
Fikri yok	53	19,9	20,0
Katılıyor	62	23,3	23,4
Kesinlikle katılıyor	32	12,0	12,1
Toplam	265	99,6	100,0
Kayıp (boş)	1	0,4	
Toplam	266	100,0	

Ancak anketlerden elde edilen sonuçlar bu konudaki genel görüşü yansıtmamaktadır. Katılımcıların % 35,5'i müteahhitlerin plan kararları üzerinde etkili olduklarını belirtirken, % 43,8'i etkili olmadıkları yönünde görüş bildirmişlerdir.

Yerel Yönetimlerin Planlarında Siyasi Çıkarların Etkisi

Politik birer aktör olarak yerel yöneticiler zaman zaman siyaset dışı davranma konusunda başarısız olmaktadırlar. Bu nedenle siyasi çıkarlar plan kararlarını ve uygulamalarını da etkilemektedir.

Tablo 4.88. Planlarda Siyasi Çıkarların Etkisi Hakkında İstatistiki Sonuçlar

Siyasi Çıkarların Etkisi	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	2	0,8	0,8
Kesinlikle katılmıyor	55	20,7	20,8
Katılmıyor	41	15,4	15,5
Fikri yok	53	19,9	20,0
Katılıyor	59	22,2	22,3
Kesinlikle katılıyor	55	20,7	20,8
Toplam	265	99,6	100,0
Kayıp (boş)	1	0,4	
Toplam	266	100,0	

Her ne kadar, siyasi çıkarların planlamayı doğrudan etkilediği yönünde genel bir görüş hakimse de, araştırmada elde edilen bulgular bu yargıyı desteklememektedir. Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, konu hakkında her türlü görüş eşit bir dağılım göstermektedir. Bununla birlikte, siyasi çıkarların plan kararlarında etkili olmadığını düşünenlerin oranı % 36,3'tür. Dolayısıyla da, "yerel yönetimlerin plan kararlarında siyasi çıkarlar etkili değildir" şeklinde bir yargıya varmak mümkün değildir.

Planlama (İş) Bitiminde Hediye (Çiçek ve Çikolata Gibi) Almak

Webster'in Üçüncü Yeni Uluslararası Sözlüğünde, hediye "bir kimsenin diğerine herhangi bir karşılık beklemeksizin gönüllü olarak verdiği şey" olarak tanımlanmaktadır (sf: 953). Hediyenin mahiyeti maddi olabileceği gibi psikolojik ve sembolik de olabilir. Hediyeyi alan kişi bunun bir hediye olduğunun bilincindedir ve ona göre kabul eder. Hediyeyi alan kişi tarafından hediye konusunda önceden belirtilmiş bir istek bulunmaz. Ayrıca, hediyeyi alan kişinin gelecekte bu hediyenin bedelini ödemek gibi bir mecburiyeti de yoktur (Gove, 1993).

Bu araştırmada pilot anketler sırasında, hediye alınmasının etik olup olmadığı sorulduğunda tüm katılımcıların kesin şekilde bunun etik dışı bir davranış olduğunu ifade ettikleri ancak bazılarının hediyenin mahiyetinin ne olduğunu sordukları ve çiçek, çikolat gibi hediyeler konusunda çekimser davrandıkları görülmüştür. Bu nedenle sonraki anketlerde soru "hediye olarak çiçek ve çikolata alınması" ile sınırlandırılmıştır.

Tablo 4.89. Planlama (İş) Bitiminde Hediye (Çiçek ve Çikolata Gibi) Almak Hakkında İstatistiki Sonuçlar

İş Sırasında Hediye Almak	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	4	1,5	1,5
Kesinlikle katılmıyor	121	45,5	45,7
Katılmıyor	42	15,8	15,8
Fikri yok	41	15,4	15,5
Katılıyor	32	12,0	12,1
Kesinlikle katılıyor	25	9,4	9,4
Toplam	265	99,6	100,0
Kayıp (boş)	1	0,4	
Toplam	266	100,0	

Tablo 4.89'da yer alan verilere göre, ankete katılanların büyük bölümü iş bitiminde çiçek ve çikolata gibi hediyelerin alınmasını etik bir sorun olarak nitelendirmiş, sadece % 21,5'i bunda etik bir sorun olmadığını ifade etmiştir.

Planlama (İş) Sırasında Hediye (Çiçek Ve Çikolata Gibi) Almak

Tablo 4.90. Planlama (İş) Sırasında Hediye (Çiçek Ve Çikolata Gibi) Almak Hakkında İstatistiki Sonuçlar

İş Bitiminde Hediye Almak	Sıklık	Oran	Geçerli Oran
0	5	1,9	1,9
Kesinlikle katılmıyor	173	65,0	65,3
Katılmıyor	34	12,8	12,8
Fikri yok	21	7,9	7,9
Katılıyor	18	6,8	6,8
Kesinlikle katılıyor	14	5,3	5,3
Toplam	265	99,6	100,0
Kayıp (boş)	1	0,4	
Toplam	266	100,0	

Soru hakkında ankete katılanların büyük bölümünün, iş sırasında –çiçek ve çikolata bile olsa– hediye alınmasını etik dışı buldukları tespit edilmiştir.

Ankette Planlama Aktörlerine Özel Olarak Yöneltilen Ek Sorular

Akademisyenlere, danışmanlık sistemi, bilirkişilik, üniversite ve yerel yönetim işbirliği ve planlama eğitimi konularında görüşleri sorulmuştur. Bu bağlamda; akademisyenlerin, "bilirkişilik mekanizmasında etik sorunlar vardır", "akademisyenlerin yerel yönetimlere verdikleri hizmetlerde etik sorunlar ortaya çıkmaktadır", "planlamada yerel yönetim-üniversite işbirliği etik sorunları azaltır", "etik sorunların azaltılması için lisans düzeyinde etikle ilgili dersler artırılmalıdır", "yerel yönetimlere danışmanlık hizmeti veren akademisyenler yerel yöneticilerin partizanca, yanlı, etik olmayan baskı ve yönlendirmelerine maruz kalmaktadır", "yerel yönetimlerin planlarında şehircilik ilke ve esasları açısından karşı çıkılması gereken değişiklikler çok sayıdadır" yargıları hakkındaki düşünceleri alınmıştır.

İstatistiksel sonuçlara göre; akademisyenlerin etik konusunda lisans düzeyinde derslerin artırılması gerektiğini savundukları (ortalama: 4,24) görülmüştür. Gerçekten de, şehir ve bölge planlama bölümlerindeki dersler incelendiğinde, sadece tek bir bölümde etik konusunda zorunlu ders olduğu (Selçuk Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nde) tespit edilmiştir. Yerel yönetim ve üniversite arasındaki işbirliğinin planlamadaki etik sorunları azaltabileceği, aynı zamanda yerel yönetimlere danışmanlık hizmeti veren pek çok akademsiyenin etik dışı ve politik baskılara ve başkanlar tarafından yönlendirmelere maruz kaldıkları (ortalama: 4,04) ifade edilmiştir.

Müteahhitlere yöneltilen ek sorular ise, Toplu Konut İdaresi (TOKİ)'nin ve KİPTAŞ'ın uygulamaları ve belediye başkanlarının ekstra talepleri hakkındadır. İstatistiki sonuçlara göre, müteahhitlerin büyük bir kısmı "yerel yönetimlerde yapılaşmaların TOKİ ve KİPTAŞ gibi kuruluşlarca yüklenilmesinin haksız rekabete yol açtığını" (ortalama: 4,20), " siyasi ilişkilerin yerel yönetimlerde ihale kazanmak için önemli olduğunu" (ortalama: 3,9) ve "ihaleleri kazanmak için yerel yönetimlerin ekstra taleplerini yerine getirmek zorunda kaldıklarını" (ortalama: 3,76) ifade etmişlerdir.

Seçilmişlere yöneltilen ek sorularda ise, "imar komisyonu üyelerinin mesleki olarak yetersiz olmalarının etik sorunlar yarattığı" (ortalama: 3,89), "planlamada yetkili merkezî kamu kurumlarının (Koruma Kurulları gibi) etik dışı şekilde ağır hareket ettikleri ve yaklaşım sergiledikleri" (ortalama: 3,69) düşüncelerinin hakim olduğu belirlenmiştir. Ayrıca akademisyenlerle benzer şekilde, belediye başkanlarının ve başkan yardımcılarının pek çoğunun yerel yönetim-üniversite işbirliğinin etik sorunları azaltacağını düşündükleri ortaya çıkmıştır.

PROJE SORULARINA YANITLAR, TARTIŞMA, ÖNERİLER VE DAHA SONRA OLASI ÇALIŞMALAR

Çalışmanın Önerileri

Bu çalışmada, alan araştırmasından faydalanarak formüle edilen aşağıdaki temel öneriler bir rehber olarak sunulmaktadır.

1. Yerel yönetim birimlerinin planlama faaliyetleri ile merkezî yönetimin yerel düzeye yönelik planlama faaliyetlerinde etik sorunlarla baş etmek için birbirini tamamlayan ve diğerleriyle paralel hukuki, kurumsal ve sürece dahil düzenlemeler gerçekleştirilmeli ve mekanizmalar oluşturulmalıdır. Etik sorunları hafifletme yolunda oluşturulacak veya güçlendirilecek mekanizmalar/araçlar sadece planlamanın arazi değerleri üzerindeki etkilerine değil, aynı zamanda kaçak yapılaşmanın kontrolü, gelişme planları yapımı, gayrimenkul yatırımcıları/müteahhitler ile seçilmişler arasındaki ilişkilere de odaklanmalıdır.

2. Planlama konusunda rol alan yerel yönetimlerdeki uzman/teknokrat kamu görevlileri, planlama süreçlerindeki baskılar, yolsuzluk potansiyeli, etik rehberlerin doğası, yerel kamu görevlileri için karar ve uygulama sırasında izlenmesi gereken süreçler, halkın katılımını sağlayacak süreçler, planlama kararlarına itirazlar ve plan tadilatları gibi unsurlar yerel yönetimlerde ve yerel düzeyde planlama kararlarında etik sorunlar söz konusu olduğunda ve bu sorunlar için politikalar ile mekanizmalar formüle etmek gerektiğinde, birbiriyle iç içe geçmiş etkenlere dönüşmektedir ve hep birlikte ele alınmalıdır.

3. Yerel, bölgesel ve ulusal düzeydeki planlama otoriteleri/kurumları arası ilişkiler planlama etiğine dair her türlü önlem söz konusu olduğunda dikkate alınmalıdır. Planlama sürecindeki etik sorunları hafifletmek için ayrıca hemşehri ve vatandaşlar ile yerel kamu görevlileri ve seçilmişler arasındaki ilişkiler de göz ardı edilmemelidir.

4. Çevresel ve doğal-kültürel varlıkları korumaya yönelik kaygı ve sorunlar yerel düzeyde planlama etiği ile yakından ilişkilidir. Yerel yöneticilerin ve görevlilerin etik davranışlarını kuvvetlendirmek için onların karar ve uygulamalarına koruma ve çevre kaygıları da dahil edilebilmelidir. Kişilerin ve şirketlerin planlama, sürdürülebilirlik ve koruma alanlarındaki sosyal sorumluluklarını kuvvetlendirme ve cesaretlendirme yolunda çalışmak gerekir.

Bu çalışmanın sonuçları, belediye meclislerindeki üyelerin ve meclis yapılarının yerel yönetimlerde etik sorunlar açısından önemli olduğunu vurgulamaktadır. Bu sorunu dikkate alarak, çalışmada belediyelerde, meclis üyelerinden oluşan, imar ve alt yapı komisyonlarında görev alan/seçilen meclis üyelerinin meslek durumları sorgulanmaya çalışılmıştır. Özellikle derinlemesine mülâkatlar, birçok belediyede bu komisyonların üyelerinin inşaat mühendisleri, müteahhitler, esnaf ve ticaret erbabı, yöneticiler gibi meslek alanlarından geldiklerini göstermektedir. Çoğu esnaf ve ticaret erbabının emlakçılık, inşaat malzemeleri satışı gibi inşaat sektörü işleri ile iştigal ettikleri de tespit edilmiştir. Bu alanlardan gelen meclis üyeleri genellikle tadilat için gelen taleplerin genel planlama açısından iyi veya

kötü olup olmadığını pek sorgulamaksızın, inşaat sektörünü hızlandıracak her türlü plan değişikliklerine kolaylıkla olur verme eğilimindedirler. Bu durum kentlerin gelişmesinde yeni yapılaşmayı tetiklemektedir. Bu koşullarda, kentlerdeki kültürel ve doğal mirası korumak kolay olmamaktadır. Kentlerdeki koruma politikaları ve uygulamalarındaki temel sorunlardan birisi kararların, bazen başka aktörlerin kararları da söz konusu olsa, genellikle imar komisyonlarında şekilleniyor olmasıdır.

Çalışmanın ikinci kısmında vurgulandığı üzere, Türkiye'de planlamanın meşruiyeti karışıktır. Birçok merkezî ve yerel yönetim kurum ve kuruluşu, değişik ölçeklerdeki planları yapma ve uygulamaya yetkili kılınmıştır. Her bir kurum kendi vizyonu ve yaklaşımı çerçevesinde plan hazırlamaya çalışır. Kurumlararasında yetersiz iletişim ve işbirliği içinde hazırlanan planlar, birisi için uygunken başka bir kurum için uygun değildir. Özellikle planların uygulanması açmasında bazı çatışmalar ve uzlaşmazlıklar neredeyse kaçınılmazdır. Mülâkat, anket ve derinlemesine mülâkatlar, planlamada çok sayıda kurum ve kuruluşun varlığının etik sorunlara önemli ölçüde kaynaklık ettiğini ortaya koymaktadır. Kurumlar arası çatışmalar, örneğin il özel idaresi ve belediye arasındaki çatışmalar, Adana ve Antakya/Hatay'da ciddi ölçüdedir. Çevre ve Orman Bakanlığı ve İl Özel İdaresi tarafından bu iki ilin 1/100.000'lik çevre düzeni planları yakın zamanda onaylamıştır. Derinlemesine mülâkatlarda bu planların hazırlık aşamasında işbirliği yokluğuna sıklıkla bir sorun olarak değinilmiştir. Bu soruna ilişkin olarak, Adana Büyükşehir Belediyesi ve Antakya Belediyesi'nin, Bakanlığın ve İl Özel İdaresi'nin yaptırdığı çevre düzeni planına uyma konusunda çaba göstermeyip alternatif planlar hazırladıkları ve plan tadilatları yaptıkları tespit edilmiştir. Kurumlar arasındaki koordinasyon yokluğu sorununun yarattığı etik sorunlardan birisi doğrudan vatandaşları ilgilendirmektedir. Bu belediyelerde inşaat izinleri/ruhsatları belirsiz bir süreyle durdurulmuştur.

İkinci bölümde değinildiği üzere, Türk planlama sisteminde denetim mekanizmaları ve planlama aktörlerinin eylemleri birbirinden büyük ölçüde kopuk/ayrık olarak gerçekleşmektedir. Bu ayrık olma durumu ve iki unsurun birbirinden bağımsızlığı, plan denetim mekanizmalarında kişisel eylem ve tercihlerin öne çıkmasını ve kollanmasını teşvik eder. Diğer bir deyişle, her bir aktör kendi kişisel kentleşme tercihini tekliflerinin temeli olarak ortaya koyar. Bu durum ülkede "kişisel tercihe dayalı kentleşme"ye yol açar ve her bir vatandaş kentsel topraklar üzerinde kendi yolunu çizmeye ve tercihlerini gerçeklemeye çabalar. Bu durumun etkisiyle, kişisel çıkarlar yerel yönetimler ve plan kararları üzerinde baskı yaratırlar. Bu çalışmanın bulguları, planlama sistemindeki boşlukların yol açtığı problemlerin Türkiye'de planlama alanındaki etik problemlerin de temel kaynakları arasında olduğunu ortaya koymaktadır. Bu sorunu hafifletmek veya ortadan kaldırmak için, planlama sistemi kamu çıkarlarına öncelik verecek ve kapsamlı planlama uygulamalarını geliştirecek şekilde değiştirilmelidir.

Etik sorunları artıran bir başka sorun kaynağı ise, imar planlarının yapısıdır. Ünlü'nün doktora tezinde vurguladığı üzere, imar planları parsel bazına odaklanmış bir yaklaşımla sadece genel bir çerçeve çizerler, bu da bireysel eylemlerin ve denetim mekanizmalarının bürokratikleşmesi ve karmaşıklaşmasına yol açar. Böylece, Türk planlama sistemi mekânsal içerikteki gelişme ve değişimlerle uğraşmak yerine, plan tadilatlarının artışına yol açar.

Türkiye'de belediyeler, kentsel gelişmeyi yönlendirmek için plan tadilatlarını yoğun bir biçimde kullanırlar. Projenin derinlemesine mülâkatları bazı belediyelerin bu plan tadilatlarını artık kullanılamaz hale gelmiş mevcut planlar veya yetersiz ve/veya düşük kaliteli olarak ve amatörce hazırlanmış planlar üzerinde gerçekleştirmekte olduklarını ortaya koymuştur. Adana Büyükşehir Belediyesi'nin plan tadilatı uygulamaları bunu açıkça ortaya koyan örneklerden birisidir. Çevre düzeni planları onaylanır onaylanmaz yerel yönetim biriminde çalışan plancılar plan tadilatlarını hazırlamaya başlamışlardır. Diğer yandan, Konya Büyükşehir Belediyesi'nde kentsel gelişme 1960'larda onaylanan plan esas alınarak yönlendirilmeye çalışılmaktadır. Gerçekte, İstanbul Büyükşehir Belediyesi de benzer bir sorunla yüz yüzedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde 1995'te hazırlanan ve 2006'da revize edilen 1/100.000'lik planı kullanmakla birlikte, daha birkaç ay öncesine kadar hukuki açıdan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın 1980'de hazırladığı plan geçerliliğini sürdürmüştür. 1970'lerin katı planlama yaklaşımı hızlı kentleşmenin ve göç almanın söz konusu olduğu kentlerdeki gelişmeyi denetlemede ve yönlendirmede yeterli ve etkili olamaz.

Yerel yönetimlerde etik sorunlara ilişkin bir başka sıra dışı konu, belediye meclislerinde her yılın toplantılarında ele alınan planlama ve alt yapı çalışmalarının tüm gündem maddelerine oranıdır. Derinlemesine mülâkatlardan elde edilen bilgiler, büyükşehir belediyelerinde alt yapı ve planlamaya (imar planı, kentsel dönüşüm planları ve plan tadilatlarına) ilişkin toplam gündem ve karar sayının her yıl 400-500 civarında olduğu ve toplam gündem maddelerinin yaklaşık % 75'inin planlara ilişkin olduğuna işaret etmektedir. Özellikle hızlı şehirleşme ile yüz yüze olan büyükşehir belediyelerinde plan tadilatları başta olmak üzere sıklıkla verilen planlama kararları, çok büyük miktarda değer artışına, rant ve kâr elde edilmesine yol açmaktadır. Bu şehirlerdeki, elbette başka şehirlerde de, çıkar grupları bu kazançları elde etmek için başkanlar, başkan yardımcıları ve plancılar üzerinde ciddi baskılar uygularlar.

Bu çalışmanın ikinci bölümünde vurgulandığı üzere, Türkiye'de planlamanın hukuki dayanakları karmaşıktır. Merkezî yönetime bağlı birçok bakanlık ve kamu kurumu ile çeşitli yerel yönetim birimleri farklı ölçeklerdeki planları yapmak ve uygulamaktan aynı anda sorumludurlar. Her bir kurum kendi vizyonu ve bakışına uygun plan hazırlama gayretindedir. Kurumlar arası ilişkilerin, iletişimin ve işbirliğinin zayıf olması nedeniyle, birinin hazırladığı bir imar planı diğerleri tarafından uygun görülmemekte ve beğenilmemektedir. Özellikle imar planlarının uygulanması aşamasında çatışmalar ve anlaşmazlıklar yaşanmaktadır. Bu çalışmanın mülâkat ve anketlerinden elde edilen bulgular, bahsedilen çatışmaların planlamadaki etik sorunların açık ve önemli bir kaynağı olduğunu göstermektedir. Cevaplayıcıların yaklaşık yarısı, imar planlaması alanında çok sayıda kurum ve kuruluşun olmasının etik sorunların önemli bir kaynağı olduğu görüşüne katılmışlardır. Bu çalışma kapsamında incelenen belediyelerin çoğunda böyle bir problemin varlığı gözlenmiştir. Derinlemesine mülâkatlar sırasında cevaplayıcılar, özellikle planlama sürecindeki koordinasyon yokluğuna vurgu yapmışlardır. Kurumlar arasında işbirliği yokluğu nedeniyle ortaya çıkan etik sorunlardan birisi, vatandaşları doğrudan ilgilendirmekte ve rahatsız etmektedir. Bu çatışma nedeniyle inşaat izni verilmesi gibi uygulamaların belirsiz bir süre için durdurulması bile söz konusu olabilmektedir.

Bu çalışma kapsamında aynı zamanda yerel yönetimlerde, bazen bürokratikleşme ve kırtasiyecilik ile koordinasyon yokluğu, bazen de planların, özellikle koruma planlarının

belirlenen takvimin gerisinde kalması durumlarına rastlanmıştır. Örneğin, İstanbul'da Sarıyer ve Beykoz ilçe belediyeleri geçmişte uzun süre inşaat ruhsatı verememişlerdi. Gerçekte, planların hazırlanmasındaki gecikmelerden dolayı başka etik sorunlar da ortaya çıkmaktadır. Sarıyer ve Beykoz'da inşaat ruhsatı alamayan bazı vatandaşlar sorunu kendi yöntemleriyle çözmeye çalışarak kaçak inşaat yapma yoluna başvurmuşlardır. Kaçak inşaat Türkiye'de planlama ve kentleşme alanlarındaki diğer temel etik sorunların somut yansıması olarak değerlendirilmelidir. İkinci bölümde özetle incelendiği üzere, Türkiye örneğinde, vatandaşların kendi mülklerinde kaçak inşaata başvurması ve Hazine arazilerinde Türk planlama sisteminde gecekondu olarak adlandırılan diğer kaçak inşaatlar durumu söz konusudur. Her ikisi de çevresel değerleri ve peyzaj kalitesini yok eden, kentsel alanlarda kamu yararının sağlanmasına engel olan ve aynı kentte yaşayan diğer vatandaşlara ek mali külfetler yükleyen uygulamalar olarak etik sorun oluşturmaktadır.

Bu projede, çeşitli nedenlerle plan tadilatlarına temel etik sorunlardan birisi olarak odaklanılmıştır. Temel olarak, imar planının bir sanatsal ve tasarım yönü olup, bu plandaki her bir değişiklik o planın bütünlüğünü ve içsel tutarlılığını az veya çok zedeler. Yerel yönetimlerde plan tadilatlarındaki sayının artışını ve plan tadilatı yapılmasını bir sorun olarak gören siyasal karar alıcılar, plan hazırlama ilkelerine dair hukuki düzenlemeye bir madde ekleyerek tüm plan tadilatlarında planı yapan müellifin uygun görüşünün alınmasını zorunlu tutan bir madde eklemişlerdir. Ancak bu düzenlemeye dayalı uygulama, plan müelliflerinin bundan yararlanarak haksız kazançlar elde ettikleri yönündeki spekülasyonlar ve iddialardan dolayı 2005 yılında terk edilmiştir. Uygulamada, bazı plan müellifleri bu düzenlemeyi kullanarak kendilerine açıktan ekstra para verilmezse plan değişikliklerini onaylamayabileceklerini belediyelere iletmişlerdir. Diğer taraftan bu düzenleme, belediyelerin gereksiz ve uygunsuz plan değişikliklerine başvurmayı kısıtlamaya da yardımcı olmaktaydı. Sonuçta, araştırmanın bulguları 2005'te kaldırılan bu ek düzenlemenin geri getirilmesi yönünde cevaplar verildiğine işaret etmektedir. Anket ve mülâkat sorularını cevaplayıcıların yarıdan biraz fazlası, bu düzenlemenin geri getirilmesinin faydalı olacağına inanmaktadır. Ne yazık ki, bazı plan müelliflerinin etik dışı davranışları spekülatif ve etik dışı planlama uygulamalarının önüne geçmeye yardımcı olabilecek bir mekanizmanın terk edilmesine yol açmıştır.

Küreselleşen dünyada şeffaflık, yerel yönetim birimleri için temel bir konu haline gelmektedir. Planlama açısından şeffaflık plan hazırlama ve uygulamanın tüm aşamalarında vatandaşları ve diğer ilgilileri bilgilendirme anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle, kentsel planlama yazını, şeffaflığı; vatandaşların katılımını ve etkili bir bilgilendirmeyi sağlamak için gerekli görmektedir. Ancak, uygulamada, yerel yönetimlerin kamunun farkındalığını artırmak ve sorunlardan haberdar etmek için planlara ve başka konulara ilişkin meclis gündem maddelerini ve diğer kararları web sayfalarında duyurmak gibi katılımcı mekanizmaları yeterince harekete geçirmedikleri aşikârdır. Çanakkale Belediyesi bunun az sayıdaki ve sistemli istisnalarından birisidir. Türk hukuk sisteminde, ikinci bölümde özetlendiği üzere, planlar belediye meclisinde onaylandıktan sonra bir ay boyunca askıda tutulmak ve halkın incelemesine açık bulundurulmak zorundadır. Belediyeler bu planları ancak belediye binasındaki duyuru panolarında açıklamaktadırlar. Böyle bir duyuru uygulaması etik, şeffaflık, etkili bilgilendirme ve kamu katılımı açısından çok sınırlı kalmaktadır. Ayrıca onaylı planlarla ilgili de sağlıklı ve yeterli bilgilere ve verilere ulaşmak oldukça güç olmaktadır

Bu çerçevede, son dönemde yerel yönetim birimlerinin hemen çoğunun internet sayfalarının artık var olduğu ve e-devlet uygulamalarının yaygınlaştığı hatırlanmalıdır. Fakat bu internet sayfaları genellikle belediye başkanlarının özgeçmişleri, yaptıkları ve sadece iyi örneklerin duyurulması amacıyla kullanılmaktadır.

Planlamayla ilgili olarak, hukuki çerçeve açısından bir başka etik sorun kaynağı, plan uygulamalarında araziyi yeniden düzenleme ve dağıtma işlemleridir. Hamur kuralı uygulamak suretiyle arazinin sahipleri açısından yeniden biçimlendirilmesi ve yeni sınırlar çizilmesi, imar planlarında uygun arazi ve imar düzenleri elde etmek için gerekli bir işlemdir. Bu süreç ve işlem 3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesinde düzenlenmektedir. Bu düzenleme yoluyla kişisel parsellerdeki imar hakları yeniden dağıtılmaktadır. 18. maddeye göre, kamu yararı için kullanılmak üzere kadastro parsellerindeki sahiplerinden arazinin % 40'ına kadarı ücretsiz olarak alınabilmektedir. Arazinin yeniden düzenlenip dağıtılmasından önceki konumuna en yakın yerden hamur kuralı işletildikten sonra imarlı yeni arazinin sahibine verilmesi esas kuraldır.

Türk planlama sisteminin meşruiyeti, kaçak konutların hukuken tanınmasının kentsel planlamada derin ve önemli etik sorunlar ortaya çıkarması nedeniyle sarsılmıştır. Gecekondu Kanunu ve sonrasındaki imar affı kanunları gibi diğer hukuki düzenlemeler gecekondu sorunlarını çözemediği gibi kaçak konutların yapımının da hızlanmasına yol açmıştır. Özellikle her yerel seçim öncesinde, toplumda kaçak yapılara yeni bir af çıkarılmasına dair beklentiler oluşmaktadır. Hukuki düzenlemelere ilişkin yetersiz cezalar ve yerel yönetimlerin yetersizliği veya kaçak yapıları yıkma konusunda özellikle de oy kaygısı gibi nedenlerle yaptırımları uygulama konusundaki isteksizliği gibi faktörlerin de etkisiyle sağlıksız, çarpık ve temel yerel kamu hizmetlerinden yoksun mahalleler kentlerde çoğalmaktadır. Siyasi çıkarlar ve beklentiler, Türkiye'de, özellikle büyükşehirlerde, 1960'lardan itibaren etik dışı siyasi hesapların da etkisiyle ciddi kentleşme sorunlarının meydana gelmesiyle sonuçlanmıştır.

Yerel yönetimlerde diğerleri kadar önemli olan bir başka etik sorun da, toplumda planlama aktörlerine ilişkin yolsuzluk algısındaki değişimlerdir. Hemşehrilerin lehine bir şeyler yapan yerel yöneticilerin bu yolsuzluklarını yadırgamayan ve normalleştiren insan sayısında ve oranında artış olduğu söylenebilir. "Çalarlar fakat aynı zamanda hizmet de götürürler" ifadesi, bu çalışma çerçevesinde ziyaret edilen birçok yerleşim biriminde sıklıkla karşılaşılan bir cümle olmuştur. Böyle bir algılama etik sorunların çözümünü oldukça zorlaştırır.

Bu çerçevede, yerel yöneticilerin büyük kısmının imar planları konusunda yolsuzluk ve etik dışı sorunlar olduğunu kabul etmedikleri de saha araştırmasının önemli bir gözlemidir. Bu tespit bir yönüyle etik sorunların yeterince farkında olmadıkları anlamına gelmektedir ve dolayısıyla varlığını kabul etmedikleri veya bazen algılayamadıkları bu sorunlara çözüm üretme konusunda da isteksiz oldukları belirtilmelidir.

Uygulamaya Yönelik Genel Öneriler

Bu araştırmanın yerel yönetimlerde çalışan kamu görevlilerinin etik davranışlarını iyileştirmesi ve planlama konusundaki aktörler ile bireylerin sosyal sorumlulukları konusunda işbirliği yapmasını geliştirmesine katkı sağlaması beklenir.

Türk toplumunun önemli bir kısmı yolsuzluğa şiddetle karşı değildir. Diğer yandan, yolsuzluk Türk kültüründe atasözleri ve deyimlerde yerini bulmuş ve nispeten benimsenmiş doğal bir şeymiş gibi belli ölçülerde kabul görmektedir. "Bir fincan kahvenin kırk yıl hatırı vardır" bile bu anlayış ve davranışın belirli ölçülerde yansıması olarak görülebilir.

Literatür ve araştırmadan yararlanılarak plancıların etik farkındalıklarını artırmak ve planlamada etik uygulamaların düzeyini ve yaygınlığını artırmaya yönelik birçok pratik öneride bulunmak mümkündür.

Planlamada etik sorunları azaltmak için öncelikle bir eylem planı hazırlanmalıdır. Bürokrat ve teknokratlara eğitim verilmelidir. Bu eğitim amaca ve hedef kitleye göre tasarlanmalı ve sadece şehir ve bölge plancıları ile sınırlı olmamalıdır.

Birçok akademisyen, anketi cevaplayanlar ve mülâkata katılanlar kamu görevlilerinin mali durumlarını iyileştirme önerisinde bulunmuştur. Ancak, kamu görevlilerinin çalışma koşullarını ve mali durumlarını iyileştirmek etik ve ahlâki durumlarını ve farkındalıklarını artırmayı garanti etmez.

Demokratik kültürü değiştirmek etik sorunların düzeyini ve yoğunluğunu azaltabilir. Kamu yararı kavramını yaygınlaştırmak ve kamu yönetimi eğitimine ve kamu görevlilerinin hizmet içi eğitimine denetleme mekanizmalarını yerleştirmek faydalı olabilir.

Hesap verebilirlik yönünde pürüzsüz işleyen uygulamalar ile daha fazla şeffaflık hem planlama hem de diğer kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etik sorunları azaltabilir.

Yasalarla yerel yönetimlerin yetkilerini artırmak ne yazık ki öngörülen şeffaflığı ve yerindeliği sağlayamamış, aksine yolsuzlukları daha da artırmıştır. Bu sorunu çözmek için etkin bir denetim mekanizmasının ve cezai yaptırımların oluşturulması gerekmektedir.

Aynı şekilde, her türlü plan kararının kamu yararına hizmet edip etmediğini değerlendirecek bağımsız ve iyi organize edilmiş denetim mekanizmaları, yerel yönetimlerde spekülasyona dayalı plan kararlarını ve etik dışı uygulamaları azaltmada önemli rol oynayabilir.

Her şeyden önce, planlama etiği konusundaki en önemli düzenleme kamu yararının ne olduğunun açık biçimde belirlenmesi ve planlama ile kentleşme alanındaki detaylara ilişkin prensiplerin netleştirilmesidir.

Planlamada veya yerel yönetim hizmetlerinde etik sorunları azaltmaya yönelik uluslararası yazın daha derinlemesine biçimde irdelenmelidir.

Strait'in (1993) işaret ettiği üzere, etik araştırmacılarının çoğu çalışanlara etikle ilgili hizmet içi eğitim verilmesini tavsiye ederler ve bu yönde sonuçlara yer verirler. Ancak eğer sorunlar açık ve net biçimde belirlenemiyorsa nasıl bir hizmet içi eğitim programı

yürütülebilir?. Bu nedenle, etik sorunların neler olabileceği Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve ilgili diğer kurum/kuruluşlar tarafından yakından ve derinlemesine analiz edilmelidir. Örgüt içinde grup davranışları anlamlı ve işe yarar hizmet içi eğitim, programları geliştirmek konusunda ilk yapılması gereken işlerdendir. Etik ölçümüne dair araçlar ve skalalara büyük çaba harcanmalıdır. Türkiye'de etik ve etik dışı davranışları anlamak ve sorgulamak üzerine yapılan çalışmalar oldukça kısıtlıdır; özellikle de planlama etiği konusunda bu daha barizdir. Etik testler Burrow'un zihinsel ölçümleri veya test araçlarının geçerliliğini ölçen diğer araçlar içinde yer almaz. Etik davranışları saptamaya yönelik çalışmalar henüz oldukça yeni olup büyük bir dikkat ve sabırla yürütülmelidir.

Kramer, Pommerenke ve Newton (1993) ile Mulgan (2000b) etik ve profesyonel davranışlar arasında farklılıkları belirginleştirirler, onların hesap verebilirlik yorumlarına göre, profesyonel davranış belirli bir disiplinin ölçütleriyle tanımlanan teknik gerekliliklere dayanır. Profesyonel davranış büyük ölçüde teknik gereklilikler tarafından belirlendiğinden, moral tarafı bir kararın veya davranışın doğasını etkiler, fakat bu o davranış veya kararın nasıl verileceğini belirlemeyebilir (Miller, 1998). Bu durumda hesap vermesi gerekenler önce metrik sonra da disiplinin moral değerleri tarafından değerlendirilir. (Beitsch, 2005: 55-56).

Etkili bir denetim ve şikâyet değerlendirme sistemi için izleme grupları oluşturulmalıdır. Son dönem İngiliz planlama uygulamasından bazı dersler çıkarmak ve yeni bazı önlemler şekillendirme ve/veya planlamada etik dışı davranışlarla mücadele etmek için yeni kurumlar oluşturmak açısından yararlanmak mümkündür.

Yukarıdaki tüm bu bulgular ve değerlendirmeler ışığı altında çalışmanın sonuç ve önerileri şu şekilde özetlenebilir:

- İmar mevzuatında "kamu yararı" ve "şehircilik ilke ve esasları"kavramları açıklığa kavuşturulmalıdır.
- Yasalarla plan tadilatlarının sayısında sınırlandırmalar getirilmelidir.
- Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Yasaları ile yerel yönetimlere verilen sermaye şirketleri kurabilme ve karşılıksız bağış kabul etme yetkisi kaldırılmalıdır.
- İmar mevzuatında sürdürülebilirlik, sosyal eşitlik ve çevre etiği konusunda hüküm ve düzenlemeler eklenmelidir.
- Plan tadilatlarında önceki plan müellifinin görüşünün alınması ile ilgili yasal hüküm, gerekli düzenlemeler yapılarak yeniden yürürlüğe koyulmalıdır.
- Plan değişiklikleri yapımına ilişkin yönetmelikte yer alan "aynı bölge" ve "eşdeğer" alan kavramları konusunda niteliksel ve niceliksel sınırlandırmalara getirilmeldir.
- Spekülatif ve kamu yararına aykırı uygulamalara yol açan "Turizm Teşvik Kanunu", "Gecekondu Kanunu", "İmar Affı Kanunu", "Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun", "Toplu Konut Kanunu", "Tarım Alanlarının Korunması ve Kullanılmasına Dair Yönetmelik"te yer alan hükümlerin kaldırılmalıdır.
- İmar ve çevre etiğine aykırı uygulamaları önleyici yasal yaptırımların güçlendirilmesi, uygulanmaması yerel yöneticilere ciddi cezai müeyyideler getirilmelidir. (özellikle İmar Kanunu'nun 32. ve 42. madde uygulamaları hk.)
- Arazi üzerinden elde edilen rantın kamuya dönmesi için yasal düzenlemelere gidilmelidir. (vergilendirme gibi)

- Planlama konusundaki yasal mevzuat ve yetkili kurum karmaşıklığının giderilmeli, kurumlar arasında etkili bir iletişim ve eşgüdüm mekanizması oluşturulmalıdır.
- Planların etik ilkeler uygunluğunu denetleyecek etkili bir denetim mekanizması kurulmalıdır. (İngiliz planlama sisteminde olduğu gibi "izleme komiteleri" kurarak yerel yönetimlerin yaptıkları plan değişikliklerini denetleyecek, planlama konusunda şeffaflığı artıracak mekanizmaların oluşturulabilir)
- Yerel düzeydeki planları onaylayan merci olan belediye meclislerinin yapısı revize edilmelidir. (Halkın her kesimin temsiline imkan verecek düzenlemeler yapılmalıdır)
- Planlarda kamu yararı, eşitlik, şeffaflık gibi etik ilkelerin sağlanması için halk katılımını artırıcı mekanizmalar geliştirilmelidir
- Belediyelerin web sitelerinde her ölçekteki imar planlarının yayımlanması, yapılacak plan değişikliklerinin ve belediye meclisi gündemlerinin önceden mutlaka duyurulmalıdır.
- Plan onamalarında sadece belediye meclisi üyelerinin değil, bu konuda uzman olan plancılar, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları da yetkili kılınmalıdır
- Medyaya yansıyan yolsuzluk haberleri Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nca ihbar olarak değerlendirilip soruşturulmalıdır
- Her yerel seçimlerde gündeme gelen kamuoyundaki imar affı beklentileri önlenmeli, imar affı ile ilgili vaadlerde bulunan yerel yöneticiler cezalandırılmalıdır.
- Etik sorunları hafifletme yolunda oluşturulacak veya güçlendirilecek mekanizmalar/ araçlar sadece planlamanın arazi değerleri üzerindeki etkilerine değil, aynı zamanda kaçak yapılaşmanın kontrolü, gelişme planları yapımı, gayrimenkul yatırımcıları/ müteahhitler ile seçilmişler arasındaki ilişkilere odaklanmalıdır.
- Planlama sürecindeki etik sorunları hafifletmek için ayrıca hemşehri ve vatandaşlar ile yerel kamu görevlileri ve seçilmişler arasındaki ilişkiler de gözardı edilmemelidir.
- Stratejik planlarda olduğu gibi kent bütününe ilişkin imar planlarının hazırlanması sürecine mutlaka üniversiteler de dahil edilmelidir.
- Sağlıklı ve işlevsel veri tabanları oluşturulmalıdır.
- Her ölçek plan ve plan tadilatı konusunda etki analizleri (sosyal, ekonomik ve teknik) yapılması zorunlu kılınmalıdır.
- Şehir Plancıları Odası tarafından mesleki etik kodları belirlenmelidir.
- Yerel yönetimler tarafından kurumsal etik kodlar belirlenmelidir.
- Etik konusunda yerel yöneticilerin, çalışanların ve halkın duyarlılığını artırıcı etkin bir eğitim programı yürürlüğe koyulmalıdır.
- Sadece üniversitelerde değil, temel eğitimden itibaren etik konularda farkındalığı artıracak müfredat düzenlemesine gidilmelidir.

Tablo 5.1. Planlama Sürecindeki Etik Sorunlar ve Olası Çözüm Önerileri

Yerel Düzeydeki Planlamada Etik Dışı Davranış ve Eylemlerin Temel Kaynakları/ Nedenleri (Etik Sorunların Kaynakları):	Yerel Düzeydeki Planlamada Etik Dışı Davranış ve Eylemleri Azaltmak için Önerilen Mekanizma ve Politikalar:
• Küreselleşen dünyada yaşanan değişimler karşısında yetersiz kalan planlar, planların düşük esnekliği. • Planlama konusundaki yetkili kurumların çakışması ve çokluğu, bu kurumlar arasındaki çatışmalar. • Arazi sahipleri ve müteahhitlerin kestirme çözümler, rüşvet ve diğer yasa dışı yollarla plan değişiklikleri ve inşaat izinleri için çabalaması. • Kentsel alanların, özellikle kentlerin yoğun olarak yapılaşmış kesimlerinde, değişen koşullar ve ihtiyaçlar için yetersizliği. Önceden öngörülmemiş ihtiyaçlar için kent içinde planlı ve yapılaşmış araziler/arsalar arasında boş parsellerin yokluğu/ yetersizliği. • Kırsal alanlardan yoğun göç nedeniyle büyük şehirlere yaşanan hızlı kentleşme. • Planlama mesleğinde profesyonel merdiven ve sınıf sisteminin yarattığı rekabetçi olmayan monopol yapı. • Müteahhit ve gayrimenkul yatırım ortaklıklarının kentlerin mevcut gelişme yapıları ve planlama kararlarındaki etkinliği. • Plancıların kamu yararı ve kamu hizmeti için kamu sektöründe çalışan uzmanlar olmak yerine, liberal bir ekonomide ve rekabetçi bir yapıda çalışıyor olmalarından kaynaklanan değişen rolleri. • Teknik sorunların liberal ekonomik koşullarda yeterince gözetilememesi. • Bazı yerleşimlerde plan revizyonları ve tadilatları sorunları. • Plancıların planlama sürecinde sadece birer teknik eleman olduklarına dair hatalı algılama. • Yerel düzeyde plan yapımı ve uygulamasında ortaya çıkan çatışan çeşitli çıkar ve aktörler arasındaki çatışmayı yönetecek araç ve mekanizmaların yetersizliği ve uygunsuzluğu. • Planlamayı yasa dışı yapılar, sorunlu binalar, araziler ve gelişmeleri yasal hale getirecek edecek ve meşrulaştıracak bir araç olarak görme eğilimi. • Yerel seçimler öncesi kaçak yapılaşmaya getirilen aflar. Yerel seçimlerde oy kazanmak için kaçak yapılaşmaya göz yumulması. • Müteahhitlerin ve arazi sahiplerinin, genellikle toplumun çıkarlarına ters biçimde, kendi çıkarları için plan değişiklikleri baskısı. • Girişimcilerin ve sermayedarların arazi gelişimi, imar açma ve planlama konularındaki baskıları. • Yasa dışı yapıların varlığından beslenen ve uygunsuz plan değişiklikleri yönünde baskılar yaratan arazi mafyası. • Günlük çıkarlar ve gündelik siyaset ile planlama arasında yaşanan artan çatışmalar. • Seçilmiş ve bazen atanmış yöneticilerin parti temsilcisi veya üyesi gibi hareket ederek planlama sürecini etkileme çabası. • Kültürel ve doğal miras ile çevre koruma değerleri konusundaki bilinç ve farkındalık sorunları. • Ranta karşı koruma kararlarında yetki sorunları. • Planlama ilkeleri ile çatışan izin ve plan tadilatı kararlarına dair plancılara yapılan baskılar. • Toplumda her türlü yolsuzluk ve hukukdışılık konusunda genel olarak artan eğilim. • Kamu yönetimi ve planlamada yaşanan genel çürüme. • Kentsel rant pastasından daha fazlasını almak için yaşanan yarış. • Plan kararları ve değişiklikleri ile yaratılan ranta vergi konmaması. • Rant ile elde edilen gelirin toplum ve bunu elde eden bireyler arasında paylaştırılmasını öngören hukuki düzenlemenin bulunmaması. • Kişisel çıkarlar, vatandaşların ve bireylerin çatışan ilgi ve beklentileri, ikili ahlâk anlayışı. • Yerel yönetimlerdeki ahlâki çöküntü ve çürüme. • Kamu arazilerindeki kaçak yapılaşmalara göz yumma. • Planlama mesleğine dair kurumsallaşmanın yetersizliği ve günün şartlarına uygunsuzluğu. • Planlamaya dair sistemik sorunlar (örneğin, plan tadilatlarında sayı sınırının olmayışı). • Plancıların ve plan kararlarını verenlerin kendi ekonomik, siyasi ve kişisel kaygı ve çıkarları. • Toplumsal kişisel ahlâki değerlerdeki genel yozlaşma. • Hukuki boşluklar, belirsiz ve farklı yorumlara açık hukuki düzenlemeler, planlamaya dair yasal düzenlemelerde birbiriyle çatışan kararlar. • Planlama sürecinde halkın katılımının yetersizliği. • Kamu yararı kavramının muğlaklığı, birçok somut planlama kararında kamu yararının ne olduğunun tespit edilmesinde yaşanan zorluklar. • Kamu çıkarının planlama kararlarında sıklıkla göz ardı edilmesi. • Planlamaya dair hukuki düzenlemelerde kamu yararını dikkate alma konusunda detaylı düzenlemelerin yokluğu.	• Daha esnek planlama sistemi uygulanmalı. • Planlamanın özel plan ihtiyacı olan kişiler ve şirketlerle pazarlığa açık müzakereci biçimde yürütülmesi yönünde önlemler alınmalı. • Profesyonel planlama sistemi ciddi bir revizyona tâbi tutulmalı. • Planlamada karne ve sınıf sistemi kaldırılmalı. • Mevcut kadastro ve diğer planlar arasındaki çatışma ve uyumsuzlukları azaltmak için her türlü plan acilen güncellenmeli ve dijitize edilmeli. • Planlama süreçleri gözden geçirilmeli. • Sıradan vatandaş dahil, ilgili taraflar açısından kolay anlaşılır bir planlama süreci ortaya konmalı. • Engelli ve dezavantajlı gruplar ile fakir halk planlamaya dair hakları açısından bilgilendirilmeli • Sadece planlama ile veya diğer faaliyetlerinin yanı sıra yerel düzeyde planlama ile de ilgilenen sivil toplum kuruluşları planlamaya katılım konusunda güçlendirilmeli ve cesaretlendirilmeli. • Planlacılara planlama mesleğinin temel ilkelerine uyma konusunda lisans eğitimi ve sonrasında başka eğitimler verilmeli ve bilinçlendirme çalışmaları yapılmalı. • Yüksek rant dolayısıyla ortaya çıkacak baskıları azaltmak için ihtiyaçlara uygun yeterli miktarda alt yapılı arsalar üretilmeli. • Planlamacılar, danışmanlar ve seçilmişler toplumdaki ikili ahlâk anlayışı ve kişisel moral değerlerdeki zayıflama açısından dikkatli olmalı. • Önceki dönemlerde yapılan planların yeni seçilenler tarafından, teknik açıdan gerekli değilse, değiştirilmemesi için hukuki düzenlemeler yapılmalı. • Planlama konusundaki yetkili aktör ve kurumlar arası çatışma ve iletişim sorunlarını azaltmak amacıyla akademisyenler, plancılar ve siyasa yapıcılar bir araya gelerek derinlemesine bir çalışma yapmalı. • Planlama konusunda yetkili kurum sayısını azaltacak, süreçleri basitleştirecek ve planlama haklarının adil olarak kullanılmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmalı. • Etik konusunda ilkokuldan başlamak üzere her düzeyde örgün eğitim öğretim ve hizmet içi faaliyetler yürütülerek toplumun ve bireylerin etik algılamaları ve değerleri değiştirilmeli. • Toplumda rantın daha adaletli dağılımını sağlayacak yollar bulmak için çalışılmalı.

KAYNAKÇA

Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar (2001) Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, İstanbul: TESEV Yayınları.

Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar (2003) İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, İstanbul: TESEV Yayınları.

Adams Mark A.; Jeremy W. Barber and Hildy Herrera (1993) "Ethics in Government", American Criminal Law Review, Vol. 30, No. 3, pp. 617-642.

Akçeşme, Halil (2006) İmar Planlarının Uygulanmasında ve Kentsel Rantın Kamuya Aktarılmasında Kullanılan Araçlar: 18. Madde Uygulaması, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

Akın, Emel (2007) "Kentsel Gelişme ve Kentsel Rantlar: Ankara Örneği", Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Kentleşme ve Çevre Bilimleri) Anabilim Dalı.

Al, Hamza (2005) "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele: Geleneksel Bürokratik Yapı ve Yeni Etik Değerler", Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 18-19 Kasım 2005, Sakarya Üniversitesi İİBF, Esentepe Kampüsü, Sakarya: Sakarya Üniversitesi, ss. 239-249.

Alexander, E. R. (1992) Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues, 2nd Edition, Amsterdam: Gordon & Breach.

Alexander, E. R. (2007) "Planning Rights in Theory and Practice: The Case of Israel", International Planning Studies, Vol. 12, No. 1, February, pp. 3–19.

Al-Khatib, J. A.; S. J. Vitell and M.Y.A. Rawwas (1997) "Consumer Ethics: A Cross-Cultural Investigation", European Journal of Marketing, Vol. 31, No. 11/12, pp. 750–767.

Almaç, Ö. (2005) Problems Caused by Coastal Law and Decision Making Mechanism in Small Coastal Settlements: Case Study Muğla Bozburun, Master Thesis, Middle East Technical University, Ankara.

Alpar, İstiklal ve Samira Yener (1991) Gecekondu Araştarması, Ankara: DPT Sosyal Planlama Başkanlığı Araştırma Dairesi Yayını.

Arda, Berna (2000) "Evaluation of Research Ethics Committees in Turkey", Journal of Medical Ethics, Vol. 26, pp. 459-461.

Arslan, Mahmut (1998) "Literature Review on the Relationship between Work Ethic and Religious Background", Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Vol. 16, pp. 191-215.

Arslan, Mahmut (2000) "A Cross-Cultural Comparison of British and Turkish Managers in terms of Protestant Work Ethic Characteristics", Business Ethics: A European Review, Vol. 9, pp. 13-21.

Arslan, Mahmut (2001) "The Work Ethic Values of Protestant British, Catholic Irish and Muslim Turkish Managers", Journal of Business Ethics, Vol. 31, No. 4, June, pp. 321-339.

Arslan, Mahmut (2002) "A Cross-cultural Comparison of Achievement and Power Orientation as Leadership Dimensions in Three European Countries: Britain, Ireland and Turkey", Business Ethics: A European Review, Vol. 10, Issue 4, pp. 340-345.

Arslan, Mahmut and M. Chapman (2002) "Work Ethic Values of Practising Catholic Irish and Protestant British Managers", Irish Journal of Management, Vol. 22.

Aslan, Şükrü (2004) 1 Mayıs Mahallesi: 1980 Öncesi Toplumsal Mücadeleler ve Kent [1 May Neighborhood: Social Struggles and the City before 1980], İstanbul: İletişim.

Atabay, Pırıl H. (2008) Belonging to the City: Rural Migrants in Modernizing Chicago and Istanbul, Unpublished Ph.D. Dissertation, Michigan State University, Department of History.

Ataman, Ş. Emek (2004) Interest representation in Local Politics the case of Municipal Councils, Unpublished Master Thesis, Middle East Technical University, Ankara.

Atkinson, G., Dubourg, R., Hamilton, K., Munasinghe, M., Pearce, D. & Young, C. (1997) Measuring Sustainable Development: Macroeconomics and the Environment, Aldershot, Edward Elgar.

Aydınlık, Arzu Ülgen et al (2008) "Communicating the Ethos of Codes of Ethics within the Organization: A Comparison of the Largest Private Sector Organizations in Sweden and Turkey", Journal of Management Development, Vol. 27, No. 7, pp. 778-790.

Bademli, R. (2002) "Plan Uygulamaları", Mimarlar Odası Genel Merkezi İmar Hukukunda Toplum ve Mimarlık, Mimarlar Odası, İstanbul.

Baer, R. A. Jr (1985) "Agricultural Ethics at State Universities: Why No Input from the Theologians?", Agriculture and Human Values, Vol. 2, pp. 41-46.

Bahcecik, Nefise and Havva Oztürk (2003) "The Hospital Ethical Climate Survey in Turkey", JONA's Healthcare Law, Ethics, and Regulation, Vol. 5, No. 4, December, pp. 94-99.

Bailey, Jeffrey J. (1991) Business Ethics: The Effects of Social Cue Framing, Gain/Loss Framing, and Situational Injustice on Ethical Judgements and Decision Making, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Akron.

Balamir, M.; Ersoy, M. (2002); "TAU-ODTU Çalışmaları ve Uluslararası Deneyim" in Mimarlar Odasi Genel Merkezi; İmar Hukukunda Toplum ve Mimarlık, Mimarlar Odası, İstanbul.

Baldassare, Mark, Joshua Hassol, William Hoffman, and Abby Kanarek (1996) "Possible Planning Roles for Regional Government: A Survey of City Planning Directors in California", Journal of the American Planning Association, Vol. 62, No. 1, pp. 17-29.

Banks, Sarah (2003) "From Oaths to Rulebooks: A Critical Examination of Code of Ethics for the Social Professions", European Journal of Social Work, Vol. 6, No. 2, pp. 133-144.

Barnett, J. and Marmin J. Karson (1989) "Managers, Values and Executive Decisions: An Exploration of the Role of Gender, Career Stage, Organizational Level, Function, and the Importance of Ethics, Relationships, and Results in Managerial Decision-making", Journal of Business Ethics, Vol. 8, pp. 747-771.

Barrett, Carol D. (2001) Everyday Ethics for Practicing Planners, Washington, D.C.: American Planning Association.

Bassnett, Sarah Catherine (2004) Visible Cities: Photography, Cisual Discourse and City Planning in Early Twentieth-century Toronto and Montreal, Unpublished Ph.D. Dissertation, State University of New York at Binghamton.

Batuman, Bülent (2006) Spaces of Counter-Hegemony: Turkish Architects and Planners as Political Agents in the 1970s, Unpublished Ph.D. Dissertation, Doctor of Philosophy in Art History in the Graduate School of Binghamton University, State University of New York.

Baum, Howell S. (1986) "Politics in Planners' Practice", in B. Checkoway (Ed.), Strategic Perspectives on Planning Practice, Lexington, MA, and Toronto, D.C.: Heath and Company.

Baydar Gülsüm (2007) "Room for a Newly wed Woman: Making Sense of Gender in the Architectural Discourse of Early Republican Turkey", Journal of Architectural Education, Vol. 60, Issue 3, pp. 3-11.

Beatley, Timothy (1991) "A Set of Ethical Principles to Guide Land Use Policy", Land Use Policy, January, pp. 3-8.

Beatley, Timothy (1989) "Environmental Ethics and Planning Theory", Journal of Planning Literature, Vol. 1, pp. 1-32.

Beatley, Timothy (1984) "Ethics in Planning: You be the Judge", Planning, Vol. 50, No. 11, pp. 22-25.

Beatley, Timothy (1994) Ethical Land Use Principles of Policy and Planning, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Beauregard, R. A. (1990) "Bringing the City Back in", Journal of the American Planning Association, Vol. 56, No. 2, pp. 210-215.

Beitsch, Owen (2005) Democratic Voices Speaking Loudly: Does Public Participation Yield Accountability in Special Purpose Governments?, Unpublished Ph.D. Dissertation, Department of Public Affairs in the College of Health and Public Affairs at the University of Central Florida, Orlando, Florida.

Bel, Germa and Xavier Fageda (2007) "Why Do Local Governments Privatise Public Services? A Survey of Empirical Studies", Local Government Studies, Vol. 33, Issue 4, August, pp. 517-534.

Bell, Edward L. (2009) "Cultural Resources on the New England Coast and Continental Shelf: Research, Regulatory, and Ethical Considerations from a Massachusetts Perspective", Coastal Management, Vol. 37, Issue 1, pp. 17-53.

Berrett, Kory (1994) "Conservation Surveys: Ethical Issues and Standards", Journal of the American Institute for Conservation, Vol. 33, No. 2, pp. 193-198.

Bolan, Richard S. (1967) "Emerging Views of Planning", Journal of the American Institute of Planners, Vol. 33, pp. 233-245.

Bolan, Richard S. (1980) "The Practitioner as Theorist: The Phenomenology of the Professional Episode", Journal of the American Planning Association, Vol. 46, No. 3, pp. 261-274.

Bolan, Richard S. (1983) "The Structure of Ethical Choice in Planning Practice", Journal of Planning Education and Research, Vol. 3, July, pp. 23-34.

Booher, David E. and Judith E. Innes (2002) "Network Power in Collaborative Planning", Journal of Planning Education and Research, Vol. 21, pp. 221-236.

Booth, Chris (2006) "Managing Diversity and Mainstreaming Equality: Reflections on Initiatives in the Planning Inspectorate", Planning Theory and Practice, Vol. 7, Number 1, March, pp. 47-62.

Bowman, James B. and Russell L. Williams (1997) "Ethics in Government: From a Winter of Despair to a Spring of Hope", Public Administration Review, Vol. 57, No. 6, November-December, pp. 517-526.

Bowman, James S. (1990) "Ethics in Government: A National Survey of Public Administrator", Public Administration Review, Vol. 50, No 3, pp. 345-353.

Briassoulis, Helen (1999) "Who Plans Whose Sustainability? Alternative Roles for Planners", Journal of Environmental Planning and Management, Vol. 42, No. 6, November, pp. 889-902.

Brown, Kyle D. (2002) Landscape Architecture and Social Responsibility: Emerging Concepts from a Study of Practice, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Massachusetts Amherst.

Bruce, Willa (1994) "Ethical People are Productive People", Public Productivity & Management Review, Changing Government: Pressures, Reality, Responses: Proceedings of the Sixth National Public Sector Productivity Conference, Vol. 17, No. 3, Spring, pp. 241-252.

Bruff, Gareth E. and Adrian P. Wood (2000) "Making Sense of Sustainable Development: Politicians, Professionals, and Policies in Local Planning", Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 18, No 5, pp. 593-607.

Burchell, R. and G. Sternleib (Eds.) (1978) Planning Theory for the 1980s, New Brunswick, New Jersey: Center for Urban Policy Research.

Büken, N.O. (2003) "Latest Developments in Medical Ethics in Turkey", Nursing Ethics, Vol. 10, No. 5, September, pp. 561-563.

Campbell, H. and Marshall, R. Allmendinger, P. and Tewdwr-Jones M. (eds.) (2002) Values and Professional Identifies in Planning Practice, Planning Futures: New Directors for Planning Theory, London: Routledge, pp. 93-109.

Campbell, H., Ellis, H., Gladwell, C., Henneberry, J., Poxon, J. and Rowley, S. (2001) "Planning Obligations and the Mediation of Development", RICS Foundation Research Papers, Vol. 4, No. 3, pp. 1-40.

Campbell, H., H. Ellis, C. Gladwell, and J. Henneberry (2000) "Planning Obligations, Planning Practice and Land-use Outcomes", Environment and Planning B, Vol. 27, pp. 759-775.

Campbell, Heather (2002) "Planning: An Idea of Value", Town Planning Review, vol. 73, no. 3, pp. 271-288.

Campbell, Heather and Robert Marshall (1998) "Acting on Principle: Dilemmas in Planning Practice", Planning Practice and Research, Vol. 13, No. 2, pp. 117-128.

Campbell, Heather and Robert Marshall (1999) "Ethical Frameworks and Planning Theory", International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 23, No. 3, pp. 464–478.

Campbell, Heather and Robert Marshall (2000a) "Moral Obligations, Planning and the Public Interest: A Commentary on Current British Practice", Environment and Planning B, Vol. 27, No 2, pp. 297–312.

Campbell, Heather and Robert Marshall (2000b) "Public Involvement in Planning: Looking Beyond the One to the Many", International Planning Studies, Vol. 5, No. 3, pp. 321–344.

Campbell, Heather and Robert Marshall (2002) "Instrumental Rationality, Intelligent Action and Planning: American Pragmatism Revisited", in Y. Rydin and A. Thornley (eds.), Planning in the UK: Agendas for the New Millennium, Aldershot: Ashgate, pp. 11–31.

Campbell, Heather and Robert Marshall (2002) "Utilitarianism's Bad Breath? A Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning", Planning Theory, Vol. 1, No. 2: 165-189.

Campbell, Heather and Robert Marshall (2002) "Values and Professional Identities in Planning Practice" in Planning Futures: New Directions for Planning Theory, Philip Allmendinger and Mark Tewdwr-Joners (eds.), Routledge, NY.

Campbell, Scott and Susan S. Fainstein (1996) Readings in Planning Theory, Cambridge, Massachusetts: Blackwell.

Canzonieri, Carmela (2002) Plans for Regional Landscape Structure: Image, Identity and Integrity in the Land, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Massachusetts Amherst, Department of Landscape Architecture and Regional Planning.

Catlin, Robert A. (1993) "The Planning Profession and Blacks in the United States: A Content Analysis of Academic and Professional Literature", Journal of Planning Education and Research, Vol. 13, No. 1, pp. 26-32.

Cavanagh, G., D. Moberg and M. Velasquez (1981) "The Ethics of Organizational Politics", Academy of Management Review, Vol. 6, No. 3, pp. 363-374.

Center For Democracy And Governance, (1999), "A Handbook On Fighting Corruption, Technical Publication Series, Bureau for Global Programs, Field Support, and Research U.S. Agency for International Development", Washington, D.C. 20523-3100

Cheeley, Willow (1999) The Times Beach Area: Environmental Ethics and the Design of Place in Buffalo, New York, Unpublished Ph.D. Dissertation, State University of New York, College of Environmental Science and Forestry Syracuse, New York.

Christensen, Karen S. (1985) "Coping with Uncertainty in Planning", Journal of the American Planning Association, Vol. 51, No. 1, pp. 63-73.

Curi, Criton; I. Douglas; A. G. Ghazmawi, and İ. İşli (eds.) (1996) Environmental Ethics: An Overview and Perspectives in Proceedings of the First International Symposium on Environmental Ethics, İstanbul: Boğaziçi University.

Çiçek, Hüseyin (2005) Process and Participation in the Legal Regulation of Urban Regeneration: The Case of Zeytinburnu, İstanbul, Unpublished Master Thesis, Middle East Technical University, Ankara.

Çobanoğlu, Nesrin and Lale Algıer (2004) "A Qualitative Analysis of Ethical Problems Experienced by Physicians and Nurses in Intensive Care Units in Turkey", Nursing Ethics, Vol. 11, No. 5, pp. 444-458.

Çukurçayır, Akif (2007) "Kamu Yararı, Türkiye'de Kentsel Alanların Geleceği ve Yurttaşın Sorumluluğu", Yerellik ve Politika-Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi, Ayşegül Mengi (ed.), Ankara: İmge Kitabevi, ss. 211-224.

Danielson, M. N. and Ruşen Keleş (1985) The Politics of Rapid Urbanization, New York: Holmes and Meier.

Davidoff, Paul (1965) "Advocacy and Pluralism in Planning", Journal of the American Institute of Planners, Vol. 31, No. 4, pp. 331-338.

DeConinck, J. and D. Good (1989) "Perceptual Differences of Sales Practitioners and Students Concerning Ethical Behavior", Journal of Business Ethics, Vol. 8, pp. 667-676.

Demirci, Mustafa (2007) "Şehir Planlamasında Etik Kodları Bağlamında Etik Davranış İlkeleri ve Standartları", Etik Sempozyumu, ss. 285-296.

Demirci, Mustafa (2007) "Kamu Yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri", Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen (eds.), Kamu Yönetimi Yazıları, Ankara: Nobel, ss. 200-219.

Demirdizen, Erhan (1999) An Evaluation of the Debates on Professional Ethics in City Planning, Unpublished Master Thesis, Middle East Technical Univesity.

Doğan, A. (1996). "Bir Şehir Plancısının İmar affı Sonrasındaki Kişisel Deneyimleri Üzerine", Planlama Dergisi, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Sayı: 14, ss. 27-30.

Doig, Alan, and John Wilson (2002) "Ethics, Integrity, Compliance and Accountability in Contemporary UK Government-Business Relations –Till Death Do Us Part", Australian Journal of Public Administration, Vol. 58, Issue 4, pp. 26-31.

Doig, Alan, and John Wilson (1995) "Untangling the Threads", in F. F. Ridley and Alan Doig (Eds.), Sleaze: Politicians, Private Interests and Public Reaction, Oxford: Oxford University Press, pp. 14-30.

Ebcnreck, S. (1983) "A Partnership Farmland Ethic", Environmental Ethics, Vol. 5, pp. 33-45.

Ehrenfeld, David W. (1978) The Arrogance of Humanism, New York: Oxford University Press.

Eken, Musa (2005) "Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru", Amme İdaresi Dergisi, Vol. 38, No. 1, Mart.

Ekin (Atakan), M. G. Serap and S. Hande Tezölmez (1999) "Business Ethics in Turkey: An Empirical Investigation with Special Emphasis on Gender", Journal of Business Ethics, Vol. 18, No. 1, January, pp. 17-34.

Ekinci, Oktay (1999) Rant Demokrasisi Çöktü, İstanbul: Anahtar.

Ekinci, Oktay (2007) "Kültürel Miras, İmar ve Belediyelerimiz", Kent ve Planlama- Geçmişi Korumak, Geleceği Tasarlamak, Ayşegül Mengi (Ed.), Ankara: İmge Kitabevi, ss. 31-38.

Elmore, R. W. (1996) "Our Relationship with the Ecosystem and its Impact on Sustainable Agriculture", Journal of Production Agriculture, Vol. 9, pp. 42-45

Ergeneli, Azize (1997) "Business Ethics: Future Managers' Ethical Thinking Profile", Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 15, Sayı 2, ss. 71-83.

Ergeneli, Azize and Semra Arıkan (2002) "Gender Differences in Ethical Perceptions of Salespeople: An Empirical Examination in Turkey", Journal of Business Ethics, Vol. 40, No. 3, October, pp. 247-260.

Ergün, L. (1996) "Development of Environmental Ethics in Children: A Few Observations and Reflections", Criton Curi; İ. Douglas; A. G. Ghazmawi, and İ. İşli (Eds.) Environmental Ethics: An Overview and Perspectives in Proceedings of the First International Symposium on Environmental Ethics, İstanbul: Boğaziçi University, pp. 179-185.

Erman, Tahire and Meliha Coşkun-Yıldar (2007) "Emergent Local Initiative and the City: The Case of Neighbourhood Associations of the Better-off Classes in Post-1990 Urban Turkey", Urban Studies, Vol. 44, Issue 13, pp. 2547–2566.

Erman, Tahire; Burçak Altay, and Can Altay (2006) "Architects and the Architectural Profession in the Turkish Context", Journal of Architectural Education, Vol. 58 Issue 2, pp. 46-53.

Ersoy, Melih (1995) "Planlama Kuramları ve Etik", I. Planlama Kongresi: Planlamanın Meşrutiyeti ve Plancıların Konumu, Ankara: TMMOB Şehir Plancıları Odası, pp. 119-124.

Ersoy, Melih (2008) "Planlamada Etik Değerler: Eşitlik ve Sosyal Adalet", 31. Şehircilik Kolokyumu: Planlama Meslek Alanı, Geçmişten Geleceğe, TMMOB Şehir Plancıları Odası ve ODTÜ, Ankara, 7-9 Kasım 2007, Basım Ankara: TMMOB, ŞPO, ss. 73-86.

Ersoy, Nermin and Fügen Göz (2001) "The Ethical Sensitivity of Nurses in Turkey", Nursing Ethics, Vol. 8, No. 4, pp. 299-312.

Ersoy, Nermin and Ümit N. Gündoğmus (2003) "A Study of the Ethical Sensitivity of Physicians in Turkey", Nursing Ethics, Vol. 10, No. 5, pp. 472-484.

Ertürk, Hasan (1997) Kent Ekonomisi, 2. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.

Escuin-Rubio, Marta (1994) Planners' Ethics, Attitudes, and Roles: A Longitudinal Study, Unpublished Ph.D. Dissertation, Urban and Regional Planning, The University of Wisconsin - Madison,

Fainstein, Susan S. (1999) "Can We Make the Cities We Want?", Sophie Body-Gendrot and Robert Beauregard (Eds.), The Urban Moment, Thousand Oaks, California: Sage, pp. 249-272.

Fainstein, Susan S. (2000) "New Directions in Planning Theory", Urban Affairs Review, Vol. 35, No. 4, March, pp. 451-478.

Finer, H. (1941) "Administrative Responsibility in Democratic Government", Public Administrative Review, Vol. 1, No. 4, Summer, pp. 335-350.

Finney, Nissa and Clare Rishbeth (2006) "Engaging with Marginalised Groups in Public Open Space Research: The Potential of Collaboration and Combined Methods", Planning Theory & Practice, Vol. 7, Issue 1, pp. 27-46.

Fischer, F. (1983) "Ethical Discourse in Public Administration", Administration and Society, Vol. 15.

Fischer, Frank (2006) "Participatory Governance as Deliberative Empowerment: The Cultural Politics of Discursive Space", American Review of Public Administration, Vol. 36, No. 1, pp. 19-40.

Flyvbjerg, Bent (1998) "Empowering Civil Society: Habermas, Foucault and the Question of Conflict", in M. Douglass and J. Friedmann (Eds.), Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age, Chichester: Wiley, pp. 185–211.

Flyvbjerg, Bent (1998) Rationality and Power: Democracy in Practice, translated by Steven Sampson, Chicago: University of Chicago Press, Morality and Society Series.

Forester, John (1980) "Critical Theory and Planning Practice", Journal of the American Planning Association, Vol. 46, July, pp. 275-286.

Forester, John (1989) Planning in the Face of Power, Berkeley and London: University of California.

Forester, John (1999) Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice: Toward a Critical Pragmatism, Albany: State University of New York Press.

Forester, John (1999) The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes, Cambridge, MA: MIT Press.

Foucault, Michel (1984) "On the Genealogy of Ethics: An Overview of Work in Progress", in Paul Rabinow (Ed.), The Foucault Reader, New York: Pantheon, pp. 340-372.

Friedrich, John and D. Douglass (1998) "Ethics and Persuasive Enterprise of Teaching Psychology", American Psychologist, Vol. 53, pp. 549-562.

Friesen, Wilbert James (1999) Development Ethics and the Canadian North: A Case Study Analysis of the Churchill-Nelson Rivers Hydro Diversion Project, Ph.D. Dissertation, McGill University, Canada.

Furman, Andrzej (1998) "A Note on Environmental Concern in A Developing Country: Results from an İstanbul Survey", Environment and Behavivor, Vol. 30, No. 4, pp. 520-534.

Gautschi, III Frederick H. and Thomas M. Jones (1998) "Enhancing the Ability of Business Students to Recognize Ethical Issues: An Empirical Assessment of the Effectiveness of a Course in Business Ethics", Journal of Business Ethics, Vol. 17, pp. 205–216.

Gowdy, Andrew J. (1993) The Environmental Values of Ottawa Planners and the Role of these Values in a Professional Code, Master of Planning, Canada: Queen's University at Kingston

Gratto, A., Preston, B., Snilsberg, T., (2002) Mitigating Corruption in New Public Management, paper presented in Privatization and Devolution Conference.

Gunder, Michael (2003) "Passionate Planning for the Others' Desire: An Agonistic Response to the Dark Side of Planning", Progress in Planning, Vol. 60, pp. 235–319.

Gunder, Michael (2003) "Planning Policy Formulation from a Lacanian Perspective", International Planning Studies, Vol. 8, pp. 279-294.

Habermas, Jurgen (1974) 'The Public Sphere', New Government Critique, Vol. 3, pp. 49–55.

Habermas, Jurgen (1984) 'What Does a Legitimation Crisis Mean Today? Legitimation Problem in Late Capitalism', in W. Connolly (ed.) Legitimacy and the State, New York: New York University Press, pp. 134–155.

Habermas, Jurgen (1997) Kamusallığın Yapısal Dönüşümü, İstanbul: İletişim Yayınları.

Habermas, Jurgen (1998) [1962] The Structural Transformation of the Public Sphere, Cambridge, MA: MIT Press.

Harris, J. (1990) "Ethical Values of Individuals at Different Levels in the Organizational Hierarchy of a Single Firm", Journal of Business Ethics, Vol. 9, pp. 741-750.

Hart, D. K. (1994) "Administration and the Ethics of Virtue: In All Things, Choose First for Good Character and Then for Technical Expertise", in T. L. Cooper (Ed.). Handbook of Administrative Ethics, New York: Marcel Dekker, pp. 107-123.

Harvey, David (1992) "Social Justice, Postmodernism and the City", International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 16, No. 4, pp. 588–601.

Harvey, Steve (1988) "Professional Issues - Questions Professionnelles: Application of the CPA Code of Ethics in Planning Field Research: An Organizational Case", Canadian Psychology/ Psychologie Cunadienne, Vol. 35, No 2, pp. 205-219.

Healey, Patsy (1986) "Emerging Directions for Research on Local Land Use Planning", Environment and Planning B, Vol. 13, pp. 103–120.

Healey, Patsy (1991) "Researching Planning Practice", Town Planning Review, Vol. 62, pp. 447–459.

Healey, Patsy (1992) "Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory", Town Planning Review, Vol. 63, No. 2, pp. 143–162.

Healey, Patsy (1993) "Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory", in Frank Fischer and John Forester (Eds.), The Communicative Turn in Policy Analysis and Planning, Durham, North Carolina: Duke University Press, pp. 233-253.

Healey, Patsy (1997) Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies, London: Macmillan.

Healey, Patsy; Michael Purdue and Frank Ennis (1995) Negotiating Development: Rationales and Practice for Development Obligations and Planning Gain, London: E & FN Spon.

Hendler, Sue (Ed.) (1995) Planning Ethics: A Reader in Planning Theory, Practice and Education, New Brunswick, New Jersey: Center for Urban Policy Research.

Hendler, Susan Ann (1988) Professional Codes as Bridges between Planning and Moral Philosophy, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Waterloo, Canada.

Hillier Jean (2000) "Going Round the Back? Complex Networks and Informal Action in Local Planning Processes", Environment and Planning A, Vol. 32, No 1, pp. 33-54.

Hisrich, Robert D.; Branko Bucar and Sevgi Oztark (2003) "A Cross-Cultural Comparison of Business Ethics: Cases of Russia, Slovenia, Turkey, And United States", Cross Cultural Management: An International Journal, Vol. 10 NO. 1, pp. 3-28.

Hodges, Margaret Emily (2004) Blanche Lemco van Ginkel and H. P. Daniel van Ginkel Urban Planning, Unpublished Ph.D. Dissertation, McGill University, Montreal.

Hodgkinson, C. (1971) "Organizational Influence on Value Systems", Educational Administration Quarterly, Vol. 7, pp. 46-55.

Hoover, R. C. (1961) "A View of Ethics and Planning", Journal of the American Institute of Planners, Vol. 27, No. 4, November, pp. 293-304.

Hopkins, L. D. (1999) "Structure of a Planning Support System for Urban Development", Environment and Planning B: Planning and Design, Vol. 26, No. 3, pp. 333-343

Hornett, Andrea and Susan Fredricks (2005) "An Empirical and Theoretical Exploration of Disconnections between Leadership and Ethics", Journal of Business Ethics, Vol. 59, pp. 233–246.

Howe, Elizabeth and Jerome Kaufman (1979) "The Ethics of Contemporary American Planners", Journal of the American Planning Association, Vol. 45, No. 3, pp. 243-255.

Humbach, John A. (1989) "Law and a New Land Ethic", Minnesota Law Review, Vol. 74, HeinOnline.

Hunt, Shelby (1990) "Commentary on an Empirical Investigation of a General Theory of Marketing Ethics", Journal of the Academy of Marketing Science, Vol. 18, No. 2, March, pp. 173-177.

Hunt, Shelby D. and Scott J. Vitell (2006) "The General Theory of Marketing Ethics: A Revision and Three Questions", Journal of Macromarketing, Vol. 26, No. 2, December, pp. 1-11.

I. Planlama Kongresi (1995) Planlamanın Meşrutiyeti ve Plancıların Konumu, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Ankara.

ISMMMO (Istanbul Chamber of Independent Accountants and Certified Public Accountants) (2006) Economics of Corruption: Economic Analysis of Corruption as A Public Bad, prepared by Dr. Mustafa Çelen for ISMMMO, İstanbul.

Işık, Oğuz ve M. Melih Pınarcıoğlu (2001) Nöbetleşe Yoksulluk: Sultanbeyli Örneği, İstanbul: İletişim Yayınları.

Joma, Hesam Addin Abdul Salam (1991) The Earth as a Mosque: Integration of the Traditional Islamic Environmental Planning Ethic with Agricultural and Water Development Policies in Saudi Arabia, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Pennsylvania.

Jones, Jr., Harold B. (1997) "The Protestant Ethic: Weber's Model and the Empirical Literature", Human Relations, Vol. 50, No. 7, pp. 757-778.

Jos, Philip H. (1993) "Empirical Corruption Research: Beside the (Moral) Point?", Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 3, No. 3, July, pp. 359-375.

Karakoç, A. Gamze (2004) "Çevre Sorunlarına Etik Yaklaşım" Mehmet C. Marin ve Uğur Yıldırım (Ed.), Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar: Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetsel Perspektifler, İstanbul: Beta.

Kaufman, Jerome L. (1987) "Teaching Planning Students about Strategizing, Boundary Spanning and Ethics: Part of the New Planning Theory", Journal of Planning Education and Research, Vol. 6, No. 2, pp. 108-115

Kaufman, Jerome L. (1990) "American Codes of Planning Ethics, Content, Development, and After-Affects, Plan Canada, Vol. 30, No. 5, pp. 29-34.

Kaufman, Jerome L. (1999) "Reflections on Teaching Three Versions of a Planning Ethics Course", S. Hendler (Ed.), Planning Ethics, New Brunswick: Center for Urban Policy Research.

Kaufman, Jerome L. (2001) "Is the Increased Output of Planning Ethics Knowledge in North America Affecting Those Who Practice Planning?: An Exploratory Investigation", Paper Presented at World Planning Schools Congress, Xangai, China.

Keleş, Ruşen (1991) "Planlı Dönemin Plansız Kentleşmesi, 30 Yılın (1961-1991) Bilançosu", Türkiye'de Şehirciliğin Gelişiminde Son 30 Yılın Değerlendirilmesi Konulu 3. Türkiye Şehircilik Kongresi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları,

Keleş, Ruşen (1993) "Kentleşme ve Kamu Yararı", Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar içinde, İstanbul: Kent Basımevi, ss. 88-120.

Keleş, Ruşen (2008) Kentleşme Politikası, 10. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.

Kennedy, Nilgün Fehim (2005) The Ethos of Architects: Towards an Analysis of Architectural Practice in Turkey, Unpublished Ph.D. Dissertation, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara.

Khakee, Abdul (2007) "From Olympic Village to Middle-class Waterfront Housing Project: Ethics in Stockholm's Development Planning", Planning Practice and Research, Volume 22, Issue 2, pp. 235-251.

Khakee, Abdul and Lars Dahlgren (1990) "Ethics and Values of Swedish Planners A replication and comparison with an American study", Scandinavian Housing and Planning Research, Vol. 7, pp. 65-81.

Klosterman, Richard E. (1992) "Planning Theory Education in the 1980s: Results of a Second Course Survey", Journal of Planning Education and Research, Vol. 11, No. 2, pp. 130-140.

Knox, Paul L. and J. Cullen (1981) "Planners as Urban Managers: An Exploration of the Attitudes and Self-image of Senior British Planners", Environment and Planning A, Vol. 13, No. 7, pp. 885-898.

Kongar, Emre (2005) "Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri", Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu, 29 Eylül Pazartesi, İstanbul.

Korkmaz, Esfender, Mustafa E. Erkal, Türksel Minibaş, Burhan Baloğlu, Binhan Elif Yılmaz ve Murat Çak (2001) Türkiye'de Yolsuzluğun Sosyo-Ekonomik Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Önerileri, İstanbul: İTO.

Köprü, Burcu (2007) Türk Kamu Yönetiminde Etik Değerlerden Sapma ve Yönetsel Yozlaşma, Master Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi, Ankara.

Kramer, R., Pommerenke, P. & Newton, E. (1993). "Effects of Social Identity and Interpersonal Accountability on Negotiator Decision Making", Journal of Conflict Resolution, Vol. 3, No. 4, pp. 633-654

Kurtoğlu, Ayça (2004) Hemşehrilik ve Şehirde Siyaset: Keçiören Örneği, 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.

Laczniak, Gene R.; Robert F. Lusch and Patrick E. Murphy (1979) "Social Marketing: Its Ethical Dimensions", The Journal of Marketing, Vol. 43, No. 2 (Spring), pp. 29-36.

Leys, Wayne A. R. "Ethics and Administrative Discretion," Public Administration Review, vol. 3 (Winter 1943), p.10.

Lawton, Alan (1998) "Business Practices and the Public Service Ethos", in C. Sampford, N. Preston, and C. A. Bois (eds.), Public sector ethics: Finding and Implementing Values, New York: Routledge and Sydney: Federation Press, pp. 53-67.

Lawton, Alan and Alan Doig (2005/2006) "Researching Ethics for Public Service Organizations", Public Integrity, Vol. 8, Issue 1, Winter, pp. 11-33.

Leopold, A. (1949) A Sand County Almanac, Oxford (reprinted 1966), New York.

Leuenberger, Deniz (2004) The Local and Public Provision of Goods and Services: The Use of Economic Criteria in the Goods Provision Decisions of City Managers and Administrators, Ph.D. Dissertation, University of Nebraska at Omaha.

Lewicki, R. J.; D. J. McAllister and R. J. Bies (1998) "Trust and Distrust: New Relationships and Realities", Academy of Management Review, Vol. 23, No. 3, pp. 438-458.

Liaschenko, J.; N. Y. Oğuz, and D. Brunnquell (2006) "Critique of the 'Tragic Case' Method in Ethics Education", Journal of Medicine Ethics, November, Vol. 32, No. 11, pp. 672-677.

Lipset, S. M. & Lenz, S. (2001), "Corruption, Culture, and Markets" in Harrison, L. and Huntington, S. (eds). Culture Matters: How Values Shape Human Progress, New York: Basic Books.

Lo Piccolo, Francesco (2008) "Planning Research 'with' Minorities in Palermo: Negotiating Ethics and Commitments in a Participatory Process", Planning Practice and Research, Vol. 23, No. 2, May, pp. 187-209.

Lo Piccolo, Francesco and Huw Thomas (2008) "Research Ethics in Planning: A Framework for Discussion", Planning Theory, Vol. 7, No. 1, March, pp. 7-23.

Malinowski, C. and C. Smith (1985) "Moral Reasoning and Moral Conduct: An Investigation Prompted by Kohlberg's Theory", Journal Personality and Social Psychology, Vol. 49, No. 4, pp. 1016-1027.

Matthews, Jerry Burns (1993) A Question of Values: An Assessment of the Values Held by Land Use Planning Practitioners and Land Use Planning Faculty Regarding the Use of Land, Unpublished Ph.D. Dissertation, Texas Tech University.

Mayo, Michael A. and Lawrence J. Marks (1990) "An Empirical İnvestigation of a General Theory of Marketing Ethics", Journal of the Academy of Marketing Science, Vol. 18, No. 2, March, 163-171..

McHarg, I. (1979) "Ecological Planning: the Planner as Catalyst", in: R. W. Burchell & G. Sternlieb (Eds), Planning Theory in the 1980s: A Search for New Directions, New Brunswick, New Jersey: Center for Urban Policy Research.

Meier, Kenneth J., and Thomas M. Holbrook-Provow (1990) "I Seen My Opportunities and I Took 'Em: Political Corruption in the American States", Paper presented at The Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco.

Mengüç, Bülent (1998) "Organizational Consequences, Marketing Ethics, and Sales Force Supervision: Further Empirical Evidence", Journal of Business Ethics, Vol. 17, No. 4, pp. 333-352.

Menzel, Donald C. (2003) "Public Administration as a Profession: Where Do Body and Sould Reside?", Public Integrity, Vol. 5, No. 3, Summer, pp. 239-249.

Menzel, Donald C. (2003) "State of the Art of Empirical Research on Ethics and Integrity in Governance", Paper prepared for presentation at the Annual Conference of the European Group of Public Administration, Oeiras, Portugal, 3-6 September 2003.

Menzel, Donald C. (2003) "State of the Art of Empirical Research on Ethics and Integrity in Governance", Paper presented at the Annual Conference of the European Group of Public Administration, Oeiras, Portugal.

Menzel, Donald C. and J. Edwin Benton (1991) "Ethics Complaints and Local Government: The Case of Florida", Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 1, No. 4, October, pp. 419-435.

Meshur, M. C. and E. Sert (2008) "The Utilization of Satellite Images in Urban Conservation Planning", XX^{Ist} ISPRS Congress: 3-11 Jul 2008 Beijing, China.

Miller, P. (1997) "A Profession in Peril?", Landscape Architecture, Vol. 87, No. 8, pp. 66-88.

Moore, Stephanie L. (2005) The Social Impact of a Profession: An Analysis of Factors Influencing Ethics and the Teaching of Social Responsibility in Educational Technology Programs, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Northern Colorado, Greeley.

Mulgan, R. (2000a) "Comparing Accountability in the Public and Private Sectors", Australian Journal of Public Administration, Vol. 59, No. 1, pp. 87-98.

Myers, Dowell and Alicia Kitsuse (2000) "Constructing the Future in Planning: A Survey of Theories and Tools", Journal of Planning Education and Research, Vol. 19, No. 3, pp. 221-231.

Myerson, G. and Y. Rydin (1996) "Sustainable development: the Implication of the Global Debate for Land Use Planning", S. Buckingham-Hatfield & B. Evans (Eds.) Environmental Planning and Sustainability, New York: Wiley.

Nigro, Lloyd G. and William D. Richardson (1990) "Between Citizen and Administrator: Administrative Ethics and PAR", Public Administration Review, Vol. 50, No. 6 (Nov.- Dec., 1990), pp. 623-635.

Oğuz N. Y. (2000) "The Narrative Approach in Teaching Medical Ethics: The Turkish Experience", Medicine Law, Vol. 19, No. 3, pp. 421-431.

Oğuz, N. Y. (2003) "Research Ethics Committees in Developing Countries and Informed Consent: with Special Reference to Turkey", The Journal of Laboratory and Clinical Medicine, Vol. 141, Issue 5, pp. 292-296.

Ostrom, E. (1990) Governing the Commons, Cambridge University Press.

Ostrom, E.; J. Berger; C. B. Field; R. B. Norgaard, and D. Policansky (1999) "Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges", Science, No. 284, pp. 278–282.

Öktem, M. Kemal ve Uğur Ömürgönülşen (2005) "Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı", Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 18-19 Kasım 2005, Sakarya Üniversitesi İİBF, Esentepe Kampüsü, Sakarya: Sakarya Üniversitesi, ss. 231-237.

Ömürgönülşen, Uğur (2003) "Public Service Ethics: The Feasibility of an Ethical Administration in Turkey", 1st International Business and Professional Ethics Congress of Turkey (September 17-19, 2003), Ankara: Hacettepe University, Research Centre for Business & Professional Ethics, pp. 30-47.

Ömürgönülşen, Uğur ve M. Kemal Öktem (2005) "The Feasibility of an Ethical Administration in Turkey: Legal-Institutional and Cultural Pillars of Public Service Ethics", Ethics and Integrity of Governance: The First Transatlantic Dialogue, 2-5 April 2005, International Conference by ASPA-IIAS-Catholic University of Leuven-Public Management Institute, Leuven, Belgium.

Ömürgönülşen, Uğur ve M. Kemal Öktem (2007) "Avrupa Birliği'ne Yönetsel Uyum ve Yönetsel Kapasitenin Artırılması Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Etik Sorunu", Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (eds.), Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar, Ankara: Nobel, ss. 339-370.

Öney, Aylin (1983) The Preservation and Rehabilitation Plan of Assos-Behramkale, Unpublished Master's Thesis, Master of Architecture in Restoration, Middle East Technical University, Ankara.

Özsemerci, Kemal (2003) Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar: Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri, Ankara: Sayıştay Başkanlığı.

Penick, Robert C. (2005) Real Estate Ethics in the State of Louisiana, Ph.D. Dissertation, University of New Orleans.

Pfeffer, M. and Lapping. M. (1994) "Farmland preservation, development rights and the theory of thc growth machine: the view of planners", Journal of Rural Studies, Vol. 10, pp. 223-248.

Ploger, John (2004) "Ethics in Norwegian Planning: Legitimacy, Ambivalence, Rhetoric", Planning, Practice & Research, Vol. 19, No. 1, February, pp. 49–66.

Pultar, Mustafa (2000) "Steps toward A Theory of Ethics of the Built Environment", Warwick Fox (Ed.) Ethics and the Built Environment, Routledge, pp. 153-169.

Pyun, Jin-Bak (2007) Equality and Urbanism: An Inquiry on Egalitarian Ethics in Planning with a Particular Reference to the Public Consultation Policy and the Overdale Approach to Equal Land-Use Opportunities of the Montreal Citizen's Movement, Unpublished Ph.D. Dissertation, Concordia University, Montreal, Quebec.

Rabinovitz, F. F. (1969) City Politics and Planning, New York: Atherton.

Rawwas, Mohammed Y. A.; Ziad Swaidan, Mine Oyman (2005) "Consumer Ethics: A Cross-Cultural Study of the Ethical Beliefs of Turkish and American Consumers", Journal of Business Ethics, Vol. 57, No. 2, March, pp. 183-195.

Rees, W. E. (1990) "Economics, ecology and the Role of Environmental Assessment in Achieving Sustainable Development", in P. Jacobs & B. Sadler (Eds.), Sustainable Development and Environmental Assessment: Perspectives on Planning for a Common Future, Montreal: Canadian Environmental Assessment Research Council.

Reidenbach, R. E. and D. P. Robin (1990) "Toward the Development of a Multidimensional Scale for Improving Evaluations of Business Ethics", Journal of Business Ethics, Vol. 9, No. 8, pp. 639-653.

Roberds, Stephen C. (2003/2004) "Do Congressional Ethics Committees Matter?", Public Integrity, Vol. 6, Issue 1, Winter, pp. 25-38.

Roberts, Michael Blake (2006) Making the Vision Concrete: Implementation of Downtown Revitalization Plans, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of California, Irvine.

Roeseler, W. G. (1982) Successful American Urban Plans, Lexington, MA: Lexington Books.

Rorty, R. (1982) Consequences of Pragmatism, Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press.

Rydin, Yvonne; Urooj Amjad and Martine Whitaker (2007) "Environmentally Sustainable Construction: Knowledge and Learning in London Planning Departments", Planning Theory and Practice, Vol. 8, No. 3, September, pp. 363-380.

Sayer, Andrew, and Michael Storper (1997) "Ethics Unbound: For a Normative Turn in Social Theory", Environment and Planning D: Society and Space, Vol. 15, No. 1, pp. 1-18.

Schön, Donald A. (1983) The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action, New York: Basic Books, Inc.

Scott, Joanne Patricia (2004) Origins in Excellence: The Practical Ethos of G. Holmes Perkins and the Philadelphia School, Ph.D. Dissertation, University of Pennsylvania.

Sennet, R. (1970) The Uses of Disorder, New York: Random House.

Sim, Loo-Lee, Sau-Kim Lum and, Lai Choo Malone-Lee (2002) "Property rights, collective sales and government intervention: Averting a tragedy of the anticommons", Habitat International, Vol. 26, Issue 4, December, pp. 457-470.

Sims, Randi L. and A. Ercan Gegez (2004) "Attitudes towards Business Ethics: A Five Nation Comparative Study", Journal of Business Ethics, Vol. 50, pp. 253–265.

Singer, Peter (Ed.) (1994) Ethics, Oxford: Oxford University Press.

Smelser, N.J., (1971). "Stability, Instability, and the Analysis of Political Corruption", İn Stability and Social Change, edited by Barber, Bernard, and Inkles, Alex. Little, Brown and Company. Boston.

Smith, David M. (2007) "Moral Aspects of Place", Planning Theory, Vol. 6, March, pp. 7-15.

Smith, Herbert H. (1991) Planning America's communities: Paradise Lost? Paradise Found?, Chicago: Planners Press.

Smith, Robert W. (2003) "Enforcement or Ethical Capacity: Considering the Role of State Ethics Commissions at the Millennium", Public Administration Review, Vol. 63, No. 3, May-June, pp. 283-295.

Soliva, Reto and Marcel Hunziker (2009) "Beyond the Visual Dimension: Using Ideal Type Narratives to Analyse People's Assessments of Landscape Scenarios", Land Use Policy, Vol. 26, pp. 284-294.

Spaling, Harry and John R. Wood (1998) "Greed, Need or Creed?: Farmland Ethics in the Rural-Urban Fringe", Land Use Policy, Vol. 15, Issue 2, April, pp. 105-118.

Speer, Autumn Doreen (2003) The City Shapers of Tomorrow: Contemporary City Planners and Education, Unpublished M.C.R.P. Thesis, The University of Texas at Arlington.

Srnka, Katharina J.; A. Ercan Gegez and S. Burak Arzova (2007) "Why Is It (Un-ethical? Comparing Potential European Partners: A Western Christian and An Eastern Islamic Country – On Arguments Used in Explaining Ethical Judgments", Journal of Business Ethics, Vol. 74, No. 2, August, pp. 101-118.

Stackman, Richard W.; Patrick E. Connor, and Boris W. Becker (2006) "Sectoral Ethos: An Investigation of the Personal Values Systems of Female and Male Managers in the Public and Private Sectors", Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 16, No. 4, October, pp. 577-597.

Stein, Stanley M., and Thomas L. Harper (2003) "Power, Trust and Planning", Journal of Planning Education and Research, Vol. 23, No 2, pp. 125-139.

Stevens, Mark Robert (2008) Can Individual Planners Make Communities Safer? A Study of the Use of Discretion in Managing Urban Development, Ph.D. Dissertation, The University of North Carolina at Chapel Hill.

Stone, Melissa Middleton and Candida Greer Brush (1996) "Planning in Ambiguous Contexts: The Dilemma of Meeting Needs for Commitment and Demands for Legitimacy", Strategic Management Journal, Vol. 17, No. 8, October, pp. 633-652.

Strait, Patricia Bellin (1993) The Influence of Cohesive Groups on the Ethical Behavior of Public Employees: An Analysis of an Urban University, Ph.D. Dissertation, Old Dominion University.

Summer, Kevan William (2006) Determining Housing Need in Rural Manitoba, M.C.P. Thesis, University of Manitoba, Canada.

Suskind, Susskind, L. and C. Ozawa (1984) "Mediated Negotiation in the Public Sector: The Planner as Mediator", Journal of Planning Education and Research, Vol. 4, No. 1, pp. 5-15.

Şahin, C. Y. (2002) İmar Planlarının Yapım Süreci ve Yargısal Korunma, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı.

Şen, Mustafa Lütfi (1998) Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetsel Etik Yaklaşımı [Administrative ethics as an approach in the prevention of corruption in public administration], Yayımlanmamış Doktora tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.

Şenyapılı, Tansı, Özcan Altaban, İlhan Tekeli (2005) Cumhuriyet'in Ankara'sı: Doç. Dr. Özcan Altaban'a Armağan, ODTÜ Geliştirme Vakfı Yayıncılık,

Talen, Emily (1996) "After the Plans: Methods to Evaluate the Implementation Success of Plans", Journal of Planning Education and Research, Vol. 16, pp. 79–91.

Talen, Emily (1997a) "Success, Failure, and Conformance: An Alternative Approach to Planning Evaluation", Environment and Planning B: Planning and Design, Vol. 24, No. 4, pp. 573–587.

Talen, Emily (1997b) "Do Plans Get Implemented? A Review of Evaluation in Planning", Journal of Planning Literature, Vol. 10, No. 3, pp. 248–259.

Taylor, Nigel (1980) "Planning Theory and the Philosophy of Planning", Urban Studies, Vol. 17, Issue 2, pp. 159-172.

Tekel, Ayşe (2003) "Kentsel Rantın Oluşumu, Düzenlenmesi ve Yönlendirilmesinde Planlama ve Yönetimin Rolü: Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme", Yerel ve Kentsel Politikalar, M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel (Ed.), Konya: Çizgi Kitabevi, ss. 65-78.

Tekeli, İlhan (1988) "Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine", Planlama, Cilt 8, No 2, ss. 7-8.

Tekeli, İlhan (1991) "Türkiye'de Kentsel Rantların Bölüşümünde Yeni Bir Aşama", Kent Planlaması Konuşmaları, Ankara: TMMOB Yayınları, ss. 173-175.

Tekeli, İlhan (1991) Kent Planlama Konuşmaları, Ankara: TMMOB Mimarlar Odası Yayınları.

Tekeli, İlhan (1998) "Planlamanın Meşruiyetini Oluşturmada Etik Sorunlar", I. Planlama Kongresi (Planlamanın Meşruiyeti ve Plancıların Konumları), yay. haz. Serdar Karaduman ve Gülten Kubin, Ankara: TMMOB Şehir Plancıları Odası, ss. 17-25.

Tekeli, İlhan (1998) "Türkiye'de Cumhuriyet Döneminde Kentsel Gelişme ve Kent Planlaması", 75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık, İstanbul: Türkiye İş Bankası ve Tarih Vakfı ortak yayını, ss. 1-24.

Tekeli, İlhan (2001) "Plancının Meşruiyetini Oluşturmakta Etik Sorunlar", Modernite Aşılırken Kent Planlaması içinde, Ankara: İmge Kitabevi, ss. 209-229.

Tekeli, İlhan (2008) "Kent Planlama Mesleği Gelişmesini Sürdürürken Ahlâkını Nasıl Oluşturuyor", 31. Şehircilik Kolokyumu: Planlama Meslek Alanı, Geçmişten Geleceğe, TMMOB Şehir Plancıları Odası ve ODTÜ, Ankara, 7-9 Kasım 2007, Basım Ankara: TMMOB, ŞPO, ss. 55-71.

Tekeli, İlhan and Melih Pınarcıoğlu (2004) "Commitment Model for Regional Planning: How to Unlock Frozen Gears of Stagnant Regions", in Tamer Gök and T. Marszai (Eds.), Urban and Regional Development: Concepts and Experiences, Warszawa: Academy of Sciences, pp. 9–28.

Thompson, Dennis F. (1995) Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption, Washington, DC: Brookings Institution.

Toman, M.A. (1992) "The Difficulty of Defining Sustainability", Resources, Vol. 106, pp. 3-6.

Treisman, D. (2000), "The Causes of Corruption: A Cross-National studies", Journal of Public Economics, Vol. 76, No. 3, pp. 399-457

Tsalikis, John and David J. Fritzsche (1989) "Business Ethics: A Literature Review with a Focus on Marketing Ethics", Journal of Applied Psychology, Vol. 75, No. 4, pp. 378-385.

TÜSİAD (2002) Kamu Reformu Araştırması, İstanbul: Lebib Yalkın Yayımları.

Ulusoy, K. (2004) "Ülkemizdeki Yolsuzluklara Genel Bir Bakış Ve Bunlarla Mücadelede Çözüm Yolları", http://www.turkhukuksitesi.com/makale_121.htm.

UNESCO (2008) Mission Report: Historic Areas of Istanbul (Turkey): 356, 8-13May 2008.

Ünlü, Tolga (2005) Plan Modifications within the Contexts of Planning Control Mechanisms: Mersin Case, Unpublished Ph.D. Dissertation, METU, Ankara.

Velotta, Marco (2008) Plan implementation evaluation in Nevada: A study of the implementation of the Truckee Meadows Regional Plan, 1991-2007, M.S. Thesis, University of Nevada, Reno.

Virtanen, Turo (2000) "Changing Competencies of Public Managers: Tensions in Public Commitment", International Journal of Public Sector Management, Vol. 13, No. 4, 333–341.

Vitell, Scott J. and Foo Nin Ho (1997) "Ethical Decision Making in Marketing: A Synthesis and Evaluation of Scales Measuring the Various Components of Decision Making in Ethical Situations", Journal of Business Ethics, Vol. 16, No. 5, pp. 699-718.

Vitell, Scott J. and James Muncy (1992) "Consumer Ethics: An Empirical Investigation of Factors Influencing Ethical Judgments of the Final Consumer", Journal of Business Ethics, Vol. 11, No. 8, August, pp. 585-597.

Von Maravić, Patrick (2008) "Studying Methods, Not Ethics", Public Integrity, Vol. 11, Issue 1, Winter, pp. 9-33.

Wachs, Martin (Ed.) (1985) Ethics in Planning, New Brunswick, New Jersey: Center for Urban Policy Research, Rutgers, State University of New Jersey.

Wang, Xiaohu (2002) "Assessing Administrative Accountability: Results from a National Survey", The American Review of Public Administration, vol. 32, September, pp. 350 -370.

Warburton, John and Geoff Baker (2005) "Integrity Systems and Local Government", Australian Journal of Public Administration, Vol. 64, No. 2, June, pp. 62-68.

Weber, J. (1995) "Influences upon Organizational Ethical Subclimates: A Multi-departmental Analysis of a Single Firm", Organization Science, Vol. 6, pp. 509–523.

Whitzman, Carolyn (2007) "The Loneliness of the Long-distance Runner: Long-term Feminist Planning Initiatives in London, Melbourne, Montréal and Toronto", Planning Theory and Practice, Vol. 8, No. 2, June, pp. 205-227.

Wildavsky, Aaron (1973) "If Planning is Everything, Maybe It's Nothing", Policy Sciences, Vol. 4, No. 2, pp. 137-153.

Wildavsky, Aaron and Ellen Tenenbaum (1981) The Politics of Mistrust: Estimating American Oil and Gas Resources, Beverly Hills, California: Sage Publications.

Wolman, Harold L.; Coit C. Ford, and Edward Hill (1994) "Evaluating the Success of Urban Success Stories", Urban Studies, Vol. 31, No. 6, pp. 835-850.

Won, Sun Suu (1997) A Compartive Study on City Administration and Planning: Factors That Improve Productivity for Local Government Management, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Texas at Arlington, School of Urban and Public Affairs.

Yakar Önal, Ayşegül (2002) Kentsel Toprak Rantı Teorileri Ve Bir Uygulama İstanbul Esenkent Örneği, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Ensititüsü Maliye Anabilim Dalı.

Yalçıntaş, H. Ağan (2008) Evaluating the Impact of 'Urban Competitive Advantages' on Economic Revitalization of Deprived Inner Cities through a Case Study Held in Istanbul, Unpublished Ph.D. Dissertation, İzmir Institute of Technology, İzmir.

Yıldırım, Derya (2004) Design Problems of AOÇ as a Public Property, Thesis Submitted to the Graduate School of Natural and Applied Sciences of the Middle East Technical University, Degree of Master of Science in Urban Design, Department of City and Regional Planning.

Yücel Karakoç, A. Gamze (2005) Environmental Ethics Approach in the World and in Turkey, Unpublished Ph. D. Dissertation, Middle East Technical University, Degree of Philosophy in City and Regional Planning.

Zel, Uğur (2007) "Business Ethics: The Perceptional Differences Between Genders, Sectors and Cultures", The International Journal of Knowledge, Culture and Change Management, Vol. 5, Issue 9, pp. 9-20.

http://www.wiwi.uni-passau.de/lehrstuehle/lambsdorff/downloads/Corr_Review.pdf

http://www.worldbank.org/fandd/english/0398/articles/020398.htm

http://www.transparency.org/building_coalitions/public/local_goverment/localindex.html

http://books.google.com/books?id=3vvEYWMtcMYC&pg=PA19-IA1&dq=%2Bethical+% 2Bplanning+land+rent+&lr=&hl=tr&source=gbs_toc_r&cad=0_0

http://books.google.com/books?id=3vvEYWMtcMYC&pg=PA19-IA1&dq=%2Bethical+% 2Bplanning+land+rent+&lr=&hl=tr&source=gbs_toc_r&cad=0_0

http://scholar.google.com.tr/scholar?num=50&hl=tr&lr=&newwindow=1&safe=off&q=land+use+ethical&btnG=Ara

http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_in_local_ government

http://scholar.google.com.tr/scholar?num=50&hl=tr&lr=&newwindow=1&safe=off&q=ethical+planning+land+use&btnG=Ara

http://www.springerlink.com/index/X1054441N3G7G673.pdf

https://www.planning.org/newsreleases/pdf/japa.pdf

EK: Yöntemler

Anketler

Her bir anket iki ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde kişisel bilgiler; ikinci bölümde planlamada etik sorunların kaynağı, plancıların etik/etik olmayan davranışları hakkındaki algılamaları, etik olmayan planlama uygulamaları, yerel yönetimlerde ayrımcılık hakkında bilgi toplamak amaçlanmıştır. Soru kağıdının/anketin ikinci bölümü 5'li Likert ölçeğine dayanan sorulardan oluşmaktadır. Buradaki sorular güçlü bir tutumu ifade eden "kesinlikle katılıyorum"dan "kesinlikle katılmıyorum"a uzanan ifadeler taşımaktadır. Ayrıca ikinci bölümde mevki/pozisyon, görev ve uzmanlığa göre farklılaşan özel sorular da vardır. Farklı sorular 27 ve 29. sorular arasında yer almıştır.

Analiz aşamasında planlama aktörleri planlama ile ilgili uzmanlık alanlarına göre 5 farklı gruba ayrılmıştır. Bu nedenle plancılar, tek başına bir gruptur. Mimarlar ve inşaat mühendisleri, çevre mühendisleri, kadastro mühendisleri ve makine mühendislerini içerir; üçüncü ve son grup iki yıllık teknik okullardan mezun olan teknisyenleri kapsamaktadır.

Her gruba uygulanan ankette 23 ortak soru vardır ve serbest çalışan plancılar için 2 ek soru vardır. Bu sorular Şehir Plancıları Odası'nın kontrol mekanizmasıyla ilgilidir.

Belediye başkanı, başkan yardımcısı, meclis üyeleri ve imar müdürlerine uygulanan ankette farklı sorular; merkezî yönetimin bazı kurumlarının bürokratik yavaşlığı, daha önceki yönetimlerin plan karar ve uygulamalarıyla ilgilidir.

Akademisyenlere uygulanan anketlerde ayrıca ders içeriklerindeki etikle ilgili dersler, yerel yönetimlere verdikleri danışmanlık ve bilirkişilik hizmetleri, planlama konularında üniversite-yerel yönetim işbirliği üzerine odaklanan sorular sorulmuştur.

Müteahhit anketinde dört farklı soru vardır. Bunlar kamunun öncülüğünde yürütülen toplu konut uygulamaları (TOKİ ve KİPTAŞ), ek yapılaşma haklarının kentsel gelişme üzerindeki etkileri, yerel yönetimlerin sözleşme dışındaki istekleri, yerel yönetimlerdeki ihalelerden haberdar olup olmadıklarıyla ilgilidir.

Anketleri değerlendirmek için SPSS 11.5 istatistik programı kullanılmıştır. Sonuçlar tablolar, şekiller ve grafiklerle gösterilmiştir.

Anketlerin hazırlanma aşamasında etik, kamu yönetiminde etik, yerel yönetimlerde etik , planlama etiği literatürü araştırılmıştır.

Daha önceki tezler, makaleler, kitaplar ve araştırmalar, detaylı olarak analiz edilmiştir. Anket ve mülâkat soruları bütünüyle Türkiye koşulları ve projenin genel çerçevesi düşünülerek tasarlanmıştır.

Bu çalışmada cevaplayıcıların yerel yönetimlerde planlama etiği konusundaki algıları araştırılmış ve sonuçlar yerel planlamadaki mevcut durum ve Türkiye'deki yasal düzenlemeler çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Alan araştırmasının başlangıcında ve anket dizaynında anketler, birkaç akademisyen ve plancı ile birlikte gözden geçirilmiştir. Anketin başlangıcında sınırlı sayıda anket Antakya ve Adana'da uygulanarak bir pilot çalışma yapılmıştır.

Kentler, kurumlar ve kişiler şu kriterlere göre seçilmiştir: 1- Projenin genel çerçevesi, 2- Başbakanlık Etik Kurulu'nun önerileri, 3- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'yle yapılan görüşmeler, 4- Farklılık ve ölçek ihtiyacı, 5- Erişilebilirlik ve zaman sınırlılıkları, 6- Şehir Plancıları Odası Temsiciliklerinin ve Şehir ve Bölge Planlama Bölümlerinin bulunması.

Anketin beş farklı gruba göre hazırlanmasının nedeni, bu beş grubun planlama sürecinin esas aktörleri olmalarıdır. Örneklemin temsiliyet kabiliyetinin sağlanması için planlamada farklı aktörler örnek olarak seçilmiştir. Kısmen farklı beş faklı anket kullanılarak bu grupların etik sorunlar hakkındaki düşüncelerinin ve etik sorunlar hakkındaki şikâyetlerinin farklı olup olmadığı ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Basit örneklem yöntemini kullanarak farklı ölçeklerden örnekler alınmıştır: Büyükşehir belediyeleri, il merkezleri, kasaba ve belde belediyeleri. Bu örneklem haricinde otuzdan fazla belediye anket için seçilmiştir.

Anket genel olarak planlama etiği ve özel olarak yerel yönetimlerde etikle ilgili olarak yapılmış önceki tezler, makaleler ve araştırmalara göre dizayn edilmiştir.

Cross-tab, faktör analizi, paired ti test gibi farklı analiz yöntemleri kullanılarak katılımcıların, çalışma koşulları, kendi kişisel nitelikleri ve çalışma çevreleri ile cevaplarını ilişkilendirmek iyi bir fikir olabilirdi. Ancak bu her bir anketi cevaplamak için daha çok zamana ve ek ikinci bir soru sayfasına ihtiyaç doğuracak ve anketin uzunluğu artacaktı. Bu aynı zamanda cevaplayanların kimliklerinin açığa çıkması sorununa da yol açabilirdi.

Planlama etiği literatüründeki ampirik araştırmalardan anlaşılmaktadır ki, bazı ilişkiler kurulabilir ve sorulabilir. Örneğin Howe ve Kaufman (1979) ABD'deki plancılar üzerinde yaptıkları kendi öncü ampirik çalışmalarında, plancıların cevaplarını kendi oryantasyonlarıyla ve kişisel karakteristikleriyle sorgulamışlardır. Howe ve Kaufman'ın Amerikan plancılarının geniş bir grubu üzerinde tesadüfi örnekleme yöntemi kullanılarak yazdıkları makale; plancıların neyi, neden etik olarak gördüklerini araştırmıştır. Pek çok plancı neyin etik olduğu konusunda benzer görüşlere sahip olmalarına rağmen, açıkça görülen keskin farklılıklar da vardır. Bu farklılıkların sebepleri arasında rol oryantasyonu en önemlisidir.

En siyasi yönelimli plancıların, daha teknik yönelimli olanlara göre neyin etik oduğu konusunda daha liberal bir yaklaşımları vardır, üçüncü bir grup (hem teknik hem de politik boyutların üzerinde) ortada yer almaktadır. Siyasi görüş, kurum olarak davranma ve meslek içindeki değerleri açıklama eğilimi neyin etik olduğunu açıklarken, neden bazı plancıların diğerlerinden farklı düşündüğünü açıklamada en önemli unsurdur.

Mülâkatlar

Anketlerdekiler gibi kapalı uçlu sorularla plancıların cevaplarıyla neyi ifade etiklerini yeterince söyleyemediklerine ve yüz yüze görüşmede cevaplayıcılar tarafından saplanabilecek muhtemelen yararlı pek çok bilgi kırıntısına ulaşmanın mümkün olduğuna inanmaktayız. Ancak cevaplar özel bir inancı yansıtıyorsa veya yanlı ise bunu bilmek imkânsızdır. Muhtemelen anket sonuçları araştırmacıların planlama aktörlerinin gerçek inançlarıyla eylemleri arasındaki ilşkinin ne olduğunu bilmelerine imkân tanımamaktadır. Uygun strateji bu nedenle planlama aktörleriyle ne düşündüklerini ve hissettiklerini yansıtacakları şekilde konuşmak olmuştur.

Etik üzerine araştırmada planlama aktörlerinin esas değerlerinin ve rollerinin anket sonuçlarının sınırlılığından öteye gitmesi gerektiğini gözlemledik. Bu çalışma, sadece plancılara sorulan kapalı uçlu sorulardan oluşsaydı sınırlı kalabilirdi; çünkü bu sorular planlama aktörlerinin özel inaçlarını ve etik konular hakkında nasıl hareket ettiklerini, tahminde bulunduklarını ve yorum yaptıklarını ortaya koymazdı.

Baum'un (1986: 37) belirttiği gibi "plancıların eylemde bulunurken ne düşündüklerini ve ne hissettiklerini daha iyi yansıtmak için gerekli araştırma stratejisi plancılarla konuşmaktır; özellikle araştırmanın açıklama aşamasında ne yaptıklarını açıklamaya istekli bazı plancılarla derinlemesine araştırma yapmak, titizlikle seçilen geniş plancı örneklemden daha önemlidir."

Araştırma kapsamında bu beş grup planlama aktörüne 68 yarı yapılandırılmış mülâkat ve 15 mülâkat uygulanmıştır. Yarı yapılandırılmış mülâkat 10 açık uçlu sorudan oluşmaktadır. Bu çalışma, planlama sürecinde etik sorunların kaynağı, etik sorunların çözümleri, plancıların çalışma koşulları, plancıların karar alma, plan yapımı ve hazırlığı sürecinde baskı alıp almadıkları, ilginç bir etik olay yaşayıp yaşamadıkları hakkında detaylı bilgi almayı amaçlamaktadır.

Her bir derinlemesine mülâkat yaklaşık 45 dakika sürmüştür. Bunlardan bazıları 2 saat sürmüştür. Mülâkatların çoğu kasıtlı olarak proje üyelerinin ikisinin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

Bazen planlama etiği konuları planlama aktörleriyle derinlemesine mülâkatla tartışılmıştır.

Anket, serbest çalışan plancılar, Şehir Plancıları Odası Temsilcilikleri ve şehir ve bölge planlama bölümlerindeki akademisyenlerle yapılmıştır

Planlama Sürecindeki Etik sorunlar		
- Plancılar (Yerel yönetimlerde çalışanlar)		**- Plancılar (serbest çalışan)**
- Kişisel çıkar - Politik baskı - Planlar ve mevcut kadastro planları arasındaki çekişme/uyumsuzluk -Planlamanın şehircilik ilke ve esaslarından çok, yerel yönetimin taleplerini karşılamaya yönelik işlemesi - Plancıların kamu yararına yeterli ilgiyi göstermemesi - Plancıların planlama mesleği ilkelerine karşı sorumsuzlukları - Rant - İkili ahlâk anlayışı - Kişisel ahlâki zafiyet - Mevcut yönetimin daha önceki yönetimlerin plan kararlarının değişimine bakışı ve bu değişikleri sınırlayıcı yasal düzenlemelerin eksikliği - Yerel ve merkezî yönetim arasında yetki tekrarı - Değişen koşulları haklılaştırmak - Planlama mesleğinde mesleki sertifikayla ilgili tekelci yapı - Türkiye'de inşaat sektörünün gelişiminin ekonomik gelişmeye bağlılığı - Türkiye'de mevcut gelişme yapısıyla ilgili plan kararlarında müteahhitlerin etkili olması	- Planlamanın yasa dışı gelişmeyi meşrulaştırmak için bir araç olarak algılanması - Yerel seçim sürecinde yasa dışı gelişmelerin affedilmesi -Yasa dışı yapılaşmalara oy kaygısıyla göz yumulması sonucu arazi mafyasının türemesi ve planlama sürecinde etkili olması - Yöneticilerin parti kimliğinden çıkamaması, belli bir kesimin tarafı olması, yöneticilerin karar verme sürecinde tarafsızlıklarını koruyamamaları -Müteahhitlerin plan kararları üzerindeki baskısı - Kültürel miras ve çevre değerlerinin korunması konusundaki bilinçsizlik - Rant karşısında arazi değerlerinin korunmasında yönetsel zayıflık - Kentsel gelişme üzerinde girişimcilerin ve sermaye sahiplerinin baskıları - Planlama ilkelerine aykırı izinleri alabilmek için plancılar üzerinde baskı yapılması - Kamu yararı kavramının belirsizliği	- Yolsuzluk ve yasa dışı uygulamaların artışı - Kamu yönetimi ve planlamada dejenerasyonun artması - Rant - Kentsel rantların büyük bölümünü elde etme yarışı - Kırdan kentlere yönelen göç nedeniyle hızlı kentleşme - Yerel yönetimlerde çürüme Kişisel çıkar - Kamu arazilerinde yasa dışı yapılanmayı görmezden gelme - Planlama sürecinde kamu yararını küçümsemek - Planlama mesleğinin kurumsallaşması konusundaki yetersizlik - Plan kararları sonucu oluşan rantın vergilendirilmesindeki yetersizlik - Plan değişiklikleri yoluyla ortaya çıkan kentsel rantın dağıtımı konusunda yasal düzenlemelerin eksikliği - Planlamaya halk katılımının yetersizliği
- Etik Sorunların Kaynağı		
- Planlama sisteminin sınırsız plan değişikliği imkânı vermesi - Plancıların ekonomik koşulları - Toprak üzerinde bireysel çıkarlar - Planların küreselleşen dünyanın değişen koşullarına cevap vermede yetersiz kalması - Planların esnek olmaması - Toplumsal ahlâki değerlerin yetersizliği - Yasal boşluklar - İmar kanununda belirsiz hükümlerin olması - İmar kanunundaki tutarsızlık - Planlamada çok sayıda yetkili kurum olması - Cezai müeyyidelerin yetersizliği - Yerel yönetimlerin 5 yıllık hizmet sürelerinden dolayı kısa süreli kamu hizmetleri üzerine odaklanmaları - İmar mevzuatındaki çelişen hükümler - Yasal düzenlemelerde yapılan sık değişiklikler	- Rüşvet - Eğitim yetersizliği - Daha fazla isteme eğilimi - Ekonomik ve siyasi faydalar - Yetersiz ölçekte yapılan planlar - Üst ölçekli planlarla çelişen master planları ve uygulama planlarının hazırlanması ve onaylanması - Hatalı planların iptal edilmesi sürecinin uzun sürmesi - Toplumda rant ve gelişmenin adaletsiz dağılımı - Türkiye'de kesin/net bir kentsel gelişme politikasının olmaması - Özellikle büyük kentlerde hızlı nüfus artışı - Mevcut kamu yönetimi sistemi - Plan hiyerarşisinin kırılması/bozulması - Üst ölçekli planlar (bölge, il planları vb.) hazırlanmadan master planların ve uygulama planlarının hazırlanması ve onaylanması - Kentleşme sürecinden sonra planların hazırlanması - Kurumlar arasında yetki karmaşası - Uygulama yetersizliği	- Planlamada yolsuzluğu önleyecek yasal düzenlemelerin yetersizliği - İmar kanunlarında kamu yararını koruma konusunda detaylı düzenlemelerin olmaması - Piyasa ekonomisinin etkisiyle plan kararlarından elde edilen ekonomik faydanın artması - Toplumsal otokontrolün zayıflığı - Plan onaylama sürecinde kurumlar arasında karmaşıklık ve belirsizlik - Planlamada mesleki denetim açıkığı ve yetersizliği - Anti-demokratik yerel yönetim seçim süreci - Toplumdaki ikili ahlâk anlayışı - Vicdani muhasebe yapmama - İlköğretimden üniversiteye kadar etik konusunda yetersiz eğitim verilmesi - Toplumda rant ve gelişmenin adaletsiz dağılımı - Hatalı planların iptal edilmesi sürecinin uzun sürmesi

Sıklık ve Önem Derecelerine Göre Etik Sorunların Sıralanması

1- Maddi çıkar sağlama amacıyla rüşvet alma
2- Siyasi çıkar sağlama amacıyla rüşvet alma
3- Bireysel çıkar
4- Rant
5- Hızlı kentleşme
6- Kamu yararının önemsenmemesi
7- Yerel yönetimlerde ayrımcılık yapılması
8- Doyumsuzluk
9- Hatalı planların iptal edilmesi sürecinin uzun sürmesi

Etik Sorunların Azaltılması İçin Alınması Gereken Önlemer

- Yasal düzenlemeler
- Planlama sürecinin tümünde halk katılımının artırılması
- Planlamanın her aşamasında şeffaflığın sağlanması
- Rollerini net biçimde belirleyerek kurumlar arasındaki yetki tekrarlarını ortadan kaldırmak
- Planlama sürecini hızlandırmak (hazırlama, onay ve uygulama)
- Yasal düzenlemelerle plancıları politik, bireysel ve ekonomik baskılar karşısında korumak
- İlkokuldan üniversiteye kadar verilecek etik eğitimi ile her kişide etik duyarlılığı/farkındalığı arttırmak
- Planlamayı tek bir yetkili otoritenin sorumluluğuna vermek
- Kentlerin kendi özgün karakteristiklerine uygun plan düzenlemeleri yapmak
- İmar mevzuatındaki "kamu yararı", "planlama ilke ve esasları" gibi belirsiz kavramları azaltmak
- İmar komisyonlarında plancılara oy hakkı vermek (yerel yönetimlerde çalışan plancılar ve Şehir Plancıları Odası)
- Plan müellifinin görüşünün alınması ile ilgili yasal düzenlemenin daha sağlıklı işletilmesi
- İmar süreçlerinde kazanılan rantın halka transfer edilmesi
- Plan hazırlama sürecinde plancılara bağımsız çalışma koşullarının sağlanması
- Sosyal devlet yaklaşımının tüm kamu yönetiminde hayata geçirilmesi
- Toplumsal refah düzeyinin artırılması
- Plan kararlarının her aşamasının halka ve medyaya açıklanması
- Kamu yönetimi ve planlama sürecinde çağdaş yasal düzenlemelerin yapılması
- Yolsuzluğu önleyici sosyal reformlar yapılması
- Planlamanın her aşamasında vicdani muhasebe yapılması
- Yasal yaptırımlarını güçlendirilmesi
- Yasal denetimin artırılması
- Büyük şehirlerde hızlı kentleşmenin kontrol edilmesi
- Plancıların çalışma alanlarının genişletilmesi
- Belediyelerde plancı çalıştırılmasının zorunlu hale getirilmesi
- İmar süreçlerinde kazanılan rantın halka transfer edilmesi
- Eğitim
- İmar kanunlarındaki yasal çelişkilerin ortadan kaldırılması

Etik Sorunların Azaltılması İçin Planlama Kurumları Ne Yapabilir?

- Kurumlar planlama işini bu konuda uzman ve yetkin kişilere ihale etmelidir.
- Kamu kurumları arasında etkin bir iletişim, eşgüdüm, bilgi alışverişi sağlanmalıdır.
- Planlama konusunda ilgili kurumların tümünün katılımı ile planlar tek bir elden hazırlanmalıdır.
- Yeterince imar hukukçusu yetişmeli ve istihdam edilmelidir.
- Planlama ve halk katılımı konusunda kurumsal çerçeve sadeleştirilmelidir.
- Planlamada yasal çerçeve netleştirilmelidir.
- Kurumsal kapasite geliştirme mekanizması genişletilmelidir.
- Planlamada yazı ve kağıt bürokrasisi azaltılmalı, kurumlar arası iletişim yazışmalarla değil, kurumlar arası bir kurul kurularak sağlanmalıdır.
- Kurumlar arasında ortak bir veri tabanı oluşturmalıdır.
- Veriler tek biçimde birleştirilmeli ve bu veriler sürekli olarak güncellenmelidir.
- Kurumsal, yasal, sosyal, ekonomik boyutları olan genel kapsamlı bir eğitim ve yönetim reformu yapılmalıdır.
-Yerel yönetimler, özellikle planlama ile ilgili aldıkları kararlarda etkili biçimde denetlenmelidir.
-Serbest plancıların yerel yönetimlere verdikleri hizmetleri denetleyebilen bir mekanizma kurulmalıdır.

Yerel Yönetimlerde Çalışan Plancıların Çalışma Koşulları

- Yerel yönetimlerde çalışan sözleşmeli plancının iş garantisinin olmaması
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa göre plancıların başka bir yere tayin edilebilmesi
- Plancıların ekonomik şartlarının aldıkları sorumluluklarla karşılaştırıldığında zayıf olması
- Plancıları politik baskılar karşısında koruyacak kurumsal bir örgütlenmenin olmaması
- Planlama mesleğinde kurumsallaşmanın yetersiz olmasından dolayı piyasa ekonomisi koşullarında planlama ilkelerini savunmanın güçlüğü
- Planlama ile ilgili karar alma yetkisinin meclise ait olmasının ve plancının yapmış olduğu plan ile ilgili karar alma ve onaylama yetkisinin olmamasının plancının faaliyetini ve sorumluluğunu azaltması.
- Kurumsallaşmış yerlerde plancıların şartları nispeten iyi; kurumsallaşmamış küçük kurumlarda ise siyasilerin ve diğer baskı gruplarının etkisi altında olması.
- Plancının konumunun da Türkiye'deki diğer kamu personelinde olduğu gibi kötü olması.
- Piyasa ekonomisinin ekonomik şartları nedeniyle savunucu planlamanın güçlüğü

Planlama Sürecindeki Etik Sorunlar

Belediye Başkanı, Belediye Başkan Yardımcısı, Belediye Meclisi Üyeleri, Müdürler	**Akademisyenler**	
-Kamu yararı kavramının net biçimde tanımlanmaması -Yolsuzluk, rüşvet -Adam kayırma -Bilimsel-nesnel verilere dayanmayan keyfi planlama anlayışı -Kişisel çıkarlar, talepler -Rant -İkili ahlâk anlayışı -Siyasilerin talepleri -Yerel yönetimlerde nitelikli personel yetersizliği (yerel yönetimler değiştiğinde işten çıkarılma riski nedeniyle nitelikli personelin belediyelerde çalışmak istememesi) -Etkin denetim yetersizliği -Nitelikli planların yapılmaması. Bu nedenle sürekli plan tadilatlarının gündeme gelmesi -Mimar ve Şehir Plancıları Odası'nın muhalif tavırları -Planlama kararlarında herkese adil davranılmaması, kentteki rantın adil dağıtılmaması	- Planlama kararlarının etik temelinin belirsiz olması - Planlamanın etkilerinin herkes için adil olmaması - İmar sisteminin spekülasyonlara yol açması - Belirli kişi ve kurumların çıkarlarının planlama sürecinde birinci derece göz önünde bulundurulması - Rantın kamu yararının önünde tutulması - Plancının plan kararlarına müdahaleler olması - Akademisyen ve/veya bilirkişilik yapma yetisine sahip kişilerin karar mekanizmasında zayıflatılması ya da karar mekanizmasına etki etmeyecek şahısların tercih edilmesi - Belediye meclisi üyelerinin taraflı tutumları - Rüşvet - Yerel yönetimlerin yasal açıkları planlama sürecinde kullanma çabaları - Denetim mekanizmasına müdahaleler - Personel hiyerarşisinin planlama süreci üzerindeki baskı ve yönlendirme çabaları - Onaylı plan kararlarının menfaat ve çıkar çekişmeleri sonucunda değiştirilmesi ya da revize edilmesi - Plan hazırlama, onaylama ve uygulama sürecinde farklı etik sorunların yaşanması - Plan hazırlama sürecinde teknik konuların ağırlıkta olması, kamu yararı ağırlıklı bir yaklaşım sergilenmemesi - Planların onaylanması aşamasında; meclislerin yapısı ve aski süreciyle ilgili sorunların olması - Plan uygulama sürecinde plancıların planlarının uygulanmıyor olması ve plancıların hazırladıkları planları uygulama konusunda yalnız kalmaları - Plan değişiklikleri, araştırma raporlarının yazımında taraflı yargılar, sonucu belli çalışmalara sonradan hazırlanan raporlar - Bilimsel temeli olmayan koruma/korumama kararları, kamuoyunu yönlendirerek sağlanan katılım çalışmaları - Doğru ve yanlışın net olarak ayırt edilememesi	- Bireysel çıkarlara hizmet etme - Yerel yönetimlerin kendilerine ait ya da tahsisli alanlar üzerinde yaptığı plan değişiklikleri - Çok sık plan bütününü bozacak olan değişiklikler yapılması - Üst ölçek planların onaylanması sürecinde çok fazla yetkili kurum olması, yetki karmaşası - Siyasi baskılar - Rant kaygısı - İmar mevzuatı - İhalelerde fiyat kırımları - Bilirkişilik mekanzimasında yaşanan sorunlar - 18. madde uygulamaları - Yeterince veri toplanmadan ve sağlıklı analiz yapılmadan plan yapılması - Planlamanın şeffaf olmaması - Halkın planlarla ilgili bilgilendirilmemesi - Yetki paylaşımındaki sıkıntılar - Kamu yararının yerini özel problemlerin alması - Plancıların, profesyonellerin veya karar vericilerin etik sorumluluğunun neye odaklanması gerektiğinin; sonuç odaklı mı süreç odaklı mı olunması gerektiğinin ve kimin yararına davranılması gerektiğinin net olmaması - Ekonomik değerlerin kentsel değerlerin önüne geçmesi - Planlama sürecinde her şeyin plancının vicdanına kalması. Kamusal etik değerlerine sahip olmadığı noktada sorun çıkması - Halk katılımının eksik olması - Kamu yararı kavramının tam olarak tanımlanmaması - Yolsuzluk ve rüşvet - Bilimsel ve nesnel verilere dayanmayan keyfi planlama anlayışı

Yaşanma Sıklığına Göre Etik Sorunların Sıralanması

Belediye Başkanı, Belediye Başkan Yardımcısı, Belediye Meclisi Üyeleri, Müdürler	Akademisyenler	
- Rant planlaması fikrinin yaygınlığı - Adamsendecilik - İkili ahlâk anlayışı - Popülist politikalar - Çıkar gruplarının oy baskısı ve etkinliği - Liyakatsiz belediye başkanı ve personel - Bireysel çıkarların önde tutulması - Kaçak yapılaşma sorunu - Emsal ve kat artışı talepleri	- Yolsuzluk, rüşvet - Kamu yararı kavramının net olarak tanımlanmaması - Bilimsel ve nesnel verilere dayanmayan keyfi planlama anlayışı - Adam kayırma - İmar sistemi sorunsalı - Rant - Belediye meclisi yapısı - Yasal yaptırım zayıflığı	- Hızlı kentleşme - İmar ve planlama etiği algısındaki yanlışlık ya da eksiklik - Kurumsal parçalanmışlık - Denetimsizlik - Plan, vizyon-katılım eksikliği - Bilgilendirme eksikliği - Araştırma bütçeleri

Etik Sorunların Kaynağı

Belediye Başkanı, Belediye Başkan Yardımcısı, Belediye Meclisi Üyeleri, Müdürler	Akademisyenler
- Daha önceki dönemin yanlış uygulamaları - Ahlâki eğitim eksikliği ve işlenen etik suçlara karşı caydırıcı önlemlerin ve cezaların yetersizliği - Halkın planlama sürecine katılımının yetersiz olması - Planlama sürecinin denetiminin demokratik olmaması - Planlamanın şeffaf ve açık yapılmaması - Bilimsel ve mesleki kurumların planlama sürecinde etkiliğinin az olması - Planlama sürecinde yasalara uygun olmayan planlar yapılması - Mülk sahiplerinin ve siyasilerin taleplerinin planlama ilke ve esaslarının önünde tutulması - Yerel yönetimlerdeki liyakatsiz personel ve yöneticiler - Nitelikli elemanın yerel yönetimlerde çalışmak istememesi - Kurumlar arası eşgüdümsüzlük - Denetim eksikliği - Çıkar gruplarının kentlerdeki etkisi - Günümüzde bireysel çıkarların toplumsal çıkarların önüne geçmesi - Rant - Standart ve yetkileri detaylı biçimde tanımlayan yasal düzenlemelerin yetersizliği	- Bilinç ve bilgi eksikliği - Yetersiz yönetim kapasitesi - Ahlâki eğitim eksikliği - İşlenen etik suçlara karşı yasal caydırıcı önlemlerin ve cezaların yetersizliği - Bizatihi sistemin kendisi - Rant - Belediye meclisinin yapısı ve üyeleri - Hızlı kentleşme - Bilirkişilik mekanizması - Plancılara etik değerlerin eğitim sırasında verilmeye çalışılması ancak plancılar dışındaki aktörlere böyle bir eğitimin verilmemesi (belediye başkanları, meclis üyeleri, müteahhitler vb.) - Meslek örgütlerinin yaptırımcı ve yönlendirici yetkilerinin olmayışı - Planlama yetkisinin farklı kurumlar arasında parçalanmış olması - Kamuoyunun planlama konusunda bilgisizliği - İmar yolsuzluklarının toplumda yolsuzluk ya da hırsızlık gibi algılanmaması - Plana aykırı eylemlerin cezalandırılmaması, yaptırımın olmaması - İmarlı arazi yetersizliği - Kanunlardaki boşluklar - Bireysel ahlâk algılaması - Şehir ve bölge planlama bölümlerinde etikle ilgili derslerin olmaması - Şehir planlama mesleğinin kurumsallaşmaması - Ekonomik kaygılar - Politik unsurlar

Etik Sorunları Azaltıcı Yöntemler

Belediye Başkanı, Belediye Başkan Yardımcısı, Belediye Meclisi Üyeleri, Müdürler	Akademisyenler	
- Genel revizyon planı yapılmalı. - Halkın planlama sürecine demokratik katılımı ve denetimi sağlanmalı. - Yerel yöneticilere bilimsel ve mesleki katkı sağlanmalı. - Şeffaflık sağlanmalı. - Bağımsız denetleme mekanizması kurulmalı. - Kentlerin imar planlarının hazırlanması zorunlu olmalı. - Stratejik planların ülkenin genel kalkınma hedefleriyle uyumlu olup olmadığı kontrol edilmeli. - Kentlerin imar planları revize edilmeli ve bireysel plan tadilatları hiç yapılmamalı. - Planların sağlam ve sağlıklı bir alt yapıya sahip olması sağlanmalı. - Halihazır haritalar güncellenmeli. - Toplumda kişisel ahlâk, dürüstlük ve haksız uygulamalara karşı cesur durmak gibi meziyetler yüceltilmeli. - Cezai yaptırımlar artırılmalı. - Halk bilinçlendirilmeli.	- Mevcut planlama sistemi kökünden değiştirilmeli. - Etik konularda denetim yapacak bir kurum etkin olarak çalışmalı. - Etik konusunda çalışan uzmanların sayısı artırılmalı. - Planlama eğitimi sürecinde öğrencilere etik sorunlar tanımlanmalı ve öğrenciler bilinçlendirilmeli. - Caydırıcı cezai yaptırımlar uygulanmalı. - Yasal ve yönetsel sorumlulukların sınırları net olarak belirlenmeli. - Plancılara, müdahaleleri bertaraf edecek yetki ve imkânlar sağlanmalı. - Kamuda planlama odaklı bir mekanizma ya da örgüt oluşturulmalı. - Planlama etiği konusunda toplum kamu kurumları ve medya tarafından sürekli bilinçlendirilmeli. - Plancılar ile süreçte yer alan aktörler arasında doğrudan teması önleyecek kurumsal işleyiş oluşturulmalı. - Planlama prosedürü net olarak tanımlanmalı ve uygulamalar şeffaf olmalı. - Bir planlama kararı alınırken, belirsizlikler ve bilinmezler mümkün olduğunca ortadan kaldırılmalı.	- Denetleme mekanizması geliştirilmeli. - Planlamaya halkın katılımı artırılmalı. - Yerel yönetimler ve üniversiteler arasında işbirlikleri oluşturulmalı. - Planlama alanındaki yetki karmaşası giderilmeli, kurumlar arasında işbirliği kurulmalı. - Belediye meclisi üyeleri arasında daha çok plancının olması yönünde bir düzenleme yapılmalı. - Katılımcı ve stratejik planlama yaklaşımı benimsenmeli. - Siyasilerin yerel yönetimler üzerindeki baskısı azaltılmalı. - Parti politikaları etik açıdan incelenmeli. - Bireyler temel eğitim düzeyinde, daha üniversiteye gelmeden etik konusuna eğitilmeli. Lisans düzeyinde de etik dersleri ile konu hakkında bilinç verilmeli. Zorunlu ahlâki eğitim olmalı. - Mesleki denetim mekanizması daha işler olmalı. - ŞPO'ya bağlı bağımsız bir birim etkin mesleki denetim yapmalı. - Kontrol mekanizması olarak koruma kurulları ya da estetik kurulları gibi "etik kurul" oluşturulmalıdır.

Etik Sorunları Azaltma Konusunda İlgili Kurumlar Neler Yapabilir?

Belediye Başkanı, Belediye Başkan Yardımcısı, Belediye Meclisi Üyeleri, Müdürler	Akademisyenler
- Halk katılımı sağlanmalı. - İlköğretimde etik dersleri verilmeli. - Yasal yaptırımlar artırılmalı. - Etkili kontrol yapılmalı. - Bağımsız kontrol mekanizması kurulmalı.	- Kurumlar arası koordinasyon sağlanmalı. - Farklı kurumlardaki yetkin temsilciler diğer kurumların karar mekanizmalarında danışman olarak görev almalı. - Etik konusunda uzman sayısı artırılmalı ve bu uzmanlar yerel yönetimlerde çalışmalı. - Etik konusunda tüm toplumu kapsayan eğitim programları yürütülmeli. - Toplumun beklentilerine uygun esnek planlama yapılmalı. - Özel amaçlı planlar azaltılmalı ve mevcut planlama süreci bu alanları da kapsayacak şekilde düzenlenmeli. - Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun ve ŞPO'nun müdahil olduğu bir yasal zemin oluşturulmalı. - Etik dışı davrananlar kamuya teşhir edilmeli.
	Planlama Etiği ile İlgili Dersler
	- Sadece Selçuk Ünivesitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nde etikle ilgili bir ders vardır. - Etik derslerin verilmesi tek başına bir çözüm değildir. Etik derslerin verilmesine ilkokuldan başlanmalıdır. - Etik konular her ders ve projede vurgulanmalıdır.
	- Türkiye'de etik üzerine çalışan akademisyenlerin sayısı artırılmalıdır
	- Eğitim yetersizliği vardır (cevaplayanların % 95'i bu konuda hemfikirdir) - Uzman açığı yoktur, asıl sorun etik çalışmalarının, uygulamalarının, önerilerin ve sonuçların paylaşılmasındadır.

KAMU YÖNETİMİNDE ÇIKAR ÇATIŞMASI

Doç. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA

TEŞEKKÜR

Bu çalışma T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Avrupa Konseyi ile ortak olarak yürüttüğü "Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi" çerçevesinde sağlanan mali ve uzmanlık desteği ile gerçekleştirilmiştir.

Saha çalışması sırasında görüşmelerin gerçekleşmesini sağlayan başta Ankara, İstanbul, İzmir, Mardin, Trabzon ve Uşak Valilikleri ve bu illerin Belediye Başkanlıkları olmak üzere, görüşmelere katılan tüm kamu görevlilerine teşekkür ederim.

Bu süreçte başta Avrupa Konseyi'nden Prof. Alan Doig'e ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu Uzmanı Sayın Ömer Atalar'a sağladıkları her türlü destek ve gösterdikleri anlayış için teşekkür ederim.

Son olarak ve her şeyden önce bu çalışmaları konunun özüne uygun bir şekilde baştan sona büyük bir hassasiyet ve titizlik içerisinde izleyen, değerlendiren ve yönlendiren Kurul Başkanı Sayın Prof. Dr. Bilal Eryılmaz'a şükranlarımı arz ediyorum.

Doç. Dr. Ömer Faruk Gençkaya

Muhammet E. Okutan, Banu Okutan ve Selma Gençkaya'nın katkılarıyla

GİRİŞ

Kamu hizmetlerinde çıkar çatışmasının tarihi, kamu yönetimi kadar eskidir. Geçmişte birçok toplumda seçilmiş ya da atanmış kamu görevlilerinin kamu makamını kendi kişisel menfaatlerini geliştirmek için kullandıkları varsayılırdı. Günümüz toplumlarında kamu görevlilerinin devletin yararına çalışmaları beklenmektedir. Toplumlar demokratikleştikçe ve hükümetler kendi vatandaşlarına hesap verir hale geldikçe, vatandaşlar kamu görevlilerinin "görevlerini kamu yararına, adil ve tarafsız" bir biçimde yapmalarını isterler (Seger, 2008, 40). Demokratik ülkelerdeki temiz siyaset; sürdürülebilir güven, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi yönetim ilkeleri kadar demokratik kurumların etkili ve verimli çalışmalarına bağlıdır (Shah, 2007; Przeworski et al., 1999 ve Stapenhurst et al., 1999). Demokratik denetimin yüksek olduğu ülkelere karşılık, demokratikleşme sürecindeki birçok ülkede bu ülkelerin geçmişindeki yolsuzluklar ve iktidarın kötüye kullanılması nedeniyle, kamu yönetiminde "saydamlık" ve "kamusal" ile "özel" amaçlar arasındaki açık ayrım başlıca sorunları oluşturmaktadır (Lankester, 2007).

Bu çalışmanın iki amacı bulunmaktadır: Öncelikle, Türk kamu görevlilerinin çıkar çatışması ile ilgili bilinç düzeyini tanımlamak ve ikinci olarak, Türk mevzuatının etik alt yapı ile ilgili eksikliklerini vurgulamak. Bu bağlamda, raporun başlıca iki boyutu bulunmaktadır: Birinci olarak, Türk mevzuatındaki çıkar çatışmasıyla ilgili düzenlemelerin analizinin yapılması ve ikinci olarak, bu proje kapsamında Türk kamu görevlileri ile yapılan derinlemesine görüşme bulgularının analizinin yapılması. Bu rapordaki değerlendirmelerin Türkiye'de kamu hizmeti etiğinin durumuna genel olarak bir ışık tutması da beklenmektedir. Bu bağlamda, bu rapor konuyla ilgili olarak ifade edilen temel değerler ve etik standartlarla ilgili ihlaller ve beklentiler hakkında genel bir değerlendirme sunmaktadır. Rapor, kavramsal bir çerçeveyle başladıktan sonra, Türkiye'de çıkar çatışmasıyla ilgili yasal mevzuatın ve konuyla ilgili sorunların kapsamlı bir analiziyle devam etmektedir. Raporun son bölümü, görüşmelerden elde edilen bulguların değerlendirilmesi ve tavsiyelerle ilgili kısa bir sonuçtan oluşmaktadır.

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kamu yararı, adil muamele ve hesap verebilirlik; seçilmiş ve atanmış kamu görevlileri için uyulması gereken temel ilkelerdir. Görev dışında istihdam ve "dostlardan" rüşvet almak, karar alma sürecinde özel çıkar sağlamak için lobicilik yapmak ya da özel veya siyasi amaçlarla adalet mekanizmasını etkilemeye çalışmak gibi, kamu kurumunda özel menfaat sağlamalar kamu yararını ortadan kaldırır. Sonuç olarak, çıkar çatışması güveni azaltır. Böylece, halk yönetimsel karar alma sürecine olan inancını kaybeder. Bunun sonucunda yolsuzluk ve demokratik yönetişimin erozyonu ortaya çıkar.

"Rüşvet, irtikâp, adam kayırma, kleptokrasi, akraba kayırma ve yolsuzluk şebekeleri" anlamında yolsuzluk; ekonomik, yasal, siyasal ve toplumsal sonuçları ile bir suç olgusu olarak incelenmiştir (Peele ve Kaye, 2006, 3). Çıkar çatışması üzerine yapılan çalışmalar bu konuyu bir "kamu yönetimi, siyasi ve yasal" sorun olarak tanımlarlar. Çıkar çatışması ve yolsuzluk arasında açık bir ayrım bulunmamakla birlikte, bunlar ayrı şeylerdir.

> Gerçekte, çıkar çatışması bir eylem değil bir durum olarak anlaşılmaktadır ve bir kamu görevlisi yolsuzluk yapmadan da kendisini bir çıkar çatışması içerisinde bulabilir (Reed, 2008, 8).

Çıkar çatışması ... kamusal bir görev ile özel bir menfaat arasındaki bir çatışmayı içerir ki ... böyle durumlarda, özel bir çıkar; kamusal menfaat, faaliyet ve kararları uygun olmayan bir şekilde etkileyebilir.

> Örneğin, bir kamu görevlisi dahil olduğu bir karar alma sürecinde kendisine göre adil ve kanuna uygun olarak davranırsa, sonuç olarak, bir yolsuzluk söz konusu değildir. Bir başka kamu görevlisi davranışı ile ilgili herhangi bir çıkar çatışması olmaksızın almış olduğu bir karar karşılığında rüşvet alabilir (OECD-SIGMA, 2007b, 6).

Bu bağlamda, çıkar çatışması mutlaka yolsuzluk ya da hileli bir davranış değildir. Bununla birlikte, çıkar çatışması "kamu makamının özel menfaat için kötüye kullanılmasını" oluşturur ve gayri adil davranış için bir potansiyel taşır.

Çıkar çatışması genel olarak "siyasetçiler de dahil olmak üzere güven duyulması gereken bir konumda bulunan herhangi bir kimsenin göreviyle ilgili çıkar (kamu yararı) ile kişisel çıkarı arasındaki çatışma durumu" olarak tanımlanır (Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi, Çıkar Çatışması, İçtüzük ve Dokunulmazlıklar Komitesi, Doküman 11259, 24 Nisan 2007).

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Tavsiye Kararı'na (No. 2000(10)) göre, çıkar çatışması:[2]

1. Kamu görevlilerinin resmî görevlerini tarafsız ve objektif bir şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözüken şahsi çıkarlara sahip olmaları halinde çıkar çatışması ortaya çıkar.

2. Kamu görevlilerinin şahsi çıkarları kendisine, ailesine, yakın akrabalarına, arkadaşlarına ya da iş bağlantısı veya siyasi ilişkileri olduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati içerir. Bunun yanı sıra onlarla ilgili mali ya da diğer türlerdeki her türlü yükümlülüğü kapsar.

3. Kamu görevlisi diğer kişilerin böyle bir durumda olduğunu bilen tek kişi olduğu için şu konularda şahsi sorumluluğa sahiptir: Herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda uyanık olmak; bu tip bir çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atmak; bu tip bir çıkar çatışmasının farkına varır varmaz bunu üstlerine bildirmek; böyle bir durumdan geri çekilmek ya da çıkar çatışmasından kaynaklanan herhangi bir menfaatten kendisini tecrit etmek için verilecek nihai karara razı olmak.

4. Ne zaman bu şekilde davranmak gerekirse, kamu görevlileri herhangi bir çıkar çatışmasına sahip olmadıklarını beyan etmelidirler.

5. Kamusal hizmet sunmaya aday biri ya da kamusal hizmette yeni bir göreve gelen biri tarafından deklare edilen herhangi bir çıkar çatışması, göreve atanmadan önce çözüme bağlanmalıdır.

2 Ayrıca bkz. Yerel ve Bölgesel Seçilmiş Temsilciler için Avrupa Davranış İlkeleri Madde 10. http://www.coe.fr/cplr

Daha özel olarak, kamu hizmetleri alanında çıkar çatışması "kamu görevlisinin kişisel menfaatinin, kamusal görev ve sorumluluklarını yerine getirmesini uygun olmayan bir biçimde etkilemesiyle ortaya çıkan, kamu görevlisinin kamusal görevi ile kendi özel menfaati arasındaki çatışma ile ilgilidir" (OECD, 2003, 24). Çıkar çatışması ile ilgili bu genel tanımın üç boyutu bulunmaktadır: İlk olarak, özel ya da kişisel (maddi ya da maddi olmayan) bir menfaat söz konusudur. İkinci olarak, kamu görevlisinin özel menfaati kamusal (resmî) göreviyle çatışma halindedir. Son olarak, çıkar çatışması görevin yerine getirilmesi ile ilgili ilkelerle çatışmaktadır. Çıkar çatışması ile yolsuzluk arasında güçlü bir ilişki olmakla birlikte, çıkar çatışması yolsuzluğu ifade etmez. Bununla birlikte, bir kamu görevlisinin özel menfaati nedeniyle yaptığı uygunsuz davranışı, bir biçimde yolsuzlukla sonuçlanabilir. Esas olarak, çıkar çatışmasının söz konusu olduğu bir durumda, kamu görevlisinin özel menfaati resmî görevlerini tarafsız bir biçimde yerine getirmesini etkiler.

Çıkar Çatışması Türleri ve Kategorileri

Çıkar çatışması genel olarak iki kategoriden oluşur: Maddi ve maddi olmayan (ICAC, 1996, ayrıca bkz. OECD, 2003).

Maddi çıkar çatışması gerçek ya da potansiyel bir mali kazancı içerir. Bu tür kazançlar kamu görevlisi ya da kamu görevlisinin bir aile üyesinin devlet ihalelerine giren bir şirketin mülküne ya da o şirketin hisselerine sahip olmasını veya o şirkette bir görevinin bulunmasını ya da hediye ve ikram kabul etmeyi veya ikinci bir işten gelir temin etmeyi içerir. Paranın el değiştirmesi gerekmez –söz konusu menfaat, imar planlarında yapılan bir değişiklik sonucunda mülkün değerinin artması ya da taahhüt işi için teklif verenlerden birinin özellikle seçilmesi biçiminde ortaya çıkabilir.–

Örneğin, belediye meclisine başvuruda bulunan bir kişi belediye meclis üyesinin ortak olduğu bir şirkete bağışta bulunursa, potansiyel bir çıkar çatışması söz konusudur. Bu durumda, belediye meclis üyesi başvuruyu incelerken yapılan bağıştan etkilenebilir. Meclis üyesinin ilgili şirketteki özel menfaati ile kamusal görevi çerçevesinde başvuruyu lâyıkıyla değerlendirmesi arasında bir çatışma riski bulunmaktadır.

Maddi olmayan çıkar çatışmasının mali bir boyutu bulunmamaktadır. Bu tür çatışmalar kişisel ya da ailevi ilişkilerinden veya sportif, toplumsal veyahut kültürel faaliyetlerden kaynaklanabilir. Örneğin, çocuğu mahalledeki bir anaokuluna giden belediye şehir plancısı, bu anaokuluna gönüllü olarak planlar çizerse, onaylanacak planlarla ilgili kişisel bir menfaati söz konusu olacaktır ve planla ilgili olarak yapacağı başvurunun tarafsız bir biçimde değerlendirilmesi bundan etkilenecektir.

Benzer bir biçimde kızı, mali destek için başvuran (x) bir spor kulübünün yıldız oyuncusu olan, spor kulüplerine mali destek veren bir devlet kuruluşunun yöneticisinin, kulübün yaptığı mali destek başvurusu ile ilgili olarak açıkça kişisel bir menfaati bulunmaktadır ya da konu kamuoyu tarafından bu şekilde algılanabilir.

Ayrıca, doğrudan kişisel olmayan, ancak çıkar çatışmasına konu olan başka menfaatler de bulunmaktadır. Yeniden seçilmeyi düşünen seçilmiş bir kamu görevlisi genel olarak seçmenlerin ve/veya partisinin menfaatini kollar ve genellikle kamu yararına aykırı olarak söz konusu idari süreçleri etkilemeye çalışır.

ÇIKAR ÇATIŞMASI TÜRLERİ

Gerçek çıkar çatışması	Algılanan çıkar çatışması	Potansiyel çıkar çatışması
Bir kamu görevlisi, görevini yerine getirirken *özel çıkarlarının etkisinde kalacağı bir konumdadır*.	Bir kamu görevlisi görevini yerine getirirken *özel çıkarlarının etkisinde kalacağı bir konumda* ***görünür***.	Bir kamu görevlisi ***ileride*** görevini yerine getirirken *özel çıkarlarının etkisinde* ***kalacağı*** *bir konumdadır*.

Kaynak: ICAC, Managing Conflict of Interest in the Public Sector (Kamu Sektöründe Çıkar Çatışmasının Yönetimi), Kasım 2004.

Genel olarak, bir kamu görevlisi, kamu yararı ile çatışan menfaatlerin kendi davranışlarını yanlış yönde etkilemesine izin veren ya da vermeyen durumlarla karşılaşabilir. Doğal olarak, her kamu görevlisi kendisinin, akrabalarının veya arkadaşlarının menfaatlerinin etkisi altındadır. Bazen bu menfaatler, kamu görevlilerinin kamu hizmetini yerine getirirken alacakları kararlar ya da yerine getirecekleri eylemler ile çatışma halinde bulunabilir. Konunun özü bu tür çatışmaların ortaya çıkması değildir, esas olarak bu tür durumlarda nasıl hareket edileceği önemlidir.

Kernaghan and Langford (1990, ayrıca bkz. OECD, 2003; Yüksel, 2005 ve Ombudsman of Victoria, 2008) sekiz çıkar çatışması kategorisi belirlemiştir:

1. Menfaat temini, bir kişinin resmî görevi nedeniyle kendisi ile ilgili bir konuda yapacağı bir eylemin sonucunda kendisine menfaat sağlamasıdır.

2. Hediye almak, bir kamu görevlisinin resmî görevi nedeniyle ilişkide bulunduğu kişilerden ekonomik bir değerin kendi şahsına verilmesini talep etmesini ya da kanunen yetkili olmadıkça bu tür değerleri kabul etmesini ifade eder. Bu tür menfaatler hatıra şeklindeki hediyelerden, Ceza Kanunu tarafından yasaklanmış önemli değer aktarımlarına kadar çeşitlilik gösterir.

3. Nüfuz ticareti, "bir kişinin yetkisini ya da gücünü kendi adına kullanması karşılığında herhangi bir menfaat talep etmesidir." Kernaghan ve Langford'a göre bu konuda anahtar kavram "menfaat talebi"dir.

4. Devlet mallarını kullanmak; devlet telefonlarının kişisel amaçlarla kullanılması ya da kurşun kalemlerin bürodan eve getirilmesi gibi tipik davranışları içerebilir. Daha ciddi suçlamalarda devlet taşıtlarının, uçaklarının, bilgisayarlarının vb. özel amaçlarla kullanılması da mümkündür. Kernaghan ve Langford sonuç olarak, "devlet mallarının özel menfaat için kullanılmaması gerektiğini" ifade etmektedirler. Ayrıca, bu konudaki en uygun idari çözümün bu tür bütün kullanımların yasaklanması olduğunu eklemektedirler.

5. Mahrem (gizli) bilginin kullanılması, kamu görevlilerinin resmî görevlerinin sağladığı olanakla elde ettikleri gizli bilgiyi başkalarına açıklamalarını ya da kişisel menfaatleri için kullanmalarını ifade etmektedir. Bunun özgül bir örneği "içeriden bilgi sağlama", bir kamu görevlisinin makamında sağlanan ve kamuya açık olmayan bilgiyi kendi menfaati için kullanması ya da kullanmaya çalışmasıdır. Kernaghan ve Langford burada "bilginin... özel menfaat için... kullanılmasının suç oluşturduğunu" belirtmektedirler.

Potansiyel Çıkar Çatışması Örnekleri (ICAC, 1996,96-97)

1. İhale ve Satın Alma

Bir kamu kuruluşu bir şirketten ofis donanımı sağlanması ve kurulması amacı ile ilan vermiştir. Teklifleri değerlendiren kurulun bir üyesi ihaleye teklif veren şirketlerden birinin hisselerine sahiptir.

Bu durumun, kurul üyesinin önyargısız karar verme yeteneğini etkilediği ya da etkileyeceği düşünülebilir.

2. Personel Alımı

İşe alım komitesinin bir üyesinin işe başvuran adaylardan biriyle yakın ilişkisi bulunmaktadır. Bu çıkar çatışması, komitenin alacağı kararı etkiler ya da etkilemesi beklenebilir.

3. İkinci İş

İki polis memuru ikinci iş olarak bir gece kulübünde koruma görevi yapmaktadırlar. Gece kulübünün bulunduğu mahalde oturanlar gürültü ile sarhoşlar ve yaşı içki içmeye uygun olmayan kişiler hakkında polise defalarca şikâyette bulunmalarına karşın herhangi bir önlem alınmamıştır. Söz konusu polis memurlarının kulüple ilgili herhangi bir soruşturma yapılmaması yönünde nüfuzlarını kullanmaları durumunda polis memurlarının tarafsızlığı riske girmektedir.

4. Emekli Kamu Görevlileri ile İlişkiler

Devlet kurumlarının birinde görev yapan kıdemli bir görevli, özel bir şirkete değeri yüksek birçok taahhüt işi vermiştir. Söz konusu kamu görevlisi taahhütlerin verilmesinden kısa bir süre sonra görevinden istifa ederek ilgili şirkette çalışmaya başlar.

Kamu görevlisinin elde ettiği bu istihdam olanağının şirkete sağlanan menfaatlerin karşılığı olarak verildiği görülmektedir. Kurumdaki diğer yöneticilerin bu görevlinin etkisiyle, aynı şirkete yeni taahhüt işi vermeleri diğer şirketleri olumsuz etkileyebilir. Bu durum, kayırmacılığın ya da kayırmacılık yapıldığı yönünde algılamanın önlenmesi için dikkatli bir şekilde yönetilmelidir.

5. Hediyeler, Menfaatler ve İkramlar

Bir kamu kurumuna sürekli tedarikçi olan bir şirket, kurumun satın alma görevlisine deniz kıyısındaki bir dinlenme tesisinde bir hafta sonu bedava iki kişilik tatil olanağı teklif etmiştir. Kamu görevlisi bu teklifini kabul ederse tedarikçi ile resmî ilişkisi sırasında izleyeceği tarafsızlık ilkesi riske girecektir.

6. Belediye İmar Planlarının Onaylanması

Belediyede çalışan kıdemli bir şehir plancısı başvuru sahiplerine imar uygulamalarını (aplikasyonlarını) belediyenin belirlediği ilkelere uygun olarak nasıl hazırlayacakları konusunda tavsiyeler vermektedir. Bu kamu görevlisi bazı başvuru sahiplerine kardeşinin çalıştığı mimarlık şirketinden hizmet satın almalarını önermektedir. Uygulamalarla ilgili temel çalışma, şirket çalışanları tarafından yapılmakla birlikte belediyede görevli plancı para karşılığında çizimler yapmaktadır.

Plancı kamu yararını gözeterek çalışmak ve belediyenin politikaları ile ilgili tarafsız tavsiyeler vermek zorundadır. Kardeşinin çalıştığı şirketi önererek kamusal görevinin yerine, kardeşinin ve kendisinin menfaatine öncelik vermiştir.

Benzer çatışmalar belediyelerin hem imara açma hem de düzenleme işlevleri olduğu durumlarda da ortaya çıkmaktadır. Kendisine ait bir mülkü imara açan bir belediye, kendi ticari menfaati için bir karar alırken, aynı zamanda diğer imar sahiplerini gayri adil ve olumsuz bir şekilde etkilemektedirler. Kendi uygulamalarını doğrudan değerlendirmek durumunda olan belediyelerin tarafsız davranması oldukça güçtür.

7. Lisanslama (Ruhsat Verme)

Bir sağlık görevlisinin, mahallî bir kasap dükkânının sahibi ile yakın ilişkisi bulunmaktadır ve bu görevli zaman zaman ailesinin ihtiyacı için o kasaptan bedava et almaktadır. Görevinin bir parçası olarak, kasap dükkânının sağlık yönetmeliğine uyup uymadığını denetlemektedir.

Kasap ile arasındaki ilişkinin mahiyetinin ve kasaptan bedava et almasının, müfettişin dükkândaki sağlık standartlarını değerlendirmesini etkileyeceği beklenir.

8. Seçilmiş Kamu Görevlileri

Birçok belediye meclis üyesi, temsil görevini yerine getirdikleri mahalli idare çevresinde iş yürütmekte ya da orada mesleki çıkarları bulunmaktadır. Böyle durumlarda çatışma, bu kişilerin kamusal görevlerinin sağladığı kolaylık nedeniyle kendileri ya da işleriyle ilgili menfaatlerine yönelik bilgi ve fırsatlara, diğer kişilerden daha önce ulaşmaları durumunda ortaya çıkar.

Örneğin, bir belediye meclis üyesi kendi işletmesi zarar görecek diye şehirde yeni bir işletmenin kuruluş başvurusunu engellemeye çalışabilir.

Kaynak: (ICAC Practical Guide, 1996. ttp://www.icac.nsw.gov.au/files/html/pub2_27cp.htm

6. Bir kamu görevlisinin resmî görevi dışında istihdam edilmesi; özel bir işle iştigal etmesi, özel bir iş talep etmesi, bu amaçla görüşme yapması, bunu kabul etmesi, özel bir menfaat karşılığında görev ifa etmesi, özel bir işletme yönetmesi gibi bir istihdam olanağı, hizmet ya da işin resmi görevi ile çatışmaya girmesi ya da görevin uygun bir biçimde yerine getirilmesine zarar vermesi durumlarını kapsar.

7. Görev sonrası istihdam, çıkar çatışması ile ilgili yeni bir alandır. Bu konu, bir kamu görevlisinin görevinden ayrıldıktan sonra önceki görevinden dolayı uygun olmayan bir menfaat sağlayacak yönde hareket edemeyeceğini ifade etmektedir. Bu konu, özellikle düzenleyici işlemler yapan kamu görevlilerinin "ele geçirilmesi" sorunudur. Böyle durumlarda, "resmî görev sonrası istihdam" söz konusu olunca, kamu yararı gündeme gelir ve önceki idari kararlarla ilgili kamu güveni sarsılır; dolayısıyla bu tür kamu görevlilerinin adil davranmaları potansiyel olarak zarar görür. Kernaghan ve Langford, "kamu görevlilerinin kamu ve özel sektörde istihdamları ile gizli bilgilerin kötü amaçlarla kullanılmasının önlenmesi ve kamu görevlilerinin dürüstlüğüyle ilgili kamusal güveni korumak arasındaki dengenin sağlanması" konusuna dikkat çekmektedirler.

8. Bireysel etik (davranış) "kamu görevlilerinin diğer vatandaşlar gibi mahremiyete sahip olup olmadıkları" sorusuyla ilgilidir. Kernaghan ve Langford'a göre, kişisel davranışın çıkar çatışması yarattığı durumlarda iki anahtar koşul bulunmaktadır:

(a) "Bir kamu görevlisi kamusal gücünü ne zaman uygun olmayan bir biçimde kullanmaya eğilimlidir?" (uyuşturucu bağımlılığında olduğu gibi); ve (b) "bir kamu görevlisinin davranışı ne zaman devletin ya da belli bir kamu idaresinin itibarının önemli ölçüde sarsılmasına yol açar ve böylece, kamu görevlilerine duyulan kamusal güvene zarar verir?" (Kernaghan ve Langford, 1990, 152).

Kernaghan ve Langford, bu konuda "kamu görevlilerinin dahil olduğu sorgulanabilir ve uygun olmayan her bir davranışın kendi koşullarında değerlendirilmesi gerektiğini" vurgulamaktadırlar.

Yolsuzluğun önlenmesinde çıkar çatışmasının üç boyutu bulunmaktadır: Kamu politikalarının yapılması sürecinde tarafsızlık, adil davranma ve açıklık (Doig, 2008, 119). Kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele programı; yapısal bir çerçeve, önleyici düzenlemeler, izleme ve soruşturma birimleri ve usûlleri ile bir ceza sistemi de dahil olmak üzere çıkar çatışmasıyla ilgili kuralları içermelidir (Mendieta, 2008, 113). Bu nedenle, çıkar çatışması ile ilgili düzenleme, yolsuzluğun önlenmesine ve yolsuzlukla mücadeleye yardımcı olur. Ayrıca, kamu sektörünün bütünlüğünün (güveninin) oluşturmasına ve demokrasinin gelişmesine de yardımcı olur.

Çıkar Çatışması Türleri ve Çıkar Çatışmasını Düzenleme Araçları

Artan sayıda OECD ülkesi; potansiyel çıkar çatışması durumlarını tanımlamak, önlemek ve yönetmek üzere standartlar oluşturmak amacına yönelik olarak konuyla ilgili yasalar ve kodlar (yönetim ilkeleri) kabul etmektedirler (OECD, 2003). Dünyada esas olarak üç çıkar çatışması rejimi bulunmaktadır: Düzenleme, yükümlülük ve uygulama mekanizmalarına bağlı olarak sınırlayıcı yaklaşım, ılımlı yaklaşım ve yumuşak yaklaşım (Demmke et al., 2007, 132). Tüm kurumlar için geçerli olacak genel bir çıkar çatışması yasası kabul eden çok az sayıda demokratik ülke bulunmakla birlikte, çıkar çatışması kapsamında bazı uluslararası standartlar mevcuttur (Demmke et al., 2007, 28):

- Kurallar, kodlar, standartlar ve ilkelerden oluşan bir yapı: Bu araçlar genellikle birçok yasak ve sınırlama içermektedir (Örneğin, değeri 250 Avro'nun üzerinde hediye almama gibi).

- Beyan politikaları ve bir kamu makamını elinde bulunduranların potansiyel çıkar çatışmalarını ve diğer menfaatlerini kaydetmesi istenilen bir menfaatler sicili: Burada saydamlık koşulları, ayrıntılı raporlama zorunluluğu ve özel koşullar (örneğin, eşlerin faaliyetlerinin kaydedilip kaydedilmeyeceği gibi) farklı olabilir.

- İzleme ve uygulama mekanizmaları: Burada, etik sorunlar konusunda tavsiye verecek, kurum içerisinde çıkar çatışmasının gelişmesini izleyecek ve kontrol edecek etik komiteleri ile etik komisyonların yetki ve kaynaklarına ilişkin önemli farklılıklar mevcuttur. Ayrıca, etik dışı davranışlara dair yaptırımlarla (cezai ve idari) ilgili önemli farklar bulunmaktadır.

- Eğitim ve öğretim gereksinimleri.

Potansiyel çıkar çatışması durumlarının kapsamı ve doğası gereği kamu yönetiminde tüm çıkar çatışmalarını önlemek ya da yasaklamak olanaksızdır. Yukarıda sayılan çıkar çatışması türlerini göz önüne alarak (maddi/maddi olmayan ve gerçek, algılanan ve potansiyel) uygulanabilen bir çıkar çatışması düzenlemesi, aşağıdaki amaçları taşır (Reed, 2008, 10. Ayrıca bkz. OECD, 2003, 70):

1. Çıkar çatışması durumlarını olanaklı ve uygulanabilir bir şekilde önlemek.
2. Çıkar çatışması durumlarının nerede ortaya çıkabileceğine ilişkin kurallar oluşturmak.
3. Kamu görevlilerine rehberlik vermek ve kendilerini bu durumlara karşı daha kolayca korumalarını sağlamak.

Öte yandan, kamuoyu açısından bu tür düzenlemelerle ilgili şu değerlendirmeler yapılmaktadır (Demmke et al., 2007, 32):

1. Hükümete olan kamusal güveni yükseltmek.
2. Çok sayıdaki kamu görevlisinin yüksek düzeyde bütünlük (dürüstlük) sağladığını göstermek.
3. Resmî faaliyetlerin kamusal denetime tâbi olması sonucunda çıkar çatışmasının ortaya çıkmasını önlemek.
4. Mali durumlarını kamusal denetime açmaya cesaret edemeyecek kişilerin kamu hizmetine girmesini engellemek.
5. Kamu görevlilerinin performanslarının, görevleri dışındaki mali menfaatleri ışığında halk tarafından daha iyi değerlendirilmesini sağlamak.

Burada ilk olarak şu soru akla gelir: Kim bu düzenlemelere konu olacaktır? Bu kurallar, seçilmiş ya da atanmış bakanlar kurulu üyeleri de dahil yürütme erkindeki tüm kamu görevlilerini kapsar. Bununla birlikte, farklı türdeki kamu görevlileri farklı düzenlemelere ihtiyaç duyarlar (Lankester, 2007 ve Reed, 2008). Etkili bir çıkar çatışması düzenlemesi iki unsuru dikkatli bir biçimde düzenlemelidir: Farklı erklerdeki "örtüşen üyelikler" ve "gizli bilginin içeriden uygunsuz bir şekilde kullanılması" (Demmke et al., 2007, 29).

Atanmış kamu görevlileri (memur)[3] söz konusu olduğunda, çıkar çatışmasını engelleyecek bazı kurumsal mekanizmalar bazı seçilmiş görevlilere de uygulanabilir. Atanmış ve seçilmiş kamu görevlileri arasında birçok farklar bulunmaktadır. Memurlar "sürekli, profesyonel ve tam zamanlı" görevlilerdir. Seçilmişler ise "geçici, profesyonel olmayan ve yarı zamanlıdır." Memurlar sadece "çalıştıkları kuruma ve onun kurallarına hesap verirken", seçilmiş görevliler seçimler aracılığıyla doğrudan halka ve yasama meclisine hesap verirler. Memurlar sadece görevleri ve makamları ile ilgili görüşmelere katılırken, seçilmiş görevliler tanım gereği çeşitli görüşmelerin ve karar alma sürecinin parçasıdırlar.

3 Bu kavramlar bu çalışmada eşanlamlı olarak kullanılacaktır.

Bununla birlikte, özellikle vatandaşların siyasileri iktidarda tutmak karşılığında "rüşvet" aldıkları yerlerde, demokratik hesap verme mekanizmalarının etkisi az olabilir. "Yolsuzluğu önlemek üzere yeterli kontrol ve dengeleme mekanizmalarına tüm demokratik ülkelerde, ancak özellikle politikacıların siyasi yanaşmacı ilişkileri oluşturmak üzere kamu kaynaklarını zimmetlerine geçirme arzusunun güçlü olduğu kaynak zengini ülkelerde ihtiyaç duyulmaktadır" (Lankester, 2007, 4).

Bu konuda ileri sürülen bir başka husus şudur (Reed, 2008, 10-11):

> "… seçilmişlerin geçici ve kapsamlı rolleri; profesyonel memurlara göre menfaatlerin beyanı konusuna vurgu yaparak, karar alma sürecinden dışlanmaya daha az vurgu yaparak ve hatta görev dışı faaliyet ve menfaatlere daha da az vurgu yaparak daha az düzenlemeyi gerektirebilir."

İkinci yöntembilimsel konu, bir çıkar çatışması düzenlemesinin nasıl geliştirileceğidir.

Dikkat edilmesi gereken birçok husus arasında özellikle etkili bir uygulamanın olması; kod ve diğer etik kuralların bunlara uyacak olanlarca sahip çıkılmasına ve içselleştirilmesine bağlıdır. ABD gibi ülke örneklerine baktığımızda, "yukarıdan-aşağıya" yaklaşımı yerine, işlerliği olacak bir yasal belgenin kamu görevlilerine danışılarak hazırlanması gerektiği görülmektedir (Reed, 2008, 11).

Son olarak, kamu yönetiminde kişisel menfaat takibini önlemek üzere çeşitli kurumsal düzenlemeler bulunmaktadır. Bu tür mekanizmaların listesinde atama ve yükseltmelerde liyakat sistemi, yeterli maaş, liderlik, etkili yasama denetimi, etkili sivil toplum denetimi, bilgi edinme yasası ve bağımsız medya bulunmaktadır (Lankester, 2007, 3). Bununla birlikte, özgül çıkar çatışması durumlarını (Örneğin, kamu görevlisinin kişisel menfaati bulunan konularla ilgilenirken menfaat beyanında bulunması) yönetecek açık ve genel olarak etik davranışı sağlayacak (Örneğin, sözleşmeler için rekabetçi ihaleler açmak) kurallar olmadan yukarıda ifade edilen amaca ulaşılamaz.

Bu hükümler, kamu yönetimiyle ilgili genel; ya da çıkar çatışması kanunu gibi daha özgül bir düzenlemeye konu olmalı ve uygulanmalıdır. Bununla birlikte, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi Madde 8.5'e göre, zorunluluk olmasının ötesinde bir etik kod ve davranış kuralları dizgesi, çeşitli nedenlerden dolayı gereklidir (Reed, 2008, 12). Bir kamu görevlisinin "sözleşmeden doğan yükümlülüğü"nün bir parçası olan Davranış Kuralları, her şeyden önce bir kurumun kendi gereksinimlerine uygun bir biçimde tasarlanmalıdır. İkinci olarak, bir kod, kamu hizmeti değerlerinin içselleştirilmesine yardımcı olmalıdır. Ayrıca,

> "... günümüzde çıkar çatışması sistemleri tamamen yasal düzenlemeye değil, uyma ve görevi kötüye kullanmanın cezalandırılmasına da dayanır. Gerçekte, bu sistemler eğitim ve davranış kurallarının oluşturulması gibi rehberlik ve uyum sağlayıcı önlemler aracılığı ile çıkar çatışmasının oluşumunun engellenmesine ve uygun davranışın teşvik edilmesine yönlenmiştir" (Demmke et al., 2007, 43).

Genel olarak etik kurallar; gerçek ya da potansiyel etik çatışmalardan kaçınmak ya da bunları azaltmak üzere dört yaklaşım belirler: (1) kaçınma, (2) beyan, (3) mahrum bırakma

ya da istifa ve (4) çekilme. Bu alanda düzenleme yapanların etik konusunda karşılaştıkları temel sorunlar üç genel grupta toplanır: (1) hediye kabulü, (2) kişisel ve mali çıkar çatışması ve (3) görev sonrası gelişmeler.

Bu tür düzenlemeler, öncelikle "belli görevlerin ifasını ve/veya kamu görevlilerinin belli makamları ve belli menfaatleri kontrol etmelerini yasaklar." İkinci olarak, bu düzenlemeler "kamu görevlilerinin genel ya da özel durumlarda sahip oldukları menfaatleri açıklamalarını" zorunlu kılar ve son olarak onların "çıkar çatışmasına konu olan karar alma süreçlerine dahil olmalarını" engeller (Reed, 2008, 11-12).

Yasaklar ve Bağdaşmayan Faaliyetler

Muhtemel çıkar çatışması durumlarını engellemekte, bir kamu görevlisinin resmî görevi dışında eşzamanlı makamlar, görevler ve menfaatleri ile ilgili yasaklar asli önem taşır. Bu yasaklar, özet şeklinde bir önlemler listesinden oluşur (Reed, 2008, 13): Farklı erklerdeki eşzamanlı görevlerde bulunmak, özel sektör ile bir görev ya da sözleşmeden doğan bir ilişki içinde olmak (örneğin, danışmanlık), devletin sahip olduğu ya da devlet ile iş yapan özel tüzel kişiliklere ait hisselere sahip olmak (tam ya da belli bir yüzdenin üzerinde), resmî görevinin bulunduğu devlet ya da devlet kurumu ile sözleşme imzalamak, resmî görev kurumunun iş yaptığı ya da üzerinde düzenleyici bir güç uyguladığı bir özel tüzel kişilikte çalışmak üzere resmî görevinden geçici olarak ayrılmak.

Dikkat edilmesi gereken bir husus da şudur: Kamu görevlilerinin maaşlarının belli bir yaşam standardını sürdürmek için yeterli olmadığı durumlarda, görev dışı gelir kaynakları, kamu görevlisinin resmî görevi ile bir çatışma halinde değilse yasaklanamaz.

Yeniden seçilme garantisi olmadan sınırlı bir görev süresine sahip olan seçilmiş bir kamu görevlisi, görev dışı bir menfaat izleyebilir. Bununla birlikte, seçilmiş bir kamu görevlisi bir başka erkte eş zamanlı bir görev kabul edemez, devlet ile sözleşme ilişkisinde bulunan bir özel şirkette görev ya da menfaat sahibi olamaz veya resmî görevini ifa etmesini engelleyecek bir görev veyahut menfaat kabul edemez (Reed, 2008, 14).

Çıkar Beyanı

Mal beyanı ile çıkar beyanı farklıdır. Çıkar somut bir menfaat içermezken mal, sahiplik ya da doğrudan bir menfaati ifade eder. Mal ve gelir beyanı düzenli olarak yapılırken, menfaat beyanı durumsal olarak yapılır. Kamu görevlisinin görevini yerine getirirken tarafsızlığını etkilediği gerekçesiyle özel çıkarların beyanı birçok ülkede zorunluluk olarak düzenlenmiştir (Liu ve Kwan, 2000). Kamu görevlileri kendi menfaatlerini beyan etmenin yanında, aile üyelerinin menfaatlerini de beyan ederler. Bu beyan, kamu görevlilerinin muhtemelen çıkar çatışmasına neden olacak kişisel menfaatleriyle yakından ilgili bir listeden oluşur. Liste ya "genellikle beyan sicilinde kaydedilen kişisel menfaatlerin genel beyanından" ya da "parlamentoda veya üyesi olduğu komisyonda görüşülecek bir konuyla ilgili herhangi bir menfaatin ortaya çıkması halindeki (durumsal olarak) beyanından" oluşur (Reed, 2008, 14).

Çıkar beyanının sağladığı saydamlık sayesinde çıkar çatışması durumlarının belirlenmesi ve kamu görevlisinin karar alma sürecinin dışında tutulması sağlanır. Gerçek ve potansiyel bir çıkar çatışması durumunu beyan etmek, kamu görevlisinin kendi menfaatine yönelik hareket ettiği algılamasını ortadan kaldırır. "Örneğin, göreve başlarken kişisel mallarını beyan etmek, bağımsız bir mütevelli tarafından yönetilen "kayyum" oluşturmak ve "menfaat beyan etmek" ya da bir başka bakandan veya görevliden tavsiye almak veyahut açık bir çıkar çatışması durumunda bu konuda karar almak" (Lankaster, 2007, 5).

Uygulamaya yönelik olarak, çıkar beyanı önemli karar alma yetkisi olanları kapsamalıdır –örneğin daire başkanları vb. Beyan edilecek özel çıkarın değerini ve büyüklüğünü tanımlamak da, aynı oranda önem taşımaktadır (Reed, 2008, 15).

Çıkar beyanı, seçilmiş kamu görevlileri için daha fazla önem taşımaktadır. Seçilmişlerin görevlerinin doğası, beyanların ayrı olarak düzenlenmelerini gerektirmektedir.

Bu konuda temel sorun, çıkar beyanının hangi boyutta kamuya açık olacağıdır. Bir başka deyişle, saydamlık ile özel hayatın korunmasının dengelenmesi hassas bir konudur. Bu bağlamda dikkatli bir şekilde düzenlenmesi gereken iki önemli konu bulunmaktadır (Reed, 2008, 17): Öncelikle, "kamu görevlisinin bulunduğu makam ne kadar üst ise, karar alma yetkisi de büyüktür ve beyanın kamuya açık olması önem kazanır." İkinci olarak, beyanın içeriği ikiye ayrılabilir: "Kamusal" ve "kamusal olmayan."

Karar Alma Sürecinden Mahrum Edilme (Çekilme)

Çıkar beyanının temel sonucu, kamu görevlisinin karar alma sürecinin dışında tutulmasıdır. Bununla birlikte, bu iki yolla mümkündür: Çıkar beyanını takiben ya amiri kamu görevlisini karara katılmaktan mahrum eder (dışlama) ya da kamu görevlisinin kendisi sürece katılmaz (kendini dışlama, çekilme). Önemli olan husus, kamu görevlisinin beyanı uygun amire yapması ve bu amirin uygun kararı vermesidir.

Seçilmiş kamu görevlisinin kendiliğinden çekilmesi ve beyan şekli ülkeden ülkeye değişmektedir. Bir seçilmişin seçmene hesap vereceği düşünüldüğü takdirde, beyanın yapılması yeterli olacaktır. Bununla birlikte, seçmenlerin konu ile ilgili ayrıntılı olarak bilgilendirilmesi temel bir sorundur. Seçilmişlerin halk tarafından denetlenmesi seçim sistemine bağlıdır. Bu hükümler bakanlar kurulu üyelerine de uygun bir şekilde uygulanır.

ABD Hükümet Etiği Ofisi (OGE), *yürütme erki içerisinde küçük bir kuruluştur. 1978 tarihli Yönetimde Etik Yasası ile kurulmuştur. Esas olarak Personel Yönetimi Ofisi'nin bir bölümü olan OGE 1988 tarihli Hükümet Etiği Ofisi Yeniden Yetkilendirme Yasası ile 1 Ekim 1989 tarihinde ayrı birim haline dönüşmüştür. OGE yürütme erkinde hükümet görevlileri ile ilgili olarak çıkar çatışmasının önlenmesi için liderlik yapar ve meydana gelen çıkar çatışmalarını çözümler. Yürütme erkindeki kuruluşlar ve dairelerle işbirliği yaparak, görevliler için yüksek etik standartların gelştirilmesi ile hükümet işlerinin tarafsızlık ve dürüstlük içerisinde yapıldığına ilişkin kamu güveninin güçlendirilmesine katkı sağlar.*

OGE, ABD Cumhurbaşkanı tarafından beş yıl için atanan bir müdür tarafından yönetilir. Müdürlük makamından başka OGE içerisinde OGE'nin misyonunu yerine getirmek üzere birlikte çalışan beş ayrı ofis daha bulunmaktadır. Örneğin, Genel Danışma ve Yasal Politika Ofisi (OGS & LP) yürütme erkindeki görevliler için Yönetim Etiğinin tek örnek yasal çerçevesini oluşturmaktan ve yenilemekten sorumludur. Kuruluş programları Ofisi (OAP) Federal yürütme erki kuruluş etik programlarının izlenmesi ve yardım sağlanmasından sorumludur.

Her hükümet programı için karar alma sürecinin bir bütünlük içerisinde gerçekleşmesi esas olduğundan, her kuruluş başkanı "Yönetimde Etik" programının günlük yönetiminden sorumludur. Her kuruluş başkanı kuruluşun Atanmış Kuruluş Etik Görevlisi (DAEO) olarak hizmet vermek üzere kuruluştan bir görevli seçer. Bu görevliler ve her bir kuruluştan ek personel yürütme erki "etik topluluğu" adı altında destek hizmetle görevlendirilirler ve OGE esas olarak bu görevlilerle çalışır ve politika ve düzenlemeye ilişkin değişiklikleri bu görevlilerle istişare eder.

Kaynak: http://www.usoge.gov/

Uygulama Mekanizmaları ve Yaptırımlar

Çıkar çatışmasından kaçınmak da dahil olmak üzere etik davranışlar ile ilgili kodlar ve diğer tür düzenlemeler hedef kitleler kadar halk için de öğretici bir etkiye sahiptir. Etik kodlar ya da davranış kurallarının kendiliğinden (gönüllü) uygulanma özelliği bulunduğu iddia edilse de, etkili kurumsal yapı ve üst düzey liderlerin desteği olmadan bu tür düzenlemeler yararsızdır. Benzer bir şekilde, uygulama mekanizmaları ve yaptırımlar etkili bir etik rejimin tamamlayıcısıdırlar.

Kurumsal Yapı

Kamu kurumlarında etik davranışların uygulanması ve denetimi, daire/birim başkanı ve denetçi gibi amirler tarafından yerine getirilir. Bununla birlikte, etik çerçevenin aşağıda belirtilen amaçlar doğrultusunda uygulanabilmesi için tam zamanlı bir etik görevlisinin istihdam edilmesi yararlı olacaktır (Reed, 2008, 21):

- Etik standartlar/davranış kuralları ile ilgili ihlallere ilişkin şikâyetleri incelemek.
- Kurumdaki denetçilere ve düz görevlilere eğitim vermek.
- Talep üzerine ya da çıkar çatışması veya diğer etik konularda gelen sorulara rehberlik etmek.
- Etik çerçevenin çıkar çatışması dışındaki konularını koordine etmek.

Kamu Hizmeti Komiseri Avustralya Kamu Hizmeti (APS) teşkilâtında önemli bir merkezî rol oynar. APS değerlerini gelişirmek, performans, bu ilkelere uyumu değerlendirmek ve teşkilâtın kapasitesini geliştirmeye yardımcı olmak başlıca görevleridir.

Kamu Hizmeti Komiseri hem kanuni yetkiye (1999 Tarihli Kamu Hizmeti Kanunu) hem de politika geliştirme sorumluluğuna sahiptir. Parlamentoya yıllık olarak sunduğu raporlarda, APS değerlerini uygulayan kuruluşlara ilişkin bir değerlendirme, bu kuruluşların sistemlerinin yeterliliği ve Davranış Kuralları (Code of Conduct) ile ilgili uyum sağlayıcı işlemleri dikkate alır.

Kamu Hizmeti Komiseri ayrıca:

- *Kıdemli yürütme erki görevlilerinin istihdamına ilişkin tayin sürecini onaylar.*
- *İdari değişiklik düzenlemelerini uygular.*
- *Kişiler hakkında araştırma, değerlendirme ve inceleme yapar.*
- *Kamu görevlileri tarafından bildirilen Davranış Kuralları ihlallerine ilişkin yönetim uygulamalarını (ihbar beyanları) soruşturur.*
- *Avustralya kamu hizmeti ile ilgili herhangi bir konuda kamu hizmeti bakanını bilgilendirir.*
- *Liyakat ilkesini geliştirir ve uygular.*
- *İnsan yönetimi politikaları ve işe alma, seçme, değişim, yönetim, performans, yetiştirme eğitimi ve emeklilik uygulamaları geliştirir.*
- *APS içinde insan yönetimi konusunda sürekli gelişme sağlar.*
- *APS içerisinde liderliği güçlendirir.*
- *APS içerisinde eğitim ve kariyer geliştirme fırsatlarının yaratılmasını koordine eder ve destekler.*

Etik Danışma Hizmeti

Etik Danışma Hizmeti tüm APS görevlilerine açıktır ve işyerinde etik konularla ilgili bilgilere ve bu konularda etkili kararların nasıl alınacağına ilişkin tavsiyelere ihtiyaç duyan tüm görevliler bu hizmetten yararlanır.

Kaynak: http://www.apsc.gov.au/

Bu bağlamda, memurların genel beyanlarını işlemek, memurlara karşı yapılan başvuruları incelemek ve kurum etik görevlilerine rehberlik eğitimi vermek üzere yeterli kapasiteye sahip, komite/komisyon şeklinde merkezî bir örgüt oluşturulabilir.

Çıkar çatışması ile ilgili kurumsal araçlar ülkeden ülkeye değişmektedir. Birçok ülkede, izleme ve soruşturma kamu kurumlarının hiyerarşik yapısı içerisinde yerine getirilir. Bu konuda az sayıda bağımsız birim bulunmaktadır. Örneğin, Letonya Yolsuzluğun Önlenmesi ve Yolsuzlukla Mücadele Bürosu, Portekiz Anayasa Mahkemesi ve İngiltere'deki Kamu Yaşamında Standartlar Komitesi (OECD-SIGMA, 2007b, 15-16).

Uygulama kurumlarının türleri aşağıdaki gibidir (Gilman, 2005):

1. Yolsuzluğa Karşı Bağımsız Komisyonlar: Hong Kong, Kore, Avustralya-Yeni Güney Galler. Dördüncü hükümet erki gibi kabul edilen bu kurumlar, yürütme, yasama ve yargı erklerini denetlemekle görevlidirler ve "devlet ile iş ilişkisi bulunan şirketlerden etkili etik kodlar geliştirmelerini talep ederler."

2. İngiliz Milletler Topluluğu Ülkelerindeki kurumlar: Bu kurumlar kurallardan ziyade değerlere öncelik verirler. En iyi örnekler, Kamu Yaşamında Standartlar Komitesi (İngiltere), Hazine Kurulu ve Etik Komiser Ofisi (Kanada) ve Kamu Hizmetleri Komisyonu (Yeni Zelanda).

3. ABD Hükümet Etiği Ofisi: Uygulama mekanizmasından tamamen ayrıdır. Bu kurum esas olarak yürütme erkinde çalışan görevliler için Hükümet Etiğinin genel bir yasal çerçevesini oluşturur ve geliştirir. Ayrıca, Federal yürütme erki için kurumsal etik programlarını izler ve destek sağlar.

4. Fransız Yolsuzluğu Önleme Merkezi Hizmet Birimi: Oldukça güvenilir olmakla birlikte diğer kurumlardan özel bir görev için seçilmiş az sayıda yöneticiden oluşur. Görev alanı sadece kamu hizmetini değil, aynı zamanda sıhhi tesisattan elektrik işlerine, spordan eczacılığa kadar ticari faaliyetler alanlarını da kapsar.

1995'te Fransa'da her bir kamu hizmeti için (merkezî, bölgesel ve kamu sağlığı) üç Etik Komisyon (Commissions de Déontologie) kurulmuştur. 6 Şubat 2007 tarihli Kamu Hizmetinin Modernizasyonu Yasası'nın 6. maddesine uygun olarak bu üçü tek bir komisyon halinde birleşmiştir. Komisyon, Devlet Şurası (Conseil d'Etat)'ndan bir üyenin başkanlığında, Sayıştay'dan bir üye ve belli niteliklere sahip diğer üç üyeden oluşur. Üyeler üç yıl için bir kararname ile atanır ve yeniden seçilebilirler. İdare, komisyonun eski bir kamu görevlisinin özel bir şirkette göreve başlamasıyla ilgili görüşüne uymak zorunda değildir (Soccoja, 2007, 4-5).

Savcılar konu ile ilgili cezai soruşturmaları yürütürler. Hemen hemen tüm ülkelerde konu ile ilgili idari soruşturma, bu konuları izlemeye yetkili birim tarafından yerine getirilir.

Kamu Yaşamında Standartlar Komitesi

25 Ekim 1994'te Başbakan John Major aşağıdaki gerekçelere dayanarak Kamu Yaşamında Standartlar Komitesi'nin kurulduğunu duyurdu:

Mali ve ticari faaliyetlere ilişkin düzenlemeler de dahil olmak üzer,e kamu makamını elinde tutan görevlilerin yönetim standartlarına ilişkin mevcut düzenlemeleri incelemek ve kamu hayatında yüksek davranış standartlarını gerçekleştirmek üzere mevcut düzenlemelerde yapılması gerekli olan değişiklikler konusunda tavsiyelerde bulunmak.

12 Kasım 1997'de Başbakan Tony Blair gerekçeyi genişleterek; siyasi partilerin finansmanı ile ilişkili konularda mevcut düzenlemelerin değiştirilmesine yönelik tavsiyelerde bulunmayı da eklemiştir.

Komite, sürekli bir kurum olarak kurulmuştur ve üyeleri üç yıl için seçilir. İlk Başkanı Lord Nolan 1997-2001 arasında görev yapmıştır ve Komite uzun bir süre onun adı ile anılmıştır.

Kaynak: http://www.public-standards.gov.uk/index.html

Kamu Hizmeti Komiseri

Nolan Komitesi bağımsız bir Kamu Tayin Komiseri'nin oluşurulmasını önermiştir. Komiserin görevi bakanlık ve ilgili teşkilâtlarda yapılan atama süreçlerini incelemek, düzenlemek ve buralarda yapılan atamaları onaylamaktır. Komiser her yıl kamudaki atamalara ilişkin bir rapor ile kamudaki atama sürecine ilişkin bir kod hazırlar.

…

Kamu Hizmeti Kanunu, tüm kamu görevlilerinin çalışmasını düzenleyen, uygulamadaki temel değerleri ve standartları içerir. Başbakan tarafından atanan Komiser, bakanlar tarafından yapılan atamaların liyakat, adil olma ve açık yarışma esaslarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını inceler.

İngiltere ve Galler Kamu Tayin Komiseri, Kraliçe tarafından atanır, hükümetten bağımsızdır ve kamu görevlisi statüsünde değildir.

Komiserin Temel Görevleri:

Görev alanına giren kamusal atama süreçlerini düzenlemek,

Atamaların liyakat ilkesine göre yapılması konusunda tayin yetkisinde bulunanlar için bir uygulama Kodu yayımlamak,

Tayin sürecinde yararlanılmak üzere kılavuz yayımlamak,

Görev alanında yapılan atamalara ilişkin şikâyetleri incelemek,

Uygulama koduna ne kadar bağlı kalındığını izlemek,

Ataması yapılanların siyasi faaliyetlerini (parti ya da bir aday adına halen ve son beş yıl içerisinde yapılan) incelemek,

Görev alanına giren kamusal atamalarda liyakat ilkesini esas alarak, atamaların ekonomi, etkililik ve verimlilik ile fırsat eşitliğine uygun olarak yapılmasını geliştirmek.

Kaynak: http://www.publicappointmentscommissioner.org/

Yaptırımlar

Bir saha çalışmasına göre (OECD, 2003, 75), çıkar çatışması ihlalinin sonuçları değişiktir: Disiplin soruşturması ve cezai kovuşturma dahil olmak üzere kişisel sonuçlar ve kusurlu karar ve sözleşmelerin iptali de dahil idari (yönetimsel) sonuçlar (Reed, 2008, 22). Uygulama işlemleri ve yaptırımlar, çıkar çatışması ile ilgili hükümlerin (yasal olarak mı, sözleşmeye bağlı olarak mı bağlayıcı oldukları) yasal statüsünü yansıtır. Bu bağlamda, kamu görevlileri çıkar çatışmasına yol açan durumu ortadan kaldırmak zorundadırlar. Örneğin, yetkisiz ya da yetkili olarak, ancak uygun olmayan bir beyana dayanarak ifa ettikleri faaliyetlere son vererek (OECD, 2003, 77).

İhlalin ciddiyetine bağlı olarak, kamu görevlileri hakkındaki disiplin cezaları uyarıdan kınamaya; para cezasından görevin yeniden düzenlenmesine; görevin askıya alınmasından ihraca kadar değişebilir (Ibid.):

- İhtar ve uyarı
- Para cezası ya da kınama
- Maaştan kesme
- Görev değişikliği
- Kademe almada gecikme, görev devri
- İhraç, işe son verme

Çıkar çatışmasının ihlali Avusturya, Fransa, İrlanda, Güney Kore ve Slovakya gibi ülkelerde hem disiplin soruşturmasına hem de cezai kovuşturmaya konu olur. Bazı ülkelerde kamu görevlisi statüsü iptal edilir (Macaristan), bazılarında ise kıdemli görevliler görevinden alınır (Portekiz). Ayrıca, görev sırasında uygulanacak bazı yaptırımlar yanında, görevden ayrıldıktan sonra emeklilik hakkının kaybedilmesi gibi yaptırımlar da uygulanır. Örneğin Almanya'da, çıkar çatışması hükümlerini ihlal eden emekli bir memur, emekli aylığının % 30'unu geri ödemiştir (Ibid.).

Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve İsveç gibi, hükümete duyulan güvenin yüksek olduğu ülkelerde, danışma ve tavsiye; bilgi paylaşımı ve farkındalık yaratma yöntemleri ile birlikte önleyici unsur olarak uygulanmaktadır. Kamu ihalelerindeki ihlallere ilişkin olarak, bir başka önlem, kusurlu kararı iptal etmek ve ilgili şirketin ismini belli bir süre için "kara listeye" almaktır (ibid., 78).

ÇIKAR ÇATIŞMASINI YÖNETMEK: OECD ÜLKELERİ HAKKINDA KARŞILAŞTIRMALI GENEL BAKIŞ[4]

Bir yandan, artan toplumsal beklentiler, siyasi yaşamda saydamlık konusundaki kamusal talep ile medya ve muhalefet partileri tarafından yapılan yakın kamusal denetim, öte yandan kamu ve özel sektörler arasındaki yakın etkileşim (daha "gri alanlar" ve kamu görevlilerinin işadamı gibi tavırları vb.), OECD ülkelerinde etkili çıkar çatışması politikalarını gerektirmiştir.

OECD ülkelerinin birçoğu, kanun ve yönetmeliklerde çıkar çatışmasını düzenlemiştir, ancak az sayıda ülke "çıkar çatışması" ile genel bir tanımı kanunlarına eklemiştir.

Avrupa ülkelerinde, çıkar çatışması birincil düzenlemeler şeklinde kamu hizmeti ya da kamu yönetimi kanunlarında düzenlenmiştir. Kamu yararına hizmet etmek zorunluluğu, az sayıda ülkenin anayasasında yer almaktadır. Son dönemde, birçok OECD ülkesi çıkar çatışması kanunları ya da kodları kabul ederek potansiyel çıkar çatışması durumlarını tanımlamaya, önlemeye ve yönetmeye çalışmaktadır (ibid., 45).

Aynı zamanda, konu ile ilgili yaklaşımlar ve araçlarda değişiklikler görülmektedir. ABD gibi bazı ülkeler kural-temelli yaklaşımlarını sürdürürken, tepkisel cezai soruşturmadan çok, önlem almaya yönelik eğitim, öğretim ve danışmanlık programlarına yönelmektedir (ibid., 51).

Kural temelli yaklaşım (itaat temelli etik rejim) kamu görevlilerinin uygun olarak hesap vereceği, istenilen standartlara ilişkin daha açık bir çerçeve belirlerken, ilke temelli yaklaşımı (dürüstlük temelli etik rejim) benimseyen ülkelerdeki genel bir tanım eksikliği, çatışan özel çıkarların tanımlanması ve açıklanması konusunda kamu görevlilerinin farkındalığını yaratarak giderilmektedir. Örneğin, Avustralya Kamu Hizmeti Kurumu'nda, "eğitim program ile birlikte kodlar ve kılavuzlar, kamu görevlilerinin muhtemel mali ve diğer kişisel çatışma durumları konusunda farkındalıklarını geliştirmektedir" (ibid., 55-56, ayrıca bkz. Demmke et al., 2007, 129-131).

Kamu görevi ile bağdaşmayan mali ya da siyasi faaliyetler, değişik ülkelerde farklı bir şekilde düzenlenmiştir. Güçlü idare hukuku geleneği olan ülkeler, ayrıntılı bağdaşmazlık listeleri ve durumları hazırlarken, İskandinav ülkelerinin çoğu, bu durumları bireysel olarak ve kendi koşullarında değerlendirmektedir. İkinci iş gibi (yönetim kurulu, disiplin kurulu ya da ticaret kanuna göre faaliyet gösteren bir şirketin denetim komisyonu üyeliği vb.) maddi menfaatler, en önemli bağdaşmazlık konusunu oluşturmaktadır.

> Örneğin Japonya'da, bu yasaklar kamu görevlilerinin genel olarak siyasi faaliyetleri; polis, Seyrüsefer Güvenlik Kurumu ya da ceza kurumlarındaki personelin işçi örgütlerini kurma ve bunlara üye olma konularındaki yasakları kapsar. ABD'de belli durumlarda yürütme erkinde çalışan görevlilerin siyasi bağış toplamaları yasaktır … Buna karşılık, örneğin Norveç'te kuvvetler ayrılığı ilkesi dışında herhangi bir resmî sınırlama (Örneğin, bir memurun parlamento üyesi seçilememesi gibi) bulunmamaktadır: Bağdaşmazlık, bireysel durumlara göre yasal ve etik ilkeler temelinde belirlenir (ibid., 67).

4 Bu bölüm OECD, 2003, 44-100'den özetlenmiştir.

OECD ülkelerinde kamu görevlilerinin kendilerinin ve yakın aile üyelerinin çıkarlarını beyan etmeleri zorunluluğuna ek olarak, bu konuda kullanılan en önemli araç, kamu görevlilerinden görevden ayrıldıktan sonra yapmak istedikleri emeklilik planları konusunda bilgi istenmesidir (ibid., 70). Bu bağlamda, Avustralya gibi ülkelerde, yerel düzeyde seçilmiş kamu görevlilerinden maddi menfaatlerini açıklamaları istenmektedir.

Ayrıca, kamu ve özel sektör arasındaki yakın ilişkiler dikkate alınarak maddi çıkarların devri için "kayyum" gibi bazı mekanizmalar öngörülmüştür.

Bundan başka, örneğin Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve İsveç gibi kamu kuruluşlarına yüksek güven duyulan ülkelerde, kamu görevlilerine, danışma ve tavsiye hizmeti verilmektedir. Bu bağlamda, amirlerin liderlik niteliği astlarına bir örnek oluşturmak yönünden önemlidir. Amirler çıkar çatışması durumlarının etkili bir biçimde önlenmesinde rehberlik, eğitim, danışmanlık ve izleme konularında önemli bir rol oynarlar.

> Eğitim ve politika belgelerinin dağıtılması, farkındalık yaratmak için önemli yöntemler olarak kullanılırken, yöneticiler çıkar çatışması politikalarının uygulanması ile ilgili gerçek güçlüklerin açıkça ortaya çıktığı ve tartışıldığı işveren ve çalışanlar arasında açık bir iletişime dayalı bir çalışma ortamı yaratmada önemli bir rol oynarlar. Böyle bir açık örgüt kültürü yaratmak için yöneticiler, hükümet tarafından sağlanan merkezî destek mekanizmalarının yardımına ihtiyaç duyarlar (ibid., 80).

Almanya, Polonya ve ABD gibi birçok ülkede, göreve yeni başlayan kamu görevlileri için uyum eğitimi verilir. Hizmet içi eğitim, "günlük çalışmaya ilişkin etik davranış standartlarının uygulanması, çıkar çatışmasının cezai statüsü ve kamusal ve güvenli mali beyan zorunlulukları konularında yoğunlaşır." Ayrıca, Hükümet Etik Ofisi gibi ilgili hükümet kuruluşları birçok eğitim faaliyetine ek olarak, görevliler için el kitabı, broşür, görsel-işitsel materyal, enformel tavsiye notu ve kısa notlar gibi, etik davranış standartlarına ilişkin çeşitli yayınlar hazırlar. Yeni Zelanda'da Kamu Hizmeti Komiseri (SSC), Kamu Hizmeti Davranış Kuralları Eğitim Kılavuzu ile bir CD-ROM'dan oluşan bir kaynak kiti vermektedir. Kanada'da, davranış kurallarına uygun olan ve olmayan özgül örnekler yanında genel ilkeler ve standartlarla ilgili bir kılavuz geliştirilmiştir. Bu kılavuz, çıkar çatışması ve Kamu Hizmetinde Görev Sonrası Kod isimli kaynağın uygulanması için bir araç olarak geliştirilmiştir (ibid., 79-80).

OECD ülkelerinin birçoğunda, yöneticiler ve denetçiler çıkar çatışmaları ile ilgili konularda astlara danışmanlık yapmak üzere görevlendirilmiştir. Diğer bazı ülkelerde (Kanada, Danimarka, Fransa, Japonya, Polonya, İsviçre ve ABD), örgütte bu konu için istihdam edilmiş bir görevliler (örneğin etik görevlisi, insan kaynakları yöneticisi ya da hukuk uzmanı) ya da başka örgütler (örneğin bağımsız komisyonlar, etik ofisler ya da birlikler) bu konuda tavsiye verirler (ibid., 81,83).

Benzer bir biçimde, izleme görevi esas olarak amirler tarafından yerine getirilir. Ayrıca, merkezî hükümet teşkilâtı (örneğin mülki idare makamları) ve dış kurumlar (mülki ve kamu hizmeti komisyonları, baş denetçiler, başmüfettişler, ombudsman ve anayasa mahkemeleri) da çıkar çatışması politikalarının uygulamalarını izleme işini yerine getirebilirler. Daha önce de ifade edildiği gibi, örneğin Kanada'da, bu konudaki politikanın uygulanmasını iki

farklı kurum denetler: Bakanlar ve diğer üst düzey kamu görevlileri için Kanada Hükümeti Etik Danışmanı ve diğer kamu görevlileri için daire başkanları ile birlikte Hazine Kurulu Sekretaryası (ibid., 84). Sadece az sayıda ülkede (Almanya, Macaristan ve İngiltere) ihbar yolu (kamu sektöründe görevin kötüye kullanılmasının başkalarınca bildirilmesi) ile tespit yapılmaktadır. İncelenen diğer ülkelerde herhangi bir sistem bulunmamaktadır (Ayrıca bkz. OECD-SIGMA, 2007b).

Birçok ülkede, örneğin Almanya, Hollanda ve ABD'de, kamu hizmetinde görev yapan kıdemli görevliler ve daha geniş anlamda vatandaşlar, çıkar çatışması politikaları konusunda durumsal bakanlık açıklamaları ya da yıllık raporlar –Avustralya'da Kamu Hizmeti Komiseri'nin Parlamento'ya yaptığı yıllık bildirim– ile bilgilendirilir (Ibid.). Çıkar çatışması politikasını değerlendirmek üzere, Kanada, Almanya, Polonya, İspanya ve ABD gibi ülkelerde bu konuda özel araçlar ile görevlilerden geri besleme alma yöntemleri uygulanır (ibid., 89).

Birçok OECD ülkesinde çıkar çatışmasından kaçınmak için çeşitli mekanizmalar –özellikle farkındalık artıran ve saydamlık sağlayan– birlikte kullanılır.

> Eğitim ve danışmanlık yanında, özel çıkarla ilgili yıllık resmî güncelleme bildirimleri, kamu görevlilerinin özel menfaatlerini kendiliğinden açıklamaları için anahtar unsurlardır. Öte yandan, bireysel dürüstlük düzenlemelerine daha az yer veren sistemlerde, yasal düzenlemelerin güncellenmesi etkili bir sistem için anahtar bir unsurdur (ibid., 88-89).

Son olarak, birçok ülkede esasa odaklanan, esnek yapıda ve açık bir anlatıma sahip olan bir davranış kuralları dizgesi, tüm kamu sektöründe çıkar çatışması için ve kamu ile özel sektör ara yüzü gibi yeni ortaya çıkan konular kadar, lobicilik gibi özgül ilişkileri de açıklamak üzere ortak bir standart şeklinde kullanılabilir.

AB Üyesi Ülkelerde Hükümet Üyeleri İçin Çıkar Çatışması Politikaları Özet Tablosu															
Ülkeler	Davranış Kuralları	İlgili Düzenlemeler				Bağdaşmayan Faaliyet	Gelir Beyanı	Hediyeler	Görevler	Seyahatler	Görev Sonrası	Mesleki Gizlilik	Mesleki Sadakat	Tarafsızlık	Uygulama Mekanizmalar
		Anayasa	Kanun	Yönetmelik	Kararname										
Almanya	x	x	x			x		x	x	x		x	x		
Avusturya			x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Belçika	x	x	x				x		x	x	x	x	x	x	
Birleşik Krallık	x		x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bulgaristan	x		x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Çek Cumhuriyeti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Danimarka	x	x	x			x		x	x	x			x		
Estonya	x	x	x				x	x	x	x		x	x	x	x
Finlandiya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fransa	x	x	x				x					x	x	x	
Hollanda	x		x				x	x	x	x		x		x	
İrlanda	x		x				x	x	x	x	x	x	x	x	x
İsveç	x		x		x		x	x	x	x		x		x	
İspanya	x	x				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
İtalya			x				x				x				
Kıbrıs (Rum)			x				x	x	x	x		x			
Letonya		x	x			x		x	x	x	x	x	x	x	
Litvanya	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Lüksemburg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Macaristan		x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Polonya		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Portekiz		x	x		x	x	x	x			x	x	x	x	
Romanya	x	x	x			x	x	x	x	x		x	x	x	
Slovenya	x		x	x		x	x	x	x	x		x	x	x	
Slovakya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yunanistan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Kaynak: Demmke et al., 2008, Ek 3'ten derlenmiştir.

AB Üyesi Ülkelerde Parlamento Üyeleri İçin Çıkar Çatışması Politikaları Özet Tablosu																
Ülkeler	Davranış Kuralları	İlgili Düzenlemeler					Bağdaşmayan Faaliyet	Gelir Beyanı	Hediyeler	Görevler	Seyahatler	Görev Sonrası	Mesleki Gizlilik	Mesleki Sadakat	Tarafsızlık	Mekanizmalar
		Anayasa	Kanun	Yönetmelik	Parlamento Kararı	İçtüzük										
Almanya	x	x	x				x	x	x	x	x				x	
Avusturya			x			x	x	x	x		x		x	x	x	x
Belçika		x			x	x		x		x	x	x	x	x	x	
Birleşik Krallık	x					x	x	x	x	x	x			x	x	x
Bulgaristan	x		x		x			x				x	x			
Çek Cumhur.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Danimarka	x	-	-	-	-	-	x	x	x	x	x			x		
Estonya		x	x					x	x	x	x		x	x	x	
Finlandiya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fransa	x	x	x				x	x	x	x	x				x	
Hollanda	x		x			x	x	x	x	x	x		x			
İrlanda	x		x				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
İspanya		x					x	x					x	x	x	x
İsveç	x		x		x			x	x	x	x		x		x	
İtalya			x				x	x				x			x	
Kıbrıs (Rum)		x	x			x	x	x				x	x	x	x	
Letonya	x	x	x			x	x		x	x	x		x	x	x	x
Litvanya	x	x	x			x	x	x	x	x	x		x	x	x	x
Lüksemburg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Macaristan		x	x				x	x	x			x	x			x
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Polonya	x	x	x			x	x	x	x					x	x	x
Portekiz		x	x				x	x	x	x	x		x	x	x	x
Romanya	x		x				x	x						x	x	x
Slovenya			x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	
Slovakya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yunanistan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Kaynak: Demmke et al., 2008, Ek 3'ten derlenmiştir.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SORUNLARIN NEDENLERİ

Türk-Osmanlı devlet geleneği uzun bir geçmişe sahiptir. Osmanlı'nın Altın Çağı'nda, adalet, liyakat ve haram mal yememe, yönetimin temel unsurları sayılırdı. İslâmi gelenekten miras alınan "adalet mülkün temelidir" deyimi, çağdaş Türk devlet sisteminde de kullanılmaktadır. Buna ek olarak, Osmanlı devlet geleneğinde ahlâk ve iyi yönetişimi ifade eden Nasihatnâme, Fütüvvet ve Ahîlik gibi çok sayıda gelenek bulunmaktadır.

Bununla birlikte, Osmanlı devlet idaresindeki bozulmaya bir yanıt olarak, Tanzimat döneminde (1839) patrimonyal devlet geleneği ussal-yasal modern bir bürokrasiye dönüştürülmüştür. Hukuk devleti ilkesi ve bürokratik atamalarda uygulanan liyakat sistemi, bu reformların en önemli yönlerini oluşturmuştur. Ancak patrimonyal devletin özü olan, halkın devlete tâbi olması geleneği değişmemiştir. Tüm toplumsal ve ahlâki kodlar buna göre tanımlanmıştır.

Cumhuriyet döneminde de ussal-yasal bir bürokrasi bu mirasa bağlı bir şekilde kurulmuştur. Bürokratik-seçkinci yönetim kültürü, yanaşmacı ve siyasi kollamacılık eğilimleri ile birleşerek uzun bir süre Türk devlet sistemine hakim olmuştur. Türk kamu yönetiminde kurumsal reform, kültürel yönleri dikkate alınmadan devam etmiştir. Bu nedenle, özellikle 1970'lerin ikinci yarısında Türk kamu yönetimi yoğun ve yaygın bir etik krizle karşılaşmıştır. Bu gelişme, sadece endüstri sonrası toplumun, enformasyon toplumunun etkisi değil, sistemdeki yapısal-işlevsel yozlaşmanın bir sonucudur (Emre, 2000). 1980-sonrası bürokrasinin azaltılmasına yönelik süreçte, kamu sektöründeki yozlaşma daha da artmıştır.

Türk kamu yönetiminde yozlaşmış ilişkilerin örgütsel bir sorun olarak ortaya çıktığı yaygın bir şekilde kabul edilmektedir (Özdemir, 2008). Bu durum, yapılmaması gerekenin yapılması ya da yapılması gerekenin yapılmaması şeklinde tanımlanabilir. Etik dışı davranış genel olarak yolsuzlukla sonuçlanabilir. Bu nedenle, kamu yönetiminde etik dışı davranışların nedenlerini anlamak için yasal-idari unsurlar kadar kültürel unsurlar da önemlidir.

Çıkar çatışmasından kaçınmak da dahil olmak üzere, etik ilkelerin suiistimali ile yolsuzluk aynı şey olmasalar da, etik ve yolsuzluk arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Yakın zamanda yapılmış çalışmanın sonuçlarına göre, kamu yönetiminde yolsuzluğun başlıca nedenleri şunlardır (Yüksel, 2005, 85-105):

1. Kamu hizmetinde hukuk devleti ilkesi oluşturulmamıştır;
2. Kamu hizmetinde etik kültür oluşturulmamıştır;
3. Bürokraside;
    a) Merkeziyetçilik ve statüko başattır;
    b) Yerel yönetimlerin denetimi sorun oluşturmaktadır;
    c) Siyasetçiler kamu yönetimini etkilemeye çalışmaktadırlar;
    d) Takdir yetkisi keyfi olarak uygulanmaktadır;
    e) Kamu hizmetlerinde kalite önemli bir sorundur;
    f) Bürokratik hizmetlerde kalite önemli bir sorundur;
    g) Kamu hizmetlerinde kararsızlık yaygındır;
    h) Kırtasiyecilik yaygındır.

4. İdari usûl eksikliği vardır;
5. İstihdam sorunları bulunmaktadır;
6. Deneyimsizlik sorunu mevcuttur;
7. Ekonomik unsurlar etkilidir;
8. Eğitim yetersizliği söz konusudur;
9. Sivil toplum ve medya yetersizdir;
10. Bürokratik ayrıcalıklar söz konusudur;
11. Toplumsal yapı etkilidir.

Merkezî bürokratik seçkinlerin hakimiyeti ile birleşen "güçlü devlet" geleneği 1950'lerden bu yana "parti-merkezli" bürokratik bir yapıya dönüşmüştür. Siyasi kayırmacılık bürokraside etik değerlerin yozlaşmasına neden olmuştur. Ayrıca, 1970'ler ve 1980'ler boyunca devam eden siyasi istikrarsızlık ve sosyo-ekonomik politikalar, kamu yönetimindeki değer sistemini erozyona uğratmıştır (Emre, Hazama ve Mutlu, 2003; Ömürgönülşen, 2003 ve Ömürgönülşen ve Öktem, 2005).

Türk kamu yönetimindeki bürokratik kültür; topluluk, dayanışma ve grup/topluluk uyumu üzerine kurulmuştur. Esas olarak güven eksikliğinden kaynaklanan bu durum toplumsal kültürün de bir yansımasıdır. Ortalama bir vatandaş gibi bir kamu görevlisi de bir topluluğun üyesi olarak kendisini güvende hissetmektedir. Diğer gruplara karşı olumsuz tavır almak, sorumluluk almaktan kaçınmak, öznellik, kayırmacılık ve topluluk liderlerinin toplumdaki ve kamu yönetimindeki yeri ve önemi; kamu yönetiminin genel yapısını etkilemektedir (Emre, Hazama ve Mutlu, 2003).

Bir taraftan, devlet ve toplum arasındaki ilişkiler esas olarak Osmanlı döneminden bu yana merkezî idarenin "denetim" işlevi ile uyum içerisinde "korku"ya ve "şüphe"ye dayanmaktadır. Otokratik devlet geleneğinden kaynaklanan, genelde toplumda güvenin azalması ve devlet kurumlarına yüksek güvensizlik hissi, kamu sektöründeki yolsuzluk ilişkilerinden olumsuz etkilenmiştir. Genel olarak toplumda ve özel olarak devlet kurumlarında güvenin yeniden oluşturulması etkili bir etik sistemin kurulması ile başarılabilir.

Diğer yandan, devletin sorgulanamaz niteliği, Türk kamu yönetiminde etik davranışın geliştirilip oluşturulmasında bir başka temel engeldir. Bu nedenle, birçok suç fiili, yasal kurallar aracılığı ve devlet menfaatlerinin korunması düşüncesi ile uygun görülmektedir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2005).

Kurumlara Güven, Türkiye (2002-2008, %)

Kurumlar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Silahlı Kuvvetler	81	82	89	88	-	84	82
Polis	-	69	69	73	-	69	64
Dinî Kurumlar	68	-	77	73	-	64	-
Parlamento	-	63	76	72	38	64	47
Adalet	67	65	65	69	48	63	60
Hükümet	47	66	80	72	35	63	47
Televizyon	46	-	47	50	-	32	25
Radyo	-	-	50	45	-	31	28
Sendikalar	-	-	38	38	-	28	-
Basın	16	17	34	25	22	23	23
Siyasi Partiler	-	-	24	38	-	23	18
Kamu Hizmeti	-	18	-	-	-	-	-

Kaynak: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

Etik dışı davranışa yol açan bir başka temel unsur yetersiz etik alt yapıdır. Bu çerçevede dikkate alınacak başlıca sorun alanları arasında; kamu hizmetinde etik ilkelerin yetersizliği, hesap verme mekanizmalarının işletilememesi, kamu hizmetinde hukuk devleti kavramının yozlaşması, kamu hizmetinde etik kültürün yetersizliği, merkeziyetçi ve statükocu bürokratik yapı, takdir yetkisinin keyfi kullanımı, saydamlığın bulunmaması ve bu konudaki eğitimin yetersizliği sayılabilir (TÜSİAD, 2005).

Kamu yönetiminde etik dışı/yolsuz davranışlara ve ilişkilere yol açan bir başka unsur, bir kişinin ne pahasına olursa olsun resmî makam/görevini elinde tutmak istemesidir. Bu durum kamu görevlisini etik dışı davranmaya teşvik eder. Ayrıca, kamu görevlisinin "iyi niyeti" etik dışı davranışların geliştirilmesine neden olabilir.

Bundan başka, bir kamu görevlisi gözü aç birisi olabilir ve menfaat karşılığı etik dışı ilişkilere girebilir. "Kısa sürede köşeyi dönme", yakın dönemlerde Türkiye'de bir slogan olmuştur. Ayrıca, bürokratik süreçte "dostluk" ya da "bir arkadaşa yardımcı olmak" (misafirperverlik) kamu vasıtalarının, araçlarının ve kaynaklarının yasa dışı olarak akraba ve arkadaşların menfaatine kullanılması ile sonuçlanabilir. Son olarak, bazı kamu görevlileri, mevcut makam ve görevlerini emeklilik sonrası menfaat elde etmek için kullanmak düşüncesi ile etik dışı olarak mevzuata aykırı hareket edebilirler (Özdemir, 2008).

Kamu görevlileri kamu yararını ya da devletin menfaatini korumak düşüncesiyle mevzuatı bazen esnek bir şekilde uygulayabilirler. Bu durum, hukuk devleti ilkesini zedeler. İnsan ilişkilerinin kristalleşmesi ve bireyselleşme, yolsuz ilişkileri daha da artırır. Sonuç olarak, halk yaşama anlam vermek için sahip olduğu evrensel, dinî ve insani değerleri de dahil olmak üzere toplumsal değerlerini yitirir (Şarka ve Bali, 2008). Bu nedenle, etik tutum ve davranışın

kültürel yönleri yasal boyutu kadar önemlidir. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün 2003 Global Yolsuzluk Barometresi'ne göre, deneklerin % 76,1'i yolsuzluğun Türk toplumunun kültür ve değerlerini önemli bir şekilde etkilediğini ifade etmiştir. "Burası Türkiye, her şey olur", günlük yaşamda bir slogan olmuştur. Cezai yaptırımlara karşın, bürokraside kuralları göz ardı etmek, atlamak ya da esnetmek yaygındır. Bunu destekleyen sosyo-kültürel bir unsur, "ispiyonculuğun" Türk kültüründe olumsuz bir anlama sahip olmasıdır. İspiyonculuk ya da teknik tabirle "muhbirlik", çalışma arkadaşları ve hattâ komşular tarafından bile olumsuz bir karşılık görülmesi ile sonuçlanır.

Toplumsal bir bakış açısıyla bir saha çalışması vurucu bir bulgu ortaya koymuştur: Deneklerin önemli bir çoğunluğu, Türkiye'de insanların büyük bir bölümünün kendi menfaatleri için kamu yararını ihlal edebileceklerini iler sürmüştür (TESEV, 2001). Kamu hizmetinde şu ya da bu nedenle rüşvet alıp vermek olağan bir uygulamadır (TÜSİAD, 2002). Gerçekte rüşvet; polis, gümrük, sağlık ve hattâ eğitim sektöründe yaygındır. Bir başka çalışmada, "hızlı kentleşmenin yerleşik toplumsal yapılarda ve ahlâki ve toplumsal denetim mekanizmalarında çürümeye yol açtığı" ifade edilmektedir (Çelen, 2007). Bu süreçte, bu yapılar zayıflamış ve sırasıyla yolsuzluk ve rüşvet artmıştır.

Türkiye Yolsuzluk Algılama Endeksi (YAE, 0-10)

YIL	SIRALAMA	YAE
2002	64	3.2
2003	77	3.1
2004	77	3.2
2005	65	3.5
2006	60	3.8
2007	64	4.1
2008	58	4.6

Kaynak: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından hazırlanan Yolsuzluk Algılama Endeksi, çıkar çatışması da dahil yasal düzenlemeler ve uygulamalardan oluşan standartlaştırılmış bir endekstir. Son yıllarda genel puanı iyileşmekle birlikte Türkiye, hâlâ demokratik deneyimi daha az ülkelerin gerisindedir.

Daha önemlisi, tüm kamu kurumlarının ve özel sektörün yolsuzluktan ciddi bir biçimde etkilendiği görülmektedir ve birçok kurumun puanları 2004'ten bu yana değişmemiştir. Bu durum, Türkiye'de etkili bir etik rejime olan ihtiyacı vurgulamaktadır. Bu nedenle, etkili uygulama mekanizmaları kadar, uygulanabilir bir idari reformun yapılması ve etik değerlerin teşvik edilmesi de durumun tersine çevrilmesi için hayati bir önem taşımaktadır.

Türkiye'de Farklı Sektör ve Kurumlarda Yolsuzluk Etkisi, 2004 ve 2007

	Bu ülkede aşağıdaki sektörlerin yolsuzluktan ne ölçüde etkilendiğini düşünüyorsunuz? (1: yolsuzluktan hiç etkilenmemiş … 5: yolsuzluktan oldukça etkilenmiş)														
	Siyasi partiler	Parlamento	Hukuk sistemi/Yargı	Polis	İş dünyası/ özel sektör	Vergi idaresi	Gümrükler	Medya	Sağlık hizmetleri	Eğitim sistemi	Tapu ve ruhsat	Elektrik, doğalgaz vb.	Silahlı Kuvvetler	Hükümet dışı kuruluşlar	Dinî kurumlar
2004	4,0	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	4,1	3,8	4,1	3,9	3,8	4,1	3,1	3,5	3,3
2007	3,7	3,6	3,8	4,0	4,0	4,1	-	3,7	4,0	4,0	3,9	4,0	3,4	3,7	3,4

Kaynak: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2004__1 ve http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2007

Doğal olarak, bir ülkede kamu personel rejiminin nasıl yönetildiği, o ülkedeki etik standartlar için yeterince açıklayıcıdır. Her hükümet Türkiye'de kamu personel rejiminin bir reforma gereksinim duyduğunu vurgulamıştır. Ancak tüm hükümetler adam kayırmaya ve kollamaya dayalı "fazla personel" istihdam etmekle suçlanmıştır. Kamu görevlileri üzerindeki siyasi etki nedeniyle, iktidara gelen her parti bürokratik kadrolarda yaygın bir değişiklik yaparak liyakat sistemini aksatmaktadır. Üst düzey memurlarla uyumlu çalışmak düşüncesiyle bürokratik kadrolarda belli sayıda değişiklik yapmak anlaşılabilirse de, hükümet partisi (partileri) resmî makamları sadakate bağlı olarak ganimet gibi dağıtmaktadırlar. Böylece, devlet kaynakları siyasi amaçla kullanılmaktadır. Bu durum daha sonra kamu yönetiminde "siyasi yandaşlık" algılamasına neden olmaktadır (TBMM, 2003).

Kamu hizmetine girişte adaylara uygulanan "adil rekabet" sistemi, onlar için etik norm ve değerlere çalışma yaşamında ne kadar uymak zorunda olmaları konusunda ilk ve her şeyden önemli öğretici bir deneyimdir. Türkiye'de memurların devşirilmesi her yıl Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından gerçekleştirilen genel bir yetenek sınavı (Kamu Personeli Seçme Sınavı, KPSS) ile yapılmaktadır. Kamu kurumları işe girişte memur olmak için gereken genel koşullara ek olarak, adaylardan bu sınavdan asgari bir puan almalarını istemektedir. Daha sonra kurumlar, ya hem mesleki yeterlilikleri içeren ek bir yazılı ve sözlü sınav ya da nihai seçim için sadece sözlü sınav yapmaktadırlar. Bununla birlikte, özellikle "sözlü sınav, işe almada nesnellik ve tarafsızlığı garanti etmemektedir" (Acar ve Emek, 2009 ve OECD-SIGMA, 2006). Ayrıca, sözlü sınavlarla ilgili olarak adam kayırma ve kollamaya yol açtıkları şeklinde yaygın şikâyetler bulunmaktadır (OECD-SIGMA, 2006a). Bunların dışında, amirlerin ve siyasilerin takdire (ve ayrımcılığa) yol açan kararları kamu yönetiminde atama, güdüleme ve hesap verebilirlik konularıyla ilgili kuralları galebe çalmaktadır (Özgür, 2004). Memurların performansı ile terfi ve maaşları arasında bir uyum bulunmamaktadır ve "siyasiler karar alma mekanizmasını olumsuz etkilemek ve kendi dar menfaatlerini sağlamak üzere bürokratik kararları kendi çıkarları için kullanmak eğilimindedirler" (Acar and Emek, 2009).

Öte yandan, siyaset sürecini etkileyen para devri süreci, hem çıkar çatışmasını hem de bürokrat, siyasetçi ve iş dünyasının dahil olduğu yolsuz ilişkileri açıklamakta önemli bir

unsurdur. Bir iş adamı (ya da bir birey) bir aday ya da partinin kampanyasına bağışta bulunurken, genellikle bu harcamanın bir ayrıcalık, imtiyaz ya da bir kamu ihalesi şeklinde hükümetten (ya da yerel düzeyde belediyeden) kendisine dönmesini bekler. Bu devir kamu yönetiminde çıkar çatışmasının ortaya çıkmasında en önemli süreçtir. Bu bağlamda, genelde siyasetin finansmanı ile partilerin ve adayların kampanyalarının finansmanı acilen düzenlenmelidir (Gençkaya, 2000).

Yakın dönem Türk siyasi yaşamında kamu görevlilerinin siyasi skandallarının, yolsuz ve etik dışı davranışlarının kamuoyuna ulaştırılmasında medyanın önemli bir rol oynadığı açıktır. Etkili hükümet dışı kuruluşlar kadar, bağımsız bir medya da etik konularda farkındalık yaratmak konusunda yaşamsal bir öneme sahiptir. Bu çalışma çerçevesinde son altı yıllık dönemde en fazla satılan gazetelerde konuyla ilgili yer alan haberler incelenmiştir. Eldeki verilere göre, gazetelerde yer alan haberler başlıca ihaleye fesat karıştırma, görevi kötüye kullanma, hediye ve çıkar çatışması şeklinde derlenmiştir. Bu haberlerin yıllara göre dağılımı değişken bir seyir izlemektedir.

Basında en fazla yer alan, ihaleye fesat karıştırma haberlerinin sayısı yıllık ortalama 30-35 adettir. Bu tür haberlerin sektörlere göre yıllık dağılımı ise şöyledir: Enerji sektörü 12-13 haber, imar ve iskân 7-8 haber, sağlık 5-6 haber, yerel yönetim ihaleleri 5-6 haber ve eğitim 2 haber.

Görevi kötüye kullanma, basında en fazla yer alan ikinci konudur. Bu tür haberlerin sayısı yıllık ortalama 15'tir ve sektörel dağılım şöyledir: Enerji 8-9 haber, imar ve iskân 2 haber, eğitim 2 haber, sağlık 2 haber ve diğer sektörler 2 haber.

Çıkar çatışması konulu haberlerin yıllık olarak ortalaması 4-5'tir. Bunların ikisi, konuyla ilgili kavramsal değerlendirme içermektedir. Diğer ikisi yasal düzenleme ve bir tanesi de enerji, imar ve iskân sektörlerindeki cezai kovuşturma ile ilgilidir.

Son olarak, hediye konusunda iki farklı tür haber belirlenmiştir. Bir politikacının hediye alması yıllık ortalama 3-4 haber olarak yer almıştır. İkinci tür haberler, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun konu ile ilgili kararına ilişkindir.

Basında bu konulara ayrılan yer, konunun yasal olduğu kadar sosyo-ekonomik arka planını da yansıtmaktadır. Kamu yararı kavramı geleneksel bir deyim olmakla birlikte, çıkar çatışması kavramı hem Türk toplumu hem de kamu yönetimi için yeni bir terimdir. Hediye almak ve vermek geleneksel bir eylem olduğundan, yakın zamanlara kadar kamu görevlisine hediye verilmesi basında çok fazla yer almamıştır. Bununla birlikte, bir Türk devlet adamına yabancı bir devlet adamı tarafından verilen belli bir değerin üzerindeki hediye medyada veriliş biçimiyle olumsuz bir kamuoyu yaratmıştır. Daha sonra Türk devlet adamları ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu kamu sektöründe hediye konusunda "sıfır" tolerans politikasını başlatmışlardır. İhaleye fesat karıştırma ve görevi kötüye kullanma, ceza yaptırımına tâbi hukuki statüleri nedeniyle medyada ve kamuoyunda daha fazla yer almaktadır. Aslında, bu son iki tür suç, açıklanmamış gerçek ya da potansiyel çıkar çatışması durumundan kaynaklanmış olabilir.

Sonuç olarak, çok yönlü unsurların bir bileşkesi olarak –yanaşmacı ilişkiler, hediye alıp verme, kamu yönetiminde etkisiz liyakat sistemi, kamu yönetiminde iyi tanımlanmamış "gizlilik" kavramı ve eşitsizlikçi ve gayri adil ücret/maaş sistemi– yolsuzluk kadar etik yozlaşmaya da neden olmaktadır. Bu durum, mevcut mevzuatın etkili bir biçimde uygulanmasını da engellemektedir. Nihai olarak, bu durum kamu kurumlarına duyulan güveni, devlet ve vatandaş arasındaki güveni, kurumlar arasındaki güveni ve vatandaşlar arasındaki güveni olumsuz etkilemektedir. Yüksek yolsuzluk algılaması ve kamu sektöründeki yoğun yolsuzluk, Türkiye'de etkili bir etik rejime duyulan ihtiyaca işaret etmektedir.

Basından Seçmeler

GAZİ ERÇEL'E 11 AY HAPİS...

31/12/200 Radikal

2001 krizinde görevini kötüye kullandığına karar verilen eski Merkez Bankası Başkanı Erçel'e verilen hapis cezası para cezasına çevrildi.

RADİKAL - ANKARA - Eski Merkez Bankası Başkanı Gazi Erçel, dalgalı kura geçildiği dönemde "görevini kötüye kullandığı" gerekçesiyle yargılandığı davada, 11 ay 20 gün hapis, 136 YTL adli para cezası ve 2 ay 27 gün memuriyetten yoksun kalma cezasına çarptırıldı. Gazi Erçel'in cezası, 1536 YTL adli para cezasına çevrildi.

Dava iddianamesinde; dalgalı kura geçilen 22 Şubat 2001'den birkaç gün önce bankalara 5.15 milyar dolar satıldığı ve Gazi Erçel'in TL'deki 52 milyar liralık hesabını dolara çevirdiği belirtiliyordu.

ÖZELLEŞTİRME DEĞİL SOYGUN : ÖZELLEŞTİRME SOYGUN GİBİ 30/12/2005 Birgün

Değer Tespit Komisyonu danışmanın raporundaki hataları yeterince incelememiştir. Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri (TEKEL), Özelleştirilen Alkollü İçkiler Sanayi ve Ticaret A.Ş ile TEKEL arasındaki cari hesap ilişkisinin 31.10.2003 tarihinde sonuçlanacağı kararlaştırılmasına rağmen, bu tarihten sonra da cari hesap ilişkisine devam edilmiş, devir tarihinde ise şirketin TEKEL ve bağlı ortaklıklarına olan tüm cari hesap borcu silinmiştir. Bu uygulama sonucunda, devredilen şirkete kaynak aktarılmıştır. Petrol Ofisi A.Ş. (POAŞ) POAŞ'ın % 42.3 oranındaki hissesinin satışı işleminde yurt içi baş global koordinatör olarak İş Yatırım Menkul Değerler'in görevlendirilmesi çıkar çatışması yaratmıştır. Ağustos 2002'de yüzde 25.8 oranındaki hissenin satışında aracı kuruma komisyon ödenmesi işleminde Özelleştirme İdaresi komisyon iadesi ödeme olanağını kullanmamış, oranları düşürmek için SPK'ya başvurmamış, bu nedenle 20 kat fazla komisyon ödemek zorunda kalmıştır.

DEMİRBAŞA İLK KAYIT

20/01/2005 Vatan Haber

Erdoğan'ın Başbakanlık envanterine kaydettirdiği halı bir ilk oldu. Şimdiye kadar hiçbir başbakanın aldıkları hediyeleri kaydettirmediği ortaya çıktı. Başbakan Erdoğan'ın, eşi Emine Erdoğan'a hediye edilen gerdanlık ve broşu iade edip, ipek halıyı Başbakanlık demirbaşına kaydettirmesi, yeni bir tartışmayı başlattı.

ÇIKAR ÇATIŞMASI İLE İLGİLİ TÜRK MEVZUATI

Türkiye'de "çıkar çatışması" ile ilgili özel bir yasal düzenleme bulunmamakla birlikte, 1982 Anayasası da dahil olmak üzere mevzuatta bu kavrama doğrudan ve dolaylı atıflar bulunmaktadır. Aşağıda, mevcut mevzuat ile ilgili genel bir çerçevede ilkeler, yasaklar ve yaptırımlar özetlenmektedir.

1982 Anayasası (Madde 5) devletin yapacağı işler arasında şunları da öngörür:

> … kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.

Devlet kamu iktisadi teşekkülleri ve diğer kamu kuruluşları tarafından sağlanan kamu hizmetleri, memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilir.[5]

İstihdam ile ücretler ve yolluklar da dahil olmak üzere, personelin özlük hakları kanunla düzenlenir (Madde 128).

Mevcut Anayasa (Madde 129) kamu hizmeti ile ilgili temel ilkeyi şöyle tanımlar: "Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler."

Benzer bir biçimde, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 6. maddesine göre memurlar, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını sadakatle uygulamak zorundadırlar."

Bu bağlamda, Anayasa (Madde 137) kamu hizmetinde bir amirin "kanunsuz emir" vermesini yasaklar:

> Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri; yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz.
>
> Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.

Bir devlet memuru, atanmasını izleyen en geç bir ay içerisinde yetkili amirlerinin huzurunda bu ilkelere bağlılığını ifade eden bir yemin ederek görevine başlar ve sicil dosyasında saklanacak bir "Yemin Belgesi" imzalar.

Buna benzer şekilde, 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Kanunu'nun 26. maddesine göre, Rekabet Kurulu üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Divanı huzurunda "görevlerinin devamı süresince Kurulun işlerini tam bir dikkat ve dürüstlük ile yürüteceklerine, Kanun hükümlerine

5 Türk mevzuatında hizmetli, kamu hizmetkârı, memur, kamu ya da devlet işgöreni, kamu ajanı ve kamu görevlisi unvanları, yerine getirdikleri görevleri ile ilgili olarak anayasal yükümlülükleri ve hakları bulunan kişiler için hiçbir ayrım yapmaksızın kullanılır (OECD-SIGMA, 2008). İngilizce olarak "civil servant" ya da "public servant" kavramları Türkçede memur kavramını ifade ederken kamu görevlisi (public official) ya da kamu işgöreni (public employee) daha özel bir kavramdır. Kamu görevlisi tanımı için ayrıca bkz. Ceza Kanunu Madde 6 ve 252.

aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin eder." Yeminle ilgili diğer düzenlemeler şunlardır: 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu (Madde 21), 5411 Sayılı Bankalar Kanunu (Madde 113), 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (Madde 7), 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu (Madde 53/d) ve 13.04.2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik (Ek. 1).

Çıkar Çatışmasının Tanımı ve Genel İlkeler

Çıkar çatışması kavramı ilk olarak açık bir şekilde Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile Türk mevzuatına dahil oldu. Bu yönetmelik, etik ilkelerin uygulanması ile ilgili ilkeler ve kamu yönetiminde etik ilkelerin ihlali konularının değerlendirilmesine ilişkin hükümler içermektedir. Yönetmelik çıkar çatışmasını şöyle tanımlamaktadır (Madde 13):

> Çıkar çatışması; kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözüken ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halini ifade eder.
>
> Kamu görevlileri, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir ve çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 18 Mayıs 2006 tarihinde onaylanan Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin "kamu görevlileri için davranış kuralları" başlığını taşıyan 8. maddesinin beşinci paragrafında şunlar ifade edilmektedir:

> Her Taraf Devlet, uygun hallerde ve iç hukukunun temel ilkelerine uygun olarak, kamu görevlilerinin görevlerinin icrasına ilişkin olarak bir çıkar çatışması yaratabilecek nitelikteki meslek-dışı faaliyetleri, istihdamları, yatırımları, mal varlıkları ve aldıkları hediye veya edindikleri faydaları ilgili makamlara bildirmeye zorunlu kılacak tedbirleri almaya ve sistemleri kurmaya çaba sarf edecektir.

Kamu yönetiminde eşitlik ilkesi Anayasa tarafından şöyle vurgulanmıştır (Madde 10/4): "Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar."

İşbirliği, hizmet bilinci ve ayrımcılık yapmamak memurlar için önemli yükümlülüklerdir. Bunlara uymayan memurlar açıkça cezalandırılır. Ayrıca, memurlar işte, iş dışında ve yurt dışı görevleri sırasında davranışlarında "dürüstlük" içinde olmak zorundadırlar (657 Sayılı Kanun Madde 7 ve 8).

Bu bağlamda, amirler kamu görevinin yerine getirilmesinde bazı sorumluluklara sahiptirler (657 Sayılı Kanun Madde 10).

> Amir, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır, amirlik yetkisini kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslar içinde kullanır.

657 Sayılı Kanun'a göre, adam kayırmayı önlemek amacıyla, kamu hizmetlerine girişte, yükseltme ve görevden ayrılmalarda liyakate dayalı bir sistem uygulanmaktadır (Madde 3).

1. Benzer bir biçimde, bağımsız idari otoriteler de dahil olmak üzere, kamu kurumlarının kuruluş kanunlarında kariyer ve liyakat ilkeleri kamu hizmetinin en önemli ilkeleri olarak sayılmaktadır. Örneğin, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 92. maddesi şöyle demektedir (Ayrıca bkz. Madde 87):

> Kurumun ana hizmet birimlerinde uzmanlık gerektiren işlerde meslek personeli çalıştırılması esastır. Ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinde istihdam edilecek personelin nitelikleri Başkanın teklifi üzerine Kurul tarafından belirlenir. Kurumda yönetici, müşavir ve meslek personeli unvanlarını haiz olmayan personelin oranı, bu Kanunun eki cetvellerde yer alan toplam kadro sayısının yüzde otuzunu geçemez.
>
> Kurumda, meslek personeli sayısının yüzde onunu geçmeyecek şekilde, sektörde en az on yıl meslekî tecrübesi olanlar ile Kurumun faaliyet alanına ilişkin konularda doktor unvan ve derecesini alanlar arasından yeteri kadar uzman personel, hizmet veya vekâlet akdi hükümlerine göre çalıştırılabilir.

Kurum personeli başka kamu kurum ve kuruluşlarında geçici olarak görevlendirilemez.

Son olarak, yukarıda da ifade edildiği gibi, 13.04.2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik, kamu hizmetinde etik davranışla ilgili öz bir ilkeler rehberi sunmaktadır. Bu ilkeler yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetişim ve toplam kalite yönetimi ile uyum içerisinde hazırlanmıştır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 13 Nisan 2005

Görevin Yerine Getirilmesinde Kamu Hizmeti Bilinci

Madde 5 - Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişimi, katılımcılığı, saydamlığı, tarafsızlığı, dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, hesap verebilirliği, öngörülebilirliği, hizmette yerindenliği ve beyana güveni esas alırlar.

Halka Hizmet Bilinci

Madde 6 - Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı hedeflerler.

Hizmet Standartlarına Uyma

Madde 7 - Kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri ve diğer personeli, kamu hizmetlerini belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yürütürler, hizmetten yararlananlara iş ve işlemlerle ilgili gerekli açıklayıcı bilgileri vererek onları hizmet süreci boyunca aydınlatırlar.

Amaç ve Misyona Bağlılık

Madde 8 - Kamu görevlileri, çalıştıkları kurum veya kuruluşun amaçlarına ve misyonuna uygun davranırlar. Ülkenin çıkarları, toplumun refahı ve kurumlarının hizmet idealleri doğrultusunda hareket ederler.

Dürüstlük ve Tarafsızlık

Madde 9 - Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler, görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırmada dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayrım yapamazlar, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunamazlar.

Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar.

Kamu görevlileri, gerçek veya tüzel kişilere öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı ve eşitlik ilkesine aykırı muamele ve uygulama yapamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar, kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını ve eylemlerini engelleyemezler.

Saygınlık ve Güven

Madde 10 - Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınırlar.

Saygınlık ve Güven

Madde 10 - Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınırlar.

Kamu görevlileri, halka hizmetin kişisel veya özel her türlü menfaatin üzerinde bir görev olduğu bilinciyle hizmet gereklerine uygun hareket eder, hizmetten yararlananlara kötü davranamaz, işi savsaklayamaz, çifte standart uygulayamaz ve taraf tutamazlar. Yönetici veya denetleyici konumunda bulunan kamu görevlileri, keyfi davranışlarda, baskı, hakaret ve tehdit edici uygulamalarda bulunamaz, açık ve kesin kanıtlara dayanmayan

rapor düzenleyemez, mevzuata aykırı olarak kendileri için hizmet, imkân veya benzeri çıkarlar talep edemez ve talep olmasa dahi sunulanı kabul edemezler.

Nezaket ve Saygı

Madde 11 - Kamu görevlileri, üstleri, meslektaşları, astları, diğer personel ile hizmetten yararlananlara karşı nazik ve saygılı davranırlar ve gerekli ilgiyi gösterirler, konu yetkilerinin dışındaysa ilgili birime veya yetkiliye yönlendirirler.

Madde 12 - Kamu görevlileri, bu Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasa dışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem veya işlemden haberdar olduklarında ya da gördüklerinde durumu yetkili makamlara bildirirler.

Kurum ve kuruluş amirleri, ihbarda bulunan kamu görevlilerinin kimliğini gizli tutar ve kendilerine herhangi bir zarar gelmemesi için gerekli tedbirleri alırlar.

YASAKLAR VE BAĞDAŞMAZLIKLAR

Ekonomik ve Mali Faaliyetler

657 Sayılı Kanun'a göre memurlar;

> Türk Ticaret Kanunu'na göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayii müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil, ticari vekil, kolektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. Eşleri, reşit olmayan veya mahcur olan çocukları, yasaklanan faaliyetlerde bulunan memurlar bu durumu 15 gün içinde bağlı oldukları kuruma bildirmekle yükümlüdürler (Madde 28).

Memurlar herhangi bir ekonomik faaliyette bulunamazlar ve idarenin dışında ayrıca bir iş yapamazlar, limited şirketler dışında şirketlere ortak olamazlar (Madde 28); ancak konut ve tüketici kooperatiflerine üye olabilir ve bunların yönetim kurullarında görev alabilirler.

Ayrıca, 3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkındaki Kanun'a göre (Madde 9):

> Üst Kurul üyeleri ile üçüncü derece dahil üçüncü dereceye kadar kan ve sıhrî hısımları, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, radyo ve televizyon hizmetleri alanında Üst Kurul'un görev ve yetki alanına giren konularda herhangi bir yüklenme işine giremez, özel radyo ve televizyon şirketlerinde ve bu şirketlerin doğrudan veya dolaylı ortaklık bağı bulunan şirketlerde ortak veya yönetici olamazlar.
>
> Yukarıdaki esaslara aykırı davrananlar görevlerinden çekilmiş sayılır. Bu husus Üst Kurul tarafından re'sen veya yapılacak müracaatın değerlendirilmesi sonunda karara bağlanır.

Sermaye Piyasası Kurulu üyeleri için de benzer hükümler bulunmaktadır (2499 Sayılı Kanun Madde 20):

> Kurul Başkan ve üyeleri, özel bir Kanuna dayanmadıkça resmî veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans ve ders veremez, sınav ve benzeri görev alamaz, her türlü ticari amaçlı ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Kurul Başkan ve Üyeleri, göreve başlamadan önce maliki oldukları payları ve portföyünde hisse senedi bulunan yatırım fonlarının katılma belgelerini, üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hısımları dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır. Otuz gün içinde bu hükme uygun hareket etmeyen üyeler, üyelikten çekilmiş sayılır. Kurul Başkan ve üyeleri, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamazlar.

Bundan başka, 4734 Sayılı Kanun (Madde 11/c, d ve e) aşağıdaki kişilerin ihaleye katılmasını yasaklar:

c) İhaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ile bu yetkiye sahip kurullarda görevli kişiler.

d) İhaleyi yapan idarenin ihale konusu işle ilgili her türlü ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevli olanlar.

e) (c) ve (d) bentlerinde belirtilen şahısların eşleri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıkları ve evlat edinenleri.

Son olarak 5393 Sayılı Belediye Kanunu (Madde 28); belediye başkanları ve meclis üyeleri için bazı yasaklar koyar:

> Belediye başkanı görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle, meclis üyeleri ise görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz.

Çekilme ya da Karar Alma Sürecine Katılmaktan Mahrum Bırakılma

1982 tarihli Disiplin Komiteleri ve Disiplin Amirleri Yönetmeliği'ne göre (Madde 6), memurlar kendilerini ve akrabalarını ilgilendiren kararlara katılamazlar (mahrum bırakma). Aksi halde, bu süreçte alınan herhangi bir karar resmî nedenlerle iptal olur. İptal otomatiktir ancak alınan karar memur ve akrabalarının menfaatine karşı ise geçerli olur.

Başkan ve Kurul üyelerinin mahrum bırakılacağı belli durumlar şunlardır (2499 Sayılı Kanun Madde 23):

> Başkan ve üyeler, Hukuk Usûlü Muhakemeleri Kanunu'nun 245'inci maddesinin 3'üncü bendinde yazılı derecelerde karabeti bulunan kimselerle ilgili konulardaki müzakerelere iştirak edemez ve oylamaya katılamazlar.

Çıkar çatışmasından kaçınmak için, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu başkanı ve üyeleri, eşi, evlatlıkları ve üçüncü derece dahil kan ve ikinci derece dahil kayın hısımlarıyla ilgili konularda müzakere ve oylamaya katılamazlar. Bu durum karar metninde ayrıca belirtilir (5411 Sayılı Kanun Madde 87).

Benzer bir hüküm Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) kurul üyeleri için de bulunmaktadır (5411 Sayılı Kanun Madde 116/son).

Ayrıca, Kamu İhale Kurumu Kurulu üyeleri, kendilerini ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıklarını ilgilendiren kararlarla ilgili toplantı ve oylamaya katılamaz (4734 Sayılı Kanun Madde 53/g).

3984 Sayılı Kanun, Radyo Televizyon Üst Kurulu üyeleri için bazı yasaklar getirmiştir (Madde 9):

Üst Kurul üyeleri ile üçüncü derece dahil üçüncü dereceye kadar kan ve sıhrî hısımları, 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, radyo ve televizyon hizmetleri alanında Üst Kurul'un görev ve yetki alanına giren konularda herhangi bir

yüklenme işine giremez, özel radyo ve televizyon şirketlerinde ve bu şirketlerin doğrudan veya dolaylı ortaklık bağı bulunan şirketlerde ortak veya yönetici olamazlar.

Üst Kurul üyeleri, üyelikleri süresince resmî veya özel başkaca hiçbir görev alamaz, özel veya kamu yayın kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren konularda doğrudan veya dolaylı olarak taraf olamaz ve bu konularda hiçbir menfaat sağlayamaz, siyasî partiye üye olamazlar. Amacı sosyal yardım ve eğitim işlerine yönelmiş derneklerle vakıflardaki görevler ve kooperatif ortaklığı bu hükmün dışındadır.

Üst Kurul üyeleri, kendileri veya üçüncü derece dahil üçüncü dereceye kadar kan ve sıhrî hısımlarıyla ilgili konularda müzakere ve oylamaya katılamaz

Son olarak, 5393 sayılı Kanun'a göre (Madde 27);

Belediye başkanı ve meclis üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamazlar.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Bağlayıcı Açıklamalar ve Gerçek Dışı Beyan

Madde 18 - *Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken yetkilerini aşarak, çalıştıkları kurumlarını bağlayıcı açıklama, taahhüt, vaat veya girişimlerde bulunamazlar, aldatıcı ve gerçek dışı beyanat veremezler.*

Gizli (Mahrem) Bilgi

Devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamaları yasaktır (657 Sayılı Kanun Madde 31).

Bilgilerin gizliliği ve Sermaye Piyasası Kurulu mallarının kötü kullanılmasına ilişkin özel bir hüküm bulunmaktadır (2499 Sayılı Kanun Madde 25/a):

> Kurul Başkan ve üyeleri ile personeli ve bu Kanuna göre görevlendirilen denetim elemanları; çalışmaları ve denetlemeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait öğrendikleri sırları açıklayamazlar ve kendi yararlarına kullanamazlar. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder.

5411 Sayılı Kanun'un 86./son maddesine göre, "Kurul başkan ve üyeleri ve diğer personel, Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve ticari sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar."

> 4734 Sayılı Kanun'un 53/e maddesine göre, Kurul üyeleri ile Kurum personeli görevlerini yerine getirmeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait edindikleri gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri, bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder.

> Bilgilerin ve belgelerin gizliliği bu Kanunda ayrıca düzenlenmiştir (4734 Sayılı Kanun Madde 61):
>
> Bu Kanunun uygulanmasında görevliler ile danışmanlık hizmeti sunanlar; ihale süreci ile ilgili bütün işlemlere, isteklilerin iş ve işlemleri ile tekliflerin teknik ve malî yönlerine ilişkin olarak gizli kalması gereken bilgi ve belgelerle işin yaklaşık maliyetini ifşa edemezler, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar. Aksine hareket edenler hakkında ilgisine göre 58 ve 60'ıncı maddelerde belirtilen müeyyideler uygulanır.

Benzer bir biçimde, TMSF Kurul başkanı, üyeleri ve diğer personel "Fonla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve ticari sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar" (5411 Sayılı Kanun Madde 115/son).

4054 Sayılı Kanun'un Madde 25/son hükmüne göre, Rekabet Kurumu Kurul üyeleri ve personeli;

> Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve bu Kanunun uygulanması sırasında öğrendikleri teşebbüs ve teşebbüs birliklerinin ticari sırlarını görevlerinden ayrılmış olsalar bile ifşa edemezler, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar.

Son olarak, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 7. maddesine göre;

> özelleştirme programında bulunan kuruluşlardan Sermaye Piyasası Kanunu'nun kapsamına giren ve hisseleri borsada işlem gören kuruluşların; yönetim kurulu başkan ve üyeleri, denetçileri, diğer personeli, Özelleştirme İdaresi personeli ile Özelleştirme Yüksek Kurulu Başkan ve üyeleri, görevleri dolayısıyla bu kuruluşların hesap ve işlemleri ile işletmelerine ilişkin öğrendikleri, henüz kamuya açıklanmamış bilgileri açıklayamazlar.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılmaması

Madde 14 - Kamu görevlileri; görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar.

Kamu görevlileri, görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendilerinin veya başkalarının kitap, dergi, kaset, cd ve benzeri ürünlerinin satışını ve dağıtımını yaptıramaz; herhangi bir kurum, vakıf, dernek veya spor kulübüne yardım, bağış ve benzeri nitelikte menfaat sağlayamazlar.

Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri resmî veya gizli nitelikteki bilgileri, kendilerine, yakınlarına veya üçüncü kişilere doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanamazlar, görevdeyken ve görevden ayrıldıktan sonra yetkili makamlar dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklayamazlar.

Kamu görevlileri, seçim kampanyalarında görev yaptığı kurumun kaynaklarını doğrudan veya dolaylı olarak kullanamaz ve kullandıramazlar.

Görev Dışı Faaliyetler

Bunlardan başka, kamu hizmetinde tarafsızlık sağlamak üzere Anayasa'nın 68/5 maddesi memurlar için siyaset yasağı getirir: "Kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri,… siyasi partilere üye olamazlar." Ayrıca, 76. maddenin son paragrafı seçimlere katılmayı düzenler: "Kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler." Seçimi kazanamayan eski devlet memuru seçilemezse görevine iade edilir. Bu yasal sınırlamalar memurların davranış ve kararlarında nesnellik ve tarafsızlık sağlamayı amaçlar ve seçimlere katılarak tercihlerini ifade eden bir memur için uzlaşma sağlar.

Tarafsızlık ya da siyasi olarak tarafsız olmak, yansızlık, nötrlük memurlar için çok önemli bir ilkedir. Genel olarak, memurların yükümlülükleri kamu hizmetinin yerine getirmesi gereken görevi dikkate alacak ve koruyacak mevzuatta tanımlanmıştır. Türkiye'de kamu hizmetinde her türlü ayrımcılık yasaktır (657 Sayılı Kanun Madde 7):

Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirlerken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayrım yapamazlar, hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar.

Devlet memurları her durumda devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na ve kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan, Türkiye Cumhuriyeti'nin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekette, guruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılamazlar, bunlara yardım edemezler.

4734 Sayılı Kanun'un 53/e maddesine göre Kamu İhale Kurumu kurul üyeleri;

özel bir kanuna dayanmadıkça resmî veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans veya ders veremez, her türlü ticari amaçlı ortaklıklarda hissedar veya yönetici olamazlar… Bu hükme uygun hareket etmeyen üyeler üyelikten çekilmiş sayılır.

3984 Sayılı Kanun'a göre (Madde 9):

Üst Kurul üyeleri, üyelikleri süresince resmî veya özel başkaca hiçbir görev alamaz, özel veya kamu yayın kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren konularda doğrudan veya dolaylı olarak taraf olamaz ve bu konularda hiçbir menfaat sağlayamaz, siyasi partiye üye olamazlar. Amacı sosyal yardım ve eğitim işlerine yönelmiş derneklerle vakıflardaki görevler ve kooperatif ortaklığı bu hükmün dışındadır.

Yukarıdaki esaslara aykırı davrananlar görevlerinden çekilmiş sayılır. Bu husus Üst Kurul tarafından re'sen veya yapılacak müracaatın değerlendirilmesi sonunda karara bağlanır.

Benzer bir biçimde, 2499 Sayılı Kanun'un 20. maddesi görev dışı faaliyetlerle ilgili bazı sınırlamalar getirmektedir:

Kurul Başkan ve üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmî veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans ve ders veremez, sınav ve benzeri görev alamaz, her türlü ticari amaçlı ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Kurul Başkan ve üyeleri, göreve başlamadan önce maliki oldukları payları ve portföyünde hisse senedi bulunan yatırım fonlarının katılma belgelerini, üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhrî hısımları dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır. Otuz gün içinde bu hükme uygun hareket etmeyen üyeler, üyelikten çekilmiş sayılır. Kurul başkan ve üyeleri, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamazlar.

5411 Sayılı Kanun bu yasakları şöyle düzenler (Madde 86/1):

Kurul başkan ve üyeleri, asli görevlerini aksatmayan bilimsel amaçlı yayın, ders ve konferans ile telif hakları hariç Kurumdaki resmî görevlerinin yürütülmesi dışında kalan resmî veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, Kurumun düzenlemek ve denetlemekle yetkili olduğu sektör veya alanla ilgili ortaklıklarda pay sahibi olamaz, hakemlik ve bilirkişilik yapamazlar.

TMSF Kurul üyeleri ile ilgili görev dışı yasaklar şunlardır (5411 Sayılı Kanun Madde 115):

> Fon Kurulu başkan ve üyeleri, asli görevlerini aksatmayan bilimsel amaçlı yayın, ders ve konferans ile telif hakları hariç Fondaki resmî görevlerinin yürütülmesi dışında kalan resmî veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, bu Kanun kapsamındaki kuruluşlar ve bunların doğrudan ya da dolaylı ortaklıklarında pay sahibi olamaz, hakemlik ve bilirkişilik yapamazlar.
>
> 4054 Sayılı Kanun'un 25/3 maddesine göre, "amacı sosyal yardım ve eğitim işlerine yönelmiş derneklerle vakıflardaki görevler ve kâr amacı gütmeyen kooperatif ortaklığı bu hükmün dışındadır."

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı

Madde 16 - Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanamaz ve kullandıramazlar, bunları korur ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri alırlar.

Savurganlıktan Kaçınma

Madde 17 - Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınır; mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkânlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranırlar.

Kamu Araçları ve Kaynaklarını Kullanma

Devlet memurları herhangi bir resmî evrakı, vasıtaları ve araçları görev alanının dışına çıkartamaz ve bunları kişisel işleri için kullanamaz. Ayrıca, memurlar resmî görevleri sırasında kullandıkları her türlü resmî belgeyi, vasıtayı ve aracı görevin tamamlanmasından sonra bulundukları yere teslim ederler (657 Sayılı Kanun Madde 16).

Hediye ve Menfaat Yasağı

657 Sayılı Kanun hediye ve menfaat teminini yasaklar (Madde 29):

> Devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır.

Ayrıca (657 Sayılı Kanun Madde 10),

> Amir… maiyetindeki memurdan hususi bir menfaat temin edecek bir talepte bulunamaz, hediyesini kabul edemez ve borç alamaz.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı

Madde 15 - Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamındadır.

Kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilkedir.

Kamu görevlileri, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alamazlar ve menfaat sağlayamazlar.

Kamu görevlileri, kamu kaynaklarını kullanarak hediye veremez, resmî gün, tören ve bayramlar dışında, hiçbir gerçek veya tüzel kişiye çelenk veya çiçek gönderemezler; görev ve hizmetle ilgisi olmayan kutlama, duyuru ve anma ilânları veremezler.

Uluslararası ilişkilerde nezaket ve protokol kuralları gereğince, yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyelerden, 3628 Sayılı Kanun'un 3. maddesi hükümleri saklı kalmakla birlikte, söz konusu maddede belirtilen sınırın altında kalanlar da beyan edilir.

Aşağıda belirtilenler, hediye alma yasağı kapsamı dışındadır:

a) Görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç) ile kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar,

b) Kitap, dergi, makale, kaset, takvim, cd veya buna benzer nitelikte olanlar,

c) Halka açık yarışmalarda, kampanyalarda veya etkinliklerde kazanılan ödül veya hediyeler,

d) Herkese açık konferans, sempozyum, forum, panel, yemek, resepsiyon veya buna benzer etkinliklerde verilen hatıra niteliğindeki hediyeler,

e) Tanıtım amacına yönelik, herkese dağıtılan ve sembolik değeri bulunan reklam ve el sanatları ürünleri,

f) Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan krediler.

Aşağıda belirtilenler ise hediye alma yasağı kapsamındadır:

a) Görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan alınan karşılama, veda ve kutlama hediyeleri, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve hediye çekleri,

b) Taşınır veya taşınmaz mal veya hizmet satın alırken, satarken veya kiralarken piyasa fiyatına göre makul olmayan bedeller üzerinden yapılan işlemler,

c) Hizmetten yararlananların vereceği her türlü eşya, giysi, takı veya gıda türü hediyeler,

d) Görev yapılan kurumla iş veya hizmet ilişkisi içinde olanlardan alınan borç ve krediler.

Bu Yönetmelik kapsamına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler, bu maddenin 5'inci fıkrası ve 6'ncı fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemeksizin her yıl Ocak ayı sonuna kadar Kurula bildirirler.

Bundan başka,

Devlet Memurunun denetimi altında bulunan veya kendi görevi veya mensup olduğu kurum ile ilgisi olan bir teşebbüsten doğrudan doğruya veya aracı eliyle her ne ad altında olursa olsun bir menfaat sağlaması yasaktır (657 Sayılı Kanun Madde 30).

Benzer bir hüküm 3984 Sayılı Kanun Madde 31'de RTÜK üyeleri için bu konuyu düzenlenmiştir.

Bu konu ile ilgili özel bir kanun olan 3628 Sayılı Mal Beyanı, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu (Madde 3) belli bir değerin üzerindeki hediyenin kurumlara teslim edilmesini öngörmektedir:

> Yukarıdaki maddede sayılan kamu görevlileri, milletlerarası protokol, mücadele veya nezaket kaideleri uyarınca veya diğer herhangi bir sebeple, yabancı devletlerden, milletlerarası kuruluşlardan, sair milletlerarası hukuk tüzel kişiliklerinden, Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzel kişi veya kuruluştan; aldıkları tarihteki değeri on aylık net asgari ücret toplamını aşan hediye veya hibe niteliğindeki eşyayı aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde kendi kurumlarına teslim etmek zorundadırlar. Ancak, yabancı devlet adamları ve milletlerarası kuruluş temsilcileri tarafından verilen imzalı hatıra fotoğraflarının çerçeveleri bu madde hükümlerine dahil değildir.
>
> Hediyelerin bedellerinin tespiti, çıkarılacak yönetmeliğe göre Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nca yapılır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler

Madde 21 - Kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz.

Kamu görevlerinden ayrılan kişilere, ilgili kanunlardaki hükümler ve süreler saklı kalmak kaydıyla, daha önce görev yaptıkları kurum veya kuruluştan, doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir yüklenicilik, komisyonculuk, temsilcilik, bilirkişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilemez.

Görev Sonrası Yasaklar

Bu konudaki yasaklar 6 Ekim 1981 Tarih ve 2531 Sayılı Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Kanunu tarafından düzenlenmiştir. Bu faaliyetler kamu görevlisinin yaptığı görevle ilişkilendirilmiştir. Bu yasaklar kamu görevlisinin görevden ayrılmasından ya da istifa etmesinden itibaren iki yıl süre ile geçerlidir (Madde 2):

> Birinci madde kapsamına giren yerlerdeki görevlerinden hangi sebeple olursa olsun ayrılanlar, ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde bulundukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı, ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süreyle, o daire, idare, kurum ve kuruluştaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş alamazlar, taahhüde giremezler, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar.

Yedek subaylar ve eczacılar da dahil olmak üzere, sağlık personeli bu yasaklardan muaftır. Bu yasakları ihlal edenler altı aydan iki yıla kadar hapis ve en az 10 bin lira para cezasına çarptırılırlar (Madde 4).

5411 Sayılı Bankacılık Kanunu, ilgili görevlilere yönelik yasakları şöyle düzenlemiştir (Madde 86/3):

Kurul Başkan ve üyeleri, görevlerinden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde Kurumun denetlemekle ve düzenlemekle görevli olduğu sektör ve alandaki özel kuruluşlarda görev alamazlar. Bu fıkra hükmüne uymayanlara 2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinde belirtilen cezalar verilir.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Çıkar Çatışmasından Kaçınma

Madde 13 - Çıkar çatışması; kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözüken ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halini ifade eder. Kamu görevlileri, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir ve çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar.

TMSF Kurulu başkan ve üyeleri için görev sonrası yasaklar şunlardır (5411 Sayılı Kanun Madde 115):

> Fon Kurulu Başkan ve üyeleri, yönetim ve denetimleri Fona devredilen kuruluşlarda ve bunların doğrudan ya da dolaylı ortaklıklarında, görevlerinden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde görev alamazlar. Bu fıkra hükmüne uymayanlara 2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinde belirtilen cezalar verilir.

Belediye başkanları ve meclis üyeleri için belirlenen yasaklar daha önce ifade edilmiştir.

Mal ve çıkar beyanı

Daha önce de değinildiği gibi, saydamlık ve hesap verebilirliğin gereği olarak Anayasa'nın 71. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir: "Kamu hizmetine girenlerin mal bildiriminde bulunmaları ve bu bildirimlerin tekrarlanma süreleri kanunla düzenlenir. Yasama ve yürütme organlarında görev alanlar, bundan istisna edilemez."

Anayasa'nın bu amir hükmüne uygun bir biçimde, 657 Sayılı Kanun'un 14. maddesi uyarınca devlet memurları;

> Kendileri ile eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında özel kanunda yazılı hükümler uyarınca mal bildirimi verirler.

Bu konuyu özel olarak düzenleyen 3628 Sayılı Mal Beyanı Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'nun 2/d maddesi tüm memurların mal beyanında bulunmasını düzenler:

> Genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluş veya alt kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri (İktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları) ile bunlara bağlı müessese, bağlı ortaklık ve işletmelerde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan ve kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşlar ile bunların alt kuruluşlarında veya komisyonlarında aylık, ücret ve ödenek almak suretiyle kamu hizmeti gören memurları, işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ile yönetim ve denetim kurulu üyeleri.
>
> Kanuna göre (Madde 4):
>
> Kanuna veya genel ahlâka uygun olarak sağlandığı ispat edilmeyen mallar veya ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışlar, bu Kanunun uygulanmasında haksız mal edinme sayılır.

Mal beyanı düzenli olarak yenilenir (Madde 7):

> Bu Kanun kapsamındaki görevlere devam edenler, sonu (0) ve (5) ile biten yılların en geç şubat ayı sonuna kadar bildirimlerini yenilerler. Yeni bildirimler yetkili merci tarafından daha önceki bildirimler ile karşılaştırılırlar.

Beyanın kapsamı ve kimlerin beyanda bulunacağı da Kanunda düzenlenmiştir (Madde 5):

> Bu Kanun kapsamına giren görevlilerin kendilerine, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait bulunan taşınmaz malları ile görevliye yapılan aylık net ödemenin, ödeme yapılmayan görevlilerin ise, 1'inci derece Devlet Memurlarına yapılan aylık net ödemenin beş katından fazla tutarındaki her biri için ayrı olmak üzere, para, hisse senetleri ve tahviller ile altın, mücevher ve diğer taşınır malları, hakları, alacakları ve gelirleriyle bunların kaynakları, borçları ve sebepleri mal bildiriminin konusunu teşkil eder.

Bu bilgileri sadece yetkili amirler inceleyebilir. Bu bilgiler gizlidir ve beyan eden görevlinin sicil dosyasında tutulur (Madde 9):

> Mal bildirimleri, özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla bildirimde bulunanın özel dosyasında saklanır. Bildirimlerin içeriği hakkında, 20'nci madde hükmü dışında hiçbir şekilde açıklama yapılamaz ve bilgi verilemez. Ayrıca mal bildirimlerindeki bilgiler ve kayıtlar esas alınarak içeriği hakkında yayında bulunulamaz.
>
> Ancak, Kamu Görevlileri Etik Kurulu mal bildirimlerini gerektiğinde inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Mal Bildiriminde Bulunma

Madde 22 - Kamu görevlileri, kendileriyle eşlerine ve velayeti altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmazları, alacak ve borçları hakkında, 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu hükümleri uyarınca, yetkili makama mal bildiriminde bulunurlar.

Kurul, gerek gördüğü takdirde mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

> Her ne kadar yapılan beyanların, beyanın yapıldığı yetkili tarafından bir önceki beyanla karşılaştırılacağı belirtilse de, bu düzenli beyanlar herhangi bir cezai kovuşturma ya da soruşturma olmadıkça açılmamaktadır.

- 3628 Sayılı Kanun (Madde 10) uyarınca RTÜK üyeleri de yıllık mal beyanında bulunurlar.
- Kamu İhale Kurumu Kurul üyeleri de göreve başladıktan ve görevden ayrıldıktan sonra bir ay içinde ve görev sırasında her yıl mal beyanında bulunmak zorundadırlar (4734 Sayılı Kanun Madde 53/f).
- Kurul üyeleri ayrıca (4734 Sayılı Kanun Madde 53/3):

… göreve başlamadan önce sahip oldukları Hazine Müsteşarlığı tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilere veya bunların iştiraklerine ait her türlü hisselerini ya da menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımlar ve evlatlıkları dışındakilere, görev sürelerinin başlamasını izleyen otuz gün içinde satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır. Bu hükme uygun hareket etmeyen üyeler üyelikten çekilmiş sayılır.

5411 Sayılı Kanun'a göre Sermaye Kurulu başkan ve üyeleri, eşleri ve velayeti altındaki çocukları da beyanda bulunurlar (Madde 86/2):

> Kurul Başkan ve üyeleri göreve başlamadan önce kendilerinin veya eş ve velâyeti altındaki çocuklarının sahibi bulunduğu menkul kıymetlerden Hazine tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin olanlar hariç Kurumun düzenlemek ve denetlemekle sorumlu olduğu kuruluşların her türlü sermaye piyasası araçlarını eş, evlatlık, üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları dışındakilere otuz gün içinde satmak suretiyle elden çıkarmak zorundadır. Kurul üyeliklerine atanmalarından itibaren otuz gün içinde bu fıkraya uygun hareket etmeyen üyeler, üyelikten çekilmiş sayılır. Bu durum, Kurul kararı ile tespit edilir ve ilişkili Bakana bildirilir.

Bu bağlamda Kurul başkanı ve üyeler 3828 Sayılı Kanun hükümlerine tâbidir.

5411 Sayılı Kanun Madde 115/2'e göre, TMSF Kurulu başkan ve üyeleri ile velayetindeki çocuklar için benzer bir hüküm mevcuttur:

> Göreve başlamadan önce, kendilerinin veya eş ve velâyeti altındaki çocuklarının sahibi bulunduğu menkul kıymetlerden Hazine tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin olanlar hariç bu Kanun kapsamındaki kuruluşlar ve bunların doğrudan ya da dolaylı ortaklıklarına ait her türlü sermaye piyasası araçlarını eş, evlatlık, üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları dışındakilere otuz gün içinde satmak suretiyle elden çıkarmak zorundadır. Fon Kurulu üyeleri atanmalarından itibaren otuz gün içinde bu fıkraya uygun hareket etmezlerse üyelikten çekilmiş sayılır. Bu durum, Fon Kurulu kararı ile tespit edilir ve ilişkili Bakana bildirilir.

Aynı şekilde TMSF Kurulu başkan ve üyeleri de bu konuda 3628 Sayılı Kanun hükümlerine tâbidirler (5411 Sayılı Kanun Madde 116/1).

4054 Sayılı Kanun'a göre (Madde 25/2) Rekabet Kurumu Kurulu başkan ve üyeleri; göreve başlamadan önce maliki oldukları Hazine tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki her türlü sermaye piyasası mevzuatı anlamındaki menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hısımları dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır. 30 gün içinde bu hükme uygun hareket etmeyen üyeler üyelikten çekilmiş sayılır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Bilgi Verme, Saydamlık ve Katılımcılık

Madde 19 - Kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler.

Üst yöneticiler, ilgili kanunların izin verdiği çerçevede, kurumlarının ihale süreçlerini, faaliyet ve denetim raporlarını uygun araçlarla kamuoyunun bilgisine sunarlar.

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

Kısaca, kamu yönetiminde çıkar çatışmasının beyanı sadece bankacılık, sermaye piyasası ve ihale süreçleri ile ilgili sınırlı kamu görevlilerini kapsamaktadır.

Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Düzenlemeleri

Açık ve saydam yönetim anlayışı, artan bir şekilde hesap verebilirliği zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda bilgiye erişim, ihbar müessesesi ve kamu kurumlarının mali olarak hesap vermeleri; demokratik yükümlülük, devlet kurumlarına güven tesisi ile güvenilirlik ve etkililiği artırmak için yaşamsal öneme sahiptir.

Bilgi Edinme Hakkı

Bilgi edinme hakkı birçok nedenle önemlidir: Daha açık ve demokratik bir toplum yaratmak, yolsuzluğa karşı durmak ve yönetimde saydamlığı güçlendirmek. Belli alanlar dışında kamunun devletin elindeki bilgilere ulaşması, vatandaşların kamu yönetiminden hesap sormalarına ve görevi kötüye kullanmayı ve kamu görevlilerinin yolsuzluğa bulaşmasını önlemelerini sağlar.

4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu'nun amacı, "demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usûlleri düzenlemektir" (Madde 1).

Bu kanun, "kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır" (Madde 2). Bu konuda, 1 Kasım 1984 Tarih ve 3071 sSayılı Dilekçe Hakkını Kullanma Kanunu hükümleri saklıdır.

Bununla birlikte, 4982 Sayılı Kanun, bilgi edinme hakkı konusunda bazı sınırlamalar getirmektedir (Madde 15-25). Bu sınırlamalar şunlardır: Yargı denetimi dışında kalan işlemler, devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler, istihbarata ilişkin bilgi veya belgeler, idari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler, adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler, özel hayatın gizliliği, haberleşmenin gizliliği, ticari sır, kurum içi düzenlemeler.

Türkiye'de bu hakkın kullanılması tedricen artmaktadır; ancak bu konu vatandaşlar tarafından yeterince bilinmemektedir. Bu hakkın yaygın kullanımı ile kamu hizmetlerinde standartların yükselmesi sağlanacak ve kamu kurumları ile vatandaşlar arasında güvene dayalı ilişkiler geliştirilecektir.

İhbar

Öncelikle, her kamu görevlisi yolsuzlukla ilgili herhangi bir durumu amirine bildirmek zorundadır. Bununla birlikte yetkili amir bu konuda bir girişimde bulunmazsa, kamu görevlisinin konuyu iş akdine aykırı olmadıkça yetkililere bildirmesi gerekir. İhbar müessesesi, kamu yararını korumak konusunda ve Bilgi Edinme Kanunu'nun uygulanması ile ilgili çok önemli bir yere sahiptir.

Türk mevzuatında ihbar müessesesi 1931 Tarihli ve 1905 Sayılı Menkul ve Gayrimenkul Emval ile Bunların İntifa Haklarının ve Daimi Vergilerin Mektumlarını Haber Verenlere Verilecek İkramiye Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. 4422 Sayılı Örgütlü Suçlar Kanunu'nun 5 ve 7. maddeleri tanık ve ihbarcılarla ilgili hüküm içermekteydi, ancak bu kanun 31 Mart 2005 Tarih ve 5320 Sayılı Ceza Kanunu ile mülga olmuştur.

Öte yandan 3628 Sayılı Kanun'un 18. maddesi, konuyla ilgili ihbarcıların rızaları olmadan kimliklerinin gizli tutulacağını belirtmektedir. Bununla birlikte, ihbar geçerli olunca ihbarcının kimliği savcının isteği üzerine açıklanmaktadır. 1990/1 Sayılı Genelge ihbarcıların kimliğinin gizliliğini düzenlemektedir.

Yakın dönemde yasalaşan 5726 Sayılı Tanık Koruma Kanunu, sadece Ceza Mahkemesi'nde şahitlik yapanları kapsamaktadır. Bir başka deyişle, yolsuzlukları ihbar edenler, itham ya da diğer sonuçlar konusunda yasal bir korumaya sahip değildir. Öte yandan ihbar müessesesinin Türk kültür normlarına uygun olmadığının unutulmaması gerekir. Bu konuda genel uygulama içeren düzenlemeler şunlardır: 4422 Sayılı Kanun Madde 5 ve 7; 5320 Sayılı Kanun Madde 24 ve 4800 Sayılı Kanun Madde 25.

Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu

Madde 20 - Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir ve kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olurlar.

Yönetici kamu görevlileri, kurumlarının amaç ve politikalarına uygun olmayan işlem veya eylemleri engellemek için görev ve yetkilerinin gerektirdiği önlemleri zamanında alırlar. Yönetici kamu görevlileri, yetkisi içindeki personelin yolsuzluk yapmasını önlemek için gerekli tedbirleri alırlar. Bu tedbirler; yasal ve idari düzenlemeleri uygulamayı, eğitim ve bilgilendirme konusunda uygun çalışmalar yapmayı, personelinin karşı karşıya kaldığı mali ve diğer zorluklar konusunda dikkatli davranmayı ve kişisel davranışlarıyla personeline örnek olmayı kapsar.

Yönetici kamu görevlileri, personeline etik davranış ilkeleri konusunda uygun eğitimi sağlamak, bu ilkelere uyulup uyulmadığını gözetlemek, geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemek ve etik davranış konusunda rehberlik etmekle yükümlüdür.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

Kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirlik konularında en önemli gelişme 2003 yılında kabul edilen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur.

Kamu görevlilerinin sorumluluklarını, kamu hizmetinde saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamak üzere kanun, öncelikle mali saydamlığı zorunlu kılmaktadır (Madde 7):

Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibariyle kamuoyuna açıklanması,

d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunludur.

Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığı'nca izlenir.

Daha sonra kanun hesap verebilirliğin kapsamını tanımlamaktadır (Madde 8):

> Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Kanunun ilgili diğer maddeleri kamu hizmetinde sorumluluk, saydamlık ve hesap verebilirlik konularını işlemektedir (Madde 11, 67, 70, 71 ve 72). Bu bağlamda, müsteşarlıklar, kamu kurumlarındaki amirler, valiler ve kaymakamlar ile belediye başkanları sorumlu kişiler olarak tanımlanmıştır. Bu kanunla, sorumlu kamu görevlisi tarafından onaylanan tüm mali hareketler saydam ve hesap sorulabilir olmak zorundadır. Böylece, çıkar çatışmasına yol açan nedenler daha kolaylıkla belirlenebilir. Yakın zamanlarda yapılan bir değerlendirmeye (OECD-SIGMA, 2008) göre, değişimin zaman alacağı, ancak "Türk idaresinden gelecek kararlı yaklaşım, açık ve güçlü bir koordinasyon ve gerçekçi bir çerçevenin" gerektiği belirtilmiştir.

Kamu Denetçisi (Ombudsman)

5548 Sayılı Kanun, gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'nu oluşturmaktadır. Bu kanun anayasal denetim sürecinde bulunmaktadır ve Anayasa Mahkemesi 27 Ocak 2006'da yürütmeyi durdurma kararı vermiştir.

UYGULAMA MEKANİZMALARI VE YAPTIRIMLAR

Kurumsal Yapı

Disiplin Komiteleri ve Disiplin Amirleri

1982 Tarihli Disiplin Komiteleri ve Disiplin Amirleri Yönetmeliği'ne göre, disiplin komiteleri; kamu kuruluşlarının merkez, il (ya da bölge) teşkilâtlarında, belediyelerde, sendikalarda ve Anayasa Mahkemesi'nde kurulur (657 Sayılı Kanun Madde 134). Bu komitelerin örgütlenmesi ve görevleri yönetmelikte belirtilmiştir (Madde 4-8).

Disiplin amiri her bir daire için özel yönetmelikle kurulur. Bunlar esas olarak her kurumda en üst düzey amirdirler. En üstte başbakan ve bakanlar, tüm kamu görevlilerinin disiplin amiridirler. Bununla birlikte, uygulamada merkezî idarede müsteşar, genel müdür, daire başkanı, genel sekreter ve müdürler; taşra teşkilâtında da vali, bölge müdürü, yerel yönetimlerde belediye başkanı ve dış misyon şefleri bu görevi yerine getirir (657 Sayılı Kanun Madde 126 ve 134 ve Yönetmelik Madde 16).

Kamu görevlileri, Devlet Memurlarının Şikâyet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik'in düzenlediği usûle uygun olarak disiplin kararlarını (uyarı ve kınama hariç) idare mahkemesinde temyiz edebilirler (Anayasa Madde 125 ve 657 Sayılı Kanun Madde 21).

Daha geniş anlamda iç denetim müessesesi olarak Başbakanlık Teftiş Kurulu ve bakanlıklarda Teftiş Kurulları bulunmaktadır. Bu kurullar amirlerin (başbakan ve bakanlar) talebi üzerine yolsuzlukla ilgili denetim ve raporlama işlevi görürüler.

Kamu görevlileri, haklarında yapılacak soruşturmalarla ilgili olarak dokunulmazlığa sahiptirler. Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır (Anayasa Madde 129). Bu konudaki istisnalar, yolsuzlukla ilgili ve ağır cezayı gerektiren suçlardır.

2 Aralık 1999 Tarih ve 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmasına İlişkin Kanun bu hususu düzenler. Bu kanun da Anayasa hükmüne işaret ederek yetkili amirin izni olmadıkça memurların kovuşturma masuniyeti bulunduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda 5065 Sayılı Avrupa Konseyi Ceza Hukuku Sözleşmesi hükümleri, 657 Sayılı Kanun hükümleri ile çelişmektedir. Bu konuda ayrıca, 657 Sayılı Kanun (Madde 10-13), 4483 Sayılı Kanun (Madde 3) ve 5237 Sayılı Kanun'un çeşitli hükümlerine bakılabilir.

Bağımsız idari otoritelerin mensuplarının cezai kovuşturmalarına ilişkin, ilgili kanunlarda değişik hükümler bulunmaktadır. Bununla birlikte, aksine bir hüküm bulunmadıkça 657 Sayılı Kanun'un özel hükmü uygulanmaktadır (Madde 127).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Türkiye'de etik alt yapının oluşturulmasında en önemli gelişme 5176 Sayılı Kanun ve bu kanunla kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'dur. Bu kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerinin ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usûl ve esaslarının belirlenmesidir.

> Bu Kanun, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsar.
>
> Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz (Madde 1).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na, kamu hizmetinde etik standartların geliştirilmesi ve korunması görevi verilmiştir. Kurul üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından dört yıllık bir süre için atanırlar. Kurul'un herhangi bir yürütme yetkisi bulunmasa da, üst düzey kamu görevlilerinin görevleri ile ilgili kusurları hakkında şikâyetleri inceler.

> Bu Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. Hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı kurum ve kuruluşların teşkilât yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Kurul tarafından belirlenir (Madde 4).

Kurul'un hazırladığı etik kılavuzu içeren yönetmelik, Başbakanlık tarafından 13 Nisan 2005'te yayımlanmıştır. Kurul, hediye almak konusundaki sınırlamaları belirlemekle görevlendirilmiştir:

> Bu Yönetmeliğin amacı; kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini artırmak, toplumu kamu görevlilerinden beklemeye hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek ve Kurul'a başvuru usul ve esaslarını düzenlemektir (Madde 1).

Yönetmelik uyarınca her kamu görevlisi bir Etik Sözleşme imzalar.

Tüm kamu kuruluşları kendi etik komisyonlarını oluştururlar ve Kurul konu ile ilgili eğitim ve farkındalık geliştirici faaliyetler yapar.

Konu: Hediye Alma Yasağı

İLKE KARARI

2007/1

Bilindiği üzere, mevzuatımızda kamu görevlilerinin doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri veya almaları, görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri yasaklanmış bulunmaktadır.

25.5.2004 Tarih ve 5176 Sayılı Kanun'a istinaden çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 15. maddesinde, "Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye olarak tanımlanarak, kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilke olarak kabul edilmiş ve kamu görevlilerinin yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alamayacakları ve menfaat sağlayamayacakları" belirtilmiştir.

Ancak, ilgili mevzuattaki bu yasaklamalara rağmen kamu görevlilerine bazı özel kişi ve firmalar ile denetimi altında bulunan kuruluşlarca özellikle yılbaşı, bayram ve diğer özel günler bahane edilerek çeşitli hediyeler verildiği görülmektedir.

Kamu görevlilerine verilen veya kamu görevlilerince alınan bu tür hediyeler, kamuoyu nezdinde etik tartışmalara yol açmakta, kamuda yozlaşmaya, kamu görevlilerinin eleştirilmesine, yolsuzlukla ilgili algılamaların artmasına, kamu yönetimi ve yöneticilerine duyulan itibar ve güvenin sarsılmasına neden olmaktadır.

Bu çerçevede, kamu görevlilerinin hediye ile ilgili bu kurallara titizlikle uyması, özel şahıs veya şirketlerce çeşitli vesilelerle sunulan bu hediyeleri iade etmeleri ve bu hususta yöneticiler tarafından personele gereken uyarıların yapılması önem taşımaktadır. Ayrıca, hediye alınması halinde ilgililer hakkında, etik açıdan (genel müdür ve üstü düzeydeki kamu görevlileri için Kurulumuzca -diğer görevliler için yetkili disiplin kurullarınca) 5176 Sayılı Kanun ve mezkur Yönetmelik gereğince gereken incelemenin yapılması öngörülmektedir.

Bu itibarla; konuyla ilgili olarak her unvandaki personele gerekli bilgilendirmenin yapılması hususunda bilgilerini ve gereğini arz/rica ederim.

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

Başkan

Tarih

(İmza)

Görev Yeri ve Ünvanı:

27 Ocak 2009 SALI *Resmî Gazete*

Sayı: 27123

KURUL KARARI

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'ndan:

Dosya Numarası : 2008/97
Başvuru Tarihi : 02/10/2008
Karar Tarihi : 26/12/2008
Karar Numarası : 2008/206
A. BAŞVURANLAR
1 - M. Naim YALÇINEL
2 - Taner TALAŞ
B. HAKKINDA İNCELEME YAPILAN KAMU GÖREVLİSİ
Aytaç DURAK, Adana Büyükşehir Belediye Başkanı

KARAR

. . .

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Başkan ve Meclis üyelerinin görüşmelere katılamayacağı durumlar" başlıklı 27. maddesinde; "Belediye başkanı ve meclis üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dahil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamazlar" hükmü yer almıştır.

Benzer bir hüküm, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yok ise de, Kanun'un Büyükşehir Belediye Meclisi'ne ilişkin 12. maddesinin üçüncü fıkrası ile Büyükşehir Belediye Meclisi'nin çalışma usûl ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanacağına gönderme yapılmıştır.

Bu gönderme uyarınca, Belediye Kanunu'nun 27. maddesindeki yasaklayıcı hüküm Büyükşehir Belediye Meclisi başkan ve üyeleri için de geçerlidir. Kanun Koyucu bu hüküm ile belediye meclis kararlarının hiçbir etki altında kalınmaksızın, objektif ve tarafsız bir şekilde alınmasını sağlamayı amaçlamıştır.

Bu durumda Aytaç DURAK'ın, eşine ait taşınmazı da kapsayan imar planı değişikliğinin görüşüldüğü toplantıya katılmaması gerekirken, aksine davranışı Kanun'un yukarıda anılan hükmüne açık bir aykırılık teşkil etmektedir.

5176 Sayılı Kanun'un 5. maddesinin verdiği açık yetkiye istinaden çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in ikinci bölümünde "Etik Davranış İlkeleri" belirlenmiş olup, "Dürüstlük ve tarafsızlık" ilkesini düzenleyen 9. maddesinin birinci fıkrasında, kamu görevlilerinin tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket edecekleri, ikinci fıkrasında da, "Kamu görevlilerinin, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanacakları" düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in "Çıkar çatışmasından kaçınma" başlıklı 13. maddesinde ise; "Çıkar çatışması; kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözüken ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halini ifade eder. Kamu görevlileri çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir, çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar" hükmü yer almaktadır.

. . .

Yukarıda yapılan inceleme ve değerlendirmeler ışığında; Adana Büyükşehir Belediye Başkanı Aytaç DURAK'ın, eşine ait taşınmazı avantajlı bir duruma getiren imar planı değişikliğine ilişkin iş ve işlemlere katılmak suretiyle Yönetmelik'in 9. maddesinde düzenlenen "Dürüstlük ve tarafsızlık" ile 13. maddesinde düzenlenen "Çıkar çatışmasından kaçınma" ilkelerine aykırı davrandığına, kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasına ve taraflara tebliğine, tebliğinden itibaren 60 gün içinde idari yargı yolu açık olmak üzere,

26/12/2008 tarihinde oybirliği ile karar verilmiştir.

Başvuru Usûlü ve Esasları, etik ilkelerin uygulanmasına ve kamu hizmetinde etik ilkelerin ihlalinin incelenmesine ilişkin hükümler içerir. 5176 Sayılı Kanun'a uygun olarak Yönetmelik, başvuru usuûlünü şu şekilde tanımlamıştır (Madde 33):

> Başvuru, gerçek kişiler tarafından adı, soyadı, oturma yeri veya iş adresi ile imzayı kapsayan dilekçelerle, en az genel müdür ve Kurulca genel müdür düzeyinde oldukları kabul edilen EK-2 listede bulunan unvanlarda bulunanlar için Kurul Başkanlığı'na, diğer görevliler için ise kurum yetkili disiplin kurullarına yöneltilmek üzere ilgili kurum amirliğine yapılır.

Başvuru ile ilgili ayrıntılı bilgiler yönetmelikte düzenlenmiştir (Madde 33, 34 ve 35).

Yaptırımlar

Bu yüzyılın başında Türkiye'deki yolsuzlukla ilgili mevzuat uluslararası düzenlemelerle uyumlulaştırılmıştır. Bu bağlamda, 4518 Sayılı Kanun'la kabul edilen OECD Uluslararası Ticarî İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi, 1 Şubat 2000 tarihinde parlamento tarafından kabul edilmiştir. Daha sonra, 24 Mart 2001'de Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Öncelikli Hedefleri de içeren AB Müktesebatı'nın Uyumu için Türk Ulusal Programı benimsenmiştir.

Hükümetin kamu yönetiminde etkililik ve verimlilik programı çerçevesinde, 16 Mayıs 2001'de Etkili Yönetişim ve Yolsuzlukla Mücadele Komitesi çalışma grubu kurulmuştur. Ocak 2002'de Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı ve erken seçimi takiben 58. Hükümet tarafından 16 Kasım 2002 tarihinde yolsuzlukla mücadelede öncelikleri de içeren bir Acil Eylem Planı yayımlanmıştır. Daha sonra bir Başbakanlık genelgesi ile (2003/17 ve 2007/23) Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonu kurulmuştur.

Bir süre önce, Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Medeni Hukuk Sözleşmesi (4 Kasım 1999), Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Ceza Hukuku Sözleşmesi (27 Ocak 1999), Suç Kaynaklı Gelirlerin Aklanması, Aranması, Zaptedilmesi ve Müsadere Edilmesi Hakkında 141 Sayılı Avrupa Konseyi Sözleşmesi (Strasbourg Konvansiyonu, 16 Haziran 2004) ve ayrıca 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu (2005) ve 5549 Sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Kanunu kabul edilmiştir. Bu dönemde Türkiye, Avrupa Konseyi yolsuzlukla mücadele birimi GRECO'nun üyesi olmuştur (2004).

Disiplin Cezaları

657 Sayılı Kanun'da yer alan disiplin hükümleri, özel kanunlarla kurulmuş kuruluşlarda çalışanlara uygulanmaz. Bu konuda özel kanunlardaki hükümler saklıdır (657 Sayılı Kanun Madde 125).

657 Sayılı Kanun'a göre, disiplin cezasının üç rasyoneli bulunmaktadır:

- Kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin memurlara emrettiği işleri yurt içinde ve dışında yerine getirmemek (Madde 6-7-8-11).

- Kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin uyulmasını zorunlu tuttuğu şeyleri yapmamak (Madde 26-27-28-29-30-31).

- Mevzuatın yasakladığı işleri yapmak.

Disiplin suçunun içeriği ve ciddiyetine göre (Madde 125) 657 Sayılı Kanun, belli disiplin cezaları tanımlamaktadır: Uyarı, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması, devlet memurluğundan çıkarma.

Kamu hizmetinde akraba kayırma ve adam kayırma, Türk mevzuatında dolaylı olarak cezai yaptırma bağlanmıştır ve tipik bir yolsuzluk türü olarak belirlenmemiştir. Bununla birlikte, bu eylemlerin herhangi birisi ortaya çıkınca, görevi ihmal ya da görevi kötüye kullanma fiili olarak değerlendirilir (657 Sayılı Kanun Madde 7 ve 29).

3628 Sayılı Mal Beyanı, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu

Mal beyanı ile ilgili hükümleri ihlal edenler bazı cezalara çarptırılırlar (Madde 10):

> 6'ncı maddede belirtilen sürelerde mal bildiriminde bulunmayana, bildirimlerin verileceği mercilerce ihtarda bulunulur. İhtarın kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde mazeretsiz olarak bildirimde bulunmayana üç aya kadar hapis cezası verilir.

Her şeyden önce, yetkili otorite ilgili kişiye uyarı mektubu gönderir. Buna uyulmazsa ya da 30 gün içerisinde geçerli bir mazeret beyan edilmezse, ilgili kişi üç aya kadar hapis cezası ile cezalandırılır. İlgili kişi belirtilen sürede mal beyanında bulunmazsa, üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Yalan beyanda bulunan kişi, daha ağır bir cezayı gerektiren durum söz konusu değilse, altı aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır (Madde 12).

> Kanunen daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde, gerçeğe aykırı bildirimde bulunana altı aydan üç yıla kadar hapis cezası verilir.

Haksız elde edilmiş kazançlar, kazançların beyan edilmemesi ya da gizlenmesi üç yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır (Madde 13):

> Kanunun daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde, haksız mal edinene üç yıldan beş yıla kadar hapis ve beş milyon liradan on milyon liraya kadar ağır para cezası verilir.

Haksız edinilen malı kaçıran veya gizleyene de aynı ceza verilir.

Ayrıca, ağır para cezasına ve malların müsaderesine hükmedilir (Madde 14):

Haksız edinilmiş olan malların zoralımına hükmolunur. Bu malların elde edilememesi veya bir malın tümünün haksız mal edinme konusu teşkil etmemesi sebepleri ile zoralımın mümkün olmadığı hallerde haksız edinilen değere eşit bedelinin hazineye ödenmesine karar verilir. Bu bedel, Amme Alacaklarının Tahsil Usûlü Hakkında Kanun Hükümleri'ne göre tahsil olunur.

Kanunun 15. maddesine göre, bu Kanunun 11 ve 12'nci maddeler hükümleri ile cezalandırılanlara ceza süresi kadar; 13'üncü madde hükmüne göre cezalandırılanlara müebbeten kamu hizmetlerinden yasaklanma cezası hükmolunur.

Son olarak,

Bu bölümde yazılı olan cezalar 10'uncu maddenin birinci fıkrası hariç tesil edilemez, şahsi hürriyeti bağlayıcı olanlar para veya tedbire çevrilemez, failleri hakkında Türk Ceza Kanunu'nun 119'uncu maddesi hükümleri uygulanamaz (Madde 16).

CEZA KANUNU

26 Eylül 2004 Tarih ve 5237 Sayılı Ceza Kanunu (Madde 235-236, 239, 247-266, 279 ve 333) rüşvet ve zimmet gibi kamu görevlilerinin yolsuzlukla ilgili çeşitli suçlarını tanımlar. Bu suçlar esas olarak, "görevi kötüye kullanma" ya da "haksız menfaat" kategorisinde değerlendirilmektedir. Bu konuda kanunun düzenlemeleri aşağıda tanımlanmaktadır:

İhaleye Fesat Karıştırma

MADDE 235. - (1) (Değişik: 31.03.2005/25772 (Mükerrer) – 5328/9 Md.) Kamu kurum veya kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara ilişkin ihaleler ile yapım ihalelerine fesat karıştıran kişi, beş yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Aşağıdaki hallerde ihaleye fesat karıştırılmış sayılır:

1. İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olan kişilerin ihaleye veya ihale sürecindeki işlemlere katılmalarını engellemek,
2. İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olmayan kişilerin ihaleye katılmasını sağlamak,
3. Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olduğu halde, sahip olmadığından bahisle değerlendirme dışı bırakmak,

4. …

b) Tekliflerle ilgili olup da ihale mevzuatına veya şartnamelere göre gizli tutulması gereken bilgilere başkalarının ulaşmasını sağlamak.

…

(4) İhaleye fesat karıştırma dolayısıyla menfaat temin eden görevli kişiler, ayrıca bu nedenle ilgili suç hükmüne göre cezalandırılırlar.

Edimin İfasına Fesat Karıştırma

MADDE 236. - (1) Kamu kurum veya kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bunların iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler ya da kooperatiflere karşı taahhüt altına girilen edimin ifasına fesat karıştıran kişi, üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Aşağıdaki fiillerin hileli olarak yapılması halinde, edimin ifasına fesat karıştırılmış sayılır:

a) İhale kararında veya sözleşmede evsafı belirtilen maldan başka bir malın teslim veya kabul edilmesi.

b) İhale kararında veya sözleşmede belirtilen miktardan eksik malın teslim veya kabul edilmesi.

c) Edimin ihale kararında veya sözleşmede belirtilen sürede ifa edilmemesine rağmen, süresinde ifa edilmiş gibi kabul edilmesi.

d) Yapım ihalelerinde eserin veya kullanılan malzemenin şartname veya sözleşmesinde belirlenen şartlara, miktar veya niteliklere uygun olmamasına rağmen kabul edilmesi.

e) Hizmet niteliğindeki edimin, ihale kararında veya sözleşmede belirtilen şartlara göre verilmemesine veya eksik verilmesine rağmen verilmiş gibi kabul edilmesi.

(3) Edimin ifasına fesat karıştırma dolayısıyla menfaat temin eden görevli kişiler, ayrıca bu nedenle ilgili suç hükmüne göre cezalandırılırlar.

Ticari Sır, Bankacılık Sırrı veya Müşteri Sırrı Niteliğindeki Bilgi veya Belgelerin Açıklanması

MADDE 239. - (1) Sıfat veya görevi, meslek veya sanatı gereği vâkıf olduğu ticari sır, bankacılık sırrı veya müşteri sırrı niteliğindeki bilgi veya belgeleri yetkisiz kişilere veren veya ifşa eden kişi, şikâyet üzerine, bir yıldan üç yıla kadar hapis ve beş bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır. Bu bilgi veya belgelerin, hukuka aykırı yolla elde eden kişiler tarafından yetkisiz kişilere verilmesi veya ifşa edilmesi halinde de bu fıkraya göre cezaya hükmolunur.

(2) Birinci fıkra hükümleri, fenni keşif ve buluşları veya sınai uygulamaya ilişkin bilgiler hakkında da uygulanır.

(3) Bu sırlar, Türkiye'de oturmayan bir yabancıya veya onun memurlarına açıklandığı takdirde, faile verilecek ceza üçte biri oranında artırılır. Bu halde şikâyet koşulu aranmaz.

(4) Cebir veya tehdit kullanarak bir kimseyi bu madde kapsamına giren bilgi veya belgeleri açıklamaya mecbur kılan kişi, üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırılır.

Gizli bilgi kapsamındaki suçlarla ilgili olarak, bir kamu görevlisi;

> "Görevi nedeniyle kendisine verilen veya aynı nedenle bilgi edindiği ve gizli kalması gereken belgeleri, kararları ve emirleri ve diğer tebligatı açıklayan veya yayınlayan veya ne suretle olursa olsun başkalarının bilgi edinmesini kolaylaştıran kamu görevlisine, bir yıldan dört yıla kadar hapis cezası verilir" (Madde 258).

Daha önce görevinden ayrılmış kamu görevlisine de aynı ceza verilir.

Ayrıca, "devlet sırlarından yararlanma, devlet hizmetlerinde sadakatsizlik" bir suç olarak düzenlenmiştir (Madde 333):

> Görevi dolayısıyla öğrendiği ve Devletin güvenliğinin gizli kalmasını gerektirdiği fenni keşif veya yeni buluşları veya sınai yenilikleri kendisinin veya başkasının yararına kullanan veya kullanılmasını sağlayan kişi, beş yıldan on yıla kadar hapis ve üç bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır.

Zimmet

MADDE 247. - (1) Görevi nedeniyle zilyedliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi, beş yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır.

(3) Zimmet suçunun, malın geçici bir süre kullanıldıktan sonra iade edilmek üzere işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranına kadar indirilebilir.

Bununla birlikte, "hafifletici unsurlar" hakim tarafından dikkate alınır: "Zimmet suçunun konusunu oluşturan malın değerinin azlığı nedeniyle, verilecek ceza üçte birden yarıya kadar indirilir" (Madde 249).

İrtikap

MADDE 250. - (1) Görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi icbar eden kamu görevlisi, beş yıldan on yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Görevinin sağladığı güveni kötüye kullanmak suretiyle gerçekleştirdiği hileli davranışlarla, kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir

kimseyi ikna eden kamu görevlisi, üç yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(3) İkinci fıkrada tanımlanan suçun, kişinin hatasından yararlanarak işlenmiş olması halinde, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezasına hükmolunur.

Ceza Kanunu'nun 251. maddesine göre, amir olarak denetim görevini yeterince yapamayanlar da sorumlu kabul edilir.

Denetim görevini kasıtlı olarak ihmal eden kamu görevlisi için aşağıdaki düzenleme getirilmiştir.

Denetim Görevinin İhmali

MADDE 251. - (1) Zimmet veya irtikap suçunun işlenmesine kasten göz yuman denetimle yükümlü kamu görevlisi, işlenen suçun müşterek faili olarak sorumlu tutulur.

(2) Denetim görevini ihmal ederek, zimmet veya irtikap suçunun işlenmesine imkân sağlayan kamu görevlisi, üç aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

Rüşvet

MADDE 252. - (1) Rüşvet alan kamu görevlisi, dört yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Rüşvet veren kişi de kamu görevlisi gibi cezalandırılır. Rüşvet konusunda anlaşmaya varılması halinde, suç tamamlanmış gibi cezaya hükmolunur.

(2) Rüşvet alan veya bu konuda anlaşmaya varan kişinin, yargı görevi yapan, hakem, bilirkişi, noter veya yeminli mali müşavir olması halinde, birinci fıkraya göre verilecek ceza üçte birden yarısına kadar artırılır.

(3) Rüşvet, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır.

(4) Birinci fıkra hükmü, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler, kooperatifler ya da halka açık anonim şirketlerle hukuki ilişki tesisinde veya tesis edilmiş hukuki ilişkinin devamı sürecinde, bu tüzel kişiler adına hareket eden kişilere görevinin gereklerine aykırı olarak yarar sağlanması halinde de uygulanır.

(5) (Değişik:08.07.2005/25869-5377/28.md.) Yabancı bir ülkede seçilmiş veya atanmış olan, yasama veya idari veya adli bir görevi yürüten kamu kurum veya kuruluşlarının, yapılanma şekli ve görev alanı ne olursa olsun, devletler, hükümetler veya diğer uluslararası kamusal örgütler tarafından kurulan uluslararası örgütlerin görevlilerine veya aynı ülkede uluslararası nitelikte görevleri yerine getirenlere, uluslararası ticari işlemler nedeniyle, bir işin yapılması veya yapılmaması veya haksız bir yararın elde edilmesi veya muhafazası amacıyla, doğrudan veya dolaylı olarak yarar teklif veya vaat edilmesi veya verilmesi de rüşvet sayılır.

Rüşvet konusundaki 5271 Sayılı Ceza Yargılama Usûlü Kanunu (Madde 128, 135, 140 ve 248), 3628 Sayılı Kanun, 4734 Sayılı Kanun (Madde 17), 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri

Kanunu (Madde 25), 5506 Sayılı Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi (Madde 23 ve 27) ve 4518 Sayılı Kanun'da düzenlemeler bulunmaktadır.

Yasa Dışı Menfaat Temini

Ceza Kanunu, kurumsal düzeyde "rüşvet suçunun işlenmesi suretiyle, yararına haksız menfaat sağlanan tüzel kişiler hakkında bunlara özgü güvenlik tedbirlerine hükmolunur" (Madde 253) demektedir. Bu bağlamda "etkin pişmanlık" aşağıdaki durumlarda göz önüne alınır:

Etkin Pişmanlık

MADDE 254. - (1) Rüşvet alan kişinin, soruşturma başlamadan önce, rüşvet konusu şeyi soruşturmaya yetkili makamlara aynen teslim etmesi halinde, hakkında rüşvet suçundan dolayı cezaya hükmolunmaz. Rüşvet alma konusunda başkasıyla anlaşan kamu görevlisinin soruşturma başlamadan önce durumu yetkili makamlara haber vermesi halinde de hakkında bu suçtan dolayı cezaya hükmolunmaz.

(2) Rüşvet veren veya bu konuda kamu görevlisiyle anlaşmaya varan kişinin, soruşturma başlamadan önce, pişmanlık duyarak durumdan soruşturma makamlarını haberdar etmesi halinde, hakkında rüşvet suçundan dolayı cezaya hükmolunmaz; verdiği rüşvet de kamu görevlisinden alınarak kendisine iade edilir.

(3) Rüşvet suçuna iştirak eden diğer kişilerin, soruşturma başlamadan önce, pişmanlık duyarak durumdan soruşturma makamlarını haberdar etmesi halinde, hakkında bu suçtan dolayı cezaya hükmolunmaz.

Kanun, "yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlamayı" kamu yönetimine güveni sarsıcı bir suç olarak tanımlamaktadır:

Görevine girmeyen ve yetkili olmadığı bir işi yapabileceği veya yaptırabileceği kanaatini uyandırarak yarar sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan beş yıla kadar hapis ve adli para cezası ile cezalandırılır.

Görevi Kötüye Kullanmak

Kamu görevlileri ile ilgili temel ve yaygın bir biçimde gözlemlenen suçlardan bir tanesi "Görevi Kötüye Kullanma", Ceza Kanunu tarafından ayrıca düzenlenmiştir (Madde 257):

Görevi Kötüye Kullanma

MADDE 257. - (1) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(3) İrtikap suçunu oluşturmadığı takdirde, görevinin gereklerine uygun davranması için veya bu nedenle kişilerden kendisine veya bir başkasına çıkar sağlayan kamu görevlisi, birinci fıkra hükmüne göre cezalandırılır.

657 Sayılı Kanun'a uygun olarak "kamu görevlisinin ticaret yapması" Ceza Kanunu'nun 259. maddesinde düzenlenmiştir:

Yürüttüğü görevin sağladığı nüfuzdan yararlanarak, bir başkasına mal veya hizmet satmaya çalışan kamu görevlisi, altı aya kadar hapis veya adlî para cezası ile cezalandırılır.

Kamu Mal ve Kaynaklarının Kullanılması

Kamu vasıtalarının ya da araçlarının suç işlenmesi sırasında kullanılması da suç oluşturmaktadır (Madde 266):

Görevi gereği olarak elinde bulundurduğu araç ve gereçleri bir suçun işlenmesi sırasında kullanan kamu görevlisi hakkında, ilgili suçun tanımında kamu görevlisi sıfatı esasen göz önünde bulundurulmamış ise, verilecek ceza üçte biri oranında artırılır.

Suçun kendi görev alanına ilişkin olduğunu fark eden bir kamu görevlisi, bu suçu rapor etmez ya da etmekte gecikirse altı aydan iki yıla kadar hapis cezasına çarptırılır (Madde 279). Bu suç, sağlık hizmeti veren bir görevli tarafından işlenirse bir yıl hapis cezasına çarptırılır (Madde 280).

2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu

Sermaye Piyasası Kurulu, kamu kaynaklarının kötü kullanılmasına ilişkin özel hükümlere sahiptir (2499 Sayılı Kanun Madde 25):

b) (Değişik: 23/1/2008-5728/368 md.) Kurul'un para, evrak ve her çeşit malları Devlet malı hükmündedir. Kurulun başkan ve üyeleri ile diğer personeli görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri suçlar ile bunlara karşı işlenen suçlardan dolayı sorumluluk bağlamında Türk Ceza Kanunu'nun uygulamasında kamu görevlisi sayılırlar. Bu kişiler hakkında görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri suçlardan dolayı 2/12/1999 Tarihli ve 4483 Sayılı Kanun hükümleri uygulanmaz.

TÜRKİYE'DE ÇIKAR ÇATIŞMASININ YÖNETİLMESİ SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Çıkar çatışması kavramı, Türkiye'de tüm kamu görevlileri için birincil bir mevzuat ile düzenlenmemiştir. Anayasa ve bazı kanunlar (657 Sayılı Kanun ve 5237 Sayılı Kanun) "kamu yararı" ve "tarafsızlık" gibi bazı ilkeleri içerse de, çıkar çatışması kavramı ilk kez 2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik (Madde 13) tarafından tanımlanmıştır. Bununla birlikte, ne gibi durumlarda çıkar çatışmasının ortaya çıkabileceği belirtilmemiştir.

Türkiye'deki etik alt yapı, esas olarak kural-temelli bir yaklaşıma sahiptir (itaat-temelli etik rejim). Mevzuat tarafından tanımlanan yasal hükümler dikkate alındığında, geçiş sürecinde olan kamu yönetiminde etik dışı tutum ve davranışların kanunla getirilen yasaklarla önlenmeye çalışıldığı söylenebilir. Gerçekte Yönetmelik, Türkiye'de ilke-temelli (dürüstlük-temelli etik rejim) bir etik rejime geçişin bir göstergesi olarak görülebilir.

Doğal olarak, 1980 ve 1990'lardaki serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde oluşturulan Sermaye Piyasası ve Kamu İhale Kurumu gibi "bağımsız idari otoriteler", çıkar çatışmasından kaçınma da dahil olmak üzere, kendi personelinin etik davranışları ile ilgili olarak özel hükümlere ihtiyaç duymuşlardır. Bununla birlikte bu özel düzenlemeler de sınırlıdır ve konunun tüm yönlerini kapsamamaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerde ihale süreci gerçek ve potansiyel çıkar çatışmasına açıktır. Bu konuda birçok yasak olduğu söylenebilirse de, sistemin etkili bir biçimde çalışmasını sağlayacak tümleşik bir mevzuat bulunmamaktadır.

Güçlü idare hukuku geleneğine sahip ülkeler gibi Türkiye'de de kamu görevlilerinin yapamayacakları faaliyetler ve durumlar konusunda uzun bir liste bulunmaktadır. Bununla birlikte, ilgili hükümler çok geneldir ve koşulları tanımlamamaktadır. Devlet memurları siyasi partilere üye olamazlar, ancak "bir kamu görevlisi bir partinin seçim kampanyasına gönüllü olarak katılırsa ne olur?" Daha önemlisi, 2531 Sayılı görev sonrası yapılamayacak işleri düzenleyen kanun etkili bir biçimde uygulanmamaktadır. Lobiciliğin yasal düzenlemeye tâbi olmadığı düşünülürse, 2531 Sayılı Kanun'un atlanan hükümlerinin daha büyük sorunlar yarattığı açıktır. Bağımsız idari otoritelerin başkanları ve kurul üyeleri görev dışı faaliyetler hususunda ve görevden ayrıldıktan sonra iki yıl süre ile belli sınırlamalara tâbidirler. Bilgilerin gizliliği, bu kurumlar için bir başka önemli husus olarak düzenlenmiştir.

Kaçınma, beyan, mahrumiyet ve istifa ya da çekilme gibi unsurlar dikkate alındığında, Türk mevzuatı genel ve kesin hükümler içermemektedir. Kaçınma mekanizması ile ilgili yeterli düzenleme bulunduğu söylense de, bunun ne kadar uygulandığı şüphelidir. 3628 Sayılı Kanun'a göre kamu görevlileri ve aile üyeleri için düzenli mal beyanı mevcut iken, çıkar beyanı konusunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Aslında, mal beyanının ne kadar etkili olduğu da tartışmalıdır. Mal beyanları herhangi bir disiplin ya da cezai soruşturma yoksa yetkili amir tarafından incelenmemektedir. Diğer üç mekanizma ise, yasal olarak kapsayıcı bir biçimde düzenlenmemiştir. Sadece Sermaye Piyasası Kurulu ve RTÜK üyeleri gibi bağımsız idari otoriteler için bu hükümler mevcuttur. Bu hükümlerin nasıl çalıştığı bu kurullarda yapılacak bir araştırma ile ortaya konulabilir.

Devlet memurlarının ekonomik faaliyetlerde bulunmaması ve yakın aile üyelerinin bu tür faaliyetlerinin belli süre içinde ilgili mercilere bildirilmesi gerekirken bunların etkili bir biçimde uygulanmadığı düşünülmektedir. Kayyum ve mütevelli gibi, maddi menfaatlerin devredileceği mekanizmalar yeterince düzenlenmemiştir.

Birçok OECD ülkesinde olduğu gibi, bu konudaki izleme görevi amirler tarafından yapılmaktadır. Ayrıca, Başbakanlık'ta ve bakanlıklarda teftiş kurulları bulunmaktadır. Bundan başka, disiplin kurullarına ek olarak kamu mali yönetim sisteminin oluşturduğu iç denetim mekanizması bulunmaktadır. Tüm bu mekanizmalar kamu hizmetinde yolsuzluğun azaltılmasına yönelmiş olsalar da, bu kurumların uyumlu bir yeniden düzenlenmesi kapsamlı kamu yönetimi reformunun bir önceliği olmalıdır. Herhangi bir dış denetim mekanizması bulunmamaktadır. Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kanunu 2006'dan bu yana anayasal denetimdedir.

Birçok OECD ülkesi gibi, yolsuzlukların ortaya çıkartılmasında ihbar müessesesi Türkiye'de de düzenlenmemiştir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurumsal bağı Türkiye'de etik ikilemler konusundaki tek olan bir kurum için önemli bir meşruiyet sorunu yaratmaktadır. Kurul üyelerin niteliklerine karşın Başbakanlığın "siyasi ve idari vesayeti" varmış görüntüsü, bu kurulun hükümetin bir parçası gibi hareket ettiği algısı yaratmaktadır. İkinci olarak, Kurul'un örgütsel kapasitesi, kanun ve yönetmelikte yazılan görevlerini yerine getirmesi için yeterli değildir. Kurulun genel olarak etik bir kültür yaratmak ve özel olarak çıkar çatışmasından kaçınmak konusunda yaptığı faaliyetler artmaktadır. Buna karşılık kuruluşundan bu yana altı yıl geçen Kurul kamuoyunda yeterince bilinmemektedir.

Birkaç dikkate değer örneğe karşın, merkezî ve yerel yönetimlerdeki etik komisyonlar etkili değildir. Resmî olarak oluşturulmuş bulunan komisyonlar etikle ilgili hiçbir faaliyette bulunmamışlardır. Bu komisyonların çalışması, ilgili kamu görevlisinin inisiyatifine ve kişisel çabasına kalmıştır.

Etik eğitim yanında, çıkar çatışması ile ilgili etik sorunların çözümünde danışma müessesesi etkili bir biçimde örgütlenme ihtiyacı içindedir. Kamu görevlileri "neden Etik Sözleşme'yi imzaladıkları" "çıkar çatışmasının ne demek olduğu" "özel durumlarda nasıl davranılacağı" konularında açık bir fikre sahip değildirler. Bir başka deyişle, kamu görevlileri sosyalleşme sürecinde gelişen norm ve değerlere ya da amirlerinin değerlerine göre hareket etmekte ve davranmaktadırlar.

"Tarafsızlık", "dürüstlük" ve "haksız menfaatin önlenmesi" gibi ilkeler, Türk mevzuatında yeterince açık bir biçimde tanımlanmıştır; ancak "hesap verebilirlik" ilkesi dolaylı ya da çok az ifade edilmiştir.

Disiplin ve ceza yaptırımları kamu görevlilerinin bu hükümleri ihlal etmekten kaçınmaları düşünülerek düzenlenmiştir. Bununla birlikte, kamu görevlisinin cezai soruşturma konusunda sahip olduğu dokunulmazlık temel engeli oluşturmaktadır. Benzer bir biçimde disiplin soruşturması, yetkili amirin takdir yetkisindedir. Bu nedenle, disiplin hükümlerinin çekinme duygusu yaratma etkisi sorgulanabilir. Bu çalışmada kolluk güçleri incelenmemiştir; ancak uluslararası işbirliği ve kapasite artırıcı faaliyetler yolsuzlukların kovuşturulmasında gelişme sağlamıştır.

Yasal mevzuatın tamamlayıcısı olarak, siyasetin ve kampanyaların finansmanı ile lobicilik Türkiye'de düzenlenmemiştir. Anayasa'nın bağlayıcı hükmüne karşın (Madde 68/son) parlamento, adaylar ve partiler için seçim kampanyalarının finansmanı düzenlemesini yasalaştıramamıştır. Bu durum, gerçek ve potansiyel çıkar çatışması için önemli bir engeldir. Bu bağlamda, kampanya harcamalarının kaydedilmesi önleyici bir etki yaratabilir.

KAMU GÖREVLİLERİNİN ÇIKAR ÇATIŞMASI ALGILAMALARI ÜZERİNE BİR ALAN ÇALIŞMASI

Bu çalışmanın amacı esas olarak, çıkar çatışması ile sınırlandırılmıştır. Bununla birlikte, bu çalışma, kamu hizmetlerindeki değerlerden Türk kamu yönetiminde etkili bir etik rejim kurulmasına uygun bir alt yapıya kadar birçok değişik konuyu kapsamaktadır. Bu çalışma, Türk kamu yönetiminin on yıllardır bir reform sürecinden geçtiğini ve kamu yönetimi reformunun sürekli olarak devam ettiğini, ancak amacına ulaşmakta başarısız olduğunu akılda tutarak, Türkiye'deki durumun genel bir resmini çizmek gayesindedir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun 2004 yılında kurulmasının ardından, 2005 yılında yayımlanan, çıkar çatışmasından kaçınılması da dahil olmak üzere Türk kamu yönetiminde etik davranış ilkelerini oluşturan Yönetmelik; kamu kurumlarında etik kültürü geliştirmek, personelin karşılaştığı sorunlar ve etik davranış ilkeleri hakkında tavsiyede bulunmak, yönlendirmek ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere, en az üç kamu görevlisinden oluşacak etik komisyonları üç ay içerisinde oluşturmalarını istemiştir.

Dört yıl sonra, özel olarak üst düzey kamu görevlilerinin birinci elden bilgileri ile etik standartlar konusunda yapacakları değerlendirmelere odaklanmış bir saha çalışması, etik konusunda mevcut yasal ve kurumsal gelişmelere genel bir bakış sağlayacaktır.

Araştırma Yöntemi

Genelde etik davranış standardı ve özelde kamu yönetiminde çıkar çatışması algılamasını analiz eden araştırma yöntemi, seçilmiş illerden seçilmiş üst düzey kamu görevlileriyle yapılan derinlemesine yüz yüze görüşmelerin niteliksel analizine dayanmaktadır. Alan çalışmasının yapıldığı iller: Üç metropol (büyük şehir) –Ankara, İstanbul ve İzmir– ve üç orta ölçekli ildir –Mardin, Trabzon ve Uşak. Son üç şehir Devlet Planlama Teşkilâtı'nın 2005 yılında yayımladığı Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi'ndeki sıralamaya göre seçilmiştir. Bu örneklem hazırlanırken, bu çalışmanın değişik bölgelerde (orta ölçekli ve büyük şehirler arasında) ve değişik sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerinde, etik kültürler arasında bir farklılık olup olmadığının belirlenmesi amaçlanmıştır.

Bu araştırmada Amaçlara Uygunluk örneklem modeli kullanılmıştır. İllerde kurulmuş olan etik komisyonların üyeleri, görüşülecek kişilerin ilk grubunu oluşturmuştur. İkinci grup ise, belediye teşkilâtının ilgili birimlerinin temsilcilerinden oluşmuştur –genel olarak üst düzey yöneticiler, birim amirleri veya vekilleri.– Bu ikinci gruptaki görüşmeciler de, memur statüsündeki çalışanlardan oluşturulmuştur. Belediyelerdeki ilgili birimlerin üst/ast görevlileriyle yüz yüze görüşmeler yapmak, hem onların etik davranış standartları hakkındaki görüşlerini hem de vatandaşlarla olan ilişkilerde işyerindeki etik değerlere ne kadar uyduklarını ortaya koyacaktır. Araştırma tasarımı vatandaş boyutunu içermediğinden, bu durum kamu hizmetlerine, hizmet veren açısından bakarak, kamu görevlileri ile vatandaşlar arasında ortaya çıkan temel sorunları açıklamaya yardımcı olacaktır.

Benzer görüşmeler seçilmiş bakanlıklardaki (Maliye, Milli Eğitim, Enerji ve Tabii Kaynaklar, İmar İskân, Sağlık) ve Sermaye Piyasası Kurumu'nun (en eski bağımsız idari otorite) başkan yardımcısıyla da yapılmıştır. Görüşülenlerin büyük kısmı kurumlarındaki etik komisyonların üyesidirler.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından, çalışmanın kapsam ve amacı ile proje koordinatörünün isminin belirtildiği resmî bir yazı, çalışma öncesinde valiliklere iletilmiştir. Görüşmeler, seçilmiş illerdeki vilayetler aracılığıyla gerçekleştirilmiş ve 15 Aralık 2008 ile 15 Ocak 2009 tarihleri arasında yapılmıştır. Ankara dışında, tüm il valileri ziyaret edilmiş ve çalışma hakkında doğrudan bilgi verilmiştir. Daha sonra her ilde bir vali yardımcısı, il etik komisyonları ve yerel yönetimlerde yapılacak olan görüşmelerin organizasyonunda yardımcı olmuştur.

Sınırlılıklardan dolayı, görüşmeler genel olarak panel çalışma yöntemiyle yapılmıştır. Bununla birlikte bazı görüşmecilerle panel çalışmasından sonra da görüşme fırsatı elde edilmiştir. Görüşmeler sırasında, görüşmecilere en az bir örnek olay (Ek A'ya bakınız) dağıtılmış ve bu örnek olayları okuduktan sonra kendilerine şu sorular sorulmuştur: "Bu örnek olayda herhangi bir etik dışı/kural dışı davranış/tutum gözlemlediniz mi?" "Şimdiki iş yerinizde bu tür olaylara aşina mısınız? Bunlar eski görev yerinizde olağan sorunlar mıydı?" Görüşmenin ikinci kısmında, görüşmecilere iki soru daha sorulmuştur: Önce, "Kamu yönetiminde etik dışı/yolsuzluğa yol açan unsurlar nelerdir?" İkinci olarak, "Kurumunuzda en önemli kurumsal değer(ler)/norm(lar) nedir (nelerdir) ve bunu (bunları) yeni kamu görevlilerine nasıl öğretiyorsunuz?"

Bu sorular, örnek olayları genel olarak etik alt yapıya, mevzuat ihlaline ve kamu hizmetinden beklentilere özel olarak bağlayacak, açık bir tartışmayla devam edecek açık uçlu sorulardır.

Görüşme içeriği nitel olarak analiz edilmiş ve isim verilmeden sunulmuştur.

Genel Gözlemler

Hem vilayetlerde hem de belediyelerde görevlilerin, zaman ayırıp bu araştırmaya büyük bir ilgi ve dikkat gösterdikleri, vurgulanması gereken bir husustur. Panel görüşmeleri ortalama dört saat ya da daha uzun sürmüştür. Bireysel görüşmeler, görüşülecek kişinin ayırdığı zamana göre bir saatten üç saate kadar değişmiştir.

Panel görüşmeleri, beklentilerin aksine, konu hakkında daha açık bir tartışma ortamı yaratmıştır. Diğer çalışma arkadaşlarının varlığı, katılımcıların "gerçek" düşüncelerini açıklarken kendilerini güvende hissetmelerini sağlamıştır. Bununla birlikte, bazıları konu hakkında çok uzun konuşurken (kendilerini "çok aşırı" ifade ederken), çok azı da herkes için ortak olan "gerçeklerden" bahsetmiştir. Konumları gereği ve ayrıca proje sahibinin Kamu Görevlileri Etik Kurulu olması itibariyle, bazı görüşmeciler ilk başta açıkça konuşmamayı tercih etmiştir. Özellikle belediyelerde, görüşmeciler bu çalışmanın doğrudan Başbakanlık tarafından yürütüldüğünü düşünmüşlerdir. Bu engeller, görüşmeler sırasında, açık ve özgür tartışma ortamı oluşturularak en aza indirilmiştir.

İlk olarak; tüm görüşmeciler kamu hizmetini yerine getirirken Anayasa dahil kamu hizmetini düzenleyen tüm kurallara uymada ne kadar dikkatli olduklarını dile getirmiş ve iyi niyetle kendi tecrübelerindeki iyi örnekleri paylaşmışlardır. Diğer taraftan, görüşmeciler kamu hizmetinde "yolsuzluk" ve "yozlaşma" kanıtlarının bulunduğunu; ancak bunun "ölçek" meselesi olduğunda hemfikirlerdir. Bunların büyükleri vardır, küçükleri vardır. Kamu görevlisinin bu durumlarda hareketini etkileyecek birçok faktör bulunmaktadır. Bazen, kamu görevlisi, arkadaşı/yakını için yapacağı küçük bir iyiliğin yasal/sosyal sonuçlarını

düşünmeden, işlemleri kamu yararının aleyhine daha esnek uygulamaktadır. Bununla birlikte, sıkça tekrarlanan küçük "iyiliklerin" (örneğin, bürokratik işlemlerin hızlandırılması gibi) örgüt kültürünün bir parçası olduğu ve pratikte çok yaygın olduğu görülmektedir.

İkinci olarak; kamu görevlilerinin zihinlerinde "ahlâkın ve etiğin ne olduğu" konusundaki düşünceler açık değildir. Bazı görüşmeciler, ahlâki ve dinî değerler hakkında uzun uzun fikirlerini beyan etmişlerdir. Bununla birlikte; görüşmeciler arasında, etik terimi genel olarak yeni, yabancı ve teknik bir kavramdır. Bazı görüşmeciler, etik hakkında genel bir bilgiye sahip olmakla birlikte, konunun ana unsurları hakkında ayrıntılı bir algılamaya henüz sahip değildirler. Katılımcılar arasında ahlâkın ne olduğu konusunda genel ortak bir kanı bulunurken, etiğin dışardan dayatıldığı ya da ithal edildiği düşünülmektedir. Her durumda etik gerekli ve "bu yüzyılın gerektirdiği" bir şey olarak algılanmaktadır.

Bir Katılımcı Değerlendirmesi: *Namuslular namussuzlardan daha cesur olmalı. Edirne'ye Ankara'dan sürülmüş emniyet müdürü, orada "adamsendecilik" yapmamış, gümrükteki, sağlıktaki, belediyedeki yolsuzlukların üzerine gitmiş. Öte yandan, Sağlık Bakanlığı'na bağlı bir hastanede başhekim olarak görev yapan bir kişi, özel bir hastanenin denetim kurulu üyeliğini kabul ediyor ve buradan da yüksek bir ücret alıyor. Bakanlık müfettişleri, bakanlığın iştiraki olan bir şirkette yönetim kurulu veya denetim kurulu üyeliklerini kabul ediyor. Kendisi o şirketi denetlemeye gitmiyor; ancak bakanlıktaki müfettiş arkadaşı gidiyor. Banka murakıpları A bankasının teftişinin ihmal ettiğin için istifa ediyor. Bir süre sonra, aynı bankada yüksek bir ücret karşılığı yönetici olarak işe başlıyor. Bu ihmalinin bir mükâfatı, başka bir şey değil. Vergi denetmenleri de, işin inceliklerini öğrendikten sonra, istifa ederek, daha önceden denetledikleri firmalarda yüksek ücretlerle işe başlıyor; bunlar çok yaygın. 23 yaşındaki hakimin göreve başlaması yolsuzluk ilişkisiyle oluyor, hakim olabilmek için referanslar buluyor. Sonra bu hakimin meslek hayatında en azından bilinçaltında bu yolsuzluk ilişkilerinin izleri görülebiliyor.*

Üçüncü olarak; kamu görevlileri "çıkar" tanımının farkında olmakla birlikte, kimin çıkarının bir "çatışma" ortaya çıkaracağı hakkında hiçbir fikre sahip değildirler. Kamu görevlileri "kamu yararının" ne olduğunu çok iyi bilirken, kamu yararları ile kişisel yararların çatışacağını bilmemekte veya bilmeyi reddetmektedirler. Bazı katılımcılar "çıkar çatışması" yerine "çıkar çakışması" deyimini önermişlerdir. Kamu görevlileri genel olarak kamu yararı ilkesine uymakta; ancak kendi çıkarları söz konusu olduğunda bu ilkeyi göz ardı edebilmektedirler.

Dördüncü olarak; görüşmecilerden sadece biri kamu görevlisi olarak çalışmaya başladığında ettiği yemini hatırlamıştır. Bu tür törenler/merasimler, kamu görevlisi olmanın ayrıcalıklı statüsünün bir parçasıdır. Bu yemin gerçekte, memurun uyacağı rehber ilkeleri içermektedir. Bu durum, yemin etmenin pratikte hiçbir değerinin bulunmadığının göstergesidir.

Beşinci olarak; görüşmecilerin çoğu, Etik Sözleşme'yi imzaladıklarını ancak bu sözleşmenin amacını bilmediklerini söylemişlerdir! Görüşmecilere "Yönetmeliği okudunuz mu ve temel rehber ilkeleri hatırlıyor musunuz?" diye bir soru sorulmamış olsa da, –bakanlıklardaki görevleri dolayısıyla– işleri, makamları ve sorumluluklarından dolayı Yönetmeliği sadece birkaçının okuduğunu ya da hiçbirinin okumadığını söylemek çok da zor değildir. Özellikle, üst düzey yöneticiler, görüşmeye gelirken yanlarında Yönetmeliğin bir kopyasını da getirmişlerdir.

Görüşmecilerin bir kısmı Etik Kurul'un ne olduğunun ve neler yaptığının farkında değildir. Birçoğu, değerler ve etik davranışları (Yönetmeliği) bürokrasinin günlük rutininde uygulamanın zor olabileceğini dile getirmişlerdir. Ayrıca, görüşmeciler, üst düzey görevlilerin/siyasetçilerin karar almada ve kamu görevlileri ile vatandaşlarla olan ilişkilerde değer ve etik davranışlara bağlılıklarını göstermeleri gerektiğini vurgulamışlardır. Bu "bağlılığın olmaması, değerlerin çatışmasına neden olur ve bazı alanlarda birtakım mesajlar verir; doğru kişiyi işe al ama iş eşitliğine dikkat et; risk al ve geliş, fakat hatalar yapma."

Bir Katılımcı Değerlendirmesi:

Kamu ihalesi çıkar çatışmasının olası olduğu alanların en başında gelmektedir. İhale öncesi süreç, ihale gününe kadar gizli tutulmalıdır. Emniyet güçleri ve istihbarat birimlerinin işbirliğiyle, ihale bedeli çok dikkatli bir şekilde belirlenmeli ve gizli tutulmalıdır. Saydamlık, ihale öncesinde değil ama ihale günü ve sonrasında gereklidir. Aksi takdirde bazı kişiler kendi çıkarlarını ön plana çıkaracaklardır.

Bir Katılımcı Hikâyesi:

İşe alım komisyonundaydım, bütün telefonları kapattım, buna rağmen tavassut istekleri bir şekilde bize kadar ulaştı. Bunun yanı sıra başka bir ilde, komisyon üyesi olduğumu henüz öğrenmeden, başka bir arkadaşım o alım komisyon üyesi olduğumu söyleyerek benden bir yakını için yardım istedi.

Bununla birlikte, niteliksiz kişilerin, nitelikli pozisyonlara atanması, minnet borcu doğurmakta ve bu kişi daha sonra bu borcu ödemektedir. Liyakatı olmadan bir göreve atanan bir kişi, kendi çıkarını veya kendisini o göreve atayan kişinin çıkarını gözetmektedir. Görüşmecilerin çoğu, kamu yönetiminin bir liyakat sistemine dayanmadığının, bunun "suiistimal" ve yolsuzluğa neden olduğunun altını çizmişlerdir. Liyakatsiz yollarla yapılan atamalar ve üst düzeydeki kamu görevlilerinin sık sık yer değiştirmesi, kamu yönetimindeki "rol modelin" önemini azaltmaktadır. Kamu yönetimi etkili bir liyakat sistemine dayanmamaktadır. Merkezî giriş sınavı (KPSS) yazılı sınavlardaki iltiması ortadan kaldırsa bile, sözlü sınavlar her türlü etkiye açıktır. Görüşmeciler kamu sektöründe bütünlüğün anahtarının liderlik olduğu konusunda hemfikirdirler: Tepedeki ahenk. Bölüm müdürü üzerindeki pozisyonların atanmasında siyasi etkiler oldukça yaygındır. Bu tür çalışanlar, görev tanımını bilmediklerinden dolayı, risk ve inisiyatif alamamaktadırlar.

Öncelikle kanun koyucuların –siyasilerin– kurallara uyması gerekmektedir. Bu olmadıkça, kanun uygulayıcılarından –kamu görevlilerinden– bu kurallara uymaları beklenemez. Başka bir deyişle, politikacılar etik davranmadıkça, kamu görevlilerinden etik davranmaları beklenemez. "Siyasi etkilerin" en çok belediyelerde yaygın olduğu görüşmecilerin neredeyse tümü tarafından dile getirilmiştir. Kamu görevlileri vatandaşların mevzuata aykırı isteklerini genellikle reddetmektedir; ancak vatandaşlar siyasi bir bağlantı bulup sorunlarını çözmektedirler. Bazı görüşmeciler, vatandaşların yasal olmayan isteklerine karşı çıktıklarında "ölüm tehdidi" aldıklarını söylemiştir.

Benzer olarak ve daha da önemlisi, bazı görüşmeciler siyasi kampanyanın finansmanında çok büyük miktarda paraların döndüğünü söylemişlerdir. Eğer vatandaşın oyunun bir bedeli varsa, vatandaşlar yolsuzluğa bulaşmış insanları sorumlu tutamaz. Bu nedenle; en büyük çıkar çatışması, her oyun bir bedelinin olmasıdır. Kamu yönetiminde kamusal hesap verilebilirlik oluşmamıştır, vatandaşlar şikâyet etmemekte veya sadece kendilerine zarar veren olayları şikâyet etmektedirler.

Bir Katılımcı Değerlendirmesi:

Maliye Bakanlığı tüm kurumları ilgilendirdiği için, kötü kullanımlar ortaya çıkabiliyor. Bu ilişkileri iyi tutmak için, maliye bünyesinden bir kişinin başka bir kurumdan tavassut vb. isteği oradan daha çabuk kabul görebiliyor. Ben kendi yakınımın işi için komisyona girmiyorum veya başka bir kurumdaki işe giriş işleminde ben tavassutta bulunuyorum, bizim kurumdaki bir işe alım için diğer kurumdaki arkadaşım benden tavassut istiyor.

Bununla birlikte kamu görevlilerinin sosyo-ekonomik durumlarının yaptıkları işle uyumlu olmadığı da vurgulanmıştır. Çalışanların kişisel psikolojik hak durumları, Türk personel rejiminde yeterince düzenlenmemiştir. Adil olmayan ücret sistemi, etik ilkelerin ihmalindeki bir başka önemli etmendir. Bu özellikle milyonlarca liralık şirketleri denetleyen kamu görevlileri için geçerlidir. Kamu yönetimindeki ücret eşitsizlikleri ve ekonomik baskılar, kamu görevlilerini yanlış davranmaya itebilmektedir. Hiçbir kamu görevlisinin –maaş bordrosu hariç– kesin ve açık bir iş tanımı yoktur. Bazı birimlerde, çok fazla iş yükü de etik olmayan davranışlara yöneltebilmektedir.

Yağma kültürünün sonucu olarak, kamu kaynaklarının sömürülmesi bu ülkede normal karşılanmaktadır. Daha liyakatli kişilerin, resmî görevleri tehlikeye düşmedikçe, kamu araçlarını kişisel çıkarlar için daha az kullandığı gözlenmiştir. Örneğin, bir sürücü resmî bir görevden dönerken, faturasını ödeyebilmekte veya alışverişini yapabilmektedir.

Tüm katılımcılar, toplumdaki temel sorunun güvensizlik olduğunu vurgulamıştır. Katılımcılar güvenin çok zor inşa edilirken, sebebi ne olursa olsun çok kolay yıkıldığı konusunda hem fikirdirler. Tek bir olay on yıllar boyunca inşa edilen güveni –özel veya kamu hizmetinde– bir anda yıkabilmektedir. Umut verici olan; tarih, güvenin yeniden inşa edilmesinin mümkün olduğunu göstermektedir; geçmişteki düşük düzeydeki güven, ileriki dönemlerde yükselmiştir.

Katılımcılar arasında "işlerin" adaletsiz bir şekilde yapıldığı konusunda bir düşünce bulunmaktadır. Bu kamu yönetimindeki etik olmayan davranışların temelini oluşturmaktadır. Diğer taraftan bürokrasi halkı yeterince bilgilendirmemekte veya işlemler çok sık değişmektedir. Kamu yönetimindeki tutarlılık temel unsur olmalıdır. Çifte standartlar da etik olmayan davranışlara neden olabilmektedir. Bir başka deyişle, yasalardaki çifte standartlar da etik olmayan davranışlara neden olmaktadır.

Katılımcıların çoğu, ortalama toplumsal ahlâki değerlerin, etik değerlerden daha az olduğunu ifade etmişlerdir. Herkes kendi işinin yapılması için, bürokraside değişik yollar bulmaya çalışmaktadır; fakat diğerlerinin kurallara ve yönetmeliklere uymasını beklemektedir. Etik değerler kültürümüzde bulunmaktadır; ancak onları unuttuk! Şu andaki toplumsal değerler, kuralsız davranışları reddetmemektedir. Bu yüzden kamu çalışanları baskın kurallara uymayı seçmektedirler. Kamu yönetiminde etik davranış kurallarını yerleştirmek istiyorsak, konunun sosyal boyutu göz ardı edilmemelidir. Katılımcılar rüşvet olayında "alıcı" kişinin yanı sıra bir de "verici" kişi olduğunun altını çizmişlerdir. Vatandaşlar kendilerini bu tür siyasi, idari ve mali etmenlere karşı zayıf hisseden kamu görevlileri üzerine baskı uygulamaktadırlar. Yolsuzluk çok boyutlu bir konudur. Etik davranışlar hakkında halk eğitimi, kamu görevlilerinin etik eğitimi kadar önemlidir.

Katılımcılar bazen de kişisel karakterlerin bu süreçte önemli rol oynadığını söylemişlerdir. Bazı durumlarda "çıkar sağlama" kişisel karara bağlı bir durumdur. Kurumdan ihraç edilmeyi veya cezai yaptırımı göze alan bir kişi kuralsız davranışlar içine girmeye kalkışabilir. Üst düzeyi yöneticisi bu tür çalışanlara tolerans gösterirse, bu veya başka bir nedenle, bu kişinin davranışı örgüt bütünlüğünü zedeler veya bölünmeler yaratır.

Gerçek Bir Hikâye:

Türkiye'de, Demokrat Parti döneminde (1950-60) eski Başbakanlardan Adnan Menderes'in tahsilini yeni tamamlamış oğluna bir şirket ortaklık teklif eder. Oğul Menderes bu durumu babasına açıklar.

- Adnan Menderes: Bu işe ortak olacak kadar paran var mı?

- Oğlu: Hayır yok, ama şirket beni, bilgi birikimime karşı ortak yapmak istiyor.

- Adnan Menderes: Onlar seninle değil, benimle ortak olmak istiyorlar ve bu bedava ortaklığın karşılığını bir şekilde alacaklar. O yüzden sen git bilgi birikimini Dış İşleri'ne girmek için kullan.

Gizlilik çoğu katılımcı tarafından etik bir konu olarak tanımlanmıştır. Katılımcılar gizliliğin sağlanmasının öneminin farkındadırlar ve bunu sağlayacak işlemlerden rahatsız değildirler. Aslına bakarsak, özellikle küçük yerleşim bölgelerinde, patronaj ilişkiler ve içerden bilgi sağlama sayesinde gizli bilgilerin çoğu, herkese açık hale gelmektedir. Bu bağlamda, "devlet sırrı" olan hususlar, kurumlarına ulaşıncaya kadar gündelik haber haline gelmektedir.

Her şeyden önemlisi, katılımcılar bir örgüt kültürünün olmadığını belirtmişlerdir. Bu nedenle, kamu görevlileri bir değere sahip değildirler ama iltimas ve adam kayırmacılık çok yaygındır. Kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarına rehber olan ilkeler, kanunla düzenlenmiştir. Bununla birlikte, 1980 sonrası kamu sektöründeki yolsuzluklar, kamu yönetimindeki etik/ahlâki değerlerin aşınmasına sebep olmuştur. Etik değer ve ilkeler, çalışanın bilgisayar bilgisi ve güzel konuşması gibi teknik konular kadar önemli görülmemektedir. Diğer taraftan, çoğu kurumda var olan etik çerçeveyi, yeni çalışanlara öğretecek resmî bir mekanizma bulunmamaktadır. Hizmet içi eğitim, boş zamanlarda aile üyeleriyle yapılan bir faaliyet haline gelmiştir. Bu nedenle, kamu görevlisine rehber olacak değer, norm ve ilkeler "usta-çırak" ilişkisi ile öğrenilmektedir. Bu durum kamu yönetiminde, sektörün önceliklerine, kurumlara ve durumlara göre değişik rehber ilkelerin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Kamu görevlileri, öne çıkarak, şüpheli yanlış davranışları yöneticilerine rapor etmekte çekingen davranmaktadırlar. Uzun soruşturma süreçleri ve kamuoyundaki sorgulamalar rahatsız edici olabilmektedir. Türkiye'de kanunlarla düzenlenmemiş olan muhbirlik, şüpheli davranışların ihbarında uygulanması gerekli olan "doğru" şeydir; ancak, ülkemizde muhbirlik işverene ve çalışma arkadaşlarına ihanet olarak algılanmaktadır. Çoğu kamu kurumunda örgüt kültürü kapalı, gizemli ve riskten kaçınan bir tutum içerisindedir. Kötü haberler kamu skandalı ve cezai siyasi tepkiler korkusuyla olabildiğince saklanmaktadır.

Çok sık olarak tartışılan bir konu da, bazı üst düzey görevlilerin sahip oldukları takdir yetkilerinin çıkar çatışmasını da içeren birçok etik olmayan davranışa neden olmasıdır. Örneğin plancılar, gelişimi kolaylaştırmak için yatırımcılarla iletişim halinde olmalıdır. Bu süreçte, plancılar ya ödün verir ya da ihtiyari yetkilerini kullanır. Bu kişiler, kurallara uymak yerine "gözlerden ırak" bazı şeyleri pazarlık konusu edebilir. Bu pazarlıkta plancının etiğe bağlılığına (gizli çıkar) nasıl güvenebiliriz? Onların kamu yararını korudukları açık mıdır?

Buna ek olarak, bazı üst düzey yöneticiler, kamu hizmetine rehberlik eden çok temel ilkeleri çiğneyen çalışanlarını akrabalık/arkadaşlık/siyasi ilişkilerden dolayı bile bile korumaktadır. Bu durumlarda, sıradan kamu görevlisi değişik davranış seçenekleri arasında, etik bir ikilem ile karşı karşıya kalmaktadır.

Son olarak, neredeyse tüm katılımcılar, Yönetmeliği, siyasiler, akademik personel ve bazı diğer kurumları kapsamadığı konusunda eleştirmişlerdir. Bu kişilere göre, bu durum hiçbir mantığa dayanmayan bir ayrımı doğurmaktadır.

Aşağıdaki tabloda, Yönetmeliğin 5-22. maddelerinde sıralanan ilkeler ile görüşmecilerin ifade ettikleri öncelik verilen değerler, çaprazlanarak sunulmuştur. Öncelikle, yönetmelikte "ilke" başlığı altında sıralanan konuların bir kısmı davranış (conduct) bir kısmı da uyulması zorunlu/itaat gerektiren (compliance) kurallardır. Tabloda mavi renkle gösterilenler davranış kurallarını, kırmızı renkli olanlar da uyulması gereken kuralları ifade etmektedir. Tablo, görüştüğümüz kamu görevlilerinin davranış ilkelerine daha yatkın ya da bu ilkelere ilişkin bir fikre sahip olduklarını ancak uyulması gereken kuralları göz ardı ettiklerini düşündürmektedir. Yapılacak eğitim programlarında bu hususların dikkate alınması yararlı olacaktır.

YÖNETMELİKTEKİ İLKELER	**GÖRÜŞMECİ İFADESİ**
Kamu hizmeti bilinci	
Halka hizmet bilinci	Kamuya sadakat
Hizmet standartlarına uyma	
Amaç ve misyona bağlılık	Hukuk devleti
Dürüstlük ve tarafsızlık	Tarafsızlık Dürüstlük Eşitlik
Saygınlık ve güven	Empati
Nezaket ve saygı	
Yetkili makamlara bildirim	
Çıkar çatışmasından kaçınma	
Nüfuz kullanmama	
Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı	
Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı	
Savurganlıktan kaçınma	
Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan	
Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık	Saydamlık
Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu	Sorumluluk
Eski kamu görevlileriyle ilişkiler	
Mal bildiriminde bulunma	

Bu çalışmanın kapsamında, Türk kamu yönetiminde rehber ilkelerin oluşturduğu etkili bir sistemin gerekliliği konusunda örtülü bir fikir birliği gözlenmiştir. Bazı kamu görevlileri konunun ahlâki (dinî/toplumsal veya ikisinin bileşkesi) boyutunu vurgularken, diğerleri öncelikle cezai yaptırımların da bulunduğu kanun veya kodlarla düzenlenmiş etkili etik bir rejimin gerekliliğinin altını çizmişlerdir. Ayrıntılı olarak tartışılmamakla birlikte, bazı

katılımcılar, cezai soruşturma kapsamına girmeyen tüm yanlış davranışların sümen altı edildiğini söylemişlerdir.

Bu nedenle, örgütsel bir gayret gereklidir. Bu amaca ulaşabilmek için, tekrar tekrar dile getirilen adanmış liderlikle birlikte, kamu, medya ve sivil toplum örgütlerini de içeren tüm paydaşların samimi katkıları gerekmektedir. Aksi takdirde, kimse kamu görevlilerinin esamisini okumamaktadır. Herkes tarafından eşit olarak gösterilen bu gayretler, yediden yetmiş yediye herkesi içeren resmî eğitimle bütünleştirilmelidir.

Kamu Yönetimindeki Baskın (Temel) Değerler

Görüşmeler sırasında katılımcılara "Kendi deneyiminizde en kılavuz (temel) etik değer nedir?" sorusu sorulmuştur. Katılımcılar, "hukukiliği" (hukuk devletini), "tarafsızlık/dürüstlüğü" ve "kamu yararını" en önemli değerler olarak sıralamışlardır. Daha sonra sıralanan ilkeler hizmet kalitesi ve hizmet yükümlülüğü olmuştur. Bunların ardından "eşitlik" ve "saydamlık/açıklık" gelmiştir. "Hesap verebilirlik" en son sıralanan değer olmuştur.

Katılımcılar yasa dışı davranışlardan şikâyet etmekle birlikte, hukukun üstünlüğü ilkesi Türk kamu yönetiminde önemli bir yer tutmaktadır. "Kara kaplı kitaba göre" terimi halen kamu görevlileri arasında en baskın ilkedir. Bu özellikle mülki idarenin çalışanları arasında geçerlidir. Diğer taraftan da, hizmet kalitesi ve adalet ilkeleri belediyelerdeki en önemli ilkelerdir.

Kamu görevlileri bu kavramlar hakkında kişisel tecrübelerinden edindikleri genel bir bilgiye sahiptirler, ancak güncel değişikliklerden haberdar değillerdir. Örneğin, kamu yararı soyut bir kavram olarak her şeyin üzerinde yer almaktadır. Buna karşın, bu kavramları yaşama nasıl geçirdikleri başka bir araştırma gerektirmektedir.

Yönetmelik ve Etik Sözleşme'deki en önemli ilkeler olan "çıkar çatışmasından kaçınma", "hesap verebilirlik" ve "kanunsuz çıkar/hediye almama" ilkelerinin hiçbirinin öncelikle belirtilmemesi dikkat çekicidir. Bu ilk iki kavram, toplumda olduğu kadar Türk idare kültürü için de yenidir ve bu kavramlar anlam kazanma süreçleri içerisindedirler. Diğer taraftan, hediye alma/verme ("cömertlik"), Türk kültüründe hayli yaygındır. Rüşvet olarak hediye almanın kabul edilemez olduğu ya da makul değerler üzerindeki hediyelerin yanlış olduğu katılımcılar tarafında ifade edilmiştir. Ancak tamamlanan bir iş vb. sonrasında kutlama için hediye verme ve alma rüşvet olarak algılanmamaktadır. Bir hediyeyi reddetme Türk kültüründe kabul edilmeyen bir davranıştır. Hediyenin büyüğünün küçüğünün olmadığı sıkça dile getirilirken, bazı katılımcılar "sıradan hediyeler" nedir, "büyük yolsuzluklara bakalım" diye görüş bildirmişlerdir.

Düzenlemede belirlenmiş etik değerler, kamu görevlilerini tam olarak kapsamamaktadır. Bununla birlikte, belediye temsilcileri saydamlık, açıklık, hesap verebilirlik gibi kavramları il etik komisyonlarından daha çok vurgulamışlardır. Açıkça söylenebilir ki, değişime, belediyeler mülki idareden daha yatkındır. Bu, belediye personelinin etik dışı faaliyetlere daha fazla maruz kalmasından kaynaklanmış olabilir. Birçok kamu görevlisinin günlük rutinlerin sınırlamaları dolayısıyla, sözü edilen değerler hakkında düşünmeye zaman bulamadıkları açıktır. Bazı bakanlıkların ilgili birimleri, düzenli olarak, sözü edilen değerler üzerine hizmet içi eğitim düzenleseler de, il teşkilâtlarında etik eğitimine açık bir ihtiyaç bulunmaktadır.

Bakanlıkların ve diğer kamu kurumlarının internet sayfalarında bulunan mevcut verilere göre, etik komisyonlara ve etik eğitime öncelikli olarak önem verilmediği şeklinde bir genelleme yapılabilir. Taşra teşkilâtlarında etik komisyonlar genellikle kâğıt üzerinde düzenlenmiş, şimdiye kadar toplantı gerçekleştirmemişlerdir. Bu sebeple, etiğin yeniden düzenlenmesine acil ihtiyaç vardır.

Görüşme yapılan kişiler, düzenlemede olmayan kamuya sadakat, empati, amir-memur arasındaki sürekli ilişki, verimlilik ve sorumluluk gibi diğer değerlerden de söz etmişlerdir. Bir değer olarak kamuya sadakat, hizmet ilkesi gibidir. Empati, itibar ve itimat ile ilişkilendirilebilir. Amir-memur arasındaki sürekli ilişki nezaket ve saygı ile anlatılabilir. Verimlilik, savurganlıktan kaçınmanın bir parçasıdır. Ayrıca, sorumluluk dolaylı olarak, hesap verebilirlikle bağlantılıdır.

Son olarak, bu çalışmada yapılan gözlemelere göre, mülki idare ve mali kurumlarda, kamu personeli hâlâ birtakım profesyonel ilkelere ve kurumsal değerlere sahiptir. Buna karşın, diğer birimlerde, değerler kurumsal olarak yerleşmemiştir. Kamu personeli, ailelerinden, arkadaş gruplarından ya da etkili kişilerden öğrendikleri değerleri takip etmektedirler. Bu nedenle, kurumsallaştırıcı değerler Türk kamu hizmetinin başlıca sorun alanını oluşturmaktadır.

Görüşmelere Katılan Kişilerin Örnek Olay İncelemelerine İlişkin Ortak Yorumları

Görüşmeye katılan kişiler, okudukları örnek olay incelemelerinin, kamu hizmetindeki yozlaşma ve aşınmanın tam bir ifadesi olduğu ve gerçeği yansıttığı konusunda son derece hemfikirdir. Bununla beraber, birçoğu "bu gibi dedikoduları duyduklarını ve gazetelerden okuduklarını" fakat bunların "kendi kurumlarında" "alışıldık" olmadığını belirtmektedir. Bazıları ise, ilgili aktörlerin haksız çıkar elde etme niyetinde olmadan sergiledikleri bu tip davranışların/tutumların meşru görülebileceğini iddia ederken, bireylerin de ekonomik, siyasi etki gibi dış faktörler nedeniyle kasıtsız olarak kuralları ihlal etmiş olabileceğini vurgulamaktadır. Bu sebeple, etik olmayan davranışlara yol açan kısıtlayıcı faktörleri de sorgulamak aynı şekilde önemlidir.

Örnek Olay 1:

Bir babanın çocuğunu koruması normal, bu durum etik olmasa bile insancıl bir durum. Her baba çocuklarını korumaya çalışır. İşsizlik ve ekonomik kriz onu umutsuzluğa itmiş. Yönetici de her arkadaşın yaptığını yapmış. Bu çok yaygın bir durumdur. Biz de olsak aynı şekilde davranabiliriz.

KARAR: BİR ÇIKAR ÇATIŞMASI BULUNMUYOR.

Örnek Olay 2:

Kamu vasıtası kullanılması örneği çok yaygın. Sistemde bu tür olaylara izin veren açıklar var ve bazen yöneticiler toleranslı davranmaktadırlar. Aynı güzergâhta, resmî görevini engellemedikçe hem kendi işini hem de kamunun işini yapabilir: Bir işten dönerken fatura ödemek vb. Toplum bu olayları, önceden gayri-ahlâki bulur ve yadırgardı. Ancak, toplum bunları normal karşılıyor ve yapmayana "enayi" gözüyle bakıyor. Yönetici bu tür davranışlar içine girmezse ve bunlara göz yummazsa, astlar bu tür şeylere teşebbüs edemez. "Benim memurum işini bilir" terimi zihniyet kirliliği oluşturuyor; bu kirlilik öncelikle temizlenmelidir. Patron –kamu yöneticisi– yazlığa kamunun aracıyla gidiyorsa ve çalışan elindeki aracı kendi menfaati için kullanmıyorsa, ona "ahmak" deniyor. Üstünüzdeki insan dürüst ve şeffaf politikalar yürütürse, çalışan olarak siz de ona uymak zorunda olursunuz. Yanlış, sistemde başlıyor: Lojmanlar çok uzak bir yerde inşa edilmiş. Yasal boşluklar ve toleransa açıklık bırakmamalısınız. Bu tür olaylar yasal düzenlemelerle çözülebilir. Ancak kara para aklamanın yanında resmî aracı kişisel işleri için kullanması çok da önemli değil. En azından benzini kendisi koyuyor. Resmî araçlar, resmî misafirlerin ağırlanması ve ören yerlerinin gezdirilmesi için kullanılıyor. Resmî makam aracımı ve şoförümü, bölgeye gelen müfettiş ve ailesi için tahsis ediyorum.

KARAR: YAPILMAMASI GEREKEN BİR ŞEY ANCAK BİR KAMU GÖREVİ ERTELENMEDİYSE/ENGELLENMEDİYSE SORUN YOK.

Örnek Olay 3:

Bu çok yaygın bir durum fakat tüm kamu görevlileri için geçerli değil. Bazen bize de resmî yolculuklar için avans ödenmiyor. Uçak biletleri için kurum tarafından avans verilmedikçe zor durumlarda kalıyoruz. Bizim de başımıza böyle bir olay geldi, yurt dışı seyahat giderlerini biraz borç bularak biraz da kredi kartımızı kullanarak karşılamak zorunda kaldık. Bu durumda TV veya bedava bilet kazanmak önemli değil. Bilet doğrudan kurum tarafında alınmalı ve millerin kurumda birikeceği bir sistem kurulmalı. Uçak milleri önemli konular değil: Daha öncelikli çözmemiz gereken konular var.

KARAR: HERKES İÇİN GEÇERLİ DEĞİL. İLKESEL OLARAK YAPILMAMALIDIR. MAAŞ HARİCİ ÇIKARLAR ETİK SORUNLARA YOL AÇ(MAZ)AR (KATILIMCILAR BU KONUDA BÖLÜNMÜŞLERDİR).

Örnek Olay 4 ve 5:

Belediye başkanları kişisel çıkarlarını düşünmemelidir. Hem siyasi partiler hem de vatandaşlar belediyeler üzerinde etkili olmaya çalışıyor. Her şey normal gibi yapılıyor. Küçük hediyeler de insanı etkileyebiliyor. Daha büyükleri vefa borcu doğuruyor. Bunun sonucunda kurallara göre değil de, bu vefa borcuna uygun işler yapılıyor. Emekli olduktan sonra insanların başka bir yerde çalışması normal ama kamuda çalışırken özel bir şirketle menfaat ilişkisine girmesi etik değil. Çalışanlar kamu yararına uygun hareket etmek için dikkatli oluyorlar fakat kişisel menfaatleri ortaya çıkınca bu dikkati göstermiyorlar. Yat limanı örneğinde, bir

kişi tekrar düşününce, yat limanı yapmışlar kente, "hiçbir şey yapılmamasından iyi değil ki diye" düşündüm.

KARAR: "GERÇEK" çıkar çatışmasını gösteren iyi iki örnek olay senaryosu.

Sonuç olarak, örnek olaylarla ilgili olarak, katılımcılar öncelikle büyük ve küçük çıkar ayrımı yapmaktadırlar. İkinci olarak, olay yakında benim başıma gelirse diye düşündüklerinde, örnek olaylara daha hoşgörülü yaklaşmışlardır. Üçüncü olarak, kamu kaynağının ve özel kaynakların neler olduğu ayrımını yapmamaktadırlar. Son olarak, kanunların çok açık olmadığı durumlarda, bazı dış –aile, mali, siyasi ve sosyal– etmenlerin etkisi altında davranmaktadırlar.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmanın sınırlı kapsamı içerisinde, hem mevcut olan literatür hem de araştırma sonuçları Türk kamu yönetiminde etkili bir etik rejimin acil gerekliliğinin altını çizmektedir. Etikle ilgili konularda gelişmeler olmakla birlikte, Türkiye'deki etik ortamın kurumsallaştırılmasının tam zamanıdır.

Sorunlar:

- Örgüt kültürü yozlaşmıştır.
- Liyakat sistemini de içeren personel rejimi ile ücretler adaletsiz ve etkisizdir.
- Kamu ihale sistemini de içeren yeni kamu yönetimi anlayışına uygun reformlar, saydamlık ve hesap verilebilirlik konusunda etik ikilemlere neden olmaktadır.
- Yetersiz saydamlık ve hesap verilebilirlik nedeniyle kamu yönetimine olan güven düşüktür.
- İlgili yasal düzenlemeler çok dağınıktır.
- Engelleyici önlemler yetersizdir.
- Kamusal bilinç ve denetim sınırlıdır.
- İzleme, araştırma ve kamuya bildirimde görevli özerk bir kuruma gerek duyulmaktadır.

Olumlu Gelişmeler:

- Yasal düzenlemelerin ilgili uluslararası düzenlemelerle uygun hale getirilmesi.
- Kolluk güçlerinin cesaret verici operasyonları.
- Uluslararası kurumlarla olan iş birliği.
- Halkın bu konulardaki talebi.
- Hükümetin devam eden güçlü kararlılığı.

Neler Yapılmalı?

Kısa Dönem Önerileri:

- Bu çalışma ilk olarak Yönetmeliğin yenilenmiş ikinci ve üçüncü kısmına bağlı olarak bir eğitim programını önermektedir. Bu eğitim temel ilkelerin unsurlarını içermeli ve aşağıdaki amaçlara vurgu yapmalıdır:
- Kamu görevlilerinin Anayasa dahil tüm düzenlemelere uymaları gerekmektedir;
- Kamu görevlileri halka hizmet etmeli ve kamu yararını en üstte tutmalıdır;
- İktidarda olan hükümetin politikalarını, bireysel siyasi fikirlere bağlı kalmaksızın, uygulamalıdır ve
- Mantıklı, verimli, etkili, saydam ve hesap verebilir yönetime katkıda bulunmalıdır.
- Kamu görevlilerini bu konularda aydınlatmak için etik ilkelerin yorumlanmasına yardımcı olacak gerçek örnek olaylarla geliştirilmiş ek yayınlar düzenli olarak basılmalı ve dağıtılmalıdır.
- Kurul kamu yönetiminde etik ilkelerin geliştirilmesinden sorumlu iken her bakanlık ya da il etik komisyonlarından birer etik şampiyon belirlenmelidir. İl etik komisyonlarında kamu görevlilerinin etikle ilgili sorularını yanıtlamak üzere bir görevli belirlenmeli, ücretsiz bir danışma hattı kurulmalıdır.
- 5176 Sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik gözden geçirilip güncellenirken, ilgili diğer mevzuat ile uyumluluk sağlanmalıdır.
- Kamu görevlileri için genel bir çıkar çatışması düzenlemesi hazırlanmalıdır. Bu konuda diğer sektörler teşvik edilmelidir.
- Siyasetin / kampanyaların finansmanı kanunu yasalaşmalıdır.
- Yasama ve Yargı Etiği kod ya da yasa olarak düzenlenmelidir.
- İhale mevzuatının daha saydam ve rekabetçi olması sağlanmalıdır.
- Son olarak, hiçbir etik rejim yürütme erkinin en üst noktasından etik davranışı destekleyen açık bir mesaj gelmeden etkili olamaz.

Orta Dönem Önerileri:

- Bir ihbar mekanizması parlamento tarafından yasalaştırılmalıdır. Böylece bir kamu görevlisi yasal dışı eylemler kadar kamu yararı ile çatışma halinde olan etik dışı eylemleri de yetkili makamlara bildirebilir.
- Kamu görevlilerinin takdir yetkisi çıkar çatışmasına yol açmayacak şekilde daraltılmalıdır.
- Kurul yeniden yapılandırılmalıdır.
- Kamu personeli (kamu yönetimi) reformu çıkartılmalıdır.
- Ombudsman kanunu yasalaşmalıdır.

Uzun Dönem Önerileri:

Vatandaşlar, iş dünyası, hükümet dışı kuruluşlar ve medya dahil olmak üzere tüm paydaşların katılımı ile bir Strateji Planı oluşturulmalıdır

EK A. Görüşmelerde Kullanılan Örnek olaylar

Örnek Olay 1

Şakir Dürüst, Defterdarlık'ta çalışmaktadır ve işe alım komiyonu üyesidir. Şakir Dürüst'ün kızı Sayın Jale Dürüst, KPSS'den yüksek bir puan tutturarak Defterdarlık'taki açık bir göreve başvurmuştur. Önkoşulları sağlayarak görüşmeye çağrılır. Sayın Şakir Dürüst, kamu hizmetindeki uzun kariyerinden dolayı tarafsızlık ve liyakat ilkelerine sadık bir kamu görevlisidir. Bu nedenle, işe alım komisyon üyeliğinden ayrılmayı düşünür. Bunu Defterdar Yardımcısı ve İşe Alım Komisyonu Başkanı Sayın Cahit Dostel'e söylemeye karar verir. Ancak görüşmeden ayrılırken, kızının uzun bir süredir işsiz olduğunu ve psikolojik depresyon içinde bulunduğunu Sayın Dostel'e söyler ve yardımını rica eder. Sayın Dostel de onlara yardımcı olur. Daha nitelikli adaylar olmasına karşın Sayın Jale Dürüst işe alınır.

Örnek Olay 2

Elektrik İdaresi'nde şoför olarak çalışan Sayın Zeki İşbilir beş çocuklu bir aileye sahiptir. Oturdukları lojmanlar en yakın alışveriş merkezine yarım saat uzaklıktadır ve tek ulaşım vasıtası olan belediye otobüsü iki saatte bir gelmektedir. Lojmanlar ile otobüs durağının arası yürüme mesafesi ile 10 dakikadır. Özel bir vasıtaları olmayan İşbilir ailesi için alışverişler ve çocukların hafta sonu gittikleri kurslar sorun olmaktadır. Bir süre sonra Sayın Zeki İşbilir sorumluluğundaki aracı hafta sonu alışveriş ve çocukların şehre gitmesinde kullanmaya başlayarak sorunu çözer. Benzin parasını kendi cebinden öder. Zaman zaman kendi bloklarında oturan arkadaşlarına benzer hizmeti vermeye başlar.

Örnek Olay 3

AB Uyum Programı çerçevesinde eğitim programlarına katılan Sayın Zeynep Çokuçar, sık sık Brüksel'e gitmektedir. Masrafları kurumu tarafından ödenmektedir. Ancak kurum avans vermeyerek fatura karşılığında ödeme yapmaktadır. Bu nedenle, Sayın Çokuçar harcamalarını kendi kredi kartından yapar. Bir süre sonra belli bir uçuş puanı topladığından bedava uçuş kazanır. Ayrıca kredi kartını veren bankanın çekilişinde 61 ekran LCD televizyon kazanır. Sayın Çokuçar çok mutludur.

Örnek Olay 4

Sayın İhsan Yanbakan son yerel seçimleri kazanarak belediye başkanı olur. Bir önceki meclis, kentsel atık dönüşüm projesini Sayın Yaranbakan'ın ağabeyi Sayın İrfan Yanbakan'ın verimsiz arazisinin yakınına yapmaya karar vermiştir. Yeni başkan yetkilileri toplayarak ilk iş olarak bu kararın gözden geçirilmesini ister. Ağabeyinin arazisinin bulunduğu yeri toplu konut alanı olarak geliştirmek istemektedir. Ayrıca, atık projesini tarım arazisinin bulunduğu yere yapmak istemektedir. Tarımın verimsiz olduğunu, gizli işsizliği artırdığını ve göçe neden olduğunu düşünmektedir. Tarım arazileri üzerinde kurulacak küçük sanayi ile işsizliği çözeceğini iddia etmektedir. Ayrıca, şehrin meyve sebze ihtiyacının, yakındaki Yantalya şehrinden sağlanabileceğini öne sürmektedir.

Örnek Olay 5

Atılımkent Belediye Başkanı Sayın Cafer İşbilir, şehir merkezine yakın yeşil alana beş yıldızlı bir otel ve alışveriş merkezi inşa etmek istemektedir. Yerel medya ve çevrecilerin olumsuz propagandası dışında meclis üyelerinin bir bölümü ve valilik konuya ihtiyatla yaklaşmaktadır. Daha sonra uluslararası düzeyden tanınmış KETKO Şirketi; vali yardımcısı, belediye başkanı ve bazı meclis üyelerini eşleri ile birlikte Kanarya Adaları'nda yapılan bir yerel yönetim konferansına davet etti. Katılımcılar eşlerinin masraflarını kendileri ödediler. İnşaat Mühendisi Sayın Cihan Saygıdeğer, Vali Yardımcısı Sayın Vecdi Saygıdeğer'in ağabeyidir ve bir süre alışveriş inşaatları konusunda uzman bir şirkette çalışmıştır.

Konferans dönüşü, vali yardımcısının ağabeyi Cihan Bey kardeşinin telkini ile KETKO şirketinde ilan edilen bir işe başvurur. Bir süre sonra şirketin Türkiye merkezinde önemli bir görevde çalışmaya başlar.

Altı ay sonra bu işe muhalefet eden üyelerin de onayı ile yeni bir ÇED raporu hazırlanır ve yat kulübü ve alışveriş merkezi inşaatı için ihaleye çıkılır. KETKO şirketi de ihaleye başvurur. Vali yardımcısı kardeşinin bu şirkette çalışıyor olması nedeni ile komisyon üyeliğinden istifa eder. KETKO ihaleyi kazanır.

İnşaatın başlamasından önce, KETKO şehirde yeni bir merkez açar. Belediye Başkanı'nın oğlu ve işletme bölümü mezunu Sayın Akın İşbilir burada operasyonlardan sorumlu uzman olarak çalışmaya başlar. Yeni ÇED raporunu hazırlayan uzman Sayın Sadık Değişken de emekliye ayrılarak KETKO'nun çevre biriminde işe başlar.

KAYNAKÇA

Acar, Muhittin ve Uğur Emek, 2009, "Preventing corruption in Turkey", **Ting Gong** ve **Stephen K. Ma (derl.)** Issues, Instruments and Institutions Preventing Corruption in Asia Institutional Design and Policy Capacity, Routledge, 178-202.

Acar, Muhittin ve Uğur Emek, 2008, "Building a clean government in Turkey: pillars, perils, and prospects", Crime, Law, and Social Change, 49(3): 185–203.

Acar, Muhittin ve Hüseyin Özgür, 2004, "Training of civil servants in Turkey: progress, problems, and prospects", International Journal of Public Administration, 30(3–4): 197–218.

Adaman, Fikret ve Çarkoğlu, Ali, 2000, Türkiye'de Yerel ve Merkezi Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, İstanbul: TESEV Yayınları.

Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar, 2004, Türkiye'de Yerel ve Merkezi Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, İstanbul: TESEV Yayınları.

Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar, 2001, Hane Halkı Gözünden: Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, İstanbul: TESEV Yayınları.

ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, Managing Conflict of Interest, Frameworks, Tools, and Instruments For Preventing, Detecting, And Managing Conflict of Interest, Proceedings of the 5th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational, Held in Jakarta, Indonesia on 6–7 August 2007 and hosted by the Corruption Eradication Commission (KPK) Indonesia.

Akbulut, Örsan, 2005, Siyaset ve Yönetim İlişkisi, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

Aktan, Coşkun Can, 1992, Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi: 1980-1990 Türkiye Deneyimi, Ankara: Yeni Türkiye.

Aktan, Coşkun Can (der.), 2002, Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Coşkun Can Aktan, Ankara: Hak-İş Yayını.

Aktan, Coşkun Can, 2006, "Kamu Yönetiminde Reform Yapmaya Engel Olan Aktörlerin ve Faktörlerin Bir Tahlili", Türk İdare Dergisi, 78, 45. http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/CoskunCanAktan%201-10.doc.

Al, Hamza, 2005, "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele: Geleneksel Bürokratik Yapı ve Yeni Etik Değerler", Sakarya Üniversitesi, Etik Sempozyumu Bildiri Kitabı, 18-19 Kasım 2005, Sakarya.

Arap, İbrahim and Levent Yılmaz, 2006, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının "Yeni" Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu", Amme İdaresi Dergisi, 39, 2.

Ateş, Hamza, 2004, "Kamu Yönetiminde Güven Problemi ve Halkın Devlete Güveni", Çağdaş Kamu Yönetimi I-II, içinde (eds.) Acar, Muhittin ve Özgür, Hüseyin, Nobel Yayın Dağıtım: Ankara, 2003-2004.

Atiyas, İzak ve Şerif Sayın, 2001, "Devletin Mali Performans Saydamlığı", Kamu Maliyesinde Saydamlık, İstanbul: TESEV Yayınları.

Güneş-Ayata, Ayşe, 1994, "Roots and Trends of Clientelism in Turkey", içinde L. Roniger ve A. Gunes-Ayata (derl.) Democracy, Clientelism, and Civil Society, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Aydın, İnayet, 1998, Yönetsel, Mesleki ve Örgütsel Etik, İstanbul: Pegema Yayıncılık.

Balcı, Asım, 2003, "Kamu Yönetiminde 'Hesap Verebilirlik Anlayışı", içinde Asım Balcı ve diğerleri (derl.), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara: Seçkin Yayınları.

Baydar-Akgün, Sevgi, 2005, "Yönetim Etiği Açısından Türkiye'deki Kurumsallaşma" Çabaları "Kamu Görevlileri Etik Kurulu". http:// www. icisleri. gov. tr/_ icisleri/ Türk İdare Dergisi/ UpLoadedFiles/81-111.sevgibaydar%20akg%C3%BCn.doc

Bıçak, Vahit ve Edward Grieves, 2007, Turkish Penal Code, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Bilgin, Kamil Ufuk, 1997, "Kamu Yönetiminde Yönetsel Etiğin Yönetim Ölçeğinde Değerlendirilmesi", 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Ankara: TODAİE Yayınları.

Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. Restoring Accountability Research Studies Volume 2: The Public Service and Transparency. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2006.

Commissioner for Public Appointments, http://www.publicappointmentscommissioner.org/

Canan, Fuat, 2004, "Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Alt Yapının Önemi", Türk İdare Dergisi, 76, 444.

COE, 2007, Parliamentary Assembly, Conflict of interest, Report Committee on Rules of Procedure and Immunities, Doc. 11259.

Çelen, Mustafa, 2007, "Economics of Corruption: Economic Analysis of Corruption as A Public Bad", ISMMMO, Publication No: 77, http://www.istanbulsmmmodasi.org.tr/html.asp?id=6969

Demirci, Mustafa, 2005, "Şehir Planlamasında Etik Kodları Bağlamında Etik Davranış İlkeleri ve Standartları", Sakarya Üniversitesi, Etik Sempozyumu Bildiri Kitabı, 18-19 Kasım 2005, Sakarya.

Demmke, C. , M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker and A. Salminen, 2007, Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union, European Institute of Public Administration.

Doig, Alain, 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.

Eken, Musa, 2005, "Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru", Amme İdaresi Dergisi, 38.1.

Emre, Cahit, Yasushi Hazama ve Servet Mutlu, 2003, "Cultural Values, Morality and Public Administration in Turkey", Cahit Emre (der.), Yönetim Bilimi Yazıları, Ankara: İmaj Yayınları.

Emre, Cahit, t.y., "Kültürel Değerler, Ahlâk ve Türkiye'de Kamu Yönetimi", ***acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/3452.pdf***

Ergun, Turgay, 2004, Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama, Ankara: TODAİE Yayınları.

Ergun, Turgay, 1978, "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", Amme İdaresi Dergisi, XI.1.

Eryılmaz, Bilal, 2008, "Etik Kültürü Geliştirmek", Türk İdare Dergisi, 459 (Haziran).

Eryılmaz, Bilal, 2007, "Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi", içinde Davut Dursun, Burhanettin Duran ve Hamza Al (derl.), Dönüşüm Sürecindeki Türkiye, İstanbul: Alfa Yayınları.

Eryılmaz, Bilal, 2004, Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, İstanbul: Alfa Yayınları.

Eryılmaz, Bilal, 2002, Kamu Yönetimi, İstanbul: Erkam Matbaası.

Eurobarometer, 2003-4. Public Opinion in the Candidate Countries, European Commission.

Eurobarometer, 2002-3. Public Opinion in the Candidate Countries, European Commission.

Eurobarometer 62. 2004. National Report: Turkey. In Standard Eurobarometer: Public Opinion in the European Union, European Commission.

Eurobarometer 63. 2005. National Report: Turkey. In Standard Eurobarometer: Public Opinion in the European Union, European Commission.

Eurobarometer 67. 2006. National Report: Turkey. In Standard Eurobarometer: Public Opinion in the European Union, European Commission.

Eurobarometer 69. 2007. National Report: Turkey. In Standard Eurobarometer: Public Opinion in the European Union, European Commission.

Eurobarometer 70. 2008. National Report: Turkey. In Standard Eurobarometer: Public Opinion in the European Union, European Commission.

Gençkaya, Ömer Faruk, 2008, Global Integrity Scorecard 2008,

http://report.globalintegrity.org/reportPDFS/2008/Turkey.pdf.

Gençkaya, Ömer Faruk, 2008, "Political Finance, Conflict of Interest and Accountability in Turkey: Implications for Democracy", COE, Octopus Program, Corruption and democracy, Political finances – conflict of interest – lobbying – justice. Strasbourg: COE Publishing.

Gençkaya, Ömer Faruk, 2007, Global Integrity Scorecard 2007,

http://report.globalintegrity.org/reportPDFS/2007/Turkey.pdf.

Gençkaya, Ömer Faruk, 2006, "Yasama Etiği, Çıkar Çatışması ve Mal Beyanı", AsoMedya.

Gençkaya, Ömer Faruk, 2005, "Turkey", içinde Thomas D. Grant (der.), Lobbying, Government Relations, and Campaign Finance Worldwide: Navigating the Laws, Regulations, and Practices of National Regimes, Oceana Publications, New York.

Gençkaya, Ömer Faruk, 2005, "Kamu Yönetiminde Etik Davranışlar", AsoMedya.

Gençkaya, Ömer Faruk, 2000, "Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması - Karşılaştırmalı Bir İnceleme ve Türkiye İçin Bir Öneri", içinde Ali Çarkoğlu, Tarhan Erdem, Mehmet Kabasakal ve Ömer Faruk Gençkaya,, Siyasi Partilerde Reform, İstanbul: TESEV Yayınları.

Gilman, Stuart C., 2005, Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting An Ethical and Professional Public Servıce: Comparative Successes and Lessons, Prepared for the PREM, the World Bank, Washington, DC.

Heper, Metin, 1995, The State Tradition in Turkey. Walkington: Eothen Press.

ICAC, Managing Conflict of Interest in the Public Sector, November 2004, http://www.psagency-agencefp.gc.ca/arc/veo-bve/documents/Managing Conflicts OfInterest InThePublicSector.pdf

ICAC Practical Guide, 1996, http://www.icac.nsw.gov.au/files/html/pub2i27cp.htm.

Kalaycıoğlu, Ersin, 1995, "Türkiye'de Siyasal Kültür ve Demokrasi", içinde Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür, Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayınları.

Keleş, Ruşen, 2006, Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınları.

Kernaghan, Kenneth ve John W. Langford, 1990, The Responsible Public Servant, New York: The Institute for Research on Public Policy.

Kesim, İbrahim, 2005, "Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik Hesap Verme Sorumluluğu", Sakarya Üniversitesi, Etik Sempozyumu Bildiri Kitabı, 18-19 Kasım 2005, Sakarya.

Kılavuz, Raci, 2003, Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma, Ankara: Seçkin Yayınları,.

Köseoğlu, Özer, Fatma Yurttaş and Cihan Selek, 2005, "Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık Ve Bilgi Edinme Hakkı", 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiri Kitabı, Sakarya: Sakarya Üniversitesi.

Lankester, Tim, 2007, "Conflict of Interest: A Historical and Comparative Perspective", www.adb.org/Documents/Events/2007/conflict-interest/session1-pres2.pdf

Liu, Eva and Chau Oak Kwan, 2000, "Declaration of Interests by Senior Civil Servants in Some Overseas Countries", Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat, Hong Kong.

Manuel V. Mendieta, 2008, "Conflict of interest policies and practices in nine EU member states." COE, Octopus Program, Corruption and democracy, Political finances – conflict of interest – lobbying – justice. Strasbourg: COE Publishing.

Midilli, Ali, 2004, "Kamu Görevlileri Etik Kurulu", http://www.elegans.com.tr/ arsiv/67/haber018.html, 10.07.2005.

Moilanen, Timo and Ari Salminen, 2007, Comparative Study on the Public Service Ethics of the EU Mmember States, Helsinki: Ministry of Finance.

Nohutçu, Ahmet, 2004, "Etik ve Kamu Yönetimi", içinde Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (derl.) Çağdaş Kamu Yönetimi II, Ankara: Nobel Yayınevi.

OECD, 2005. "Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service", Paris: OECD.

OECD, 2003. Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD Guidelines and Country Experiences, Paris: OECD.

OECD, 2000, Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries. Paris: OECD.

OECD-SIGMA, 2008a, "Public Service, Turkey", Paris: OECD.

OECD-SIGMA, 2008b, "Turkey- Public Internal Financial Control (Pifc) Assessment", May.

OECD-SIGMA, 2008c, "Turkey Public Integrity System Assessment", May.

OECD-SIGMA, 2008d, "Turkey Public Procurement Assessment", May.

OECD-SIGMA, 2008e, "Turkey Administrative Law Framework Assessment", May.

OECD-SIGMA, 2007a, "Public Service, Turkey", Paris: OECD.

OECD-SIGMA, 2007b, Conflict-Of-Interest Policies And Practices in Nine Eu Member States: A Comparative Review Sigma Paper No. 36. http://www.olis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT000092FE/$FILE/JT03229271.PDF

OECD-SIGMA, 2006a, "Public Service Assessment, Turkey", Paris: OECD.

OECD-SIGMA, 2006b, "Turkey-General Legal Administrative Framework Assessment", September 2006.

OECD-SIGMA, 2005, "Public Service, Turkey", Paris: OECD.

Ombudsman of Victoria, Newsletter Autumn 2008,

http://www.ombudsman.vic.gov.au/resources/documents/Autumn_2008_newsletter.pdf

Öktem, M. Kemal ve Uğur Ömürgönülşen, 2005, "Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı", Siyasette ve Yönetimde 2. Etik Sempozyumu Bildiri Kitabı, Adapazarı: Sakarya Üniversitesi.

Ömürgönülşen, Uğur, 2003, "Public Service Ethics: The Feasibility of an Ethical Administration in Turkey", 1st International Business and Professional Ethics Congress of Turkey, September 17-19, 2003, Ankara, Hacettepe University, Research Centre for Business and Professional Ethics.

Ömürgönülşen, Uğur ve M. Kemal Öktem, 2005, The Feasibility of an Ethical Administration in Turkey: Legal-Institutional and Cultural Pillars of Public Service Ethics", Ethics and Integrity of Governance: The First Transatlantic Dialogue, 2-5 Haziran 2005, International Conference by ASPA-IIAS-Catholic University of Leuven-Public Management Institute, Leuven-Belçika.

Özbudun, Ergun, 1995, "Türkiye'de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür" içinde Türkiye'de Demokratik ve Siyasal Kültür, Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, , s. 4-19.

Özdemir, Murat, 2008, "Kamu Yönetiminde Etik", ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 4.7.

Özgür, Burak, 2004, "Kamu Yönetiminde Yönetici Çıkmazı", Maliye Dergisi, 145, http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/maliyedergisi.asp?link = 2

Özsemerci, Kemal, 2005, "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Alt Yapısı", Sayıştay Dergisi, 58, 3.

Özsemerci, Kemal, 2003, "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Zararları ve Çözüm Önerileri, Araştırma, Sayıştay Araştırma Dizisi, http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayini-cerik/aras27TKYYolsuz.pdf

Öztekin, Ali, 1998, "Türk Kamu Personel Yönetiminde Liyakat, Kariyer ve Sınıflandırma İlkeleri", Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Kitabı, Adapazarı: Sakarya Üniversitesi.

Öztürk, Namık Kemal, 2003, "Etik ve Kamu Yönetimi", içinde Asım Balcı ve diğerleri (derl.) Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Öztürk, Namık Kemal, 2000, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etkisel Bir Bakış", Türk İdare Dergisi, 426.

Öztürk, Namık Kemal, 1998 "Kamu Yöneticilerinin Kararlarında Etik Değerler", Amme İdaresi Dergisi, 31, Sayı: 2, s. 75-96.

Öztürk, Namık Kemal, 1999, "Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar", Amme idaresi Dergisi, 32.2.

Peele, Gillian and Robert Kaye, 2006, "Regulating Conflict of Interest: Securing Accountability in the Modern State", UNAM.

Pehlivan, İnayet, 2001, Yönetsel Mesleki ve Örgütsel Etik, Ankara: PEGEM.

Pehlivan, İnayet, 1997, "Yönetimde Etik Sorunu ve Kamu Yöneticisinin Etik Dışı Davranışları", 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Ankara: TODAİE Yayınları.

Przeworski, Adam, Susan Stokes, Bernard Manin, (derl.) 1999, Democracy, Accountability and Representation, Cambridge: Cambridge Univeristy Press.

Reed, Quentin, 2008, "Sitting On The Fence, Conflicts of Interest and How To Regulate Them", U4 ISSUE 6: 2008, www.U4.no.

Seger, Alexander, 2008, "Corruption and democracy: what are the issues", COE, Octopus Program, Corruption and democracy, Political finances –conflict of interest–lobbying–justice. Strasbourg: COE Publishing.

Shah, Anwar (der.), 2007, Performance Accountability and Combating Corruption, Washington, D.C.: World Bank.

Soccoja, Pierre-Christian, 2007, "Prevention of Corruption in State Administration: France, Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service", Bucharest, 29-30 May 2007. http://www.sigmaweb.org/dataoecd/18/34/39303834.pdf.

Stapenhurst Rick and Sahr J. Kpundeh (derl.), 1999, Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity, Washington D.C.: World Bank.

Szyliowicz, J. S. 1971, "Elite Recruitment in Turkey: The Role of Mülkiye", World Politics, 23.

Şarlak, Zeynep ve Bülent Besim Bali, 2008, "Research Report on Turkey, Crime as a Cultural Problem. The Relevance of Perceptions of Corruption to Crime Prevention. A Comparative Cultural Study in the EU-Accession States Bulgaria and Romania, the EU-Candidate States Turkey and Croatia and the EU-States Germany, Greece and United Kingdom", Sixth Framework Programme of The European Commission, Priority 7, Fp6-2004-Citizens-5.

Şen, Mustafa, L. 2005, "Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar", Siyasette ve Yönetimde 2. Etik Sempozyumu Bildiri Kitabı, Adapazarı: Sakarya Üniversitesi.

Şen, Mustafa L. 1998, Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetsel Etik Yaklaşımı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Şen, Mustafa L. 1995, "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", Amme İdaresi Dergisi, 28.1.

Tansal, Sabih, 2002, "Etik Değerlere Evrensel Yaklaşım", Sermaye Piyasasında Mesleki/Etik Kurallar ve Yatırımcı Hakları Paneli, İstanbul, 6 Mart.

Tarhan, Bülent, Ömer Faruk Gençkaya, Ergin Ergül, Kemal Özsemerci ve Hakan Özbaran, 2004, Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri, Ankara, TEPAV.

TBMM, 2003, Yolsuzlukların Sebepleri, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu (10/9) Raporu, http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/index.htm

T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), 03 Ocak 2003.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilâtı, 2007, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

TESEV, 2004, Türkiye'de Yerel ve Merkezî Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, İstanbul: TESEV Yayınları.

TESEV, 2002, Türkiye Seçmen Eğilimleri Araştırması, Sabancı Üniversitesi, Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesi, İstanbul: TESEV Yayınları.

TESEV, 2001, Hane Halkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, İstanbul: TESEV Yayınları.

TESEV, 2000, Türkiye'de Yerel ve Merkezî Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, İstanbul: TESEV Yayınları.

TOBB – ETÜ, 2005, Yolsuzlukla Mücadele Konferansı: Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri, Ankara, (7-8 Temmuz 2005), Ankara: Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü.

Transparency International, 2007. Corruption Perception Index, Berlin. http://www.transparency.org/policyiresearch/surveysiindices/cpi.

Transparency International, 2006. Corruption Perception Index, Berlin. http://www.transparency.org/policyiresearch/surveysiindices/cpi.

Transparency International, 2005. Corruption Perception Index, Berlin. http://www.transparency.org/policyiresearch/surveysiindices/cpi.

Transparency International, 2004. Corruption Perception Index, Berlin. http://www.transparency.org/policyiresearch/surveysiindices/cpi.

Transparency International, 2003. Corruption Perception Index, Berlin. http://www.transparency.org/policyiresearch/surveysiindices/cpi.

Transparency International, 2002. Corruption Perception Index, Berlin. http://www.transparency.org/policyiresearch/surveysiindices/cpi.

Turan, Dursun, 2000, "Türkiye'de Siyasal Kültürün Oluşumu", içinde Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (derl), Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme, İstanbul: Alfa Yayınları.

TÜSİAD-OECD, 2003, Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama, 1996, Çeviri, TÜSİAD Yayını, No: TÜSİAD-T/2003-9-363. (Eylül 2003), http://www.tusiad.org/turkish/rapor/kamu2/kamu.pdf.

TÜSİAD, 2002, Kamu Reformu Araştırması, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

TUSIAD, 2002, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, İstanbul: TÜSİAD Yaynları.

Yılmaz, Levent ve İbrahim Arap, 2005, "Yeni Kavramlarla Yeni Yönetim Modeli: Kamu Görevlileri Etik Kurulu", Siyasette ve Yönetimde 2. Etik Sempozyumu Bildiri Kitabı, Adapazarı: Sakarya Üniversitesi.

Yüksel, Cüneyt, 2005a, Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu yönetiminde etik Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar, Cilt 1 TÜSİAD Devlette Etik Alt yapı Dizisi No: 1, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

Yüksel, Cüneyt, 2005b, Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Yasal Alt yapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar Tespit ve Öneriler, Cilt 2 TÜSİAD Devlette Etik Alt yapı Dizisi No: 2, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

Yüksel, Cüneyt, 2005c, "Kamu Hizmetinde Etik ve Çıkar Çatışması", Siyasette ve Yönetimde 2. Etik Sempozyumu Bildiri Kitabı, Adapazarı: Sakarya Üniversitesi.

Yüksel, Cüneyt, 2005d, "Türk Kamu Hizmetinde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri", Siyasette ve Yönetimde 2. Etik Sempozyumu Bildiri Kitabı, Adapazarı: Sakarya Üniversitesi.

Yüksel, Fatih, 2005, "Yerel Yönetimlerde Etik Çerçevesinde Sosyal Sorumluluk Bilinci: Tokat Belediyesi Uygulaması", Siyasette ve Yönetimde 2. Etik Sempozyumu Bildiri Kitabı, Adapazarı: Sakarya Üniversitesi.

Yasal Düzenlemeler:

1982 Anayasası http://www.byegm.gov.tr/mevzuat/anayasa/anayasa-tr.htm

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.657&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=devlet%20memurları

2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun, http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2531&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Kamu%20Görevlerinden%20Ayrılanların%20Yapamayacakları%20İşler%20Hakkında

3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3628&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Mal%20Bildiriminde%20Bulunulması,%20Rüşvet%20ve%20Yolsuzluklarla%20Mücadele%20Kanunu

4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfaicerik&icId=165

4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4982&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=bilgi%20edinme

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4734&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=kamu%20ihale

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5018&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=kamu%20mali%20yönetimi

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5176&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=kamu%20görevlileri%20etik%20kurulu

5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu, http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5237&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Türk%20Ceza%20Kanunu

5393 Belediye Kanunu, http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=

5411 Sayılı Bankacılık Kanunu, http://www.tbb.org.tr/turkce/kanunlar/5411.htm

Banka Promosyonları ile İlgili 2008/18 Sayılı Başbakanlık Genelgesi, http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2008/08/20080805-11.htm

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Üyeleri ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Personelinin Uyacakları Mesleki ve Etik İlkelere Dair Yönetmelik, http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.11069&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Bankacılık%20Düzenleme%20Ve%20Denetleme%20Kurulu%20Üyeleri%20İle%20Bankacılık%20Düzenleme%20Ve%20Denetleme%20Kurumu%20Person

Başbakan ve Bakanların Uğurlanma ve Karşılanmaları, Seyahatler ve Hediye Uygulaması Hakkındaki Genelge, http://www.etik.gov.tr/mevzuat/genelge16.htm

Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usûller Hakkında Yönetmelik, http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.20047189&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Bilgi%20Edinme%20Hakkı%20Kanununun

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik, http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.8044&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Kamu%20Görevlileri%20Etik%20Davranış%20İlkeleri

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Hakkında Başbakanlık Genelgesi (2004/27), http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2004/12/20041201.htm#8

Kamu İhale Kurulu Kararı, Kamu İhale Kurulu Üyeleri ile Kamu İhale Kurumu Personelinin Uyacakları Meslek İlkeleri, http://www.kik.gov.tr/mevzuat23062004/dkk/3DKD5.doc

Kolluk Etik İlkeleri, http://www.jandarma.gov.tr/personel/etik_ilkeler.doc

Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Yönetmelik,

http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.90748&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Mal%20Bildiriminde%20Bulunulması

Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun,

http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4483&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Memurlar%20ve%20Diğer%20Kamu%20Görevlilerinin%20Yargılanması%20Hakkında Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Personel Yönetmeliği, http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/20760.html

Serbest Muhasebeciler, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirlerin Mesleki Faaliyetlerinde Uyacakları Etik İlkeler Hakkında Yönetmelik, http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.11666&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Serbest%20Muhasebeciler,%20Serbest%20Muhasebeci%20Mali%20Müşavirler%20Ve%20Yeminli%20Mali%20Müşavirlerin%20Mesleki%20Faali

Sermaye Piyasası Kurulu Personel Yönetmeliği, http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/20048.html

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, http://www.tmsf.org.tr/documents/mevzuat/tr/ikyon.pdf

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kurulunun Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik, http://www.tmsf.org.tr/documents/mevzuat/tr/kurulyon.pdf

Telekomünikasyon Kurumu Personel Yönetmeliği, http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/20655.html

Yerel ve Bölgesel Seçilmiş Temsilciler İçin Avrupa Davranış Kuralları, www.ell.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=3429/k%E4itumiskoodeksi+tekst

ISBN 978-975-19-4631-7



Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmekte,
Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Avrupa Konseyi işbirliği ile yürütülmektedir.