



KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNUN HESAP VEREBİLİRLİK - SORUMLULUK TARTIŞMASI EKSENİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ VE BİR MODEL ÖNERİSİ

EVALUATION OF THE COUNCIL OF ETHICS FOR PUBLIC OFFICIALS ON THE AXIS OF THE ACCOUNTABILITY - RESPONSIBILITY DISCUSSION AND A MODEL PROPOSAL

Muhammed Zahid ÇIĞMAN¹

öz

2000'li yıllardaki yönetim reformları Türk kamu yönetimine yeni kavramlar ve kurumlar kazandırmıştır. Bu kurumlardan biri de kamu kesimindeki etik ilkeleri belirlemek ve etik denetim yapmak amacıyla 2004'te kurulan Kamu Görevlileri Etik Kuruludur (KGEK). Ancak KGEK'nın Türk kamu yönetimi etiğine katkıda bulunamayacağına yönelik eleştiriler, daha Kurul kurulmadan yapılmaya başlamıştır. Bu çalışmanın amacı, KGEK'nın kamu yönetimi etiğine katkısının nasıl artırılabilceğini tartışmaktır. Bu amaç doğrultusunda hukuki düzenlemeler, TBMM tutanakları ve etik ihlal kararlarının içerik çözümlemesi yapılarak KGEK'nın Türk etik sistemi içindeki konumu tespit edilmiştir. İçerik çözümlemesi KGEK'nın özellikle 2010 sonrasında hukuki yaklaşıma fazlaca bağlı kaldığını ve özerk bir kamu yönetimi etiği oluşturmada yeterli başarıyı gösteremediğini ortaya koymuştur. Bu durum, dünyadaki diğer yolsuzlukla mücadele kurumları ile karşılaştırılmış ve hesap verebilirlik – sorumluluk dengesi temelinde tartışılmış ve KGEK'nın kamu yönetimi etiğine daha etkili katkı sunması için sorumluluk yaklaşımı temelinde yeniden yapılandırılması önerilmiştir.

1- Dr. Öğr. Üyesi, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi, mzahid.cigman@dpu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9761-4102.

Gönderim Tarihi/Submitted: 01.03.2024

Revizyon Talebi/Revision Requested: 13.03.2024

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 23.03.2024

Kabul Tarihi/Accepted: 24.03.2024

Atıf/To Cite: Çığman, M. Z. (2024). Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Hesap Verebilirlik-Sorumluluk Tartışması Ekseninde Değerlendirilmesi ve Bir Model Önerisi. Sayıştay Dergisi, 35(132), 43-70. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1445585>

ABSTRACT

The public management reforms in the 2000s brought new concepts and institutions to the Turkish Public Administration. One of these institutions is the Council of Ethics for Public Officials (CEPO), which was established in 2004 to determine ethical principles in the public sector and conduct ethical audit. However, the criticisms that the CEPO could not contribute to Turkish public administration ethics began even before the Committee was constituted. The aim of this study is to discuss how the contribution of CEPO to public administration ethics can be increased. For this purpose, the position of the CEPO in the Turkish ethical system has been determined by content analysis of legal texts, parliamentary debates and ethical violation decisions. The content analysis demonstrated that CEPO adhered mostly to the legal approach, especially after 2010, and failed to establish an autonomous public administration ethics. This finding was compared with other anti-corruption agencies in the world and discussed on the basis of accountability-responsibility balance. As a result, it has been argued that the discourse of accountability creates an area of uncontrollability masked by audit rituals. It has also been recommended that CEPO be restructured on the basis of responsibility approach to contribute to ethics in public administration effectively.

Anahtar Kelimeler: Sorumluluk, Hesap Verebilirlik, Yolsuzlukla Mücadele Kurumları, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Etik İhlal Kararları

Keywords: Responsibility, Accountability, Anti-Corruption Agencies, The Council of Ethics for Public Officials, Ethical Violation Decisions

GİRİŞ

Yönetim reformunun kamu yönetimi etiği üzerindeki etkileri uzun zamandır tartışılmaktadır (Arap ve Yılmaz, 2006; Hood, 1991/2016; Norman-Major, 2022). Reformlar genel olarak, önceleri işletmecilik değerlerini, izleyen dalgalarda ise etik değerleri vurgulayan bir seyir takip etmiştir. Bu değerler arasında hesap verebilirliğin özel bir yeri bulunmaktadır. Öyle ki günümüzde hesap verebilirlik, içeriği tam olarak anlaşılmasa da kimsenin kolaylıkla eleştiremeyeceği bir kavram hâline gelmiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 217). Oysa bu kavram, bundan uzun zaman önce kamu yönetimi etiği alanındaki en önemli tartışmalardan birisi kapsamında sorgulanmıştı. Friedrich – Finer Tartışması olarak da bilinen bu tartışmada, hesap verebilirliğin kusurlarına karşı sorumluluk kavramı öne çıkmıştı (Jackson, 2009). Sorumluluğa yapılan vurgu ilerleyen yıllarda azalırken hesap verebilirlik kavramı 1980'lerden itibaren zamanın şartlarına uyum sağlayarak bir dönüşüm geçirmiş, bunun kamu yönetimi etiğine yansımaları, dünya genelinde birbiri ardınca kurulan yolsuzlukla mücadele kurumları (YMK) olmuştur. Kamu yönetiminin etik düzeyini artırmayı amaçlayan bu kurumlardan biri de Türkiye'de

kurulan Kamu Görevlileri Etik Kuruludur (KGEK). 2004'te dönemin reform furçasının da etkisiyle ve gelecekte daha da geliştirilmek umuduyla kurulan KGEK'nın etkisiz bir kurum olacağına ilişkin iddialar daha kurulmadan yapılmaya başlamıştır (TBMM, 25.5.2004, 22-2-92/4).

Bu çalışma, KGEK'nın Türk etik sistemi içindeki yerini değerlendirmek ve mevcudu geliştirecek bir model önermek amaçlarıyla kaleme alınmıştır. Yorumsamacı nitel vaka çözümlemesi (Schwandt ve Gates, 2017: 604-5) yönteminin benimsendiği araştırmanın veri kaynaklarını; KGEK'ya ilişkin hukukî düzenlemeler, Kurulun kurulması sürecinde TBMM'de yapılan tartışmalar, Kurulun verdiği etik ihlal kararları ve araştırmacı tarafından araştırma konusuna ilişkin soruları içeren bir e-postaya Kurulun verdiği cevabi e-posta² oluşturmaktadır. Kurulun resmî internet sitesinden erişilebilen bütün etik ihlal kararları (KGEK, 2023a, n=50)³ içerik çözümlemesine (Prior, 2014: 360) tabi tutulmuştur. Genel amaçlı paket programlardan yararlanılarak (La Pelle, 2004) yapılan içerik çözümlemesinde, kararlarda hesap verebilirlik – sorumluluk tartışmasına yer verilip verilmediği, etiğe uygunluk ile etik arasındaki ayrımın gözetilip gözetilmediği, fayda etiği temelli bir göndermenin yapılıp yapılmadığı, kamu yönetimi etiğine ilişkin mevzuat dışı bir kaynağa atıfta bulunulup bulunulmadığı araştırmacı tarafından kodlanmış, konuya ilişkin dikkat çeken noktalar not alınmıştır. Çalışmada, öncelikle, araştırmanın kuramsal temelini oluşturan hesap verebilirlik – sorumluluk tartışması ele alınmış, ikinci bölümde KGEK'nın Türk etik sistemi içindeki konumu bu tartışma ekseninde değerlendirilmiş, üçüncü bölümde, KGEK'nın nasıl daha etkili olabileceğine ilişkin bir model önerilmiştir. Türk kamu yönetimi yazınında KGEK hakkında pek çok çalışma (örn. Akcagündüz ve Eken, 2022; Akdeniz, 2016; Çamur ve Aydın, 2022; Doğan ve Erdem, 2022) bulunmakla birlikte, ilk kez bu araştırma ile Kurul kararları alanın temel kuramsal tartışması ekseninde incelenerek bir model tartışması yapılmıştır.

2- KGEK üye ve çalışanlarıyla yüz yüze görüşme yapılabilmesi için Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Kurulundan 2022/12 sayılı uygunluk kararı alınmıştır. Ancak, KGEK, araştırmacının yaptığı yüz yüze görüşme talebini olumlu karşılamamış, bunun yerine soruları yazılı olarak cevaplamayı uygun bulmuştur.

3- Kurulun internet sitesinde toplam 60 karar bağlantısı yer almakla birlikte bunların bir kısmı aynı (2013/2, 2012/7, 2012/19, 2012/26, 2017/102, 2019/13, 2018/49, 2018/66) kararlara bağlantı verdiğiinden toplam karar sayısı 50'dir.

1. HESAP VEREBİLİRLİK – SORUMLULUK TARTIŞMASI VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE KURUMLARI

KGEK, dünyadaki gelişmelerden bağımsız olarak kurulmuş ayrıksı bir kurum değildir. Aksine, kamu yönetimi etiğini geliştirmek ve ihlalleri denetlemek için birçok ülkede benzerlerine rastlanabilecek YMK'lerden biridir. YMK'lar 1980'lerin sonlarından itibaren yeni kamu işletmeciliği (YKİ) reformlarıyla koşut olarak bütün dünyada hızla yayılmaya başlamıştır. Bu yayılım, hesap verebilirliği kamu yönetimi etiğinin merkezine yerleştirmiştir. Ne var ki kamu görevlilerinin etik davranışlarını hesap verebilirlik ilkesine indirmek çok da uygun olmaz. İnsan ve vatandaş olarak kamuya hizmet etme sorumluluğu taşımak da kamu yönetimi etiği bakımından oldukça değerlidir. Kamu yönetimi etiğinde hesap verebilirlik ve sorumluluk arasında nasıl bir denge kurulması gerektiği, alanın eski ama önemini yitirmeyen tartışmaları arasındadır. Bu bölümde öncelikle bu tartışma ana hatlarıyla ele alınmış, daha sonra YMK'ların yayılımı bu tartışma temelinde değerlendirilmiştir.

1.1. Kamu Yönetimi Etiğinde Hesap Verebilirlik – Sorumluluk Dengesi

Kamu yönetiminin etik düzeyinin artırılması konusunda, birbiriyle çatışan iki yaklaşım öne çıkmaktadır. Bunlardan biri, kamu görevlisinin sorumluluğunu vurgulayan öznel yaklaşım; diğeri, kamu görevlisinin hesap verebilirliğini temel alan nesnel yaklaşımdır (Jackson, 2009). Öznel yaklaşım, etik kararların alınmasında nihai belirleyicinin kamu görevlisinin dürüstlüğü olduğunu varsayarken nesnel yaklaşım görevliye etik dışı davranma imkânı tanımayacak bir kontrol sistemi kurulması gerektiğini savunmaktadır. Bu iki yaklaşımın temelleri kamu yönetiminin en bilinen tartışmalarından Friedrich-Finer tartışmasında atılmıştır. Üst düzey kamu görevlilerinin sorumluluğu odağında başlayan tartışmada Finer'in (1941) nesnel bir içerikle ele aldığı sorumluluk kavramını Friedrich (1940), sorumluluk duygusu vurgulu öznel bir eksene çekmeye çalışmıştır. Sorumluluk terimi için Friedrich'in kullandığı öznel içerik zamanla benimsenmiş, Finer'in sorumluluk olarak adlandırdığı kavram hesap verebilirlik terimi ile ifade edilir olmuştur. Hesap verebilirliğin popülerleşmesi, kavramsal içeriğinin sorumlulukla çakışmasına neden olabilecek bir genişlemeyi beraberinde getirirse de çözümleme kapasitesinde gerilemeye neden olabilecek bu eğilim eleştirilmektedir (Mulgan, 2000). Hesap verebilirliğin kontrolü vurgulayan içeriği günümüzde daha belirgin hâle gelmiştir (Heidelberg, 2020). Bu bakımdan, Friedrich-Finer tartışmasında ortaya çıkan ayırım günümüzde de geçerliğini önemli ölçüde korumaktadır.

Westminster modelini örnek alan bir hesap verebilirlik mekanizmasını savunan Finer'a (1941) göre yönetme yetkisine vekaleten sahip olan kamu yöneticileri, bu yetkinin asıl sahibi olan halkın ve onun temsilcisi olan siyasetçilerin yakın gözetiminde çalışmalıdır. Siyasetçiyi ve kamu yöneticisini yönlendiren, halkın yararı değil, talepleri olmalıdır. Bu taleplere harfiyen bağlı kalması beklenen kamu görevlisinin inisiyatif alanı mümkün olduğunca daraltılmalıdır. Kamu görevlilerinin kanunlara, diğer düzenlemelere ve kamu siyasalarına bağlılığı sıkı sıkıya denetlenmedikçe "sorumluluk olgusu"nun (günümüzdeki adlandırma ile hesap verebilirliğin) hayata geçirilmesi çok mümkün değildir. Finer'ın önerdiği mekanizmanın siyaset-yönetim ayrılığının oldukça sert bir yorumuna karşılık geldiği ortadadır. Bu ayrımın gerçekçi olmadığını düşünen Friedrich, sorumluluğu, kamu yöneticilerinin fiilen genişleyen inisiyatif alanlarını dengeleyecek bir unsur olarak kurgulamaktadır. Friedrich'e (1940) göre, birçok siyasanın yapımında yasamanın hiçbir müdahalesi yoktur. Yöneticiler ise sürekli ve etkili şekilde siyasa yapım sürecinin içinde yer almaktadır. İdarenin süreç içinde yer alması, siyasa yapımını süreklileştirmekte ve karmaşıklarıştırmaktadır. Karmaşıklık düzeyi, uzmanı olmayan kişilere hesap verilmesini neredeyse imkânsız hâle getirmektedir. Kamuoyuna hesap vermeyi güçleştiren bu gibi gelişmeler, farklı bir sorumluluk anlayışını zorunlu kılmaktadır. Kamu yöneticilerinin meslektaşlarının gözetimi altındaki teknik yeterlikleri ve halkın taleplerine duyarlılıkları bu yeni sorumluluk anlayışının temelini oluşturmaktadır. Finer (1941), Friedrich'in yaklaşımını vicdan, kamu yararı ve mesleki yetkinlik gibi muğlak kavramlara başvurduğu için eleştirmiştir.

Friedrich-Finer tartışması, özü itibarıyla, etik davranış ile etiğe uygun davranış arasındaki ayırmda düğümlenmektedir. Davranışın etik ilkeleri ihlal etmemesi etiğe uygun sayılması için yeterlidir. Ancak, etik davranış bunun ötesinde, yalnızca etik ilkelerle güdülenmiş olmalıdır. Başka bir saikle -söz gelimi etiğe uygun davranmanın getireceği mutluluğa erişmek için- girilen davranış etik değildir (Kant, 2009: 12-16). Bu ayırım temelinde Finer'ın etiğe uygun davranışa, Friedrich'in ise etik davranışa odaklandığı ileri sürülebilir.

Bakış açısı ve temel varsayımlar arasındaki farktan doğan Friedrich-Finer tartışmasının kesin bir sonuca varması mümkün olmamıştır. 2. Dünya Savaşı öncesi ve sırasında yaşananlar Friedrich'i tartışmanın galibi gibi gösterse de (Plant, 2011) 1970'lerden itibaren kamu kesimine duyulan güvendedeki erimeye bağlı olarak Finer'ın bakış açısı yeniden güç kazanmıştır. Günümüz kamu yönetimi yazınında

-özellikle etik konusunu çalışan araştırmacılar arasında- öznel yaklaşım baskın olmakla birlikte (Adams, 2000) Finer'in taraftarları da bulunmaktadır. Söz gelimi yolsuzlukla mücadele araştırmalarının önde gelen isimlerinden Klitgaard (1991), "Yolsuzluğu Kontrol Etmek" adlı önemli araştırmasının başlığından da anlaşılacağı üzere nesnel yaklaşımın savunucuları arasındadır. Bu eserinde Klitgaard (1991: xii-xiii), yolsuzluğu insanların ahlaksızlığına bağlayarak çözümü nesiller boyu sürecek eğitimde arayanları eleştirmektedir. Ona göre, yolsuzlukla mücadeleyi; bilgi sistemleri, özendiriciler ve karar mekanizmalarında alınacak tedbirlerle yürütmek gerekmektedir. Açıkça vekalet kuramına dayanan Klitgaard'ın Finer'in nesnel kontrol mekanizmalarına duyduğu güveni paylaştığı görülmektedir. Ancak, etik söz konusu olduğunda kontrol ve itaatin yeterliliğini sorgulayanların güçlü gerekçeleri bulunmaktadır. Söz gelimi Hart (2000), Nazi yönetimini hatırlatarak itaatini etik davranış bir yana, etiğe uygun davranışı dahi her zaman güvence altına alamayacağı uyarısını yapmaktadır. Tam olarak Klitgaard'ın eleştirdiği bakışı savunan Hart'a göre, iyi sistemin iyi insanları doğuracağı iddiası geçersizdir. Etik kamu yönetiminin en sağlam dayanağı erdemli kamu görevlileridir (Hart, 2000).

Sorumluluk ve hesap verebilirlik yaklaşımları arasındaki çatışma, daha ziyade kuramsal düzlemde sürdürülmektedir. Uygulamaya yönelik eserlerde her iki yaklaşımın güçlü yanlarını içerip zayıf yanlarını dışlayan bir uyumlaştırmaya gidilmesi gerektiği savunulmaktadır (Svara, 2015: 18-19). Uygulamanın kendiliğinden eklediği bu yaklaşımları kuramsal düzlemde kaynaştırmaya çalışan çabalara da (Cooper, 2012; Hoekstra ve Heres, 2016) rastlanabilmektedir. Ancak, iki yaklaşımın temel varsayımları arasındaki uzlaşmazlık bu çabaların gerçek bir sentezle sonuçlanmasını engellemektedir. Öznel yaklaşımı benimseyen bir yazarın kontrolün gerekliliğini savunması veya nesnel yaklaşıma yakın bir yazarın dürüstlüğü öneme değinmesi, bu yaklaşımların uzlaştırıldığı anlamına gelmemektedir. Sorumluluğu öne çıkaran yazarlar kontrol mekanizmalarının ortadan kaldırılmasını savunmadıkları gibi kontrolü öne çıkaran yazarlar da bir erdemsizler topluluğunun etik ihlallerini engellemek için kontrolün tek başına yeterli olacağını iddia etmemektedirler. Fark, hesap verebilirlik-sorumluluk dengesinde ağırlık verilen tarafta kendini göstermektedir. YMK'lar, dengenin daha ziyade hesap verebilirlik tarafında konumlanmaktadır.

1.2. Hesap Verebilirliğin Yükselişi: Yolsuzlukla Mücadele Kurumları (YMK)

YMK'lar yolsuzlukları ve nedenlerini önlemek veya baskılamak özel göreviyle kurulan sürekli kamu kurumlarıdır (De Sousa, 2010: 5). YMK'ların

yolsuzlukla mücadelede görev alan diğer kamu kurumlarından en büyük farkı, kamu yönetimi etiğini güçlendirme özel amacıyla kurulmuş olmalarıdır. Bu bakımdan, YMK'lar örneğin adli örgütlenmeden ve okullardan ayrılmaktadır. Konusu suç teşkil eden yolsuzluklar yargı birimlerinin görev alanına girse de bunlar yolsuzluk kapsamında değerlendirilemeyecek suçlarla da ilgilenmektedir. Aynı şekilde, yolsuzlukla mücadelenin eğitim ayağına katkıda bulunma potansiyeli taşımakla birlikte, eğitim camiasının faaliyet alanı bununla sınırlı değildir.

YMK'ların hangi özellikleri taşıması gerektiği üzerinde fikir birliği bulunmamaktadır. De Sousa (2010) YMK'ların genellikle hukuka uygunlukla sınırlı olmayan bir etik denetim yetkisine ve işlevsel bağımsızlığa sahip, yolsuzluğun nedenleri ve sonuçları hakkında bilgi merkezi olma konumunu kazanmış uzmanlaşmış kurumlar olduğunu belirtmektedir. Ancak, YMK'ların çoğu bu özelliklerin tamamını taşımamaktadır. Öne çıkan özellikleri belirleyen, YMK'nın türüdür. OECD'ye (2008: 31-32) göre üç tür YMK bulunmaktadır: 1- Yolsuzlukların soruşturulmasında görev alan kurum veya birimler (sert YMK'lar), 2- Yolsuzlukla mücadele stratejisini biçimlendirip kurumlar arası eşgüdümü sağlayan kurumlar (yumuşak YMK'lar), 3- Bu iki işlevi birlikte yerine getiren kurumlar (karma YMK'lar). Bu tasnifte suç soruşturmasını öne çıkaran ilk model, hesap verebilirlik yaklaşımının uygulamadaki izdüşümüdür. Norveç'teki Ekonomik ve Çevresel Suçları İnceleme ve Soruşturma Millî Otoritesi örneğinde görüldüğü gibi bu tür YMK'lar kolluk güçleriyle birlikte çalışan, suçun önlenmesi için istihbarat faaliyeti yürüten özel yetkili soruşturma büroları olarak (Økokrim, 2024) veya İngiliz Metropolitan Polisi Yolsuzlukla Mücadele Komutanlığı örneğinde olduğu gibi idari hiyerarşi içinde özelleşmiş bir birim olarak örgütlenebilmektedir (OECD, 2008: 31-32). Türkiye'deki Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı da sert YMK'lar arasında değerlendirilebilir. Yolsuzlukla mücadelede soruşturma yürütmek gibi yetkileri olmayan ikinci tür YMK'lara ABD Devlet Etik Ofisi örnek verilebilir (OECD, 2008: 31-32; OGE, 2024). Etik eğitim konusundaki görevlerine başından itibaren gerekli hassasiyeti gösteren, geniş soruşturma yetkileriyle donatılmış Hong Kong Yolsuzlukla Mücadele Bağımsız Komisyonu her iki işlevi bünyesinde kaynaştıran karma modelin en başarılı örnekleri arasındadır (Klitgaard, 1991: 107-113; OECD, 2008: 31-32; Xiao vd., 2022).

İlk YMK'lar yolsuzlukla mücadele etmesi beklenen birimlerin de yolsuzluğa bulaştığı bazı Doğu Asya sömürgelerinde kurulmuştur. 1952'de Singapur'da kurulan Yolsuz İcraatı Soruşturma Bürosu ilk YMK olarak görülebilir (Leak, 1999).

YMK'lar özellikle 1980'lerin sonlarından itibaren dünya genelinde yaygınlaşmaya başlamıştır. Avustralya'dan Fransa'ya, Malta'dan Botsvana'ya kadar pek çok ülkede kurulan YMK'lar birbirlerini izlemiştir (Batory, 2012; De Sousa, 2010; Di Mascio vd., 2020; Meagher, 2005). YMK'ların farklı ülkelere yayılma sürecinin YKİ reformlarının hızlandığı bir zaman dilimine rast gelmesi, bu iki olgunun ortak tetikleyicileri bulunduğunu düşündürmektedir (Arap ve Yılmaz, 2006; Power, 1997: 10-11, 134-136). İşletmecilik değerlerinin kamu kesiminde etik sorunlar çıkarabileceği yolundaki endişeler YKİ yaklaşımına yönelik eleştirilerde sıklıkla dile getirilmiştir (Frederickson, 1999; Hood, 1991/2016; Norman-Major, 2011, 2022). Ancak, görgül araştırmalar reformlar sonrasında kamusal değerlerin bütünüyle bir kenara atılmadığını, farklı değer kümelerinin uygulamada birbirini tamamladığını göstermektedir (Maesschalck, 2004; Omurgonulsen ve Oktem, 2009; Paliduskaitė, 2006; Sanabria-Pulido ve Pliscoff, 2022). Öyleyse YKİ'nin kamu yönetimi etiğini tamamen tahrip etmekten ziyade yeniden şekillendirdiği söylenebilir.

YMK'ların yayılmasını YKİ ile ilişkilendirmek, süreci bütün yönleriyle açıklamaktan uzaktır. Doğu Asya'daki YMK'ların YKİ reformları öncesinde kurulması, başka belirleyicilerin de etkili olduğunu göstermektedir. Ayrıca, YKİ'nin simgesel niteliği ağır basan YMK'lara ihtiyaç duyması, soruşturma yetkileriyle donatılmış YMK'ların yayılmasını açıklayamamaktadır. Dolayısıyla kamu hizmeti etiğine ilişkin kaygıların kurumsallaşmasını, YKİ ile ilişkili ama ona indirgenemeyen bir süreç olarak ele almak mümkündür (Sampson, 2010). Bu sürecin dünyanın farklı ülkelerinde benzer yapılar ortaya çıkarması ise zorlayıcı, öykünmecî ve normatif mekanizmalarla açıklanabilir (DiMaggio ve Powell, 1983). Zorlayıcı mekanizmaların öne çıkması, soruşturma yetkileri bulunan YMK'ların; öykünmecî mekanizmaların öne çıkması, simgesel nitelikteki YMK'ların; normatif mekanizmaların öne çıkması ise kamu hizmeti etiği kültürünü inşa edecek türden YMK'ların kurulması sonucunu doğuracaktır.

Kamu yönetimi etiğinin hayata geçirilmesi gibi olumlu bir amaçla kuruldukları varsayılsa da YMK'lar birçok noktadan eleştirilmektedir. Bu eleştirilerin önemli bir bölümü, YMK'ların etik kamu yönetimi amacına ulaştırmada eksik kaldıkları yönündedir. Bu eksiklik bazen YMK'ların yeterince yetkilendirilmemesinden kaynaklanmaktadır. Özellikle etik görünme amacıyla kurulan YMK'lar "kâğıttan kaplan" (Batory, 2012: 657) hüviyetindedir, bütünüyle etkisizdir. 1990'larda Doğu Avrupa'da kurulan YMK'ların çoğu bu şekilde, zevahiri kurtarma amacının

ürünüdür (Smilov, 2010). YMK'lara yönelik eleştirilerin bir bölümü ise bunların yalnızca yetersiz değil, aynı zamanda zararlı kurumlar olduğunu ileri sürmektedir. Steenberg (2021) Doğu Türkistan'da yolsuzluk bahanesiyle görevden alınan 700'ü aşkın kamu görevlisinin tamamının Uygur Türkü, yerine getirilenlerinin tamamının etnik Çinli olmasından hareketle konunun etik temelde değil, etnik temelde ele alındığını savunmaktadır. Etik namına etik ihlallerin yapılması, totaliter ülkelerle sınırlı bir sorun değildir. YMK'lar demokratik ülkelerde de eski dönemin olumsuzluklarını sergilemek ve yolsuzluk soruşturmalarıyla rakiplere siyasi üstünlük sağlamak gibi amaçlarla kullanılabilir (Di Mascio vd., 2020).

Dünya genelindeki durumun kısa bir betimlemesi dahi YMK'ların değerlendirilmesinde toptancı bir bakıştan kaçınmanın gerekliliği için yeterli gelmektedir. Bazı YMK'lar yetkilendirilmediği için faydasız kalırken bazıları yetkisini kötüye kullandığı için zarar verebilmektedir. Dolayısıyla tartışmanın, ülke ve kurum özelinde yürütülmesi daha uygundur.

2. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNUN ETİK YÖNETİME KATKISI

Bazı ortak özellikleri bulunmakla birlikte her YMK'nın kendine özgü yanları da vardır. Yolsuzluğun boyutları ve yaygınlığı, ülkedeki etik sistemin genel özellikleri, YMK'nın yetkileri ve işlevsel özerkliği, etik takdir alanının YMK tarafından kullanımı gibi unsurlara bağlı olarak YMK'ların etkisi ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bu bölümde öncelikle Türk etik sisteminde YMK'nın konumu tespit edilmiş, daha sonra Kurulun verdiği etik ihlal kararlarının çözümlenmesi yapılmıştır. Böylelikle, KGEK'nın Türkiye'nin etik iklimine katkıları daha bütüncül bir çerçevede değerlendirilerek Kurulun amaçlarını yerine getirmede daha etkili olabilmesi bakımından geliştirilebilir alanlar ortaya çıkarılmıştır.

2.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Türk Etik Sistemi İçindeki Yerinin Sorgulanması

Etik normların olduğu yerde etik ihlallerin yaşanması, bunun da şikâyetlere neden olması kaçınılmazdır. Fuzûlî'nin Şikâyetnâme'si bu şikâyetlerin Türkiye'deki muhtemelen en bilinen örneğidir. Fuzûlî bu mektubunda; kamu görevlilerinin duyarsızlığından, vakıf gelirlerinde yapılan yolsuzluklardan, bu aksaklıkları düzeltmesi beklenen denetim mekanizmasının yozlaşmış olmasından yakınmaktadır (Karahan, 1948). Osmanlı Devleti'nin altın çağı denebilecek dönemlerde dahi görülen yolsuzluklar, gerilemeyle birlikte yaygınlaşmıştır.

Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın da (1992: 16-19, 72-89, 144-149) belirttiği gibi zorlaşan hayat şartları vergiden kaçınmak isteyenlerin kendilerini usulsüz olarak askerî sınıfına yazdırmalarına yol açmış, yolsuzlukla mücadele eden devlet adamlarının çabaları sonuçsuz kalmıştır. Bu başarısızlığın ardında, yolsuzlukla mücadelenin kurumsallaşamamış olmasının büyük payı vardır. Aynı dönemde, Balta'nın (2012) da belirttiği gibi yolsuzluklara kaynaklık eden tavassut gibi uygulamalar kurumsallaşmıştır.

Türkiye'de yolsuzlukla mücadelenin kurumsallaştırılması yolunda ilk önemli adım, müddeiumumiliğe hukuki dayanak sağlayan Usul-i Muhakemat-ı Cezaiye Kanun-ı Muvakkatî'nin (1879) çıkarılmasıdır. Böylece, herhangi bir suçta muttali olanların bunu savcıya (müddeiumumiye) bildirmesi (m.26, m.27) ve suçüstü hâlinde savcının derhal soruşturma başlatması (m.29) gibi usuller benimsenmiş, yolsuzlukları soruşturabilecek bir kurum doğmuştur. Ancak yalnızca konusu suç teşkil eden yolsuzluklarla ilgilenmeleri dolayısıyla savcılıkların etik denetim açısından yeterli geldiğini savunmak mümkün değildir. Bunların cinayet vb. suçların yanı sıra yüz kızartıcı suçları da soruşturacak kurumsal kapasiteye o dönemin şartlarında sahip olup olmadıklarında da açıklık bulunmamaktadır. Zamanla gerek savcılıklara verilen yetkilerin çeşitlenmesi gerekse adli kolluk olarak da görevlendirilen güvenlik örgütlenmesinin gelişmesi, kurumsal kapasite konusundaki soru işaretlerini bir yere kadar giderse de etiğin hukukiliğe indirgenmesi sorunu varlığını 2000'li yıllara kadar sürdürmüştür. Bu yıllarda yükselişte olan Anglo-Amerikan etkisiyle etik sistemin unsurlarının gözden geçirilmesi ihtiyacı doğmuştur. Kamu yönetimi etiği, hukukiliğin yanı sıra etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve uyum gibi değerlerle yeniden yapılandırılan bir kavramsal içeriğe kavuşmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 161-162). 2000'li yıllarda yaşanan kavramsal dönüşüm, yolsuzlukla mücadelenin kurumsallaşmasının ikinci önemli adımı olarak görülebilir.

YKİ'nin Türkiye'deki altın çağını yaşadığı 2000'li yıllarda; etkinlik ve ekonomiklik gibi sigma değerlerinin yanı sıra yönetimin etik yanını vurgulayan teta değerlerine de önem verildiği görülmektedir.⁴ Nitekim YKİ anlayışı temelinde hazırlanan (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 20-31) Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın genel gerekçesinde "kamuda etik kuralların gözden geçirilmesi" için de kanuni düzenleme yapılacağı bildirilmiş, sonraki yasama yılında da anılan

4- Sigma değer kümesi tutumluluğu öne çıkarırken teta değerleri dürüstlüğü vurgulamaktadır (Hood, 1991/2016: 759).

kanun çıkarılmıştır. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un (2004) genel gerekçesinde, kamu görevlilerinin hukuk kurallarına uyması zorunluluğu hatırlatılarak etik kamu yönetimi için bunun yeterli olmadığı ifade edilmiştir. Genel gerekçede kamuda etik davranış kurallarının yansızlığı ve nesnellığı sağlayacağı, daha şeffaf, dolayısıyla kamuoyu denetimine daha açık bir kamu yönetiminin önünü açacağı; böylelikle etkinlik, verimlilik ve düzenlilik düzeyini artıracığı belirtilmiştir.

KGEK, soruşturma yetkisi olmayan bir YMK'dır. Kurulun başlıca üç işlevi bulunmaktadır: 1- Kamu görevlileri için etik davranış ilkelerini belirlemek, 2- Kamuda etik iklimin gelişmesini sağlayacak eğitim ve araştırma faaliyetlerini yapmak ve desteklemek, 3- Belirli kamu görevlileri hakkındaki etik ihlal başvurularını incelemek. Kurulun vereceği etik ihlal kararlarının yaptırımı yoktur. Kanun'un 5. maddesinin 3. fıkrasında (RG: 25486) ihlal kararlarının Resmî Gazete'de yayımlanması gibi bir yaptırım öngörülmüşse de bu fıkra Anayasa Mahkemesince (AYM, 2010) iptal edilmiştir. KGEK, Bakanlar Kurulunun çeşitli kategorilerde kamu hizmetinde bulunmuş kişiler arasından seçeceği 11 üyeden oluşan ve Başbakanlık bünyesinde faaliyet gösteren bir kurul olarak tasarlanmıştır (5176 s. Kanun, m.2, 9.7.2018 öncesi, RG: 25486). Üyeleri seçme görevi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçildikten sonra Cumhurbaşkanı'na verilmiş, Kurul'un sekreteryaya hizmetleri günümüzdeki adıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına devredilmiştir (703 s. KHK, 2018, m.36). Seçilen üyeler 4 yıl görev yapmakta ve yeniden seçilebilmektedir. Kanun KGEK üyelerinin ciddi bir rahatsızlık geçirmeleri veya belli suçlardan mahkûm olmaları hâlinde görevden alınabileceklerini, aksi takdirde görev sürelerini tamamlayacaklarını belirterek işlevsel bağımsızlığın sağlanması adına önemli bir güvence tanımıştır. Kurula etik ihlalleri resen inceleme yetkisi verilmesi de bu bakımdan önemlidir (5176 s. Kanun, m.3). Ancak, KGEK'nın genel tasarımı işlevsel bağımsızlık ve kurumsallaşma açısından bazı çekinceler oluşmasına yol açmaktadır. Bunlar şöylece sıralanabilir:

1. Üyelerin seçiminde tek yetkinin siyasi bir makama verilmesi (5176 s. Kanun, m.2) ve seçimde partiler üstü bir mekanizmanın öngörülmemiş olması siyasi atamalara açık kapı bırakmaktadır.
2. Üyelerin yeniden seçilebilmesi (5176 s. Kanun, m.2) yeniden seçilme kaygısının kararlar üzerinde etkili olabileceğini düşündürmektedir.
3. Yasama ve yargı üyeleri ile silahlı kuvvetler mensuplarının Kanun'un kapsamı dışında bırakılması (5176 s. Kanun, m.1/son) anlaşılır olmakla

birlikte, KGEK'nın inceleme yetkisinin genel müdür ve üstü makamlarla sınırlandırılmış olması (5176 s. Kanun, m.24) yetkinin kapsamını oldukça daraltmaktadır.

4. Yargıya intikal eden uyuşmazlıkların KGEK'nın inceleme yetkisi dışında tutulması (5176 s. Kanun, m.4), hukukilik ve etik arasındaki ayırım göz önünde bulundurulduğunda çok yerinde bir kısıtlama olmamıştır. Kanun'un genel gerekçesindeki anlayışa ters düşen bu kısıtlama, yargıda görülmeyen uyuşmazlıklar üzerinde de etiği hukukiliğe indirgeyecek bir bakışı desteklemektedir.
5. Sekreteryaya hizmetleri önceleri Başbakanlık, günümüzde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından karşılanan KGEK'nın örgütsel yapısının olmaması, kurumsal kapasitenin gelişmesini engelleyebilir.

KGEK yolsuzlukla mücadele ve kamu yönetiminde etik iklimin yerleştirilmesi özel amacıyla kurulan ilk kurum olması bakımından önemli bir dönüm noktasına işaret etse de yukarıda anılan eksikler nedeniyle kuruluşundan itibaren eleştirilmiştir. Anayasa Mahkemesinin 2010'daki iptal kararı gibi gelişmelerle başlangıçtaki durumun dahi gerisine düştüğü savunulabilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) kurulması ve 2013'ten itibaren bireysel başvuruları kabul etmeye başlamasıyla KGEK'nın etik denetim içindeki konumunun daha da zayıfladığı ileri sürülebilir. Zira KDK kamu yönetiminin işleyişine ilişkin şikâyetleri değerlendiren genel yetkili bir kurum olarak kurulduğundan (AY, m.74) etik sorunları da inceleyebilmektedir.

2.2. Etik İhlal Kararlarının Yönetim Etiğine Katkısı

KGEK'nın varlığını meşru kılacak üç gerekçe ileri sürülebilir:

1- KGEK, etik davranış ilkelerini belirleme yetkisine sahiptir. Kurulun hazırladığı ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile resmiyet kazanan etik ilkeler yalnızca Kurulun denetim alanına giren üst düzey kamu görevlilerini değil, 5176 sayılı Kanun'da sıralanan istisnalar dışında bütün kamu görevlilerini bağlamaktadır. Etik davranış ilkelerini belirlemek önemli bir yetkidir. Ancak, bu yetki sürekli bir kurulun varlığını gerektirmemektedir. Nitekim Kurul 2005'te belirlediği ilkeleri üzerinde günümüze kadar herhangi bir değişikliğe gitmemiştir. Bazı istisnalar dışında, hizmet sınıfları ve meslek grupları için özelleştirilmiş ilkeler de hazırlamamıştır. Bu şartlar altında, etik ilkeleri belirleme yetkisi, sürekli bir kurulun varlığını meşrulaştırmak için yeter gerekçe sağlamamaktadır.

2- KGEK kamu hizmeti etiği konusunda eğitimler vermektedir. Ancak, olumlu geribildirimler alındığı ifade edilmekle birlikte verilen eğitimlerin ne kadar yararlı olduğu nesnel olarak henüz tespit edilememiştir (Seçkiner Bingöl, 2019). Ayrıca, bu alandaki eğitimlerin kurumlara bırakılması da her zaman için mümkündür. Dolayısıyla kamu hizmeti eğitimi de tek başına yeterli bir gerekçe değildir.

3- KGEK etik denetim yapmaktadır. Ancak, yetki yönünden yapılacak bir karşılaştırma, KGEK'nın bağımsız mahkemelerden, savcılıklardan hatta kolluk güçlerinden (örn. CMK, m.90/2) oldukça geride kaldığını göstermektedir.

Varlığını meşrulaştıracak gerekçelerin hiçbiri yeterince güçlü olmasa da KGEK gereksiz bir kurum değildir, her kurum gibi eleştirilebilecek yönleri olsa da kamu yönetiminde etik iklimin geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Verdiği etik ihlal kararları, KGEK'nın etik denetimde rolü olan diğer kurumların ötesinde katma değer yaratabildiğini göstermektedir. Kurulun katma değeri, mevzuatla sınırlı olmayan bir denetim gerçekleştirdiğinde ortaya çıkmaktadır. Kurul, bir belediye başkanının belediye iştiraki üzerinden hülle ile makam aracı aldırması (K: 2015/50) veya bir başka belediye başkanının "ekip çalışması ruhu" adı altında belediye kadrolarını partililerin yakınlarıyla doldurması (K: 2016/124) gibi örneklerde, kanuna uygunluk postuna bürünen etik dışı uygulamaların birer ihlal olduğunu belirtmekten çekinmemiştir. KGEK, özellikle kuruluş yıllarında, kamu hizmeti etiğinin somutlaştırılması konusunda inisiyatif alan bir tutum içinde olmuştur. Bir belediye başkanının sünnet törenlerinde taktığı takıları temsil ve ağırhlama giderleri ödeneğinden karşılamasını bu temelde etik dışı bulmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesi ile İçişleri Bakanlığının konuyla ilgili yönergesine dayandırılan savunmaya karşı, Kurul kararında "etik davranış ilkelerini belirleme yetkisi tamamıyla Kurula verilmiş ve Kurul da bunu bir Yönetmelikle düzenlemiştir" (K: 2009/23) ifadelerine yer verilerek inisiyatif alanı korunmuştur. Bu sayede KGEK'nın kamu yönetimi etiği alanında belli bir otoriteye sahip olduğu söylenebilir. Nitekim 2017'de bir vali, hakkında adli soruşturma izni vermediği bir kaymakama yönelik şikâyeti KGEK'ya taşıyarak etik ihlal kararı alınmasını sağlamıştır (K: 2017/98).

KGEK etik olan ile hukuki olan arasındaki farkı ortaya koyan kararlara imza atsa da bunların zamanla azaldığı görülmektedir. Özellikle Anayasa Mahkemesinin 2010'daki kararı (AYM, 2010) sonrasında Kurul, 2009/23 sayılı kararında savunduğu hattın gerisine çekilmiştir. Aslında Anayasa Mahkemesinin

veya diğer yargı organlarının Kurulun etik konulardaki otoritesini sorgulayan bir kararı bulunmamaktadır. Ancak, tek yaptırımı da elinden alınan Kurulun 2010'larda daha temkinli hareket ettiği gözlemlenmektedir. Bu tarihlerde de etik – hukuk ayrımının farkında olan kararlara rastlanmaktadır. Ne var ki bu ayırım daha ziyade karşı oylarda veya ek gerekçelerde yer almaktadır. Söz gelimi bir ek gerekçede, belediye başkanının bütün yardımcılarını memurlar arasından seçmesi, atanmış – seçilmiş dengesini bozduğu iddiasıyla eleştirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde başkanın takdirine bırakılan bu konuya etik gerekçelerle müdahil olunması -gerekçenin haklılığından bağımsız olarak- değerlidir. 2016'daki bir gerekçeye muhalefet şerhi de KGEK'nın etik denetime katkı potansiyelini göstermek bakımından oldukça önemlidir. Şikâyetin konusu, bir belediye başkanının kendisine makam aracı tahsis ettirmesidir. 237 sayılı Taşit Kanunu'nun 4. maddesi ve eki 2 sayılı cetvele göre, belediye başkanları makam aracı tahsis edilecekler arasında değildir. Bu tespit gerekçeye muhalefet şerhinde de yapılmakta; ancak, değerlendirme bütünüyle etik düzlemde gerçekleştirilmektedir. Bu değerlendirme önemine binaen aşağıda uzunca alıntılanmıştır:

“Lüks makam araç edinme konusundaki incelemede ve düzenlemelerde karşılıklı iki yarar arasında denge kurulması gereklidir. Bunlardan birincisi, kamu hizmeti için ayrılmış kaynağın daha önemli, daha elzem kamu hizmetinden makam aracına kaydırılarak hem israf edilmesi hem de elzem olan hizmetin görülmesinin ertelenmesi, diğeri ise kamu görevlilerinin görevlerini temsil etmeleri ile ilgili hizmetlerdir. Görevin temsili de bir kamu görevidir. Hizmetten yararlananların devlete saygısı temsil görevi ile sağlanabilir. ... Amaç, kamu hizmetini görmek olunca lüks bir makam aracına binmemek, kamu görevlisine bir eksiklik getirmez. Dosyadaki alan incelemesine geçerse, ... ilçesi, gerek nüfus itibarıyla gerek sosyal ve ekonomik yönden ...'un önemli bir ilçesi olup yerli ve yabancı misafirleri bulunmaktadır. Ayrıca Belediye Başkanının İl protokolü gereği katılması gereken toplantıları vardır. Bu nedenlerle hizmet ve temsil görevi gereği Belediye Başkanının aracının bulunması gereklidir. Olayda kiralanmış makam aracının kira bedeli, değerine göre çok düşüktür. Burada bir israfın olduğu söylenemez... bu gerekçeler ile etik davranış ilkelerine aykırılık görülmemiştir.” (K-2016/37, gerekçeye muhalefet şerhi)

Temsil ile tasarruf arasında bir denge kurmaya çalışan bu şerhte kamu hizmeti etiği faydacı bakışla yorumlanmıştır. Kurul üyesinin mevzuatı değil de belli

bir etik yaklaşımı temel alması, KGEK için haklı bir meşruiyet temeli yaratmaktadır. Zira Türk kamu yönetiminde (ve devlet örgütlenmesinde) mevzuata uygunluk denetimi yapan -ve pek çoğu ciddi yaptırım yetkileriyle donatılmış- onca devlet kurumu bulursa da inceleme konusu davranışları bütünüyle etik temelde değerlendirerek kamu hizmeti etiği müktesebatı oluşturma potansiyelini taşıyan bir başka kurum bulunmamaktadır. Ne var ki Kurulun kararlarına hâkim olan, bu gibi etik temelli değerlendirmeler değil, mevzuat yönelimidir. Nitekim -etik temelli olanlar da dâhil olmak üzere- Kurulun hiçbir kararında genel etik veya kamu hizmeti etiğine ilişkin felsefi yaklaşım ve kuramlara veya bilimsel araştırmalara açıktan atıfta bulunulmaz iken mevzuata sıkça atıfta bulunulmaktadır. Bu durum, KGEK'da mevzuat odaklı ve etik odaklı iki ana damarın mevcut olduğunu ve ilkinin ikincisine baskın geldiğini göstermektedir.

3. BİR MODEL TARTIŞMASI: KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU NASIL DAHA ETKİLİ OLABİLİR?

KGEK, Türk etik sistemi içindeki esaslı katkısını etik değerlendirmelere odaklandığında yapmakta, ancak mevzuat odaklı eğilimin baskın konumu nedeniyle potansiyelini tam olarak açığa çıkaramamaktadır. Kuramsal temel itibarıyla hesap verebilirlik kavramına yakın duran Kurul; bu kavramın baskın olduğu başarılı YMK'ların sahip olduğu geniş yetkilerden yoksundur. Gerçi sorumluluk ve hesap verebilirlik birbirini tamamlayan kavramlardır (Hoekstra ve Heres, 2016). Herhangi bir YMK'nın Friedrich – Finer tartışmasındaki kuramsal ikiliği uygulamada mümkün merteye aşması gerekmektedir. Yine de bu ikiliği büsbütün görmezden gelmek güçtür; YMK'lar uygulamada bu temellerden birine ağırlık vermek durumunda kalmaktadır. YMK'nın tasarımı ile uygulaması arasındaki kopukluk sorun yaratma potansiyeli taşımaktadır. Hesap verebilirlik temelli bir YMK'nın bu kuramsal temelin gerektirdiği yetkilerle donatılmaması, etik görünen (ama olmayan) bir kamu yönetimini beslemektedir. Bu nedenle KGEK'nın yeniden yapılandırılması faydalı olacaktır (Akdeniz, 2016). Bu bölümde, KGEK'nın Türk etik sistemine katkısını güçlendirecek iki model tartışılacaktır. Kuşkusuz, kuramsal temelini Friedrich – Finer tartışmasında bulan bu iki model, bütün ihtimalleri tüketme iddiası taşımamaktadır. Söz gelimi, KGEK'nın kapatılarak etik denetimin Sayıştayca yürütülmesi gibi alternatifler sunmak da mümkündür (Bringselius, 2018). Bununla birlikte, mevcut olumsuz şartlar altında dahi değerli katkıları bulunan KGEK'nın güçlendirilmesi çok daha uygun bir seçenek olacaktır.

3.1. Daha Etkili Kamu Görevlileri Etik Kurulu için İki Alternatif Model

KGEK'nın daha etkili olması için önerilebilecek birinci model, Kurulun Singapur ve Hong Kong örneklerindeki gibi geniş soruşturma yetkileriyle desteklenen bir YMK'ya dönüştürülmesidir. Soruşturma kurumlarının sayısındaki artış ile tespit edilen ihlal sayısı arasındaki olumlu ilişki (Kempf vd., 2022), bu modelin faydasına yorulabilir. Bu modelin mantığı, etik ihlaller ne kadar azaltılırsa ideal duruma o kadar yaklaşılır düşüncesidir. Yakalanan etik ihlaller, benzer davranışlara yeltenebilecekleri de korkutarak, cezalandırılan kamu görevlilerinin ötesinde, sistemin geneli üzerinde etkili olacaktır. Bu modelin işleyebilmesi için KGEK'nın tasarımında şu değişiklikler yapılabilir:

1. İşlevsel bağımsızlık: Günümüzde KGEK üyelerinin aldıkları kararlarda bağımsızlıklarını koruyabilecekleri sağlam güvencelere sahip olmamaları, Kurul kararlarının herhangi bir yaptırıma bağlanmaması nedeniyle önemli görülmeyebilir. Ancak soruşturma yetkileriyle donatılacak bir YMK'da üye ve müfettişlere yetkileriyle orantılı güvenceler tanınması zorunludur.

2. Soruşturma yetkileri: Singapur ve Hong Kong gibi ülkelerde YMK'lara tanınan adli kontrol yetkilerinin KGEK'ya tanınması Anayasa'ya aykırıdır. Ancak bu modelde hukuk devletinin gerekli kıldığı düzenlemeler yapılarak KGEK etik ihlallerle ilgili soruşturma süreçlerine dâhil edilmelidir. Aksi takdirde sert yetkilere sahip bir YMK'dan söz edilemez.

3. Denetim alanında genişleme: Mevcut sistemde KGEK, en az genel müdür düzeyindeki kamu görevlilerini denetleyebilmektedir (5176 s. Kanun, m.4/1). Oysa golsuzluk şebekelerinin soruşturulması, farklı düzeylerdeki kamu görevlilerinin bir bütün olarak ele alınmasını gerektirmektedir. Bu nedenle yetkilendirilmiş KGEK modelinde en alt düzeyden başlayarak bütün kamu görevlilerini (hatta kamu görevlisi olmayanları) kapsayan bir denetim alanı öngörülmelidir.

4. Personel sayısı ve niteliği: 2022 Faaliyet Raporu'na göre, KGEK bünyesinde görevlendirilen toplam personel sayısı 19'dur (KGEK, 2023b). Soruşturma yetkisiyle görevlendirilecek bir YMK'da bu sayının artması, soruşturmaları yürütecek müfettişlerin ve teknik izlemeleri gerçekleştirecek teknik personelin istihdam edilmesi gerekecektir. Ayrıca, etik denetiminin bir kariyer mesleği olarak benimsenmesi ve kurum bünyesinde bu temelde kadrolar ihdas edilmesi uygun olacaktır.

5. Fiziksel ve finansal kaynaklar: KGEK'nın 2022 yılı gerçekleşen harcaması 300 bin TL'yi bulmamaktadır (KGEK, 2023b). Yetkilendirilmiş KGEK'nın bu kadar kısıtlı bir bütçeyle faaliyet yürütmesi mümkün olmayacaktır. Zira genişleyen faaliyet alanına bağlı olarak, Kurulun yeni personele, teçhizata ve muhtemelen kendisine ait bir binaya ihtiyacı olacaktır.

Burada sayılan gereklilikler, yetkilendirilmiş KGEK modeli için asgari gereksinimlerdir. Hukuk devleti ilkesine bağlı kalmak kaydıyla, buradakilerin ötesine geçen değişiklikler yapılması da mümkündür. Bu kapsamda, işlevsel bağımsızlığı desteklemek üzere KGEK'ya kamu tüzel kişiliği verilebilir veya KDK örneğinde olduğu gibi anayasal statü kazandırılabilir. Kamu hizmetlerinin gördürüldüğü özel şirketler kurumun denetim alanına dâhil edilebilir (Adams ve Balfour, 2010; Pfiffner, 1999). Yolsuzluğun örgütlü suç hâlini aldığı durumlarda KGEK görevlilerinin CMK 139. madde kapsamında görevlendirilmesinin önünü açacak kanuni düzenlemeler yapılabilir. Bu gibi tercihe bağlı değişikliklerin her biri KGEK'nın daha da büyümesine neden olacaktır. Zorunlu değişikliklerle yetinilmesi hâlinde dahi yetkilendirilmiş KGEK modeli, sekreteryaya hizmetleri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yürütülen bir kurul olmanın ötesine geçen geniş bir kurumsal yapıya ihtiyaç duyacaktır.

Daha etkili bir KGEK için önerilecek ikinci model, KGEK'nın mevcut yetkilerini daha etkin şekilde kullanacak bir tasarıma kavuşturulmasıdır. Etkinleştirilmiş KGEK modeli olarak adlandırılabilir bu model, ilkinin aksine, büyük yetkilere ve geniş bir örgütsel yapılanmaya ihtiyaç duymamaktadır. Bu modelde KGEK'ya düşen, kamu yönetimi etiği standartlarının yükseltilmesi için normatif kurumsal destek sağlamasıdır. Etik davranış ilkelerinin belirlenmesi, bu desteğin gerek şartı olmakla birlikte yeter şartı değildir. Zira bu ilkeler oldukça soyuttur, sahada karşılaşılan somut durumlarda kullanılmaya müsait değildir. Kurulun etik ihlal incelemeleri, etik ilkelerin nasıl yorumlanması gerektiğini göstererek bu belirsizliği gidermektedir. Böylece soyut ilkeler etik ihlal kararlarında ete kemiğe bürünmektedir. Etkinleştirilmiş KGEK modeline geçilmesi için Kurulun işleyişine yönelik öneriler aşağıdaki gibi tasnif edilebilir:

1. Etik inisiyatif alanı yaratılması: KGEK'nın hukukilik denetiminin ötesine geçen bir etik denetim yapma yetkisi bulunmaktadır. KGEK da bu yetkinin farkındadır. Nitekim bu araştırma kapsamında KGEK'ya sorulan bir soruya aşağıda alıntılanan cevap verilmiştir:

"5176 sayılı Kanun kapsamındaki bir kamu görevlisinin işlem ve eylemleri DMK ve TCK'da yer alan mevzuat hükümlerinden farklı olarak etik mevzuat çerçevesinde incelenmekte ve değerlendirilmektedir. Bir davranış hukuki olsa da etik davranış ilkelerine aykırı olabilmektedir." (KGEK, 2023c).

Ancak etik inceleme de -Türk kamu yönetiminin geneline yaygın hukukilik eğiliminin etkisiyle- yine "mevzuat çerçevesinde" yürütülmektedir. Mevzuatın daraltıcı etkisi, etik konusunda verimli bir tartışma zemini oluşturulmasının önüne geçmektedir. Bu durumun aşılması, Kurul üyelerinin kamu yönetimi etiği konusunda bir inisiyatif alanı yaratmalarından geçmektedir.

2. Denetim alanında genişleme: İnceleme yetkisinin genel müdür ve daha yüksek düzeydeki kamu yöneticileriyle sınırlandırılması daha alt düzeydeki kamu görevlilerinin karşılaşılabilecekleri etik ikilemlere normatif destek sağlanmasını engellemektedir. Denetim alanının genişlemesiyle başvuru sayı ve çeşitliliği artacak, bu da Kurulun yürüteceği etik tartışmaların sayı ve niteliğine yansıtacaktır.

3. Odaklanmış müzakere gruplarının kurulması: Etkinleştirilmiş KGEK modeli, etik ilkelerin belirlenmesinde meslek ve konu odaklı müzakereleri gerekli kılmaktadır. Zira modelin kuramsal temelini oluşturan Friedrich'in (1940) sorumluluk yaklaşımı, dış kontrolü meslek gruplarının gözetimiyle ikame etmektedir. Modelin kurucu mekanizmasını oluşturan normatif benzeşim de kaynağını profesyonel gerekliliklerden almaktadır (DiMaggio ve Powell, 1983). Bu nedenlerle, etkinleştirilmiş KGEK modeli, etik davranış ilkelerinin dar bir seçkinler topluluğu tarafından tepede belirlenmesine uygun değildir. Bunun yerine, kamudaki meslek gruplarının geniş katımlı tartışmalarıyla tabanda şekillenecek ilkelerin Kurul tarafından tedvin edilmesi ve incelemelerle pekiştirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda sıralanan gereklilikler, mevzuatta ve kurumsal yapıda gerçekleştirilecek küçük değişikliklerle karşılanabilir. Denetim alanında genişleme için 5176 sayılı Kanun'un 4. maddesinin değiştirilmesi yeterlidir. Denetim alanına bağlı olarak personel sayısında da bir genişleme görülecektir. Ancak, bu modelin gerektirdiği kurumsal genişleme, yetkilendirilmiş KGEK modeline nazaran çok daha dar kapsamlı kalacaktır. Kamu etiği uzmanlığı kadrolarının ihdas edilmesi ve kurum bünyesinde görevlendirilen kamu görevlilerinin doğrudan bu kadrolara alınması gibi tedbirler kurumsal yapıyı destekleyecektir. KGEK'nın faaliyetlerini

Cumhurbaşkanlığı bünyesinde sürdürmesi, kurumsal saygınlığa katkıda bulunacaktır. Bu modelde KGEK'nın soruşturma yürütme yetkisi olmadığından, yürütme ile yakın bağ kurması büyük sakıncalar doğurmayacaktır. Aksine, Kurul kararlarının referans alınmasına katkıda bulunacağı göz önünde tutulursa böyle bir değişikliğin faydası olacaktır.

3.2. Hangi Model Daha Uygun?

KGEK için önerilebilecek iki modelin de kendine göre güçlü ve zayıf yanları bulunmaktadır. Yetkilendirilmiş KGEK modeli kamu görevlilerini kontrol etmek bakımından diğer modele göre bariz şekilde üstündür. Hong Kong ve Singapur örneklerine benzer bir gelişim sergilenirse KGEK, yolsuzluğa bulaşan kamu görevlileri için caydırıcı olacaktır. Ancak bu model insan ve para kaynağı bakımından maliyetlidir. Hong Kong ve Singapur YMK'larına tanınan geniş yetkilerin benimsenmesi hâlinde kamu görevlilerinin temel haklarını orantısız şekilde kısıtlayan bir yapı ortaya çıkacağından demokratik bir maliyet de söz konusu olacaktır. Bu model, yolsuzluk soruşturmalarında görev alan diğer kurum ve organlarla yetki çatışmalarına yol açma potansiyeli de taşımaktadır. Etkinleştirilmiş KGEK modelinin en bariz avantajı bu gibi maliyetleri gerektirmemesidir. Ancak, onun da önemli bir eksikliği vardır, kontrol ve hesap verebilirliği ihmal ettiğinden, kamu hizmeti etiği için tek başına yetersiz kalmaktadır. Yine de bu boşluğu dolduracak onca kurumun varlığı göz önünde bulundurulduğunda bu, telafi edilemez bir sorun olarak görülmemelidir.

Etik sorunların engellenmesinde asıl tehdit, zorlayıcı mekanizmaların yokluğundan değil, denetim olgusunun içeriğinde yaşanan değişimden kaynaklanmaktadır. Günümüzde denetim olgusu toplum hayatının her alanında yayılmış, Power'ın (1997) deyişiyle bir denetim toplumu ortaya çıkmıştır. Ancak kurumsallaşmış örgütler, sapmaları yakalama amacına hizmet eden denetimi asgari düzeyde tutma eğilimindedir (Meyer ve Rowan, 1977). Bu eğilimlerini, açıkça denetimsiz bir ortam yaratarak hayata geçirmeleri ise imkânsızdır. Zira hiçbir denetimin yapılmadığı (ve bunun kamuoyu tarafından bilindiği) bir sistem, meşruiyet bakımından, birçok aksaklığın tespit edildiği bir sistemden daha geridedir. Hesap verebilirlik söyleminin yükselişini, bu olgunun bir tezahürü olarak okumak mümkündür. YMK'lar piyasalaşmanın ve genişleyen yönetsel inisiyatif alanının tetiklediği etik kaygılar karşısında sistemin bir bütün olarak kamusal değerlere bağlılığını güvenceye almaktadır. Hesap verebilirliğin içeriğinden bağımsız olarak bu kadar hüsnükabul görmesi de (Pollitt ve Bouckaert, 2017:

217) sistemin meşruiyetini sağlama işlevinden kaynaklanmaktadır. Görünüşte sağlanan güvencenin fiilen hayata geçirilmesi ise pek arzulanmamaktadır. Çünkü sıkı kuralların ve yakın kontrolün baskısı altında girişimci niteliklerini kaybeden kamu yöneticileri, 'bırakınız yöneticiler yönetsin' anlayışındaki YKİ'nin savunduğu yönetici modelinin tam karşısında konumlanmaktadır (Osborne ve Gaebler, 1992: 14-15).

Denetimin kamu yönetiminin meşruiyetini beslemesi kuşkusuz değerlidir. Zira kamu yönetimi teknik bir iş olmanın ötesinde, girift toplumsal ilişkiler ağının göbeğinde yer alan siyasi boyutu da bulunan bir faaliyettir. Bu faaliyetin varlığını sürdürülebilmesi, toplum katında rıza üretebilmesine bağlıdır. Etik olmadığı düşünülen bir sistemin rıza üretmesini beklemek ise pek gerçekçi değildir. Ne var ki kamu yönetimi etiğinin biricik işlevi sistemin meşruiyetini sağlamak değildir; etik olmayan uygulamaların maliyetinin azaltılması, etik davranışın sağladığı performans artışından yararlanılması gibi işlevleri de bulunmaktadır. Ciddi maliyetlere katlanılmasını gerektirse dahi etik kamu yönetimi ülküsünü sırf etik gerekçelerle benimsemek de mümkündür. Bu ülkeye yaklaşmak için uygun seçenek, denetimi yaygınlaştırmak veya derinleştirmek değil, Friedrich'in önerdiği sorumluluk kavramını öne çıkarmak ve bunun üzerine inşa edilen etkinleştirilmiş KGEK modelini benimsemektir.

Etkinleştirilmiş KGEK modelinin etik ve yönetsel olmak üzere iki avantajı bulunmaktadır. Etik avantajı, etiğe uygun davranışı değil, etik davranışı temel almasıdır. Yetkilendirilmiş KGEK, kamu görevlilerinin etik değerlendirmeleriyle ilgilenmemektedir. Hesap verme tehdidiyle davranışların kontrol altına alınması bu model için yeterlidir. Bu modelde etik adeta hukuka indirgenmektedir. Oysa etik hukuka indirgenemez (Lawton, 2008), hatta (pozitif) hukuk etiğın yabancılaşmasıdır denebilir. Hukuk yaptırıma bağlar, yaptırımlar ise özü itibarıyla korkuya hitap eder. Etik davranışın temel gereksinimi ise iradedir. Korkuyla sindirilmiş bir iradenin uzun vadede kamu görevlilerinin etik davranma kapasitesi üzerinde olumsuz etkiler doğurması beklenmelidir. Etkinleştirilmiş KGEK ise gözetimin baskısını hafifleterek kamu görevlisine geniş bir irade alanı açmaktadır. Bu modelde, korkudan arta kalan boşluğun vicdan ve görev bilinci ile doldurulması beklenmektedir. Meslek temelli odaklanmış müzakere grupları, etiğın bütünüyle öznel değerlendirmelere dönüştürülmesinin önüne geçecektir. Yakın zamanda yapılan bir araştırmanın da (Lee vd., 2022) gösterdiği gibi toplumsal öğrenme etik davranma niyetini etkileyebilmektedir. Öyleyse kamu görevlisi, mensubu

olduğu meslek grubunun genel değerlendirmelerini de hesaba katarak etkin bir değerlendirme sürecinin parçası hâline gelecektir. Kamu yönetimi Scott ve Hart'ın da (1973) tavsiye ettiği üzere kendini mevzuatla sınırlandırmayan spekülâtif müzakerelere şahitlik ederken KGEK, varlığını meşru kılacak bu faaliyetin çatısını kurma imkânına kavuşacaktır. Bütün bu süreç içinde kendisini sürekli murakabe altında bulunduran kamu görevlisi, kamu yönetimi etiği için kuşkusuz en büyük kazanç olacaktır.

Etkinleştirilmiş KGEK modelinin yönetsel avantajı, kamu görevlisine sağladığı geniş inisiyatif alanıdır. Çağımızda denetimin göstermelik olmasının en önemli nedeni, belirsizlik ve karmaşıklık düzeylerindeki sıçramadır. Önceden belirlenmiş ayrıntılı usullerin sıkıca takip edilmesi, öngörülemeyen şartlar altında istenmeyen sonuçlara yol açmaktadır. Etkinleştirilmiş KGEK modeli, sorumluluk temelli olduğundan, kural yoğunluğunun azaltılması için oldukça müsait bir zemin vadetmektedir. Hesap verebilirlik ise abartıldığında, neden olduğu zaman ve finans maliyetinin ötesinde, belirsizlikten kaçınma ve yaratıcılıktan uzaklaşma gibi istenmeyen sonuçlar doğurmaktadır (Schick, 1996: 83-84).

SONUÇ

KGEK, 2000'li yıllardaki YKİ reform dalgasında Türk kamu yönetiminde etik iklimi güçlendirme amacıyla kurulmuştur. YMK'ların genelinde olduğu gibi KGEK'da da sorumluluk kavramı değil, hesap verebilirlik söylemi yönlendirici olmuştur. Hesap verebilirlik söylemi, kamu yönetiminin meşruiyetinin korunması bakımından işlevsel olsa da etik kamu yönetimi ülküsü için yetersiz kalmaktadır. Zira çağın getirdiği karmaşıklık ve belirsizlik düzeyi, uzmanlığına ve dürüstlüğüne güvenilen kamu görevlisine geniş bir inisiyatif alanı tanınmasını gerektirmektedir. Kamu görevlisinin karşılaşacağı durumların kestirilemeyecek derecede karmaşık olması, diğer konularda olduğu gibi etik değerlendirmeler konusunda da önceden kurallar belirlemeyi imkânsız hâle getirmektedir. Uzmanlaşmanın ulaştığı düzey, sonradan yapılacak değerlendirmelerin dahi kamu görevlisinin almış olduğu kararı kuşatacak yetkinliğe erişmesini güçleştirmektedir.

Aşırı denetimin neden olduğu somut maliyetler bir yana, sürekli denetim altında tutulma hissi de kamu görevlisinin girişimcilik ve yaratıcılık yetilerini körelterek ek maliyet yaratma potansiyeline sahiptir. Oysa rutin işlerin otomasyonlarca yürütülebileceği çağımızda kamu görevlisinden beklenen,

yaratıcı ve girişimci olmasıdır. Bütün bu gerekçeler, denetlenmeksizin denetlenir görünen bir toplum ve yönetim düzeni ortaya çıkarmıştır. Günümüzde kazandığı içerik itibarıyla hesap verebilirlik kavramı bu düzeni söylem düzeyinde temsil etmektedir. Kamu görevlilerinin görünenin aksine gerçekte pek de denetlenmemeleri, etik ihlallere karşı bir başka mekanizmanın yürürlüğe sokulması ihtiyacını doğurmaktadır. Kamu görevlisinin kendisine tanınan inisiyatif alanını kişisel çıkarları doğrultusunda kullanmaması için kontrol mekanizmasındaki eksiklikleri iç dünyasında telafi etmesi, kendisini sürekli murakabe altında tutması gerekmektedir. Bu gerekliliğe bağlı olarak, etik denetimi de yeniden yapılandırılmalı ve hesap verebilirlik temelinde kurulan YMK'lar sorumluluk temelinde dönüştürülmelidir.

Bu çalışmada, KGEK'nın sorumluluk temelinde yeniden yapılandırılması için etkinleştirilmiş KGEK modeli adı verilen bir model önerilmiştir. Bu modelin ilk şartı, KGEK'nın bir etik inisiyatif alanı yaratmasıdır. KGEK kararları üzerine yapılan içerik çözümlemesi, Kurulun hukuki bakış açısına fazlasıyla bağlı kaldığını ve bazı değerli istisnalar dışında, hukuka uygun eylem ve işlemlerde etik ihlali kararı vermekte çekingen davrandığını göstermektedir. İhlal kararlarının bir yaptırımını olmadığından, Kurulun daha cesur kararlar alması, yargı başta olmak üzere bütün organ ve kurumların da KGEK'nın kamu yönetimi etiği konusundaki otoritesini kabul etmesi yerinde olacaktır. Zira sorumluluk temelli kamu yönetimi etiğinde bir standardın oluşabilmesi için mesleki normların toplumsal öğrenme yoluyla edinilmesi şarttır. KGEK bir etik inisiyatif alanı yaratması hâlinde kamu görevlilerinin referans alabilecekleri bir etik müktesebat oluşturabilecektir. Mesleki normlar ile kamu yönetimi etiği arasındaki bağın kurulması için, ayrıca, meslek temelli odaklanmış müzakere gruplarının kurulması uygun olacaktır. Bu gruplar sayesinde, etik değerler ile mesleki uzmanlığın bağdaştırılması sağlanabilecektir. Etkinleştirilmiş KGEK modeli, etik sistemi oluşturan diğer kurumların gölgesinde kalan KGEK'nın kurumsal meşruiyetini güvenceye alması bakımından da değerlidir. Zira Türk etik sisteminde, suç kapsamına giren etik ihlalleri denetleyen, sert yetkilerle donatılmış birçok kurum/organ bulursa da etkinleştirilmiş KGEK'nın işlevlerini karşılayabilecek hiçbir kurum bulunmamaktadır. Sert yetkilerle donatılmış kurum ve organların varlığı sayesinde, KGEK'nın bu çalışmada savunulan tarzda yeniden yapılandırılması, hesap verebilirliğin büsbütün ihmal edilmesi sonucunu doğurmayacak; aksine, hesap verebilirlik ve sorumluluk arasındaki dengenin yeniden tesis edilmesini sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Adams, G. B. (2000). Administrative ethics and the chimera of professionalism: The historical context of public service ethics. Handbook of administrative ethics içinde (291-308) USA: Marcel Dekker.
- Adams, G. B. ve Balfour, D. L. (2010). Market-based government and the decline of organizational ethics. *Administration & Society*, 42(6), 615-637.
- Akcağündüz, E. ve Eken, M. B. (2022). Kamu yönetiminde etik kavramının izini sürmek: Kamu Görevlileri Etik Kurulu üzerine bir inceleme. *Kafkas Üniversitesi İİBF Dergisi*, 13(25), 473-496.
- Akdeniz, İ. (2016). Kamu Görevlileri Etik Kurulunu yeniden düşünmek. *Sayıştay Dergisi*, 103, 59-83.
- Arap, İ. ve Yılmaz, L. (2006). Yeni kamu yönetimi anlayışının "yeni" kurumu: Kamu görevlileri etik kurulu. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(2), 51-69.
- AYM (2010). 2007/98 Esas ve 2010/33 Karar sayılı AYM Kararı. Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, 47(2), 747-758.
- Balta, T. B. (2012). İdare İlimi Sahasındaki İncelemeler. Türkiye'de Kamu Yönetimi içinde (45-56). Ankara: Nobel.
- Batory, A. (2012). Political cycles and organizational life cycles: Delegation to anticorruption agencies in Central Europe. *Governance*, 25(4), 639-660.
- Bringselius, L. (2018). Efficiency, economy and effectiveness - but what about ethics? Supreme audit institutions at a critical juncture. *Public Money & Management*, 38(2), 105-110.
- Cooper, T. L. (2012). The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role. John Wiley & Sons.
- Çamur, Ö. ve Aydın, A. (2022). Yeni kamu yönetimi anlayışının etik temelleri ve kamu yönetiminde etik yönetimin gelişmesi üzerindeki etkisi. *Denetim*, 25, 148-159.
- De Sousa, L. (2010). Anti-corruption agencies: Between empowerment and irrelevance. *Crime. Law and Social Change*, 53(1), 5-22.
- Defterdar Sarı Mehmet Paşa. (1992). Devlet adamına öğütler (Akt. Uğural, H. R.). Kültür Bakanlığı Y.
- Di Mascio, F., Maggetti, M. ve Natalini, A. (2020). Exploring the dynamics of delegation over time: Insights from Italian anti-corruption agencies (2003-2016). *Policy Studies Journal*, 48(2), 367-400.
- DiMaggio, P. ve Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.

- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Doğan, K. C. ve Erdem, B. (2022). Türkiye’de Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Analizi. Uluslararası Anadolu Sosyal Bilimler Dergisi, 6(3), 758-792.
- Finer, H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. Public administration review, 1(4), 335-350.
- Frederickson, H. G. (1999). Ethics and the new managerialism. Public Administration & Management: An Interactive Journal, 4(2), 299-324.
- Friedrich, C. J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. Public Policy, 1(1), 1-24.
- Hart, D. K. (2000). Administration and the ethics of virtue: In all things, choose for first good character and then for technical expertise. Handbook of administrative ethics, içinde (131-150) USA: Marcel Dekker.
- Heidelberg, R. L. (2020). Ten theses on accountability. Administrative Theory & Praxis, 42(1), 6-26.
- Hoekstra, A. ve Heres, L. (2016). Ethical probity in the public service. Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance içinde (1-8). Springer.
- Hood, C. (1991/2016). Tüm zamanlar için kamu işletmeciliği: Yeni Kamu İşletmeciliğinin yükselişi. Kamu Yönetimi klasikleri içinde (Çev. Zengin, C. 749-772). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.
- Jackson, M. (2009). Responsibility versus accountability in the Friedrich-Finer debate. Journal of Management History, 15(1), 66-77.
- Kant, I. (2009). Ahlâk metafiziğinin temellendirilmesi (Çev. Kuçuradi, İ). Türkiye Felsefe Kurumu.
- Karahan, A. (1948). Fuzûlî'nin Mektupları I. Türk Dili ve Edebiyatı Dergisi, 2(3-4), 245-266.
- Kempf, R. J., Sampath, V. S., Lu, E. Y. ve Shapiro, D. M. (2022). An Empirical Assessment of the Contribution of State Offices of Inspectors General to Corruption Control. Public Integrity, 24(1), 51-65.
- KGEK (2023a). Etik ihlal kararları. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, <https://www.etik.gov.tr/kararlar/etik-ihlal-kararları/>
- KGEK (2023b). T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu 2022. Kamu Görevlileri Etik Kurulu.
- KGEK (2023c). Kamu Görevlileri Etik Kurulu 30 Mart 2023 tarihli cevabi e-posta
- Klitgaard, R. (1991). Controlling corruption. USA: University of California Press.

- La Pelle, N. (2004). Simplifying qualitative data analysis using general purpose software tools. *Field Methods*, 16(1), 85-108.
- Lawton, A. (2008). The Language of Ethics: Understanding Public Service Ethics Through Discourse. *Public Integrity*, 11(1), 45-62.
- Leak, T. A. (1999). The experience of Singapore in combating corruption. *Curbing corruption: Toward a model for building national integrity içinde* (59-66) World Bank Publications.
- Lee, D. S., Meyer-Sahling, J.-H. ve Park, S. (2022). Learning effects of anti-corruption reform in public organisations: Explanations from social psychological theory. *Public Management Review*.
- Maesschalck, J. (2004). The impact of new public management reforms on public servants' ethics: Towards a theory. *Public Administration*, 82(2), 465-489.
- Meagher, P. (2005). Anti-corruption agencies: Rhetoric Versus reality. *The Journal of Policy Reform*, 8(1), 69-103.
- Meyer, J. W. ve Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Norman-Major, K. (2011). Balancing the Four Es; or Can We Achieve Equity for Social Equity in Public Administration? *Journal of Public Affairs Education*, 17(2), 233-252.
- Norman-Major, K. (2022). How Many Es? What Must Public Administrators Consider in Providing for the Public Good? *Public Integrity*, 24(3), 342-352.
- OECD (2008). Specialised anti-corruption institutions: Review of models. <https://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>, Erişim: 12.03.2024.
- OGE (2024). What we do?. U.S. Office of Government Ethics. https://www.oge.gov/web/oge.nsf/about_what-we-do, Erişim: 12.03.2024.
- Omurgonulsen, U. ve Oktem, M. K. (2009). Is there any change in the public service values of different generations of public administrators? The case of Turkish governors and district governors. *Journal of Business Ethics*, 88, 137-156.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government* (7. bs). Adison Wesley.
- Palidaukaitė, J. (2006). Codes of Ethics in Transitional Democracies: A Comparative Perspective. *Public Integrity*, 8(1), 35-48.
- Pfiffner, J. R. (1999). The public service ethic in the new public personnel systems. *Public Personnel Management*, 28(4), 541-555.
- Plant, J. F. (2011). Carl J. Friedrich on Responsibility and Authority. *Public Administration Review*, 71(3), 471-482.

- Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - into the age of austerity* (4. bs). Oxford UP.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford UP.
- Prior, L. (2014). *Content analysis*. *The Oxford handbook of qualitative research*, Ed.: Leavy, P., Oxford UP: USA.
- Sampson, S. (2010). *The anti-corruption industry: From movement to institution*. *Global Crime*, 11(2), 261-278.
- Sanabria-Pulido, P. ve Pliscoff, C. (2022). *A crowding-out of public values? Managerial vs. Weberian values in public sector reform in Latin America*. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, (44)4, 291-314.
- Schick, A. (1996). *The spirit of reform: Managing the New Zealand state sector in a time of change*. A Report Prepared for the State Services Commission and The Treasury, New Zealand. <https://www.publicservice.govt.nz/assets/DirectoryFile/The-Spirit-of-reform-Managing-the-New-Zealand-State-Sector-in-a-Time-of-Change.pdf>
- Schwandt, T. A. ve Gates, E. F. (2017). *Case study methodology*. *The SAGE handbook of qualitative research*, Ed.: Denzin ve N.K., Lincoln, Y.S., SAGE: USA.
- Scott, W. G. ve Hart, D. K. (1973). *Administrative crisis: The neglect of metaphysical speculation*. *Public Administration Review*, 33(5), 415-422.
- Seçkiner Bingöl, E. (2019). *Türkiye’de etik yönetim sisteminin dönüşümü ve Kamu Görevlileri Etik Kurulunun etik eğitimi işlevi üzerine bir araştırma*. KAYFOR 17 Bildiriler Kitabı: 24-26 Ekim 2019 Karaman. (450-463)
- Smilov, D. (2010). *Anticorruption agencies: Expressive, constructivist and strategic uses*. *Crime, Law and Social Change*, 53(1), 67-77.
- Smith, R. W. (2003). *Enforcement or ethical capacity: Considering the role of state ethics commissions at the millennium*. *Public Administration Review*, 63(3), 283-295.
- Steenberg, R. (2021). *Legitimate corruption: Ethics of bureaucracy and kinship in Central Asia*. *Studies of Transition States and Societies*, 13(1), 3-20.
- Svara, J. H. (2015). *The ethics primer for public administrators in government and nonprofit organizations*. Jones & Bartlett Learning.
- Usul-i Muhakemat-ı Cezaiye Kanun-ı Muvakkati ([1879], 1296). *Düstur*, (Tertip 1, Cilt 4, 131-222)
- Xiao, H., Scott, I. ve Gong, T. (2022). *Trust and Effectiveness in Corruption Prevention: Evidence from Hong Kong*. *China Review*, 22(2), 145-170.
- Økokrim (2024). Økokrim. <https://www.okokrim.no/english.424311.no.html>. Erişim: 03.02.2024

EVALUATION OF THE COUNCIL OF ETHICS FOR PUBLIC OFFICIALS ON THE AXIS OF THE ACCOUNTABILITY - RESPONSIBILITY DISCUSSION AND A MODEL PROPOSAL

Muhammed Zahid ÇIĞMAN

EXTENDED ABSTRACT

Research Problem: The new public management (NPM) approach guided the reform wave carried out in Türkiye in the 2000s. In addition to concepts such as economy, efficiency and effectiveness, NPM gave special importance to accountability. Anti-corruption agencies (ACAs) were established in many countries in the 1990s to increase accountability in public administration ethics. The Council of Ethics for Public Officials (CEPO), which was established by the Law Related to the Establishment Council of Ethics for Public Officials and Making Modifications on Some Laws No. 5176, enacted in 2004, is the institution established in Türkiye for this purpose. The CEPO has been tasked with establishing the code of ethics for public officials, providing trainings for the development of public service ethics, and examining complaints of ethical violations against senior public officials. However, the CEPO has not been an effective institution due to a lack of punishments for ethical violation decisions and the creation of other agencies capable of conducting ethical audits.

RQ: How can the CEPO contribute more to public service ethics?

Literature Review: There are two main approaches to public service ethics in the public administration literature. The first one is the responsibility-based approach. According to Friedrich, the pioneer of this approach, public service ethics is subjective. The level of professionalism reached by the public administration makes it impossible for public officials to be audited by non-experts. The civil servant's expanded discretion must be balanced with professional competencies and a sense of responsibility. Responsibility-based approach is opposed to accountability-based approach. The pioneer of this approach, Finer, criticizes Friedrich's approach due to its subjective nature. According to Finer, public officials need to be controlled in order to guarantee public service ethics. Finer's understanding of control has obviously influenced the establishment of ACAs. However, in today's audit society, accountability does not mean exactly to give account. Audit has been replaced by audit rituals. Due to the increase in uncertainty and the importance of entrepreneurship, the

discretion of public officials has expanded. The conflict between discretion and control has been overcome by the accountability discourse, which masks lack of audit. As a result, some of the ACAs established in the 1990s have turned out to be “paper tigers”. In this respect, the ineffectiveness of CEPO is not unique to Türkiye, but it is a reflection of a general trend.

Methodology: Qualitative descriptive methodology was used in this study. Specifically, a case study was conducted on CEPO. Legal texts and parliamentary debates regarding CEPO, ethical violation decisions (n=50) and CEPO’s response to the questions asked by the researcher within the scope of this research were used as data sources. The data were subjected to content analysis by the researcher.

Results and Implications: It is CEPO’s duty to establish the general code of ethics for the Turkish public officials. However, this is not a permanent task. The code established in 2005 is still valid. CEPO’s ongoing activities include ethics education and investigation of ethical violations of senior public officials. CEPO’s teaching staff is not large enough to meet the needs of the huge Turkish public sector. Ethical violation investigations, on the other hand, are highly dependent on the legalistic approach, with few exceptions. The legalistic approach hinders the development of an autonomous civil service ethics acquis. It is possible for a legal review to take place outside the CEPO. Moreover, the investigations of the judiciary and the ombudsman have certain sanctions. These findings show that the position of CEPO in the Turkish ethical system is open to debate. This research discusses two alternatives to increase CEPO’s contributions: fully authorized CEPO vs. activated CEPO. The theoretical basis of the fully authorized CEPO is Finer’s accountability-based approach, while the theoretical basis of the activated CEPO is Friedrich’s responsibility-based approach. The first model proposes reforming the CEPO as a large, independent agency with large investigative powers. The second model proposes that the CEPO take the initiative in ethics and inculcate the high standards in ethical violation decisions. This model also requires the establishment of profession-based deliberation groups. In this study, it was argued that the second model is more suitable for the Turkish ethics system. The first model is more costly, and Türkiye already has bodies vested with investigative powers. However, there is no institution other than CEPO that can create the acquis on ethics. The accountability-responsibility balance needs to be re-established under the leadership of CEPO.