

“ETİK DENETİM” KONULU EUROSAI ETİK DENETİM ÇALIŞMA GRUBU TOPLANTISI

Yaşar UZUN*

EUROSAI'nin Denetim ve Etikten Sorumlu Görev Gücü (EUROSAI Task Force on Audit and Ethics) tarafından 17-18 Eylül 2013 tarihlerinde Lüksemburg'ta ECA (European Court of Auditor) tesislerinde düzenlenen “Etik Denetim” konulu seminerin¹ temel amaçları;

- “Etik” ve “etik denetimi” konularında katılımcı Sayıştayların farkındalığını geliştirmek,
- Etikle ilgili hususların denetlenebilmesi ve bu hususların denetimlere dahil edilmesi imkanlarını araştırmak,
- Etik esaslı denetimlerle ilgili karşılaşılabilecek sorunları ele alarak, gelecekte kullanılacak metodolojik yaklaşımları (Sayıştayların denetim kapsamı, ele alınabilecek alanlar, denetim kriterleri ve denetim teknikleri vb.) araştırmak,
- Katılımcıların etik denetimle ilgili görüş alışverişinde bulunmalarını sağlayarak, mevcut deneyimlerinden yararlanmalarını teşvik etmektir.

SEMİNER AKTİVİTELERİ

A) Etik ve etik yönetimi anlama, uygulama ve ölçümleme sunumu:

EIPA (European Institute for Public Administration) uzmanlarından Prof. Dr. Christoph Demmke tarafından yapılan sunumda;

1. Kamu hizmetinde etik kavramı, bu kavramın dürüstlük (integrity) boyutunda ele alınması, dürüstlük kavramının uygulanması, izlenmesi ve raporlanması,
2. Klasik bürokrasiden post bürokratik sisteme geçiş,
3. Profesyonel etik liderlik kavramı ve bu kavramın organizasyonel performansla pozitif bağlantısı,
4. Etik uygulamaların etkinliğinin ölçülmesinde kriterlerin belirlenmesi,
5. Etik uygulamaların etkinliğinin ölçülmesinin zorluğu,
6. Etik kuralların etkinliğinin değerlendirilmesi,

* Sayıştay Uzman Denetçisi

1 Seminer hakkında daha fazla bilgiye ve seminerde yapılan sunumlara (<http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/meetingsevents/Seminars/default.aspx>) linkinden ulaşılabilir.

7. Etik olmayan davranış çeşitliliğinde gözlemlenen artış,
8. Etkin işleyen bir etik yönetimin önündeki zorluklar,
9. Medyada etikle ilgili ele alınan konu başlıkları,
10. İnsan kaynakları reformlarında beklenilmeyen davranış sonuçları gibi konu başlıklarına değinilmiştir.

B) EUROSAI üyesi yüksek denetim kurumları ile yapılan etik-esaslı konulara ilişkin araştırma anketi sonuçlarının değerlendirilmesi:

Seminerde, EUROSAI Denetim ve Etikten Sorumlu Görev Gücünün 2012-2014 yılları İş Planı tanıtıldıktan sonra, 2012 Aralık ayında 50 EUROSAI üyesi yüksek denetim kurumuna sorulan etik-esaslı konulara ilişkin araştırma anketi sonuçları hakkında bilgi verilmiştir. Bu araştırma sonuçlarına göre, üye ülke yüksek denetim kurumlarına, etik kodlar ve düzenlemeler, insan kaynakları politikaları, etik alanında kurumda oluşturulan komisyonlar, etik rehberlik ve eğitim, fiili sorunlar, etik yönetim ve değerlendirme araçları, kamu idarelerinde etik denetim hakkında soruların yöneltildiği ve bu araştırmaya 32 ülke yüksek denetim kurumunun cevap verdiği anlaşılmaktadır. Çalışma sonuçlarına göre;

1. Cevap veren yüksek denetim kurumlarının yaklaşık % 70 inde, kendilerinin dışında ülkelerinde ayrıca, etik esaslı konularla uğraşan diğer kuruluşların da bulunduğu ve bu kuruluşlarla yeterli düzeyde işbirliği içerisinde oldukları,

2. Yüksek denetim kurumlarının çoğunluğunun, etikle ilgili hususlarda, denetleme gücünün olduğu,

3. Bazı yüksek denetim kurumlarının mali denetim, uygunluk denetimi ve/veya performans denetimleri yaparken etikle ilgili konuları değerlendirdikleri, çok azının doğrudan etik/dürüstük değerlendirmesine yönelik denetim yaptıkları,

4. Yüksek denetim kurumlarının uygunluk denetimlerinde/denetim yaklaşımlarında etik esaslı konular olarak menfaat çatışması, dürüstlük (integrity) ya da şeffaflıkla ilgili konuların başlıca ele alındığı, iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesinde bu başlıklara ilişkin uygulamaların düzenlemelere/ etik kodlara aykırılığının ele alındığı,

5. Çoğu örnek olaylarla, ihale süreçlerinde yürütülen denetimlerde karşılaşıldığı ve bu örneklerin şeffaflık, dürüstlük (integrity), menfaat çatışması ve/veya kamu kaynağının yanlış kullanımı ile ilgili olduğu

anlaşılmaktadır.

C) Etik Denetimin Önündeki Zorluklara İlişkin Görüşmeler:

Seminerde EUROSAI yüksek denetim kurumlarının temsilcilerinden oluşturulan çalışma ekipleri ile beyin fırtınası esasına dayalı olarak aşağıda belirtilen alanlarda etik denetimle ilgili sorunlar ele alınmıştır:

- a. Etik denetimle ilgili olarak yüksek denetim kurumlarının görev kapsamı,
- b. Etik denetim kriterleri,
- c. Etik denetim metodolojileri,
- d. Etik denetimde başarı faktörleri,
- e. Etik denetimde engeller,
- f. Öğrenilebilecek hususlar.

Her bir çalışma alanı ekibinin seminer sırasında yapmış oldukları tespitler aşağıda ifade edilmiştir:

a. Etik denetimle ilgili olarak yüksek denetim kurumlarının görev kapsamı

1. Çoğu yüksek denetim kurumunun görev kapsamında etik denetiminden açıkça bahsedilmediği, fakat genel görev kapsamının bir parçası olarak etik denetim yapma haklarının bulunduğu,
2. Etik denetimin uygunluk denetimi kapsamında ele alınabileceği,
3. Bu denetimde odaklanılması gereken hususun etik yönetim sisteminin geliştirilmesi olduğu,
4. Denetlenen kuruluşa Sayıştayın etik denetimle ilgili bir görevinin olduğunun ve bunun kapsamının izahında problemler yaşanabileceği belirtilmiştir.

b. Etik denetim kriterleri olarak;

1. Mevzuat (Personel kanunları, etik yasalar, disiplin mevzuatı),
2. OECD rehberleri,
3. Kıyaslama,
4. Denetlenen kuruluşun iç düzenlemeleri,
5. Genel prensipler (verimlilik, etkinlik, genel mantık, açıklık) gibi araç ve kavramlardan yararlanılabileceği ifade edilmiştir.

c. Etik denetim metodolojileri olarak;

1. Anketler (kuruluşlar, personel, yöneticiler ve denetlenen kuruluşta etikten sorumlu diğer kişilerle),
2. Resmi ve resmi olmayan mülakatlar,
3. Dokümanlar (raporlar, iç rehberler, mevzuat/kriterler, iç politikalar),
4. Kuruluş ve ülke karşılaştırmaları
gibi yöntemlerden yararlanılabileceği ifade edilmiştir.

d. Etik denetimde başarı faktörleri olarak aşağıda belirtilen hususlar örnek olarak verilmiştir:

1. Etik denetimde başarı nedir sorusunun cevabını bulmak,
2. Raporlamada gizlilik,
3. İyi uygulamaların kullanımı,
4. Denetlenen kuruluşla denetim kapsamı ve kriterleri hakkında mutabakata ulaşmak,
5. İyi seçilmiş bir metodoloji,
6. Denetlenen kuruluşla iyi iletişim,
7. Denetimin iyi belgelendirilmesi,
8. Etik denetim bilgisine sahip olma,
9. Paydaşlar üzerinde pozitif etki oluşturmak,
10. Denetlenecek kuruluşun ve denetleyecek denetçilerin seçimi,
11. Denetim planlarının, kriter ve denetim amaçlarının açık olması,
12. OECD çerçevesinin kullanımı.

e. Etik denetimde karşılaşılabilen engeller olarak;

1. Bulgularda referans yapılacak yasal çerçeve eksikliği,
2. Denetlenen kuruluşun, yüksek denetim kurumunun böylesi bir denetim için yetkinliğini sorgulaması,
3. Denetlenen kuruluşun güven düzeyinin düşük olması,
4. Ciddi bulgular (ör: söylentiler, ihbarlar vb.) olmasına rağmen delilin olmaması,
5. Etik konulara ilişkin açık tanımın olmaması nedeniyle;
 - Denetlenen kuruluş tarafından etik çerçeve ve uygunluk alanında ortak bir anlayışa sahip olmama,
 - Yaptırımlar konusunda standart birliğin olmaması,

- Etik prensip ve değerlerin, denetimde nasıl uygulanacağını belirsiz olması gibi hususlar örnek olarak gösterilmiştir.

f. Öğrenilebilecek hususlar:

Çalışma ekibi, etik denetimin yerine getirilebilmesi için aşağıdaki hususlarda farkındalığa sahip olunması gerektiğini bildirmiştir:

1. Sayıştaylar; etik denetim için kaynak ihtiyacını sağlamalıdır.
2. Etik denetim alanındaki deneyim ve uzmanlıklara önem vermelidir.
3. Paydaş beklentilerini iyi yönetmelidir.
4. Ülke kültürel özellikleri dikkate alınmalıdır.
5. İyi uygulamaların farkında olunmalıdır.
6. Güçlü bir planlama ve denetim metodolojisine sahip olunmalıdır.
7. Etik denetiminde gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerekir.
8. Etik yönetime odaklanılmalıdır.
9. Dengeli denetim yaklaşımına sahip olunmalıdır.

D) Seminerde Yapılan Diğer Çalışmalar:

1. Seminer programında Portekiz Sayıştayının ve Malta Sayıştayının etik denetim kapsamında yaptığı denetimler, uyguladığı metodolojiler, kriterler ve denetim sonuçları hakkında bilgiler verilmiştir.

2. Ayrıca Macaristan Sayıştayının, Hollanda Sayıştayını ile birlikte yürüttüğü yolsuzlukla mücadele amaçlı proje de örnek olay olarak tanıtılmıştır. Macaristan Sayıştayını bu proje kapsamında 3 adet “Dürüstlük-Integrity” araştırması, yolsuzluk risk metodolojisi, Geoinformatik sisteme dayalı Web tabanlı Yolsuzluk Risk Haritasını oluşturmuştur.²

3. Seminerde EUROSAI yüksek denetim kurumlarının temsilcilerinden oluşturulan çalışma ekipleri ile beyin fırtınası esasına dayalı olarak etinin ne olduğu, yüksek denetim kurumlarının görev kapsamı ve etik denetimle ilgili taahhütleri, etik denetim metodolojileri, kriterleri, denetim standartları ve araçları, etik uygulamanın etkinliğinin nasıl ölçüleceği, yüksek denetim kurumlarının becerileri ve yetkinlikleri konularında interaktif şekilde bilgi ve deneyim paylaşımında bulunulmuştur. Bu çerçevede, program kapsamında yapılan ekip çalışmalarından aşağıda belirtilen sonuçlara ulaşılmıştır:

a. Yüksek denetim kurumları, mevzuat, kültür ve değerlere dayalı etik yönetim altyapısının ve ayrıca etik alanında uluslararası standartlarda “standart etik yönetim

2 Proje ile ilgili detaylı bilgi için bkz. <http://integritas.asz.hu/index.php?lang=en>

altyapısının” ne olduğunun araştırmasını yapmalı (ISSAI 30/40, OECD) ve deneyim paylaşımında bulunmalıdır.

b. Yüksek denetim kurumları, etik denetimle ilgili iyi uygulamaları takip ederek gerekli kıyaslama çalışmalarını yapmalıdır.

c. Yüksek denetim kurumları, etik yönetim etkinliğinin ölçümleme konusunda uzmanlarla atölye çalışmaları yapmalıdır.

d. Yüksek denetim kurumları, etik denetimle ilgili konu seçimlerinde; kamuoyu ilgisi ve kamuoyu algısı üzerine yapılan bilimsel araştırmalardan, anket ya da diğer değerlendirme metotlarından yararlanmalıdır.

e. Yüksek denetim kurumları, etik denetimle ilgili konu seçimlerinde, sonucunda fark yaratacak konuyu ele almalıdır.

f. Etik denetim sırasında kurumsal yapı ve fonksiyonların, kontrol sistemlerinin ve yönetim prosedürlerinin, süreç risklerinin incelenmesi gerekecektir.

g. Etik denetim öncesi ve sonrası durum ölçümlenmeleri yapılabilir ve değişim yoksa nedeni öğrenilebilir.

h. EUROSAI Çalışma gücünün görev kapsamı genişletilerek etik denetimle ilgili rehberler geliştirilmesi sağlanmalıdır.

i. Yüksek denetim kurumlarının içinde etik denetimle ilgili birimlerin oluşturulması, çalışanlara etikle ilgili eğitimler sunulmalıdır.

j. Yüksek denetim kurumları, iç kaynakların etik denetime tahsisini de sağlamalıdır.

4. Seminerin ikinci gününde Hollanda Sayıştay tarafından, denetlenen kuruluşlarda risk çevresinin değerlendirilmesi ve denetimde bir araç olarak Integrity (Dürüstlük) değerlendirme modeli (INTO)Saint tanıtımı yapılmıştır.

GENEL DEĞERLENDİRME

1. Seminerde genel olarak; yüksek denetim kurumlarının, etik denetim uygulamalarında hangi düzeyde oldukları hakkında genel bir bilgi alışverişinde bulunulmuştur. Etik esaslı denetimin, yüksek denetim kurumlarının geniş kapsamlı denetim görev alanına kesin ve çok açık şekilde dâhil olduğu, yapılacak etik denetimlerle kamu idarelerinde ve kamu yaşamında katma değer oluşturulacağı, yüksek denetim kurumlarının, sürekli deneyim paylaşımlarıyla kazanımlar elde edecekleri, etik esaslı denetimlerde özel standartlar, ölçümleme kriterleri, metotlar ve araçlar hakkında karşılıklı bilgi aktarımı ve rehberlik yapabilecekleri gibi hususlar seminerde paylaşılan tespitler arasında yer almaktadır.

2. EUROSAl Denetim ve Etik'le ilgili Çalışma Gücünün, etikle ilgili hususları 2014 yılında da yüksek denetim kurumlarının gündemine, çeşitli seminer ve organizasyonlar şeklinde getireceği anlaşılmaktadır. Sayıştayımızın bu alandaki faaliyetleri takip etmesi, iyi uygulamaların kurum içine yansıtılabilmesi açısından önem arz etmektedir.

3. Seminere katılım gayretlerimiz nedeniyle, EUROSAl Denetim ve Etik'le ilgili Çalışma Gücü Seminer Başkanı tarafından ülkemize EUROSAl Audit-Ethics Task Force çalışmalarına aktif katılım için bir davet yapılmış olup, konu hakkında Başkanlığımız bilgilendirilmiştir.