

OECD’NİN KAMU DÜRÜSTLÜĞÜNE VE DÜRÜSTLÜKLE İLGİLİ YÜKSEK RİSKLİ ALANLARIN YÖNETİLMESİNE DAİR YAKLAŞIMLARI *

OECD’s Approaches on Public Integrity and Management of High Risky Areas Regarding Public Integrity

Yaşar UZUN¹

ÖZET

Kamu sektörü organizasyonlarında dürüstlük anlayışının geliştirilmesi, bu organizasyonlar ve görevlilerinin etkileşimde buldukları kişilerle (vatandaşlar, iş sahipleri, sivil toplum kuruluşları vb.) ilişkilerinin kamu hizmeti sunumunun gerektirdiği temel değer ve ilkelere uygun şekilde oluşmasına destek sağlayacak ve dürüstlüğe dayalı bir toplumsal kültürü teşvik edecektir. Kamu sektöründe dürüstlüğe dayalı yönetim gerekliliklerinin başarılı şekilde karşılanabilmesi açısından söz konusu gerekliliklere dair sistematik ve bütüncül bir bakış imkanı sağlayacak genel yaklaşımlar hakkında bilgi sahibi olmak önem taşımaktadır. Bu yaklaşımlar; karar alıcılara yapılması gereken çalışmaların genel amacı, bu amaca ulaştıracak genel hedefler ve çalışma alanları hakkında bir vizyon kazandırma fırsatı sağlayacaktır. Kamu sektöründe dürüstlük gerekliliklerine dair yapılacak sistematik tanımlamanın bir unsuru da bu gerekliliklerle ilgili karşılaşılabilecek riskli alanlardaki risklerin yönetilmesine dair izlenmesi gereken yol haritasını belirlemektir. Bu çalışma, kamu sektöründe dürüstlük gerekliliklerine dair uluslararası anlayış hakkında farkındalığı geliştirmek üzere OECD’nin kamu dürüstlüğüne dair önerdiği yol haritası ve bu yol haritasıyla bağlantılı yüksek riskler barındıran alanlarda risklerin yönetilmesine dair OECD yaklaşımları üzerine odaklanmaktadır. Bu bağlamda, kamu sektöründe dürüstlük gerekliliklerinin karşılanmasında temel paydaşların kimler olabileceği, söz konusu paydaşlarla ilgili rol ve sorumlulukların neler olması gerektiği, bunları üstlenecek kişi, kurum ya da organizasyonların fonksiyonları, hangi temel politika alanlarına odaklanılması gerektiği, karşılaşılabilecek risklerin nasıl yönetilebileceği, geliştirilecek dürüstlük sistemlerinin temel unsurlarının neler olması gerektiği gibi hususlarda söz konusu yaklaşımların önemli katkılar ve bir vizyon sağlayacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Dürüstlüğü, Yüksek Denetim Kurumları, Politika Saptırması, Kamu Altyapısı, Dürüstlük Riskleri.

ABSTRACT

Development of integrity understanding in public sector organizations will support these organizations and their public officials by providing that the relations of them with people they interact (citizens, private sector, civil society etc.) are in line with the key public service values and principles. It will also encourage a social culture based on integrity. Therefore, it will be important to have information regarding general understanding/approaches that will provide a systematic and holistic perspective regarding the requirements of integrity based management in public sectors in order to meet them successfully. These approaches will provide public decision makers the opportunity of acquiring a vision regarding to the general aim of the works to be conducted, key objectives and activity fields. One dimension of systematic identification of due works about the integrity requirements of public sector is to determine the road map of managing integrity related risks in key public management areas. In order to raise awareness regarding to the international understanding on the requirements of public integrity, this paper focuses on the road map recommended by OECD regarding to public integrity and its approaches on the management of risks in the areas including high risks connected to this road map. Thus, it is expected that these road map and approaches can make important contributions to get general understanding and a vision regarding to the key stakeholders in meeting requirements of integrity in public sector, key roles and responsibilities of those stakeholders, functions of person, institutions or organisations to carry out these roles and responsibilities, key policy areas that should be focused on to promote and enhance the integrity, management of integrity risks, key components of integrity systems etc.

Keywords: Public Integrity, Supreme Audit Institutions, Policy Capture, Public Infrastructure, Integrity Risks

EXTENDED ABSTRACT

Common public values such as justice, trust, public order, rule of law, transparency etc. bring people together and make people live in harmony. Because, values are the most important things in the eye of people in principle. They socially and legally agree upon them. Integrity, one of those values, is one of the pillar that make a state keep its existence for long time. Public service that a public sector is supposed to produce should be provided according to the requirements of integrity. Integrity of public officials means that he/she behaves according to the common expectation of public i.e, meeting public trust, public interest and holding public interest above private interest while delivering public service. Of course, there are many actors that can affect and shape integrity of public officials and public bodies in reality such as leaders of public management, politicians, private sector, civil societies, media, citizens etc. Then, we can raise a question at this point: Is integrity of public only the responsibility of public officials and how should integrity of a public considering its core components/actors mentioned above be provided?

For the first part of the question, our answer would be as follow: Of course, integrity of public is not only the responsibility of public officials although at the end they are supposed to behave according to the requirements of integrity. However, public officials and public bodies they work within it live in an environment and the actors of this environment mentioned above can influence public interest by their behaviours.

For the second part of the question, we can say that it requires a road map and many interrelated activities focusing high level strategic goal to promote and strengthen integrity of public. We should consider “public” with its whole components/actors mentioned above, not only with public bodies or public officials. It means that roles and responsibilities, structures, controls, management of integrity risks, systems and tools, approaches to follow etc. should be bear in mind while identifying our road map.

OECD, as an international organization, has been holding “integrity” as a top agenda item in its works for years. Recently, it has developed a a road map to identify how can integrity be promoted in a public considering its key actors. OECD Recommendation Of The Council On Public Integrity provides a vision for countries to benefit while they develop their policies, strategies, plans etc to enhance their capacities and integrity understanding in place. In addition to that, this document draws attention to the highly risky areas regarding public integrity. Thus, it makes references to three key documents: OECD Recommendation of the Council on Public Procurement, OECD Framework to Prevent Policy Capture and OECD Integrity Framework for Public Infrastructure. Those documents provide users a road map to manage risks in public procurement, public infrastructure and prevent policy capture in place.

In order to raise awareness regarding to the international understanding on the requirements of public integrity, this paper focuses on the road map recommended by OECD regarding to public integrity and its approaches on the management of risks in the areas including high risks connected to this road map.

Giriş

Kamu kurumlarının toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yürüttüğü faaliyetler ve onların temel çıktıları olarak tanımlanabilecek olan kamu hizmeti, ekonomik, siyasal ve yönetsel sistemi ne olursa olsun, bütün ülkelerde yer alan vazgeçilmez bir olgudur (Sobacı, 2011:175). Kamu hizmetlerini yerine getiren kurumların varlık nedenleri olan bu hizmetleri kamu görevlileri aracılığıyla kamu yararı, eşitlik, tarafsızlık gibi temel kamu hizmeti değer ve ilkelerine uygun şekilde yerine getirmeleri temel bir beklentidir. Kamu idareleri ve görevlilerinin kendilerinden beklenen kamu hizmeti ilkelerine uygun davranış standartlarını sergileyebilmeleri ve bunun güvenceye alınması, ülke kamu yönetimlerinde etik/dürüstlük odaklı yönetim politikalarının sürekli gündemde olması gerekliliğini beraberinde getirmektedir. Ülke kamu yönetimlerinde dürüstlük gerekliliklerinden uzaklaşma sonucu yaşanabilecek ekonomik, sosyal, siyasal, çevresel vb. krizler, söz konusu gerekliliklere duyulan ihtiyaçları gün yüzüne çıkartmaktadır.

Dürüstlük (integrity) kavramı, kişilerin saygı göstermeleri ve güvenmeleri açısından daima inanılan ahlaki ilkelere göre hareket etmek anlamına gelmektedir (Macmillan Dictionary, 2019). Kamu yönetiminde “dürüstlük” (integrity) ise, “yolsuzluğun” ya da “görevin kötüye kullanılmasının” antitezi bir kavram olarak resmi görevlerin yerine getirilmesinde “doğruluk üzere” ya da “güvenilir” hareket etmek anlamına gelmektedir (Armstrong, 2005, 1). Diğer bir deyişle “dürüstlük”, genel kabul gören kamu değer ve normlarının kamu sektörü organizasyonlarının günlük işleyişlerinde uygulanmasıdır (OECD, 2009: 9). Bu noktada üzerinde durulması gereken temel sorulardan birisi şudur: Kamu yönetimleri açısından dürüstlük gerekleri neler olmalı, bu gereklilikler nasıl karşılanmalı ve korunmalıdır? Bu soru, dürüstlük gerekliliklerinin karşılanmaması sonucunda ortaya çıkabilecek muhtemel zarar ve sonuçların (kamu itibarının yitirilmesi, eşitsizlik, kaynak dağılımında dengesizlik, çevre sorunları, hak ve hürriyetlerden mahrumiyet, göçler vb.) sadece ilgili ülkeyi değil, diğer ülkeleri de etkileyebilmesi nedeniyle uluslararası organizasyonların da gündemindedir. Bu organizasyonlardan birisi de bu çalışmaya konu Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)’dir.

Bu nedenle çalışmanın amacı, OECD’nin 2017 yılında güncel hale getirdiği “kamu dürüstlüğü” (public integrity) kavramı ve bunun gerekleri ile OECD’nin kamu dürüstlüğünün korunması açısından yüksek risk taşıdığını öngördüğü alanlarda dürüstlük gerekliliklerinin korunmasına yönelik önerdiği tedbirlere dair farkındalığı geliştirmektir. Bu nedenle öncelikle, OECD hakkında kısa bir bilgilendirme yapılarak OECD’nin “Kamu Dürüstlüğü Stratejisi” yaklaşımı ele alınacak; ardından bu stratejinin de referans gösterdiği dürüstlikle ilgili yüksek riskler barındıran “kamu ihaleleri”, “kamu altyapı yatırımları” ve genel olarak “kamu politikaları” gibi alanlarda dürüstlüğün geliştirilmesi, korunması ve gözetilmesi açısından öngörülen tedbirlere değinilecektir. Bu çalışmanın, ülke kamu yönetimlerinde dürüstlük esaslı yapı, sistem, politika geliştirilmesinde hangi unsurları göz önünde tutmak gerekeceği hususunda literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

1. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı Hakkında Genel Bilgi

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), 1947-1960 yılları arasında faaliyette bulunan Avrupa İktisadi İşbirliği Teşkilatı (OEEC)'nin yerine oluşturulmuş uluslararası bir kuruluştur. Yeni gelişmeler çerçevesinde, 14 Aralık 1960'da imzalanan Paris Sözleşmesi ile yeni işbirliği alanlarına yönelmesi amaçlanan OECD kurularak, 30 Eylül 1961'de resmen faaliyete başlamıştır. OECD'nin, Türkiye'nin de arasında bulunduğu 20 kurucu üyesi bulunmaktadır (Akbulut, 2019). OECD'nin halen 36 üyesi bulunmakta olup, buna karşın dünyanın birçok ülkesiyle (Endonezya, Çin Halk Cumhuriyeti, Hindistan, Brezilya, Güney Afrika vb.) ve bölgesel kuruluşlarla işbirliği ve ilişkilerini sürdürmektedir (OECD, 2019a).

OECD'nin misyonu; dünya genelinde insanların ekonomik ve sosyal refahlarını geliştirecek politikaları geliştirmektir (OECD, 2019b). OECD, üye ülkelerde ve bunların dışındaki ülkelerde yaşanan gelişmeleri düzenli olarak izlemekte, kısa ve orta dönem ekonomik gelişme projeksiyonlarını ortaya koymaktadır. Bu bağlamda OECD Sekreterliği, gerekli verileri toplamakta ve analiz etmekte, ilgili komiteler bu bilgiyle ilgili politikayı tartışmakta, OECD Konseyi ise kararlar almakta ve hükümetler tarafından bu tavsiyeler uygulanmaktadır. OECD, ülkeler arasında performans izlemeye yönelik komite düzeyinde emsal karşılaştırması (peer reviews) çalışmalarının yürütülmesi; çeşitli konularda genel mutabakatlar sağlama, standartlar, uygulama modelleri ve tavsiyeler ile rehberler geliştirme; entelektüel çalışmalarını kamuoyları ile paylaşmak üzere yayın hizmetleri sunma gibi temel faaliyetleri de gerçekleştirmektedir (OECD, 2019c).

OECD'nin organizasyon yapısına bakıldığında en yüksek karar organı olarak Konsey görülmektedir. Başkanlığı, Örgütün Genel Sekreteri tarafından yürütülmektedir. Konsey toplantılarına, üye ülkelerin Teşkilat nezdindeki Daimi Temsilcilerinin yanı sıra Avrupa Birliği Komisyonu Temsilcisi de katılmaktadır (Akbulut, 2019). Konsey, yılda bir kez ana konuları ve OECD önceliklerini belirlemek üzere bakanlıklar düzeyinde toplanmaktadır. OECD üyesi ülkelerin temsilcileri, ilgili politika alanlarında (ekonomi, ticaret, çevre, eğitim vb.) fikir ve düşünceleri geliştirmek, ilerlemeleri gözden geçirmek üzere ihtisaslaşmış komitelerde bir araya gelmektedirler. OECD bünyesinde 300 civarında komite, çalışma grupları ve uzman gruplar yer almaktadır. OECD Sekreterliği, OECD komitelerinin faaliyetlerini desteklemekte, OECD Konseyi tarafından kararlaştırılan önceliklerle ilgili çalışmaları yerine getirmektedir (OECD, 2019d).

2. OECD Kamu Dürüstlük Stratejisine Bakış

OECD Konseyi'nin 2017 yılında kabul ettiği "Kamu Dürüstlüğüne Dair Tavsiye Kararı", dürüstlüğün geliştirilmesi ve dürüstlüğün ihlal edildiği durumlarda ortaya çıkabilecek muhtemel olumsuzluklarla mücadele açısından karar alıcılara stratejik bir yol haritası sunmaktadır. Bu anlamda Tavsiye Kararı, karar alıcılara kamu dürüstlük stratejisi geliştirmelerine yönelik bir vizyon sağlamaktadır (OECD, 2017). Tavsiye Kararında "kamu dürüstlüğü" kavramı; "kamu sektöründe kamu menfaatinin özel menfaatlerden üstün tutulması ve önceliklendirilmesi amacıyla paylaşılan etik değer, ilke ve normların tutarlı olarak uyumlandırılması ve bunlara bağlı kalınması

(günlük işleyişte bunlara uyulması)” şeklinde ele alınmaktadır. Bu tanıma konu “kamu sektörü” kavramı ise; “yasama, yürütme ve yargı kurum ve kuruluşlarını ve bunların (merkezi ve yerel düzeylerdeki yönetimlerde sürekli ya da geçici pozisyonda bulunan seçilmiş ya da atanmış, ücretli ya da ücretsiz) kamu görevlilerini kapsamaktadır. Bu tanım; kamu teşebbüs ve işletmelerini, kamu ve özel ortaklıklarını ve bunların görevlilerini, bazı ülke uygulamalarında dışarıya yaptırılan ya da özel fonla karşılanan sağlık, eğitim ve kamu ulaşımı gibi kamu hizmetlerini sunan kuruluşları ve bunların görevlilerini de içermektedir”.

Tavsiye Kararına konu “genel kabullere” bakıldığında aşağıda özetlenen hususlara vurgu yapıldığı görülmektedir:

“Dürüstlük; siyasi, ekonomik ve sosyal yapıların temel dayanaklarından ve bu nedenle bireylerin ve toplumların ekonomik ve sosyal refahları açısından temel bir gerekliliktir. Çoğulcu demokrasiye bağlı kalınmasında, temel değerlerin güçlendirilmesinde, kamu menfaatinin ve kamu yönetişiminin gözetilmesinde kilit öneme sahip bir kavramdır. Dürüstlük standartlarına dair ihlallerin etkileri her ülkede karşılaşılabilmektedir. Öte yandan kamu sektörü ile özel sektör, sivil toplum ve bireyler arasındaki çeşitli etkileşimlerde dürüstlük risklerinin potansiyel olarak mevcut olması nedeniyle, kamu dürüstlüğünü artırmada ve kamu sektöründe yaşanabilecek olumsuzlukları azaltmada “toplumun bütününe kapsayıcı” bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, kamu dürüstlüğünü artırmak, devlet yönetiminin her düzeyi için paylaşılan bir misyon ve sorumluluktur. Bu nedenle Tavsiye Kararı, kamu güvenini desteklemek açısından devlet yönetiminin her seviyesini ilgilendirmektedir.”

OECD’nin dürüstlük stratejisi üç ana sacayağı üzerine geliştirilmiştir. Bunlar, hata ve usulsüzlüğe yol açabilecek davranış fırsatlarını azaltmak amacıyla geliştirilecek bir dürüstlük sistemi; hata ve usulsüzlüğü toplumca “kabul edilemez” yapan kültürel değişim; ve kişileri yaptıkları nedeniyle sorumlu tutabilmektir. Aşağıda, bu sacayaklarıyla ilgili OECD’nin öngördüğü temel ilkelere değinilecektir:

OECD’ ye göre kamu dürüstlüğü bağlamında “uyumlu ve kapsamlı bir dürüstlük sistemine” sahip olunabilmesi için “ülke kamu sektörlerinin en üst siyasi ve yönetim düzeylerinde görev yapanlar, kamu dürüstlüğünü artırma ve yolsuzluğu azaltmak üzere gerekli adanmışlığı sergilemeli (Adanmışlık İlkesi); kamu sektöründe kurumsal görev ve sorumluluklar açıklığa kavuşturulmalı (Sorumluluklar İlkesi); kamuda uyumlu ve kapsamlı bir dürüstlük sistemi geliştirmek açısından, kamu sektöründe dürüstlük risklerini azaltmayı amaç edinen stratejik bir yaklaşım izlenmeli (Strateji İlkesi); ve kamu görevlileri için uyulması gerekli davranış standartları tanımlanmalıdır (Standartlar İlkesi)”.

Yukarıda ifade edilen “adanmışlık ilkesi”; karar alıcıların, politika geliştiricilerin ve yöneticilerin kamuda hem kendi davranışlarıyla örnek olma sorumluluklarına hem de Tavsiye Kararı’na konu çalışmaların planlanması, koordine edilmesi, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesindeki sorumluluklarına atıfta bulunması nedeniyle kamu dürüstlüğüne ilişkin kilit ilkelere birisidir.

“Standartlar ilkesi”, kamuda görev yapanların uymaları gereken davranış standartlarını belirleyerek onlara gerekli rehberliği sağlama, kendilerinden beklenileni tarif etme bağlamında dürüstlük sisteminin temel bir gerekliliğidir. “Sorumluluklar ilkesi”, dürüstlük sisteminin yapısal olarak organize edilmesi, sistemin gereği gibi çalışmasından sorumlu kişi, birim ve kurum gibi yapıların rol ve sorumluluklarının açıkça tarif edilmesi, rol ve sorumlulukların yerine getirilmesinde muhtemel görev çakışmaları veya süreç tıkanmaları gibi durumların ortaya çıkmaması gerekliliklerine işaret etmesi yönüyle dürüstlük sistemi açısından önemli bir gerekliliktir. “Strateji ilkesi” de; dürüstlikle ilgili risklerin önlenmesi, ortaya çıktıklarında yönetilebilmesi ve gerekli faaliyetlerin planlanması, uygulanması, izlenmesi ve kontrol edilmesi açısından öngörülen sistemin önemli bir unsurunu oluşturmaktadır.

OECD açısından “kamu dürüstlüğüne dayalı bir kültürü geliştirme” için “kamu dürüstlüğünün geliştirilmesinde; özel sektör, sivil toplum ve kişilerle ortaklaşa “toplumun bütünü” kapsayan kamu dürüstlüğü kültürü teşvik edilmeli (Toplumun Bütünü İlkesi); dürüstlüğe bağlılığı güçlendirmek üzere, kamu sektörü organizasyonlarında dürüstlük alanında liderliği geliştirici adımlar atılmalı (Liderlik İlkesi); kamu hizmeti değerleri ve iyi yönetişime dayalı, liyakat esaslı, profesyonel bir kamu sektörü teşvik edilmeli (Liyakat İlkesi); iş yerinde kamu dürüstlük standartlarını uygulamaları için kamu görevlilerine yeterli bilgi, eğitim, rehberlik ve zamanlı tavsiye sunulmalı (Kapasite İnşası İlkesi); ve kamu sektöründe, dürüstlikle ilgili endişeleri, merak edilen hususları karşılayan bir kurumsal kültürün gelişimi desteklenmelidir (Açıklık İlkesi)”.

Kamu idareleri ve görevlilerinin kamu hizmeti üretim ve sunumunda etkileşimde olduğu çevre (özel sektör, sivil toplum, vatandaşlar vb.), kamu dürüstlüğünü etkilemede ve şekillendirmede belirleyici bir unsur olabilmektedir. Bu açıdan yukarıda ifade edilen “toplumun bütünü ilkesi”; kamu sektöründe dürüstlüğü geliştirmeye dönük atılacak adımların, söz konusu çevreyi kapsamaması ve dürüstlüğü teşvik eden ve özendirilen bir çevre oluşumuna katkı vermesi gerekliliğine vurgu yapması yönüyle önemli bir ilkedir. Kurumsal kültürün şekillenmesinde liderlerin davranışlarıyla rol model olmalarının, kamu görevlileri nezdinde etik/dürüstlikle ilgili duyarlılıkların gelişiminde pozitif etkileri olacaktır. Bu nedenle, yukarıda belirtilen “liderlik ilkesinin”, gerek dürüstlük sisteminin gerekse dürüstlük kültürünün vazgeçilmez bir unsuru olarak çalışan davranışlarına ve kurumsal performansa olumlu katkılar sunacağı açıktır. Öte yandan yukarıda belirtilen “liyakat ilkesi”, etik değerler ve ilkelere bağlı çalışan teminine, kurumsal vizyon, misyon, amaç ve hedeflerin söz konusu ilke ve değerlere bağlı şekilde, işi gereklerine göre yapan çalışan yapısına sahip olmanın önemine işaret etmekte ve gerek dürüstlük sisteminin gerekse dürüstlük kültürünün gelişimi açısından “olmazsa olmaz bir unsur” niteliği taşımaktadır. Dürüstlük kültürünün kurumsal aktörleri olan çalışanların kendilerinden ne beklediğine dair zamanlı tavsiye, rehberlik ve eğitim almaları, dürüstlikle ilgili karşılaşılabilecekleri farklı durumlarda nasıl davranış sergilemeleri gerektiğine dair karar alma ve uygulama kapasitelerini artıracaktır. Bu açıdan yukarıda ifade edilen “kapasite inşası ilkesi”, dürüstlüğe dayalı kamu kültürünü geliştirmede önemli koşullardan birisi olarak değerlendirilmelidir. Dürüstlük kültüründe şeffaflık/açıklığın önemine vurgu yapan “açıklık

ilkesi” ise, dürüstlikle ilgili hususların rahatça konuşulabildiği, çalışanların ikilemde kaldıkları durumlarda nasıl davranmaları gerektiğinin farkında oldukları kurum yapılarının gelişimi açısından önem taşımaktadır.

OECD’ye göre “etkin hesap verebilirliğe dayalı bir kamu sektörü” geliştirme açısından, “kamu sektörü organizasyonlarında dürüstlüğü korumak üzere bir iç kontrol ve risk yönetimi çerçevesi uygulanmalı (İç Kontrol ve Risk Yönetimi İlkesi); kamu dürüstlüğü gereklerini uygulatma mekanizmalarının, kamu görevlilerinin ve diğer ilgili kişilerin dürüstlük standartlarını ihlal ettiklerine dair şüpheli durumlara karşı uygun karşılıklar vermeleri güvenceye alınmalı (Uygulatma İlkesi); kamu dürüstlük sisteminde dış denetim ve kontrolün rolü güçlendirilmeli (Dış Denetim ve Kontrol İlkesi); hesap verebilirliği ve kamu menfaatini teşvik etmek üzere siyasal sürecin ve politika döngüsünün bütün aşamalarında şeffaflık ve paydaş katılımı teşvik edilmelidir (Katılım İlkesi)”.

Yukarıda belirtilen “iç kontrol ve risk yönetimi ilkesi”, dürüstlikle ilgili risklerin azaltılması/ ortadan kaldırılması/olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi ve nihayetinde kamu ve kurumsal itibarın korunması açısından kamu organizasyonlarında dürüstlikle ilgili olarak iç kontrol sisteminin ve risk yönetiminin güçlendirilmesi gerekliliğine vurgu yapmaktadır. “Uygulatma ilkesi”, dürüstlük dışı davranış durumlarında gerekli yaptırımların, adil, zamanlı ve nesnel şekilde uygulanması gerektiğine işaret eden, dürüstlük sisteminin ve kültürünün amacına uygun şekilde gelişmesinde ve işleminde temel başarı faktörlerinden birisidir. “Dış denetim ve kontrol ilkesi”, kamu sektörü organizasyonlarının hesap verebilirliklerini güçlendirecek Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar), Ombudsman, yasal düzenleyici ve denetleyici kurumlar, mahkemeler vb. yapılara ve bunların görevlerini tarafsız şekilde yerine getirme ihtiyacına vurgu yapmakta olup, dürüstlük sisteminin ve kültürünün arzu edildiği şekilde gelişim göstermesi ve yukarıda bahsedilen ilkelerin de güvenceye alınması açısından önemli bir ilkedir. “Katılım İlkesi” ise, bilgiye erişimin kolaylaştırılmasına, kamu politikalarının kamuyu oluşturan tüm paydaşların katılımıyla geliştirilmesine ve kamuda şeffaflığın geliştirilmesi gerekliliklerine vurgu yapan, bu anlamda demokrasinin de güçlendirilmesine katkı yapacak önemli bir referans ilke konumundadır.

OECD’nin Tavsiye Kararı’na konu kamu dürüstlüğüne yönelik stratejik yol haritası, buraya kadar anlatılan ilkelerin her birisine ilişkin yapılması gereken çalışmalarla ilgili öneriler de içermekte olup, bunların ülke kamu yönetimleri ve kamu idareleri için rehberlik sağlayıcı öneriler olduğu düşünülmektedir.

3. Kamu Dürüstlüğü İle İlgili Yüksek Risklerin Yönetilmesi

OECD’nin yukarıda ifade edilen kamu dürüstlüğüne dair strateji dokümanında, kamu sektöründe dürüstlük dışı davranış ve tutumların yol açabileceği hata, usulsüzlük, eşitsizlik vb. durumlarla mücadele açısından yüksek risklerin ve fırsatların ortaya çıkabileceği üç temel alana dikkat çekilmekte ve bunlarla ilgili tavsiye kararlarına ve yönetim çerçevelerine atıflar yapılmaktadır. Bu alanlar; “kamu ihaleleri”, “kamu altyapı yatırımları” ve “kamu politikaları”dır (OECD, 2017:

4). Aşağıda, OECD'nin "kamu dürüstlüğü" yaklaşımı bağlamında atıfta bulunduğu bu alanlara dair genel bilgilendirmeler yapılarak, risklerle mücadele açısından önerilen uygulama tedbirlerine değinilecektir:

3.1. Kamu İhalelerinde Dürüstlikle İlgili Risklerin Yönetilmesi

3.1.1. OECD'nin Kamu İhalelerine Dair Tavsiye Kararı'na İlişkin Genel Bilgiler

OECD'nin 2015 yılında kabul ettiği Kamu İhalelerine Dair Tavsiye Kararı'na (OECD, 2015) konu temel ilkelere geçmeden önce Tavsiye Kararı'na esas bazı temel kavramlara ait OECD tanımlamalarının farkında olmak yarar sağlayacaktır. Bu kavramlar ve tanımları aşağıda ifade edilmiştir:

Dürüstlük; "paranın, kaynakların, varlıkların ve yetkilerin, niyetlenen resmi amaçlar için, doğru bilgilendirmeye dayalı, kamu menfaatleri ve iyi yönetim ilkeleriyle uyumlu biçimde kullanılmasıdır."

Kamu ihale döngüsü; "ihtiyaç değerlendirmesinden başlayan ve ihalenin neticelendirilmesiyle devam eden, ödeme ve sözleşme yönetimine kadar olan birbiriyle alakalı faaliyetler dizisi" olarak adlandırılmaktadır.

Kamu ihale sistemi; aşağıdaki unsurlardan oluşmaktadır:

- "Yeterli bir mevzuat çerçevesi ve düzenlemeler,
- (Merkezi, yerel ve bölgesel düzeyde) yeterli bir kurumsal ve idari altyapı,
- Etkin bir gözden geçirme ve hesap verebilirlik rejimi,
- Etkin bir yaptırım rejimi ve
- Sistemin bütün unsurlarını desteklemek üzere yeterli insan, mali ve teknolojik kaynaklar."

Birincil/öncelikli ihale hedefi, "idare misyonunun zamanında, ekonomik ve etkin şekilde yerine getirilmesi için gerekli mal ve hizmetleri sunmaktır."

İkincil ihale hedefi; "öncelikli ihale hedefine ilaveten, benimsenecek çeşitli hedeflerin her hangi birisidir. Örneğin; sürdürülebilir yeşil büyüme, küçük ve orta ölçekli teşebbüslerin geliştirilmesi, yenilik, sorumlu iş davranışı standartları vb."

İhale işgücü; "kamu görevi olsun ya da olmasın ihale döngüsünün farklı aşamalarına dahil olmuş kişilerdir (OECD,2015a)."

OECD'nin bahse konu Tavsiyesi, kamu ihalelerinde dürüstlüğü güvenceye almak ve usulsüzlükleri azaltmak üzere gerekli ilke ve mekanizmaları belirlemektedir. Tavsiye Kararı incelendiğinde aşağıdaki hususların Karar'a esas "genel kabuller" olarak tanımlandığı anlaşılmaktadır:

"Kamu mal, hizmet ve yapım işlerinin etkin ve verimli şekilde ihale edilmeleri, altyapı yatırımları

ve vatandaşlara temel hizmetlerin sunulması dahil devlet yönetiminin asli amaçları açısından hayati önem taşımaktadır. Kamu ihalesi; yanlış yönetilmeye, hile ve usulsüzlüğe potansiyel olarak açık olan temel bir idare ekonomik faaliyetidir. Kamu ihalelerinde iyi yönetişimi ve dürüstlüğü artırmaya yönelik gayretler, kamu kaynaklarının ve böylece vergisini ödeyenlerin sağladığı paranın etkin ve verimli yönetilmesine katkı sunacaktır. Tavsiye Kararı'na bağlı kalacak ülkeler, ihtiyaç değerlendirmesinden başlayarak ödemeye ve sözleşme yönetimine kadar olan kamu ihale döngüsü boyunca ekonomikliği ve verimliliği geliştirme ve dürüstlikle ilgili riskleri önlemede ortak bir menfaate sahiptirler.”

OECD Tavsiye Kararı, kamu ihalelerine ilişkin birbirini tamamlayan on iki temel ilkeyi ve bu ilkelerin karşılanması amacıyla önerilen çalışmaları içermektedir. Bu ilkeler, kısaca aşağıda ifade edilmiştir:

- * “İhale döngüsünün bütün aşamalarında kamu ihale sisteminde yeterli şeffaflık düzeyi sağlanmalıdır, (Şeffaflık İlkesi)
- * Her büyüklükteki potansiyel rekabetçiler için ihale fırsatlarına erişim kolaylaştırılmalıdır, (Erişim İlkesi)
- * Kamu ihale sisteminin ikincil politika hedefleri doğrultusunda kullanımı, birincil ihale hedefine karşı dengeli olmalıdır, (Denge İlkesi)
- * Kamu ihale sisteminde şeffaf ve etkin paydaş katılımı güçlendirilmelidir, (Katılım İlkesi)
- * İdarenin ve vatandaşların ihtiyaçlarının tatmin edilmesinde kamu ihale döngüsü boyunca verimliliği sürdürmek üzere süreçler geliştirilmelidir, (Verimlilik İlkesi)
- * Kamu ihale sistemi, ihale döngüsü boyunca e-ihale uygulamalarını destekleyen dijital teknolojilerin kullanımı suretiyle geliştirilmelidir, (E-ihale İlkesi)
- * Paranın karşılığının sürekli olarak etkin ve verimli şekilde alınabilmesi amacıyla gerekli kapasiteye sahip bir ihale işgücü oluşturulmalıdır, (Kapasite İlkesi)
- * Kamu ihale sisteminin etkinliği (bireysel ihalelerden bir bütün olarak sisteme kadar) kamu yönetiminin her düzeyinde değerlendirilmeli ve performans gelişimleri sağlanmalıdır, (Değerlendirme İlkesi)
- * Kamu ihale döngüsü boyunca risklerin haritalandırılması, tespiti ve azaltılması için risk yönetim stratejileri uygulanmalıdır, (Risk Yönetimi İlkesi)
- * Kamu ihale döngüsü boyunca hesap verebilirliği desteklemek üzere, uygun şikayet ve yaptırım süreçlerini içeren denetim ve kontrol mekanizmaları uygulanmalıdır, (Hesap Verebilirlik İlkesi)
- * Kamu ihalelerinin genel kamu mali yönetimine, bütçeleme ve hizmet sunma süreçlerine entegrasyonu desteklenmelidir, (Bütünleşme/Entegrasyon İlkesi)
- * Genel standartlar ve ihale özelinde koruma tedbirleri aracılığıyla, kamu ihale sisteminin dürüstlüğü korunmalıdır (Dürüstlük İlkesi).”

OECD'nin yukarıda belirtilen bu ilkelerin karşılanması amacıyla önerdiği çalışmalardan “dürüstlük ilkesiyle” ilgili olanlar aşağıda ifade edilmektedir: “İhale döngüsünde yer alan bütün paydaşlar için yüksek dürüstlük standartları geliştirilmeli”, “Kamu sektörü genel dürüstlük araçları uygulanmalı ve onları ihale döngüsüyle ilgili risklerin yönetilmesine uyarlı hale getirmeli”, “İhale döngüsüne dahil işgücü için (kamu görevlilerine ve özel sektör görevlilerine) dürüstlük eğitimi programları geliştirilmeli”, “Tedarikçilere yönelik; iç kontrollere, mevzuata ve sözleşmeye uygunluk tedbirlerine ve yolsuzlukla mücadele programlarına dair gereklilikler geliştirilmelidir.”

Yukarıda belirtilen ilkeler ve bunlara ilişkin Karar'a konu edilen çalışma alanları, birbirini destekleyen, bu anlamda kamu yönetimlerine ve kamu idarelerine sisteme dayalı yönetim çerçeveleri sunan referans kaynaklardır.

3.1.2. Dürüstlikle İlgili Kamu İhale Risklerinin Yönetilmesi: “Kamu İhale Araç Seti”

OECD, tanımlamış olduğu ilkelerin uygulanmasını desteklemek ve rehberlik etmek üzere her bir ilke ile ilgili “Kamu İhale Araç Seti” de (OECD, 2019e) geliştirmiştir. Bu araç setinde her bir ilkeye dair; genel tanımlamalara, OECD Tavsiyesine, ilkenin uygulanmaması durumunda karşılaşılabilecek risklere ve ilkenin uygulanmasına dair kontrol listesine, ülke uygulamalarına ve ülke gözden geçirme çalışmalarına, ilke ile ilgili OECD'nin ve varsa diğer kuruluş ya da organizasyonların çalışmalarına yer verilmektedir. İlkelerin uygulanmasına dair “kontrol listeleri” incelendiğinde; kontrol listesinin amaçları, ilkenin ilgili olduğu ihale aşamaları, ilkenin muhatapları, ilkenin yukarıda belirtilen diğer ilkelerle ilişkisi ve liste halinde ilke uygulama önerilerinin yer aldığı görülmektedir.

OECD'nin yukarıda ifade edilen “dürüstlük” ilkesi ile ilgili araç seti incelendiğinde, kamu ihale riskleri olarak aşağıdaki risklerin tanımlandığı görülmektedir:

- * “Yolsuzluğa yol açan davranışlar aracılığıyla kamu parasının kaybı ve standart altı ürün ve hizmetlerin sunulması,
- * Kaynakların kullanılmasında hile ve hırsızlık yapılması,
- * Kamu hizmetinde ve kamudan ayrılma sonrasında menfaat çatışmasının kötü yönetilmesi,
- * Kamu sağlığı ve güvenliğine karşı tehdidin ortaya çıkması (özellikle, ilaç, tedarik ve altyapı işlerinde),
- Kamu idaresine ve kamu yönetimine duyulan kamu itibarında azalma.”

OECD'nin “dürüstlük ilkesi ile ilgili kontrol listesi”(OECD, 2016) incelendiğinde, listenin genel düzenleme amacının, “kamu ihale uygulayıcılarının, ihale çerçevelerini kamu ihalelerine ilişkin on iki ilkeye göre gözden geçirmelerine, geliştirmelerine ve güncellemelerine rehberlik etmek ve destek sağlamak; OECD Tavsiyesinin uygulanmasında bir başlangıç noktası sağlamak ve öz değerlendirmeyi teşvik etmek; kamu ihalesinin stratejik kullanımını geliştirmek üzere

atılabilecek adımlar ile ilkelerin her biri hakkında daha detaylı bilgi ve rehberlik sağlamak” olduğu anlaşılmaktadır.

Söz konusu kontrol listesinde, dürüstlük ilkesinin Tavsiye Kararı’nda öngörülen gerekliliklerinin karşılanması (ve aynı zamanda dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesine destek olunması) açısından uygulanması tavsiye edilen somut kontrol faaliyet adımlarına da yer verilmektedir (OECD, 2016). Bu kontrol faaliyetlerinden bazıları aşağıda ifade edilmektedir:

- * “Kamu ihalelerinden sorumlu görevlilerin mevzuat, politika ve stratejilere dayalı yüksek dürüstlük ve profesyonellik standartları sergilemelerini sağlamak üzere çalışmalar yapılmalıdır. Örneğin ihale görevlilerine özel davranış kodu geliştirmek; hatalı davranış sergileme, dürüstlük ihlalleri ya da kötü yönetim durumlarına ilişkin uygulanacak yaptırımları belirlemek, yaptırımlara dair performans bilgisini yayımlamak vb.
- * İhale işgücü arasında yolsuzluğun önlenmesi ve dürüstlük kültürünün desteklenmesi için çalışmalar yapılmalıdır. Örneğin kamu ihale görevlilerini dürüstlük ve liyakate dayalı olarak seçmek ve atamak; sağlanan/elde edilen menfaatlere, varlıklara, misafirperverlik ikramlarına ve hediyelere dair zorunlu beyanı öngörmek; ihale görevlileri ile tedarikçiler/teklif sunanların “dürüstlüğe” dair bağlılık ve farkındalık düzeylerini değerlendirmek üzere periyodik anonim algı araştırmaları uygulamasını başlatmak vb.
- * Kamu ihaleleri alanında ihbar bildirimini yapanların korunması amacıyla, özel politika, kural ve prosedürler geliştirilmeli ve uygulanmalıdır. Bu çerçeveler, görevlilerin izleyecekleri açık kural ve prosedürleri; hatalı davranışın, dürüstlük ihlalinin ya da kötü yönetimin nasıl raporlanacağına dair bilgileri içeren açık ve güvenilir raporlama kanallarını vb. hususları tarif edebilirler.
- * İhale sürecinin farklı aşamalarında dürüstlüğü korumak üzere, risk değerlendirme ve yönetim stratejileri ile araçları geliştirilmeli ve uygulanmalıdır. Bu stratejiler ve araçlar, kırılma/etkiye açık faaliyetler ve projeleri belirlemek üzere, hile ve yolsuzluk risklerinin ihtimallerini ve potansiyel etkilerini değerlendiren risk haritalarını, risk değerlendirmelerini vb. hususları içerebilirler.
- * Yüklenicinin performansını ve dürüstlüğünü gözden geçirmek üzere tedbirler alınmalıdır. Bu tedbirler, ihale ve sözleşme dokümanlarına hile, yolsuzluk ve diğer yasaklanan davranışlar ile bunları işlemenin sonuçlarına dair hükümleri dahil etmek; tedarikçilerin sözleşme bağlamında yolsuzluğa girişmediğini ve girişmeyeceğini gösteren “yolsuzluğun olmayacağına” dair teminatlar, dürüstlüğe dair beyanlar vb. şeklinde tanımlanabilir.”

3.2. Kamu Altyapısı İle İlgili Risklerin Yönetilmesi

OECD’nin yukarıda belirtilen Kamu Dürüstlüğüne Dair Tavsiye Kararı ile şekillenen strateji dokümanında kamu dürüstlüğü ile ilgili yüksek riskler ve fırsatlar barındırdığı öngörülen alanlardan birisi de “kamu altyapı yatırımları”dır. Söz konusu strateji dokümanının, kamu altyapı

yatırımlarında yüksek risklerin yönetilmesine dair atıfta bulunduğu “OECD Kamu Altyapısı İçin Dürüstlük Çerçevesi” (OECD, 2016a), “kamu yatırımları aracılığıyla hükümetlerin sürdürülebilir ekonomik büyümeyi ve yeniliği teşvik edebildiklerini, kamu yatırımlarının temel altyapı ve kamu hizmetlerini sağlayarak refaha katkı sunduklarını, bu nedenle kamu yatırımlarının bir politika araç türü olarak düşünülebileceğini” ifade etmektedir. Bu anlamda, “hükümetlerin yaptığı kamu yatırımlarının (özellikle altyapıya yönelik yatırımların), insan kaynağını geliştirerek ve teknolojik yenilikleri teşvik ederek ekonomik performansı güçlendirme, verimliliği ve toplam talebi artırma potansiyeline sahip olduğu vurgulanmaktadır.”

Çerçeveye göre; “çıkar gruplarının yatırım kararlarını etkilemesi, üretkenliğin negatif getirisiyle ya da “gereksiz” projeler oluşturarak haddinden fazla altyapıyla sonuçlanabilmektedir.” Çerçeve anlayışın dayandığı temel varsayımlardan bir diğeri de, “kamu görevlilerinin yatırım kararları üzerindeki takdir düzeyi, yatırımın parasal miktarının büyüklüğü, süreçlerdeki çoklu aşamalar ve paydaş yapıları gibi unsurların kamu yatırım kararlarının yersiz etkiye karşı daha kırılğan/açık olmalarına katkı sunmasıdır.” Çerçeve dokümanında, “kamu yatırımlarında yaşanacak hile ve usulsüzlüklerin maliyetlerinin sadece ekonomik olmayacağı; devletin meşruiyeti, seçilmiş liderler ve kamu kurumlarının etkin görev yapmaları üzerinde yol açacağı zararlar vb. nedenlerle, aynı zamanda kurumsal ve siyasi maliyetlerinin de olacağı” öngörülmektedir.

Çerçeve doküman, sürdürülebilir ekonomik büyüme için kamu yatırımlarında dürüstlüğün teşvik edilmesini öngören tedbirlerden (mekanizma ve araçlardan) oluşmaktadır. Çerçeve uyarınca kamu yatırım döngüsü; “kamu yatırımı ihtiyaç tanımlaması ve proje hazırlığı”, “kamu yatırımı değerlendirme”, “kamu yatırımı planlanması ve doküman tasarımı”, “ihale aşaması”, “kamu yatırımı uygulaması ve sözleşme yönetimi” ve “kamu yatırımı değerlendirme ve denetimi” şeklinde aşamalardan oluşmaktadır.

Çerçeve, bütün kamu yatırımı döngüsü boyunca usulsüzlüğün oluşabileceği durumların tespit edilerek söz konusu risklerin azaltılması/kaldırılması, dolayısıyla kamu yatırımlarında dürüstlüğün teşvik edilmesi amacıyla “aşama odaklı” uygulama tedbirleri (uygulama seçenekleriyle birlikte politika hedefleri) öngörmektedir. Bu bağlamda uygulama faaliyet seçenekleri dikkate alınarak;

a. Kamu yatırım döngüsünün bütün aşamaları için geçerli olmak üzere tedbirler önerilmektedir: “seçilmiş ve atanmış kamu görevlileri için davranış standartlarını geliştirmek”, “önerilen uygulama seçenekleri çerçevesinde menfaat çatışması durumlarını tanımlamak ve yönetmek”, “özel sektör çalışanları ve danışmanlara yönelik davranış standartları geliştirmek” vb.

b. Kamu yatırım döngüsünün ihtiyaç tanımlaması ve seçim aşaması için tedbirler önerilmektedir: “kamu yatırım kararlarının ulusal, bölgesel ya da sektörel hedeflere dayalı olduğunu güvenceye almak”, “kamu yatırım projelerinin seçiminde, kamu yararı yerine özel bir menfaat grubunun ya da kişinin kayırılmamasını güvenceye almak” vb.

c. Kamu yatırım döngüsünün değerlendirme aşaması için tedbirler önerilmektedir: “ihalenin

yatırımı finanse etmeleri için bankalara verilmesinin, maliyete ve onların finans kapasitelerine bağlı olduğunu ve diğer yersiz etkilerden uzak olduğunu güvenceye almak”, “sosyal, ekonomik ve çevresel fizibilite çalışmalarının nesnellliğini ve itibarını güvenceye almak” vb.

d. Kamu yatırım döngüsünün planlama ve doküman tasarım aşaması için tedbirler önerilmektedir: “aktörlerin uygun olmayan kayırmaya yol açacak şekilde daha fazla bilgi alma ihtimallerini sınırlamak”, “ihale dokümanlarının ve şartname ile aranan özelliklerin tasarımının ısmarlama ve sınırlayıcı olmamasını güvenceye almak”.

e. Kamu yatırım döngüsünün ihale aşaması için tedbirler önerilmektedir: “kazanan teklifin aranan nitelikler itibarıyla en uygun olmasını güvenceye almak”, “teklif veren şirketlerin süreç boyunca dürüstlüğünü güvenceye almak” vb.

f. Kamu yatırım döngüsünün uygulama ve sözleşme yönetim aşaması için tedbirler önerilmektedir: “malzemelerle, işgücü çalışma saatleriyle ve personelin nitelikleriyle bağlantılı maliyetlere ilişkin faturaların raporlandırılmasında sahteciliğin olmamasını güvenceye almak”, “yolsuzluk uygulamaları nedeniyle kamu yatırımında gecikme olmamasını güvenceye almak”.

g. Kamu yatırım döngüsünün değerlendirme ve denetim aşaması için tedbirler önerilmektedir: “kamu ya da özel kuruluşların uygunsuzluklarını izlemek ve tespit etmek üzere, etkin iç kontrol ve mali raporlama sistemine sahip olunmasını güvenceye almak”, “denetim kuruluşunun veya denetçilerin bağımsızlığını garantiye almak” vb.

Söz konusu çerçeve, kamu yönetimlerinin ve kamu idarelerinin dikkatlerini kamu altyapı yatırımlarında “dürüstlikle ilgili” risklerin yönetilmesi ihtiyacına ve bunun süreç odaklı bir anlayışla yapılması gerektiğine çekmesi yönüyle anlamlıdır. Söz konusu çerçeve referans alınarak yapılacak çalışmalar, kamu idarelerinde dürüstlük odaklı iç kontrol sistemlerinin güçlendirilmesine de katkı sunacaktır.

3.3. Politika Saptırılması İle İlgili Risklerin Yönetilmesi

OECD'nin yukarıda belirtilen strateji dokümanında kamu dürüstlüğü ile ilgili yüksek riskler ve fırsatlar barındırdığı öngörülen alanlardan üçüncüsü, “kamu politikalarıyla” ilgilidir. Söz konusu dokümanın, kamu politikalarında “politika saptırılması/saptırılması” yüksek risklerinin yönetilmesine dair atıfta bulunduğu OECD'nin “Politika Saptırılmasını Önlemeye Dair Çerçevesi” (OECD 2017a); “politika saptırılması (policy capture)” kavramını, “kamu politikalarına dair kararların kamu menfaatinde özel bir menfaat tarafına (dar menfaat grubunun ya da kişinin menfaatinde doğru) yönlendirilmesi” olarak tarif etmekte ve bu durumun, “eşitsizlikleri körükleyeceğine; demokratik değerlere, ekonomik büyümeye ve kamuya duyulan güvene zarar verebileceğine” işaret etmektedir.

Söz konusu çerçeve uyarınca; “dürüstlük, katılım ve şeffaflık üzerine kurulu, kapsayıcı kamu politikası ve yasa yapma süreçleri, meşru ve etkin kamu politikalarını tasarlamada ve uygulamada,

böylece vatandaşın kamuya olan güveninin korunmasında önem taşımaktadır. Ancak prensipte kamu politikalarının kamu menfaati doğrultusunda şekillenmesi beklenirken; “uygulamada” düzenleme ve politikalara dair siyasal kararları etkilemede, birbiriyle yarışan, açık menfaatleri olan meşru grupların varlıklarını ve kaygılarını unutmamak gerektiği” vurgulanmaktadır. Çerçeve, politikaların genelde “kazananları” ve “kaybedenleri” olduğu varsayıldığında, “menfaat gruplarının belirli politika kararlarına dair çıkarlarının, söz konusu kararları kendi lehlerine etkilemek üzere teşvikler ve fırsatlar doğurabildiği” hatırlatılmaktadır. Bu durumda belirli menfaat gruplarının kısa dönemli kazanımları, kendileri açısından bazen toplumun bütün olarak yararlanabileceği uzun dönem kazanımlardan daha önemli hale gelebilmektedir. Çerçeveye göre; “şeffaf, kapsayıcı ve müzakereci karar alma süreçleri, toplumun (sıklıkla kaybeden için bazı telafiler içeren) politika mutabakatına ulaşmasına imkan verecektir.” Çerçeve; “genelde menfaat gruplarının politika yapımını etkilemek üzere aynı güç ve fırsatlara sahip olmaması, mali krizler sonucu gelir dağılımındaki dengesizlikler ve ekonomik kaynakların daha az kişilerin elinde yoğunlaşması gibi nedenlerin politika oluşturma süreçlerine eşit olmayan erişim riskini yükselttiğini, bu nedenle dar menfaatlerin alınan kararlara yansıdığını” ifade etmektedir.

OECD Çerçevesinde, politika saptırması sonucunda dar menfaat gruplarının, “yasal ve düzenleyici çevreyi doğrudan şekillendirebileceklerinin, yasal boşluklardan en iyi şekilde yararlanabileceklerinin” altı çizilmektedir. Bu anlamda; “ihtiyacına göre bir menfaat grubunun, yeni kuralların oluşturulması, mevcut kuralların değiştirilmesi veya ilgası yada yeni kurallardan vazgeçilmesi için baskı yapmak isteyebileceği” vurgulanmaktadır. Politika saptırması, “dar menfaat grubunun lehine daha uygun formlarla düzenleme ve politikaların uygulanması, izlenmesi ve kontrol edilmesi yöntemlerinin şekillendirilmesini de içerebilmektedir.” Düzenlemeye göre politika saptırması, özellikle politika belirlenmesini gerektiren gündemin oluşturulması, politika geliştirilmesi ve politikanın kabul edilmesi sırasında gerçekleşebilmektedir. Bazen, politikaların uygulanması ve değerlendirilmesinde de gerçekleşebilmektedir. Netice itibarıyla politika saptırmasıyla; “özel menfaat grupları, adil olmayan, özel avantajlar elde etmek üzere, yasal/illegal araçlar kullanmakta ve kamu aktörlerini kamu kararlarını alırken takdir yetkilerini (dar menfaat grubunun lehine sonuçlanacak şekilde) kullanmaları için etkileyebilmektedirler.”

Çerçeve “kamu politikalarının saptırılmasının, diyalog, mutabakat ve açıklığa dayalı demokratik karar alma düşüncesinin temelini erozyona uğratma; kamu kaynaklarının hatalı tahsisine yol açma, böylece ekonomik verimliliği ve sürdürülebilir büyümeyi tehlikeye sokma; sosyal eşitsizlikleri sürdürme; gereksiz çözümlere ağırlık vererek ya da gerçekleri hatalı ifade ederek hükümetin sosyal problemlerle mücadele kapasitesine zarar vermek gibi zararlarının olacağı” ifade edilmektedir.

Çerçeve düzenleme, tipik bir politika saptırması durumunda kamu sektöründen (kamu aktörü politika saptırmasının farkında olmasa bile) ve özel sektörden oluşan en az iki aktörün varlığından bahsetmektedir. Düzenleme; kamu sektörü alanında kamu görevlilerini (seçilmiş/atanmış), özel sektör bağlamında iş sahiplerini, komisyoncuları, lobicileri, danışman/uzman grupları aktör

örnekleri olarak ifade etmektedir.

3.3.1. Politika Saptırılması Risklerinin Yönetilmesine İlişkin Önerilen Stratejiler

Çerçeve düzenleme, kamu sektöründe “politika saptırılması risklerini” azaltmak amacıyla tedbir amaçlı dört temel strateji sunmaktadır:

3.3.1.1. Kapsayıcı ve Sosyal Hesap Verebilirliği Teşvik Eden Karar Alma Süreçlerini Güvenceye Almak

Düzenleme uyarınca; “farklılaşan menfaatleri olan paydaşları karar alma süreçlerine dahil ederek bakış açılarını dengelemek, dar menfaat gruplarının politika saptırma gayretlerine karşı daha dirençli ve dahil-edici karar alma süreçlerini güvenceye alacaktır.” Çerçeve, daha kapsayıcı karar alma süreçleri için aşağıdaki alanlarda politikalar geliştirilmesini öngörmektedir:

a.Lobicilik faaliyetlerinde dürüstlük ve şeffaflığı destekleyen politikalar: OECD, “lobiciliğin önemli veri, bilgi ve anlayışlar sağlayarak politika yapmayı geliştiren meşru bir faaliyet olduğunu, ancak kamu menfaatinin korunması için bu faaliyetle ilgili sağlam bir şeffaflık çerçevesine ihtiyaç olduğunu” vurgulamaktadır. Çerçevede “uygulama faaliyet seçenekleriyle” birlikte öngörülen temel politika hedef örneklerine de yer verilmiştir: “lobicilik üzerine kapsamlı kurallar ve rehberler geliştirmek”, “lobicilik” ve “lobici” kavramlarına açıklık getirmek, “kamu görevlilerinin lobicilerle olan etkileşimlerinde uymaları gerekli davranış kurallarına dair esasları ve rehberleri geliştirmek” vb.

b.Siyasetin finansmanında şeffaflığı güvenceye alan politikalar: OECD’nin yaklaşımına göre, “siyasette para, demokrasinin zorunlu bir unsurudur. Ancak, ekonomik kaynakların sürekli daha az kişilerin ellerinde temerküz etmesindeki artış, önemli bir tehdit ortaya çıkaracaktır. Siyasi partilerin finansmanının ve seçim kampanyalarının yeterince düzenleme altına alınmaması durumunda para, güçlü ve özel menfaat gruplarının politika sürecini yersiz etkileme ve kamu yararı amacından saptırma aracı olabilecektir. Çerçevede “uygulama faaliyet seçenekleriyle” birlikte öngörülen temel politika hedef örneklerine de yer verilmiştir: “doğrudan ve dolaylı kamu katkılarıyla kaynak sağlamayı dengelemek”, “özel kaynak sağlamaya bir çerçeve getirmek”, vb.

c.Paydaş ilgisini ve katılımını teşvik eden politikalar: OECD’ye göre; “paydaş katılımını sağlamak, politika yapma sürecinin daha kapsayıcı ve yeterli/makul bilgiye dayalı olmasını sağlayacaktır. Böylece, politikaların daha adil, vatandaş ihtiyaçlarına daha yakın olmasına ve politika saptırılması risklerinin önlenmesine katkı sağlanacaktır”. Doküman, politika döngüsü aşamaları itibariyle (“gündem oluşturma”, “politika geliştirme”, “politika kabulü”, “politika uygulanması”, “politika değerlendirilmesi”) politika saptırılması risklerini önlemek açısından paydaşların katılımına dair tedbirlere de yer vermiştir. Örneğin politika öncelikleri üzerine katılımcı tartışma platformlarını ve kanallarını teşvik etmek (gündem oluşturmak); kamu istişareleri için geniş davet uygulaması (politika geliştirmek); menfaat çatışması durumunda olan görevlilerin katılımlarını sınırlamak (politika kabulü/onaylanması); uygulamadan sorumlu olanlar için hesap verebilirlik mekanizmaları geliştirmek (politika uygulanması); dış ve bağımsız uzmanları davet etmek (politika

değerlendirmesi) vb.

Dokümanda, politika sapmasını önlemek ve paydaş katılımını yönetmek üzere bir çerçevede öngörülmüştür. Bu çerçevede öngörülen ve uygulama faaliyet tercihleri sunulan temel politika hedeflerinden bazıları şunlardır: “katılım açısından konu ile ilgili grupları hedef almak”, “yeterli paydaş katılımı için uygun zaman ayırmak”, “katılım sürecini paydaşlarla birlikte değerlendirmek” vb.

3.3.1.2. Şeffaflık ve Bilgiye Erişimi Güvenceye Almak

OECD Çerçevesi, farklı paydaşların katılımına imkan tanıyarak kamu karar alım sürecinde şeffaflığı sağlamanın, “iyi yönetişimin önemli bir bileşeni olduğuna; şeffaf bir sürecin, paydaşlara ilgili bilgiye erişim imkanı sağlayacağına; sosyal hesap verebilirliğe ve daha kapsayıcı karar almaya liderlik edeceğine” vurgu yapmaktadır. Düzenlemede, “şeffaflığın sistematik olarak çok hacimli bilgiyi sağlamayı gerektirmediği, ancak yetersiz sağlanan bilginin vatandaşlar üzerinde olumsuz etkilere yol açabileceği, bu nedenle ilke olarak şeffaflığı artırmaya yönelik araçların zamanlı, güvenilir, erişilebilir, ve anlaşılır bilgiye dayanması gerektiği” hatırlatılmaktadır. Çerçeve, yeterli bir şeffaflık düzeyi için, “doğru miktar ve türde” bilginin duyurulmasının önemli olduğuna, ama “doğru” bilginin ne olduğunu tanımlamanın her zaman kolay olmadığına vurgu yaparak, “tarafli karar alma riskine” dikkat çekmektedir.

Çerçeve bu noktada, politika döngüsü aşamaları itibariyle politika saptırması riskini azaltmaya yönelik şeffaflık-odaklı somut tedbirleri de sunmaktadır: Örneğin gündeme konu politikalara dair geçmiş çalışmaları yayımlamak (gündem oluşturma aşaması); taslak düzenleme ve politikaların zamanında yayımlanmasını güvenceye almak (politika geliştirme aşaması); dış paydaşlarla yapılan toplantılara ilişkin bilgiyi kamuoyunun erişimine sunmak (politika kabulü aşaması); politikaların uygulanmasına dair genel kuralları geniş kesimler ile paylaşmak (politika uygulaması aşaması); metodoloji ve veriler içeren değerlendirme raporları yayımlamak (politika değerlendirme aşaması) vb.

3.3.1.3. Rekabet Kurumları, Düzenleyici Kuruluşlar ve Yüksek Denetim Kurumları Aracılığıyla Kamu ve Özel Sektör Aktörlerinin Hesap Verebilirliğini Güçlendirmek

Çerçeve, OECD'nin Kamu Dürüstlüğü Tavsiyesi'ne atıfla, hesap verebilir kamu karar alım süreçlerini teşvik etmede dış denetim ve kontrol kurumlarının önemli role sahip olduklarını ifade etmektedir. Bu anlamda, “mevzuat ve politikaların genel amacından saptırılması riskleri, kamu sektörü aktörlerini kontrol edip hesap sorabilen yüksek denetim kurumlarının (YDK'ların) etkin denetimleriyle azaltılabilecektir. Ayrıca, düzenleyici kurumlar ve rekabet otoriteleri de, özel sektör aktörlerinin oyun kurallarına göre hareket etmelerini ve onları sorumlu tutabilmeyi güvence altına alabileceklerdir.”

3.3.1.4. Politika Saptırma Riskine Kurumsal Dürüstlük Politikalarıyla Karşılık Vermek

Çerçeve, kurumsal düzeyde politika sapmasına yol açabilecek risklere karşılık verebilmek üzere, “etkin iç denetim ve risk değerlendirme fonksiyonları olan bir iç kontrol mekanizmasına ve kurumsal dürüstlük kültürünü desteklemek üzere belirli stratejilere ihtiyaç olduğuna” işaret etmektedir. Bu bağlamda OECD’nin Kamu Dürüstlüğüne Dair Tavsiye Kararı’nda yer alan kamu idarelerinde davranış standartlarının tanımlanması ve dürüstlük kültürünün geliştirilmesi gereklilikleri ile etkin iç kontrol ve risk değerlendirme fonksiyonlarının politika sapması riskleri ile mücadelede önemli katkılar sunacağı öngörülmektedir. Çerçeve, kamu hizmetinde menfaat çatışmasını yönetmekle ilgili bir politika yönetim çerçevesi de sunmaktadır. Çerçevde öngörülen ve uygulama faaliyet tercihleri sunulan temel politika hedeflerinden bazıları şunlardır: “menfaat çatışmasına yol açabilecek durumlara ve ilişkilere dair açık tarifleri yapmak”, “menfaat çatışması politikasının anlaşılması için gerekli yayınların yapılmasını sağlamak”, “menfaat çatışması durumlarını potansiyel olarak barındırabilecek riskli alanları gözden geçirmek” vb.

Değerlendirme ve Sonuç

Dürüstlüğe dayalı bir kamu yönetimi anlayış ve uygulaması; devlet yönetimlerine olan güvenin korunmasının, kamu düzeninin sağlanmasının, hukukun üstünlüğünün, toplumsal yaşamın bir insicam içerisinde sürdürülmesinin, toplum sağlığı ve güvenliğinin korunmasının, sosyal, ekonomik ve siyasal hak ve hürriyetlerin gereği gibi uygulanmasının teminatıdır. Dürüstlük dışı davranış ve tutumların yol açabileceği sosyal, ekonomik, siyasal, çevresel vb maliyetlerin doğrudan ya da dolaylı olarak toplumu etkileyebileceği (artan vergiler, kaynak kıtlığı, fiyat artışları, göçler, hastalıklar, usulsüzlükler vb.) düşünüldüğünde, çalışmanın konusu olan kamu sektöründe dürüstlük gerekliliklerine sahip olunmasının önemi daha iyi algılanabilecektir. Kamu sektöründeki dürüstlük anlayışının gelişiminde, kamu sektörü aktörlerinin değerler odaklı tutum ve davranış sergilemeleri, ayrıca bu sektörün içerisinde hizmet sunduğu çevreyi oluşturan aktörlerin (özel sektör organizasyonları, sivil toplum kuruluşları, medya, vatandaşlar vb.) dürüstlüğe dayalı anlayışa sahip olmaları ve tavır, tutum ve davranışlarını bu doğrultuda sergilemeleri önem kazanmaktadır. Bu noktadan hareketle, yukarıda ifade edilen OECD Tavsiye Kararları’na konu yönetim çerçeveleri hakkında aşağıdaki değerlendirmelerin yapılabileceği düşünülmektedir:

OECD’nin Kamu Dürüstlüğü Strateji Dokümanı, içerdiği yol haritasıyla hükümetler açısından, kamu sektörü de dahil toplumun bütününde dürüstlük gereklerinin yerine getirilmesi amacıyla yapılacak kamu reformlarının/hazırlanacak stratejilerin ve uygulanacak politikaların şekillendirilmesinde önemli bir referans kaynağıdır. Kamu idareleri açısından değerlendirildiğinde söz konusu yol haritası, kendi bünyelerinde dürüstlük stratejilerinin uyarlanmasında, kurumsal olgunluk modellerinin geliştirilmesinde ve kurumsal öz değerlendirme yapılmasında önemli ipuçları sunmaktadır. Bu bağlamda, dürüstlüğe dayalı kurumsal sistem, kültür ve hesap verebilirlik anlayışlarının geliştirilmesi ve uygulanmasında hangi hususların ele alınması ve üzerinde çalışılması gerektiği noktasında kurum yöneticilerinin istifade edebileceği bir çalışma zemini sağlamaktadır. Söz konusu yol haritası, yüksek denetim kurumları tarafından çalışmaları sırasında göz önünde bulundurmaları gereken bir dokümandır. Zira, bu kurumların yapacakları denetim çalışmalarında

“konu seçimlerinin ve/veya denetim kriterlerinin belirlenmesinde” söz konusu strateji belgesinden yararlanabilecekleri ve parlamentolara kamu dürüstlüğüne dair değerlendirmelerini sunabilecekleri düşünülmektedir. Diğer yandan, yüksek denetim kurumları, kendi bünyelerinde dürüstlük gereklerini yerine getirmek ve kendilerine duyulan kamu güvenini güçlendirmek üzere de söz konusu strateji belgesinden istifade edebileceklerdir. Öte yandan, kamu idarelerinin iç denetim birimleri de, benzer şekilde iç denetim faaliyetleri için “konu ve denetim kriterleri tespitinde” bu dokümandan yararlanabilecekler ve idarenin kamu dürüstlüğüne dair gelişmişlik düzeyinin artmasına sunacakları önerilerle katkıda bulunabileceklerdir.

OECD’nin yukarıda ifade edilen Tavsiye Kararı’na konu kamu ihalelerine dair ilkeler ve “dürüstlük” özelinde geliştirdiği kontrol listesi önerileri; hükümetler açısından, tutar ve miktar olarak kamu harcamalarında önemli payı olan kamu ihalelerine ilişkin ülke kamu mali yönetimlerindeki sistemlerin daha iyi yönetilmesinde, bunlara ilişkin risklerin azaltılmasına/ortadan kaldırılmasına yönelik politikaların geliştirilmesinde ve muhtemel kamu zararlarının önlenmesinde yol gösterici yönetim çerçeveleri sunmaktadır. Kamu idareleri açısından değerlendirildiğinde idareler; ihale sistemlerini geliştirmede ve kurumsal risklerinin yönetilmesinde, kamu ihalelerinde uyulması gereken ilkelerle ilgili risklerini ve kontrol faaliyetlerini tanımlamada söz konusu tavsiye ve uygulama önerilerinden yararlanabilecekler, muhtemel itibar kayıplarının ve kamu zararlarının önüne geçebileceklerdir. Yüksek denetim kurumları yönüyle bakıldığında bu kurumlar, bahse konu ilkeler ve uygulama önerilerini denetim konusu yaparak ve/veya denetim kriteri şeklinde değerlendirerek ülke kamu sektörlerinde kamu ihale sistemlerinin gelişimine katkı sunabileceklerdir. Yukarıda belirtilen ilkeler ve öneriler dikkate alındığında kamu idarelerinin iç denetim birimleri de, idare bazında kamu ihale sistemi ve ihale risklerinin yönetilmesi konusunda denetim faaliyetleri gerçekleştirerek, zamanında, doğru tedbirlerin alınmasını teşvik edebilecekler ve idarenin uyguladığı kamu ihale sisteminin geliştirilmesine değer katan çalışmalar yapabileceklerdir.

OECD’nin “Kamu Altyapısı İçin Dürüstlük Çerçevesi” dokümanında ifade edilen hususlar; hükümetlerin, kamu harcamalarının önemli bir tutarını oluşturan kamu yatırımlarında kamu itibarının korunmasını, gereksiz yatırımlara yol açılmamasını, kamu yararı esaslı kararlar alınmasını güvenceye almak üzere, geliştirecekleri dürüstlük odaklı politikaların ve düzenlemelerin şekillendirilmesinde yol gösterici olacaktır. Kamu yatırımları ve özellikle de kamu altyapı yatırımları yapan kamu idareleri açısından söz konusu çerçeve, idarenin kontrolündeki kamu yatırım döngüsünün her bir aşamasında kamu dürüstlüğüne korunmasına yönelik önemli kontrol faaliyetleri içermekte olup, bu faaliyetlerin referans alınarak uygulanmaya konulması halinde/ mevcut uygulamaların önerilen faaliyetler itibarıyla gözden geçirilmesi durumunda kamu kaynağının verimli, etkili, ekonomik ve etik olarak iyi şekilde yönetilmesine ve kurum itibarının korunmasına katkı sunacağı düşünülmektedir. Söz konusu çerçeveye yüksek denetim kurumları yönüyle bakıldığında bu kurumlar, kamu yatırımı yapan idarelerde bu çerçeveye dayalı şekilde yapacakları dürüstlük odaklı denetimlerle kamu mali yönetiminin ve dürüstlük kültürünün geliştirilmesine yönelik önemli kazanımlar sağlayabilirler. Benzer şekilde, kamu idarelerinin

iç denetim birimleri de bahse konu çerçevede öngörülen yaklaşımlardan istifade ederek, görev yaptıkları idarenin kamu yatırımlarına dair uygulamalarının güçlendirilmesine destek olabilecekler ve idarenin dürüstlüğüle ilgili sistem, kültür ve hesap verebilirliğine katkı sunabileceklerdir.

OECD'nin "Politika Saptırılmasını Önlemeye Dair Çerçevesi"; gerek hükümetler ve gerekse de kamu idareleri açısından, kamu menfaatlerine uygun, şeffaf ve katılımcılığa dayalı politikalar geliştirmelerinde yol gösterici nitelik taşımaktadır. Çerçeve konusuyla ilgili yapacakları denetim çalışmalarıyla yüksek denetim kurumları kamu sektöründe; idarelerin iç denetim birimleri de kendi idarelerinde dürüstlük ve dolayısıyla kamu menfaatlerine odaklı kamu politikalarının geliştirilmesine katkı sunabileceklerdir.

Vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları, özel sektör kuruluşları, kamu sektörü organizasyonları ve çalışanları ile hükümetler nezdinde kamu dürüstlüğü gerekliliklerinin karşılanmasına yönelik gayretlerin artmasının ve desteklenmesinin, toplumsal yaşam kalitesini artıracığı ve dürüst toplum anlayışını güçlendireceği unutulmamalıdır. Bu anlamda, çalışmaya konu edilen strateji ve çerçevelerin her birinin her ülkede olduğu gibi ülkemiz açısından da uygulama karşılıklarının nasıl olduğu ve/veya nasıl olması gerektiği hususu üzerinde çalışılması gereken bir alan olarak önemini hep koruyacaktır.

KAYNAKÇA

Akbulut, Hakan, (2019), <http://www.mfa.gov.tr/ekonomik-isbirligi-ve-kalkinma-teskilati.tr.mfa>, (Erişim: 20.09.2019)

Armstrong, Elia, (2005) "Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues", <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>,(Erişim: 20.09.2019)

Macmillan Dictionary, (2019), <https://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/integrity>, (Erişim: 23.08.2019)

OECD, (2009), "Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation",[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1), (Erişim: 21.09.2019)

OECD, (2015), OECD Recommendation of the Council on Public Procurement, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>, (Erişim: 01.09.2019)

OECD,(2015a),<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/about/terminology/>, (Erişim: 13.09.2019)

OECD, (2016), <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Checklist%2002%20Integrity.pdf>, (Erişim: 21.09.2019)

OECD, (2016a), OECD Public Governance Reviews: Integrity Framework for Public Infrastructure,

<http://www.oecd.org/corruption/ethics/Integrity-Framework-For-Public-Infrastructure-Brochure.pdf>, (Erişim: 20.09.2019)

OECD, (2017), OECD Recommendation Of The Council On Public Integrity, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>, (Erişim: 25.09.2019)

OECD (2017a), Preventing Policy Capture: Integrity In Public Decision Making, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en>, (Erişim: 03.09.2019)

OECD, (2019a), <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/> (Erişim: 01.09.2019)

OECD, (2019b), <http://www.oecd.org/about/>, (Erişim: 02.09.2019)

OECD, (2019c), <http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/>, (Erişim: 20.09.2019)

OECD, (2019d), <http://www.oecd.org/about/structure/> (Erişim: 27.09.2019)

OECD, (2019e), <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/>, (Erişim: 04.09.2019)

Sobacı, Mehmet Zahid, (2011), “İdari Reformun Altın Çağında Kamu Hizmetinde Derin Dönüşüm”, Editörler: Doç. Dr. Ahmet Kesik, Dr. Hasan Canpolat, *Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm*, Seçkin, Ankara.