

T.C.
AYDIN ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
2019-YL-043

**YEREL YÖNETİMLERDE İMAR ETİĞİ ALGISI: GİRESUN,
DOĞANKENT, DERELİ BELEDİYESİ ÖRNEKLERİ**

HAZIRLAYAN
Sercan Ceren KAŞLI

TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ

AYDIN-2019

T.C
AYDIN ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE
AYDIN

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Programı öğrencisi Sercan Ceren KAŞLI tarafından hazırlanan Yerel Yönetimlerde İmar Etiği Algısı: Giresun, Doğankent, Dereli Belediyesi Örnekleri başlıklı tez, 31. 05. 2019 tarihinde yapılan savunma sonucunda aşağıda isimleri bulunan jüri üyelerince kabul edilmiştir.

Unvanı, Adı ve Soyadı:

Kurumu

İmzası:

(Başkan) Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ

ADÜ

Üye: Doç. Dr. Tuncay Ercan SEPETÇİOĞLU

ADÜ

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Mısra CİĞEROĞLU ÖZTEPE

PAÜ

Jüri üyeleri tarafından kabul edilen bu **(Yüksek Lisans-Doktora)** tezi, Enstitü Yönetim Kurulunun tarih sayılı kararı ile onaylanmıştır.

Doç.Dr.Ahmet Can
BAKKALCI

Enstitü Müdür V.

İmzası

T.C
AYDIN ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE
AYDIN

Bu tezde sunulan tüm bilgi ve sonuçların, bilimsel yöntemlerle yürütülen gerçek deney ve gözlemler çerçevesinde tarafımdan elde edildiğini, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce, sonuç ve bilgilere bilimsel etik kuralların gereği olarak eksiksiz şekilde uygun atıf yaptığımı ve kaynak göstererek belirttiğimi beyan ederim.

... / ... / 2019

İmza

Seren Ceren KAŞLI

ÖZET

YEREL YÖNETİMLERDE İMAR ETİĞİ ALGISI: GİRESUN, DOĞANKENT, DERELİ BELEDİYESİ ÖRNEKLERİ

Sercan Ceren KAŞLI

Yüksek Lisans Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ

2019, XXVI + 257 sayfa

Günümüzde genelde etik özeldede imar etiği özellikle yerel yönetimler alanında üzerinde önemle durulması gereken araştırma konularından biri durumuna gelmiştir. Yerel yönetimlerde görülen pek çok etik dışı davranış kurum içerisinde etik sorunların yaygınlaşmasına ve dolayısıyla belediye çalışanlarına güvensizliğe neden olmaktadır.

Özellikle yerel yönetimlerin planlama sahasında spekülative baskılar ve siyasi baskıların olması, imar ve ruhsat süreçleri işleyişinde kişisel ilişkilerin ön plana çıkması, planlama çalışmalarında plan hiyerarşisine dikkat edilmemesi ve planlama çalışmalarından önceki araştırma safhasının iyi yapılmaması, hesap verebilirlik yönünden eksiklik bulunması, kurum personellerinin etik davranışlar konusunda bilinçlendirilmesi için hizmet içi eğitimlerin yetersizliği, imar planı değişiklikleri yapılırken denetim görevleri dışına çıkılarak bireysel çıkarların etkili olması, imar planları teklifleri yapılırken planın yasal mevzuata uygunluk ve şehircilik ilkelerinin yanı sıra kamu yararını da taşıyıp taşımadığının kontrol edilmemesi, liyakatsiz personel ve yöneticilerin istihdamda yer alması, planlama sürecinde şeffaflık ve yasal dayanaklarda eksiklik görülmesi ve halk katılımının yetersiz, görev ataması ve hizmet sunumunda kayırmacılığın etkin olması gibi nedenler belediyelerde etik dışı davranışlar görülmesine sebep olmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, Giresun ve ilçe belediyeleri Doğankent Belediyesi ve Dereli Belediyesi planlama aktörlerinin imar etiği algılarını analiz etmektir. Bu amaç doğrultusunda çalışma kapsamında etik ve imar etiği konusunda kuramsal bir çerçeve oluşturularak; çalışmaya yol gösterecek hipotez analiz edilerek sınanacak ve anket yöntemi kullanılarak çalışma sonuca bağlanacaktır.

Anahtar Sözcükler: Etik, Belediye, İmar Etiği

ABSTRACT

PERCEPTION OF CONSTRUCTION ETHICS IN LOCAL GOVERNANCE: EXAMPLES FROM GİRESUN, DOĞANKENT, DERELİ MUNICIPALITIES

Sercan Ceren KAŞLI

MA Thesis, Political Science and Public Administration Department

Advisor: Prof. Fatma Neval GENÇ, PhD

2019, XXVI + 257 pages

Nowadays, ethics in general and reconstruction ethics to be precise, has become one of the main research topics to be emphasized, especially in the field of local administrations. Many unethical behaviours seen in local governments become widespread inside the institution and hence the distrust to municipal employees.

Speculative pressures and political pressures' presence in the planning phase of local governments; prioritising personal relations in the process of zoning and licensing; not paying attention to the planning hierarchy and the lack of a good research phase prior to planning studies; a lack of in-service trainings to raise awareness on ethical behaviour for corporate personnel; an impact of individual interests on changes made while developing construction plan; a lack of control while proposing building plans, compliance with legal regulations and urbanism principles as well as public benefits; a meritocracy putted aside while hiring personnel and managers; a lack of transparency, legality and public participation during the planning process; a nepotism as an effective fact to hire and provide service seem all in all reasons to cause unethical behaviours in municipalities.

The purpose of this study is to analyse the perceptions of construction ethics for planning actors of the municipality of Giresun and its district municipalities Doğankent and Dereli. For this purpose, a theoretical framework on ethics and construction ethics is first established; hypotheses that will guide this study will then be analysed and tested by using survey method to conclude.

Keywords: Ethics, Municipality, Construction Ethics

ÖNSÖZ

“Yerel Yönetimlerde İmar Etiği Algısı: Giresun, Doğankent, Dereli Belediyesi Uygulaması” konulu tezimin hazırlanma sürecinde bana yol gösteren danışman hocam Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ’e teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmam boyunca desteğini ve katkılarını esirgemeyen Doç. Dr. Sezai BALCI, Doç. Dr. Şirin DİLLİ ve Dr. Öğr. Üyesi Ali Rıza YAĞLI hocalarıma teşekkürlerimi sunarım.

Tez çalışmam boyunca yaşadığım sıkıntılı zamanlarda anlayış ve yardımlarını esirgemeyen, her türlü fedakârlıktan kaçınmadan yanımda olan babam Remzi KAŞLI’ya, annem Zehra KAŞLI’ya, ablam Selcan Alperay ERASLAN’a ve değerli arkadaşlarıma teşekkürlerimi sunarım.

Anket uygulaması görüşmelerinin yapılabilmesi için kıymetli zamanlarını ayırıp bu çalışmanın oluşmasını sağlayan Giresun Belediye Başkanı Kerim AKSU’ya, Doğankent Belediye Başkanı Haşim Birol TEKİN’e ve Dereli Belediye Başkanı K. Zeki ŞENLİKOĞLU’na teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY SAYFASI.....	iii
BİLİMSEL ETİK BİLDİRİM SAYFASI.....	v
ÖZET	vii
ABSTRACT	ix
ÖNSÖZ.....	xi
ŞEKİLLER DİZİNİ	xvii
ÇİZELGELER DİZİNİ.....	xix
TABLolar DİZİNİ.....	xxi
EKLER DİZİNİ	xxiii
KISALTMALAR DİZİNİ	xxv
GİRİŞ.....	1
1. BÖLÜM	18
1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	18
1.1. Yerel Yönetim.....	18
1.2. Etik.....	30
1.2.1. Etiğin Kısa Tarihi ve Anlamı.....	30
1.2.2. Yönetmel Etik	37
1.2.3. İmar ve Planlama Etiği	43
2. BÖLÜM	59
2. TÜRKİYE’DE İMAR PLANLAMA VE ETİK.....	59
2.1. Türk Kamu Yönetiminin Genel Yapısı ve Özellikleri.....	59
2.2. Türkiye’de Yerel Yönetim Yapılanması.....	62
2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Etik Dışı Davranışlar	79
2.4. Türkiye’de İmar Planlama	102
2.4.1. İmar Kavramı.....	102
2.4.2. İmar Kanunu	103

2.4.3. İmar Planı	108
2.4.4. İmar Planının Amaçları	119
2.4.5. İmar Uygulamaları	121
2.4.5.1. İmar planlarının uygulanması	121
2.4.5.2. İmar planlarının uygulama yöntemleri.....	123
2.5. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Etik Dışı Davranışlar ve İmar İlişkisi	149
2.5.1. Kurumsal Yapıdaki Aksaklıklar-Yetersizlikler	149
2.5.2. Demokratik Katılıma İlişkin Aksaklıklar	152
2.5.3. Açıklık ve Şeffaflığa İlişkin Uygulama Aksaklıkları.....	136
2.6. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İmar Planı Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri	159
2.6.1. Tapu-Kadastro Verilerinden Kaynaklanan Sorunlar	159
2.6.2. Uygulama İmar Planından Kaynaklanan Sorunlar	162
2.6.3. Uygulama Aşamasında İdareden Kaynaklanan Sorunlar	164
2.6.4. Uygulamayı Yürütenden Kaynaklanan Sorunlar	167
2.6.5. Uygulama Hatalarından Kaynaklanan Sorunlar	167
2.6.6. Taşınmaz Sahiplerinden Kaynaklanan Sorunlar	170
2.6.7. Yasa ve Yönetmeliklerden Kaynaklanan Sorunlar.....	171
3. BÖLÜM.....	174
3.GİRESUN, DERELİ VE DOĞANKENT BELEDİYELERİNDE İMAR ETİĞİ ALGISI ARAŞTIRMASI.....	174
3.1. Araştırmanın Amacı	174
3.2. Araştırmanın Yöntemi, Evreni ve Örneklemi	174
3.3. Araştırmanın Modeli	177
3.4. Araştırmanın Hipotezi	177
3.5. Veri Toplama Süreci ve Verilerin Analiz Yöntemi.....	177
3.6. Güvenilirlik Analizi.....	178
3.7. Katılımcıların Profil Özellikleri	178

3.8. Analiz Bulguları (Betimsel, Spearman, Ki-Kare, Kruskal Wallis H, Whitney U)..	179
3.9. Hipotez Bulguları ve Yorumlar	187
4. ANALİZ SONUÇLARI DEĞERLENDİRMESİ.....	219
5. SONUÇ VE ÖNERİLER	226
6. KAYNAKLAR.....	231
EKLER	255
ÖZGEÇMİŞ	257



ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 2.1. Uluslararası Şeffaflık Örgütü 1995-2017 Arası Yolsuzluk Algı Endeksinde Türkiye'nin Yeri	76
Şekil 2.2. Yolsuzluk Denilince Akla Gelen Düşünceler	83
Şekil 2.3. İmar Planı Tekliflerine İlişkin Başvuru Süreci.....	114
Şekil 2.4. İmar Planları Hiyerarşisi	115
Şekil 2.5. Nazım İmar Planı Örneği	117
Şekil 2.6. Uygulama İmar Planı Örneği	119
Şekil 2.7. İsteğe Bağlı Uygulamaların Akış Şeması.....	124
Şekil 2.8. A ile B Arasında Kırıklı Bir Sınır Bulunması	125
Şekil 2.9. A ile B Parsellerinin Alanları Aynı Kalmak Şartıyla Yapılan Sınır.....	125
Şekil 2.10. Tevhit İşlemi	127
Şekil 2.11. İfraz İşlemi	130
Şekil 2.12. Ülkemizde Arazi ve Arsa Düzenlemesinin Tarihsel Gelişimi	134
Şekil 2.13. Arazi ve Arsa Düzenlemesinde Uygulama Öncesi ve Sonrası Durum	135

ÇİZELGELER DİZİNİ

Çizelge 2.1. Cumhuriyet'in Kuruluşundan Günümüze Belediye Sayıları	72
Çizelge 2.2. İmar Yönetmelikleri.....	106
Çizelge 2.3. Ülkemizde Kamulaştırma Mevzuatının Gelişimi	144



TABLolar DİZİNİ

Tablo 1. Ülkeler Arası Yolsuzluk Sıralamasında Türkiye'nin Yeri.....	2
Tablo 2. Araştırmanın Yapıldığı Belediyeler ve Görüşme Yapılan Birimler.....	8
Tablo 2.1. TASAV Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Olgusu Raporuna Göre Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Sorunu Görülmesinin Nedenleri.....	85
Tablo 2.2. Türkiye'de Arazi ve Arsa Düzenleme Yönteminin İşleyiş Süreci	141
Tablo 3.1. Ölçüm Veri Seti Cronbach's Alfa İç Tutarlılık Analiz Sonuçları.....	178
Tablo 3.2. Araştırmaya Katılan Deneklerin Frekans Dağılım Tablosu.....	178
Tablo 3.3. Çalışanlara Yönelik Etik, Yerel Yönetimlerde Etik, Yerel Yönetimlerde İmar Etiği, Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği Ölçüm Verilerine İlişkin Betimsel İstatistikler	182
Tablo 3.4. Korelasyon Analizi Sonuçları	183
Tablo 3.5. Kruskal Wallis H Testi Analiz Sonuçları.....	186
Tablo 3.6. Mann Whitney U Testi Analiz Sonuçları.....	187
Tablo 3.7. Çalışanlara Yönelik Etik ile Belediyenin Bağlı Bulunduğu Parti Değişkeni Arasındaki İlişkiye Ait Ki- Kare Analiz Sonuçları.....	187
Tablo 3.8. Yerel Yönetimlerde Etik ile Belediyenin Bağlı Bulunduğu Parti Değişkeni Arasındaki İlişkiye Ait Ki-Kare Analiz Sonuçları.....	188
Tablo 3.9. Yerel Yönetimlerde İmar Etiği ile Belediyenin Bağlı Bulunduğu Parti Değişkeni Arasındaki İlişkiye Ait Ki-Kare Analiz Sonuçları	197
Tablo 3.10. Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği ile Belediyenin Bulunduğu Parti Değişkeni Arasındaki İlişkiye Ait Ki-Kare Analiz Sonuçları	209

EKLER DİZİNİ

Ek 1. Yerel Yönetimlerde İmar Etiği Anket Formu 247



KISALTMALAR DİZİNİ

AAD	: Arazi ve Arsa Düzenlemesi
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
BBK	: Büyükşehir Belediyesi Kanunu
BM	: Birleşmiş Milletler
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
ÇŞB	: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
DOP	: Düzenleme Ortaklık Payı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KOP	: Kamu Ortaklık Payı
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
TASAV	: Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmaları Vakfı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TDK	: Türk Dil Kurumu
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

GİRİŞ

Yerleşim alanlarının düzenli, sağlıklı ve estetik bir biçimde kurulması, var olan durumun zarara uğramaması, ıslah edilmesi ve geleceğinin insan hayatının gereklerini karşılayacak biçimde hazırlanmasına imar planlaması denir (Çolak ve Öngören, 2014: 14). İmar planlaması bir şehrin planlı yapılaşması için büyük önem arz etmektedir. Çünkü plansız şekilde kurulmuş olan bir şehirde kamu düzeninde aksaklıklar görülebilecek ve kamusal ihtiyaçlar da karşılanamayacaktır. Böylelikle şehirde yaşayan halk da düzene karşı gelmeye başlayarak suça itilecektir. Buna dayanarak toplumun düzen içerisinde yaşamaları için imar planlaması çok gereklidir.

İmar planlaması yapılırken şehirdeki büyümenin kontrol altına alınması amaç edinilmelidir. Bunu gerçekleştirecek kişilerde plan hazırlayıcıları ve şehir yöneticileridir. Bu kişiler şehirde sürekli artış gösteren nüfus hareketlerini kontrol altına almak ve kentteki yaşam kalitesinin yüksek seviyeye çıkarılması gayretindedirler. Şehrin gelişmesi ve imarının yapılabilmesi için de hukuk gereklidir. Çünkü hukuk bir şehirde idare yöntemini belirlemesinin yanında planlama işlemi yapılırken ve şehir arazisi imar edilirken gerçekleştirilecek işlemleri düzene koymakta ve şehirdeki idareciler ve planlayıcı görevindeki kişilerin yetki sınırlarını da belirlemektedir (Kalabalık, 2002: 52). Bu noktada imar hukuku maddeleri yönlendirici özellik taşımaktadır.

Yerel alanda halka hizmet sunan birimler belediyelerdir. Belediyeler adalet ilkesinden şaşmadan, dürüst bir şekilde ve şeffaflığa dayanan bir hizmet sunduğu sürece yerel halkın faydasına hareket etmiş olacaktır. Belediyelerin planlama yetkileri kentin gelişimini yönlendirme aşamasında çok önemlidir. Çünkü planlama yetkisini kural dışı kullanan bir belediye kent arazisi üstünde rant bölüşümünde belirleyici olacaktır. Belediyeler zaman zaman kent merkezindeki arazilerden elde edilecek rantın en yüksek seviyede olabilmesi için planlarda değişiklikler yaparak ayrıcalıklı imar hakkı yaratabilmektedir. Buna ek olarak arazi fiyatlarında da artışa gidilmesi sonucunda ulaşılabilecek rant değerinde artışlar olabilmektedir (Kalabalık, 2010: 73).

Kentin plan içerisinde gelişim göstermesinde önem taşıyan imar uygulamalarında kanuna aykırı işlemler yapılması halinde kentsel gelişim zarara uğramakta ve yolsuzluk olayları geniş bir sahada yayılma imkânı bulmaktadır. Etik değerlerin ve adaletin zayıflamasına neden olan bu yolsuzluk olayları sürdürülebilir kalkınmanın yanında hukukun üstünlüğünü de tehlikeye sokmaktadır (Çukurçayır, Özer ve Turgut, 2012:4).

2000’li yılların başından itibaren Türkiye uluslararası kuruluşlar tarafından birçok kez eleştirilen yolsuzlukla mücadele yasalarını ve politikalarını bir takım çalışmalarla Avrupa standartlarına yükseltme konusunda istekliliğini ortaya koymuştur. Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele alanındaki en önemli çalışması GRECO gibi uluslararası kuruluşların önerilerine dayanarak oluşturulan ve bir yasal çerçeve işlevi gören Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010 – 2014) belgesidir. Şeffaflığı artırmak ve yolsuzlukla mücadeleyi güçlendirmek amacını benimseyen bu belge uygulanma aşamasında Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından koordine edilmektedir (TESEV, 2014:5).

Yolsuzluklar konusunda dünyadaki otorite kuruluş Uluslararası Şeffaflık Örgütüdür. Bu örgüt her yıl düzenli olarak ülkelerin yolsuzluktaki sıralamalarını gösteren istatistikler yayınlamaktadır. İstatistik sonuçlarına göre ülkeler arası yapılan yolsuzluk sıralamasında Türkiye’nin yeri aşağıda gösterildiği gibidir (<http://www.seffaflik.org/bilgi-bankasi/ti-raporlari/>);

Tablo 1. Ülkeler Arası Yolsuzluk Sıralamasında Türkiye’nin Yeri

2008 yılında 180 ülke arasında 58. Sırada
2009 yılında 180 ülke arasında 61. Sırada
2010 yılında 178 ülke arasında 56. Sırada
2011 yılında 193 ülke arasında 61. Sırada
2012 yılında 176 ülke arasında 54. Sırada
2013 yılında 177 ülke arasında 53. Sırada
2014 yılında 176 ülke arasında 64. Sırada
2015 yılında 168 ülke arasında 66. Sırada
2016 yılında 176 ülke arasında 75. Sırada
2017 yılında 180 ülke arasında 81. Sırada
2018 yılında 180 ülke arasında 78. Sırada

Analiz sonuçlarına bakıldığında görülmektedir ki Türkiye yolsuzlukla mücadele sürecinde sürekli bir gerileme yaşamıştır. Özellikle 2000’li yılların başında yolsuzlukla mücadeleye dair yapılan yasal düzeltmelerin uygulamaya konamamış olması ve son yıllarda yapılmış yasal değişiklikler şeffaflık sisteminde zayıflamaya neden olmuştur (<http://www.seffalik.org/bilgi-bankasi/ti-raporlari/>). Ayrıca 2018 yılı sonuçları demokrasiye yönelik ihlaller ve yolsuzluk düzeyi arasındaki ilişkiyi güçlü bir şekilde açıklamıştır. Buna ek olarak yine bu sonuçlar yolsuzlukla ilgili algının; hukuk devleti ilkesi, basın özgürlüğü, sivil toplumun gücü, örgütlenme ve ifade özgürlüğü gibi konularla doğrudan ilgisi bulunduğunu göstermiştir. Bu alanlarda yaşanan ihlaller nedeniyle Türkiye dünya ortalamasının üzerine de çıkamamaktadır. Bu ihlaller güçler ayrılığı, yargı bağımsızlığı ve liyakat ilkelerine yönelik olabildiği gibi Kamu İhale Kanunu’nun yapısına ve ruhuna aykırı uygulamalar ve Kamu Özel İşbirliği projelerinde ve özelleştirme süreçlerinde kamu çıkarına aykırı ihale süreçleri ve uygulamalar şeklinde de öne çıkan sorunlar arasında bulunmaktadır. Dolayısıyla demokrasinin vazgeçilmez kurumlarının giderek zayıflaması ile Türkiye Yolsuzluk Algı Endeksi’nde demokrasi geleneğine sahip olmayan ülkelerle aynı kategoride sayılmaktadır (<http://www.seffalik.org/2018-yolsuzluk-almi-endeksi-aciklandi/>)

Yolsuzluk Algı Endeksinde devamlı bir gerileme gösteren Türkiye’de yolsuzlukla mücadele için daha fazla gayret gösterilmeli ve yolsuzluğa imkân tanımayan yeni bir yönetim ve denetim sistemi uygulanmalıdır. Yönetim ve denetim şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım ve etkinlik gibi iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde yapılmalıdır (Çukurçayır, Özer ve Turgut, 2012: 1).

Kamusal hizmetleri gerçekleştiren görevliler her zaman etik ilkelere bağlı şekilde görevlerini gerçekleştirmeli ve vatandaşın hizmet karşılığında ek ödeme talep etmemelidir. Aksi takdirde işlemi gerçekleştirmek zorunda olan vatandaş hizmetten pahalı yararlanmak zorunda kalacaktır. Bu zorunlulukta kamusal işlemlerini yapmak isteyen vatandaşlar arasında zamanla normal algılanmaya başlayacak ve sonucunda da toplumsal çöküş etkisini gösterecektir.

Kamuda pek çok alanda görüldüğü gibi kamu ihalelerinde de yolsuzluk yapılmaktadır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda temel ihale yöntemleri; açık ihale yöntemi ile belli istekliler arasında ihale yöntemi olup, pazarlık yöntemi istisnai durumlarda uygulanan bir ihale yöntemi olarak mevzuatta bulunmaktadır. Buna karşın ülkemizde

çoğunlukla konu itibari ile pazarlık yöntemine bağlı olmayan kamu alımlarının, eksik rekabet ortamında kapalı kapılar arkasında pazarlık yöntemi kullanılarak yapıldığı ve kamu kaynaklarının yasalara aykırı bir şekilde özel teşebbüslere aktarıldığı görülmektedir (Demircioğlu, 2014: 125). Ayrıca yolsuzluklar verilen rüşvet miktarının ya ihale miktarına eklenmesi ya da ihale konusu malın kalitesinin düşürülmesi yoluyla da yapılmaktadır. Her iki yolda da ihale kamu için pahalı sonuçlanmaktadır. İhalelerde yapılan yolsuzluklar sonucunda üstlenici ve kamu görevlilerinden oluşan parazit bir çıkar grubu yaratılmakta ve hatta vatandaşların verdiği vergilerden oluşan kamu harcamalarının bir kısmı da bu çıkar grubu tarafınca çalınmaktadır (Berkman, 2009: 145-146).

Tez üç bölümden oluşmaktadır. Tezin birinci bölümünde yerel yönetim, etik, planlama ve imar konularında kavramsal ve kuramsal çerçeve bilgileri sunulmaya gayret edilmiştir.

Tezin ikinci bölümünde Türkiye’de Kamu Yönetimi Yapılanması hakkında bilgi verilmekte ve bu bilgiler, Türk Kamu Yönetimi’nin Genel Yapısı ve Özellikleri, Türkiye’de Yerel Yönetim Yapılanması, Türkiye’de Yerel Yönetim Türleri, Yerel Yönetimlerin Özellikleri, Türk Kamu Yönetiminde Etik, Yerel Yönetimlerde Etik Dışı Davranışlar, Yerel Yönetimlerde Etik Dışı Davranışlar ve İmar İlişkisi, Yerel Yönetimlerde İmar Planı Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri kapsamında aktarılmaktadır.

Tezin üçüncü bölümünde ise 3194 Sayılı Kanun kapsamında Giresun Belediyesi, Doğankent Belediyesi ve Bulancak Belediyesinde yapılan ankete göre imar etiği algısının analizine ilişkin alan araştırması yer almaktadır. Alan araştırmasında Fatma Neval GENÇ, Gökçen KILINÇ ve Hüseyin ÖZGÜR tarafından hazırlanmış “Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik” adlı çalışmanın “Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği” anket sorularından yararlanılarak oluşturulan bir anket yöntemi kullanılmıştır. Buna göre anket çalışması yapılmış, anketten elde edilen sonuçlar ve genel çıkarımlarla uygulamaya yönelik genel öneriler sunulmuştur. Bu bağlamda Giresun özelinde yerel yönetim uygulamalarında etik dışı işlemlerin yapılması sonucunda etik ve imar etiğine aykırı sonuçlarla karşılaşılıp karşılaşılmadığının belirlenebilmesi amacıyla Giresun Belediyesi, Doğankent İlçe Belediyesi ve Dereli İlçe Belediyesinin; belediye başkanları, başkan yardımcıları, imar ve şehircilik müdürü, fen işleri müdürü, fen işleri teknikeri, plan ve proje müdürü, ruhsat ve denetim müdürü ve jeoloji mühendisi ile yapılan anket formunun değerlendirmesi yer alıp, araştırmanın hipotezi SPSS 22 programıyla çözümlenmiş ve sonuçları aktarılmıştır.

Anket uygulaması yapılan Giresun ili, Karadeniz Bölgesinin Doğu Karadeniz Bölümünde yer almaktadır. İl doğusunda Trabzon ve Gümüşhane, batısında Ordu, güneyinde Sivas ve Erzincan, güneybatısında yine Sivas illeriyle komşu olup, kuzeyi Karadeniz ile kuşatılmıştır. Giresun ili, 6934 km karelik yüzölçümü ile ülke topraklarının binde 8.5'ini kaplamaktadır. 2018 nüfus sayım sonuçlarına göre, il nüfusu 453.912 'dir. Nüfus yoğunluğu kıyı şeridinde il ortalamasının üzerinde iken, bu oran kıyı şeridinden iç kesimlere doğru gidildikçe belirgin bir şekilde il ortalamasının altına düşmektedir. İl Merkezi, Aksu ve Batlama vadileri arasında denize doğru uzanan bir yarımada üzerinde kurulmuş olup, bu yarımadanın doğusunda ve 2 km. açığında Doğu Karadeniz'in tek adası olan Giresun Adası bulunmaktadır (Giresun Valiliği, 2019). Anket uygulamasının yapıldığı ilçeler ise Dereli ve Doğankent ilçe belediyeleri olmuştur. Buna göre Dereli ilçesi Doğu Karadeniz Bölgesi'nde, Giresun ilinin güneyinde, Giresun-Şebinkarahisar karayolunun 32 nci km sinde, Karadeniz sahilinden ise 28 km. içerde Aksu vadisi üzerinde kurulmuştur. Giresun il merkezine 32 km uzaklıktadır. İlçe yüzey şekilleri bakımından çok dağlık ve engebeli bir yapıya sahiptir. İlçenin denizden yüksekliği 199 metre olup, bazı kesimlerde 3000 metreye kadar ulaşmaktadır. İlçenin yüzölçümü ise 820 km²'dir (Dereli Belediyesi, 2019). 2018 nüfus sayım sonuçlarına göre ilçe nüfusu 20.405'dir (Nüfusu.com, 2019). Doğankent ilçesi ise Giresun iline 77 km uzaklıkta iken Gümüşhane sınırındadır. İlçenin yüzölçümü ise 110 km²'dir. Harşit Çayı Vadisi üzerinde kurulmuş ilçede çok sayıda akarsuyun varlığına ek olarak Dandı Köyü Kalesi ve dikkat çeken bir doğanın bulunması da coğrafi özellikleri hakkında bilgi vermektedir (Coğrafya.gen, 2019).

Giresun ili sosyo-ekonomik yapısı itibariyle tarım, hayvancılık, ticaret ve sanayi alanında ön plandadır. Tarımda en çok fındık üreticiliği ön plandayken hayvancılıkta ise küçükbaş hayvan yetiştiriciliği ve kıyılarda da balıkçılık önemli geçim kaynaklarından biridir. İlde metal eşya, çay, kolonya, peynir ve tereyağı fabrikaları gibi büyük, küçük ve orta ölçekli fabrikalarda mevcuttur. Bakır, çinko, kurşun, barit, demir ve uranyum yer altı zenginliklerine de sahip Giresun ilinde yine de iş imkânları nüfusuna göre kısıtlıdır. Bu nedenle göç veren ilin net göç hızı TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) verilerine göre binde 32,2'dir. İl en çok göç veren iller sıralamasında da 23.620 kişi ile 40. sıradadır (TÜİK, 2019). Dereli ilçesi sosyo-ekonomik yapısı incelendiğinde ise ilçede herhangi bir fabrika, önemli üretim tesisinin bulunmadığı görülmüş ve yeni bir hidroelektrik santralin kuruluş aşamasında olduğu da dikkat çekmiştir. İlçe halkının çoğunluğunu Amerika Birleşik Devletleri'nde yaşayan gurbetçiler oluşturmaktadır. İlçeyi sahile ve Doğu bölgesine

bağlayan bir karayolu da mevcuttur. Bölgede fındık en önemli tarım ürünüdür. İlçenin bazı köyleri orman köyü olduğundan, orman köylüsünü kalkındırma amaçlı kooperatifler bulunmaktadır. Ayrıca bölgede büyük ve küçükbaş hayvan yetiştiriciliğinin yanında tatlı su balıkçılığı da yapılmaktadır. Fazla ticari olmasa da kümes hayvanları yetiştirilmekte ve arıcılık yapılmaktadır. Dereli ilçesi organik tarıma uygun olmasına karşın bölge insanının göç vermesi dolayısıyla yapılmamaktadır (Dereli Belediyesi, 2019). 2018 yılı Dereli ilçe nüfusu 20.405 kişi ile Giresun'un 16 ilçesi arasında (merkez ilçede dahil) 8.sırada yer almaktadır (Nüfusu.com, 2019). Doğankent ilçesi sosyo-ekonomik yapısına göre de ilçede ailevi ihtiyaçların karşılanması amacıyla küçükbaş ve büyükbaş hayvancılık yapılmakta, ihtiyaç fazlası mal ve ürünlerde ekonomik kazanç sağlamak amacıyla satılmaktadır. İlçede arıcılık ve alabalık üreticiliği faaliyetlerinin geliştirilmesiyle de ilçeye ekonomik anlamda katkı sağlayacak alanlar yaratılmıştır. Ayrıca ilçe halkının %50'si de geçimini tarımsal ürünlerden (fındık, ceviz, kivi, bodur kiraz yetiştiriciliği) sağlamaktadır. İlçede madencilik alanında granit taş işletmesinin bulunmasının yanı sıra sanayi anlamında 2 adet Hidroelektrik Santrali bulunmakta olup ülke ekonomisine katkı sağlamaktadır. Yine ilçeden geçen Harşit Çayı üzerinde kurulu Hidroelektrik Santrali de ilçenin ekonomik ve sosyal yapısında değişiklikler yaratmıştır (Doğankent Belediyesi, 2019). 2018 yılı Doğankent ilçe nüfusu ise 6690 kişi ile Giresun'un 16 ilçesi arasında (merkez ilçede dahil) 15. sırada yer almaktadır (Nüfusu.com, 2019).

Giresun Belediyesi, Dereli Belediyesi ve Doğankent Belediyesi siyasi durumlarındaki değişimler incelenir ve 29 Mart 2009 yerel seçim sonuçlarına bakıldığında ise Doğankent ilçesinde %53,10'luk bir oy oranıyla AKP'li belediye başkan adayı seçimi kazanmışken; 30 Mart 2014 yerel seçim sonuçları açıklandığında ise %50,5'lik bir yüksek oy oranıyla MHP'li belediye başkan adayının %29,8'lik oy oranına sahip AKP'li belediye başkanını hezimete uğratarak seçimi kazandığı tespit edilmiştir (seçim.haberler,2019). Sonuç olarak 10 yıldır Giresun Belediyesi Başkanlığına CHP'li aday seçilmişken 31 Mart 2019 yerel seçim sonuçları itibarıyla bu bilgi değişmiş ve Giresun Belediyesi Başkanlığına AKP'li aday seçilmiştir. Doğankent Belediyesi Başkanlığı görevine ise 2009 yılında olduğu gibi yeniden AKP'li belediye başkanı getirilerek MHP'li belediye başkanının görevi sonlandırılmıştır. Bu verilere ek olarak 29 Mart 2009'dan beri Dereli belediye başkanlığında hâkim parti türü (AKP)'nün değişmemiş oluşu da anket uygulaması yapılan bölgeye dair muhafazar kesimin (iktidar partisinin) oylarının arttığını göstermişken; muhalefet partisi

olma ve Millet İttifakında yer alma özelliği bulunan CHP oylarının ise gücünü yitirdiğini göstermiştir.

Tezin Amacı

Çalışmanın amacı, Giresun Belediyesi, Doğan kent Belediyesi ve Dereli Belediyesi planlama aktörlerinin etik konusundaki düşüncelerinin ve planlama etiği ışığında imar etiği ile ilgili algılarının ne yönde olduğunu tespit etmektir. Uygulanan ankette planlamada etik sorunların kaynağı, plancılarının planlama uygulamalarına etik çerçevesinde yaklaşımlarının doğru olup olmadığı ve yerel yönetim hizmetleri sunumunda kayırmacılığın ön planda olup olmadığı konusunda bilgi edinmek hedeflenmiştir.

Tezin Hipotezi

“Yerel yönetimlerde çalışan plancılarının etik ve imar etiği algıları ile etik dışı davranışların görülme ihtimali arasında doğrusal bir ilişki vardır” ifadesi çalışmanın hipotezini oluşturarak anlamlı hale getirilmiştir. Yani kurumda çalışan personeller etik ve imar etiği konusunda ne kadar bilinçliyse etik davranışlarda bulunma konusunda da o kadar bilinçli davranacaklardır.

Materyal ve Yöntem

Karmaşık ve zor olan imar etiğine aykırı davranışları belirleme süreci araştırılırken bu zorluğu belirleme ve ölçme aşamasında Fatma Neval GENÇ, Gökçen KILINÇ ve Hüseyin ÖZGÜR tarafından hazırlanmış “Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik” adlı çalışmanın “Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği” anket sorularından yararlanılarak oluşturulan bir anket araştırma yöntemi kullanılmıştır. Anket formu 5’li Likert tipi anket uygulamasından oluşmuştur. Uygulama sonucunda ulaşılan bilgiler sınıflandırıldıktan sonra karşılaştırılmış ve değerlendirme sonuçlarına ulaşılmıştır. Çalışma belirlenmiş olan kurum personelleri ile yüz yüze yapılan alan araştırması yöntemine dayanmıştır. Çalışmada uygulanan anket, genelde planlama etiği ile özeldeyse yerel yönetimlerde imar etiği ile ilgilidir. Bunun yanında tez çalışması, bu çalışmadan önceki tezler, makaleler, raporlar, projeler ve araştırmacılara uygun tasarlanmıştır. Ankette makam, konum, vazife ve uzmanlık durumları da göz önünde bulundurularak ayrımlaşan özel sorular yer almış ve konuyla bağlantılı yüksek lisans-doktora tezleri, ilgili makaleler, internet kaynakları, dergiler ve kitaplar kaynak olarak kullanılmıştır.

Genel anlamda çalışmanın evreni, Türkiye’deki tüm belediyeler, daraltılmış anlamda Giresun İlinde yer alan belediyelerdir. Giresun ilinde 1’i merkez 15’i ilçe belediyesi olmak üzere 16 belediye bulunmaktadır. Giresun özelinde yapılan bu çalışmada tüm bu belediyeler içinden farklı partileri temsilen 3’ü seçilmiştir.

Çalışmanın örneklemini Giresun, Giresun Doğankent ve Giresun Dereli belediyelerinde çalışan planlama aktörleri oluşturmaktadır. Çalışma evrenini oluşturan Giresun Belediyesi, Dereli Belediyesi ve Doğankent Belediyesi planlama çalışanları Doğu Karadeniz Bölgesi sınırları içerisinde yerel yönetim (belediye) hizmetlerinin yürütülmesinde katkısı bulunan bireylerdir. Araştırma alanında verimli cevaplar verebileceklerini düşünerek anket sorularını yönelttiğim çalışanlar Dereli Belediyesinde İmar ve Şehircilik Müdür Vekili, Jeoloji Mühendisi, Fen İşleri Müdür Vekili, Fen İşleri Harita Teknikeri, Belediye Meclis Üyesi; Doğankent Belediyesinde Fen İşleri Müdür Vekili, Yazı İşleri Müdürü, Belediye Başkanı; Giresun Belediyesinde ise İmar ve Şehircilik Müdür Yardımcısı, Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni, Ruhsat ve Denetim Müdürü, Belediye Başkan Yardımcısı, Plan ve Proje Müdürü personellerinden oluşmuştur. Planlama faaliyetleri içinde yer alan toplam 14 çalışandır.

Tablo 2. Araştırmanın Yapıldığı Belediyeler ve Görüşme Yapılan Birimler

BELEDİYELER	GÖRÜŞME YAPILAN BİRİM
Giresun Belediyesi	1. İmar ve Şehircilik Müdür Yardımcısı, 2. Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni, 3. Ruhsat ve Denetim Müdürü, 4. Belediye Başkan Yardımcısı, 5. Belediye Başkan Yardımcısı, 6. Plan ve Proje Müdürü
Dereli Belediyesi	1. İmar ve Şehircilik Müdür Vekili, 2. Jeoloji Mühendisi, 3. Fen İşleri Müdür Vekili, 4. Fen İşleri Harita Teknikeri, 5. Belediye Meclis Üyesi;
Doğankent Belediyesi	1. Fen İşleri Müdür Vekili, 2. Yazı İşleri Müdürü, 3. Belediye Başkanı
TOPLAM	14

Araştırmanın örneklemini ise 2019 Yerel Seçim çalışmaları nedeniyle yaşanan zaman kısıtlılığı ve personellerin sahada çalışması nedeniyle anket uygulaması yapılacak personellere ulaşamama zorlukları ve belediye siyasi parti özelliklerine göre analiz yapmak temel kriter alınarak AKP, CHP ve MHP Belediyeleri’nden birer belediye seçilerek

uygulama bu belediyelerle sınırlandırılarak yapılmıştır. Buna göre AKP Belediyesi olarak Dereli Belediyesi, CHP Belediyesi olarak Giresun Belediyesi ve MHP Belediyesi olarak da Doğankent Belediyesi seçilmiştir.

Tezin saha araştırması için 31+6 olmak üzere 37 sorundan oluşan, 5 seçenekli Likert tipi anket formu hazırlanmıştır. Anket formu örneği Ek: 1’de yer almaktadır.

Çalışmadaki soru formlarına verilen cevapların değerlendirilmesi sonucu idarenin eksiklerini fark edip düzeltmesi hususunda öneriler getirilmiştir. Soru formu sonuçlarında sağlanan faydanın bu alanda araştırma yapacak araştırmacılara da önemli bir kaynak olarak literatürde yerini alması beklenmektedir. Daha önce konu ile ilgili Giresun örnekli bir çalışmanın yapılmamış oluşu çalışmanın orijinalliğini göstermektedir.

Literatür Özeti

Çalışma iki aşamalı bir çalışma olup, çalışmanın birinci bölümü konu hakkında kaynak taraması, ikinci bölümü ise anket uygulaması şeklinde gerçekleştirilmiştir. Konu hakkında literatürde bulunan bilgiler aşağıdaki gibidir:

Koca (1997), ‘İmar Planlamasında Uygulama Sorunları ve Çözüm Önerileri’ adlı doktora tez çalışması incelenmiştir. Bu çalışmada imar planlarının benimsediği planlama yaklaşımının dar olması ve kendi yapısından sebepli yetersizlikler nedeniyle yaşanan planlama ve uygulama sorunlarının neler olduğu araştırılmış, bu bağlamda Türkiye genelinde 427 kişisi belediye çalışanı olan ve 220 kişisi özel büro sahibi olmak üzere toplam 300 şehir plancısı örneklem olarak kullanılarak postalama yoluyla kendilerine anket formları gönderilmiş ve formları uygulayan belediyelerden 175, şehir plancılarından ise 105 anket formu cevaplanarak geri dönmüş ve anket formlarından çıkan bulgular sonrası mevcut sorunlar için çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Oral (2004), ‘Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Yeri ve İstanbul’da İmar Sorunlarının Çözümüne Yönelik Yapısal Bir Model Önerisi’ adlı yüksek lisans tez çalışması incelenmiştir. Bu çalışmada İstanbul’un imar ve imar mevzuatına aykırı yapılaşmasının boyutları araştırılmış ve bununla ilgili sorunlara çözümler sunularak Büyükçekmece Belediyesi’nde yapısal bir model oluşturularak yapı kontrol ve izleme sistemi kurulmuştur.

Akçeşme (2006), ‘İmar Planlarının Uygulanmasında ve Kentsel Rantın Kamuya Aktarılmasında Kullanılan Araçlar- 18. Madde Uygulaması’ adlı yüksek lisans tez çalışması

incelenmiştir. Bu çalışmada Gölbaşı Hacılar Arazi ve Arsa Düzenlemesi Örneği kullanılarak imar planlarının uygulanmasında yaratılan kentsel rantın kamuya kazandırılmasında ülkemizde ve diğer ülkelerde kullanılan uygulama araçları araştırılmış ve ülkemizde kullanılan önemli uygulama araçlarından biri olan arazi ve arsa düzenlemesi her yönüyle incelenerek, arazi ve arsa düzenlemesinde görülen eksiklikler, sorunlar ve yapılması gereken düzenlemelere değinilmiştir. Ayrıca çalışmada uygulamadan ve içerikten kaynaklanan sorunların belirlenmesi, imar planlarının daha iyi uygulanabilmesi ve kentsel rantın kamuya kazandırılabilmesi için mevcut uygulama araçlarının işlevselliğinin artırılmasında kullanılabilecek yöntemler ve içerikteki değişim önerilerinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Çalışmada düzenleme alanı olarak 301044 m2 lik bir alan seçilmiş ve 85563 m2 lik alan kamu hizmetlerine ayrılan, 215481 m2 lik alan ise imar parsellerine tahsis edilen alan seçilmiştir. DOP oranının %28 kabul edildiği çalışmada 16 adet kadastro parseli düzenlemeye girmiş ve 12 adet imar adası, 78 adet imar parseli, 52 adet hissesiz parsel, 26 adet hisseli parsel ve 20 adette park üretilmiştir. Uygulamada düzenleme alanına giren tüm parsellerden DOP alınmış ve sonuç olarak 12 adet imar adası, 78 adet imar parseli ve 20 adet park oluşmuştur. Uygulama sonucunda; kentsel rantın kamuya kazandırılması için ülkemizde kullanılan uygulama araçlarının yetersiz olduğu, uygulama araçlarının geliştirilmeleri gerektiği ve yeni uygulama araçlarına ihtiyaç duyulduğu sonuçlarına varılmıştır.

Ayyıldız (2010), '3194 Sayılı İmar Kanununun 18. Madde Uygulamaları ve Karşılaşılan Sorunlar: Yenimahalle- Ankara Örneği' (2010) adlı yüksek lisans tez çalışması incelenmiştir. Bu çalışmada 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. Madde uygulaması, uygulama aşamaları ve karşılaşılan sorunlar araştırılmıştır. Uygulama sonucunda Yenimahalle-Ankara Örneği özelinde 18. Maddenin uygulanması verileri ışığında, 18. Madde uygulamaları sırasında karşılaşılan sorunların tespiti ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Öz (2011), 'İdari İşlemin Bir Parçası Olarak İmar Planlarının Yargısal Denetimi' adlı yüksek lisans tez çalışması incelenmiştir. Bu çalışma imar hukukunun uygulama araçları olan imar planlarının topluma yansımaları ve bireylerin menfaatini zedeleyen durumların varlığı halinde hak arama yolu olarak mahkemeye başvuru yolunun gösterilmesi gerekliliğine dikkat çekmiştir. Bunu yaparken de mahkemenin denetim yapma aşamasında hangi açılardan planı incelediği hususunda yargı kararlarından örneklere yer vermiştir.

Yavuz (2012), 'Belediye Politikalarının Kent Mekanının Biçimlenmesindeki Rolü: Ankara Örneği' adlı yüksek lisans tez çalışması incelenmiştir. Bu çalışmada Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapılanması temelinde belediyeler ve mekânsal biçimlenme ilişkisi verileri ışığında belediye politikaları ve uygulamalarının 1980 öncesinde ve 1980 sonrasında Ankara kent mekanına etkisinin ne olduğu bilgisi bulunmaktadır. Çalışma sonucunda kentlere şekil veren ana motifin rant olduğu fakat rant oluşumu ve paylaşımının zaman ve ekonomik şartlara göre şekil ve güç değiştirdiği tespiti yapılmıştır. Ayrıca özellikle 1990'lı yılların sonlarına doğru plan tadilatları ve parça planların sayısında artışlar görüldüğü sonucuna da varılan çalışmada kent mekânının biçimlenmesinde merkezi yönetimin belirleyici politikasının dışına çıkmayan belediyeler arasında kent mekânındaki uygulamalarda görülen farklılığın, belediyelerin kendi öznelliklerini yalnızca görsel ve rantın paylaşımındaki şekilsel farklılıklarda gösterdiği tespiti yapılmıştır.

Karaman (2012), 'İmar Planı Değişiklikleri Konusunda Muğla/Yalıkavak Örneği Üzerine Bir İnceleme' adlı yüksek lisans tez çalışması incelenmiştir. Bu çalışmada Muğla/Yalıkavak örnek alanında belediyelerin aldıkları kararlarla kentsel planlama sürecini nasıl etkiledikleri tartışılmıştır.

Gülaç (2015), 'İmar Planlarının Uygulanabilirliği: Van Kenti Örneği' adlı yüksek lisans tez çalışması incelenmiştir. Bu çalışmada imar planlarının uygulama araçları verileri ışığında, Van ilinde gerçekleştirilen imar uygulamaları dikkate alınarak imar planlarının uygulanabilirliğine ilişkin araştırma bulgularına ulaşılmış ve uygulama sırasında karşılaşılan sorunlar hakkında çözüm önerileri sunulmuştur.

Aközer (2003), 'Kamuoyu Gözüyle Kamuda Yolsuzluk' adlı makalesi incelenmiştir. Makalede Sosyal Araştırmalar Merkezinin 2002 yılında TÜSİAD için yapmış olduğu Kamu Reformu Araştırması bulgularından bahsedilmiş ve bulgulara göre Türkiye'de kamuoyunun, yolsuzluğu öncelikle bir toplumsal kirlenme sonrasında ise kamu görevlilerinin ve kamu yönetiminin kirlenmesi olarak gördüğü tespiti yapılmıştır. Bu çalışmada yolsuzluk araştırmaları kapsamında kamu yönetiminde yolsuzluğun genellikle kamu kaynaklarının kişisel amaçla kötüye kullanılması, kamu görevlilerinin görevleri gereği yapmaları gereken yasal işlemler veya görevleriyle uyumsuz yasadışı işlemler karşılığında rüşvet almaları, kamu görevlilerini göreve alma ve terfi durumlarında yapılan siyasal müdahale, kamu görevlerine yapılan atamalarda ve terfilerde kayırmacılık yapma gibi ana kategoriler altında sınıflandırıldığı tespiti yapılmıştır. Yine araştırma bulgularına göre Türkiye'de merkezi

kurumlar kadar yerel yönetim kurumlarında da yolsuzluğun yaygın olduğuna dair kanaat bir güven bunalımını besleyecek boyutta çıkmıştır.

Genç (2008), 'Türkiye'de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü' (2008) adlı makalesi incelenmiştir. Bu çalışmada ülkemizdeki kentsel dönüşüm süreci ve uygulamaları kamu yönetimi perspektifinden ele alınarak değerlendirilmiştir. Ayrıca çalışmada kentsel dönüşüm ve ülkemizde kentsel dönüşüm ihtiyacını ortaya çıkaran nedenlerin neler olduğuna değinilmiş ve sonrasında da kentsel dönüşümün yasal ve uygulama boyutları incelenmiştir. Sonuç olarak önce kavramın anlaşılması, kentsel dönüşüm kavramındaki yanlış kullanımdan vazgeçilmesi ve mevzuattaki bazı eksikliklerin giderilmesi gerektiği bildirilerek bu yönde öneriler getirilmiştir.

Ayrıca Fatma Neval Genç, Gökçen Kılınç ve Hüseyin Özgür tarafından 2009 yılında yayınlanan 'Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırması Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik', 'Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İmar ve Planlama Etiği' adlı çalışmaların yanında 2010 yılında yayınlanan 'Türkiye'de İmar ve Planlama Etiği Sorunlarının Görünümleri' adlı çalışma da alanda yer alan diğer değerli çalışmalardır. Bu çalışmalar, Türkiye'de imar uygulamaları ve etik alanlarında önemli analizler içermektedir.

Erdoğan (2009), 'Kamu Yöneticilerinin Etik Karar Verme Yaklaşımları' adlı bildiri incelenmiştir. Bu çalışmada etik bir örgüt ortamının oluşumunda yöneticilerin belirledikleri öncelikler ve aldıkları kararların önemine değinmiş ve yöneticilerin karar alma süreçlerini kendilerine özel etik bir çerçeveye oturtmaları ve bu etik çerçeve dışına çıkmamaları gerekliliğine dikkat çekilmiştir. Kamu yöneticilerinin etik açıdan değerlendirilmesi ve gerekçelerinin belirlenmesi amaçlanarak yapılmış çalışmada araştırmaya katılan kamu yöneticilerinin karar verirken çoğunlukla etik davranışlar sergiledikleri ve ikilemlerde kalmaları halinde de bazı yöneticilerin bireysel ilkelerini dikkate aldıkları sonucuna varılmıştır.

Uzun (2010), 'Kamu İdarelerinde Etik Yönetim' adlı makalesi incelenmiştir. Bu çalışmada kamu yönetiminde ve kamu idarelerinde etik yönetim anlayışı bakımından atılması gereken adımlara dair bir çerçeve ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu yönde etik yönetimin kavramsal boyutu, etik yönetime duyulan ihtiyaç, etik yönetim altyapısı ve kamu

idarelerindeki mevcut durum üzerinde durulmuş ve etik yönetimin geliştirilmesi amacıyla değerlendirmeler yapılmıştır.

Kahraman (2010) 'İmar Uygulamalarında Gizli Yolsuzluk: Ayrıcalıklı Özelleştirmeler ve Kentsel Rant' adlı makalesi incelenmiştir. Bu çalışmada kentsel rant algısının değişimi ve rantların paylaşım sürecinde kamu mülkiyetinin ve kent planlamanın rolü tartışılmıştır. Pek çok kamu kurumu bu değişimle beraber kamusal işlevleri sebebiyle yaptıkları görevleri için kaynak yaratmak amacıyla mülklerini satma girişimlerini hızlandırmıştır. Hızlanmayla beraber planlama kavramı da düzenleyici bir işlem aracı olmaktan çıkmış ve şehircilik ilkelerine aykırı bir biçimde parçacıl uygulamalarla kamu mülklerinin pazardaki değerini artıran bir enstrüman durumuna gelmiştir. Kahraman (2010)'a göre bu sürecin en çarpıcı noktası da kentte özel mülkiyeti kamu yararı için azaltması gereken devletin giderek hızlanan kamu mülkleri satışıyla kamu gücünü çıkar sağlamak amacıyla kullanımudur. Dolayısıyla bu durumun gizli bir yolsuzluk olduğu konusunda değerlendirme yapılmıştır.

Celal Karavelioğlu ve Erdem Cemil Karavelioğlu'nun 'Açıklamalı-Uygulamalı-İçtihatlı İmar Kanunu' (2010), Ferruh Yıldız'ın 'İmar Bilgisi Planlama-Uygulama Mevzuat' (2014) Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak'ın 'Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler-Kavramlar, Yaklaşımlar, Yapılar ve Mevzuat' (2013), TODAİE tarafından hazırlanmış olan 'Belediye İmar İşleri El Kitabı' (2002) adlı kitapları İmar bilgisi, Yerel yönetimler ve Belediyelerde İmar İşleri ile ilgili tanımlayıcı kitaplardandır.

Köseoğlu, Yurttaş ve Selek (2010), 'Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı' adlı bildirisi incelenmiştir. Bu çalışma yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkının kullanımının önemini açıklaması bakımından önemli bir çalışmadır. Çalışmada genel olarak yolsuzlukları önleyen araçlardan bahsedilmesinin yanında özeldir yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkı, kamu yönetimindeki yolsuzluk ve yozlaşma eğilimleri bağlamında incelenmiştir.

Kömürcüoğlu (2013), 'Türkiye'de İmar Ahlaksızlığı'nın Nedenleri' (2013) adlı makalesi incelenmiştir. Bu çalışma Türkiye'de imar ahlaksızlığının nedenlerinin neler olduğu üzerinde durmuş, ilgili nedenler üç temel neden altında incelenmiştir. Bunlardan birincisi batılılaşma sürecinde karşımıza çıkan medeniyet anlayışının çözülmesi, ikincisi hukuki ve idari düzenlemelerin toplumla uyumlu olmayışı ve toplumla uyumlu olmayışı ve

toplumsal gerçekliğin gerisinde bulunmalarıyken, son neden ise ranta dayalı bir kalkınma modelinin uygulamaya konmak istenmesi şeklinde tespit edilmiştir. Çalışmanın sonuç kısmında da imar ahlaksızlığı sorununun çözülmesi için medeniyet bağlamında anlam dünyası yetkin bir kent kavramına ulaşılması ve kamu yararının incelenmesi önerilmiştir.

Yıldırım ve Barışcan (2013), 'İmar Planı Uygulamaları ve Yapılaşma Politikaları' adlı bildirisi incelenmiştir. Bu çalışma, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. Maddesi kapsamında çoğunlukla belediyeler tarafından yürütülen uygulamalar olmak üzere ülkemizde imar planı uygulamalarına yaklaşımın dönemin ihtiyaçları doğrultusunda incelenerek tartışılması ve çözüm önerileri üretilmesi amacını taşımıştır. Çalışmanın sonucunda da idarelerin kent vizyonunu belirleme sürecinde kentin yaşam şekli ve alışkanlıklarını da etkileyeceğini düşünerek "ben yaptım, oldu" anlayışını terk etmeleri gerekliliğine vurgu yapılarak imar planı ve imar uygulaması işlemlerini halkın kentleşme sürecine katılması için bir fırsat olarak görülmesinin çağdaş bir yaklaşım olacağı tespitinde bulunulmuştur.

2014 yılında TASAV tarafından hazırlanan ve raportörlüğünü Erol Turan'ın yapmış olduğu 'Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Olgusu' raporu incelenmiştir. Bu raporda kamu yönetiminde yolsuzluğa neden olan faktörler (kişisel, yapısal, siyasal, toplumsal), yolsuzluğun kamu yönetimi sistemine etkileri, kamu yönetimi sisteminde yolsuzlukla mücadele yöntemi olarak iyi yönetim hakkında bilgilendirmeler yapılmış ve kamu yönetiminde yolsuzluk olaylarıyla karşılaşmamak için yapılması gerekenlerle ilgili öneriler sunulmuştur.

Çelik ve Bilbay (2017) 'Belediyelerin Sunduğu Hizmetlerde Etik Değerlerinin Önemi' adlı makalesi incelenmiştir. Bu çalışmada belediye hizmetleri sunulurken bazen kamu yararının gözetilmediği ve etik dışı davranışların görüldüğü üzerinde durulmuş ve daha etik bir belediye hizmetinin nasıl olabileceği irdelenmiştir. Buna göre belediyelerde etik bir hizmet sunumunun gerçekleşmesi için; etik kültürün yerleştirilmesi amacı ile belediye personeline etik değerleri öğretici ve özendirici eğitimler verilerek topluma karşı sorumluluk bilincinin geliştirilmesi, karar alma ve uygulama aşamalarında vatandaş odaklı bir yönetim kültürünün oluşturulması, hizmet götürmede oy kaygısı ya da kişisel çıkarın önüne geçilmesi önerilerinde bulunulmuştur.

Giresun özeline yönelik yapılan çalışmalar kapsamında ise Giresun'un tarihi, sosyo-ekonomik, siyasi ve kültürel yapısı ve uygulanan kentsel rekabet, koruma amaçlı planlarda yapılaşma kararları ve kentsel sit alanında planlama çerçevesinde birkaç önemli çalışma öne çıkmıştır. Buna göre;

Gülşen (2014), 'Giresun'da Sosyal, Ekonomik Siyasi ve Kültürel Yaşam (1945-1960) adlı doktora tez çalışması incelenmiştir. Bu çalışma ilin kalkınmasında etkisi büyük olan belediye teşkilatının çalışmalarında karşılaşılabilecek sosyal sorunların geçmişini bilmek açısından önem taşıyan bir çalışma olmuş, Giresun ilinin idari durum ve belediyecilik faaliyetleri perspektifinde geçmişe dayanan bilgiler sunmuştur. Bu bilgilere göre Giresun belediyesinin kuruluşu kesin olmayan bilgilere göre 1868 yılı olarak belirtilmiş fakat sonrası Giresun ili ilk belediye başkanının (Pastırmacıoğlu Mustafa Efendi) göreve başlama tarihinin 1875 yılı olduğu bilgisine ulaşılnca Giresun Belediyesinin kuruluş tarihi de 1875 yılı olarak kabul edilmiştir. 1960'lı yıllara kadar belediyecilik hizmetlerinin yetersiz olduğu bilgisine ulaşılan tez çalışmasında, tez çalışmamın alan araştırmasına konu belediyelerden biri olan Dereli Belediyesinin 1958 yılında kurulmuş olduğu bilgisi yer almasına rağmen tez alan araştırmama konu diğer bir belediye olan Doğankent Belediyesi kuruluş yılı (1967) hakkında herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir.

Yücel (2017) 'Koruma Amaçlı Planlarda Yapılaşma Kararları-Giresun Örneği' adlı makalesi incelenmiştir. Bu çalışma Giresun kentsel sit alanı ve koruma alanları için hazırlanan koruma amaçlı revizyon imar planında yapılaşmaya yönelik belirlenmiş ilke ve kararların paylaşılması ve tartışılması amacıyla çalışılmıştır. Yine aynı çerçevede mimar Arzu Aydın Aksoy tarafından yüksek mimar unvanı kazanması için hazırlanmış 2002 tarihli ve 'Giresun Zeytinlik Mevkii Kentsel Sit Alanı Üzerine Bir Araştırma' adını taşıyan tez çalışması da eski kent mekânlarının ve yapılarının korunabilmesi için gerekli tespit, değerlendirme ve karar aşamalarını kapsamış koruma geliştirme kararlarına yönelik öneriler verilmiştir.

Giresun özelindeki bir diğer önemli tez çalışması olan Cinel (2010) 'Kentsel Sit Alanında Planlama: Koruma ve Süreklilik Bağlamında Sorunlar ve Öneriler, Giresun Örneği' adlı yüksek lisans tez çalışması da incelenmiştir. Bu çalışmada yerel yönetimlere koruma konusunda bağlı oldukları yasalarda verilmiş yetki ve görevler ile koruma kanununda bulunan yetkilerin koruma amaçlı imar planı bakımından en önemli uygulama imkânı alan yönetimi ve koruma, uygulama ve denetim büroları şeklinde değerlendirilmiştir.

Paydaşları koruma sürecinin dışında bırakan ve teknik kadro ve finansal yetersizlik gibi uygulamalardaki engelleri aşmak açısından yapılan düzenlemelerin koruma amaçlı imar planı elde etme ve uygulama sürecine nasıl bir katkı sağlayacağı örnek olarak seçilmiş çalışma da Giresun Koruma Amaçlı Revizyon imar planı üzerinde incelenmiş ve planlara ulaşma ve uygulama sürecinde yaşanan sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik öneriler geliştirmeye çalışılmıştır.

Yukarıda atıfta bulunulmuş çalışmalarda da tartışıldığı gibi kentleşme çalışmaları içerisinde belediyelerin uyguladığı imar çalışmaları zaman zaman amacı dışında kişisel rantlar için kullanılabilmekte ve bu noktada planlama konusunda çalışanların algısı ve tercihleri önemli hale gelmektedir. İmar etiğinin yasadışı uygulanmasının sonucunda ortaya çıkan yolsuzlukların tespit edilme zorluğu ve ceza mekanizmasının zayıf oluşu konu üzerinden rant sağlanmasının yolunu açmakta ve çıkar gruplarının yerel yöneticiler üzerinde uyguladıkları baskılar da yolsuzluk olgusunu zamanla belki mecburi belki de normal bir algıymışçasına gösterebilmektedir. Yerel Yönetimlerde İmar Etiği: Giresun, Doğankent, Dereli Belediyeleri örneği başlığını taşıyan tez çalışmamda da konunun önemi üzerinde durulmuştur.

Kapsam ve Sınırlılıklar

Çalışma Giresun Merkez Belediyesi, Giresun Doğankent İlçe Belediyesi ve Giresun Dereli İlçe Belediyesi uygulaması ile sınırlı tutulmuştur. Literatür taraması, anket hazırlanması, anket uygulaması için randevuların oluşturulması, görüşmelerin yapılması ve planlanan zaman içinde bitirilmesi çalışmanın planını oluşturmuştur. Anket uygulamaları planlandığı gibi yüz yüze görüşme şeklinde gerçekleştirilmiştir.

Anketin uygulanması konusunda personel tarafından özellikle 2019 Yerel Seçim çalışmalarının aktif şekilde yürütülüyor olması nedeniyle oldukça güçlükler yaşanmıştır. Ülkenin içinde bulunduğu yerel seçimler süreci nedeniyle anket görüşmeleri planlanan çalışanlarla yapılamamış, sahada aktif şekilde görevli planlama çalışanları ile görüşme imkânı bulunamadığı için anket uygulaması yalnızca belediyelerde ulaşılabilen personellerle yapılmıştır. Anket örneklem sayısının 14 gibi az bir sayıdan oluşmuş olmasının sebeplerinden biride bu durumdur. Çalışmanın amacı ve yararları bakımından açıklayıcı tutum sergilense bile Giresun Belediyesi Ruhsat ve Denetim Biriminde karşılaştığı üzere kimi planlama çalışanları önyargılı yaklaşarak anketi doldurmayı reddetmişlerdir. Ayrıca

anket soruları çalışanlar tarafından cevaplanırken personel olmaları nedeniyle sorulara cevap verirken çekince yaşadıkları görülmüştür. Sorulara verdikleri cevapların ve kişisel bilgilerin kimseyle paylaşılmayacağına dair kendilerine güvence sağlanacağını belirtmem sonrasında ise çalışanların rahat bir şekilde anket ifadelerine görüş bildirdikleri görülmüştür. Çalışma uygulanırken ulaşım anlamında da bazı sınırlılıklar yaşanmıştır. Giresun'dan anket uygulanacak ilçelerden biri olan Doğankent (Giresun'a 77 km) ilçesine ulaşımın yalnızca sabit bir saatte sağlanması ve bu saatin belediye başkanıyla yapılacak görüşme saatinin dışında olması nedeniyle ve araştırma verileri toplanırken geçirilecek süre de göz önüne alınarak randevu saatinde belediyede olmak amacıyla Tirebolu (Giresun'a 46 km) ilçesine geçilmiştir. Tirebolu ilçesinden Doğankent'e ulaşım sağlayacak aracında belli bir saatte kalkacak olması nedeniyle 1,5 saat beklenmiş ve Tirebolu'dan Doğankent ilçesine 31 km'lik bir yolculuk yapılarak ulaşım süresi 38 dk'ya düşürülmüştür. Dereli ilçe belediyesinde anket uygulaması yapmak için ise Giresun'dan Dereli'ye 32 km'lik bir ulaşım gerçekleştirilerek belediyeye ulaşılmıştır. Ulaşım güçlükleri ve anket uygulamasının 27 Şubat 2019, 4 Mart 2019 ve 11 Mart 2019 tarihleri arasında yapılması nedeniyle çalışmanın 2019 Yerel Seçimlerinden hemen öncesi bir döneme denk gelmesi ve "2019 Yerel Seçim Süreci" çalışmaları nedeniyle planlama çalışanlarına ulaşılamaması ve özellikle ilçe belediyelerinde görülen personel eksikliği gibi nedenlerle hedeflenen 50 katılımcıdan 14 tanesi çalışmaya katılım sağlayabilmiştir.

1. BÖLÜM

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Tezin kavramsal çerçevesini yerel yönetim ve etik konuları oluşturmaktadır. Bu konulardaki kavramsal bilgilendirmeler Yerel Yönetimlerde İmar Etiği adlı tezime fikir ve literatür temelinde fayda sağlamıştır.

1.1. Yerel Yönetim

Yerel yönetimi tanımlamadan önce “yerel” ve “yönetim” kavramlarının ne ifade ettiğini tanımlamakta fayda vardır. Türk Dil Kurumu (TDK) Güncel Türkçe Sözlüğündeki tanıma göre yerel kelimesi, “yöresel” anlamına gelmektedir (TDK, 2016). Tek başına kısıtlı bir açıklama içeren yerel kelimesi yönetim kelimesi ile bir araya geldiğinde genişlemektedir (Kara, 2013: 44). Yönetim (idare) kelimesi de birden çok anlama sahip olduğu için tanımlanması zor bir kavramdır. Yönetim kelimesi kimi zaman örgüt kimi zaman yönetsel etkinlik kimi zaman da yönetme, sevk, idare anlamlarında kullanılmaktadır. Siyaset bilimcilere göre devlet yönetimi ya da iktidarın örgütlenmesi anlamlarına gelen yönetim kavramı, iktisatçılar, yönetim ve organizasyon düşünürleri ve diğer bilim dalları ile alakalı düşünürler açısından ise farklı şekillerde incelenmiştir. Sonuçları farkı olabilse de yönetim kavramı esasında başkalarının aracı olması ile iş görmeyi ve grup çalışması olma niteliklerini de barındırmaktadır. Genel olarak bir tanımlama yapmak istersek idare, ulaşılmak istenen hedeflerin etken, randımanlı yapılması için belli kişilerden oluşan grup içerisinde işbirliği ile eşgüdüm sağlama yönündeki faaliyetler olarak tanımlanabilmektedir (Ökmen ve Parlak, 2013: 159). Yönetim insan ve grup, etkileme ve işbirliği, amaç olmak üzere üç temel ögeye sahiptir. Başarılı bir yönetimden söz edilebilmesi için bu öğelerin üçü de mevcut olmalıdır (Eryılmaz, 2014: 3). Yerel ve yönetim kelimelerinin anlamları açıklandıktan sonra görülmektedir ki yerel yönetimlerin, “yerel” ve “yönetim” olarak 2 temel özelliği vardır. Yerel yönetimlerin “yerel” hizmet temin etme özelliği işletim, üretim sistemi olmasının yanında yönetme düzeni olmasıyla da alakalıdır. Yönetim özelliği ise yerel idarenin siyasi bir düzen oluşuyla açıklanmaktadır. Çünkü halka en yakın yönetim şekli yerel yönetimlerdir (Yıldırım, 1994: 33).

Yerel yönetim kuruluşlarının tüzel kişiliği, ayrı bir mal varlığı ve bütçesi, seçimle belirlenmiş karar organları ve belirli bir özerkliğe (sınırlanmış olsa bile) sahip olması gibi

temel bazı özelliklerinin bulunması gerekmektedir (Erkul, 2013: 12). Yerel yönetimler veya mahalli idareler 1982 Anayasasındaki 127.maddeye göre “*Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir*” (1982 Anayasası m.127).

Yerel yönetimler çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça seçilen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere sahip, özel gelir, bütçe ve personeli olan kamu tüzel kişileridir (Ökmen ve Parlak, 2013: 21). Yerel yönetimler, devlet örgütünün gerektirdiği irili ufaklı çeşitli hizmet birimlerinin ulusal sınırlar içinde yaşayan bir topluluğun ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşıladığı, genel menfaatlerini gözetip koruduğu ve topluluğu temsil eden hiyerarşik anlayışa uygun şekilde kendilerine verilen görevleri yerine getirdiği hizmet birimleridir (Nadaroğlu, 1989: 20). Yerel yönetimler var olan bir ulusal alt bölgeyi belirli ölçüde kontrol eden ve bu bölgede yaşayan insanları temsil eden kimseler tarafından yönetilen politik oluşumlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 19). Yerel yönetimler, kamu yönetimi teşkilatlanmasında merkezi yönetimin yanında ve yerel kamusal hizmetlerin yürümesini sağlayan hizmet birimleridir (Toprak, 2008: 15). Ayrıca yerel yönetimler, mahalli çevrede yaşayan kişilerin kendilerinin seçmiş olduğu organlarca idare edilmesini anlatan bir dizgenin adı olarak da açıklanabilmektedir. Diğer bir deyişle, yerel yönetim bir yönetim biçimidir (Keleş, 2014: 24). Yerel yönetim (Mahalli İdare) mahalli özellikteki kamuya ait görevlerin merkezi idareden ayrı, özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesi amacıyla, bazı kamu güçlerinin gerekenden eksik yetkiye sahip bir güce aktarılması için merkezi güçten vazgeçmesini anlatmaktadır (Akgül, 2012: 4). Aktarılan güçlerden bir kısmı yasamayla ilgiliyse Anayasa Hukuku kapsamındaki siyasal adem-i merkezîyet anlayışıyla karşılaşılırken, yürütmeye ilişkin güç transferi durumunda ise İdare Hukukunun kapsamındaki idari adem-i merkezîyetin sonucu yerel yönetim kavramı ile karşılaşmaktadır (Nadaroğlu, 1989: 26).

Genel olarak yerel yönetimler “*Belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il vb.) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, birarada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu*

tüzel kişileridir” (TÜSİAD, 1995: 21). Bu tanımlardan yola çıkarak yerel yönetimlerin kapsamlı bir tanımını, sınırları belirli bir çevre içerisinde hayatını sürdüren mahalli insan topluluğunun ortak ihtiyaçlarını sağlamak amacıyla kurulmuş, yetkileri yasalar tarafından belirlenmiş, ayrı bir bütçe, gelir ve personele sahip, seçmeler tarafından seçilerek göreve gelen hizmet elemanları şeklinde yapmak mümkündür.

Yerel yönetim kavramı, önemli düşünürler tarafından farklı tanımlamalarla geliştirilmiş ve anlatılmıştır. John Stuart Mill, yerel özellikte olan her hizmetin yerel yönetimler tarafından aktarılması gerektiğini ifade ederek, yerel yönetimleri siyasal okul sınırlarında değerlendirmiştir. Jean Bodin ve Montesqueu ise benzer fikirlere sahiplerdir. Hem Bodin hem Montesqueu mahalli idarelere belirli bir görev ve yük tanımaktadır. Onlar yerel idareleri hükümdarın gücünü sınırlayan birimler şeklinde görmüşlerdir. Jean Jacques Rousseau ise mahalli gücün kaynağını vatandaşların katılımlarında bulmaktadır. De Tocqueville de, güçlenen sosyal eşitlik akımının tersine çevrilemeyeceğini öne sürerek, vatandaşlara, merkezi yönetime bağlı olmadan hareket edebilme hakkının tanınması gerekliliğini desteklemiştir (Keleş, 2014: 41-45-46). Keleş tarafından aktarılmış olan önemli düşünürlerin yerel yönetimler hakkında yapmış oldukları anlatımlardan da yola çıkılarak yerel yönetimler Mill'e göre siyasal bir okul; Bodin ve Montesqueu' ya göre hükümdarın gücünü sınırlayan birimler; Rousseau' ya göre mahalli güç kaynağını vatandaşlardan alan birim ve Tocqueville' ye göre de vatandaşların merkezi yönetime bağlı olmadan hareket edebilecekleri yönetim biçimi olduğu söylenebilir.

Yerel yönetimlerin tarihsel gelişiminden de kısaca bahsedecek olursak, Antik çağ'da “site”ler ve “polis”ler, Roma İmparatorluğu'nda ise “municipe”ler yerel idarelerin modeli olması nedeniyle içinde bulunduğumuz zamandaki pratiklere yol göstermiştir. Bu birimler etkilerini kaybettikten sonra ise kentlerin özgürlüğünde önemli rol oynayan “komün”ler oluşmuş ve böylelikle yerel yönetimlerin önemi artmıştır. Bu birimler yerel idarelerin bütününe kapsayacak şekilde kurumsal duruma geldikleri ilk örnekleri oluşturmuştur. 16.yüzyıl (yy)'dan başlayarak ulus devletin gelişmesine paralel şekilde devlet yeğane baskın kuvvet durumuna gelmiş ve komünler kuvvetlerini kaybederek ara kurumlar olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. 18.yy'ın bitişiyle 19.yy başında faaliyete giren düzeltme çalışmalarında yerel idareler, yerel görevleri gerçekleştiren kuruluşlar şeklinde düzenlenmiştir. Bu devrede yerel yönetimler devletin bir bölümü sayılmış ve merkezi yönetimin yerel büroları hizmetinde bulunmuştur. Yerel yönetimler için altın çağ sayılan 20.yy başlarında ise yerel yönetimler, zorunlu hizmetlere özgü gelir bulabildikleri için

mahalli halka merkezdeki idarenin yerine getirdiğinden daha fazla hizmet götürmüşlerdir. 21.yy'ın başlamasıyla beraber yerel yönetimler tüm dünyada giderek daha fazla güçlü hale gelmiş ve işlevselliğini artırmıştır. Ülkemiz tarihi açısından da yerel yönetimlerin varlıklı ve derin bir geçmişi olmamıştır. Tanzimat'ın ilanına dek Türk tarihinde çağdaş manada bir mahalli idare geleneğinden söz edilememiştir. Ülkemizde batılı anlamda yerel yönetimlerin kuruluşu 20.yy'ın başında kendini göstermiştir. Tanzimat düzenlemeleri ve ülkenin içinde bulunduğu çağdaşlaşma hareketlerinin neticesinde pek çok kanun ve idari düzenleme yapılmıştır. Merkezi hükümetin (aşırı merkezîyetçilik) denetimi altında olan ülkemizde tarihi hareketler sürecinde yerel idarelerle ilgili yapılan düzenlemeler, yerel idareler sınırlarında bilhassa belediyeler adına önem taşıyan adımlar olmuştur (Çiçek, 2014: 55-56-61).

Yerel yönetimler tanımlarında da açıklandığı gibi yerel yönetimler çeşitli biçimde gruplandırabilecek ortak özelliklere sahiptir. Bunlar; yerel özerklik, coğrafi alan, tüzel kişilik, yerel hizmet, yerel personel ve kendilerine ait mal varlıklarının bulunması ve yerel seçilmiş organ olma özellikleridir. Buna göre yerel yönetim tanımlarında geçen en önemli ortak özellik, yerel özerklik şartıdır. Bu sebeple yerel yönetimlerin en önemli özelliği idari ve mali açıdan özerk olmalarıdır. Yerel yönetimler sorumlulukları altındaki yerel halkın ihtiyaçlarını karşılarken mali açıdan merkezden onay alma gereksinimi duymazlar. Bu özellik, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinden kaynaklanmaktadır. Bu durum bağımsızlık olarak algılanmamalıdır. Çünkü yerel yönetimler bağımsız değil yalnızca özerktir. Bağımsızlık hiçbir şeye, hiçbir yere bağlı olmaksızın sınırsız hareket edebilme özgürlüğünü anlatır. Yerel yönetimlerdeki özerklik bu durumdan farklıdır. Yerel yönetimler sınırları yasalar tarafından çizilmiş çerçevede karar alma özgürlüğüne ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetimlerin sınırları yasalarla belirlenmiştir. Bu sebeple bu noktada bir bağımsızlıktan değil özerklikten bahsedilmektedir. Çünkü yerel yönetimler yasaların kendilerine çizmiş olduğu sınırlar içerisinde istedikleri kararları alma ve uygulama haklarına sahiptirler. Bunun için merkezden herhangi bir onay almalarına gerek yoktur (Keleş, 2014: 54). Yerel yönetimler ile ilgili tanımlar incelendiğinde vurgulanan ikinci ortak özellikte coğrafi alandır. Yerel yönetim belirli bir coğrafya parçasını idare etmektedir ve bu coğrafya üzerinde yaşam sürdüren belli bir insan kalabalığı bulunmaktadır. Türk yerel yönetim sistemi için köy yerleşiminde hayatını sürdürenlerin ortak ihtiyaçlarını gideren köy yerel idaresi, büyük yerleşimlerde yaşayanların ihtiyaçlarını gideren belediye idaresi, ilin özel yönetim işlerini ve özel menfaatlerini yöneterek il adına davranan il özel idaresi yerel

yönetim birimleri olarak tüzel kişilik edinmişlerdir. Yerel yönetim tanımlarındaki diğer bir ortak yön ise bu birimlerin yörede yaşayanların ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelmiş yerel hizmet içerisinde olmalarıdır. Bu ihtiyaçlar karşılanırken su, aydınlanma, barınma, ulaşım, temizlik, dinlenme ve benzeri ihtiyaçlar karşılanmakta, yapı ve imar, bayındırlık ve sağlık hizmetleri yerine getirilmekte, açık ve yeşil alanlara otopark ve otogar yapılmakta yaşlı, genç ve muhtaç kişilere yönelik hizmetler sunulmaktadır. Tüm bu çalışma alanları yerel ve ortak özellik taşımaktadır (Divanoğlu, 2001: 10-11). Yerel yönetim tanımlarının başka bir ortak yönü olan, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları, kendi işlerini kendi organları tarafından dışarıdan kimsenin karışmasına izin vermeden görüyor olmaları ve tüzel kişilik sahibi olmaları bu kuruluşlara demokratik kuruluşlar olma özelliğini kazandırmaktadır (Keleş, 2014: 54). Bu noktada karar organlarını, yönetimin ihtiyaçlarını karşıladığı yerel halkın seçtiği kişiler oluşturmaktadır. Bu sebeple yerel yönetimler demokrasi açısından da önemli bir noktada bulunmaktadır. Bu durum zaman zaman yerel halkın seçmiş olduğu yönetici üzerinde yönlendirme ve baskı uygulayabilme sonucunu da doğurmaktadır (İpekten, 2011: 10). Yerel yönetim tanımlarında kendini gösteren diğer ortak özellikler de yerel yönetimlerin kendilerince yetiştirdikleri yerel personelleri kendi denetimleri ve gözetimleri altında çalıştırmaları ve yerel yönetimlerin kendilerine ait mal varlıklarının bulunuyor olmasıdır. Çünkü hukuki kişiliğe sahip yerel yönetimlerin kendi mal varlıklarının da bulunması gereklidir. Niteliklerine bağlı olmadan yerel yönetimlerin mal varlığı ayırt edicidir (Selçuk, 2014: 16). Ayrıca yerel idareler, mahalli toplulukta yaşayan kişilerin müşterek ihtiyaçlarını ve kamunun taşınır-taşınmaz varlıklarının yanı sıra hizmetlerini de temin eden, yerel halkın kendisinin seçmiş olduğu organlar tarafınca idare edilen kurumlardır. Bu açıklamadan üç hedefe ulaşılanın amaçlandığı sonucuna varılmaktadır. Amaçlar aynı zamanda yerel yönetimlerin var olma sebeplerini de ortaya koymaktadır. Buna göre yerel idareler insanların temel haklarını kullanmasına imkân vermektedir. Ayrıca yerel yönetim olgusu yalnızca bir teknik işbölümü problemi olarak kavranamaz ve bunun ötesindeki yönü üçüncü amacı oluşturmaktadır. Demokrasiyi gerçekleştirme isteği de bahsedilen amaçlar arasında kendini göstermektedir. Bu amaçlardan yola çıkarak denilebilir ki yerel yönetimler kişilerin temel haklarını kullanmasına önem ve imkân veren, teknik işbölümü özelliğinin bulunmasının yanında etkinlik özelliğine de sahip, demokrasiyi en doğru şekilde gerçekleştirme isteği bulunan ve bunları amaç edinen birimlerdir denilebilir. Modern yerel idareler bu üç hedefe ulaşma amacını taşıdığı için yerel idarelerin başarısı özgürlük, etkinlik, demokrasi veya katılım gibi ölçütleri yerine getirme başarısıyla değer kazanmaktadır. Bu yönde yerel yönetimlerin

demokratik nitelik kazanması için gereken bazı unsurlar bulunmaktadır. Buna göre yerel yönetim süreçlerine sürekli olarak halkın katılımı sağlanmalıdır. Böylelikle sorunlar daha sağlıklı belirlenecek ve çözümlere daha etkili ve tutarlı ulaşılabilecektir. Karar organları seçimle görev başına gelip, bağımsız karar alma yetkilerine sahip olmalıdır. Yerel yönetimlerin yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayabilmek için yetki ve kaynak sahibi olması gereklidir. Kendi gelir kaynaklarını yaratabilen ve bağımsız bütçeye sahip yerel yönetimler güçlü ve başarılı bir gelişme gösterebilecektir. Yerel yönetimler açıklık ilkesine uygun olarak çalışmalıdır. Halk yerel yönetimlerin faaliyetleriyle ilgili bilgi edinme hakkına sahip olmalıdır (Pustu, 2005: 129-130).

Yerel yönetimlerin varlık göstermesi için gereken diğer nedenlerde siyasi, ekonomik ve idari nedenler şeklinde açıklanabilir. Buna göre siyasi neden, halkın beklenti ve isteklerini karşılayacak, yönetime katılımını gerçekleştirecek bir örgütsel yapıya ihtiyaç olduğuna dikkat çekmiştir (Yetkin, 2013: 10). Ekonomik neden, kamusal mal ve hizmetlerin arzının halkın isteklerine uygun oluşmasını sağlamak ve bazı mal ve hizmetlerin faydasının sınırlı bölge için geçerli olması sebebiyle bu hizmetlerin sunumunun o bölgede gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin etkin rol oynamasını ifade etmiştir. İdari neden ise kamu hizmetlerinin hepsinin merkezi idarece etkin ve verimli gerçekleştirilemiyor oluşu şeklinde açıklanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 42-44). Açıklanmış olan nedenlerden yola çıkarak denilebilir ki; yerel yönetimler siyasi, ekonomik ve idari nedenlerin yanı sıra yerel gereksinimlerin farklı olması, bulunulan yer bakımından uzak olma durumu, kamunun idareye iştirak etmesi ve kamuya daha etkin görev sunumu gerçekleştirmek benzeri ihtiyaçlar nedeniyle de var olma gereksinimi duymuştur. Eryılmaz'a göre ise yerel idarelerin varlığını gerektiren sebepler, işlevsel olarak etkin olma ve demokrasi fikri gibi iki ana noktada toplanmaktadır. Buna göre işlevsel olarak etkin olmak, hizmete ayrılan kaynak ve amaç arasındaki uygunluk demektir. Uygunluk yerine getirilirse eğer kararlar isabetli olacaktır. Bu noktada yerel yönetimler, yerel özellikteki hizmetlerin gerçekleştirilmesinde merkezi yönetime göre daha yerinde kararlar almaktadır. Çünkü merkezi yönetim ülke genelindeki hizmet önceliklerini tespit edememektedir. Ayrıca yerel ihtiyaçların neler olduğu ve hangilerinin öncelikli olduğunu en isabetli şekilde tespit edecek bireyler yine o bölgede yaşayanlardır (Eryılmaz, 2014: 171). Demokrasi fikrine göre ise bir toplumda demokrasinin gelişim göstermesi ve tutunabilmesi için özgürlük, eşitlik, katılım gibi değerlerin oluşumunda yerel yönetimlerin var olması büyük önem taşımaktadır (Eryılmaz, 2014: 171; Keleş, 2014: 51-52; Görmez, 1997: 49; Nadaroğlu, 1989: 40; Ulusoy ve

Akdemir, 2008: 40; Ökmen ve Parlak, 2013: 64; Tortop ve diğerleri, 2006: 20; Yıldırım, 1994: 89). Ayrıca vatandaşlar merkezi yönetimi etkilemek için sahip olmadıkları pek çok imkâna yerel yönetimlerde sahip olabilmekteledir. Vatandaşların yerel yönetimler hakkında daha fazla bilgiye sahip olmaları, yerel kuruluşlardaki bürokrasinin azlığı ve yöneticilere yakınlık benzeri faktörler, yerel düzeyde yönetime katılımı artırmaktadır (Görmez, 1997: 579). Yerel yönetimler gereklidir. Çünkü yerel yönetimler iktidarın merkezden yerele dağılımını sağlayarak özgürlüğün gelişimine katkı sağlamaktadır. İktidar ve yetkinin mekânsal bölüşümü sağlanarak, muhtemel keyfi yönetime karşı bireyler korunarak çoğulculuk yaratılmakta ve böylelikle siyasal ve ekonomik gücün merkezde yoğunlaşmasının önüne geçilmiş olmaktadır (Yıldırım, 1994: 35). Günümüzde yerel yönetimlerin özgürlüğünün sağlanması konusuna da demokratik toplumun önemli araçlarından biri olarak bakılmaktadır. Avrupa Konseyi de 1957 yılında gerçekleştirilen yerel yönetimler konferansında bu konuya önem vermiş ve yerel yönetimlerin özerkliğinin beş boyutunu saptamıştır. Buna göre birinci boyutun, yerel özgürlüklere saygı gösterilmelidir. İkinci boyutun, yerel hayatın bir türe ilişkin ve politik partiye bağlı olmanın da üstünde olma özelliği korunmalıdır. Üçüncü boyutun, merkezdeki yönetim ile yerel yönetim arasında bulunan denetleme bağlantıları bağımsız yargı organları tarafından yapılmalıdır. Dördüncü boyutun, yerel yönetimin mali açıdan serbestliği temin edilmelidir. Ancak mali özerkliği olan yerel yönetimlerde doğru bir özerklikten bahsedilebilecektir (Yaylı ve Pustu, 2008: 149). Son boyut olan beşinci boyutun ise yerel birimle ilgili doğru bir toplum şuurunun gelişmesinin sağlanması gerekliliği olduğu görülmektedir (Tekeli, 1983: 4). Bunların dışında yerel özerkliğin ön şartı yönetimin seçimle göreve gelmesi gerekliliğidir. Fakat bu durum tek başına yeterli değildir. Bunun yanı sıra yerel idarelerin merkezi idareden devraldığı yetkiler, yerel idare organlarının karar alabileceği konuların özelliği ve kapsamı, bu kararların uygulanma olanakları, özerk olma halini devam ettirici ekonomik ve yasal imkânların mevcudiyeti de dikkate alınmalıdır. Burada yerel idarelerin özerk olmasından çıkarılabilecek iki sonuç vardır. Bunlardan ilki, yerel idarelerin merkezdeki idare ile ilişkilerinin olmasıdır. Çünkü yerel idareler merkezi yönetimden tamamiyle bağımsız olamazlar. Yerel yönetimler adına buradaki mesele, merkezi yönetimin yerel yönetime müdahalesi olmadan görevlerini kendi olanaklarını kullanarak yapabilmelerini sağlamasıdır. Bu konudaki özerklik geniş olmalıdır. Yani merkezi idare yerel idarenin mali özerkliği üzerinde bir baskı kurmamalıdır. Çünkü mali özerklik sağlanamazsa yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedilmesi güçtür. Güçlü bir yerel yönetim yaratılmak isteniyorsa eğer yerel yönetim merkezi yönetime karşı büyük ölçüde özerk olabilmelidir.

Böyle bir yönetimde tüm yetki halktadır. Ayrıca yönetime seçilmekte halkın istekleri belirleyici olacağı için yerel yönetim ile halk arasında güçlü bir bağ bulunmalıdır (Kazancı, 1983: 43). Halk ancak başarılı gördüğü bir yerel yönetimi tekrar seçimle işbaşına getirecektir. Yerel idarelerin özerk olmasından çıkarılabilecek bu sonuç yerel yönetimlerin yerel halkla olan ilişkilerinde ortaya çıkmaktadır. Yerel halkça seçilen yerel organlar halkı gerektiği gibi temsil edebilmeli ve temsil yolu halk içinden kişilerin seçilebilmesine de imkân sağlamalıdır (Yaylı ve Pustu, 2008: 148-149-150). Merkezi idarenin yerel idarenin işlerine müdahalesi yalnızca yerel idarenin özerklik konusunda kanunda belirtilmiş olan sınırlar dışına çıktığında olmalıdır. Yani yerel yönetim yerel halk üzerinde keyfi faaliyetlerine işlerlik kazandırıyor ise eğer yönetimdeki işleyişe müdahale şarttır. Bu noktada özerkliğin toplum çıkarları dışında kullanılmaması ve ulusal hizmetlerin zarar görmemesi için merkezi yönetimin tedbir alması gereklidir. Ülkemiz yerel yönetimleri özerklik açısından değerlendirildiğinde; Ülkemizde merkeziyetçi ve bürokratik bir yerel yönetim yapısının hâkim olduğu görülmektedir. Ayrıca Yerel yönetim kuruluşları arasında eşit bir özerklikten de söz edilememektedir. Çünkü kuruluşlardan biri diğerine göre daha fazla özerk özelliklere sahiptir. Örneğin belediyeler köylerden daha fazla özerktir. Çünkü köyler hizmet için gerekli mali kaynak, araç-gereç ve personel konularında yetersizdir. Bu sebeple zamanla köy hizmetlerini merkezi yönetim üstlenmiş ve muhtar özerk davranabilme yeteneğini yitirmiştir (Coşkun, 1996: 45).

Yerel idareler demokratik idare için vazgeçilmeyen bir öge özelliğindedir. Çünkü demokratik kurum özelliğini taşıyan yerel idareler politik gücün merkezi idareler ve yerel idareler arasında paylaşılması hususunda gereken gücün toplum içerisinde kaliteli biçimde dağılmasını sağlayabilmektedir. Halkın yönetime katılmasını ve katılım alışkanlığının oluşumunu da geliştiren yerel idareler, kamu görevlerinin orantılı ve duyarlı biçimde sağlanmasında da önemli bir vasıtaadır (Köse, 2004: 14). Komün geleneğinden beslenen yerel yönetimler, bugün için merkezi idarenin belirlemiş olduğu sınırlar içerisinde haklara sahip kurumlardır. Yerel idareler merkezi idarenin vermiş olduğu özerkliği en yaratıcı ve en verimli şekilde kullanabildiğinde ülke ve demokratikleşme sürecine katkı sağlayabileceklerdir (Ertan, 2002: 29). Bunun için yerel yönetim kuruluşlarının dikkat etmesi gereken bazı hususlar vardır. Bunlar beklenti olarak da adlandırılabilir. Yerel yönetim kuruluşlarından yerel topluluğun su, aydınlanma, barınma, ulaşım, dinlenme, kültür ve benzeri ihtiyaçlarını karşılamak, yapı ve yapı düzen işleri, açık ve yeşil alanlar, otopark ve kent alanları yapmak, yaşlı, genç, güçsüz vatandaşların ihtiyaç duydukları hizmetleri

karşlamak, bunlar için gerekli iktisadi girişimlerde bulunmak ve işletmeler kurmak beklenmektedir (Keleş, 2014: 53). Fakat saydığımız tüm bu hizmetler politik ve ekonomik açıdan yetkili ve güçlü olunmadığı müddetçe yerine getirilemeyecektir. Bunun için yerel demokrasi ve yerel özerklik gibi kavramlar da bu hedeflere ulaşabilmek için kullanılan önemli araçlar özelliğini taşımaktadır. Ayrıca başarılı bir yerel yönetimden beklenenler Parker (1995)'a göre de kurumsal ve kanuni açıdan bir dizi şarta bağlanmıştır. Bunlardan birincisi, yerel yönetim birimlerini düzenleyecek yasal bir çerçevenin meydana getirilmesinin gerekli oluşudur. İkincisi, sivil toplum örgütlerinin yerel yönetim birimlerinin biçimlendirilmesinde aktif katılımlarının sağlanması gerekliliğidir. Üçüncüsü, yerel yönetim kuruluşlarının, merkezi idarenin kendilerine aktardığı yetki ve sorumlulukları taşıyabilecek kapasitede olmasıdır. Dördüncüsü ise yerel yönetim kurumlarının halka karşı sorumluluklarını gerçekleştirebilecek biçimde oluşturulmalarıdır. Aksi takdirde halka karşı sorumluluk ve hesap verme zorunlulukları iyi ve eksiksiz tanımlanamayacak ve yerel yönetim birimlerinin önemli bir gerekçesi de ortadan kalkmış olacaktır (Biricik, 2014: 64-65). Günümüze bakıldığında bu beklentilerin gerekli olduğu aşikârdır. Özellikle yerel yönetim birimleri halka hizmet sunarken yapısı gereği ancak yasalar çerçevesinde hareket ettiğinde ve şeffaf yönetimden vazgeçmediğinde halkın gözünde inandırıcı nitelik kazanmaktadır. Halk kendisine hesap vermekten kaçan bir yönetim şeklini reddetmekte ve bu tepkisini de seçim dönemi geldiğinde aynı yönetimi yeniden seçmeyerek göstermektedir. Bunun için yerel yönetimler oluşturulurken gelecekteki beklentilerde dikkate alınmalıdır.

Yerel yönetimler, günlük hayatın bugünü ve yarını için büyük bir önem taşıyan pek çok karara varılan, uygulamaya geçilen, devletlerin iktisadi, siyasi ve hukuki yapıları içerisinde önemli bir yere sahip olan kuruluşlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 22). Halkın isteklerine de cevap veren yerel yönetimler, ihtiyaç duyulması halinde hizmet üretmektedir. Üretilen hizmetin kamuya en yakın birimlerce sağlanmasının getirdiği faydalar yerel idarelerin değerinin günden güne artmasını sağlamaktadır. Yerel yönetimler, gerçekleştirdikleri hizmetlerin yanı sıra memleketin demokrasiye uygun rejiminin işlerlik kazanması ve geçerliliğinin sağlanması yönünden de büyük önem taşımaktadır. Ayrıca yerel yönetimler hizmetlerin verimli ve etkin gerçekleştirilmesi, hizmet önceliklerinin en iyi şekilde tespit edilebilmesi, kararların isabetli alınabilmesi, gelir kaynaklarının en iyi biçimde değerlendirilebilmesi, halkın katılımının mümkün olduğu bir yönetim örneği olması gibi pek çok önemli işlevi bünyesinde barındırması sebebiyle büyük önem taşımaktadır (Tortop, 1995: 1). Yerel yönetimler, kararların alınmasında ve uygulanmasında halkın

etkinliğinin sağlanabildiği ve yine halkın faydası için kişilerin bilgi ve becerilerinin uygulanabileceği en müsait yönetim kuruluşlarıdır. Bu sebeple yerel yönetimler demokrasinin uygulamadaki birinci yeri, temeli ve beşiği konumundadır (Yıldırım, 1994: 34). Yerel yönetimler girişim güçlerini kullanarak, yeni hizmet yöntemleri geliştirebilmekte ve yöre kalkınmasına katkı sağlamaktadır. Yaptıkları yatırımlar ile yöre halkına yeni iş imkânları sağlayan bu idareler aynı zamanda buldukları bölgenin iktisadi, toplumsal, politik ve kültürel gelişmesine de önemli katkılarda bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 22). Yerel yönetimlerin kendi sınırları içerisindeki bölgeleri yeniden onarmak ve bayındır duruma getirmek gibi önemli görevleri de vardır. Gerekli hizmetleri vermesinin yanı sıra yatırımlarda yapan yerel yönetimler hem bölgesel kalkınmaya hem de ulusal kalkınmaya katkıda bulunmaktadır (Tortop,1995). Ayrıca yerel yönetimlerin önemi gün geçtikçe artmıştır. Çünkü devlet veya kanunlar bunu gerekli görmektedir. Tabii halkın talepleri ve iktisadi gereksinimlerde yerel yönetimlerin öneminin artışında önemli kaynakları oluşturmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 22). Çünkü merkezdeki idari birim kamunun bölgelerdeki farklılıklara göre değişen ihtiyaçlarını yanıtlamakta yetersiz kalmaktadır. Bölgeler arası talep ve ihtiyaçlardan biri diğerinden değişik olabildiği için yerel idareler kamunun taleplerine ve ihtiyaçlarına daha gerçeğe yakın yanıt verebilmektedir. Yerel yönetimlerin neden önemli olduğu konusunda dikkat çeken bazı noktalar vardır. Buna göre yerel yönetimler yerel hizmetlerin yürütülmesinde yöre halkından kişilerce yönetildiği için verimli bir metot olarak görülmektedir. Böylelikle yöre sorunları daha iyi değerlendirilip çözüme ulaşmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler demokratik sorumluluğu güçlendirmektedir ve yerel gereksinimlere karşı daha duyarlıdır. Merkezi yönetimin üzerinden yerel özellikli görevleri devralarak merkezi yönetimin yükünün hafiflemesine yardımcı olan yerel yönetimler, özerk yapıları ve halka yakın olmaları sebebiyle girişimcilikleri yüksek kurumlardır. Bu güçlerini kullanarak gerek kentsel dönüşüm çalışmaları gerekse sosyal yardım kuruluşları çalışmaları gibi yeni hizmet usulleri geliştirebilmektedir. Ayrıca yerel yönetimler, hemşehri olma duygusu ve demokrasiye uygun öğelerin gelişmesi noktasında etkili olabilmektedir. Öyle ki politikacıların çoğu politikada yer almadan önce yerel yönetimlerde görev alıp genel siyasete hazırlanmaktadır. Bundan dolayı yerel yönetimler, siyasetin “okulu” sayılmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler merkezileşmiş bir devlet karşısında fren ve denge unsuru olma görevini de üstlenmişlerdir. Çünkü asıl olan siyasi gücün tek elde toplanması değildir. Bunun yanında demokratik bir yönetimde yerel muhalefet paylaşımı da olmalıdır. Bunların dışında yerel yönetimler her zaman avantajları olan kurumlar değildir. Kimi zaman da dezavantajları ortaya çıkmaktadır.

Bu durum merkezi idare ile arasında ters ilişkidir. Öyle ki merkezdeki idarenin dezavantajı yereldeki idarenin avantajlı oluşunu göstermektedir (Eryılmaz, 2014: 175). Bu bakımdan yerel yönetimlerin avantajları (faydaları) açıklanacak olunursa; yerel yönetimler demokratik geleneğin oluşumu, gelişimi ve bütün halde bir ülke içerisinde demokrasi olgusunun yaygınlık kazanmasında yardımcı bulunmaktadır (Görmez, 1997: 51). Bu sayede halk yönetime katılabilmekte ve kendini yönetecek organları seçebilmektedir. Böylelikle de seçmenler ile yöneticiler arasındaki bağ yakınlaşmakta, karar alma sürecinde daha çok kişinin katılımı sağlanmakta ve yenilikçi fikirler ortaya çıkarak demokratik hakların kullanımı geliştirilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 52). Yerel yönetimler mahalli gereksinimleri anlayabilmekte değerlendirebilmekte ve kamuyla arasında sıkı bir ilişki kurabilmektedir. Ayrıca vatandaşların gerçekleşmesini beklediği hizmetleri daha aktif biçimde karşılayan yerel yönetimler yerel problemleri ve gereksinimleri halkla görüşerek kamu hizmetlerine olan sosyal talebi, merkezi idareden daha etkin ve gerçekçi saptayabilmektedir (Türkoğlu, 2009: 16). Yerel yönetimler kırtasiyecilik ve bürokrasinin artmasının önüne de geçmektedir. Merkezden yönetim sisteminin uygulanması sonucu yerel yönetim memurları, doğrudan merkeze karşı sorumlu oldukları için hizmetten uzaklaşmakta ve memur kadrolarında artış olması da yeni masraflara sebep olmaktadır. Bunun sonucunda ortaya çıkan kırtasiyecilik, hizmet verilirken gerçekleşen gecikmeler ve aksaklıklar yerel yönetim uygulamasının işler hale gelmesiyle kararların çabuk uygulanmasını sağlamakta ve sorunlar büyük ölçüde ortadan kalkmaktadır (Görmez, 1997: 47). Yerel yönetim birimleri, yerel şartlar ve hizmet maliyetleri hakkında daha fazla bilgili olmaları nedeniyle yapılan işlerin tek merkezden verilmesinin sebep olacağı gereksiz kaynak harcamalarını ve gecikmeleri de önlemektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 52). Merkezi yönetimin ülkenin bütün kamu hizmetlerini tek başına yerine getirmesi çok güçtür. Zira mahalli gereksinimler bölgeler arası çeşitlilik göstermektedir. Yerel yönetimler işte tam da bu noktada yerel hizmet yükünü merkezi yönetimden alarak merkezi yönetimin yükünü hafifletebilmekte hatta ortadan kaldırabilmektedir. Ayrıca yerel yönetimler merkezi yönetim üzerindeki yetkilerin bir bölümünü devralarak merkezi yönetimin sınırladığı özgürlüklere de yayılma imkânı sağlamaktadır. Yerel yönetimler uygun bir ortam ve gereken düzenlemelerin sağlanması halinde iktisadi ve toplumsal kalkınmanın da alt yapısını oluşturan kuruluşlardır. Yerel idareler çoğunlukla etkinliği sağlamakta, insan gücü kullanımını aktifleştirmekte, iletişim yollarını geliştirerek büyüme ve gelişme için bilginin yanı sıra deneyimde oluşturmaktadır (Görmez, 1997: 48).

Günümüzde genel olarak yerel yönetimlerin avantajlarına vurgu yapılırsa da dezavantajlarının olduğu da unutulmaması gereken önemli bir gerçektir. Genel olarak yerel yönetimlerin dezavantajlarını (sakıncaları) da açıklamak mümkündür. Buna göre gereğinden fazla bir yerel idare zihniyeti ve aşırı yaygın yetkilerle donatılmış yerel idare sistemi sonucu ülkenin bütünlüğü ve milli birliğin bozulması riski ile karşı karşıya kalınabilir. Yerel idare mevcut yönetim içinde yürütülen davranışlar için tehlike yaratıcı bir üstünlük çabasındaysa eğer merkezdeki idare yerel idarelere merkezde hâkim politikayı olumsuz etkileyeceği ve yerel otoritelerin güçleneceği kaygısı ile olması gerekenden daha az bir önem gösterecektir (Eryılmaz, 2014: 121). Yerel seviyedeki çalışmaların etkinliği gerçek hedeflerin ve sınırların dışına çıktığında yerel idareler partici oluşumlara sebep olabilmektedir. Böyle bir durumda ortaya çıkan karşı görüşte olma anlayışı ve içinde bulunulan cemiyetin birlik içerisinde görülmeyişi yerel hizmetler gerçekleştirilirken iyi işlememe sorununa neden olacaktır. Tekrar seçilme dileğinde olan bireyler, halkın ihtiyaç duyduğu hizmetleri geri plana atarak, göze hitap eden yatırımlara öncelik verecektir (Görmez, 1997: 47). Yerel idare teşkilatlarında hizmetin gerçekleşmesi için gerekli ekonomik ve teknik olanaklar yoksa hizmetlerin uygulanmasında da aksaklıklar olacaktır (Ökmen ve Parlak, 2013: 29). Yerel idareler bütün amme işlerinin ülkede yaşayan kişiler arasında ayırım yapılmadan uygulanması ilkesine dayanarak dağıtılmasına da mani olabilmektedir. Bu durumda bölgeler arası eşitsizlikler artmaktadır. Çünkü şehirlerin kaynak değerlendirirken kullandıkları güçleri ve gelişmiş olup olmama durumları farklılık göstermektedir. Sonuç olarak da ülkenin her yerinde kaynaklar ve imkânlar aynı oranda bulunamamaktadır. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin mali denetimlerinde de zaman zaman güçlükler yaşanabilmektedir.

Yukarıdaki paragraflarda da bahsedildiği gibi yerel yönetimlerin avantajlı ve dezavantajlı olma bilgisinden yola çıkarak yerel yönetimlerin demokrasinin gelişim göstererek halkın yönetime katılabildiği, vatandaşların yerel ihtiyaçlarının en aktif şekilde karşılandığı, kırtasiyecilik ve bürokrasinin yayılmasının önüne geçerek kararların hızlı alındığı, merkezi yönetimin üzerindeki yerel hizmet yükünü alan, iktisadi ve toplumsal kalkınmaya katkı sağlayan kurumlar oldukları söylenebilir. Ayrıca yerel yönetimlerde uygulanan fazlasıyla bir yerel idare düşüncesi idarenin aşırı yetkiler kullanmasına neden olursa ülke için bütünlük ve birlik konusunda bir handikap yaratabilmektedir. Bu noktada da merkezi idarenin politikası zarar görmemesi için müdahalede bulunması kaçınılmazdır. Yerel idarelerde kimi zaman hedefler dışında hareketler görülmektedir. Bu durumda partici

oluşumlara neden olduğu için yerel idarede hizmetlerin iyi işleyememe sorununa neden olmaktadır. Yeniden yerel idare yöneticisi olmak isteyen kişiler halkın ihtiyaçlarını dikkate almadan güçlü olan kişilerin yatırımlarına öncelik tanıyabilmektedir. Hatta bu durum ülkede yaşayan kişiler arasında ayırım yapmadan hizmet götürme ilkesi dışında olduğu için bölgeler arası eşitsizliklere de neden olmaktadır. Tüm bu sakıncaların yanında kimi zaman yerel yönetim kuruluşlarının mali denetimlerinde de sorunlar yaşanıyor olması yerel yönetimlerin sakıncalarını yansıtır denilebilir.

1.2. Etik

Bu başlıkta etiğin kısa tarihi ve anlamı, yönetsel etik, imar ve planlama etiği konularında kavramsal bilgilendirilmeler yapılacaktır.

1.2.1. Etiğin Kısa Tarihi ve Anlamı

Etik kelimesi Yunanca bir kelime olan ve töre, alışkanlık anlamına gelen ethos kelimesinden gelmektedir. Bu kelimenin kökeni ethika kelimesine dayanmaktadır. Ethika kelimesi de ethos kelimesinin çoğulu olan ethe'ye bağlı konular manasına gelmektedir. Ethe en eski anlamında söylenirse de canlı bir varlığın bulunduğu, hep gittiği ve yardıma ihtiyaç duyduğu mekân anlamına gelen sözcüğün tekili ethos sözcüğünden kaynaklanmakta ve karakter, huy, alışkanlık anlamına gelmektedir (Kuçuradi ve Taşdelen, 2011: 5).

İlkçağ'da etik, Antik Yunan felsefesi tarafından şekillenmiştir. Felsefenin varlık konusunun incelendiği yüz yıllık bir dönemden sonra Sokrates tarafından Yunan felsefesinin merkezine geçiş yapılmıştır (Cevizci, 2002: 33). İlkçağlardan günümüze kadar yaklaşık 25 yüzyıla dayanan uzun bir geçmişi olan etik düşüncenin, felsefenin diğer dalları veya disiplinleri gibi Antik Yunan'da başladığı kabul edilmekte ve bu çerçevede içerisinde zamanla gelişme ve değişme göstererek var olduğu kabul edilmektedir. Tarih süresince pek çok düşünür günümüz etik kavramlarının temelini atan ve bilgi olma niteliğini açıkça ortaya koyan yazılar yazmıştır. Bu düşünürlerin başında da Yunan filozoflar, Sokrates, Platon ve Aristoteles gelmiştir (Kuçuradi ve Taşdelen, 2011: 6). Aristoteles'in etik anlayışı, akılcı (rasyonalist) ve sonuç odaklı bir anlayıştır. Aristo, dünya ve insanla alakalı olguları bilimsel ve daha doğrusu metafiziksel bir analize dayandırmıştır (Cevizci, 2002: 66). Aristo, etiği kuramsal felsefeden ayırmış ve kendi başına bir felsefe alanı olarak incelemiştir. Etiği pratik felsefenin bir bölümü sayarak insan eylemleri ve ürünlerini konu edindiğini savunmuştur (Kolçak, 2013: 2). Sokrates ise yaşamı boyunca etik değerlere bağlı kalan bir filozof

olmuştur. Ona göre erdemli yaşamak mümkündür. Bilgi erdem değildir. İnsanların nasıl yaşaması gerektiğinden daha önemlisi sorgulama yöntemini öğrenmiş olmasıdır. Gayreti de bu nokta da yoğunlaşmıştır (Gülesanlar, 2010: 4). Platon'un etik anlayışında ise etik sistematik şekilde incelenmiş ve insan pratiği her zaman ideler öğretisiyle aynı bağlantıda ve bununla alakalı olan değişmez ebedi varlık problemine bağlı olarak açıklanmıştır (Pieper, 1999: 29- 30). Bu görüşlerden yola çıkarak Aristo etiği insan eylemleri ve ürünleri kapsamında değerlendirirken; Sokrates'in erdem olgusuna önem vererek insanların sorgulama yöntemini öğrenmesinin daha önemli olduğuna inandığı ve Platon'un ise etiği sistematik bakımdan incelediği ve insan pratiğini ideler öğretisi doğrultusunda incelediği sonucuna varılmıştır. Tarih boyunca her toplum kendi içinde dinsel, ekonomik veya mesleki konularda pek çok kural meydana getirmiştir. Bu kuralların meydana gelmesinde toplumların kültürü ve etnik yapıları etkili olmuştur. Çok eski zamanda bile var olan etik kavramı, yukarıda belirttiğimiz gibi felsefeciler tarafından da tartışılmıştır. Fakat endüstri toplumuna geçilmesiyle birlikte ortaya çıkan karmaşık yapıda etik değerlere daha fazla önem vermeye başlanmıştır. 1960'lara kadar etik, sadece dini açıdan ele alınırken 1960'lardan sonra etik konulara gösterilen değerler çeşitlenerek gelişmiştir (Kınran, 2006:6-7). 1970'lerden başlayarak etik tartışmalar yoğunlaşmış ve kamuoyunun dikkati etik olgusuna yönelmiş ve etik tartışmaların şiddeti artmıştır. Günümüze gelindiğinde ise etik uluslararası bir nitelik kazanmıştır. Devletler ve ulusların farklı fikirleri olsa da etik konusunda ortak fikirleri olabilmektedir. Etik süreçte kararlar alınırken ancak belli etik değerlere bağlı kalınarak ilerleme sağlanabilmektedir (Alagöz, 2014: 3).

Etik değerler/ilkeler toplum düzeninin sağlanabilmesi içinde gereklidir. Evrensel anlamda etik ilkeler adalet, demokrasi, dürüstlük, sorumluluk, hoşgörü, saygı vd. ilkeler (eşitlik, tarafsızlık, insan hakları, hümanizm, hukukun üstünlüğü, sevgi, tutumluluk, açıklık) kapsamında değerlendirilmektedir. Yukarıda evrensel açıdan da bahsedilmiş etik ilkeler/değerleri İnayet Aydın (T.Y)'ın çalışmasında da belirtildiği üzere; kurumun etik ilkelerini uygulamaya koyma, açıklık ve dürüstlüğü sağlama, şeffaf, hesap verebilir ve tarafsız olma, kendisini maddi anlamda başkasına tabi olacak ilişkiler sokmama, kamu yararını kendi çıkarlarından üstün tutma, eşitliğin hâkim olması için toplumda adaletli davranmayı sürekli kılma, üstlere hesap verebilir şekilde görevini yerine getirme sorumluluğunu üstlenme, insan haklarına saygılı kamu görevlisi, ortak hedefi yerine getirmek için görev yapılan kuruma bağlı kalma, toplum içerisinde hukuk düzenini hâkim kılma, demokratik bir yönetim biçiminin mevcudiyeti, vatandaşlara sunulan hizmet

standartlarının yüksek tutulması, hak ve özgürlüklere saygı duyulması şeklinde açıklamak doğru olacaktır (Aydın, T.Y).

Etik en basit tanımıyla insan ilişkilerinde iyi veya doğru ya da kötü veya yanlış olarak adlandırılan değer yargılarını incelemektedir (TÜSİAD, 2005 Kasım:49). Etik kavramı insanların yaşamlarını devam ettirmesinde etkin bir role sahip değer ve inançlar, hayatı anlama ve hayata anlam katabilme çabası olarak da tanımlanabilmektedir (Yatkın, 2008: 104). Bir başka anlatımla etik; tüm etkinlik ve hedeflerin yerli yerine konulması, neyin yapılıp yapılmayacağı, neyin istenip istenmeyeceği veya neye sahip olunup olunmayacağına bilinmesi şeklinde de ifade edilebilmektedir (Cevizci, 2002: 2).

Etik konusunda bulunan ortak ifadenin temel noktası ise iyi olanı yapmak ve iyi olana ulaşmaktır. Ama iyi, herkes tarafından aynı ifadede vücut bulamamaktadır. Kişiler farklı olabildiğine göre kişiye göre iyi de değişmekte ve dolayısıyla etiğin niteliği ve anlamı da değişmektedir. Burada önemli olan nokta, bireylerin iyiden anladıklarının farklı olmasına rağmen iyi niyete bağlı kalmaları yanında tavır ve davranışlarının da iyi ya da kötü olarak değerlendirilmesine imkân tanınmasıdır (Yılmaz, 2012: 9). Etik, uygulamaya konulan ahlaki vazife ve ahlak ilkeleri anlayışıdır. Etik anlayış, hesap verebilirlik ve iyi davranışta somut hale gelmektedir. Yani hesap verebilirlik noktasında sorun olmayan bir yönetimin davranışı da iyi olarak nitelendirilebilmekte ve etik davranma o yönetime hâkim ilke görülmektedir. Diğer taraftan etik, insanın kamu ile olan ilişkilerinde “uygun” olarak adlandırılan davranışı belirleyen içsel bir denetimcidir (TÜSİAD, 2005: 50). Etik kurallara uygun hareket eden gerek kamu görevlisi gerek de kamuda işlemlerini gerçekleştiren vatandaş yolsuz eylemlere karışmamayı tercih ederek etik davranışın toplumdaki örneği olabilmektedir. Toplumlarda iyi davranışlardan ziyade rüşvet, kayırmacılık, zimmet haraç ve rant kollama gibi kötü davranışların artmasının neticesinde etiğin önemi artmıştır. Böylelikle birçok yerdeki etik tanımında birey ve sosyal grubun kabul etmiş olduğu doğru ve yanlış ilkelerin neler olduğu da belirtilmiştir (Tutan, 2006: 3).

Türk Dil Kurumu'nun Güncel Türkçe Sözlüğü etik için ; “*Çeşitli meslek kolları arasında tarafların uyması veya kaçınması gereken davranışlar bütünü, töre bilimi, etik bilimi, ahlaki ahlakla ilgili*” ifadesini kullanmaktadır (Uzun, 2010: 35). Diğer bir ifadeyle ise etik insanların töresel veya ahlaksal ilişkilerini davranış şekillerini ve fikirlerini araştıran felsefe dalı olarak açıklanmaktadır (Öztutkan, 2011: 64). Etik, kişi davranışlarına temel oluşturan ahlak ilkelerinin tamamı ve insanların işlerini nasıl yapmaları gerektiğini

belirlemede yardımcı bir rehber değer, ilke ve standartlardır. Diğer taraftan etik, felsefenin ahlakla ilgilenen dalına da denilmektedir. Felsefenin bu alanı, insanların kurmuş oldukları değerler ya da kuralları doğru-yanlış veya iyi-kötü gibi yönlerden araştırmaktadır (Şen, 2017: 11). Yaşamak isteyen herkes bir eylem içerisinde bulunmaktadır. Bu eylemi gerçekleştirirken de karar verme sürecinden geçilmektedir. Süreç içerisinde herkes kararlarında doğru olana ulaşmayı istemektedir. Etik işte tam bu noktada doğruluğunun veya yanlışlığının ispatlanması mümkün bilgiler ortaya koyan ve koyması beklenen felsefe disiplini olmaktadır (Tepe, 2004: 14-15). Etik daha geniş bir bakış açısından değerlendirildiğinde de *“belli bir ahlaklılık düşüncesine sahip, belli bir yaşama ülküsünü hayata uygulamak için gayret eden kişinin yaşayışını, devrinin gidişatını, üyesi bulunduğu toplumun yaşayışını eleştiren ve hatta mahkûm eden dolayısıyla var olan değerler dizisi yerine alternatif değerler, yaşama kuralları ya da ilkeler benimsemeye yeltenen bir prensip sistemi”* olarak da açıklanabilmektedir (Kant, 2003: 85).

Bu tanımlardan yola çıkarak etik iyi ya da doğru veya kötü ya da yanlış değer yargılarını inceleyen, insanların yaşamlarını devam ettirebilmesinde etkin bir göreve sahip, nelerin yapılması ya da yapılmaması gerektiği konusunda açıklama yapan, iyi olana ulaşma hedefinde olan, hesap verebilir ve iyi davranışta somut hale gelen, kamu ilişkilerinde uygun olan davranışı belirleyen ve bu noktada denetimci rolünü üstlenen, farklı meslek kolları arasında uyulması gereken davranışlar bütünü oluşturarak yardımcı bir rehber şeklinde tanımlanabilir.

Ayrıca etik dışı davranışlarda bulunulduğunda pek çok problem ortaya çıkmaktadır. Bu problemler etik problemler olarak ifade edilmektedir. Etik problemler ifadesinin kullanıldığı ana anlamlara dayanarak ve bunları çözmekte izlenen farklı yollara bakarsak günümüz tartışmalarında etik sözcüğünün kullanıldığı, birbirinden farklı ve birbirine karıştırılmaması gereken en az üç ana anlamı olduğu görülmektedir. Buna göre etik sözcüğü bugün, bazen değişik ve değişken norm sistemleri anlamında kullanılmaktadır. Bunlar yazılı ve yazılı olmayan normlar veya belli bir kültürde belli zamanda hâkim olan iyi ve kötüyle alakalı, dolayısıyla yapılması ve yapılmaması gereken, o anda yaygın anlayışlardır. Bu norm ve anlayışlar etik değerler ile karıştırılmamalıdır. Yazılı olmayan bu kültürel norm sistemleri için ahlâk kelimesini kullanmak daha uygundur. Bazı ilişkilerde de etik sözcüğü yazılı norm kodları sistemi anlamında kullanılmaktadır. Mesela meslek etikleri bağlamındaki etik sözcüğü bu anlamda kullanılmaktadır. Oysa evrensel kodlardan oluşan bu kodlara yani belgelere ahlaklılık kodu denmesi daha uygundur. Meslek kodları da bu türden

normlar ortaya koymak amacıyla geliştirilmektedir. Evrensel etik koduna verilebilecek en güzel örnek “İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi” dir. Etik terimi felsefenin bir alt dalını belirtmek için de kullanılmaktadır. Ama yaygın düşünceye göre bu felsefe dalı çoğunlukla normatif bir alan kabul edilmektedir. Felsefenin araştırma alanı olarak etik, normlar getiren değil, bilgi üreten alandır. Bu etik, insanlar arası ilişkiler ve değer problemlerini araştırmaktadır. İsim olarak etik kelimesi sadece felsefenin bu alanını tanımlamak amacıyla kullanılmalıdır (Kuçuradi, 2004: 2-3-4). Özetlemek gerekirse, ahlâk anlamında kullanılan etik sözcüğü ile meslek etikleri anlamında kullanılan etik sözcüğü birbirinden farklı bilgi niteliğinde olan norm sistemleridir. Felsefenin bir alanı olarak ise etik kendine has nesne barındıran bir bilgi alanını anlatmaktadır.

Etik konusunda birçok farklı tanım olmasının yanı sıra ortak noktalarda vardır. Bunlardan ilki, etiğin kişilerin doğru-yanlış davranışları üzerinde yoğunlaşırken, diğeri de sözü edilen davranışları ve bu davranışlarla alakalı standartları sorguluyor oluşudur. Ayrıca etik bilimi ile iyi-kötü, doğru-yanlış, haklı-haksız gibi ikilemler incelenerek yapılan toplumsal sorgulamalar sonucunda evrensel ilkelerin ortaya çıkarılması amaçlanmaktadır (Filizöz, 2011:3).

Etiğin konusu ise insan eylemlerinden oluşmaktadır. Buna rağmen etik karakteristik bir eylem kuramı sayılmamaktadır. Çünkü etiğin konusunu her türlü insan eylemi ve faaliyeti değil öncelik olarak ahlakiliğe vurgu yapan eylemler oluşturmaktadır. Bu noktada etik ve ahlak arasındaki ayrım kendini göstermektedir. Buna göre etik, bir eylemin ahlaki açıdan iyi bir eylem olup olmadığını sorgularken; ahlak iyi-ödev-gereklilik ve müsaade gibi kavramlara da değinmektedir (Pieper, 1999: 17). Ayrıca etik ahlak felsefesi kapsamına girerken; ahlak ise etiğin bir araştırma konusu olmasından kaynaklanmaktadır. Etik doğru ve yanlışın teorisi iken; ahlak bu teorilerin uygulamasıdır. Ahlaki ilkeler yerine etik ilkelerden; etik yerine de ahlaki bir davranış şeklinden söz etmek daha uygundur. Dolayısıyla etiğin kişinin belli bir durumda anlatmak istediği değerler ile ilgili olmasından bahsedilirken, ahlakında bu değerlerin uygulamasıyla ilgili olduğu şeklinde bir değerlendirme yapılabilmektedir (Aktaş, 2014: 24). Ayrıca etik bir bilgi dalıyken; ahlak toplumsal özellikte bir olgudur ve yere-zamana bağlı biçimde değişebilme gücüne sahiptir. Geçerli olduğu toplum içerisinde yaptırım gücünde bulunan ahlak toplumda kendiliğinden var olan ve insanın toplumsallığıyla ilgili olan bir olgudur. Sonuç olarak denilebilir ki ahlak olgusal nitelikli bir var olan, etik ise bilgisel nitelikli olandır (Kuçuradi ve Taşdelen, 2013: 14). Etiğin konu aldığı temel sorular günlük yaşamda ortaya çıkan sorunların radikal hale

getirilerek dikkat çekmesiyle gelişmişken; ahlaki sorular ise çoğunlukla emir ve bildirme kipindeki ifadelerden oluşmaktadır. Örnek vermek gerekirse, etik verilmiş olan sözlerin neden tutulması gerektiğini sorgularken; ahlak direkt olarak “bana sadık kalacağına söz ver” ifadesini kullanarak sorusuna cevap aramaktadır. Bu noktada etik ise konu olarak temel ve genel sayılan soruları incelemektedir (Mahmutoğlu,2009: 237).

Etiğin ahlakla ilişkisini ve farkını anlamak bakımından etiğin amaçlarına bakmak gereklidir. Etiğin bir dizi alt amacı barındıran amaçları vardır. Bu amaçlar insan pratiğini ahlaki özelliği açısından aydınlatmak, eleştirel etik değer biçimlerine ve temellendirme süreçlerine girebilmek, ahlaki eylemin insanın istemesi veya istememesi haline bağlı bir keyfi eylem olmadığını gösterebilmek, insanı sevmeyi öğretebilmektir (Pieper, 1999: 18). Bu amaçlar, bilgi ile ilgili bir durumu, yalnızca öğrenme süreçleriyle iletilemeyecek olan sorumluluk bilinci, ahlaki sorumluluğun üstlenilmesi ve insanın ahlaki olanı bağlayıcı kabul etmesi şeklinde bir amacı belirtmektedir. Etiğin temel destek noktası ise iyi niyettir. İyi niyet kişinin durumu ilkesel olarak kabullenmesinin yanı sıra iyi olarak kabul görenleri de fiilen kendi eylemlerinin ilkesi haline getirmesidir. Sonuç olarak etiğin amacı, bireye toplum içinde diğerleriyle beraber yaşarken iyi temellendirilmiş ahlaki kararları kendi başına verebilecek durumda olmayı ve kendi başına var olabilmeyi öğretmektir (Kılavuz, 2003: 18). Etik amacın dışında sergilenen her davranış etik dışı davranışlar adını almaktadır. Bu davranışlar yönetsel yolsuzluk ve siyasal yolsuzluk şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Tezi ilgilendiren kısım yönetsel yolsuzluk türü olduğu için bu bölümde yönetsel yolsuzlukların neler olduğuna başlıklar halinde değinmek yerinde görülmüştür. Yönetsel yolsuzluklar rüşvet, zimmet, irtikâp, bahşiş, yönetimde siyasallaşma, görevi kötüye kullanma, dolandırıcılık, çıkar transferi, rant kollama ve kayırmacılıktan oluşmaktadır. İlgili yolsuzluk türleri açıklamalarına ilerleyen bölümlerde değinilmiştir. Etik dışı davranışlarda bulunmak kimi zaman kanuni kimi zamanda vicdani cezalandırmaların uygulanmasıyla sonuçlanmaktadır. Kişiye ödev ve sorumluluklar yükleyerek, kişinin vicdanında iyi niyet oluşturarak veya kişinin kendini etik açıdan sorgulamasını sağlayarak, insan davranışlarında iyi, doğru, fedakârlık gibi kavramlar ön plana çıkabilmektedir (Kara, 2013: 5).

Bu bağlamda, Konfüçyüs’ün ifadesi de bize ışık tutmaktadır.

“İnsanları sadece ceza ile yönetirseniz, onlar bir daha yanlış yapmazlar; ancak şeref ve utanma duygusuna da sahip olmazlar. İnsanları erdemle ve etik kurallar ile idare

ederseniz, o zaman onlar şeref ve utanma duygularına sahip olurlar, hem de doğruyu ve iyiyi yapmaya çalışırlar”

Etik ile ilgili ülkemiz kanunlarında ve yönetmeliklerinde bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan en önemlileri şunlardır (Eryılmaz, 2008: 10) :

- ❖ 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun (25.05.2004),
- ❖ Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği (13 Nisan 2005),
- ❖ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,
- ❖ 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (247-266),
- ❖ 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunudur.

Ülkemizde etik bir yönetimin sağlanması amacıyla yapılan temel düzenleme, 25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun ile başlamıştır. Etik davranış ilkelerinin neler olduğu hakkında düzenleme yapma yetkisi de 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na verilmiştir. Kurulun hazırlamış olduğu yönetmelikte 13.04.2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanarak yürürlüğe konmuştur. Yönetmelikte yer alan etik davranış ilkeleri bazı başlıklar altında düzenlemeye tabi tutulmuştur. Bunlar (Eryılmaz, 2008: 11) Bunlar, kamu hizmeti bilinci, halka hizmet bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık, dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven, nezaket ve saygı, yetkili makamlara bildirim, çıkar çatışmasından kaçınma, yetkilerin kötüye kullanılmaması, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, kamu malları ve kaynaklarının kullanımı, savurganlıktan kaçınma, gerçek dışı beyandan kaçınma, bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, yöneticilerin hesap verme sorumluluğu, mal bildiriminde bulunma, eski kamu görevlilerine imtiyazsız muameledir. Etik davranış ilkelerine uyulmadığı takdirde etik dışı faaliyetler ortaya çıkmakta ve bu durum zamanla bireysel boyutları aşır sorunların kurumsallaşmasına neden olmaktadır. Böyle bir durum karşısında da vatandaşların devlete ve devlet kurumlarına güvenleri zarar görmektedir (Özdemir, 2008: 190). Buna sebep olmamak için kamu yönetimde etik ilkeler hâkim bir anlayışa dönüştürülmelidir. Buda ancak yönetim üzerindeki siyasi baskıya son verilmesi ve yönetimin özerkleştirilmesi, kamu görevlilerinin etik dışı davranışlarda bulunmasının önüne geçmek amacıyla istihdam ve ücretlerde iyileştirmelere gidilmesi ve kamu yönetimde şeffaf ve hesap verebilir bir mekanizmasının kurulmasının yanında kurumlarda düzenlenen eğitimlere etik davranışların öğretilmesinin dâhil edilmesiyle mümkün olacaktır.

Bu durumda, Mahatma Ghandi'nin ifadesi de bize yol göstermektedir.

“Söylediklerinize dikkat edin düşüncelere dönüşür... Düşüncelerinize dikkat edin duygularınıza dönüşür... Duygularınıza dikkat edin davranışlarınıza dönüşür... Davranışlarınıza dikkat edin alışkanlıklarınıza dönüşür... Alışkanlıklarınıza dikkat edin değerlerinize dönüşür... Değerlerinize dikkat edin karakterinize dönüşür... Karakterinize dikkat edin kaderinize dönüşür...”

Yani söylediklerimiz, düşüncelerimiz, duygularımız, davranışlarımız, alışkanlıklarımız, değerlerimiz, karakterimiz ve kaderimizi bir zincirin parçaları olarak düşünürsek eğer bu zincirin parçalarından biri bile kopsa (etik dışı davranış oluşumuna neden olsa) toplum yozlaşma içerisinde kalarak çürümeye mahkûm olacaktır.

1.2.2. Yönetmel Etik

Yönetmel etik kavramının incelendiği bu bölümde yönetmel etik kavramı ve kapsamı, yönetmel etiğin pozitif ve negatif anlamları açısından değerlendirilmesi, yönetici eylemlerinin incelenmesi, yöneticilerin sahip olmaları gereken etik ilkeler, yönetim etiği anlayışı oluşturulurken dikkate alınması gereken prensipler, yönetmel etiğin ilgi alanı, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkeleri ve çıkar çatışması incelenmiştir.

Geçmişten günümüze önemi gün geçtikçe artan yönetmel etik kavramı için Dağdelen (2005) yazısında “Yönetim görevinin mevcut olduğu her zaman kendisine bir tartışma alanı bulmuştur” demiştir. Bu bilgiye göre “Antik Yunan’da Platon (İ.Ö. 429-347) devlet yöneticisinin erdemli sayılması için gereken değerleri bilgelik, cesaret ve ölçülülük özelliklerine sahip olması gerekliliği ile açıklamışken; Şeyh Edebali (1206-1327) Osman Gazi Kayı boyu başına geçtiğinde, ona verdiği nasihatlerle” yönetmel etiğin Türk yönetim geleneğinde çok önemli bir yere sahip olduğunu kanıtlamıştır denebilir (Dağdelen, 2005). Bunların yanı sıra Yusuf Has Hacip (1069-1070) politika ve yönetim alanındaki en önemli eserlerden biri niteliğindeki Kutadgu Bilig adlı eserinde insan unsurunun yönetimde en önemli etken olduğu fikrini öne sürerek yerel yöneticilerin sahip olmaları gereken özellikleri akıllı ve bilgili, siyaset sahibi, ihtiyatlı ve tedbirli, zeki ve uyanık, dürüst, tatlı dilli ve güler yüzlü, takva ve utanma duygusuna sahip, mütevazı ve alçakgönüllü, merhametli ve iyi huylu, nefesine hakim, vefalı ve insaniyetli, iyi tabiatlı olmak ve dünya malına aldanmamak ve inatçı olmamak şeklinde açıklamıştır. Nizamülmülk’ün Sultan Melikşah’ın isteği üzerine yazdığı hükümdarlık konusunda tavsiyelerini sunduğu ve adaleti sağlamak için devlet

organlarının nasıl güçlendirilebileceğinin yolları aranması konusunda tavsiyeler ortaya konan ve ana tema olarak adaletin hâkim olduğu Siyasetname (1092) adlı eserde de hükümdarın adaletli bir yönetim sürdürebilmesi için yolsuzluklarla mücadele etmesi, liyakate önem vermesi, halkın refahını sağlaması, hainleri cezalandırırken hakkaniyeti ön planda tutması gibi yönlendirmeler yer almıştır (Ayar, 1092/2018: 230). Ayrıca Timur'un devlet yönetimi ve yönetimde görevlendirdiği kişiler (1360-1405) hakkında bilgilerin yer aldığı Temür Tüzükleri adlı eserde de saltanat idaresinde devamlılığın sağlanabilmesi için kötü nefislilerin ülkeden kovulması ve itibarlı kişilerin yüceltilmesi gerektiğine değinilerek yönetim görevinde bulunacak kişilerin devlete zarar vermeyecek özelliklere (doğruluk ve adaletten ayrılmayan, her zaman devletin çıkarını korumak yönünde düşüncelerde) sahip olması gerektiği vurgulanmıştır. Çünkü kötü niyetli kişilerin görev aldığı yönetimler hızlı bir şekilde yıkılmaya mahkûmdur (Yağlı, 2016: 257-231). Bu noktada Timur'da doğru bir ülke idaresi için özellikle vezirlerinin görevlerini her zaman etik kurallara uygun bir şekilde gerçekleştirmesi yönünde titiz yaklaşım sergilemiştir.

Yönetsel etik diğer adıyla kamu etiği, kamu hizmeti etiği ya da kamu yönetimi etiği kavramı farklı adlarla anlatılmıştır. İngilizcede de ise “Administrative Ethics” kavramına karşılık gelen yönetsel etik ifadesi kamu yönetimi literatüründe iş ahlakı, örgüt kültürü, kamu yönetimi ahlakı, yönetsel ahlak gibi ifadelerle anlatılan kamu yönetimi etiği/yönetsel etik; göreceli bir kavram olma özelliğindeki ahlakın belli bir örgüt içinde o örgüt tarafından belirlenmiş kurallarla desteklenerek ortaya çıkmış halidir (Kılavuz, 2002: 258; Bilgin, 1997:2).

Yönetsel etik “kamu görevlilerinin kamusal işleri yerine getirirken tarafsızlık, nesnellik ve dürüstlük ilkeleri çerçevesinde buldukları makamı kişisel, özel, maddi veya partizan bir kazanç için kullanmaktan çekindikleri bir yönetim anlayışı” nı ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle, “etik ilke ve değerlere dayanan ve işleyişinde bu ilke ve değerlere işlerlik kazandıran yönetim” biçimidir (Ömürgönülşen, T.Y). Kılavuz (2002: 255)'a göre de kamu yöneticileri görevlerini etik ilkelere uyma sorumluluğu içerisinde yerine getirirken hizmet amaçları sunulacak hizmetlerle vatandaşların refahının artırılmasını sağlamaktır. Çünkü vatandaşlar kamu hizmetlerinden yararlanan bireyler olarak sürekli şekilde pek çok yönetsel uygulamayla karşılaşmaktadırlar. Bu açıdan uygulamalı bir etik alanı olarak kabul edilen yönetsel etik uygulamaları, devlet ile vatandaş arasındaki ilişkide kamu gücünün keyfi kullanılmasını engellemek için önemli bir denge unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır (Kılavuz, 2002: 255). Böyle bir durumda da kamu görevlilerinden beklenen davranış, içinde

buldukları yönetimin amaçlarıyla uyumlu şekilde hareket etmeleri ve kamu yararına uygun kararlar almalarıdır. Kamu görevlileri bu beklenti içinde pek çok açmaz ve ikilemlerle karşı karşıya kalmaktadır. Yönetmelik kavramı da içeriği gereği böyle bir durum karşısında kamu görevlilerinin nasıl davranmaları gerektiği noktasında kendilerine kılavuzluk etmektedir (etik. gov, 2018).

Yönetmelik davranışı örgütsel, yönetici ve dışsal çevre faktörleri etkilemektedir. Buna göre politikalar, hareket kodları, yöneticilerin davranışları ve iş arkadaşlarının davranışları örgütsel davranışları oluştururken; ailevi etkiler, dinsel etkiler, kişisel standartlar ve gereksinimler birey olarak yönetici faktörlerini oluşturmaktadır; hükümet düzenlemeleri, toplumun norm ve değerleri, endüstrinin ahlaki iklimi ise dışsal çevre faktörlerini oluşturmaktadır (Kutvan, 2011: 85).

Yönetmelik yaklaşımının hâkim olmasına yönelik yapılan çalışmalar özellikle 1980'li yıllardan sonra hız kazanmış ve yönetimde etkinliğin ve verimliliğin artırılması için önemli bir faktör olarak görülmüştür. Çünkü etik bir yönetim ile vatandaşlara sunulan hizmet ve faaliyetlerin daha tarafsız ve adil olması, sorumluluk bilincinde davranılması ve kamu kaynaklarının etkin kullanılması sağlanacaktır. Bu açıdan yönetimde etik temeline sahip bir yönetim anlayışının hâkimiyet göstermesi hizmet kalitesinin ve verimliliğin artırılmasında bir yol olarak düşünülmüştür (Örselli, 2010: 65).

Ayrıca yönetmelik yaklaşımı, bir yandan yöneticilerin etik dışı davranışlarda bulunmamaları gerektiği ile ilgilenirken, diğer yandan da yöneticilerin karşılaştıkları çıkar çatışmaları ve ikilemlerin çözümünde onlara yardımcı olacak ilke ve standartların oluşturulması sorumluluğundadır (Şen, 1998: 82). Etik ikilemler genellikle insanların birbiriyle çelişen ilkeler arasından bir seçim yapmaları gerektiği zaman ortaya çıkar. Bu açıdan etik ikilem, çoğunlukla kafa karıştırıcı durumlarda çelişen ilkeler arasında bir seçim yapmak zorunda olunan durum şeklinde açıklanabilir (Erdoğan, 2009: 22). Makrydemetres (2002) da kamu görevlilerinin etik ikilemleri çözerken dikkat etmeleri gereken dört temel faktör olduğu konusuna değinmiştir. Bunlar; yönetimde demokratik hesap verebilirlik, yasalara uygunluk, mesleki dürüstlük ve topluma karşı sorumluluktur. Hesap verebilirlik ilkesi, yöneticinin kararlarından ve kararlarının sonuçlarından sorumlu olmasını ve yeri geldiğinde aldığı kararlar sebebiyle üst makamlara ve ilgililere hesap vermesini anlatırken; alınan kararların yasalara çelişmemesi ve yasa dışı özellik barındırmaması yasalara uygunluk ilkesinin gereği; mesleki dürüstlük o mesleğin ilkelerine ve meslek ahlakına

uygun davranışlar sergilenmesini gerektirirken; topluma karşı sorumluluk ise örgütün toplumla ilgili rollerini açıklamaktadır. Ayrıca kararlar alınırken mutlaka toplumun genel iyiliği ve kamu yararı göz önünde bulundurulmalıdır (Makrydemetres, 2002: 255-256).

Yönetmel etik kavramında değinilmesi gereken bir başka önemli noktada yönetmel etik veya yönetmel ahlak kavramlarıyla anlaşılması gerekenin, iyilerin ve kötülerin oluşturduğu bütün örgütsel kültür oluşumları olduğudur. Bu açıdan denilebilir ki yönetmel etik hem pozitif hem de negatif anlamlara sahiptir. Dolayısıyla yönetmel etik pozitif anlamı açısından değerlendirilirse; genel ahlak anlayışındaki iyilerin ve pozitif yönlerin örgütsel amaçlara ve örgüt kültürüne yansması olarak değerlendirilebilir. Bu açıdan pozitif yönetmel etik anlayışı, yaygın ahlak anlayışına sahip dürüst bir bireyin, örgüte katılması ve bütünün bir parçası haline geldiği görünümüdür. Kamu çalışanları aldığı ücreti hak etmek için emek ve gücünü ortaya koyarsa, sorumluluğunu kabul ettiği görevleri etkin ve zamanında yaparsa, kendi pozisyonu altındaki görevlilere adaletli ve şefkatli davranırsa ve üstlerine karşı sorumluluklarını yerine getirirse pozitif anlamda bir yönetmel etik anlayışı içerisinde çalışıyor demektir. Ayrıca toplumda yer edinmiş yaygın ahlak anlayışı içinde kötünün ve yanlışın etkili olduğu bir negatif yön olduğu kadar örgütler içerisinde de negatif bir ahlak anlayışı mevcuttur. Yönetmel etiğin bu özelliği onun negatif yönüdür. Örgüt ortamında kamu personelinin bireysel çıkar veya statü kazanmak için standart görevlerini aksatması ve rüşvet, yolsuzluk, irtikâp, ihtilas, zimmete para geçirme ve resmi evrakta sahtecilik gibi yasa dışı davranışlarda bulunmaları halinde yönetmel etiğin negatif yönü ortaya çıkmaktadır (Kılavuz, 2002: 259). Pozitif yönlerinin bulunmasının yanında negatif yönleri de bulunan yönetmel etik uygulamaları, yönetmel alanda çalışanların ve yöneticilerin faaliyetlerindeki bütün ahlaki boyutları incelemektedir. İlgili boyutların kapsamında değerler, standartlar ve normlar, davranışlar bulunmaktadır. Buna göre değerler bireysel, örgütsel ya da sosyal olarak düşünce ve davranışların bağımsızlık, adalet, dürüstlük, bağlılık, tarafsızlık, sorumluluk gibi kavramlar içinde incelenmesini anlatırken; standartlar ve normlar ise çalışanların faaliyetlerine kılavuzluk yapan, davranışlarını yönlendiren ve onları denetleyen yasalar, kodlar, kurallar gibi prensipleri oluştururken; davranışlar ise sosyal değerlere uygun, mevcut normlar ve standartlarla sınırlandırılmış farklı kişisel faaliyetlerdir. Bu boyutlar kapsamında yönetmel etiğin temel görevi yöneticiler ve çalışanlar arasındaki ilişkiyi düzenlemek, etik ihtiyaçları karşılayarak sosyal yapı değerlerini vurgulamak ve ilgili yapıya uygun şekilde davranışlar geliştirmektir. Kamu içerisinde bulunan yönetmel etik uygulamaları da yönetim ve vatandaşlar arasındaki ilişkiyi düzenlemek, yönetmel

faaliyetlerin gelişmesine yardım etmek ve kamu çalışanlarında ahlak temelli davranış standartları oluşturmayı amaçlamaktadır (Sayılı ve Kızıldağ, 2007: 233-234). Denilebilir ki yönetsel etik kavramı kurum içi motivasyon ve işe bağlılığı artırdığı gibi çalışmalarda başarıyla ulaşmak içinde kilit görevde bulunduğu için önem taşımaktadır.

Yönetsel etik konusunun incelemesinde yönetici eylemleri de önemli bir konumdadır. Bahsi geçen yönetici eylemleri üç bölümde incelenebilir. Bunlar; kişisel uygulamalar ve ahlaki sorunlar, mesleki eylemler ve günlük yönetim işlerinden oluşmaktadır. Kişisel uygulamalar ve ahlaki sorunlara örnek olarak kaynakların yanlış kullanımı, cinsel taciz ve bazı çıkar çatışmaları verilebilirken; mesleki eylemlere adam kayırma, sorun çıkmasına neden olmamak için ilgili tarafların baskılarına boyun eğme davranışları örnek verilebilmekte; günlük yönetim işlerine örnek olarak ise gücün kullanımı, örgütlerin ve bireylerin şekillendirilmesi, doğru değerlerin karşılaştırılması, gücün adil şekilde uygulanıp uygulanmadığının ve uygulanan seçimlerin haklılığının yargılanması verilebilmektedir. Birinci gruptaki sorunlarda yasal düzenlemeler ve toplumsal beklentilerin zaten var olması nedeniyle etik kararların alınması aşamasında yaşanan sorunlar en az orandadır. İkinci gruptaki sorunlar oldukça karmaşık, yoğun ve ortaya çıkması halinde üzerinde dikkatle durulması gereken kısa dönemli etik sorunlardır. Üçüncü aşamadaki sorunlar ise ikinci gruptaki sorunlar kadar yoğun, acil ve tehlikeli tepkiler doğurmayabilir. Fakat bu sorunlar sürekli, yaygın ve örgütte daha uzun dönemli etkilere sahip sorunlardır (Aydın, 2004: 55-56).

Etik değerlerin hâkim olduğu bir yönetimde görev yapan yöneticilerin sahip olması gereken bazı etik ilkelerde vardır. Bunlar; dürüst, doğru ve açık sözlü, adil, sorumluluk sahibi, hoşgörülü olmanın yanı sıra insan sevgisi ve insana saygı kavramlarını benimsemek, inanç-ırk-cinsiyet ayrımı yapmamak, hukuka-yasalara ve mevzuata uygun davranmak, iş görenlerin emeğinin hakkını vermek şeklinde sıralanabilmektedir (Aydın, 2004: 85). Bu ilkelere uyulması halinde yönetimde etik dışı davranışlar görülmeyecek ve vatandaşların devlete olan güveni sarsılmayacaktır. Doğru işleyen bir yönetim için gerekli kuralları sunacak bir bireye ya da gruba uyarlanan ahlak ilkelerinin ifadesi olan yönetim etiği anlayışının yaratılmasında göz önüne alınması gereken bazı prensipler vardır. Bu noktada kamu hizmetlerinde etik standartlar açık ve anlaşılır olmalı, etik kurallar yasal düzenlemelerle çelişki içinde olmamalı, kamu görevlileri için etik kılavuz ve danışmanlık mekanizmaları kurulmalı, kamu görevlileri, kendilerine karşı yapılan haksız eylemler karşısında hak ve sorumluluklarını bilmeli, etiksel altyapıya siyasilerin katkısı, kamu

çalışanlarının etiksel yönetimini güçlendirmeye yönelik olmalı, karar alma süreçleri şeffaf olmalı ve kamuoyu bilgilendirilmeli, yönetim sistemi, bozulmalarla mücadele edebilir hale getirilmeli ve yönetim karar ve politikaları, etik davranışları ilerletmeye dönük olmalıdır (Öztürk, 2003: 213; Örselli, 2010: 68). Bu açıklamaların yola çıkarak yönetsel etiğin yönetsel ahlak kavramıyla içiçe bir işleyiş içerisinde yürüdüğü ve kamu yöneticilerinin etik dışı davranışlarda bulunmamlarını sağlamanın yanında çıkar çatışmaları ve ikilemlerin çözümünde yardımcı olabilmek için gereken ilke ve standartların oluşturulmasıyla ilgilendiği söylenebilir.

Buna göre kamu yöneticilerinin etik dışı davranışlarda bulunmamları için uymaları gereken etik davranış ilkeleri Kamu Görevlileri Etik Kurulu Etik Rehberinde belirtilmiştir. Bunlar görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilincinde olmak, halka hizmet bilinciyle hareket etmek, hizmet standartlarına uymak, vatandaşa yol göstermek, nezaket ve saygı davranışları içerisinde olmak, amaç ve misyona bağlı olmak, dürüstlük ve tarafsızlık ilkelerine bağlı olarak hizmet vermek, saygınlık ve güven ortamını sağlamak, kurum içerisindeki yasa dışı ve etik ilkelere bağlı olmayan uygulamaları yetkili makamlara bildirmek, çıkar çatışmasından kaçınmak, kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaç ve hizmet dışında kullanmamak, kamu araç-gereçleri, malları ve kaynaklarını kullanımda savurgan olmamak, yetkilerini aşarak çalıştıkları kurumu bağlayıcı açıklama, taahhüt, vaatlerde bulunmamak ve gerçek dışı beyanlar vermemek, saydam bir yönetim anlayışının sağlanması için halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardım etmek ve katılımcılığa destek vermek, kamu hizmetlerini yerine getirirken hesap verebilir ve denetlenebilir olmak ve yetkili makama kendisinin ve ailesinin mal bildirimleri konusunda bilgi vermek şeklinde belirlenmiştir (etik.gov.tr, 2017).

Yönetim içerisinde zaman zaman görülen çıkar çatışmaları da yönetsel etikte adı geçen önemli konulardan biridir. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Etik Yönetmeliğinin 13. maddesinde düzenlenmiş olan 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”* durumunu anlatmaktadır. Çıkar çatışmasının olduğu durumlarda karar alıcının bireysel çıkarları ile genel anlamda kamu çıkarları çelişmekte ve dolayısıyla görevin tarafsız ve objektif şekilde gerçekleştirilmesini etkileme olasılığı bulunmaktadır. Çoğu zaman çıkar çatışması durumu, görevi etkilemese bile

dışarıdaki gözlerce görevi etkiliyormuş gibi anlaşılabilir. Kamu görevlileri çıkar çatışması halinde şahsi sorumluluğa sahip oldukları için çıkar çatışması konusunda dikkatli davranmalı, bu kapsama giren menfaatlerden kendilerini uzak tutmalı ve çıkar çatışması durumunun farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirmelidirler (Şen, 2017: 51-52).

1.2.3. İmar ve Planlama Etiği

Planlamadaki etik değerleri etik kodlarda aramak gereklidir. Temel etik ilkeler paralelinde pek çok meslek grubu genel kurallar (kodlar) oluşturmuş ve faaliyetlerinde de bu kurallara uygun davranmaya başlamıştır (Sökmen ve Tarakçıoğlu, 2013: 92). Etik kodları belirlemenin temel amacı, belirsizlik ortamına sahip örgütlerdeki belirsizlik durumunu azaltmak olmuştur. Etik kodlar, etik davranışı ve karar vermeyi desteklemek, davranışı meşrulaştırmak ve yetkiyi kötüye kullanmanın önüne geçmek için oluşturulmuş sistematik faaliyetlerdir (Solak ve Sancak, 2012: 316). Etik kodların yolsuzluk, kamu görevini kötüye kullanma, taraf tutma veya diğer etik dışı davranışlarla mücadele etmek, kamu görevlilerinin yasal görevlerini yaparken uyacakları kuralların uygunluğunu düşünmelerini sağlamak, bir kamu görevlisinin uygun olmayan davranışını açıklayan bir vatandaşın haklarını korumak, Avrupa Birliği standartlarına uygun idari çalışma şartlarını ve kamu yönetimi politikalarının izlenmesi yönündeki şartları sağlamak, çeşitli çıkar grupları tarafınca açıklanan toplumsal ihtiyaçlara uygun çözümleri ve faaliyetleri geliştirmek, kamu yönetiminde yöneticilik modelinin geliştirilmesinin temellerini atmak, idari faaliyetlerin açık ve daha akılcı bir şekilde gerçekleştirilmesi için daha büyük imkânlar sağlamak, yoğun yasal ve etik iç hassasiyet ve mesleki duyarlılık geliştirilmesi yoluyla iç disiplin sağlayarak kamu görevlilerinin çalışmalarında çeşitli denetim araçları uygulamak ve kamu görevlilerinin davranışlarıyla ilgili olarak, vatandaşların kişisel gözlemlerine dayanarak toplumun idareye güvenini sağlamak gibi işlevleri bulunmaktadır. Etik kodların bu işlevleri yerine getirmesi için kapsamının iyi belirlenmesi gerekir (TÜSİAD, 2005 Kasım: 23).

TÜSİAD tarafından yapılmış olan bir çalışmada etik kodların kapsamı etik davranışların özendirilmesi ve etik davranışların önlenmesi, kamu görevlilerinin davranışlarının değerlendirilmesi için gereken yazılı standart ölçütlerin kabul edilmesi, kamu görevlisinin karar alma aşamasında kamu yararı ile bireysel çıkar arasındaki tercihi esnasında herhangi bir zorlukla karşılaşması halinde faydalanacağı bir rehber olması, kamu görevlisinin faaliyetinin sonuçlarıyla alakalı hak ve sorumluluklarının açıklanması, kamu görevlisinin örgütsel veya mesleki açıdan amaçladığı hakkaniyet, tarafsızlık vb. temel

ilkelerin belirlenmesi, kamu görevlileriyle vatandaşlar arasındaki faaliyet ve hizmetle ilgili kuralları belirleyen bir anlaşma olması, kamu görevlisinin mesleki mesleki ve etik gelişimiyle ilgili kuralların düzenlenmesi, etik kuralların ihlal edilmesi durumunda uygulanacak yaptırımların belirlenmesi, kamu görevlisinin toplumdaki konumunu güçlendirecek kuralların düzenlenmesi ve vatandaşların kamu görevlilerinden beklentilerini karşılayan mesleki davranış kurallarının oluşturulması ifadeleriyle açıklanmıştır (TÜSİAD, 2005 Kasım: 24).

İçeriği ülkeden ülkeye değişen etik kodlar yabancı literatürde de tartışılmıştır. Buna göre Banks (2003) etik kodu genellikle meslek mensupları, mesleki düzenleyici kurum ya da diğer meslek kuruluşlarına üye olan meslek mensuplarına rehberlik etmek, hizmet kullanıcılarını korumak ve mesleğin itibarını korumayı amaçlayan yazılı bir belge olarak açıklamıştır. Fakat ona göre kodların yazılı olma zorunluluğu yoktur. Kimi zaman işverenlerde etik kodlar şeklinde adlandırılan belgeleri üretebilir. Bu noktada bir mesleğin işlevlerinin neler olduğunu anlamakta bize yardımcı olacak unsurlarından birisi, o mesleğin etik ya da davranış kodu olmaktadır. Kullanışlı bir kod, mesleğin varlık sebebi, bireysel olarak profesyonellerin ne yaptığı ve yapmaması gerektiği, profesyonel olmayan ama koda bağlı çalışan bir profesyonelden neler beklenebileceği ve profesyonelin yanlış yapması halinde nelerin olacağı hakkında bilgi vermelidir. Denilebilir ki planlama mesleği içerisinde de kurallar ve ilkeler listesi bulunmaktadır. Davranış ya da görgü kuralları davranış kodunu oluştururken; etik kurallarda etik kodları oluşturmuştur. Etik bir kod, mesleğin normatif ve etik taraflarıyla ilgili ideallerden oluşurken; davranış kodu liyakat (profesyonel yeterlilik) ve çıkar çatışması da dâhil profesyonel davranışlar hakkında rehberlik eden bazı ilkelerden oluşmaktadır (Demirci, 2007: 286). Banks (2003)'de mimarlar, mühendisler, sağlıkla ilgili meslekler ve 20 farklı ülkeden bir dizi farklı meslek gruplarının etik kodlarını incelemiş ve çağdaş kodların tamamını ya da bir kısmını ya da tamamını şu şekilde belirlemiştir: hizmet kullanıcılarının özerkliğine saygı duyulmasını sağlayan etik ilkeler, bilginin ayrımcı politikalar için kullanılmasına izin vermeme gibi etik kurallar, meslektaşlarla işbirliği yapmak gibi hizmet kullanıcılarının iyiliğinin amaçlandığı mesleki uygulama ilkeleri, insanların refahının sağlanması gibi çalışmayı destekleyen genel etik ilkeler, “müşterinin isteğini ilan etme ve reklam, üstünlük iddia etmemelidir” gibi profesyonel uygulamalarla ilgili özel rehberlik yapan mesleki uygulama kuralları ve “*Profesyonel uygulayıcılar dürüst ve güvenilir olmalıdır*” gibi mesleğin karakteri/ nitelikleri ile ilgili açıklamalardır. Yine Banks'a göre etik içerik, insanların refahı ile ilgili tavır, hak ve görevlerle ilgilidir. Bu

konuda insan onuruna saygı duymak, sosyal adaleti teşvik etmek gibi davranışlar örnek gösterilebilir. Halbuki mesleki uygulama konuları daha az doğrudan etik içeriğe sahiptir ve profesyonel görgü kuralları gibi konuları içerebilmektelerdir. Örneğin; nasıl giyinilir ve nasıl reklam yapılır gibi. Ayrıca etik kodlar ifadelerinde ve içerdikleri kuralların türlerinde büyük ölçüde farklılık gösterirken çoğunlukla insanlara saygı, hizmet kullanıcılarının özerkliğine saygı ve terfi, insan refahını teşvikleme, sosyal adalet ve mesleki dürüstlük gibi ilkeleri içermektedir (Banks, 2003: 134). Etik kodların şekli ve içeriği de gerçekleştirilmeleri amaçlanan işlevlerle bağlantılıdır. Etik kurallar için tanımlanabilecek birkaç farklı işlev vardır. Bunlar; profesyonel bir uygulayıcıdan neler beklenebileceğini açıkça belirterek müşterilerin korunması, uygulayıcılara nasıl davranacakları ve nasıl etik kararlar alabilecekleri hakkında etik farkındalığı ve düşüncüyü teşvik ederek veya açık kurallar aracılığıyla rehberlik etmek, etik kuralın mesleğin belirleyici özelliklerinden biri olması nedeniyle mesleki statünün artırılması, temel amaç ve temel ilkeleri ve buna mensup kişilerden beklenen nitelikleri açıklamak için mesleki kimliğin oluşturulması ve sürdürülmesi, profesyonel bir grubun üyelerinin yasalara uymalarını ve yanlış davranışlarda bulunmaları durumunda disiplini sağlamak amacıyla etik kuralların kullanılması için mesleki düzenlemenin yapılması şeklinde belirtilebilir (Banks, 2003: 135). Maalesef ki cezalandırma mekanizması ilkelerin ideal görülmesi nedeniyle uygulanamamakta ve sonucunda da etik kodların bir bölümü yapılabilir olurken bir bölümü de yapılamaz niteliğe bürünmektedir. Bu bakımdan kodların mesleğin özerkliği ve ayrıcalıklarını meşru hale getirme hizmetini yürüttüğü söylenebilir. Kod oluştururken iyi niyetli mesleki gruplar dahi kodu pratisyenlere rehberlik etmek, hizmetten yararlananları korumak kadar uzman statü ve güvenilirlikte aracı olarak değerlendirebilmektedir. Bu açıdan kodlar halkın meslek hakkındaki fikrini şekillendirmeye yönelik sembolik belgelerdir. Pek çok etik kod iyi toplumun nitelikleri hakkında evrensel anlatımlar içermektedir. Ancak bunları tamamıyla uygulanır kılmanın imkânı yoktur. Bunlar ideal ya da ülkü olarak kabul edilebilir. Şayet bunlar pratikte uygulanamayacaksa, kodlara almanın ne gerekliliği var diye düşünülebilir. Fakat aynı durum İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi için de geçerlidir. Sonuç olarak günümüzde de dünyanın pek çok yerinde bu beyannamenin uygulanma imkânı yoktur. Ancak bu belge amaca ulaşmak için gerekli bir ideali göstermektedir. Etik kodlar karşı karşıya kalılabilecek her durumla ilgili ayrıntılı rehberlik yapamayabilir. Fakat bir etik kod o topluluk içerisinde etik düşünce standardının ve ruhunun yaratılması ve potansiyel etik çatışma ve ikilem alanlarının aydınlanması konusunda eğitim aracı olabilmektedir (Demirci, 2007: 287-288). Profesyonel uygulamada da mesleki davranışların etik yönleri, planlama

gibi meslek kuralları içeriğinde yer almaktadır. Davranış kuralları etik rehberlik sağlarken; etik kodlar ise daha genel bir özellik taşıyor ve genellikle mesleğin kilit değerler biçimindeki normatif temelini açıklar. Planlamada bu değerler genellikle çevresel bütünlüğü, kamusal katılımı, zamansal-coğrafi ve disiplin kapsamı bağlamında bütünsel karar vermeyi içerirken yargıda adaleti ve çok sayıda çeşitliliğe saygıyı da içermektedir. Etik kurallar kolay uygulanabilir değildir. Fakat meslekteki ahlaki niyetin sesi olma özelliğini taşırlar ve planlama gibi bir mesleğin içinde topluluk ve kimlik oluşumuna katkı sağlarlar. Davranış kuralları, profesyonellerin bireysel davranışları değerlendirilirken ve kural ihlali görülmesi halinde yaptırımlar uygulanırken kullanılır. Yaptırımlar askıya alma, mali ceza vb. şekilde örneklendirilebilir. Bilimsel olarak etik söylem planlaması da geliştirildikçe, etik kodlar ve planlama pratiğinin sadece planlama faaliyetlerinin altında yatan temel değerler daha iyi anlaşılacaktır (Hendler, 2005: 11477).

Planlama ise hedeflere ulaşmak için geleceğe yönelik şekilde sistemli eylem programları hazırlama sürecidir. Bu nedenle planlama tasarlanmış mekâna sahip olmak ve mekânı bu yönde düzenlemek için kullanılan bir araçtır. Burada mekânı düzenleme faaliyeti olarak açıklanan şehircilik ile planlama arasındaki fark belirginleşmektedir. Bu konuda Günay'a (2003) göre şehircilik amaç, planlama ise araçlardan biridir. Ayrıca Ünlü (2017)'nin de belirttiği gibi planlama sürece yönelikken şehircilik esasa yöneliktir (Ünlü, 2017: 96). Günlük yaşamımızı etkileyen uygulamaları içeren planlama kavramında geçerli etik değerler kamu görevlisi olarak çalışan plancının kimlik, yükümlülük ve uygulamalarını oluşturmaktadır. Etik değerler aynı zamanda uygulayıcıların kendi rolleri ve amaçlarıyla ilgili fikirlerini de şekillendirdiği için bazen planlama ve kamu yönetimi bakımından önemli bir sorun alanı olmaktadır. Buna dayanarak planlamada kimi zaman etik sorunlar ortaya çıkmaktadır. Etik sorunların görünümü ülkelerin gelişmişlik seviyelerine, genelde kamu yönetiminin özelde ise planlamanın şeffaflık ve katılım seviyesine, plancının eğitimine, meslek odalarının işleyiş ve yetkilerine, kişisel ve toplumsal menfaatleri dengeleme talep ve becerilerine bağlı olarak değişirken; kentin büyüme ve uygun fiyatlı arsa üretebilme durumu, kentleşme yoğunluğu ve biçimi, kentleşme seviyesi ve üst düzey yerel idarecilere bağlı olarak da etik sorunların görünümünde değişimler görülebilmektedir (Kılınç, Özgür ve Genç, 2010: 477). Bu sorunların görülmemesi için planlama uygulamasında etik davranmak üzerinde önemle durulması gereken bir davranış bütünüdür. Bu durumun nedenleri de şu satırlarda açıklanmaktadır (Kılınç, Özgür ve Genç, 2009: 415). Ahlaki yargılar ve etik problemler planlanırken günlük hayatımızı etkileyen

uygulamaları içermektedir. Etik değerler planlamacıların kimlikleri, tercihleri ve kamu çalışanlarının sorumluluk ve pratiklerini meydana getiren konulardır. Kurumla ilgili uygulamalar, uygulayıcıların kendi görevleri ve amaçlarıyla alakalı fikirlerini şekillendirmektedir. Etik söylemler planlama kurumlarının ilkelerini belirlemektedir. Ayrıca iyi bir hayat, yaşanılabilir bir kent, kentsel sorumluluk, ötekileşme ve yabancılaşma, eşitlik ve adalet konularının tamamı plancının her gün karşısına çıkan ve uygulamadaki neticeleri nedeniyle etik problem oluşturacak konulardır. Bu noktada planlama işleminde etik sorunlarla karşılaşılması için kesinlikle iyi bir plan ve iyi bir plancıya sahip olunması gereklidir. Dolayısıyla geleceğin planlama aktörleri olan iyi plancının profesyonel uygulamalara imza atabilmeleri için açık ve tutarlı düşünmeyi öğreten akademik eğitimler almaları önemlidir. Böylelikle planlama aktörlerinin işlerinde etik ikilemlerle karşılaşmaları halinde bu durumla mücadele etmeleri ve en doğru kararı vermeleri mümkün olacaktır. Planlama işlemine konu olan iyi bir plan kamu yararına hizmet etmeli, halkın katılımıyla hazırlanmalı, kapsamlı ve uzun erimli olmalı, toplumda yaşayanların seçme olanaklarını artırmalı, toplum içindeki kişilerle ilgili ayırım gözetmemeli ve herkesin plan hakkında kolayca bilgi edinmesini sağlamalı ve kentte yaşam akışının durduracak derecede gecikmemelidir (Tekeli, 1998: 23).

Planlama işleminde plancının üstlendiği görev sorumluluğu bilinci de çok önemlidir. Fakat ülkemizde hala planlama alanında kimi plancılar karakter zayıflığı göstermektedir. Bunu yaparken de kendisine çıkar sağlayacak kişiyi bulup ondan istediği meblağı alarak ilgili işi yapabilmektedir. Gizli olarak yapılan bu çıkar alışverişinde kamu görevlisi kamu yararı sağlıyormuş gibi izlenim yaratırken kendi çıkarını da gözetmekten geri kalmamaktadır. Sözü edilen kamu görevlisi özel çıkarını sağlarken farklı olanaklardan yararlanabilmektedir. Bunlardan birincisi, bürokratik konumun görev tanımında bulunan takdir yetkisinin düzeyidir. Bu genellikle oy toplama şeklinde popülist uygulamalar arasında kendisine yer edinmektedir. İkincisi, kamu görevlisinin konumu sebebiyle elinde bulunan özel bilgileri kullanma biçimidir. Bunu yaparken de bilgileri kamuya açıklamadan belli gruplara sızdırma yolunu kullanmakta ve bu gruplara diğerlerinden üstün olma imkânı tanımaktadır. Bu uygulama sayesinde ilgili kamu görevlisi karakter seviyesi ölçüsünde kendi menfaati için de gruplara sağlamış olduğu rantlardan pay almaktadır. Üçüncü bir olanak ise kamu görevlisinin özel mülkiyet kurumundan yararlanması halidir. Planın hangi yönde gelişeceğini bilen kamu görevlisi bu alanlarda önceden arsa kapatabilmektedir. Yerel yönetimlerde bir belediye başkanı ya da şehir plancısı da kendi kararlarının etkisi altındaki

şehirlerde gayrimenkul işlemleri yapabilmesinde sınırlamalar olmaması durumu ise planlama alanında büyük bir eksiklik. Maalesef ki bir yerel siyasetçi halka çıkar dağıtmak istediğinde bunu sıkı denetlenen bütçeler üzerinden yapamadığı için imar rantları üzerinden popülizm uygulayarak yapmaktadır. Özel mülkiyet ve kent planlaması kurumları da bir araya gelince önemli bir rant oluşumu ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında kentsel rantların farklı gruplar arasında dağılımını tespit etmek açısından da çok güçlü bir mekanizma kendisini göstermektedir. Ayrıca bir yerde toprak sahibi olmak, o toprağın sahibine ilgili yerde planlama kararları ile doğrudan veya dolaylı şekilde oluşacak ranta da el koyma hakkı tanınmaktadır. Görev sorumluluğu bulunan kamu çalışanı, bir toprağı imara açtıktan sonra toprak üzerindeki arazi kullanım şekillerini değişikliğe uğratarak bina yapabilme haklarını çoğaltabilmekte, alt yapı imkânını da sağladıktan sonra o toprakta meydana gelecek rant miktarını doğrudan artırabilmektedir. Bunun yanı sıra ilgili şehirde üretilmiş olan imarlı toplam arsa sayısı düşük tutularak da kıtlık rantı veya mutlak rant yaratılabilmekte ve böylelikle arsa sahiplerinin rantları endirekt yöntemlerden artırılabilir. Şehir planlama etkinliği rant yaratımı ve dağıtımını etkinliğiyle birbirine çok yakın olduğu için plancı ahlakı ve plan oluşturma ahlakı konusunda özellikle üzerinde durulması gereken bir konudur. Plan kararlarından sorumlu kamu yöneticileri takdir yetkisi çok geniş olan kararları ile kent üstünde oluşan rantın bir veya diğer bir arsaya çökmesini sağlayabilmektedir. Bu durum arsa sahibinin büyük rantlar kazanması anlamına gelmektedir. Arsa sahibi kazandığı bu getiriyi kendi arsasına çökeltmek için her çeşit baskıyı yapabilmekte ve niyeti kötü olan plancının planlama sürecinden kendi çıkarını pazarlık durumuna getirmesine neden olmaktadır (Tekeli, 2007/2008: 58-59).

İyi bir planın oluşma sürecinde yaşanan sancılar kadar iyi bir plancıda kimi zaman farklı ahlaki sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu konuda Tekeli (1998)'ye göre de plancı üç farklı düzeyde ahlak sorunuyla karşılaşmaktadır. Bunlardan birincisi toplum düzeyindedir ve iyi toplumun ne olduğuna dair değerler ve tanımlardan; ikincisi planlama faaliyeti düzeyindedir ve iyi bir planlamanın niteliklerinin neler olacağı; üçüncüsü ise plancı düzeyindedir ve iyi plancının ahlakının ne olacağı hakkında bilgiler içermektedir. Üçüncü düzeyde yer alan iyi plancının nitelikleri ilk iki düzeyi de içermektedir. Zira iyi bir plancı, iyi planlar yaparak, iyi bir toplumun oluşmasına fayda sağlayacaktır (Tekeli, 1998: 21-22). Toplum düzeyinde ahlaki sorunlarla karşılaşan bir plancı, iyi ile kötü, iyi ile en iyi, kötü ile kötü ve kötü ile daha kötü arasında seçim yapabilme yeteneğine sahip olmalıdır ki bunlardan birini seçme durumunda kaldığında en doğru sonuca ulaşılabilir. İyi toplum

nedir? Sorusuna yanıt arayacak olursak denilebilir ki iyi toplum bireylerin birbirlerine karşı sorumluluklar yüklendiği toplumdur. Bu görevi toplumdaki kişilerin ilişkilerini düzenleyen kuralları oluşturarak ahlak yerine getirir. Bunu yaparken de kişilerin diğerlerine karşı ödevlerinin neler olduğuna açıklık kazandırır. Çünkü kişi içinde yaşadığı moral topluluğa (aile, iş, meslek vb.) karşı sorumludur. Ayrıca iyi bir plancı toplumda yaşayan diğer kişilerden biri olduğu için öncelikle iyi insan ve iyi vatandaş olma sorumluluklarını yerine getirmelidir. Bu durum plancıya hem özel hem de kamu alanıyla ilgili pek çok sorumluluk yüklemektedir. Özel alanda ailesine karşı sorumlu olan plancı; kamu alanında ise vatandaş olma sorumluluklarına sahiptir. Plancı kimi zaman kentin gelişimi için almak zorunda olduğu kararları tespit ederken vatandaş olma sorumluluğunu plancı olma sorumluluğunun önüne geçirmektedir. Bu durumda da profesyonel plancı göreviyle gerçekleştiremediği istekleri, vatandaş olarak yapmak zorunda kalmaktadır. Peki profesyonel bir plancıdan beklenen davranışlar nelerdir? Profesyonel olduğunu söyleyen plancı müşteri ya da vatandaşla arasında şahsi olmayan ve güvene dayanan ilişkiler kurmalıdır. Bu ilişkideki güven plancının sahip olduğu bilgiyi üçüncü kişilere açıklamaması ve müşterinin-vatandaşın sahip olmadığı profesyonel bilgisinden kaynaklanmalıdır. Profesyonel bir plancı, müşteriye karşı bağımsızlığını korumalıdır. Yani müşterinin nabzına göre şerbet vermemeli, ön yargılara karşı çıkabilmelidir. Profesyonel bir plancı, görevi için yeterli olacak bilgi ve yetkinliğe sahip olmalıdır. Bunun içinde plancı bilgilerini sürekli yenilemelidir. Profesyonel bir plancı, sanayi öncesindeki dönemde lonca sadakati de denen ahlak anlayışından uzak durmamalıdır. Bu anlayış başkasının müşterisini kandırmama ve kendi propagandasını yapmama sorumluluğunu içermektedir. Ayrıca popülizmden kaçınmakta plancı ahlakının önemli öğelerinden biri sayılmaktadır. Profesyonel bir kişi işverenine sadakatli olmalıdır. Fakat plancı söz konusu olduğunda bu durum karmaşık hale gelmektedir. Çünkü işveren bir kamu yöneticisi ve büyük ihtimalde seçilerek halk adına göreve getirilmiş bir siyasetçidir. Burada plancının kamu görevlisi olmasından kaynaklanan özellikleri ön plana çıkmaktadır. Peki, plancının sadakati hemen üstündeki yöneticiye mi yoksa halka mı olmalıdır? Bu soruya verilen yanıt ahlakın durumuna bağlı olarak değişebilmektedir. Bu durumda kendisini yalnızca üstüne sorumlu gören bir plancı, üstünün hatalarına alet olacak ve halka karşı sorumluluğunu gerçekleştirememiş olacaktır. Böyle bir sorunla karşılaşmamak için gerek yönetici gerekse plancı yaptıkları her işin sonucunda halka karşı sorumlu oldukları bilinçlerini taşımaları ve bilgilerini sürekli yenilemelidir. Yine iyi bir plancı, iyi vatandaş ve iyi insan olma sorumluluklarının dışında kamu görevlisi olmasından kaynaklanan sorumluluğa da sahiptir. Bu sorumluluk takdir yetkilerini kullanırken vatandaşlar arasında

ayrım yapmaması, kamu yararını savunması, yolsuzluk yapmaması gibi davranışları içermektedir. Ayrıca iyi bir planıcı görevini gerçekleştirirken yasal sistem koşulları içinde olmalıdır. Bu durum planıcının yasal çerçeveyi bilmesi ve pratiğini gün içerisinde geliştirme sorumluluğundan kaynaklanmaktadır. Kamu adına görev ancak bu şekilde yapılmaktadır. Fakat planıcı aynı zamanda vatandaş olduğu için yeni ve daha iyi bir yasal sistemin geliştirilmesi isteğinde bulunabilmektedir. Planıcının bu isteği gündemde kalırken, faaliyetlerini de mevcut yasal çerçeve içinde sürdürme sorumluluğu olacaktır. Bunlara ek olarak iyi bir planıcı aynı zamanda iyi bir sosyal bilim kullanıcısı olmalıdır. Bu sorumluluk planıcıya bilimin gelişmelerinden yararlanma ve gelişmesine katkı sağlama sorumluluğunu da yüklemektedir (Tekeli, 1998: 23). Ayrıca Peter Marcuse'un da çalışmasında belirttiği gibi planıcıların temel yükümlülükleri kamu yararına hizmet etmektir. Sürekli tartışılan kamu çıkarı kavramı formüle edilirken planlamacının bu sorumluluğu vicdani olarak kazandığı bir kamu yararı kavramına bağlılığı ile ilgilidir. Örneğin bu sorumluluklar şu şekilde sıralanabilir: planıcı tüm dezavantajlı grupların ve kişilerin ihtiyaçlarını planlamak için özel bir sorumluluk kabul etmeli ve tüm insanlar için seçimi ve fırsatı artırmaya çalışmalı, ihtiyaçlara karşı çıkan kararlar almaları halinde politika ve kurum kararlarının değiştirilmesini teşvik etmelidir (Marcuse, 2014: 17).

Planıcıların sahip oldukları sorumluluklar kadar planlamada başarının sağlanması içinde dikkat edilmesi gerekenler vardır. Konuya ilişkin Talen (1997)'in yapmış olduğu çalışmaya göre planlamada başarılı olmak için gereken daha açık, ölçülebilir bir planlama anlayışına sahip olmaktır. Talen planlama başarısını tespit ederken uygunluk yaklaşımının değerlendirme görüşü olarak kullanılmasını önermektedir. Ayrıca Talen, planlamada başarı konusunun başarının nasıl tanımlanacağı ve nasıl ölçüleceğinin bilinmesi ile açıklanabileceği görüşünü savunmaktadır. Bunun için planlama uzmanlarının planlamanın ve planlamadaki başarının ne olduğunu, başarıyı değerlendirmekte hangi ölçütlerin kullanılabileceğini tanımlayabilmelerine rağmen planlamada ihtiyaç duyulan deneysel araştırmayı yürütebilecek kadar ileri gitmediklerini öne sürmüştür (Talen, 1997: 573-574). Yine Talen planlamada başarılı olabilmenin nedenlerini belirlemede geçerli görevlerin tanımlanma sırasını takip etmek konusunun da bir problem olduğunu savunmuştur. Ona göre başarılı olabilmenin nedenlerini belirleyen görevlerin mantıksal ilerlemesi şu yedi adımı içerir. Bunlar; amaç ve hedefleri formüleleştirme, alternatifleri tasarlanma, sonuçları değerlendirilme, tercih edilen alternatifler arasında seçim yapma, uygulama, sonuçları izleme ve geri bildirimleri yapma, asıl planın revize edilmesi adımlarından oluşmaktadır

(Talen, 1997: 575). Tüm bunların dışında planlama aşamasında başarılı sonuçlar alabilmek için etik davranışlarda bulunmak planın uygulanma aşamasında sorunlar görülmesi riskini azaltacaktır. Bunun için etik bir planlamada bulunması gereken bazı temel ilkeler vardır. Bunlar; kamu yararı, kültürel ve doğal çevrenin korunması, halk katılımı, sürdürülebilirlik ve planlama ölçeklerinin bütünlüğünden oluşmaktadır. _Buna göre kamu yararı Campbell ve Marshall (2000)'ın çalışmasında da belirttiği gibi planlama yerel düzeyde uygulanan bir devlet müdahalesi biçimi olarak kaçınılmaz şekilde hem hükümetin hem de toplumsal değişimlerin baskısı altında kalmaktadır. _Bu gerçekleşirken de kamu yararı genellikle açıklığa kavuşturmak yerine gizlemek için kullanılan bir terim olmuştur. _Yani kamu yararı politika yapanlar ve bunu değerlendirenler tarafından yalnızca belli bir politika için onay ya da tercih ifadesidir. Ayrıca kamu yararı düşüncesi tarafından ortaya konan söylem, planın amacı ve rolü ile ilgili tartışmalar için çok önemlidir. _Kamu yararı içeriğinde hükümetin rolü, bireysel seçim için fırsatları en üst düzeye çıkarmaktır. _Piyasa özgürlüğü de bu durumun izlendiği araçlardandır ve kamusal alanda yerel yönetim hizmetlerinin sağlanması piyasa koşullarına olabildiğince yakın olmalıdır (Campbell ve Marshall, 2000: 297-308). Ayrıca mevcut uygulamalarda var olan bazı etik ikilemleri çözmek ve planlama sistemindeki kamu güvensizliğinin üstesinden gelmek için usul odaklı adalet (deontolojik) kavramının uygulanması büyük bir önem taşımaktadır. _Bunun yanı sıra acil şekilde ihtiyaç duyulan diğer bir uygulamada toplumun yerel çevreleri şekillendirme biçimleriyle ilgili olarak ortak iyi ya da kolektif sorumluluklar düşüncesiyle planlama topluluğunun mutlak bir katılımının sağlanması gerekliliğidir. Sonuç olarak ilgili çalışmada kamu yararının sağlanması için sonuç odaklı (sonuçsal) ve usul odaklı (deontolojik) versiyonlar arasında bir ayırım yapan tipolojinin uygulanması önerilmiştir (Campbell ve Marshall, 2000: 309). Bunun yanında plancılar arasında kamu yararı, üstlendikleri role ve etik bakış açısına göre (deontolojik ya da teontolojik) değişebilmektedir. Deontolojik bakış açısına göre kamu yararı, özel haklarında içinde bulunduğu hakların korunması bağlamında ele alınırken; teontolojik bakış açısına göre ise kamu yararı planlama politikalarının iyi ve kötü sonuçları arasındaki dengenin kurulması şeklinde ele alınmaktadır. Ayrıca kamu yararı ilkesi planlama kurumunun şeffaf ve açık olmasını gerektirmektedir (Duvarcı, 2004: 19-23). Şeffaf ve açık olmayan bir planlama kurumunda etik dışı uygulamaların görülmesi de mümkün olacağı için kamu yararından söz edilemeyecektir. Deontolojik etik anlayışına göre de plancıya mülkiyet haklarının korunması rolü biçilmektedir. Bu rol beraberinde “rant” kavramını sorgulamayı da gerekli kılmaktadır. Plancı, kamu yararı ilkesi yönünde davranırken aynı anda özel mülkiyet haklarını da korumak durumundadır. İşte kamu

yararının sınırları ve belirsizliği bu konuda daha önemli hale gelmektedir. Serbest piyasa ekonomisi içinde kent topraklarının hepsinin aynı değerde olmaması ve planlamayla gelen kentsel fonksiyonların bu ekonomik yapı içinde arazi değerlerinde oluşturduğu farklılaşma, yapılmış olan planların kimi özel mülk sahiplerine diğerlerinden daha fazla rant sağladığı gerçeğinin göz ardı edilmemesi gerektiği konusuna dikkat çekmektedir. Burada rant, planlamanın temelinde olan bir kavram olduğu için planlamanın rolü, kentsel dinamikler ve planlama neticesi ulaşılan bu artı değerın yalnızca özel mülkiyete değil, bununla birlikte kamuya da dönmesini sağlamaktır (Kılınç, Özgür ve Genç, 2009: 416). Kültürel ve doğal çevrenin korunmasına göre ise planlama yapılırken kültürel ve doğal çevrenin koruma ve kullanma dengesi de doğru kurulmalı ve aradaki ilişkilerde çelişkiler çıkmasına izin verilmemelidir. Ayrıca planlar yapılırken planlama otoritesi kısmen sivil derneklerle toplantılar yapmakta ve bu toplantılara özel girişimciler ile katılım sağlanmakta, plan sürecinde ise halk katılımı gerçekleşmemektedir. Dolayısıyla halk katılımı ancak plan askı sürecindeyken devreye girmektedir. Bu durumda plan hazırlama ve karar alma aşamasında halkın katılım boyutunu yetersiz kılmaktadır (Gölbaşı, 2014: 21-24). Oysa planlama sürecinde farklı halk gruplarının da yer alması pek çok yeniliğin uygulanabilmesi imkânını sağlayacaktır. Planlama amaçlarının toplum talebini karşılayabilir ve halk desteğini alabilen özellikte olması için planlar önce katılımcı grupların tartışmasına sonra ise karar mekanizmasına sunulmalıdır (Aydar, 1991: 36). Bu konuda Paul Davidoff (1965)'un yapmış olduğu çalışmanın tespitine göre de halkın planların hazırlanmasında aktif rolde bulunmayışı, bürokrasinin toplumdaki genişletilmiş rolü ve belediye partisi siyasetinin sürdürülmesinin tarihsel zayıflığının bir sonucudur. Oysaki aydın bir demokraside halk katılımın sağlanması norm niteliği taşımalıdır (Davidoff, 1965: 427)._Planlamanın doğru yapılması konusu sürdürülebilir bir kentleşmenin yaratılması noktasında büyük önem taşımaktadır. Sürdürülebilir bir kentleşme için kentleşme planlı yapılmasının yanı sıra arazi kullanım ve imar planlamasında stratejik çevre etki değerlemesi işlemi de mutlaka yapılmalıdır (Tosun, 2009: 7-10). Denilebilir ki sürdürülebilir kent planları yapılabildiği takdirde sürdürülebilir kentsel gelişme sağlanabilecektir. Sürdürülebilir kentsel gelişmenin dengeli şekilde sağlanabilmesi için ise kentlerde ekonomik refah ve istihdam güçlendirilmeli, kentsel çevre korunarak geliştirilmeli, mekân ve doğal kaynakların tüketimi en aza indirilmeli, kentsel nüfusun kaynak ve hizmetlere eşit erişimi sağlanmalı, sosyal katılım ve kentsel yenilenme teşvik edilmeli, kent yönetişimine ve yerel kapasite artırımına katkıda bulunmak için temel amaçlar uygulamaya konmalı, arazi kullanım ve imar planlamasında stratejik çevre etki değerlendirilmeleri yapıldıktan sonra uygun yer seçimleri

sağlanmalı, rölyef, drenaj, jeolojik yapı, taşkın alanları, verimli tarım toprakları gibi verilerin üst üste çakıştırılmasıyla yerleşebilme durumu belirlenerek bu verilere uygun yapılaşma gerçekleştirilmelidir (Aytis, Altuncu ve Polatkan, 2010: 3). Ayrıca planlama yapılırken farklı ölçek ve tipteki planlar yapılmakta, uygulanmakta ve değiştirilmektedir. Bu süreç bir bütünlük içerisinde ele alınmalıdır. Bütünlüğün korunması bağlamında, planlar arasında kademelenme ve tutarlılık esas alınmalıdır. Özetlemek gerekirse de planlama ölçekleri bütünlüğünü sağlamaya önem verilmeli ve alt ölçekli planlar daima üst ölçekli planların temel ilke ve hedeflerine bağlı kalmalıdır (Bal, 2006: 28).

Yerel hizmetler arasında da imar ve planlama ile ilgili konular önemli bir yerdedir. Bu konular söz konusu olduğunda imar haklarını belirleyen planları plancılar hazırlamaktadır. Hazırlık aşamasında da politikacılar etkili olabilmektedir. Bu süreçte etik algıların yanı sıra planlardaki şehircilik ilke ve esaslarının rolü, etik problemlerin çözümü için nelerin yapılabileceği ve yerel yönetim sisteminde ortaya çıkan etik aksaklıkların azaltılması konuları öncelikle incelenmesi gereken konular arasındadır. Bu noktada Türkiye’de son yıllarda yerel yönetimlerde imar ve planlamayla ilgili yolsuzluk iddialarında da artışlar olmuştur. Bu durum kamuoyunu planlama, plancının rolü, mesleki etik anlayışı ve yolsuzlukların temelindeki etik problemleri gibi konuları sorgulamaya yönlendirmektedir (Kılınç, Özgür ve Genç, 2009: 413). Türkiye’de planlama ve imarla ilgili pek çok etik dışı davranış ve bunların sonuçları görülmektedir. Bu durum gözlemlendiğinde ortaya çıkan ana sorun alanları Kılınç, Özgür ve Genç (2010) tarafından yapılmış “Türkiye’de İmar ve Planlama Etiği Sorunlarının Görünümleri” adlı çalışmada “*arazilerin ve konutların pahalılığı, altyapılı arsa yetersizliği, mafya oluşumu, gecekondulaşma, kaçak yapılar, çarpık ve yoğun şekilde kentleşme, apartmanlaşma ve betonlaşma, sosyal donatılarda eksiklik, toprakların amaç dışında kullanılması, doğal afetler ve sonucunda yüksek yıkım seviyesinin oluşu, boşluksuz büyüme, planlamada yaşanan idari ve teknik problemlerle plancıların mesleki problemleri, ayrımcılığa uğrayan çalışan, kurum ve vatandaş, ikili ahlak anlayışının yükselmesi ve toplumsal yozlaşmanın artması, yerel siyasetin yapısı, işleyişi ve aktörlerin görünümündeki değişim, yasal mevzuatın karmaşıklaşması, yap-boz hali ve sık değişiklikler*” ifadeleri ile belirtilmiştir (Kılınç, Özgür ve Genç, 2010: 478).

Kılınç, Özgür ve Genç (2009) tarafından yapılmış olan Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması olan “Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik” adlı çalışmanın tespitine göre de “*Türkiye’de planlama konusunda etik problemlerin muhtemel kaynakları rant, belediye meclislerinin yapısı ve üyeleri, yasal*

yaptırım zayıflığı, ikili ahlak anlayışı, hızlı kentleşme, yerel yönetimlerde çalışan plancuların koşulları, birikişilik mekanizması ve imarlı arazi yetersizliğidir” (Kılınç, Özgür ve Genç, 2009: 41) sonucuna varılmıştır. Bu konuda ayrıntılı bir açıklama yapılacak olunursa eğer Türkiye’de planlama konusunda etik problemlerin muhtemel bazı kaynakları olduğu görülmektedir. Buna göre imar ve planlama konusundaki etik problemlerin birincil kaynağı rant olmuştur. Yıllar içerisinde kentlere doğru artan göçler nedeniyle kent nüfusunda artış olmuştur. Bu durum sonucunda da rant beklentilerinde artışlar görülmüştür. Bununla birlikte kent rantları siyasi rant elde etmek isteyen siyasetçiler içinde özel imkanlar sunmaktadır. Çünkü siyasal desteğini artırmak amacıyla popülist bir çizgide ilerlemek isteyen siyasetçi için kentsel rantlar fazlasıyla uygun bir araçtır. Şayet bir yerel siyasetçi halka çıkar dağıtmak isteğindeyse bunu sıkı denetlenen bütçeler aracılığıyla yapmanın imkânını bulamasa dahi imar rantları üzerinden popülizm yaparak amacına ulaşabilmektedir (Tekeli, 2007/2008: 60). Belediye meclislerinde belirli toplumsal grupların temsilcileri de bulunmaktadır. Fakat bu durum onların yeterince temsil edildikleri anlamına gelmemektedir. Belediye meclisine seçilmek isteyen kişilerin kimisi para kimisi zaman kimisi de başarılı görevler gerçekleştirmek için çaba harcamak zorunda olan maddi durumları iyi kişiler ya da sıradan kişilerden oluşmaktadır (etik.gov.tr, 2017). Ülkemizde geçerli imar ve çevre mevzuatında geniş bir yasal düzenleme bulunmaktadır. Fakat bazen bu kanunların uygulanması ya da uygulanamaması halinde etik sorunlar ortaya çıkmakta ve yetki sahipleri görevlerini yeterince yapmadıkları için kamuoyunun beklentisi olan cezai yaptırımlar uygulanamamakta ve elde edilen kar ile rantın yanında verilen cezalar fazlasıyla zayıf kalmaktadır. Bu gerçekleşirken de gecekondular ve plana aykırı özellikteki yapılaşmalar çoğu zaman affa uğramakta, yetkili idareler yasa dışı yapıları yıkmak konusunda güçsüz ve yetersiz kalmaktadır (Kılınç, Özgür ve Genç, 2009: 422). Toplum içerisinde bir ikili ahlak anlayışı mevcuttur. Bu nedenle özellikle plancuların planlama hakkında oturtmaya çalıştığı ahlak kuralları kendi mülkleri mevzubahis olduğunda devre dışı kalmaktadır. Bu tavrı gösterenler çıkarları için konuyla ilgili yasal sınırları aşmaya çalışmakta, çevrenin kirletilmesini önemsememekte, siyasal baskı aracını kullanmaktan geri kalmamakta ve teknik kişilere rüşvet vermektedir. Ayrıca bu kişiler bütün bunları sessiz bir şekilde yaparak ikili ahlak anlayışının toplumdaki varlığını kanıtlamaktadır (Tekeli, 1991: 90). Ülkemizdeki meslek deneyimi de böyle bir ikili ahlak anlayışı içerisinde gelişim gösterdiği için mesleğe yeni başlayan kişiler mesleğine yabancılaşabilmektedir. Bu ortamı fırsat bilen kişiler kentteki imar dışı yapı haklarını sermayeye dönüştürebilmektedir. Bu duruma bürokratik görevde bulunan kişilerde yardımcı olmaktadır. Sonuç olarak

bürokrasi içinde rüşvet alan kesim ikili ahlak anlayışı sayesinde hem rüşvet kazanımı sağlamakta hem de bürokrasi içindeki konumunu korumaktadır. Kentleşme kavramı kent nüfusunun ve kentlerin sayısının artması şeklinde tanımlanabilir. Bu durumda kentleşme yalnızca nüfus sayısındaki artışla açıklanamaz. Çünkü toplum içinde var olan toplumsal, ekonomik, teknolojik ve siyasal değişimlerde kentleşme olgusunda etkilidir. Bunların sonucunda ortaya çıkan hızlı kentleşme olgusu konut yetersizliğinden sebep gecekondulaşma olgusunun doğmasına neden olmuştur. Hızlı kentleşme, gecekondulaşma konusundaki yasal yaptırımların zayıflığına paralel şekilde artan gecekondulaşma sorununa ve kentlerdeki gecekonduların tüm sermayelerini gecekondular yapılarında kullanmasına neden olmuş ve sonucunda da ihtiyaçtan fazla gecekondular meydana gelerek ilgili yapılar kiralanmış ya da satılmıştır. Bu durumda gecekonduların sahibine gelir kapısı olmuştur. Zaman içerisinde af kanunlarının uygulamaya konulmasıyla da gecekondular apartman görünümüne kavuşmuş ve sonunda da gecekondular yapılarının inşası nedeniyle planlama mesleği ve planlıncıların nasıl bir fayda sağladıkları konusu sorgulanır hale gelmiştir. Ekonomik krizler ve siyasal baskıların yanı sıra sosyal baskılarda yerel yönetimlerde çalışan planlıncıların kararları üzerindeki etkili olmaktadır. Çünkü planlıncıların baskı gruplarının isteği dışında bir karar aldıklarında işten atılma riskiyle karşı karşıya kaldığı için zaman zaman istemedikleri planların altına imza atmak zorunda kalmaktadırlar (Kılınç, Özgür ve Genç, 2009: 424). Vatandaşların şikâyetleri veya müfettiş incelemeleri sonrasında yargıya ulaşabilen imar ve planlama sorunlarında bilirkişilere de önemli vazifeler düşmektedir. Bilirkişilerin konuyla ilgili mahkemelere sundukları görüşleri sosyal adalet ilkesinden uzak olmakta yani hiçbir vicdani fikri belirtmemektedir. Sunulan görüşlerin yalnızca konuyla ilgili teknik bilgileri içeriyor olması da kişileri vicdanen tatmin etmemektedir. Bu durum hem planlama kurumuna hem bilirkişilere hem de yargıya güveni zedelemektedir. Bunun sonucunda da yeni etik problemlerin görülme olasılığı artmaktadır. Hızlı nüfus artışına paralel olarak bir başka sorun alanı olarak da kentlerde imarlı arazi yetersizliği ortaya çıkmaktadır. Bu durum daha çok plan değişiklikleri ve mevzi planlarla yeni konut alanları açılmasında rant beklentisi fikrini güçlendirmektedir. Mevcut planlama çerçevesinde kent çevresindeki tarım arazilerinin, orman alanlarının ve korunması gereken doğal değerlerin yok edilmesi pahasına imarlı arazilere dönüştürülmesi, imarlı arazi yetersizliğinden değil tamamıyla rant beklentisinden kaynaklanan etik sorunları oluşturmaktadır. Bununla beraber zaman zaman ortaya çıkan arazi ve arsa değerlerini spekülasyon yöntemleriyle artırmak beklentisiyle uygun imarlı arazi üretilmediği ve bunun

sonucunda önemli rantların sağlandığı da bilinen bir gerçektir (Kılınç, Özgür ve Genç, 2009: 425).

Planlama ve planlama etiği hakkında yabancı literatürde sunulan fikirlerden yola çıkarak denilebilir ki Banks (2003) çağdaş kodlar, etik ilkeler, etik kuralların işlevleri ve etik kodların barındırdığı etik ilkelerin neler olduğu konularını çalışma alanına dâhil etmiştir. Hendler (2005) mesleki davranışların etik yönlerinin planlama gibi meslek kuralları içeriğinde bulunduğunu ve davranış kuralları etik rehberlik sağlarken etik kodların ise mesleğin normatif temelini açıkladığını savunmuştur. Talen (1997) planlama konusunda başarının sağlanabilmesi için dikkat edilmesi gereken noktalar ve mantıksal ilerleme adımlarının neler olduğu, planlamadaki başarı ve başarısızlık arasındaki ilişkiye daha fazla dikkat edilmesinin gerekli olduğu konularına dikkat çekmiştir. Campbell ve Marshall (2000) planlama ve kamu yararı arasındaki ilişkiye dikkat çekerek, kamusal alanda yerel yönetim hizmetlerinin sağlanmasının piyasa koşullarına olabildiğince yakın olmayla sağlanabileceğini savunmuşlardır. Onlara göre etik ikilemleri çözmek ve planlamadaki kamu güvensizliğini yenmek için usul odaklı adaletin sağlanması şarttır. Ayrıca kamu yararının sağlanması için sonuç odaklı ve usul odaklı versiyonlar arasında ayırım yapan bir tipolojinin uygulanmasını önermişlerdir. Marcuse (2014) plancuların birincil sorumluluklarının kamu yararına hizmet olması gerektiğini savunmuştur. Davidoff (1965) planlar hazırlanırken halkın aktif katılımının sağlanmamasının nedenini bürokrasinin toplumdaki genişletilmiş rolü ve belediye siyasetinin sürdürülmesinin tarihsel zayıflığının sonucu olarak görmüştür. Ona göre aydın bir demokraside halk katılımının olması kural niteliği taşımalıdır.

Planlama ve planlama etiği hakkında literatürümüzde sunulan bazı fikirlerden de yola çıkarak denilebilir ki Sökmen ve Tarakçıoğlu (2013) planlamadaki etik değerlerin etik kodlarda aranmasının gerektiğini belirterek pekçok meslek grubunun mesleki kodlar oluşturduğunu ve faaliyetlerini bu kodlara dayanarak gerçekleştirdiğini savunmuştur. Aynı şekilde Solak ve Sancak (2012)'da etik kodların etik davranışı ve karar vermeyi desteklediğini savunmuş, ilgili kodların davranışı meşru hale getirmek ve yetkinin kötüye kullanılmasını engellemek için oluşturulduğunu belirtmiştir. Demirci (2007) ise etik kodların halkın meslek hakkındaki fikrini şekillendirmesi için sembolik belgeler olduğunu savunmuştur. Ünlü (2017) planlama kavramını hedeflere ulaşmak için oluşturulmuş sistemli eylem programları hazırlama süreci şeklinde değerlendirmiştir. Kılınç, Özgür ve Genç (2010) planlamanın günlük yaşamımızı etkileyen uygulamaları içerdiğini ve zaman zaman

planlama sürecinde etik sorunların görüldüğü tespitinde bulunmuştur. İlgili sorunların muhtemel kaynakları da rant, belediye meclislerinin yapısı ve iyeleri, yasal yaptırım zayıflığı, ikili ahlak anlayışı, hızlı kentleşme, yerel yönetimlerde çalışan plancının koşulları, bilirkişilik mekanizması ve imarlı arazi yetersizliği şeklinde belirtilmiştir. Türkiye’de son yıllarda yerel yönetimlerde imar planlamayla ilgili yolsuzluk iddialarında da artışlar olduğunu belirten Kılınç, Özgür ve Genç (2009) bu durumun kamuoyunu planlama, plancının rolü, mesleki etik anlayışı ve yolsuzlukların temelindeki etik problemler gibi konuları sorgulamaya yönlendirdiğini belirtmiştir. Planlama aşamasında sorumlu plancı kamu yararı yönünde davranırken aynı zamanda özel mülkiyet haklarını da korumak durumundadır. Ama bu gerçekleşirken de rantın planlamanın temelinde olan bir kavram olduğunu savunan Kılınç, Özgür ve Genç (2009) plancının rolü, kentsel dinamikler ve planlama sonucunda ulaşılan artı değerın sadece özel mülkiyete değil aynı zamanda kamuya da dönmesini sağlamanın rant kavramında yer bulduğunu belirtmiştir. Tekeli (1998) planlamayı siyasi ve ahlaki tercihlerin bir arada bulunduğu bir meslek olarak görmüş ve planlamanın dayandığı ahlaki değerlerin önemine vurgu yapmıştır. Ona göre bu değerler iyi plancı, iyi plan ve fiziksel çevre kapsamında değerlendirilmiştir. Tekeli (1998) etik davranış ilkelerinin tespit edilmesi aşamasında da planlama teorileri ve planlamada etik davranış kodlarının yardımcı olduğunu düşünmektedir. Planlamada etik kodların önemli olduğu kadar iyi bir plan özelliklerinin bulunmasının da önemli olduğunu savunan Tekeli (1998) planı oluşturan plancının bu süreçte toplum düzeyinde, planlama faaliyeti düzeyinde ve plancı düzeyinde ahlak sorunlarıyla karşılaştığını belirtmiştir. İyi bir plancının ancak iyi planlar yaparak iyi bir toplumun oluşmasına katkı sağlayacağını savunan Tekeli (1998) plancının daima profesyonel bir ahlaka sahip olması gerektiğine değinmiştir. Buna rağmen Tekeli (2007/2008) kimi zaman profesyonel ahlak özelliğini taşımayan plancıların ortaya çıktığını ve planları kendi çıkar ilişkilerinde malzeme yaparak kazanç sağladıklarını belirtmiştir. Gölbaşı (2014) Planlama aşamasında halk katılımının yetersiz olduğunu savunmuştur. Aydar (1991) Planlama sürecinde halkın işleyişe dahil edilmesi ile pek çok yeniliğin uygulanabileceğini savunmuş ve planlama amaçlarının toplum talebini karşılayan, halk desteğini alan nitelikte olması için planların öncelikle katılımcı grupların tartışmasına sonrasında da karar mekanizmalarına sunulması gerektiğine değinmiştir. Tosun (2009) Sürdürülebilir bir kentleşme inşa edilirken doğru planların yapılmasının önemine dikkat çekmiş ve bu noktada kentleşmenin planlı ilerlemesi, arazi ve kullanım ve imar planlamasında stratejik çevre etki değerlendirmesinin kesinlikle yapılması gerektiğini savunmuştur. Aytis, Altuncu ve Polatkan (2010) Sürdürülebilir kentsel gelişmenin dengeli

gerçekleşmesi için yukarıdaki paragraf içeriklerinde bahsedildiği gibi uyulması gereken bazı önemli adımlar olduğuna dikkat çekmiştir. Bal (2006) Planlama yapılırken planların ölçek ve plan tipleri bütünlüğü içerisinde olmasını savunmuş, bu bütünlüğünde yalnızca planlar arasında kademelenme ve tutarlılık esas alınırsa gerçekleşeceğini belirtmiştir. Tekeli (1991) toplum içinde bir ikili ahlak anlayışının varlığını kabul etmiş ve bu sebeple de plancılara planlar hakkında oturtmaya çalıştıkları ahlak kurallarının kendi mülkleri söz konusu olduğunda işlemez olduğunu savunmuştur. Tekeli'ye göre yasal sınırları aşan, çevre kirliliğini önemsemeyen, siyasal baskı araçlarını kullanmaktan çekinmeyen ve teknik kişilere kendi çıkar kazanımları için rüşvet veren bu kişiler toplumda ikili ahlak anlayışının görülmesine neden olan kişilerdir. Duvarcı (2004) planlama kurumunda kamu yararı ilkesinin sağlanması için kurumun şeffaf ve açık olması gerektiğini ve plancılar arasındaki kamu yararının da üstlendikleri role ve etik bakış açısına göre değiştiğini savunmuştur.

2. BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE İMAR PLANLAMA VE ETİK

Türk Kamu Yönetiminde ortaya çıkan etik dışı olaylar imar konusuyla da yakın bir ilişki içerisinde gelişim göstermektedir. Bu durumun nasıl gerçekleştiğinin anlaşılabilmesi açısından alt başlıklarda ilgili bilgilendirmelerin yapılması ihtiyaç görülmüştür.

2.1. Türk Kamu Yönetiminin Genel Yapısı ve Özellikleri

Türk Kamu Yönetimi merkez ve yerel olmak üzere iki seviyede örgütlenmiştir. Kurumlar aşağıya doğru hiyerarşik yapı içerisinde. Gerek merkezi gerekse yerel yönetim birimleri merkezi yönetime sıkı şekilde bağlıdır (Çevik, 2010: 86).

Türk Kamu Yönetiminin yapısı, yürütme gücünün örgütlenmesi ve işleyişini anlatmaktadır (Öztekin, 2010: 318). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123. maddesindeki 4. başlıkta yürütme bölümü düzenlenmiş ve Kamu Yönetimi Örgütlenmesi hakkında bilgi verilmiştir. Buna göre "*idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenmektedir.*" Anayasanın 123. Maddesinin 2. Paragrafında ise "*idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı*" belirtilmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası md.123/2). Ayrıca ilgili bölümde "*kamu tüzel kişiliğinin sadece kanun ve kanunun açıkça vereceği yetkiye dayanılarak kurulacağı*" bilgisi verilmiştir (T.C. Anayasası md. 123). Türk kamu yönetimi örgütlenmesinde merkeziyetçi yapının yanı sıra merkezin idari vesayeti altında yerel yönetimlere de yer verilmiştir. Bu noktada kamu yönetimi sistemiyle ilgili olarak Anayasadan, kanunlardan ve uygulamadan kaynaklanan bazı özellikler mevcuttur (Aydın, 2004: 10). Buna göre Türk Kamu yönetimi, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve Üniter devlet anlayışı kapsamında merkez ve taşra teşkilatları bulunan bir sisteme sahiptir. Yönetimdeki bütünlük kamu teşkilatları arasında birlik ve uyumu sağlamanın yanında toplum çıkarının korunması içinde gereklidir. Kamu yönetimi sistemi yargı denetimi açısından idarecisiyle beraber idari bir yargı düzenine bağlıdır. İlgili yargı düzeni İdare Mahkemeleri, Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay'dan meydana gelmektedir (Eryılmaz, 2014: 131). Türkiye'deki yönetim yapısı Tanzimat'tan beri merkeziyetçilik anlayışı içerisinde gelişmiştir. 2004 yılına kadar da yönetimde katı merkeziyetçi yapı etkili olmuştur. Bunların yanında yönetim yapımızda hem örgütsel hem de coğrafi merkeziyetçilik hâkimdir. Türk kamu yönetimi genel hatları ile Osmanlı

dönemindeki yönetim yapısının devamı niteliğindedir. Buna göre yönetim yapı ve işleyiş yönünden gizlilik ve resmi sır esasına dayanmakta, açıklık ise yönetimde istisnadır. 4982 sayılı Bilgi Hakkı Yasası'nın 2003 yılında kabul edilmesi ile beraber yönetimde saydamlık ilkesine geçiş yapılmıştır. Kamu personel rejimi sınıflandırma, kariyer, liyakat ve siyasi tarafsızlık ilkelerine dayanmaktadır. Sınıflandırma işe alma, ücret, emeklilik gibi durumlarda aynı şartlara bağlı olması gereken grupların gruplara ayrılmasını anlatırken; kariyer memurluğun meslek haline gelmesini; liyakat memurluk girişi ve yükselmelerinde bilgi ve tecrübenin örnek alınmasını; siyasi tarafsızlık ise işe alım ve atamalarda memurun siyasi tercihinine göre ayrıma tabi tutulmamasını anlatmaktadır (Eryılmaz, 2014: 134). 1980 sonrası başlayan ve 2000 sonrası hızlanan kamu yönetimi reformları çerçevesinde stratejik plan, performans programı, vizyon, misyon, saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etik, hizmette yerellik, verimlilik ve etkinlik, özelleştirme, halkın memnuniyeti ve hizmet standartları gibi kavramlar kamu yönetiminin işleyişi ile ilgili ilkeler olarak kamu yönetimi mevzuatımıza girmiştir. Bu kavramlar geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçiş çabalarını anlatmaktadır. Türk kamu yönetiminin yapısına biçimsellik, formaliteler ve sadakate değer veren bir gelenek hâkimdir. Ancak son zamanlarda yeni kamu yönetimi anlayışı bu görünümünden uzaklaşma eğilimindedir. Verimli, etkin, saydam, hesap verebilir, katılımcı ve sosyal sorumluluğu yüksek bir yönetim anlayışına geçmek için çalışılmaktadır (Eryılmaz, 2014: 133). Kamu yönetimi sisteminde bu özelliklerin büyük kısmı kâğıt üstünde kalmakta ve uygulamada görülmemektedir. Bunun sonucunda da sistem katı merkezîyetçilik, yozlaşma, şeffaf olmama, demokratik ve katılımcı olmama, eşgüdüm yetersizlikleri, personel sisteminde liyakat sorunları ve kariyer ilkesinde bozulmalar görülmesi açısından sorunlar ve çözüm önerileri ile boğuşmaktadır (Aydın, 2009: 30).

16 Nisan 2017 tarihinden itibaren ise Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yönetilmeye başlanmış ve bu sistemi içeren Anayasa değişikliği, 1982 Anayasasının 127. Maddesinde "Mahalli İdareler" başlığı altında düzenlenmiş yerel yönetimlere ilişkin çok ciddi bir değişiklik yapılmasını gerekli kılmamıştır (Köseoğlu ve Sobacı, 2018: 433). Buna göre kamu yönetimi sisteminde bulunan hantallık, aşırı büyümüşlük ve hem örgüt yapısı hem de işleyişteki problemlerin giderilmesi elzem görülmüştür. Bunun için yeni yönetim sistemine uygun esnek, ani değişikliklere cevap verebilecek, kadro ve içerik açısından zengin bir merkezi yönetimin kurulması amaçlanmıştır. Bu sebeple gerekli düzenlemelerin yapılması sonrası liyakatin önemli olduğu, verimli ve etkin bir kamu yönetimi düzeninin

kurulması ihtiyaç görülmektedir. Ancak böylelikle kamu yönetim sistemindeki yukarıdaki paragrafta bahsedilen sistem sorunları önüne geçilebilecektir (İnaç, 2018: 335).

Kamu yönetiminin iki temel Anayasal ilkesi vardır. Bunlar; hukuk devleti ilkesi ve sosyal hukuk devleti ilkesidir (Gözübüyük, 2001: 10-17). Hukuk devleti ilkesi, temel hakların güvenliği, anayasaya uygunluğun yargısal denetimi, kanun önünde eşitlik ilkesine dayanan kanunların genelliği, kanunilik, düzenli yönetim, yönetimin idari yargıya tabi olması, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkim güvencesi, kuvvetler ayrımının olması (yasal yönetim ve idarenin yargısal denetimi ilkelerinin etkili olması için gerekli) ve demokratik rejim (siyasal özgürlüğe dayanan bir demokratik rejim için hukuk devleti düzenleyici ve sınırlayıcı nitelikte) özelliklerinden oluşmaktadır. Hukuk devleti ilkesi gereği kamu yönetiminde vatandaşların temel haklarının güvenliğinin sağlanması gereği koruyucu, isteme ve katılma hakları yönetim tarafından temin edilmelidir. Anayasaya uygunluk ise yargısal denetime tabidir ve ilgili durum Anayasa Mahkemesinin sorumluluğundadır. Kanunlar bütün vatandaşlar için geneldir ve eşitlik dışında hareket edilmesi vatandaşların yönetime güvenini azaltacaktır. Kamu kuruluşlarının görev ve yetkileri daima kanunlara uygun olmalıdır. Aksi takdirde kanunilik ilkesi geçerlilik bulamayacaktır. Toplumun düzen içerisinde bir yaşam sürmesi için toplumu idare eden yönetimin de düzen içerisinde işlemesi gereklidir. Yönetim idari yargıya tabidir ve vatandaşlar yönetimde haksız bir eylem görmeleri durumunda idari yargıdan ilgili yönetimin denetlenmesini isteyebilirler. Mahkemeler bağımsızdır ve bu noktada hâkimler farklı kararlar almaları için baskı görmemeliler. Çünkü yargı bağımsız olmaz ise o ülkede temel hak ve özgürlüklerden de bahsedilemeyecektir. Bunun olmaması için de siyasiler hukuki kararlar içine siyasetin girmesini engellemelidir. Hukuk devleti içerisinde yasal yönetim ve idarenin yargısal denetimi ilkelerinin etkili olması için kuvvetler ayrımının olması gereklidir. Ayrıca ülke içerisinde siyasal özgürlüğe dayanan demokratik bir rejimin hâkim kılınması için devlet düzenleyici ve sınırlayıcı nitelikte olmalıdır.

Kamu yönetiminin sosyal hukuk devleti ilkesinin başlıca özellikleri ise milli geliri artırmak, milli gelirin adaletli dağılımını sağlamak, özgürlüklerin gerçekleşmesi için maddi imkânlar sağlamak, bireyleri sosyal güvenliğe kavuşturmak, toplum yararını korumak ve toplumsal dayanışmayı gerçekleştirmekten meydana gelmektedir. Sosyal hukuk devleti ilkesine göre milli gelirin arttığı bir ülkede yaşayan kişilerin ortalama refah seviyesinde de artışlar görülmektedir. Bu noktada milli gelirin adaletli bir şekilde dağılımının sağlanması çok önemlidir. Devlet yönetimi ancak bu durumda sosyal hukuk devleti olarak

adlandırılabilir. Ayrıca sosyal hukuk devleti kişilerin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına alarak geniş bir şekilde uygulanmasını sağlayan, bunun için kişilere maddi imkânlar sunan devlettir. Bu devlet aynı zamanda toplumu oluşturan bireylerin sosyal adaletini ve sosyal güvenliğini sağlamayı da amaç edinmelidir. Toplum çıkarlarını önemsemeyi kendine görev edinen bir devlet, kişi ve toplum çıkarı arasındaki dengeyi de kuran devlettir. Bu özelliklere ek olarak sosyal hukuk devleti toplumsal dayanışmayı en üst seviyede gerçekleştiren ve bunu yaparken de zayıfları koruyan yönetimdir. Kamu yönetimi işleyişinde dikkate alınması gereken hukuk devleti ilkesi ve sosyal hukuk devleti ilkesi dışında kamu yönetiminin işlerlik kazandırdığı üç tür faaliyet bulunmaktadır. Bu faaliyetler yönetsel faaliyetler, yasama faaliyetleri ve yargı faaliyetleri olarak sıralanmaktadır. Yönetsel faaliyetler kamu hizmeti sunumu ve toplum düzen, ihtiyaçları ile ilgilenirken; yasama faaliyetleri yönetimin kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik çıkarma işleri ile ilgilenmekte; yargı faaliyetleri ise yönetim anlaşmazlıklarını çözme ve bireysel olaylara hukuk kurallarını uygulama hususlarında devreye girmektedir (Gözübüyük, 2001: 4-5-6).

Kamu yönetiminin görev ve hizmetleri ise kamu hizmeti ve kolluk hizmetinden oluşmaktadır (Aydın, 2009: 31). Fakat coğrafi yerinden yönetim kuruluşu olan belediyelere bakıldığında sundukları en önemli hizmetlerin maalesef ki birkaç alanla sınırlı kaldığı görülür. Su ve kanalizasyon hizmeti, şehir içi taşımacılık, şehir içi yol ve kaldırım yapımı, park ve bahçe hizmetleri önemli hizmetler sayılmasına rağmen toplumun genel ihtiyaçları içinde ikincil ve sınırlı hizmetler kategorisinde bulunmaktadır. Örnek olarak konut yapımında belediyelerin doğrudan yükümlü değil yalnızca planlaması aşamasında ilgili olması verilebilir (Çevik, 2010: 87).

2.2. Türkiye’de Yerel Yönetim Yapılanması

Türkiye’de yerel yönetim yapılanması denildiğinde yerel yönetimlerin geçmişinin çok eskiye dayandığı görülmektedir. Yönetim yapısı olarak ise merkeziyetçi bir yönetim yapısı kabul edilmiştir. Aşağıdaki paragraflarda Türkiye’de Yerel Yönetim Yapılanması başlığının ayrıntılı bilgisine Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren gerçekleştirilen reform çabaları perspektifinde değinilmiştir.

Cumhuriyet’in İlk Yılları (1923-1930): Osmanlı Devleti’nden Cumhuriyet dönemine 400’e yakın belediye devredilmiştir. Cumhuriyet’in ilanı sonrasında Osmanlı’dan kalan bu belediye yapılarını değiştirmek amacıyla da pek çok kanun yapılmıştır (Görmez, 1997: 95).

1923-1930 yılları aralığında çıkarılmış ve yerel yönetimler hakkında kararlar barındıran kanuni ve kurumsal çalışmalar şöyledir (Tekeli, 1977: 18):

- ✓ **2 Ocak 1924 tarihli 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu:** Şehirlerde çalışma yaşamına bazı düzenlemeler getirilmiş, bu düzenlemeler personellerin faydasına olmuş ve belediye teşkilatlarına daha öncekilerden farklı görevler verilmiştir.
- ✓ **26 Şubat 1924 tarihli 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu:** Belediye teşkilatlarına yeni ekonomik imkânlar verilmiş fakat sonrasında yapılmış kanun düzenlemeleriyle verilmiş olan bu imkânlar kısıtlanmıştır.
- ✓ **18 Mart 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu:** Köy yerleşim yeri tanımlanmış, nüfusu 2000'e kadar olan yerlere köy denilmiş ve 2000'den fazla nüfuslu yerlerde de belediye teşkilatının oluşturulacağı belirlenmiştir.
- ✓ **16 Nisan 1924 tarihli 486 sayılı Umur-u Belediyeye Müteallik Ahkâm-ı Cezaiye Kanunu:** Belediye kuruluşuna ceza kesebilme yetkisi verilmiş ve esnafın belediye denetiminde olması durumu güçlenmiştir.
- ✓ **1924 tarihli Ebniye (Yapılar) Kanunu:** Savaş sonrası yıkılan kentlerin yeniden imarı için çıkarılmış ve böylelikle belediyelere geniş haklar kazandırılmıştır.
- ✓ **2 Mart 1926 tarihli 744 sayılı Kanun:** Vilayet Belediye Kanunu'nda belirsiz durumda bulunan belediye sınırının hangi yerlerden geçmesi gerektiği problemine çözüm bulunmuştur.
- ✓ **10 Mayıs 1926 tarihli 831 sayılı Sular Kanunu:** Belediyeler tarafından sağlıklı içme suyunun sağlanması ihtiyacı incelenmiştir.
- ✓ **4 Haziran 1926 tarihli 743 sayılı Medeni Kanun:** Belediye teşkilatı sınırlarında nikâh kıyma görevi belediye teşkilatlarına verilmiştir.
- ✓ **28 Mart 1928 tarihli 1351 sayılı Kanun:** Ankara Şehri İmar Müdürlüğü kurulmuştur. Bu müdürlüğe ülke genelindeki belediye teşkilatlarının hazırlamış olduğu imar planı belgelerini onaylama görevi verilmiştir (Tekeli, 1977: 18).

1923-1930 yılları arasında gerçekleştirilmiş pek çok yerel özellikli hizmeti merkezi yönetim yapmıştır. Bu sebeple belediyeler özerklikleri zayıf, merkezi yönetimin katı

vesayetine mahkûm, mali açıdan güçsüz ve personel imkânları açısından da yetersiz kalmıştır. Bunların dışında bu dönemde ülke sınırları içinde İstanbul Belediyesi, Taşra Belediyeleri ve Ankara Şehremaneti olmak üzere üç farklı belediye örgütlenmesi bulunmuştur. Bu duruma 1930 senesinde çıkarılan 1580 sayılı Kanun ile son verilmiştir (Tekeli, 1977: 20).

Tek Parti Dönemi (1930-1946): 1930-1946 döneminde Türkiye’de tek parti yönetimi egemen olmuştur. İlgili dönemde 1930 yılında çıkarılmış ve 2004 senesine dek varlık göstermiş olan 1580 sayılı Belediye Kanunu önemli bir gelişme olarak döneme imza atmıştır. Bu kanunla ilk defa Köy Kanunu’nda bulunan 2000 kişiye sahip olma koşulu belediye kuruluşu için ölçüt sayılmıştır. Ülkede bulunan bütün belediyeler eşit sayılarak tek kanun çatısında birleştirilmiştir. Yalnız Ankara ve İstanbul belediyeleri ile ilgili bazı imtiyaz ve farklılıklar devam etmiştir. Bunlar; İstanbul şehrinde il ve belediye teşkilatının aynı sayılması ve valinin belediye reisi olma niteliğinin de sürmesi ile Ankara Belediye Başkanı’nın İçişleri Bakanı tarafından seçilmesi durumunun devam etmesi olarak açıklanabilmektedir. 1580 sayılı Belediye Kanununa göre belediyelerin belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeninden oluşan üç organı bulunmakta ve belediye başkanı gizli oy usulü kullanılarak belediye meclisince seçilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 203). 1580 sayılı Belediye Kanunuyla yerel temsil hakkının kapsamında genişleme yapılmıştır. Oy kullanabilme yaşı 18; seçilebilme hakkına sahip olma yaşı ise 25 kabul edilmiştir. Bunun yanı sıra kadınlara belediye seçimlerinde ilk defa siyasal haklarını kullanma hakkı tanınmıştır. Ayrıca oy kullanabilmek için gerekli olan emlak vergisi ödeme koşulu da kaldırılmıştır (Eryılmaz, 2002: 15). Bu bilgilere bakılarak cinsiyet ayrımı yapılmadan kadınlara belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkının tanınmış olması demokrasi açısından kanunun eşit uygulanması gerekliliğine örnek oluşturduğu tespitine varılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu uygulanırken yola çıkılan beş temel ilke ise belediyeler arası eşit olmak, yapılan işlerde serbest olmak, güçlü vesayet, halk denetimi ve belediye hizmet sahalarının genişletilmesi olmuştur (Gürbüz, 2015: 39). 1930-1934 yılları arasında 1580 sayılı Belediye Kanunu’ndan başka, belediyelerle ilgili 6 Mayıs 1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 21 Haziran 1933 tarih ve 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, 9 Haziran 1934 tarih ve 2497 sayılı Belediyeler İstimlak Kanunu ve Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu, 1 Haziran 1931 tarih ve 2301 sayılı Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunlar uzun bir zaman Türk Belediyeciliğini düzenleyen esas kanunlar olma özellikleriyle geçerliliklerini korumuşlardır (Ulusoy ve

Akdemir, 2008: 203). Ayrıca 1930-1946 yılları aralığındaki dönemde yerel yönetimlerde il özel idareleri kuruluşları merkezin temsilcisi olma görevini üstlenerek ağırlık göstermiş ve belediye kuruluşları gözden düşmüştür. (Güler, 2006: 219).

Sanayileşme ve Şehirleşmenin Hızlandığı Dönem (1946-1960): Sanayileşmenin ve hızlı şehirleşmenin hâkim olduğu 1946-1960 yılları arasındaki dönemde hızlı şehirleşmenin verdiği etkiyle kentlerin yeniden yapılanması sürecine girmesiyle beraber imar sorunları da boy göstermeye başlamıştır. Türkiye'deki kentleşme problemleri bu dönemde belirginleşmiştir. Yerel yönetimler bakımından önem taşıyan bir gelişme olan çok partili dönemin ilk seçimi olan belediye seçimleri 26 Mayıs 1946 tarihinde yapılmıştır. Seçimlerde adayların halk tarafından gösterilmesi durumu yerel yönetimler ve demokrasi yönünden büyük bir gelişme sayılmıştır (Görmez, 1997: 119).

Çok partili döneme gelindiğinde ise 6295 sayılı resmi gazetede yayınlanan 29 Nisan 1946 tarihli ve 4878 sayılı Belediye Meclislerinin Seçim Usulü Hakkındaki Kanun yürürlüğe girerek belediye organlarının seçimi iki dereceliden tek dereceli hale getirilmiş ve halk belediye meclisi azalarını aracısız bir şekilde seçmeye başlamıştır (Sakal, 2000: 128). Bu dönemde yerel yönetimler yapısal olarak zayıflamıştır. Siyasi partiler gücü kendinde toplamak istemiş ve yönetimin yanında mali açıdan da yerel yönetimleri kendilerine tabi kılmışlardır. Bunun sonucunda da gelişme halindeki yenileşme hareketleri yerel demokratik yapılanma yönünden yetersiz kalmıştır (Ökmen, 2003: 121). 1948 yılına gelindiğinde ise ilk düzenli belediye gelirleri sayılan 6953 sayılı resmi gazetede yayınlanan 1 Temmuz 1948 tarihli 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlüğe konmuştur. Bu kanunla yine yetkinin büyük bölümü merkezde olduğu için yerel yönetimler merkeze bağımlı olmuş ve sürekli borçlanma içerisinde kalmıştır (Arslan, 2009: 29). Dönemin önemli düzenlemelerinden bir diğeri ise 1948 yılında Ankara Valiliği ile Belediye Başkanlığı mevkilerinin birbirlerinden ayrılması ve Belediye Başkanlığı mevkiine halk tarafından seçilmiş kişilerin getirilmesi hükmünün geçerlik kazanması olmuştur. Aynı karar İstanbul için de 1954 yılında uygulanmasına rağmen zaman zaman hem Ankara'da hem de İstanbul'da valinin belediye başkanlığı görevinde bulunduğu görülmüştür (Görmez, 1997: 124).

1950 seçimlerine gelindiğinde ise Demokrat Parti iktidar olmuş ve 1950-1960 yılları arasında kentlere doğru hızlı bir göç dalgası görülmüştür. Hızlı göç nedeni ile kentlerde çarpık yapılaşmalar (gecekondulaşma) meydana gelmiş ve dolayısıyla belediyelerde

kendilerini hızlı kentleşmenin getirmiş olduğu sorunlarla (imar sorunları) mücadele içerisinde bulmuştur. Kişi başına düşen gecekondu sayısının artmasıyla bu durumdan kazanç elde etmek isteyen mülk sahipleri ilgili yapıların ranta dönüşmesine neden olmuştur. Çok partili siyasal hayata geçişle birlikte belediyelerin demokratikleştirilmesi için girişimlerde bulunulmuştur. Bu girişimlerden ilki de belediyeler arası işbirliğini sağlamayı amaçlayan Türk Belediyecilik Derneği'nin kurulması olmuştur. Önceden bu kuruluşlara kurum adı verilirken bu sefer dernek ismi altında kurulmuş olmaları da dikkat çeken bir yenilik olmuştur (Gürbüz, 2015: 41). 1950 yılından sonra köyden kente doğru gerçekleşen hızlı göç dalgası da kırsal kesimde makineleşmenin yayılması nedeniyle gerçekleşmiştir. Bunun sonucunda da şehirlerde düzensiz kentleşme hâkim olmuş, yerel yönetimlerin ve bilhassa belediyelerin görev ve hizmetlerinde artışlar görülmüştür. Yerel idareleri ve idarecileri merkezdeki gücün belirlenmesi durumunun son bulmaya başlamasıyla yönetim ve yöneticilerin bireysel özelliklerini öne çıkaran “İkinci Belediyecilik Hareketi Dönemi” doğmuştur (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 23). 1950'den sonra kent içi trafik düzenlemesi yetkisi de belediyelerden alınmış ve 8411 sayılı resmi gazetede yayınlanan 11 Mayıs 1953 tarih ve 6085 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ile merkezi idareye aktarılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 203-204). Ayrıca 1946-1960 döneminde yerel yönetimlere kendi kuruluş kanunları ile verilmiş olan görevlerden, yetkilerden ve kaynaklardan bazıları merkezde yeni oluşturulan yönetim örgütlerine devrolmuştur. Demokrat parti iktidarının devam ettiği bu dönemde yapılmış en önemli kent hizmeti imar çalışmalarının daha iyi yürütülmesi hedefiyle İmar ve İskân Bakanlığı'nın kurulması olmuştur (Görmez, 2000: 84). İmar ve İskân Bakanlığı 1957 yılı Kasım ayında hükümet kurulduktan sonra İmar Bakanlığı olarak göreve başlamış ve 1958 yılı Mayıs ayında İmar ve İskân Bakanlığı adıyla teşkilatlanmıştır. Dönem içinde incelenen en önemli konulardan biri de İstimlak Kanunu olmuştur. Gelenekçi yapıya sahip Osmanlı Devleti'nden kalan bu kanun günün şartlarına ve ihtiyaçlarına uygun olarak yeniden düzenlenmiştir (Kara, 2013: 31). 1946-1960 döneminde Türkiye'de görülmüş yerel yönetim tecrübelerinin topluma yön verme amaçlı değil toplumun ilgi ve eğilim gösterdiği konulara yönelik olduğu söylenilebilir.

Demokratikleşme ve Siyasallaşma Dönemi (1960-1980): 1960-1980 arası döneme baktığımızda yerel yönetimlerde bir siyasallaşma ve demokratikleşme halinin hâkim olduğu görülmüştür. Bu dönemde çıkarılan 1961 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili önemli düzenlemeler vardır. Bu anayasada geçmişteki anayasalardan farklı olarak hizmet yerinden yönetim ilkesine değinilmiş ve yerinden yönetim ilkesi anayasal kılınmıştır (Ökmen ve

Canan, 2009: 158). 1961 Anayasasında merkezîyetçilik yanlısı kararlar bulunmamasına rağmen dönem içinde merkezîyetçiliğe dayanan idare uygulamaları gerçekleştirilmiştir (Görmez, 1997: 131). 1961 Anayasası'nın 112. ve 116. Maddeleri yerel yönetimlerin fonksiyonlarından bahsetmektedir. Sözü edilen maddeler incelendiğinde, yerinden yönetimin varlığının kabul edildiği ve yerel yönetim organlarını denetleme yetkisinin sadece yargı yolunda olduğu görülmüştür. Buradan yola çıkarak 1961 Anayasasının, yerel yönetimlerin güçlü ve özerk şekilde kuruluşuna yönelik hükümler içerdiği sonucuna da ulaşılmaktadır (Gürbüz, 2015: 44). Ayrıca merkezi planlama fikrinin öne çıktığı 1960'lı yıllarda yeniden yapılanma çalışmalarına hız verilerek, sürecin işleyişine fayda sağlamak üzere Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi kurulmuştur (Kara, 2013: 33). Yine dönemde 11465 sayılı resmi gazetede yayınlanan 27 Temmuz 1963 tarihli 307 sayılı Kanunla belediye başkanının yetkilerini dengelemek için belediye organına gensoru ve yetersizlik kararı alabilme hakkı verilmiştir. Ayrıca 307 sayılı kanunun 89. maddesi yürürlükten kaldırılmış ve belediye başkanları bundan böyle aracısız bir şekilde halk tarafından seçilmeye başlanmış ve belediye meclislerinin seçimi il seçim kurullarının onayına bırakılmıştır (Tortop vd., 2006: 41). Bunun yanı sıra 1960-1980 yılları arasında belediye teşkilatlarının gelir bakımından merkezde bulunan idareye bağılılığı gelir artmıştır. 1970'li yıllara kadar önceden belirlenen planlara göre gerçekleştirilen iyileştirme çabaları merkezdeki idareyi güçlendirirken mahalli idareleri ise ekonomik açıdan zayıflatmıştır (Aktan, 1974: 22). 1973-1980 yılları arasında belediye teşkilatlarının demokratik hale gelmesi mevzusu ülke gündeminde yer almıştır. Bu gündemin temelini de kent nüfuslarındaki artışlar ve kentlerin sosyal-kültürel açıdan meydana gelen değişiklikler oluşturmuştur. Fakat bu dönemde de merkezîyetçi bürokratik kadroların ağırlığı devam etmiş ve belediyecilik anlayışında önemli değişimler yaşanmamıştır. Belediyeler yeniden gelir açısından merkeze tam bağımlılığını sürdürmüşlerdir (Görmez, 1997: 136-137). 1960'lı yıllarda yapılan yeniden yapılandırma çalışmaları gereği yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli girişimlerden biri 13 Şubat 1962 tarihli Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi (MEHTAP) olmuştur. MEHTAP çalışması ile "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" kurulmuş, ilgili komisyonun kararlarına uyulmuş ve belediye teşkilatlarının; büyük kentler, kentler, kasabalar şeklinde teşkilatlanmasının gerekli olduğu yönünde hareket edilmiştir (Yavuz, 2012: 38). Bu teşkilatlanma yapısında büyük şehirler hakkında "şehircilik ve bölge plancılığı" ilkesine uygun davranılması tavsiye edilmiş, şehirler hakkında "imar plancılığı", kasabalar hakkında ise "toplum kalkınması" bakış açısının hayata geçirilmesi tavsiye edilmiştir. Mahalli

idarelerin yeniden yapılanması hakkındaki bir diğerk çalışma ise 29 Mayıs 1971'de Bakanlar Kurulu kararıyla devlet idaresinin yeniden yapılandırılmasının genel yönünün ve stratejisinin tespiti için Danışma Heyetine görev verilmesi olmuştur. Bu heyetin hazırlamış olduğu “ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu” nda 1970 yılına dek uygulanmış yapılandırma çalışmalarında kimi teşkilatların bu çalışmaları başarılı şekilde gerçekleştirecek imkânlarının bulunmadığı belirtilmiş ve başarıya ulaşmak için çalışmaların tümünden sorumlu olacak bir örgütün kurulmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur (Urhan, 2008: 88). 1973 yılından sonra ise büyükşehirlerde belediye başkanlığı görevini muhalefet parti adayları kazanmış ve belediyelerin özellikle mali özerklik durumu tartışmaya açılmıştır. 1974 yılından sonra ise yönetime gelen sosyal demokrat partiler yerel yönetimler adına önemli düzenlemelere imza atamamıştır. Ayrıca büyük belediye kuruluşları ve belediye birlikleri de kendi büyüklüklerine göre yerel yönetim anlayışları geliştirme çabasında olmuşlardır. Buna örnek olarak da Ankara Belediye Teşkilatı uzmanlarının geliştirmiş olduğu tahmin edilen ve Ankara Belediye Başkanı Vedat Dalokay tarafınca halkoyuna sunulan yaklaşım verilebilir. Bu yaklaşım ilk defa Ankara Belediyesinin 1976 Mali Yılı Çalışma Raporu'nda yer almıştır. “Demokratik Belediyecilik veya Toplumcu Belediyecilik” isimleriyle tanımlanmış olan yeni belediyecilik yaklaşımının temel ilkeleri şu şekilde özetlenebilmektedir (Keleş, 2014: 497-498) : Toplumcu belediye sosyal adaletçi olmalı, tüm kamu kesiminin karar sürecine katılımına imkân tanınmalı, yerel idare değil yerel yürütme organı özelliği taşınmalı, tekelci rant oluşumlarına engel olmalı, kaynak yaratabilmeli ve üretken olmalı, teşkilatlar olarak birlik ve bütünlük içerisinde çalışmalıdır. Demokratik belediyecilik gelişmesinden sonra 1978 senesinin Ocak ayına gelinmesiyle de Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlığın kuruluş amacı mahalli yönetimlerdeki mali ve idari tıkanmalara çözüm getirerek, yönetimde etkinlik ve işlerlik sağlamak olmuştur (Urhan, 2008: 88). Artık Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İller Bankası, İl ve Mahalli İdareler Planlama Şubesi Yerel Yönetim Bakanlığı bünyesinde yer almıştır (Devlet Planlama Teşkilatı Raporu, 2001: 33). Yerel Yönetim Bakanlığı siyasi iktidarın değişmesi ile 1979 yılında kaldırılmış ve bakanlığın görevleri tekrar İçişleri Bakanlığı'na devrolmuştur (Kara, 2013: 40). Sonuç olarak yerel yönetimleri geliştirmekle ilgili pek çok girişimde bulunulmasına rağmen çok partili hayata geçişle birlikte yerel yönetimler fonksiyonca zayıflamıştır. Ayrıca yerel yönetimleri yönetsel ve ekonomik açıdan kendilerine tabi kılan siyasi iktidarlar, yerel demokrasinin de zayıflamasına neden olmuştur (Ökmen, 2008: 55).

Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Dönemi (1980 ve 2004): Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma dönemi olarak da adlandırılan 1980 ve 2004 yılları aralığındaki dönemde hâkimiyet göstermiş ve Türk Yönetim Tarihine ara dönem tanımlamasıyla geçmiş bir dönem vardır. Bu dönemde içerisindeki 1981 yılında 2464 sayılı “Belediye Gelirleri Kanunu” çıkarılmış ve yerel yönetimlerin gelirleri artırılmıştır. Fakat 1990-2000 yılları arasındaki dönemde belediyelere merkezden aktarılan kaynaklarda artış olmaması nedeniyle yerel yönetimler merkeze bağımlı olmuştur (Erençin, 2006: 21). 1981 yılı ve 2560 sayılı kanunla “ İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ)” kurulmuştur. 1986 senesinde 3305 sayılı yasa çıkarılmış ve İSKİ uygulaması bütün büyük kentlerde uygulanmaya başlanmıştır (Yörükoğlu, 2009: 17). 1980 askeri darbesi ve darbe sonrasında hazırlanmış olan 1982 Yasası’nda yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki ilişkilerde İçişleri Bakanlığı’na belli durumlarda belirli bir süre yerel idare kuruluşlarını görevden alabilme yetkisi verilmiş ve yerel yönetimler üstünde baskı kurulmasının yanı sıra merkezdeki idareye de ağırlık verilmiştir (Aydın, 2011: 17). 1981 yılında yürürlüğe girmiş olan 2380 sayılı kanunla genel bütçeden belediye kuruluşlarının kullanımı için bir parça ayrılması kararı alınmıştır (Keleş, 1987: 66). 1983 senesinden sonra genel bir şekilde mahalli idarelerin problemlerinin çözülmesiyle ilgili önemli adımlar atılmış ve bu konuyla ilişkili olarak merkezi yönetimde tutum farklılığına gidilmiştir. Özellikle belediye teşkilatlarına gelir-görev aktarma konusunda merkezdeki idare çok paylaşımcı olmuş ve büyük belediye teşkilatlarının kaynak bakımından merkeze bağılıkları azalmıştır (Görmez, 1997: 142). Ayrıca daha çok verim sağlayacak bir yerel idareyi amaçlayan düzenlemeler arasında büyükşehir idarelerinin kuruluşu, kentsel gelişmenin sağlanması, imar ve planlama haklarının yerel idarelere devredilmesi, emlak vergisi işleminin bütünüyle mahalli vergi durumuna getirilmesi, yerel yatırım işlemlerinde önemli büyümelerin gerçekleşmesi, yerel idarelerin dünyaya açılım göstermesi bu zamanın önem taşıyan gelişmeleri olarak dikkat çekmiştir. 1984 yılında şehirler için “Büyükşehir Yönetimi Uygulaması” adını taşıyan yeni bir yönetim modeli uygulanmaya başlamıştır. Böylelikle İstanbul, İzmir, Ankara’da yürürlükte olan uygulama 1986-1993 yılları aralığında Adana, Bursa, Gaziantep, Konya Kayseri, Eskişehir, Mersin, Diyarbakır, Samsun, Antalya, Erzurum ve İzmit şehirlerinde de 3030 sayılı kanun kapsamına alınarak uygulanmaya başlanmıştır (Gürbüz, 2015: 51). Bu dönemde yapılmış imar planlarının İmar ve İskân Bakanlığı tarafından onaylanması zorunluluğu kaldırılmış, Belediyenin sağlık ve teknik işlerinde görev alacak personellerinin ilgili bakanlığın onayıyla atanması yönteminden vazgeçilmiş ve bazı belediye hizmetleri özelleştirilmiş bazı yerlerde ise belediye mali girişimleri kurulmuştur (Eryılmaz, 1995: 343). Yerel yönetimlerin yeniden

yapılanması bağlamında 1985-1989 yıllarını kapsayan önemli çalışmalardan biri de Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından 1991 yılında tamamlanmış olan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) olmuştur. İlgili çalışmada yerel idarelere yetki aktarımının artırılması, iş ve yetki paylaşımında kimin ne konuda çalışacağından önceden belirlenmesi ve merkezdeki idarenin iş alanının azaltılması, mahalli idarelerin vergi alma hakkının artırılması, harç işleminde mahalli meclislere öncelik tanınması, mahalli idarelerin kendileri arasında iş ortaklığını serbest kılan düzenleme işlemlerinin yapılması, çalışan görevlendirmesinde yerel idarelere özerk olma imkânı sağlanmasının gerekli olduğu yönünde pozitif özellikler taşıyan tavsiyeler yer almıştır (TODAİE,1991). KAYA raporu hazırlandıktan sonraki dönemde de fayda sağlayacak öneriler barındırdığı için yerel yönetim idarelerimizde gerçekleştirilecek ve gerçekleştirilmiş olan reform çalışmalarında fazlaca kullanılmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimleri etkileyen ve yerel yönetimlerle ilişkilendirmiş temel organizasyonlardan biri de Avrupa Konseyince geliştirilmiş olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olmuştur. 1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından imzalanan şart, ülkemiz tarafınca da 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmış ve 3723 sayılı Kanunun 1. Maddesince onaylanmıştır. Bu sözleşmeye taraf olan Türkiye yerel idare kuruluşlarının politik, yönetsel ve ekonomik özerkliklerini güvenceye almayı onaylamış, sözleşmenin amacına uygun bir şekilde yerel yönetimleri daha özerk, güçlü, katılımcı ve etkin duruma getirmek yönünde yasal düzenlemeler gerçekleştirmiştir (Canpolat, 1998: 104). Sonraki süreçte de yerel yönetimlerle ilgili önemli katkı sağlaması beklenmesine rağmen yürürlüğe giremeyen 2004 yılı 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” ile katılımcı, şeffaf, hesap verebilir bir idare anlayışı oluşturularak demokratik bir idare sergilenmeye çalışılmıştır (Önez Çetin, 2015: 253). 5227 sayılı kanun devamında da yürürlüğe giren bazı kanunlar olmuştur. Bu kanunlar (Gürbüz, 2015: 122); 2004 yılı 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2004 yılı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılı 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005 yılı 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu,2008 yılı 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’dur.

Tüm bu gelişmeler değerlendirilecek olunursa eğer gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmalarının tüm dünyada hâkim olan modern yerel yönetimler anlayışına ülkemizin de dâhil olmayı istemesi yönünden önem taşıyan çalışmalar olduğu görülmüştür (Urhan, 2008: 101). Ancak şu da bilinen bir gerçektir ki yapılmak istenen ve yapılan tüm düzenlemeler

hakkında ancak halk düzenli olarak bilgilendirilirse ve yasal hükümler doğru şekilde uygulanırsa sağlıklı sonuçlar alınacaktır. Bu süreçte toplumun ihtiyaçlarının da dikkate alınması çok önemlidir. Ayrıca yıllar itibariyle yerel yönetimler alanında gerçekleştirilmiş yeniden yapılandırma çalışmaları pek çok yerel yönetim biriminde önemli değişikliklere neden olmuştur. Konu bütünlüğünün sağlanması gereği Türkiye’deki yerel yönetim türleri hakkında bilgilendirme yapılması gerekli görülmüştür. Kanunlarda da adı geçen bu birimler; il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Buna göre;

İl Özel İdareleri 2005 tarihli ilgili kanunun içeriğinde, “*il halkının mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” ifadesiyle açıklanmaktadır (5302 sayılı kanun, md 3). İl Özel İdareleri Kanunu 4 Mart 2005 tarihinde resmi gazetede yayımlanarak uygulanmaya konmuştur (Koçak ve Kavsara, 2012: 64-65). Bu kanunla 3360 sayılı kanunda tek tek sayılan görevler yerine hizmet alanları sıralanır hale gelmiştir (Tortop vd., 2006: 130). Buna göre İl Özel İdarelerinin görevleri belediye sınırlarında ve belediye sınırları dışında olmak üzere bir hizmet alanına tabi tutulmuştur. Buna göre İl Özel İdarelerinin Belediyeler dâhil il sınırları içindeki görevleri: Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni planı (belediye sınırları il sınırları olan Büyükşehir Belediyeleri dışında), bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa sağlama, binalarının yapım-bakım ve onarım işleri ile diğer ihtiyaçlarının sağlanması ile ilgili hizmetlerdir (sukrukayali, 2017). İl Özel İdarelerinin Belediye sınırları dışındaki görevleri ise İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe kuruluşu ile ilgili hizmetlerden oluşmaktadır (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, md 6). İl Özel İdarelerinin vali, il genel meclisi ve il encümeninden oluşan 3 organı bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 166). Bu organlardan il genel meclisi karar organı, il encümeni karar ve danışma organı iken vali il özel yönetiminin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi yürütme organıdır (Keleş, 2014: 175). İl özel idaresi, ilin kurulması ile tüzel kişilik kazanırken; ilin kaldırılması ile tüzel kişiliğini kaybetmektedir (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, md 4). 2012 yılı sonunda da 6360 sayılı kanun yürürlüğe girmiş ve büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri yerine “Yatırım İzleme Koordinasyon Merkezi” isimli birim oluşturulmuştur. Bu kapsamda 10. Kalkınma Planı (2014-2018) çerçevesinde büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin kaldırıldığı

açıklanmıştır (Önez Çetin, 2015: 254). Böylelikle belediye meclisi il düzeyinde tek yerel meclis olmuştur.

Türkiye’de iki çeşit belediye oluşumu mevcuttur. Bunlar, 5393 sayılı kanuna göre kurulan belediye ve 5216 sayılı kanuna göre kurulan büyükşehir belediyesinden oluşmaktadır. **5393 sayılı kanuna göre kurulan belediye;** 1930 tarihli kanunda geçen belediye tanımına göre “ Belediye, *beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir*” (1580 sayılı kanun, md 1). Buna dayanarak; belediyeler il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri olarak kademelendirilmiştir. Belediye organları seçimle iş başına gelen ve yürütmenin başı sayılan belediye başkanı, halk tarafından doğrudan seçilen ve karar organı sayılan belediye meclisi ile belediye encümeninden oluşmaktadır (Nadaroğlu, 1989: 315). Buna göre belediye karar organlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi bu organların daha demokratik bir yapıya kavuşmalarını sağlamaktadır. Ayrıca geçmişten günümüze hizmetlerinin yanı sıra belediye sayılarına bakılarak da belediye idarelerinin yaygınlaşması hakkında sağlıklı bilgilere ulaşılabilmektedir. Geçmiş dönem içinde bulunulan şartlar ve ihtiyaçlar gereği belediyelerin görev alanları belirlenmiş ve zaman içerisinde dönemler gereği olarak da öne çıkmış şartlar ve ihtiyaçlara göre görev alanlarında genişleme görülmüştür.

Çizelge 2.1. Cumhuriyet’in Kuruluşundan Günümüze Belediye Sayıları

Yılı	Belediye Sayısı
1923	421
1950	628
1970	1303
1980	1727
1990	2061
2000	3215
2010	2950
2013	2950
2014	1396
2018	1389

Kaynak: *https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m-_gnl_faal_rpr 20180904082437.pdf verilerine dayanılarak hazırlanmıştır

Cumhuriyet’ten günümüz yakınlarına sayısal açıdan baktığımızda gördüğümüz üzere belediye sayılarında 1950 yılından itibaren önemli bir artış olmuş ve 1980’lere gelindiğinde artış hızının daha da ivme kazandığı görülmüştür. 2000’li yıllar itibariyle 3215’i bulan

belediye sayısı 5393 sayılı kanunun 8. ve 11. Maddelerince yapılan düzenlemeler “5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun” uygulamaya konması sonucunda 2013 yılının sonuna gelindiğinde 2950 belediye sayısına düşmüş ve 6360 sayılı yasayla 1554 belediye teşkilatının tüzel kişiliği kaldırılarak belediye sayısında %53 lük bir düşüş yaşanmıştır. 2018 yılı itibariyle belediye sayısı 1389’dır.

5216 sayılı kanuna göre kurulan Büyükşehir Belediyesi; Büyükşehir belediyesi tanımı 2004 tarihli 5216 sayılı büyükşehir belediyesi kanununun 2012 tarihli değişikliği sonrası 3. maddesi a) bendi içeriğinde, “ *En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi*” ifadesiyle açıklanmaktadır (5216 sayılı kanun, md 3). Büyükşehir belediyelerinin kurulmasının nedenine değinecek olursak diyebiliriz ki; yıllar itibariyle nüfusun artmasına paralel olarak il belediyeleri ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmış ve sonucunda da büyükşehir belediye teşkilatlarına ihtiyaç duyulmuştur. Buna dayanarak ilgili ihtiyaçları karşılamak için yasal düzenlemeler yapılmış, geliri ve yetkisi artırılmış olan büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Büyükşehirlerde kurulan belediye sisteminde İlçe Büyükşehir belediyesi, Büyükşehir belediyesi ve Büyükşehir alt kademe belediyesi şeklinde bir kademelendirilme yapılmıştır. Zaman içerisinde yapılan değişikliklerle 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunu yürürlüğe girerek kanunla ilgili bazı önemli düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre; büyükşehir belediyesi olan illerde, il özel idaresi-belde belediyeleri-köy-bucak yönetimleri kaldırılmış ve yerel idare birimi olarak yalnızca büyükşehir belediyesi ve ona bağlı ilçe belediyeleri kalmıştır (Mamur Işıkçı, 2017: 183). Büyükşehir belediyesi de büyükşehir olmayan belediyelerle aynı organlara sahiptir. Bu organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı oluşturmaktadır (Erkul, 2013: 82). Ayrıca Belediyelerin ve Büyükşehir Belediyelerinin asli görevleri; nazım imar planlarını oluşturmak ve uygulamak, şehrin ihtiyacı olan alt yapı işlerini devamlı ve düzenli şekilde yürütmek, kent merkeziyle ticaret ve sanayi alanları arasındaki ulaşımın sağlıklı işlenmesini sağlamaktır (Öztekin, 2010: 357). Bu görevlerin yanı sıra belediyeler belde düzenini sağlama ve sağlık, sosyal, kültür, turizm, spor, eğitim, güvenlik, çevre, mezarlık hizmetleri, konut ve evlendirme alanlarında da ihtiyaç duyulan hizmetleri de yürütmektedir.

Köylerin yerinden yönetim birimi olarak kabul edilmeleri ve tüzel kişilik kazanmaları ise 1924 yılında 442 sayılı Köy Kanununun kabul edilmesiyle gerçekleşmiştir. 442 sayılı Köy Kanununa tabi olan köyler 3 farklı açıdan tanımlanmıştır. Nüfusu iki binden az olan yerleşim birimleri köy tanımına girmiştir. Kanunun 2. Maddesinde ise köyler, “*cami, mektep, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan toplu veya dağıtık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler*” Kanunun 7. Maddesinde ise “*Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemiyen mallara sahip olan ve işbukanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna (şahsı manevi)*” denir ifadeleriyle açıklanmıştır. Köy yönetimi; muhtar, köy derneği ve ihtiyar heyetinden oluşmaktadır. Yürütmenin başı ve köyün temsilcisi muhtardır. Muhtar köy derneğince seçilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 287-289-298). Köy Kanunu’na göre köye ait görevler zorunlu görevler ve isteğe bağlı görevler olmak üzere ikiye ayrılmıştır (Eryılmaz, 2014: 219; 442 sayılı Köy Kanunu, md 12). Zorunlu görevler, sağlık, okul, yol, su, temizlik, tarım, bayındırlık ve eğitim işlerinden oluşurken; isteğe bağlı görevler ise köye pazar yeri, çarşı, çamaşırhane, hamam yapmak, müsait alanlarda orman büyütme, köydeki sulama faaliyetleriyle ilgilenecek kuruluşlar oluşturmak ve köylüyü bilgilendirecek yayınların köye getirilmesi gibi görevlerden oluşmaktadır.

Ayrıca yukarıda açıklamaları yapılmış yerel yönetim kuruluşlarının anayasanın getirmiş olduğu ilkelerde göz önünde tutularak bazı özelliklere sahip oldukları söylenebilir. Buna göre yerel yönetimler ilde belediyede ve köyde yaşayan kişilerin ortak ihtiyaçlarını yerine getirmek için kurulmuş olan kamu tüzel kişisidir. Yerel idarelerin kuruluşları, görevleri ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine dayanarak yasa ile düzenlenmektedir. Yerel yönetim kuruluşlarının karar mercileri seçimle görev almaktadır. Yerel yönetimler üzerinde genel yönetimlerin vesayet yetkisi vardır. Yerel yönetimlere görevlerini gerçekleştirebilmeleri için gelir kaynakları sağlanmaktadır. Yerel yönetim kuruluşları kendi aralarında görevleri ile alakalı birlik kurabilmektedir. Bunun içinde Bakanlar Kurulu’nun izni gereklidir. Yerel yönetimler tüzel kişiliklere sahiptir. Yerel yönetim kuruluşlarının işlevleri kanun ile belirtilmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliklerinin bulunması yerel yönetim kurumlarının yönetim ve mali alanda serbest bir şekilde hareket edebilmelerini sağlamaktadır. Adı geçen özerklik açılımı bağımsızlık değildir (Doğan, 1998: 20-21). Kendi kaynaklarını yaratabilme ve bu kaynaklarla yönetme özelliğine sahip olmak yerel yönetimlerin özerkliğini açıklayan daha doğru bir ifadedir. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organ olma görevini kazanmaları ve kaybetmeleriyle alakalı denetim, yargı

mercilerince yapılmaktadır. Kanun ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabilir. Buna dayanarak denilebilir ki Türkiye’de kanunun bu maddesinden yararlanılarak 30 büyük ilde 3030 sayılı kanunla Büyükşehir Belediye idareleri meydana getirilmiştir. Yerel yönetim organları hakkında görevlerinden kaynaklanan bir suç sebebiyle açılmış olan soruşturma ve kovuşturma sonucunda İçişleri Bakanı durumla ilgili geçici bir tedbir almak için soruşturma ve kovuşturma sonucu net karara bağlanana dek ilgili organa görevden uzaklaştırma kararı verebilme yetkisine sahiptir. Yerel yönetimlerin gelir ve gider işleri, güvenlik işleri ve merkezdeki yönetimle birbirine bağlı ilişkileri yasa ile düzenlenmektedir (Kara, 2013: 58). Tüm bu özelliklere baktığımızda görülmektedir ki yerel yönetimlerin siyasal ve toplumsal düzen sağlamadaki ve ülkenin demokratik bir biçimde yönetilmesindeki payları büyüktür. Yerel yönetimler sorumluluğunu taşıdıkları kamu görevlerinin idaresinde merkezi idareye göre daha etkili ve verimlidir. Bunun yanı sıra yerel kuruluşlar, halkın idareye etkin katılımını sağlamaktadır. Ayrıca yerel yönetimler ülke genelinde verim içerisinde, istikrarlı şekilde, adaletten yana ve yansız hizmet gerçekleştirmenin mümkün olduğu temel idare birimleridir. Özetlemek gerekirse ülkemiz yerel yönetim birimlerinde de üzerinde dikkatle durulması gerekenler arasında halk katılımının geliştirilerek yayılmasını sağlamak ve bu durum görev edinilirken de siyasal eğitim imkânı sunmak konusunda daha çok istekli olunması yer almaktadır.

Yıllar itibariyle pek çok yapılanma çalışmasıyla değişiklikler yaşayan Türk Kamu Yönetimi sisteminde zaman zaman yozlaşmalarda görülmektedir. Türk Kamu Yönetiminde bu noktada pek çok sorun bulunmaktadır. Bu sorunların en büyüğü de yönetimde etik dışı faaliyetlerin yaygın olmasıdır. Öyle ki Türkiye’de geniş bir alanda yaygınlık gösteren bu faaliyetler bireysel olmaktan çıkarak kurumsal hale gelmiştir. Bunun sonucunda da vatandaşların devlete olan güveni zarar görmekte, devletin kamu ihtiyaçlarını karşılama görevindeki etkinliği azalmakta, sosyal ve ekonomik kurumların verimli ve etkin çalışması engellenmekte ve kaynak dağılımında bozulmalar görülmektedir. Türk Kamu Yönetiminde etik dışı faaliyetlerin yaygın olmasının arkasında birçok temel neden vardır. Bunlar; kamuda hukuk devleti ilkesinin ve etik kültürün yerleşmemiş olması, bürokrasinin merkeziyetçi ve statükocu olması, siyasilerin bürokratik yapı üzerindeki etkisi, takdir yetkisinin keyfi kullanılması, bürokratik hizmetlerin kalitesi, kamu görevlilerinin kamu hizmetine adanmışlığında yetersizlik, bürokratik işlemlerdeki kuralların çokluğu ve karmaşıklığı, idari usul eksikliği, kamuda istihdam sorunları, kamu yönetiminde saydamlık eksikliği, kamu yönetiminde denetim yetersizliği, ekonomik nedenler, eğitimin yetersizliği, medya ve sivil

toplumun etkinliğinin az oluşu, bürokratik ayrıcalıklar olarak açıklanabilir (TÜSİAD, 2005: 17-24).

Türkiye kamuda görülen etik dışı faaliyetler hakkında yapılan uluslararası araştırmalarda da fazlasıyla geridedir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü her yıl 180 ülkeden elde edilen bilgilere dayanarak yolsuzluk endeksini yayınlamaktadır. Buna göre Türkiye'nin yolsuzluk algı endeksi sıralamasındaki yeri şekil 2.1'de görüldüğü gibidir.



Şekil 2.1. Uluslararası Şeffaflık Örgütü 1995-2017 Arası Yolsuzluk Algı Endeksinde Türkiye'nin Yeri (<http://www.seffaflik.org/cpi2017/>)

Buna göre Türkiye yolsuzlukla mücadele alanındaki gelişmeleri takip edemediği için daha önce alt sıralarda olan birçok ülke 2017 yılına gelindiğinde Türkiye'nin ön sıralarına geçmiştir. 2017 Yolsuzluk Algı Endeksi raporuna göre Türkiye 40 puan almış ve sıralamada 6 basamak gerileyerek 180 ülke arasında 81. sırada yer almıştır. Böylelikle Türkiye endekste 4 yıl üst üste gerileme yaşamış ve son 5 sene içerisinde de 10 puanlık bir düşüş yaşayarak 28 sıra kaybetmiştir. (seffaflik.org, 2018). Türkiye'nin 2017 Yolsuzluk Algı Endeksindeki verileri de incelendiğinde görülür ki Türkiye yolsuzlukla mücadele süreciyle geçen 21 yılda gelişme gösterememiştir. 2018 Yolsuzluk Algı Endeksi verileri incelendiğinde ise Türkiye'nin 180 ülke arasında 41 puanla 78. sırada yer aldığı görülmüştür. Bu bilgiye göre de 2013 yılından beri Yolsuzluk Algı Endeksindeki puanı ve sıralaması hızlı bir şekilde

gerileyen Türkiye'nin endekste dört yıl üst üste gerileyerek 10 puanlık bir düşüşle 28 sıra gerilediği tespit edilmiştir. Bu bilgiye göre de Türkiye'nin 2012 yılından bu zamana en çok gerileyen ülkeler arasında yer aldığı net bir şekilde görülmektedir (şeffaflık.org, 2019). Ayrıca Dünya Bankası'nın Global Yatırım İklimi 2005 yılı raporuna göre Türkiye'deki firmalar yıllık gelirlerinin binde 6'sını hediye olarak, müfettiş ve denetimlerden kaçmak için, izin ya da ruhsat almak veya bürokratik süreci hızlandırmak için ya da bir ihaleye kazanmak için gayri resmi bir biçimde yaptıkları ödemelere harcamaktadırlar (TÜSİAD, 2005:17).

Türk kamu yönetiminde yıllar içinde etik krizler görülmüştür. Kimi zaman daha yoğun şekilde görülen etik krizler 1980'lerin ortalarından itibaren yoğunlaşmıştır. Bu durumda dünya ölçüsünde yaşanan etik problemlerin yansımalarının yanı sıra Türkiye'nin kendine has tarihi ve kültürü ile ilgili koşulların da etkisi olmuştur. Çok partili siyasal yaşama geçişle başlayan ve bilhassa 1960'lı yılların ikinci yarısı itibariyle önlenemeyen siyasi kayırmacılık sorunu, 1980'li yıllarda da kamu yönetiminin etik değerlerinde aşınmaya yol açmıştır. 1980'den sonra felsefi özü yeteri kadar irdelenmeden ve yasal temeli oluşturulmadan uygulanan yeni sağcı iktisadi politikalar, mali politikalar ve yönetimle ilgili politikaların olumsuz yansımaları gelenekle ve toplumla ilgili değerleri yıpratmış ve bozmuştur. Bu durumun neticesinde de bu değerler kamu yönetiminin tüm faaliyetlerini ve uygulamalarını etkisi altına almıştır. Sonuç olarak, ülkemizde son on beş yüzyılda politikacılar, devlet kurumlarında çalışan üst düzey yöneticiler ve yerli iş adamlarının yanı sıra yabancı iş adamları arasındaki etik dışı ilişkiler nedeniyle en çok bankacılık, enerji ve bayındırlık işleriyle alakalı kamu ihalelerinde siyasal-bürokratik yolsuzluklar hızlı bir şekilde çoğalmıştır. Önce mali krizi tetikleyen yolsuzluk ve yolsuzlukla mücadelenin yeterli olmama hali 1990'ların sonu ve 2000'lerin başında da etik krizin derinleşmesine neden olmuştur (Ömürgönülşen, 2011: 10-11). Bunların sonucunda Türk kamu yönetiminde görülen etik sorunlar toplumda büyük tepkilere neden olduğu için artık etik bir altyapının oluşturulması ve geliştirilmesi gerekli görülmüştür (Yüksel, 2006: 82). Dolayısıyla da Türk kamu yönetiminde etik davranışların geliştirilmesi için pek çok adım atılmıştır. Bu adımlardan en önemlisi, 2004 yılında yürürlüğe girmiş olan 5176 sayılı "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun" dur. Bu kanun, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verilebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik dışı davranış ilkeleri belirlemeyi ve uygulamayı amaçlamıştır. İlgili kanunun uygulama yönetmeliği de "Kamu Görevlileri Etik

Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” tir. Yönetmelik kamu görevlilerinin tabi oldukları davranış ilkelerini; kamu hizmeti bilincine uygunluk, vatandaş odaklılık, hizmet standartlarına uygunluk, tarafsızlık, dürüstlük, misyona bağlılık, saygınlık ve güven, saygı ve nezaket kurallarına bağlılık, yasallık, hesap verebilirlik, saydamlık ve bilgi verme, çıkar çatışması durumlarında kamu menfaatini önde tutma şeklinde tanımlamıştır. Türk kamu yönetiminde şeffaflığı gerçekleştirmek amacıyla 2003 yılında yürürlüğe girmiş olan 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” da Türk kamu yönetiminde etik davranışların geliştirilmesi için atılmış bir diğer önemli adımdır. Kanun, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun şekilde kişilerin bilgi edinme haklarını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir (md.1). Kamu görevlilerinin etik davranışlarını düzenleyen diğer bir yasa da 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu” dur. Kanuna göre, devlet memurları görevlerini tarafsız bir şekilde yerine getirmek ve devlet menfaatlerini korumak zorundadır (md.7). Yine kanuna göre, devlet memurları konusu suç olan bir emri hiçbir şekilde yerine getiremez, böyle bir emri yerine getiren kişi sorumluluktan kurtulamaz (md.11). Ayrıca devlet memurları kendileri, eşleri ve çocukları için mal beyanında bulunur (md.14) ve Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre tacir veya esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamazlar (md.28). Yine kanuna göre kamu görevlilerinin hediye almaları ve menfaat sağlamaları da yasaklanmıştır (md.29). Türk kamu yönetimi düzeninde etik davranışlarla ilgili cezai yaptırımlar ise 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda düzenlenmiştir. Kanuna göre, rüşvet, irtikâp, zimmet, ihale alım ve satıma hile ve fesat karıştırma gibi durumlar yolsuzluk suçu tanımına girmiştir. Bunların yanı sıra yolsuzluk suçu olmasa da önemli çıkar çatışmalarına neden olan görevi ihmal ve kamu görevinin suiistimali gibi suçlarda aynı kanunda düzenlenmiştir. Örneğin çıkar çatışması durumlarından biri olan, yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama Türk Ceza Kanunu’nun 255. Maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, görevine girmeyen ve yetkili olmadığı bir işi yapabileceği ya da yaptırabileceği kanısını uyandırarak yarar sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan beş yıla kadar hapis ve adli para cezası ile cezalandırılmaktadır (Özdemir, 2008: 191-192).

Vatandaşlar, kamu görevlilerinin kamu kaynaklarını uygun şekilde yönetmelerini, tarafsız biçimde hizmet vermelerini, iyi davranış sergilemelerini ve yararlı politikalar üretmelerini beklerler. Vatandaşların bu beklentileri karşılanırsa eğer toplumda normlara ve değerlere karşı saygı artar; işlenen suçlar ve ahlak dışı davranışlar azalma eğilimi gösterir. Bu bağlamda kamu sektöründe etik altyapının oluşturulması için denetim, şeffaflık,

yönlendirme ve iyi yönetim fayda sağlar. Bu değerlendirmelerle birlikte kamu görevlisinin işe alımında keyfilik olmaması, personel seçimini bağımsız bir jürinin yapması, seçimde kullanılacak olan tek ölçütün adayın yeterliliği ve değerleri olması, kurum için yükselmelerde adil davranılması, işten çıkarmalarda keyfi davranılmaması, iş ve ücret arasında tutarlılığın sağlanması, verilen cezalarda nesnelliğin hâkim olması gibi düzenlemelerin yapılması da fayda sağlayacaktır (Usta, 2011: 48).

2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Etik Dışı Davranışlar

Yerel yönetimler demokrasinin gelişmesi bakımından önemli işlevlere sahiptir. Bu açıdan yerel yönetimlerde etik dışı davranışların yaygınlık kazanması kamu hizmeti sunumunda halka verimli hizmetler sunulması konusunda zayıflıklara neden olmaktadır. Bunun için etik dışı davranışlar hakkında bilgi sahibi olmak, bunları analiz etmek önemlidir. Çalışmanın bu bölümünde yerel yönetimlerde görülen etik dışı davranışlardan etkileri açısından en önemlisi sayılan yolsuzluk olgusunun ne olduğu, yolsuzluğun görülme nedenleri ve yoğunlaştığı alanlar, yerel yönetimlerde çalışan personelin etik dışı davranışlarına örnek sunulan olaylar ve yolsuzluk sınıflandırmaları hakkında bilgi verilmesi amaçlanmıştır.

Yolsuzluk, tarihsel dizi içerisinde neredeyse her zaman insan hayatında etkisini göstermiş bir çıkar ilişkisidir. Ve çıkar ilişkisinin büyüklüğüne göre etkileri yoğun şekilde yayılmıştır. Ayrıca yolsuzluk eylemi gizli yapıldığı için ispatlanması da zordur. Yolsuzluk olgusu pek çok farklı yönüyle karşımıza çıkabildiği için tanımı konusunda da kesin tespitlerde bulunmak mümkün değildir. Bu sebeple ayrıntılı bilgilendirmeye geçmeden önce genel kabul görmüş yolsuzluk tanımlarına kısaca değinilmesi çalışma gereği uygun bulunmuştur. Literatürde gerek kurumlar gerek dernekler gerek kişiler tarafından pek çok yolsuzluk tanımı yapılmıştır. Dünya Bankası tarafından kullanılan en yaygın ve en basit yolsuzluk tanımına göre yolsuzluk, “*kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılması*” olarak ifade edilmiştir (Turan, 2014: 5; Özsemerci, 2005: 4). Bu tanım dikkate alınarak yolsuzluğun kamu kesimi dışında görülmeyeceği kanısına varılamamaktadır. Çünkü yolsuzluk eylemi kamu kesiminin yanı sıra özel kesim iş alanı etkinliklerinde de görülebilmektedir. Özellikle Türkiye’de ihale ve iş verme ilişkilerinde ortaya çıkan yolsuzluk olayları kamu kesiminin yanında özel sektörde de karşımıza sorun olarak çıkmaktadır. Fakat özellikle önem verilen, tartışmaya konu olan ve sonlanması için çare aranan yolsuzluk eylemleri kamu gücünün kullanılmasıyla alakalı olarak ortaya çıkanlardır

(Özsemerci, 2003: 4-5). Dünya Bankası'nın düşüncesine bakılırsa herhangi bir devlet çalışanı vatandaştan rüşvet alarak veya vatandaşı rüşvet vermesi için baskılayarak, rüşvet yerine kendi akrabalarını-arkadaşlarını kayırma yolunu kullanarak, patronaj, devlet varlıklarını aşırma, zimmet ve iltimas kullanma ve içeriden öğrenenlerin ticareti (bilgi sızdırmak) davranışında bulunarak kamu gücünü özel çıkarları için kullanabilmektedir (Hasanoğlu ve Aliyev, 2007: 3). Dünya Bankası'na göre yolsuzluk eyleminin formüle edilmiş hali (Akçay, 2004: 116) $C=M+D-A$ şeklinde açıklanmıştır. Formüle göre C= (Corruption) yolsuzluk, M= (Monopol) tekel güç, D= (Discretion) takdir gücü, A= (Accountability) hesap verebilirlik anlamına gelmektedir. Buna göre tekel güç (kamu görevlisi) takdir gücünü kullanarak işin dağılımını yaparken hesap vermiyorsa ortaya yolsuzluk eylemi çıkmaktadır (Akçay, 2004: 116).

Güncel Türkçe Sözlüğe göre ise yolsuzluk, “*Yolsuz olma durumu, bir görevi, bir yetkiyi kötüye kullanma, parasızlık*” ifadeleri ile açıklanmaktadır (TDK, 2017). Yolsuzluk kelimesinin İngilizce karşılığı da “corruption” kelimesinde açıklanmaktadır. Corruption kelimesinin karşılığı ise Redhouse İngilizce-Türkçe sözlüğe göre (Redhouse, 2016) “*Yozlaştırma, rüşvet yiyicilik, rüşvetçilik, bozma, kötüleştirme*” anlamlarına gelmektedir. Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği yayınına göre ise yolsuzluk “*Kamu gücüyle sınırlı olmayarak herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılması*” dır (TÜSİAD, 2005: 72). Bu tanımdan da anlaşıldığı ve daha öncede belirtildiği gibi yolsuzluk kamu gücü sınırı dışında yani özel sektörde de kendine yayılım imkânı bulabilmektedir. Önemli olan nokta görevin bir çıkar karşılığı kötüye kullanılmasıdır. Bu durumda yolsuzluk yayılım göstermek için kamu veya özel sektör ayrımı yapmamaktadır.

Diğer bir tanıma göre ise yolsuzluk 2003 tarihli Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nde “*Emanet edilmiş yetkinin, kamusal ve özel çıkarları zedeleyecek şekilde her türlü kötüye kullanımı*” şeklinde ifade edilmiştir (Tarhan, B.R., Gençkaya, Ö.F, Ergül, E., Özsemerci, K., Özbaran, H., 2006: 24). 4 Ocak 2009 tarihli Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesindeki 2. maddeye göre ise yolsuzluk, “*Doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan, kişinin yürüttüğü görevi veya işinin gerektirdiği davranışı yasalara uygun bir şekilde gerçekleştirmesinde sapmalara yol açacak rüşvet veya başka her türlü yasadışı menfaatin talep edilmesi, teklif edilmesi, verilmesi ya da kabul edilmesi*” şeklinde ifade edilmiştir (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2015). Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere görev yasaya aykırı şekilde yapılırsa ortaya çıkan sonuçta yasa dışı

özelliğinde olmaktadır. Bu durumun ortaya çıkmaması için kurumda görevli kişilerin etik değerler çerçevesinde görev yapmaları hususunda eğitilmeleri şarttır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programında yolsuzluk eylemi “*Kamu gücü, görevi ve otoritesinin özel çıkarlar için rüşvet, şantaj, nüfuz kullanma, adam kayırmacılık, hile, sahtekârlık ve zimmet para geçirme yollarıyla kötüye kullanılması*” şeklinde açıklanmıştır (Yeşilyurt, 2013: 64). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı yolsuzluk tanımına göre yolsuzluk kamu gücü, görevi ve yetkisi kapsamında görüldüğü fikrini sunmuş ve özel sektörü yolsuzluğun yayılma alanı dışında tutmuştur. Bu yönüyle tanım diğer yolsuzluk tanımlarından ayrılmaktadır. Kamu çıkarının engellendiği bir ülkede kamu hukukuna da uyulmuyor demektir. Hukukun dikkate alınmadığı her toplumda da karışıklıklar yaşanması, huzur ve refahın sağlanamaması tehlikesi kaçınılmazdır. Yapılan tanımlara göre yolsuzluk eyleminde bulunan kişinin hem kamuda hem özel sektörde bulunabileceğine dikkat çekilmiştir. Fakat Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve Dünya Bankası yolsuzluk tanımlarında görülmektedir ki vurgu daha çok kamu görevi ve kamusal güç üzerine yapılmıştır (Çetinkaya, 2014: 16).

Ayrıca literatürümüzde de pek çok yolsuzluk tanımı vardır. Bunlardan bazılarını bakacak olursak; Kamu Yönetimi Sözlüğünde yolsuzluk (Uğur, 2012: 302; Bozkurt, Ö., Sezen, S., Ergun, T., 2014: 264) ;

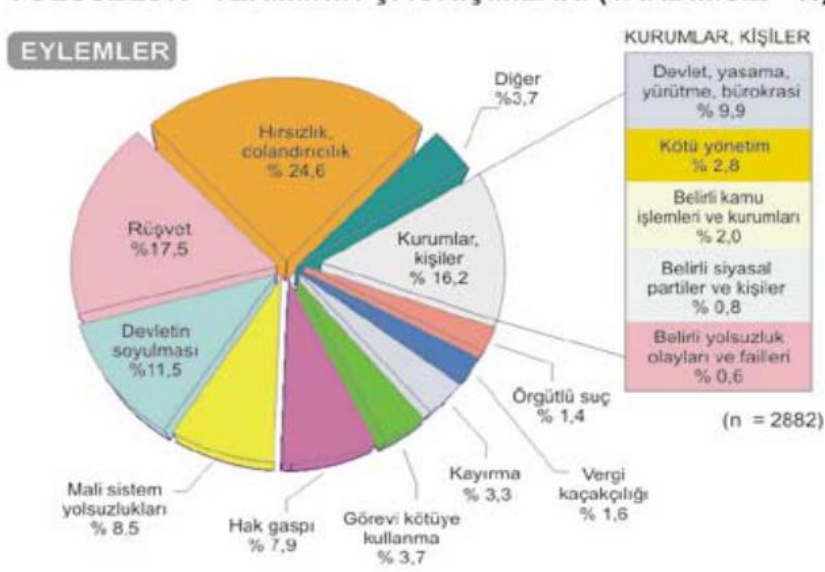
“1-Yolunda yapılmayan, kurala aykırı, uygunsuz, usulsüz iş ve davranışlar,

2- Hukuksal ve sosyolojik anlamda, kamusal görev, yetki ve kaynakların toplumsal düzenin temelini oluşturan hukuksal ve sosyal norm ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılması” şeklinde açıklanmıştır.

Çulpan’a göre yolsuzluk “*kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları ya da yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamaları*”(Çulpan, 1980: 34; Özer ve Mıynat, 2016: 24) şeklinde açıklanmışken; Şaylan’a göre ise yolsuzluk “*siyasal ve yönetsel kadroların işlevlerini yerine getirirken kendilerine belli çıkarlar sağlamaları ya da toplumsal kaynakları dağıtırken belli sınıfların çıkarını gözeterek biçimde politika seçmesi ve yapması*” (Şaylan, 1975: 91) şeklinde açıklanmıştır. Ayrıca Tekeli ve Şaylan da yolsuzluğun işlevsel tanımını yaparak yolsuzluğu “*mevcut norm sisteminin belirlediği kontrol ve paylaşma sisteminin dışında oluşan kontrolü düzenleyen mekanizmalardan biri*” olarak görmüşlerdir. Bahsedilen işlevselliği de

potansiyel kaynakların kullanım ve kontrol ihtimali olarak açıklamışlardır (Tekeli ve Şaylan, 1974: 93). Berkman ise yolsuzluğu, “*Maddesel kazanç için ya da parasal olmayan özel amaçlara yönelik olarak kamusal yetkinin yasadışı kullanımını içeren davranış ve eylemler*” şeklinde açıklamışken (Özer ve Mıynat, 2016: 24); Ergun tarafından yolsuzluk “*Kamu hizmeti gören kişi ya da grupların, özel maddi çıkarlar ya da statü kazançları sağlamak için, normal görev davranışlarını bu özel amaçlar doğrultusunda saptırmalarıdır*” (Özdemir, 2008: 187; Ergun, 1978: 24) şeklinde açıklanmıştır. Ergun’un yolsuzluk tanımına dayanarak normal görev davranışı yasalardan kaynaklanan davranış görülürken; olması gerektiği gibi davranılmayan görev davranışı da yasadışı görev olarak ortaya çıkar. Bunlara ek olarak Gür tarafından da yolsuzluk, “*Türk Ceza Kanunu (TCK) ’nda bulunan zimmet, rüşvet, görevi kötüye kullanma benzeri suçlar ile birlikte kanunda sayılmayan suçlar arasında yer alan kayırmacılık gibi etik dışı davranışlar yasal olmayan boşlukları şahsi çıkarları yönünde kullanma neticesi olarak kendini gösteren bir durumdur. Yolsuzluk bununla birlikte kamunun vermiş olduğu yetki kudretini kişisel çıkar yönünde suiistimal etmektir*” ifadeleriyle açıklanmıştır (Gür, 2014: 194).

Yolsuzluk tanımlarından yola çıkarak yolsuzluk olgusunun kapsamlı bir tanımını, kamu gücüyle sınırlı olmayarak herhangi bir görevi özel çıkarlar için kullanmak, yozlaşmaya neden olmak, yasadışı menfaat sağlamak, rüşvet-irtikâp-kayırmacılık-zimmet ve diğer etik dışı davranışların yayılmasına imkân tanımak ve gerek maddesel gerekse de manevi çıkar kazanma yönünde görevde sapmalara neden olmak şeklinde yapmak mümkündür. Ayrıca yolsuzluk kavramının yozlaşma, iltimas ya da rüşvet kavramlarıyla iç içe geçmiş anlamlarının bulunuyor olmasının yanında yolsuzluğu oluşturan unsurların farklı ifade edilmesiyle de çeşitli yolsuzluk tanımları ortaya çıkmıştır. Yozlaşma, iltimas ya da rüşvet kavramlarıyla iç içe geçmiş anlamları bulunan yolsuzluk olgusunda, yolsuzluğu meydana getiren unsurların farklı ifade edilmesi ile yolsuzluk tanımlarında da farklılıklar olmuştur (Gür, 2014: 193). Fakat yolsuzluk tanımlama şekilleri farklı olsa da çağrıştırdığı durum her şekilde ahlaki zayıflık ve olumsuzluk olarak kendisini göstermektedir. Buna göre SAM Araştırma Danışmanlık Firmasının yapmış olduğu bir araştırmada yolsuzluk denilince akla gelen düşünceler şekil 2.2 de belirtilmiştir.



Şekil 2.2. Yolsuzluk Denilince Akla Gelen Düşünceler

Kaynak:*Aközer, 2003: 15'den yararlanılmıştır

Türkiye SAM Araştırma Danışmanlık firmasının 2416 kişi üzerinde yapmış olduğu anket araştırmasının ortaya koyduğu bulgulara bakıldığında da görülmektedir ki görüşülen kişilere “yolsuzluk” denilince akıllarına ilk ne geldiği sorulmuş ve sonuç olarak % 24,6 oranla en çok “hırsızlık ve dolandırıcılık” %1,4 oranla ise en az “örgütlü suç eylemi” yolsuzluk teriminin ilk çağırışımı olarak belirtilmiştir. Buna göre “hırsızlık ve dolandırıcılık” suçu yalnızca devlet görevinin devlet görevlisi tarafından kötüye kullanılmasını anlatmamaktadır. Özel kişilerin de özel sektör içinde bu suçu işleme ihtimali vardır. Her iki durumda da hırsızlık ve dolandırıcılık suçu yasalara aykırı bir zenginleşmeyi ifade etmektedir. Yolsuzluk terimi denilince en az çağırışım olan “örgütlü suç” eylemi ise çoğunlukla çete sözcüğüyle ifade edilmektedir. Bu suç genellikle özel kişilerin etkisinin olduğu yasadışı çıkar elde etme durumunu anlatmaktadır. Yolsuzluk olgusunu belli kurum veya kişilerle ilişkilendiren cevapların büyük kısmında ise direkt olarak devlet, meclis ve hükümet ilk çağırışım olarak ortaya çıkmıştır. Verilen yanıtlarda kötü yönetim belirtileri olarak düzenin bozuk oluşu ve hayat pahalılığı konuları yolsuzluğun ilk çağırışımı olarak belirtilmiştir (Aközer, 2003: 16).

Yolsuzluk tanımlarını incelediğimizde yolsuzluğa dair evrensel bir tanımın yapılması aşağı yukarı imkânsız gibi olsa da pek çok tanımlamada ortak öğelerin olduğu görülmüştür. Bu öğeler yetki, yetkinin kural dışı kullanılması ve çıkar elde etme şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada “yetki” kamu yetkisi, “yetkili” de kamu görevlisi

anlamında kullanılmıştır (Yavuzyiğit, 1996: 20). Yolsuzluk iki ya da daha fazla kişi arasında ortaya çıktığı için yolsuzluğu hatırlatan veya çıkar sağlayan kişinin yetkili olması gereklidir. Yetki sahibi kişilerin görevleri gereği yetkileri içerisinde bulunan kurallara uymamaları durumunda yolsuzluk ortaya çıkmaktadır. Bu durumda gerek maddesel olan gerekte maddesel olmayan çıkar unsurları belirlemektedir (Berkman, 2009: 13). Böyle bir durumda kamu görevlisi yetkisini kişisel çıkarı için kullanmaktadır. Ayrıca yolsuzluk sorunu öyle büyük bir sorundur ki arama motoru “Google” üzerinden yapılan “Yolsuzluk nedir” aramasında bile 3.400.000 sonuç bulunması konunun önemi gereği dikkat çekmektedir. Sonuçlar incelendiğinde bir kısmının yolsuzluk konusundaki inceleme ve araştırmalar olduğu görülmüşken bir kısmının da yolsuzluk resimleri ve yolsuzluk haberleri olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Yolsuzluğun önem taşıyan bazı nitelikleri de bulunmaktadır. Özsemerci (2003: 11)’ye göre yolsuzluk olgusuna çoğunlukla sayıca bir kişi üstünde kişi karışmaktadır. Fakat zimmete para geçirme suçu işlenirken ikinci kişiye gerek olmamaktadır. Yolsuzluk çoğunlukla gizli gerçekleştirilen bir eylemdir. Bu sebeple yolsuzluğun ortaya çıkarılması ve ispatlanması zordur. Yolsuzluk suçu, karşılıklı olarak maddi olan ve maddi olmayan menfaatleri içermektedir (Özsemerci, 2003: 11). Yolsuzluk suçunu işleyenler, suçlarını gizli tutabilmek için çoğunlukla yasal bahanelerin arkasına saklanmaktadır. Yolsuzluklar toplumu aldatmayı gerektirdiği için gerçekleşmesi durumunda devlete olan güven sarsılmaktadır. Yolsuzluk, kişisel menfaatin toplum çıkarlarından üstün tutulması anlayışına dayandığı için sivil toplum içerisindeki görev ve sorumluluk anlayışları düzenini de bozmaktadır (Özsemerci, 2003: 11). Dolayısıyla yolsuzluğun, zimmet suçu hariç en az iki kişinin maddi ya da manevi çıkarlarını sağlamak için gizli gerçekleştirildiği ve bu sebeple de ispatı zor bir suç olduğu, suçunun gizli kalabilmesinde yasal bahanelerin arkasına sığınmanın etkili olduğu, suçun gerçekleşmesi halinde devlete olan güvende sarsılmaların meydana geldiği ve ayrıca suçun kapsamı kişisel çıkar sağlamak olduğu için sivil toplumdaki görev sorumluluklara da zarar verdiği söylenebilir.

Türk Kamu Yönetiminde yolsuzluğun kaynaklarının neler olduğu konusundan da bahsedilmesi tezin içeriği gereği uygun bulunmuştur. Bunun cevabını kamu yönetiminde görülen yolsuz davranışların sebepleri konusundan bağımsız bir cevapta aramak ise doğru olmayacaktır. Türk Kamu Yönetiminde ortaya çıkan yolsuzlukların sebepleri ile ilgili çok fazla düşünce bulunmaktadır. Vatandaşın sosyal güvencesinin olmayışı, hızlı bir şekilde artan nüfus, enflasyonun yüksek oluşu ve işsizlik bunlardan bazılarıdır. Aynı şekilde

yolsuzluk, tarihteki mültezimlik sistemi, sosyal düzenimizin rüşvet olayını destekliyor olması, devlet ve toplum ihtiyaçlarını karşılama tasarımının yurttaş şuuru olarak ilerleyememiş oluşu, demokratik olmanın kişisel yağma vasıtası sayılması, siyasetin kamuya hizmet etmek görevi dışında bireysel yükselme ve zenginlik aracı görülmesi, memurların sendika kuramayışı ve 1950 li yıllar itibariyle başlamış olan gecekondulaşma ile de ilişkilidir (Al, 2005: 240).

Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmaları Vakfı (TASAV) kamu yönetiminde yolsuzluk olgusu raporuna (2014) göre ise kamu yönetiminde yolsuzluk sorununun görülmesinin nedenleri kişisel, yönetsel, siyasal ve toplumsal nedenler olmak üzere dört gruptan oluşan bir ayrıma tabi tutulmuştur.

Tablo 2.1. TASAV Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Olgusu Raporuna Göre Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Sorunu Görülmesinin Nedenleri

Kişisel Nedenler	Yönetsel Nedenler	Siyasal Nedenler	Toplumsal Nedenler
Çıkarıcılık	Bürokratik Gelenek	Demokrasi Kültürü	Toplumsal Değişim
Makam Düşkünlüğü	Merkeziyetçilik	Siyaset Algılaması	Eğitim Yetersizliği
Kayırmacılık	Yetkinin Paylaşım Şekli	İktidarın Kişiselleşmesi	Hızlı Kentleşme ve Göç
Ahlaki Değerlerde Aşınma	Bürokrasinin Siyasallaşması	Siyasetin Finansmanı	Sivil Toplum Yetersizliği
	Kırtasiyecilik		Devletin Ekonomideki Rolü
	Aşırı İstihdam		
	Ücret Seviyesi		
	Hesap Verme Mekanizmalarının Eksikliği		
	Hukukun Üstünlüğü Anlayışının Eksikliği		

Kaynak:*TASAV, 2014 raporundan yararlanılarak oluşturulmuştur

Tabloya göre yolsuzluğun oluşmasına neden olan kişisel nedenlerden biri olan çıkarıcılığa göre insanoğlu doğası gereği kendini düşünen bir varlıktır. Kendini düşünme özelliği de toplum içindeki alışverişlerinde çıkarıcılık olarak kendisini göstermektedir. Bu noktada ortaya çıkan kişisel menfaat, üretim dizisi içerisinde denetlenememektedir. Bunun sonucunda da yolsuzlukların ortaya çıkışı için ortam hazırlanmaktadır. Makam düşkünlüğü ise kamu görevlisinin inisiyatif kullanması gereken bir durum karşısında kamu faydasını gerçekleştirilmeyi düşünmeden, daha da üst bir mevkie gelmeyi düşünerek davranmasıdır. Vardığı üst mevkide de ücretinden memnun olmayan kamu görevlisi yolsuz uygulamalara sapmaktadır. Kayırmacılık uygulanması durumunda ise kamu hizmeti sunan kamu görevlisi

görevini gerçekleştirirken vatandaşların siyasi düşünceleri, milliyetleri, inanç halleri ya da etnik durumlarından etkilenebilmektedir. Bu durumda da kendi aile, akraba veya hemşerisini kayıran bir kamu görevlisi profili ortaya çıkmaktadır. Ahlaki değerlerde aşınma olması durumunda da yolsuzlukların ortaya çıkabilmektedir. Yolsuzluğa meyilli bir ahlaki yapının doğmasının engellenmesi için görev başındaki kişilerin ahlaki özelliklerinin yükseltilmesi gereklidir. Çünkü görev başındaki memurlar ahlaki davranışlardan uzak olurlarsa eğer hizmet alan halk da ahlak kurallarını dikkate almayacak ve bu durum sonucunda da yolsuz davranışlarda bulunmayı normal görebilir şeklinde açıklanabilir (Turan, 2014: 9-10). Yukarıda yer alan kişisel nedenlerin tamamında görüldüğü gibi yolsuzluk olgusuyla karşılaşmamak ve yayılmasına imkân tanımamak için öncelikle çıkarıcı davranışlardan vazgeçmeli, yüksek bir makamda bulunmanın yolu olarak kamu çıkarı dışında hareket etmeyi değil liyakatli davranmayı ilke edinmeli, kişisel yakınlıkları mevcut görevini gerçekleştirirken bir öncelik olarak görmemeli ve en yüksek derecede ahlaki özelliklere sahip olmak için çaba sarf edilmelidir.

TASAV (2014)'in raporunda yer alan yolsuzluk oluşumunda etkisi bulunan yönetsel nedenlerden biri de bürokratik gelenektir. Buna göre Osmanlıdan Cumhuriyet'e geçmiş olan yönetim geleneği gereği bürokrasi kendini halktan üstün ve bağımsız bir yerde saymakta, devleti diğer bütün şeylerin üstü bir yerde görmekte ve kendini devletin sahibi pozisyonunda saymaktadır (Çaha, 2009: 109). Dolayısıyla kendini her durumdan üstün gören bir yönetim içerisinde kurallar kolaylıkla tanınmamakta ve yolsuz eylemlerin ortaya çıkması için uygun ortam rahatlıkla yaratılmaktadır. Merkeziyetçilik faktörüne göre de bürokrasi merkeziyetçi ve değişime kapalı bir yapıda oluşturulduğunda yolsuzluk eylemi de kurumsallaşabilmektedir. Kamuda alınan bazı kararlar gizlilik esası gereği halka sunulmamakta ve bu durum sonucunda da dışa kapalı bir yönetim anlayışı oluşmaktadır. Bunun yanında yönetim hiyerarşik bir yapıda çalışmayı da benimserse eğer yolsuzluğun ortaya çıkması kaçınılmaz bir gerçek olmaktadır. Çünkü dışa kapalı ve hiyerarşik bir kurum içindeki yolsuzluklar kendisine rahat bir şekilde saklanabilme ortamı bulmaktadır. Bunun sonucunda da vatandaş bürokrasi karşısında savunmasız kalarak yasadışı düzene boyun eğmektedir. Yetkinin paylaşım şekli de bir kurumda kararlar alınırken ve işleyiş programlanırken kamu görevlisinin izlemesi gereken yolu belirlemektedir. Kamu görevlisinin üzerinde bürokratik bir denetim varsa eğer görevlinin takdir yetkisinde azalmalar görülmektedir. Bürokratik işlemler gerçekleştirilirken fazla sayıda ve karmaşık kurallar olması durumunda araçlar ortaya çıkmaktadır. Tam da bu noktada kurum içerisinde

yolsuzluk eylemi kendine yer bulmaktadır (Tekeli ve Şaylan, 1974: 105). Bürokraside siyasallaşma görülmesi durumunda da göreve gelen hükümetin kamu personeli politikasında ortaya çıkmaktadır. Liyakat sistemini (yetenek ve beceriyi) dikkate almayan hükümet ve siyasilerin talebi üzerine kamu görevlilerinin atanması, üst mevkilere getirilmesi veya yerlerinin değiştirilmesi gibi durumlarda siyasal kayırmacılık uygulamaktadır. Taleplerinin yerine getirilmesini isteyen bürokratlar da bu siyasallaşma içerisinde yer alarak yolsuzluk faaliyetleri karşısında karşı koyamaz pozisyonda kalmaktadır (Kahraman, 2010: 22). Bürokratik işlemlerde kuralların çok ve karmaşık olması (kırtasiyecilik) halinde de yolsuzluk kolaylıkla ortaya çıkabilmektedir. Kamuda görülecek işlemlerin daha hızlı görülmesini isteyen vatandaşlar bunun için resmi komisyoncuların yanı sıra gayri resmi araçlar da bulmak zorunda kalmaktadır. Vatandaş bulunan komisyoncu ve aracılara rüşvet teklif ederek ya da işini yapacak görevlinin çıkarını sağlama yolunu seçerek işini yürütmeye çalışmaktadır (Hasanoğlu ve Aliyev, 2007: 18). Aşırı istihdam faktörü de görevini layıkıyla yapan ya da yapmayan devlet görevlisi aralığındaki ayırım ve başarımların özelliklerinin belirgin şekilde açıklanmasına engel olmaktadır. Kamuyla ilgili görevlendirmenin paylaşımında hem özellik hem de sayı açısından istikrar sağlanamamaktadır. Bunun sonucunda da devlet hantal bir görüntüye bürünmektedir. Dolayısıyla hantal bir görünüme sahip devlet gerçeği yansıtmayan istihdam dışında politikalar oluşturmakta ve yolsuzluk gelişimine uygun ortamların artmasına sebep olabilmektedir. Kamuda çalışan memurların aldığı maaş ve ücret seviyesi de piyasaya göre düşüktür. Maaşların düşük olması ve çalışanlar arasında ki ücret adaletsizliği sebebiyle de kamu çalışanları maaşlarını yolsuz birer eylem olan hediye ve bahşişlerle desteklemeye itilmektedir (Turan, 2014: 12). Hesap verme mekanizmaları sorumluluğu ile amaçlanan sonuçlara ulaşabilmek için olası tüm işlemlerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ve geçmişle kıyaslanarak işlemlerden hangilerinin yolunda olup, olmadığının öğrenilmesi sorgulanmaktadır. Hesap verme mekanizması siyasi, yönetsel ve vatandaşa yönelik hesap verme sorumluluğu kapsamındadır (Tarhan vd, 2005: 55; Oral ve Gökbunar, 2017: 106). Hesap verme mekanizmasında herhangi bir eksiklik görülmesi halinde de yolsuzluk kolaylıkla yayılma imkânı bulabilmektedir. Bu yayılma halinin azaltılması için de bilhassa kurumlar içerisindeki kontroller düzenli yapılmalıdır. Ayrıca demokratik yönetimlerde herkes kendini kanunlara tabi hissetmeli ve hiç kimse kendini hukukun üstünde bir pozisyonda görmemelidir. Bu açıdan hukukun üstünlüğü anlayışında eksiklikler görülmesi durumunda yönetimde bozulmalar ortaya çıkacaktır. Hukukun her şeyin üstünde olması anlayışı, hukukun hiçbir etki altında kalmadan herkese tarafsız uygulanabilmesi nedeniyle gereklidir. Yani kanunların uygulanma aşamasında bazı kesimler

kayırlır, çıkar sağlamalarına izin verilir, diğerlerinin aleyhine kanun ve yonetmelik çıkarılır ise yolsuzluk meydana gelecektir. Hâlbuki kamu hizmetleri yerine getirilirken eşitlik ve adalet ilkelerinin korunmasına özen gösterilmeli şeklinde açıklanabilir (Özsemerci, 2005: 12-13). Açıklanan tüm yönetsel nedenlere bakılarak denilebilir ki yolsuzluk olgusuyla karşılaşmamak ve yayılmasına imkân tanımamak için yönetim kendini her şeyden üstün görerek kural tanımazlığa neden olmamalı, merkeziyetçi ve değişime kapalı bir yönetim anlayışından vazgeçilerek dışa açık bir anlayış hâkim kılınmalı, yolsuzlukların saklanması imkân tanıyan hiyerarşik yapıda bir çalışma düzeninden vazgeçilmeli, bürokratik işlemler gerçekleştirilirken dikkate alınan kurallar çok fazla sayıda ve karmaşık olmamalı ve böylelikle rüşvetle iş görece araçların ortaya çıkması sağlanmamalı, görevlendirilmelerde liyakat sistemi dikkate alınarak kayırmacılıktan vazgeçilmeli, devlet gerçeği yansıtan istihdam politikaları üretmeli ki kamu görev paylaşımlarında istikrar sağlanmalı, kamu görevlilerinin maaşlarında düzeltmeler yapılarak adaletsiz ücretlendirmelere son verilmeli ve dolayısıyla bahşış ve hediyelerin önü kapanmalı, kurum içindeki hesap verme mekanizması eksiksiz çalışmalı ve kanunların uygulanması esnasında kimse kendini hukuk üstünde görmemeli ve tarafsızlık, eşitlik ve adalet ilkeleri korunmalıdır.

Yolsuzluk oluşumunda etkisi bulunan siyasal nedenlerden biri olan demokrasi kültürünün bir ülkede yeterince yerleşmiş olması çok önemlidir. Çünkü bu olmazsa çıkar ilişkileri yolsuzluk eylemi şeklinde ortaya çıkacaktır. Demokrasi kamu yararı koruma görevindedir. Bunun için ülke içerisinde yaşayan kişilerde vatandaş ve seçmen kimliklerine uygun şekilde davranmalıdır. Ancak bu gerçekleştirildiğinde demokrasi kültürü kişisel menfaat, adam kayırma ve kendi yandaşlarına çıkar sağlamak gibi eylemlerin yolsuzluk aracı olduğu düşüncesinin önüne geçilecektir (Kongar, 2017). Demokrasi ve yolsuzluk arasında çift yönlü bir ilişki mevcuttur. Çünkü demokrasinin bulunmadığı bir ortamda yolsuzluk olaylarının görülmesi piyasa ekonomisi ve demokrasinin meşruluğunun da azalmasına neden olmaktadır (Turan, 2014: 13). Bunlara ek olarak kimi kesimlerce siyaset kamu yararına hizmet etme amacından çıkarak, bireysel yükselme ve zengin olmak için basamak olarak da görülmektedir. Öyle ki politik önderler iktidarlarını mevcut haliyle devam ettirebilmek için çevrelerinde kişisel çıkarlara önem veren bireyleri toplamaktadır. Siyaset algılaması adını alan bu tür davranışlar sonucunda da yolsuzluklar artmakta ve devamlılık kazanmaktadır. Siyasi liderler ve onlardan çıkar sağlayan bireyler arasında bulunan yolsuz ilişki zaman içerisinde önce politikaya hâkim olmakta daha sonra da bütün ülkeye yayılmaktadır. Dolayısıyla da böyle bir ortam içerisinde yolsuzluklara hesap

sorulamamaktadır. Yolsuzlukların oluşmasına etkisi bulunan bir diğer siyasal faktör ise iktidarın kişiselleşmesidir. Buna göre iktidar var olan kurumların geri planda kalarak alınan kararlarda bir kişinin etkili olması halinin kabulü durumunda kişiselleşmektedir. Bu sebeple en üst kademedeki liderler halka örnek davranışlar sergilemeli ve yolsuz eylemlerden kaçınmalıdır (Kongar, 2017). Ayrıca profesyonel hale gelen parti teşkilatları ve parti türleri nedeniyle kampanya teknikleri çoğalmakta ve siyasal partilerin paraya olan ihtiyaçları artmaktadır. Bunun sonucunda da siyasetin finansmanı seçim dönemlerinin yanı sıra iki seçim dönemi arasındaki dönem içinde de önemli hale gelmiştir. Bu durumda da partiye akışı sağlanan maddi özellikteki her kaynak siyasal irade üzerinde de çıkarları lehine söz sahibi olmaktadır (Hasanoğlu ve Aliyev, 2007: 32). Bu nedenlerden yola çıkarak yolsuzluğun oluşmaması ve yayılım göstermemesi için ülke içerisindeki demokrasi kültürü kişisel çıkarlar için kullanılmamalı, siyasal çevrede görevli kişiler konularını korumak için etraflarında kendilerinden çıkar bekleyen kişileri barındırma yolunu seçerek yükselmeyi tercih etmemeli, üst kademedeki liderler halka örnek olmak için iktidarlarında kişiselleşmenin hâkim olmasına izin vermemeli ve siyasal partiler kendilerine kaynak sunan çıkar gruplarıyla çalışmaktan uzak durmalıdır.

Yolsuzluk oluşumunda etkisi bulunan toplumsal nedenlerden biri olan toplumsal değişim faktörüne göre ise toplumun hızlı değişimler yaşadığı zamanlarda değerler belirsizleşmekte ve dolayısıyla ahlak kuralları sarsılmaktadır. Bu durumun sonucunda ortaya çıkan ve toplumu etkisi altında tutan iş bitirici ahlak anlayışı da ahlak düzenini işleyemez hale getirmekte ve kanun bütünlüğünü sağlayan düzen zayıflamaktadır. Böyle bir toplumda yolsuz oluşumlar kolayca ortaya çıkabilmektedir. Toplum içinde hızlı değişimler gerçekleştiğinde de toplumun tamamı değişim halinden aynı oranda etkilenmemektedir. Özellikle mevzuatlarda sürekli değişiklik yapılması sonucunda kontrol mekanizmalarında boşluklar oluşmakta ve yolsuz uygulamalara zemin hazırlanmaktadır. Fırsatlardan yararlanmak isteyen siyasal ve bürokratik kesim toplumsal değişimin hızına bağlı olarak ellerindeki kamusal yetkiyi çıkarları yönünde kullanmaktadır. Bunun sonucunda da yolsuzluk eylemi işlerlik kazanmış olmaktadır. Ayrıca modernleşme hızı ile yolsuzluk eğilimleri arasında da sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Buna göre yolsuzluklar değişim hızının arttığı dönemlerde yaygınlaşırken, değişim hızının azaldığı dönemlerde ise azalmaktadır (Öztutkan, 2011: 18). Ayrıca kamu hizmetlerinde hizmeti alan vatandaş ve hizmet veren kamu görevlisi olmak üzere iki taraf bulunmaktadır. Taraflardan biri bile yeterli eğitim almamışsa yani ortamda eğitim yetersizliği hâkimiyeti varsa yolsuz uygulamaların

görülebilmemesine ortam hazırlanabilecektir. Bahsedilen eğitim sadece okulda alınan eğitim değil aile ve yaşam içerisinde alınan eğitimleri de kapsamaktadır. Bir ülkede eğitim ve kültür düzeyi düşükse eğer ülke genelinde liyakat ilkesine de önem verilmemesi doğaldır. Bunun sonucunda da kişiler eş, dost, hemşerilik bağları kullanılarak fırsatçı kazanç yollarına yönlendirilmektedir (Turan, 2014: 14). Hızlı kentleşme ve göç faktörü de toplumda yerleşmiş ilişki ağlarında ve toplumsal denetim mekanizmalarında zayıflık yaratmaktadır. Bu ağların zayıflaması sonucunda da rüşvet ve yolsuzluk eylemleri artmaktadır. Hızlı kentleşme sonucunda yolsuz kaynak yaratan gecekondulaşma olgusu meydana gelmiştir. Şehir otoriteleri bu yolsuz uygulamanın önüne geçmekle uğraşmak yerine işlenen suç karşılığında rüşvet alarak sorunu görmezden gelmeyi seçmektedir. Bunun sonucunda da gecekondulaşmaya imkân sağlandığını gören kişilerin şehre göçleri artmakta ve şehir nüfusunda artışlar olmaktadır. Nüfusu artan şehir de çarpık bir gelişime maruz kalmaktadır. Dolayısıyla haksız kazanç sağlanmasına neden olan gecekondulaşma sorunu toplumsal ahlak ve yerel idarelerde yozlaşmaya neden olmaktadır. Bu durum sonucunda da ülkedeki kentleşme hızı ve kent nüfusu artmakta ve iskân politikalarının yeterince uygulanamaması sonucunda da gecekondulaşma ve yolsuzluk düzeyinde artışlar görülmektedir (Çelen, 2007: 147-148). Ayrıca devlet yolsuzlukla mücadele edebilme sürecini tek başına yürütememektedir. Bu süreçte toplumun tüm katmanlarına ulaşabilmek sivil toplum örgütleri ile birlikte hareket etmekle mümkündür. Fakat sivil toplum örgütleriyle birlikte hareket etme bilincinin yeterince gelişmediği yani sivil toplum yetersizliği görülen toplumlarda bireycilik anlayışı geliştiği için yolsuzluk eylemi daha kolay bir yayılım göstermektedir. Bu noktada toplum içerisinde yayılım gösteren bireycilik anlayışı genellikle adamını bulma usulüne dayanmaktadır (Hasanoğlu ve Aliyev, 2007: 28). Bunun yanı sıra devletin ekonomideki rolü de rekabet içermeyen ticari kısıtlamalar veya tekeli konuma sahip devlet işletmeleri ekonomik rant yaratılmasına sebep olmakta ve sonucunda da rant kollama eylemlerini artırmaktadır. Devletin ekonomik yaşama müdahalesi yasal düzenlemeler ve kurallar etrafında yürütülmektedir. Vatandaşların yasa ve kuralları karışık bulması ve bürokratların bu boşluktan yararlanmaları sonucunda yolsuzluk eylemine fırsat yaratılmaktadır. Tüm bu nedenlerin yanı sıra gelir dağılımındaki adaletsizlik, işsizlik, yüksek enflasyon, vatandaşın sosyal güvencesinin olmayışı, kamu gelirlerinin saptanmaması ve kayıtlanmaması, kamu gelirlerindeki düzensizlik, denetim işleminin yapılmayışı, kamu giderlerinin gereğinden fazla çoğalması, faiz oranlarındaki yükseklik, yüksek kamu ihaleleri bulunan kuruluşların aktif olarak yönetim ve denetiminin yapılmaması, kamunun yeterince şeffaf olmaması, ekonomi ile politikanın iç içe geçmiş hali, yıllardır uygulanan

desteklemedeki popülist politikalar, ağır işleyen yargı sistemi gibi nedenler yolsuzluk ve rüşvet uygulamalarının kamuda kendini göstermesine neden olmuştur (Ulusoy, 2016:). Tüm bu toplumsal nedenlere bakılarak denilebilir ki yolsuzluk olgusuyla karşılaşmamak ve yayılmasına imkân tanımamak için toplumdaki hızlı değişimin neden olduğu iş bitirici ahlak anlayışından vazgeçilmeli, ülke içerisindeki eğitim ve kültür düzeyinin artması sağlanarak liyakat ilkesine önem verilmeli, hızlı kentleşmenin yarattığı ve haksız kazanç sağlamaya imkân tanıyan gecekondulaşma sorununun çözümünde rüşvet alarak konuyu kapatmak yerine kanunlar ve kent in yeterliliği dikkate alınmalı, sivil toplum örgütleri ile devlet işbirliğinin gelişmesi sağlanarak bireyci anlayıştan uzak durulmalı ve devlet kuruluşları tekeli uygulamalardan vazgeçerek ekonomik rantın yaratılmasına neden olmamalı, işsizlik, yüksek enflasyon, kamu gelir ve giderlerindeki düzensizlik ortadan kaldırılmalı, yüksek kamu ihalesine sahip kurumlar aktif şekilde denetlenmeli, kamuda şeffaflık sağlanmalı, ekonomi ve politika yakınlığından uzak durulmalı, destekleme politikalarındaki popülist yaklaşımdan vazgeçilmeli ve yargı sistemi hızlı işlemelidir. Ayrıca kamu yönetimi düzeninin işleyişi açısından yolsuzluğun ekonomik etkilerinin yanı sıra toplumsal ve siyasal etkilerinin bulunması durumu olumsuz sonuçların doğmasına neden olmaktadır. Buna göre kamu yönetiminin etkisizleşmesi (felce uğraması) ile kamu politikaları ve programlarında aksamlar olmakta ve yönetimde zayıflamalar meydana gelmektedir. Zayıf bir yönetimde de kamu hizmetlerinde düzenlilik ve süreklilikten söz edilememektedir. Aynı zamanda kamu personelleri açısından oluşan tıkanmalar, dürüst ve yolsuzluğa bulaşmayan kamu çalışanlarının kamu hizmetlerinden soğumasına neden olmaktadır. Hukuk devleti anlayışının zedelenmesi sonucunda da çıkarları karşılığında yolsuz eylemlere bulaşan kamu görevlilerinin görevlerini kötüye kullanmaları nedeniyle yönetilenlerin devlete olan güveni sarsılmaktadır. Böylelikle siyasal sistem, devlet ve idarenin yasallığı ve saygınlığını zedelemekte bunun yanında sosyal anlamda var olan güveni de aşındırmaktadır (Turan, 2014: 16). Bu durumda yolsuzluk olgusu kuralsızlığın artmasına neden olduğu için hem toplumun hem de devletin temelini sarsmaktadır. Ayrıca toplumsal eşitlik ilkesi de hukuk devletinin en temel ilkelerinden birisidir. Toplumsal eşitlik ilkesinin zedelenmesi halinde yolsuz eylemler yaygınlaşmakta ve eşitlik ilkesi zarara uğramaktadır. Çünkü yolsuzluk eylemi gerçekleşirken kişiler kayırılmakta ve dolayısıyla ülkede yaşayan bütün vatandaşların eşit olması gerekliliği ilkesine uyulmamaktadır. Kayırma eylemleri özellikle kamu kaynaklarının kullanımı veya kamu görevlerine giriş esnasında görülmektedir (Kahraman, 2010: 28). Yolsuzluklar yoluyla fırsat eşitliği de sona ermektedir. Bu duruma kanıt olarak da kamu görevlerine personel yerleştirilmesinde liyakat ilkesine değil

kayırmacılığa öncelik verilmesi gösterilebilir. Yolsuzluk eylemi vatandaşın kamu işlemlerini yaparken mecburi bir ikinci ödeme yapması yani pahalı yönetim anlamına da gelen kamu yönetiminin pahalılaşması durumunda da görülmektedir. Bu durum özellikle kamu ihaleleri sürecinde kendisini göstermektedir. Süreç rüşvetin miktarı ya ihale tutarına eklenerek ya da ihale konusunu oluşturan malın niteliği ve kalitesi düşürülerek gerçekleşmektedir. Bunun sonucunda da toplum daha fazla maliyet ödemek zorunda kalmaktadır (Yavuziğit, 1996: 26).

Kamu yönetiminde ortaya çıkan yolsuzluklar, yolsuzlukla mücadele sürecinde oldukça önemli sayılan şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun kurulmasını da zorlaştırmaktadır (Karakaş, 2007: 58). Şeffaf bir yönetim kamuya ilgili işlemler ve eylemlere vatandaşların kolay ulaşabilmesinin sağlanması ve bunun neticesinde de hesap verebilirlik araştırma sonuçlarının halkla paylaşılması sağlanabilecektir. Böyle bir yönetim anlayışı sonucunda vatandaşlar duyarlılık kazanacak ve yolsuzlukla mücadele sürecinde etkili adımlar atılabilecektir. Yukarıdaki bilgilere ek olarak yolsuzluklarla ilgili bütünüyle bir bilgi bulunmamasıyla birlikte genel yönelim olarak medya yansımaları ve gözlemlerine bakılarak Türkiye’de yolsuzlukların yoğunlaştığı alanların saptanması mümkün olmaktadır. Buna göre yolsuzlukların yoğunlaştığı alanlar şu şekilde açıklanabilir (Çaha, 2009: 120). Kamu ihale ve inşaatlarının uzun sürmesi sonucu mali bilgiler kaybolmakta ve yatırımdan sorumlu olan kişilerde değişmektedir. Bu süreçte ihale kurallarına uyulmamakta ve fizibilite çalışmalarına önem verilmemektedir. Ayrıca hayali ihracat yapılırken hiçbir mali değeri bulunmayan malların ihracı, yanlış fiyat ve mal beyanı, tamamıyla evrakta sahtecilik yöntemleri kullanılmaktadır. Hayali ihracat genellikle denetimin zayıf olduğu bölgelerde yaygındır. Ayrıca geçmişi Osmanlıya dayanan finans sektöründe de mevduat sigortası karşılığında mevduat iyesine güvence verilmiştir. Zamanla %100 güvenceye dayanan tasarruf mevduatı güvencesinden vazgeçilmiş ve sigortaya tabi sınır olarak üst limit belirlenmiştir. Bunun dışında bilançolarda muhasebe hileleri yapılmaya yolu kullanılarak gerçekte zararda olan şirketler karda gösterilmiş ve vatandaş zarara uğratılmıştır. Ayrıca yabancı ülkelerde bloke olmuş paranın ülkemizde güvence gösterilmesiyle bankalardan alınan kredilerin yurtdışına aktarılmasıyla da yolsuzluk eylemi gerçekleşmektedir. Bu durum ancak finans sektöründe aktif denetim mekanizmasına sahip olunmasıyla engellenebilecektir. Enerji sektöründe garantili alım anlaşmaları ve yap işlet devret örneğiyle yapılmış olan santrallerde kontrol yapılmaması, ilanlara çıkılmaması ve başka şirketlerden teklif alınmayarak ihale yapılması sonucu yüksek elektrik tarifelerinin

alınıyor olması sorununun yanı sıra doğalgaz alım sözleşmelerindeki fiyat formüllerinin değiştirilmesinden sebep olması gerekenden fazla ödeme yapılması yollarıyla da yolsuzluk eylemleri gerçekleştirilmektedir. Sağlık sektöründeki harcama takipleri farklı muhasebe kayıtlarında gösterilmekte ve bunun sonucunda da toplam harcama tutarları belirlenememekte ve ilgili durum denetlenememektedir. Tedavi ve yeşil kartların kullanımında ortaya çıkan yolsuzluklar, tıbbi cihaz ve demirbaş malzemesi alımı ihalelerinde de kanunlara aykırı şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunların dışında silah ve savunma sanayii savunma harcamalarında ayrıntılı dökümün yapılmaması ve gereken denetimlerin yapılmaması durumlarında da yolsuzluklar yoğun şekilde görülmektedir (Çaha, 2009: 120). Tüm bunların dışında hızlı nüfus artışı ve kentsel dönüşüm süreciyle birlikte pek çok alan yerleşime ve ranta uygun hale gelmiştir. Hatta imara açılması uygun olmayan yerler dahi ranta açık hale getirilmiştir. Bu noktada yolsuzluk alanına giren konu, hazine arazisi durumundaki yerleri kanuni boşluklar kullanılarak belli menfi ilişkiler alışverişi ile belli kişilerin kazanımına sağlamaktır. Bu uygulamaya çoğunlukla yerel yönetimlerde rastlanmaktadır. Ayrıca kentlerin imar planları yapılırken de siyasal kaygılar iktisadi, estetik ve kentle ilgili endişelerin önüne geçmektedir. Bu sebeple çıkar çevrelerinin durumdan fayda (rant) sağlaması için yapılan planlar gizli tutulmaktadır. Öyle ki siyasal baskılar yerel yönetimler tarafından onaylanmış olan planlarda sık sık değişikliklerin yapılmasına bile neden olmaktadır. Belediyeler yapım ruhsatı işlemine onay verirken de çıkar grupları bağış adı altında yönetime ödemeler yapmakta ve bunun sonucunda da uygulanması gereken yönetmeliklerin dışına çıkılarak yolsuzluk eylemi içerisinde yer almaktadır.(Özçentik, 2014: 55).

Yukarıda sayılan alanlara örnek olarak Türkiye’de pek çok belediye başkanı, meclis üyesi veya yerel yönetimlerde çalışan diğer personeller yolsuzluk, rüşvet ve diğer etik dışı davranışlarla gündeme gelmiştir. Bu davranışlara aşağıdaki örnek olaylar perspektifinden de bakılabilir.

Ayvalık İlçesi Küçükköy Belediyesinde Resmi Belgede Sahtecilik: Küçükköy Belediye Başkanlığında görevli inşaat mühendisinin 19.04.2010 tarihinde gerçekleştirilmiş ihaleye sunulan 14.08.2009 tarih ve 2925 sayılı ihale bedelinden fazla olacak şekilde 100.000.00 Türk lirası tutarlı iş deneyim belgesinin sanık tarafından düzenlendiği anlaşılmış ve sanık devlet memuru konumunda çalışan bir kişi olduğu için yaptığı eylemin kamu görevlisinin resmi belgede sahtecilik suçunu oluşturduğu kabul edilmiştir (Yargıtay C.G.K, 08.03.2017, E. 2017/742, K. 855).

Aydın Büyükşehir Belediyesi'nin Belediye Mülkünü İhale Yapmadan Belediye Şirketine Kiralaması: Sayıştay'ın Aydın Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda belirtildiği üzere belediye taşınmaz kira dosyalarının incelenmesi sonucunda, Efeler İlçesi Egemen Bulvarında bulunan 3 dükkânın ihalesiz olarak belediye şirketi olan Ege Et Mamulleri ve Yağ. San. Tic. A.Ş'ye kiraya verildiği görülmüş ve ilgili işlemin 5216 sayılı kanununun 26. Maddesi kapsamında ihalesiz olarak belediye şirketine kiraya verilmesinin mevzuata aykırı olması, gerekli rekabet ortamının sağlanamaması ve İhale Kanunundaki “*ihtiyaçların en iyi şekilde ve uygun şartlarda sağlanması*” ilkesine zarar vermesi gerekçesiyle mümkün olamayacağı ifade edilmiştir. Aydın Büyükşehir Belediyesi ise belediyelerin görevleriyle ilgili alanlarda şirket kurabilecekleri ve bu şirketleri ve bu şirketlere bazı tesis ve işletmeleri devredebileceği 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun ilgili hükümleri olduğunu belirtmiştir. Fakat Sayıştay raporunda dükkân niteliğindeki taşınmazların bu kapsamda bulunmaması nedeniyle ihalesiz şekilde rayiç bedel karşılığı belediye şirketlerine kiraya verilmesinin mevzuata uygunluk taşımadığı belirtilerek, denetim sonucuna konu olan belediye taşınmazının ihalesiz şekilde belediye şirketine kiraya verilmesinin ilgili mevzuat hükümlerine aykırı olduğu tespitine varılmıştır. Sonuç olarak denilebilir ki böyle konularda usulsüzlüklerin yaşanmaması için dikkate alınması gereken ilgili madde 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesine göre belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin kanuna göre yapılacağı hükmü olmalıdır(<https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/AYDIN%20B%C3%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf>).

İzmit Büyükşehir Belediyesinde Haksız Kazanç: İzmit Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi satın alma şube müdürü ile ihale komisyonu başkanı ve üyesi bulunan diğer kişiler tarafından Genel Müdürlüğün ihtiyacı olan 19 adet motorlu aracın satın alımı sırasında İSU İhale Yönetmeliği'nin 10. maddesi gereğince ihale tahmini bedelleri belirtilen kuruluşlardan ve bilirkişiden sormadan, ana bayiden liste fiyatları alınmadan ya da mübayaa memurlarına piyasa araştırması yaptırmadan ihaleye daha fazla firmanın katılımını sağlamadıkları gibi bazı ihalelerde tek teklif alındığı ya da diğer firmanın teklif mektubunun ihaleden sonraki bir tarih olduğu halde teklif mektubunda değerler daha yüksek gösterildiği, bu şekilde bir uygulamayla da tüm ihalelerin aynı firmada kalmasına neden oldukları görülmüştür. Ayrıca araçların asıl satıcılardan alınması durumundaki değerle satın alınan

değerin farkı kadar kurumun zarara uğratıldığı ve firmanın haksız kazanç elde etmesini sağlamaları nedeniyle malın pahasında fesat karıştırma olayında yer almışlardır (Yargıtay C.G.K, 30.04.2007, E. 2006/2587, K. 3064).

Tatvan Belediyesinde Araç Alımında Resmi Evrakta Sahtecilik: Tatvan Belediyesi demirbaşı olarak greyder makinesi alımı konusunda davaya konu olan belediye encümenleri öncelikle belediye meclisinde karar alınması ve sonrasında meclis kararına göre greyder alımının görüşülmesi hususu dışında davranmışlardır. Belediye encümenleri tarafından mecliste görüşülmemiş bu karar görüşülmüş gibi gösterilerek Albaraka Türk Bankasından greyder alımına karar verilerek görev yasal düzenlemelere aykırı şekilde gerçekleştirilmiştir. Belediyede greyderin ve ihale yapıldığına ilişkin herhangi bir belgede bulunmamış ve görüşülmemiş bir kararı görüşülmüş gibi gösteren üyeler 73 sayılı meclis kararı ile 965 sayılı encümen kararını sonradan düzenlemiş ve bu sahte belgeyi imzalamışlardır. Durum şudur ki 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 56 ve 67. Maddelerinde belediye meclisi tarafından alınan kararların meclis başkanı ile üyelerce imzalanacağı, sonrasında 56. Madde gereğince ilan edileceği hükümlerine uyulmamış, ancak karar defterinin 191. Sayısına 73 ve 75 nolu kararlar sonradan farklı bir kalemle yazılarak eklenmiştir. Yine alınması gereken greyderin alınmadığı halde 73 nolu encümen kararıyla alınmış gibi gösterildiği ve iş makinesinin belediyede bulunmadığına ilişkin tespitler yapılmıştır (Yargıtay C.G.K, 22.12.2009, E. 2009/11-105, K. 303). Sonuç olarak denilebilir ki Belediye meclisinin ve encümeninin gündeminde olmayan ve görüşülmeyen eylem gerçekleştirilirken sahte bir evrak düzenlenmiş ve dolayısıyla resmi evrakta sahtecilik suçu gerçekleştirilmiştir.

Aydın Büyükşehir Belediyesi Otopark Hesabında Toplanan Bedellerin Amacı Dışında Kullanılması: Sayıştay tarafından Aydın Büyükşehir Belediyesi 2017 yılı muhasebe kayıtları ve mali tablolarının incelenmesi sonucunda, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37. ve 44. maddelerine dayanılarak hazırlanan Otopark Yönetmeliği gereği toplanan otopark bedellerinin amacı dışında kullanıldığı bilgisine ulaşılmıştır. İlgili vadeli otopark hesabından çıkışların olması ve bir süre sonrada çıkışı yapılan paranın hesaba geri yattığının gözlenmesi sonucu vadenin bozulması sebebiyle faiz gelirinden mahrum kalınması ve hesapta toplanan paranın otopark tesisi dışında kullanılmasının ilgili mevzuat hükümlerine aykırı olduğu belirtilmiştir. İlgili belediyede gerçekleşen işlemin sehven yapıldığını ve yanlışlığın farkına varılır varılmaz bedelin çıkış yapılan hesaba iade edilerek düzeltildiğini savunmuştur. Oysa uygulamalarda mağduriyetlerin yaşanmaması için dikkate alınması gereken ilgili madde Otopark Yönetmeliğinin "*Otopark Hesabından Yapılacak Harcamalar*" başlıklı 11'nci

maddesidir. Buna göre “*Otopark hesabında toplanan meblağ, belediyelerin kendi kaynaklarından ayıracağı tahsilatla birlikte, tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanılır. Otopark hesabında toplanan meblağ otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamaz. Otopark hesabında toplanan meblağ, belediyelerce hazırlanacak sarf belgesi, verile emri ve hakediş raporuna göre belediyesinin yazılı talimatı üzerine ilgili bankaca hak sahibine ödenir.*” ifadesine uygun işlemler gerçekleştirilmelidir

(<https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/AYDIN%20B%C3%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf>).

Ankara Belediyesinde Rüşvet: Ankara Belediyesine bağlı Sular İdaresi Şebeke Amirliğinde hizmetli görevinde bulunan kişinin yapmakla yükümlü olduğu görevi yapmak için rüşvet aldığı tespit edilmiştir (Yargıtay C.G.K, 29.12.1980, E. 1980/4011, K. 4361). Oysa memurun görev yaptığı kurum, hizmetlerinin karşılığı olarak kendisine zaten maaş şeklinde bir ödeme vermektedir. Bunun dışında elde edilen her kazanç kanun dışıdır ve suç teşkil etmektedir.

Trabzon Akçaabat İlçe Belediyesi İmar Yolsuzluğu: Vatandaşların şikâyeti üzerine Trabzon’un Akçaabat İlçe Belediyesinin imar yolsuzluğu yaptığı yönündeki iddialar mahkemeye taşındı. Akçaabat İlçesi’ne bağlı Akçakale Mahallesi Çatalzeytin mevkiinde bir firmaya satılan arazi üzerinde imar yolsuzluğu yapıldığı öne sürüldü. Olay firmaya verilmiş imar haklarının arazi sahibine verilmemesi nedeniyle ortaya çıktı. Arazi sahibi arazi üzerinden yaptığı terklerin üzerine ruhsat verildiğini öğrenmesiyle yapılan yanlışlığa tepki göstererek ‘imar yolsuzluğu var’ iddiasında bulunmuş ve mahkemeye başvurmuştur. Arazi sahibi daha önce mülkü üzerinde terk işlemini yaptıktan sonra ıslah edilen dere duvarı ve imar yolu arasındaki belli bir alanı Mal Müdürlüğü’nden satın almak için müracaatta bulunduğunu, ilgili müdürlükten satış işlemi için olumlu rapor gelmesine rağmen Akçaabat Belediyesi’nin satış işlemine onay vermediğini belirtmiştir. Gerek satış gerekse kiralama başvurularına da belediye tarafından olumsuz yanıt alan arazi sahibi, belediyenin ilgili alanı gerçekte firmaya ruhsatlandırmış olduğunu ve arsa sahibinin satışını talep ettiği yeri satın almasıyla imar yolu gaspının ortaya çıkacağını bildiği için yolsuzluk olayına göz yumduğunu belirtmiştir. Ayrıca firmaya arazi üzerinde yapı izninin verildiğinin de ortaya

çıkmasıyla yolsuzluk olayına itiraz sebebiyle mahkemeye başvurulmuştur (<https://www.haber61.net/trabzon/trabzon-da-imar-yolsuzlugu-iddiasi-h323774.html>).

Bu haberlere ve Yargıtay Ceza Genel Kurulunda alınmış örnek kararlara ek olarak bazı belediye başkanları, başkan yardımcıları, meclis üyeleri ve planlama ofislerinde çalışan bürokratların soruşturulması ya da tutuklanması ile ilgilide pek çok haber yapılmış ve davaya konuyu olmuştur. Örneğin, Manisa Belediyesi; İstanbul-Küçükçekmece Belediyesi; Zonguldak-Kozlu Belediyesi; Gaziantep-Şahinbey Belediyesi bunlardan yalnızca bazılarıdır.

Yukarıda bahsedildiği gibi basına da gündem oluşturmuş yolsuzluk konusu çok farklı şekillerde de sınıflandırılan bir kavramdır. Tez konusu ile ilgisi gereği ayrıntıları verilen yolsuzluk sınıflandırmaları hakkında yönetsel yolsuzluklar başlığı altında bir açıklama yapılması uygun görülmüştür. Buna göre yönetsel yolsuzluk türlerinden kamu görevlilerinin aldığı rüşvet, zimmet, haraç, suçtan kaynaklı mal varlığı aklama, dolandırıcılık, görevi kötüye kullanma, bahşiş, yönetimde siyasallaşma, içeriden öğrenenlerin ticareti, çıkar transferi eylemleri doğrudan cezai yaptırıma bağlanabilmektedir. Bunların aksine rant kollama ve kayırmacılık şeklindeki yolsuzluk eylemleri ise doğrudan cezai yaptırıma bağlanamamaktadır (Gür, 2014: 97; Üstündağ ve Şengün, 2011: 23). Yönetsel yolsuzluklardan rüşvet, görevli kişinin görev ve yetkisini karşı tarafın çıkarına kullanmasını sağlamak için teklif edilen değerdir. Bu değer herhangi bir işin gerçekleşmesinde öncelikli davranmak şeklinde olabileceği gibi kanuni nitelik taşımayan bir işlemin gerçekleştirilmesi şeklinde de olabilmektedir (Çetinkaya, 2014: 40). Zimmet, “*Bir kimsenin yasal olmayan yollardan üzerine geçirip ödemeye zorunlu olduğu para*” demektir (TDK, 2018). Zimmet tek taraflı olduğu için diğer yolsuzluk türlerinden ayrılmaktadır (Gönülaçar, 2012: 42). Sökmen (2003)’in de tez çalışmasında belirttiği gibi zimmet bir yolsuzluk türü olmasına rağmen takas sürecinin bulunmaması nedeniyle diğer yolsuzluk türlerinden ayrılmaktadır. Yani zimmet, alıcı ve verici içermemekte ve bu yönüyle de rüşvetten ayrılmaktadır. Denilebilir ki burada yönetici, örgüt kaynaklarını tek taraflı şekilde kişisel kullanımına geçirebilmektedir (Sökmen ve Tarakçıoğlu, 2013: 80). İrtikâp, kamu görevlisinin karşısına gelen şahıstan işlemini gerçekleştirmek için yasal olmayan özellikteki parayı istemesiyle ortaya çıkmaktadır. İrtikâp, kamu görevlisinin kişilerden kendisine ya da başkasına sağladığı fayda olgusunun gerçekleştirilme şekline göre üç ayrı şekilde gerçekleşebilmektedir. Bunlardan birincisi icbar suretiyle irtikâp, ikincisi ikna suretiyle irtikâp, üçüncüsü de kişi veya kuruluşun hata yapmasından yararlanmak suretiyle

gerçekleşen irtikâptır (Akçin, 2007: 135). İrtikâp ile rüşvet birbirine çok benzemektedir. Fakat aralarında farkta yok denemez. Rüşvette çoğunlukla rüşvet isteyen ve rüşveti veren arasında gizli bir anlaşma bulunmaktadır. Oysa irtikâpta kamu görevlisi rüşvet istemesinin yasal olmadığını bilmesine rağmen hizmet bekleyen kişinin zor durumda olmasından faydalanarak mecburi veya bu ödemeyi yapmasının gerekli olduğuna inanmasını sağlayarak çıkar talebinde bulunmaktadır (Kahraman, 2010: 11). Bahşiş (Küçük yolsuzluklar), sıradan kamu hizmetlerinin hızlandırılması karşılığında alınmış/verilmiş olan fiyatı oldukça belirli durumdaki küçük rüşvetler küçük yolsuzluklar kapsamında sayılmaktadır. Küçük rüşvetler, siyasal seviye dışında çoğunlukla bürokrasinin alt katmanlarında görülmektedir. Vatandaş işlemlerini yaptırırken zaman kazanmak için görevliyle çatışma yolunu değil standart hale gelmiş rüşveti vermeyi tercih etmektedir. Bu yolsuzluk türünün sıradanlaşması çoğunlukla merkezi idare organlarının halka hizmet veren noktalarında olmaktadır (Tekeli, 2007: 6-7). Küçük yolsuzluklar uygulayıcılar tarafından bahşiş sayılmaktadır. Resmi kayıtlarda da suç türü olarak kayıtlı olmayan bu yolsuzlukların zararı büyük yolsuzluk adıyla bilinen diğer yolsuzluk türlerinden farklı değildir. Her iki uygulamada toplumda yozlaşmaya neden olmaktadır. Rüşvetle bahşiş (küçük yolsuzluk) arasında uygulama yönünden bir fark bulunmamaktadır. Ancak miktar yönünden belki rüşvet daha yüksek miktarda maddi kazanç, bahşiş ise daha küçük miktarda maddi kazanç sayılabilir. Rüşvet adıyla geçen yolsuzluk türüne bir nevi masumiyet kazandırmak isteyen kamu görevlisi rüşvet aldığını kabul etmeyerek, ilgili davranışı bahşiş yerine koyabilir. Her iki türde ahlaki çürümüşlüğe neden olduğu için hem toplum hem de devlete duyulan güvenin sarsılması noktasında büyük zararlar vermektedir. Yönetimde siyasallaşma diğer adıyla da yönetimde yozlaşma olayı ise ülkemizde merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimlerde de görülmektedir. Bu sorun kamu görevlerine yapılan tayinlerde siyasi faktörlerin önemli etki göstermesi şeklinde açıklanabilir. Denilebilir ki yönetimde siyasallaşma davranışı göreve gelen yönetimlerin izlediği kamu personel politikasında ortaya çıkmaktadır. Yönetim görevini üstlenen her yeni ekip, kamu personelini atarken dikkate alması gereken yeterlik sistemini geri plana atarak siyasal kayırmacılığı etkin kılmaktadır (Çulpan, 1980: 32). Yönetimde siyasallaşmanın hâkim olduğu durumlarda halkın yönetime olan güveni de sarsılmaktadır (Tutum, 1976: 11). Siyasallaşma konusunu tartışan tüm yazarlar, işe alma ve yükselme durumlarında siyasal tercihlere ağırlık veren uygulamaların son yıllarda Türk kamu yönetimi içerisinde de gittikçe yaygınlaşmasından şikâyetçidirler (Oktay, 1983: 205). Oysa kamu görevini yürütecek personeller atandıkları görevi en doğru şekilde yapabilecek yetenekte, yansız ve fırsat eşitliğini ön planda tutularak görevlerine seçilmelilerdir (Çulpan, 1980: 43). Siyasal

partiler gibi yerel yönetim görevini üstlenen kişilerde göreve seçilmeden önce siyasallaşmayı eleştirmesine rağmen, göreve seçildikten sonra yönetimde siyasallaşmayı hâkim kılmaktadır. Özellikle işe girişte ve nakil işlemlerinde partilerin aracılığı yaygın şekilde görülmektedir (Eryılmaz, 1993: 89). Bunun sonucunda da kamu personeli huzursuz olmaktadır. Çünkü kendisinin veya görev arkadaşlarının siyasal etkilerle görevlerinin değiştirilmesi çalışanlarda iş güvensizliğine neden olmasının yanı sıra ilerleme imkânlarının başka faktörlere bağlı olduğunu görmeleri sonucunda da işlerinden soğumalarına sebep olmaktadır (Çulpan, 1980: 38). Görevi kötüye kullanma suçu da yolsuzluk türlerinden en yaygın olanıdır. Görevi kötüye kullanma suçu, kamu görevlisinin makamı nedeniyle sahip olduğu yetkileri kamu faydasının dışında kullanarak, kamu hizmeti almak isteyen vatandaşların zor durumda kalmalarına neden olmaktadır (Gür, 2014: 202). Dolandırıcılık ise aldatma niyetiyle yapılan kasıtlı eylemdir. Bu eylem ticaret, kamu ihaleleri, bankalar, kamu kurumları, gümrük işlemleri alanlarında ortaya çıkabilmektedir. Dolandırıcılık sahte belgeler ile hayatın içinde yer alan iş ve işlemlerden oluşmaktadır (Çetinkaya, 2014: 43). Çıkar transferi olayı ise doğrudan devlet bütçesinden veya temin edebileceği gelirlerden veya devletin taşınmaz mallarının bir bölümünün özel kişilere bir rüşvet/yolsuzluk karşılığı devrinin gerçekleştirilmesidir (TEPAV, 2007). Denetim mekanizmaları kurumsallaşmış durumda olduğu için çıkar transferi türündeki yolsuzluk çeşidini uygulamak diğer yolsuzluk çeşitlerine göre daha zordur. Çıkar transferi genellikle ihale yöntemiyle gerçekleştirilen işlerde görülmektedir. Bu sebeple ihale yasaları yolsuzluğun önüne geçilmesinde dikkatlerin en çok yoğunluk kazandığı alandır. Bununla birlikte firmalar arasında yapılan yarışlarda fiyatların yüksek tutulması, iş tesliminde kalite denetiminin doğru şekilde yapılmaması, ihale sonrasında yeni fiyat belirleme gibi yöntemler kullanılarak da yolsuzluk gerçekleştirilebilmektedir. Bu tür yolsuzluklar hem merkezi hem de yerel yönetimlerde görülebilmektedir.

Hem yerelde hem de merkezde görülen çıkar transferi türündeki yolsuzluklardan kamu gayrimenkullerinin tahsisi, kiralaması ve satışı şeklinde yapılan türleri merkezde yerelden daha çok görülmektedir. Çünkü merkezde yolsuzluk potansiyeli ve fırsatlar daha geniştir. Buna karşılık yerel yönetimlerde denetim ve hesap sorma mekanizmaları daha az gelişmiş ve daha esnek olduğu için çıkar transferi türündeki yolsuzlukların sürdürülebilirliği de daha yüksektir (Tekeli, 2007: 3-4-5). Rant kollama ise bireye özgü veya menfaat grubu biçiminde teşkilatlanarak siyasi gücü ve yöneticileri etkileyerek karşılık gerektirmeyen bir gelir aktarımına sahip olma durumudur (canaktan.org, 2018). Rant kollama en önemli

yolsuzluk alanlarından biridir. Çünkü devlet isterse çok farklı alanlarda rant yaratabilme imkânına sahiptir. Rant kollama olayı monopol kollama, tarife kollama, lisans kollama, kota kollama, teşvik kollama ve sosyal yardım kollama şeklinde görülebilmektedir. Ayrıca devlet düzenleyicilik görevini kullanarak iş adamları ve mülk sahiplerine fayda sağlayabilecekleri pek çok alanda rant oluşturabilmektedir. Oluşan rantların hangi türde olacağına da çoğunlukla devletin izlemiş olduğu politika karar vermektedir. Devletin “İthal İkame Kalkınma Politikası” izlediği zamanlarda dış ticaretle ilgili şekilde kotalar dağıtılırken ve gümrük tarifeleri seçilirken büyük rantlar ortaya çıkabilmektedir. Bunun yanı sıra tekelciliğe karşı düzenlemelerin olmadığı bir rejimde de tekelciliğe izin verilme yolu kullanılarak önemli tekel rantları oluşabilmektedir. Ayrıca teşvik sistemi sayesinde de rant ortamı yaratılabilmekte ve tüm bu rantların oluşumu ve dağıtımını tamamıyla merkezi yönetimlerin denetiminde gerçekleşmektedir. Böyle bir durumda yolsuzluk eylemleri de merkezden gerçekleştirilmektedir. Peki yerel politikacılar oluşturulan bu çarkın ne kadar dışındadır? Yerel politikacılar rant çarkının tamamıyla dışında kalmamaktadır. Çünkü bu süreçte merkezdeki yönetim yeniden seçilebilmek için yerel politikacılarla ilişkilerini iyi tutmak zorunda olduğu için yerel politikacılar açısından bir pazarlık gücünü yaratmakta ve böylelikle bu kişilere de söz konusu rant çarkının içine dahil olma fırsatı tanınmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler arsa rantları alanında da çok etkili olabilmektedir. İlgili bölgeye alt yapı hizmetini götürmeyen veya götürmemeyi seçerek ilgili alanı imar planı kapsamına alan yerel yönetimler imar haklarının artmasını sağlamak ve kentteki arsa değerleri yüzeyini değiştirebilmektedir. Bu yol kullanılarak büyük gelir aktarımları ortaya çıkmaktadır. Böylelikle yerel yönetimler merkezi yönetimlerden farklı bir alanda rant oluşturabilmekte ve yolsuzluk yapabileme imkânına kavuşmaktadır. Yolsuzluk yapabilmek için önemli potansiyeller barındıran imar rantlarında bir sınır bulunmamakta ve kent genişledikçe rantlarda artışlar olmaktadır. Rantı kendisi için iyi bir kazanç gören mülk sahipleri de aslında bu durumdan olumsuz etkilenmektedir. Çünkü kentteki arsa değerleri yüzeylelerinin yükseltilmesi o kentte sürdürülen yaşamın pahalı hale gelmesi demektir. Bu durum mülk sahiplerinin zararına olduğu gibi tüm halkın ödeme yükü altına girmesine neden olduğu için pahalı yaşam şartlarını herkesin kabul etmiş olması demektir. Paylarına düşen ödemeyi yapma imkânına sahip kişiler yaşamlarındaki pahalılıkla rant yüzeyi arasındaki ilişkinin farkında olmadıkları için imar rantı yaratılmakta ve bu tür yolsuzlukların yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Özetle denilebilir ki kamu görevlerinin bilhassa takdir haklarının özel kişilere veya tüzel kişilere rant sunacak şekilde kullanımıyla kamu görevlisinin elde ettiği maddi ve manevi menfaatler rant kollama olarak nitelenmektedir (TEPAV, 2007).

Yönetmel yolsuzluk türlerinden bir diğeri olan kayırmacılık ise belli bir mevkie ve makama sahip şahısların bu durumdan faydalanarak ellerindeki imkânları gerek akraba gerekse siyasal görüşleri kendilerine yakın olan kişiler yönünde mesleki veya maddi menfaat kazandıracak şekilde kullanmalarıdır (Özer, 2000: 91). İltimas ve torpil ifadeleri de kayırmacılık kavramına karşılık gelmektedir. Kayırmacılık türü yolsuzluk, dayanışma içerikli bir özellik taşımaktadır. Bu türde etkilemek istenilen kamu görevlisine maddesel bedel sağlanmadan da yolsuzluk olgusu gerçekleşebilmektedir. Kayırmacılığın dört türü bulunmaktadır. Bunlar; akraba kayırmacılığı (nepotizm) eş-dost kayırmacılığı (kronizm) siyasal kayırmacılık (partizanlık ya da patronaj) ve hizmet kayırmacılığıdır (Meriç ve Erdem, 2013: 469; Hasanoğlu ve Aliyev, 2007: 11). Bunlardan akraba kayırmacılığı (nepotizm) adam kayırmacılık olarak da adlandırılır ve bir kişinin liyakat (yeterlilik) durumuna bakılmadan yalnızca politikacı ve bürokratlarla olan akrabalığı nedeniyle kamu görevlisi olarak işe alınması durumudur. Eş-dost kayırmacılığı (kronizm) ise akraba kayırmacılığında geçerli olan durumun eş- dost ilişkileri dikkate alınarak uygulanmasıdır. Yani dostluk bağları bir etkileme aracı olarak kullanılarak görevlinin bu bağlara içten bağlılığı ölçüsünde yakın dostlarına kayırmacılık yapması durumudur (Berkman, 2009: 32). Siyasal kayırmacılık (patronaj/partizanlık) durumunda da siyasal partiler iktidarı elde ettikten sonra kendilerini desteklemiş olan seçmen gruplarına birçok şekilde ayrıcalık yaparak, bir nevi onları ödüllendirerek bu kişilerin haksız çıkar elde etmelerine imkân vermektedir. İşte bu durum siyasal kayırmacılık adını almaktadır. Bu ilişkide kamu görevlisi kayırmacılık yapmasının karşılığında ileride kullanabileceği bir iltimasa (terfi, tayin, yakınlarını işe sokma vb.) sahip olmaktadır (Berkman, 2009: 34). Hizmet kayırmacılığı ise oy ticareti olarak da adlandırılabilir bir kayırmacılık türü olduğu için toplumda ahlak yozlaşması ve politik yozlaşmaya kaynak olmaktadır. Politik süreçte kimi zaman bazı hususlarda karar alma sert kurallara bağlanmıştır. Bu durumlarda hizmet kayırmacılığı uygulanarak standardın dışına çıkabilme imkânı sağlanmaktadır. Kayırmacılık türündeki yolsuzluklar az gelişmiş ülkelerde daha çok görülmektedir. Çünkü bu ülkelerde bağlılıklar önem sıralamasında daha önlerde yer almaktadır. Kişilerin birbirlerine bağlılıkları ve menfaat imkânlarına yakınlıkları onları suç olarak görmedikleri kayırmacılık hareketine itmektedir.

2.4. Türkiye’de İmar Planlama

Hızla artmakta olan şehirleşme olgusu, düzenin sağlanması için toplumda kimi kurumsal mekanizmalar geliştirilmesi gerektiğini göstermiştir. Hem ulusal hem bölgesel hem de yerel kaynakların en doğru şekilde planlanması gerekliliği, yerel planlama ve uygulama araçlarının ortaya çıkmasını sağlamıştır.

2.4.1. İmar Kavramı

İmar kelimesinin sözlük anlamı Türkçe olarak bayındır kılma, onarmadan gelirken; Arapça olarak da ümran kelimesinden yani düzenlilikten gelmektedir. Konumuz gereği imar planları için kullanılan imar ise düzenlenen plan ve hazırlanan programlara uygun şekilde şehirlerin oturmaya müsait olmayan bölümlerinin iyileştirilmesi ve gelişme alanlarının her çeşit gereksinimi kapsayacak şekilde meydana getirilmesini amaçlayan çalışmalar anlamına gelmektedir. Özetle imar hale getirilmiş bir kent güvenli, düzenli, ekonomik ve sağlıklı bir yaşamın sürdürülebileceği kenttir (Koçak ve Beyaz, 2011: 15). İmar soyut bir kavram olmasının yanı sıra somut olarak objektif bir arazi parçası ile birlikte düşünülmesi halinde insan bilgi ve birikiminin bir araziye vermiş olduğu veya vermek istediği farazi şekil, anlam ve niteliklerini belirtmektedir (Yaşar, 2008: 7). İmar kelimesi, umur kelimesi ile aynı kökten gelmektedir. Süryanice bir kelime olan Umur kelimesinin asıl hali umru şeklinde söylenmekte ve anlam olarak da ev, yaşanılan yer şeklinde açıklanmaktadır. Umur kelimesi Arapçada emirler, işler, maddeler, hususlar anlamına gelmektedir. İmar kelimesi ile aynı kökten gelen umur kelimesine Süryanice hane ya da ev anlamı verilirken; Arapçada ise emirler, işler anlamı yüklenmektedir (Çolak, 2010: 6). Mamur etme anlamına da gelen imar terimi bir yeri işler hale getirmek ve çalışmak anlamlarında da kullanılmaktadır. Mamur duruma gelmesini sağlamak ise bir yeri ya da yapıyı tamir etmek, o yerin yenilenmesini sağlamayarak güzel hale getirmek ve yerleşim alanları ile bu alanlardaki yapıların plan-fen-sağlık ve çevre koşullarına uygunluğunu anlatmaktadır (Fidan, 2010: 25). İmar işleminin sözcük anlamı yönündeki faaliyetler bir toprağın imar sınırları içerisinde yapılaşma durumunun düzenlenmesi, plana uygun olarak toprağın imar parçalarının ayrılarak sınırlandırılması, alt yapı ve üst yapının planlanarak kurulması, kamusal ve bireysel yapılaşmasının proje haline getirilmesi, inşaat izinlerinin verilmesi, izinlere uygun bir yapılaşmanın gerçekleşmesi için gözetim ve denetimlerin yapılması, projeye uygun olmayan uygulamaların ve yapılaşmaların kurallara uygun bitirildiğinin tespit edilmesi imar kavramı kapsamında açıklanmaktadır (Çolak, 2010: 7).

İmar kelimesinin ne anlama geldiği açıklamalarından yola çıkarak imarın kapsamlı bir tanımı; kenti bayındır hale getirme, yapılaşmada iyileştirme ve düzenliliği sağlama şeklinde yapılabilir. Toplumsal ihtiyaçlar nedeniyle ortaya çıkan bu faaliyetler, ilgili idarelerin hazırladığı “imar planları” doğrultusunda ve belli bir düzen çerçevesinde yürütülmektedir. Belli bir düzen kurmayı hedefleyen imar ve imar faaliyetleri çok çeşitli amaçlarla hareket eden kişiler veya kurumların farklı etkinliklerinden oluşmaktadır (Yılmaz, 2002: 19). Düzen kurma hedefinde olmayan kişilerin gerçekleştirdiği imar faaliyetlerinde yolsuzluk eylemleri görülmesi şaşılacak bir durum değildir. Çünkü düzen ve yolsuzluk birbiriyle orantılı bir ilişki içerisindedir. Düzenin olduğu yerde yolsuzluk, yolsuzluğun olduğu yerde de düzen görülmesi ihtimali yoktur. Ayrıca geleneklere ve insan bilinç seviyesine göre temel ihtiyaçlarımız da devamlı bir değişim göstermektedir. Bu ihtiyaçlardan en temel olanları barınma, çalışma, ulaşım, sosyal gereksinimleri karşılama alanı ve sağlık içerisinde gelişmiş bir çevredir. İmarın kapsamı da bu alanlar arasında bulunan ilişkileri göz önünde bulundurarak ilgili alanların planlama ve geliştirme faaliyetleri içinde yer alması nedeniyle gerekli bilgi ve becerilerin tamamından oluşmaktadır (Çelik, 2006: 1). İmar, fiziksel mekânın düzenlenmesi ve mekândaki yapılaşma faaliyetleri olarak da açıklanabilmektedir. Ayrıca imar faaliyetleri insan, toplum ve fiziksel çevreyi yakından ilgilendirme ve etkileme hareketleri olduğu için zorlayan, kısıtlayan ve yönlendiren özelliklere sahip kanun hükümleri ve idari hükümlerin sınırları kapsamında kalmalıdır. İmar faaliyetleri böylelikle kural haline gelmiş, sınırlar içine alınmış ve izleyeceği yol belirlenmiş bir özellik kazanacaktır (Karavelioğlu ve Karavelioğlu, 2011: 74). Bir kentte plansız ve keyfi bir yerleşme hâkimse eğer o kentte yaşayan herkesin düzeni, sağlığı ve güvenliği tehlikededir. Ayrıca imar faaliyetleri gerçekleştirilirken fikirde ve çabada da birlik sağlanmalıdır. Bu olmazsa eğer kamu yararından söz edilemeyecektir. Kamu yararının gerçekleştirilmesi için de belli bir kural, disiplin ve düzen içerisinde beraberce hareket etmek şarttır. Kentte uygulamaya giren imar faaliyetleri de belli bir düzen dâhilinde yapılmazsa eğer bu durumdan en büyük faydayı düzensizlikten beslenen ve etik dışındaki eylemlere bulaşan kesim görecektir (Yılmaz, 2002: 20). Böyle bir durumla karşılaşmamak için imar planları kamu çıkarını amaçlamalı ve düzensizlikten beslenen kesime etik dışı uygulamalara bulaşma fırsatı tanınmamalıdır. (Ergen, 2006: 137).

2.4.2. İmar Kanunu

3194 sayılı Kanun yedi bölümden oluşmaktadır (1985 kabul tarihli 18749 sayılı resmi gazetede yayınlanan 3194 sayılı İmar Kanunu) birinci bölüm genel hükümler başlığı

altında da açıklandığı gibi kanunun amacı, kapsamı, genel esas ve istisnalar ve kanunu ilgilendiren terim tanımlarından oluşmuşken (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2017); ikinci bölüm imar planları ile ilgili esaslar başlığı altındaki açıklamalarda planlama kademeleri kısmında planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından, bölge planları ve imar planları şeklinde ikiye ayrılmıştır. İmar planları ise nazım imar planları ve gerektiğinde etaplar halinde de yapılabilen uygulama imar planları olarak hazırlanmaktadır. Halihazır harita ve imar planları hususları hakkında bilgilendirmelerinde yapıldığı bölümde planların hazırlanması ve yürürlüğe konmasının yanı sıra imar programları, kamulaştırma ve kısıtlılık halleri, kamuya ait gayrimenkuller, cephe hattı, imar planlarında umumi hizmetlere ayrılan yerler ve irtifak hakları hakkında da bilgilendirmeler yapılmaktadır (ÇŞB, 2017) Konu gereği imar planlarının ayrıntıları ile ilgili gerekli bilgilendirme “İmar Planı” başlığını taşıyan bölümde yapılmışken; üçüncü bölümde “İfraz ve Tevhit İşleri” ni düzenlemiştir. İfraz, bir arazinin bölünmesi ve parsellere ayrılması anlamına gelirken; tevhit ise birkaç şeyi bir araya getirme, birleştirme anlamına gelmektedir (TDK, 2017). Ayrıca tescil ve şüyuun izalesi hakkında bilgilendirmelerin yapıldığı bölümde kamulaştırmadan arta kalan kısımlar, arazi ve arsa düzenlemesi ile parsellasyon planlarının hazırlanması ve tescili hakkında da açıklamalar yer almakta; dördüncü bölüm ise “Yapı ve Yapı ile İlgili Esaslar” ı (yapı, yapı ruhsatı, ruhsat alma şartları, geliştirme alanlarında yapı ruhsatı, ilgili değişiklikler, ruhsat müddeti, yapı kullanma izni, kullanma izni alınmamış yapılar, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı başlatılan yapılar, umumi hizmetlere ayrılan yerlerde muvakkat yapılar, inşaat-tamirat ve bahçe tanzimiyle ilgili tedbirler ve mükellefiyetler, bina ön cephe hattıyla yol arası ve tabii zeminin kazılması, kapıcı daireleri ve sığınaklar, otoparklar) düzenlemekte (csb.gov, 2017); beşinci bölüm “Çeşitli Hükümler” e (Halihazır haritaların, imar planlarının ve projelerinin hazırlanması ve uygulanması, yıkılacak derecede tehlikeli yapılar, kamunun selameti için alınması gereken tedbirler, arsaların yola bakan yüzleri, idari müeyyideler, yürürlükten kaldırılan hükümler, yönetmelik, mücavir alan) değinmekte; altıncı bölüm ise “2960 Sayılı Boğaziçi Kanunu İle İlgili Hükümler” i açıklamışken; kanunun son bölümü olan yedinci bölümde ise “Geçici Hükümler ve Yürürlük, Yürütme” (Yapıların amacıyla kullanılması, başka amaçla kullanılan otopark yerleri, önce verilen ruhsat ve izinler, örfü belde, paftası, yönetmeliklerin çıkarılma süresi, yürürlük ve yürütme) hakkında bilgilendirme yapılmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu yürürlüğe girdikten sonra bazı yenilikler getirmiştir. Bu yeniliklerden en önemlisi bu kanunla birlikte yerel idarelerin planlama ve uygulamalarda yetkileri artırılmıştır. İmar işlemlerinde yerleşme ile alakalı imar işlemleri bundan sonra

belediye ve valiliklerin yetkileri arasına girmiştir. Planların onaylanması için önceki kanunlarda merkezi idareye verilmiş olan yetki kaldırılmıştır. İmar planları hazırlandıktan sonra onayı Belediye Meclislerince yapılmakta ve plana uygun hazırlanmış olan programlar da meclis onayı ile kesinlik kazanmaktadır (belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki alanda valilikler aynı şekilde yetkilidir).

İmar kanununa göre belediyeler şehir imar planlarını belediye tarafından doğrudan ihale edilmek yoluyla, belediyede kurulacak planlama bürosu vasıtası ile ve İller Bankasına yetki verilerek yaptırabilmektedir. Belediyelere imar uygulaması yapma imkânını İmar Kanunundaki 18.madde (Arazi ve Arsa Düzenlemesi) vermektedir. Madde hakkındaki ayrıntılı bilgilendirme “Yerel Yönetimlerde İmar Planı ve Uygulaması” başlığı kapsamında yapılmıştır. Kanuna bağlı şekilde çıkartılmış olan İmar uygulamasının nasıl yapılacağı ile ilgili yönetmeliğe göre; Belediye ve belediye sınırlarına komşu alan sınırlarıyla bu sınırlar sayılmadan düzenlemeye tabii tutulmuş uygulama imar planı sahaları içinde olan bina halinde ya da binasız arazi ve arsa düzenlemeleri yapılabilmektedir. Ayrıca kanunun 10.maddesinde (İmar programları, kamulaştırma ve kısıtlılık hali ayrıntılı) açıklanan imar programlarına uygun olarak hareket eden belediyeler, açıklanan programlar sayesinde programsızlıktan veya kısa süreli program düzenlemenin sebep olabileceği kaynak, işgücü ve zaman kaybı gibi sakıncalardan uzak durabilmektedir (Yıldız, 2014: 60).

3 Mayıs 1985 tarih (Resmi gazete tarihi 9 Mayıs 1985) ve 3194 sayılı kanunun önemli bazı özellikleri vardır. Bunlar; planlamayı sistemli hale getirmek, fiziki plan kademeleri ve sosyo-ekonomik temele dair kararları ilgili yere ulaştırmak, plan içinde ve plan dışında bulunan yerleri bütün olarak incelemek, plan üretilirken ve uygulanırken valiliklerin ve belediyelerin etkinliklerini artırmak, belediyelere ve valiliklere plan onama yetkisini devretmek, işlemleri sadeleştirmek, ruhsat işlerini kolaylaştırmaktır (Yıldız, 2014: 59). Bu özelliklerden yola çıkarak imar kanunu hakkında, planlamayı sistemleştiren, fiziki plan kademeleri ve sosyo-ekonomik temelli kararları gereken mercilere ulaştıran, hem plan içindeki hem de plan dışındaki yerleri bütün halde inceleyen, planın üretim ve uygulama aşamasında valilik ve belediyelerin yetkilerini artıran ve onlar planları tasdik etme yetkisini veren, işlemleri basit hale getirmenin yanında ruhsat işlerini de kolaylaştırma sorumluluğunu taşıyan bir kanundur denilebilir.

Günümüzde İmar Uygulamalarının temel mevzuatını İmar Kanunu ve İmar Kanunu Uygulama Yönetmelikleri oluşturmaktadır. İmar Kanununun uygulanmasıyla ilgili ve

kanunun temelini oluşturan 11 adet yönetmelik düzenlenmiştir. Bu yönetmeliklerde de zaman içerisinde çok fazla değişiklik yapılmıştır (Yıldız, 2014: 61).

Çizelge 2.2. İmar Yönetmelikleri (Kalabalık, 2010: 66)

	İmar Yönetmelikleri	Resmi Gazete Tarihi	Resmi Gazete Nosu
1	Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik	02.11.1985	18916 Mük.
2	Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği	02.11.1985	18916 Mük.
3	Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği	02.11.1985	18916 Mük.
4	İmar Kanununun 18. Maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve Arsa Düzenlemesi İle İlgili Esaslar Hakkında Yönetmelik	02.11.1985	18916 Mük.
5	Sığınak Yönetmeliği	25.08.1988	19910
6	Otopark Yönetmeliği	01.07.1993	21624
7	Plan Yapımını Yüklenecek Müelliflerin Yeterliliği Hakkında Yönetmelik	07.01.2006	26046
8	Harita Mühendislik Hizmetlerini Yüklenecek Müellif ve Müellif Kuruluşlarının Ehliyet Durumlarına Ait Yönetmelik	11.10.1993	21725
9	Elektrik İle İlgili Fen Adamlarının Yetki Görev ve Sorumlulukları Hakkında Yönetmelik	11.11.1989	20339
10	İmar Kanununun 38.Maddesinde Sayılan Mühendisler Mimarlar Ve Şehir Plancıları Dışında Kalan Fen Adamlarının Yetki Görev ve Sorumlulukları Hakkında Yönetmelik	02.11.1985	18916 Mük.

Kanun hükümleri ve yönetmeliklerle uygulamaya tabi olan İmar Kanununun amacı ise insanların yaşam sürmesi ve faaliyette bulunması için seçilen ve düzenlenen yerleşme yerlerinin doğru seçilmesinin yanında türlü parçaların imar adalarını ve bu adaların yoğunluğunu, düzenini, yollarını ve yürütme aşamalarını gösteren imar planı temellerine göre meydana getirilen imar adaları içerisinde kalan ve İmar Planı ve Yönetmelik temellerine göre biçim ve boyutları, yapı düzeni, parsel büyüklüğü, cephe hattı, yapı yaklaşma mesafesi, çekme mesafeleri, binanın inşa edilmiş katlarının yüksekliği ve bina derinliği, yerleşme yoğunluğu, yapı alanı ve binanın bütün katlarının ışıklıklar dışındaki alanı kat sayısı, toprağın kullanım biçimi, taşınmaz malların hudutları ve inşaatların durumu hesaba katılarak düzenlenen imar parselleri üzerinde plan, fen, sağlık ve çevre koşullarını taşıyan yapı oluşturulmasını sağlamaktır (Karavelioğlu ve Karavelioğlu, 2010a: 56).

Tez konusunda geçen ifadelerin daha iyi anlaşılabilmesi adına İmar Kanununda yer alan terimlerden bazılarının açıklamaları ise şu şekilde yapılmıştır.

Nazım imar planı; tasdikli ve halihazır durumdaki haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş, varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun şekilde hazırlanmış ve arazi parçalarının genel kullanım şekillerini, en önemli bölge türlerini, bölgelerin gelecekte olabilecek nüfus yoğunluklarını, gerek olduğunda yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleriyle unsurlarını, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin sonuçlanması gibi konuları açıklamak ve uygulama imar planlarının hazırlanması amacıyla 1/2000 ya da 1/5000 ölçekte hazırlanan, ayrıntılı bir raporla açıklanan ve raporuyla birlik içerisinde bulunan plan türüne nazım imar planı denmektedir.

Uygulama imar planı; tasdikli hâlihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olan ve nazım imar planı gereğince düzenlenen, çeşitli bölgelerin yapı adalarını, yoğunluğunu, düzenini, yollarını uygulamak için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama basamaklarını ve temellerinin yanında diğer bilgileri de detaylarıyla belirten 1/1000 ölçekte hazırlanan raporuyla bir bütünü oluşturan plana uygulama imar planı denmektedir (Yıldız, 2014: 112-117).

Çevre düzeni planı; konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım örneği kesimleriyle kentsel-kırsal yapı ve gelişmeyle doğal, kültürel değerler arasında koruma ve kullanma uyumunu sağlayan ve arazi kullanma hükümlerini tayin eden yönetim, mekân ve fonksiyonel bütünlüğe sahip çizgiler ortamında, mevcutsa bölge planı hükümleri gereğince oluşturulan, idareler arasındaki eşgüdümlü öğeleri belirli kılan, 1/25000, 1/50000, 1/100000 ya da 1/200000 ölçekte düzenlenen, plan yazıları ve raporu ile bir bütüne sahip plana çevre düzeni planı denmektedir (Yıldız, 2014: 104).

Mücvir alan, belediye sınırı dışında olmasına rağmen imar mevzuatı açısından belediyelerin kontrol ve sorumluluğu altında olan alandır. Yerleşme alanı, imar sınırındaki yerleşik alanla gelişme alanlarının tamamını kapsayan alandır. Yani imar sınırı içinde inşaata izin verilen alandır (Yıldız, 2014: 111-112). İmar adası, imar planına göre çevresi yollarla veya çevresinin bir kısmı park, orman benzeri kamuya ayrılmış alanlara çevrili arazi parçasıdır. İmar parseli, imar adası içindeki kadastro parsellerinin imar planı ve yönetmeliği hükümlerine uygun olarak üzerine yapı inşa edilebilecek boyutlarda oluşturulmuş biçimdir. Kadastro adası, çevresi nehir, dere, çay, yol ve kanal benzeri doğal ve yapay sınırlarla çevrili kadastro parselleri topluluğudur. Kadastro parseli, sınırları hendek, tümsek, duvar, çit, tel örgü benzeri tesislerde belirlenmiş ve tapu kütüğüne yazılmış edinilmiş arazi parçasıdır (Yıldız, 2014: 137-142). İlgili idare, belediye ve mücvir alan sınırları içinde

belediye, dışında ise valiliktir (MEGEP, 2018). Bakanlık, Bayındırlık ve İskân Bakanlığıdır. 2011 yılında ilgili bakanlığın adı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak değiştirilmiştir (MEGEP, 2018). Fen adamları, yapı, elektrik tesisatçılığı, sıhhi tesisat ve ısıtma, makina, harita kadastro, yapı ressamlığı, tapu kadastro gibi alanlarda mesleki ve teknik bilgi veren okullardan ilgili alanlarda yeterli olduğı bilgisini belgeleyen diploma ve kurs belgesi alarak yapıların projelendirme ve uygulama işlerinde bulunan ve denetleme görevindeki elemanlardır. Bina, kendi başına kullanılabilen, üstü örtülü ve insanların oturma, çalışma, eğlenme ve dinlenmelerine, hayvanların ve eşyaların barınmalarına ve korunmalarına yarayan yapılardır (Yıldız, 2014: 305-340).

2.4.3. İmar Planı

3194 Sayılı kanunda açıkça bir imar planı tanımı yapılmamıştır (Köktürk, 2003: 50). Fakat ilgili kanunun 8. maddesinin b) bendinde imar planlarının nazım imar planı ve uygulama imar planından oluştuğı belirtilmektedir (Davut, 2011: 1211). ‘Tanımlar’ başlığında geçen 5.maddede ise nazım imar planı ve uygulama imar planlarının kısaca tanımları yapılmıştır (Özlüer Özkaya, 2015: 447). Durum böyle olunca imar planlarını ayrıntılı açıklamak görevi öğretiyeye kalmıştır. Buna göre imar planları, bölge halkının sağlığını tehlikeden uzak tutmak, toplumsal ve kültürel ihtiyaçlarını, iyi bir hayat sürdürme düzenini ve çalışma şartlarını ve emniyetini sağlamak hedefi ile ülke, bölge ve kent bilgilerine uygun oturma, çalışma, dinlenme ve ulaşım gibi kentsel işlevler içinde bulunan ve sağlanabilecek imkânlar boyutunda en başarılı sonuçlara ulaşmak amacıyla varsa kadastro durumu da işlenmiş tasdikli haritaların suretleri üstüne Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planı niteliğinde hazırlanıp tasdiklenmiş planlardır (Özkaya, 2000: 38). Ayrıca imar planı (development plan, physical plan) belirli bir tarihsel oluşum içerisinde zamanla gelişen, işlevlerde uzman hale gelmiş, bugün yapılan yerleşim yerleri ve bunların çevresindeki gelişme yerlerinin oluşturduğı, çeşitli yer kullanışları içinde kentle ilgili en uygun gelişme şeklini tespit eden ve hayata geçirme yönünde ayrıntılı olan plan türüdür. Bunun yanında imar planı, üst seviyedeki bölge veya çevre düzeni planları temel hükümleri gereğince düzenlenen ve hayata geçirilmeye yönelik ayrıntılara sahip bir düzenlemedir (Ünal, Duyguluer ve Bolat. 1998: 53). Diğer yandan ise imar planları, gelecekte olabilecek gelişme yeri ve büyüklükleri de göz önünde bulundurularak var olan yerleşme ve yapılaşma durumunun sağlıklı bir ortamda gerçekleşmesi amacı ile bilime dayanan temeller dâhilinde devlet ile toplum faydasını da dikkate alarak gerçekleştirilen yönetsel işlemler şeklinde de tanımlanabilmektedir (Özdemir, 2011: 12). İmar kanununun 7. Maddesinin b) bendinde de

son nüfus sayımında nüfusu 10.000'i aşan yerler için imar planı yapma zorunluluğu getirilmiştir (3194 Sayılı Kanun m.7/b).

İmar planları yapılırken belli başlı aşamalardan geçerek hazırlanmaktadır. Bu aşamalar belirtilecek olunursa bunlar; plandan önce veri ve belgelerin toplanarak hazırlanması, hazır durumda olan harita, jeolojik rapor, devlet su işleri rapor ve projeleri, eski eser ve sit bölgeleri, enerji nakil hatları, devlet karayolları geçişi, kıyı kenarı, demiryolu, liman, hava alanı, orman sınırı ve yüksek gerilim enerji nakil hatları gibi bilgilerin ilgili kurumlardan tedarik edilmesi, amaçların belirlenmesi, hedeflerin tespit edilmesi, bilgi toplanması ve araştırmaların yapılması (Analiz), bilgilerin sentezlenmesi, açıklanması ve neticelerinin belirlenmesi, plan kararlarının alınması, planlamaya geçilmesi, plan seçenekleri arasında mukayese ve değerlendirme işlemlerinin yapılması, plan dokümanı ve ilavelerinin sonuçlarının, plan kararları ve plan notlarının hazırlanması (İmar planları yalnızca haritalar ve plan paftalarından oluşmamaktadır. Buna ek olarak çeşitli araştırma sonuçlarının da bulunduğu bir bayındırlık hareketleri raporu ve bu hareketlerle ilişkili tavsiye listesi de plan evrakları arasındadır) ve plan gerçekleştirme programlarının yapılması şeklinde gerçekleşmektedir (Karavelioğlu, 2011: 118). Aynı şekilde Kalabalık tarafından da imar planı aşamaları; plan öncesi çalışmalar (hali hazır harita alınması, ilgili bulunan kurum ve kuruluşlardan araştırma sonucunu bildiren bir yazı ve düşüncenin alınması), imar planına ulaşıma biçiminin tespit edilmesi ve plan yapılmasını sağlama yöntemleri (emanet, ihale, yarışma usulü şeklinde yerel yönetimler tarafından re'sen elde edilmesi ya da planın başkalarına yaptırılması), araştırma ve değerlendirme ön çalışmaları (amaçların belirlenmesi, hedef tespiti, bilgi analizi, bilgi sentezi, yorum, neticelerin değerlendirilmesi ve plan kararlarına geçme işi, alternatifler), plan belgesi ve ekleri, plan hükümleri ve notlarının hazırlanması şeklinde gerçekleşmektedir (Kalabalık, 2010: 54). Belirtilen aşamalar esas alınırsa imar planlarının planlama yapılmadan önce gereken belgelerin toplanması, amacın ve hedefin belirlenmesi, toplanan bilgilerin analizi ve açıklamalarının yapılarak sonucunun tespiti, plan seçenekleri arasında değerlendirmelerin yapılmasından sonra ilgili kararın alınarak planlamaya geçilmesi ve bunlar yapılırken plan belgesi ve eklerinin plan hükümlerine uygunluğunun sağlanması aşamalarından geçtiği söylenebilir.

Ayrıca İmar planlarının hazırlanırken sahip olmaları gereken bazı özellikler vardır. Bunlar; planlar ister belediye tarafından doğrudan yapılsın ister ihale usulü ile yaptırılsın planları hazırlayacak kişi o yerleşim yerinin planlaması için gerekli olacak yeterlilik

belgesine sahip olmalıdır. Plan hazırlanırken bölge ve çevre düzeni temel hükümlerine uyulmalıdır. Uygulama imar planlarının tamamı belirli basamaklar ve adımlarda geçilerek yapılmaktadır. Örneğin uygulama imar planlarında yapı adaları içerisinde imar parselleri gösterilmeli ve parsel planları uygulama imar planına uygun hazırlanmalıdır. İmar planları her ölçekte hazırlanabilir. Çeşitli kentsel işlevler için gerekli toprak ölçüsü tespit edilirken dikkat edilmesi gereken standartlar vardır. Bu standartlar belediyenin büyüklüğüne uygun şekilde ilgili yönetmeliklerde açıklanmaktadır (Keleş, 2015:205). İmar planları bu noktada en uygun sonuca ulaşabilmek ve belde halkına iyi bir yaşam standardı sunabilmek amacını taşımaktadır. İmar planları amaca uygun olarak kentin kendine özgü yaşam şekli, ayırt edici özellikleri, nüfusu, alanı, hizmeti ve yapı bağları çevredeki çeşitli alanlarında dikkate alınmasıyla hazırlanmaktadır şeklinde açıklanabilir (Ergen, 2006: 21).

İmar planları yapım sürecinde de dikkate alınması gereken bazı ilkeler vardır. Bu ilkelere uygun olarak hazırlanan planlar kentin gelişimine fayda sağlamaktadır. Bahsi geçen ilkeler açıklanacak olunursa Kanunilik ilkesine göre Hukuk devleti olmanın gereği olarak idarenin yapmış olduğu imar işlemleri Anayasa ve Kanunlar tarafından belirlenen esaslara uygun yapılmak zorundadır. Aleniyet (Açık olmak) ilkesi gereği İmar planları açıktır ve bu açıklığı sağlamak ilgisi bulunan yönetimlerin görevidir. Aleniyet ilkesinin dikkate alınmasıyla imar planlarının herkese açık olması sağlanmaktadır. Bunun için idareler imar planlarının tamamı ya da bir kısmını kopyalama usulü ile çoğaltmakta ya da kitapçıklar şeklinde bastırarak isteyenlere ücret karşılığında verebilmektedir. Hiyerarşi ilkesine göre ise farklı kural ve pozisyonlar arasında yukarıdan aşağıya bir sıralanma durumunu anlatmaktadır (Canbazoğlu ve Ayaydın, 2011: 246). İmar planları şayet var ise üst ölçekli planlara kesinlikle uymak zorundadır. Nazım imar planları çevre düzeni planına, uygulama imar planları da nazım imar planlarına uygun hazırlanmak zorundadır (Mat, Yangın, Ünal, 2008: 15). Kamu Yararı ilkesine göre de İmar planlarının amaçları arasında kamu yararı bulunmaktadır. Planlamanın esasında da kamu yararı ön plandadır. Kamu yararı ilkesi, imar planlarının hazırlanması ve uygulanması aşamalarında önem verilmesi gereken ilkelere biridir (Yaşar, 2008: 117). Zorunluluk ilkesine göre ise kural gereği, onaylanmış imar planlarının dışına çıkılamaz. Çünkü bu planlar herkesi bağlayıcı diğer bir deyişle herkesin uyması zorunlu belgelerdir. Planı hazırlayanların yanı sıra taşınmaz mal sahipleri ve planları onaylayanlarda zorunluluk ilkesine uygun davranmalıdır (Keleş, 2015: 292). Uzun Süreli Olma ve Kalıcılık ilkesi gereği İmar planları mecbur kalınacak nedenler olmadığı sürece değiştirilmemelidir. Çünkü uzun süreli özellikte yapılan imar planları kalıcı nitelik

kazanmaktadır. Standartlara Uygunluk, İmar planları hazırlanırken “Plan Yapım Yönetmeliği” nde bulunan standartlara uygun hazırlanmalıdır. Bu yönetmelikte de kentle ve toplumla ilgili teknik bilgi ve deneyim alanlarının belirli nüfus limitleri içerisinde asgari büyüklüğüne uygun limitler belirlenmiştir (Mat vd., 2008: 16). Genellik ilkesi de özel amaçlı imar planlamasının yapılamaması halidir. Buradaki amaç ayrıcalıklı taşınmaz mal yaratımının önüne geçerek parsel bazında imar planı yapımının engellenmesidir. Bu sebeple özellikle plan değişiklikleri çok özenli ve dikkatli yapılmalıdır (Yaşar, 2008: 105). Geniş Kapsamlılık ilkesine göre İmar planları kentin fiziksel gelişiminde etkili olmasının yanı sıra kent bütününün toplumsal ve iktisadi problemlerini de kapsar özelliktedir. Bu özelliği planların geniş kapsamlı oluşunu açıklamaktadır (Keleş, 2015: 292). Nesnellik ilkesi ise İmar planlarının nesnel olması, planların herkese eşit ve adaletli bir şekilde hazırlanması demektir. Belli grupların lehine alınan imar planı kararları nesnellik taşımamaktadır. Böyle durumlarda ilgili kişiler, tüzel kişiler ve devlet için yargı yolu açıktır. Açıklık (Saydamlık) ilkesine göre de İmar planlarına açıklık kazandırılırken plan hazırlama aşamasında halkın katkısı sağlanırken onaylanmış bir kent planı da halkın bilgisine sunulmaktadır. Bu nedenle onaylandıktan sonra kesinleşen plan belediye teşkilatlarında herkesin görebileceği alanlarda bir ay süreyle askıda kalmakta ve böylelikle planın halka tanıtılması, plana açıklık sağlanması ve planlama sürecinin demokratik hale getirilmesi sağlanmaktadır (Keleş, 2015: 293). Esneklik ilkesine göre İmar planları ne değişikliklere tamamen kapalı ne de sık değişimlere maruz kalacak kadar esnek olmamalıdır. Esneklik ilkesine göre plan tamamıyla yok edilmemeli ve yerinde nedenlere dayanarak yapısını tamamlayan özelliklere sahip olmalıdır ifadelerinde açıklanmıştır (Keleş, 2015: 294). İmar planları yapımında etkili olan ilkelerden yola çıkarak imar planları kanuni, açık, hiyerarşik duruma uygun, kamu yararını esas alan, zorunluluk ve standartlar kapsamında, uzun süreli olma şartını sağlayarak kalıcılığa ulaşan, özel amaçlı imar planları yapımına kapalı bir şekilde genellik ilkesine önem veren, geniş kapsamlı ve nesnel, halkın bilgisine sunulabilecek kadar saydam ve gerekli hallerde plana zarar vermeyecek kadar değişiklik yapılmasını esas alacak şekilde yapılabilir.

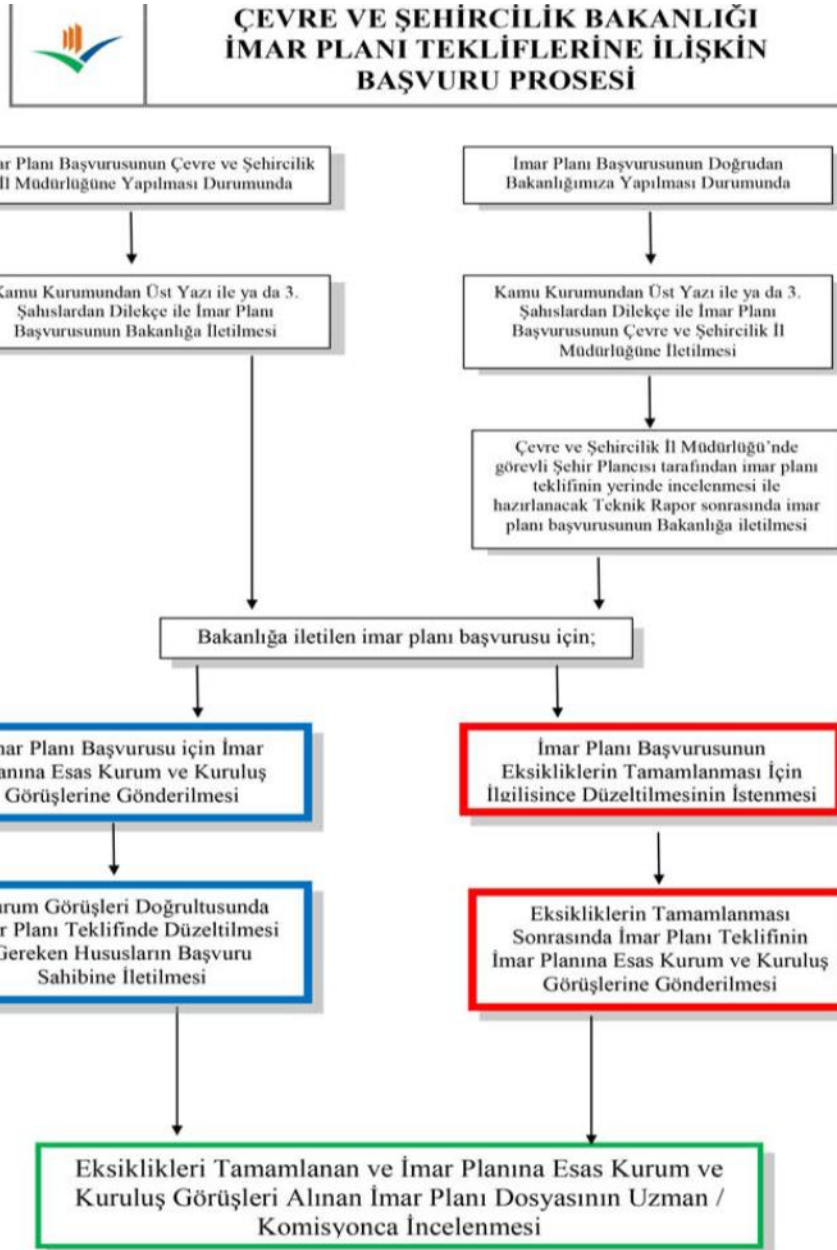
Kent planları hazırlanırken dikkate alınması gereken ilkelerin yanında bazı temel esaslarda vardır. Bu esaslar birbiri ile ilişki içerisinde. İlgili esaslar, tavsiye edilen arazi kullanım biçimlerinin yeri ve özelliği (oturma alanı, ticaret ve sanayi tesisleri gibi), kültür ve yerleşim hayatından dolayı bulunması uygun olan yerler (park, oyun yer, çocuk bahçesi, hayvanat bahçesi, stadyum), ulaşım için gerekli yerler (cadde, sokak, yol, kara, deniz ve

hava yolu ve ayrı ayrı hepsine terminal, otopark), kamu hizmetleri için gerekli binalar (eğitim ve öğretim yapılan yer, hastane, postane diğer devlete ait binalar), bazı mahalli kamu görevleri için seçilmiş alanlar (su, elektrik, doğalgaz ve kanalizasyon benzeri kuruluşlar) ve diğer beş maddeye ek olarak, gecekonduların temizleme, dönüşüm ve önleme alanları, parselasyon (yer bölümlenme) denetim alanları ve araçları, trafik sıkışıklığının ortadan kaldırılması, uzun vadeli imar programları (izlenceleri) da kent planının birer ögesini oluşturmaktadır ifadeleri şeklinde açıklanmaktadır (Keleş, 2015: 177). Bu esaslara dayanarak imar planlarının arazide mevcut olacak bina ya da yerin faaliyet alanına uygun şekilde hazırlanmasının önemli olduğu söylenebilir. Örneğin her arazi sanayi tesisi, park ve bahçe, kamu hizmet binası vb. yerlerin inşası için uygun değildir. Birbiriyle ilişki içerisinde olan bu alanlar hakkında işlem yapılırken zarar görmemeleri için her bina ya da alan faaliyet alanına uygun arazilerde kurulmalıdır.

İmar planları, plan yapımı için gerekli aşamalar tamamlandıktan sonra bünyesinde yer alan özelliklere uygun olarak plan yapımında etkili ilkelerde dikkate alınmak koşuluyla yetkili idareler tarafından yapılmaktadır. İmar planı yapmaya yetkili idareler bulunan sınırlar içinde ve dışında değişiklik göstermektedir. Buna göre 3194 sayılı Kanununun 8. Maddesi b bendine göre imar planı yapmaya yetkili idareler; belediye ve mücavir alan sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama planlarını “ilgili belediye” iken belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan yerlerin imar planlarını “valilik” veya “ilgilisi” yapmakta ya da yaptırmaktadır (Canbazoğlu ve Ayaydın, 2011: 258). Bölge planlarının yapılması gerekirse ise de planlar “Devlet Planlama Teşkilatı” tarafından yapılmakta veya yaptırılmaktadır (ÇŞB, 2017). İmar planı yapımı kamu hizmeti niteliğinde olduğu için bu konudaki yetkili mercii kamu yönetimleridir. Kamu kurumları bu işi kendi görevlileri ile yapabileceği gibi kurum dışından olan ama Bakanlık tarafından yeterliliği onaylanmış uzmanlara da yaptırılabilir. Planı yapan idareler belediye ve mücavir alan içinde olma ya da olmama durumuna göre değişebilir olsa da imar planı yapımında kullanılan bazı yöntemler; ilgili idare tarafından (Belediye ya da valilik) doğrudan emanet yoluyla, ilgili idare tarafından ihale yoluyla, yarışma yoluyla, İller Bankası Genel Müdürlüğüne yetki verilmesiyle ve İmar Kanunu’nun 9. maddesindeki esaslara uygun şekilde “Bayındırlık ve İskân Bakanlığı” tarafından doğrudan yaptırma şeklinde uygulanmaktadır (Yıldız, 2014: 125). İmar planları ilgili idare tarafından doğrudan yaptırılırken ilgili idarenin planlama grubunda çalışanların yeterlilik belgeleri o bölgede plan hazırlamak için uygun olmalıdır. İmar planları ihale yoluyla yapılırken plan yapımından sorumlu kişi o bölgede plan

yapabilmek için asgari yeterlilik belgesine sahip olmalıdır. Bu yapılırken de İller Bankası Genel Müdürlüğü'nün hazırlamış olduğu tip sözleşme ve teknik şartnameye uygunluk sağlanmalıdır. İmar planları yarışma yolu ile yapılırsa belediyeler seçici kurulun hazırlamış olduğu sözleşmedeki özellikleri barındıran uzmanlar arasında yarışma açar ve planlar sonuca göre yapılabilir. Gerekli hallerde İmar Kanunu'nun 9. Maddesi uygulanarak da Bayındırlık ve İskân Bakanlığı planları yapmaya, yaptırmaya, kesinleştirmeye ve re'sen onamaya yetkilidir. İmar Kanunu bu yöntemlerle belediyelere plan düzenlemesi yetkisini vermesine rağmen teknik eleman yetersizliği nedeniyle belediyeler bu yetkilerini çoğunlukla İller Bankası Genel Müdürlüğü'ne devretmektedir. İller Bankası da genellikle ihale usulünü kullanarak plan yaptırmayı seçmektedir. Koruma amaçlı imar planları ise genellikle yarışma yolu kullanılarak yapılmaktadır (Yıldız, 2014: 126).

İmar planları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (eski adı Bayındırlık ve İskân Bakanlığı)'nın göstermiş olduğu imar planı tekliflerine ilişkin başvuru sürecine uygun olarak yapılmaktadır. Başvuru sürecini anlatan ilgili basamaklar ise şekil 2.3 de gösterildiği şekilde yapılmaktadır.

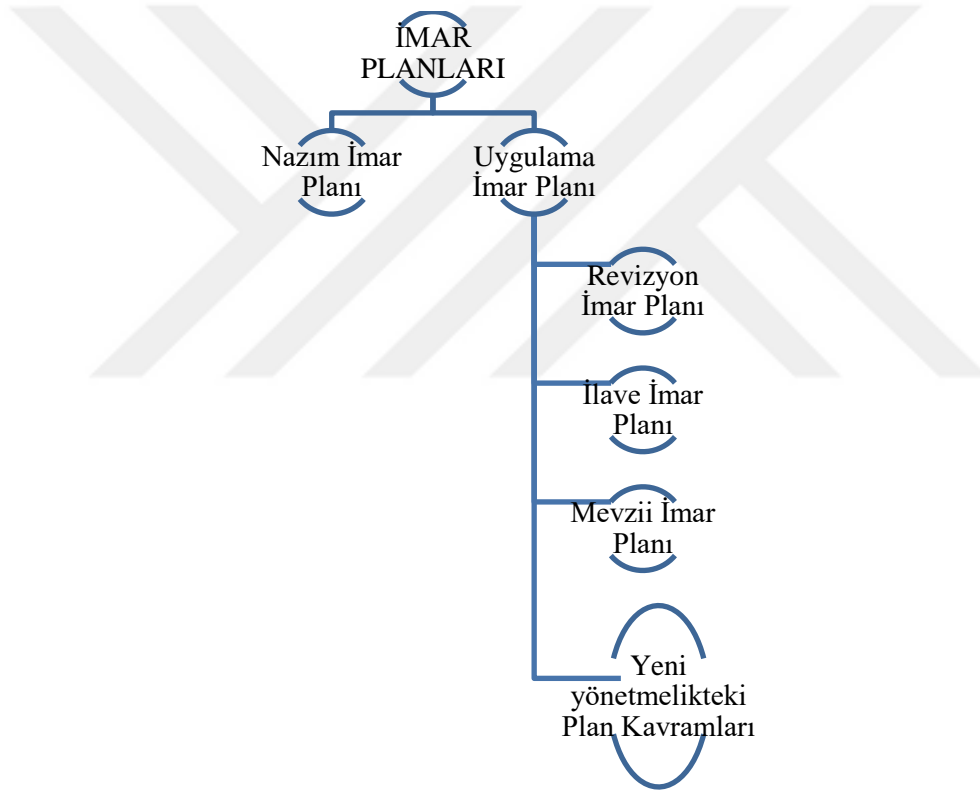


Şekil 2.3. İmar Planı Tekliflerine İlişkin Başvuru Süreci (Daşkiran ve Ak, 2015: 278)

Buna göre İmar planı başvurusu Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne yapılırsa eğer kamu kurumundan üst yazıyla ya da 3. şahıslardan dilekçeyle imar planı başvurusu bakanlığa iletilir, Bakanlığa gelen imar planı başvurusu imar planına esas kurum ve kuruluş görüşlerine gönderilir, kurumdan alınan görüşler sonucunda imar planı teklifinde düzeltilmesi gereken yerler başvuru sahibine iletilir ve eksikleri tamamlanmış olan, imar planına esas kurum ve kuruluş görüşleri alınan İmar planı dosyası uzmanlar tarafından incelemeye alınır. İmar planı başvurusunun doğrudan bakanlığa yapılması halinde ise kamu kurumundan üst yazıyla veya 3. Şahıslardan dilekçe alınarak imar planı başvurusu Çevre ve

Şehircilik İl Müdürlüğü'ne iletilir. Müdürlükte görevli şehir plancısı imar planı başvurusunu yerinde inceler ve hazırlanan teknik rapor sonrasında da imar planı başvurusu Bakanlığa iletilir. Bakanlığa ulaşan imar planı başvurusundaki eksiklerin giderilmesi için planın ilgilisi tarafından düzeltilmesi istenir ve eksiklikler tamamlandıktan sonrada imar planı teklifi imar planına esas kurum ve kuruluşların görüşlerine gönderilir ve eksiklikleri tamamlanan ve imar planına esas kurum ve kuruluşların görüşleri de alınan İmar planı dosyası ilgili uzmanlar tarafından incelenerek süreç tamamlanır.

İmar planları arasında her zaman bir hiyerarşi vardır. Buna göre hazırlanmış bir plan mutlaka bir üstteki plana uygun olmalıdır. Şekil 2.4. de İmar planları hiyerarşisi gösterilmektedir.



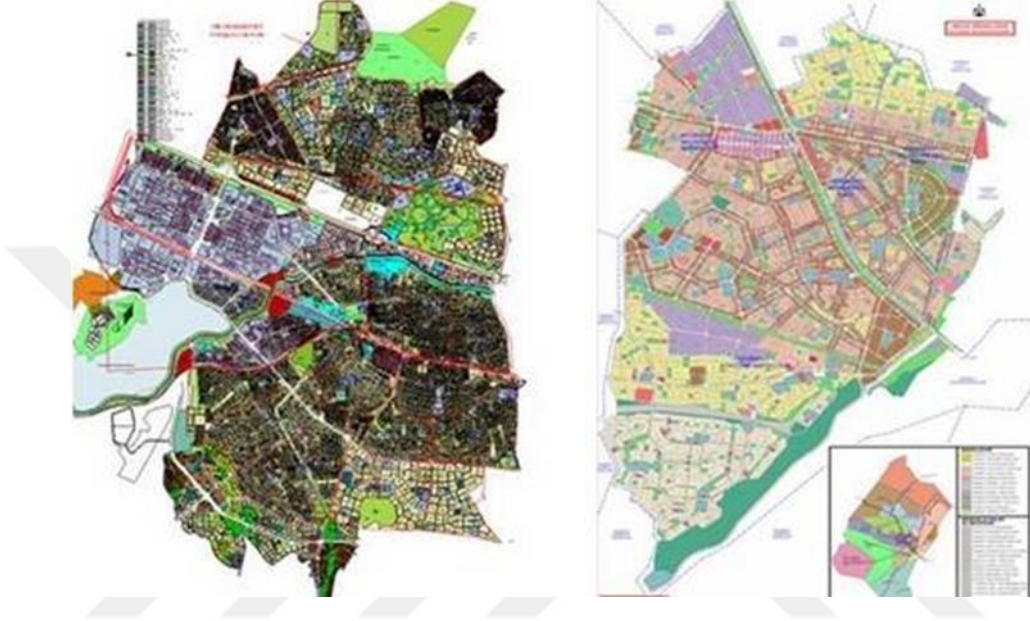
Şekil 2.4. İmar Planları Hiyerarşisi (Keleş, 2015: 184)

Bu hiyerarşik düzenden yola çıkarak uygulama imar planlarının her zaman nazım imar planına, revizyon imar planının uygulama imar planına, ilave imar planının revizyon imar planına, mevzii imar planının da ilave imar planına uygun olması gerektiği sonucuna varılabilir. Ayrıca kanunlarımızda İmar planlama ile ilgili çeşitli plan kavramları bulunmaktadır. Bu noktada dar anlamda imar planı olarak nitelendirilen plan türleri nazım imar planı ve uygulama imar planıdır. Nazım ve uygulama imar planları, imar planının

başlıca iki parçasını oluşturmaktadır (Özlüer Özkaya, 2015: 436). Bu planlar için temel plan çeşidi olan fiziki planlar ifadesini kullananlar olduğu gibi asıl imar planları ya da yerel imar planları ifadesini kullananlar da vardır (Orta, 2006: 27). Nazım ve uygulama imar planları şu şekilde açıklanmaktadır:

a) Nazım İmar Planı: Nazım İmar Planları, kesin bir çizgi ve biçim belirlememle beraber bir fikir tasarısı olma özelliğindedir. Nazım İmar Planları üzerinden ölçü alınmamakta ve planlar uygulama içinde kullanılamamaktadır. (Kalabalık, 2010: 167-168). Nazım imar planları, uygulama imar planları için gerekli altyapıyı hazırlamakta ve planlı bir şehir için gerekli bütün ayrıntıları belirtmektedir. Ayrıca bu planlar bir şehrin ana dokusunu da göstermektedir. Nazım planlar kentte yaşayan bireylerin hayat kalitesini artırma, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturma amacını taşımaktadır. Bu planlar planlama yapılacak bölgenin özellikleri ile ilgili araştırma ve veriler elde ederek, arazinin kullanımı, korunması, kısıtlanması kararlarını ve uygulama unsurlarını içeren pafta, rapor ve notlardan oluşmaktadır. Raporlar nazım imar planlarının tamamlayıcı bir parçasını oluşturmaktadır. Denilebilir ki planlar raporu ile bütündür. Nazım planlar, onaylanmış hâlihazır haritalar üzerine çizildikten sonra arazi genişliğine uygun ölçeklerde hazırlanabilmektedir. Tüm plan türlerinde olduğu gibi nazım plan çeşidinde de üst ölçekli planlara uygun hazırlanması mecburiyeti vardır. Buna dikkat edilmeden hazırlanan planların hukuki geçerliliği bulunmamaktadır. Nazım imar planları açısından bazen sorunlar da ortaya çıkmaktadır. Örneğin, gereken yer ve zamanda okul, park, yeşil alan, çocuk bahçeleri, hastaneler ve bunlara benzer kamu tarafınca yerine getirilecek hizmet kuruluşlarının konumlandırılması gereken arsalar, özel mülkiyete ait olabilmekte veya spekülasyonlar sebebiyle planların gerçekleştirilmesi zorlaşmaktadır. Bunun dışında belediye meclisleri imar planında değişiklik yaparak okul arsası, yeşil alan veya çocuk bahçesi benzeri özellikteki bir yeri de imara açabilmektedir. Böyle bir durumda da planlarda yapılan değişikliklerle sağlık ve eğitim benzeri sosyal hizmetler ve toplumu ilgilendiren diğer hizmetler ikinci plana atılarak kararlar iktidar ve hâkim ekonomik düzene hizmet eder hale gelmektedir (Karaman, 2012: 50). Nazım imar planı hazırlanmadan önce bir nazım imar planı raporu hazırlanmalıdır. Planla bütün olan rapor imar bilgilerini açıklayan, planın hazırlanmasını ve uygulanmasını gösteren bir doküman özelliğindedir. Nazım plan raporunun en önemli işlevi, şehir ve kasaba planlama işleminde gerekli olacak bilgileri, planı yapacak kişiye bildirmektir. Nazım planlar onaylanmış ve o anda mevcut haritalar üstüne çizilmektedir. Belirlenmiş kesin bir ölçekleri yoktur. Planlamanın ayrıntıları ve kenti toplu halde gösterebilecek bir ölçek nazım

imar planları için uygundur. Belde arazi genişliğine göre 1/2.000, 1/5.000, 1/10.000 veya 1/25.000 ölçeklerinden biri seçilebilmektedir. Nazım İmar Planları genellikle 1:5000 ve 1:10000 ölçekli olmaktadır. Nazım imar planının yapılması için gerekli süre hakkında ise herhangi bir bilgi bulunmamaktadır (Kalabalık, 2010: 168-169; Keleş, 2015: 83). Nazım imar planlarının nasıl bir görünüme ve ölçeğe sahip olduğu hakkında aşağıdaki şekil incelenerek bilgi sahibi olunabilir.



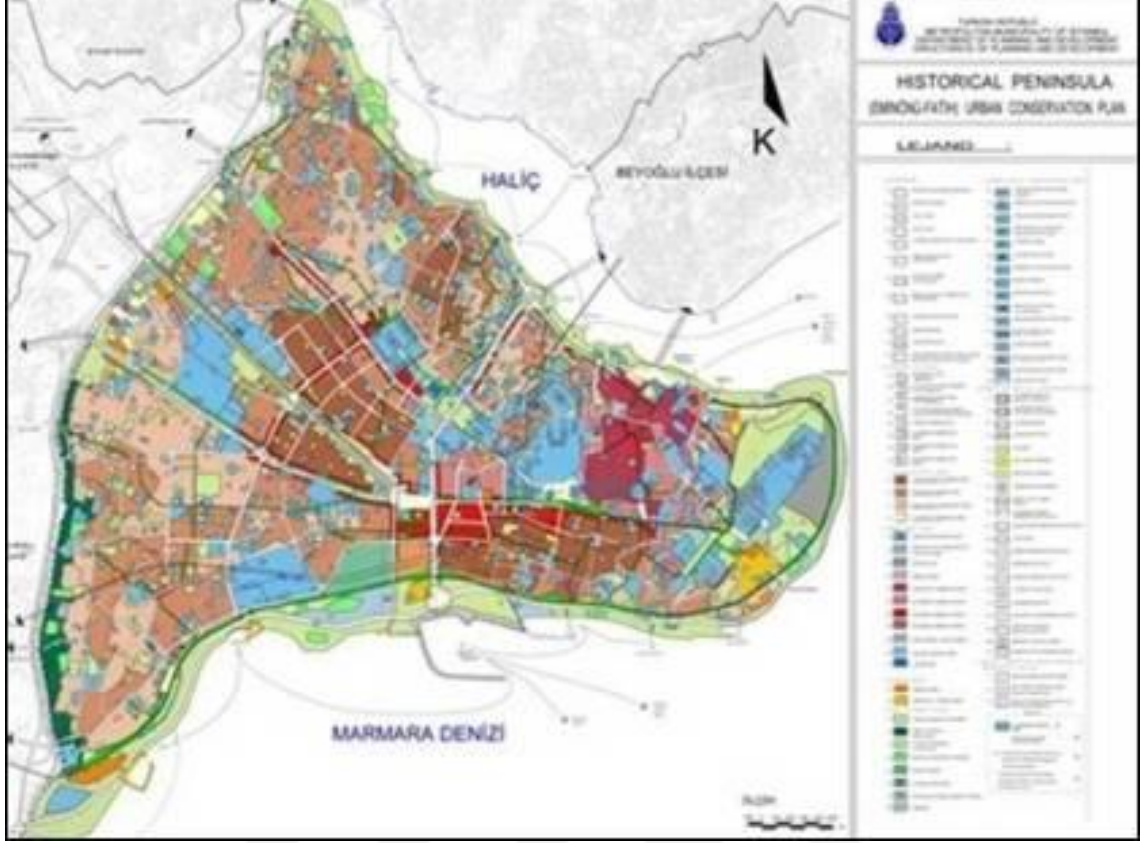
Şekil 2.5. Nazım İmar Planı Örneği

Kaynak: * <http://emlakkulisi.com/nazim-imar-planlari-ornekleri/197894> 10.03.2017

b) Uygulama İmar Planı: Planın üst ölçekli plana uygun olması ilkesi gereği uygulama imar planları her zaman nazım imar planlarına uygun olmalıdır. Aksi takdirde uygulama imar planı hukuka aykırı özellik kazanacağı için iptal davası açılarak plan iptal edilmektedir. Uygulama imar planları, onaylanmış hâlihazır haritalar üzerine çizilmekte ve çizimden önce paftalara varsa kadastral durum bilgisi harita üzerine geçirilmektedir (Üstündağ ve Şengün, 2011: 10). Bu durum imar kanununun 5.maddesi gereği bir zorunluluktur ama uygulamada buna uyulmadığı da görülmektedir. Yalnız kadastral durumun hâlihazır harita üzerine geçirilmesi ile planın bu sınırlara bağlı olduğu anlamı çıkarılmamalıdır. Bununla beraber plan ilkesi bozulmadan bazı çizgilerin taşınmaz sınırına uygun olarak ayarlanması ile daha adil bir planlama yapılabilecek ve hisseli parsel oluşumu büyük ölçüde azaltılacaktır. İmar uygulama planlarında yapı adaları, yapı düzenleri, yapı yükseklikleri, yollar ve genişlikleri kesin olarak belirtilmektedir. Uygulama imar planlarında yapı adaları içerisinde imar parselleri düzenlenmekte ve ilgili planlar imar planlarının

ayrılmayacak bir parçası olmaktadır. Uygulama imar planı, uygulama için yerleşme ve yapı düzenini belirlemek amacı ile düzenlenmektedir. Plan, uygulama ve parselasyon haritalarına esas olmaktadır. Bu plan üzerinden ölçü alınarak uygulama yapılmamaktadır. Uygulama için uygulama haritaları düzenlenmektedir. Harita ölçeği genellikle 1/1.000 dir. Kentin sık meskûn gibi bazı kesimleri için 1/5.000 ölçeği de kullanılmaktadır (Yıldız, 2014: 117-118). Uygulama İmar Planları açıklama raporuyla beraber bir bütündür (Keleş, 2015: 184). Uygulama imar planlarında zaman zaman revizyon, ilave ve değişiklikler gündeme gelebilmekte ve yapılan imar planlarının ayrı tanım ve anlamları bulunmaktadır. Bunlara bakacak olursak Revizyon imar planı, Nazım ve Uygulama imar planları ihtiyaçları karşılamadığında planının bütününe ya da bir kısmının yeni hale getirilmesi sonucunda ortaya çıkan planlara, “gözden geçirilmiş” anlamında gelen revizyon imar planı denilmektedir (Üstündağ ve Şengün, 2011: 11). Mevzii imar planı, uygulanmakta olan imar planlarının dışında, bu plan ile bütünlük sağlamayan bir yerdeki alanlar adına hazırlanmış olan ve toplumsal, teknik altyapı ihtiyaçlarını kendi içinde karşılamayı öngören planlara mevzii imar planı denilmektedir. İlave imar planı, var olan imar planının, gelişme alanları yönünden ihtiyaçlara yanıt veremediği durumlarda, ona bitişik ve onun arazi kullanım kararlarıyla tutarlılık içerisinde ve onla beraber ulaşım bakımından bütünlüğü ve uyumu gerçekleştirebilecek şekilde hazırlanmış olan planlara ilave imar planları denmektedir (Üstündağ ve Şengün, 2011: 12). Yeni yönetmelikteki plan kavramları, 2014 yılında yürürlüğe girmiş olan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği gerçekte yeni olmayan, planlama yazın ve uygulanmasında uzun zamandan beri kullanılan bazı plan kavramlarını tanımlamakta ve açıklığa kavuşturmaktadır. Bunlardan bazıları ise bütünlük kırı alanları planı, çevre düzeni planı, eylem planı, kentsel tasarım projesi, koruma amaçlı imar planı, mekânsal plan, mekânsal strateji planı, nazım imar planı (Tanım aynı kalmakla birlikte, ölçek konusunda ayrıma gidilmiş ve nazım imar planının ölçeği 1/5000 olmakla beraber; anakent belediyelerinde bu ölçek 1/5000 ile 1/25000 arasında değişen büyüklüklerde olabileceği belirtilmiştir), ulaşım ana planı, uygulama imar planı, uzun erimli gelişme planı olarak başlıklar halinde sıralanabilir (Keleş, 2015: 185-186).

Uygulama imar planlarının nasıl bir görünüme ve ölçeğe sahip olduğu hakkında ise aşağıdaki şekil incelenerek bilgi sahibi olunabilir.



Şekil 2.6. Uygulama İmar Planı Örneği

Kaynak: *<http://emlakkulisi.com/uygulama-imar-planı-nasil-yapilir/173683> 10.03.2017

Nazım İmar Planları ve Uygulama İmar Planlarının ortak özellikleri de vardır. Bu noktada planların ikisi de güncel durum haritaları üzerine işlenmekte ve topraktan yararlanmayı düzenleme hedefindedir. Ayrıca her iki plan arasında da üstünlük ve tutarlılık ilişkisi bulunmaktadır. Bunların dışında nazım imar planlarının uygulama imar planlarından ayrıldığı nokta ise nazım imar planlarının küçük ölçekli olmaları konusunda ortaya çıkmaktadır.

2.4.4. İmar Planının Amaçları

İmar planları uygulandığı çevrenin sağlıklı ve düzen içerisinde gelişmesini sağlayarak, bölgede yaşamını sürdüren halkın ihtiyaçlarını yanıtlamakta ve kentsel gelişim ve yerleşim ile ilgili alternatif çözümler üreten planlardır. Planların bu yönde gerçekleşen faaliyetleri bulunuyorken önemli amaçları da vardır. İmar planları planlanan yerin bugünkü durumunun, imkânlarının ve gelecekteki gelişiminin gerçeğe en yakın biçimde tespit edilebilmesi için coğrafi bilgiler, beldenin kullanımı, denetimi ve mali bilgiler gibi konularda gerçekleştirilecek araştırma ve anket çalışmaları neticesinde ulaşılabilecek bilgilerin

yol göstermesi ile çeşitli kentsel fonksiyonlar arasında olan veya sağlanabilecek imkânlar boyutunda alınacak en iyi sonuç yollarını elde etmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca insan, toplum ve çevre ilişkilerinde birey ve aile mutluluğunun yanı sıra toplum hayatını da yakın şekilde etkileyecek olan fiziksel çevreyi sağlıklı bir düzene kavuşturmayı da amaç edinen imar planları, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirme, toprağın korunma ve kullanma dengesini en gerçek şekilde belirleme amacını taşıyan imar planları çevrede yaşayan halka iyi bir yaşam düzeni sağlama amacını da taşımaktadır (Öz, 2011: 6). İmar planları belediye ve mücavir alanlar ve bu alanların dışındaki yerlerde, kamu ve toplum yararını sağlayacak yasal sınırların meydana getirilmesini de amaçlamaktadır (Kalabalık, 2010: 112). Burada sözü geçen kamu yararı, kentin bütününe ilgilendiren bir konu olup, o kentte yaşayan mülk sahiplerinin kişisel çıkarlarının toplamına indirgenememektedir (Ergen, 2006: 17). Kamu çıkarı, kamu idaresinin uygulamalarında ve prosedürlerinde hedeflediği, toplumda yaşayan insanların bir kısmının veya tamamının çıkarlarını gözetmeye yönelik temel ve genel hedefe denmektedir. Zaten kamu yönetimi de kamu yararını sağlamak için vardır (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 2014: 133). Kentin büyümesinin denetim altına alınması da imar planlarının amaçları arasında yer almaktadır. Plancılar ve kent idarecileri kentin kesintisiz bir hızla artan nüfusunu denetim altına almak ve yaşam kalitesini yükseltmek için çalışmak sorumluluğundadır (Haşiloğlu, 2012: 67). Ayrıca sağlıklı, düzenli ve estetik bir kentleşmenin oluşumuna katkı sağlamak temel amacını da taşıyan imar planlarında birinci öncelik imar uygulamaları neticesinde ortaya çıkacak kentte yaşam sürdürececek bireylerin, sağlık şartlarına uygun bir alanda yaşamalarının sağlanmasıdır. Bunun için de yapılması gereken ikinci öncelik kentin düzenli bir yapılaşmasının sahip olmasıdır. İmar planlarının amaçları içinde bulunan üçüncü öncelikli konu da yeni kentin estetik bir görünüme bürünmesi için gerekli şartların hazırlanmasıdır. İmar planları tüm bu önceliklere dikkat ederek amaçlarını gerçekleştirmelidir (Çolak, 2010: 198). Ülke, bölge ve kent bilgilerine uygun, yerleşme-çalışma-toplumsal ve kültüre ilişkin ihtiyaçlar, dinlenme, eğlence ve bu fonksiyonlar arasındaki ulaşımı yerine getirecek en iyi çözüm ve dengeyi belde halkına ulaştırmakta imar planının amacıdır (Abacıoğlu ve Abacıoğlu, 2007:100). Bu amaçları gerçekleştirme çabasında olan imar planlarının özellikle kentin gelişimini ve halkın sağlıklı ve düzenli yaşam şartlarında yaşamasını sağlama amacını taşıması çok önemlidir. İmar planları doğru yapılan bir kentin gelişim göstermeme ihtimali yoktur. Kamu yararı göz önüne alınarak hazırlanmış olan imar planları etik dışı uygulamaların görülmesine de imkân tanımayacaktır.

2.4.5. İmar Uygulamaları

Yerel yönetimlerde imar süreci öncelikli olarak bir yerin belirlenmesi ile başlamakta ve tamamlanmış olan yapının kullanıma geçmesi ile sonlanmaktadır. Bu süreç yapının inşa edileceği yerin temin edilmesi, tasarımı, bazı harcamaların yapılması, yapı ve diğer izinlerin alınması, sürecin değerlendirilmesi ve en son olarak uygulamanın yapılması aşamalarından oluşmaktadır. Aşağıdaki başlıkta konunun önemi gereği imar planlarının uygulanması hakkında genel bir bilgilendirme yapılmaya çalışılmıştır.

2.4.5.1. İmar planlarının uygulanması

İmar hareketi iki esas ögeden oluşmaktadır. Bunlardan birincisi imar baskıları, imarın gerçekleştirilebilir oluşu ve uygulamadır. İkincisi ise imar hareketini etki altına alan etkinlik ve kapasitedir (Çelik, 2006: 79). Zaman zaman gerek ulaşım yatırımları gerek kentin albenisi gerek gayrimenkullere duyulan talep gerekse de gayrimenkul ticareti kentte imar baskısının artmasına neden olmaktadır. Oysa yaşanılabilir planlı bir kentte sağlıklı bir hayat sürebilmek için yapılması gereken en önemli adımlardan birisi imar baskılarına boyun eğilmemesi olmalıdır.

İmarın gerçekleştirilebilir olması için de dikkat edilmesi gereken öncelikli nokta değerlendirilmek istenen toprak parçasının arazi mi yoksa arsa mı olduğunun tespitinin yapılmasıdır. Çünkü toprak parçasının imara uygun olup olmadığı onun niteliğine göre değişmektedir. Mesela arazi tarla ve imarı bulunmayan boş toprak parçasıyken; arsa bağlı bulunan belediye tarafından imar uygulaması yapılmış ve şehir gelişme alanı içerisinde yer alan, üzerine yapı inşa edilmesi için gereken özellikleri taşıyan toprak parçasıdır. Tamda bu noktada imarın gerçekleştirilebilir oluşu ya da olmayışı durumu devreye girmektedir. Araziler imara açık olmayan parçalarken; arsalar imara uygun parça özelliğindedir. Özetle arsalar arazilerin imar görmüş şeklidir. Tabi bu durumun İmar ve Şehircilik Müdürlüğünden kontrolü de yapılmalı ve üzerine yapı inşa edilmesi düşünülen bir toprak parçası alınırken toprağın arazi mi arsa mı olduğuna dikkat edilmelidir. Bunun yanında arazinin niteliği de üzerine imar uygulaması yapılabilirliği ya da yapılamaz oluşu noktasında önem taşımaktadır. Çünkü tarla, zeytinlik, orman sahası, sit alanı, su havzası vb. özelliklere sahip araziler yapılaşmaya uygun yerler değildir. İlgili arsa üzerinde imarın gerçekleştirilebilir oluşu noktasında arsanın konumsal olarak analizinin iyi yapılmış olması da büyük önem taşımaktadır. Çünkü iyi analiz edilmemiş bir arsaya yapılan inşaat afet riskiyle karşı karşıya kalabilecektir. Bunun için arazinin heyelan, yüksek gerilim hattı, eğim vb. durum tespiti

sağlıklı bir şekilde yapılmalıdır. Tüm bunların yanı sıra bir arazide imarın gerçekleştirilebilir olması arazinin kadastral yola cephesinin bulunup, bulunmadığı ile de ilgilidir. Çünkü kadastral yola cephesi bulunmayan araziler imara ve dolayısıyla yapılaşmaya uygun alanlar değildir.

İmar hareketi uygulanırken İmar mevzuatının etkin bir şekilde uygulanması sağlanmalı ve belediyelerdeki imar ve ruhsat süreç kapasitesinde iyileştirilmeye gidilerek durum izlenmeli ve gerektiğinde ilgili süreç raporlanabilmelidir. Tez konusu gereği imar planları uygulanma sürecinde yönetimin yerel planları hangi yetkilere dayanarak uygulamaya koyduğu da önemlidir. Yani yerel planları uygulamak hedefiyle yönetim, yerel planlamaya has bazı yetkilerden yararlanmaktadır. Bu yetkiler aynı zamanda yerel planların uygulanması aşamasında yasal araç işlevi görmektedir. Bahsedilen yetkilerden birincisi, 3194 sayılı İmar Kanununun 3, 20, 22. Maddelerinde kentin özyapısını tespit eden temel işlevlere uygun olarak, yoğunluk, yükseklik ve kullanım alanlarına uygun yapılara izin verilirken aykırı olanlara izin verilmemesi yetkisini anlatan bölgeleme denetimidir. İkincisi, 3194 sayılı Kanununun 18 ve 19'uncu maddelerinde düzenlenmiş olan üzerinde yapı yapmaya uygun şekil ve ölçülerde arsa parçalarına sahip olunması, isteğe bağlı veya zorunlu ve arazi düzenlemesine (imar uygulaması, hamur kuralı) olanak veren parselleme işleminin denetimidir. Üçüncüsü ise yönetimin kamu görevlerine ve herkesin yararlanması için seçilmiş yerlerde yapı yapılmasına izin vermeyebileceği (kesin yapı yasağı) gibi belli kullanımlar dışında yapıya da izin vermeyebileceğidir. Buna göre toplumun kullanımına açık olması gereken deniz ve göl kenarlarında yapı yapılması yasaklanabilir ya da tabiat varlıklarının korunması niyetiyle bunların bulunduğu yerlerde yönetim yapılanma izni vermeyebilir. Ayrıca yönetim, imar gören alanlarda uzun süredir boş bulunan arsa maliklerini imar planına uygun yapı yapmaya zorlayabilmekte ve gecekondular, toplu konut kanunlarından da yararlanarak sahip olunan arsa üzerinde belli süre içinde yapı inşa etme zorunluluğu getirebilmektedir. Süreç sonunda ise belediye ve mücavir alan sınırlarında çeşitli yapılar için belediyeden; kırsal alanlardaysa valilikten izin alınması zorunludur. Bu zorunluluk, yönetimin yapı izni ve denetimin bir anlatımıdır.

İmar planları uygulamasına imar planlarının çiziminden başlanmaktadır. İmar planı çizildikten sonra arazide oluşan yeni yapı içerisinde imar adaları, imar adalarını çevreleyen yollar, parklar, otopark, yeşil alanlar gibi öğeler bulunmaktadır. Bu işlemin ilk adımını da imar ada köşelerinin uygulanması işlemi oluşturmaktadır. Daha sonra da kamunun kullanacağı alanlarda mülkiyet halinde yapılması gereken değişiklikler ve adalar içinde

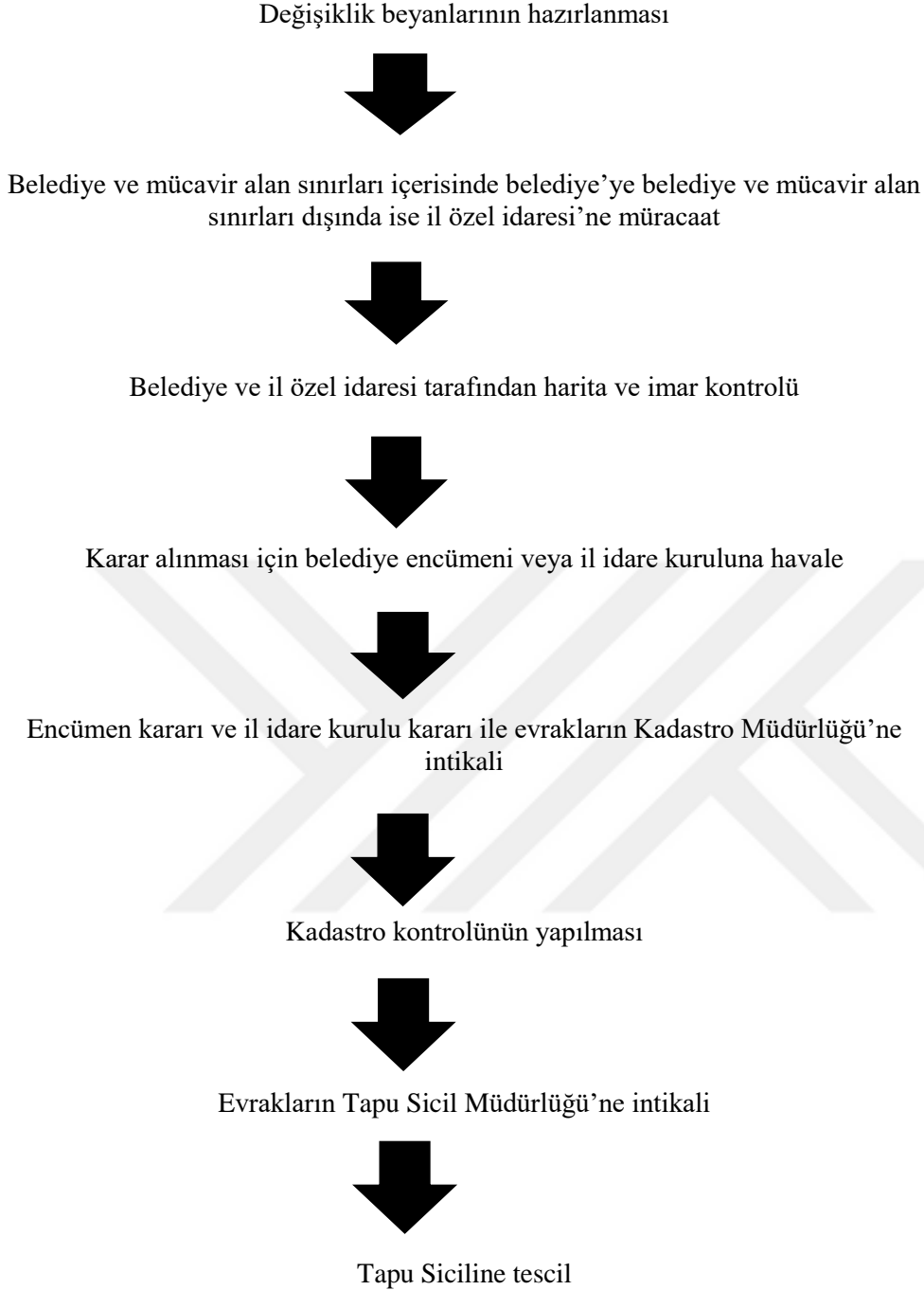
imara elverişli parsellerin oluşturulması işlemi uygulanmaktadır (Çelik, 2006: 80-81). Bu işlemlerin gerçekleşmesi için kullanılan yöntemlere ise aşağıdaki başlık içeriğinde 3194 sayılı kanunun 15. ve 16. maddelerine göre yapılan isteğe bağlı uygulamalar, 3194 sayılı kanunun 18. maddesine göre belediyesince re 'sen yapılan uygulamalar ve Kamulaştırma başlıkları içeriklerinde değinilmiştir.

2.4.5.2. İmar planlarının uygulama yöntemleri

19. yy'ın ikinci yarısında İmar mevzuatında yer alan plan uygulamasıyla ilgili sistem işleyişinin tarihsel gelişimine paralel şekilde şehir planlama kavramı da kurumsallaşmaya başlamıştır. Günümüze değinde yasal kaynaklar ve uygulamalarda, imar planlarını uygulamak hedefiyle, esas olarak üç yöntem kullanılmıştır. Bunlar; ifraz ve tevhit (15. md. ve 16. md.), arazi ve arsa düzenlemesi (18. md.) ve kamulaştırma yöntemlerinden oluşmaktadır (Türk ve Ünal, 2003: 112). Türkiye'de bu üç yöntem arasındaki ilişki olması gereken şekilde kurulmadığı için sadece kentsel alanlar kolay genişletilsin ve yatırımların da bu yönde yol alması sağlansın yaklaşımları kabul edilmiştir. Bunun sonucunda da imar planlarının uygulanmasında görülen yetersizlikler, eksiklikler ve yanlışlıklar nedeniyle imarlı parsellerden haksız rant sağlanmıştır. İlgili süreç imar planlarında kamu hizmetlerine denk gelen parsellerin aleyhine işlemiş ve durum toplum içinde ve bireyler arasında huzursuzluklar ve adaletsizliklerin çıkmasına neden olmuştur. İmar planlarının uygulanmasında kullanılan yöntemler yanlış uygulandığında planlama bütünlüğü bozulmuş ve imar planlarında değişiklik yapmak isteği sistemde belirleyici öge olmuştur. Tüm bu olumsuz gelişmelerin nedeni de imar planlarının uygulanmasında kullanılan yöntemlerin etkili şekilde imar mevzuatında açıklanmamış ve örneklendirilmemiş oluşudur (Kalabalık, 2011: 266-267).

3194 Sayılı kanunun 15. ve 16. maddelerine göre yapılan isteğe bağlı uygulamalar

İsteğe bağlı uygulamalar bazı aşamalardan geçerek resmiyet kazanmaktadır. İsteğe bağlı uygulamaların gerçekleşme aşamalarını şekil 2.7. de gösterildiği gibi anlatmak doğru olacaktır.

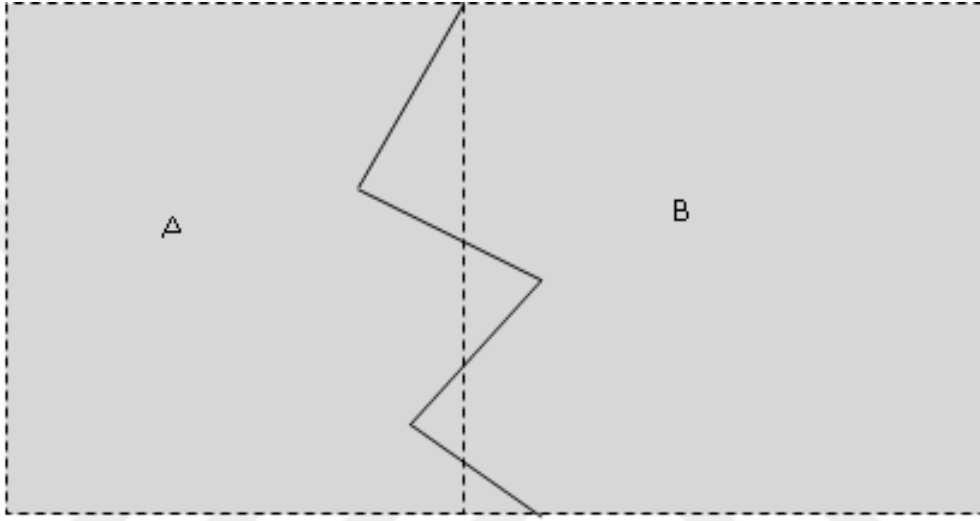


Şekil 2.7. İsteğe Bağlı Uygulamaların Akış Şeması (Mutlu, 2013: 21)

İsteğe bağlı uygulamalar, parsel sahibinin ya da sahiplerinin istemesi üzerine yapılmaktadır. Sınır düzeltmesi, ifraz, tevhit, terk ve ihdas şekillerinden biriyle yapılan isteğe bağlı uygulamalardan bahsedilecek olunursa;

Sınır düzeltmesi: İki parsel arasında taşınmazın kullanımında sorunlar ortaya çıkaracak bir kırıklı yapının mevcut olması ve bu durumun komşu parsel sahiplerinin anlaşması yoluyla düzeltilmesi işlemine sınır düzeltmesi denilmektedir. Sınır düzeltmesi

yapılarak ilgili tarla veya parsel daha kullanışlı hale getirilmektedir. Bu noktada olması gereken parselin sınır düzeltmesinden önceki ve sonraki alanının birbirine eşitliğinin sağlanmasıdır. Özetle sınır düzeltmesinde şart olan konu, iki parselinde düzeltme işleminin yapılmasından sonra ilgili parsellerin alanlarının değişmemesi gerekliliğidir (Çelik, 2006: 127). Sınır düzeltmesi işlemi kırık sınırların grafik olarak düzeltilmesi şeklinde yapılabildiği gibi kırık sınırın ölçü değerlerine göre düzeltilmesi şeklinde de yapılabilmektedir (MEGEP, 2011).



Şekil 2.8. A ile B Arasında Kırıklı Bir Sınır Bulunması (İnce, 2012: 23)



Şekil 2.9. A ile B Parsellerinin Alanları Aynı Kalmak Şartıyla Yapılan Sınır (İnce, 2012: 23)

Mevzuatta bulunan sınır düzeltmesi işlemi önce birleştirme (tevhit) daha sonra da ayırma (ifraz) şeklinde yapılmaktadır.

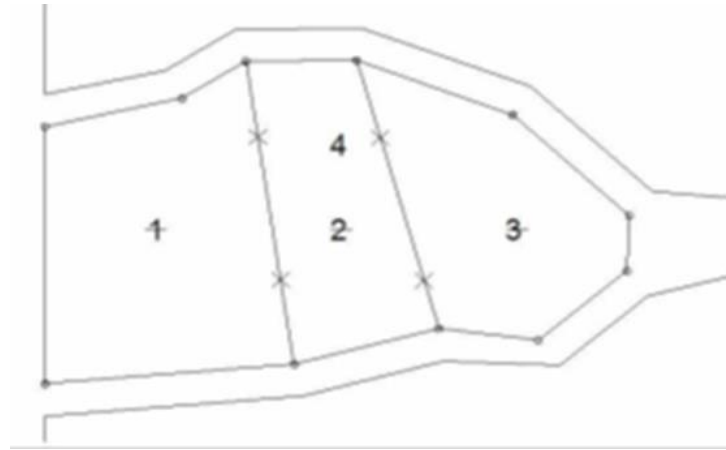
Tevhit (Birleştirme): İki veya daha fazla parselin, bir parsel durumuna getirilmesidir. Tevhit yöntemi, kadastral parselin imar planında umumi hizmetler için ayrılmış alanların haricinde okul, hastane, kreş, belediye hizmet alanı ve diğer resmi yapı ve tesis alanları benzeri kamu kullanımı için ayrılmış yerlere denk gelen bölümleri, birbirinden ayrı olarak niteliklerine uygun şekilde tapuya kayıt ettirilmesi yolunu kullanmakta, arda kalan kısımlarıysa imar planı ve imar mevzuatı esaslarıyla uyumlu olarak gerekli imar parsellerinin oluşmasını sağlamak amacıyla birleştirilmesi olarak da tanımlanabilmektedir. Tevhit işlemiyle ilgili hükümler 3194 sayılı Kanununun 15. maddesinde geçerlik kazanmıştır. Buna göre İmar Kanununun 15. Maddesine göre tevhit işlemleriyle ilgili kararlar; imar planlarına göre yol, meydan, yeşil saha, park ve otopark gibi umumi hizmetlere ayrılan yerlere rastlayan gayrimenkullerin bu kısımlarının tevhidine izin verilmez. İmar parselasyon planı tamamlanmış olan yerlerde yapılacak tevhidin bu planlara uygun olması şarttır. İmar planlarında parsel cepheleri tayin edilmeyen yerlerde yapılacak ifrazların, asgari cephe genişlikleri ve büyüklükleri yönetmelikte belirtilen esaslara göre tespit edilir. İmar planı dışında kalan alanlarda yönetmeliklerinde tayin edilecek miktarlardan küçük tevhide izin verilmez ifadeleriyle açıklanabilir (Abacıoğlu ve Abacıoğlu, 2017: 27). Ayrıca tevhit işleminin amacını taşınmazları tarımsal amaçlı daha ekonomik kullanmak, sanayi amaçlı büyük yatırımlara girişmek, daha büyük arsa oluşturmak suretiyle inşaat izni almak ya da komşu parselde arasında bulunan müşterek sınırı düzeltmek gibi pek çok amaç oluşturmaktadır (Kalabalık, 2008b: 71). Birleştirme (Tevhit) işlemin yapılması da teknik bir çalışma yapılmasını gerektirmektedir. Ayrıca ilgili işlem tescile tabi olduğu için hem Kadastro Müdürlüğü'nü hem de Tapu Sicil Müdürlüğü'nü ilgilendirmektedir (Çelik, 2006: 145).

Tevhit ve Arazi Arsa düzenlemesi (Parselasyon) arasında zaman zaman birbirine karıştırılan farklarda bulunmaktadır. Bu durum şu şekilde açıklığa kavuşturulabilir (Kalabalık, 2008b: 72): Tevhit arazi ve arsa sahibinin birden fazla arazi ya da arsasını veya başka kişilerin mülkiyetinde bulunan birden çok arazilerini ve arsalarını bu kişilerin kendi talepleriyle birleştirilmesidir. Bu sebeple tevhit işlemi rızaya dayanmaktadır. Diğer bir deyişle tevhit işlemleri, ilgililerin başvurusu sonucunda belediyeler tarafından gerçekteştirilen parselasyon uygulamalarıdır. Arazi ve Arsa Düzenlemesi (parselasyon, cebri ifraz) ise belediye ve mücavir alan sınırları içindeki alanlar belediye tarafından, bu sınırlar dışındaki alanlarda il özel idareleri (valilikler) tarafından imar planı içindeki binalı ya da binasız arsa ve arazilerin sahibi kişilerin ya da diğer hak sahibi kişilerin rızası

aranmadan, birbirleriyle yol fazlalarıyla, kamu kurumlarının ya da belediyelerin sahibi olduğu yerlerle birleştirilmesi ve bu yerlerin tekrar imar planına uygun şekilde ada ve parsellere ayrılması, müstakil, hisseli ya da kat sahibi esaslarına uygun olarak hak maliklerine dağıtımının yapılması ve re'sen kayıt işlemlerinin yapılması uygulamalarıdır (Kalabalık, 2008b: 72).

Tevhit işlemi idare hukuku bakımından da sübjektif bir işlem özelliği taşımaktadır. Ayrıca tevhit işleminin idare hukukunda geçen idari işlemin unsurlarına uygun özellikte olması gereklidir (Kalabalık, 2011: 354). Bu unsurlar; yetki (kim), şekil (nasıl), sebep (neden), konu (ne) ve maksat (ne için) şeklinde sıralanabilmektedir. Bunlara uyulmadan yapılan bir tevhit işlemine karşı taraflar işlemin iptali yönünde dava açabilme hakkına sahiptir. Ayrıca tevhit işleminde imar planı bulunan yerlerde parselasyon planı oluşturulmuşsa işlem maliklerin isteği üzerine yapılabilmekte, DOP alınmamakta ve tevhit işlemi yola terk ya da yeşil alana terk şartına bağlanamamaktadır (Kalabalık, 2011: 357). Ayrıca tevhit işlemi, imar planının oluşturulduğu ama parselasyon planının oluşturulmadığı durumlarda ifrazda uygulanan şartları taşımaktadır. Bu durumda yine İmar Kanunu'nun 15. ve 16. maddelerinin uygulanmasını, parselasyon yapılmadan kadastral parsellerin imar parseline uygun olma şartlarına sahip olmasını anlatmaktadır.

Tevhit işleminin uygulamadaki görünümü şekil 2.10 de görüldüğü gibi olmaktadır.



Şekil 2.10. Tevhit İşlemi (Mutlu, 2013: 23)

Şeklen gösterilen birleştirme (Tevhit) işleminin uygulama aşamaları Kadastro Müdürlüğüne başvuru yapılması, talebin kaydının yapılması, eksik belgelerin olması durumunda tamamlattırılması, değişiklik tasarımının hazırlanması, belediye encümeni veya il özel idare kararının alınması, üç nüsha tescil bildirimini yani değişiklik beyannamesinin

hazırlanması, döner sermaye tahakkuk ve tahsilinin yapılması, teknik kontrollerin tamamlanması, tescil için Tapu Sicil Müdürlüğüne gönderilmesi ve tescil sonrası işlemin pafta ve klasörüne işlenerek, kontrol edilmesi basamakları takip edilerek yapılmaktadır (Kalabalık, 2008b: 76).

İfraz (Ayırma): İfraz kelimesinin sözlük anlamı “bir arazinin bölünmesi, parsellere ayrılması” dır (TDK, 2017). Hukuk düzenimizde de ifraz, taşınmaz iyisi ya da iyelerinin isteğiyle yapılabilmesinin yanı sıra 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 18. maddesine uygun olarak, tarafların onayı olmaksızın, imar planını yapan idarece (belediye ya da il özel idaresince) arazi ve arsa düzenlemesi şeklinde de yapılabilmektedir. İsteğe bağlı olarak yapılan ifraz işlemi, ifraza tabi taşınmaz bir kişiye aitse tek bir kişinin isteğiyle, paylı sahipliğe konursa bütün pay sahiplerinin isteği veya pay sahiplerinden birinin mahkemeye başvurması sonucu alınacak olan mahkeme kararıyla da yapılabilmektedir. İsteğe bağlı parselleme işlemleri, ilgili kişilerin başvurması halinde belediyeler tarafından yapılan işlemlerdir. Parselleme uygulanacak topraklar imar planına uygun şekilde yerleşme alanında bulunup bulunmadığına göre ikili bir ayırma tabi tutularak incelenebilmektedir (Kalabalık, 2008a: 46-47). İmar Kanununun 15. maddesi ifraz işlemleriyle ilgili kararları belirtmektedir. Buna uygun olarak İmar planlarına göre yol, meydan, yeşil saha, park ve otopark gibi umumi hizmetlere ayrılan yerlere rastlayan gayrimenkullerin bu kısımlarının ifrazına izin verilmez. İmar parselasyon planı tamamlanmış olan yerlerde yapılacak ifrazın bu planlara uygun olması şarttır. İmar planlarında parsel cepheleri tayin edilmeyen yerlerde yapılacak ifrazların, asgari cephe genişlikleri ve büyüklükleri yönetmelikte belirtilen esaslara göre tespit edilir. İmar planı dışında kalan alanlarda yönetmeliklerinde tayin edilecek miktarlardan küçük ifrazlara izin verilmez (Abacıoğlu ve Abacıoğlu, 2017: 27).

Belediyeler ifraz ve tevhit uygulamalarını ilgili işlemlerde kullanmaya devam etmektedir. Belediyelerin ifraz ve tevhit uygulamalarını tercih etmeleri içinde bazı nedenler bulunmaktadır. Bu nedenler diğer yöntemlerle kıyaslandığında bu yöntemin belediyelere daha az masraf çıkarıyor olması, işlemlerin kısa zamanda tamamlanması, umumi hizmet alanlarının kolay bir şekilde belediyece kazanılması, işlemler yapılırken çoğunlukla taşınmaz sahiplerinin faal olması, hepsinden önce belediye teşkilatlarının yapısı gereği imar uygulamaları yapma güçlerinin bulunmayışı şeklinde sıralanmaktadır (Türk ve Ünal, 2003: 114). Bütün bu nedenlere rağmen 15. ve 16. maddelerde belirlenmiş olan ifraz ve tevhit işlemleri 18. madde kapsamındaki arazi ve arsa düzenlemesi (AAD) işlemi yerine geçmemektedir (Yılmaz, 2010: 40). Bu maddelere uygun şekilde gerçekleştirilecek işlemler

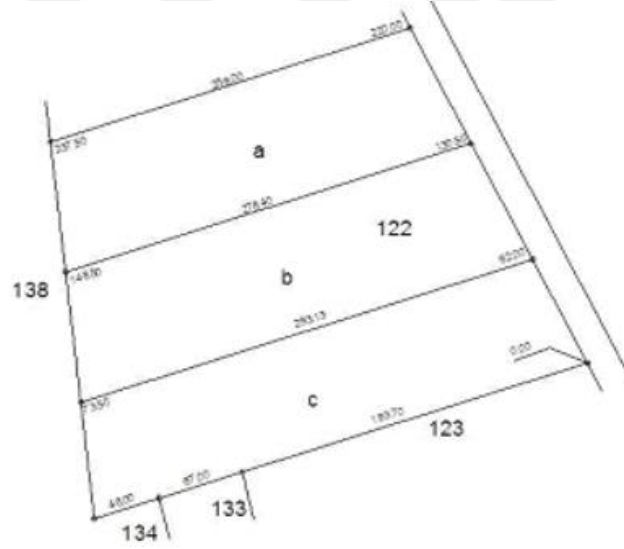
18. madde uygulamasınca imar parseli ortaya çıkarılmış yerde söz konusu olabilecek işlemlerdir (Türk ve Ünal, 2003: 114).

Arazi ve arsalar birçok sebeple ifraz edilebilmektedir. Başlıca ifraz sebepleri ise hisseli alanların (bölme amaçlı) müstakil duruma dönüşmesini sağlama isteği, taşınmazın tamamı yerine parçalara ayrılması suretiyle bir kısmının satış, ipotek benzeri kullanımlar için ayrılması isteği, arazi ya da arsanın tamamı yerine bir kısmında bazı yatırımlar yapılması isteği şeklinde açıklanabilir (Çelik, 2006: 128). Ayrıca ayırma işlemi de tevhit işlemi gibi teknik çalışmayı gerektirmektedir. İlgili işlem tescile tabi olması sebebiyle Kadastro Müdürlüğü'nü ilgilendirmesinin yanı sıra Tapu Sicil Müdürlüğü'nü de ilgilendirmektedir. İfraz işlemi, idare hukuku bakımından ise idari bir işlem özelliğindedir. Ayrıca ifraz işlemi de tevhit işleminde olduğu gibi idari işlemin unsurları (yetki, şekil, sebep, amaç) açısından hukuka uygun olmak zorundadır (Kalabalık, 2008a: 48). Bu sebeple ifraz işlemleri, belediye ve mücavir alan içerisinde belediyelerce, dışında ise il özel idareleri tarafınca yapılmalıdır (Özlüer Özkaya, 2015: 440). Uygulamada aksiyle karşılaşılsa da ifraz ve tevhidin yola terk ve yeşil alana terk koşuluna bağlanamayacağı hususu da açıktır. İfraz ve tevhit işlemi yola terk ya da kamulaştırma şartına bağlanırsa imar mevzuatına aykırı bir işlem yapılmış olacaktır. Zira imar mevzuatında ifraz taleplerinin imar planına uygun olarak yola giden kısımlarının bedelsiz şekilde belediyeye terki koşuluyla kabul olabileceğine dair hüküm yoktur. Bunun dışında İmar Kanununun 15. maddesi gereğince imar planı bulunan ve parselasyon planı oluşturulmuş olan alanlarda düzenleme ortaklık payı (DOP) alınamamaktadır. Eğer arazi maliklerinin talebinden dolayı ve arazi maliklerinin talep ettiği zamanlarda imar planına göre imar uygulaması yapılmış ise ve sorumlu idarece zorunlu imar uygulaması (AAD) yapılmamışsa, arazi maliklerinin rızası sonucunda, yol ve yeşil alan ihtiyaçları gereği kesilmiş olan bedelsiz terkler Düzenleme Ortaklık Payı olarak nitelendirilememektedir. Bu sebeple, Düzenleme Ortaklık Payı alma yetkisi, İmar Kanununun 18. Maddesine uygun olarak kullanılabilen bir yetkidir (Kalabalık, 2011: 357). İmar planı bulunan yerlerde parsel cepheleri plan yapılarak belirlenmediyse eğer ilgili yerde yapılacak ifraz işleminde asgari cephe genişlikleri yönetmelikte belirlenecek esaslara göre uygulanacaktır.

Sağlıklı ve düzenli bir kente ulaşmak amacıyla yapılan imar planları gereği kentteki insan sayısı da kontrol altına alınmalıdır. Bunun yanı sıra imar planlarının uygulanması amacı ile gerçekleştirilen AAD'de en küçük parsel yüzölçümünün belirlenmesi ve parsel boyutlarının sınırlı duruma getirilmesi, binaların parselle bağlantılarının teftiş edilmesi

amacı ile yoğunluk bölgelemesi çalışması da yapılmaktadır. Fakat imar planlarında belirtilen imar planlarıyla farklı kararlar getirilebilmektedir. Açıklamada geçen parsel cephesi, parselin üzerinde bulunduğu yoldaki cepheyi tarif ederken; parsel derinliği ise parselin arka yüzünün ön yüz doğrultusuna olan ortalama uzaklığını belirtmektedir (Kalabalık, 2008a: 55). İmar planında açıklanmış olan çeşitli bölümlerde imar planıyla getirilmiş farklı kararlar bulunmuyorsa uygulanacak olan ifraz işleminde, sahip olunacak yeni parsellerin asgari ölçüleri, arazi meyili, yol durumu ve mevcut yapılar gibi yerin nitelikleri, bu parsel alanlarında yapıma imkânı bulunan binaların ölçüleri ve gereksinimleri de göz önüne alınarak saptanabilmektedir. İfraz ve Arazi Arsa düzenlemesi (Parselasyon) arasında da bazı farklar bulunmaktadır. Bunlara yukarıda tevhit ve arsa düzenlemesi arasındaki farklar paragrafında değinildiği ve ifrazda geçerli farkların da aynı olması nedeniyle tekrar değinilmemiştir.

İfraz işleminin uygulamadaki görünümü ise şekil 2.11. de görüldüğü gibi olmaktadır.



Şekil 2.11. İfraz İşlemi (Mutlu, 2013: 24)

İmar planları tarafsız bir değerlendirme içinde hazırlansa bile imarın getirdiği üstünlüklerin eşit bir şekilde taşınmazlara yansıtılmasında sorunlar olmaktadır. Ayrıca umumi hizmetlere ayrılmış alanlara ya da resmi kurum ve kuruluşlarına rastlayan alanlarda bulunan taşınmazlar, ilgili kuruluşlarca kamulaştırılmadığı zaman veya kamulaştırma geç kaldığında taşınmaz iyesinin mülkiyet hakkının kısıtlanması durumu da ortaya çıkmaktadır. Taşınmazı çok katlı bir imar adasına rastgelen mal sahibi imar piyangosu sayılabilecek

plandan faydalanırken; arsası yol ve park gibi umumi hizmet alanlarına rastgelen mal sahibi ise imar afetiyle karşı karşıya kalmaktadır.

İfraz ve tevhit usulü imar uygulamalarında yer bulduğunda mal sahibinin talebiyle gerçekleştiği için imar planının bütünlükten uzaklaşarak parça parça uygulanmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla imar planının uygulanması yönündeki hedefler tam anlamda gerçekleştirilme imkânı bulamamaktadır. Bu durumda ilgili bölgeye getirilmek istenen hizmetlerde gecikmeler olmakta ya da hizmet maliyeti vatandaşa yüksek şekilde yansıtılmaktadır (Yıldız, 2014: 157-158). Bunlara ek olarak ifraz ve tevhit yöntemleriyle imar uygulaması yapıldığında bazı sakıncalarda görülebilmektedir. Bunlar; kentlerin gelişme yönü parsel sahiplerinin talebi üzerine belirlenmektedir. Düzensiz ve bütünü dışında yapılaşmalara sebep olmaktadır. Belediyelere kamulaştırma yükü getirmektedir. Altyapı hizmetlerinin götürülmesinde sıkıntı yaşanmakta ve hizmet çok pahalı olmaktadır. Kamu kullanımlarına katılım ya dengesiz olmakta ya da katılım hiç olmamaktadır. Artık parseller ortaya çıkmaktadır. İmar planının değiştirilmesi istekleri ve imar planını kullanımdan kaldırma davaları çoğalmaktadır ifadeleriyle açıklanmaktadır (TODAİE, 2002: 134). Bu sebeple imar planı çalışmalarında, İmar Kanununun 18. maddesi uygulama yolu kullanılarak parselasyon oluşturulmalı ve bölge altyapı çalışmaları tamamlandıktan sonra yapılaşmaya izni verilmelidir.

İfraz ve tevhit işlemlerinde tescil ve şüyun izalesi (uyuşmazlığın, paydaşlığın giderilmesi) işlemleri de uygulanmakta ve bu uygulama tarafların anlaşması, mahkeme kararı ve ilgili idarenin şüyun izalesi davası açması yollarıyla yapılmaktadır. Tescil ve şüyun izalesi İmar Kanununun 16. maddesinde açıklanmaktadır. Buna göre; Belediye ve mücavir alan hudutları içindeki gayrimenkullerin re'sen veya müracaat üzerine tevhit veya ifrazı, bunlar üzerinde irtifak hakkı tesisi veya bu hakların terkinin, bu kanun ve yönetmelik hükümlerine uygunluğu belediye encümenleri veya il idare kurullarınca onaylanır. Onaylama işlemi müracaatın belediyelere veya valiliklere intikalinden itibaren en geç 30 gün içinde sonuçlandırılır ve işlem tescil veya terkin için 15 gün içinde tapuya bildirilir. Tapu dairesi, tescil veya terkin işlemi bir ay içinde sonuçlandırmak zorundadır (Abacıoğlu ve Abacıoğlu, 2017: 27). Bu kanun hükümlerine göre şüyulandırılan gayrimenkullerin sahipleri ilgili idarenin tebliğ tarihinden itibaren altı ay içinde aralarında anlaşamadıkları veya şüyun izalesi için mahkemeye müracaat edilmediği takdirde ilgili idare hissedarmış gibi şüyun izalesi davası açabilir. Tarafların rızası veya mahkeme kararı ile şüyun izalesi ve arazi taksimi de yukarıdaki hükümlere tabidir (Abacıoğlu ve Abacıoğlu, 2017: 28).Tüm bu

açıklamalara dayanılarak denilebilir ki ülkemizde imar planlarının uygulanmasındaki yetersizlikler, eksiklikler ve yanlışlıklar sebebiyle imarlı parsellerle haksız rant elde etmenin önü açık tutulmakta, süreç imar planlarında kamu hizmetlerine rastgelen parsellerin aleyhine işlemekte ve sonuç olarak toplum içerisinde ve kişiler arasında çıkan adaletsizlikler nedeniyle huzursuzluklar etkisini göstermektedir (Kalabalık, 2008b: 79).

Yola Terk: Tapu sicilinin müstakil bir sayfasında kayda geçirilmiş olan mülkün, ilgili kişinin isteği sonrası İmar Kanunu'nun 15'inci ve 16'ncı maddeleri uyarınca bir kısmının parselden ayrılıp imar yoluna terk edilmesi, işlemin paftasında gösterilmesi ve terk edilen kısmın yüzölçümünün kütükten düşülmesi işlemidir. Yola terk işlemi de ayırma işlemi gibi teknik çalışmayı gerektirmesi ve tescile tabi olması sebebiyle hem Kadastro Müdürlüğünü hem de Tapu Sicil Müdürlüğünü ilgilendiren bir işlemidir (Çelik, 2006, 153-154). Yola terk uygulamasında taşınmazın tamamının veya bir kısmının imar planına uygun şekilde kamu yararına (yola, yeşil alana, parka) terk edilmesi işlemi gerçekleşmektedir. Yola terk kapsamına imar planı gereği kamuya ayrılmış alanlarda girmektedir. Aynı zamanda yola terk, yeşil alan-park-otopark-meydan-çocuk bahçesi ve cami gibi genel hizmete ayrılmış yer ve kuruluşlar içinde geçerlidir. Ayrıca yola terk işlemi ayırma (ifraz) işleminin özel bir şeklide denilebilir. Bunun için ayırma işleminde geçerli olan bütün mevzuat yola terk işleminde de geçerlidir. Bu işlem için gerekli olan belgeler; teknik belge, plan örneği ve aplikasyon krokisinden oluşmaktadır (MEGEP, 2011).

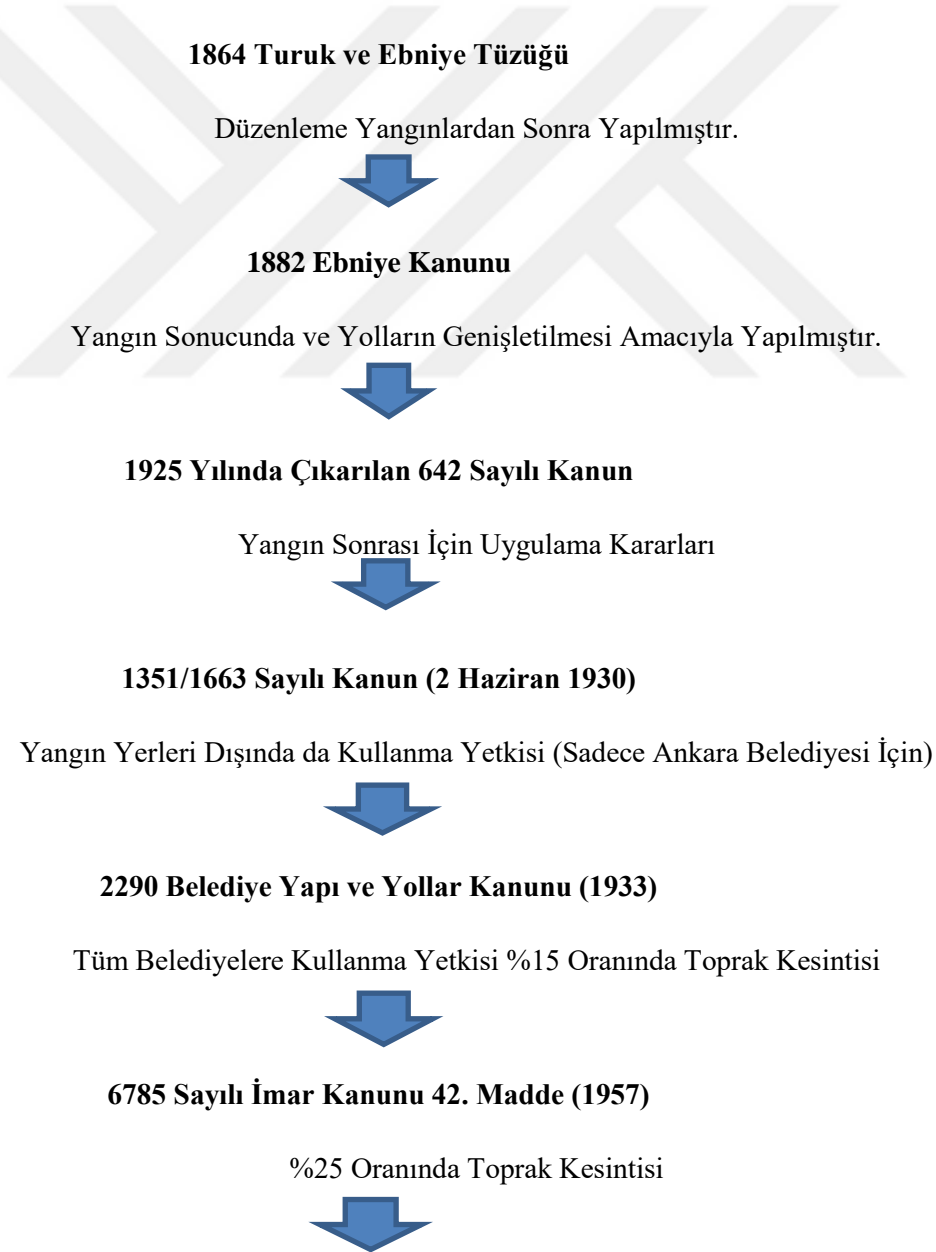
Yoldan ihdas: İhdas kelimesi “ortaya çıkarma, meydana getirme, kurma” anlamlarına gelmektedir (TDK, 2017). Buna göre imar planı uygulanırken kapanan yol sebebiyle meydana gelen taşınmaz malın tescili için yapılan işleme yoldan ihdas denilmektedir. Yoldan ihdas edilen işlem ait olduğu adanın son parsel numarasını almakta ve Tapu Kanununa dayanarak belediye sınırları içinde belediye, belediye sınırları dışında da köy tüzel kişiliği yerine tapu kütüğünün bağımsız bir sayfasına kaydedilmektedir (MEGEP, 2011).

3194 Sayılı kanunun 18. maddesine göre belediyesince re ‘sen yapılan uygulamalar

3194 sayılı İmar Kanunu 18. maddesinde Arazi ve Arsa Düzenlemesi işlemi hakkında bilgi verilmektedir. Buna göre (Abacıoğlu ve Abacıoğlu, 2017: 28-29; İK m.18) ;

“İmar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakati aranmaksızın, birbirleri ile, yol fazlaları ile, kamu kurumlarına veya, belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re’sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyeler yetkilidir. Sözü edilen yerler belediye ve mücavir alan dışında ise yukarıda belirtilen yetkiler valilikçe kullanılır.”

Ülkemizde Arazi ve Arsa Düzenlemesi işlemi geçmişten günümüze uygulanarak gelmiştir. Aşağıdaki şekilde uygulamayla ilgili tarihçe bilgisinden kısaca bahsedilmiştir. Buna göre Arazi ve Arsa Düzenlemesi işlemi gelişmeleri şekil 2.12. de gösterildiği gibidir.



1963 Yılında Anayasa Mahkemesi %25 Oranında

Toprak Alma Yetkisini İptal Etmiştir.



1605 Sayılı Kanun (1972)

%25 Oranında Toprak Kesintisi DOP Kavramı

3194 Sayılı İmar Kanunu 18. Madde (1985)

Düzenleme Oranı %35

Cami ve Karakol DOP Kapsamında



3194 Sayılı İmar Kanunu 18. Madde (2003)

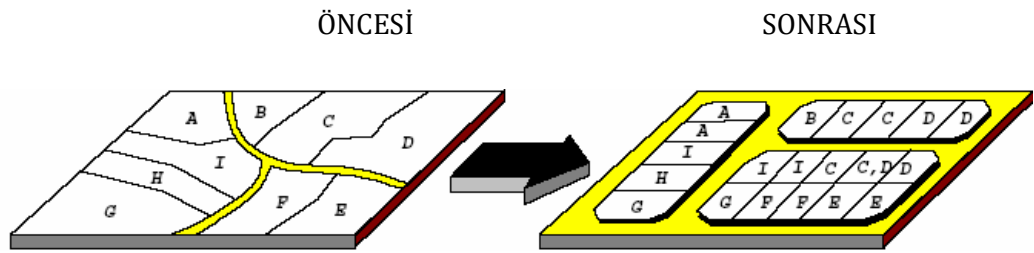
Düzenleme Oranı %40

Şekil 2.12. Ülkemizde Arazi ve Arsa Düzenlemesinin Tarihsel Gelişimi (Akçeşme, 2006: 67)

Yerel yönetimlere verilmiş imar planlarını uygulama, taşınmazları birleştirme, parsellere ayırma, taşınmaz sahibine yeni oluşum kapsamında yeniden dağıtımlar yapma yetkileri ülkemizde ilk defa 1848 tarihli “Ebniye Nizamnamesi” ile tanınmıştır. Sonrasında yapılan 1864 tarihli “Turuk ve Ebniye Nizamnamesi” ile de benzer hükümler getirilmiştir. 1882 tarihli imar ve inşaat işlerini belirli kurallara bağlamak için Ebniye Kanunu düzenlenmiştir. “Ebniye Kanununda” da yangınlar sonrası harap olan yapılar toparlanmış ve yollar genişletilerek diğerleriyle aynı yönde olmak üzere kuralı konmuştur. Cumhuriyet dönemine gelindiğinde 1925 tarihli 642 sayılı kanun çıkarılarak, kararlar yangın sonrası uygulama kararlarına dâhil edilmiştir (Yıldız, 2014: 243). 1928 yılında ise 1351 sayılı Ankara Şehri İmar Müdürlüğü kuruluş ve görevlerine ilişkin kararlara 1930 tarihli 1663 sayılı kanun maddeleri eklenmiş ve yangın yerlerine bağlı olmadan Ankara Şehri İmar Müdürlüğü’ne toprak üzerinde birleştirme- ayırma- dağıtma yetkisi verilmiştir (Sağlam, 2016: 261). 1933 yılında da 2290 sayılı “Belediye Yapı ve Yollar Kanunu” kabul edilmiş ve tüm belediyelere %15 oranında toprak kesintisi yapabilme hakkı tanınmıştır. 1957 tarihli 6785 sayılı İmar Kanunu 42. maddesine göre de belediyelerin toprak kesintisi yapma oranı artırılarak ilgili oran %15 ten %25’e çıkarılmıştır. 1957 tarihli 6785 sayılı kanunun 42. maddesi daha sonra 3194 sayılı kanunda geliştirilerek 18. madde olarak tekrardan düzenlenmiştir (Yıldız, 2014: 244). 1963 yılında ise 1957 yılında belediyelere verilmiş olan

%25 lik toprak kesintisi yapma yetkisi Anayasa Mahkemesi tarafından ellerinden alınmıştır. 1972 yılına gelindiğinde aynı yetki 1605 sayılı kanunla yeniden ele alındıktan sonra ilgili oran %25 olarak kabul edilmiştir. 1985 yılında 3194 sayılı İmar Kanunu 18. Maddesi gereği düzenleme oranı %25 ten %35'e çıkarılmıştır. 2003 yılında kabul edilen 5006 sayılı kanunla da ilgili oran cami ve karakollar için %40'a yükseltilmiştir.

Tarihçesinden kısaca bahsettiğimiz Arazi ve Arsa düzenlemesi açıklanırken kentleşme ve imar hukuku kavramları dikkate alınmaktadır. Buna göre arazi ve arsa düzenlemesi geniş anlamda kentleşme, dar anlamdaysa bir imar hukuku kavramıdır. Ayrıca arazi ve arsa düzenlemesi uygulamasının adlandırılmasında farklılıklar vardır. Bunlar hamur kuralı, parselasyon, şüyulandırma ve imar uygulaması benzeri terimler olarak adlandırılabilirdiği gibi cebri ifraz, isteğe bağlı olmayan yer bölümlendirme ve arazi ve arsa düzenlemesi kavramları şeklinde de adlandırılmaktadır (Kalabalık, 2011: 385). Arazi ve arsa düzenlemesi genel olarak açıklanırsa; arazi ve arsa parçalarının tarım alanlarında verimi artırmak, imar alanlarındaysa aynı parçaların imar planına uygun ada ve inşaata elverişli parsel oluşumunu sağlamak amacıyla yeniden ifraz edilmek üzere birleştirilmesi işlemi şeklinde bir açıklamaya tabi tutulmaktadır. Arazi ve arsa düzenlemesi işlemi hem çok geniş alanlarda uygulanabildiği hem de yönetime maddi zorluk çıkarmadığı için en çok uygulanan ve en etkili olan plan uygulama yöntemidir (Karavelioğlu ve Karavelioğlu, 2010b: 19-27). Arazi ve arsa düzenlemesi işlemi uygulamaya konduktan sonra bölgenin öncesi ve sonrasında nasıl bir değişime uğradığı bilgisi şekil 2.13 de gösterildiği gibidir.



Şekil 2.13. Arazi ve Arsa Düzenlemesinde Uygulama Öncesi ve Sonrası Durum (İspir, 2006: 15)

Buna göre dağınık ve karışık haldeki parseller düzenlemeye alınarak üzerine yapı inşa edilmesine müsait geometrik bir görünüme kavuşturulmuştur. Bu görünüme kavuşmak kentleşme açısından da olumlu bir gelişme şeklinde görülebilir. Zira bu görünüme ulaşılmazsa dağınık ve karışık bir yerleşime sahip olan şehir altyapı hizmetlerinin sunumunda da başarılı olamayacağı için kentin modern bir yapıya bürünmesi sağlanamayacaktır. Özetle denilebilir ki Arazi ve Arsa Düzenlemesi kent planlaması

yönünden kullanıma elverişli olmayan yapıdaki kadastro parsellerinin daha ekonomik hale gelmesine imkân sağlayan bir imar planı uygulamasıdır. Arazi ve Arazi Düzenlemesinde temel düşünce, düzenlenecek bir bölgede bulunan kadastro parsellerinin tek bir kütle durumuna getirildikten sonra imar planı bilgilerine elverişli bir şekilde yeni imar parselleri biçiminde düzenlemeye tabi tutularak tekrardan mal maliklerine verilmesini ve bununla birlikte de kamu alanlarının kamu faaliyetine sunulmasını sağlamaktır (Kağızmanlı, 2009: 6).

Ayrıca Arazi ve Arsa Düzenlemesi yapılırken gerçekleştirilmek istenen bazı amaçlar vardır. Bunlar; gereğinden çok parçalı ve kadastral sahiplikleri imar planına uygun olarak geometrik yapıya parsellere dönüştürmek, düzenleme kapsamındaki taşınmazların ihtiyaç duyacağı ortak ve kamusal işletmeler için gerekli alanları her bir parselden aynı oranda temin etmek, mülkiyet hakkını taşınmaz değerini azaltmadan korumak, mülkiyetten kaynaklanan kullanım hakkını, aşırı seviyede sınırlamayacak şekilde yapmak ve uygun ölçüde kamu işletme alanlarına toprak kesintisi yapmak, düzenleme kapsamındaki arazi malikleri arasında plan sonrası meydana gelen değer artışlarının eşit dağıtımını garanti etmek, kamu faydası için de bazı amaçlar belirlenmiştir. Bu amaçlar kentsel gelişmenin kamu denetiminde kalması için düzenleme bölgelerinin imar planı gelişme aşamalarına ve imar programına bağlı şekilde belirlenmesi, seçilen düzenleme bölgesinin kentsel altyapı gereksiniminin kamu organlarına fazla külfet getirilmeden, mümkün olduğunca taşınmaz sahipleri tarafından karşılanması ve bilhassa kentsel gelişme alanlarında meydana gelen taşınmaz değer artışının bir kısmına sahip olmak ifadeleriyle açıklanmaktadır (İspir, 2006: 18-19). Ayrıca AAD uygulaması, idare hukuku bakımından bireysel bir idari uygulama olması sebebiyle yalnızca kamu yararının gerçekleştirilmesi hedefiyle meydana getirilmektedir (Kalabalık, 2011: 394). Uygulama gerçekleştirilirken idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurlarına da uygun hareket edilmelidir (Yılmaz, 2010: 55). Aksi takdirde işlemde kamu yararı sağlanamayacaktır.

Parsellerde Arazi ve Arsa Düzenlemesi yöntemi neden uygulanmalı? sorusuna da İmar planları uygulanırken isteğe bağlı uygulamaların yetersiz kalıyor olması, tevhit ve ifraz uygulamaları parsel bazında yapılaşma problemlerini çözüme kavuştururken, kamulaştırma uygulamasında diğer uygulamalarda gerekenden daha çok finansmana ihtiyaç duyuluyor olması ifadelerinde yanıt bulabilmektedir (Akçeşme, 2006: 68). Arazi ve arsa düzenlemesi uygulama yönteminin belediyeler ve vatandaşlar açısından da pek çok faydası bulunmaktadır. Konu gereği bu noktalara değinmek yerel idarelerin arazi ve arsa

düzenlemesine daha fazla önem göstermesine ve vatandaşlarında arsa ve arazilerinde bu uygulama yöntemini kullanma isteklerinin artmasını sağlayacaktır. Buna göre AAD 'ni kullanan Belediyelerin kamulaştırma yükü azalmakta hatta ortadan kalkmaktadır. Arazi maliklerinin rızasını gerektirmediği için uygulama kolay ve hızlı hale gelmektedir. İmar planları, güncelliğini kaybetmeden uygulanma imkânı bulabildiği için arazi maliki de imara uygun yapılaşma şartlarına uygun davranmakta ve kamu kullanımı için tahsis edilmiş yerlere izin almadan inşa edilecek yapıların da inşası geç kalmadan engellenmektedir. İmar uygulaması yapılan yerlerde yapılaşma hızlandığı için ev, apartman benzeri yerlere olan ihtiyaçta imara uygun şekilde sağlanabilmektedir. Yapılaşmak için gerektiği kadar imar parseli üretilmesinin sağlanması nedeniyle imara uygun olmayan arsalarda kaçak inşaat yapma girişimi büyük oranda azalmaktadır. Düzenleme yapılan bölgelerde belediyeler alt yapı hizmetlerini daha kolay ve hızlı yapabilmekte, dolayısıyla şehirlerin modern bir yapıya bürünmelerine imkân sağlanmaktadır. Kentsel gelişmenin zamanlanması ve şekillenmesi sürecinde yerel yönetimlere pozitif denetim sağlamaya yardımcı olmaktadır (İspir, 2006: 20). Gelişme imkânını ve masrafını fayda paylaşım modeline uygun olarak mal malikleri arasında eşit dağıtarak, sosyal adaleti sağlamaktadır. AAD sonrasında taşınmazlarda oluşan yeni değerler üzerinden vergi kaynakları yaratılarak vergi geliri artırılmakta böylelikle devlet büyük miktarda mali tasarruf etmektedir. Kentsel arazi arzı yönetilerek kentleşme için gerekli olan kentsel alanlar üretilebilmektedir. Arsa arzında artış olmasını sağlayarak arazi fiyatlarının belli bir düzeyde tutulmasına yardımcı olmaktadır. İmar planının ve alt yapının parça parça yapılması sonucunda kendini gösteren sorunlar engellenmektedir. Kadastral mülkiyet sınırlarının yeniden üretim aracı olarak sınır tartışmalarını ortadan kaldırmaktadır (Gülaç, 2015: 48).

AAD' ni kullanmanın arazi sahipleri açısından da pek çok faydası vardır. Buna göre de arazi ya da arsa, imar uygulaması ile kanuni şekilde yapılaşma durumuna elverişli imar parseli durumuna gelmekte ve böylelikle arazi ve arsanın kıymetinde de büyük oranda artış olmaktadır. Uygulamanın kullanılmasıyla satmak ya da bina yapmak amacıyla gerekli olan imar parseli ihtiyacı karşılanmakta, pasif kullanımlı arsa aktif kullanılır arsa özelliğine kavuşmaktadır. İnşaata elverişsiz küçük kadastro parselleri birleştirilme yoluyla imara uygun parsel haline dönüşmekte ve bunun sonucunda parsel malikleri ilgili alanda inşaat yapabileceği olanağını elde etmektedir. Kamu alanlarına denk gelen parseller fazladan alan kaybına uğramamaktadır. Düzenlemeyle bölgenin ihtiyacı olan sosyal alt yapı eksikliği giderilmekte ve parsel malikleri de bu olanaklardan faydalanmaktadır (İnam, 1989: 21- 22).

Bunların yanı sıra Arazi ve Arsa Düzenlemesi uygulamasını kullanmak düzenli bir kent ve yapılaşma için gerekli imar planı uygulamalarında amaçlanan fiziki ve sosyal hükümlerin uygulanır duruma gelmesini sağlamaktadır. Bu sağlanırken mahalli yönetimler ya da valilikler tarafından düzenlemeye tabi tutulan yerlerin ihtiyacı olan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil alan, cami ve karakol örnekli umumi çalışmalar ve bu çalışmalarla alakalı kuruluşların hizmet vereceği bölge dikkate alınmakta ve o bölgede düzenlemede bulunan tüm parsellerin yardımıyla (DOP) bu alanların kamuya kazandırılması mümkün olmaktadır. Kamu kuruluş alanları düzenlemeye giren bütün hak maliklerinden AAD uygulaması sonucu ortaya çıkan oran, kamu ortaklık payı (KOP) olarak maliklerin hisseleri oranında kendilerinden kesilerek ortaya çıkmaktadır (Akçeşme, 2006: 68).

18. maddenin uygulanma sebeplerinden bir başkası da alan eşdeğerliliği ilkesinin uygulanmasıyla planlama sınırındaki hak maliklerinin hisseleri oranında uygulamaya katılımının mümkün kılınmasıdır. Alan eşdeğerliliği ilkesi uygulanarak yapılmış olan plan sonucunda belli bir rant elde edilmektedir. Buna karşılık teknik ve sosyal altyapı kuruluşları adına ayrılmış olan yerlerin kamuya kazandırılmasında düzenleme alanında bulunan hak maliklerinin hisseleri oranı dikkate alınmak kaydıyla katılımları sağlanmakta ve böylelikle eşitlik ilkesi temin edilmektedir (Akçeşme, 2006: 68).

Arazi ve arsa düzenlemesi işleminde doğru, adaletli ve teknik kuralların uygulanabilmesi için de dikkate alınması gereken 3 ilke vardır. Bu ilkeler düzenleme ile meydana gelecek imar parsellerinin olabildiğince aynı yerden ya da yakınından imar parseli vermek, plan ve mevzuata uygun, korunması muhtemel yapıların tam ve hissesiz bir imar parseline uyum göstermesini sağlamak, mal malikine ayrılan miktarın bir imar parselinden küçük ölçüde olması veya diğer teknik ve yasal sebeplerle imar parseli verilmemesi halinde bu parseller yerine olabildiğince aynı koşul ve değerinde hisseli parsel vermek ifadeleriyle açıklanabilir.

Arazi ve arsa düzenlemesine uyularak yapılan imar düzenlemeleri, kadastral parsel malikleri açısından kamulaştırma uygulamasından daha adaletli sonuçlar ortaya koymaktadır. Arazileri kamulaştırmaya tabi tutulan parsel malikleri devletten mallarının gerçek değerini alamazken; arazi ve arsa düzenlemesi uygulamasını taşınmazları üzerinde uyguladığında kadastral parsellerinde belli oranda azalma olmasına rağmen işlem sonunda yapı inşasına uygun imar parsellerine kavuşmaktadır. Amaca uygun ve doğru bir şekilde tatbik edilen arazi ve arsa düzenlemesi imar planında umumi hizmetlere ayrılmış olan

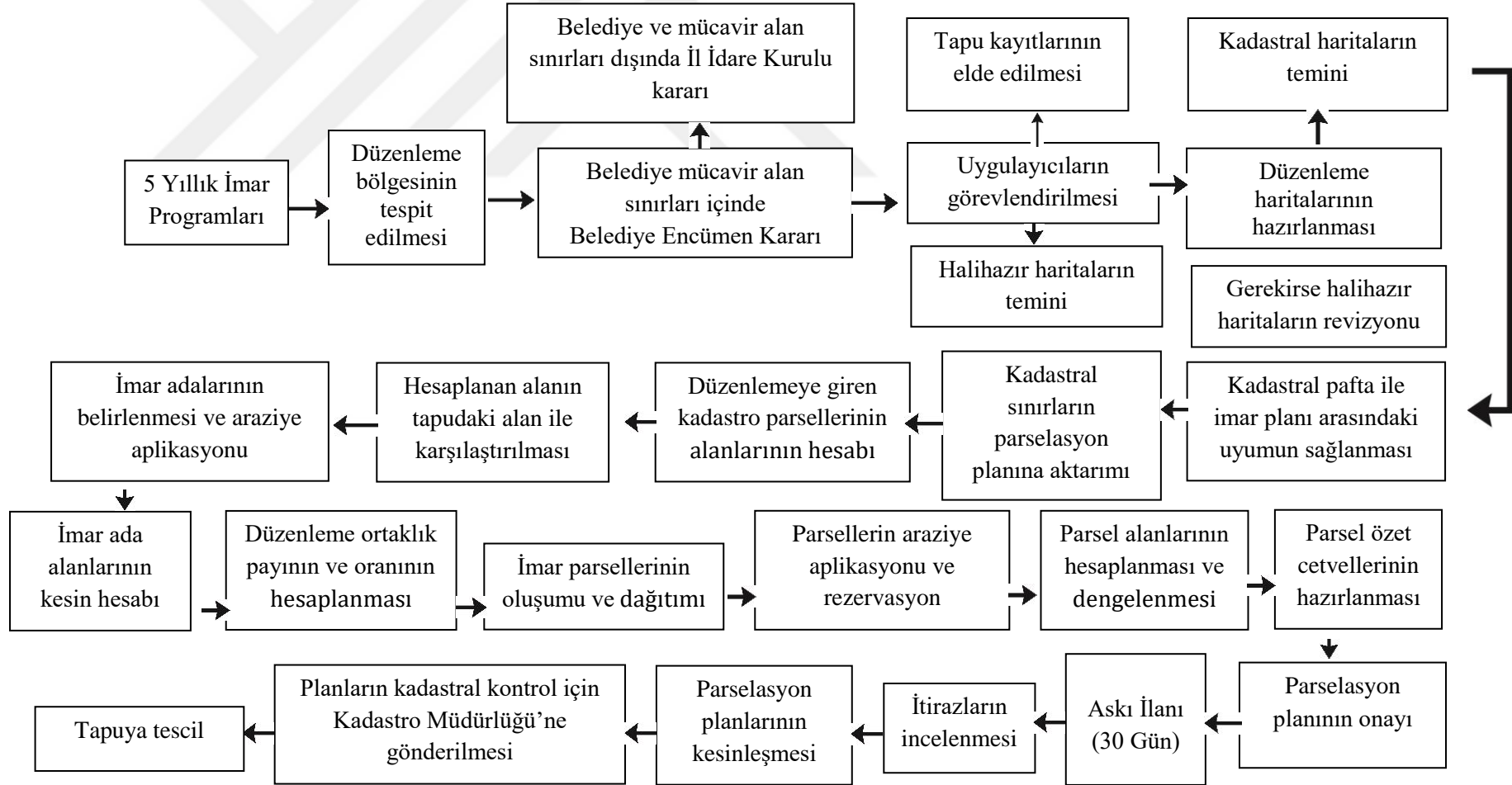
yerlerin kamuya kazandırılmasını sağlamaktadır. Bunun yanı sıra AAD sayesinde düzensiz nitelikte olmaları sebebiyle yapı inşa etmeye uygun olmayan arsalarda parsel haline getirildiği için planlı kentleşme ortaya çıkmaktadır. Tüm bunların sonucunda da adaletli ve doğru bir şekilde teknik kurallar uygulama sahası bulabildiği için modern ve düzenli kentleşme gerçekleşebilmektedir.

Arazi ve Arsa düzenlemesi gerçekleştirilirken de takip edilmesi gereken bazı işlemler vardır. İlgili işlem sürecini özetlemek gerekirse; işleme öncelikle düzenleme alanının tespitiyle başlanır ve daha sonrasında da düzenleme alanıyla ilgili kadastral harita ve tapu kayıtlarına ulaşılır. İşlem yapılacak ilgili bölge için düzenlenen harita onaylandıktan sonra da düzenlemeye girecek olan parseller belirlenir ve bu konuda tapu siciline belirtme yapılır. Düzenleme alanında yer alan parsellerin alanları da tespit edildikten sonra bu durum tapuda kayıtlı bulunan değerlerle karşılaştırılarak, hata sınırını aşan parseller varsa bunların alanlarında düzeltmeye gidilir ve imar alanı içinde bulunan tescil edilmemiş yerlerin ölçümü yapıldıktan sonra tescilinin yapılması için işlem yapılacak parselin düzenleme ortaklık payı hesaplanır ve ilgili parselin dağıtımına geçilir. Parselleme için gerekli plan onaylanır ve plan 30 günlük askıda ilan edilerek plan hakkında itiraz varsa incelendikten sonra plana kesinlik kazandırılır. Plan kesinlik kazandıktan sonra belediye tarafından Kadastro Müdürlüğü'ne yapılacak başvurunun şartları sağlanır. Bunun için paftadaki ada ve parsellere Kadastro Müdürlüğü'nden alınan son ada numarasına göre ada ve parsel numaraları verilir. Sonrasında da gerekli evraklar Kadastro Müdürlüğü'nce teslim alınır ve evrakların önce büro daha sonrada arazi kontrolleri yapıldıktan sonra parsel sahibi varsa eksiklerin tamamlanması konusunda uyarılır ve evrakın 3 nüsha kontrol raporu hazırlanır. Bundan sonra tapunun tescili için planın bir nüshası ve diğer evraklar Tapu Sicil Müdürlüğü'ne gönderilirken diğer nüshalar ise Kadastro Müdürlüğü'ne iade edilir. Kadastro Müdürlüğü de paftaları mürekkepler. Son olarak da planla ilgili evrakların birer kopyasının Kadastro Müdürlüğü'ne ulaştığı günden itibaren takip eden ayın 10'una kadar Tapu Genel Müdürlüğü'ne ya da Bölge Müdürlüğü'ne gönderilir (Çelik, 2006: 180-181). Parselleme işlemine konu olan planlar, düzenleme işleri belgeleriyle birlikte belediye ve mücavir alan içinde belediye encümeni, dışındaysa il idare kurulunun tasdiki sonrası uygulanır duruma gelmektedir. Parselasyon planları 1 ay süresince ilgisi bulunan idarede askıda kalmasının yanı sıra alışılabilir şekilde de duyurulmaktadır. Süre sonunda planlar kesinleşmekte ve kesinleşen planların tescili için yerel tapu ve kadastro kuruluşuna gerekli bilgi ve belgeler gönderilmektedir. İmar parselasyon planlarının tescil edilmesi sonrasında Medeni Kanunda

ve Tapu Sicil Tüzüğünde belirtilmiş olan plan yerine geçmekte ve sahiplikle alakalı sınır gösterme işlemleri plana göre yapılmaktadır. Bu işlem adımlarının akış diyagramı da tablo 2.2 de gösterildiği gibidir.



Tablo 2.2. Türkiye’de Arazi ve Arsa Düzenleme Yönteminin İşleyiş Süreci



*Güven, 2007: 20'den yararlanılarak hazırlanmıştır

Arazi ve arsa düzenlemesi işleminin ilk basamağı olan düzenleme sahaları tespit edilme işleminde ise düzenleme sahaları az sayıda parsel ölçeğinde dar şekilde değil, olabildiğince bölgesel belirlenmelidir. Düzenlemeyle iskâna açılacak yerde, gelecek nüfusun gereksinimi olan sosyal ve kamusal tesis alanları da hazırlanmalıdır. Düzenleme sınırı yapılaşmış yerlerle irtibat halinde ve devamı olacak nitelikte seçilmelidir. Yoksa yapılaşmış yerden kopuk şekilde iskâna açılan yer, yapılaşmış yerle irtibatta sorun yaşayacaktır. Kamulaştırma yükü meydana gelmemesi için, düzenleme sınırı DOP oranının %40 ya da altında olacak biçimde belirlenmesine dikkat edilmelidir. Tarım alanlarının kaybedilmemesi ve yapılacak alt yapının verimsiz olmaması için yakında yapılaşma olasılığı bulunmayan yerlerde düzenlemeye gidilmemelidir. Yol açmak ya da belediye yerine kamulaştırma yüklerinden kaçmak gibi ana felsefesi arsa üretimi olmayan işler düzenleme usulünde yapılmamalıdır. Düzenlemenin amaca uygun yapılabilmesi için düzenleme sahası çok iyi yapılmış bir inceleme sonrası belirlenmelidir. Düzenleme bölgesi belirlenmesi, düzenlenecek yer belediye ve mücavir alan sınırları içindeyse Belediye Encümeni, dışındaysa İl İdare Kurulu kararıyla yapılmalıdır. Düzenlemeye yapılan itirazlarda aynı birimlerde karara bağlanmalıdır (Akçeşme, 2006: 77- 78).

Konu gereği arazinin arsaya dönüşüm süreciyle ilgili bilgi vermenin de teze katkı sağlayacağı düşünülmüştür. Bu noktada toprağın ne zaman arsa ne zaman kadastro parseli olduğu ve arazinin arsaya dönüşüm sürecinde yaşanan gelişmeler hakkında bilgi verilmiştir. Arsa, gelişme alanı ve belediye sınırları içinde belediyeler tarafından, dışındaysa valilikler tarafından imar hakkıyla donatılmış kadastro veya imar parseli şeklinde tanımlanabilmektedir. Arsa, hazırlanmış imar planı hayata geçirildikten sonra ortaya çıkan imar parseli olabilmesinin yanı sıra AAD Yönetmeliğinin 5. maddesi son fıkrasında anlatılan 18. Madde uygulamasının tatbiki mümkün olmadığı zaman plana uygun olarak inşaat ruhsatı verilebilecek kadastro parseli niteliği de kazanmaktadır. Yapılaşmasına izin verilmiş olan veya izin verilmeyen kentsel ve tarımsal toprakların tamamı arazi kavramının içinde konu olurken; imar hakkıyla donatılmış topraklarsa arsa olarak vasıflandırılmaktadır. Araziden arsaya dönüşüm süreci mevzuatımızda tanımlı ve belirgin değildir. Bu sebeple oluşan değer artışı veya kentsel rant genel olarak yok sayılarak sadece arazi ve arsa uygulamasında bir ölçüde kamuya dönüş sağlanabilmektedir. Merkezi ve yerel yönetim, arsaya dönüşüm sürecinde altyapı düzenlemesini de barındıracak şekilde bir dizi işlemler yürütmenin yanında harcamalarda yapmaktadır. Bu harcamalar, kentsel kullanım için ayrılmış arsalarda değer artışı şeklinde ortaya çıkmaktadır. Yani araziden arsaya dönüşüm

sürecinde görülebilen değer artışının kaynağı direkt olarak kamunun yapmış olduğu alt yapıyla ve üst yapıyla ilgili işlem ve faaliyetlerdir. Ayrıca kentsel kullanıma ayrılmış toprakta tarımsal üretim gerçekleştirilmediği için meydana gelen kayıplar da topluma mal edilmektedir (Çelik, 2006: 157-158).

Tüm bunların dışında önemli olan bir nokta daha vardır ki Arazi ve Arsa düzenlemesinin düzenli kentleşmede önemli etkileri olduğudur. Çünkü AAD kaçınılmaz bir planlama aracıdır. Bunun dışında AAD sürdürülebilir kentsel gelişimin önemli kuvvetlerinden biri ve ilk aşamasını meydana getiren imar planlarının yapılması kadar da önemlidir (Mutlu, 2013: 46). AAD sayesinde planlama bakımından kullanışsız bir yapı özelliği taşıyan kadastro parselleri daha ekonomik kullanılabilir bir yapıya dönüşmekte, plan uygulama süreci azaltılabilmekte ve plan geniş alanlara uygulanabilir özelliğe kavuşmaktadır. Ayrıca Arazi ve Arsa düzenlemesi bazı durumlarda halkın katılımını da gerektirmektedir. Halkın katılımı parselasyon planlarıyla ilgili işlemler tamamlandıktan sonra gerçekleşmektedir. Bu noktada parselasyon planlarının ilanı ile ilgili bölümün dışında sadece ilgilinin bilgisine başvurma biçiminde de bir katılım gerçekleşmektedir. Planın ilan edilmesi aşamasında bütün parsel maliklerine duyurma ve bilgilendirme için düzenleme işleminin son basamağı olan parselasyon planlarının askıya çıkarılması işlemi gerekli olmakta ve bu basamağa dek bilgilendirme, dinleme veya başka türlü halk katılımını sağlamaya dönük bir araç yoktur. Daha net bir ifadeyle, bütün işlemler bittikten sonra kabul veya reddetmesi için parselasyon planları halkın huzuruna getirilmektedir (Çelik, 2006: 458). Halk planlarda bir hata görürse bunu yetkili makama bildirmekte ve ilgili şikâyet incelendikten sonra gerekli görüldüğü takdirde plan düzeltilmekte ve sonrasında uygulamaya konulmaktadır.

2.4.5.2.3. Kamulaştırma

İmar planlaması uygulamalarında kullanılan yöntemlerden bir diğerini de kamulaştırma (istimlak) işlemi oluşturmaktadır. Kamu yararının gerekli olduğu hallerde özel mülkiyette bulunan taşınmazların, kamu yönetimleri tarafından bedelleri peşin ödenmek suretiyle kamu mülkiyetine zorla geçirilmesine kamulaştırma ya da istimlak denmektedir. Ülkemizde kamulaştırma işlemi çizelge 2.3. de gösterildiği üzere bir dizi mevzuat düzenlemesinden sonra bugünkü durumuna kavuşmuştur.

Çizelge 2.3. Ülkemizde Kamulaştırma Mevzuatının Gelişimi (Çelik, 2006: 102)

Tarih	Yasa No	Kamulaştırma Karşılığı		Yasanın Tanımı
		Rayiç Değeri	Vergi Değeri	
1924	-	+		Anayasa 74. Madde
1925	583		+	Ankara için kamulaştırma yasası
1926	929		+	Devlet Demir Yolları kamulaştırma yasası
1934	2497		+	Belediyelerce yapılacak kamulaştırma yasası
1939	3710	+		Belediye kamulaştırma yasası
1940	3887		+	Milli Savunma ihtiyaçları için kamulaştırma yasası
1940	3908		+	Yeniden kurulacak Erzincan şehir yerinin kamulaştırılması hakkında yasa
1956	6830	+		Kamulaştırma Yasası
1961	334	+		Anayasa 38. Madde
1971	1488		+	Anayasa değişikliği, 38. Madde 2 ve 3. Fıkralar
1982	2709	+		Anayasa, 46. Madde (Yürürlükte)
1983	2942	+		Kamulaştırma yasası (Yürürlükte)
2001	4650	+		Kamulaştırma Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (Yürürlükte)

*(Çelik, 2006:102)'den yararlanılarak hazırlanmıştır

Kamulaştırma terimi 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 1945 yılında Türkçeleşmiş halinin 74. maddesiyle mevzuatımıza girmiştir. 74. maddeye göre idarelerin, özel mülkiyete konu taşınmaz malları, gerçek değere dayalı peşin ödeme ilkesine uygun şekilde kamulaştırabileceği üzerinde durulmuştur. Uygulamada ise devletin güçlenmesi kaygıları ön plana çıktığı için ilgili madde genellikle uygulanma imkânı bulamamıştır. Kimi zaman belli bölgeler ve belli işler için de özel bazı kamulaştırma yasaları yürürlüğe girmiştir. Bunlardan biri 1925 tarihli 583 sayılı Ankara için Kamulaştırma Yasası olmuştur. Yine 1926 tarihli 929 sayılı Devlet Demir Yolları Kamulaştırma Yasası da yürürlüğe sokulan özel kamulaştırma yasalarından biridir. 1934 yılına gelindiğinde ise 2497 sayılı Belediyeler tarafından yapılacak kamulaştırma işlemlerine yönelik bir yasa çıkarılmıştır. Aynı içeriğe sahip yasa 1939 yılında da 3710 sayılı Belediye Kamulaştırma Yasası şeklinde yeniden düzenlenmiştir. 1940 tarihli 3908 sayılı yasa ise Milli Savunma İhtiyaçları İçin Kamulaştırma Yasası adı altında yürürlüğe konmuştur. Aynı yıl özel kamulaştırma yasası niteliğindeki 3908 sayılı Yeniden Kurulacak Erzincan Şehir Yerinin Kamulaştırılması Hakkında da bir yasa çıkarılmıştır. Yaklaşık 10 yıl gibi bir süre sonrada 1956 tarihli 6930 sayılı Kamulaştırma Yasası yürürlüğe girmiştir. Ayrıca 1961 Anayasası da kamulaştırma işlemine değinmiş ve bedel ödenme noktasında gerçek değerın önemi üzerinde durmuştur. Buna göre 1961 tarihli 334 sayılı yasada anayasanın 38. maddesindeki kamulaştırma

işlemine değinmiştir. Buna göre; taşınmaz malların gerçek karşılıklarının peşin ödenmesi şartıyla kamulaştırma işlemine tabi tutulabileceklerine dikkat çekilmiştir. 1971 yılına gelindiğinde ise anayasanın kamulaştırmayı anlatan 38. maddesi 1488 sayılı yasayla 2. ve 3. fıkralarında değişikliğe gidilmiştir. İlgili değişiklik özel mülkiyeti kamulaştırmaya tabi tutulan kişiye yapılan ödemenin malın vergi değerini aşmayacak şekilde yapılması ya da vergi değerinden az olacak şekilde ödeme yapılması halinde malikin itiraz ve dava hakkının olduğu yönünde bir açıklamayla ilgilidir. 1982 yılı 2709 sayılı kanunda ise kamulaştırma işlemi 46. maddede düzenlenmiştir. 1982 Anayasası döneminde çıkartılmış olan 1983 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma yasasında kamulaştırma işlemi ilgili kanunun 3. Maddesinde açıklama bulmuştur. 2942 sayılı kamulaştırma yasasının yürürlüğe girmesiyle de 6830 sayılı İstimlak Kanunu tamamıyla yürürlükten kaldırılmıştır. 2001 yılına gelindiğinde de 4650 sayılı Kamulaştırma Kanununda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Kanunda yapılmış olan değişiklik, kamulaştırma bedeli tespitinde kullanılan ölçütlerle ilgili olmuştur. Bu içeriğe sahip madde kanun metni içerisinden çıkarılmış ve sonucunda da kamulaştırma için ödenecek bedelin ne olacağının tespiti tekrardan kanun koyucunun takdirine kalmıştır. Ayrıca 4650 sayılı kanunla değişiklik yapılan yasa da kamulaştırma işleminin yapılabilmesi için yeterli ödeneğin sağlanması, tarafların öncelikle anlaşmalarının ön planda tutulması, kamulaştırma bedelinde anlaşma sağlanamadığında bu bedelin mahkeme tarafından belirlenmesi gibi esaslarda getirilerek kanunda yenilenmelere gidilmiştir (Evren, 2012: 54). Kamulaştırma kanunu imar sınırı içinde ve dışında yani bütün ülkede kamu hizmet ve girişimlerinin gerekli olduğu durumlarda uygulanan bir kanun özelliğindedir.

Özetlemek gerekirse; Kamulaştırma yasası 2942 sayılı kanun ile kabul edilmiş sonrasında ise 4650 sayılı kanunla değişikliğe uğramıştır. Kanun, kamulaştırmada gerçekleştirilecek uygulamaları, kamulaştırma değerinin hesaplanmasını, taşınabilir olmayan mal ve bu mallardan yararlanma hakkının yönetim yerine tescil edilmesini, işler halde bulunmayan taşınmazın geri istenmesini, idareler arasında yapılan taşınabilir olmayan mal devir işlerini, karşılıklı hak ve yükümlülüklerle bunlara bağlı ortaya çıkmış anlaşmazlıkların çözülmesinde uygulanan yol ve yöntemlerini tanzim etmektedir. Bunlardan başka özel kanunlardan güç alarak gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri yerine gerçekleştirilecek kamulaştırma işlemlerinde de bu kanun hükümleri uygulamaya konulmaktadır. 4650 sayılı kanunla getirilen yeni düzenleme ile idareler tarafından yeterli ödenek sağlanmadan kamulaştırma işlemlerine başlanılamaması durumu kabul edilmiştir.

Kamulaştırma işlemi salt bir kamu hukuku işlemidir. Kamulaştırma yapma yetkisini kullanan devlet ya da kamu tüzel kişileri kamu gücünden kaynaklanan bir yetki kullandıkları ve özel mülkiyete el attıkları için, kamulaştırma işlemi idare hukuku esaslarına göre, bir kanuna dayanılarak ve idarenin tek taraflı iradesiyle yapılan bir işlem niteliğindedir (Çelik, 2006: 95). Yasal dayanağını 3194 sayılı İmar Kanununun 10. ve 13. maddelerinden alan Kamulaştırma işleminde, usul ve yöntemler ise 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre uygulanmaktadır. Ayrıca kamulaştırma kamu yararı amacını taşımaktadır. Çünkü mülkiyet hakkı yalnızca kamu yararının sağlanması halinde sınırlandırılabilen ve kamu mülkiyetine geçirilebilmektedir. Kamulaştırma işlemi gerçekleştirilirken de amaç ve şekil kamulaştırma kanunundaki esas ve yöntemlere uygun olmalıdır. Kanunun bu hükmü doğrultusunda kamulaştırmanın öğeleri de ortaya çıkmıştır. Buna göre yapılacak kamulaştırma işleminde kamu yararı olmalıdır. Kamulaştırma kararı yetkili organlar tarafından verilmeli ve onaylanmalıdır. Aksi takdirde kamulaştırma işlemi geçersiz sayılacaktır. Kamulaştırılan taşınmaz amacı dışında kullanılmamalıdır. Kamulaştırılan taşınmazın bedeli peşin ödenmelidir. Kamulaştırılan taşınmaz özel kişilere ait olmalıdır. Kamulaştırma işlemi, kamulaştırma yasasında anlatılan ilke ve yöntemlere uygun yapılmalıdır (Yıldız, 2014: 161-162). İlgili öğelere göre kamulaştırma işlemi üstünlük yapılmamalıdır. Çünkü ortada mülkiyet hakkını kısıtlama durumu söz konusudur. Bu durumda da kamulaştırma işlemi kamu yararını aşan şekilde yapılırsa eğer işlemin adı kamulaştırma değil kanun hükümleri dışında bir hareketle sebepsizce mala el koyma olacaktır. Buna göre üzerinde kamulaştırma işlemi yapılacak taşınmaz mutlaka kamulaştırmayı yapacak kurumun hizmet alanları içerisinde yer almalıdır. Maalesef ki zaman zaman bu hükmün dışına çıkan uygulamalarda gerçekleşmektedir. İlgili durum kamulaştırma kanunundaki iyi niyetle saklanmış hükümlerin kanun dışında uygulanması şeklinde vücut bulmaktadır. Bu noktada kamulaştırılma işlemi yapılmış olan bir taşınmaz, hangi iş amacıyla bu işleme tabi tutulduysa mutlaka o iş alanı için ayrılmalıdır.

Kamulaştırma işlemi karşılığında taşınmaz sahibine ödenen bedel mutlaka peşin ödenmelidir. Bu ayrıntıya uyulmadan yapılan bir kamulaştırma işlemi geçersiz işlem sayılacaktır. Bazı durumlarda bu durumun istisnası öne çıkmaktadır. Bunlar; çiftçinin toprak sahibi edilmesi, ormanların devletleştirilmesi, yeni orman yetiştirme amacı, iskân tasarılarının uygulanması, kıyıların korunması ve turizm niyetiyle yapılan kamulaştırma işlemlerinde bedelin taksitle ödenmesi halidir.

Kamulaştırma işlemi kamu kurumları üzerinde uygulanmamaktadır. İlgili işlem yalnızca özel kişilerin taşınmazları üzerinde gerçekleştirilebilir. Kamulaştırma işleminde iptale neden olacak sonuçlara ulaşmamak için mutlaka kamulaştırma kanun hükümlerine göre hareket edilmeli ve kanunun izlediği ilke ve yöntemler takip edilmelidir. Aksi takdirde işlem en başa döneceğinden hem süre hem emek hem de parasal kayıplar ortaya çıkacaktır. Kamulaştırmanın ilke ve yöntemleri 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunuyla düzenlenmiştir. Kanun hükümlerine göre kamulaştırma işlemi için yeterli ödenek temin edilmeli, kamulaştırılacak taşınmazın tespiti yapılmalı, kamu yararı kararı alınmalı ve onaylanmalı, kamulaştırma hazırlık çalışmaları yapılmalı, taşınmaz kamulaştırma bedelinin tespit edilmeli, gereken bildirim ve duyurular yapılmalı, haklar sınırlanmalı ve bağlanmalı, kamulaştırmaya yapılacak itirazlar işlemleri yapılmalı, taşınmazın kurum adına tescili ve taşınmaza hızlı şekilde el koyma uygulaması, kamulaştırmadan vazgeçme ve mal malikinin geri alma hakkı işlemleri yapılmalıdır (Yıldız, 2014: 170).

Kamulaştırma yapma yetkisine devlet ve kamu tüzel kişileri sahiptir. Özel hukuk gerçek ya da tüzel kişilerin kamulaştırma yetkisi yoktur. Fakat bu kişiler faydasına gördükleri hizmet açısından denetimine tabi buldukları köy, belediye, il özel idaresi ya da bakanlık tarafınca kamulaştırma yapılabilmektedir (Kalabalık, 2011: 281). Belediyeler imar planı uygulaması yöntemi olarak kamulaştırma yöntemine başvurmaktadır. Belediyelerin bu yöntemi kullanmasına sebep olan durumlar imar planının tamamında ana arterler temel alınmadan yapılan imar uygulamaları, parsel bazında yapılan imar uygulamaları, düzenleme alanlarının birbirine yakın DOP oranı esas alınmadan çevrilmesi, önceden yapılan uygulamalar, imar planı uygulamasında DOP oranının %40'ın üzerinde olması ve mevcut yapılaşmaların olmasıdır (Yıldırım ve Barışcan, 2013: 365-366). Bu durumlardan başka, imar planları ve ilgili kanunlardaki değişikliklerle mahkemeler tarafından verilmiş olan konuyla ilgili kararlar da bazı meskûn alanlarda imar uygulaması yapılamadığı için kamulaştırma işlemini zorunlu hale getirmektedir. Başka bir yönden imar planlarında Belediye Hizmet Alanı, Sosyal Tesis gibi ayrılan ve kamuya geçmesi gereken diğer alanlar için de kamulaştırma işlemi bir imar planı uygulama aracı olarak araya girmektedir. Bu akış belediyelerde imar programı çerçevesinde uygulanmaktadır.

Kamulaştırma işlemi bir plan uygulama aracı olarak kullanılırken bazı olumsuz durumlara da sebebiyet vermektedir. Buna göre kamulaştırma, mülkiyet hakkının özüne dokunduğu için bu hakkın yok olmasına neden olan bir işlem niteliğindedir. Bu özelliğiyle kamulaştırma işlemi taşınmaz sahibine aynı bölgede bir başka taşınmaza sahip olması

imkânını yaratmadığı için kamulaştırma sonrası aynı kişi aynı bölgede başka bir taşınmaz sahibi olamamaktadır. Ayrıca kamulaştırma işlemi belediyelerin mali kaynaklarının yetersiz olması nedeniyle olması gereken biçimde uygulanmadığı zamanlarda, imar planı uygulamalarında bir yöntem olarak uygulanmamalıdır. Uygulanması halinde bu durum yalnızca bir hatayı doğuracaktır. Kamulaştırma sadece kamusal hizmet sahalarının kazanılması için uygulandığından imar adaları içinde yapıya ve imara uygun düzenli parsellerin ortaya çıkarılmasını amaçlamaktadır. Kamulaştırma dışında kalmış olan parsellerin imara uygun olmayan artık bölümlerinden hiçbir biçimde faydalanılamaması durumu bu yöntemin sebep olduğu önemli problemler arasındadır. Kamulaştırmadan sonra sınır düzeltmelerinin yapılmadığı için şekli bozuk ve zorlamalı yapı koşulları meydana gelmektedir. Buna ek olarak kamulaştırma kamu bakımından uzun, pahalı, zorluklar barındıran ve kişiler arasında genellikle eşitsizlikler olmasına neden olan bir yöntemdir ve kamulaştırma çalışmalarında yapılan işlemler fazla zaman almaktadır (Ersoy ve Keskinok, 2000: 4-5). Ayrıca kamulaştırma işlemleri kamulaştırmada yapılan değer tespitlerinin tam anlamıyla gerçeği yansıtmaması halinde en büyük dava konusu olmaktadır (Güven, 2007: 30). Taşınmaz sahiplerinin değer artışlarında meydana gelen durumdan yeterince faydalanamaması hali kamulaştırmanın en sakıncalı tarafını oluşturmaktadır. Kamulaştırma bedelinin yüksek oluşu ve peşin ödenmesi koşulu işlem sürecinde ortaya çıkan zorlukları daha da artırmakta ve zorlukların üstesinden gelmek isteyen kamu kurumları çoğu zaman yatırımlarını kısmak zorunda kalarak üretimin aksamasına sebep olmaktadır (Yıldız, 2014: 164). Kamulaştırma için hazırlanmış olan proje yol üstü yerlerine rastgelen parseller ifraz edildiği için değerleri düşerken, bunun tam tersi olarak kamu yatırımından yararlanan diğer parsellerin değerlerinde artışlar olmaktadır. Bu durumda haksız rant kazanımına neden olmaktadır (Boztoprak, Demir ve Çoruhlu, 2015: 2).

İmar kamulaştırmaları yapılırken dikkat çeken bazı ilke ve özellikler vardır. Bunlar imar kamulaştırması işleminde mutlaka imar planlarına uygunluk sağlanmalıdır. İmar kamulaştırması kamu yararı kararından istisna tutulmaktadır. Kamulaştırma işleminde trampa olanağı mevcuttur. Kamulaştırma bedeline değer biçilirken imar faktörü nazara alınmamaktadır. İmar kamulaştırması işlemine karşı açılacak davalarda imar planlarının da iptali istenebilmektedir. Kamulaştırma imar planında öngörülen amaçla sınırlıdır. İdare kamulaştırma işlemini gerçekleştirmekle yükümlüdür. Ayrıca imar kamulaştırması yapılırken kamulaştırılan yerin emlak vergileri idare tarafından ödenmektedir (Şimşek, 2010: 320).

2.5. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Etik Dışı Davranışlar ve İmar İlişkisi

Türkiye’de artış gösteren etik dışı davranışlar kamu hizmetlerinin sunum sürecini olumsuz etkilemekte ve sonucunda da gerek ekonomik gerek idari gerekse de toplumsal anlamda yıpranmalar ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerde görülen yolsuzluklar (etik dışı davranışlar) pek çok nedene bağlı olarak gerçekleşmektedir. Genel anlamda bu davranışların görülme sebepleri ve boyutları yukarıdaki başlıklarda bahsedildiği gibi kurumsal yapı, demokratik katılım ve açıklık/şeffaflık aksaklıkları-yetersizliklerine bağlı olarak da ortaya çıkmaları mümkündür.

2.5.1. Kurumsal Yapıdaki Aksaklıklar-Yetersizlikler

Yerel yönetimlerimizde çok önemli kurumsal (örgütsel, yönetsel ve kaynak planlamasıyla ilgili) sorunlar vardır. Bu sorunların çözüme kavuşturulması için yapılması gereken ilk uygulama örgütsel gelişme tekniklerinin kullanılmasıdır. Bu kapsamda, belediyenin veya belediyelerin kurumsal sorunları tespit edilmeli ve bu konuda ihtiyaç duyulan bilgiler belirlenmeli ve çözüme kavuşturulmalıdır. İlgili sorunlar çözüme kavuşturulduktan sonra ulaşılan sonuçlara uygun iyileştirme ve geliştirme programları hazırlanmalı ve bu programlar uygulamaya konmalıdır. Örgütsel yapının yanı sıra yönetsel süreçler, politikalar ve yeni örgüt kurallarının da geliştirilmesi gereklidir. Yerel yönetimlerde görülen sorunların çözümü için birim, süreç, personel ve uygun zamanın sağlanması çok büyük önem taşımaktadır. Bunlardan birisi bile eksik olduğunda örgütsel yapı işleyişinde sorunlar görülebilmekte ve sonucunda da kurumsal yapıda önemli aksaklıklar/yetersizlikler etkisini göstermektedir (Çukurçayır, Özer ve Turgut, 2012: 6). Ayrıca mevcut örgütsel yapı planlı bir şekilde yapılandırılmadığı için plansız bir gelişim göstermişse kurum içerisinde sorunların görülme ihtimali yok denecek kadar azdır.

Yerel yönetimlerde bir hizmet yerine getirilirken yönetimin yüklenmiş olduğu görev ve sorumluluklarda birimler arasında paylaşılırken bazen sorunlar doğurmaktadır. Örneğin bu sorunlar birimler arasında mantıksal ve anlaşılır bir ilişki kurulurken zorluklar görülmesi şeklinde bir etki gösterebilmektedir. Ayrıca ilgili birimler arasında koordinasyon birliği sağlanmadığında ve aynı ya da benzer özelliklere sahip hizmetler farklı farklı birimler tarafından yapıldığında aynı alanda birden fazla sorumlu idareci olması sorunuyla da karşı karşıya kalınmaktadır. Bu durumda var olan örgütsel yapının oluşumunda akla uygun hareket etmeyi engellemektedir. Ayrıca bazı yerel yönetim birimlerinde bulunması gereken

hizmet birimleri yoktur. Bunun sonucunda da halkın ihtiyaçlarına yeterli cevap verilememektedir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde görülen bu sorun evre idaresi ve toplu konut (imar) problemleri gibi hizmet alanlarında görülmektedir.

Yerel yönetimlerde yönetim planlaması yapılırken de başarının sağlanması için ilgili birimler tarafından kamuya hizmet düşüncesinin para, zaman ve mekân faktörlerinden önce gelmesi gereklidir. Maalesef ki bu noktada hizmeti öncelikli gören yönetsel planlama çalışmaları yetersizdir. Ayrıca herhangi bir hizmet gerçekleştirilirken yönetim tarafından mutlaka bu hizmetle alakalı hedeflerin neler olduğu belirlenmelidir. Belirsiz bir amaçla yola çıkan bir hizmetten başarı beklenmesi mümkün değildir. Bu sorun hizmetin gerçekleştirilmesi sürecinde sorumlu birimler arasında birliktelik kurulmasını zorlaştırmakta ve dolayısıyla ilgili hizmette aksamalar görülmektedir. Hizmet hedefleri belirlenmediği için hizmet retmeyle sorumlu birimlerin performans düzeylerinin izlenmesi, llmesi ve değerlendirilmesi için de bir çaba gösterilmemektedir. Bunun sonucunda da belediyeler sorumluluk idaresi olma düşüncesine geçememektedir.

Yukarıda bahsedilen sebeplere ek olarak birimlerde görevli personelin niteliksel düzeyi, ilgili görevi yapabilmek için gereken düzeyin altında olursa da kurum içerisinde pek çok sorun görülmektedir. Bu sorunların giderilmesi için personelin geliştirilmesine yönelik hizmet içi eğitim artırılmalıdır. Aksi halde hizmet üretiminde önemli eksiklikler görülecektir. Ayrıca yerel yönetimlerde hizmet üretiminde maliyet odaklı bir anlayış yerleşmemiş olması da sorun olarak ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle hizmetin gerek toplam gerekse birim maliyeti hesaplanamamakta ve hizmet maliyeti karar alma aşamasında dikkate alınan bir unsur olarak ortaya çıkmamaktadır. Hizmet retiminde maliyet odaklı bir anlayıştan yoksun bir yönetimde maliye boyutunda pek çok kez ihmaller görülmesinin yanı sıra aşırı ve gereksiz istihdam sağlanması da hizmet maliyetinde artışların olmasına neden olmaktadır. Bahsedilen anlayışın yönetimde yerleştirilmemiş oluşu kurumsal yetersizlikleri daha da artırmaktadır.

İdarede yapılan işgücü analizleri ve sınıflandırmaları, personel yönetiminin geliştirilme çalışmaları ve görev tanımları oluşturma gibi konular ağdaş yönetimin önemli araçlarını meydana getirmektedir. Bu konulardan birine bile yeterince önem verilmemesi ve uygulamada kullanılmaması kurumsal yapı içerisinde aksaklıkların görülmesine neden olmaktadır. Çağdaş bir yönetime kavuşmak için ilgili konularda gerekli önem ve uygulamada kullanım sağlanmalı ve kurumsal yapı üzerindeki sorundan kaynaklanan yk

kaldırılmalıdır. Yönetimde kıt kaynakların planlanması ve idaresi açısından da günlük uygulamalar yapılandırılmış tercihleri yansıtmıyor ve karar alma bir anda gelişen tercih ve kalıplara dayandığı için kurumsal yapıda aksamalar görülmektedir. Böyle bir durumla karşılaşmamak için ilgili yönetim planlı yapılandırılmış tercihler ve kıt kaynak planlaması çalışmalarına ayrı bir özen göstererek karar alma aşamasında anlık tercihler görülmesine izin vermemelidir. Ayrıca yerel yönetimlerde finansal yönetim anlayışı hala yeterli gelişim gösterememiş ve bütçeleme görevi bir finansal planlama ve denetim aracı olarak gerçek özelliğine kavuşmamıştır. Bu sebeple düzenlemeler yapılmasına rağmen belediye muhasebe sistemleri geniş çaplı yatırımlara destek olabilecek seviyeye gelememiştir. Bu noktada yönetimin gerçekleştirmiş olduğu faaliyetle ilgili finansal bilgileri barındıran finansal yönetim anlayışının gelişiminin sağlanması ilgili iş hedefine de ulaşmayı sağlayacağı için kurumda önemle üzerinde durulması gereken bir anlayış olmalıdır (Yaşamış, 1992: 18-19).

Tüm bunların yanında yerel yönetimlerde insan kaynaklarının daha iyi yönetilmesi için gerekli insan gücünü programlamak ve geliştirmek amacıyla uygulanan teknikler ve yöntemler fazlasıyla eksiktir. Bu eksikliğin en kısa zamanda giderilmesi yönetim için önemlidir. Ayrıca kurum içindeki işçi devir hızı da çok yüksektir. Bu durum personelin işten duyduğu tatminin sınırlı olduğunu göstermektedir. Personelin sağlık izinleri kullanması ve çalışma saatlerine önem göstermemesi durumu da bu sorunun varlığını kanıtlamaktadır. Belediye üst yöneticilerinin görev ve sorumluluklarının açık bir şekilde belirlenmemesi, belirlenmiş olsa bile daha tutarlı ve verimli bir düzenlemeye ihtiyaç duyulması da kurumsal yapı içinde eksiklikler görülmesine neden olmaktadır. Gereken düzenlemelerin yapılması, belediye başkan yardımcılarının görev dağılımında düzenleme yapılarak belediye başkanının üzerindeki aşırı ve rutin iş yükünü de kaldıracağı için hizmet sunumunda ortaya çıkabilecek zaman kaybını engelleyecektir (Çukurçayır, Özer ve Turgut, 2012: 6). Yukarıda bahsedilen sorunların çözüme ulaşması için yerel yönetimler tarafından yeterince çaba gösterilmemektedir. Bunun sonucunda da değişime karşı ve tutucu yönetsel yapılar ortaya çıkmaktadır. Oysa belediyelerde örgütsel ve kurumsal (yönetsel) bir gelişmenin yaşanması mümkün ve hatta zorunludur. Belediyelerde kurumsal gelişim faaliyetlerinin başarıyla sonuçlanması daha iyi ve etkili bir yapının ortaya konması ve yönetsel becerilerin geliştirilmesine bağlıdır. Belediyelerin sorunların çözümüne yönelik örgütlenme ve yapılanma çalışmalarında yeniden başarı göstermesinin sağlanması, bütün belediye hizmetlerindeki yetersizliklerin giderilmesi bakımından hayati önem taşımaktadır (Yaşamış,

1992: 20). Sonuç olarak denilebilir ki kurumsal yapıdaki aksaklıklar ve eksiklikler, yukarıdaki açıklamalardan anlaşıldığı üzere kurumlarda örgütsel gelişme tekniklerinin kullanılmaya başlanarak iyileştirilme ve geliştirme programlarının uygulanması, kurumda birim, süreç, personel ve uygun zamanda eksiklikler varsa giderilmesi, mevcut örgütsel yapının planlı şekilde gelişiminin sağlanması, yönetimde sorumluluklar paylaşılırken birimler arasında koordinasyon ve mantıksal ilişkilerin sağlanması, yönetim planlamasında kamuya hizmet bilincinin para, mekân ve zaman faktörlerinden önemli sayılması, yönetimin hizmet hedeflerinde net olması, birim personellerinin niteliksel düzeyleri buldukları görevi yerine getirmeye yeterli değilse ilgili personellerin gelişimine yönelik hizmet içi eğitimlerin artırılması, yerel yönetimlerde hizmet üretiminde maliyet odaklı bir anlayışın yerleştirilmesi, idarede yapılan işgücü analizleri ve sınıflandırmaları, personel geliştirilmeleri ve görev tanımları çalışmalarına gereken önemin verilmesi, yönetimin gerçekleştirdiği günlük uygulamaların yapılandırılmış tercihleri yansıtması, kurumda finansal yönetim anlayışının geliştirilerek yönetime hâkim kılınması, insan kaynaklarında daha iyi bir yönetimin sağlanması amacıyla gereken tekniklerin ve yöntemlerin geliştirilerek artırılması, belediyenin üst kademesinde görev yapan yöneticilerin görev ve sorumluluklarının açık ve tutarlı bir şekilde belirlenerek aşırı ve rutin iş yükünün sebep olduğu zaman kaybının giderilmesiyle ortadan kaldırılabilir.

Kurumsal yapıda sorunlar görülmesine neden olan etmenler ve sorunların çözüm yollarından bahsettikten sonra yerel yönetimlerde bir başka sorun alanı olan demokratik katılımındaki aksaklıkların neler olduğuna değinmekte tezin bütünü gereği büyük bir ihtiyaç görülmüştür.

2.5.2. Demokratik Katılıma İlişkin Aksaklıklar

Yerel yönetimlerde alınan kararlara halkın katılımının sağlanması, yönetimin üretici ve kaynak yaratan bir özelliğe kavuşmak istemesi noktasında teşvik edici bir unsur olarak görülmektedir. Yönetimde alınacak kararlara halkın katılım göstermesiyle yönetim sorumluluğunu halkla paylaşmaktadır. Böylelikle yönetimle halk arasında doğabilecek kararlara itirazların önüne de geçilebilmektedir. Halkın katılımının aktif olduğu katılımcı demokrasi modeline hâkim idarelerde yöneticiler halk tarafından belirlenerek, seçim dönemleri sonrasında da denetlenebilmektedir. Bu noktada vatandaşlar yerel idarelerde pek çok konuda söz sahibi olurlar. Yani hizmetlerini işe yarar görmedikleri idarecileri görevlerinden alabilir, çevre ve imar benzeri mevzularda görüşlerini sunabilir ve halk

oylamasıyla bazı kararlarda etkili olabilirler. Yerel yönetimlerde katılım bu bakımdan aktif ve pasif katılım şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Belediyelerin çalışmalarına vatandaşların bireysel ya da grup olarak katılmaları, ilgi duymaları, görüş sunmaları, eleştirilerde bulunmaları durumunda bu katılım “aktif katılım” olarak adlandırılmaktadır (Yiğit, 2008: 49). Pasif katılım durumunda ise katılım isteği belediyelerden ve diğer yerel yönetim türlerinden gelmektedir. Bunun sonrasında halkın yönetime katılması durumu da “pasif katılım” olarak adlandırılmaktadır. Ayrıca belediyeler halk dışında kentteki diğer gruplarla da ilişki içerisindedir. Bu grupların taleplerini ve şikâyetlerini dinlemektedir. Fakat burada yerel yönetimler için en büyük engel, bu grupların karar organlarını kamu yararının aksine yalnızca kendi çıkarlarını koruyacak biçimde etkileme olasılığıdır (Çukurçayır, Özer ve Turgut, 2012: 7). Böyle bir durumla karşılaşılması için yerel yönetimlerin bu tür riskleri dikkatli bir şekilde değerlendirmesi ve alınması gereken tüm tedbirlerin uygulanması gereklidir. Bu konuda merkezi idarenin denetimi de büyük önem taşımaktadır (Yiğit, 2008: 50). Yerel yönetimler için halk katılımının yetersiz sayıda olması büyük bir sorundur. Çünkü Türk Kamu Yönetimi, büyük oranda merkezi özelliktedir. Öyle ki son yıllarda düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen merkezi yönetimin ağırlığı hala hissedilmektedir. Merkezi yönetimin baskısı altında kalmamak için yerel yönetimlerde katılımı teşvik edecek yolların daima açık olması gereklidir. Fakat bu konuda vatandaşların pek çoğu yalnızca seçim zamanlarında oy vermiş olmayı yeterli görmekte ve yerel yönetimlerde katılım olanaklarını artırma tercihini çok fazla tercih etmemektedir. İçinde bulunduğumuz çağda hala vatandaşların yönetime katılma yollarıyla ilgili yeterli bilgileri ve imkânları bulunmamaktadır. Vatandaşlar imkânları bulunsada dahi toplumsal çekinceler duymaları sebebiyle yönetime katılma haklarını fazla kullanmamaktadırlar. Bu konuda belediyelerin hazırlamış olduğu imar planları örnek verilebilir. Çünkü imar planları hazırlanırken vatandaşların katılımı yok denecek kadar azdır. Öyle ki hazırlık evresinden sonra gerçekleşen askı sürecinde bile vatandaşların imar planlarıyla ilgili yeterli bilgiye sahip olduklarını söylemek çok zordur (Çukurçayır, Özer ve Turgut, 2012: 7).

Yerel yönetimlerde demokratik katılımdan kaynaklanan sorunların görülmemesi için yönetimde demokrasinin artırılması çok önemlidir. Bu sebeple yerellik (subsidiarite) halkın en küçük yapı taşı olan aileden başlamalı, sonrasında mahalle, belde, ilçe, il ve merkeze doğru yayılmalıdır. Yerel yönetimlerde demokrasi seviyesinin yükseltilmesi ancak halk katılımının artırılmasıyla mümkündür. Çünkü halk yerel demokrasinin bir unsurudur ve yerelde halkın katılımı, halkı yönetime dâhil ederek sağlanabilecektir. Bu durumda kent

konseylerinin oluşturulması ve referandum yapılması gibi yöntemler kullanılarak yapılabilir. Yerel yönetimlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması hizmetlerin sunumu noktasında çok büyük önem taşımaktadır. Bu durumun gerçekleşmesi isteniyorsa eğer halkın en çok ihtiyaç duyduğu hizmetler hesaba katılarak üretimde bulunulmalı ve bu yapılırken de halkın böyle bir ihtiyacının olup olmadığı mutlaka sorgulanmalıdır (Sünbül, 2012: 21-22). Türkiye’de yerel yönetimlerin yerel idari kuruluşlar şeklinde değerlendirilmeye tabi tutulmaları ve siyasal özelliklerinin görmezden gelinmesi durumu halk katılımının istenilen seviyede olmamasına sebep olmuştur. Bu noktada ihtiyaç duyulan katılımcı demokrasinin Türkiye’de kalıcı bir biçimde yerleşmesi için yapılması gerekenlere aşağıdaki paragraflarda kısaca değinilmiştir.

Katılımcı demokrasinin hâkim olduğu bir yönetim anlayışının yaygınlık göstermesi için katılım, halk katılımı ve katılımcı demokrasinin ne olduğu konusunda okullarda demokrasi bilinci kazandırılması yönünde eğitimler verilmeli, geleneksel yapı içerisindeki Türk idare geleneğine mahalle ölçeğinde ayrı bir önem gösterilmelidir. Bu yapılırken yerel demokraside mahalle muhtarlarının etkinliğinin sağlanması hususu siyasal katılımın olgunlaşması için en önemli adımı oluşturmaktadır. Bunların yanı sıra halk, karar alma süreçlerine neden katılmaları gerektiği ve bu süreçlere katılmaları halinde etkilerinin neler olacağı hakkında okullarda bilgilendirici toplantılar düzenlenerek bilinçlendirilmelidir. Katılımcı demokrasiyi artırma çabası olarak özellikle belediyeler, demokrasi şenlikleri ya da demokrasi toplantıları gibi fiziki ödüllerinde yer alacağı uygulamalar düzenleyerek halk katılımına teşvik sağlamalı ve dolayısıyla da ilgili süreç toplumsal farkındalıkta artışları doğurmalıdır. Belediyelerin halkla ilişkiler bölümleri de halk katılımını artırmak için gerçekleştirilen çabalarda büyük önem taşımaktadır. Halkla ilişkiler görevini yürüten birimler mahallelerde anketler yaparak, halka bilgilendirici notlar dağıtarak ve halkla yüz yüze görüşerek onlara demokratik haklarını açıklamalı ve bu kişilere siyasal bakımdan da değerli olduklarını hissettirmelilerdir. Bu uygulama gerçekleştirilirken ankete katılan kişilerin önerilerinin bulunduğu anket sonuçlarının da kendilerine rapor şeklinde gönderilmesi halkın kendini gerçekleştirme basamağında fayda sağlayacaktır. Yerel yönetimlerde halk katılımının artırılması çabası olarak yerel yönetimlerde yönetim görevini üstlenmiş kişiler toplum içerisinde önemli kişiler arasından seçilmeli ve demokratik katılımın bir parçası olarak model gösterilmelidir. Böylelikle bu kişilerin mahallelerinde, beldelerinde, ilçelerinde ve illerinde karar alma süreçlerine katıldıklarını gören halk katılıma teşvik edilmiş olacaktır (Tarhan, 2013: 114-115). Katılımcılık halkın yanı sıra sivil

toplum örgütleri faaliyetlerinin değerli oluşuna da dikkat çektiği için önemli bir baskı elemanı olma özelliğini taşımakta ve toplum içindeki farklı kesimlerin haklarının savunulması amacıyla karar alma süreçlerinde yer alabilmekte veya yapılan düzenleme çalışmalarına getirmiş oldukları eleştirileriyle çalışmaların daha sağlıklı bir şekilde kavuşmasında aktif rol oynamaktadır. Etkili ve başarılı bir katılımın sağlanmasında payı büyük olan sivil toplum örgütleri sayesinde halk katılım ve denetim yollarına gidebilmektedir. Sivil toplumun öngörüsü ve katılımcı karar alma mekanizması, kamu kesiminin fonksiyonu bakımından yolsuzlukla mücadeleye ve yönetimin iyileştirilmesine de katkı sağlamaktadır. Bu durum devletin kamuya karşı şeffaflaşmasına ve vatandaşların bu süreçlerde daha aktif rol almasına yardımcı olmaktadır. Toplum kültürünü şeffaflık yönünde bir değişim içerisine sokmak kamu kesiminde karar verme bakımından belli başlı değişiklikler yapmayı da gerektirmektedir. Kamunun hükümet bilgisine ulaşabilmesi ve sansürün yasaklanmasıyla basın özgürlüğünü sağlamak, sivil toplumun yolsuzlukla mücadele ve geniş çaplı kamu ihalelerini inceleyebilme konularında yetkili kılınması gibi uygulamalar bu değişimin olmasında yardımcı önemli araçlardır (Çukurçayır, Özer ve Turgut, 2012: 19).

Demokratik katılıma ilişkin aksaklıklar yukarıdaki açıklamalardan anlaşıldığı gibi yönetim sorumluluğunun halkla paylaşılmasının sağlanması için yönetimde alınan kararlara katılımı teşvik edecek yolların daima açık bırakılması ve dolayısıyla halkın katılımının aktif ya da pasif şekilde sağlanması, belediye başkanlarının aldığı kararlarda kent konseyinin görüşlerine de yer vermesi, yönetimde demokrasinin artırılması için yerelliğin ilk başta aileden başlaması ve sonrasında yerel yönetim birimlerine yayılmasının sağlanması, halkın ihtiyacına cevap veren etkinlikte ve verimlilikte hizmetlerin sunulması, yerel yönetim birimlerinin yerel idari kuruluşlar olmasının yanı sıra siyasal özelliklerinin bulunuyor olmasının da dikkate alınmasının sağlanması sonucunda halk katılımının istenilen seviyede olması, demokrasi bilincinin yerleştirilmesi için okullarda bilgilendirici eğitimlerin verilmesi, mahalle muhtarlarının yerel demokrasideki önemine dikkat çekilmesi, belediyelerin demokrasi toplantıları, şenlikleri gibi etkinlikler düzenleme yollarını kullanarak yönetimde halk katılımının gerekli olduğu konusunda toplumsal farkındalıklar oluşturması, belediyelerin halkla ilişkiler bölümü görevlilerinin mahallelerde anketler, yüz yüze görüşmeler yaparak halka demokratik haklarını açıklaması ve bilgilendirici notlar dağıtarak halkın görüşlerinin de yerel yönetim birimleri için önemli olduğu bilincini

yayması, etkili ve başarılı bir katılım sağlanması için sivil toplum örgütleridnin öngörülerinin de dikkate alınmasıyla ortadan kaldırılabilir.

2.5.3. Açıklık ve Şeffaflığa İlişkin Uygulama Aksaklıkları

Açıklık; gizliliğin zıt anlamı olarak kabul edilirken, sözlük anlamı olarak da “*aleniyet, gerçeği olduğu gibi yansıtma durumu, duruluk, anlaşılabilirlik*” olarak ifade edilmiştir (TDK, 2017). Kamu yönetimi düşüncesi ise yönetimde açıklık kavramını açıklamak için perdelerin kaldırılması ve arkasında olanların görülmesi, alenilik, saklanan şeylerin bilinmesi, yönetimde şeffaflık, idari açıklık, günışığında yönetim ve yönetimde demokrasi ya da idari demokrasi gibi kavramları kullanmaktadır (Köseoğlu, Yurttaş ve Selek, 2011: 151). Ayrıca yönetimde açıklık yönetimin işleyiş sisteminin, aldığı kararların, personelin tutum ve davranışlarının vatandaşlarca bilinmesini ifade etmektedir.

Yönetime güven, idare işleyişinde objektiflik, dürüstlük, kararlılık, ekonomik olma, adillik ve etkinliğin sağlanması için yönetime kapalıktan açıklığa geçilmelidir (Güran, 1982: 105). Tüm bunlara ek olarak yönetimde açıklık demokrasinin gereği olarak kabul edilir. Vatandaşlar açıklık sağlandığında nasıl yönetildikleri hakkında bilgi sahibi olabilirler ve idarenin faaliyetlerini denetleyebilme imkânına kavuşabilirler. Yalnızca idari işlemlerde kamu yararı ya da bir kişinin kişisel haklarının korunması gibi istisnai durumlar varsa işlemlerde sınırlandırmalar yapılması doğru bir uygulama olacaktır. Ayrıca açık bir yönetim sisteminde kamu yönetimi, toplum çıkarları yönünde işleyişte bulunmakta ve farklı çıkarların birbirini ezmesini de engellemektedir (Sürekli, 2013: 14). Çünkü çıkar savaşlarının görüldüğü bir yönetimde açıklıktan fayda sağlanmamakta aksine zarar görülmektedir.

Yönetimde açıklık dendiğinde pek çok beklenti ortaya çıkmaktadır. Bu beklentiler, rüşvet, kayırmacılık gibi yolsuzlukların ortaya çıkarılmasına yardım etmek ve böylelikle etik ilkeleri kamu yönetiminde hâkim kılmak, sivil toplumun güçlenmesini sağlamak için yönetimden hesap sorma kanallarını genişletmek, yönetimin karar alma aşamasına vatandaşların rahat katılımını sağlamak, sorumluluktan kaçmak ve kurallara sığınmak gibi olumsuz bürokratik hastalıkları azaltmak ve kamu hizmetlerinin kaliteli sunumuna yardımcı olmak ifadeleriyle açıklanabilir (Çukurçayır, Özer ve Turgut, 2012: 8). Yönetimde açıklıktan beklenenlere bakıldığında görülmektedir ki açık bir yönetimde yolsuzlukların görülme olasılığı da düşüktür. Ayrıca açık bir yönetim halkın yönetime katılım seviyesinin

yüksek olduğu bir yönetimi ifade etmektedir. Yönetimde açıklığın temel politikalarından da ayrı bir yol çizmemek gereklidir. Bu politikalar; yönetimin bilgi verme ödevi, toplantıların halka açık olması, vatandaşların bilgi edinme hakkı, idari işlemlerin gerekçelendirilmesi şeklinde özetlenebilir.

Açıklık ve şeffaflık demokrasinin ve katılımın en önemli unsurlarından bir tanesidir (Çukurçayır, Özer ve Turgut, 2012: 7). Buradan da anlaşılacağı gibi açık ve şeffaf olmaktan kaynaklanan sorunlar Türkiye içinde yerel yönetimlerde görülen en büyük sorunlardan birisidir. Çünkü halk hâlen yerel yönetim uygulamalarıyla ilgili yeterli bilgiye ulaşmamakta yalnızca kendisine yansıtılmış olan sonuçlardan haberdar olmaktadır. Halkın yerel yönetimlerin yaptığı işlerden haberinin olması için yerel yönetimlerin uygulamaları vatandaşlara gereken araçlarla ve yeterli miktarda duyurulmalı, vatandaşlar da yasal haklarını kullanarak belediyenin çalışmalarıyla ilgili bilgi ve belgeleri istemelilerdir. Ayrıca belediyelerin almış olduğu bütün kararlar, orada yaşayan vatandaşlarında yaşamını etkilemektedir. Halkın seçimiyle göreve gelmiş olan belediye kuruluşlarının bu durumu da dikkate alarak yapmış oldukları her işte seçmenini bilgilendirmesi ve vatandaşa gerekli bilgi ve belgelere ulaşabilme imkânını tanınması çok önemlidir.

Türkiye’de açıklık ve şeffaflığı artırmak hedefiyle 24.10.2003 tarih 25269 sayılı Resmi Gazete’de 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yayınlanmıştır. Bu kanun açıklığı ve şeffaflığı bir ölçüde artırmayı sağlasa da uygulamada hala eksiklikler bulunmaktadır. Bilhassa yerel yöneticiler açıklık, şeffaflık ve vatandaşa bilgi sunma konularına fazla sıcak bakmamaktadırlar (Çukurçayır, Özer ve Turgut, 2012: 8). Oysa belediyeler çalışmalarını, performansını, kararlarını takip edebileceğimiz temel bilgi kaynaklarını öncelikle meclis toplantı gündem ve kararları, yıllık bütçeleri, performans programları ve stratejik planlar gibi belgeleri paylaşmalı ve şeffaf hale getirmelidir. Belediyelerin şeffaflık prensiplerini yerine getirebilmeleri için özellikle bu belgeleri zamanında ve eksiksiz bir biçimde vatandaşlar ile paylaşmaları gerekmektedir. Günümüzde bu konu üzerinde titizlik gösteren bazı belediyeler websiteleri üzerinden bu belgeleri paylaşmasına rağmen halen meclis gündem ve kararlarını vatandaşla paylaşma konusunda birçok belediye bilgi paylaşımında bulunmamaktadır. Oysa belediyelerin vatandaşla devamlı ve açık bir iletişim kurabilmesi için belediye meclis toplantı gündemlerini önceden duyurmaları, toplantı tutanaklarını eksiksiz şekilde internet sitelerinden yayınlamaları, toplantıları canlı bir şekilde internet sitelerinden halka sunmaları gibi yolları izlemeleri kurum içinde şeffaf yönetim anlayışını yerleştirmeleri açısından çok önemlidir. Ayrıca vatandaşların belediyelerin mali

yönetimlerini takip edebilmesi için de yıllık bütçe ve performans programlarını belediye meclisine sunmadan önce internet sitelerinde yayınlamaları da şeffaf yönetim anlayışını güçlendirecek ve yerleşmesini sağlayacak bir uygulama olarak izlenmesi gereklidir. Bu konuda örnek uygulamalar olarak Türkiye'nin ilk sakin kenti seçilen Seferihisar Belediyesi'nin gelir-gider tablosunu ve faaliyet raporunu ilçe meydanında led ekranda yayınlarak vatandaşlarla paylaşması, Afyon Sandıklı Belediyesi'nin mali durumunu ilçedeki billboardlarla halka duyurması verilebilir (Erdoğan, 2014: 17).

Yönetimin açık ve saydam olması, devletin sorumluluğunun vazgeçilmez şartlarından da birisidir. Gizlilik, devlet aklı, ülkelerin üstün çıkarlarının gizlilikte olduğu yönündeki anlayışlar, kirli yönetim uygulamasını getirmekte ve bu durumda rant paylaşımının kılıfı gösterilerek yönetimde yozlaşmaya sebep olmaktadır. Bunun için iyi yönetim sağlanmaya çalışılırken şeffaflıkta mutlaka sağlanmalıdır. Şeffaflığın önemi ayrıca politika hedefleri tespit edilirken ve uygulanırken açıklığı gerekli kılmasından da kaynaklanmaktadır. Şeffaflık, yolsuzlukların önlenmesi sürecine de önemli katkılarda bulunduğu için iyi yönetimin anahtar unsuru sayılmaktadır. Halkın beklentilerini hızlı ve etkin bir şekilde karşılama aracı olan şeffaflık bir amaç değil, genel refahı artırmak ve etkin-verimli devleti teşvik etmek gibi diğer bazı amaçları başarmak için de bir araçtır. Ayrıca yönetimde açıklık genellikle saydamlık ilkesiyle de aynı anlamda kullanılmaktadır. Oysa açıklık saydamlığı da barındıran daha geniş kapsamlı bir ilkedir. Yönetimin açıklığı üzerinde konuşulduğunda çoğunlukla üç karakteristikten bahsedilmektedir. Bunlar; saydamlık, ulaşılabilirlik ve cevap verebilmektir. Saydamlık, kamusal faaliyetlerin ve bu faaliyetleri gerçekleştiren bireylerin halkın denetimine açık olmasını anlatırken; ulaşılabilirlik hizmetlere ve kamusal bilgilere vatandaşların kolaylıkla ulaşabilmelerini anlatmakta; cevap verebilmek ise idarecilerin yeni fikir, ihtiyaç ve beklentilere cevap vermeye hazır olma halini belirtmektedir (Çukurçayır, Özer ve Turgut, 2012: 17). Bu açıklamalara bakılarak yönetimde açıklığın sağlanması için yöneticilerin saydam, ulaşılabilir ve cevap verebilir hizmetleri sunan bir yapıya sahip olması, rüşvet ve yolsuzluk gibi etik dışı davranışların ortaya çıkarılması yönünde çalışmaların yapılması, yönetimden hesap sorma kanallarının genişletilmesi, yönetimin karar alma aşamasında halk katılımının sağlanması ve belediyenin yaptığı işlerle ilgili seçmenlerin gereklidir.

2.6. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İmar Planı Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

İmar planlarının uygulanmasında kullanılacak verilerin oluşturulmasında kimi zaman sorunlar ortaya çıkmaktadır. İlgili sorunlar tapu-kadastro verilerinden kaynaklı olabildiği gibi uygulama imar planından, uygulama aşamasında idareden, uygulamayı yürüten, uygulama hatalarından, taşınmaz sahiplerinden, yasa ve yönetmeliklerden kaynaklıda olabilmektedir. Bu sorunların oluşum nedenlerine ve nasıl çözümleri gerektiğine alt başlıklarda değinilmiştir.

2.6.1. Tapu-Kadastro Verilerinden Kaynaklanan Sorunlar

Arazi ve Arsa düzenlemesi işlemi yapılırken ilk olarak kadastral haritalara sonrasında da haritaların teknik belgelerine ihtiyaç duyulmaktadır. Kadastral haritalar 3402 sayılı Kadastro Kanunu’na dayanarak Kadastro Müdürlüklerince yapılmaktadır. Çeşitli ölçü yöntemleri kullanılarak yapılan kadastral haritalar pek çok hatayı da bünyesinde barındırmaktadır. Bu hataların hala görülmesinin nedeni de yapılan arazi ve arsa düzenlemesi işlemlerinin çoğunun eski kadastro haritalarına dayandırılarak yapılmasıdır. Bu noktada çeşitli kadastral sorunlar meydana gelmektedir (Sağlam, 1999: 95). Bu sorunlar ve sorunların çözümü konusundaki önerilere aşağıdaki paragraflarda değinilmiştir.

İmar planlarının uygulanmasında herhangi bir sorunla karşılaşmamak için ilk önce yapılması gereken kadastral haritalardaki parsel yüzölçümlerinin kontrol edilmesi ve hak sahiplerinin senet yüzölçümlerinin karşılaştırılmasıdır. Bunlar yapılmadığı takdirde ilgili kadastral haritalarda mutlaka sorunlar ortaya çıkacaktır. Bunun için parsel yüzölçümü kontrolü ve hak sahiplerinin senet yüzölçümlerinin karşılaştırılması işleminin yapılması ihmal edilmemelidir. Herhangi bir koordinat sistemine dayalı olmayan ve çoğunlukla takeometrik usulle alet kurma noktaları arasında bulunan aç ve kenarların, bu noktalardan da parsel köşelerinin ölçülmesi yoluyla yapılmış olan haritalarda çizim esnasında insan ögesine bağlı denetlenemeyen parsel sınırları çizim hataları ortaya çıkmaktadır. Bu hatalar paftaların yan yana getirilmesi sonucunda kesin bir şekilde belli olmaktadır. İlgili hata tapu kayıtlarındaki yüzölçümler ile parsel yüzölçümleri arasında farklar çıkması şeklinde görülmektedir. Bu sorunun düzeltilmesi için yapılması gereken Tapu ve Kadastro Müdürlüğü’ne başvurmaktır. Maalesef ki bu tür hataların düzeltilmesi esnasında Tapu ve Kadastro mevzuatı bakımından da büyük bir zaman ve kaynak kaybı olmaktadır. Ayrıca

düzenleme sahasında kullanılan grafik haritalar sayısal hale getirildikten sonra harita ve zeminde ortak durumda bulunan noktaların, mevcut haritanın yer kontrol noktalarına dayanarak ölçülmesi sonucunda koordinatlar belirlenmektedir. Ortak noktalarda dönüşüm yapılarak ulaşılan sınırlar mevcut haritaya aktarılmaktadır. Aktarma esnasında hata doğuran bazı durumlarla karşılaşılabilir. Böyle bir durumla karşı karşıya kalınmaması için düzenleme sınırının kadastro adası sınırlarına dayanmasının gerekli olduğu bir uygulama yapılmalıdır (Nikes, 2003:760). Arazi ve arsa düzenlemesi alanı grafik kadastro haritalarından meydana geliyorsa eğer paftaların zemin kontrolleri de zor yapılmaktadır. Böyle bir durumda çalışılan sahanın bir kısmı grafik bir kısmı da koordinat sistemine dayalı olursa paftalar arasında bütünlük sağlanamama sorunu ortaya çıkacaktır. Bu gibi durumlarda kadastral haritalar sağlıklı bir altlığa kavuşması için sayısallaştırılmakta ve bu yapılırken de bir sürü ölçü ve hesaba gerek duyulmaktadır. Kimi zaman bu çabalarda amaçlanan sonuca ulaşmak için yeterli olmamaktadır. Böyle durumlarda yapılması gereken parsellerin yeniden ölçülerek paftalarla karşılaştırılmasıdır (Sağlam, 1999: 95). Bu yol da oldukça uzun ve karmaşık bir çözüm yoludur. İmar planları uygulanırken mülkiyet durumuyla kadastro paftalarının uyumlaması sorunu da ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda bazı pratiklerde harita temel alınmakta bazısında yüzölçümü düzeltmesi gerçekleştirilmekte bazısında ise ilgili durum göz önünde bulundurulmadan tapu yüzölçümü temel alınmaktadır. Bu durumda düzenlemeye girmiş yüzölçümleriyle arazi yüzölçümleri arasında büyük farklar ortaya çıkmaktadır. Bunun neticesinde de kadastral parselde ayrılmış imar parsellerinde hak kaybı ya da haksız kazanç meydana gelmektedir (Yılmaz, 2010: 75). Bu tür pafta uyumsuzlukları ortaya çıktığı zaman harita yapma esnasında uygulamada olan teknik belgelerden de bu uyumsuzluklar anlaşılırsa 3402 sayılı Kadastro Kanununun 41'inci maddesine göre ilgili konuda düzeltme işlemi yapılmalıdır. Eğer teknik belgelerden böyle bir hataya ulaşılmamışsa, bilirkişi beyanlarıyla bu tespit yapılmalı ve 2859 sayılı Yenileme Kanunu kapsamında kadastro paftalarında değişiklik yapılmalıdır. Bunun haricindeki pafta zemin uyumsuzluklarında ise kesinlikle Medeni Kanunun 645'inci maddesine dayandırılarak haritada gösterilmiş olan sınır esas alınmalı ve yer tespitleri buna uygun yapılmalıdır. Ayrıca zaman kaybına sebep olan düzeltme işleminin mevzuatı ve arsa uygulaması gecikmeye uğratmayacak biçimde tekrar incelenmelidir.

Düzenleme bölgesindeki kadastro parselleri hisseli satıldıktan sonra, tapu sicilindeki hisselendirme işlemlerinde de hatalar ortaya çıkmakta ve hisse toplamları parsel alanından farklı değerlerde olabilmektedir. Bu gibi hataların düzeltilmesi ve asgari seviyeye

getirilmesi, Tapu Sicil Nizamnamesinin 107'nci maddesine uygun olarak ilgisinden izin almak yoluyla ya da dava açılarak yapılmaktadır (Yılmaz, 2010: 75). Bunun içindir ki bu davaların neticesini beklemek, parselasyon işlemi yapılırken yavaşlamaya neden olduğu için hisselendirme işlemlerinde hata yapılmaması konusunda dikkatli olunmalıdır.

Müstakil parsellerin hisseli parsel haline getirilmesi ve parsellerdeki hissedarların sayıca fazla olmasından kaynaklanan sorunlarda ortaya çıkmaktadır. İlgili sorun malike taşınmazının bulunduğu yerden başka bir yerde imar parseli verilmesi ya da hisselendirme yapılması durumu şeklinde ortaya çıkmaktadır (Kağızmanlı, 2009: 20). Bunun dışında kadastro haritası ile imar planının dayandığı mevcut harita arasında ölçek birliğinin bulunmaması sorunu da kadastro işlemlerinde ortaya çıkan sorunlardan biridir. Böyle bir durumda kadastro haritasının ölçeği imar uygulama haritasının ölçeğine dönüştürülmektedir. Koordinat birliğinin olmaması durumunda da koordinatlar arasında dönüşüm yapılmaktadır. Fakat uygulanan iki işlem de hem masraflı hem de özel araç-gereç gerektirmektedir. Bunun yanında dönüşüm yapılırken ortaya çıkan hatalar ve karşılaşılan problemler de teknik çıkmazlara yol açmaktadır. Bu sebeple yapılması gereken, imar koordinat sistemlerinin ülke ağına dayandırılması zorunluluğunun getirilmesi yolunun kullanılarak koordinat sistemi probleminin çözüme kavuşturulmasıdır. Hisse maliklerinin kadastral parselleri üstünde yapılan değişiklikler sırasında da tapu-kadastro verilerini ilgilendiren sorunlar görülmektedir. Bunlar değişiklikler yapılırken kütüğün kapatılması veya parsel sahiplerinin başka sayfalara aktarılması esnasında taşınan hisselerden unutulmalar ve yanlış yazılan rakamsal veri sorunları görülebilmektedir. Fazla yazılan bir 0 bile hatalı sonuç çıkmasına ve hatanın giderilmesi esnasında zaman kaybına neden olmakta ve dolayısıyla uygulamalarda aksamalar meydana gelebilmektedir (Ayyıldız, 2010: 75). Böyle bir kaybın ve aksamanın oluşmaması için değişiklik esnasında yapılan hataların düzeltilmesi ve varsa yine hataların asgari düzeye çekilmesi gereklidir.

Tek yanlı bir idari işlem özelliğindeki 18. madde uygulaması tapu siciline tescil edildikten sonra idari işlem niteliğini kaybederek adli işlem niteliğini kazanmaktadır. Bunun için imar uygulamasını yapan idareler tescilli arsa düzenlemesini iptal ederek düzenlemeden önceki haline döndüremezler. İmar uygulamasının eski haline dönmesinin tek şartı yeni bir imar uygulamasının yapılmasıdır. İptal edilmiş 18. madde uygulamaları yalnızca mahkeme kararıyla geri dönüşüm işlemine tabi tutulabilir. Bu sebeple imar uygulamasında yeni bir işlem yapılacaksa eğer önce ilgili imar uygulaması düzenlemeden önceki haline döndürülmelidir. Ancak geri dönüşümden sonra imar uygulaması yeni bir uygulamaya açık

hale gelecektir (Sarı, 2012). İptal edilmiş olan 18. madde uygulamalarının mahkeme kararına uygun olarak yapılmış geri dönüşüm işlemi yeni uygulamayla aynı anda yapılmak zorundadır. Bu noktada da bahisle tescil edilmeme sorunu ortaya çıkmaktadır. Geri dönüşüm işleminde mahkemeler tarafından iptal edilmiş imar planı uygulamalarıyla ilgili düzenleme alanlarında ilk uygulama tarihindeki ölçütler zamanla değişime uğramaktadır. Ölçütlerde meydana gelmiş değişimler nedeniyle de geri dönüşüm yapıldıktan sonra işlem yapılması kimi zaman imkânsız olmaktadır. Bu durumda sorun sayılmaktadır. Bunların dışında arazi ve arsa düzenlemesi işlemindeki düzenleme ortaklık payı oranının %40'ı aşan bölümünün ilgisinin onayıyla karşılanması halinde takip edilecek yolun kamulaştırma mı olacağı yoksa DOP'un %35 altına mı çekileceği tartışmaları ortaya çıkmakta ve bu durumda tapu tescil evresinde problemlerin görülmesine neden olmaktadır (Yıldırım ve Barışcan, 2013: 367).

2.6.2. Uygulama İmar Planından Kaynaklanan Sorunlar

Arazi ve arsa düzenlemesi yapılırken ilk olarak kadastral haritalar ve bunlara ait teknik bilgilere ihtiyaç duyulurken sonrasında ise uygulama imar planlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Uygulama imar planları, onaylanmış ve o anda mevcut haritalar üzerine varsa kadastral durumları da incelenmiş şekilde nazım imar planı esaslarına uygun halde çizilmiş ve bünyesinde çeşitli alanların yapı adaları ve yoğunlukları ile düzenini barındıran, kullanılan yolları ve uygulama için gerekli olan imar uygulama programlarına esas uygulama basamaklarını ve diğer bilgileri ayrıntılı bir şekilde gösteren planlardır. Bu çalışmalar yapılırken de bazı sorunlar imar planlarından kaynaklanmaktadır. Bu sorunlar ve sorunların çözümü konusundaki önerilere aşağıdaki paragraflarda değinilmiştir.

Arazi ve arsa düzenlemesi uygulaması yapılırken düzenleme alanı olarak seçilmiş ve sınırları belirli bölgenin ihtiyacındaki yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil alan, cami ve karakol gibi hizmet alanları kamunun eline geçmektedir. Bu alanlara sahip olmak için de her kadastral parselden düzenleme ortaklık payı kesilmektedir (Sağlam, 1999: 97). Arazi ve arsa düzenlemesi işlemlerinde uygulanan DOP oranı bazı bölgelerde kanunun öngördüğü %35 oranından fazla çıkmaktadır. Böyle bir durumda kanun tarafından yapılması uygun görülen uygulama DOP oranında %35'ten sonrasının kamulaştırma yapılarak sağlanmasıdır. Dikkat çeken bir konuda şudur ki bu bölgelerdeki belediyelerin çoğu kamulaştırma işlemini yapmamak için düzenleme yapmaya yanaşmamaktadır. Bunun nedeni de kamulaştırma işlemi için gerekli olan kaynağın idare tarafından bulunamamasıdır.

Bu sebeple ilgili idare DOP'u %35'in altında olacak şekilde planlama yapmaya gitmekte ve düzenleme bölgesi sınırları da planda gösterilmektedir. Böyle bir uygulama sonucunda da %35'in altına inilecek bir planlama yapıldığında kamu işletme alanlarında da daralmalar olmaktadır. Bu durumla karşılaşmamak için kamu işletme alanlarında homojen dağıtım yapma yolu seçilmelidir. Bu dağıtım her bölgede bir okul, bir cami, bir kreş olması şeklinde uygulanabilir. Bunun yanı sıra belediyelere DOP işleminde düzenleme yapabilmesi için gerekli kaynaklar yaratılmalıdır. Belediyeler kaynak eksikliği çekerse DOP ile ilgili yeni bir düzenleme yaparken belediye meclislerinde imar planlarında ilgili değişikliğin yapılması yönünde alınacak karar süreci kimi zaman zor ve zaman alan bir süreç şeklinde gerçekleşmektedir. Bu süreçteki işlemlerin daha hızlı ve yaygın bir şekilde gerçekleşmesi ancak ilgili idarenin kaynak sıkıntısının giderilmesi ile mümkündür (Nikes, 2003: 761).

Arazi ve arsa düzenlemesi uygulamalarında tüm kadastral parseller eşit değerde kabul edilmekte ve düzenleme işlemi yapılırken parsellerin yalnızca yüzölçümleri temel alınmaktadır. Bunun sonucunda da farklı değerlerdeki imar parselleri ortaya çıkmaktadır. Farklı değerlerdeki imar parselleri uygulama imar planında yer alan yapı adaları arasında büyük farklılıkların olması veya imar planında değişiklik yapıldıktan sonra plandaki mevcut adaletsizliklerin daha da artması nedeniyle ortaya çıkabilmektedir. Dolayısıyla da yapı adaları arasında değer açısından büyük farklar ortaya çıkmaktadır. Ayrıca AAD uygulamasına bakıldığında imar haksızlıkları engelleniyor gibi bir görünüm çizilmektedir. Fakat uygulama çok farklı yapı düzenlerini barındıran bir bölgede yapıldığında yeni haksızlıklar ortaya çıkabilmektedir. Böyle bir durumla karşılaşmamak için düzenleme alanlarının seçimi yapılırken, aynı yapı yoğunluklarını ve düzenini barındıran yapı adaları göz önünde bulundurulmalıdır. Bu durumun sağlanamaması halinde ise imar planı değişikliğine gitmek sorunun çözümünde en doğru yol olacaktır (Sağlam, 1999: 97).

İmar planları yapılırken planları yazarlar, planları kadastral durumu işlenmiş güncel haritalar üzerine çizmelidir. Fakat pratikte planların çoğu kadastral olmayan haritalar üzerine çizilmektedir. Böyle bir durum sonucunda da planlarda sorunlar görülmesi doğaldır. Bu noktada yapılması gereken, planların güncel durumu gösteren ve kadastral durumla bütün yapılaşmaların tam ve doğru şekilde işlendiği haritalar üzerine çizilmesidir. Tüm bunlara ek olarak uygulama imar planlarında parselleme işlemi yapılırken dikkate alınan teknik belirleyiciler arasında çelişmeler olması halinde de uygulama imar planlarında sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Buna göre genel yasal düzenlemeler dışında teknik belirleyiciler, lejant parametreleri ve imar adasının eni, boyu, biçimi gibi geometrik

özeliklerden oluşmaktadır. Uygulama sonucunda bu belirleyiciler aynı yasal organın yani belediye meclisinin onayından geçerek kesinleşmektedir. Bu durumda da zaman zaman belirleyiciler arasında birbiriyle çelişen durumlar ortaya çıkmakta ve plan bu şekilde uygulayıcının huzuruna gelmektedir. Öncesinde birbirleriyle uyum içinde olan bu belirleyiciler, sonraki zamanda alınan meclis kararlarıyla (bir bölgede kat artırımı verilmesi gibi) çelişkili hale gelebilmektedir. Bu durumun ortadan kaldırılması planların sağlıklı bir uygulamaya tabi tutulması için büyük önem taşımaktadır (Nikes, 2003: 762). Ayrıca imar planlarında sık sık değişiklik yapılması durumunda imar uygulamaları da sürekli ve değişimlere uygun şekilde yapılmak zorunda olmakta ve bu durumun neticesinde de belediyeler zaten az miktarda bulunan kaynaklarını gereksiz yere harcamak zorunda kalmaktadır. Ayrıca gereksiz yere yapılan değişikliklerde DOP ve KOP oranları da korunmamaktadır. Bu durumda yapılması gereken tek şey imar değişiklikleri ve uygulamalarının bir kural dâhilinde yapılması ve böylelikle sık yapılan değişikliklerin önüne geçilmenin sağlanmasıdır. Aksi takdirde planlarda yapılan değişiklikler idareye duyulan güvenin sarsılmasına ve kaynak israfına neden olmaktadır.

İmar planında benzeri amaç için çalışmak üzere ayrılmış alanların farklı söylemlerle adlandırılması, aynı imar adasında birden fazla arazi kullanım kararı bulunması ve imar adalarının geometrik şekli sebebiyle parsel üretiminde problem yaşanması (imar adası derinliğinin yönetmelikte yer alan minimum derinlik ölçülerinin altında olması gibi) durumlarında da uygulama imar planında sorunlar ortaya çıkmaktadır. Ayrıca imar planları uygulama alanının “Birlikte Hareket Edilecek Alan” söylemiyle imar planına işlenmesi ya da imar uygulamasında izlenen yöntemin plan notlarında ayrıntılı hale getirilmesi durumunda da belediyeler ve diğer kurumlarda uygulamanın kontrolü yapılırken problemler ortaya çıkabilmektedir. Bu süreçte ilgili problemlerin çözüme ulaştırılması amacıyla yeni bir plan tadilatı yapılmalıdır (Yıldırım ve Barışcan, 2013: 367). Fakat yapılan tadilatlar işlemin gerçekleştirildiği sürecin uzamasına neden olmaktadır.

2.6.3. Uygulama Aşamasında İdareden Kaynaklanan Sorunlar

Arazi ve arsa düzenlemesi yapan ya da yaptıran belediyelerin neredeyse tamamı bu uygulamayı kamulaştırma yapmadan kamuya ayrılmış alanların bedelsiz elde edilmesi olarak görmektedir. Zaten genellikle arsa üretmek gibi bir kaygıları olmayan belediyeler için önemli olan nokta kamuya kazandırdıkları alanların olmasıdır. Yeterli teknik personele sahip belediyeler bu uygulamayı kendi personelleriyle yaparken, diğer belediyelerin büyük

bölümü ise işi ihale yolunu kullanarak yapmayı tercih etmektedir. İş ihale edildikten sonra işi üstlenmiş olan müellif ya da müellif kuruluşlar işi yapmakta ve sonuca erdirmektedir. Bu kişiler seçilirken de planı en ucuza yapabilecek kişiler olmalarına dikkat edilmektedir. Fakat aihale yolu kullanılarak yapılan işlerde ticari ilişkiler ön plana çıkmaktadır. Bunun için planlama sürecinde ihale yönteminin kullanılmaması en doğru tercihtir. Aksi halde ihale yöntemi planlamanın bir kamu hizmeti olması niteliğini kaybederek, pazarda alınıp satılan bir meta haline dönüşmesine neden olmaktadır. Bu durumun gerçekleşmemesi için belediyeler planlarını ihale yolunu kullanarak değil pazarlık ya da emanet usullerinden birini kullanarak yaptırmalıdır (Koca, 1997: 9). Belediyeler işin üstlenilmesinden sonra ihalenin neden olduğu sorunların dışında da bazı sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu sorunlar uygulama imar planında değişiklik aşamasında olabildiği gibi parselasyon planına yapılan itirazların değerlendirilmesi aşamasında da olabilmektedir (Sağlam, 1999: 99). Bu sorunları kısaca açıklamak gerekirse;

Uygulama imar planında değişiklik sorunu: Arazi ve arsa düzenlemesi uygulamasının gerçekleştirilme amacı imar planıyla ilgili mahallin konut, sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçları tespit edildikten sonra bu ihtiyaçların hayata geçirilmesini sağlamaktır. İşlemler bir defa yapıldıktan ve ilgili mahallin ihtiyaçları karşılandıktan sonra gelişmeler karşısında imar planında değişik yapıldığında yeni ihtiyaçlar ortaya çıkmadığı sürece parselasyon işleminin gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Fakat bazen DOP oranı kanunun istediği oranın çok üstünde çıkmaktadır. Böyle durumlarda kamuya ayrılmış alanların daraltılması amacıyla imar planında değişiklik yapma gereği duyulmaktadır (Köktürk ve Köktürk, 2005: 567). İlgili plan değişikliğinin yapılması kimi zaman çok zor ve sıkıntı verici nitelikte olmasının yanı sıra çokta zaman almaktadır.

Parselasyon planına yapılan itirazların değerlendirilmesi sorunu: Parselasyon planları 30 gün süreyle askıya çıkartılmakta ve ilan edilmektedir. Bu sürede taşınmaz maliklerince yapılan itirazlar belediyeler tarafından değerlendirilmektedir. Değerlendirme yapılırken belediyeler, yöre halkıyla karşı karşıya gelmek istemediğinden ya da diğer bazı sebeplerden dolayı genellikle birbirleriyle çelişen kararlar verebilmektedir. Bu kararlar bazen aynı konulara itiraz kararı vermek olabildiği gibi bazen de itiraz kararı vermemek şeklinde olabilmektedir (Sağlam, 1999: 99). Böyle bir durum gerçekleştiğinde de parsel malikleri dava yoluna gitmekte ve dava sonucunda da uygulamada yavaşlama sorunları görülmektedir. Bu sebeple uygulamaya yapılan itirazlar konuyla ilgili kurulacak özel ihtisas

mahkemelerinde değerlendirilmeli ve böylelikle de uygulamanın tamamlanma süresi kısaltılmalıdır (Nikes, 2003: 762).

İmar yasasında imar planları yapımında zorunluluk bulunmasına rağmen uygulanması için herhangi bir yaptırım bulunmamaktadır. Böyle olunca da belediyeler 18. madde uygulaması yapma gereği duymamaktadır. Bilinmesi gereken durum şudur ki bir plan ancak uygulandığı takdirde kendinden bekleneni karşılayacaktır. Bu sebeple uygulayıcı kurumlara planı uygulama zorunluluğu getirilmeli ve bununla ilgili yasal düzenlemeler oluşturulmalıdır. Ayrıca yeniden belirtmek gerekirse belediyelerin ilgili uygulamaları yapamamasının önemli sebeplerinden biri mali imkânsızlıklarının bulunmasıdır. İhtiyaç duyulan kaynaklar sağlandığında ilgili kurumlar uygulamalarını daha hızlı ve geniş kapsamlı şekilde yapabilecektir. Uygulama aşamasında idare kendisinden kaynaklanan sorunların doğmasına neden olmamak için aşağıdaki hususlara dikkat ederek çalışmalarda bulunmalıdır. Aksi takdirde sorunların doğmaması için tavsiye edilmiş tüm öneriler tersine sonuçlanacak ve bu durum idarenin başarısızlığı şeklinde yorumlanacaktır. Buna dayanarak uygulamadan sağlıklı bir sonuç elde edilmek isteniyorsa eğer uygulama aşamasında düzenleme alanı belirlenirken 5 yıllık imar programlarına öncelik verilmeli ve kısmi düzenleme alanları mevzuatta yer alan ölçütleri yerine getirebilecek şekilde seçilmelidir. Uygulama yaparken mutlaka düzenleme alanına giren parsellerin daha önceki terkin işlemleri de göz önünde bulundurulmalı ve kesinlikle 18. maddenin uygulanmasının gerekli olduğu yerlerde 15. ve 16. maddeye göre isteğe bağlı uygulamaların yapılmasına izin verilmemelidir. Planın askıya çıktığı süreçte maliklerde mutlaka bu aşama hakkında bilgilendirilmelidir. Ayrıca yalnızca kamu hizmeti için ayrılmış parseller düzenleme alanı olarak belirlenmemeli ya da 18. maddenin kullanılma amacı kamunun taşınmaz sahibi olabilmesi şeklinde görülmemelidir. Uygulama yapan idarelerin hedefi sadece başka parsellerdeki kendi hisselerini birleştirmek ve bağımsız parsel oluşturmak yoluyla imar uygulaması yapmak olmamalıdır. Bunun yanı sıra benzer işlemlerle ilgili yerleşmiş ve emsal teşkil eden mahkeme kararları iptal gerekçeleri de göz önüne alınarak uygulamalar yapılmalıdır. Ayrıca özel parselasyon işlemiyle tespit edilmiş özel hizmet sahalarının karşılığında tapuda ana parsel sahibi adına kayıtlı kalmış hisselerin ıslah imar programı uygulaması aşamasında tapu sicilinden bedelsiz terkininin yapılması gereklidir. Bu yapılmazsa eğer ana mal maliki yararına ipotekle bedele dönüştürülmesi işlemi uygulanıyor demektir (Yıldırım ve Barışcan, 2013: 368). Bu uygulamada usulsüz bir uygulama anlamına gelmektedir.

2.6.4. Uygulamayı Yürütenden Kaynaklanan Sorunlar

Uygulamayı yürüten kişilerin uygulamanın gerektirdiği teknik ve hukuki donanıma sahip olmamaları nedeniyle de kimi zaman sorunlar görülebilmektedir. Böyle bir durumun önüne geçilmesi için uygulamadan sorumlu kişiler üniversitelerden de destek alarak meslek içi eğitimlere tabi tutulmalı ve böylelikle teknik ve hukuki bilgi eksikliklerini kapatmaları sağlanmalıdır. Ayrıca uygulama alanına giren parseller hakkında tapu kütüklerinde düzenleme şerhi olduğu için tapuda görevli kişilerin işi zamanında bitirememesi sorunu görülebilmekte ve bu durumda parsel maliklerinin satış, ayırma, birleştirme gibi işlemleri gerçekleştirememesine sebep olmaktadır. Bu sorunun önlenmesi için düzenleme faaliyetleri en kısa sürede bitirilmeli ve uygulamayı yürüten idareyi denetleme tedbirleri alınmalıdır (Nikes, 2003:763).

2.6.5. Uygulama Hatalarından Kaynaklanan Sorunlar

Arazi ve arsa düzenlemesi uygulamasının en önemli aşaması olan parsellerin oluşturulması ve kadastro parsellerinin ayrılması işlemi esnasında yapılan yanlışlıklar nedeniyle de pek çok sorun ortaya çıkmaktadır. İmar Kanunu'nun 18. maddesi gereğince yapılmakta olan AAD sebebiyle imar parselleri oluşmakta ve bu parsellerdeki değer artışları karşılığında da imar planlarında meydan, yol, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil alan, ibadet yeri, karakol ve Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları için ayrılmış alanların %40'a kadarlık kısmının bedelsiz şekilde kamunun geçişi sağlanmaktadır. Fakat İmar Kanunu ile 6785 sayılı kanunun 42. madde uygulamasından kaynaklanan sakıncalar kaldırılmış ve hisseli satışlara yasak konmuştur. Ayrıca DOP'un yanlış uygulanması neticesinde belediyeler parsel sahibi olma yoluna gitmiştir. Şikâyetler mevzuattan değil; uygulatıcı ve uygulayanların konu hakkında yanlış bilgilere sahip olmasından kaynaklıdır (Ulutaş, 1990:3).

Düzenleme ortaklık payı uygulamaları gerçekleştirilirken de bazı hatalar yapılmaktadır. Buna göre idareler arazi ve arsa düzenlemeleri esnasında bazen bilinçli bazen de bilinçsiz şekilde DOP kesintilerinde yanlışlar yapabilmektedir. Bütün parsellere düzenleme ortaklık payı kesintisi yapılırken belediyelerin kendi taşınmazlarına DOP kesintisi yapmamaları nedeniyle diğer taşınmazlardan kesilmesi gerekenden fazla oranda DOP kesintisi yapılmaktadır. Oysa düzenleme alanındaki bütün parsellerden eşit oranda kesinti yapılmalıdır. Bu konuyla ilgili uygulamada görülen eşitsizlik nedeniyle idare mahkemelerinde pek çok plan iptal edilmekte ve uzun süren mahkemeler süreci

sonlandığında ise o ana kadar yapılmış olan yatırımlar boşa gittiği için hem uygulayıcı hem de milli servet zarar görmektedir. Bu konuda uygulayıcılar dikkatli davranmalıdır. Belediyeler çoğunlukla düzenleme çizgisinin sınırlamış olduğu sahayı direkt düzenlemeye giren alan şeklinde saymaktadır. Böyle bir durumda da tescil dışı bazı yerler düzenleme çizgisinin sınırladığı yere girmekte, imar adalarına denk gelmedikleri durumda da bu yerler kadastro parseli şeklinde değerlendirilerek düzenleme sahası toplamına katılmaktadır. Bunun sonucunda da düzenleme alanı gerçekte olduğundan fazla gösterildiği için büyümekte ve dolayısıyla DOP oranında da artış görülmektedir. Bu durumun önlenmesi içinde kadastro müdürlükleri tarafından yapılan 18. madde uygulamaları kontrol işlemlerinde dikkatli davranılmalıdır (Beyaz, 1995: 5).

Uygulama sonucu kapanan yolların düzenleme ortaklık payı oranına dâhil edilmesi gereklidir. Buna rağmen bu durum dikkate alınmadan belediye adına parsel oluşturulabilmektedir. Hukuka aykırı olan bu uygulama ile belediyeler düzenleme bahanesiyle bütün kadastral yolları ihdas etmekte ve sonucunda da bu yolları belediye adına uygulamaya katmaktadır. Böylelikle de diğer parsellerle beraber DOP kesintisi sonrası kalan bölüm imar parseli adıyla belediyelerin yerine tescil edilmektedir (Çay ve Özen, 1998: 10). Oysa Medeni Kanuna göre kamu kullanımına ayrılan taşınmazların tescili yalnızca tescili gerekli kılan aynı bir hakkın doğmasıyla mümkün olmaktadır. Bu durumda ancak imar planıyla getirilmiş olan özel mülkiyete konu yerlere rastlanmasıyla gerçekleşebilecektir. Uygulama hatalarından kaynaklanan sorunlar kapsamında daha önce DOP kesintisi yapılmış bir parselden tadilat bahanesiyle yeniden kesinti yapma sorunuyla da sıkça karşılaşmaktadır. Bunun yanı sıra düzenleme yapılan alanda belediyelere ait parsellerin dâhil edilmiyor oluşu da büyük bir haksızlıktır. Bu durum açık bir şekilde yasaya aykırıdır (Yılmaz, 2010: 77). Uygulamada böyle bir yanlışlığa düşülmemesi için uzman danışmanlık kurumunun oluşturulması önemlidir. İmar uygulamaları kesinleşmeden önce bu kurumun kontrolüne tabi tutulursa taraflı uygulamalar azaltılacak, dağıtım işlemi sosyal adalet ilkesine uygun şekilde yapılacak ve pek çok yanlış uygulanmış imar çalışması yargıya ulaşmadan düzeltilecektir. Böylelikle de uygulamanın iptali nedeniyle ortaya çıkabilecek olası yasal sorunlar azalacaktır (Nikes, 2003: 763). Bunlara ek olarak düzenleme alanındaki parsellerden bazen farklı oranda DOP kesintisi yapılmakta yani DOP oranı her parsel eşit oranda uygulanmamaktadır. Yapılan kesintilerin farklı oranda oluşu, düzenleme ortaklık payı oranının yanlış hesaplanmasının yanı sıra bilerek de yapılabilmektedir. Oysa sosyal adaletin ve sosyal eşitliğin sağlanması gereği uygulayıcılar bu konuda hata yapmamak için

dikkatli davranmalıdır. Ayrıca DOP oranının mutlaka %40 şeklinde uygulanması zorunluluk şeklinde algılanmamalı ve %40 lık oranı aşmamaya dikkat edilmelidir (Yılmaz, 2010: 78). Bazen de taşınmaz sahiplerine arsalarının değeri altında arsa dağıtımını yapılabilmektedir. Böyle bir durumda da taşınmaz sahipleri tarafından itirazların olması muhtemeldir. Bu sebeple uygulamanın adaletli sağlanması gereği dağıtım esnasında parsellerin yüzölçümleri değil, düzenlemeden önce mevcut olan parsel değerleri dikkate alınmalıdır. Bunun içinde uygulamada eşdeğerlik ilkesi yer almalıdır. Böylelikle arsada değerini koruyacağı için taşınmaz sahipleri mağdur edilmeyecek ve uygulayıcı idarede kamulaştırma külfetinden kurtulmuş olacaktır. Fakat değer eşitliği yöntemini uygulamanın hem zor hem de karışık olması sebebiyle bu yöntem yerine düzenleme alanında yer alan ve pilot bölge uygulaması seçilecek birkaç taşınmazın uygulama öncesi ve sonrasındaki değerlerinin oranlandıktan sonra ortalama bir değer artışı belirlenmesiyle DOP'un değer artışına göre alınmasının imkânı vardır.

18. madde uygulaması gerçekleştirilirken belediye mal sahiplerinin onayını almadan kendiliğinden onları başka mal sahipleriyle hisseli hale getirerek bir başka sorunun doğmasına neden olmaktadır. Vatandaşın tanımadığı kişilerle hisseli duruma gelmesinin engellenmesi için yeni yapılacak düzenlemede vatandaşların mutlaka onayı alınmalıdır (Yıldız, 1990: 57). Ancak bu yapılarak uygulamada belli bir ölçüde demokratikleşme sağlanacaktır. Ayrıca Belediye ve Valilikler tarafından düzenlemeye alınan yerlerde İmar Kanununun 18/2. maddesine göre %40'ı aşmayan DOP kesilebileceği, umumi hizmet için ayrılmış olan yerlerin DOP oranından fazla çıkması durumunda eksik kalan kısım belediye ya da valilik tarafından kamulaştırma uygulanarak tamamlanabileceği aynı kanunun 18/3. maddesiyle açıklanmıştır. Adı geçen kanunun 13. maddesinin son fıkrasında DOP üzerindeki miktarların mal malikleri tarafından ilgili idarelere bedelsiz terk edilebileceği konusunda da gerekli açıklama yapılmıştır. Buna uygun olarak, ilgili idareler tarafından kadastro parsellerinde kamulaştırma yapılmamış veya malikler tapu sicil müdürlüğüne talepte bulunarak bedelsiz terk edilmediyse, düzenleme ortaklık payındaki bedelsiz terk ya da kamulaştırmaya konu olacak yerlerin yol, meydan, yeşil alan gibi yerlerle karşılaşsa bile bir parsel numarası altında imar planında yer alan niteliği aynı yazılmak şartıyla kadastro parselindeki malikleri için dağıtım cetvelleri ve tescilleri yapıldıktan sonra; bu yerlerin bedelsiz terk ya da kamulaştırma uygulamasıyla belediye ya da özel idarenin sahipliğine geçmesi ve daha sonra Medeni Kanunun 912'nci maddesine dayanarak sicilden çıkarılması gereklidir. Bu sebeple, ilgili idare tarafından yapılmış olan dağıtım cetvellerinde %40

düzenleme ortaklık payı oranını aşmış olan bölümler bedelsiz terk ya da kamulaştırma şeklinde (uygulamayı yapan idarenin kendi taşınmazları dışında) gösterilmesi imkânı yoktur. Bu gibi durumlarda ilgili dağıtım cetvelleri yukarıda açıklanan esaslara uygun halde düzenlemeye alınmalıdır (Yıldız, 1990: 57). Bunlara ek olarak 18. madde uygulamalarında zeminde kat mülkiyeti veya kat irtifakı kurulu taşınmazların uygulamaya dâhil edilip diğer kadastro parselleriyle beraber imar parsellerine şüvulandırılma durumları da sorun olarak görülmektedir. Çünkü böyle durumlar tapu sicilinde uygulamanın tescil işlemini zor duruma sokmaktadır. Bunun için bahsedilen kat mülkiyeti ve kat irtifakı bulunan taşınmazlar uygulamaya alındığında başka bir imar parseli şüvulandırmaya dâhil olmadan düzenlemeden çıkmalı veya binanın bulunduğu bölümün dışında yer alan bir kısımdan düzenleme ortaklık payı kesintisi yapılmalıdır. Bunun dışında bedele dönüştürme yöntemi kullanılmalıdır (Beyaz, 1995: 4). Ayrıca 18. madde uygulamasıyla düzenlemeye alınan kayalık ya da fazla eğimi bulunan yapılaşmaya elverişli olmayan kadastro parsellerine uygulamanın gerektirdiği kesintilerin yapılması sonrası kalan bölümler için imar parselleri tahsis edilmektedir. Hâlbuki yapısı bozuk olan bu yerleri plancı çoğunlukla yeşil alan olarak ayırmaktadır. Böyle parsellerin düzenlemeye alındıktan sonra karşılığında düzgün imar parsellerinin verilmesi diğer parsel maliklerine karşı haksız bir uygulamadır. Bunun için yapılması gereken böyle alanların düzenleme dışında bırakılmasıdır (Çay ve Özen, 1998: 12).

2.6.6. Taşınmaz Sahiplerinden Kaynaklanan Sorunlar

Arazi ve arsa düzenlemesi işlemleri hakkında taşınmaz sahipleri pek çok itirazda bulunmaktadır. İtirazlar kendilerine tahsis edilmiş olan imar parselinin konumuna itiraz şeklinde olabildiği gibi imar parselinin hisseli olmasına itiraz ve düzenleme sahası sınırına itiraz etme şeklinde de olabilmektedir. Taşınmaz sahiplerine tahsis edilmiş imar parselinin konumuna itirazlarını en aza indirmek ya da engellenmek için parsellerin dağıtımını esnasında her kadastro parseline aynı değerde veya yakın değerlerde imar parseli tahsisi yapılması sağlanmalıdır. Aksi halde taşınmaz sahiplerinin sorularını da uygulayıcılarla ilgili yapmış oldukları spekülasyonları da yanıtlamak mümkün değildir. Düzenleme ortaklık payı alındıktan sonra bir imar parseli sayılmayacak kadar küçük niteliğe sahip kadastro parsellerine hisseli imar parseli ayırmak yasa gereği uygundur. Bu yapılırken parselin üzerindeki taşınmaz DOP alınmadan önce müstakil durumdayken; DOP alındıktan sonra hisseli imar parseline dönüşmektedir. Böyle bir durum gerçekleştiğinde de taşınmaz sahipleri kendilerine hissedar atanan kişiler hakkında sorular sormaya başlar ve bu kişileri

kendi yanlarına çekmeye çalışırlar. Bu davranışlar sonucunda da sorun devam ettiği için taşınmaz sahibi uygulamanın iptali isteğiyle idari yargıya başvurma yolunu seçer (Nikes, 2003: 762).

Düzenleme sınırlarını onaylayan kişiler belediye encümenleri ya da il idare kurullarıdır. Onaylanan sınırlar kimi zaman bir kadastro parselini ikiye bölebilmektedir. Böyle bir durumda da parselin bir bölümü hakkında düzenleme yapılabilirken; bir bölümü düzenleme dışında kalmaktadır. İlgili durum yasa ve uygulama yönetmeliğine uygundur. Buna rağmen taşınmaz sahipleri düzenleme sınırının yanlış belirlendiğini sebep göstererek uygulamaya itiraz edebilmektedir. İtiraz başvuruları belediyeler ve valilikler tarafından geri çevrilebilmesine rağmen idari yargı tarafından da bazen uygulamayı iptal etme kararı alınabilmektedir (Sağlam, 1999: 98). Bahsedilen sorunların engellenmesi için ilgili sürece halkın katılımı sağlanmalı ve basın, özel sektör, üniversite ve diğer kurumların bilgilerinden yararlanma yolu seçilmeli, belediyeler tarafından DOP uygulamasıyla ilgili seminerler düzenlenmeli ve vatandaşlar konuyla ilgili bilgilendirilmelidir. Ayrıca imar planlarının uygulandığı yerlerdeki taşınmaz sahiplerine uygulamanın yapılacağı yer ve zaman hakkında uygulama öncesinde bir bilgilendirme yapılmalıdır. Böylelikle taşınmaz sahiplerine hem yasal haklarını koruma hem de kullanma imkânı tanınmış olunacaktır.

2.6.7. Yasa ve Yönetmeliklerden Kaynaklanan Sorunlar

2981 sayılı kanuna göre yapılan ıslah imar planları nedeniyle ortaya çıkan parsellerden ikinci kez (tamamlayan oranda) DOP alınmamaktadır. Bu sorunun aşılması için yapılması gereken, İmar Kanununun 18. maddesinde 2981 sayılı kanuna göre meydana gelen parsellerde DOP üst sınırı hakkında tamamlanması sağlanacak şekilde düzenleme ortaklık payı alınabileceği tarafında bir yasal düzenlemenin yapılmasıdır. İlgili düzenleme uygulamaya konmuş fakat imar planı sonrasında kullanma kararı değişmiş ya da yapı yoğunluğunda artışlar olmuştur. Yasal düzenlemeler bu tür parsellerin tamamı için genişletilmelidir. Ayrıca yoldan ihdas işlemi konusunda yapılmış parsellerin uygulama kapsamında nasıl değerlendirilmesi gerektiği kanunda açıklanmamaktadır. Kanun metnindeki ilgili açığın kapatılması konusunda en kısa sürede ve en açık şekilde bilgilendirilme yapılmalıdır. Böylelikle yoldan ihdas işlemi uygulanan parseller konuyla ilgili yasa ve mevzuat eksikliğinden kaynaklanan sorunla karşı karşıya gelmeyecektir. Parsellerin üzerinde bulunan yapı sebebiyle tescillenmiş ve ruhsatlanmış olanlarından uygulama esnasında ortaya çıkan değer artışları karşılığında DOP kesilmektedir. Bu

uygulama sonucunda da parsellere İmar Kanunu'nun 18. maddesi ile 2981 sayılı kanunun 10/c maddesine dayanılarak şuyulandırma yapılmak zorunda kalınmaktadır. Bu noktada payına düşen DOP miktarını ödemek istemeyen malikler arasında tartışmalar ortaya çıkabilmektedir. Bunun engellenmesi için alınması gereken en doğru önlem maliklerin ödemesi gereken DOP miktarının piyasa fiyatını yansıtır şekilde belirlenmesi yönünde bir kararın kanun tarafından maddeleştirilmesidir. Aksi takdirde sorun devam edecek ve uygulama aleyhine dava açan malikler sonuçlandırılması uzun süren davalarla mücadele etmek zorunda kalacaktır. Bunların dışında seçili düzenleme alanı içinde bulunan ve kanun gereği Maliye Hazinesi adına tescil edilmesi gereken tapulama ve kadastro dışında kalan yerler ile dere özelliğini kaybetmiş yerlerin, imar planında yol ve yeşil alan gibi kamu alanlarına rastlaması halinde konuyla ilgili Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü genelgelerine dayanarak bütünüyle DOP olarak terk edilmesi gereklidir. Fakat İmar Kanunu 18. maddesi ve ilgili maddenin uygulama yönetmeliğinde bu konularla ilgili açıklamaların yer aldığı kısımlar bulunmamaktadır. Sorunun giderilmesi için kanun ve yönetmelik metinlerine gerekli eklemelerin yapılması gereklidir. Ayrıca imar planları yapılırken DOP oranında %40'ı aşan yerlerde fazla çıkan bir kısım olması halinde bu kısmın nasıl karşılanacağıyla ilgili bir bilgilendirme 18. Madde uygulama yönetmeliğinin 32. maddesinde açık şekilde belirtilmediği içinde kanundan yeterince faydalanılamamaktadır. Bu durumda da fazla çıkan kısmın bir amaç dâhilinde değerlendirilmesi mümkün olmamaktadır. Bu sorunun önlenmesi için planlar oluşturulurken DOP oranı %40'ın altında kalacak şekilde belirlenmelidir. Böylelikle uygulama sırasında fazla çıkan kısımlarda olmayacağı için kanun maddesindeki açıklamada yeterli görülecektir (Yıldırım ve Barışcan, 2013: 368-369-370).

İmar Kanunu'nun 18. maddesi sınırlarında oluşturulan imar planlarına itirazlar nedeniyle davalar açılmaktadır. Bu tür davaların hem maliklerin hem de kamunun yıpranmasına neden olmaması için imar uygulamaları ilgili yönetimler tarafından hem mevzuata hem de mahkeme kararlarına uygun şekilde oluşturulmalıdır. Bunun yanı sıra merkezi yönetim tarafınca da imar mevzuatının ilgili bölümleri günümüz ihtiyaçları dikkate alınarak yeniden düzenlenmelidir. Böylelikle imar planları uygulamaları hem vatandaşlar hem de kamu kurumları yönünden sorun doğuran bir uygulama olmaktan çıkacaktır. Düzenli kentleşme için gerekli olan imar planları gerçekleştirilirken kullanılan en önemli yöntem İmar Kanunu'nun 18. madde uygulamasıdır. Bu uygulama gerçekleştirilirken de yukarıda bahsedilen eksikler görülebilmektedir. Adı geçen eksikliklerin işlem tapuya tescil edilmeden ve arazide fiili uygulama gerçekleşmeden önce giderilmesi önemlidir. Bunun

olması içinde denetim mekanizmasının iyi bir şekilde işletilmesi gereklidir. Bu sebeple idarelere işlemleri sağlıklı yürütebilmesi için teknik eleman desteğinde bulunulmalı, DOP oranı tespit edilirken eşdeğerlik dikkate alınmalı, idarenin mali kaynak eksikliği giderilmeli ve işlem sürecinde hata yapılmasından kaynaklanan zaman kayıplarının engellenmesi içinde İmar mevzuatında konuyla ilgili yeni düzenlemeler yapılmalı ve düzenlemelere işlerlik kazandırılmalıdır.



3. BÖLÜM

3. GİRESUN, DERELİ VE DOĞANKENT BELEDİYELERİNDE İMAR ETİĞİ ALGISI ARAŞTIRMASI

Tezin bu bölümünde Giresun Belediyesi, Giresun Doğankent Belediyesi ve Giresun Dereli Belediyesi'nde çalışan planlama aktörlerinin Yerel Yönetimlerde İmar Etiği algısı hakkında alan araştırmasının amacı, araştırmanın yöntemi, evreni ve örnekleme, araştırmanın modeli, araştırmanın hipotezi, veri toplama süreci ve verilerin analiz yöntemi, güvenilirlik analizi, katılımcıların profil özellikleri, betimsel-basit korelasyon-li-kare-Kruskal Wallis H Testi- Mann Whitney U Testi analiz sonuçları, hipoteze dair bulgular ve yorumlar hakkında bilgi verilmiştir. Bu kapsamda yapılan anketlerin sonuçları değerlendirilmiştir. Anket uygulaması yapılan belediyelerin özelliklerine göre sınıflandırma yapılmış ve verilen cevaplarla arasında anlamlılık testleri yapılmıştır.

3.1. Araştırmanın Amacı

Çalışmamızın amacı Giresun Belediyesi ve ilçe belediyeleri Giresun Doğankent Belediyesi ve Dereli Belediyesi planlama aktörlerinin etik konusundaki düşüncelerinin ve planlama etiği ışığında imar etiği ile ilgili algılarının ne yönde olduğunu tespit etmektir. Uygulanan ankette planlamada etik sorunların kaynağı, plancılarının planlama uygulamalarına etik çerçevesinde yaklaşımlarının doğru olup olmadığı ve yerel yönetim hizmetleri sunumunda kayırmacılığın ön planda olup olmadığı konusunda bilgi edinmek hedeflenmiştir.

3.2. Araştırmanın Yöntemi, Evreni ve Örnekleme

Araştırma için kullanılacak yöntem; araştırmayı bütün boyutları ile açıklayan, araştırmanın amacı yönünde sağlıklı sonuçlar almak yönünde güvence veren görüşme formu yöntemi uygulanmıştır. Görüşme formu 5'li Likert tipi anket uygulaması olup, araştırmam için uygun soruyu sorma imkânını vermişken belediye planlama aktörleri için de yanıt verme kolaylığı göstermiştir.

Genel anlamda çalışmanın evreni, Türkiye'deki tüm belediyeler, daraltılmış anlamda Giresun İlinde yer alan belediyelerdir. Giresun ilinde 1'i merkez 15'i ilçe belediyesi olmak üzere 16 belediye bulunmaktadır. Giresun özelinde yapılan bu çalışmada tüm bu belediyeler

içinden farklı partileri temsilen 3'ü seçilmiştir.

Çalışmanın örneklemini Giresun, Giresun Doğankent ve Giresun Dereli belediyelerinde çalışan planlama aktörleri oluşturmaktadır. Çalışma evrenini oluşturan Giresun Belediyesi, Dereli Belediyesi ve Doğankent Belediyesi planlama çalışanları Doğu Karadeniz Bölgesi sınırları içerisinde yerel yönetim (belediye) hizmetlerinin yürütülmesinde katkısı bulunan bireylerdir. Araştırma alanında verimli cevaplar verebileceklerini düşünerek anket sorularını yönelttiğim çalışanlar Dereli Belediyesinde İmar ve Şehircilik Müdür Vekili, Jeoloji Mühendisi, Fen İşleri Müdür Vekili, Fen İşleri Harita Teknikeri, Belediye Meclis Üyesi; Doğankent Belediyesinde Fen İşleri Müdür Vekili, Yazı İşleri Müdürü, Belediye Başkanı; Giresun Belediyesinde ise İmar ve Şehircilik Müdür Yardımcısı, Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni, Ruhsat ve Denetim Müdürü, Belediye Başkan Yardımcısı, Plan ve Proje Müdürü personellerinden oluşmuştur. Planlama faaliyetleri içinde yer alan toplam 14 çalışandır.

Araştırmanın örneklemini 2019 Yerel Seçim çalışmaları nedeniyle yaşanan zaman kısıtlılığı ve personellerin sahada çalışması nedeniyle anket uygulaması yapılacak personellere ulaşamama zorlukları ve belediye siyasi parti özelliklerine göre analiz yapmak temel kriter alınarak AKP, CHP ve MHP Belediyeleri'nden birer belediye seçilerek uygulama bu belediyelerle sınırlandırılarak yapılmıştır. Buna göre AKP Belediyesi olarak Dereli Belediyesi, CHP Belediyesi olarak Giresun Belediyesi ve MHP Belediyesi olarak da Doğankent Belediyesi seçilmiştir.

Örneklemin sayısının belirlenmesi aşamasında; görüşmenin başarılı sonuç verebilmesi için mümkün olduğunca çok personele ulaşılmaya çalışılmış, kişilerin fikir ve görüşleri alınarak Giresun Belediyesi (n=6), Giresun Dereli Belediyesi (n=5) ve Giresun Doğankent Belediyesi (n=3) olmak üzere toplam 14 örneklem için evrenden kolayda örnekleme alma yöntemi uygulanmıştır.

Örnekleme belirlenirken belediyeler siyasi parti özelliklerine göre AKP, CHP ve MHP belediyeleri olmak üzere üçlü bir gruplandırma yapılmıştır. Üç belediyede hedeflenen 14 belediye planlama aktörü orantılı bir şekilde dağıtılmıştır. Bu kapsamda; Giresun Belediyesinden 6, Giresun Dereli Belediyesinden 5 ve Giresun Doğankent Belediyesinden 3 planlama aktörüyle görüşmek hedeflenmiştir. Seçilen aktörlerin her soru için verdikleri cevaplar analiz edilmiştir. Gruplar ve verilen cevaplar arasında anlamlılık testi yapılmıştır.

Örnekleme belirlerken hedeflenmiş 14 belediye planlama aktörüne ulaşıp, görüşme yapılmıştır. Zaman kısıtlılığı, bilimsel çalışmalara karşı önyargılı tutumlar, 2019 Yerel Seçim çalışmalarının mevcut olması nedeniyle daha fazla planlama aktörüyle anket uygulaması yapma imkânı bulunamamıştır. Çalışanlarla yapılan her görüşme 10 dakikadan az olmamıştır. Anket uygulaması 27 Şubat 2019, 4 Mart 2019 ve 11 Mart 2019 tarihleri arasında gerçekleşmiştir. Anket verileri toplanırken yerel yönetimlerde yürütülen imar uygulamaları hakkında bilgi sahibi olabilecek personellerle görüşmeye çaba gösterilmiştir. Görüşme esnasında bazı birim çalışanları (özellikle ruhsat ve denetim birimi) anket sorularını incelemelerine rağmen önyargılı davranarak ifadelere dair görüş sunmayı reddetmişlerdir. Bu durumda çalışmanın sınırlılıklarından yalnızca birini oluşturmuştur. Anket soruları çalışanlar tarafından cevaplanırken personel olmaları nedeniyle yaşadıkları çekinceler nedeniyle, çalışanların bağlı oldukları belediye hakkında mı yoksa gerçekte olması gereken uygulamalar hakkında mı cevaplar vermeleri gerektiğine dair tarafıma sorular yönelttikleri görülmüştür. Sorulara verdikleri cevapların ve kişisel bilgilerin kimseyle paylaşılmayacağına dair kendilerine güvence sağlanacağını belirtmem sonrasında ise çalışanların rahat bir şekilde anket ifadelerine görüş bildirdikleri görülmüştür.

Anket soru taslağı hazırlanırken 36 maddelik taslak için pilot bir uygulama yapılarak soruların güvenilirlik ve geçerlilik analizlerinde tutarlılık sağlamayan yerel yönetimlerde imar etiği alt boyutundaki 10 nolu (Günümüzde bireysel çıkarların toplumsal çıkarların önüne geçmesi imar planlama sürecinde etik dışı sorunların görülmesine neden olur) ve 11 nolu (Konut inşaat sektöründeki karlılık olgusu yerel yönetimlerin imar planı çalışmaları yapmalarının dinamosunu oluşturmuştur) maddeler ve yerel yönetimlerde planlama etiği alt boyutundaki 1 (Yerel yönetimler imar planlama kararları açısından kamuoyunu yeterince bilgilendirmektedir) 5 (Yerel yönetimlerde görevli plancılar etik olarak uygun görmediği bir işlemle karşı karşıya kaldığında görevini sorgulamadan kendisine söylendiği şekilde yapmalıdır) ve 6 (Yerel yönetimlerin planlama kararlarında partizanca kaygılar etkilidir) nolu maddeler başka bir alt boyut oluşturarak o alt boyut altında yüksek faktör yük değerlerine sahip oldukları için ölçek formundan çıkarılmıştır. Son şekli ile 31+6 maddelik bir soru kağıdı geliştirilmiştir. Anket formunun ilk bölümünde sorular çalışan profiline yönelik 6 sorudan oluşmuşken, ikinci bölümdeki sorular 5'li likert ölçekli 31 sorudan oluşmuş ve yerel yönetim personelinin imar etiği tutum ve davranışlarını ölçmeye yönelik soruları barındırmıştır. Araştırma konusuna yönelik olmak üzere toplam 37 soru ankette yer almıştır. Anket formu örneği EK:1'dedir.

3.3. Araştırmanın Modeli

Yerel yönetimlerde imar etiğine ilişkin belediye planlama çalışanlarının tutum ve görüşlerini belirlemeyi amaçlayan bu araştırma nicel verilere dayalı genel tarama modelinde ve ilişkisel tarama modelinde yapılmış bir araştırmadır. Genel tarama modelleri, çok sayıda elemandan oluşan bir evrenden, evren hakkında genel bir yargıya varmak için evrenin tümü ya da ondan alınacak bir grup, örnek ya da örneklem üzerinde yapılan tarama modelleridir. İlişkisel tarama modelleri ise iki ve daha çok sayıdaki değişken arasında birlikte değişim varlığını ve/veya derecesini belirlemeyi amaçlayan araştırma modelleridir (Karasar, 2000: 79).

3.4. Araştırmanın Hipotezi

“Yerel yönetimlerde çalışan plancıların etik ve imar etiği algıları ile etik dışı davranışların görülme ihtimali arasında doğrusal bir ilişki vardır” ifadesi çalışmanın hipotezini oluşturarak anlamlı hale getirilmiştir. Yani kurumda çalışan personeller etik ve imar etiği konusunda ne kadar bilinçliyse etik davranışlarda bulunma konusunda da o kadar bilinçli davranacaklardır.

3.5. Veri Toplama Süreci ve Verilerin Analiz Yöntemi

Alan araştırmasına dayalı bu çalışmada veriler, hem yapılan literatür taramasında ulaşılan hem de bu çalışmanın teorik kısmında bulunan temel bilgiler dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Araştırmada veri toplama aracı olarak “Yerel Yönetimlerde İmar Etiği Ölçeği” geliştirilmiş ve kullanılmıştır. Anket uygulamalarının yapılması için belirlenen örneklem üyelerinden randevu talep edilmiş ve randevularda yüz yüze anket uygulaması yapılmıştır. Zaman kısıtlılığı nedeniyle araştırma Giresun Merkez, Giresun Doğankent İlçesi ve Giresun Dereli İlçesi belediyesi ile sınırlandırılmıştır. Anketlerin uygulanma kısmında yüz yüze uygulama güçlükleri araştırmanın sınırlayıcı bir başka özelliği olmuştur.

Araştırma verilerinin değerlendirilmesi aşamasında ölçek aracılığıyla toplanan veriler SPSS (Statistical Package for Social Science) 22.0, paket programına kaydedilerek analiz edilmiştir. Araştırmada örnek hacmi n=14 olduğu için parametrik olmayan analiz teknikleri kullanılmıştır. Zorluklar içinde toplanan verilerin değerlendirilme aşamasında geçerlilik analizi için Açıklayıcı ve Doğrulayıcı Faktör analizi yöntemi kullanılmıştır. Bu

noktada veriler betimsel ve çıkarımsal analiz tekniklerinden yararlanılarak çözümlenmiştir. Araştırmada Yerel Yönetimlerde İmar Etiğine ilişkin geçerlilik analizi içinde Açıklayıcı ve Doğrulayıcı Faktör analizleri yapılmıştır. Bu analizler sonrasında da güvenilirlik analizleri yapılmış ve genel olarak ölçek için tüm alt boyutlar ve ölçek genelinin güvenilir olduğu tespit edilmiştir.

3.6. Güvenilirlik Analizi

Tablo 3.1. Ölçüm Veri Seti Cronbach's Alfa İç Tutarlılık Analiz Sonuçları

Ölçek Boyutları	Orijinal Madde Sayısı	Kalan Madde Sayısı	Crombach (α)
Çalışanlara Yönelik Etik	6	6	,934
Yerel Yönetimlerde Etik	6	6	,942
Yerel Yönetimlerde İmar Etiği	11	9	,945
Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği	13	10	,957
Ölçek Geneli (Tüm Boyutlar)	36	31	,862

Güvenirlik analiz sonuçları incelendiğinde genel olarak ölçek için tüm alt boyutların ve ölçek genelinin güvenilir olduğu görülmektedir.

3.7. Katılımcıların Profil Özellikleri

Tezin bu bölümünde Yerel Yönetimlerde İmar Etiği Algısının Giresun, Doğankent ve Dereli belediyesi hizmet sunumuna etkilerini değerlendirmek ve konuyla ilgili belediye planlama personellerinin algılarını değerlendirmek amacıyla yapılan anket uygulamasının değerlendirilmesi yer almaktadır.

Tablo 3.2. Araştırmaya Katılan Deneklerin Frekans Dağılım Tablosu

Değişkenler	Frekans (f)	Yüzde (%)
Belediye		
Giresun Belediyesi (CHP)	6	42,9
Dereli Belediyesi (AKP)	5	35,7
Doğankent Belediyesi (MHP)	3	21,4
Cinsiyet		
Erkek	13	92,9
Kadın	1	7,1
Eğitim Düzeyi		
Lise	1	7,1
Üniversite	12	85,7
Yüksek Lisans	1	7,1
Çalışma Süresi		
10 Yıl ve Aşağısı	8	57,1
11 Yıl ve Üzeri	6	42,9
Toplam	14	100 (%)

Yerel yönetimlerde imar etiğine ilişkin araştırmaya katılan belediye planlama aktörlerinin çalıştıkları belediye değişkenine göre dağılımları Tablo 3.1’de incelendiğinde Giresun Belediyesi çalışanlarının oranı %42,9 Dereli Belediyesi çalışanlarının oranı %35,7 Doğankent Belediyesi çalışanlarının %21,4 şeklinde tespit edilmiştir.

Ankete katılanların cinsiyet dağılımlarının %92,9’unu erkek çalışanlar %7,1’ini kadın çalışanların oluşturduğu görülmektedir. Kadın çalışan sayısının düşük olması belediye hizmetleri sunumunda yetkili kadın çalışan temsilinin oldukça sınırlı olduğunu göstermekte ve kadınların şehir yönetimine katılımını sağlayacak politikaların gerekli olduğu gerçeğini göz önüne sermektedir. Katılımcıların eğitim durumları incelendiğinde %7,1’inin lise mezunu, %85,7’sinin üniversite ve %7,1’lik kısmının yüksek lisans mezunu olduğu görülmektedir. Eğitim seviyesinin yüksek çıkması anket çalışmasına olumlu anlamda katkı sağlayan veri girişlerinin varlığına dikkat çekmiştir. Denilebilir ki anket uygulanan belediye personelleri eğitim durumları açısından modern ve çağdaş düşüncelerin yanı sıra yeterli bilgi ve donanıma da sahip çalışanların içerisinde yerel yönetim hizmetlerini sunmak için seçilmişlerdir. Ankete katılanların çalışan süresi dağılımlarının %57,1’ini 10 yıl ve aşağısı oluşturmuşken %42,9’unu ise 11 yıl ve üzeri çalışma süresinin oluşturduğu görülmektedir. Bu bilgiye göre belediyede çalışanların büyük bir kısmının tecrübeli personelden oluştuğu sonucuna varılabilir.

3.8. Analiz Bulguları (Betimsel, Spearman, Ki-Kare, Kruskal Wallis H, Mann Whitney U)

Anket soruları dört farklı boyutta gruplandırılarak değerlendirmeye ve analize alınmıştır. Buna göre yerel yönetimlerde etik boyutundaki ifadeler şu şekildedir:

- Yerel yönetimlerde siyasi ve sosyal baskılar görülmesi imar planlama kararlarını olumsuz etkilemektedir.
- Yerel yönetimlerde şehircilik ve planlama ilkeleri açısından karşı çıkılması gereken imar değişiklikleri vardır.
- Yerel yönetimlerde halkın imar planlaması sürecine katılımı yeterlidir.
- Yerel yönetimler imar planı değişiklikleri söz konusu olduğunda denetim görevleri dışına çıkmaktadır.
- Yerel yönetimlerde uyulması gereken etik davranış kuralları yönergelerinin kurumda

dikkat çeken yerlere asılması etik dışı davranışları önlemede etkili bir araç olabilir.

- Yerel yönetimlerde imar ve ruhsat süreçleri yürütülürken iş süreçlerinde veya uygulamalarında ihtiyaç duyulan evrak, bilgi veya verilerin birimler arasında transferi veya paylaşımında kişisel ilişkiler görülebilmektedir.

Yerel yönetimlerde çalışanlara yönelik etik boyutundaki ifadeler şu şekildedir:

- Yerel yönetim çalışanlarına etik değer veya ilkeler konusunda hizmet içi eğitimler verilirse etik davranışlar sergilerler.
- Yerel yönetimlerde çalışan personelin maaş faktörü etik davranışlar sergilemesi açısından önemlidir.
- Kurumdan ayrılan veya emekli olan kamu görevlisi dahil yerel yönetim hizmetlerinden diğer hizmet alanlar gibi eşit yararlanmalıdır.
- Yerel yönetimlerde çalışanların terfi veya atama işlemleri yapılırken etik değerlere uyulmalıdır.
- Yerel yönetimlerde çalışan liyakatsiz personel imar işlemlerinde etik sorunların görülme kaynaklarından biridir.
- Yerel yönetimlerde çalışan liyakatsiz yöneticiler imar işlemlerinde etik sorunların görülme kaynaklarından biridir.

Yerel yönetimlerde planlama etiği boyutundaki ifadeler şu şekildedir:

- Yerel yönetimlerde planlama sürecinde (rant, hızlı kentleşme, yasal yaptırım zayıflığı, bilirkişi, ikili ahlak anlayışı, imarlı arazi yetersizliği, belediye meclisinin yapısı ve üyeleri) gibi konulardan ger biri etik sorunların kaynağını oluşturmaktadır.
- Yerel yönetimlerde görev yapan plancılar karar alma veya diğer aşamalarda plan çizimleri veya kararları konusunda etik davranmalıdır.
- Yerel yönetimlerde çalışan plancıların iş bitiminde veya iş sırasında ufak dahi olsa hediye alması etik sorun oluşturur.
- Yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın kamu yararı özelliğini taşıyıp taşımadığı incelenmektedir.
- Yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın yasal mevzuata uygun olup olmadığı incelenmektedir.
- Yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın şehircilik ilkelerine uyup uymadığı kontrol edilmektedir.

- Yerel yönetimlerde imar planlama sürecinin planın onayıyla bittiği anlayışının hakim olması hesap verebilirlik yönünden eksiklik olduğunun işaretidir.
- Yerel yönetimlerde imar planlarının uygulanamamasının nedeni planlama çalışmalarından önceki araştırma safhasının iyi yapılamamasıdır.
- Yerel yönetimlerde imar planlarının uygulanamamasının nedeni planlama çalışmalarında plan hiyerarşisine dikkat edilmemesidir.
- Planlama sahasında yasal veya kurumsal sorunlar bulunması nedeniyle spekülasyon baskıları veya rant kaygıları veya siyasi baskılar görülmektedir.

Yerel yönetimlerde imar etiği boyutundaki ifadeler şu şekildedir:

- Yerel yönetimlerde uygulanan imar planı değişikliklerine vatandaşlardan veya işletmelerden etik kaygılar nedeniyle itirazlar gelebilmektedir.
- İmar etiği sorunları yolsuzluk kavramıyla açıklanabilir.
- İmar planları çalışmalarında çok sayıda yetkili kurum olması etik sorunlar yaratır.
- İmar planlamasında yasal dayanaklar yeterlidir.
- Yerel yönetimlerin imar planı değişiklikleri halkın yararına hizmet eder.
- Yerel yönetimlerin imar plan değişikliklerinde bireysel çıkarlar etkilidir.
- Yerel yönetimlerde imar planlama süreci şeffaftır.
- İmar etiği sorunlarının azaltılmasında Şehir Plancıları Odası denetim yapsa etkili olur.
- Proje onayı veya ruhsat veya iskan veya yapı denetim işlemleriyle ilgili oluşturulmuş mevcut imar sistemi karmaşık ve dağınık bir yapıdadır.

Yerel Yönetimlerde İmar Etiğine İlişkin Belediye Planlama Çalışanlarının “Çalışanlara Yönelik Etik, Yerel Yönetimlerde Etik, Yerel Yönetimlerde İmar Etiği, Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği” algı düzeyleri ortalamalarına ilişkin Betimsel Analiz sonuçları tablo 3.3 de açıklandığı şekildedir.

Tablo 3.3. Çalışanlara Yönelik Etik, Yerel Yönetimlerde Etik, Yerel Yönetimlerde İmar Etiği, Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği Ölçüm Verilerine İlişkin Betimsel İstatistikler

Ölçüm Verileri	Minimum	Maksimum	Aritmetik Ortalama	Standart Sapma
Çalışanlara Yönelik Etik Ölçüm Verileri	3,00	5,00	3,90	0,49
Yerel Yönetimlerde Etik Ölçüm Verileri	2,33	4,17	3,25	0,58
Yerel Yönetimlerde İmar Etiği Ölçüm Verileri	3,30	4,40	3,76	0,41
Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği Ölçüm Verileri	2,89	3,89	3,25	0,33

Notlar:

(i) n=14 Çalışanlara Yönelik Etik Ölçüm Verileri, Ölçekte 1=Kesinlikle Katılmıyorum ve 5= Kesinlikle Katılıyorum anlamındadır Friedman çift yönlü Anova testine göre $\chi^2= 16,299$ p=.000 istatistiksel bakımdan anlamlıdır.

(ii) n=14 Yerel Yönetimlerde Etik Ölçüm Verileri, Ölçekte 1=Kesinlikle Katılmıyorum ve 5= Kesinlikle Katılıyorum anlamındadır Friedman çift yönlü Anova testine göre $\chi^2= 34,496$ p=.000 istatistiksel bakımdan anlamlıdır.

(iii) n=14 Yerel Yönetimlerde İmar Etiği Ölçüm Verileri, Ölçekte 1=Kesinlikle Katılmıyorum ve 5= Kesinlikle Katılıyorum anlamındadır Friedman çift yönlü Anova testine göre $\chi^2= 31,035$ p=.000 istatistiksel bakımdan anlamlıdır.

(iv) n=14 Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği Ölçüm Verileri, Ölçekte 1=Kesinlikle Katılmıyorum ve 5= Kesinlikle Katılıyorum anlamındadır Friedman çift yönlü Anova testine göre $\chi^2= 18,381$ p=.000 istatistiksel bakımdan anlamlıdır.

Betimsel analiz, istatistik bir değişkene ilişkin sayısal değerlerin toplanması, betimlenmesi ve sunulmasına olanak sağlayan istatistiksel işlemleri tanımlar. Bir örneklem üzerinde ya da ulaşılabilen durumlarda evrenin tamamından gözlem yaparak elde edilen verileri kullanarak, araştırmaya katılan bireylerin ya da objelerin özelliklerini belirlemeyi amaçlayan süreçtir (Büyüköztürk, 2005:5). Çalışanlara Yönelik Etik ölçüm verileri betimsel istatistik sonuçları incelendiğinde aritmetik ortalama ve standart sapma değerleri $3,90\pm 0,49$ Yerel Yönetimlerde Etik ölçüm verileri $3,25\pm 0,58$ Yerel yönetimlerde imar etiği ölçüm verileri $3,76\pm 0,41$ Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği ölçüm verileri $3,25\pm 0,33$ bulunmuştur. Bulgular, yerel yönetimlerde etik ölçüm verilerinin ve yerel yönetimlerde planlama etiği ölçüm verilerinin düşüş eğiliminde olduğunu; çalışanlara yönelik etik ölçüm verileri ve yerel yönetimlerde imar etiği ölçüm verilerinin yükseliş eğiliminde olduğunu göstermektedir. Yani Yerel Yönetimlerde İmar Etiğine ilişkin belediye planlama çalışanlarının “çalışanlara yönelik etik, yerel yönetimlerde etik, yerel yönetimlerde imar etiği, yerel yönetimlerde planlama etiği” algı düzeyleri yüksektir ($\bar{X}>2,61$).

Yerel Yönetimlerde İmar Etiğine İlişkin Belediye Planlama Çalışanlarının “Çalışanlara Yönelik Etik, Yerel Yönetimlerde Etik, Yerel Yönetimlerde İmar Etiği, Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği” algı düzeyleri ortalamaları arasındaki anlamlı ilişkiye ait Spearman (basit korelasyon) analiz sonuçları aşağıda açıklanmıştır.

Tablo 3.4. Spearman Korelasyon Analiz Sonuçları

		(Y ₁)	(Y ₂)	(Y ₃)	(Y ₄)
Çalışanlara Yönelik Etik Ölçüm Verileri (Y ₁)	Korelasyon	1,000			
	Anlamlılık	.			
Yerel Yönetimlerde Etik Ölçüm Verileri (Y ₂)	Korelasyon	,711**	1,000		
	Anlamlılık	,004	.		
Yerel Yönetimlerde İmar Etiği Ölçüm Verileri (Y ₃)	Korelasyon	,600*	,592*	1,000	
	Anlamlılık	,023	,026	.	
Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği Ölçüm Verileri (Y ₄)	Korelasyon	,276	,227	-,076	1,000
	Anlamlılık	,340	,436	,797	.
	N	14	14	14	14

Notlar:

(i)** p<0,01 anlamlılık seviyesinde ilişki anlamlı

(ii) Spearman’s rho korelasyon katsayısı

Spearman (basit korelasyon) analizi, iki değişken arasındaki ilişkinin miktarını bulup yorumlamak amacıyla kullanılır (Büyüköztürk, 2005:32). Yerel yönetimlerde imar etiğine ilişkin belediye planlama çalışanlarının “çalışanlara yönelik etik, yerel yönetimlerde etik, yerel yönetimlerde imar etiği, yerel yönetimlerde planlama etiği” algı düzeylerine ilişkin Spearman analiz sonuçları incelemesinde Çalışanlara Yönelik Etik ölçüm verileri betimsel istatistik sonuçları incelendiğinde aritmetik ortalama ve standart sapma değerleri 3,90±0,49 Yerel Yönetimlerde Etik ölçüm verileri 3,25±0,58 Yerel yönetimlerde imar etiği ölçüm verileri 3,76±0,41 Yerel yönetimlerde planlama etiği ölçüm verileri 3,25±0,33 bulunmuştur. Bulgular, yerel yönetimlerde etik ölçüm verilerinin ve yerel yönetimlerde planlama etiği ölçüm verilerinin düşüş eğiliminde olduğunu; çalışanlara yönelik etik ölçüm verileri ve yerel yönetimlerde imar etiği ölçüm verilerinin yükseliş eğiliminde olduğunu göstermektedir. Yani Yerel Yönetimlerde İmar Etiğine ilişkin belediye planlama çalışanlarının “çalışanlara yönelik etik, yerel yönetimlerde etik, yerel yönetimlerde imar etiği, yerel yönetimlerde planlama etiği” algı düzeyleri yüksektir ($\bar{X}>2,61$).

Yerel Yönetimlerde İmar Etiğine İlişkin Belediye Planlama Çalışanlarının Çalıştıkları Belediyenin Bağlı Olduğu Parti Değişkenine Göre “Çalışanlara Yönelik Etik” algı düzeyleri ortalamaları arasındaki anlamlı ilişkiye ait Ki-Kare analiz sonuçları aşağıda

açıklandığı şekildedir. Ki-Kare analizi, iki veya daha fazla değişken grubu arasında ilişki bulunup bulunmadığını incelemek için kullanılır (Kalaycı ve diğerleri, 2010:90). Buna göre “Yerel yönetim çalışanlarına etik değer veya ilkeler konusunda hizmet içi eğitimler verilirse etik davranışlar sergilerler; Yerel yönetimlerde çalışan personelin maaş faktörü etik davranışlar sergilemesi açısından önemlidir; Kurumdan ayrılan veya emekli olan kamu görevlisi dahil yerel yönetim hizmetlerinden diğer hizmet alanlar gibi eşit yararlanmalıdır; Yerel yönetimlerde çalışanların terfi veya atama işlemleri yapılırken etik değerlere uyulmalıdır; Yerel yönetimlerde çalışan liyakatsiz personel imar işlemlerinde etik sorunların görülme kaynaklarından biridir; Yerel yönetimlerde çalışan liyakatsiz yöneticiler imar işlemlerinde etik sorunların görülme kaynaklarından biridir” önermelerinin tamamı istatistik olarak anlamlı bulunmuştur. Yani yerel yönetimlerde imar etiğine ilişkin belediye planlama çalışanlarının çalıştıkları belediyenin bağlı olduğu parti değişkenine göre “çalışanlara yönelik etik” algı düzeyleri ortalamaları arasında anlamlı ilişki tespit edilmiştir.

Yerel Yönetimlerde İmar Etiğine İlişkin Belediye Planlama Çalışanlarının Çalıştıkları Belediyenin Bağlı Olduğu Parti Değişkenine Göre “Yerel Yönetimlerde Etik” algı düzeyleri ortalamaları arasındaki anlamlı ilişkiye ait Ki-Kare analizi sonuçları şu şekildedir: “Yerel yönetimlerde siyasi veya sosyal baskılar görülmesi imar planlama kararlarını olumsuz etkilemektedir; Yerel yönetimlerde şehircilik ve planlama ilkeleri açısından karşı çıkılması gereken imar değişiklikleri vardır; Yerel yönetimlerde halkın imar planlaması sürecine katılımı yeterlidir; Yerel yönetimler imar planı değişiklikleri söz konusu olduğunda denetim görevleri dışına çıkmaktadır; Yerel yönetimlerde uyulması gereken etik davranış kuralları yönergelerinin kurumda dikkat çeken yerlere asılması etik dışı davranışları önlemede etkili bir araç olabilir; Yerel yönetimlerde imar veya ruhsat süreçleri yürütülürken iş süreçlerinde veya uygulamalarında ihtiyaç duyulan evrak, bilgi veya verilerin birimler arasında transferi veya paylaşımında kişisel ilişkiler görülebilmektedir” önermelerinin tamamı istatistik olarak anlamlı bulunmuştur. Yani yerel yönetimlerde imar etiğine ilişkin belediye planlama çalışanlarının çalıştıkları belediyenin bağlı olduğu parti değişkenine göre “yerel yönetimlerde etik” algı düzeyleri ortalamaları arasında anlamlı ilişki tespit edilmiştir.

Yerel Yönetimlerde İmar Etiğine İlişkin Belediye Planlama Çalışanlarının Çalıştıkları Belediyenin Bağlı Olduğu Parti Değişkenine Göre “Yerel Yönetimlerde İmar Etiği” algı düzeyleri ortalamaları arasındaki anlamlı ilişkiye ait Ki-Kare analizi sonuçları şu şekildedir: “Yerel yönetimlerde planlama sürecinde (rant, hızlı kentleşme, yasal yaptırım

zayıflığı, bilirkışı, ikili ahlak anlayışı, imarlı arazi yetersizliği, belediye meclisinin yapısı ve üyeleri) gibi konulardan ayrı ayrı her biri etik sorunların kaynağını oluştur; Yerel yönetimlerde görev yapan plancılar karar alma veya diğer aşamalarda plan çizimleri veya kararları konusunda etik davranmalıdır; Yerel yönetimlerde çalışan plancıların iş bitiminde veya iş sırasında ufak dahi olsa hediye alması etik sorun oluşturur; Yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın kamu yararı özelliğini taşıyıp taşımadığı incelenmektedir; Yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın şehircilik ilkelerine uyup uymadığı kontrol edilmektedir; Yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın yasal mevzuata uygun olup olmadığı incelenmektedir; Yerel yönetimlerde imar planlama sürecinin planın onayıyla bittiği anlayışının hâkim olması hesap verebilirlik yönünden eksiklik olduğunun işaretidir; Yerel yönetimlerde imar planlarının uygulanamamasının nedeni planlama çalışmalarından önceki araştırma safhasının iyi yapılamamasıdır; Yerel yönetimlerde imar planlarının uygulanamamasının nedeni planlama çalışmalarında plan hiyerarşisine dikkat edilmemesidir; Planlama sahasında yasal veya kurumsal sorunlar bulunması nedeniyle spekülâtif baskılar veya rant kaygıları veya siyasi baskılar görülmektedir” önermelerinin tamamı istatistik olarak anlamlı bulunmuştur. Yani yerel yönetimlerde imar etiğine ilişkin belediye planlama çalışanlarının çalıştıkları belediyenin bağlı olduğu parti değişkenine göre “yerel yönetimlerde imar etiği” algı düzeyleri ortalamaları arasında anlamlı ilişki tespit edilmiştir.

Yerel Yönetimlerde İmar Etiğine İlişkin Belediye Planlama Çalışanlarının Çalıştıkları Belediyenin Bağlı Olduğu Parti Değişkenine Göre “Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği” algı düzeyleri ortalamaları arasındaki anlamlı ilişkiye ait Ki-Kare analizi sonuçları şu şekildedir: Yerel yönetimlerde uygulanan imar planı değişikliklerine vatandaşlardan veya işletmelerden etik kaygılar nedeniyle itirazlar gelebilmektedir; İmar etiği sorunları yolsuzluk kavramıyla açıklanabilir; İmar planları çalışmalarında çok sayıda yetkili kurum olması etik sorunlar yaratır; İmar planlamasında yasal dayanaklar yeterlidir; Yerel yönetimlerin imar planı değişiklikleri halkın yararına hizmet eder; Yerel yönetimlerin imar planı değişikliklerinde bireysel çıkarlar etkilidir; Yerel yönetimlerde imar planlama süreci şeffaftır; İmar etiği sorunlarının azaltılmasında Şehir Plancıları Odası denetim yapsa etkili olur; Proje onayı veya ruhsat veya iskân veya yapı denetim işlemleriyle ilgili oluşturulmuş mevcut imar sistemi karmaşık ve dağınık bir yapıdadır” önermelerinin tamamı istatistik olarak anlamlı bulunmuştur. Yani yerel yönetimlerde imar etiğine ilişkin belediye planlama çalışanlarının çalıştıkları belediyenin bağlı olduğu parti değişkenine göre “yerel

yönetimlerde planlama etiği” algı düzeyleri ortalamaları arasında anlamlı ilişki tespit edilmiştir.

Belediye Planlama Çalışanlarının Çalıştıkları Belediye Değişkenine Göre “Çalışanlara Yönelik Etik, Yerel Yönetimlerde Etik, Yerel Yönetimlerde İmar Etiği, Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği” algı düzeyleri ortalamaları arasındaki farklılığa ilişkin Kruskal Wallis H Testi analiz sonuçları aşağıda belirtildiği şekildedir. Kruskal Wallis H Testi, ilişkisiz iki ya da daha çok örneklem ortalamasının birbirlerinden anlamlı farklılık gösterip göstermediğini test etmektedir. Buna göre Çalışanlara Yönelik Etik Ölçüm Verileri, Yerel Yönetimlerde Etik Ölçüm Verileri, Yerel Yönetimlerde İmar Etiği Ölçüm Verileri, Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği Ölçüm Verileri belediye değişkenine göre anlamlı bir farklılık göstermediği sonucuna ulaşılmıştır. Yani belediye planlama çalışanlarının çalıştıkları belediye değişkenine göre “çalışanlara yönelik etik, yerel yönetimlerde etik, yerel yönetimlerde imar etiği, yerel yönetimlerde planlama etiği” düzeyleri evrenlerinin ortalamaları eşittir.

Tablo 3.5. Kruskal Wallis H Testi Analiz Sonuçları

		N	\bar{X}	S	X^2	p
Çalışanlara Yönelik Etik Ölçüm Verileri	Giresun Belediyesi	6	3,86	0,34	1,321	,517
	Dereli Belediyesi	5	3,73	0,45		
	Doğankent Belediyesi	3	4,28	0,75		
Yerel Yönetimlerde Etik Ölçüm Verileri	Giresun Belediyesi	6	3,08	0,63	3,877	,144
	Dereli Belediyesi	5	3,10	0,44		
	Doğankent Belediyesi	3	3,83	0,44		
Yerel Yönetimlerde İmar Etiği Ölçüm Verileri	Giresun Belediyesi	6	3,68	0,49	2,588	,274
	Dereli Belediyesi	5	3,66	0,27		
	Doğankent Belediyesi	3	4,07	0,40		
Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği Ölçüm Verileri	Giresun Belediyesi	6	3,04	0,17	5,312	,070
	Dereli Belediyesi	5	3,38	0,35		
	Doğankent Belediyesi	3	3,48	0,34		

Notlar:

(i) * $p < 0,05$ anlamlılık seviyesinde ilişki anlamlı

Belediye Planlama Çalışanlarının Çalıştıkları Süre Değişkenine Göre “Çalışanlara Yönelik Etik, Yerel Yönetimlerde Etik, Yerel Yönetimlerde İmar Etiği, Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği” algı düzeyleri ortalamaları arasındaki farklılığa ilişkin Mann Whitney U Testi analiz sonuçları aşağıda belirtildiği şekildedir. Mann Whitney U Testi, iki ilişkisiz örneklemde elde edilen puanların birbirlerinden anlamlı bir şekilde farklılık gösterip göstermediğini test etmektedir. Buna göre Çalışanlara Yönelik Etik Ölçüm Verileri, Yerel Yönetimlerde Etik Ölçüm Verileri, Yerel Yönetimlerde İmar Etiği Ölçüm Verileri, Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği Ölçüm Verileri belediye değişkenine göre anlamlı bir farklılık

göstermediği sonucuna ulaşılmıştır. Yani belediye planlama çalışanlarının çalıştıkları süre değişkenine göre “çalışanlara yönelik etik, yerel yönetimlerde etik, yerel yönetimlerde imar etiği, yerel yönetimlerde planlama etiği” düzeyleri evrenlerinin ortalamaları eşittir.

Tablo 3.6. Mann Whitney U Testi Analiz Sonuçları

		N	\bar{X}	S	U	p
Çalışanlara Yönelik Etik Ölçüm Verileri	10 Yıl ve Aşağısı	8	3,79	0,42	18,000	,491
	11 Yıl ve Üzeri	6	4,06	0,57		
Yerel Yönetimlerde Etik Ölçüm Verileri	10 Yıl ve Aşağısı	8	3,19	0,59	21,000	,755
	11 Yıl ve Üzeri	6	3,33	0,62		
Yerel Yönetimlerde İmar Etiği Ölçüm Verileri	10 Yıl ve Aşağısı	8	3,69	0,34	21,000	,755
	11 Yıl ve Üzeri	6	3,85	0,51		
Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği Ölçüm Verileri	10 Yıl ve Aşağısı	8	3,25	0,32	23,000	,950
	11 Yıl ve Üzeri	6	3,26	0,36		

Notlar:

(i) * $p < 0,05$ anlamlılık seviyesinde ilişki anlamlı

3.9. Hipotez Bulguları ve Yorumları

Yerel yönetimlerde imar etiğine ilişkin belediye planlama çalışanlarının çalıştıkları belediyenin bağlı olduğu parti değişkenine göre “**çalışanlara yönelik etik**” algı düzeyleri ortalamaları arasında anlamlı ilişkiye ait “ki-kare” analizi yapılmıştır. Ki-Kare Bağımsızlık Testi, iki veya daha fazla değişken grubu arasında ilişki bulunup bulunmadığını incelemek için kullanılır (Kalaycı ve diğerleri, 2010: 90). Analiz sonuçları Tablo 3.7’de yer almaktadır.

Tablo 3.7. Çalışanlara Yönelik Etik ile Belediyenin Bağlı Bulunduğu Parti Değişkeni Arasındaki İlişkiye Ait Ki-Kare Analiz Sonuçları

		Belediye					
		CHP		AKP		MHP	
		Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Yerel yönetim çalışanlarına etik değer veya ilkeler konusunda hizmet içi eğitimler verilirse etik davranışlar sergilerler.	Katılmıyorum	0	0,0%	1	20,0%	0	0,0%
	Kararsızım	1	16,7%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılıyorum	3	50,0%	3	60,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	2	33,3%	1	20,0%	2	66,7%
Yerel yönetimlerde çalışan personelin maaş faktörü etik davranışlar sergilemesi açısından önemlidir.	Hiç Katılmıyorum	1	16,7%	2	40,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	1	33,3%
	Kararsızım	0	0,0%	0	0,0%	1	33,3%
	Katılıyorum	4	66,7%	3	60,0%	0	0,0%
Kurumdan ayrılan veya emekli olan kamu görevlisi dahil yerel yönetim hizmetlerinden diğer hizmet alanlar gibi eşit yararlanmalıdır.	Kesinlikle Katılıyorum	1	16,7%	0	0,0%	1	33,3%
	Katılmıyorum	2	33,3%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılıyorum	2	33,3%	5	100,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	2	33,3%	0	0,0%	2	66,7%

Tablo 3.7. Çalışanlara Yönelik Etik ile Belediyenin Bağlı Bulunduğu Parti Değişkeni Arasındaki İlişkiye Ait Ki-Kare Analiz Sonuçları (devamı)

Yerel yönetimlerde çalışanların terfi veya atama işlemleri yapılırken etik değerlere uyulmalıdır.	Katılıyorum	3	50,0%	2	40,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	3	50,0%	3	60,0%	2	66,7%
Yerel yönetimlerde çalışan liyakatsiz personel imar işlemlerinde etik sorunların görülme kaynaklarından biridir.	Katılmıyorum	1	16,7%	1	20,0%	0	0,0%
	Kararsızım	1	16,7%	0	0,0%	1	33,3%
	Katılıyorum	4	66,7%	3	60,0%	0	0,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	1	20,0%	2	66,7%
Yerel yönetimlerde çalışan liyakatsiz yöneticiler imar işlemlerinde etik sorunların görülme kaynaklarından biridir.	Katılmıyorum	1	16,7%	2	40,0%	0	0,0%
	Kararsızım	0	0,0%	0	0,0%	1	33,3%
	Katılıyorum	5	83,3%	2	40,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	1	20,0%	1	33,3%

Tablo 3.7. incelendiğinde; “Yerel yönetim çalışanlarına etik değer ve ilkeleri konusunda hizmet içi eğitimler verilirse etik davranışlar sergilerler” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=4.560$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %83,3’ü katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %80,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; MHP’li belediye çalışanlarının %80,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde görüşlerini belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anketteki bulgulara göre tüm belediye türündeki çalışanların büyük çoğunluğunun etik değer ve ilkeler konusunda hizmet içi eğitimin etik davranışlar sergilemekle arasındaki bağı yüksek buldukları tespit edilmiştir. Buna göre yerel yönetim çalışanlarına etik ilke ve değerler konusunda hem akla hem de vicdana uygun hizmet içi eğitimler verilirse çalışanlar etik davranışlar sergileyeceklerdir. Ayrıca Genç, Kılınç ve Özgür’ün Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması olan “Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik” çalışmasında da söylediği gibi etik konusunda ilkokuldan başlayarak her düzeyde hizmet içi ve örgün eğitim ve öğretim faaliyetleri yürütülerek toplumun ve bireylerin etik algulamaları ve değerleri değiştirilmelidir (Genç, Kılınç ve Özgür, 2009: 75). Yine etik değer ve ilkelerle ilgili Türkiye Belediyeler Birliği, Belediye Birlikleri, Mahalli İdareler Derneği, Belediye İş Sendikaları ve TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi’nin zaman zaman verdikleri eğitimlerin takip edilmesi etik davranışların özümsemesi noktasında fayda sağlayacaktır. Ayrıca yerel yönetim çalışanları ilkokuldan üniversiteye kadar aldığı eğitimlerde etik duyarlılıklarının artırılması yönünde yetiştirilmedikleri için çalışma

hayatlarına başladıklarında etik dışı ilke ve değerler e uyumlu hizmetler verebilme konusunda bilinçli davranmamaktadırlar. Bu sebeple yerel yönetimlerde ihtiyaç duyulan hizmet içi eğitimlerden yalnızca plancılar değil belediye başkanları, müteahhitler ve meclis üyeleri gibi çalışanların da faydalanması sağlanmalıdır. Ayrıca kamu görevlilerine verilen hizmet içi eğitimleri denetleyecek mekanizmaların oluşturulması da demokratik kültürün geliştirilerek etik sorunların yoğunluğunu ve düzeyini azaltmak noktasında fayda sağlayacaktır.

“Yerel yönetimlerde çalışan personelin maaş faktörü etik davranışlar sergilemesi açısından önemlidir” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=12.278$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %83,4’ü katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %60’0’ı katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %69,9’u katılmıyorum ve kararsızım yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anketteki bulgulara göre özellikle CHP’li ve AKP’li belediye çalışanları maaş faktörünü etik davranışlar sergilenmesi açısından önemli bir etken olarak görmüşken; MHP’li belediye çalışanlarının bu konuda kararsız ve katılmıyorum yönünde görüş bildirmeleri dikkat çekici bir veri olmuştur. Çoğunluk görüşüne göre manevi değerlerin şekillenmesi noktasında maddi kaynakların da önemli olduğu sonucuna varılabilir. Maaşları ile sorumlulukları arasında zayıflıklar olduğunu düşünen yerel yönetim çalışanları buldukları en ufak etik boşlukta kişisel çıkarları yönünde kazanç elde etme davranışını sergileyebilirler. Ayrıca maaş ve etik davranışlar arasındaki ilişkinin kişinin ahlaklı olup olmadığına dayandıran belediye çalışanları da yok değildir. Onlara göre bir kişi ahlaki açıdan yetersiz bir kişiliğe sahip ise maaş ile etik davranma sorumluluğu arasındaki ilişkiyi de doğru kurması ihtimali zordur. Ayrıca Çevikbaş (2006)’ın “Yönetimde Etik ve Yozlaşma” isimli makalesinde de belirttiği gibi Türk kamu yönetimi sistemindeki sınıflandırma sisteminin ihtiyaçları karşılamada yetersiz kaldığı ve bunun sonucunda da ücret dağılımında dengesizliklerin görülerek yozlaşma ve yolsuzluğa kaynaklık ettiği genel kabul gören bir fikirdir. Bu sebeple kamu çalışanlarının maaşları yaşamlarını sürdürebilecekleri bir düzeye getirilmeli ve sözleşmeli personel istihdamı gibi ücret dengesizliklerine yol açan uygulamalar sonlandırılmalıdır (Çevikbaş, 2006:281).

“Kurumdan ayrılan veya emekli olan kamu görevlisi dâhil yerel yönetim hizmetlerinden diğer hizmet alanlar gibi eşit yararlanmalıdır” önermesi ki-kare analizi

çalışmasına göre ($X^2=8.167$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,6’sı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %100.0’ı katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların önermeye verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anketteki bulgulara göre AKP ve MHP’li belediye çalışanlarının tamamı olmak üzere CHP’li belediye çalışanlarının %66,6’sı da kurumdan ayrılan veya emekli olan kamu görevlisinin de yerel yönetim hizmetlerinden diğer hizmet alanlar gibi eşit yararlanmasını gerekli bulmuşlardır. Aksi bir davranış ancak kayırmacılık olabilir. Gönülaçar (2015)’in “Etik İlkeler ve İhlaller” adlı çalışmasında da belirttiği gibi kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken tüm vatandaşlara eşit mesafede ve hiçbir ayrımcılık, kayırmacılık uygulamadan hizmet etmelidir (Gönülaçar, 2015: 24). Çünkü kayırmacılık hizmet sunan personeller arasında çatışmalara ve sorunlara neden olabilmesinin yanında örgütsel yaşam kalitesinin, iş gören motivasyonunun ve performansının, örgütsel bağlılığın ve iş tatmininin olumsuz yönde etkilenmesine de neden olmaktadır. Kayırmacılık türündeki davranışların belediyenin sunduğu hizmetlerde etkili olmasını engellemek için etik bir iklimin oluşturulması ve etik ilkelerin belediye personelleri tarafından benimsenmesi gereklidir (Gül, 2006: 69).

“Yerel yönetimlerde çalışanların terfi veya atama işlemleri yapılırken etik değerlere uyulmalıdır” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=.253$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anketteki bulgulara göre tüm belediye türündeki çalışanlar yerel yönetimlerde çalışanların terfi veya atama işlemleri yapılırken etik değerlere uyulması gerektiğini düşünmüşlerdir. Özkanan ve Erdem (2014)’ünde “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve” adlı çalışmasında belirttiği gibi etik değerlere uyulmadan yapılan terfi işlemleri nepotizm (akraba kayırmacılığı) ve kronizm (tanıdık-dost kayırmacılığı) anlamlarına gelmekte ve bu durumdaki kişiler tüm performanslarını ilişki kurma ve geliştirme boyutunda kullandıkları için verimsizlik ortaya çıkmaktadır (Özkanan ve Erdem, 2014: 189). Bunun sonucunda da liyakatsiz personeller kurumun başı sayılan yönetim

kadrolarında yer almaktadır. Böyle bir sonuçla karşılaşmamak isteyen belediyelerin insan kaynağı istihdamında mutlaka kamu personel rejimini düzenleyen 657 Sayılı Memurlar Kanunu liyakat ve kariyer sistemini benimsemesi gereklidir.

“Yerel yönetimlerde çalışan liyakatsiz personel imar işlemlerinde etik sorunların görülme kaynaklarından biridir” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=8.156$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %80,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anketteki bulgulara göre tüm belediye türündeki çalışanların çoğunluğu yerel yönetimlerde çalışan liyakatsiz personeli imar işlemlerinde etik sorunların görülme kaynaklarından biri olarak görmüşlerdir. Buna dayanarak kamu personel rejiminin daima sınıflandırma, kariyer, liyakat ve siyasi tarafsızlık ilkelerine dayanması büyük bir gerekliliktir (Eryılmaz, 2014: 134). Yerel yönetimlerdeki personel kadrosu liyakatsiz personelden oluşursa eğer her türlü imar işleminde etik sorunlar görülmesi muhtemeldir. Bu gibi etik sorunlarla karşılaşmamak için kamu görevlerine personel alımında liyakat ilkesine önem verilmesi gereklidir. Ayrıca Genç, Kılınc ve Özgür (2009’ ün de “Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik” çalışmasında belirttikleri gibi yerel yönetimlerde çalışan liyakatsiz personel imar işlemlerinde etik sorunların görülme kaynaklarından biri olarak görülmüştür (Genç, Kılınc ve Özgür, 2009: 102).

“Yerel yönetimlerde çalışan liyakatsiz yöneticiler imar işlemlerinde etik sorunların görülme kaynaklarından biridir” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=8.186$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %83,3’ü katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %60,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Yukarıdaki paragrafta yerel yönetimlerde çalışan liyakatsiz personel imar işlemlerinde etik sorunlar görülme kaynaklarından biri olarak görülmüş ve bu önermeye AKP’li belediye çalışanları katılımının yüksek oranda olduğu görülmüşken; yerel yönetimlerde çalışan liyakatsiz yöneticilerin imar işlemlerinde etik sorunların kaynaklarından biri olduğu önermesinde AKP’ li belediye çalışanlarının katılımlarında düşüş görüldüğü dikkat

çekmiştir. Buna karşılık CHP’li belediye çalışanlarının katılım oranında önemli bir yükseliş görülmüşken; MHP’li belediye çalışanları katılım oranı ise aynı kalmıştır. Ve yine Genç, Kılınç ve Özgür (2009)’ün “Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik” çalışmasında belirttikleri gibi yerel yönetimlerde çalışan liyakatsiz yöneticiler (belediye başkanı v.d) imar işlemlerinde etik sorunların görülme kaynaklarından biri olarak görülmüştür (Genç, Kılınç ve Özgür, 2009: 102). Unutulmaması gereken bir nokta da şudur ki bir idarede yönetici kurumun makinisti konumundadır. Dolayısıyla liyakate en çok önem vermesi gerekenler yöneticilerdir. Yöneticilerin liyakate önem vermemesi beraberinde çalıştığı personeli de bu yönde hareket etmeye teşvik ettiği anlamına gelir. Bunun sonucunda da gerek personel gerekse de yöneticilerin liyakatsizliği imar işlemlerinde etik sorunların görülme kaynaklarından biri olmaktadır.

Yerel yönetimlerde imar etiğine ilişkin belediye planlama çalışanlarının çalıştıkları belediyenin bağlı olduğu parti değişkenine göre “yerel yönetimlerde etik” algı düzeyleri ortalamaları arasında anlamlı ilişkiye ait “ki-kare” analizi yapılmıştır. Analiz sonuçları tablo 3.8’de yer almaktadır:

Tablo 3.8. Yerel Yönetimlerde Etik ile Belediyenin Bağlı Bulunduğu Parti Değişkeni Arasındaki İlişkiye Ait Ki-Kare Analiz Sonuçları

		Belediye					
		CHP		AKP		MHP	
		Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Yerel yönetimlerde siyasi veya sosyal baskılar görülmesi imar planlama kararlarını olumsuz etkilemektedir.	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	2	33,3%	2	40,0%	0	0,0%
	Kararsızım	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılıyorum	1	16,7%	2	40,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	3	50,0%	1	20,0%	2	66,7%
Yerel yönetimlerde şehircilik ve planlama ilkeleri açısından karşı çıkılması gereken imar değişiklikleri vardır.	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Kararsızım	1	16,7%	2	40,0%	0	0,0%
	Katılıyorum	4	66,7%	2	40,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	1	16,7%	1	20,0%	2	66,7%
Yerel yönetimlerde halkın imar planlaması sürecine katılımı yeterlidir.	Hiç Katılmıyorum	1	16,7%	1	20,0%	1	33,3%
	Katılmıyorum	5	83,3%	3	60,0%	1	33,3%
	Kararsızım	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılıyorum	0	0,0%	1	20,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Yerel yönetimlerde imar planı değişiklikleri söz konusu olduğunda denetim görevleri dışına çıkmaktadır.	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	3	50,0%	3	60,0%	1	33,3%
	Kararsızım	1	16,7%	1	20,0%	0	0,0%
	Katılıyorum	2	33,3%	1	20,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	0	0,0%	1	33,3%

Tablo 3.8. Yerel Yönetimlerde Etik ile Belediyenin Bağlı Bulunduğu Parti Değişkeni Arasındaki İlişkiye Ait Ki-Kare Analiz Sonuçları (devamı)

Yerel yönetimlerde uyulması gereken etik davranış kuralları yönergelerinin kurumda dikkat çeken yerlere asılması etik dışı davranışları önlemede etkili bir araç olabilir.	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	2	33,3%	0	0,0%	0	0,0%
	Kararsızım	1	16,7%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılıyorum	3	50,0%	4	80,0%	2	66,7%
Yerel yönetimlerde imar veya ruhsat süreçleri yürütülürken iş süreçlerinde veya uygulamalarında ihtiyaç duyulan evrak, bilgi veya verilerin birimler arasında transferi veya paylaşımında kişisel ilişkiler görülebilmektedir.	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	1	20,0%	1	33,3%
	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	2	33,3%	4	80,0%	1	33,3%
	Kararsızım	3	50,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılıyorum	1	16,7%	1	20,0%	2	66,7%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%

Tablo 3.8. incelendiğinde; “Yerel yönetimlerde siyasi veya sosyal baskılar görülmesi imar planlama kararlarını olumsuz etkilemektedir” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=2.761$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %60,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anketteki bulgulara göre tüm belediye türündeki katılımcıların çoğunluğu yerel yönetimlerde siyasi veya sosyal baskılar görülmesi durumunun imar planlama kararlarını olumsuz etkilediği önermesine katıldıkları yönünde görüş bildirmişken; özellikle MHP’li belediye çalışanlarının %100’lük bir oranla önermeye yüksek katılım gösterdiği görülmüştür. Önermeyi de destekleyen bir şekilde Kılınç, Özgür ve Genç (2010)’in “Türkiye’de İmar ve Planlama Etiği Sorunlarının Görünümleri” isimli çalışmasında da belirttikleri gibi siyasi ve sosyal baskılar imar planlama kararlarında yanlış plan kararları alınmasına neden olarak şehirlerde plan dışı alanların oluşturulmasına sebebiyet vermektedir. Baskılar sonucu arazi durumuna uygun olmayan kat artışları yapılması halinde de şehrin görünümü olumsuz etkilenmektedir. Yerel yönetimlerin kamu yararı yönünde kararlar almasını da zorlaştıran siyasi ve sosyal baskılar sonucu aksi bir karar vermeleri halinde işten atılma riskleri bulunan plancılar ise istemedikleri planları imzalamak zorunda kalarak planlama sürecinin etkisiz ve önemsiz aktörleri haline gelmektedirler (Kılınç, Özgür, Genç, 2010: 483; Ersoy, 2008: 78-79).

“Yerel yönetimlerde şehircilik ve planlama ilkeleri açısından karşı çıkılması gereken imar değişiklikleri vardır” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=4.061$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %80’i katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %60,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anketteki bulgulara göre yerel yönetimlerde şehircilik ve planlama ilkeleri açısından karşı çıkılması gereken imar değişikliklerinin bulunduğu dair sonuçların alındığı önermeye özellikle MHP’li belediye çalışanlarının %100’lük bir oranla yüksek katılım gösterdikleri dikkat çeken bir bilgi olmuştur. Şehircilik ve planlama ilkeleri kavramları özellikle imar planlarının yargısal denetiminin yapıldığı süreçte gündeme gelmektedir. Denetim gereği açılan davalar için uzmanlar tarafından hazırlanan bilirkişi raporlarında davanın iptali ya da reddi ile ilgili karar verilirken şehircilik ve planlama ilkeleri esas alınmaktadır. Bu karara şehircilik ve planlama ilkeleri için ayrı ayrı getirilen ölçütlerin ortaya konması şeklinde değil, ölçütlerin tümünü barındıran ortak bir değerlendirme yaparak ulaşılmaktadır. Şehircilik ve planlama ilkelerine (dürüstlük, hesap verebilirlik, hakkaniyet, kamu yararına hizmet) dayanılarak ortaya konan kararlar imar sürecini şekillendirmekte etkin role sahiptir. Bu durum imar planı değişiklikleri yapılırken önemli bir ahlaki sorumluluğun bulunduğu gerçeğini gözler önüne sermektedir (Bal, 2006: 28-33). Demir (2009)’un “İmar Planı Değişikliklerinin Değerlendirilmesi Zeytinburnu Örneği” tezinde de söylendiği gibi imar planlarının değiştirilmemesi ilke olarak belirlenmiş olmasına rağmen planın şehircilik ve planlama ilkelerine uyması gerekliliği (karşı çıkılması gereken değişiklikler varsa) nedeniyle imar planlarında değişiklikler yapılabilmektedir (Demir, 2009: 49).

“Yerel yönetimlerde halkın imar planlaması sürecine katılımı yeterlidir” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=2.800$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı hiç katılmıyorum ve katılmıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %80,0’ı hiç katılmıyorum ve katılmıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %67,6’sı hiç katılmıyorum ve katılmıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anketteki bulgulara göre tüm belediye türündeki çalışanlar tarafından yerel yönetimlerde halkın imar planlaması

sürecine katılımı yetersiz bulunmuştur. Çukurçayır, Özer ve Turgut (2012)'un "Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları" adlı çalışmasında da söylendiği gibi yerel yönetimlerde halk katılımının yetersiz bulunması büyük bir sorundur. Vatandaşlar özellikle toplumsal çekinceler duymaları sebebiyle yönetime katılma haklarını yeterince kullanmamaktadırlar. Belediyelerin hazırladıkları imar planları çalışmalarının hazırlık evresinden sonrasındaki askı sürecinde de vatandaşlar imar planları ile ilgili yeterli bilgiye sahip olmamaktadırlar (Çukurçayır, Özer ve Turgut, 2012: 7). Oysa planlama sürecinde halk katılımının tabanı ne kadar geniş olursa plancılarının ve halkın kamu politikaları ve planları üzerindeki potansiyel etkinliği de o kadar artar (Aydar, 1991: 36). Ayrıca yerel yönetimlerde demokrasi seviyesinin yükseltilmesi için halk katılımının artırılmasına ihtiyaç vardır. Çünkü halk yerel demokrasinin bir unsurudur ve yerelde halk katılımı ancak yönetime katılımı ile sağlanabilir (Sünbül, 2012: 21-22).

"Yerel yönetimler imar planı değişiklikleri söz konusu olduğunda denetim görevleri dışına çıkmaktadır" önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=4.700$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP'li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7'si katılmıyorum ve kararsızım; AKP'li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %90,0'ı katılmıyorum ve kararsızım; MHP'li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7'si katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anketteki bulgulara göre özellikle AKP'li ve CHP'li belediye çalışanları yerel yönetimlerin imar planı değişiklikleri söz konusu olduğunda denetim görevleri dışına çıkmadığı yönünde katılmıyorum ve kararsızım yönünde fikir belirtmişken; MHP'li belediye çalışanlarının ise imar planı değişiklikleri yapılırken denetim görevleri dışına çıktığı yönünde fikir belirtmeleri dikkat çekmiştir. Buna göre Güneş ve Uzunay (2017)'in "Belediyelerde İmar Planlama Süreci ve Denetim" isimli çalışmasında da belirtildiği gibi imar planlama sürecinin temel aktörü sayılan belediyelerin aynı zamanda sürecin denetiminden sorumlu olmasının yanında imar planlarında değişiklikler söz konusu olduğunda denetim dışına çıkma eğiliminde oldukları söylenmiştir (Güneş ve Uzunay, 2017:178). Buna dayanarak da denetim eksikliği etik sorun kaynağı şeklinde değerlendirilebilir. Dolayısıyla yerel yönetim türlerinden biri olan belediyelerde imar planları değişiklikleri yapılırken denetimin doğru yapılması için göz önünde bulundurulması gereken ve imar planlarının yargı kuruluşları tarafından denetimi yapılırken bazı ölçütlerin dikkate alınması gereklidir. Bunlar; ilgili değişikliğin sağlam ve tutarlı bir gerekçeye dayanması, değişiklikte kamu yararının

bulunması ve plan bütünlüğünün bozulmamasının sağlanması şeklinde belirtilebilir. Belediyeler tarafından özellikle imar planı onay sürecinde etkin ve verimli bir denetim yapılmadığı için öncelikle imar planlarının yapımında, sonrasında da imar değişiklikleri yapılırken genel yarar ilkesinin etik kurallarla birleştirilmemesi sorunu görülebilmektedir.

“Yerel yönetimlerde uyulması gereken etik davranış kuralları yönergelerinin kurumda dikkat çeken yerlere asılması etik dışı davranışları önlemede etkili bir araç olabilir” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=6.119$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si kararsızım ve katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmiştir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anketteki bulgulara göre tüm belediye türündeki çalışanlar çoğunluk olarak yerel yönetimlerde uyulması gereken etik davranış kuralları yönergelerinin kurumda dikkat çeken yerlere asılması davranışını etik dışı davranışları önlemede etkili bir araç görmüşlerdir. Ülkemizde etik davranış ilkelerinin neler olduğunu düzenleme yetkisi Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na aittir. Karaca (2012)’nın “Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkelerine Bağlılık Algılarının Değerlendirilmesi ve Etik Eğitimi: Bitlis İli Örneği” isimli çalışmasında da belirttiği gibi etik kurulun hazırladığı yönetmeliğe göre etik davranış ilkeleri; kamu ve halka hizmeti bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık, dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven, nezaket ve saygı, yetkili makamlara bildirim, çıkar çatışmasından kaçınma, yetkilerin kötüye kullanılmaması, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, kamu malları ve kaynaklarının kullanımı, savurganlıktan ve gerçek dışı beyandan kaçınma, bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, yöneticilerin hesap verme sorumluluğu, mal bildiriminde bulunma ve eski kamu görevlilerine imtiyazsız muamele şeklinde söylenebilir (Karaca, 2012: 105). Buna göre kamu yönetiminde etik davranış ilkeleri hâkim bir anlayışa dönüştürülerek dikkate alınırsa devlete ve devlet kurumlarına karşı duyulan güvensizlik sorunuyla da karşılaşılmayacaktır.

“Yerel yönetimlerde imar veya ruhsat süreçleri yürütülürken iş süreçlerinde veya uygulamalarında ihtiyaç duyulan evrak, bilgi veya verilerin birimler arasında transferi veya paylaşımında kişisel ilişkiler görülebilmektedir” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=7.350$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si kararsızım ve katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının

%80,0'ı katılmıyorum; MHP'li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7'si katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anketteki bulgulara göre CHP'li ve MHP'li belediye çalışanlarının fikirleri çoğunluk olarak yerel yönetimlerde imar veya ruhsat süreçler yürütülürken iş süreçlerinde veya uygulamalarında ihtiyaç duyulan evrak, bilgi veya verilerin birimler arasında transferi veya paylaşımında kişiler ilişkiler görülebildiği yönünde olmuşken; AKP'li belediye çalışanları ise süreç içerisinde böyle bir sorunun var olmadığına %80'lik bir oranla katılım göstermişlerdir. Oysa imar ve ruhsat süreçleri yürütülürken birimler arasında evrak, bilgi ve veri akışlarının bu tür kişisel ilişkilere dayandırılması hem işlem sürecinin yavaşlamasına hem de kurum içi etik davranış ilkelerine uyulmadan hareket etmenin normal şekilde algılanmasına neden olacağı için kurum içi yozlaşmanın yaygınlaşması tehdidi ile karşılaşılabılır.

Yerel yönetimlerde imar etiğine ilişkin belediye planlama çalışanlarının çalıştıkları belediyenin bağlı olduğu parti değişkenine göre “**yerel yönetimlerde imar etiği**” algı düzeyleri ortalamaları arasında anlamlı ilişkiye ait “ki-kare” analizi yapılmıştır. Analiz sonuçları Tablo 3.9’da yer almaktadır.

Tablo 3.9. Yerel Yönetimlerde İmar Etiği ile Belediyenin Bağlı Bulunduğu Parti Değişkeni Arasındaki İlişkiye Ait Ki-Kare Analiz Sonuçları

		Belediye					
		CHP		AKP		MHP	
		Frekans	Yüzde	Frekans	Frekans	Frekans	Yüzde
Yerel yönetimlerde planlama sürecinde (rant, hızlı kentleşme, yasal yaptırım zayıflığı, bilirkişi, ikili ahlak anlayışı, imarlı arazi yetersizliği, belediye meclisinin yapısı ve üyeleri) gibi konulardan ayrı ayrı her biri etik sorunların kaynağını oluşturur.	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	0	0,0%	1	20,0%	0	0,0%
	Kararsızım	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılıyorum	5	83,3%	4	80,0%	1	33,3%
Yerel yönetimlerde görev yapan plancılar karar alma veya diğer aşamalarda plan çizimleri veya kararları konusunda etik davranmalıdır.	Kesinlikle Katılıyorum	1	16,7%	0	0,0%	2	66,7%
	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Kararsızım	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Yerel yönetimlerde çalışan plancıların iş bitiminde veya iş sırasında ufak dahi olsa hediye alması etik sorun oluşturur.	Katılıyorum	2	33,3%	3	60,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	4	66,7%	2	40,0%	2	66,7%
	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	1	16,7%	0	0,0%	0	0,0%
	Kararsızım	1	16,7%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılıyorum	1	16,7%	2	40,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	3	50,0%	3	60,0%	2	66,7%

Tablo 3.9. Yerel Yönetimlerde İmar Etiği ile Belediyenin Bağlı Bulunduğu Parti Değişkeni Arasındaki İlişkiye Ait Ki-Kare Analiz Sonuçları (devamı)

	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	1	20,0%	0	0,0%
Yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın kamu yararı özelliğini taşıyıp taşımadığı incelenmektedir.	Katılmıyorum	2	33,3%	0	0,0%	1	33,3%
	Kararsızım	1	16,7%	1	20,0%	1	33,3%
	Katılıyorum	3	50,0%	2	40,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	1	20,0%	0	0,0%
	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	1	20,0%	0	0,0%
Yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın şehircilik ilkelerine uyup uymadığı kontrol edilmektedir.	Katılmıyorum	2	33,3%	0	0,0%	0	0,0%
	Kararsızım	0	0,0%	1	20,0%	1	33,3%
	Katılıyorum	3	50,0%	2	40,0%	2	66,7%
	Kesinlikle Katılıyorum	1	16,7%	1	20,0%	0	0,0%
	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın yasal mevzuata uygun olup olmadığı incelenmektedir.	Katılmıyorum	0	0,0%	1	20,0%	0	0,0%
	Kararsızım	2	33,3%	1	20,0%	1	33,3%
	Katılıyorum	3	50,0%	2	40,0%	2	66,7%
	Kesinlikle Katılıyorum	1	16,7%	1	20,0%	0	0,0%
	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Yerel yönetimlerde imar planlama sürecinin planın onayıyla bittiği anlayışının hâkim olması hesap verebilirlik yönünden eksiklik olduğunun işaretidir.	Katılmıyorum	2	33,3%	3	60,0%	0	0,0%
	Kararsızım	0	0,0%	1	20,0%	1	33,3%
	Katılıyorum	4	66,7%	0	0,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	1	20,0%	1	33,3%
	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Yerel yönetimlerde imar planlarının uygulanamamasının nedeni planlama çalışmalarından önceki araştırma safhasının iyi yapılamamasıdır.	Katılmıyorum	1	16,7%	0	0,0%	0	0,0%
	Kararsızım	0	0,0%	0	0,0%	1	33,3%
	Katılıyorum	5	83,3%	3	60,0%	0	0,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	2	40,0%	2	66,7%
Yerel yönetimlerde imar planlarının uygulanamamasının nedeni planlama çalışmalarında plan hiyerarşisine dikkat edilmemesidir.	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	2	33,3%	1	20,0%	0	0,0%
	Kararsızım	2	33,3%	1	20,0%	1	33,3%
	Katılıyorum	2	33,3%	2	40,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	1	20,0%	1	33,3%
	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Planlama sahasında yasal veya kurumsal sorunlar bulunması nedeniyle spekülasyon baskıları veya rant kaygıları veya siyasi baskılar görülmektedir.	Katılmıyorum	2	33,3%	3	60,0%	0	0,0%
	Kararsızım	1	16,7%	1	20,0%	1	33,3%
	Katılıyorum	1	16,7%	0	0,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	2	33,3%	1	20,0%	1	33,3%

Yerel yönetimlerde imar etiğine ilişkin belediye planlama çalışanlarının çalıştıkları belediyenin bağlı olduğu parti değişkenine göre “yerel yönetimlerde imar etiği” algı düzeyleri ortalamaları arasında anlamlı ilişkiye ait “ki-kare” analiz sonuçları Tablo 3.9. incelendiğinde;

“Yerel yönetimlerde planlama sürecinde (rant, hızlı kentleşme, yasal yaptırım zayıflığı, bilirkişi, ikili ahlak anlayışı, imarlı arazi yetersizliği, belediye meclisinin yapısı ve üyeleri) gibi konulardan ayrı ayrı her biri etik sorunların kaynağını oluşturur” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=6.580$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %80,0’ı katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anketteki bulgulara göre üç ayrı belediye türündeki belediye çalışanlarının da yüksek oranda bu sorunların her birini etik sorun kaynağı olarak gördükleri tespit edilmiştir. Kılınç, Özgür ve Genç’in (2009) “*Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik*” adlı Akademik Araştırma Çalışmasının bulgularında da söylediği gibi yerel yönetimlerde planlama sürecinde rant, hızlı kentleşme, yasal yaptırım zayıflığı, bilirkişi, ikili ahlak anlayışı, imarlı arazi yetersizliği, belediye meclisinin yapısı ve üyeleri gibi konulardan her biri etik sorunların kaynağını oluşturmaktadır (Kılınç, Özgür ve Genç, 2009: 41). Bu bulgular ve tezin belkemiğini oluşturan anketimizde belediye çalışanlarının verdiği cevaplar birbirine paraleldir. Tekeli (2007/2008)’nin “*Kent Planlama Mesleği Gelişmesini Sürdürürken Ahlakını Nasıl Oluşturuyor*” çalışmasında da söylediği gibi köyden kente göç olgusunun özellikle 1950’lerden itibaren başlayarak yıllar itibarıyla artması ve dolayısıyla kent nüfusunda hızlı artışların görülmesi rant beklentilerinde artışlara neden olmuştur. Özellikle kent rantları sayesinde siyasi rant elde etmek isteyen siyasetçi kesim oy kaygısıyla halka çıkar dağıtmak istemiş ve imar rantları üzerinden popülizm uygulayarak amacına ulaşmıştır. Aynı çalışmada yerel yönetimlerde planlama sürecinde etik sorun kaynaklarından biri olan imarlı arazi yetersizliği hakkında da şu şekilde bilgilendirmeler yapılmıştır. Tekeli (2007/2008)’e göre “*ilgili kamu görevlisi, bir toprağı imara açarak, üzerindeki arazi kullanma biçimlerini değiştirerek, yapı yapma haklarını yükselterek, altyapı götürerek o toprakta oluşacak rant miktarını doğrudan yükseltebilir. Ayrıca o kentte üretilen toplam imarlı arsa sayısını düşük tutarak vb. yollarla kılık ya da mutlak rantları yaratarak arsa sahiplerinin rantlarını dolaylı yollardan artırabilir. Kent planlama faaliyetinin rant oluşturma ve dağıtma faaliyetiyle içiçeliği hem plancı hem de plan yapma ahlakı bakımından üzerinde özellikle durulması gereken bir durum yaratmaktadır. Plan kararlarından sorumlu kamu yöneticilerinin (politikacı+plancı) takdir yetkisi çok geniş kalan kararlarıyla kent üzerinde oluşan rant bir ya da diğer arsaya çökeltilebilmektedir. Bu*

o arsa sahibinin büyük rantlar elde etmesi demektir. Bu getiriyi kendi arsasına çökeltmek için arsa sahibi her türlü baskıyı yapmakta, kaz gelecek yerden tavuğu esirgememektedir. Kötü niyetli bir plancı planlama sürecini kendi çıkarını pazarlık edildiği bir süreç haline dönüştürebilmektedir” (Tekeli, 2007/2008: 60). Bu durumda gösteriyor ki plan kararlarından sorumlu kamu yöneticilerinin plan takdir yetkilerini geniş kullanmaları için ayrıcalıklı uygulamalar ön plana çıkabilmekte ve bireysel kazanç elde etme arzusu toplum içinde yayılabilmektedir. Bu tür sonuçlarla karşılaşmamak kamu görevlileri hizmetinin gerekleri konusunda etik dışı davranmalarının önemini kavramaları için ilgili kurumlarca eğitilmelidir. Yine hızlı kentleşme olgusu gecekondu sorunu ile ilgili yasal yaptırımların zayıflığına paralel şekilde artmış, kentlerdeki gecekondu sahipleri bütün sermayelerini gecekondu yapımında kullanmış ve böylelikle de ihtiyaç dışı yaratılan gecekondu kiralama ve satış işlemleri uygulanarak kullanılmaya devam edilmiştir. Bu durum sonucunda da gecekondu sahipleri yeni bir gelir kapısına kavuşmuş ve zaman içinde çıkarılan af kanunları sayesinde de gecekondu apartman görünümüne bürünerek planlama mesleği ve planlıların bu durumdan nasıl bir çıkar elde ettikleri sorgulanır hale gelmiştir. Ayrıca yasa dışı inşa edilen binaların çok katlı bina izinlerini alabilmek için rüşvetin rol oynadığı karışık bir süreç ortaya çıkarılmış ve yerel yönetimlerde yozlaşma sistematikleştirilmiştir (Kılınç, Özgür ve Genç, 2009: 29). Ayrıca Kılınç, Özgür ve Genç (2010)’a ait bir başka çalışma olan *“Türkiye’de İmar, Arazi ve Planlama Etiği Sorunlarının Görünümü”* çalışmasında da söylendiği gibi yetkililerin ve sorumluların imar ve planlamayla ilgili karar ve denetim görevlerini yeterince yapmamaları sebebiyle yasal yaptırımların zayıflığı şeklindeki etik sorun kaynağı kazanılan karın ve ranta karşılık verilen cezaların zayıf kalması ile sonuçlanmaktadır (Kılınç, Özgür ve Genç, 2010: 485). Buna ek olarak Tekeli (1991)’in *“Kent Planlama Konuşmaları”* çalışmasının desteklediği gibi toplumda ikili bir ahlak anlayışının var olduğu da kesindir. Dolayısıyla özellikle planlılar kendi malları söz konusu olduğunda planlama yaparken ahlak kuralları dışına çıkabilmekte ve yasal sınırları aşmaktan, çevre kirliliğine neden olmaktan, siyasal baskı araçları vasıtasıyla süreci yönetmekten vazgeçmemekte ve konuda yetkili teknik kişilere ek kazanç sağlamaktan geri durmamaktadırlar. Türkiye’deki meslek tecrübesi de bu şekilde bir ahlak anlayışı içinde geliştiği için mesleğe yeni başlayan memurlarda işleyişin çarpık bir şekilde ilerlediğini görerek mesleğine yabancılaşmaktadır (Tekeli, 1991: 89-91) Ayrıca Ersoy (2008)’in *“Planlamada Etik Değerler: Eşitlik ve Sosyal Adalet”* çalışmasında da belirttiği gibi kamu yönetimindeki teknik uzmanlar ya da özel olarak planlıların çalışmalar esnasında gösterdikleri ahlaki karakterleri çok önemlidir. Buna göre bilirkişilerden mahkemelere

sundukları fikirlerinde yalnızca konunun gerektirdiği teknik açıklamalarla sınırlı kalmaları ve hiçbir şekilde vicdani görüş belirtmemeleri beklenmektedir. Aksi bir görüş sunulması bilirkişinin tarafsızlığını yitirmesine neden olacaktır (Ersoy, 2008:7). Bu durumda bilirkişi mekanizmasındaki eksikliğin planlama sürecinde etik sorun kaynağı oluşturması için yeterlidir. Ayrıca yerel yönetimlerde planlama sürecinde belediye meclisinin yapısı ve üyeleri etkeni de etik sorun kaynağı olabilmektedir. Çünkü belediye meclisinde görüşülen gündem konularının çoğunluğunu imar çalışmaları almaktadır. Dolayısıyla da yerel yönetimlerin idaresinde yetkili belediye meclisi ve üyeleri gibi grupların yetkileri plan tadilatları ve yanlış alınan planlama kararları ile çok önemli değer artışları ve aktarımları kazanımı ile sonuçlanabilmekte ve bu durum etik problemlerin görülmesini tetikleyebilmektedir. Bunun gerçekleşmemesi için belediye meclislerinin yapısında yenilenme çalışmalarına gidilmesi doğru bir karar olacaktır (Kılınç, Özgür ve Genç, 2009: 52-71). Ayrıca yerel halk tarafından seçilmiş olan belediye meclisi üyeleri temsilinin yeterince işleyebilmesi için temsilcilerin halk tarafından tanınmasının sağlanması, halkı tanıması, halkı temsil ettiği ve halkın çıkarlarını koruduğu bilincinin de farkına varması önemlidir.

“Yerel yönetimlerde görev yapan plancılar karar alma veya diğer aşamalarda plan çizimleri veya kararları konusunda etik davranmalıdır” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=.933$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anket bulgularına göre tüm belediye türündeki çalışanların yerel yönetimlerde görev yapan plancıların karar alma veya diğer aşamalarda plan çizimleri veya kararları konusunda etik davranmaları gerektiğini düşünmektedirler. Tekeli (1998)’ nin “Plancının Meşruiyetini Oluşturmakta Etik Sorunlar” adlı çalışmasında da söylendiği gibi iyi bir plancı çalıştığı konuyla ilgili mesleki bilgi ve yeterliliğe sahip olan ve iyi nitelikli planlar yaparak iyi toplumun gerçekleşmesine katkı sağlayan ve kendisini üstündeki yöneticisine karşı sorumlu hisseden plancı olmalıdır. Bu noktada etik dışı tavırlar sergilemesi beklenmemektedir. Yani iyi bir plancının karar alma ve diğer aşamalarda plan çizimleri veya kararları konusundaki tavrı vatandaşın nabzına göre şerbet vermek olmamalı ve gerekli durumlarda vatandaşın önyargılarına itiraz edebilmek olmalıdır. Aynı durum

yöneticisiyle arasındaki ilişki içinde geçerlidir. Bu sorumluluk üstün hatalarına ve kötü amaçlı davranışlarına onay vermek anlamına gelmemelidir. Böyle bir şey olursa plancı hem halka karşı sorumluluğunu yerine getirmemiş hem de etik davranmamış olacaktır. İyi bir plancı takdir yetkilerini kullanırken vatandaşlar arasında ayırım yapmayan, bireysel çıkarı değil kamu yararını savunan, yolsuz uygulamalar içinde yer almayan ve görevini yasal sınırların öngördüğü şekilde yapan kişidir (Tekeli, 1998: 22-23).

“Yerel yönetimlerde çalışan plancıların iş bitiminde veya iş sırasında ufak dahi olsa hediye alması etik sorun oluşturur” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=3.325$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anket bulgularına göre tüm belediye türündeki çalışanlar yerel yönetimlerde çalışan plancıların iş bitiminde veya iş sırasında ufak dahi olsa hediye alması davranışının etik sorun oluşturabileceği yönünde görüş bildirmişlerdir. Kamu görevlilerin hediye alma ve menfaat sağlama yasağı kamu görevlileri etik davranış ilkeleri yönetmeliği 15. Maddesinde açıklanmaktadır. Burada da belirtildiği gibi “*Kamu görevlilerininin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilkedir. Ayrıca kamu görevlisininin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileten 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 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 Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği, md.15; Şen, 2017: 64). İlgili yönetmeliğe dayanarak yerel yönetimlerde çalışan plancıların iş bitiminde veya iş sırasında ufak dahi olsa hediye almalarının etik bir sorun oluşturacağı kesin şekilde belirtilmiştir.

“Yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın kamu yararı özelliğini taşıyıp taşımadığı incelenmektedir” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=5.678$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %50,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının

%60,0'ı kararsızım ve katılıyorum; MHP'li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,6'sı kararsızım ve katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anket bulgularına göre yalnızca CHP'li belediye çalışanlarının %50'si yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın kamu yararı özelliğini taşıyıp taşımadığının incelendiği düşünülmüşken; AKP'li (%60) ve MHP'li (%66,6) belediye çalışanlarının önermeye kararsızım ve katılıyorum şeklinde katılım gösterdikleri dikkat çekmiştir. Kamu yararı kavramı devletin doğrulamasını yapmak ve kamusal faaliyetlerin hukuka uygunluğunu ölçmekte kullanılmaktadır (Saraç, 2002: 17). Kamu yararı kent planlama faaliyetinin de merkezindedir. Mekâna ve dolayısıyla mülkiyete müdahale aracı olan kent planlama faaliyeti meşruiyetini kamu kavramı üzerinden kurgulamaktadır (Levent, 2011: 2). Bu nedenle imar planlarının yapımı, teklifi esnasında kamu yararı ilkesinin gözetilmesi gereklidir (Ergen, 2006: 17). Aksi bir durumda planlamanın temelinde rant olgusu mevcut demektir. Rant olgusu da etik dışı davranışların en sık görülen yansımalarından birisidir.

“Yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın şehircilik ilkelerine uyup uymadığı kontrol edilmektedir” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=7.033$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP'li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7'si katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; AKP'li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %60,0'ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; MHP'li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %33,3'ü kararsızım ve %66,7'si katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Katılımcıların çoğunluğu yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın şehircilik ilkelerine uyup uymadığının kontrol edildiği yönünde görüş sunmuşlardır. Bu noktada imar planları tekliflerine parçacıl şekilde üretilen planlar sunulmazsa eğer gerek şehircilik ilkelerine gerekse de kamu yararına aykırı uygulamalar desteklenmemiş olacaktır. Keleş ve Mengü (2014)'nün “İmar Hukukuna Giriş” adlı kitabında şehircilik ilkesi; kentlerin ve kentlerde yaşayanların sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarını karşılayacak, duygusal beklentilerine karşılık vererek kentteki doğal, kültürel ve tarihsel değerlerin bugün ve gelecek nesiller için korunmasını sağlayabilecek bir başka ifadeyle koruma-kullanma dengesinin bozulmasını engelleyecek bir biçimde planlanması ve yönetilmesi ifadesiyle açıklanmıştır (Keleş ve Mengü, 2014: 28). Buna göre şehircilik ilkelerinin imar planları yapımı ve değişikliği işlemlerinde uyulması gereken “Plan Yapım Esaslarına Dair Yönetmelik” esaslarında aranması gereklidir. Bu açıdan alt yapı alanları ve resmi kurum

alanlarıyla ilgili düzenlemeler ve artan nüfus yoğunluğu karşılığında uygulanacak kurallar şehircilik ilkelerine uygun çalışmalar olarak örnek verilebilir (Ergen, 2009: 161).

“Yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın yasal mevzuata uygun olup olmadığı incelenmektedir” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=2.833$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %60,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %33,3’ü kararsızım ve %66,7’si katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Tüm belediye türündeki çalışanlar çoğunluk olarak yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın yasal mevzuata uygun olup olmadığının incelendiği yönünde görüş bildirmişlerdir. Kalabalık (2011)’in “İmar Hukuku Dersler” adlı yayınında da belirttiği üzere yerel yönetimlerde yapılan imar planı tekliflerinde planın imar mevzuata uygunluğu sağlanmalıdır. Aksi halde imarlı parseller ile haksız rant elde edilebilmekte ve bu süreç imar planlarında kamu hizmetlerine denk gelen parsellerin aleyhine işleyerek toplum içinde ve kişiler arasında huzursuzluklar ve adaletsizlikler görülmesine neden olmaktadır. Bu durumların görülmesinin önemli bir nedenini de imar planlarının uygulanmasını sağlayacak araçların etkili bir şekilde imar mevzuatında tanımlanmamasıdır (Kalabalık, 2011:267).

“Yerel yönetimlerde imar planlama sürecinin planın onayıyla bittiği anlayışının hâkim olması hesap verebilirlik yönünden eksiklik olduğunun işaretidir” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=8.773$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %80,0’ı katılmıyorum ve kararsızım; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,6’sı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anket bulgularına göre yerel yönetimlerde imar planlama sürecinin planın onayıyla bittiği anlayışının hâkim olması durumunun hesap verebilirlik yönünden eksiklik olduğuna MHP’li ve CHP’li belediye çalışanları onaylar şekilde katılım göstermişken; AKP’li belediye çalışanlarının ise bu görüşe katılmadıkları ve kararsız oldukları dikkat çekmiştir. Hesap verebilirlik, yapılan iş ve faaliyetler konusunda dışsal bir otoriteye karşı açıklama yapmaktır (Yıldırım, 2006: 4). Yerel yönetimler hesap verebilirlik ilkesini benimsedikten sonra karar alma ve uygulama süreçlerine dâhil ederlerse

etik bir yönetim anlayışına sahipler demektir (Eryılmaz, 2008: 330). Hesap verebilirlik kendisine başkası tarafından verilen sorumluluk gereği cevap verme süreci olduğu için belediyelerinde halka karşı hesap vermesi sorumluluğu demokrasinin temel ögesidir. Yerel ihtiyaçlarının karşılanması için belediye yönetimine yetki veren halk, kamusal yetkilerin doğru kullanımının sağlanması ve suiistimallerin engellenmesi, kamusal kaynakların kamusal özelliklere ve kanunlara uygun şekilde kullanımının güvence altına alınmasını belediyelerin kendilerine karşı hesap verebilirlik sorumluluğu taşıması ile sağlamaktadır (Aktan, C.C., Dileyici, Y., Özem, A., İstiklal, Y.,2006:170). Ayrıca belediyelerin kaynaklarını etkin, verimli ve tutumlu şekilde kullanması ancak hesap verilebilirlik uygulamalarını hayata geçirmeleri ile mümkündür. Hesap verilebilirlik ilkesini yönetimde hâkim kılmak aynı zamanda halkın yönetime duyduğu güvene zarar veren iltimas, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele sürecinde de etkilidir (Erdoğan, 2005: 280). Hesap verilebilir uygulamalara sahip bir belediye, hizmet sunumunda ortaya çıkan gecikmelerin sebeplerini halkla paylaşabildiği için bu konuda ortaya çıkabilecek toplumsal tepkilerde de azalmalar görülebilir. Dolayısıyla belediyeler hesap verebilirlik ilkesi çerçevesinde toplum çıkarlarının korunması, hizmetlerin eşit ve ihtiyaçlara göre dağıtılması, yöre halkının beklentileri yönünde hizmet üretmelilerdir (Yılmaz, 2005: 312). Fakat Gökçeer (1993)'in "Kent planlama-uygulama süreci ve belediyeler" adlı makalesinde de söylediği üzere planlama sürecinde rol oynayanlara yönelik etkin bir hesap verebilirlik mekanizması yoktur. Plancının işlevinin planın onayıyla bittiği anlayışı neredeyse tüm belediyelerde hâkimdir ve mimar, mühendis ve kent plancılarının uygulamadaki sorumlulukları dikkate alınmamaktadır (Gökçeer, 1993: 42). Dolayısıyla planlama sürecinde hesap verebilirlik yönünden de bir eksikliğin olduğu söylenebilir. Ayrıca Avcı (2016)'nın "Türkiye'de İmar Planlama Yönetiminin Teknik Bilgi Denetimi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Sorunları" adlı çalışmasında da söylediği gibi bu eksiklik pratikte yalnızca plan müellifleri bakımından değil mevzuata ya da kentleşme ilkelerine aykırı yönde karar veren belediye meclis üyeleri ve diğer belediye görevlilerinin sorumluluklarında hesap verebilirlik bakımından büyük bir boşluğun olması şeklinde de görülmektedir. Bu durumun denetim elemanları tarafından tespit edilip soruşturma sonucunda belediye görevlilerinin adli mercilere sevk edilmesi ve suçlu bulunan görevlilerin sadece cezai sorumluluklarının bulunduğu düşünülmesi büyük bir sorundur. Bu şekilde alınan her yanlış kararın sonucunda pek çok taşınmazda ciddi değer kayıpları yaşanabilmektedir. Maalesef ki bu tür maddi kayıplar içinde özel bir sorumluluk düzenlemesi yoktur (Avcı, 2016: 328).

“Yerel yönetimlerde imar planlarının uygulanamamasının nedeni planlama çalışmalarından önceki araştırma safhasının iyi yapılamamasıdır” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=10.908$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %83,3’ü katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anket bulgularına göre belediye çalışanları yerel yönetimlerde imar planlarının uygulanamamasının nedeni olarak planlama çalışmalarından önceki araştırma safhasının iyi yapılmadığını düşünmektedirler. Planlama çalışmalarından önceki araştırma safhası planlamaya dönük, planlama amacına hizmet eden özellikte, yeterli ve gerekli kapsam ve içerikte olmalıdır. Bu çalışmalar planlaması yapılacak bölgenin bu günkü durumu ile geçmişteki durumu karşılaştırılarak gelişme potansiyeli, gelişme eğilimleri, gelişmeyi etkileyen ve yönlendiren eşik ve sınırlamaları ve yerleşmenin imkânlarını belirlemek ve yerleşmenin gelecekte plan dönemi sonunda ulaşacağı seviyeyi gerçeğe mümkün olduğunca yakın şekilde kestirmek hedefiyle yapılan çalışmalardır. Bu noktada yapılan çalışmalar yapılacak imar planının amacını belirlemeye yardım eder (Kalabalık, 2011: 160). Bazı ülkelerde imar ve planlama yasaları (1971 tarihli İngiliz İmar Yasasının 6. Maddesi) planın dayanacağı araştırmaların planlama sürecinin ayrılmaz bir evresi olduğunu açıkça belirtmişken; Türkiye’de ise ne eski (2290 ve 6785 sayılı İmar Yasaları) ne de yeni (3194 sayılı yasa) imar yasalarında planlamada araştırma zorunluluğunun bulunduğu dair bir hüküm bulunmamaktadır. Uygulamada araştırma safhası planlama faaliyetinin bir gerçeği sayılarak yapılmakta ve içeriği yönetmeliklerle açıklanmaktadır (Keleş, 2015: 169). Gülaç (2015)’in “İmar Planlarının Uygulanabilirliği: Van Kenti Örneği” isimli yüksek lisans çalışmasında belirtilen ifadenin de desteklediği gibi imar planlarının uygulanamamasının nedeni planlama çalışmalarından önceki araştırma safhasının iyi yapılamamasıdır (Gülaç, 2015: 146).

“Yerel yönetimlerde imar planlarının uygulanamamasının nedeni planlama çalışmalarında plan hiyerarşisine dikkat edilmemesidir” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=3.018$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si kararsızım ve katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %60,0’ı kararsızım ve katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si kararsızım ve katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir.

Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anket bulgularına göre de önermemize tüm belediye türündeki çalışanların arasında kararsız görüş sunanların bulunmasına rağmen çalışanların ortalama bir görüşle planlama çalışmalarında plan hiyerarşisine dikkat edilmediği yönünde katılım gösterdikleri görülmüştür. İmar planlamasında farklı kademelerde (hiyerarşide) bulunan planların birbirine bağlı olmasını yani birlikte uygulanabilmesini sağlayan hiyerarşidir. Dolayısıyla en alt kademede bulunan imar planlarının ve bu planlara yön veren üst ölçekli planların her birinin, bir önceki plana uygun olacak şekilde yapılması planın başarılı sonuçlar vermesi açısından gereklidir. Planların kademeli birlikteliği şeklinde de açıklama bulan plan hiyerarşisine göre üst ölçekli planlarla alınan kararlar, alt ölçekli planlarla ayrıntılı hale getirilir ve bu kararların uygulamaya nasıl yansıtacağı belirlenir. Bu durumda planlar arasındaki hiyerarşi bütünlüğüne dikkat edilmemesi halinde plan hiyerarşisi uygulamasında çelişki ve plan değişikliklerinde karmaşa (nazım ve uygulama imar planlarının birlikte değerlendirilememesi ve imar planı değişikliklerinde planların çatışması) sorunlarının görülme ihtimali her zaman yüksek olacaktır (Orta, 2006: 101-102). Orta (2005)'in "İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi Ve Planların Çatışması" isimli yüksek lisans çalışmasında belirttiği gibi bir bütünü meydana getiren iki ayrı aşama olarak incelenmesi gerekli nazım ve uygulama imar planları da belediye meclislerinin plan hiyerarşisi ilkesini her zaman dikkate almamaları nedeniyle tek düzeyde gerçekleştirilebilmektedir. Oysa imar planlarının plan hiyerarşisine aykırı bir şekilde ya nazım imar planı olmadan uygulama imar planı yapmak veya nazım imar planının yapılması fakat uygulama imar planı aşamasının atlanması ve iki aşamalı bütün sayılan imar planlarının tamamlanmadan imar uygulamalarına gidilmesi belediyelerin planların uygulanması aşamasında dikkate almadığı konuları oluşturmaktadır (Orta, 2005: 178-181).

"Planlama sahasında yasal veya kurumsal sorunlar bulunması nedeniyle spekülasyon baskıları veya rant kaygıları veya siyasi baskılar görülmektedir" önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=3.873$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP'li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %50,0'ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; AKP'li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %80,0'ı katılmıyorum ve kararsızım; MHP'li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,6'sı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anket bulgularına göre CHP'li ve MHP'li belediye çalışanları planlama sahasında yasal veya kurumsal sorunlar

bulunmasının spekülâtif baskılar veya rant kaygıları veya siyasi baskılar görülmesinde etkili olduğu yönünde düşünceler belirtmişken; AKP’li belediye çalışanlarının ise aynı önermeye %80’lik yüksek bir oranla katılmadıkları ya da kararsız yönde görüş bildirdikleri dikkat çekmiştir. Ercan (2007)’nin “Kentlerimizin İçinde Bulunduğu Planlama ve Yönetim Sorunları” çalışmasında da söylediği gibi planlama sahasında kurumsal yapılanmada yaşanan en büyük sorunlardan birisi birimler arası koordinasyon (eylem birliğinin) ve organizasyon birliğinin bulunmamasıdır. Dolayısıyla birliğin sağlanmadığı bir yönetim yapısı içerisinde alınan kararlarda her türlü spekülâtif ve siyasi baskının görülmesi daha kolay olmaktadır. Bu şekildeki yolsuz uygulamaların kurum içerisinde kendisine yer bulmaması için yapılacak en büyük adım birimler arası koordinasyon ve organizasyon birliğinin sağlandığı bir çalışma ortamının oluşturulmasıdır. Bu konudaki en büyük sorumluluk kurum yöneticisine düşmektedir. Kurum yöneticisi planlama çalışmaları hakkında fikir alışverişlerinin yapılabileceği toplantılar düzenlemeli ve farklı fikirlerin tartışma ortamında ortak bir noktada buluşarak sağlıklı ve kent yapısına uygun planlar üretmesine imkân vermelidir. Planlama sektöründe mevcut yasal ve kurumsal yapıdaki dağınıklık kurumlar arası eşgüdümün sağlanamaması sorununu da ortaya çıkarmaktadır. Bu durum belediyelerin imar çalışmalarında da açıkça görülmektedir. Özellikle siyasi fikir ayrılıklarının olduğu zamanlarda planlama sektörü büyük zarar görmüş ve kentler yanlış yatırım kararlarının uygulamaya konması sonucu kent yapısıyla bağdaşmayan kimliklere bürünmüşlerdir. Bu sebeple kurumlar arası eşgüdümün kolaylaştırılması yönündeki yasal düzenlemeler hızla yapılmalı ve kurumların görev ve yetki alanları tanımlanmalıdır. Ayrıca teknik bilgi açısından yetersiz personellerin belediyelerde istihdam edilmemesi sonucunda yanlış planlama kararları alınması nedeniyle de pek çok kıyı yağması ve imar tahribatı sorunları görülmektedir. Bunlara ek olarak Çevre düzeni planlarında olabildiği gibi Nazım planlara referansla yapılması gerekli alt ölçekli Uygulama imar planları da siyasi ve spekülâtif baskılar sebebiyle farklı kullanım ve yoğunluk kararları ile değerlendirilmektedir. Bunun sonucunda da kentsel dönüşüm adı altında rant elde etmek amaçlı parçacı plan uygulamaları gündem olmakta ve kentlerin makroform kararları olumsuz şekilde etkilenmektedir. Sonuç olarak da planların çoğunluğu için farklı kişi, kurum ve kuruluşlar tarafından yasal yollara başvurularak planların iptali talebi ile davalar açılmakta ve dolayısıyla plan uygulamalarında aksamalar görülmesi kaçınılmaz olmaktadır. Ayrıca planlama sahasında görülen yasal ve kurumsal sorunlar sebebiyle kentlerin sosyal, kültürel, doğal ve tarihi değerleri üst ölçekli planlamadan gelen yanlış kararlara referansla planlandığı için hiçe sayılmakta, alt ölçekli planların parçacı bir yaklaşım ile gereken veri

tabanına dayandırılmadan, rant kaygısı ve spekülasyon baskılarıyla şekillendirildiği ve bunun sonucunda da başta büyük kentler olmak üzere bütün kentlerin kentleşme sorunlarıyla karşı karşıya kaldığı gerçeği ortaya çıkmaktadır (Ercan, 2007: 70-71-72). Ayrıca planlama mal sahiplerinin arsalarını kullanmalarını sınırlamakta, kentsel topraklar üzerinde ortaya çıkan kentsel rantları engellemek ve kamuya kazandırılmasında kullanılmaktadır. Bu gerçekleşirken de planlama uygulaması vurgunculukla kazanılan kazançlar için araç rolünü üstlendiği için dikkatli kullanılmalıdır. Çünkü kentsel toprak rantlarının oluşması sık yapılan plan değişiklikleri sayesinde olmakta ve rant beklentilerinin planlama sürecini olumsuz etkilemesi sonucunda da kentsel gelişim olumsuz etkilenmektedir (Keleş, 1999: 49; Ulutaş, 2000: 27).

Yerel yönetimlerde imar etiğine ilişkin belediye planlama çalışanlarının çalıştıkları belediyenin bağlı olduğu parti değişkenine göre “yerel yönetimlerde planlama etiği” algı düzeyleri ortalamaları arasında anlamlı ilişkiye ait “ki-kare” analizi yapılmıştır. Analiz sonuçları Tablo 3.10’ da yer almaktadır.

Tablo 3.10. Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği ile Belediyenin Bulunduğu Parti Değişkeni Arasındaki İlişkiye Ait Ki-Kare Analiz Sonuçları

		Belediye					
		CHP		AKP		MHP	
		Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Yerel yönetimlerde uygulanan imar planı değişikliklerine vatandaşlardan veya işletmelerden etik kaygılar nedeniyle itirazlar gelebilmektedir.	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Kararsızım	2	33,3%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılıyorum	3	50,0%	5	100,0%	2	66,7%
	Kesinlikle Katılıyorum	1	16,7%	0	0,0%	1	33,3%
İmar etiği sorunları yolsuzluk kavramıyla açıklanabilir.	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	3	50,0%	3	60,0%	1	33,3%
	Kararsızım	1	16,7%	1	20,0%	0	0,0%
	Katılıyorum	2	33,3%	0	0,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	1	20,0%	1	33,3%
İmar planları çalışmalarında çok sayıda yetkili kurum olması etik sorunlar yaratır.	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	2	33,3%	3	60,0%	2	66,7%
	Kararsızım	1	16,7%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılıyorum	3	50,0%	2	40,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
İmar planlamasında yasal dayanaklar yeterlidir.	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	4	66,7%	2	40,0%	2	66,7%
	Kararsızım	1	16,7%	1	20,0%	0	0,0%
	Katılıyorum	1	16,7%	2	40,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Yerel yönetimlerin imar planı değişiklikleri halkın yararına hizmet eder.	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	3	50,0%	0	0,0%	2	66,7%

Tablo 3.10. Yerel Yönetimlerde Planlama Etiği ile Belediyenin Bulunduğu Parti Değişkeni Arasındaki İlişkiye Ait Ki-Kare Analiz Sonuçları (devamı)

Yerel yönetimlerin imar plan değişikliklerinde bireysel çıkarlar etkilidir.	Kararsızım	1	16,7%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılıyorum	2	33,3%	4	80,0%	1	33,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	1	20,0%	0	0,0%
	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	1	20,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	2	33,3%	2	40,0%	0	0,0%
	Kararsızım	2	33,3%	1	20,0%	1	33,3%
	Katılıyorum	2	33,3%	1	20,0%	0	0,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	0	0,0%	2	66,7%
	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Katılmıyorum	3	50,0%	1	20,0%	2	66,7%
Yerel yönetimlerde imar planlama süreci şeffaftır.	Kararsızım	1	16,7%	1	20,0%	1	33,3%
	Katılıyorum	2	33,3%	3	60,0%	0	0,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
İmar etiği sorunlarının azaltılmasında Şehir Plancıları Odası denetim yaprsa etkili olur.	Katılmıyorum	3	50,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Kararsızım	1	16,7%	1	20,0%	1	33,3%
	Katılıyorum	1	16,7%	3	60,0%	0	0,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	1	16,7%	1	20,0%	2	66,7%
	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Proje onayı veya ruhsat veya iskân veya yapı denetim işlemleriyle ilgili oluşturulmuş mevcut imar sistemi karmaşık ve dağınık bir yapıdadır.	Katılmıyorum	1	16,7%	0	0,0%	0	0,0%
	Kararsızım	2	33,3%	1	20,0%	1	33,3%
	Katılıyorum	3	50,0%	4	80,0%	0	0,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	0	0,0%	0	0,0%	2	66,7%
	Hiç Katılmıyorum	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%

Yerel yönetimlerde imar etiğine ilişkin belediye planlama çalışanlarının çalıştıkları belediyenin bağlı olduğu parti değişkenine göre “yerel yönetimlerde planlama etiği” algı düzeyleri ortalamaları arasında anlamlı ilişkiye ait “ki-kare” analizi sonuçları Tablo 3.10.’da incelendiğinde;

“Yerel yönetimlerde uygulanan imar planı değişikliklerine vatandaşlardan veya işletmelerden etik kaygılar nedeniyle itirazlar gelebilmektedir” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=5.133$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anket bulgularına göre tüm belediye çalışanları yerel yönetimlerde uygulanan imar planı değişikliklerine vatandaşlardan veya işletmelerden etik kaygılar nedeniyle itirazlar geldiği düşünmüşken; özellikle AKP’li ve MHP’li belediye çalışanlarının aynı önermeye %100,0’lık bir yüksek oranda katılım gösterdikleri dikkat

çekmiştir. İmar planlarında değiştirilmeme ilkesi benimsenmiş olsa da bazı durumlarda imar planı değişiklikleri yapılabilir. İmar planı değişiklikleri yapılırken göz önünde bulunması gereken ilkeler; hukuka uygunluk, şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına uygunluk, kamu yararına uygunluk, planın bütünlüğüne ve plan ana kararlarına uygunluk şartlarının plan içeriğinde yer alıp yer almadığıdır. Bu ilkeler dikkate alınmadan bir değişiklik yapılırsa eğer ilgili değişikliğe itiraz edilebilmekte, yargıya gidilebilmekte ve değişikliğin iptali istenebilmektedir. Genç, Kılınç ve Özgür (2009)'ün çalışmasında da belirttiği gibi yerel yönetimlerde ve yerel düzeyde planlama kararlarında etik sorunlar mevzubahis olduğunda planlama kararlarına itirazlar ve plan tadilatları olabilmektedir (Genç, Kılınç ve Özgür, 2009: 69).

“İmar etiği sorunları yolsuzluk kavramıyla açıklanabilir” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=4.233$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,6’sı katılmıyorum ve kararsızım; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %80,0’i katılmıyorum ve kararsızım; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,6’sı ise katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anket bulgularına göre AKP’li belediye çalışanlarının %80’lik (kararsızlarda dahil) bir çoğunluğu imar etiği sorunlarının yolsuzluk kavramıyla açıklanamayacağını düşünmektedirler. Bunun aksine hem CHP’li (kararsızlarda dahil) hem de MHP’li belediye çalışanlarının ise imar etiği sorunlarının yolsuzluk kavramıyla açıklanabileceği yönünde görüş bildirdikleri tespit edilmiştir. Bu konuda özellikle yerel yönetimlerin yürüttüğü imar uygulamalarında (proje onayı, ruhsat ve yapı denetim işlemleri vb.) çoğunlukla rüşvet, görevi kötüye kullanma ve kayırmacılık türündeki yolsuz eylemlere rastlanılabilmektedir. Önermemizi destekleyen bir şekilde Genç, Kılınç ve Özgür (2009)'ün saha çalışması gözlemi sonucunda da belirttikleri gibi yerel yöneticilerin büyük kısmı imar planları hakkında yolsuzluk ve etik dışı sorunlar olduğunu kabul etmemektedirler. Bu saptama bir yanıyla da etik sorunların yeterince farkında olmadıklarını göstermekte ve varlığını kabul etmedikleri ya da kimi zaman idrak edemedikleri bu sorunlara çözüm bulma konusunda da isteksiz olduklarına dikkat çekmektedir (Yine Genç, Kılınç ve Özgür, 2009: 73).

“İmar planları çalışmalarında çok sayıda yetkili kurum olması etik sorunlar yaratır” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=1.517$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %50,0’si katılıyorum; AKP’li (Dereli

Belediyesi) belediye çalışanlarının %60,0'ı katılmıyorum; MHP'li (Doğankent) belediye çalışanlarının %66,7'si katılmıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anket bulgularına göre AKP'li ve MHP'li belediye çalışanları imar planları çalışmalarında çok sayıda yetkili kurumun bulunmasının etik sorun yaratmayacağı yönünde görüş bildirmişken; CHP'li belediye çalışanları ise imar planları çalışmalarında çok sayıda yetkili kurum bulunmasını etik sorun yaratabilir görmüşlerdir. Özgür, Sezer, Genç ve Kılınç Ürkmez (2013)'inde “Yerel Yönetimlerde İmar Süreçlerinde Yolsuzluğun Önlenmesi Projesi Belediyelerin İmar Ve İnşaat Ruhsatı Faaliyetlerinin Teftiş ve Denetiminde Ana Sorun Alanları, Bu Faaliyetlerde Yolsuzluk Durumları Ve Yolsuzluğa Yol Açan Faktörler” raporunda da söyledikleri gibi Türkiye'deki planlama sistemi çok karmaşıktır ve kararların yanı sıra onay ve uygulama aşamasında da sorumlu çok fazla yetkili kurum vardır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin sorumlu kurumları arasında koordinasyon ise sınırlıdır. Her kurum kendi sorumluluk alanı kapsamında ve yürütme yetkisindeki yasalar çerçevesinde imar ve planlama ile ilgili kararlar ve işlemler uygulayarak hareket etmektedir. Bu durum da kimi zaman merkezi yönetim ve yerel yönetim kurumları arasında yetki ve sorumluluk alanlarında çakışmalar ve fikir ayrılıkları görülmesine neden olmakta ve dolayısıyla etik sorunların artmasına yol açmaktadır (Özgür, Sezer, Genç ve Kılınç Ürkmez, 2013: 17). Bu sebeple bu konudaki yasal düzenlemeler hızla yapılarak kurumların görev ve yetki alanları tanımlanmalı ve yasalarda kurumlar arası eşgüdümün kolaylaştırılması yönündeki hükümler açık bir şekilde belirtilmelidir (Ercan, 2007: 70).

“İmar planlamasında yasal dayanaklar yeterlidir” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=7.467$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP'li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7'si katılmıyorum; AKP'li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %40,0'ı katılmıyorum; MHP'li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7'si katılmıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anket bulgularına göre tüm belediye türündeki çalışanlar ortalama olarak imar planlamasında yasal dayanakların yetersiz olduğu yönünde görüş bildirmişlerdir. Yine Özgür, Sezer, Genç ve Kılınç Ürkmez (2013) 'in çalışmasında belirtildiği gibi imar planlamasında plan ve parselasyon işlemlerinin idari bir işlem şeklinde netleştirilmemesi büyük bir sorundur. Çünkü belediyenin plan ya da plan değişikliği yapması halinde usule ve hukuka uygunluğun ne şekilde denetlenmesi gerektiği konusunda bir düzenleme yoktur. Bu noktadaki yasal

dayanak yetersizliği denetim sonucunda ortaya çıkarılan ya da yargı kararları ile netleştirilen imara uygunsuzluk durumunun tespiti hallerinde bilhassa yargı sürecinin yavaş işlemesi nedeniyle ilgili uygunsuzluğun giderilmesi mümkün kılınmamaktadır. Kanunda bunların yanı sıra imar ve planlamaya dair hukuksuzluğun en kısa sürede tespit edilmesi ve cezalandırılma sisteminde yeterince caydırıcı hükümlerin yer almasına dair bir düzenleme bulunmaması bir yetersizliktir. Örneğin yerel yönetimlerde bir kamu görevlisi ya da yöneticisi imar ve planlama kararları ile ilgili bir hukuksuzluk yapmış ve bu durum başlangıçta tespit edilmemişse, 2-3 yıl sonra tespitin yapılması halinde hukuksuzluğa izin verene nasıl geri dönüleceği önemli ve karışık soruları içermektedir. Nitekim zamanaşımı olması da sorunların czlmesini zorlaştırmaktadır (zgr, Sezer, Genç ve Kılınç rkmez. 2013: 56). Ayrıca imar planlaması ile ilgili kanunlarda belirsiz ve çelişen hükümlerin bulunması, planlamada yolsuzluğu önleyecek yasal düzenlemelerin yetersizliği, planlamada herhangi bir etik dışı davranış görülmesi durumunda sorumlu personele uygulanacak cezai yaptırımların yetersizliği, imar planlamasıyla ilgili yasal düzenlemelerde sık sık değişikliklerin yapılması hakkında eksikliklerin bulunduğu da bir gerçektir. Bu durumun düzeltilmesi için de plancılar politik, kişisel ve ekonomik baskılar karşısında korunmalı, planlamada yasal ereve netleştirilmeli ve özellikle etik dışı davranışların görülmesi durumunda uygulanması gereken cezai yaptırımlar artırılmalıdır (Kılınç, zgr ve Genç, 2009: 98-99).

“Yerel yönetimlerin imar planı değişiklikleri halkın yararına hizmet eder” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=11.511$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %50,0’ı katılmıyorum ve kararsızım; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %100,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si katılmıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anket bulgularına göre CHP ve MHP’li belediye çalışanları %50’nin üzerinde bir katılım oranıyla yerel yönetimlerin imar planları değişikliklerinin halkın yararı yönünde hizmet etmediği yönünde görüş bildirmişken; AKP’li belediye çalışanlarının tamamı ise yerel yönetimlerin imar planı değişikliklerinin halkın yararına hizmet ettiği yönünde görüş bildirmişlerdir. Oranlara bakıldığında plan değişikliklerinde halkın yararının gözetilmesi yönünde bir eksiklik olduğu dikkat çekmiştir. Ersoy (1997)’un “Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları” çalışmasında da söylediği gibi kamu yararı tüm idari işlemlerin amacı kamu yararına uygun olmak olmalıdır.

Dolayısıyla imar planı değişikliklerinde yapılan işlemler kimsenin çıkarını korumak için yapılmamalıdır. Yapılan imar planı değişikliğinin bireysel çıkarlara ters olması değişiklikten etkilenen kişileri kanun önünde haklı görmez. Çünkü imar planlarının kişisel çıkarlar için değil kamunun (halkın) yararına değiştirilebileceği ilkesi temel kuraldır (Ersoy, 1997: 61-62). Ayrıca Duvarcı (2004)'nin da "Planlama Mesleğine ve Planlama İlkelerine Etik Açısından Eleştirel Bir Bakış" çalışmasında söylediği gibi planlama kurumunda kamu yararı ilkesinin sağlanması kurumun şeffaf ve açık olmasını gerektirir. Plancılar arasındaki kamu yararı da üstlendikleri role ve etik bakış açısına göre değişmektedir (Duvarcı, 2004: 19-23).

"Yerel yönetimlerin imar plan değişikliklerinde bireysel çıkarlar etkilidir" önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=7.467$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP'li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7'si kararsızım ve katılıyorum; AKP'li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %40,0'ı kararsızım ve katılıyorum; MHP'li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7'si kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anket bulgularına göre tüm belediye türlerindeki belediye çalışanları çoğunluğunun yerel yönetimlerin imar planı değişikliklerinde bireysel çıkarların etkili olduğu yönünde görüş bildirdikleri tespit edilmişken; önermeye en net cevap veren belediye çalışanlarının MHP'li belediye çalışanları oldukları görülmüştür. Planlamanın bir kamu işi olarak çoğunlukla kamu yararına hizmet ettiği düşünüldüğü için planlama sürecinde bireysel çıkarlar önemsenmeden planlar yapılmaya çalışılır. Kamu yararının önemsenmemesi durumunda ise etik sorunlar görülebilir. Tabi ki gelişme ve kalkınma yönünde yapılan planlar bireysel çıkarlara hizmet edebilir. Ancak bu noktada dikkat edilmesi gereken plan kararının alınmasında bireysel çıkarın mı kamu çıkarının mı dikkate alındığıdır (Kılınç, Özgür ve Genç, 2009: 65). Çünkü gerek plan gerekse de plan değişikliği yapılırken bireysel çıkarların ön plana çıktığı bir çalışma yapılması halinde planlamadan beklenen şekilde başarılı bir sonuç elde edilemeyecektir. Maalesef ki çoğunlukla da bireysel çıkar kazanma amaçlı yapılan plan değişikliklerinin, imar bütünlüğü kapsamında planlanmış bölgenin çevre, ulaşım, trafik, altyapı ve sosyal ihtiyaçları gibi bağlantılarının geniş bir şekilde araştırılarak ve şehircilik ilkeleri, kamu yararı ve planlama esaslarına uygunluklarına bakılmadan yapıldıkları görülmektedir (Köktürk, 2019). Ayrıca Avcı (2016)'nin "Türkiye'de İmar Planlaması Yönetiminin Teknik Bilgi Denetimi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Sorunları" adlı çalışmasında da söylediği gibi imar plan değişiklikleri aynı zamanda rant kazanım aracı olarak da sayılması nedeniyle yalnızca rant kazanmak için

bile imar planı değişiklikleri yapılabilir. Yani imar planlarının değiştirilmesinde kentsel ihtiyaçların yanı sıra bireysel çıkar kazanılması da hedeflenebilir (Avcı, 2016: 326).

“Yerel yönetimlerde imar planlama süreci şeffaftır” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=3.251$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %50,0’ı katılmıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %60,0’ı katılmıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si katılmıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anket bulgularına göre CHP’li ve MHP’li belediye türündeki çalışanlar yerel yönetimlerde imar planlama sürecini %50’nin üstünde (kararsızlarda dahil) bir katılım oranıyla şeffaf bulmamışken; AKP’li belediye çalışanlarının %66,7’lik bir kısmının ise şeffaf bulunduğu görülmüştür. Yerel yönetimlerde yürütülen imar planlama sürecinde uygulanan işlemler konusunda vatandaş ne kadar çok bilgi edinme hakkına sahipse imar sürecini sürdüren yönetim o kadar çok şeffaf uygulamalara imza atıyor demektir. Şeffaf bir yönetime duyulan güven vatandaşlar nezdinde her zaman daha yüksek olmaktadır. Bu sebeple her belediye kendi bünyesinde imar hizmetlerini barındıran e-belediyecilik uygulamasını kurarak vatandaşı bilgilendirebilir ve şeffaflık sağlayabilir. Başka bir ifade ile belediyeler kendilerine ait coğrafi ve kent bilgi sistemini kurarak imar planlama süreçleri ve bu yönde alınan meclis kararları hakkında vatandaş gerek yazılı gerekse de internet üzerinden meclis toplantılarını canlı yayınlayarak bilgilendirebilir, ihaleyi kazanan firma teklifleri, bilgileri ve performanslarını belediye internet sitelerinde yayınlatabilir ve dolayısıyla şeffaflığı sağlayabilir. Ayrıca vatandaşın sürdürülen işlemlerle ilgili bilgi edinmesi, süreçle ilgili belgelere ulaşabilmesi, gerektiğinde yönetime katılabilmesi, uygulamaları teftiş edebilmesi ve hatta uygulamalarda gördüğü hataların sebebi noktasında hesap sorabilmesi ortamının sağlanması imar planlama sürecinde şeffaflığın sağlanıp sağlanmadığının tespit edilmesi açısından önemlidir. Bu durumun aksi olması halinde ise imar planlama sürecinin şeffaf olduğu yönünde bir görüş sunulması haksız bir iddia olacaktır. Ayrıca şeffaf bir imar planlama sürecinin hâkim olduğu yönetimlerde yolsuzlukların görülme riski ya hiç olmayacak ya da en az seviyede olacaktır. Avcı (2016)’nın “Türkiye’de İmar Planlaması Yönetiminin Teknik Bilgi Denetimi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Sorunları” adlı çalışmasında da söylediği gibi planlama süreciyle ilgili paydaşların katılımı tüm tarafların süreçle ilgili bilgi sahibi edilmesini, şeffaf bir yönetimi gerektirmektedir. Bu süreçte hem

pasif hem de aktif şeffaflık politikası uygulamaya konmalıdır. Bu açıdan şeffaflık hem katılımı destekleyen hem de katılımı beraber güç kazanan bir yönetim uygulamasıdır. İmar kanunu da planların aleni (şeffaf) olmasını emrettiği için idareler bu sorumluluğuna bağlı kalarak vatandaşların talep etmeleri halinde planların tamamını ya da bir kısmını kopyalara ya da kitapçıklara dönüştürüp çoğalttıktan sonra belirlenen ücret karşılığında isteyenlere vermelidirler (Avcı, 2016: 322-325).

“İmar etiği sorunlarının azaltılmasında Şehir Plancıları Odası denetim yapsa etkili olur” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=9.100$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %50,0’ı katılmıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %80,0’ı katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Anket bulgularına göre imar etiği sorunlarının azaltılmasında Şehir Plancıları Odası’nın denetim yapmasının etkili olacağını düşünen belediye çalışanları %80’lik bir oranla AKP’li ve %66,7’lik bir oranla MHP’li belediye çalışanları olmuşken; CHP’li belediye çalışanlarının ise %50’lik bir oranla imar etiği sorunlarının azaltılmasında Şehir Plancıları Odasının denetim yapmasının etkili olacağını belirten önermeye katılmadıkları dikkat çekmiştir. Genç, Kılınç ve Özgür (2009)’ün çalışmasında da söylediği gibi imar planları kamu yararına hizmet etmelidir. Planların kamu yararına hizmet edip etmediğini tespit etmek için bireysel çıkarların ön planda tutulma ihtimalinin olduğu bir denetim mekanizması değil Şehir Plancıları Odası gibi bağımsız ve iyi organize olmuş denetim organları etkili olabilir. Ayrıca imar komisyonları içerisinde Şehir Plancıları Odası üyelerinin de plan kararları konusunda oy hakkına sahip olabilmesinin sağlanması plan uygulamalarında görülen etik sorunların azaltılmasında etkili olabilecektir. Tabi ki bu hak verilirken Şehir Plancıları Odası üyelerinin tavırları da yönetime muhalif bir yönde değil tamamıyla etik bir planlama çalışmasının yapılmasına katkı sağlamak yönünde olmalıdır (Genç, Kılınç ve Özgür: 2009: 99-100).

“Proje onayı veya ruhsat veya iskân veya yapı denetim işlemleriyle ilgili oluşturulmuş mevcut imar sistemi karmaşık ve dağınık bir yapıdadır” önermesi ki-kare analizi çalışmasına göre ($X^2=11.267$, $p=.000$) anlamlı çıkmış ve CHP’li (Giresun Belediyesi) belediye çalışanlarının %50,0’ı katılıyorum; AKP’li (Dereli Belediyesi) belediye çalışanlarının %80,0’ı katılıyorum; MHP’li (Doğankent Belediyesi) belediye çalışanlarının %66,7’si kesinlikle katılıyorum yönünde görüş belirtmişlerdir. Katılımcıların soruya

verdikleri cevaplar arasında istatistiki açıdan farklılığın bulunmadığı tespit edilmiştir. Tüm belediye türündeki çalışanların ortalama görüşlerine göre proje onayı veya ruhsat veya iskân veya yapı denetim işlemleriyle ilgili oluşturulmuş mevcut imar sisteminin karmaşık ve dağınık bir yapıda olduğuna dair bir sonuç ortaya çıkmıştır. Özgür, Sezer, Genç ve Kılınç Ürkmez (2013)'in çalışmasında da belirttiği gibi önermedeki sorunların aşılması için mevzuatta yapı denetimiyle ilgili açıklamaları bulunan İş Yeri Açma Yönetmeliği ile İmar Kanununun 30. ve 31. Maddelerindeki gibi çelişkili ifadelerin (genelge ile düzenleme yapma alışkanlığı ve birbiriyle çelişen genelgelerin olması) bulunması sorunu açıklığa kavuşturulmalıdır. Ayrıca mevcut imar sisteminde yapı denetim firmalarıyla belediyeler arasındaki ilişkiler ve sorumluluklardaki belirsizlikler de ortadan kaldırılmalıdır. İmar sistemi içerisinde yaptırım uygulanmış yapı denetim şirketlerinin kapandıktan sonra başka bir isimle yeniden açılması, kanundışı yöntemler kullanarak aynı kişinin birden fazla yapı denetim şirketine sahip olması, yapı denetim şirketlerinin müteahhitlerin kontrolünde olması ve yapı denetim işlemleri ile ilgili yaptırımların caydırıcı nitelikte olmaması durumları da sistemde karmaşık ve sorunlu tarafların olduğunu göstermektedir. Bunların yanı sıra imar sisteminde yapı denetimi konusunda belediyeler arasında farklı uygulamaların bulunması dolayısıyla uygulama birliği de yoktur. Dolayısıyla aynı konuda her belediyenin ayrı uygulamalar gerçekleştirdiği görülmekte ve standart bir uygulamanın bulunmaması uygulamalar arasında karmaşalar görülebilmesine neden olmaktadır. İmar sisteminde yapı, belediye, büyükşehir belediyesi ve yapı denetimi mevzuatlarının birbirinden kopuk ve uyumsuz olması durumunda da sistemde karışıklıklar görülmesi mümkündür. Bunların yanı sıra imar mevzuatının kapsamlı, karışık ve sık değişen bir yapıda olması nedeniyle belediye teknik personeli, imar konusunda uzman belediye başkan yardımcısı, belediye genel sekreteri gibi çalışanların imar karar ve uygulamalarının denetiminde rol almaları sebebiyle etkili ve doğru kararlar alabilmeleri için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü gibi kurumlardan düzenli şekilde hizmet içi eğitim almaları büyük bir ihtiyaçtır (Özgür, Sezer, Genç ve Kılınç Ürkmez. 2013: 51-52). Öyle ki İmar karar ve denetiminde yer alan teknik personel, belediye başkan yardımcısı ve belediye genel sekreteri gibi aktörlerin bireysel eylemlerin görülmesini teşvik eden tavırları nedeniyle aktörlerin bir nevi kendi şehirciliklerini tanıttıkları görülmektedir. Bunun sonucunda da planlama sisteminde şehirciliğin bireyciliği tarzında yeni bir denetim anlayışı etkisini gösterir. İmar sistemi içerisindeki ruhsat işlemleri de çok sayıda kanunda ve yönetmelikte karmaşık ve dağınık şekilde bulunmaktadır. Kanunda müteahhit, müellif, yapı denetim ve konuya dair diğer kavramlar net bir şekilde açıklanmamıştır. Yapının sorumluları ve

görevlilerinin net olmamasının yanı sıra ruhsat süresinin tanımlanmamış oluşu ve ruhsat uzatılırken kanunda yenileme ve yeniden kavramlarının net olmaması durumları da ruhsat işlemlerinde görülen bir başka sorun alanlarını oluşturmaktadır. Ayrıca ruhsat verirken ve denetleme işlemi yapılırken belediyeler arasında uygulama birliğinin bulunmaması büyük bir eksikliklerdir. Çünkü bunun sonucunda süreç yürütülürken aynı mevzuatın geçerli olmasına rağmen belediyeler tarafından ruhsat işlemlerini yapmak isteyen kişilerden değişik belgeler istenmekte ve ruhsat süreci karmaşık bir hale gelmektedir. Bu tür sorunlar ve böyle karışık bir işleyişin bulunması yolsuzluklara da davetiye çıkarmaktadır. Ruhsat sürelerinin yenilenmesi işlemi yapılırken de işlem sürecinin yalnızca dilekçe verilmesi şeklinde gerçekleşmesi sahte belgelerin üretilmesine imkân tanımakta ve dolayısıyla da yolsuzluklara davetiye çıkarmaktadır. Yukarıdaki satırlarda da bahsedildiği üzere kanunda yenileme ve yeniden kavramları net olmadığı için ruhsat sürecinin işletilmesi esnasında ciddi baskılar ortaya çıkmakta ve rantla ilişkili yolsuzluklar doğabilmektedir. Bu konuda Danıştay kararında ruhsatın tekrar alınması gerektiği ve ruhsatın alındığı tarihteki kararların uygulanması gerektiği açıklanmasının bulunmasına rağmen ilgili hüküm uygulamaya konulmamaktadır. Ayrıca imar projesine, ruhsata ve iskân ya da yapı denetim kararları gibi uygulamalara uymayan yapılara yıkım kararının verilmesi konusunda da belediyelerin keyfi davranışlarda bulunmalarının önüne geçmek ve yıkım kararını uygulamaya koymalarını zorlayacak hükümlerin kanunda bulunmaması da sürece dair büyük bir eksikliklerdir (Özgür, Sezer, Genç ve Kılınç Ürkmez. 2013: 53-54). Dolayısıyla en kısa sürede bu eksikliklerin giderilmesi gereklidir. Ayrıca ruhsat başvuruları ile ilgili süreç (dosyanın teslim edildiği tarih bilgisi ve ödeme belgeleri) hakkında belediye internet sayfasında yayınlanan bilgiler sayesinde halkın bilgi edinebilmesi sağlanmalıdır. Böylelikle ruhsat başvuru dosyalarının incelenme ve karara bağlanma aşamaları halk tarafınca denetlenebilecek ve sürecin işleyişine dair şeffaflık sağlanabilecektir.

4. ANALİZ SONUÇLARI DEĞERLENDİRMESİ

Bu bölümde; araştırmanın betimsel ve çıkarımsal istatistik sonuçlarına ilişkin sonuçlar ve öneriler yer almaktadır.

Çalışmanın asıl konusunu oluşturan Giresun Belediyesi, Giresun Doğankent Belediyesi ve Giresun Dereli Belediyesi planlama çalışanlarına yönelik araştırma bu belediyelerde çalışan 14 planlama aktöründen 13'ü erkek, 1'i kadın olmak üzere toplam 14 kişiyle yapılmıştır. Anketimizde ulaşılan çalışan profili sonuçlarına göre yapılan genel değerlendirmede belediyelerde kadın çalışan sayısının düşük olduğu tespit edilmiştir. Buna göre kamu hizmetleri sunumunda kadın çalışan temsili sınırlı olmaktan çıkarılarak, kent yönetimindeki etkinliği artırılmalıdır. Ayrıca tüm belediye türündeki çalışanların eğitim durumları incelendiğinde katılımcıların %85'inin üniversite ve %7,1'inin yüksek lisans mezunu olduğu görülmüştür. Bu bilgiye dayanarak da anket uygulaması yapılan belediye çalışanlarının eğitim durumları bakımından yeterli bilgi ve donanıma sahip çalışanlar arasından kamu hizmetlerini sunmak üzere göreve seçildikleri söylenebilir. Yine ankete katılan belediye çalışanlarının çalışma süreleri dağılımına bakıldığında da %57,1'lik yarıdan fazla oranla 10 yıl ve aşağısı çalışma tecrübesine, %42,9'unun ise 11 yıl ve üzeri çalışma tecrübesine sahip oldukları görülmüştür. Buna dayanarak da tüm belediye türünde çalışanların büyük kısmının tecrübeli personellerden oluştuğunu söylemek yerinde bir tespit olacaktır.

Araştırma bulguları sonuçlarına göre “Yerel yönetimlerde çalışan plancıların etik ve imar etiği algıları ile etik dışı davranışların görülme ihtimali arasında doğrusal bir ilişki vardır” ifadesiyle anlamlı hale getirilen hipotezim doğrulanmıştır. Yani kurumda çalışan personeller etik ve imar etiği algıları konusunda ne kadar bilinçliyse etik davranışlarda bulunma konusunda da o kadar bilinçli davranacaklardır.

“Yerel Yönetimlerde İmar Etiği” algısını ölçmek için yapılan anket çalışmamızdan aşağıdaki paragraflarda yer alan sonuçlara ulaşılmıştır.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetim çalışanlarına (yöneticilerde dâhil) etik değer ve ilkeler konusunda hizmet içi eğitimlerin verilmesinin etik davranışlar sergilenmesinde etkili olacağı sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetimlerde uyulması gereken etik davranış kuralları yönergelerinin kurumda dikkat çeken yerlere asılmasının etik dışı davranışları önlemede etkili bir araç olacağı sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) ve Giresun Belediyesi (CHP) çalışanlarının maaş faktörünü etik davranışların sergilenmesinde önemli bir etken gördükleri tespit edilmişken; Doğankent Belediyesi (MHP) çalışanlarının ise %69,9'luk bir ortak görüşle maaş faktörünü etik dışı davranışlar sergilemekte önemli bir etken olarak görmedikleri sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla belediye parti türlerine göre sonuçta da farklılıklar görülebildiği tespit edilmiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda kurumdan ayrılan veya emekli olan kamu görevlisinin kamusal hizmetlerden diğer yararlananlar gibi eşit yararlanması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetimlerde çalışan plancılardan iş bitiminde veya iş sırasında ufak dahi olsa hediye almasının etik sorun oluşturacağı sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetimlerde çalışanların terfi veya atama işlemleri yapılırken etik değerlere uyulması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetimlerde görev yapan plancılardan karar alma veya diğer aşamalarda plan çizimleri veya kararları konusunda etik davranışları gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetimlerde görev yapan liyakatsiz personelin ve liyakatsiz yöneticilerin imar işlemlerinde etik sorunların görülme kaynaklarından biri olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetimlerde planlama sürecinde rant, hızlı kentleşme, yasal yaptırım zayıflığı, bilirkışı, ikili ahlak anlayışı, imarlı arazi yetersizliği, belediye meclislerinin yapısı ve üyeleri gibi konularından her birinin ayrı ayrı etik sorun kaynağını oluşturdukları sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetimlerde imar planlarının uygulanamamasının nedeni olarak planlama çalışmalarından önceki araştırma safhasının iyi yapılamadığı sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetimlerde imar planlarının uygulanamamasının nedeni olarak planlama çalışmalarında plan hiyerarşisine dikkat edilmemesi sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP)'ndeki çalışan görüşlerinin %50'si ve Doğankent Belediyesi (MHP)'ndeki çalışan görüşlerinin %66,7'si imar planlama sürecinin şeffaf olmadığı yönünde görüş bildirmişken; Dereli Belediyesi (AKP)'ndeki çalışan görüşlerinin %60'ı ise yerel yönetimlerde imar planlama sürecinin şeffaf olduğu yönünde olmuştur. Belediye parti türlerindeki farklılığa göre yalnızca AKP (Dereli) belediyesi çalışanlarının farklı yönde görüş bildirdikleri sonucuna ulaşılmıştır. Şeffaflık eksikliğinin sebebi araştırılırken bu konuda araştırmamıza katılan Giresun Belediyesi bünyesinde e-belediyecilik hizmetinin yürütüldüğü ve portal içerisinde meclis kararlarına yazılı şekilde ulaşılabilirdiği tespit edilmiştir. Araştırmamıza katılan diğer bir belediye olan Doğankent Belediyesi bünyesinde ise profesyonel bir e-belediyecilik uygulamasına rastlanmamış

yalnızca meclis kararlarının ve ihale ilanlarının yazılı şekilde belediye internet sayfasında yayınlandığı tespit edilmiştir. Son olarak Dereli Belediyesi bünyesinde ise e-belediyecilik uygulamasının bulunduğu ve ihale ilanları ile plan değişikliklerine dair duyurular ve meclis kararlarına ulaşılabildiği görülmüştür. Katılımcı tüm belediyelerin e-belediyecilik portalında toplantıların canlı yayınlarına dair herhangi bir bilgiye ulaşamaması şeffaflık yönünden eksiklikler bulunduğu dair bir işaret görülmüştür.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetimlerde halkın imar planlama sürecine katılımının yetersiz olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetimlerde yapılan imar planı tekliflerinde planın kamu yararı özelliğini taşıyıp taşımadığının incelendiği sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda çoğunluk görüşüne göre yerel yönetimlerin imar planı değişikliklerinin halkın (kamunun) yararına hizmet etmediği sonucuna ulaşılmıştır. CHP'li ve MHP'li belediye çalışanlarının görüşlerindeki çoğunluk imar planı değişikliklerinin halkın yararına hizmet etmediği yönünde olmuşken; AKP'li belediye çalışanlarının görüşleri ise imar planı değişikliklerinin halkın yararına hizmet ettiği yönünde olmuştur. Yalnızca AKP'li belediye çalışanlarının görüşlerinde farklılık görülmüştür.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetimlerde uygulanan imar planı değişikliklerine vatandaşlardan veya işletmelerden etik kaygılar nedeniyle itirazların gelebildiği sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetimlerin imar planı değişikliklerinde bireysel çıkarların etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) yanıtları sonucunda yerel yönetimlerde şehircilik ve planlama ilkeleri açısından karşı çıkılması gereken imar değişiklikleri olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) yanıtları sonucunda Giresun Belediyesi personellerinin %66,7'lik ve Dereli Belediyesi çalışanlarının %70'lık bir oranla yerel yönetimlerde imar planı değişiklikleri yapılırken denetim görevleri dışına çıkılmadığı yönünde görüş bildirdikleri tespit edilmiştir. Doğankent Belediyesi personellerinin yanıtları sonucunda ise yerel yönetimlerde imar planı değişiklikleri söz konusu olduğunda denetim görevleri dışına çıktığı yönünde bir sonuca ulaşılmıştır. Dolayısıyla belediye parti türlerine göre sonuçta da farklılıklar görülmüştür.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda görüşlerdeki çoğunluk imar etiği sorunlarının azaltılmasında Şehir Plancıları Odası'nın denetim yapmasının etkili olabileceği yönünde olmuştur. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda Dereli Belediyesi çalışanları görüşlerinin %80'lik bir oranla yerel yönetimlerde imar planlama sürecinin planın onayıyla bittiği anlayışının hâkim olması durumunun hesap verebilirlik yönünden eksikliğe işaret olduğu görüşüne katılmadıkları tespit edilmişken; Doğankent Belediyesi ve Giresun Belediyesi çalışanlarının ise yerel yönetimlerde imar planlama sürecinin planın onayıyla bittiği anlayışının hâkim olması durumunu hesap verebilirlik yönünden eksikliğe işaret gördükleri sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla belediye parti türlerine göre sonuçlarda da farklılıklar görülmüştür.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda Dereli Belediyesi personellerinin %80'lik bir oranla planlama sahasında yasal veya kurumsal sorunlar bulunması nedeniyle spekülasyon baskılar veya rant kaygıları veya siyasi baskıların görüldüğü düşüncesine katılmadıkları tespit edilmiştir. Bu görüşün aksine Doğankent Belediyesi ve Giresun Belediyesi çalışanları ise planlama sahasında yasal veya kurumsal sorunlar bulunması

nedeniyle spekülâtif baskılar veya rant kaygıları veya siyasi baskıların görüldüğü sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla belediye parti türlerine göre sonuçlarda da farklılıklar görülmüştür.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda Giresun Belediyesi ve Dereli Belediyesi çalışanları imar sorunlarının yolsuzluk kavramıyla açıklanamayacağını belirtmişken; Doğankent Belediyesi çalışanlarının ise imar sorunlarının yolsuzluk kavramıyla açıklanabileceğine dair görüş bildirdikleri tespit edilmiştir. Dolayısıyla belediye parti türlerine göre sonuçlarda da farklılıklar görülmüştür.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetimlerde siyasi ve sosyal baskılar görülmesinin imar planlama kararlarını olumsuz etkilediği tespit edilmiştir. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtlarındaki çoğunluk sonucuna göre imar planları çalışmalarında çok sayıda yetkili kurum olmasının etik sorunlar yaratmayacağı sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetimlerde imar veya ruhsat süreçleri yürütülürken iş süreçlerinde veya uygulamalarında ihtiyaç duyulan evrak; bilgi veya verilerin birimler arasında transferi veya paylaşımında kişisel ilişkiler görülebildiğine Giresun Belediyesi ve Doğankent Belediyesi çalışanları katılmışken; Dereli Belediyesi çalışanlarının ise %80'lik bir ortak düşüncede birleşerek adı geçen işlemde kişiler ilişkiler görüldüğüne katılmadıkları sonucuna ulaşılmıştır. . Dolayısıyla belediye parti türlerine göre sonuçlarda da farklılıklar görülmüştür.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda yerel yönetimlerde yapılan imar planı tekliflerinde planın yasal mevzuata uygun olup olmadığının incelendiği sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda imar planlamasında yasal dayanakların

yeterli olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.

Çalışmaya katılan Giresun Belediyesi (CHP), Doğankent Belediyesi (MHP) ve Dereli Belediyesi (AKP) çalışanlarının yanıtları sonucunda proje onayı, ruhsat, iskân ve yapı denetim işlemleriyle ilgili oluşturulmuş mevcut imar sistemde karmaşık ve dağınık bir yapıda olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Belediye parti türlerindeki farklılık sonucu değiştirmemiştir.



5. SONUÇ VE ÖNERİLER

3194 sayılı İmar Kanunu'na göre imar planı yapmaya yetkili idareler belediye ve mücavir alan sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama planlarını yapmak için 'ilgili belediye' şeklinde tespit edilmiştir. Buna göre planların yapımından sorumlu belediye imar planlarını kanunilik ve alenilik, hiyerarşiye uygunluk ve zorunluluk, uzun sürelilik ve kalıcılık, standartlara uygunluk, kapsamlılık, nesnellik, açıklık ve esneklik ilkelerine uygun şekilde yapmaktan sorumludur. Bu gerçekleştirilirken de imar mevzuatı etkin bir şekilde uygulanmalı ve yönetimin etik dışı davranışlarda bulunmasının önüne geçmemeye gayret edilmelidir.

İmar planlarının yapım ve uygulanmasından sorumlu belediye kurumları hizmet sunumlarında daima etik ve imar-planlama etiği konularının önemini bilincinde hareket etmelidirler. Çünkü uygulamalarda esas alınması gereken etik ilkeler toplum düzenini sağlarken de çok önemli bir görevdedir. Dolayısıyla etik ilkelerin hâkim olması gereken bir belediyede çalışan gerek personel gerekse de yöneticiler görevlerini yerine getirirken daima kamu hizmeti bilincini taşımaları, hizmet standartlarına uymaları, amaç ve misyona bağlı olmaları, dürüstlük ve tarafsızlık ilkelerini barındıran hizmetler sunmaları, kamu hizmetlerini kişisel çıkar sağlamak amaçlı kullanmamaları, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı ve katılımcı, hesap verebilir ve denetlenebilir olmalıdır.

Belediyelerde imar uygulamaları etik kurallar çerçevesinde yapılmaya çalışılmaktadır. Fakat kimi zaman belediye çalışanlarının etik dışı davranışlarda buldukları da bilinen bir gerçektir. Bu davranışlar; etik değer ve ilkelerin yönlendirdiği şekilde hizmet sunmamak, maaş ve hizmet sunumu arasındaki dengeyi etik davranışlar sergilemek/sergilememek durumları ile ilişkilendirmek, kurum personeli ya da emekli kurum personeline hizmet sunarken kayırmacı davranmak, personel sisteminde (terfi-atama) liyakat sistemini dikkate almamak, siyasilerin imar kararları alımında etkili olmasına izin vermek, imar kararı ve değişikliklerinde şehircilik ve planlama ilkelerine, kamu yararına, yasal mevzuata uygunluğu önemsememek ve denetim görevleri dışına çıkmak konularını göz ardı ederek işlem yapmak, halkı imar planlama sürecine katılımları konusunda teşvik etmemek, imar ve ruhsat süreçleri yürütülürken birimler arasında bilgi ve veri paylaşımlarında kişisel ilişkiler görülmesini normalmiş gibi algılamak, planlama sürecinde hesap verebilirliği işler kılmamak ve yine planlama çalışmaları yapılırken halkın yararını değil bireysel çıkarı ön planda tutmak şeklinde görülebilmektedir.

Çalışmamda hedeflediğim temel amacım da yerel yönetimlerde imar etiği algısının ve planlamada etik sorunların kaynağının neler olduğu, plancuların planlama uygulamalarına etik yaklaşımlarının doğru olup olmadığı, yerel yönetim hizmetleri sunulurken kayırmacı uygulamaların etkin olup olmadığı ve Giresun Belediyesi, Giresun Doğankent Belediyesi ve Giresun Dereli Belediyesi planlama aktörleri tarafından nasıl algılandığını ortaya koymaktır. Bunun için Giresun Belediyesi (Merkez) ve Doğankent Belediyesi ile Dereli Belediyesi ilçe belediyelerinde çalışan 14 planlama aktörüyle görüşüldü. Çalışanlara araştırmamızı bütün boyutları ile açıklayan ve araştırmanın amacı doğrultusunda sağlıklı sonuçlara ulaşmamızı sağlayan görüşme formu yöntemi uygulandı. Görüşme formu 5'li likert tipi anket uygulaması olup, araştırmamız için uygun soruyu sorma imkânını tanımış ve belediye planlama çalışanları için yanıt verme kolaylığı sağlamıştır.

2019 Yerel Seçimlerinden hemen öncesine denk gelen çalışmanın yapıldığı 27 Şubat 2019, 4 Mart 2019 ve 11 Mart 2019 tarihlerinde Giresun Belediyesi parti türü CHP (Cumhuriyet Halk Partisi), Doğankent Belediyesi parti türü MHP (Milliyetçi Hareket Partisi) ve Dereli Belediyesi parti türü AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi) idi. 2019 Yerel Seçim sonuçları sonrasında ise Giresun Belediyesi parti türü AKP, Doğankent Belediyesi parti türü AKP olarak değişmişken, Dereli Belediyesi parti türü ise seçimler öncesinde de olduğu gibi AKP olarak sabit kalmıştır. Seçim sonuçlarına bakıldığında anket uygulaması yapılan Giresun ili ve Doğankent ilçesi ve Dereli İlçe belediye başkanlığında AKP'li başkanların hâkimiyet kurdukları tespit edilmiştir.

Yıllar itibariyle belediye yönetimine hâkim olan parti türündeki değişime bakılacak olunursa da 29 Mart 2009 (%46,50 oy oranıyla) ve 30 Mart 2014 (%46,3 oy oranıyla) yerel seçim sonuçlarına bakıldığında ise Giresun merkez belediyesinde CHP'li belediye başkanının hâkimiyetinin sürmüş olduğu dikkat çekmişken 31 Mart 2019 yerel seçim sonuçlarına göre %48,84 oy oranına sahip AKP'li belediye başkanı adayının %48,39 oy oranı bulunan CHP'li belediye başkan adayını geride bırakarak 2009 yılından beri devam eden CHP'li belediye iktidarını sona erdirdiği görülmüştür. Yine Dereli ilçesinde 29 Mart 2009 (%46,50 oy oranıyla) tarihinde yapılan yerel seçim sonuçlarına göre AKP'li belediye başkanının seçimi kazandığı tespit edilmiştir. 30 Mart 2014 yerel seçim sonuçları açıklandığında Dereli ilçesinde %65,6 lük bir oy oranına sahip AKP'li belediye başkanının göreve devam etmesi ise 2009 yılındaki başarısını pekiştirmiştir. 29 Mart 2009 yerel seçim sonuçlarına bakıldığında ise Doğankent ilçesinde %53,10'luk bir oy oranıyla AKP'li belediye başkan adayını seçimi kazanmışken; 30 Mart 2014 yerel seçim sonuçları

açıklandığında ise %50,5'lik bir yüksek oy oranıyla MHP'li belediye başkan adayının %29,8'lik oy oranına sahip AKP'li belediye başkanını hezimete uğratarak seçimi kazandığı tespit edilmiştir (seçim. haberler,2019). Sonuç olarak 10 yıldır Giresun Belediyesi Başkanlığına CHP'li aday seçilmişken 31 Mart 2019 yerel seçim sonuçları itibariyle bu bilgi değişmiş ve Giresun Belediyesi Başkanlığına AKP'li aday seçilmiştir. Doğankent Belediyesi Başkanlığı görevine ise 2009 yılında olduğu gibi yeniden AKP'li belediye başkanı getirilerek CHP'li belediye başkanının yıllık görevi sonlandırılmıştır. Bu verilere ek olarak 29 Mart 2009'dan beri Dereli belediye başkanlığında hâkim parti türü (AKP)'nün değişmemiş oluşu da anket uygulaması yapılan bölgeye dair muhafazar kesimin (iktidar partisinin) oylarının arttığını göstermişken; muhalefet partisi olma ve Millet İttifakında yer alma özelliği bulunan CHP oylarının ise gücünü yitirdiğini göstermiştir. Bu durumda özellikle daha önce muhalefet partisi olan fakat siyasi taktik gereği Cumhur İttifakı içinde yer almayı seçen MHP'li seçmenlerin oylarının AKP'li adayı desteklemesi önemli bir etken görülebilir. Ayrıca Cumhur İttifakında yer alan diğer bir partinin AKP olması ve iktidar parti özelliğini taşıması seçim çalışmalarında devletin imkânlarını daha rahat kullanmasını sağladığı için seçmenlerin seçim sürecinde kendilerine sunulan vaatlerin güçlü olması nedeniyle oylarını AKP'li (iktidar partisi) belediye başkan adayının kazanması yönünde kullandıkları söylenebilir.

Çalışmanın 3 belediye ile sınırlı tutulması ve çalışmanın etik çalışması olması nedeniyle çalışmada istenilen örneklem hacmine ulaşılamamıştır. Buna rağmen çalışanların yerel yönetimlerde etik ve yerel yönetimlerde planlama etiği algı düzeylerinin düşük olduğu sonucuna ulaşılmış ve çalışmanın düşük çıkan algı düzeylerinin yükseltilmesi yönünde öneriler geliştirilmesini sağlamıştır. Giresun Belediyesi, Dereli Belediyesi ve Doğankent Belediyesi planlama çalışanlarına uygulanan anket çalışması sonucunda ulaşılan bulgular ışığında aşağıdaki paragraflarda sonuç ve önerilere yer verilmiştir.

Yerel yönetim çalışanlarına düzenli aralıklarla etik değer ve ilkeler konusunda özendirilen ve öğreten hizmet içi eğitimler verilerek etik duyarlılıkları artırılmalıdır. Yerel yönetimlerde uyulması gereken etik davranış kuralları yönergelerinin kurumda dikkat çeken yerlere asılması da etik dışı davranışları önlemekte etkili bir araç olabilir. Ayrıca yerel yönetimlerde etik bir iklimin hâkim kılınması için personele yönelik ödül ve cezalandırma mekanizmaları etkin kılınmalıdır.

Yerel yönetimlerde çalışan personelin maaş faktörü etik davranışlar sergilemesi

noktasında önemlidir. Bu noktada merkezi yönetim yerel yönetimlerin mali kaynaklarını artırma yönünde destek vermeli ve yerel yönetim çalışanlarının maaşları ile sorumlulukları arasında etik boşluklar bulmalarına imkân tanınmamalıdır.

Yerel yönetim çalışanlarının vatandaşlar arasında ayrıcalık ve kayırmacılık göstermeden hizmet sunmaları temel amaç olmalıdır. Yerel yönetimlerde plan kararlarından sorumlu yöneticiler takdir yetkilerini kullanırken ayrıcalıklı uygulamaların ön plana çıkmasına izin vermemeli ve bireysel çıkarların toplum içinde yaygınlaşmaması yönünde çaba göstermelidir.

Yerel yönetimler personel rejiminde terfi ve atama işlemleri yürütülürken görevlendirmeler (hem personel hem yöneticiler) her zaman ehliyet ve liyakat (yeterlilik) sistemine uygun şekilde yapılmalıdır. Akraba, eş-dost, siyasal kayırmacılık gibi yozlaşmış uygulamaların yaygınlık kazanmasına izin verilmemelidir.

İmar Kanununda kamu çıkarı ve şehircilik ilke ve esasları kavramları açıklığa kavuşturulmalıdır. Ayrıca yerel yönetimlerde yürütülen planlama işlemleri hakkındaki yasal dayanaklar artırılmalı ve plan kararlarında çok sayıda yetkili kurum olması karmaşası durumu kanunda kimin hangi alanda yetkili olduğunu açıklayan ifadelerin yer almasıyla açıklığa kavuşturulmalıdır. Yine İmar projesi onayı ve ruhsat, iskân, yapı denetim işlemleri ile ilgili de tüm açıklamaların yapıldığı çerçeve bir yasa oluşturulmalı ve mevzuattaki dağınıklık ve karmaşıklık ortadan kaldırılmalıdır.

Yerel yönetimlerde başarılı imar planlarına imza atılabilmesi için planların uygulanmadan önceki araştırma safhası kontrolüne ve planlar arasındaki hiyerarşiye dikkat edilmelidir. Ayrıca yerel yönetimlerde imar planları kamu yararı, şeffaflık, yasal mevzuata uygunluk ve şehircilik ilkelerine uygun şekilde hazırlanmalı ve halkın katılım sürecini arttırıcı çalışmalar yapılmalıdır.

Yerel yönetimlerde vatandaşların plan kararlarına itiraz etmeleri nedeniyle başlayan sürecin iş yavaşlamasına neden olmasına izin vermemek için plancılar karar alma ya da diğer aşamalarda plan çizimleri veya kararları konusunda etik davranışlar sergilemelidir. Yerel yönetimlerde vatandaşlar ve işletmeler tarafından imar planları değişikliklerine gelen itirazların engellenmesi için planların hukuka, şehircilik ve planlama ilkelerine, kamu yararına, plan bütünlüğüne ve plan ana kararlarına uygunluk şartlarını içerip içermediği kontrol edilmelidir.

Yerel yönetimlerde yapılan imar planları değişiklikleri sürecinde bireysel çıkarlardan uzak kararlar alabilmek için eşitlik ilkesi göz önünde bulundurulmalıdır. Yerel yönetimlerde imar planlama sürecinde yönetimin denetim görevleri dışına çıkmasını engellemek için, plan değişikliğinin sağlam ve tutarlı bir gerekçeye dayandırılıp dayandırılmadığı, değişiklikte kamu yararının bulunup bulunmadığı ve değişiklik yapılırken plan bütünlüğünün bozulmaması gerekliliği göz önünde bulundurulmalıdır.

Yerel yönetimlerde planların hazırlanması ve değiştirilmesi, imar uygulamaları sürecinde proje onayı, ruhsat ve yapı denetim işlemlerinin etik ilkelere uygunluğunu denetleyecek etkili bir denetim sistemi oluşturulmalıdır. Şehir Plancıları Odası tarafından imar planlarının bireysel çıkarlar yönünde hizmet edip etmediği denetlenmelidir. Ayrıca imar planı çalışmalarında imar etiği sorunlarının azaltılması için Şehir Plancıları Odası üyelerinin de plan kararlarında oy kullanma haklarının olması önemli bir gerekliliktir.

Belediyelerin yaptıkları işler konusunda halka karşı hesap vermeleri ve şeffaflık sorumlukları gereği web sitelerinde imar planları kararları ve değişiklikleri yayınlanmalı, ihale alan firmaların bilgileri açıklanmalı ve meclis toplantılarının canlı yayınlarına halkın ulaşımı sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlerde planlama çalışmaları yürütülürken meclis üyeleri, başkan ve başkan yardımcılarını gibi yöneticilerin spekülasyon baskıları ya da rant kaygıları ya da siyasi baskılara maruz kalmalarının önüne geçmek için birimler arasında koordinasyon ve organizasyon birliği sağlayarak planlama çalışmaları ile ilgili fikir alışverişlerinin yapıldığı toplantılar düzenlenmeli ve böylelikle baskı ve rant kaygılarının görülmeyeceği kent yapısına uygun planların üretilmesi için çaba harcanmalıdır. Ayrıca yine yerel yönetimlerde imar planlama kararları alınırken siyasi ve sosyal baskıların görülmesinin engellenmesi için kurum yöneticileri kamu yararı etkisinde kararlar almaktan yana bir tavır sergilemeli ve böylelikle kendisini örnek alan personelinin baskılar sonucu etik dışı davranışlarda yer almasının önüne geçmelidir. Yerel yönetimlerde imar değişiklikleri vasıtasıyla görülebilen yüksek rant kazanımlarını ve kazanımlar nedeniyle görülen baskıları azaltabilmek için ihtiyaca uygun miktar dışında arsa üretilmemelidir. Yani imarlı arsalar üretilmesi tercih edilmelidir.

UYGULAMAYA YÖNELİK ÖNERİ: Yerel yönetimlerde imar etiğine ilişkin belediye planlama çalışanlarının tutum ve görüşlerini belirlemeyi amaçlayan bu araştırma nicel verilere dayalı olarak yürütülmüştür. Ancak yarı yapılandırılmış görüşme formu ile çoklu bütüncül durum çalışması ile araştırma yinelenerek daha derinlemesine inceleme yapılabilir.

KAYNAKLAR

1580 Sayılı Belediye Kanunu

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

3194 Sayılı İmar Kanunu

442 Sayılı Köy Kanunu

4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Kanunu

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

Abacıoğlu, M. ve Abacıoğlu, A. (2007). Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması (8.baskı) . Ankara: Seçkin Yayınevi.

Abacıoğlu, M. ve Abacıoğlu, A. (2017). İmar Kanunu (23.baskı). HCK Hukuk Cep Kitapları Dizisi: 32. Ankara: Seçkin Yayınevi.

Akalan, A. R. (2006). *Türk Kamu Hizmetinde İyi Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi, Konya.

Akçay, S. (2004). Yolsuzlukla Mücadele: Dünya Bankası'nın Rolü. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(3), 111-120.

Akçeşme, H. (2006). *İmar Planlarının Uygulanmasında ve Kentsel Rantın Kamuya Aktarılmasında Kullanılan Araçlar- 18. Madde Uygulaması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

Akçin, İ. (2007). Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Akgül, B. (2012). *Belediye Yöneticileri Gözünden Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının İncelenmesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Aközer, M. (2003). Kamuoyu Gözüyle Kamuda Yolsuzluk. *Görüş Dergisi*, 57, 14-22.

Aktan, C.C. (1993).Politikada Rant Kollama. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4), 119-136.

- Aktan, T. (1974). Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(2), 101-114.
- Aktan, C. C., Dileyici, D., Özen, A., İstiklal, Y. (2006). *Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar* (2. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Aktaş, K. (2014). Etik-Ahlak İlişkisi ve Etiğin Gelişim Süreci. *Uluslararası Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 1(2), 22-32.
- Aktel, M. ve D. Memişoğlu.(2005). Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri. Özgür H. ve Kösecik M. (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- I Reform* içinde (21-38). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Al, H. (2005, Kasım). Türk Kamu Yönetiminde Mücadele: Geleneksel Bürokratik Yapı ve Yeni Etik Değerler. *Sözlü Bildiri, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu' 05*, Sakarya, 239-249.
- Alagöz, H. (2014). Muhasebe Etiği ve Bir Uygulama. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.
- Aliefendioğlu, Y. (2001). Hukuk-Hukukun Üstünlüğü-Hukuk Devleti. *Ankara Barosu Dergisi*, 2., 29-68.
- Arslan, C. (2009). *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ata2.org (2017). İlgili İdare ve Bakanlık Tanımları. 12.12.2017. <http://www.ata2.org/AAPage2.aspx>
- Avcı, İ. (2016). Türkiye’de İmar Planlama Yönetiminin Teknik Bilgi Denetimi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Sorunları. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 20 (1), 313-330.
- Aydar, E. (1991). Şehir Planlamasında Halk Katılımının Tanımı ve Önemi. *Ege mimarlık Dergisi*, 3., 36-37.
- Aydın Aksoy, A. (2002). *Giresun Zeytinlik Mevkii Kentsel Sit Alanı Üzerine Bir Araştırma*. Yayınlanmamış Yüksek Mimarlık Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Trabzon.
- Aydın, A. H. (2004). *Türk Kamu Yönetiminde Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aydın, A. H. (2009). *Türk Kamu Yönetimi-Sistemi, Niteliği, Örgütü, Sorunları-* (3. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aydın, İ. (T.Y). Kamuda Etik. 01.08.2017, https://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/makale_KamudaEtik-InayetAydin.pdf

- Aydın, Y. (2011). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci. Dış Denetim Dergisi,. 4., 11-20.
- Aytis, S., Altuncu, D., Polatkan, I. (2010, Aralık). Kentlerde Ekolojik İlkeler Çerçevesinde Sürdürülebilir Planlama. Sözlü Bildiri, *GreenAgeSymposium’10*, Mimar Sinan FineArtsUniversity, Faculty of Architecture, 6-8 December, İstanbul, 1-7.
- Ayyıldız, S. (2010). *3194 Sayılı İmar Kanununun 18. Madde Uygulamaları ve Karşılaşılan Sorunlar: Yenimahalle- Ankara Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Zonguldak.
- Bahçıvan, G. (2006). *Yönetişim ve Türkiye Uygulaması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Bal, E. (2006). İdari Yargının Üç Temel Bileşeni Olarak; Kamu Yararı, Planlama Esasları ve Şehircilik İlkeleri. *Planlama Dergisi*., 3., 27-33.
- Banks, S. (2003). “From Oaths to Rulebooks: A Critical Examination of Code of Ethics for the Social Professions”. *European Journal of Social Work*., 6(2)., 133-144.
- Berkman, A. Ü. (2009). Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet (2.baskı). Ankara: TODAİE Yayınları No: 345.
- Berksoy, T. ve Yıldırım, N. E. (2017). Yolsuzluk Kavramına Genel Bir Bakış: Problemler ve Çözüm Önerileri. *Journal of Awareness (JoA)*., 2(1)., 1-18.
- Beyaz, M. (1995). Belediyelerin Hatalı İmar Uygulamaları. *Mülkiyet Dergisi*., 6(17).
- Bilgin, K. U. (1997). Kamu Yönetiminde Yönetimsel Etiğin Yönetim Ölçeğinde Değerlendirilmesi. 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu,. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Biricik, U. (2014). *Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Türkiye*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Sıtkı Kocaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (2014). Kamu Yönetimi Sözlüğü (3. Baskı). Ankara: TODAİE Yayın no: 382.
- Boztoprak, T., Demir, O., Çoruhlu, Y. E. (2015). Arazi Yönetimi Uygulamalarında Kamulaştırma Düzenlemesi. *Harita Teknolojileri Elektronik Dergisi*., 8(1), 1-11.
- Campbell, H. and Marshall, R. (2000). Moral Obligations, Planning and the Public Interest: A Commentary on Current British Practice. *Environment and Planning B*, 27(2), 297-312.
- Canaktan, org. (2018). Rant Kollama Tanımı. 14.1.2018. <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/rant-kollama/asamalar.htm>
- Canaktan, org. (2018). Rant Kollama Türleri. 14.1.2018. <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/rant-kollama/turleri.htm>

- Canbazoğlu, K. ve Ayaydın, D. (2011). İmar Planlarının Yargısal Denetimi-I. Türkiye Barolar Birliği Dergisi,. 93., 239-281.
- Canpolat, H. (1998). *Cumhuriyet'in 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel M¼d¼rl¼đ¼ Yayını (Yayın no 26).
- Cevizci, A. (2002). Etiğe Giriş. İstanbul: Paradigma Yayınları.
- Cinel, T. (2010). *Kentsel Sit Alanında Planlama: Koruma ve S¼reklilik Bağlamında Sorunlar ve Öneriler, Giresun Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstit¼s¼, Ankara.
- Coğrafya.gen. (2019, Haziran). Doğankent İlçe Coğrafi Bilgisi. 14.06.2019 tarihinde <http://www.cografya.gen.tr/tr/giresun/> adresinden alınmıştır.
- Coşkun, B. (1996). Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*,. 5 (3), 35-47.
- Çaha, H. (2009). Türkiye'de Yolsuzluk: Yapısal Boyutlar ve Uygulama. *Amme İdaresi Dergisi*,. 12(1), 105-137.
- Çay, T. Ve Özen, H. (1998). İmar Uygulamalarında Karşılaşılan Problemler ve Konya Örneği. *M¼lkiyet Dergisi*,. 28, 8-13.
- Çelen, M. (2007). Yolsuzluk Ekonomisi. İstanbul: İSMMMMO Yayınları.
- Çelik, A. ve Bilbay, Ö. F. (2017). Belediyelerin Sunduğu Hizmetlerde Etik Değerlerinin Önemi. *Yüz¼nc¼ Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstit¼s¼ Dergisi*,. 1(özel sayı-4).
- Çelik, K. (2006). Planlama ve İmar Kanunu Uygulaması Arazi ve Arsa Düzenlemesi. Ankara: Yazarın kendi yayını. Baskı: Devran Matbaacılık.
- Çetinkaya, Ö. (2014). Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri. Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Çevik, H. H. (2007). Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları. (3. baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çevik, H. H. (2010). Kamu Yönetimi-Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çevikbaş, R. (2006). Yönetimde Etik ve Yozlaşma. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fak¼ltesi Dergisi., 20(1), 265-289.
- Çevre ve şehircilik Bakanlığı. (2017). İmar Kanunu. 28.02.2017, https://www.csb.gov.tr/db/tabiat/editordosya/imar_kanunu_3194.pdf
- Çevre ve şehircilik Bakanlığı. (2017). İmar Planı Tekliflerine İlişkin Başvuru Prosesi. 10.03.2017, http://www.csb.gov.tr/db/mpgm/editordosya/file/proses/imarplani_basvuruprosesi.pdf

- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,. 11(1), 53-64.
- Çolak, N. İ. ve Öngören, G. (2014). İmar Planları, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları. (2.baskı). İstanbul: Öngören Hukuk Yayınları 4.
- Çolak, N.İ. (2010). İmar Hukuku. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Çukurçayır, M. A., Özer, M. A., Turgut, K., (2012). Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları. Sayıştay Dergisi,. 86. Temmuz-Eylül.
- Çulpan, R. (1980). Bürokratik Sistemin Yozlaşması. Amme İdaresi Dergisi,. 13(2), 31-45.
- Dağdelen, İ. (2005, Haziran). Yönetişel Etik. Mevzuat Dergisi,. 8(90). 26 Eylül 2018 tarihi saat 10.00’da <http://www.mevzuatdergisi.com/2005/06a/08.htm#> adresinden alınmıştır.
- Daşkiran, F. ve Ak, D. 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Kentsel Dönüşüm. Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi,. 13(3), 264-288.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. Journal of the American Institute of Planners, 31(4), 331-338.
- Davut, Ş. ve Coşkun, Ş. (2011). İmar Planlarına Karşı Açılacak İptal Davalarında İdari Dava Açma Süresi. İÜHFM Dergisi., 12., 1209-1242.
- Demirci, M. (2007). Şehir Planlamasında Etik Kodları Bağlamında Etik Davranış İlkeleri ve Standartları. Yayımlanmış Bildiri, 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu. Adapazarı, 287-296.
- Demircioğlu, M. (2014). İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend “Açık İhale” Usulünün Terki “Pazarlık Yoluyla İhale” Usulünün Keşfi, Türkiye Barolar Birliği Dergisi., 27(115), 125-180.
- Dereli Belediyesi. (2019 Haziran). Dereli İlçesi Coğrafyası. 14.06.2019 tarihinde <https://www.dereli.bel.tr/detay/cografya/> adresinden alınmıştır.
- Dereli Belediyesi. (2019 Haziran). Dereli İlçesi Sosyo-Ekonomik Yapı. 14.06.2019 tarihinde <https://www.dereli.bel.tr/detay/sosyo-ekonomik-yapi/> adresinden alınmıştır.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyon Raporu*. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı. (Yayınno 2538), ÖİR 554. Ankara: DPT Yayını.22.9.2017, <http://www.kalkinma.gov.tr/lists/zel%20ihtisas%20komisyonu%20raporlar/attachments/180/oik554.pdf>
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013. *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. (Yayın no 2721), ÖİK 674. Ankara: DPT Yayını. 25.9.2017, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik674.pdf>

- Divanoğlu, İ. G. (2001). *Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu ve Uygulanabilirliği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Niğe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Niğe.
- Doğan, M. (1998). *Yerel Yönetimlerde Halkın Yönetime Katılımı*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Doğankent Belediyesi. (2019). Doğankent İlçesi Sosyo Ekonomik Yapısı. 14.06.2019 tarihinde <http://www.dogankent.gov.tr/ilcemiz> adresinden alınmıştır.
- Duvarcı, Y. (2004). Planlama Mesleğine ve Planlama İlkelerine Etik Açından Eleştirel Bir Bakış. *Planlama Dergisi.*, 28., 73-86.
- Ercan, E. M. (2007). Kentlerimizin İçinde Bulunduğu Planlama ve Yönetim Sorunları. *Planlama Dergisi.*, 2., 69-74.
- Erdoğan, K. (2005). Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu). 2. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*. Sakarya Üniversitesi İİBF, 18-19 Kasım Sakarya.
- Erdoğan, Ç. (2009). “Kamu Yöneticilerinin Etik Karar Verme Yaklaşımları” Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri 1., Ankara: TODAİE
- Erdoğan, P. (2014). Yerel Yönetimlerde Şeffaflık, Hesap Verebilirlik ve Katılım. *Şeffaf Gündem Dergisi.*, 9., 16-20.
- Erençin, A. (2006). Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.*, 15(1), 17-29.
- Ergen, C. (2006). İmar Planları (Gözden geçirilmiş 2. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Ergen, C. (2009). İmar Planları. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Ergun, T. (1978). Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi.*, 11(1), 24-30.
- Erkul, H. (2013). *Türkiye’de Yerel Yönetimler* (2.baskı). Ankara: Detay Yayıncılık.
- Ersoy, M. ve Keskinok, H. Ç. (2000). *Mekan Planlama ve Yargı Denetimi*. Ankara: Yargı Yayınevi.
- Ersoy, T. (4 Ekim 2013) Nazım İmar Planı Örnekleri. 12 Mart 2017, <https://emlakkulisi.com/nazim-imar-planlari-ornekleri/197894>
- Ersoy, M. (1997). Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları. *Mimarlık Dergisi.*, 12 (7), 5-6.
- Ersoy, M. (2008) Planlamada Etik Değerler: Eşitlik ve Sosyal Adalet, 8. Dünya Şehircilik Günü, Planlama Meslek Alanı- Geçmişten Geleceğe, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara, 73–86.

- Ertan, B. (2002). Yerel Yönetim Kavramı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(1), 22-30.
- Eryılmaz, B. (1993). Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4), 81-106.
- Eryılmaz, B. (1995). Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(2), 89-92.
- Eryılmaz, B. (2002). Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(3), 6-21.
- Eryılmaz, B. (2008). Etik Kültürü Geliştirmek. *Türk İdare Dergisi*, 459, 1-12
- Eryılmaz, B. (2008). Etik Kültür. İçişleri Bakanlığı Etik Komisyonu Konferansı., Ankara. 16.04.2019. file:///c:/users/user/downloads/1-12bilaleryilmaz.pdf
- Eryılmaz, B. (2014). *Kamu Yönetimi (7. Baskı)*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Etik.gov.tr (2017). Etik Rehberi. 22.12.2018. [http:// etik.gov.tr/portals/0/ anasayfa/ etik_rehberi.pdf](http://etik.gov.tr/portals/0/anasayfa/etik_rehberi.pdf)
- Etik.gov.tr (2017). Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi. 10.11.2017. <http://etik.gov.tr/tr-tr/projeler/tamamlanm%C4%B1%20c5%9F-olanlar>
- Etik.gov.tr (2018). Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkararak Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar. 05.10.2018. <http://etik.gov.tr/portals/0/makaleler/mustafa%20lutfi%20sen.pdf>
- Evren, N. (2012). *Türkiye’de Kamulaştırma Çalışmaları İçin Alternatif Yaklaşımlar*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Konya.
- Fidan, Y. (2010). *İmar Kirliliğine Neden Olma Suçu (TCK MAD.184)*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Filizöz, B. (2011). Etik ve Etiğe İlişkin Temel Kavramlar., Sabuncuoğlu, Z. (ed.), *İşletme Etiği* içinde (1-38). İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Genç, F. N. (2008). Türkiye’de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 15(1). 115-130.
- Genç, F. N., Kılınç, G. ve Özgür, H. (2009). Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırması Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik. Çalışma No:3 Yerel Düzeyde Planlama Etiği.
- Genç, F. N., Kılınç, G. ve Özgür, H. (2010, Mayıs). Türkiye’de İmar ve Planlama Etiği Sorunlarının Görünümleri. Gökçe, Orhan ve Çukurçayır, M. Akif (Ed.). *Yayınlanmamış Bildiri, V. Kamu Yönetimi Sempozyumu Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları Bildiriler Kitabı*. Konya, 477-489.

- Genç, M. (2005). *Ankara Büyükşehir Belediye ve İdari Yargı İlişkisi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Gençkaya, Ö. F. (2009). Türk Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması. Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi. T. C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu. Ankara.
- Giresun Valiliği. (2019 Haziran). Giresun İli Coğrafyası. 14.05.2019 tarihinde <http://www.giresun.gov.tr/cografya1> adresinden alınmıştır.
- Gökçeer, F. (1993). Kent planlama-uygulama süreci ve belediyeler. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi., 2(6), 39-46.
- Göktan, A. (2009). Yolsuzluğun Büyüme Üzerindeki Etkileri ve Yolsuzluğu Önleme Stratejileri. Çimento İşveren Dergisi., 4(23), 20-27.
- Gölbaşı, İ. (2014). Kentsel Planlama Deneyimlerinin Plan Başarı Ölçütleri Çerçevesinde Karşılaştırılması ve Değerlendirilmesi İstanbul Örneği. Planlama Dergisi., 24(1), 18-25.
- Gönülaçar, Ş. (2012). Etkili Bir Yolsuzlukla Mücadele İçin Kamu Denetiminde Yeni Bir Kurumsal Yapı Önerisi. Mali Hukuk Dergisi., 27(159), 40-50.
- Gönülaçar, Ş. (2015). Etik İlkeler ve İhlaller. Ankara. 1-73.
- Görmez, K. (1997). Yerel Demokrasi ve Türkiye (2.baskı). Ankara: Vadi Yayınları.
- Görmez, K. (2000). Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi., 4., 81-88.
- Gözler, K. (2013). İdare Hukuku. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No:2800 Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1758.
- Gözübüyük, A. Ş. (2001). Türkiye’nin Yönetim Yapısı (3. baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (2007). Yönetim Hukuku (25. baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gül, Hasan (2006). Etik Dışı Davranışlar ve Ussallaştırılması: Devlet Hastanelerinde Bir Uygulama. Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi., 10 (9), 65-79.
- Gülaç, E. (2015). *İmar Planlarının Uygulanabilirliği: Van Kenti Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Van.
- Güler, B. A. (2006). Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım. Ankara: İmge Kitabevi.
- Gülesanlar, N. (2010). *Kamu Hizmeti ve Etik: Türkiye Kadastro Teşkilatı Özelinde Bir Uygulama*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.

- Gülşen, A. (2014). *Giresun'da Sosyal, Ekonomik Siyasi ve Kültürel Yaşam (1945-1960)*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara.
- Güneş, M. ve Uzunay, M. (2017). Belediyelerde İmar Planlama Süreci ve Denetim. *Ombudsman Akademik*, 3 (6). 161-179.
- Gür, M.F. (2014). Yolsuzluk Nedir? Yolsuzluk Çeşitleri ve Ülkeler Arası Yolsuzluk Algılaması. *İSMMMO Mali Çözüm Dergisi*, 24. 191-210.
- Güran, S. (1982). Yönetimde Açıklık. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 3(1-3). 101-112.
- Gürbüz, C. (2015). *Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu: Muş ve Bitlis İllerinde Reformun Algılanmasına İlişkin Alan Araştırması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muş.
- Güven, Ö. (2007). *Büyük Konut Projeleri İçin Arazi ve Arsa Edinim Metodları: İstanbul Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Haber61.net. (). Trabzon Akçaabat İlçe Belediyesi İmar Yolsuzluğu. 21. 11. 2018. <https://www.haber61.net/trabzon/trabzon-da-imar-yolsuzlugu-iddiasi-h323774.html>
- Hasanoğlu, M. ve Aliyev, Z. (2007). Yönetimde Yolsuzluk ve Mücadele Stratejileri. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Haşiloğlu, S. S. (2012). *İmar Kirliliğine Neden Olma Suçu ve Bu Suçun Onarıcı Adalet Kavramı Bakımından Değerlendirilmesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Hendler, S. (2005). "Toward a Feminist Code of Planning Ethics", *Planning Theory and Practice*. 6(1), 53-69.
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2016). *2015 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.
- İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi (2003). *Kent içi Ulaşım ve Trafik Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Trafik Hizmetlerinin Yerel Yönetimlere Devri*, Ankara Strateji Merkezi Yayınları (Yayın no: 2). 31.05.2017 http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/projeler/arastirma_raporlari/trafik/b1.pdf
- İnaç, H. (2018). Türk Tipi Başkanlık Sistemi., Y. Demirkaya (Editör), *Kamu Yönetiminde Değişim* içinde (330-346). İstanbul. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Hiperyayın.
- İnam, Ş. (1989). *Arazi ve Arsa Düzenlemesinde 3194 Sayılı İmar Kanununun 18. Madde Uygulamaları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Konya.

- İnanç, H. ve Ünal, F. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. 17., 1-24.
- İnce, E. (2012). İmar Uygulaması I Dersi Ders Notları. Ahi Evran Üniversitesi Kaman Meslek Yüksek Okulu. 15.11.2017. https://obs.ahievran.edu.tr/oibs/akademik/shr_files/62872050842_%c4%b0mar%20uygulamalar%c4%b1.pdf
- İpekten, U. (2011). *Yerel Yönetimlerde Kamusal Hizmet Sunumunda Etkinlik: Malatya Belediyesine İlişkin Bir Alan Araştırması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Malatya.
- İspir, G. (2006). *İmar Uygulamalarında Değer Farklılıkları ve Dağıtım İlişkileri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü. Trabzon.
- Kağızmanlı, B. (2009). *Türkiye’de İmar Uygulama Yöntemleri ve Sonuçlarını Etkileyen Faktörlerin İncelenmesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü. Trabzon.
- Kahraman, S. (2010). *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadelede Hukuki ve İdari Düzenlemelerin Etkisi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Kocaeli.
- Kahraman, T. (2010). İmar Uygulamalarında Gizli Yolsuzluk: Ayrıcalıklı Özelleştirmeler ve Kentsel Rant, İş Ahlakı Dergisi, 3(6), 61-80.
- Kalabalık, H. (2002). İmar Hukuku (Planlama, Arsa, Yapı, Koruma). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kalabalık, H. (2008a). İmar Hukukunda İfraz ve Tevhid Yöntemi ve Karşılaşılan Sorunlar-I, Yerel Siyaset Dergisi, ISSN:, D01:, 06 ., 46-58.
- Kalabalık, H. (2008b). İmar Hukukunda İfraz ve Tevhid Yöntemi ve Karşılaşılan Sorunlar-II, Yerel Siyaset Dergisi, ISSN:, D01:, 06 ., 71-79.
- Kalabalık, H. (2010). İmar Hukuku (Güncellenmiş 3. Baskı). Cilt 1. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kalabalık, H. (2011). İmar Hukuku Dersleri (Güncellenmiş 4. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kalabalık, H. (2012). İmar Hukuku Cilt 1. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kalaycı, Ş., Albayrak, A., S., Eroğlu, A., Küçüksille, E., Ak, B., Karaatlı, M., et al. (2010). SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Kant, I. (2003). Ethica: Etik Üzerine Dersler (Çevirmen Özügül, O.) Ankara: Pencere Yayınları.

- Kara, Z. (2013). *Yerel Yönetimlerde Etik: Uşak İl Özel İdaresi Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Uşak.
- Karaarslan, M. (2008). *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Karaca, H. (2012). Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkelerine Bağlılık Algılarının Değerlendirilmesi ve Etik Eğitimi: Bitlis İli Örneği. *Türk İdare Dergisi*, 475., 10-118.
- Karakaş, M. (2007). Yolsuzluk Nedenleri, Etkileri ve Yolsuzlukla Mücadelede Alternatif Bir Yaklaşım Olarak Yönetişim. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 50.seri*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi. 46-66.
- Karaman, S. (2012). *İmar Planı Değişiklikleri Konusunda Muğla/ Yalıkavak Örneği Üzerine Bir İnceleme*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
- Karasar, N. (2000). *Bilimsel Araştırma Yöntemleri*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Karavelioğlu, C. ve Karavelioğlu, E. C. (2011). *1000 Soru ve Cevabı İle İmar Kanunu Pratik Uygulama Rehberi*. Ankara: Karavelioğlu Hukuk Yayınevi.
- Karavelioğlu, C. ve Karavelioğlu, E.C. (2010a). *Açıklamalı-Uygulamalı-İçtihatlı İmar Kanunu*. (3.baskı). Ankara: Karavelioğlu Hukuk Yayınevi.
- Karavelioğlu, C. ve Karavelioğlu, E.C. (2010b). *Değişiklik, Açıklama ve İçtihatlarla İmar Kanunu 18. Madde Uygulaması Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Parselasyon*. (5. baskı-). Ankara: Karavelioğlu Hukuk Yayınevi.
- Kayrak, M. (2006). Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler. *Sosyo Ekonomi Dergisi*, 4(4), 85-108.
- Kazancı, M. (1983). Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(4), 36-51.
- Keleş, R. (1987). Belediye Gelirleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 20(4), 66-67.
- Keleş, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü* (2.basım). Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R., Geray, C., Emre, C., Mengü, A. (1999). *Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılması*. Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği, Ankara. 13-95.
- Keleş, R. (2014). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (9.basım). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. ve Mengü, A. (2014). *İmar Hukukuna Giriş*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2015). *Kentleşme Politikası* (Güncellenmiş 14.baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

- Keskin, I. S. (19 Haziran 2013) Uygulama İmar Planı nasıl yapılır?. 12 Mart 2017, emlakkulisi.com/uygulama-imar-plani-nasil-yapilir/173683.
- Kılavuz, R. (2002). Yönetmelik Etik ve Halkın Yönetmelik Etik Oluşumuna Katkıları. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 26(2). Aralık.
- Kılavuz, R. (2003). Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Kılınç, G., Özgür, H., Genç, F. N. (2009 Mayıs). Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik. T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu.
- Kılınç, G., Özgür, H., Genç, F. N. (2009, Mayıs). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İmar ve Planlama Etiği. Sözlü Bildiri, *Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri-1’09*, Ankara, 413-429.
- Kılınç, G., Özgür, H., Genç, F. N. (2010, Mayıs). Türkiye’de İmar ve Planlama Etiği Sorunlarının Görünümleri. Sözlü Bildiri, *V. Kamu Yönetimi Sempozyumu’10*, Konya, 475-489.
- Kınran, Ş. B. (2006). *İş Ahlakı ve Etik Değerlerin Türk İşletmeciliğindeki Yeri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Koca, G. (1997). *Türkiye’de İmar Planlamasında Uygulama Sorunları ve Çözüm Önerileri*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Koçak, H. ve Beyaz, M. (2011). 3194 Sayılı Kanununun 18’ inci Maddesi Gereğince İmar Uygulamaları. (Güncellenmiş 4. Baskı). Ankara: Yazarın kendi yayını.
- Koçak, S. Y. ve Kavsara, V. (2012). 5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 10(20), 61-92.
- Kolçak, M. (2013). *Meslek Etiği*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Kongar, E. (2017). Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri Demokrasi Kültürü Açıklaması. 09.02.2017, http://www.kongar.org/makaleler/mak_kam.php.
- Köktürk, E. (2003). Türkiye’de ‘Gecekondu ve İmar Affı’ Üzerine Bir İnceleme. *HKM Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi*, 89., 49-66.
- Köktürk, E. ve Köktürk, E. (2005). Yeni Bir İmar Tüzesinin ve En Önemli Ögesi Olarak Arsa Düzenlemelerinde Eşdeğerlik İlkesinin Oluşturulması. *10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı Kurultay Kitabı-1*, Ankara: Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını.
- Köktürk, E. (2019). Kamuya Bedelsiz Terkedilen Yerler Üzerine Bir İnceleme. 20.04.2019, https://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/YZDP_5e0ff62be0b0845_ek.pdf

- Kömürcüoğlu, M. (2013). Türkiye’de İmar Ahlaksızlığının Nedenleri. İş Ahlakı Dergisi,. 6(1), 1-34.
- Köse, Ö. (2004). Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi. Sayıştay Dergisi,. 52, 3-42.
- Köseoğlu, Ö., Yurttaş, F., Selek, C. (2011). Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı. 29.09.2017, <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/etik/2.1/koseoglu.pdf>
- Köseoğlu, Ö ve Sobacı, M. Z. (2018). Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi’ne İlişkin Bir Değerlendirme., Y. Demirkaya (Editör), *Kamu Yönetiminde Değişim* içinde (413-441). İstanbul. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Hiperyayın.
- Kuçuradi, İ. (2004, Aralık). Felsefe ve Etik. Yunus Aran Birlikteliği Konferansı. 3 Nisan 2016 tarihinde <http://www.yunusaran.org/felsefe-ve-etik> adresinden alınmıştır
- Kuçuradi, İ. ve Taşdelen, D. (Editörler), (2011). Etik. Türkiye Felsefe Kurumu Türk Felsefesi Ya da Simurg Dizisi:5. Ankara: Şen Matbaa.
- Kuçuradi, İ. ve Taşdelen, D. (Editörler), (2013). Etik (3.baskı). TC. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2356. Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1353. Eskişehir: Web-Ofset.
- Kutlucan, K. Ü. (2009). *Belediyelerde Stratejik Planlama Uygulaması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara.
- Kutvan, A. B. (2011). *Yönetimsel Etik ve Basın İşletmeleri Üzerine Bir Araştırma*. Yayınlanmış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.
- Levent, S. Y. (2011). Kent, Planlama ve Kamu Yararı. Toplum ve Demokrasi Dergisi,. 5 (11), 1-4.
- Mahmudoğlu, A. (2009). Etik ve Ahlak; Benzerlikler, Farklılıklar ve İlişkiler. Türk İdare Dergisi,. Haziran-Eylül,. (463-464), 225-249.
- Makrydemetres, A. (2002). “Dealing With Ethical Dilemmas in Public Administration: The “Alir” Imperatives of Ethical Reasoning”. International Review of Administrative Sciences,. 68(2), June, 255-256.
- Maliye Bakanlığı. (2003). İyi Yönetişimin Temel Unsurları. 25.09.2017, <http://www.abmaliye.gov.tr/sayfalar/kitaplar.aspx>
- Mamur Işıkcı, Y. (2017). Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi. Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,. 5(1), 167-191.

- Marcuse, P. (2014, Winter). A Just Code of Ethics for Planners. A Priority for Planners Network. No:198. http://www.plannersnetwork.org/wp-content/uploads/2014/04/ppm_w14_marcuse.pdf
- Mat, H., Yangın, Y. ve Ünal, N. (2008). 101 Soru 101 Cevapta İmar İşlemleri Arsa ve Arazi Düzenlemeleri İtiraz ve Dava Yolları Yapı, Gayrimenkul ve Değerleme İşlemleri. Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No: 27.
- MEGEP. (2011). İmar Uygulamasında Sınır Düzeltmesi. 17.04.2018, http://megep.meb.gov.tr/mte_program_modul/moduller_pdf/arazi%20de%20c4%9fi%20c5%9fikli%20c4%9fi%20c4%b0%20c5%9flemleri.pdf
- MEGEP. (2011). İmar Uygulamasında Yola Terk ve Yoldan İhdas. 19.04.2018, http://megep.meb.gov.tr/mte_program_modul/moduller_pdf/yola%20terk%20ve%20yoldan%20c4%b0hdas%20haritalar%20c4%b1n%20c4%b1n%20kontrol%20c3%bc.pdf
- MEGEP. (2018). İmar Uygulamasında İlgili İdare ve Bakanlık Bilgileri. 08.03.2018, http://megep.meb.gov.tr/mte_program_modul/moduller_pdf/%20c4%b0mar%20plan%20c4%b1%20uygulamalar%20c4%b1.pdf
- Meriç, E. ve Erdem, M. (2013). İlköğretim Okullarında Görev Yapan Öğretmenlerin Algularına Göre Okul Yönetiminde Kayırmacılık. Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi Dergisi,. 19(3), 467-498.
- Mutlu, S. (2013). *İmar Mevzuatı Çerçevesinde Arazi ve Arsa Düzenlemesi İşlemlerine Yönelik Danıştay Kararları Üzerine Bir İnceleme*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Hatay.
- Nadaroğlu, H. (1989). Mahalli İdareler (4.basım). İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Nikes, Ş. (2003). 3194 Sayılı İmar Kanununun 18'inci Maddesi Uyarınca Yapılan Arsa ve Arazi Düzenlemelerinde Karşılaşılan Sorunlar. Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi,. 16(4), 759-767.
- Nizamülmülk. (2018). Siyasetname (Çev. Ayar, M. T). İstanbul: İş Bankası Yayınevi (Eserin 1092 yılına ait bilinen en eski nüshası İran'daki Tebriz Milli Kütüphanesi'nde).
- Nüfusu.com. (2019, Haziran). Dereli İlçe Nüfus Bilgisi. 14.06.2019 tarihinde https://www.nufusu.com/ilce/dereli_giresun-nufusu adresinden alınmıştır.
- Nüfusu.com. (2019, Haziran). Doğankent İlçe Nüfus Bilgisi. 15.06.2019 tarihinde <https://www.nufusu.com/il/giresun-nufusu> adresinden alınmıştır.
- Oktay, C. (1983). Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınevi.
- Oral, B. G. ve Gökbunar, A. R. (2017). Karapara Aklamının (Politik) Araçları: Yolsuzluk, Organize Suç ve Mücadelede Mali Önlemler. Yönetim ve Ekonomi Dergisi,. 24(1), 89-114.

- Oral, R. (2004). *Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Yeri ve İstanbul'da İmar Sorunlarının Çözümüne Yönelik Yapısal Bir Model Önerisi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.
- Orta, E. (2005). *İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması*. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.
- Orta, E. (2006). *İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması*. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Ökmen, M. (2003). Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*,. 10(1), 117-139.
- Ökmen, M. (2008). Türkiye'de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. Bozlağan, R ve Demirkaya Y. (Editörler), *Türkiye'de Yerel Yönetimler* içinde (45-83), Ankara: Nobel Yayınları.
- Ökmen, M. ve Canan, K. (2009). Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*,. 16(1),. 139-171.
- Ökmen, M. ve Özer, B. (2013). Türkiye'de Yerel Yönetimler: Yapısal-İşlevsel Görünüm, Sorunlar ve Arayışlar. İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını İçinde (Yayın no: 4).
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2013). Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler-Kavramlar, Yaklaşımlar, Yapılar ve Mevzuat (3. Baskı). Ankara: Orion Kitabevi.
- Ömürgönülşen, U. (2011). Türkiye'de Etik Kamu Yönetimi Kurulmasına Yönelik Hukuki Altyapı ve Süreçler & Etik Sorunların Ortaya Çıkma Sebepleri Üzerine Düşünceler. 05 Ekim 2018 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr /etik_komisyonu/belgeler /sunum_turkiyedeetikkamuyonetimininkurulmasi.pdf adresinden alınmıştır.
- Önen, S. M. ve Eken, İ. (2016). Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*,. 15(56),. 216-234.
- Önez Çetin, Z. (2015). Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,. 20(2),. 247-266.
- Örselli, E. (2010). *Türkiye'de Toplumsal ve Yönetimsel Etik Değerler İle İkilemler: Uygulamalı Bir Araştırma*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Konya.
- Öz, B. (2011). *İdari İşlemin Bir Parçası Olarak İmar Planlarının Yargısal Denetimi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.

- Özçentik, Ü. (2014). *Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İzmir.
- Özdemir, A. (2011). *İmar Planlarında Hiyerarşi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Sakarya.
- Özdemir, M. (2008). Kamu Yönetiminde Etik. Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,. 4(7),. 179-195.
- Özdemir, S. (2008). *5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle Yetki Alanı Genişletilen Büyükşehir Belediyelerinin İmar Planı Değişiklikleri Açısından İrdelenmesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü. Konya.
- Özdemir, S. ve Meşhur, M. Ç. (2011). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası’nın Belde Belediyelerinin Planlama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler. Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi E- Dergisi Megaron,. 6(3),. 171-183.
- Özer, B. ve Mıynat, M. (2016). Türkiye’de Uygulanan Kamu Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi. Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,. 14(2),. 21-50.
- Özer, M.A. (2000). Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma. Sayıştay Dergisi, 37(4),. 75-114.
- Özgür, H., Sezer, Y., Genç, F.N., Kılınç Ürkmez, G. (2013). Yerel Yönetimlerde İmar Süreçlerinde Yolsuzluğun Önlenmesi Projesi. Yolsuzluğun Önlenmesi Projesi. Rapor 1. Belediyelerin İmar Ve İnşaat Ruhsatı Faaliyetlerinin Teftiş ve Denetiminde Ana Sorun Alanları, Bu Faaliyetlerde Yolsuzluk Durumları Ve Yolsuzluğa Yol Açan Faktörler. Ankara. 1-88.
- Özkanan, A ve Erdem, R. (2014). Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,. 20., 179-206.
- Özkaya, E. (2000). Açıklamalı ve İhtihatlı İmar Kanunu Şerhi ve Mevzuatı. (2. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Özlüer Özkaya, I. (2015). Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği Işığında İmar Planlarında Yetki Sorunu. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,. 64(2),. 435-457.
- Özsemerci, K. (2003). Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri. Ankara: Sayıştay. Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 27.
- Özsemerci, K. (2005). Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı,. Sayıştay Dergisi,. 54., 3-20.
- Öztekin, A. Ö. (2010). Yönetim Bilimi. (4. Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.

- Öztutkan, O. (2011). *Kamu Yönetiminde Yozlaşma İle Mücadele ve Etik: Türkiye Uygulaması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Sakarya.
- Öztürk, N. K. (2003). "Etik ve Kamu Yönetimi"., Balcı,A., Nohutçu, A., Öztürk, N. K., Coşkun, B., (Editörler.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* içinde (255-285). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Pieper, A. (1999). Etiğe Giriş. (Çev. Atayman, V. ve Sezer, G.). İstanbul: Ayrıntı Yayınları (Eserin orijinali 1991'de yayımlandı).
- Pustu, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, 57, 121-134.
- Redhouse Sözlük. (2017). Yolsuzluk kelimesinin İngilizce karşılığı.600.
- Sağlam, İ. (1999). Arazi ve Arsa Düzenlemesi Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar Üzerine Bir İnceleme. T.M.M.O.B Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Dergisi., 86, 94-100.
- Sağlam, S. (2016). 1923-1950 Yılları Arasında Türkiye'de Kent ve Kentleşme Olgusu. *Sosyoloji Konferansları Dergisi*,. 53(1), 257-274.
- Sakal, M. (2000). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi., 5(1), 119-140.
- Saraç, O. (2002). Kamu Yararı Kavramı. *Maliye Dergisi*, 139., 17-18
- Sarı, N. İ. (2012, Kasım). 18. Madde Uygulamalarının Kadastro ve Tapu Müdürlüklerindeki Kabul ve Tescil Süreçlerinde Karşılaşılan Uygulama Sorunları. Sözel Bildiri, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Arazi Yönetim Günleri Sempozyumu'12. 26 Nisan 2018 tarihi saat 19:31'de http://www.imarkadastro.com/userfiles/file/makaleler/makale_66.pdf adresinden alınmıştır.
- Sayistay.gov.tr. (2018). Aydın Büyükşehir Belediyesi 2017 Sayıştay Denetimi Raporu Aydın Belediyesi Otopark Hesabında Toplanan Bedellerin Amacı Dışında Kullanılması. 21. 11. 2018, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/belediyeler/aydin%20b%3%9cy%3%9ck%5%9eeh%4%b0r%20beled%4%b0yes%4%b0.pdf>
- Sayistay.gov.tr. (2018). Sayıştay Denetimi ve Yolsuzluklarla Mücadeledeki Rolü. 05.05.2018, <https://dergi.sayistay.gov.tr/?page=arsiv>
- Saylı, H. ve Kızıldağ, D. (2007). Yönetimsel Etik ve Yönetimsel Etiğin Oluşmasında İnsan Kaynakları Yönetiminin Rolünü Belirlemeye Yönelik Bir Analiz. *Sosyal Bilimler Dergisi*,. 9(1), 231-251.

- Seçim.haberler. (2019, Haziran). 29 Mart 2009, 30 Mart 2014 ve 31 Mart 2019 Yerel Seçim Sonuçları Oran Bilgisi. 14.06.2019 tarihinde <https://secim.haberler.com/> adresinden alınmıştır.
- Selçuk, H. (2014). *Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Solak, S. G. ve Sancak, H. Ö. (2012). Karar Verme Sürecinde Etik., Ö. Önder ve F. Kırışık. (Editörler), *Kamu Yönetimi ve Siyasal Biliminde Karar Verme içinde* (311-324). Ankara. Orion Yayıncılık.
- Sökmen, A. (2003). *Yönetici Etik Davranış ve Eğitiminin Sınır Birim İşgörenleri Tarafından Değerlendirilmesi: Ankara'daki Dört ve Beş Yıldızlı Konaklama İşletmelerinde Ampirik Bir Araştırma*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Sökmen, A. ve Tarakçıoğlu, S. (2013). *Mesleki Etik*. Ankara: Detay Yayıncılık
- Sukrukayali. (2017). İl Özel İdarelerinin Belediyeler Dahil İl Sınırları İçindeki Görevleri. 15.12.2017, <http://www.sukrukayali.com/?pnum=16&pt=>
- Sünbül, M. (2012). *Yerel Yönetimlerde Demokratik Katılım Açısından Kent Konseyinin Önemi ve Küçükçekmece Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Sürekli, N. C. (2013). *Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye'de Kamu Yönetimine Etkisi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Konya.
- Şakacı, B. K. (2015). Yönetim ve Siyaset Alanındaki Bir Klasik Temel Eser Esasında Belediye Başkanlarına Tavsiyeler: Kutadgu Bilig'e Dair Analiz. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*,. 11(24), 45-58.
- Şaylan, G. (1975). Toplumsal Değişme, Yöneysel Bozulma ve Yolsuzluk. *Amme İdaresi Dergisi*,. 8(4), 83-96
- Şeffaflık. org, (2019). Uluslararası Şeffaflık Örgütü 1995-2017 Arası Yolsuzluk Algı Endeksinde Türkiye'nin Yeri. 3 Mart 2019 tarihinde <http://www.seffaflik.org/bilgi-bankasi/ti-raporlari/> adresinden alınmıştır.
- Şeffaflık. org. (2018). 2017 Yolsuzluk Algı Endeksi. 11 Nisan 2018 tarihinde <http://www.seffaflik.org/cpi2017/> adresinden alınmıştır.
- Şeffaflık. org. (2018). Uluslararası Şeffaflık Örgütü İstatistiklerinde Ülkeler Arası Yolsuzluk Sıralamasında Türkiye'nin Yeri. 10 Eylül 2018 tarihinde <http://www.seffaflik.org/bilgi-bankasi/ti-raporlari/> adresinden alınmıştır.
- Şeffaflık. org. (2019). Uluslararası Şeffaflık Örgütü 2018 Yolsuzluk Algı Endeksinde Türkiye. 20 Şubat 2019 tarihinde <http://www.seffaflik.org/wp->

content/uploads/2019/01/2018-yolsuzluk-alg%c4%b1-endeksi-bas%c4%b1n-
duyurusu.pdf adresinden alınmıştır.

- Şen, M. L. (1998, Kasım). Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar. Yayımlanmış Bildiri, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu. Adapazarı, 361-368.
- Şen, M. L. (2017). Kamu Görevlileri Etik Rehberi. Ankara: Torna Tasarım.
- Şimşek, S. (2010). İmar Hukuku. Ankara: Milli Emlak Kontrolörleri Derneği Yayını No:1.
- Talen, E. (1997). Successi failure, and conformance: An alternative approach to planning evaluation. Environment and Planning B: Planning and Design,. 24(4), 573-587.
- Tarhan, R. B., Gençkaya, Ö. F., Ergül, E., Özsemerci, K. ve Özbaran, H. (2006). Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri. (2.basım). Ankara: Matsa Basımevi, Tepav Yolsuzlukla Mücadele Kitapları-1.
- Tarhan, T. (2013). *Türkiye’de Demokratik Katılım ve Yerel Yönetim İlişkisi; Demokratikleşme ve Yerelleşme Sürecinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- TASAV., (2014). TASAV Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Olgusu Raporu. 3.3.2019, https://www.tasav.org/media/k2/attachments/bf_rapor_no.13_yolsuzluk_olgusu_ero_l_turan_son_1.pdf
- Tbmm.gov.tr. (T.Y). Kamuda Etik. 21 Haziran 2018 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/makale_kamudaetik-inayetaydin.pdf adresinden alınmıştır.
- Tekeli, İ. (1977). Cumhuriyet’in İlk Yıllarında Belediyecilik Anlayışının Oluşumu (1923-1930). Mimarlık Dergisi,. 15(2), 17-21.
- Tekeli, İ. (1983). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi. Amme İdaresi Dergisi,. 16(2), 3-22.
- Tekeli, İ. (1991). Kent Planlama Konuşmaları. Ankara: ODTÜ Yayını, No: 27.
- Tekeli, İ. (1991) Kent Planlama Konuşmaları. Ankara: TMMOB Mimarlar Odası Yayınları.
- Tekeli, İ. (1998). Plancının Meşruiyetini Oluşturmakta Etik Sorunlar. *I. Planlama Kongresi Planlamanın Meşruiyeti ve Plancıların Konumları, TMMOB Şehir Plancıları Odası*. Ankara, 17-25.
- Tekeli, İ. (2007). Yerelleşme ve Yolsuzluk. *TEPAV 3. Yolsuzlukla Mücadele Konferansı '07*,(5-6 Aralık). Ankara.

- Tekeli, İ. (2007/2008). Kent Planlama Mesleği Gelişmesini Sürdürürken Ahlakını Nasıl Oluşturuyor. 31. Şehircilik Kolokiyumu: Planlama Meslek Alanı, Geçmişten Geleceğe, TMMOB Şehir Plancıları Odası ve ODTÜ, (7-9 Kasım). Ankara, 55-71.
- Tekeli, İ. ve Şaylan, G. (1974). Rüşvet Kuramı. Amme İdaresi Dergisi, 7(3), 92-113.
- TEPAV,. (2007). TEPAV 3. Yolsuzlukla Mücadele Konferansı: Yerelleşme ve Yolsuzluk. 13.04.2018,
http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1255443895r3119.yerellesme_ve_yolsuzluk.pdf
- Tepe, H. (2004). Bir Felsefe Dalı Olarak Etik. Doğu- Batı Düşünce Dergisi (3. Baskı). Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- TESEV,. (2014). Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Türkiye Değerlendirme Raporu. İstanbul: Tesev Yayınları ISBN: 978-605-5332-67-9.
- TODAİE,. (1991). Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (Yayın no 238). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- TODAİE,. (2002). Belediyeler İçin El Kitabı İmar İşleri (Yayın no 310). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi.
- Toprak, Z. (2008). Yerel Yönetimler (7. Baskı). İzmir: Birleşik Matbaa.
- Toprak, Z. (2008). Yerel Yönetimler (7.baskı). İzmir: Birleşik Matbaa.
- Tortop, N. (2005). Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi. 23.12.2016, www.ekodialog.com/makaleler/yerel-yonetim-anlayisi-makale.html
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2006). Mahalli İdareler. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tosun, E. K. (2009). Sürdürülebilirlik Olgusu ve Kentsel Yapıya Etkileri. Paradoks, Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi., 5(2)., Temmuz, 1-14.
- TÜİK,. (2019, Haziran). Giresun İli Göç Hızı. 14. 06. 2019 tarihinde <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> adresinden alınmıştır.
- Turan, E. (2014). *Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Olgusu*, Rapor No:13, TASAV Beyin Fırtınası Toplantıları Kamu Yönetimi Çalışma Grubu.
- Tutan, A. A. (2006). *İşletmelerde İş Etiğinin Değerlendirilmesi ve Bir Kamu Kurumunda Uygulanması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Tutum, C. (1976). Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık. Amme İdaresi Dergisi, 9(4)., Aralık, 9-32.

- Türk Dil Kurumu. (2017). Açıklık. 29.09.2017, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=açıklık
- Türk Dil Kurumu. (2017). İfraz. 01.03.2017, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=ifraz
- Türk Dil Kurumu. (2017). Tevhit. 01.03.2017, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=tdk.gts.5caa2180b7b677.27823323=tevhit
- Türk Dil Kurumu. (2017). İhdas. 01.03.2017, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=tdk.gts.5c052b316ab705.43176784=ihdas
- Türk Dil Kurumu. (2017). Yerel. 01.01.2017, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=yerel
- Türk Dil Kurumu. (2017). Yolsuzluk. 03.02.2017, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=yolsuzluk
- Türk Dil Kurumu. (2018). Zimmet. 08.02.2018, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=zimmet
- Türk, Ş. Ş., Ünal, Y. (2003). Arazi ve Arsa Düzenlemesi Metoduna İlişkin Olumsuz Önyargı. İstanbul Teknik Üniversitesi Dergisi., Mimarlık, Planlama, Tasarım., 2(1), 111-118.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2017). 1924 Anayasası. 22.05.2017, tbmm.gov.tr/anayasa24.htm
- Türkoğlu, İ. (2009). Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması. Ankara: Ümit Ofset Matbaacılık. T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın no: 2009/389.
- TÜSİAD,. (2005). Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Yasal Altyapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar Tespit ve Öneriler Cilt II, No:2, Yayın no: TÜSİAD-T/2005-11/411, ISBN: 975-8458-94-9, İstanbul: Tüsiad Yayınları.
- TÜSİAD,. (2005, Kasım). Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar Cilt I, No: 1, Yayın no: TÜSİAD-T/2005-11/412, ISBN: 975-8458-93-0, İstanbul: Tüsiad Yayınları.
- TÜSİAD. (1995). Yerel Yönetimler Sorunlar Çözümler. İstanbul: Yayın No. TÜSİAD-T/95-9/184 Ajans Medya Reklamcılık A.Ş.
- TÜSİAD. (2005). Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik. (Cilt II). İstanbul.
- Uğur, H. (2012). Türkiye’nin Yolsuzlukla Mücadele Enstrümanları. Türkiye Barolar Birliği Dergisi., 98., 301-344.

- Uluslararası Şeffaflık Derneği (2015). Türkiye’de Yolsuzluk Neden? Nasıl? Nerede? , Kamuoyu Araştırması. 11.1.2018, http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/03/turkce_yolsuzluk-ara%5%9ft%c4%b1rma-sonu%c3%a7lar%c4%b1.pdf
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2008). Mahalli İdareler-Teori-Uygulama-Maliye (Güncelleştirilmiş 5.baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ulusoy, K. (2016). Ülkemizdeki Yolsuzluk, Rüşvet ve Diğer Yasa Dışı Yollarla Sağlanan Kara Parada Gelinek Nokta ve Bunlarla Mücadelede Çözüm Yolları. 09.02.2017, <http://www.denetde.8m.com/sondergi/4.htm>
- Ulutaş, C. (1990). Seminer Açış Konuşmaları. 3194 Sayılı İmar Kanunu 18. Madde Uygulama Semineri. Ankara., 11-13.
- Ulutaş, C. (2000). *Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılmasında Bir Araç Olarak İmar Haklarının Toplulaştırılması*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. Sayıştay Dergisi., 70., 85-102.
- Usta, A. (2011). Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetiminde Etik ve Ahlak. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi., 1 (2),. 39-50.
- Uzun, Y. (2010) Kamu İdarelerinde Etik Yönetim. Sayıştay Dergisi., 90., 33-56.
- Ünal, E., Duyguler, F. ve Bolat, Z. E. (1998). İmar Terimleri. Ankara: Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Kentsel Hizmetler Dizisi/3 TODAİE: 288. Baskı: Yorum Matbaası.
- Ünlü, T. (2017). Mekânın Biçimlendirilmesi, Kentsel Planlama ve Planı. Özdemir, S. S., Özdemir Sarı, Ö. B. ve Uzun, N., (ed.), *Kent Planlama: Kavramlar, Konular, Güncel Tartışmalar* içinde (95-126). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Üstündağ, Ö. ve Şengün, M. T. (2011). Türk İmar Mevzuatındaki Plan Türleri ve Fiziki Planlama-Coğrafya İlişkisi Üzerine Genel Bir Değerlendirme. Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi., 21(2), 1-25.
- Yağlı, A. R. (2016). Timur Tüzükatı. İstanbul: Bilge Yayıncılık.
- Yargıtay C.G.K, 08.03.2017, E. 2017/742, K. 855. Ayvalık İlçesi Küçükköy Belediyesinde Resmi Belgede Sahtecilik.
- Yargıtay C.G.K, 22.12.2009, E. 2009/11-105, K. 303). Tatvan Belediyesinde Araç Alımında Resmi Evrakta Sahtecilik.
- Yargıtay C.G.K, 29.12.1980, E. 1980/4011, K. 4361. Ankara Belediyesinde Rüşvet.

- Yargıtay C.G.K, 30.04.2007, E. 2006/2587, K. 3064. İzmit Büyükşehir Belediyesinde Haksız Kazanç.
- Yaşamış, F. D. (1992). Belediyelerin Temel Gereksinimi: Örgütsel ve Yönetimsel Yeniden Yapılanma. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1(5), 17-35.
- Yaşar, H. N. (2008). İmar Hukuku: İmar Planları ve Değişiklikleri-Yapı Kuralları. İstanbul: Filiz Kitabevi
- Yatkın, A. (2008, Mayıs). Kamu Yöneticilerinin Etik Düşünme ve Davranışlarının Kamu Hizmetine ve Hizmet Tatminine Yansımaları: Elazığ Valiliği Örneğindeki Araştırması. Yayınlanmamış Bildiri, Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri-1 TODAİE. Ankara, 102-104.
- Yavuz, G. S. (2012). *Belediye Politikalarının Kent Mekanının Biçimlenmesindeki Rolü: Ankara Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yavuziğit, M.H. (1996). Türkiye’de Rüşvet ve Yolsuzlukların Nedenleri İle Çözüm Yollarının Tartışılması. *Sayıştay Dergisi*, 23, 11-36.
- Yaylı, H. ve Pustu, Y. (2008). Yerel Demokrasinin İlkeleri. *Karadeniz Araştırmaları*, 16., 133-153.
- Yeşilyurt, K. (2013). Yolsuzluk Algılama İndeksi: Türkiye ve Ülkeler Genel Analizi. *Denetim Dergisi*, 11., 64-68.
- Yetkin, H. (2013). *Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasındaki Mali İlişkide Belediyelerin Rolü: Karşılaştırmalı Bir İnceleme*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
- Yıldırım, K. ve Barışcan, N. (2013, Kasım). İmar Planı Uygulamaları ve Yapılaşma Politikaları. Sözlü Bildiri, *T.M.M.O.B 2. İzmir Kent Sempozyumu’13*, İzmir, 361-371.
- Yıldırım, S. (1994). *Yerel Yönetimler ve Demokrasi* (2.baskı). İstanbul: Kent Basımevi.
- Yıldırım, M. (2006). *Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık 1980 Sonrası Türkiye Örneği*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.
- Yıldırım, U., Gül, Z., Akın, S., Şen, C., Ersöz, M. (2015). Belediye Meclislerinin Temsil Ediciliği: K. Maraş Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 29-58.
- Yıldız, C. (2014). *Büyükşehirlerde İmar Uygulamalarında Hesap Verebilirlik*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Yıldız, F. (2014). İmar Bilgisi Planlama-Uygulama Mevzuat (9.basım). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Yıldız, M. (1996). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,. 5(4), 3-15.
- Yıldız, N. (1990). Arsa Düzenlemelerinde Eşdeğerlik, 3194 Sayılı 18. Madde Uygulama Semineri. Ankara: Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını.
- Yılmaz, D. (2012). *Kamu Kurumlarında Etik Davranış Anlayışı: Kırıkkale Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yalova.
- Yılmaz, M. (2002). İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yılmaz, M. (2010). İmar Kanunu'nun 18. Maddesi Çerçevesinde Düzenleme Ortaklık Payı Kavramı ve Uygulamaları. Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi,. 16(3-4)., 37-83.
- Yılmaz, A. (2005). Belediye Yöneticilerinin İş Ahlakı ve Sosyal Sorumluluğa Yönelik Tutumlarının İncelenmesi: Adapazarı Büyükşehir ve Merkez Belediyelerinde Bir Araştırma. 2. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*. Sakarya Üniversitesi İİBF, 18-19 Kasım Sakarya., 311-324.
- Yiğit, M. (2008). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Katılım Demokrasi ve AB Sürecinin Etkileri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yörükoğlu, F. (2009). Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci. Mevzuat Dergisi,. 135., 1-18.
- Yücel, C. (2017). Koruma Amaçlı Planlarda Yapılaşma Kararları-Giresun Örneği. Megaron Dergisi,. 12(1)., 106-119.
- Yüksel, C. (2006). Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yeni Yasal Düzenlemeler,. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 64 (2)., 167-212.

4. EKLER

Ek1. Yerel Yönetimlerde İmar Etiği Anket Formu

Tarih:

YEREL YÖNETİMLERDE İMAR ETİĞİ ANKET SORULARI

Değerli Katılımcı;

Anket şeklinde yapılan bu araştırma Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı Tez Dönemi öğrencisi Sercan Ceren KAŞLI'nın "Yerel Yönetimlerde İmar Etiği: Giresun, Dereli, Doğanekent Belediyeleri örneği konulu tez çalışmasına esas olmak üzere belediye planlama aktörlerinin etik, planlama ve imar etiği uygulamalarına ilişkin tutum ve görüşlerini öğrenmek amacıyla hazırlanmıştır. Araştırma bilimsel bir nitelik taşıdığı için bilgiler gizli tutulacak ve sorulara vereceğiniz cevaplar, hiçbir kişi ya da kurumla kesinlikle paylaşılmayacaktır. Ankette vermiş olduğunuz tüm bilgiler sadece bu araştırma kapsamında kullanılacaktır. Araştırma ile ilgili tüm metodolojik ve etik konular Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı Danışman Hocam Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ tarafından izlenmekte ve denetlenmektedir. Sorulara objektif ve samimi cevaplar vereceğinize inanıyor, katkılarınız ve katılımınız için çok teşekkür ederim.

Sercan Ceren KAŞLI

Adnan Menderes Üniversitesi

SBKY Bölümü Yüksek Lisans Öğrencisi

İletişim: 0541 800 28 83

A.ÇALIŞAN PROFİLİ

Cinsiyetiniz: Bay () Bayan ()

Eğitim Durumunuz: İlköğretim () Lise () Yüksekokul () Üniversite () Yüksek lisans () Doktora ()

Mesleğiniz:

Çalıştığınız Kurum:

Kurumdaki Konumunuz:

Kurumda Çalıştığınız Süre:

B. YEREL YÖNETİMLERDE İMAR ETİĞİ

Bu bölümde etik, planlama ve imar etiği konuları hakkında fikirlerinizi almak amaçlanmıştır. Aşağıdaki (1-31) anket sorularını katılma derecenizi gösteren en uygun seçeneğe çarpı işareti (X) koyarak değerlendiriniz. (Lütfen her ifadenin karşısında bir tane sık işaretleyiniz)

	ANKET SORULARI	Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam
1	Yerel yönetim çalışanlarına etik değer ve ilkeler konusunda hizmet içi eğitimler verilirse etik davranışlar sergilerler.						
2	Yerel yönetimlerde çalışan personelin maaş faktörü etik davranışlar sergilemesi açısından önemlidir.						
3	Kurumdan ayrılan veya emekli olan kamu görevlisi yerel yönetim hizmetlerinden diğer hizmet alanlar gibi eşit yararlanmalıdır.						

4	Yerel yönetimlerde siyasi veya sosyal baskılar görülmesi imar planlama kararlarını olumsuz etkilemektedir.						
5	Yerel yönetimlerde planlama sürecinde (rant, hızlı kentleşme, yasal yaptırım zayıflığı, bilirkışı, ikili ahlak anlayışı, imarlı arazi yetersizliği, belediye meclisinin yapısı ve üyeleri) gibi konulardan ayrı ayrı her biri etik sorunların kaynağını oluşturmaktadır.						
6	Yerel yönetimlerde çalışanların terfi veya atama işlemleri yapılırken etik değerlere uyulmalıdır.						
7	Yerel yönetimlerde görev yapan plancılar karar alma veya diğer aşamalarda plan çizimleri veya kararları konusunda etik davranmalıdır.						
8	Yerel yönetimlerde çalışan plancıların iş bitiminde veya iş sırasında ufak dahi olsa hediye alması etik sorun oluşturur.						
9	Yerel yönetimlerde uygulanan imar planı değişikliklerine vatandaşlardan veya işletmelerden etik kaygılar nedeniyle itirazlar gelebilmektedir.						
10	Yerel yönetimlerde şehircilik ve planlama ilkeleri açısından karşı çıkılması gereken imar değişiklikleri vardır.						
11	Yerel yönetimlerde halkın imar planlaması sürecine katılımı yeterlidir.						
12	İmar etiği sorunları yolsuzluk kavramıyla açıklanabilir.						
13	İmar planları çalışmalarında çok sayıda yetkili kurum olması etik sorunlar yaratır.						
14	İmar planlamasında yasal dayanaklar yeterlidir.						
15	Yerel yönetimlerin imar planı değişiklikleri halkın yararına hizmet eder.						
16	Yerel yönetimlerin imar plan değişikliklerinde bireysel çıkarlar etkilidir.						
17	Yerel yönetimlerde imar planlama süreci şeffaftır.						
18	İmar etiği sorunlarının azaltılmasında Şehir Plancıları Odası denetim yapsa etkili olur.						
19	Proje onayı veya ruhsat veya iskân veya yapı denetim işlemleriyle ilgili oluşturulmuş mevcut imar sistemi karmaşık ve dağınık bir yapıdadır.						
20	Yerel yönetimlerde çalışan liyakatsiz personel imar işlemlerinde etik sorunların görülme kaynaklarından biridir.						
21	Yerel yönetimlerde çalışan liyakatsiz yöneticiler imar işlemlerinde etik sorunların görülme kaynaklarından biridir.						
22	Yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın kamu yararı özelliğini taşıyıp taşımadığı incelenmektedir.						
23	Yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın şehircilik ilkelerine uyup uymadığı kontrol edilmektedir.						
24	Yerel yönetimlere yapılan imar planı tekliflerinde planın yasal mevzuata uygun olup olmadığı incelenmektedir.						
25	Yerel yönetimler imar planı değişiklikleri söz konusu olduğunda denetim görevleri dışına çıkmaktadır.						
26	Yerel yönetimlerde uyulması gereken etik davranış kuralları yönergelerinin kurumda dikkat çeken yerlere asılması etik dışı davranışları önlemede etkili bir araç olabilir.						
27	Yerel yönetimlerde imar planlama sürecinin planın onayıyla bittiği anlayışının hâkim olması hesap verebilirlik yönünden eksiklik olduğunun işaretidir.						
28	Yerel yönetimlerde imar planlarının uygulanamamasının nedeni planlama çalışmalarından önceki araştırma safhasının iyi yapılamamasıdır.						
29	Yerel yönetimlerde imar planlarının uygulanamamasının nedeni planlama çalışmalarında plan hiyerarşisine dikkat edilmemesidir.						
30	Yerel yönetimlerde imar veya ruhsat süreçleri yürütülürken iş süreçlerinde veya uygulamalarında ihtiyaç duyulan evrak, bilgi veya verilerin birimler arasında transferi veya paylaşımında kişisel ilişkiler görülebilmektedir.						
31	Planlama sahasında yasal veya kurumsal sorunlar bulunması nedeniyle spekülâtif baskılar veya rant kaygıları veya siyasi baskılar görülmektedir.						

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı: Sercan Ceren KAŞLI

Doğum Yeri ve Tarihi: Dinar / 07.12.1983

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi: Anadolu Üniversitesi / İşletme Fakültesi / İşletme

Lisansüstü Öğrenimi: Adnan Menderes Üniversitesi / Sosyal Bilimler Enstitüsü /
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD / Yüksek Lisans

Bildiği Yabancı Diller: İngilizce (B1 Seviyesi)

Bilimsel Çalışmalar:

6. Ulusal Yerel Yönetimler Öğrenci Kongresi-17/21 Ekim
2017 “Bir Yerel Demokrasi Örneği: Türkiye’nin İlk Kadın İl
Belediye Başkanı: Müfide İlhan

Uluslararası Antalya Kongresi-1/3 Mart 2018 “Antalya
Belediyeciliğinin Gelişim Süreci”

III. Kentfor Karaman Yerel Kalkınma ve Siyasal-Toplumsal
Dönüşüm Bağlamında Kent ve Çevre Yönetimi-7/9 Eylül
2018 “Doğu Karadeniz Bölge Kalkınma İdaresi Örneğinde
DOKAP 2014-2018 Eylem Planı’nın Altyapı ve Kentsel
Gelişme Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi

İş Deneyimi

Halkla İlişkiler: (2010) Sınav Dergisi Dershaneleri, Germencik Sınav Dergisi
Dershanesi, Germencik \ Aydın

İletişim

e-posta Adresi: afyoncr@hotmail.com / kasli.ceren8183@gmail.com

Tarih: .../.../2019