



Makale Türü / Article Type: Derleme / Review

## TÜRKİYE’DEKİ BELEDİYELERDE ETİK DIŞI DAVRANIŞLARA İLİŞKİN LİTERATÜR TARAMASI

H. Emre ZEREN <sup>1</sup>

M. Mustafa BİLKEN <sup>2</sup>

### Özet

Kamu yönetiminde hesap verilebilirlik, şeffaflık ve açıklık gibi kavramların önem kazanmasıyla kamu çalışanları açısından etik ilkelere uygunluk önemli bir konu haline gelmiştir. Bu çerçevede ülkeler etik kurallar ışığında kamu politikaları geliştirme faaliyetlerini arttırmışlardır. Türkiye’de de Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi çeşitli kurumsal yapıların söz konusu alanda faaliyette bulunmaları sağlanmıştır. Buna karşın günümüzde yerel yönetimlerde rüşvet, zimmet, irtikâp, kayırmacılık ve yönetimin siyasallaşması gibi davranışlar sıklıkla görülmektedir.

Bu çalışmanın amacı, belediyelerdeki etik dışı davranışlar hakkında literatür taraması yaparak, konu hakkındaki çalışmalardan elde edilen sonuçları bir bütün olarak değerlendirmektir. Yapılan literatür taramasında kayırmacılık, rüşvet ve yolsuzluk gibi etik dışı davranışların belediyelerde sıklıkla görüldüğü, halkın belediyelere olan güveninin düşük olduğu ve sıklıkla etik dışı uygulamaların gerçekleştiği yerler olarak görüldüğü sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi, Etik Yönetim, Yerel Yönetim, Belediyeler, Belediyelerde Etik

### Literature Review On Unethical Behavior in Municipalities in Turkey

#### Abstract

With the importance of concepts such as accountability, transparency and openness in public administration, compliance with ethical principles has become an important issue for public employees. Within this framework, countries have increased their activities in developing public policies in the light of ethical rules. In Turkey, various corporate structures such as the Ethics Committee of Public Officials have been enabled to operate in this field. However, nowadays, such behaviors as bribery, embezzlement, contact, nepotism and politicization of management are often observed in municipality.

The purpose of this study is to evaluate the results obtained from the studies on the subject as a whole by scanning the literature on unethical behavior in municipalities. A literature review concluded that unethical behaviors such as nepotism, bribery and corruption are often seen in municipalities, that the public has low confidence in municipalities, and that it often considers them to be places where unethical practices occur

**Keywords:** Public Administration, Ethical Management, Municipalities, Ethics In Municipalities

<sup>1</sup> Doç. Dr. Adnan Menderes Üniversitesi, Söke İşletme Fakültesi, Kamu Yönetimi, emre.zeren@adu.edu.tr

<sup>2</sup> Yüksek Lisans Öğrencisi, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İnsan Kaynakları Yönetimi mustafa.bilken@hotmail.com

## GİRİŞ

Belediyeler, sınırları belirli olan bir coğrafi alanda yaşayan yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılamak için oluşturulan, yöneticisi halk tarafından seçilen, yasaların belirlediği görev ve yetkilere sahip, kendine ait geliri, bütçesi ve çalışanı bulunan, idari ve mali özerkliği haiz kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır (Özer,2012:152). Belediyeler tüzel kişiliğe sahip olduğundan dolayı kendine özgü bir gelir ve mal varlığına sahiptir. Halka en yakın konumda olan belediyeler, halkın yönetime dâhil olması yönünden demokrasinin etkin bir şekilde uygulandığı kurumlar olarak görülmektedir. Yerel yönetimler ve özelde belediyeler bugünkü yapılar haline gelmeleri uzun ve zor geçen bir deneyimin neticesidir. Özellikle dünyadaki güçlü yerel yönetimler arasında sayılabilecek olan İngiltere'deki belediyeler günümüzdeki fonksiyon ve işlerliğe ulaşmasının yüzyıllar süren mücadelelerin sonucunda gerçekleştiği görülmektedir. Nitekim İngiltere'nin demokratik yapısının temelini istikrarlı ve sürekli gelişen yerel yönetimler oluşturduğu söylenebilir (Pustu,2005:124).

Batıda yerel yönetim birimleri olarak belediyeler çoğunlukla otonomilerini kazanmış birimler olarak varlıklarını sürdürürken, ülkemizde belediyeler 19. yüzyılda çeşitli ıslahatlar çerçevesinde Devlet eliyle siyasi ve idari gücün birliğini sürdürmek ve uluslararası baskılara cevap verebilmek için oluşturulmuştur. Bu nedenle Türkiye'deki belediyeleri Avrupa'daki otonomiye sahip belediyelerle aynı potada değerlendirmek hatalı bir yaklaşım olacaktır (Çiçek,2014: 54). Nitekim Ünal'a (2011:246) göre Osmanlı Devleti belediyeleri merkezi idarenin yereldeki uzantısı olarak tanımlamakta ve sıkı bir denetim altında varlığını kendisinin lütfu olarak görmektedir. Türkiye'de batılı tarzda belediyelerin inşası 20. yüzyıla rastlamaktadır. Belediyelerin Türkiye'deki gelişimine bakıldığında henüz çok genç sayılabilecekleri söylenebilir.

1982 Anayasası'na göre yerel halkın mahalli gereksinimlerini karşılamak üzere köy idareleri, belediyeler ve il özel idareleri olmak üzere üç statüde yerel yönetim birimi bulunmaktadır (İnanç ve Ünal, 2015: 7). Türkiye'de yerel yönetim birimlerinden biri olan belediyeler 1930 Tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununun 1. Maddesinde şu şekilde tanımlanmaktadır: “Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü bir hükmi şahsiyettir” (Yatkın, 2008:217).

Göymen (2004:5) göre belediyelerin 4 ana boyutu bulunmaktadır. Bunlar:

• **Ekonomik gelişme:** Sınırları içerisinde bulunan insan, teknoloji ve doğal kaynakların yerel halkın yaşam seviyesini iyileştirmek için kullanılması

• **Sosyal paylaşım ve kapsayıcılık:** Tüm sosyal kesimler arasında ayırım yapmadan toplumda dayanışma ve birliktelik duygusu, ortak vizyon, sorumluluk ve eşitlik nosyonları oluşturmak ve yaşatmak

• **Siyasal katılım:** Yerel halkı alınacak kararlar hakkında bilgilendirmek, karar alma süreçlerine dâhil etmek, saydam ve demokratik yapılar olarak katılımcı demokrasi ortamı oluşturmak.

• **Kültürel çoğulculuk:** Yerel politikalarla farklı ırk, dil, din, kültürel yapıdaki insanları birleştirici ve bütünleştirici politikalarla toplumsal birlikteliği sağlamak ve zenginleştirmek

Belediyeler belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye yönetimi olarak üç temel organa sahiptir. Yerel yurttaşlar tarafından seçilen belediye meclis üyelerinin oluşturduğu belediye meclisi belediyenin karar organıdır. Belediye meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda atanan ve seçilen kişiler tarafından oluşturulan belediye encümeni gerçekleştirilecek hizmetler üzerine kararları alır. Genel anlamda belediye başkanı belediyenin yürütme organını oluştururken belediye meclisi ve encümeni karar organlarıdır (Bulut ve Tanıyıcı, 2008: 174; İnanç ve Ünal, 2015: 8)

Türkiye’de “Büyükşehir, İl, Büyükşehir İlçe, İlçe ve Belde belediyeleri” olarak beş farklı statüye sahip belediye sınıflandırması mevcuttur (Atmaca, 2013:169). Türkiye’de 1984 yılında 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” isimli kanunla ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Daha sonralarında farklı kanunlarla Adana, Bursa, Gaziantep Konya illeri ve başka iller de büyükşehir statüsüne sahip olmasıyla birlikte toplamda büyükşehir belediyesi sayısı 30’u bulmuştur (Aydınlı, 2003: 76).

Temelinde insan davranışlarını konu edinen etik ilkeler, insana hizmet için oluşmuş kamu ve yerel yönetimlerde önemi oldukça fazladır. Ancak bir yerel yönetim birimi belediyelerde etik dışı uygulamalarla sıklıkla karşılaştığı görülmektedir. Türkiye’de çeşitli yasalarla etik dışı davranışların önüne geçilmeye çalışılsa da belediyelerde bu davranışlar, Kamu Görevlileri Etik Kurulu çalışmalarında da görülebileceği gibi çok sık yaşanmaya başlamıştır. Bu durum belediyelerin verdikleri hizmetin verimliliğini ve etkinliğini olumsuz yönde etkilemesinin yanı sıra halk tarafından demokrasinin en önemli yapı taşı olarak görülen belediyelerin imajını zedeleyerek etik dışı davranışların yoğun olarak yaşandığı kurumlar olarak görülmesine sebep olduğu düşünülmektedir.

Son dönemlerde belediyelerdeki etik dışı davranışlar üzerine yapılmış çalışmaların fazlalığı bu problemi daha net bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu çalışmanın amacı belediyelerdeki etik dışı davranışlar üzerine bir literatür taraması yapıp, çalışmalardan elde edilen sonuçları bir bütün olarak göstermeye çalışmaktır. Bu bağlamda, öncelikle etik kavramı, belediyelerde etik ve belediyelerde görülen etik dışı davranışlar hakkında bilgiler aktarıldıktan sonra literatür çalışmasına yer verilmiştir.

## **1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE**

### **1.1. Etik Kavramı**

Etik kavramı Yunanca ’da “ethos” sözcüğünden türemiştir (Ömürgönülşen,2019: 6). Ethos sözcüğü “davranış, töre, adet usul, gelenek” anlamına gelmektedir. Bunun yanı sıra Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük’e göre etik kavramı; “çeşitli meslek kolları arasında tarafların uyması veya kaçınması gereken davranışlar bütünü” olarak açıklanmaktadır (<http://www.tdk.gov.tr>. Erişim Tarihi: 22.04.2020).

Etik, eski çağlardan beri tartışılabilen bir kavramdır. Bu kavramın asıl gayesi iyiyi ve kötüyü, doğruyu ve yanlış tanımlamaya çalışmak ve bütün bu eylemlerin sonuçlarını değerlendirmektir (Sayılanoğlu, 2015a: 116). Etik; iyiyi, doğruyu ve yanlış değerlendiren ana teması insan eylemlerinin ahlaki açıdan değerli ya da değersiz hale getirenin ne olduğudur. Bu noktada etik insandan insana değişecek ve bu konunun çatışmalarını çözümlenecek ilkelerin üzerine odaklanmaktadır. Bunun için etik, ayırım göstermeden bütün insanların insani yaşam koşullarını oluşturma konusunda ahlaki değerler yaratmaktadır. Dolayısıyla insan davranışlarını iyi ve kötüye, doğru ve yanlış göre dünyanın her tarafında geçerli olacak şekilde değerlendiren normların tamamı olarak tanımlanmaktadır (Yatkın, 2008: 213).

Sıklıkla kullanılan etik ve ahlak sözcükleri genellikle aynı anlama geldikleri düşünülerek birbirlerinin yerine kullanılsalar da aslında aralarında anlamsal açıdan bir farklılık bulunmaktadır. Etik kurallar ve değerlerle ilgilenirken bu değer ve kuralların yaşamda uygulanış şekilleri ise ahlakla ilgilidir. Yani etik teorik bir olgudur. Etik, teorik ahlak olarak da nitelendirilmektedir. Daha açıklayıcı olarak, ahlak belirli bir toplumun üyelerinin uyması gereken zorunlu davranışlar ve normlarla birlikte güzel huylar ve iyi niyetleri içerir. Etik ise gerçekleşen davranışların ahlaki normlara uygunluğunu inceleyen bir ahlak bilimidir. Sonuç olarak ahlak, toplumların üyelerinin vicdanıyla ilgili bir kavram olmasına karşın etik ise bu alanın felsefesini oluşturmaktadır (Arslan, 2016: 173).

Ahlak; toplumların yaşayışlarına, alışkanlıklarına, gelenek ve törelerine göre oluşmuş kabul gören veya yasaklanan değerlerdir. Bundan dolayı ahlak, toplumdan topluma değişiklik gösteren hatta aynı toplum içinde bile farklı kuralları barındırabilen bir kurallar silsilesidir. Etik ise ahlaktan farklı olarak ahlaki davranışları inceleyen, onlar hakkında açıklama ve değerlendirmede bulunan bir felsefe dalıdır (Aydın, 2006: 14). Bir başka deyişle ahlak, etik felsefesinin inceleme konusudur ve evrensel değerlerden oluşur.

Etik kavramının tarihsel sürecine baktığımızda önceleri siyaset düşüncesiyle yakın ilişkili olduğu ve yönetici kişilerin ahlakıyla ilgilendiği görülür. Platon, Sokrates, Aristo, Nizamül-mülk, Yusuf Has Hacıp gibi düşünür ve uygulayıcıların yayınlanan eserlerinde siyasete dair düşüncelerinin temelini ahlaki öğütler oluşturmuştur. Bu eserlerin ortak noktası ise toplumsal gelişmenin ve düzenin bu ahlaki doğrularla sağlanacağını iddia etmesidir (Ateş ve Oral, 2003: 58).

Etik kavramı esasında insan hayatının her alanında mevcuttur. Etik, iyi ve kötü değerleri tanımlamanın yanı sıra insanların karar verme süreçlerinde yol gösterici işlevi de bulunmaktadır. Gündelik hayatta insanlar ve kurumlar hep bir şeyler üzerine karar verirler. Etik kavramının bir başka inceleme alanı ise verdiğimiz bu kararların başka insanları nasıl etkileyeceğidir (Sayiner, 2005:4). Bu noktada yöneticilerin verdikleri kararlar geniş bir kitlede etki yaratacağı için yönetim alanındaki etik hakkında yapılmış çalışmaların önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

Etik ve ahlaki değerler denilince insanların aklına genellikle olumlu düşünceler ve dürüstlük gibi kavramlar gelmektedir. Bu anlamda etik doğrulara göre verilmiş kararlar ya da doğru kararlar olarak düşünülmekte ve etik davranan biri dürüstlük olarak tanımlanmaktadır. Buna yönetimleri ve

kurumları da dahil etmek mümkündür. Bundan dolayı bireyler hayatındaki kişilerden ve kurumlardan etik olmalarını beklemektedir. Nitekim yönetim alanında yaşanan etik dışı davranışlar, kayırma ve yozlaşma gibi büyük ölçekli problemler ortaya çıkarmaktadır. Bu durum toplumda yaşayan bireyleri olumsuz etkilemektedir. Bu noktada yönetimin etik ilkelere göre hareket etmesi gerekliliği “yönetimsel etik” olarak literatürde geçmişten günümüze kadar sıklıkla yer almaya başlamış ve yönetimde etik ilkelerin önemini ortaya çıkarmıştır. Devletler de bunun için çeşitli yasal düzenlemelere gitmiştir (Gökçe ve Örselli, 2011: 49).

## 1.2. Belediyeler ve Etik

Özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak belediyeler, demokratik devletlerin kamusal hizmetlerinin sunulmasında etkin olan temel organlardan biridir (Akdeniz, 2019: 31). Belediyelerin verdikleri hizmet yelpazesi hem fiziksel hem de sosyal anlamda çok geniştir. Öyle ki bireyler, doğduktan sonra yaşayacağı şehrin temizliğinin sağlanmasından, yetişkin bir birey olduğunda çalışacağı fabrikanın kurulmasından ve ölümünde cenaze hizmetlerinin yerine getirilmesinden belediyeleri sorumlu tutulmaktadır. Gerçekten de belediyelerin verdiği hizmetler bireylerin içtiği sudan aldığı ekmeğe kadar geniş bir yelpazede değerlendirilebilir (Yatkın, 2008:217).

Belediyelerin halka konum olarak yakınlığı kolay denetlenebilme imkânı da sağlamaktadır. Bu noktada belediyelerin verdikleri hizmetlerde ve aldığı kararlarda etik değerleri ve halkın isteklerini göz önünde bulundurma zorunlulukları bulunmaktadır. Çünkü halk belediyelerden, menfaatlerini maksimize etmesini, beklentileri karşısında hizmetleri eşit, adaletli ve etik bir şekilde yerine getirmesini beklemektedir (Çelik ve Bilbay, 2018: 446).

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, dürüstlük, tarafsızlık, sosyal adalet, kamu yararını amaçlama gibi ilkelere göre yönetime “etik yönetim” denilmektedir. Yönetimde etik değerler halkın belediyelere güven duymasını ve yaşanan etik dışı davranışların engellenmesini sağlamaktadır. Kamu yönetiminin aktörleri olan kamu görevlilerinin kararlarını ve hareketlerini şekillendiren etkenlerden biri yasalar yani dışsal denetim; diğeri ise etik değerler yani içsel denetimdir (Altun vd. 2013: 35). Bu noktada etik yönetimin sağlanması için 2004 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda dağımık biçimde mevcut olan etik kuralları toplu hale getirmekle birlikte kurumsal bir sistem oluşturmak amacıyla 25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" kanunla, Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Bu Kurulun amacı, etik davranış ilkelerini belirlemek, etik ihlalleri engellemek ve etik kültürü yaygınlaştırmaktır (Akdeniz, 2019: 31).

Demokratik uygulamalara öncülük etmesi gereken belediyeler, bu gibi yasal düzenlemelere rağmen kanun ve yönetmeliklerin boşluklarını bulup kullanmaktadır. Son dönemlerde belediyeler sundukları hizmetlerin yanı sıra etik olmayan yönetimsel uygulamalarla sıklıkla gündeme gelmektedirler. Bundan dolayı vatandaşların belediyeleri yolsuzluk ve etik dışı davranışların sıklıkla yaşandığı yerler olarak gördüğü düşünülmektedir. Bu durum halkın genel olarak belediyelere olan güvenini de olumsuz etkilemektedir (Karataş, 2021: 82).

Türkiye idari teşkilatının zaman içerisinde çeşitli değişikliklere uğradığı ve bazı dönüşümler yaşadığı görülmektedir. Yaşanan bu değişiklikler başlıca ana unsurlara odaklanmasına rağmen ikincil mevzuata yönelik uygulanmaya çalışıldığı ve ortaya çıkan hukuksal boşlukların kapatılması için kayıtsız kalındığı görülmektedir. Yaşanan bu normsal kayıtsızlık özellikle belediyelerde mevzuat düzenlemelerini dikkate almama veya gözden kaçırma olarak görülmektedir. Eski ve yeni kanunlar arasında yaşanan sorunlar, yeni kanunların açıklamalarındaki belirsizlikler, ikincil mevzuat açısından üst norma aykırılık, merkezi idare ve yerel yönetimlerin görev çakışmaları gibi nedenler dolayı belediyelerin yerine getireceği mahalli hizmetlere karşı bir kayıtsızlık görülmektedir (Alıcı, 2021:8).

Belediyelerden rant, yolsuzluk, rüşvet, irtikap, yönetimde siyasallaşma gibi etik dışı davranışları sonlandırıp, asıl amacı olan halkın çıkarlarına odaklanması beklenmektedir. Atanmış veya seçilmiş tüm kamu görevlilerinin verdikleri kararlarda veya hizmetlerde etik değerleri ön planda tutup, etik ve etkili yönetimi yerine getirmeleri gerekmektedir. Bu noktada yerel halka yani seçmene de önemli görevler düşmektedir. Seçmenin etik ilkelere olan hassasiyetinin kamu görevlilerine etki edeceği öngörülmektedir. Nitekim seçmen etik dışı davranışları normal olarak karşılarsa ve karşı çıkmazsa etik dışı davranışlar sergileyen kamu görevlileri tarafından da doğal görülüp rahatlıkla yapılacaktır. Siyaset ve yönetim aslında halkın eseridir. Bu manada siyaset kurumları ile yönetimlerde yaşanan yozlaşma aslında toplumsal düzeyde kayda değer bir yozlaşmanın yaşandığını göstermektedir (Apa, 2013: 95).

### **1.3. Belediyelerde Etik Dışı Davranışlar**

Toplumların uzun zamanlar boyunca bir arada yaşamı sonucunda oluşan ve herkes tarafından kabul edilen kurallardan ve normlardan oluşan etik davranışların ihlal edilmesine “etik dışı davranışlar” denir (Türkoğlu, 2019: 17). Teknolojinin ve yaşam tarzlarının hızlı değişimi, daha önce belirlenmiş olan bu etik normlarda ve kurallarda değişim yaşanmasına bu süreçte değerler sisteminin çözülmesine ve yerel yönetimlerde etik dışı davranışların görülmesine sebebiyet vermektedir. Bu değişimlerin hızına yetişmeye çalışan kanunlar, kurumlar, yönetmelikler sürekli değişmekte ve yasalarda çeşitli boşluklar oluşturmaktadır. Türkiye’deki etik dışı davranışların özneleri ise bu boşlukları çok etkin bir şekilde kullanmaktadır. Bu kapsamda kısıtlı bütçe eksiliklerini tolere etme ve aynı zamanda verdikleri siyasi sözleri yerine getirme gayelerinin sonucunda belediyelerde yozlaşmayla birlikte etik dışı davranışlar çok yoğun bir şekilde ortaya çıkmaya başlamıştır (Örselli ve Gökçe 2011: 48; Eryılmaz, 2008:5).

Yozlaşma, kamu gücünün ve kaynaklarının kişisel çıkarlara ve menfaatlere uygun kullanılmasıdır (Aktan ve Acar, 2021: 9). Kamu yönetiminde etik dışı davranışlar ve yolsuzluk dünyada önemli bir sorun olarak görülmektedir. Nitekim bu sorunun küresel ölçekte takibi amacıyla Uluslararası Saydamlık (Transparency International-TI) Örgütü 1993 yılında kurulmuştur (Özdemir, 2008: 189). Bu kapsamda belediyelerde de yozlaşmalar görülmektedir. Belediyelerde yozlaşma yönetimin siyasallaşmasına, hizmetlerin gerçekleştirilmesinde kayırmaya, rüşvetin yaygınlaşmasına, kabileciliğin ortaya çıkmasına, siyasi atamalara, zimmete, rant kollamaya, aracı kullanmaya ve

hizmetlerin siyasal tutum çerçevesinde yerine getirilmesine sebebiyet vermektedir (Özer ve Erdem, 2014: 118).

### 1.3.1. Rüşvet

Belediyelerde etik dışı davranışlar denildiğinde çoğu kişinin aklına rüşvet geldiği söylenebilir. Rüşvet, karar verme yetkisine sahip kişilerin elinde bulundurduğu bu yetkiyi kişisel çıkarı yönünde kullanarak rant elde etmesidir (Küçükince, 2007: 50-53). Bir nevi kişinin elinde bulundurduğu yetkinin geliri olarak tanımlanabilir. Rüşvet bazen vatandaşların kamu kurumlarında olan işlerini hızlandırmak için bazen de kendi çıkarlarına göre işleri sonuçlandırmak için verdikleri para veya hediye olarak görülmektedir. Fiiliyatta basit ve nitelikli rüşvet olarak iki tür rüşvet ile karşı karşıya kalınmaktadır. Basit rüşvet; çalışanın yasalarla belirlenmiş iş tanımında olan işi yapmaya mecbur olmasına rağmen bu işi yapması için rüşvet almasıdır. Nitelikli rüşvet ise; yine aynı şekilde çalışanın yasalarla tanımlanmış olan ve yapmaması gereken davranışları yapması veya yapması gerekeni yapmamak yoluyla bir çıkar elde etmesidir (Çoban, 1999: 1184-185; Özer, 2012: 159).

Rüşvetin nedenlerine bakıldığında birçok faktörden bahsedilebilir. Öncelikle merkezden yönetim ile kamu bürokrasisinin dışı kapalı, gizli ve genel anlamıyla statükocu bir yapıda olması, kamu görevlilerine yasal olmayan yollardan faydalarını artıma imkânı tanırken yolsuzlukların ortaya çıkmasını zorlaştırıp vatandaşları bürokrasi karşısında güçsüz hale getirmektedir. Merkezden yönetim kamu yönetiminde bürokrasinin artırmasına neden olmasından dolayı kamu hizmetlerinin sunumunda aksamalara yol açmaktadır (Çoban, 1999: 177). Bu durumda işlerini daha hızlı halletmek isteyenler rüşvete başvurmaktadır. Bunun yanı sıra kamu hizmetlerini yerine getirenler kasıtlı olarak bu aksamayı yaşatarak rüşvet olgusunun ortaya çıkmasını sağlayabilmektedirler (Sökmen, 2011: 234). Genel olarak içinde yaşanan ülkenin kamu yönetimin özellikleri, denetim yoksunluğu, ülkenin ekonomik koşulları ve sosyokültürel yapısı rüşvet faaliyetlerini etkilediği söylenebilir (Çelik, 2020:18)

Türkiye’de rüşvete yukarıda sayılan nedenlerin yanı sıra otoritenin merkezileşmesi, aşırı kuralcılık, yasakçı devlet anlayışı, hizmet sunumunun yetersizliği, sosyal yapının bozulması, ekonomik kaynakları kullanma fırsatlarının sınırlılığı, gelişmişlik düzeyi ve kamu görevlilerinin daha iyi imkânlar içerisinde yaşama arzusu gibi faktörlerden dolayı sıklıkla karşılaşılmaktadır (Özer, 2005: 40).

### 1.3.2. Zimmet

Zimmet, kamu görevlisinin para veya maddi değere sahip kamu kaynaklarını yasal olmayan yollarla kendi çıkarlarına hizmet edecek şekilde kullanmasıdır. Kamu görevlisinin kamu kurumuna tahsis edilen bir aracı şahsi işlerinde kullanması veya kamu harcamaları için kullanılacak parayı kendi harcamalarında kullanması zimmete örnek olarak verilebilir (Özsemerci, 2003: 20).

Zimmet, kamu görevlilerine özgü suç olarak Türk Ceza Hukukunda yer almaktadır (Topal, 2008:28). Zimmet suçunun gerçekleşmesi çeşitli kademelerdeki kamu görevlilerinde görülürken diğerlerine nazaran daha çok para ile ilişkisi olan kamu görevlilerinde daha fazla görülmektedir. Zimmet suçu basit ve nitelikli olarak iki kısma ayrılmaktadır. Türk Ceza Kanunu’nda zimmet suçunu

işleyen kamu görevlisinin suçun ortaya çıkmasını engelleyici hileli işlemlerde bulunmamış ise basit zimmet olarak değerlendirmektedir. (İtişgen, 2013: 669). Buradaki hileli işlemlerden kasıt karşı tarafı aldatmaya yönelik yapılan işlemlerdir (Öz, 2019: 53).

Belediyelerde görülen etik dışı davranışlardan biri olan zimmet fiilin gerçekleşmesinde ”güçlü başkan, güçlü meclis” yapısındaki yetersizlikle birlikte halk denetiminin yoksunluğunun da büyük oranda etkisi olduğu kabul edilmektedir. Hırsızlıkla paralel olarak görülen bu davranış kamu kurumlarında genellikle nitelikli yapıldığı için çok azı ortaya çıkmaktadır (Turgut, 2003: 81).

### **1.3.3. İhtilas-İrtikâp**

Aşırma anlamına gelen ihtilas, zimmet suçunun nitelikli halidir. Burada nitelikli olmasından kasıt, zimmet suçunun ortaya çıkmasının engellenmesi ve zimmetin nitelikli olmasıdır. Yani ihtilas zimmetin nitelikli olan şekline denilmektedir (Özer, 2005: 41).

Rüşvet ile irtikâp birbirine çok benzeyen suçlar olurken rüşvetten bazı yönleriyle ayrılmaktadır. Rüşvet davranışında iki tarafın da (alan-veren) anlaşmaları gerekirken; irtikâp suçunda rüşveti verenin anlaşma zorunluluğu, kendi isteği dışında gerçekleşmektedir (Koca, 2015: 249). Bir başka deyişle rüşvette iki tarafta eşit bir pozisyonda anlaşırken irtikâpta ise bu anlaşmada kamu görevlisi üstün bir konumda olmaktadır. Bu çerçevede irtikap; kamu görevlisinin belirli bir iş karşılığında bir kimseyi kandırarak ve zorlayarak yasalara göre almaması gerekeni alma suçudur (Çelik, 2010: 103,134). Belediyelerde de irtikâp fiili görüldüğü söylenilebilir.

### **1.3.4. Kayırmacılık**

Kamu kurumlarında yetki sahibi kişilerin görevlerini yerine getirirken, bulunduğu konumun verdiği imkânları kan bağı bulunan veya bulunmayan, siyasal görüşleriyle benzer olan ya da olmayan veya kendine yakın kişilerin çıkarlarına göre kullanmasına kayırmacılık denilmektedir (Ak ve Sezer 2018:743).

Türk toplumunda yaygın olarak kabul edilen bazı deyimler vardır ki olmayacakları bile oldurur hale getirmektedir. Özellikle bir suç niteliğinde olan kayırmacılığı bile çok masum bir hale getirip meşruiyet kazandırmaktadır. Bu deyimlere “hemşehrim olur”, “tanıdığım olur”, “akrabam olur” gibi örnekler verilebilir (Özkanan ve Erdem, 2014:181).

Kayırmacılığı çeşitli türleri vardır. Akriba kayırmacılığı (Nepotizm); kişinin kamu görevinde yer almasındaki sebebin bilgi beceriden ziyade politikacı, bürokrat veya başka kamu görevlilerinin akrabası olmasıdır. Literatürde “kronizm” olarak anılan eş-dost kayırmacılığı; kamu görevlisi olarak işe alımlarda eş, dost ve akrabasının kayırılmasına denilmektedir. Buna Türkiye’de “hemşeri kayırmacılığı” da denilmektedir (Murat ve Sezer, 2018:742-744).

Alıcı (2019) göre yerel seçimler ardında sıkça tekerrür eden üst düzey yönetici değişikliklerinin liyakat ve kariyer ilkelerine uygun olmaması sonucunda belediye hizmetlerinde ve çalışanlarında verimsizlik ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte yerel yönetimlerin kurumsal hafızasını da olumsuz etkilemektedir. Bunların sonucunda tekrar eden bu durumu ”Yerel Sarmal” olarak nitelendirmektedir.



Hizmet Kayırmacılığı; temelinde hizmetin adaletsiz dağılımı olan hizmet kayırmacılığı, siyasal iktidarın tekrar seçilebilmek için kendi seçim bölgelerine diğer bölgelere göre daha fazla hizmet vermesine denilmektedir (Özsemerci, 2003: 21).

### 1.3.5. Yönetimde Siyasallaşma

Belediyeler, halkın parti ayrımı yapmadan hizmet verdiği yönetimler olarak düşünülmektedir. Buradaki kastımız herhangi bir vatandaşın, yönetimde olan belediye başkanına oy versin ya da vermesin mahalli nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması zorunluluğudur. Yani belediyenin sağladığı imkânların ve hizmetlerin vatandaşlar arasında ayrımı veya ayrıcalığı söz konusu değildir. Bu zorunluluğun olmasına rağmen uygulamada çeşitli problemlerle karşılaşmaktadır. Buna örnek olarak yerel yöneticilerin seçimleri kazanabilmek için tanıdıklarına verdikleri sözleri yerine getirmek ve bir sonraki seçimi kazanabilmeleri için çevresini desteklemek gibi çeşitli ayrımcılıklar verilebilir. Bu olaylar yüzünden yerel yönetimler oldukça siyasallaşmış yapılar haline geldiği söylenilebilir. Genel olarak yönetimin siyasallaşması; kamu kurumlarında işe alımında, terfi vermede veya yer değişikliği yapmada siyasi çıkarlar ışığında davranılması ve karar verme süreçlerinde siyasi faktörlerin etkili olmasıdır (Çevikbaş,2010: 216-217;Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 19-20; Akçaya,2016: 688). Yönetimde siyasallaşmanın temelinde siyasal iktidarın bürokraside hâkimiyet kurma isteği ve elde ettiği bu hâkimiyetle politikalarını kolaylıkla ve etkin bir şekilde yürütülebilme amacı vardır. Bu istek sonucunda bürokrasinin siyasallaşması sorunu ortaya çıkmaktadır (Çevikbaş, 2006: 276).

Yönetimde siyasallaşmanın sonucunda kamu görevlileri için yapılacak atamalarda siyasi faktörler, liyakat ve hakkaniyet gibi faktörlerden daha önemli hale gelmektedir. Burada partinin politikaları yönetime uygulanmaya çalışılmakta ve kendi siyasal kadroları oluşturulmaktadır. Bunun sonucunda bazı kesimlere haksız menfaatler veya çıkarlar sağlanmaktadır. Siyasallaşmanın yaygın görüldüğü belediyeler, bu gibi uygulamalar nedeniyle halk gözünde adaletli işleyen kurumlar olarak görülmediği söylenebilir (Çamur ve Aydın, 2021:1161; Yıldız,2018: 94-95).

### 1.3.6. Araçlar Kullanma

Belediyelerde yaygın olan etik dışı davranışlardan bir tanesi araçlar kullanmaktır. Bürokrasinin karmaşık, kuralcı ve uzun süren işlemleri yüzünden kamu hizmetlerinden yararlanmak isteyen kişiler işlerinin hızlı ve kolay yürütülmesi için araçlar kullanmaktadır. Kamu hizmetlerinde araçların yaygın kullanılmasının sebepleri; vatandaşların bürokrasi işleyiş bilgisine sahip olamamaları, bu işlerin görülmesinde kurumların kolaylık ve bilgilendirme sağlayamaması ve bu bilgilendirmeleri yapacak görevlilerin bulunmamasıdır (Akçakaya, 2016: 668).

Araçlar kullanma davranışı sadece kamu hizmetlerinde değil kamu görevlisi olarak bir işe girme aşamasında da görülmektedir. Bu durumun yaygınlaşması halk açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Öncelikle vatandaşların algılarında kamu kurumlarında işlerini halletmek için bir aracı olması zorunluluğu yerleşmiştir. Nitekim vatandaşların sıklıkla işlerini halledebilmek için genellikle siyasi nitelikteki kişilere (genellikle milletvekillerine) başvurdukları görülmektedir. Vatandaşlar bu araçlarla ya yapamadığı bürokratik işlerini görüşmekte ya da bir iş istemektedir. Bir diğer olumsuz

sonucu ise aracıları olmayan veya araçlara ulaşamayan kişilerin haksızlığa uğramasıdır. Kamu yönetiminin kurumsallaşması, aracı kullanma gibi uygulamaları geride bırakmayı sağlarken Türkiye’de aracılık kurumun kurumsallaştığı görülmektedir. Nitekim Bayrakçı (2019) tarafından belediyelerde yapılan kollamacılığın taşeron işçiler arasında ne derecede olduğu ve nasıl kullanıldığı ortaya çıkarmak amacıyla İstanbul’da bir belediyede 150 taşeron işçi üzerine gerçekleştirdiği ankette çalışanların %86,8 birilerinin aracılığıyla işe girdiği ortaya çıkmıştır.

### **1.3.7. Rant Kollama**

Bir yozlaşma türü olan rant kollamanın, lobicilikle benzer ilerleme aşamaları ve sonuçları vardır. Buna karşın rant kollama lobicilikten farklı olarak devlet ihaleleri gibi ekonomik aktarımları elde etmek için verilen uğraşlardır. Gerçek ve suni olarak ayrılan rant kavramı iki boyutludur. Ekonomide arz talep dengesizliği durumuna gerçek rant denir. Devletin kendi eliyle ortaya çıkardığı ranta ise suni rant denir (Çoban, 1999: 182).

Suni rant devletin bazı ekonomik faaliyetleri düzenlenmesi veya bazı ekonomik faaliyetlere sınırlamalarla nüfus etmesiyle ortaya çıkmaktadır. Bazı baskı ve çıkar gruplarının ortaya çıkan bu rantı kendi imtiyazlarına geçirme girişimlerine ise rant kollama denir. Rant kollamanın, tarife, monopol, kota, lisans ve sosyal yardım kollama gibi çeşitleri vardır. Monopol kollama; baskı ve çıkar gruplarının devletin verdiği bir monopolü ele geçirme çabasıdır. Tarife kollama; yurt içi piyasaya hâkim olmak ve kendi karlarını en üst düzeyde tutmak amacıyla çıkar gruplarının ithalat yasaklamaları veya ithalat vergileri üzerinde giriştikleri lobicilik çabalarıdır. Teşvik kollama; devletin sağladığı vergi istisnalarını veya muafiyetleri, destekleme kredilerini ve mali yardımları elde etmek için baskı ve çıkar gruplarının yaptıkları girişimlerdir. Sosyal yardım kollama; yine lobicilik faaliyetleriyle devletten sosyal ve mali yardımlar elde etme çabalarıdır (Özsemerci, 2003: 19).

Belediyelerde rant kollamanın ortaya çıkmasının temelinde karar alma ve uygulama sürecinde devletin diğer birimlerinde olduğu gibi mal ve hizmet yönünden ‘suni kıtlık’ meydana getirmesidir. Ekonomik ve idari yönden bütün izinleri elinde bulunduran yerel yönetimler bu alanda bir kıtlık yaratıp ve yine bu alanda yer almak isteyen kişiler üzerinde rant elde etmektedir. belediyelerde görülen rant kollama faaliyetleri oldukça geniştir. Bunlar kent planlamasında rant kollama, personel istihdamında rant kollama, devletten destek ve teşvik alabilmek için hayali yatırım yapma ve yerel yönetim özel şirketleriyle rant kollamadır (Turgut,2003: 81).

## **2. LİTERATÜR TARAMASI**

Belediyelerde etik dışı uygulamalar hakkında literatürde çeşitli çalışmalara rastlanmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde belediyelerde etik dışı uygulamalar hakkında yapılmış literatür hakkındaki çalışmalara yer verilmiştir.

Turgut (2003) tarafından kaleme alınan “Yerel Yönetimlerde Politik Yozlaşma ve Toplumsal Maliyeti” doktora tezinde, yerel yönetimlerde yaşanan politik yozlaşma türleri açıklanmış ve topluma olan siyasi, sosyal, ekonomik ve ahlaki etkileri ortaya koyulmuştur.

Yatkın (2008) “Etik Düşünce ve Davranışın Yerel Yönetimlerde Hizmet Verimliliğinin Artırılmasında Rolü ve Önemi (Elâzığ Belediyesi Örnek Alan Araştırması)” başlıklı çalışmasında, yerel yönetimlerde hizmet kalitesini, vatandaşların verilen hizmetten duyduğu tatmini ve memnuniyetini yükseltmek için belediye yöneticilerinin eylemlerindeki etik tutumlarının hizmete, memnuniyete ve maliyete etki etme derecesi incelemiştir. Çalışmaya Elâzığ Belediyesi’nde çalışan 229 memur arasından 49 kişi katılım göstermiştir. Yerel yönetimlerde “siyasi irade, etkin hesap verme mekanizması, yasal altyapı, uygun çalışma şartları, etik konularda uyum sağlayan kurumların varlığı ve etkili bir sivil toplum denetimi” etik altyapı ve etik davranışları etkileyen unsurlar olarak belirlenmiştir. Yerel yönetimler takım çalışmasına önem veren, adalet ve eşitlik ilkesine göre hareket eden, yolsuzlukla mücadele eden, kaynakları yerinde kullanmayı sağlayan, ilkeli, şeffaf, denetlenebilir, gelişime açık bir kurum olmalıdır. Yöneticiler, çalışanlarına karşı etik sorumluluklarını yerine getirmelidir. Bu sorumlulukları yerine getirirken “sağlıklı ve güvenli çalışma alanı, eşit ve adil ücret, insan sermayesini geliştirme ve etkin kullanabilme” gibi politikaları göz önünde bulundurmalıdır.

Örselli ve Gökçe (2011) tarafından “Kamu Yönetiminde Etik ve Etik Dışı Davranış Algısı” başlıklı yapılan çalışma, vatandaşların etik ve etik dışı davranış algılarını tespit ve analiz etmektedir. Türkiye sınırları içerisinde tesadüfi örnekleme oluşturulmuş 16 ilde yaşayan ve 18 yaşını doldurmuş vatandaşlarla 1.089 anket yapılmıştır. Araştırmanın sonucunda vatandaşlara göre etik dışı davranışların en yaygın olduğu kamu kurumları arasında tapu daireleri ve gümrük dairelerinden sonra belediyeler gelmiştir. Katılımcıların %85’i etik dışı davranışların kamu kurumlarında yoğun olarak yaşandığını belirtmiştir. Araştırmaya katılan katılımcıların yaklaşık %30’u etik dışı davranışlara kamu kurumlarında şahit olduklarını ifade ederken yaklaşık %10’u da kendilerinden rüşvet vb. gibi ödemelerin yapılması talep edildiğini belirtmiştir. Dürüstlük algılaması etik dışı davranışlarla doğrudan ilişkilidir. Yapılan araştırmanın sonucunda katılımcılara göre kamu görevlilerinin dürüst olması için etik dışı davranışlarda bulunmaması ya da daha az etik dışı davranış göstermesi gerektiği tespit edilmiştir. Vatandaşların, meslek mensuplarının görevlerini yerine getirirken ne derece dürüst davrandıkları algılarına göre belediye personeli dürüstlük algılamasında daha az dürüst kategorisinde yer almıştır.

Özer (2012) tarafından yapılan “Yerel Yönetimlerde Etik Dışı Davranışlar” konulu çalışmada etik dışı davranışların görünen ve görünmeyen yüzü ve yerel yönetimlerde etik dışı davranışlar hakkında kavramsal analiz yaparak bu alanda farkındalığı artırmayı amaçlamıştır. Çalışmada yerel yönetimlerin mali kaynaklarını kötü kullandığı, devletten ekonomik transfer elde etme girişimleriyle baskı ve çıkar gruplarının ekonomik kaynakların dağılımına olumsuz etki ettiği ve bu durumun vatandaşlara vergi yükü olarak yansıdığı sonuçlarına ulaşılmıştır.

Yörükoğlu (2012) tarafından “Türkiye’de Metropolitan Yönetimler ve Etik Değerler Açısından Bir İnceleme” adlı çalışmada, etik dışı davranışların sebebini açıklamada kentleşmenin önemli etkisi olduğu düşüncesiyle metropoliten yönetimlerde görülen etik sorunlar hakkında çözüm önerileri getirmiştir. 1950’lerden sonra hızlı ve çarpık kentleşme yerel yönetimlerde yönetsel ve etik ile ilgili eksikler ortaya çıkardığı, o günden bugüne çeşitli reformlarla düzenlemeler yapıldığı, etik dışı davranışların kentleşme hızı ve reform eksiklerinden kaynaklandığı ileri sürülmüştür. Etik dışı davranışların çözümü olarak, etik bir şekilde halka şeffaf açıklamalar yapılması, metropoliten yönetimlerde etik değerlere uygun performans ölçütleri oluşturulması, “Açık kapı” uygulamalarının daha etkin hale getirilmesi, ihbarcılığı ve yönetimin ihbarcılarını ödüllendirmesi gibi önerilerde bulunmaktadır.

Çukurçayır, Özer ve Turgut (2012) “Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadele Yönetişim İlke ve Uygulamaları” adlı çalışmada, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, etkinlik gibi iyi yönetim ilkelerinin yolsuzlukla mücadele stratejilerini nasıl etkileyebileceği incelenmiştir. Yerel yönetimlerde yolsuzluğun sebebini merkezi yönetimin kaynak transferi olduğunu ve yolsuzluğun azaltılabilmesinin idari vesayet sisteminin daha etkin işletilmesinde olduğu tespit edilmiştir. Çalışmanın sonucunda yerel yönetimlerin yeniden yapılanması ile görev ve yetkileri, yönetimlerinin teşkilât yapıları, çalışma yöntemleri ve süreçlerinin değişmesi gerektiği, etkin çalışan, esnek ve yatay şekilde daha küçük birimler halinde örgütler haline getirilmesi önerilmiştir. Bunların yanı sıra yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının artırılması, kaynakların da bu görev ve sorumluluklara göre artırılması ve stratejik yönetime geçilmesi önerilmiştir.

Işık (2013) “Yerel Yönetimlerde Etik Uygulamalar: Türkiye ve Avrupa Birliği Karşılaştırması” adlı çalışmasında, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile 39 ilçe belediyesinde uygulanan mülakat ve anket uygulamaları ve Hollanda’da gerçekleştirilen saha çalışmalarında elde edilen sonuçlar “Kamu Hizmetinde Güven”, “İnsan Kaynakları”, “Bilgiye Erişim”, “Etik Altyapı”, “Bütçe Yönetiminde Şeffaflık ve Katılım”, “Denetim Sürecinin Etkinliği”, “Tedarik Yönetimi”, “Devletin Rekabet Politikasının Etkinliği” başlıkları ile karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Araştırma sonucunda; İstanbul Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri yöneticilerine göre, vatandaşların belediyelere olan güven artışı hizmet sunum ve kalitesindeki artıştan, teknolojinin getirdiği kolaylıktan ve şeffaflık ilkesi gereği bilgi ve raporların açıklanıyor olmasından kaynaklanmaktadır. Denetim fonksiyonlarının yerine getirilmesi için gerekli araçlara sahip olduğunu düşünen yöneticiler, denetim uygulamalarının etkin yapılmadığını düşündükleri tespit edilmiştir. Bağımsız denetim fonksiyonu ve mevcut denetim sistemlerinin güçlendirilmesi gerektiği gözlemlenmiştir. Belediye meclis üyelerinin süreçleri değil sonuçları denetleyebilmesi, katılımcıların denetim fonksiyonuna olan güven sorununu ortaya çıkarmıştır. Belediyelerde kayırmacılığın benimsendiği ve bu durumun siyasi kurum olmanın oluşturduğu doğal bir neden olarak görüldüğü sonucuna ulaşılmıştır. Vatandaşların isteklerinin karşılamak için “kanunda açık noktalar varsa bundan yararlanmak usulsüzlük değildir” algısı, eşitlik,

adalet ve etik değerlerin önüne geçtiği sonucunu ortaya çıkarmıştır. Vatandaşların da etik olmayan davranış ve uygulamaları taleplerinin karşılanması durumunda benimsediği ifade edilmiştir. Belediyelerde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarıyla desteklenen etik değerlere bağlı bir sistem öngörülse de bu uygulamaların temsil düzeyinde kaldığı tespit edilmiştir.

Hollanda örneği incelendiğinde ise, etik altyapı çalışmalarının 2000’li yıllardan itibaren belirgin şekilde uygulandığı görülmüştür. Akademisyenlerden sivil toplum örgütlerine, medyadan vatandaşlara kadar üst yönetiminin ve siyasi mekanizmanın desteği ile konunun sürekli gündemde tutulduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu amaçla hareket eden mekanizmaların işin profesyonelleri ile çalıştığı bulgusuna ulaşılmıştır. Sonuç olarak; Ülkemizde etik uygulamaların kurumsallaşması bağlamında diğer ülkelerle kıyaslandığında yolun başında olduğu görülmektedir. Bununla beraber İBB ve ilçe belediyelerinde bütünlük sistemi kurmak için eldeki imkân ve kaynakların eksikleriyle beraber mevcut olduğu gözlenmiştir.

Altun, Sayer ve Barutçu (2013) tarafından yapılan “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Kamuda Görülen Etik Dışı Davranışlar ve Yolsuzluklar” adlı çalışmada, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kurulun vermiş olduğu kararlar, kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışlar ve yolsuzluklar araştırılmıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na 2005-2012 yılları arasında “mobbing, genel etik ilkelerine uygun davranmamak, görevi kötüye kullanma, çıkar çatışması, kamu kaynaklarını kişisel amaçla veya görev dışı kullanma, intihal, ayrımcılık, eşitliğe aykırı uygulamalar, bilgi edinme hakkının ihlali, yolsuzluk iddiaları ve muhtelif nedenler” ile ilgili toplam 1358 tane başvuru yapılmıştır. Kurul, 2005-2012 yılları arasında yapılan 1358 tane başvuru ile ilgili toplam 936 tane karar vermiştir. Kanun gereği, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler Kamu Görevlileri Etik Kurulu denetimi kapsamı dışındadır. Çalışmanın bulguları sonucunda, “normal koşullarda belirli sınavlar sonucunda hak kazanarak atanacak bir kadroya herhangi bir sınava girmeden kısa zamanda kişinin memurluğa atanması, mevzuata aykırı şekilde tam yetkili başkan danışmanı atama, kişiye özel ilanlar ile personel alımı, sınav ve eğitim şartının ortadan kaldırılması için üst kadrodan alt kadroya atama, mobbing, takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda kullanılmaması, kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen ve adalet ilkesine zarar veren davranışlar, hediye alma yasağına uyulmaması, kamu kaynaklarının hizmet dışı kullanımı” gibi kamu hizmetlerine duyulan güveni zedeleyen davranışların ortaya çıkması ve çıkar çatışmaları gibi davranışlara rastlanmıştır.

Apa (2013) “Seçmenlerin Belediyeler Hakkındaki Etik Algısı: Ankara Örneği” adlı doktora tezinde, Seçmenlerin belediyelere yönelik etik algılarını ve bu algıları etkileyen değişkenleri incelemiştir. Yapılan analizler sonucunda, “Seçmenlerin belediyeler hakkındaki etik algılarında yaş, medeni durum ve eğitim açısından anlamlı bir fark görülmediği fakat seçmenlerin belediyeler hakkındaki kamu hizmeti etiği algıları, cinsiyet, ikamet süresi, siyasi eğilimleri, ikamet ettikleri ilçeler

bakımında ve gelir durumuna bağlı olarak anlamlı bir farklılık görüldüğü” tespit edilmiştir. Genel olarak çalışmanın ölçek değişkenlerinin büyük bir çoğunluğu olumsuz değerlendirildiği görülmüştür. Araştırmada seçmenlerin çalışanlarına olan güveninin ve algının olumsuz seviyede olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Özer ve Erdem (2014) tarafından yapılan “Yerel Yönetimlerin Karşı Karşıya Kaldıkları Yozlaşma ve Etik Sorunların Denetim Boyutu” adlı çalışmada yerel yönetimlerde yönetişim anlayışıyla etik dışı davranışların engelleneceğini ileri sürülmüştür. Yerel yönetimlerde gerçekleşen yozlaşma ve etik dışı davranışları işlevsel ve yapısal olarak ele alındıktan sonra yerel yönetimlerde denetim yoksunluğu olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve etik mevzuatların var olmasına rağmen etik dışı davranışların hala yaygın bir şekilde devam etmesinin sebebini bu kurul ve mevzuatların hukuki bir yaptırımı olmamasından kaynaklandığı sonucuna ulaşılmıştır. Hukuki yaptırımlar sağlandıktan sonra etik dışı davranışların denetim kapsamına alınabileceği ileri sürülmüştür.

Usta ve Kocaoğlu (2015) tarafından “Kamu Yönetiminde Etik Davranış İlkeleri: Kırşehir Belediyesi Çalışanlarının Etik Algıları Üzerine Bir Araştırma” konusunda yapılan araştırmada, Kırşehir Belediyesi’nde çalışan görevlilerin etik ilkeleri barındıran mevzuat hükümleri ile 5176 sayılı kanunla kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu’ndan haberdar olup olmadıklarını belirlemek, kamu yönetiminde etik ilke ve davranışlara yönelik algılarını ölçmek amacıyla bir anket çalışması gerçekleştirilmiştir. Araştırmaya Kırşehir Belediyesi’nde çalışan 110 kişi katılmıştır. Katılımcıların %62,7’si kurul ile alakalı herhangi bir bilgiye sahip olmadıklarını; %14,5’i kurumun işlev ve faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olduğu tespit edilmiştir. Katılımcıların, sadece %10’u yönetmeliğin ve içeriğinin hakkında bilgi sahibi olduğunu belirtmiştir. Katılımcıların statüleri açısından değerlendirildiğinde, alt düzey çalışanların yaklaşık %63’ü; üst düzey yöneticilerin ise %60’ının yönetmelik hakkında hiçbir bilgiye sahip olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Katılımcıların etik davranış ilkeleri içinde bulunan “İkinci İş Yasağı” hususunda, etik algı seviyelerinin düşük olduğu tespit edilmiştir. Katılımcıların “kamu görevlileri verilen hediyeleri kabul eder” ifadesine %50,9’unun katıldığı görülmüştür. Katılımcıların %93,7’si, “vatandaşın içinden gelerek verdiği para veya hediye kabul edilebilir” ifadesine katılmadığını belirtmiştir. Görev ve yetkileri kişisel yarar sağlamak için kullanmak, kamu kaynaklarını kişisel işler için kullanmak ise katılımcılar tarafından etik dışı konular olarak değerlendirilmiştir. Katılımcıların %87,3’ü, etik liderliğin kurumda etik kültürün yerleşmesinde en önemli unsur olduğunu belirtmişlerdir.

Sayılganoğlu (2015b) “Yerel Siyasette Etik” adlı çalışmasında, belediyelerde yaşanmış ve yaşanması muhtemel olan etik dışı uygulamalar ve ahlaki yozlaşmalar ile bunların nedenleri ve çözüm yolları incelenmiştir. Yerel yönetimlerde, etik dışı davranışların, kurumların hizmet etkinliği ve verimliliği açısından sorun oluşturduğu görülmüş ve oluşabilecek yozlaşmayı engellemek amacıyla çeşitli uygulamalar geliştirilmiştir. Bu kapsamda ülkemizde 2004 yılında çıkarılan 5176 sayılı kanunla

“kamu görevlileri etik kurulu” kurulmuş ve çalışmalarına başlamıştır. Belediyelerin yönetim yapıları içerisinde etik kültürü oluşturmak ve geliştirmek amacıyla etik komisyonlar kurulmuştur. Etik ilkelerin benimsenmesi ve kurumsallaşması ile ilgili olarak belediyelerde yönetici kadrolarındaki yöneticilere “belediye personellerine sosyal sorumluluk duygusunu benimsetmek ve geliştirmek; belediye personeline etik değerleri öğreten ve teşvik eden eğitimler vermek; yasa ve yönetmeliklere uygun hareket etme zihniyetinin oluşturulmak; belediyenin yönetiminin karar alma süreçlerine ve iç işleyişine ilişkin tüm bilgilerin halkın erişimine şeffaf bir şekilde sunmak; hizmet sunumunda hukuka aykırılığa izin vermemek, hizmetleri kamu yararı ve toplumsal fayda anlayışıyla yerine getirmek; kent konseylerinin işleyişini sağlamak ve etkinliklerini artırmak; belediye çalışanlarının özlük hakları ve mali durumlarının iyileştirilmek; kontrol mekanizmalarının kapsamının genişletilmek ve işletmek “ öneriler olarak sıralanmıştır.

Zeren, Yılmaz ve Yardımcıoğlu (2016) tarafından yapılan “Kamu Yönetiminde Etik Algısı: Aydın Büyükşehir Belediyesi Uygulaması” başlıklı çalışmada Aydın Büyükşehir Belediyesi’ndeki kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkeleri ve bu ilkeleri etkileyen faktörler ile ilgili algılarını tespit etmek amacıyla 720 belediye personeline anket uygulanmıştır. Yapılan araştırmada, belediye personelinin %79’unun görevini yerine getirirken adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkelerine göre hareket ettiği sonucuna ulaşılmıştır. Araştırmaya katılan çalışanların %43,3’ü, güven duygusunu olumsuz etkileyen, şüphe oluşturan ve adalet ilkesine uymayan davranışlardan kaçınıldığını belirtmiştir. Bu durum Aydın Belediyesi çalışan ve hizmet güvenilirliğini göstermektedir. Katılımcıların %49,5’i, yeterli maaş verildiği sürece kurum içinde etik dışı davranışların sona ereceğine katıldıklarını belirtmişlerdir. e-belediyecilik uygulamaları kurum içi etik dışı davranışlar, ayrımcılık, vatandaşa karşı kötü hizmet gibi sorunların ortadan kalkacağı düşüncesine %42,5’nin katıldığı görülmektedir. Yerel halka göre kurumun marka imajı kötüdür ifadesine katılmayanların oranı toplamda %63 olarak tespit edilmiştir. Sonuç olarak; belediye personellerinin çalıştığı kurumlarda kamu etiğine uygun olarak hareket edildiğine dair yüksek bir algı olduğu ortaya çıkmıştır. Belediye çalışanlarına göre adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri temel alınarak kamu hizmetlerinin yerine getirildiği ve hakkaniyetli hareket edildiğinden dolayı kurumun halk gözünde imajının olumlu olduğu sonuçlarına varılmıştır.

Bilbay ve Çelik (2018) tarafından yapılan “Belediyelerin Sunduğu Hizmetlerde Etik Değerin Önemi” adlı çalışmada, belediye yönetiminde etik ilkeler ve hukuksal düzenlemeler incelenerek belediyelerde yaşanan etik dışı uygulamalar için çeşitli önlemler üzerine kavramsal olarak değerlendirmeler yapılmıştır. Çalışmada kayırmacılık, rüşvet ve yolsuzluk gibi etik dışı davranışların belediyelerde sıklıkla görüldüğü sonucuna ulaşılmış ve belediyeler için personele etik değerleri öğretici ve özendirici eğitimler verilmesi, etik yönetim kültürünün oluşturulması, denetim mekanizmaların genişletilmesi ve karar alma sürecinde yönetim anlayışının geliştirilmesi gibi öneriler sunulmuştur.

Akdeniz (2019) “Yerel Yönetimlerde Etik Kültürün Geliştirilmesi” adlı çalışmada, etik mevzuata ilişkin bilgiler ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu kararları çerçevesinde yerel yönetimlerde yaşanan etik dışı uygulamalar değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucunda; Türkiye’de Kamu Görevlileri Etik Kurulu (KGEK)’nin kurulması ile kamuda etik altyapının oluşturulması, kamuda etik kültürünün oluşturulması ve geliştirilmesi açısından önemli olduğu tespit edilmiştir. Kamuda etik ilke ve değerlerin mevcut olması, “şeffaf, adil, hesap verebilir, israfın olmadığı bir kamu yönetiminin kurulması, yurttaşların kamu yönetimine güvenin artması, hizmetlerde kalite verimin artması” gibi konularda önemli olduğu tespit edilmiştir. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna gelen başvurular ve verilen kararlar ışığında “kamu yönetiminde israf, menfaat sağlamaya yönelik yetki ve görevlerin kullanımı ve psikolojik taciz” gibi etik dışı uygulamaların sıklıkla ortaya çıktığı görülmektedir. Yapılan başvurular unvan bazında incelendiğinde yerel yönetimlerin ön sıralarda olması, kurumsal imaja ve vatandaş-devlet ilişkilerine zarar verdiği tespit edilmiştir. Bu nedenle, Yerel yönetimlerde etik bilincin ve farkındalığın artırılmasına yönelik çalışmalara ağırlık verilmesi, yerel yönetici ve personelin iş ve eylemlerini etik ilke ve değerlere dayandırmalarını sağlayacak kurumsal mekanizma ve düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerektiğine yönelik vurgu yapılmıştır.

Güldüler (2020) “Kamu Hizmetinden Yararlananların Etik Davranış İlkeleri” adlı doktora tezinde, kamu hizmetinden yararlanan kişilerin ne tür etik dışı davranışlarda bulunduğunu demografik özellikler açısından incelemektedir. Araştırmaya katılan kişiler, acil işi olan kişilerin ve kamu hizmetinde görev veren memurların öncelikli olarak yararlanmasını doğru bulmuşlardır. Bu durum vatandaşların kamu kurumunda sıra bekleme ile ilgili davranışlarında yaş, gelir durumu, medeni durum, yaşadıkları ilçe, eğitim seviyesi ve çalışma durumlarına bağlı olarak anlamlı farklılık ortaya çıkarken; cinsiyet değişkenine bağlı olarak anlamlı farklılık görülmediği tespit edilmiştir. Katılımcıların kamu görevlisinden yardım isteme ile ilgili davranışlarında gelir durumu, cinsiyet, yaş, medeni durum, yaşadıkları ilçeye göre anlamlı farklılık göstermediği; eğitim seviyesi ve çalışma durumuna göre ise anlamlı farklılık gösterdiği sonuca ulaşılmıştır. Vatandaşların kamu görevlisine hediye verme ile ilgili davranışlarında gelir durumu, yaşadıkları ilçe, eğitim seviyesi ve çalışma durumuna göre anlamlı farklılık gösterirken; cinsiyet, yaş ve medeni durum değişkenine göre anlamlı farklılık göstermediği belirtilmiştir. Vatandaşların kamu kurumuna bağış yapma ile ilgili davranışlarında gelir durumu, yaş, medeni durum, yaşadıkları ilçe, çalışma durumu ve eğitim durumuna göre anlamlı farklılık olduğu görülürken; cinsiyet değişkenine göre anlamlı farklılık olduğu görülmemektedir. Vatandaşların kamu hizmetinden yararlanırken gösterilen nezaket ve saygı, gelir durumu, cinsiyet, medeni durum, eğitim durumu, çalışma durumu ve yaşadıkları ilçeye göre farklılık göstermezken; yaş değişkenine göre anlamlı farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. Vatandaşların kamu hizmetinden yararlanırken üst düzey bürokrat veya siyasetçileri araya sokması, gelir durumu, yaş, medeni durum, eğitim durumu ve çalışma durumuna göre anlamlı farklılık gösterirken; cinsiyet ve yaşadıkları ilçe değişkenine göre anlamlı farklılık göstermediği görülmüştür. Hizmetlerden



faidalananlar açısından cinsiyet değişkeni etik davranışları etkilemediği, gelir seviyesinin etik davranışlarını etkilediği ortaya çıkmıştır. Bilhassa orta düzey gelir sahip olan kişiler etik davranışlara uyumu daha yüksek olduğu görülmüştür. Siyasilere başvurma konusunda yüksek gelir seviyesine sahip bireylerin, bağış yapma konusunda ise düşük gelir seviyesine sahip kişilerin daha etik davranışlarının yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Etik davranışlar açısından lisans ve yüksek lisans eğitim seviyesindeki kişilerin etik algılarının daha yüksek olduğu görülmüştür. Bunlarla birlikte 32-45 yaş aralığındaki evli kişilerin etik algılarının daha yüksek olduğu görülmüştür.

Güllüce (2021) “Kamu Hizmetinden Yararlananların Etik Tutumları Üzerine Bir Alan Araştırması: Fatih İlçesinde Yaşayanlar Örneği” adlı çalışmasında, İstanbul İli Fatih İlçesi’nde yaşayan vatandaşların etik davranış tutumları incelenmiştir. Fatih İlçesi’nde yaşayan ve kamu hizmetinden yararlanan 384 vatandaşa anket uygulanmıştır. Araştırma sonucunda, katılımcıların %21’i, acil işi olan bir vatandaşın diğer kişinin sırasını ihmal etmesini ve %29’u kamu görevlilerin hizmette öncelikli olarak yararlanmasını yanlış bulmadığı tespit edilmiştir. Katılımcıların %62’si, hizmet alırken tanıdıklarından yardım istemeyi doğru bulduğunu belirtmiştir. Araştırmaya katılan kişilerin %31’i hizmet veren memurlara yemek ısmarlamayı yanlış bulmazken; %59’u memura hediye verilmesinin işleri daha hızlı ve kolay olacağını ifade ettiği tespit edilmiştir. Katılımcıların 3/2’si, bir hizmetin ön şartı olarak bir kuruma bağış yapılmasını etik bulmadığını belirtmiştir. Araştırmaya katılan katılımcıların %13’ü, kamu hizmeti veren memurlara karşı sert turum ve davranışlarda bulunarak haklarını elde edeceğini düşündüğünü belirtmiştir. Katılımcıların %48’i, kamu hizmeti veren memurun işlemleri tamamlamaması durumunda üst düzey tanıdıklara haber vermeyi; %71’i ise, işlemleri tamamlamayan memuru yöneticisine bildirmeyi düşündüğü sonucuna ulaşılmıştır. Son olarak, katılımcıların %86’sı, kamu kurumlarının kural ihlalinde bulunması halinde memurun ikaz edilmesini düşünürken; %36’sı bu durumun yetkili mercilere bildirilmesini düşündüğü bulgusu elde edilmiştir.

Yapılan literatür taramasında norm kadro uygulamalarının dolaylı olarak yerel yönetimlerde etik dışı davranışların ortaya çıkmasına sebebiyet verdiği görülmüştür. Literatür taramasına bu problemleri ortaya çıkaran araştırmaları da eklemek faydalı olacaktır.

Peker ve Şen (2015) tarafından yapılan “Belediye Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması, ‘İstanbul İli Örneği’” adlı çalışmada İstanbul’daki 39 ilçe belediyelerinin belediye başkan yardımcısı, daire başkanı ve birim müdürü seviyesindeki yöneticilerinin norm kadro uygulamaları hakkındaki düşüncelerini belirlemek için bir anket çalışması yapılmıştır. Anket sonuçlarında norm kadro uygulamalarının belediyeleri personel yönetimi bakımından merkezi idareye bağımlı hale getirdiğini tüm yöneticilerin %60’ı belirtmiştir. “Norm kadro dışında hizmet alımı yöntemiyle personel istihdam edilmemelidir.” önermesine bütün yöneticilerin yaklaşık %55’i insan kaynakları yöneticilerinin ise yaklaşık %70’inin katılmadığı ortaya çıkmıştır. Bu çalışma yerel yönetimlerdeki norm kadro uygulamalarının yöneticilerin hareket

özgürlüğünün kısıtlandığını ortaya çıkarmakta ve dolaylı olarak yöneticiler bu özgürlüğü belediyelerin kendi özel şirketlerinde hizmet alımı yöntemiyle tekrar elde etmesini normal görmektedir.

Kavili Arap (2017) tarafından yapılan “Yerel Yönetimlerde Personel Sistemi Üzerine Bir Çözümleme” konulu çalışmada yerel yönetimlerde taşeron olarak çalıştırılan işçi sayısı 2010-2016 yılları arasında %146 oranında artarak 347.302’ye çıktığı belirtilmiştir. Belediyelerin taşeronlaşma sebepleri olarak ise ucuz işgücü, kolayca işten çıkarılabilme özgürlüğünün yanı sıra seçilmişlerin kendi kadrolaşmasını sağlamak ve verdiği sözleri yerine getirmek olduğunu belirtmiştir.

Yerel yönetimlerin taşeronlaşma uygulamasındaki amacının kadrolaşmayı sağlamak ve verdiği sözleri yerine getirmek olduğunu seçim dönemi sonraları personel devir oranlarından anlamak mümkündür.

Günel (2011) tarafından yapılan “Türkiye’de İl ve Büyük Şehir Belediyelerinin Personel Devir Oranları Üzerine Dönemsel Bir Araştırma” başlıklı çalışmada 14 büyükşehir, 39 il belediyesi, 2 mahalli idareler seçimi (1999-2004) ve 2 genel seçim (1999-2002), (1999-2006) yılları arası dönemdeki memur ve işçi sayılarını araştırıp belediyelerin izlediği personel politikalarını belirlemiştir. Araştırmada İl ve büyükşehir belediyelerin işçi devir oranlarındaki hareketlilik, memur devir oranlarına göre daha fazla olduğu ve belediyelerin işçi sayısında da genel bir azalma dalgalanmaları özellikle seçim dönemlerine denk geldiği gözlenmiştir.

Yerel yönetimlerde yaşanan dönemsel personel devir oranları kamu hizmetlerinin etkin görülememesine, bürokraside istikrarsızlığa, liyakatsiz ve etik dışı atamalara sebep olmaktadır. Bu etik dışı atamalara, yerel yöneticiler kendi akrabalarını danışmanları yapması, hizmet alımı yoluyla alınan bir işçinin kadrolu haline getirilmesi, işçi olarak alınıp memur kadrosunun işini yapması gibi örnekleri verilebilir.

Bayrakçı (2019) tarafından yapılan “Kollamacılığın Seçilmiş Bir Belediyede Taşeron İşçiler Üzerinden İncelenmesi” konulu çalışmada belediyelerde yapılan kollamacılığın taşeron işçiler arasında ne derecede olduğu ve nasıl kullanıldığı ortaya çıkarmak amacıyla İstanbul’da muhafazakâr bir partinin yönetiminde olan bir belediyede 150 taşeron işçi üzerine anket, parti aracılığıyla atanmış 17 yöneticiye de mülakat yapılmıştır. Araştırma sonucunda katılımcıların neredeyse tamamı bir aracı olmadan işe girilemeyeceği kanısında olduğu ve çalışanların %86,8 birilerinin aracılığıyla işe girdiği ortaya çıkmıştır.

## SONUÇ

Belediyeler, bir arada yaşayan yerel topluluğun yerel ihtiyaçlarını yerine getirmek için kurulmuş, yöneticileri yine yerel topluluk tarafından seçilen özerk kamu tüzel kişilerdir. Kendisine ait bütçe ve personele sahip olan yerel yönetimler, yasalarca belirlenmiş hizmetleri yerine getirmektedir.

Halka en yakın yönetim birimleri olarak yerel yönetimler, merkez yönetime göre daha verimli ve etkin kuruluşlar görülmektedir (Tezsezer, 2010: 21).

Varlığı tarihsel süreçlere dayanan ve demokrasinin en önemli adımlarından bir olarak görülen belediyeler, küreselleşmeyle birlikte toplumsal ve ahlaki değerlerin çözülmesinin yanı sıra kurumsal yapılarda yozlaşma sebebiyle etkinliklerini azaltan ve demokratik yönlerini zedeleyen etik dışı davranışlara sahne olmaktadır. Bu noktada etik ilke ve değerler hem halk açısından hem de kurumun demokratik özellikleri bakımından çok önemlidir.

Etik bütün insanların insani değerlere ulaşma ve o değerlerle yaşama sürecinde uyması gereken ahlaki değerlerin tamamı olarak nitelendirilebilir. Etik insana insanlığın değerlerini aşıl原因 ve insan hayatını daha anlamlı daha mutlu yapmak için iyi ve doğruyu ahlaksal açıdan tanımlayan değerler bütünüdür. Yönetimsel etik ise yine içinde bulunduğu toplumun ahlaki kurallarına göre oluşturulan kurumda çalışan ve yöneticilerin uyması gerektiği etik kurallardır.

Kamu kurumlarında görülen etik dışı davranışlar problemi için bütün dünyada devletler, çeşitli yasal düzenlemeler gerçekleştirmektedir. Türkiye’de bu yasal düzenlemeler çerçevesinde “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” 2004’te 5176 sayılı Kanunla kurulmuştur. Bu Kurulun amacı kamu da etik altyapıyı oluşturmak, kamu görevlilerine doğru ve iyi yönetimi benimsetmek, kamu yönetiminde etik kültürün oluşumunu sağlamak ve koruyup geliştirmektir (<http://www.etik.gov.tr/> Erişim Tarihi: 22.04.2020).

Belediyelerde etik hakkında yapılmış çalışmalarda, halkın belediyeleri etik dışı uygulamaların sıklıkla yapıldığı yerler olarak gördüğü ve yerel yönetim kurumlarına olan güvenin düşük olduğu ortaya çıkmıştır. Kayırmacılık, rüşvet ve yolsuzluk gibi etik dışı davranışların belediyelerde sıklıkla görüldüğü ve bu etik dışı davranışların sebepleri olarak merkezi yönetimin kaynak transferi, idari vesayet sisteminin daha etkin işletilmemesi, etik mevzuatın ve etik denetimlerin yetersiz olduğu gibi etkenler görülmüştür. Özellikle belediyelerin aşırı siyasallaşmayla birlikte kayırmacılığın sıklıkla yaşandığı ve bir tanıdık olmadan belediyede işe girmenin neredeyse imkânsız olduğu sonucu yapılmış çalışmalarda ortaya koyulmuştur. Bunlarla birlikte memuriyete geçiş için özel kalem müdürlüğü pozisyonunun kullanılması, mevzuata uygun olmaya şekilde danışman alınması, kamu yararına uygun olmayan şekilde takdir yetkisini kullanılması, hediye alma yasağını uygulanmaması, kamusal hizmetler dışında kamu kaynaklarının kullanılması, belediye başkanlarının yerel yönetim bütçesinden kişisel harcamalarını karşılaması, kamu imkânlarının ve kaynaklarının keyfice ve hoyrat bir şekilde kullanılması, sendika temsilcisi personeline disiplin cezası verilmesi ve çıkar çatışmasının yaygınlaşması gibi etik dışı davranışlar yapılan literatür çalışmasında yaygın ve ortak olarak görülmektedir.

Yapılan literatür çalışması incelendiğinde belediyelerde görülen etik dışı davranışların sebepleri olarak hızlı ve çarpık kentleşme, reform eksiklikleri, personelin niteliksel eksikliği, seçilmiş kişilerin partizanlığı, belediyelerin siyasetten etkilenmesi, belediye meclislerinin denetim eksikliği, kamu yönetiminde etik kültürün kurumsallaşmaması, merkezi yönetimin yerel yönetimlerde etkin mali

denetim gerçekleştirememesi, kamu yönetiminin gizli ve dışı kapalı olması, kişisel çıkar elde etme isteği, bütçe gelirlerinin %30'u aşamama kısıtı, norm kadro uygulamasının personel alımında kısıtlayıcı etkisi, çalışan maaşlarının düşük olması, kanunların şeffaflık ve hesap verebilirlikte etkinlik sağlayamaması, yönetime katılımında halkın yetersizliği sıralanabilir.

Yapılan literatür çalışmasındaki araştırmaların önerileri bir bütün olarak aşağıdaki maddelerde halinde sıralanabilir:

- Belediyelerin etik bir şekilde halka şeffaf açıklamalar yapması
- Etik değerlere uygun performans ölçütleri oluşturulması
- “Açık kapı” uygulamalarının daha etkin hale getirilmesi
- İhbarcılığı ve yönetimin ihbarcılarını ödüllendirmesi
- Merkezi yönetimin idari vesayet sistemini daha etkin işletmesi
- Yerel yönetimlerin etkin, esnek ve yatay şekilde daha küçük birimler halinde yapılandırılması
- Kaynakların görev ve sorumluluklara orantılı olarak dağıtılması
- Hukuksal, toplumsal, kültürel, sosyal ve ekonomik tedbirlerin geliştirilip, gerekli önlemlerin alınması
- Etik kodlar geliştirilip memurlara eğitim yoluyla verilmesi
- Devletin denetim erklerinin bütüncül olarak yolsuzlukla mücadele stratejileri geliştirip uygulaması
- Sosyologların da dâhil edildiği çözümler geliştirilmesi ve medya aracılığıyla sürekli gündemde tutulması
- Etik dışı davranışlara etkili ve caydırıcı niteliğe sahip yaptırım cezaları getirilmesi
- Kamu ve sivil toplum örgütleriyle ortaklaşa etiğe uygun kültürel yapının kurulması ve geliştirilmesi
- Değer odaklı çıktılara odaklanan yönetimin kurulması
- Çalışanların özlük haklarının ve maddi imkânlarının iyileştirilmesi
- Kent konseylerinin kurulması ve etkinliğinin artırılması
- Yönetişim anlayışının geliştirilmesi
- Vatandaş merkezli yönetim anlayışı kurulması
- Seçilmiş veya atanmışlara özgü etik kurallar getirilmesi
- Etik uygulamaların terfi ve ikramiye gibi teşviklerle geliştirilmesi
- Yerel Yönetimlerin ve yöneticilerin gerçekleştirdikleri işlemlerle alakalı dava açma hakkının kolaylaştırılması, yaygınlaştırılması
- Kamu görevlileri etik kurulunun işlevlerinin medya yoluyla kamu görevlilerine ve vatandaşlara aktarılması
- Kamu etiği eğitimlerinin küçük yaşlardan itibaren verilmesi
- Etik dışı davranışların bildirimine yönelik teşvik uygulamaları geliştirilmesi

- İnsan kaynakları yönetimi uygulamalarına etik yönetimin eklenmesi

Burada belediye çalışanlarına ve yöneticilere önemli görevler düşmektedir. Öncelikle kamu görevlileri vatandaş odaklı hizmet vermeli, vatandaşlar arası ayırım yapmamalı, elinde bulundurduğu yetki ve kaynakları kendi çıkarına değil de yerel yönetimlerin var olma amacı olan halkın çıkarına kullanılmalıdır. Belediyeler, yetkisinde bulundurduğu kent planlama ve imar faaliyetlerini rant odaklı yapmamalı, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine uygun yönetilmeli ve yeni kamu yönetimi anlayışıyla yönetim faaliyetleri etkin bir şekilde uygulamalıdır. Her seçim döneminde yeni gelen yönetim, yerel yönetimlerin kaynak ve yetkilerini yağmacı anlayışla sömürmemeli ve kayırmacılık faaliyetleriyle yerel yönetimleri siyasal kadroları haline getirmemelidir. Yerel yönetimler halkın her kesimine tarafsız bir şekilde hizmet vermeli ve yöneticiler yerel yönetimin imkânlarını sadece belirli siyasi kesimin çıkarlarına bağlamamalıdır. Çalışmamızın temelini oluşturan yönetimde etik ilkeleri yerel yönetimdeki en alt kademe çalışandan en üst kademe çalışana kadar benimsetilmeli ve bu ilkeler ışığında yönetmeli ve yönetilmelilerdir. Yerel yöneticiler etik mevzuat ve Kamu Görevlileri Etik Kurulunun etik ilkeleri ışığında her çalışanı yönetmeli ve her çalışan kendi kurumunun denetçisi olmalıdır. Unutulmamalıdır ki tekrar seçilmenin en önemli kriteri halkın güvenidir. Etik ilkelere uygun yönetimler halkın güvenini sağlayacak ve tekrar seçilebilme imkanını getirecektir. Yöneticilerin yanı sıra topluma da önemli görevler düşmektedir. Toplumun kendisine en yakın olan yönetim birimini denetleyebilme imkânı vardır. Burada halk olarak, ”yiyor ama çalışıyor” düşüncesinden bir an önce kurtulmalı ve kendisine hizmet için bulunan kişilerin etik kurallara uygun davranmasını sağlamalıdır. Bir başka etken ise halkın etik kurallara olan inancı ve saygısıdır. Bu anlamda milli eğitim politikalarıyla Türk halkının etik kurallara olan inancı ve saygısı pekiştirilmelidir. Etik kurallara özen gösteren nesiller yetiştirme konusunda bu tarz politikalar hayati önem taşımaktadır.

## KAYNAKÇA

- Akçakaya, M. (2016). Bürokrasi kuramları ve Türk kamu yönetiminde bürokratik sorunlar. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3), 668-694.
- Akdeniz, İ. (2019). Yerel yönetimlerde etik kültürün geliştirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, 112, 27-52.
- Aktan, C.C. ve O.K. Acar, (Ed). 2021. Kamu yönetiminde kayırmacılık, İzmir: *SOBİAD Hukuk ve İktisat Araştırmaları Yayınları*.
- Alıcı, O. V. (2021). Yerel yönetimlerde normsal kayıtsızlık. *Strategic Public Management Journal*, 7 (13) , 1-9.
- Alıcı, O., V. (2019). Belediyelerde ve bağlı idarelerde liyakat ve kariyer ilkelerinin geçerliliği çerçevesinde bir durum analizi: Yerel sarmal. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28(4),65-90.
- Altun, M., Sayer, A. ve Barutçu, A. (2013). Kamu görevlileri etik kurulu kararları ışığında kamuda görülen etik dışı davranışlar ve yolsuzluklar. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 91, 33-55.
- Apa, Y. (2013). *Seçmenlerin Belediyeler Hakkındaki Etik Algısı: Ankara Örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Ankara.
- Arslan, E. B. (2016). Türkiye’de Yerel Gazete Yöneticilerinin Meslek Etiği Algısı. *Selçuk İletişim*, 9(2), 174-204.
- Ateş, H, Oral, B. (2003). Kamu yönetiminde etik: Kültürel temeller ve “örgütsel ruhçuluk” kuramı ekseninde bir analiz. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 5(1), 55-71.
- Aydın, İ. (2006). Eğitim ve öğretimde etik. Ankara: *Pegem A Yayıncılık*.

- Aydınlı, H. İ. (2003). 1980 sonrası Türk belediye sisteminde yeni liberal ve desentralist eğilimler. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (5), 73-86
- Bayrakçı, O. (2019). Kollamacılığın seçilmiş bir belediyede taşeron işçiler üzerinden incelenmesi. *Çekmece İZÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(14), 68-96.
- Bulut, Y. ve Tanyıcı, Ş. (2015). Türkiye'de belediye meclis üyelerinin temsil ediciliği: Erzincan örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (21),171-194.
- Çamur, Ö. ve Aydın, A. H. (2021). Kamu yönetiminde siyasallaşma ve kayırmacılık sorununa ahlak ve adalet eksenli çözüm önerileri. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 18 (2), 1140-1166.
- Çelik, A. (2020). Arşiv belgelerine göre atatürk dönemi rüşvet vakaları ve rüşvetle mücadele, *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 40, 17-35..
- Çelik, A. ve Bilbay, Ö. F. (2018). Belediyelerin sunduğu hizmetlerde etik değerlerin önemi. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 443-454.
- Çelik, E. (2010). *Rüşvet ve İrtikap Suçları*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara..
- Çevikbaş, R. (2010). Yönetimde etik ve yozlaşma. *Atatürk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, 20 (1), 265-289.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten günümüze Türkiye'de yerel yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Nisan 2014. 11(1), 53-64.
- Çoban, O. (1999). Bir siyasal yozlaşma türü olarak rüşvet ve ekonomik etkileri. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 13(1), 173-195.
- Çukurçayır, M. A., Özer, M. A. ve Turgut, K. (2012). Yerel yönetimlerde yolsuzlukla mücadele yönetim ilke ve uygulamaları. *Sayıştay Dergisi*, 1-25.
- Eryılmaz, B. (2008). *Etik Kültürü Geliştirmek*. Türk İdare Dergisi, 459, 1-12.
- Göymen, K. (2004). Yerel kalkınma önderi ve paydaşı olarak belediyeler, <http://research.sabanciuniv.edu/1427/1/korelgoymen.pdf>. (Erişim tarihi: 12.08.2013).
- Güldüler, E. S. (2020). *Kamu Hizmetinden Yararlananların Etik Davranış İlkeleri*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Güllüce, F. (2021). Kamu hizmetinden yararlananların etik tutumları üzerine bir alan araştırması: Fatih ilçesinde yaşayanlar örneği. *Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2 (1), 84-102.
- Günel, V., A. (2011). Türkiye'de il ve büyük şehir belediyelerinin personel devir oranları üzerine dönemsel bir araştırma. *Aksaray Üniversitesi İİBF Dergisi*, 3(2), 57-72.
- Işık, S. (2013). *Yerel Yönetimlerde Etik Uygulamalar: Türkiye ve Avrupa Birliği Karşılaştırması*. Doktora tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı İstanbul Araştırmaları Ana Bilim Dalı, İstanbul.
- İnanç, H. ve Ünal, F. (2015). Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı ve Türkiye'de belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (17), 1-24.
- İtişgen, R. (2013). Türk ceza hukukunda zimmet suçu. *İÜHFMC. LXXI, S. 1, s. 639-672*.
- Kamu görevlileri etik kurulu. (Erişim Tarihi: 22.04.2020). Alınan yer <http://www.etik.gov.tr/kurul-hakkında/>.
- Karataş, A. (2021). Yerel yönetimlerde etik kavramının önemi üzerine bir çalışma. *Iğdır Üniversitesi Journal of Social Sciences*, (1),70-89.
- Kavili Arap, S. (2017). Yerel yönetimlerde personel sistemi üzerine bir çözümleme. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 32(1),119-141.
- Koca, M., R. (2015). İrtikap suçu. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S, 6, 247-279.
- Küçükkince, A. (2007). *Rüşvet suçu*. Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hukuk Anabilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı, İstanbul.

- Murat, A., K., SEZER, Ö. (2018). Kamu personel sisteminde çalışanların görevde yükselmesinde kayırmacılık sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(Geybullu Ramazanoğlu Özel Sayısı), 739-757.
- Ömürkünölşen, U. (2019). Etik nedir? Etik kavramının evrensel açıdan incelenmesi ve kamu hizmeti ile ilişkisi. <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2019/08/Kamu-Hizmet-Eti%C4%9Fi.pdf>. (Erişim Tarihi: 23.09.2021).
- Örselli, E. ve Gökçe, O. (2011). Kamu yönetiminde etik ve etik dışı davranış algısı. *İş Ahlakı Dergisi Turkish Journal of Business Ethics*, 4(7), 48-63.
- Öz, G. (2019). *Zimmet suçu (TCK Bağlamında)*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hukuk Anabilim Dalı, İstanbul.
- Özdemir, M. (2008). Kamu yönetiminde etik, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(7): 179-195.
- Özer, M., A. ve Erdem, E. (2014). Yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldıkları yozlaşma ve etik sorunların denetim boyutu. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 2014, 49 (2): 111-135.
- Özer, M., A. (2005). Kamu yönetiminin etkinliğinin önündeki en büyük engel bürokrasi ve yozlaşma. *Verimlilik Dergisi*, 2005/2, 1-45.
- Özer, M., A. (2012). Yerel yönetimlerde etik dışı davranışlar. *Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergisi*, 5(4)152-173.
- Özkanan A., Peker, K. ve Şen, M. L. (2015) Belediye yöneticilerinin norm kadro uygulamasına ilişkin görüşlerini belirlemeye yönelik alan araştırması: İstanbul ili örneği. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(1), 106-121.
- Özkanan, A. ve Erdem, R. (2014). Yönetimde kayırmacı uygulamalar: kavramsal bir çerçeve. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (20), 179-206
- Özsemerci, K. (2003). Türk kamu yönetiminde yolsuzluklar, nedenleri, zararları ve çözüm önerileri. Ankara: Sayıştay Yayınları (Birinci Basım).
- Pustu, Y. (2005). Yerel yönetimler ve demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, 57, 121-134.
- Sayılganoğlu, S. S. (2015a). Yerel siyasette etik kültürünün gelişimi ve toplum üzerindeki etkileri. *ABMYO Dergisi Sayı 37*, 113-126.
- Sayılganoğlu, S., S. (2015b). *Yerel Siyasette Etik*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul.
- Sayiner, M. A. (2005). *Yöneltil Etik Kavramının Örgütlerde Uygulanması*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Ana Bilim Dalı, Davranış Bilimleri Bilim Dalı, İstanbul.
- Sökmen, U. (2011). Devlet memuruna hediye rüşvet (mi)dir? *Maliye Dergisi*, (161), 231-258.
- Tezsezer, S. (2010). *Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Uygulaması – Taşeronlaşma ve Etkileri*. Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Edirne.
- Topal, E. (2008). *Zimmet suçları*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Hukuk Anabilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı, İstanbul.
- Turgut, K. (2003). *Yerel Yönetimlerde Politik Yozlaşma ve Toplumsal Maliyeti*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, İstanbul.
- Türkoğlu, M. (2019). *İnsan Kaynakları Yönetiminde Etik Dışı Davranışlar ve Etik İnkilemler Üzerine Bir Araştırma*. Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi İşletme Enstitüsü, İnsan Kaynakları Yönetimi Anabilim Dalı, Sakarya.
- Usta, S. ve Kocaoğlu, M. (2015). Kamu yönetiminde etik davranış ilkeleri: kırşehir belediyesi çalışanlarının etik. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(3), 153-173.
- Ünal, F. (2011). Tanzimat'tan cumhuriyete Türkiye'de yerel yönetimlerin yasal ve yapısal dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), 241-248.

- Yatkın, A. (2008). Etik düşünce ve davranışın yerel yönetimlerde hizmet verimliliğinin artırılmasında rolü ve önemi (Elâzığ Belediyesi örnek alan araştırması). *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 18(1),211-231.
- Yıldız, G. (2018). Türk kamu yönetiminde siyasetin bürokrasiyi şekillendirmesi üzerine bir değerlendirme. *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (13), 91-108
- Yılmaz, A., ve Kılavuz, R. (2002). Türk kamu bürokrasisinin işlemsel sorunları üzerine notlar. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 3(2), 669-694.
- Yörükoğlu, F. (2012). Türkiye’de metropoliten yönetimler ve etik değerler açısından bir inceleme. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*,11(40), 268-292.
- Zeren, H. E., Yılmaz, E. A. ve Yardımcıoğlu, M. (2016). Kamu yönetiminde etik algısı: Aydın Büyükşehir Belediyesi uygulaması. *Journal of Social and Humanities Sciences Research (JSHSR)*, 3(4),47-74.