

KURUMSAL AHLAKİLİK ÖZ DEĞERLENDİRME METODOLOJİSİ (IntoSAINT)

İsa CAN*

Giriş

T.C. Sayıştay Başkanlığının ev sahipliğinde EUROSAL üyesi yüksek denetim kurumlarında görevli çeşitli kademelerde bulunan meslek mensuplarına 27-31 Mayıs 2013 tarihleri arasında IntoSAINT (Self Assessment Integrity Test for INTOSAI Members) Kurumsal Ahlakilik Öz Değerlendirme Çalıştayı moderatörlüğü eğitimi verilmiştir. Eğitim programında Hollanda ve Makedonya Sayıştaylarından gelenlerin yanı sıra T.C. Sayıştay Başkanlığından daha önce IntoSAINT moderatörlüğü eğitimi almış mensuplar da eğitici olarak görev almışlardır.

EUROSAL üyeleri arasından IntoSAINT Moderatörlüğü eğitimi için Türkiye'ye davet edilen Sayıştaylardan, söz konusu eğitim programına katıldıktan sonra bu çalıştayı kendi kurumlarında da yapılmasına ve eğitim programına katılan mensupların IntoSAINT Moderatörleri havuzuna katılmalarının sağlanmasına yönelik olarak bir taahhüt alınmıştır. Söz konusu havuzda bulunan isimler diğer ülke Sayıştaylarından talep edilmesi halinde bu kurumlarda yürütülecek olan IntoSAINT Çalıştaylarında moderatör olarak görev alabileceklerdir.

SAINT ve IntoSAINT Nedir?

Risk analizi çalıştayı formatında yapılandırılan "Ahlakilik Öz Değerlendirme Metodolojisi" (Self Assessment Integrity Test- SAINT), 2005 yılında Hollanda İçişleri Bakanlığı, Amsterdam Ahlakilik Bürosu ve Hollanda Sayıştayının ortak çalışmaları sonucunda geliştirilmiş ve IntoSAINT adı ile Sayıştaylara uyarlanmıştır.

IntoSAINT, kurum yönetiminin liderliğinde, muhtemel ahlakilik ihlallerini tespit etmeyi ve önlemeyi amaçlamaktadır. Ayrıca bu metodoloji, iş süreçlerinde yaşanan kırılmalıklar ile riskli alanlar konusunda mensupların farkındalığını artırma amacına hizmet etmektedir.

IntoSAINT metodolojisi, Sayıştaylarda kurumsal ahlakilik altyapısının mensuplar tarafından test edilmesi ve bu çerçevede getirilen önerilerin bir rapor ile üst yönetime sunulması üzerine inşa edilmiştir.

Bu metodoloji, Meksika, Hollanda, Kuveyt, Vietnam, Makedonya, Norveç, Endonezya gibi farklı ülkelerde uygulanmıştır. 2011 yılında iki Sayıştay mensubu

* Sayıştay Denetçisi

Bu çalışma IntoSAINT Çalıştayı Uygulama Rehberi esas alınarak hazırlanmıştır.

IntoSAINT moderatör eğitimi almış olup, Mayıs 2013'te Ankara'da yapılan IntoSAINT moderatör eğitimi ile bu sayı on bire ulaşmıştır.

IntoSAINT Metodolojisi ve Kavramsal Çerçevesi: Kurumsal Ahlakilik Kontrol Sistemi

Türkçeye ahlakilik ve bütünlük olarak çevrilen “integrity” kelimesinin kökü Latince olup “dokunulmamış”, “bozulmamış”, “lekesiz”, “erdem” gibi anlamları vardır.

Kamu yönetimi açısından düşünüldüğünde kurumsal ahlakilik kontrol sistemi kamu görevlileri ile kurumların organizasyon yapılarından ayrı düşünülemez. Kamu görevlileri etik değerlere uygun hareket etmeli, kurumsal altyapı da bunu teşvik eder nitelikte olmalıdır. Herhangi bir etik dışı olaya mahal vermeyecek ortamın sağlanması da öncelikle kurum yönetiminin yükümlülüğü altındadır. Kurumsal ahlakilik altyapısının sağlam temellere oturmasının sağlanması görevlilerin ahlaki yapısı ile sistemin bunu sağlayacak nitelikte kurgulanması ile mümkündür.

Gerek hükümet ve yönetenlerin otoritesinin gerekse de kamuoyunun yöneticilere olan güveninin temini açısından kamu kurumlarında kurumsal ahlakilik sisteminin kurulması ve uygulanmasının izlenmesi önemlidir. Zira vatandaşların kendilerini yönetme yetkisini devrettikleri idarecilere güvenmek istemeleri tabiidir ve vekil olan yöneticilerin asil olan kendileri rağmına hareket etmelerini hoş göremezler.

Kurumsal ahlakilik sistemi sadece mevzuu hukuk kurallarına dayanılarak oluşturulmaz, aynı zamanda bireylerin içsel ve moral değerleri ile vicdanlarına da dayanmaktadır.

Kurumsal Ahlakilik altyapısını oluşturacak sistem ilk olarak “önlemeye”, sonrasında da “müeyyide uygulamaya” yönelik olmalıdır. Zira ortaya çıkan etik ve ahlakilik ihlallerinin vermiş olduğu zarar, bu ihlallerin ortaya çıkmaması için alınacak tedbirlerden çok daha maliyetlidir.

Kurumsal Ahlakilik altyapısını oluşturacak sistem devamlılık arz etmelidir. Ortaya çıkan somut ihlallere karşı alınacak anlık önlemler yetersiz kalacaktır. Bunun için ahlakilik kontrol çevresi ve sisteminin kurumun mevcut yönetim sistemi içine derç edilmesi gerekmektedir.

IntoSAINT Metodolojisi ve Aşamaları

IntoSAINT'in temelinde SAINT metodolojisi bulunmaktadır. SAINT metodolojisi herhangi bir kamu idaresinde kurumsal ahlakilik altyapısının olgunluğunun kurum mensupları vasıtası ile test edilmesine ve bu çerçevede getirilen önerilerin bir rapor ile üst yönetime sunulması üzerine oturmaktadır. Metodolojide beş aşama bulunmaktadır. Bunlardan ilki kurumun tanınması ve kurumun birincil ve ikincil önemi haiz iş süreçleri ile yönetim süreçlerinin tanımlanmasıdır. Bu safhada kurum tanıma gerçekleştirilir. Sayıştaylar için bu süreçler belli olmakla birlikte bu aşamada kurumun teşkilat kanunları ve diğer hukuki metinlerden yararlanılmaktadır.

İkinci aşamada ise kurumun iş bu tanımlanan süreçleri ile alakalı olarak ahlakilik ihlallerinin yaşanabileceği düşünülen alanlarına odaklanılır. Söz konusu *kırılganlıkların* temelde kurumun içsel ve dışsal bazı faaliyetlerine dayandığı varsayılır.

İçsel faaliyet alanları kurumların kullanmış oldukları kaynaklarla ilgilidir. Bilgi (milli güvenlik, gizli bilgiler, doküman ve dosyalar), para (nakit ve menkul kıymet yönetimi, harcama ve harcırahlar), mallar (yönetim ve tüketim malzemeleri) ve gayrimenkul (alım satım) bu içsel faaliyetlere örnek verilebilir.

IntoSAINT metodolojisinde dışsal faaliyetler; sözleşme yapma (tedarikler), ödeme (teşvik, destek hibe vb.) imtiyaz verme yetkileri (lisans, sertifika vb.), düzenleme yapma yetkileri (standart ve kural koyma vb.), denetleme ve soruşturma yetkisi (denetim, gözetim, kontrol ve inceleme) ve kanun uygulama, kolluk yetkileri (soruşturma, kovuşturma cezalandırma vb) olarak tanımlanmaktadır.

Bu aşamada katılımcılara yukarıdaki hususların yer aldığı bir dizi soru seti verilir ve yukarıda yer alan hususların kendi kurumları için ne kadar *kırılganlık riski* taşıdıkları tespit edilmeye çalışılır. Buradan elde edilen sonuçlar sonraki süreçlerde girdi olarak kullanılacaktır.

Üçüncü aşamada ise söz konusu *kırılganlıklar* üzerinde baskı oluşturarak etik ihlallerin ortaya çıkma riskini arttıran bazı faktörler ele alınmıştır. Söz konusu *kırılganlık artırıcı etkenler* beş başlık altında toplanmıştır. Bunlar; karmaşıklık (9 alt bileşen), değişim/ dinamikler (7 alt bileşen), yönetim (8 alt bileşen), personel (11 alt bileşen) ve problem tarihçesidir (5 alt bileşen).

Katılımcılara yukarıda yer alan hususları içeren bir tablo verilir. Katılımcılar bir önceki aşamada olduğu üzere burada yer alan her bir alt bileşenin kendi kurumları için ne denli bir risk unsuru olduğu konusunda 0, 1, 2 ve 3 şeklinde puanlama yaparlar. Daha önce puanlanan *kırılganlıklar* ile *kırılganlık artırıcı etkenlerin* sonuçları *kırılganlık profiline* oluşturulmasında kullanılır. Bu tabloya yönetici özetinde yer verilir.

Dördüncü aşamada ise Metodolojinin en önemli yönü olan kurumsal ahlakilik kontrol sisteminin olgunluğu ortaya konmaktadır. Kurumsal ahlakilik kontrol sistemi; etik yönetimin tesis edilebilmesi ve bunun sürdürülebilmesi için yönetimin almış olduğu tedbirler ve kontroller manzumesi olarak tanımlanabilir. Sayıştaylar için ISSAI'lerin ilgili standartları esas alınmaktadır. Toplamda 16 adet başlık altında toplanan bu kontrollerin altında 97 adet alt tedbir maddesi bulunmaktadır.

Genel Kontroller		
	1. Ahlakilik Politika Çerçevesi	
Sıkı Kontroller	2. Kırılganlıklar / risk analizi	Yumuşak Kontroller
3. Sorumluluklar		8. Değerler ve Standartlar
4. YDK kanuni çerçevesi	13. İşe alım ve seçim	9. YDK'ların mesleki standartları
5. Ahlakilik kanunları ve düzenlemeleri		10. Ahlakilik Farkındalığı
6. İdare Organizasyonu/ İç Kontrol	14. Ahlakilik ihlallerine karşı yaptırım	11. Yönetimin Tutumu
7. Fiziksel Güvenlik		12. Kurumsal Kültür
	15. Hesap verebilirlik ve Şeffaflık	
	16. Denetim ve İzleme	

Katılımcılara toplam 16 başlık altında bulunan ve sıkı, yumuşak ve genel kontroller başlıkları altında tanımlanan toplam 97 adet tedbirin yer aldığı bir liste verilir ve aşağıdaki tabloya göre doldurmaları istenir.

Puan	Kriter
0	- Tedbir mevcut değil
1	- Tedbir mevcut - Tedbir uygulanmıyor ve gözlemlenmiyor
2	- Tedbir mevcut - Tedbir uygulanıyor ve gözlemleniyor - Tedbir etkili değil
3	- Tedbir mevcut - Tedbir mevcut ve gözlemleniyor - Tedbir etkili

Söz konusu tablolar doldurulduktan sonra Ahlakilik Kontrol Sisteminin 16 bileşeni için ayrı ayrı ortalama puanlar bulunur. 16 bileşenin her birinin ortalamaları alınarak aşağıdaki tabloda kendisine uygun Seviye tespit edilir. Bu çalışma ile genel olarak ahlakilik kontrol sisteminin olgunluk seviyesi hakkında fikir edinilir.

Ahlakilik Kontrol Sisteminin Olgunluk		
Puan Ortalaması	Seviyesi	
$0 \leq x \leq 1$	1	Düşük
$1 < x \leq 2$	2	Orta
$2 < x \leq 3$	3	Yüksek

Beşinci aşama da ise Boşluk Analizi yapılmaktadır. IntoSAINT'in nihai amacı *Boşluk Analizi* yapabilmek ve kurum üst yönetimine alınabilecek tedbirlere ilişkin öneriler getirmektir. Burada göz önünde bulundurulması gereken en önemli nokta söz konusu değerlendirmelerin tamamen katılımcılar tarafından ortaya konduğu gerçeğidir. Bu da metodolojinin güçlü yanıdır. Zayıf yanı ise katılımcıların kendi kurumlarının zayıflıkları hakkında ketum olma riskidir. Bu noktada da moderatörlerin yapılan tartışmaların isimsiz olarak yayınlanacağını garanti etmesi ve bunu sağlaması gerekmektedir.

Boşluk analizi iki aşamalıdır. Birinci seviye boşluk analizinde yukarıda sonuçlarına ulaşılan *kırılma profili* ile *kurumsal ahlakilik kontrol sisteminin olgunluk seviyeleri* karşılaştırılır ve kurumun kendi çalışanları tarafından betimlenen mevcut hali ortaya konur.

Bir önceki aşamada 16 adet tedbir başlığına ilişkin olarak verilen puanlar excell tablosuna aktarılarak sonuçlar grafikler aracılığı ile çalıştay katılımcılarına gösterilmekte ve sonuçlar moderatör eşliğinde tartışmaya açılmaktadır. Burada amaç kurum mensuplarının kurumun ahlakilik sisteminin olgunluk seviyesinin nasıl artırılabilmesine ilişkin görüşlerini almaktır. Yapılan tartışmalar sonucunda katılımcıların üzerinde ittifak ettiği hususlar yönetici özetine doğrudan alınabilmektedir. Üzerinde genel bir mutabakatın sağlanmadığı alanlar da ise moderatör tarafından konu derinleştirilmekte, ortaya çıkan sonuç analiz edilmeye ve katılımcıların genel düşüncesi rapora aktarılmaya çalışılmaktadır.

Boşluk analizinin ikinci aşamasında ise mensupların gözünde en riskli alanlar belirlenir ve burada yer alan risklerin bertaraf edilmesi için gereken tedbirlerin neler olabileceği tartışılır. Burada seçilen alan sayısının beşi aşmaması sağlıklı değerlendirme yapılması açısından önemlidir. Aksi halde kendilerine rapor sunulan üst yöneticilerin sonuç raporunda yer alan pek çok öneri karşısında ortaya konan önerileri göz ardı etme ihtimali bulunmaktadır.

Çalıştay sonucunun ahlakilik kontrol sisteminin yürütücüsü olan üst yönetime bir rapor ile sunulması moderatörün görevidir. Bu raporda kurum çalışanlarının bakış açısından hangi alanların geliştirilmesi gerektiği ve ne gibi önlemlerin alınabileceğine dair tespitler bulunmaktadır.

Yapılan değerlendirmeler neticesinde *kırılma noktaları* ve *kırılma artırıcı etkenleri* azaltacak tedbirler ile birlikte ahlakilik kontrollerinin geliştirilmesine yönelik olarak tespitlere yer verilebilir.

Sonuç

IntoSAINT metodolojisinin aşamalarını özetleyecek olursak; ilk olarak kurum tanıma gerçekleştirilmekte, kurumun *doğal kırılabilirlik* unsurları hakkında bilgi edinildikten sonra bu *kırılabilirlikleri artıran faktörler* ile birlikte *kurumsal kırılabilirlik profili* üretilmekte ve bunun değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu değerlendirmenin sonucuna göre *kurumsal kırılabilirlik profili* seviyesi düşük, orta veya yüksek dereceli olarak tanımlanmaktadır. Sonraki aşamada *kurumsal ahlakilik kontrol sisteminin* olgunluk seviyesi değerlendirilmektedir. Yapılan bu değerlendirme sonucuna göre yine düşük, orta veya yüksek dereceli bir olgunluk seviyesi saptanmaktadır. Son olarak da çalıştay katılımcıları ile birlikte boşluk analizi yapılarak alınması gereken tedbirlere yönelik tespit ve tavsiyelerde bulunulmaktadır.

IntoSAINT çalıştayının yapılması ve sonuçlarının izlenmesinin aşağıda sayılan, Sayıştaylar için önemli standartların ve dokümanların öngördüğü kurumsal ahlakilik sisteminin geliştirilmesine yardımcı olması beklenmektedir.

- ISSAI 20 (Saydamlık ve Hesap verebilirlik), İlke 4- YDK'ların, her seviyedeki çalışanları için yüksek dürüstlük ve etik standartları uygulaması hakkında,
- ISSAI 30 (Etik Kurallar), 2. Bölüm- Dürüstlük (Integrity), paragraf 12-13.
- ISSAI 40 (Kalite Kontrol), Unsur 2- İlgili Etik Gereklilikler,
- ISSAI 5700 (Taslak-Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Önleme Denetimi Rehberi) 2.3.7.5, IntoSAINT metodolojisinin uygulanması hakkında,
- EUROSAT Denetim ve Etik Çalışma Grubunun yayımlamış olduğu "Ahlaki Altyapılarının Güçlendirilmesi için Sayıştaylara Destek" çalışması, 6 No'lu Başlık.

IntoSAINT metodolojisinin ve bunun altında yatan etik ve etik yönetime ilişkin doktrinde yer alan başkaca çalışmaların incelenmesi ve bu yönde adımların atılması gerek Sayıştayların gerekse de denetimi altında bulunan kurumların kurumsal ahlakilik sisteminin güçlendirilmesine hizmet edecektir. Bunun için Sayıştay Başkanlığının da kurumsal ahlakilik kontrol sisteminin olgunluk seviyesini değerlendirmesi ve diğer kamu kurumlarına örnek teşkil etmesi bakımından kendi IntoSAINT çalıştayını gerçekleştirmesi beklenmektedir. Sayıştay Başkanlığının, IntoSAINT metodolojisinin dayandığı SAINT'in diğer kamu kurumlarında da anlaşılması için çaba sarf etmesi, buralarda SAINT çalıştaylarının yürütülebilmesi konusunda onbir adet eğitimli moderatörü ile rehberlik etmesinin de faydalı olabileceği düşünülmektedir.