

YÜKSEK DENETİM KURUMLARI ETİK DENETİM UYGULAMALARI

ETHICS AUDIT PRACTICES OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS

Yaşar UZUN*

ÖZ

Günümüzde çeşitli yüksek denetim kurumlarının etikle ilgili konuları denetim konusu yaparak kamu yönetimlerinde etik değer ve ilkelere dayalı dürüstlük politikalarının geliştirilmesine ve uygulanmasına katkı sundukları gözlemlenmektedir. Yüksek denetim kurumlarının uluslararası denetim standartları, rehberler ve uygulama örnekleri çerçevesinde yapacakları etik denetimlerle; etik değerler ve ilkelerin bir sistem anlayışı çerçevesinde kurumsal işleyişlere entegre edilmesinde, kurumsal risklerin kendilerinin ve/veya olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılmasında ve kamu görevlilerinin etik davranışlarının teşvik edilmesinde önemli fırsatlar sağlanacaktır. Çalışmanın genel amacı, etik denetimin yapılabileceği temel alanlar ve uygulanış şekillerine dair yüksek denetim kurumları uygulamalarına değinilerek bu denetimlerin önemine ve yapılabiliğine vurgu yapmaktır.

Anahtar Kelimeler: Etik Altyapı, Etik Denetim, Yüksek Denetim Kurumları, Etik Değer ve İlkeler, Dürüstlük.

ABSTRACT

Today, it is observed that many SAls contribute to public entities for their development and implementation of integrity policies by conducting ethics audits. Ethics audits to be performed by SAls in the framework of international audit standards, guidelines and practices would provide important opportunities for public entities in integrating ethical values and principles into institutional functioning within a system understanding, preventing institutional risks and/or their negative impacts, and promoting ethical behaviors of public officials. The general purpose of this paper is to raise awareness regarding to importance of ethics audit and its practicability by addressing the main areas of ethics audit and SAls' practices in terms of its implementation.

Keywords: Ethics Infrastructure, Ethics Audit, Supreme Audit Institutions, Ethical Values and Principles, Integrity.

* Sayıştay Uzman Denetçisi, yasaruzun@sayistay.gov.tr

GİRİŞ

Dürüstlük, şeffaflık ve hesap verebilirlik, iyi yönetişimin köşe taşlarıdır ve kamuda güveni tesis etmekte temel araçlardır (EUROSAI TFAE, 2014: 50). Bu araçlara dayalı “etik kamu yönetimi”, en basit anlamıyla, kamu görevlilerinin kamusal işleri yerine getirirken tarafsızlık, nesnellik ve dürüstlük ilkeleri çerçevesinde buldukları makamı kişisel, özel, maddi veya partizan bir kazanç için kullanmaktan çekindikleri bir yönetim anlayışını ifade eder. Başka bir ifadeyle, “etik ilke ve değerlere dayanan ve işleyişinde bu ilke ve değerlere işlerlik kazandıran yönetim” biçim ve anlayışıdır (Ömürgönülşen, 2013: 3). Etik kamu yönetiminin geliştirilmesi, kamu sektörünün dürüstlük ilkelerine dayalı olarak işlemesi ve kamu idarelerinde performans artışının bu ilkeler çerçevesinde sağlanabilmesi açısından kamu hizmetini sağlayan kamu görevlilerinin etik değer ve ilkelere uygun davranış sergileyecekleri bir ortamın oluşturulması, işletilmesi ve sürdürülmesi temel bir gereksinimdir. Yüksek denetim kurumları, kamu yönetiminde etik davranışı destekleyecek etik yönetim altyapısının güçlendirilmesine yönelik denetimler yapma, parlamentoya ve kamuoyuna tespitler ve öneriler sunma imkanına sahip güvenilir dış denetim kurumlarıdır. Yüksek denetim kurumları tarafından yapılacak etik denetimler aracılığıyla vatandaşların kamu yönetimine, kamu idaresi yöneticilerine ve kamu görevlilerine olan güvenlerinde artış sağlanması beklenir (Uzun, 2017a: 87).

Yüksek Denetim Kurumları (YDK’lar) tarafından yapılacak etik denetim uygulamalarında artış sağlanmasının, dürüstlük politikalarının daha çok gündem konusu yapılarak etik kamu yönetimi oluşturmak için gerekli etik altyapının ve bu altyapıyı oluşturan unsurların kamu sektöründe geliştirilmesine ve güçlendirilmesine olumlu katkılar sunacağı düşünülmektedir. Bu noktada, etik denetim alanında denetim uygulaması yapmış olan YDK’ların deneyimleri ve uyguladıkları denetim metodolojilerinin farkında olmak, etik konusunun denetimlerde nasıl ele alınabileceğini örnekleriyle analiz edebilme ve bu alanda yapılacak kurumsal çalışmalar açısından izlenebilecek yol haritasını belirlemede yardımcı olacaktır.

Bu çalışmanın amacı, yüksek denetim kurumları etik denetim uygulamaları hakkında farkındalığı geliştirmektir. Çalışmada, öncelikle yüksek denetim kurumlarının neden etik denetim yapmaları gerektiği üzerinde durulacak, sonrasında ise etik altyapı ve etik denetim kavramlarına açıklık getirilmeye çalışılarak bu kavramların daha iyi anlaşılmasını teminen etik denetim uygulamalarından çeşitli örnekler sunulacaktır.

1. ETİK DENETİMİNE DUYULAN İHTİYAÇ

Küresel ölçekte ekonomik, siyasal, sosyal ve çevre gibi alanlarda yaşanan sorunlar dürüstlük gerekliliklerine olan ihtiyacı gün yüzüne çıkartmaktadır. Değerlerden sapmalar, toplumların yaşam kalitesini olumsuz etkileyerek “genel yarar” yerine “özel yararın” korunduğu, kamu düzeninin ve güvenliğinin bozulduğu, hesap verebilirliğin olmadığı ortamların oluşmasına yol açabilmektedir. Bu nedenle, etik değer ve ilkelere dayalı dürüstlük sistemlerinin geliştirilmesi bütün ülkeleri ilgilendiren temel bir gündem konusudur.

Ülke kamu yönetimlerinde şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanmasında kilit öneme sahip olan yüksek denetim kurumları, yapacakları etik denetimler aracılığıyla kamu yönetimlerinin “değerlere dayalı” bir anlayışı kazanmalarında ve dürüstlük gerekliliklerine dair uygulamada görülebilen yapısal sorunların çözümünde hükümetlere ve kamu idarelerine katkı sunabilecek kurumlardır. Yüksek denetim kurumlarını “etik denetim” yapmaya sevk eden temel faktörlere bakıldığında aşağıdaki hususların bu denetimlerin yapılmasında etkili oldukları değerlendirilmektedir:

- a. Etik denetimin sağlayacağı yararlar (kamu yönetimine olan güven artışı, idarelerde iç kontrol sistemlerini geliştirme, etik dışı davranışlarda azalma, etik yönetim sistemlerinin geliştirilmesi için gerekli politikaların belirlenmesi vb.) (EUROSAI TFAE, 2017: 51),
- b. Yüksek denetim kurumlarının dürüstlük, şeffaflık, yasallık, adil olma gibi kamu hizmetlerine ilişkin değerlere dair temel kamuoyu beklentilerini karşılama yükümlülüklerinin olması,
- c. Yüksek denetim kurumlarının parlamentolara denetim raporu sunma yetkilerine haiz kurumlar olması ve bu nedenle kamu yönetimindeki ayrıcalıklı konumları nedeniyle dürüstlük sistemlerini geliştirmeye yönelik değerlendirme ve tavsiyeler sunabilme imkânlarının olması,
- d. Kamu sektörü denetiminde anlayışların değişerek “hata tespiti” yerine hataların oluşmasını önleyen mekanizmaların geliştirilmesine yönelik denetimler yapma ihtiyacının gelişmesi (Uzun, 2017b: 25),
- e. Yüksek denetim kurumlarının ulusal dürüstlük sistemlerinin bir unsuru olmaları ve kamu sektöründe dürüstlük sistemini geliştirme rollerinin bulunması (Transparency International, 2017),

- f. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI'ler) gereklilikleri. Örneğin; kamu sektörü denetiminin temel ilkelerinin açıklandığı ISSAI 100 Standardında; kamu sektörü denetiminin kamu sektörünü oluşturan kamu idarelerinin ve bu idarelerde görev yapan kamu görevlilerinin görev ve fonksiyonlarını etkin, verimli, etik olarak ve yürürlükteki yasal düzenlemelere uygun şekilde yerine getirmeleri yönündeki beklentinin güçlendirilmesine ve uygun şartların oluşturulmasına yardım ettiği ifade edilmektedir (ISSAI 100/17)).

2. ETİK ALTYAPI VE ETİK DENETİM KAVRAMI

Kamu yönetiminde etik davranışın yönetiminde mantıksal bir çerçeve sunan "etik altyapı", kamu sektöründe yüksek davranış standartlarını teşvik etmekte ve "etik denetim" kavramının anlaşılması noktasında temel referans çerçeve niteliğini taşımaktadır. Bu altyapı, "etik rehberlik", "etik boyutlu insan kaynakları yönetim politika ve uygulamaları" ve "etik kontrol" gibi temel fonksiyonlarla ilgili unsurlar içermektedir:

"Etik rehberlik" fonksiyonu; etik değer ve davranış standartlarının tanımlanması, yöneticiler tarafından etik liderlik davranışlarının sergilenmesi, etik değerler, davranışlar, politika ve uygulamalara dair eğitim ve farkındalık geliştirme çalışmalarının organize edilmesi, gerektiğinde belirli usuller dâhilinde çalışanlara etikle ilgili danışmanlık desteğinin sağlanması gibi çalışmalar yapılmasını gerektirmektedir.

"Etik boyutlu insan kaynakları yönetim politika ve uygulamaları" fonksiyonu; işe alma, seçme, görevlendirme, performans değerlendirme gibi temel insan kaynakları yönetim politikalarının şekillendirilmesinde "etik davranışın" göz önünde bulundurulması gereken temel bir kriter olmasını öngörmektedir.

"Etik kontrol" fonksiyonu ise etik davranışı yönetebilmek, etik değer ve ilkelerin ve bu anlamda kurumsal itibarın zarar görmemesi açısından gerekli kontrol mekanizmalarının oluşturulmasıyla ilgilidir. Bu açıdan bakıldığında, etik kontrol açısından temel davranış standartlarını belirleyen yasal bir çerçevenin, iç kontrol ve dış denetim gibi hesap verebilirlik mekanizmalarının, uygulamayı zorunlu hale getiren prosedürlerin ve kamu bilgisine erişimi sağlayan, halkın katılımını ve incelemesini kolaylaştıran şeffaflık mekanizmalarının varlığı önemli hale gelmektedir (EUROSAI TFAE, 2013: 5).

OECD'nin geliştirdiği etik altyapı çerçevesi bu çerçeve kapsamına giren etik altyapı fonksiyonlarının dayandığı ilkeler aşağıda görüldüğü şekilde özetlenebilir:

Etik rehberlik fonksiyonunun dayandığı ilkeler: OECD'ye göre etik yönetim sistemi genellikle, etik kodlarla başlamaktadır. Bu düzenlemeler, kamu görevlilerinin uymaları beklenen prensipler dizisi ya da davranış şekillerini ele almaktadır. Bu düzenlemeler, etikle ilgili diğer unsurların oluşturulmasına da zemin sağlamaktadır (OECD, 2005: 80).

OECD, sadece etik kodların tanımlanmış olmasının etik yönetim sisteminin oluşumu açısından yeterli olmayacağını öngörmektedir. Etik farkındalığı artırma, etik standartlar ve kurumsal değerleri anlama ile etik ikilemlerle ve riskli durumlara karşılaşıldığında doğru çözüme ulaşabilme kapasitesinin artırılması açısından kurum içerisinde verilen eğitimler, etik altyapının önemli bir parçasını oluşturacaktır (OECD, 2005: 68).

OECD, çoğu etik programlarında, çalışanlara etikle ilgili sorularda tavsiye niteliğinde (yazılı ya da sözlü) cevaplar vermek üzere danışmanlık mekanizmaları tanımlandığını belirleyerek etik danışmanlık müessesesinin kamu yönetimi ve kamu idarelerindeki önemine vurgu yapmaktadır (OECD, 2005: 81).

OECD'ye göre, etik yönetim sisteminin geliştirilmesi ve sürdürülebilmesinde en etkin unsur, üst yönetimin yaklaşımıdır. Etik davranışın benimsenmesine ve kurumsallaşmasına yönelik bütün çalışmaların boşa gitmemesi açısından lider ve üst yöneticilerinin etik davranışı yüceltmeleri ve etik davranışa bağlılığa dair yaklaşım ve tutum sergilemeleri önem arz etmektedir. Bu nedenle, kamu idarelerinin üst yöneticileri, çalışanları için örnek rol model olmalıdırlar (OECD, 2005: 67).

Etik yönetim politika ve uygulamalarının dayandığı temel ilke: OECD'ye göre kamu görevlilerinden beklenen yüksek davranış standartları ile kamu görevlilerinin düzgün yaşama ve çalışma şartlarını sağlayan "paket", bir paranın iki yüzü gibidir. Söz konusu "paket", yeterli iş güvenliği, terfi ve kariyer gelişim imkânı, adil ücretlendirme ya da sosyal takdir gibi temel unsurlardan oluşmaktadır. Adil ve tarafsız insan kaynakları yönetim politikaları, kamu sektöründe seçim ve terfi süreçlerinin genel mesleki gereksinimlere ve müdahaleleri azaltıcı diğer faktörlere dayalı olarak işlenmesini sağlamalıdır (OECD, 2005: 68).

Etik kontrolün dayandığı temel ilke: OECD, hesap verebilirlik ve kontrol mekanizmalarının güçlendirilmesini etik kamu yönetimi açısından temel bir ihtiyaç olarak değerlendirmektedir. Bu çerçevede, hesap verebilirlik ve kontrol

mekanizmaları, etik dışı davranışın işlenmesini güçleştirerek ve tespit edilmesini kolaylaştırarak etik davranışı teşvik edecektir. Hesap verebilme mekanizmaları, idari faaliyetlerle istenilen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığını ve ilgili süreçlerin uygun şekilde işletilip işletilmediğini kontrol etmeye rehberlik hizmeti sağlamaktadır. Bu mekanizmalar; idari prosedürler, iç ve dış denetimler ve kurumsal performansın değerlendirilmesi gibi kapsamlı süreçleri ya da ihbar bildirimleri gibi prosedürleri içerebilir. Etik davranışla ilgili temel standartları tanımlayan kanun ve düzenlemeler de (ceza kanunu, personel kanunu, menfaat çatışmasına dair düzenlemeler, hediye ve ikram alma yasağı, mal varlığı bildirimleri vb.) kontrol sisteminin önemli unsurları arasında yer almaktadır (OECD, 2005: 69).

Etik altyapı çerçevesi ve dayandığı ilkelere hareketle yüksek denetim kurumları açısından "etik denetim" kavramına açıklık getirilebilir. Etik denetim kavramının tanımlanmasında yüksek denetim kurumları/yüksek denetim kurumlarının üyesi oldukları uluslararası organizasyonların geliştirdikleri dokümanlar (rehberler vb.) önemli ipuçları sağlamaktadır:

Kosta Rika Yüksek Denetim Kurumu (Office of the Comptroller General of Costa Ricae/CGR) tarafından geliştirilen "Kurumsal Etik Denetimi Yapmak İçin Teknik Rehber", kurumda bu alanda duyulan ihtiyacı ve aynı zamanda kamu idarelerinde iç kontrol, risk değerlendirmesi, kurumsal yönetim ve etik gibi konuların güçlendirilmesi amacıyla iç denetçilerin rehberlik taleplerini karşılamak üzere geliştirilmiştir (EUROSAI TFAE, 2014: 76). Rehber, etik denetime önsöz olarak, etikle ilgili konularda kurumsal çerçeveye atıf yapmış ve bu çerçeveyi, "bir kurumdaki etik felsefeyi, yaklaşımları, davranış ve performansı somut hale getiren resmi ve gayri resmi faktörlerin seti" olarak tanımlamıştır. Rehber bu çerçeveden hareketle etik denetimini; "etikle ilgili kurumsal çerçevenin gelişimine katkı sunmak üzere, bu çerçevenin işlerliğini ve etkinliğini değerlendiren sistematik, tarafsız ve profesyonel bir süreç" olarak tarif etmektedir. Rehber, denetimin kapsamına dayalı olarak, etikle ilgili kurumsal çerçevenin ve/veya çerçeve unsurlarının aşağıdaki başlıklar itibariyle ele alınabileceğini ifade etmektedir:

- **Etik program**, kurumca oluşturulan etik değerlerinin tanımları, etik kodlar, vizyon ve misyon, etik performans göstergesi tanımları ve etiği güçlendirmeye yönelik resmi strateji gibi resmi etik faktörlerini kapsamaktadır.

- **Etik ortam/çevre**, kurumun farklı aktörleri tarafından paylaşılan değerler, inanışlar ve davranışlar aracılığıyla gözlemlenebilen ortamdır. Söz konusu ortam/çevre, kurumda algılanabilen organizasyon iklimi, yönetim tarzları, karar alma modelleri, bireysel davranış ve sözlü beyanlar gibi resmi olmayan faktörleri kapsamaktadır.
- **Etikin yönetim sistemlerine entegrasyonu**; etik kontrolün, özellikle etik başarısızlık ve usulsüzlüğe maruz kalınabilecek (insan kaynakları, mali yönetim, ihale ve sözleşmeler ile siyasi etkiye açık faaliyetler gibi) kurumsal çalışma alanlarının işleyişlerinde kullanılan sistemler ve prosedürlere dâhil edilmesiyle alakalıdır.

Avrupa Sayıştaylar Birliği Denetim ve Etik Çalışma Gücü tarafından (EUROSAI Task Force Audit & Ethics-TFAE) geliştirilen “Kamu Sektöründe Etik Denetim Rehberi” nde etik altyapı çerçevesi ve dayandığı ilkelere hareket edilerek “etik denetimin”, denetimin temel konusunun/alanının etik yönetim ve etik yönetim altyapısı olduğu bir denetim olduğu ifade edilmiştir (EUROSAI TFAE, 2017: 25). Kamu sektöründe etik yönetimi ve etik davranışı güçlendirmenin ve iyi yönetimi sağlamanın temel amaç olduğu etik denetim, bir organizasyonun etik davranışlarının çeşitli boyutlarıyla değerlendirildiği bir süreçtir. Bu denetimde, bir organizasyonun belirlenmiş etik davranış standartlarına “ne kadar iyi ya da ne kadar zayıf biçimde” uydukları değerlendirilir (EUROSAI TFAE, 2017: 6). Rehberin;

Başlangıç bölümünde, YDK’ların neden etik denetim yapmaları gerektiği, etik denetimin amacı ve türleri ile etik denetim yapma yetkileri gibi hususlar ele alınmaktadır,

- Kavramlar ve tanımlar bölümünde; etik, dürüstlük, kamu sektörü etiği, kurumsal etik, etik kültür, etik yönetim, iç kontrol sistemi gibi kavramlar üzerinde durulmuştur,
- Etik denetim yaklaşımları bölümünde; iç kontrol sistemi etik bileşenlerinin denetimi, kurum ya da sektör olarak etik yönetim sisteminin denetimi, konu odaklı ve kurumları kapsayıcı denetim yaklaşımları, diğer denetimlerle (mali, uygunluk ve performans denetimi) ilişkiler gibi hususlar ele alınmıştır,
- Etik denetimin tasarımı bölümünde; denetim konularının seçimi, denetim kapsamı, denetim soruları, denetim çerçevesi, denetim standartları,

veri toplama, analiz etme ve değerlendirme metotları gibi konulara değinilmiştir,

- Etik denetimin raporlanması ve iletişim bölümünde, etik denetimin raporlanmasına ilişkin hususlar, denetimde iletişim esasları, etik denetimin muhtemel etkileri gibi hususlar değerlendirilmiştir,
- Etik denetimde yapılması ve yapılmaması gerekenler bölümünde ise etik denetim süreçlerinde dikkat edilmesi gereken konulara yer verilmiştir.

Bu rehberler dikkate alındığında, her kamu yönetiminde etik altyapının geliştirilmesi amacıyla, aşağıda örnekleri verilen konuların yüksek denetim kurumları tarafından yapılabilecek etik denetimlere konu edilebileceği düşünülmektedir:

- Kamu görevlileri etik davranış değer ve ilkelerinin varlığı, görünürlüğü (kamu görevlileri ve kamu idaresi paydaşları tarafından söz konusu değer ve ilkelerin görülebilmesi ve erişilebilmesi) anlaşılabilirliği, etkinliği,
- Kamu yönetiminde etik kültürü geliştirmekten sorumlu kurum/kuruluş/kurul/komisyon vb. yapıların etkinlikleri,
- Kamu idarelerinde etik liderlik algısı ve uygulamaları,
- Etik eğitimlerin yapılandırılması, sunulması, değerlendirilmesi ve düzenliliği,
- Değerlere uygun ve liyakate sahip işgücünü temin etme yaklaşımları,
- Performans değerlendirme, terfi, ödüllendirme, ücret ve disiplin politikalarının doğru davranışı teşvik etmede etkin olup olmadıkları,
- İnsan kaynakları politikalarının varlığı, görünürlüğü, uygulanmaları, bunlara dair izleme ve değerlendirme çalışmalarının yapıp yapılmadığı,
- İç kontrol sistemlerinin etikle ilgili unsurlarının işlerliği ve etkinliği,
- İhbar bildirim mekanizmalarının varlığı, çalışanlar açısından görünürlüğü ve algılanışı,
- Mal bildirim beyanlarına dair uygulamalar,
- Menfaat çatışmasının yönetilmesi, hediye ve misafirperverlik ikramlarının kabulüne dair politika ve uygulamaların varlığı, görünürlüğü, uygulanması ve etkinliği.

3. YÜKSEK DENETİM KURUMLARI ETİK DENETİM UYGULAMALARINDAN ÖRNEKLER

Çalışmanın bundan sonraki kısmında, “etik denetim” kavramının ve bu denetimde uygulanan metodolojilerin daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla uygulama örneklerine yer verilecektir. Söz konusu örneklerin sunumunda, OECD’nin yukarıda belirtilen “etik altyapı” çerçevesini oluşturan, “etik rehberlik, yönetim politika ve uygulamaları ile etik kontrol” gibi işlevsel sınıflandırmasından yararlanılmıştır:

3.1. Etik Rehberlik Unsurları ile İlgili Etik Denetim Uygulama Örnekleri

Etik değerler ve ilkelere dair davranış düzenlemeleri; kamu idareleri, çalışanları ve idare paydaşları açısından yapılacak işlerin hangi davranış esasları çerçevesinde yapılması gerektiği hususunda yol gösterici olan etik rehberlik araçlarındandır. Etik değer ve ilkelerin tanımlanmasında sergilenecek performans etik altyapısının diğer unsurlarının etkin şekilde geliştirilmesi ve uygulanmasında belirleyici bir rol oynayacaktır. Bu nedenle çalışmada, etik davranış düzenlemelerinin değerlendirilmesi üzerine yapılmış etik denetim uygulamalarına yer verilmiştir.

3.1.1. İzlanda Ulusal Denetim Ofisi “Kamu İdaresinde Davranış Kodu” Etik Denetim Uygulaması

İzlanda Ulusal Denetim Ofisinin (Icelandic National Audit Office/INAO) 2003 yılında yaptığı “Kamu İdaresinde Davranış Kodu Denetimi” ile İzlanda kamu sektörü çalışanlarının görevlerinde uymaları gereken belirli davranış düzenlemesi ihtiyacına dikkat çekilmektedir (INAO, 2013). INAO’nun 2003 yılında gerçekleştirdiği kamu idaresinde davranış kodu denetiminin temel amacı, bir taraftan iyi yönetişimi güçlendirmek üzere İzlanda kamu sektöründe etik ve etikle ilgili konularda farkındalığı artırmak, diğer taraftan da kamu idarelerinin etik altyapılarını (davranış kodunun kapsamını, yöneticilerin belirlenmiş etik standartlara dair görüşleri ile davranış kodlarının kullanımına dair deneyimlerini) değerlendirmektir.

Denetim, 204 kamu idaresinin yöneticileri arasında yapılan araştırma çalışmasına dayalı olarak yapılmıştır. INAO, yaptığı bu denetim çalışmasında karşılaştırma açısından iki ülkenin (İngiltere ve ABD) kamu idaresi davranış kodları ve OECD’nin “OECD Ülkelerinde Etik Ölçümler/Tedbirlere Dair Araştırma Çalışması”ndan da yararlanmıştı.

INAO bu denetimde temel denetim bulguları olarak aşağıdaki hususları tespit etmiştir:

- İzlanda'daki kamu idarelerinin sadece %15'i, 2003 yılında davranış düzenlemesini (kodunu) hazırlamıştır. Kamu idarelerinin yaklaşık %40'ı davranış kodunu hazırlamayı planlamakta ve diğer %40'ı ise "kamu görevlileri genel davranış kodunu" beklemekte ya da davranış koduna ihtiyaç duymamaktadır.
- Cevaplayanlar, "meşruiyeti", "kamuya yararlı hizmetleri", "dürüstlüğü", "uzmanlık" ve "tarafsızlığı" kamu sektörü için en önemli etik değerler olarak görmektedir ve bu değerler, INAO'nun karşılaştırma için seçtiği ülkelerdeki değerlerle uyumludur.
- Çoğu durumda yöneticiler, davranış kodlarının hazırlanması ve uygulanmasına katılmışlardır ve genel olarak yöneticiler bu kodlara uygunluğu izlemekten de sorumludurlar.
- Çoğu kurum, çalışanların etik dışı davranışlarına resmi olmayan bir kınama ile karşılık vermektedir.
- Davranış kodu hazırlayanların yaklaşık %41'i, çalışanların, kendi rol ve sorumluluklarının ve ilgili prosedürleri izleme gerekliliklerinin daha çok farkında olmaları nedeniyle iş prosedürlerinin geliştiğini iddia etmektedir.

INAO'nun yaptığı bu denetim, kamu sektöründe etik konularının tartışılmasında bazı etkilere yol açmış ve kamu görevlilerinin sadece Kamu Çalışanları Kanunu'na değil aynı zamanda kamu idaresi için bazı yeni davranış kodlarına da ihtiyaç duyduklarını ortaya koymuştur. Denetim, sonradan geliştirilen "Kamu Görevlileri Davranış Kodu için Kriterler" (2006), "Bakanlar için Davranış Kodu" (2011), "İzlanda Kamu Ofislerindeki Personel için Davranış Kodu" (Mayıs 2012) ve "Kamu Görevlileri Davranış Kodu" (2013) gibi düzenlemeler için de zemin sağlamıştır (EUROSAI TFAE, 2014: 55).

3.1.2. Belçika Denetim Mahkemesi "Federal Vergi İdarelerinde Dürüstlük Politikası" Etik Denetim Uygulaması

Belçika'da bütün federal departmanlar (idareler), 2007 yılında yayımlanan bir sirküler ile bütün kamu görevlilerine ilişkin ortak davranış değerleri ve kurallarını detaylandıran bir etik çerçeveye (Cadre déontologique) tabi olmuşlardır.

Bu çerçevenin amacı, kamu görevlileri arasında özellikle saygı, tarafsızlık, profesyonellik ve sadakat gibi değerlere ilişkin farkındalığı artırmaktır. Çerçeve, bu dört temel değere dair davranışsal beklentileri tanımlamaktadır. Ancak, federal kamu görevlilerinin üstlendikleri misyonların (görev türlerinin) çeşitliliği nedeniyle, söz konusu etik çerçeve her bir departmanın kendilerine özel uygulanabilir ilave davranış kurallarını düzenlemelerini önermiştir. Vergi idarelerinde karşılaşılan özel riskler de ilave kuralların düzenlenmesini bir ihtiyaç haline getirmiştir. Bu noktadan hareket eden Belçika Denetim Mahkemesi (Belgian Court of Audit/BCA), 2011 yılında Federal Mali Departmanın vergi servislerinde, dürüstlük politikasının uygulanışına dair gözden geçirme çalışması gerçekleştirmiştir.

Denetimde, dürüstlük politikası çeşitli işlemlere göre ele alınmıştır: “önleme”, “tanımlama” ve “dürüstlük ihlallerinin giderilmesi”. Denetimde, dürüstlük politikasının “önleme” işlevinin önemli bir bileşeni, dürüstlük standartlarının belirlenmesi olarak ele alınmıştır. Buna göre, yetkili kurum, organizasyonun değerlerini belirlemeli ve personelinden davranışsal beklentileri net bir şekilde tarif etmelidir. Bu açıdan denetimin esas amacı, “vergi toplanmasında ve kontrol faaliyetlerinde organizasyon tarafından karşılaşılan belirli riskleri kapsamak üzere organizasyonun değerlerini tanımlayan, aynı zamanda söz konusu değerleri belirli operasyonel standartlara da dönüştüren davranış düzenlemesi gibi bir standardın varlığını tespit etmek” şeklinde belirlenmiştir (EUROSAI TFAE, 2014: 56).

Denetim çalışması, dürüstlük ve etik davranış ilkelerini belirlemek, teşvik etmek ve uygulanmasını zorlamak üzere uygulanan standartları, süreçleri ve sistemleri değerlendirmiştir. Mahkeme, önce beş vergi servisinin (idarenin) genel dürüstlük standartlarını geliştirip geliştirmediklerini incelemiş, sonrasında görevleriyle ilgili riskleri karşılamak üzere belirli operasyonel standartlarının olup olmadığını kontrol etmiştir. Denetim Mahkemesinin gözden geçirme denetim çalışması, Federal Mali Departmanda hala davranış kodunun olmadığını, birkaç aydır hazırlık aşamasında olduğunu ortaya koymuştur. Mahkemenin tavsiyeleri arasında aşağıdaki hususlar yer almaktadır (BCA, 2012):

- Davranış kodu düzenlemesi çalışmasının tamamlanması ve tamamlanması sonrasında çeşitli servislerde davranış düzenlemesinin uygulanmasının izlenmesi,

- Federal Mali Departmanın, işe alımdan hemen sonra her bir çalışana etikle ilgili eğitim vermesi ve personelin dürüstlük standartlarına bağlılığını ölçümlemek üzere periyodik değerlendirmeler yapması,
- Dürüstlük politikasının teşvik ve uygulamaya konulmasından sorumlu kurumsal aktörler arasında işbirliğinin sağlanması,
- Bazı servislerde/idarelerde teftiş birimlerinin kurulması, ya da dürüstlük ihlal şüphelerine dair konuları soruşturmak üzere yeterli insan kaynağının mevcut olmasının sağlanması,
- Dürüstlük ihlallerini önlemek üzere, potansiyel risk taşıyan süreçlerde görevler ayrılığı ilkelerinin hızlı bir şekilde uygulamaya konulması,
- Operasyonel yöneticilerin artan sorumluluklarıyla ilgili risklerin farkında olmalarının ve menfaat çatışması konularının devamlı olarak dikkatlice ele alınmasının sağlanması,
- Dürüstlük ihlallerinin tespiti ile ilgili olarak, ihbarda bulunanın ve hakkında haksız şekilde ihbarda bulunulananın haklarını gözetken şikâyet yönetim sisteminin kurulmasının sağlanması.

Denetimin tamamlanması sonrasında Federal Mali Departman tarafından 2013 yılında “Etik Çerçeve Rehberi” yayımlanmıştır. Bu Rehber, vergi idaresi görevlilerince icra edilecek görevlere uygun davranış standartlarını içermektedir. Rehber; hediye ve bağışa, etkinlik davetlerine, resepsiyon, yemekler ve potansiyel menfaat çatışmalarına atıf yapmaktadır.

3.2. Yönetim Politika ve Uygulamaları ile İlgili Etik Denetim Uygulama Örnekleri

Çalışmada konu örneği olarak iki adet yönetim politika ve uygulama alanı belirlenmiştir: Bunlardan ilki “işe alma politika ve uygulaması” alanıdır. Bilindiği üzere, organizasyonlar açısından kurum değerlerine bağlı kalarak kurumsal amaç ve hedeflere ulaşmayı sağlayacak işgücüne sahip olmak her zaman için önemli olmuştur. Bu nedenle, “dürüst ve işin gerektirdiği niteliklere sahip işgücünün” temini açısından kamu yönetiminde işe alma politika ve uygulamalarının özellikle üzerinde durulması gereken bir etik denetim çalışma alanı olduğu düşünülmektedir.

Bu çalışmaya konu edilen diğer bir yönetim politika ve uygulama alanı ise “düşük performansın yönetimi” ile ilgilidir. Performans değerlendirmesi, yapılan işlerin hizmet standartlarına uygunluğunu, bu anlamda çalışanların yapılan işlere ve iş çevresini oluşturan kişilere karşı izlediği tutum ve davranışlarını, kurumsal

değerlere bağlılıklarını değerlendirmeye yarayan temel insan kaynakları yönetim süreçlerindedir. Kurumsal performans açısından standart ve başarılı performansın belirlenmesi ve teşvik edilmesi ne kadar önemli ise beklenen davranış standartlarının altında performans sergileyenlerin tespit edilmesi ve bu alanın yönetilmesi de bir o kadar önem taşımaktadır. Bu nedenle, “düşük performansın yönetimi” konusunun da düzenli olarak üzerinde durulması geren bir etik denetim çalışma alanı olduğu değerlendirilmektedir.

3.2.1. Avustralya Ulusal Denetim Ofisi “Avustralya Kamu Hizmetinde İşe Alımların Yönetimi” Etik Denetim Uygulaması

Avustralya Ulusal Denetim Ofisi (Australian National Audit Office/ANAO) tarafından 2007-2008 döneminde gerçekleştirilen “Avustralya Kamu Hizmetinde İşe Alımların Yönetimi” konulu denetimin amacı, Avustralya Kamu Hizmeti (Australian Public Service/APS) ajanslarının hükümet programlarını etkin şekilde yerine getirebilmek üzere işgücü kapasitelerini sağlamaya yardım edecek işe alım yaklaşımlarının olup olmadıklarını değerlendirmektir (ANAO, 2008). Bu denetim çalışması kapsamında üç ajans (Finans ve Deregülasyon İdaresi, Avustralya Vergilendirme Ofisi ve iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili “Comcare” kurumu) incelenmiştir. ANAO, bu denetimde, aşağıdaki ölçütlerden yararlanmışır:

- Mevcut ve gelecek işgücü öncelik ve hedeflerini karşılamak üzere stratejik işe alım yaklaşımları geliştirilmeli ve uygulanmalıdır,
- İşe alım süreç çalışmaları, uzman tavsiyesi, destekleyici, yasal ve prosedürel rehberlik materyalleri ve işe alım çalışmalarında görevli personele eğitim sağlayarak yönetilmeli ve desteklenmelidir,
- İşe alım çalışmaları, etkin, mevzuata ve idari gerekliliklere uygun şekilde yapılmalıdır.
- İşe alım stratejilerinin, politika ve faaliyetlerinin etkinliği ve verimliliği sistematik olarak izlenmeli ve değerlendirilmelidir.

ANAO bu denetimde metodoloji olarak aşağıdaki çalışmaları gerçekleştirmiştir:

- Bütün APS ajanslarını kapsayan Avustralya Kamu Hizmeti Komisyonu (APSC) işe alım ve anket verilerini analiz etmiş,
- Üç ajansın yukarıda ifade edilen dört kriterle ilgili işe alım stratejileri ve uygulamalarının detaylı bir değerlendirmesini yapmış,

- Avustralya Kamu Hizmeti Komisyonu (APSC) tarafından yapılan işe alım girişimlerini (inisiyatiflerini) ve Avustralya kamu hizmetini kapsayan politika ve rehberlik hizmetlerini değerlendirmiş,
- APS ajanslarında devam eden ve Kamu Hizmeti Kanunu'na konu pozisyonlarla ilgili işe alım faaliyetlerini incelemiştir.

ANAO'nun yaptığı denetimle ilgili temel bulgularından bazıları kısaca aşağıda ifade edilmektedir:

- Denetlenen üç ajansın sadece birisinin işgücü talep ve arzı arasındaki boşluğu (ihtiyacı) değerlendirdiği, diğer iki ajansın ise işgücü planlama ve kapasite modelleme yaklaşımlarını hızlı bir şekilde tamamlamaya ve geliştirmeye yöneldikleri tespit edilmiştir.
- Avustralya Kamu Hizmeti Komisyonu (APSC) araştırma çalışmasını cevaplayanların sadece %36'sı 2006-2007 yılında işe alım seçim sürecine katılım sonrasında kurumla ilgili olumlu bir izlenimle ayrılmış olduğunu tespit etmiştir. Memnun kalınmayan alanlar ise; geri bildirim alma fırsatı, APS işe alım süreçlerinin adil oluşuna dair algı düzeyi, APS işe alım süreçlerinin zamanlaması gibi alanlardır.
- İşe alma süreçlerinin adil oluşuna dair algıyla ilgili olarak, denetlenen üç ajansın işe alım süreç örneklerinin incelenmesinde "liyakate dayalı seçim ilkesine" bağlı kalmayan hiçbir işe alım süreci ile karşılaşmamıştır. Yine de "adam kayırma" algısının artmasına sebebiyet verebilecek birkaç işe alma süreç görünümü de tespit edilmiştir.
- Ajanslar, işe alım çalışmalarının etkinliği ya da maliyeti üzerine izleme ya da raporlama yapmamışlardır.
- Avustralya Kamu Hizmeti Komisyonu (APSC), işe alımla ilgili raporlama ve değerlendirme amaçları için gerekli işe alım performans ölçümleri hakkında ajanslara daha fazla rehberlik sağlayabilir.

ANAO, yaptığı bu denetim çalışması ile denetlenen ajansların; kapasite boşluklarını belirlemeye katkı sunacak işgücü planlama süreçlerini uygulamadıkları; işe alımlarının verimliliği, etkinliği ve zamanlılığına dair daha kapsamlı bilgi ve veriler toplamaları ve bunlardan yararlanmaları gerektiği; APS'nin işe alım süreçleri hakkında olumsuz görüşlerin kalkması açısından ajansların kalite kontrol ve/veya kalite güvence süreçleri uygulamaları gerektiği sonuçlarına ulaşmıştır.

ANAO, bu denetim çalışması ile aşağıdaki tavsiyeleri geliştirmiştir:

- Avustralya Kamu Hizmeti Komisyonu (APSC), ajansların işe alım sonuçlarını, süreçlerini ve maliyetlerini kıyaslayabilmelerine, değerlendirebilmelerine ve raporlayabilmelerine yardım etmek üzere ayrı bir performans ölçümlene aracı geliştirmelidir.
- Ajanslar, işgücü planlama süreçlerinde temel işgücü kapasite boşluklarını (ihtiyaçlarını) belirlemeli, kapsamlı ve özel hedefli işe alım stratejileri uygulamalıdır.
- Nitelikli işgücünü çekebilmek açısından araştırma araçlarından ve kurumu en iyi tanıtan reklam materyalinden yararlanmalıdır.
- İşe alım süreçlerinde görevlendirilen personelin eğitim ihtiyaçları araştırılmalıdır.
- Ajanslar, işe alımla ilgili kalite kontrol ve/veya kalite güvence süreçlerini geliştirmeli ve uygulamalıdır.
- Ajanslar, işe alım süreçleri için hedeflenen zaman takvimleri ve işe alımla ilgili örnek format/ örnek belgeleri geliştirmelidir.

3.2.2. Avustralya Ulusal Denetim Ofisi “Avustralya Kamu Hizmetinde Düşük Performansın Yönetilmesi” Etik Denetim Uygulaması

Avustralya Ulusal Denetim Ofisi (Australian National Audit Office/ ANAO), Avustralya kamu sektörünün (APS) yüksek performans sergilemesi gerektiği ve performans yönetim çerçevesinin bir boyutu olan düşük performansın yönetilememesi gibi bir durumda düşük performans sergileyen çalışanların kurumun verimliliğini ve çalışma moralini olumsuz etkileyeceği düşüncesinden hareket ederek, 2016-2017 döneminde Avustralya Kamu Hizmetinde çalışanlara ilişkin düşük performansın yönetilmesine dair bir denetim çalışması gerçekleştirmiştir (ANAO, 2017). ANAO bu denetimde sekiz ajans (kuruluşta) düşük performansın yönetimi konusunu mercek altına almıştır:

- Adalet Bakanlığı,
- Avustralya Vergilendirme Ofisi,
- Tarım ve Su Kaynakları Bakanlığı,
- Sanayi, Yenilik ve Bilim Bakanlığı

- Sosyal Hizmetler Bakanlığı,
- Savaş Gazileri İşleri Bakanlığı,
- Avustralya Fikri Mülkiyet Ajansı (IP Australia) ve
- Avustralya Ulusal Film ve Ses Arşivi Kurumu.

ANAO'nun yapmış olduğu ve aynı zamanda çalışan davranışlarının yönetimiyle de ilgili olan bu denetimin amacı, Avustralya kamu hizmetinde düşük performansın yönetiminde etkinliği değerlendirmek ve gelişim fırsatlarını belirlemektir. ANAO, denetim amacıyla ilgili bir sonuç elde edebilmek üzere aşağıdaki ölçütlerden yararlanmıştı:

- Denetlenen ajanslar, düşük performansı ne kadar etkin yönetiyorlar?
- Ajansların düşük performansla ilgili yazılı hale getirilmiş prosedürleri düşük performansın etkin şekilde yönetilmesine katkı sunmakta mıdır?
- Ajansların yönetim uygulamaları, düşük performansın etkin şekilde yönetilmesine katkı sunmakta mıdır?

ANAO'nun bu denetimle ulaştığı bulgulardan bazıları kısaca aşağıda ifade edilmiştir:

- Sekiz ajansın personel algı verilerine göre, çalışanların azınlığı kurumlarının “düşük performansı etkin şekilde ele aldıklarında” mutabık kalmıştır.
- Sekiz ajansın insan kaynakları verileri; bazı ajansların diğerlerine göre daha iyi şekilde konuyu ele almalarına rağmen, denetlenen sekiz ajansın her birinde düşük performansın yönetiminde geliştirilmesi gereken alanların (düşük performansın doğru şekilde tanımlanamaması, “yapılandırılmış düşük performans süreçlerinden” geçen personel oranının düşük olması vb.) bulunduğunu göstermektedir.
- Çoğu ajansın, konuyla ilgili prosedürlerini inceleyerek uzun zaman alan ya da tekrar eden kısımlarını gözden geçirmeleri gerekmektedir.
- Sekiz ajansın tamamında çalışanların staj dönemi prosedürlerinde geliştirilmesi gereken alanlar (yöneticilere rehberlik sağlanması, prosedürlerin yeterliliğinin temini gibi) vardır.
- Bütün ajanslarda; yöneticilerin performans yönetimine dair bağlılıklarını açıkça gösterme düzeyi, yöneticilerin çalışanlara açık ve uygun şekilde

performans beklentilerini gösterme yaklaşımları ve çalışanlarca alınan geri bildirim kalite ve miktarı gibi alanlarda yapılması gereken çalışmalar vardır.

- Bütün ajanslar, yöneticilere düşük performansı yönetmekle ilgili eğitim ve yardımlar sunmakla birlikte, bazı ajanslar (özellikle Avustralya Fikri Mülkiyet Ajansı) diğerlerine göre daha aktif destek ve daha üst düzeyde eğitimler sunmaktadır. Bu da ilgili kurumun çalışanlarının düşük performansın yönetimine dair algılarını daha olumlu etkilemektedir. İnsan Kaynakları uzmanlarının düşük performansla ilgili süreçlere zamanında dâhil olmaları, kalite güvence mekanizması gibi bir fayda sağlayarak yönetici ve çalışanların yeterince desteklenmelerine ve süreçlerin zaman çerçevelerine uygun şekilde işlemesine katkı sağlamaktadır.

ANAO'nun yaptığı bu denetim çalışmasıyla ulaştığı sonuçlar kısaca aşağıda ifade edilmiştir:

- Denetlenen her bir ajansın “düşük performansın yönetiminde” önemli gelişim alanları vardır.
- Düşük performans, performans yönetim süreçlerinde genel olarak etkin şekilde ele alınmamaktadır.
- Yöneticiler, teşvik, destek ve kapasitelerinin olmayışı gibi nedenlerle sıklıkla düşük performansla ilgilenmekten kaçınılmaktadırlar.
- Çoğu ajansın, düşük performansla ilgili prosedürlerini inceleyerek uzun zaman alan ve tekrar eden kısımlarını gözden geçirmeleri gerekmektedir.
- Performans yönetim uygulamaları açısından; bütün ajanslarda yöneticilerin düşük performansı yönetmelerine destek olmak ve teşvik etmek, yöneticilerin çalışanlara açık ve uygun şekilde performans beklentilerini ifade etmelerine ve çalışanlara geri bildirim sağlamalarına dair bağlılıklarını geliştirmek üzere çalışmalar yapılması gerekmektedir.

3.3. Etik Kontrol Unsurları ile İlgili Etik Denetim Uygulama Örnekleri

Kamu görevlilerinin davranışlarını yönetebilmek üzere, potansiyel risklerin doğabileceği ve iyi yönetilmediğinde başta itibar kaybı olmak üzere ciddi zararlarla karşılaşılabilen alanlarda (menfaat çatışmaları, hediye ve ikram kabulü, etik dışı davranışın bildirimi vb.) gerekli kontrol tedbirlerinin alınması

gerekmektedir. Bu tedbirler, bahse konu alanlarda gerekli politika, prosedür ve süreçlerin gözden geçirilmesi ve iyileştirilmesiyle ilgilidir. Bu nedenle, aşağıda verilen örneklerden de anlaşılacağı üzere bu alanlara odaklı yapılabilecek etik denetim çalışmalarıyla kamu yönetiminde bu alanların güçlendirilmesine katkı sunulabileceği düşünülmektedir.

3.3.1. Avrupa Sayıştayı “Menfaat Çatışması Durumlarının Yönetimi” Etik Denetim Uygulaması

Menfaat çatışmasıyla ilgili olarak AB Ajanslarına (kuruluşlarına) dair basında iddiaların yer alması üzerine, Avrupa Parlamentosu 2011 yılında Avrupa Sayıştayı'ndan (European Court of Auditors/ ECA) potansiyel menfaat çatışmalarının olduğu durumların yönetimiyle ilgili olarak AB ajanslarına dair kapsamlı bir analiz çalışması yapılmasını talep etmiştir (EUROSAI TFAE, 2014: 57). ECA, bu denetim çalışmasında, belirlenen dört AB Ajansında-Avrupa Havacılık Emniyeti Ajansı (EASA), Avrupa Kimyasallar Ajansı (ECHA), Avrupa Gıda Güvenliği Ajansı (EFSA) ve Avrupa İlaç Ajansı (EMA)-menfaat çatışması durumlarının yönetimine dair politika ve prosedürleri değerlendirmiştir. ECA, denetimde spesifik menfaat çatışması durumlarını söz konusu durumların kapsamlı bir incelemeyi gerektirmesi ve keyfi kanaatlere yol açabilmesi nedeniyle değerlendirmemiştir. Yapılan denetimde politika, prosedür ve uygulamalara bakılmıştır. Denetim, ihale ve işe alma prosedürlerinde çıkabilecek menfaat çatışması durumlarını (bu prosedürlerin, ECA'nın yıllık denetimlerine konu olması nedeniyle) kapsamamıştır. Denetimde, kapsamlı menfaat çatışması politikasının tasarlanmasında uluslararası bir kıyaslama kriteri sunan OECD'nin rehberleri referans çerçeve olarak esas alınmıştır.

ECA'nın yaptığı bu denetimde elde edilen bulgular kısaca aşağıda ifade edilmiştir:

- ECA, bütün AB Ajanslarına uygulanabilen bağımsızlık ve şeffaflıkla ilgili karşılaştırılabilir minimum gereklilikleri sağlayacak menfaat çatışmasına dair kapsamlı bir AB düzenleyici çerçevesi olmadığını tespit etmiştir.
- Bazı ajanslarda/hepsinde değişen düzeylerde olmak üzere aşağıdaki eksiklikler tespit edilmiştir:
 - ✓ Menfaat çatışmasının yönetimine dair politikalar ve prosedürler (gelişmişten-mevcut değile kadar),

- ✓ Bir aday (ör, bir uzman, Yönetim Kurulu üyesi ya da Temyiz Kurulu üyesi gibi) atanmadan önce menfaat çatışmasını belirlemeye/ tanımaya yönelik politika ve prosedürlerin eksikliği,
- ✓ Ajansların menfaat beyanlarını değerlendirme uygulamasının tutarsız şekilde ve açık değerlendirme ölçütü olmadan uygulayışı ya da bu değerlendirmenin olmayışı.
- ECA, denetimler sırasında, görevlilerin ya da uzmanların özel sektörde çalışmak için bu ajanslardan ayrıldıklarında uygulanacak politika ve prosedürleri de incelemiş ve aşağıdaki eksiklikleri tespit etmiştir:
 - ✓ Temyiz Kurulu, Yönetim Kurulu üyeleri ve uzmanların işten ayrılma sonrasında yapacakları faaliyetlerle/işlerle ilgili ortaya çıkabilecek risklerin yönetilmesine dair hükümler bulunmamaktadır.
 - ✓ Hangi durumların menfaat çatışması oluşturabileceğine dair objektif ölçütler mevcut değildir.
 - ✓ Kişilerin gelecekte çalışmak istediği işyerleriyle ilgili görüşmeler, seçilmiş ajansların mevcut politika ve prosedürlerine konu değildir.

ECA, yaptığı bu denetimle seçilmiş ajansların hiç birisinin menfaat çatışması durumlarını yeterli düzeyde yönetemediği sonucuna ulaşmıştır. ECA, denetimin sonucunda ajans özelinde ve dört ajansı kapsayacak şekilde tavsiyeler geliştirmiştir. ECA, aşağıda belirtilen çalışmaların yapılması halinde söz konusu ajansların menfaat çatışması politikalarını geliştirebileceklerini denetim raporunda ifade etmiştir:

- Atama yapılmadan önce adayı menfaat çatışması yönüyle incelemeye tabi tutmak,
- Karşılaştırılabilir standartlara uygun şekilde menfaat çatışması politika ve prosedürlerini oluşturmak (EASA ve EMA),
- Menfaat beyanlarının değerlendirilmesine dair açık ve objektif kriterleri oluşturmak ve bunların uygulanmalarını sağlamak,
- Hediye ve davetlere dair politika ve prosedürleri geliştirmek (EASA, ECHA ve EFSA),
- “Güvenin bozulmasını” tanımlayan açık, şeffaf ve uygun politika ve prosedürleri geliştirmek,

- Menfaat çatışmasına dair kapsamlı ve zorunlu eğitimleri sağlamak,
- Atamaları yapan ilgili kuruluşlarla işbirliği içerisinde işten ayrılma sonrası yapılabilecek işlere dair konuları ele almak.

ECA, AB yasa koyucusunun, AB kuruluşlarıyla görüşerek ve OECD rehberleri ile referans iyi uygulama örneklerinden yararlanarak menfaat çatışması durumlarının yönetimine dair AB düzenleyici çerçevesini geliştirmesini de tavsiye etmiştir (ECA, 2012).

3.3.2. İngiltere Ulusal Denetim Ofisi “İhbar Bildirim Politikasını Çalıştırmak” Etik Denetim Uygulaması

İngiltere Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office/NAO), ihbar bildirimlerinin geçmiş yıllarda çok daha önemli hale gelmesi, kamunun şeffaflığa daha çok ihtiyaç duyması, bilgi ve duyumlara daha fazla erişim ve bunların sosyal ve diğer medya yoluyla yayılımı gibi nedenlerle hatalı davranışın ortaya çıkarılması ve raporlanması konusunda bir denetim çalışması yapmıştır (NAO, 2014). NAO'nun, 2013-2014 döneminde yaptığı bu denetim çalışmasında;

- İhbar bildirim konusunda daha önceden edinilmiş kurumsal bilgi birikiminden yararlanılmış,
- İlgili literatür taranmış,
- Otuz dokuz kamu idaresinin ihbar bildirim politikaları değerlendirilerek iyi uygulamalar tespit edilmiş,
- İhbar bildirimle ilgili düzenlemeleri destekleyecek sistemler, ihbar bildirimini mümkün kılacak uygulamadaki yapılar incelenmiş,
- İyi uygulamaları tespit etmek üzere “İşte Kamu Kaygısı Kuruluşu” (Public Concern at Work) ve ihbarda bulunan birçok kişinin deneyimlerinden yararlanılmış,
- Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Gelir-Gümrük İdaresi, İş- Emeklilik İşleri Bakanlığı ve Savunma Bakanlığı idarelerinin deneyimlerinden yararlanılarak, ihbar bildirimlerine dair düzenlemeler konusunda veriler toplanmış, bu idarelerin ihbar bildirimleriyle nasıl başa çıkabildiklerini anlamak ve süreçlerini haritalandırmak için saha ziyaretleri gerçekleştirilmiştir:

NAO'nun bu denetimle elde ettiği sistem, yapı ve davranışlarla ilgili bulgulardan bazıları kısaca aşağıda ifade edilmiştir:

- İhbar bildirimlerine ilişkin kamu idarelerini kapsayacak şekilde stratejik bir rehberlik bulunmamaktadır.
- İç kontroller, gözden geçirme için yararlı bir araçtır, ancak bunlardan daha iyi şekilde yararlanılmalıdır.
- Bazı sistemler, istihbarat bilgisinin toplanması, koordine edilmesi ve yayılmasında diğerlerine göre daha olgundur.
- Daha yerleşen kamu hizmet sunumu, kaygıları seslendirmede ve vakaları izlemede süreci karmaşıklaştırmakta ve güçsüzleştirmektedir.
- İhbar bildirimlerinin önemli olduğuna dair idarelerde iyi bir bağlılık ve farkındalık olduğu tespit edilmiştir.
- İdareler, ihbar bildirim prosedürlerini teşvik etmek üzere çeşitli teknikler kullanmışlardır.

NAO'nun bu denetimde geliştirdiği tavsiyeler ise kısaca aşağıda ifade edilmiştir:

- Merkezi hükümet/idare, ihbar bildirim politikasının işlerliğini güçlendirecek çalışmaları gerçekleştirmek üzere stratejik bir rehber/öncü yapı tayin etmelidir.
- Kamu kaynağının elde edilmesinde hizmet sunumuyla yetkilendirilmiş ortakları kontrol eden kamu sektörü organizasyonları;
 - ✓ İhbar bildirim düzenlemelerinin açık, anlaşılır ve bunlar hakkında personelin bilgilendirildiğini güvenceye almak üzere gerekli çalışmaları yapmalı,
 - ✓ Sponsor organizasyonlar olarak, yetkilendirilmiş hizmet ortaklarını sahip oldukları istihbarat bilgilerini kendileriyle paylaşmaları için teşvik etmelidirler.
- Bütün kamu sektörü organizasyonları;
 - ✓ İç denetim, denetim komiteleri ve insan kaynakları gibi birimlerin sorumluluklarını açıkça belirlemeli ve ihbar bildiri ile ilgili olarak mevcut yönetim mekanizmalarını en uygun etkiyi oluşturacak şekilde kullandıklarından emin olmalıdır.

- ✓ Organizasyonlar personelin farkındalığını artırmak üzere, politika ve prosedürleri teşvik etmeli, onları mevcut anlayış ve iyi uygulamalar konusunda güncel bilgiye kavuşturmalıdır.
- ✓ Organizasyonlar, çalışanlara güven telkin etmek üzere ihbar bildirimleriyle tespit ettikleri vakaların sayılarını, türlerini ve sonuçlarını kurum içinde genel durum/görünüm olarak yayımlamalıdır.

3.3.3. Portekiz Denetçiler Mahkemesi “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Kurumsal Yönetişim İlkeleri” Etik Denetim Uygulama Örneği

Portekiz Denetçiler Mahkemesi, 2002 yılında Kamu İktisadi Teşebbüslerine (KİT’ler) odaklı bir denetim çalışması yaparak aşağıdaki soruların cevabını bulmak istemiştir (EUROSAI TFAE, 2014: 61):

- 2001 yılı sonu itibarıyla Portekiz’de kaç KİT vardır?
- Söz konusu KİT’ler, mali açıdan ne kadar sağlamdır?
- Devlet, KİT’lere ne kadar fon/kaynak sağlamaktadır?
- İlgili şirketlerde kurumsal yönetişim ilkeleri ne ölçüde kabul edilmiştir?

Denetçiler Mahkemesi, kurumsal yönetişim ilkeleri çerçevesinde etikle ilgili şu ilke/hususları dikkate almıştır:

- Bütün iş risklerini, özellikle yöneticileri ve kuruluşu olumsuz etkileyebilecek itibar riskini en aza indirmeyi amaçlayan risk yönetimi ilkesi,
- Hatalı davranışı ya da yöneticiler üzerinde şüphenin oluşmasını önleyen menfaat çatışması ilkesi,
- Hatalı davranıştan sakınmak ve önlemek amacıyla yöneticilere ve/veya bütün kuruluş personeline uygulanabilir etik kodları ve davranış kodları,
- Bütün kuruluş paydaşlarının (personel, müşteriler, tedarikçiler, devlet kurumları, vergisini ödeyenler vb.) menfaatlerini, çevre ve sürdürülebilir gelişme konularını dikkate alan Kurumsal Sosyal Sorumluluk ilkesi.
- İyi itibarı güvenceye almak, paydaşların ve vergi ödeyenlerin güvenini sağlamak üzere şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkesi.

Denetçiler Mahkemesi, etikle ilgili belirlenen bu konularda denetim kriterleri olarak; menfaat çatışmaları, etik kodlar, yönetim yaklaşımları, KİT’in itibarı ile

şeffaflık ve hesap verebilirlik üzerine odaklanmıştır. Denetim için gerekli bilgiler, 2002 yılında başlatılan bir araştırma anketi aracılığıyla toplanmış olup aşağıdaki bileşenlerden oluşmaktadır:

- Kuruluşun yönetim kurulunun yapısı ve fonksiyonu,
- Strateji ve performans ölçümleme,
- Kuruluşun mali bilgisinin gösterimi/bildirimi,
- Risk yönetimi,
- İç kurallar,
- Hissedar olarak devlet ve görevleri.

Denetçiler Mahkemesi bu denetim çalışmasıyla aşağıdaki sonuçlara ulaşmıştır:

- Çok az kuruluş kurumsal yönetim ilkelerine uymaktadır,
- Kuruluşların çoğu, etik kodlara/davranış kodlarına sahiptir,
- Çok azı risk yönetimini uygulamaktadır.

Portekiz Denetçiler Mahkemesi bu denetimle, KİT'lerde kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanmasının desteklenmesini tavsiye etmiştir. Mahkeme, söz konusu tavsiyenin uygulanmasını izlemek üzere 2008 yılında yeni bir denetim yapmış ve aşağıdaki hususları tespit etmiştir:

- 2007 yılında kabul edilen bir kanun ile "KİT'lerin Kurumsal Yönetimi" konusu daha açık bir şekilde tanımlanmıştır. Böylece, bu ilkelerin devletin hisse çoğunluğuna sahip olduğu bütün KİT'lere ve diğer KİT'lere uygulanması öngörülmüştür.
- Yönetim, yöneticiler ve kuruluşlarla ilgili etik ilkeler, aşağıdaki alanlarda gereklilikler tanımlanarak güçlendirilmiştir:
 - ✓ Vergi, kara para aklama, rekabet, müşteri korunması, çevrenin korunması ve herhangi bir ayırım yapmaksızın cinsiyet eşitliğini teşvik ederek emeğin korunması konularıyla ilgili yasal standartlara uyma,
 - ✓ Çalışanlara, müşterilere, tedarikçilere ve diğer paydaşlara karşı saygılı ve dürüst olma,
 - ✓ Yüksek etik davranış standartlarını öngören, bütün kuruluş, müşterilerine, tedarikçilere ve kamuoyuna duyurulması gereken bir etik koda sahip olma ihtiyacı,

- ✓ Örneğin kendi menfaatlerini de ilgilendiren kararları almaktan sakınmaları gereken yöneticilerin etik davranışı,
- ✓ Kuruluşla ilgili önemli bilginin (esas olarak mali bilginin) bildirim/ paylaşımı,
- ✓ Önemli, açık ve güncel bilginin mevcut olduğu, kolay ve ücretsiz erişilebilecek web sayfalarının oluşturulması,
- ✓ Kuruluş ve kamu arasında bir bağlantı görevi görmek, müşteriler ve/veya vatandaşlardan şikâyet ya da önerileri almak üzere bir temas görevlisinin atanması.

Portekiz Denetçiler Mahkemesi tarafından yapılan bu denetimle, KİT yönetimleri için kurumsal yönetim ilkelerinin, kamu kaynağı yönetilirken etik gerekliliklerin ve etik davranışın önemine vurgu yapılmış; şeffaflık ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesine katkı sağlanmış ve KİT bünyesinde risk yönetimi ve iç kontrol sistemi güçlendirilmiştir.

3.3.4. Avustralya Ulusal Denetim Ofisi “Mali Yönetim ve Hesap Verebilirlik Ajanslarında Menfaat Çatışmalarının Yönetimi” Konulu Etik Denetim Uygulaması

Avustralya Ulusal Denetim Ofisi (Australian National Audit Office/ANAO) tarafından Avustralya kamu ajanslarının “menfaat çatışmalarını belirlemek ve yönetebilmek için gerekli politika ve süreçleri” uygulayıp uygulamadıklarını ortaya koymak amacıyla 2013-2014 döneminde bir denetim çalışması gerçekleştirilmiştir (ANAO, 2014a). ANAO, bu denetimde aşağıdaki kriterleri esas almıştır:

- Ajanslar, gerçek ya da potansiyel menfaat çatışmalarını ve bunların yol açabileceği riskleri yönetebilmek üzere gerekli politika ve prosedürlere sahiptir.
- Ajanslar, kendi politikalarına uygun menfaat çatışması (yönetim) süreçlerini uyguluyor ve bu süreçleri izliyor.

ANAO bu denetimde metodoloji olarak iki aşamalı bir yaklaşım izlemiştir:

- *Birinci aşamada*; bir araştırma anketinin tamamlanması ve destekleyici belgelerin ANAO’ya sunulması yoluyla yirmi beş ajans (ANAO, 2014b: 94) uygulanan menfaat çatışması politika ve süreçlerinin değerlendirmesi üzerine odaklanmıştır.

- İkinci aşamada ise menfaat çatışması politika ve uygulamalarını değerlendirmek üzere yirmi beş ajansın sekizinde saha çalışması yapmıştır.

ANAO'nun yaptığı bu denetimde ortaya çıkan bulgulardan bazıları kısaca aşağıda ifade edilmiştir:

Ajansların Menfaat Çatışması Politika ve Prosedürlerine Dair Bulgular: Denetlenen yirmi beş ajansda, menfaat çatışması yönetimine dair yaklaşımlar/metotlar; kalite, kapsam ve özen gibi açılardan değişiklik göstermektedir.

Politika kapsamı ya da uygulamanın bir ya da daha fazla temel unsurunda zayıflık gösteren bazı ajanslarda ilave çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Seviz ajansın sadece dördünde Avustralya Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından yayımlanan "kıdemli yöneticiler ve hassas pozisyonundaki diğer personel için yıllık menfaat beyan gerekliliklerine" tam uygunluk sağlanmıştır.

Danışma Komitelerine Dair Bulgular: ANAO, yaptığı denetimde "Uygulamada Avustralya Kamu Sektörü (APS) Değerleri ve Davranış Düzenlemesi Rehberi"nden hareketle, danışma komitelerinin ajanslar ve bakanlıklara sağladıkları tavsiyeleriyle politika ve programların şekillenmesinde önemli bir rol oynadıklarını, bu komitelerin karar almaya katılmasalar bile politika yönelimini ve hükümetin önceliklerini etkileyebildiklerini, bir üyenin komiteye getirdiği uzmanlığın, sıklıkla potansiyel bir menfaat çatışması kaynağı olduğunu esas almıştır.

Bu çerçeveden bakıldığında incelenen ajansların çoğunda, uygun menfaat çatışması yönetim uygulamaları olduğu tespit edilmiştir. Bu uygulamalar;

- iyi/dengeli şekilde yapılandırılmış komite üyeliğini,
- açık görev tanımları ve kapsamlı göreve başlama paketlerini,
- komite toplantıları başında ve sırasında menfaat çatışması ilkelerini güçlendiren toplantı süreçlerini

kapsamaktadır. Bazı ajanslar, komite üyelerinin karar alma güçleri olmadığına bile politika yönelimlerini ve hükümet önceliklerini etkileyebileceklerini akılda tutarak bu kontrolleri güçlendirmeye çalışmaktadır.

Yardım Seçimi Emsal Değerlendirmesi Uygulamasına Dair Bulgular: Avustralya hükümetinin her yıl araştırma, endüstri ve sivil toplum

sektörlerine yaptığı önemli mali yardım programlarının bazılarında kaynak açısından yardımları değerlendirme ve seçmede konunun uzmanlarından (belirli ya da benzer bilgi alanından emsal kişilerden) yararlanılmaktadır. ANAO yaptığı bu denetimde, yardım başvurularını değerlendirmek ve seçmek için çalıştırılacak araştırmacılar ya da endüstri uzmanlarının, sıklıkla başvuranlarla mesleki ilişkilere/bağlara sahip olabileceği veya kurumdan ya da diğer yardım sağlayıcı kuruluşlardan kaynak sağlamak üzere rekabet içerisinde yarışıyor olabileceği gibi nedenlerle, menfaat çatışması riskinin yapısal olarak emsal değerlendirme süreçlerinde yüksek olacağını esas almıştır.

ANAO, emsal değerlendirmesi maksadıyla altı ajansın yaklaşımlarını, örnek olarak belirlenen ve toplamda 776 milyon dolarlık yardım seçimi süreçleri aracılığıyla incelemiş ve bu ajansların her birinin, genel olarak sağlam rehberlik materyaline, değerlendiriciler ve seçim paneli (heyeti) ile ilgili menfaat çatışması kontrol uygulamalarına sahip olduklarını tespit etmiştir.

Yüksek değerde yardım programları uygulayan ajanslar ve/veya daha uzun dönem yardım programları olan ajanslar, genel olarak menfaat çatışması yükümlülükleri ve risklerle ilgili daha yüksek düzeyde bir farkındalık göstermişlerdir. Bazı ajansların ise yardımlara ilişkin emsal değerlendirmelerinde menfaat çatışmalarını yönetmek üzere daha yapılandırılmış bir yaklaşım benimseme ihtiyaçları vardır.

ANAO yaptığı bu denetimle aşağıdaki sonuçlara ulaşmıştır:

- Çoğu kamu sektörü ajansı, kapsayıcı ve iyi şekilde tanımlanmış politikalarından ya da çatışma yönetimine dair kapsamlı hükümleri içeren etik davranış rehberlerinden yararlanarak menfaat çatışması yükümlülüklerini teşvik etmek hususunda daha duyarlıdır.
- Menfaat çatışması hükümlerinin teşvik edilmesi, uygulanması ve izlenmesiyle ilgili olarak denetlenen yirmi beş ajansın üst düzey politika belgelerinin kalitesi, kapsamı ve yararlılığı konularında önemli değişkenlikler/farklılıklar mevcuttur. Bu değişkenlikler/farklılıklar, menfaat çatışması hükümlerinin APS içerisinde kabul edilebilir bir standartta uygulandığına dair güvencenin oluşumuna zarar verebilir.
- Temel risklerle ilgili menfaat çatışması düzenlemelerine daha iyi odaklanmak üzere denetlenen ajansların yaklaşık yarısı aşağıdaki uygulamalardan yararlanmıştır:

- ✓ Kurumsal üst düzey politikalarını belirli iş hedeflerine dönüştürme,
 - ✓ Daha açık tanımlamalar ve sorumluluklar belirleme,
 - ✓ Çatışmaların düzeyini belirlemede daha sistematik bir yaklaşım sergileme ve olumsuz etkileri ortadan kaldırmaya/azaltmaya dönük gerekli stratejileri geliştirme,
 - ✓ Faaliyetleri izlemeye yardımcı olacak yönetim planları ve kayıtlar kullanma.
- Dış danışmanların ya da uzmanların kamu kararlarına, program tasarım ve sunumuna katılımlarında menfaat çatışması konusunun dikkatlice yönetilmesi gerekmektedir. Denetim kapsamında incelenen komite ve yardımlar açısından, menfaat çatışması hükümlerinin uygulanması çoğu ajanslarda genel olarak kabul görmüştür. Bazı daha büyük ajanslar ile iyi düzenlenmiş yardım programları olanlar, karar ve tavsiyelerde doğruluk ve dürüstlük konusunda daha yüksek düzeyde güven sağlayarak daha gelişmiş yönetim uygulamaları sergilemiştir. Ancak, ajans politikalarının uygulanmasında uyumsuzluklar olan ve yürütülen prosedürlerde ve tutulan kayıtlarda şeffaflığın olmadığı çeşitli durumlar da mevcuttur. Bu nedenle, bazı ajansların, kurumsal faaliyetlerinde özellikle komite süreçlerinde ve yardım sağlama aşamalarında menfaat çatışması hükümlerinin uygulanması konularına daha fazla dikkat etmeleri gerekmektedir.

ANAO bu denetimle, menfaat çatışmasından kaynaklanan riskleri azaltmak üzere APS ajanslarının kurum genelini kapsayan risk gözden geçirme çalışmalarının bir gereği olarak menfaat çatışması konusuna özel olarak dikkat edilmesini tavsiye etmektedir.

3.3.5. İngiltere Ulusal Denetim Ofisi “Hediye ve Misafirperverlik İkramlarının Kabulüne Dair İnceleme” Etik Denetim Uygulaması

İngiltere Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office/NAO), 2015-2016 döneminde, merkezi kamu idarelerinde çalışan görevlilerin hediye ve misafirperverlik ikram kabullerinin kamu itibarının korunması açısından yönetilip yönetilemediği hususunu inceleme konusu yapmıştır (NAO, 2016a). Denetimde, kamu görevlilerinin hediye ve ikram kabullerine ilişkin risklerin iyi yönetilememesi

durumunda, kamu yönetimine olan güvenin erozyona uğrayabileceği noktasından hareket edilmiştir.

İnceleme sırasında, merkezi idareler kamu görevlilerine ilişkin düzenlemeler ve rehberler ile incelemeye konu on yedi idarenin (ilgisine göre) yönetim kurulu üyelerinin, genel müdürlerinin/direktörlerinin ve kıdemli askeri görevlilerinin Nisan 2012-Mart 2015 döneminde almış oldukları/kabul ettikleri hediye ve misafirperverlik ikramlarına ait yayımlanmış şeffaflık verileri incelenmiştir. Ayrıca, inceleme kapsamında örnek olay olarak seçilen üç kurumda hediye ve misafirperverlik rehberleri ve kayıtları (kütükleri) gözden geçirilmiştir. Bu kurumlar aşağıda ifade edilmiştir:

- İş, Yenilik ve Yetenekler Bakanlığı/İdaresi (BİS),
- Gelir ve Gümrükler İdaresi (HMRC)
- Savunma Bakanlığı, Savunma, Malzeme ve Destek Birimi.

NAO, bu kurumlarda aşağıda belirtilen üç alanda inceleme yapmıştır:

- Hediye ve misafirperverlik ikram kabullerine dair kurallar ve süreçler,
- Genel müdürler (direktörler), diğer kurul düzeyinde görevliler ile diğer kamu görevlilerinin kabul ettikleri hediyeler ve misafirperverlik ikramları,
- Hediye ve misafirperverlik ikram kabullerine dair politika ve uygulamalara dair Kabine Ofisinin gözetimi.

NAO bu denetim sırasında, aşağıdaki yaklaşımı uygulamıştır:

- Kabine Ofisi ve yukarıda belirtilen üç idarenin yetkilileriyle mülakatlar yapılarak hediye ve misafirperverlik ikramlarına dair kuralları ve politikaları tespit edilmiş, bunların nasıl uygulandığı, yönetim süreçleri ve Kabine Ofisinin gözetim çalışmaları hakkında bilgiler edinilmiştir,
- Kabine Ofisi ve yukarıda belirtilen idarelerin yayımladıkları politika ve rehberler gözden geçirilmiştir,
- İncelemede, İş Etiği Kuruluşunun (Institute of Business Ethics) iyi uygulama rehberleri ve Alex Allan'ın (ciddi ya da karmaşık hile, rüşvet ve yolsuzluk gibi durumları inceleyen ve soruşturan bir kuruluş olan) Ciddi Hile Ofisinde (Serious Fraud Office) uygulamalara dair anket raporu da gözden geçirilmiştir,

- Nisan 2012-Mart 2015 dönemini kapsayacak şekilde şeffaflık gündemi çerçevesinde yayımlanmış kıdemli görevlilerin hediye ve misafirperverlik ikram bilgileri derlenip analiz edilmiştir,
- Yukarıda belirtilen üç idarenin hediye ve misafirperverlik kayıtları/ kütükleri temin edilerek analiz edilmiştir,
- Kabul edilen hediye ve misafirperverlik ikramlarının parasal değerlerinin belirlenmesinde, İş, Yenilik ve Yetenekler Bakanlığı/İdaresi (BİS) kayıtlarında (Haziran 2012-Mart 2015 döneminde) tür olarak kaydedilmiş ortalama değer tahminlerinden yararlanılmıştır. Örneğin; kahvaltı 7 pound, öğle yemeği 12 pound, akşam yemeği 41 pound gibi.

Denetimde elde edilen bulgular, kısaca birkaç başlık altında ele alınmıştır:

Kurallar ve Süreçlere Dair Bulgular:

- Mütevazı ikramları kabul etmek, bazen gerekçelendirilebiliyor.
- Kamu hizmetinde kamu görevlilerinin hediye ve ikram kabul edip edemeyeceklerine dair rehberlik etmede, kural esaslı bir yaklaşım vardır.
- Hediye ve ikramların kontrollerinde bazı kontrol zayıflıkları vardır.

Kabul Edilen Hediye ve Misafirperverlik İkramlarına Dair Bulgular:

- Kıdemli görevlilerin ikram kayıtlarının yayımlanması, hesap verebilirliği teşvik etmede yardımcı olacaktır.
- Bazı idareler şeffaflık gereksinimlerini karşılamamaktadır.
- 2014-2015 yıllarında on yedi idaredeki kıdemli görevlilerce 29.000 Pound civarında hediye ve ikramın kabul edildiği tahmin edilmiştir.
- İnceleme için örnek olay olarak seçilen her üç idare görevlilerinin 2014-2015'te 150.000 Poundu aşan tutarda hediye ve ikram kabul ettikleri hesaplanmıştır.
- Görevliler, birçok organizasyon ve kişiden misafirperverlik ikramı kabul etmektedirler.
- Çoğu hediye ve ikram uygulamaları, makul görülse de Kabine Ofisi ilkeleriyle uygun olmayan bazı kabul örnekleri de tespit edilmiştir.

Kabine Ofisinin Rolüne Dair Bulgular: Kabine Ofisi, şeffaflık verileri politikası ve genel rehberlik temini konularına odaklanmıştır. Kabine Ofisi, idarelerin hediye ve misafirperverlik ikramları konusunda daha çok desteğe ihtiyaç duyup duymadıklarını veya bu konuya ilişkin yeni hususların ortaya çıkıp çıkmadığını değerlendirmeye yönelik önceden hareket etme gibi bir rolü ise daha az sergilemektedir.

NAO yaptığı bu inceleme çalışması ile aşağıdaki sonuçlara ulaşmıştır:

- Kamu görevlileri, dış paydaşlarla ilişkilerinde bazen kabul etmelerinin makul olabileceğini düşündükleri hediye ve ikramlarla karşılaşabilmektedirler. Ancak, hediye ve misafirperverlik ikramını kabul etmek, gerçek ya da algılanan bir menfaat çatışması riskine yol açabilmektedir. Bu durum, kamunun itibarını olumsuz etkileyebilmektedir.
- Kabine Ofisi, genel sorumluluklarıyla, kamuda bu riskleri görebilme, kontrol edebilme ve gerekli kuralları ve süreçleri tavsiye edebilme açısından çok iyi bir konuma sahiptir. Görevlilerce raporlanan durumların çoğu, işin normal akışı kapsamında makul/gerekçelendirilebilir gözükse de hediye ve ikramların kontrolü ve gözden geçirilmesinde Kabine Ofisi ve idareler tarafından ele alınması gereken bazı zayıflıklar tespit edilmiştir (NAO, 2016b: 4-8).

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yukarıda örnekleri verilen etik denetim uygulamaları, YDK'ların kamu sektörü denetimlerinde etikle ilgili konuları temel denetim konusu olarak önceliklendirdiği çalışma örnekleridir. YDK'lar, yukarıda verilen örneklerden de anlaşılacağı üzere, kamu idarelerinde kurumsal yönetim ilkeleri, etik kodlar, dürüstlük politikaları, etik kontrol fonksiyonunun gerektirdiği mekanizmalar (ihbar bildirim, hediye ve ikram kabul çerçevesi, menfaat çatışmalarının yönetilmesi politikası gibi), insan kaynakları yönetim politika ve uygulamaları gibi alanlarda kamu sektörü etik gereklilikleri hakkında parlamentoların, kamu idarelerinin, kamu görevlilerinin ve vatandaşların dikkatini çekebilecek kurumlardır. Söz konusu etik denetim raporları, etik altyapı gerekliliklerinin var olup olmadığını, bunların uygulanabilirliği açısından kamu yönetiminde/idarelerindeki yapı, prosedür, sistem ve süreçlerdeki gelişim alanlarının tespiti ve güçlendirilmesi noktasında önemli tespit, sonuç ve öneriler sunmaktadırlar. Diğer bir ifadeyle, YDK'lar, doğrudan etik altyapı/

dürüstlük gerekliliklerini konu edinen denetim raporları aracılığıyla dürüst kamu yönetimlerinin geliştirilmesinde kilit role sahiptirler.

Bu örneklerden de anlaşılacağı üzere, YDK'ların rollerinin kamu organizasyonlarında dürüstlük çerçevesinin varlığı ve işlerliğini denetlemeye dönüştüğü ifade edilebilir. YDK'lar, karar verme süreçlerinin kamu menfaatine uygun işlenmesini ve yersiz etkiden korunmasını sağlayarak kamu idarelerini desteklemede ve vatandaşların kamudan ve hükümetlerden beklentilerinin karşılanmasında önemli rol üstlenmektedir (EUROSAI TFAE, 2014:50).

Vatandaşların yaşamlarında fark oluşturmakla da görevli olan yüksek denetim kurumlarının kamu yönetimlerinde hesap verebilirlik ve şeffaflığın yanında dürüstlüğü de güçlendirme gibi sorumluluklarının olduğu uluslararası yüksek denetim standartları tarafından da ifade edilen bir husustur (ISSAI 12/5). YDK'ların kamu sektöründe dürüstlüğün geliştirilmesine yönelik üstlenecekleri rolün gereğini yapabilmeleri, bu kurumların "etik ve dürüstlük" konularını stratejik bir bakışla ele almalarını gerektirmektedir. YDK'lar bu çerçevede,

- Etik altyapı ve etik denetim kavramının önemi ve kamu yönetimlerine sağlayacağı potansiyel kazanımlar hakkında gerekli farkındalığa sahip olmalıdır,
- Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI'ler) ve iyi uygulamalar çerçevesinde yapacakları etik denetimlere dair metodoloji geliştirme çalışmalarına yönelmelidir,
- Stratejik planlama dönemi içerisinde etik denetimlerle ilgili izlenecek yol haritasını belirlemelidir,
- Etik denetim yapmak için ihtiyaç duyulacak bilgi ve becerileri karşılamaya yönelik eğitim programlarını organize etmelidir,
- Etik denetim yapmak için gerekli bilgi ve becerilere sahip denetim ekiplerini oluşturarak bu denetimleri icra etmelidir,
- Yapacakları etik denetimlerde etkin olabilmeleri için mensuplarının etik değer ve ilkelere uygun davranış sergilemelerine yönelik yapacakları kurumsal altyapı ve kapasite geliştirme çalışmalarına önem vermeli ve kamu yönetiminde rehberlik edici kurumlar olmalıdır.

Netice itibariyle YDK'lar etik değerler ve ilkeler ile bunlara dayalı yönetim anlayışı, devlete, hukuk düzenine, insan haklarına ve demokrasiye olan kamu güveninin korunmasında kritik öneme sahiptir. Bu nedenle, etik değerler ve ilkeler ile bunların kamu yönetiminin işleyişine nüfuz etmesi/dayanak oluşturması sürekli gündemde tutulması gereken bir husustur. Bu yönüyle değerlendirildiğinde ülke yarınlarının dürüstlük temelleri üzerinde gelişmesinde ve şekil almasında yüksek denetim kurumlarının da yapabilecekleri çalışmalar olduğu aşikârdır. Bu kurumların yapacağı etik denetimler, kamu hizmetinin temel değerler ve ilkelere dayalı şekilde sunumunun güçlendirilmesine ve insanımızın güvenlik, sağlık, çevre, eğitim gibi birçok alanda yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik önemli kazanımlar sağlayacaktır. Bu nedenle, yüksek denetim kurumları tarafından yapılacak etik denetimler, "kamu yararına" dayalı ortak geleceğin şekillenmesi için gerekli temel başarı faktörleri arasında haklı yerini her zaman koruyacaktır.

KAYNAKÇA

- ANAO (2008), "Management of Recruitment in the Australian Public Service", <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/management-recruitment-australian-public-service>, (Erişim Tarihi: 27.03.2018).
- ANAO (2014a), Managing Conflicts of Interest in FMA Agencies, <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/managing-conflicts-interest-fma-agencies>, (Erişim Tarihi: 20.03.2018).
- ANAO (2014b), "Managing Conflicts of Interest in FMA Agencies-Across Agencies Report" https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net4141/f/AuditReport_2013-2014_47.pdf, (Erişim Tarihi: 25.03.2018).
- ANAO (2017), "Managing Underperformance in the Australian Public Service", <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/managing-underperformance-aps>, (Erişim Tarihi: 18.03.2018).
- BCA (2012), "Integrity Policy in Federal Tax Departments", <https://www.ccrek.be/EN/Publications/Fiche.html?id=20608d47-8003-415c-b49f-ee9214cc9951> (Erişim Tarihi: 14.03.2018).
- ECA (2012), "Press Release-ECA/12/39", https://www.eca.europa.eu/Lists/ECA_Documents/INSR12_15/INSR12_15_EN.PDF, (Erişim Tarihi: 12.03.2018).
- EUROSAI Task Force Audit&Ethics (TFAE) Paper (2014), "Auditing Ethics in the Public Sector, A General Overview of SAI's Practices", [http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Auditing%20Ethics/TFAE_paper%20Auditing%20Ethics%20in%20Public%20Sector%20\(EN\).pdf](http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Auditing%20Ethics/TFAE_paper%20Auditing%20Ethics%20in%20Public%20Sector%20(EN).pdf), (Erişim Tarihi: 08.03.2018).
- EUROSAI Task Force Audit&Ethics (TFAE) Guideline (2017), "Audit of Ethics in Public Sector Organisations", <http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Guidance/Guidelines%20to%20audit%20ethics.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.03.2018).
- INAO (2013), "Codes of Conduct in Public Administration", <https://rikisendurskodun.is/en/codes-of-conduct-in-public-administration/>, (Erişim Tarihi: 07.03.2018).
- INTOSAI ISSAI 12, "Value and Benefits of SAIs - Making a Difference to the Life of Citizens" http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-of-sais.htm, (Erişim Tarihi: 27.03.2018).

- INTOSAI ISSAI 100, "Fundamental Principles of Public-Sector Auditing" http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/3-fundamental-auditing-principles.htm, (Erişim Tarihi: 27.03.2018).
- NAO (2014), "Making a Whistleblowing Policy Work", <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/Making-a-whistleblowing-policy-work.pdf>, (Erişim Tarihi: 27.03.2018).
- NAO (2016a), "Investigation into the Acceptance of Gifts and Hospitality", <https://www.nao.org.uk/report/investigation-into-the-acceptance-of-gifts-and-hospitality/> (Erişim Tarihi: 27.03.2018),
- NAO (2016b), "Investigation into the Acceptance of Gifts and Hospitality-Cross-government Report Summary" <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/02/Investigation-into-the-acceptance-of-gifts-and-hospitality-Summary.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.03.2018).
- OECD (2005), "Public Sector Integrity, A Framework for Assessment", http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/public-sector-integrity_97892264010604-en#.WZVPclFJaUk, (Erişim Tarihi: 20.03.2018).
- Ömürgönülşen, Uğur (2013), "Türkiye'de Etik Kamu Yönetimi Kurulmasına Yönelik Hukuki Altyapı ve Süreçler & Etik Sorunların Ortaya Çıkma Sebepleri Üzerine Düşünceler Sunumu", https://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/sunum_TurkiyedeEtik_KamuYonetimininKurulmasi.pdf, (Erişim Tarihi: 25.03.2018).
- Transparency International (2017), "Pillars of National Integrity", <https://www.transparency.org/whatwedo/nis>, (Erişim Tarihi: 13.03.2018).
- Uzun, Yaşar (2017a), "Yüksek Denetim Kurumları ve Etik Denetim", Sayıştay Dergisi, Sayı:105.
- Uzun, Yaşar (2017b), "New Face of Public Sector Auditing: Ethics Audit", ECOSAI Circular 2017, <http://ecosai.org.pk/docs/circulars/ecosai-autumn-issue-2017.pdf>, (Erişim Tarihi: 18.03.2018).