



YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ KAMUDA DÜRÜSTLÜKLE İLGİLİ RİSKLERİN YÖNETİLMESİNDE ROLÜ

THE ROLE OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS IN MANAGEMENT OF INTEGRITY RISKS IN PUBLIC SECTOR

Yaşar UZUN¹
Murat ÖNDER²

ÖZ

Dürüstlük, hem bireysel hem de kamusal alanda saygın bir hayat sürdürmenin olmazsa olmaz bir koşuludur. Kamuda dürüstlük; kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunun her aşamasında kamu yönetici ve görevlilerinin, kamuyla etkileşimde bulunan kişilerin kamu etik değerlerine uygun davranış sergilemeleriyle mümkün olabilecektir. Dürüstlüğün gözetilmediği kamusal alanda; hata, usulsüzlük, yolsuzluk, rüşvet, menfaat çatışması, israf, adam kayırmacılık, ayrımcılık vb. gibi etik dışı davranışların yaygınlaşması ve kanıksanmasıyla kamuya duyulan güven azalabilecek; kamu kaynakları iyi yönetilemeyecek; kamu hizmetleri kamu yararına uygun ve etkili bir şekilde üretilip sunulamayacaktır. Kamuda dürüstlüğün korunması ve gözetilmesi, dürüstlük ihlaline yol açabilme potansiyeline sahip durumların, diğer bir deyişle dürüstlük risklerinin iyi şekilde yönetilmesini gerektirmektedir. Yüksek denetim kurumları, bağımsız ve tarafsız kurumlar olarak kamu kaynaklarının verimli, etkin, etkili ve etik olarak yönetilmesi için yapılması gereken plan, program ve faaliyetler hakkındaki denetim ve raporlarıyla parlamentoların,

¹ Sayıştay Uzman Denetçisi, yasaruzun@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0003-3803-0611

² Prof. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, muratondere@gmail.com, ORCID: 0000-0001-8300-862X

Gönderim Tarihi/Submitted: 24.05.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 15.06.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 10.08.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 14.08.2021

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Uzun, Yaşar

Atıf/To Cite: Uzun, Yaşar ve Önder, Murat (2021), Yüksek Denetim Kurumlarının Kamuda Dürüstlikle İlgili Risklerin Yönetilmesinde Rolü, Sayıştay Dergisi, 32 (122): 37-71

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1004556>

kamuoyunun ve kamu idarelerinin dikkatlerini çekebilmektedirler. Ulusal dürüstlük sistemlerinin temel yapı taşlarından olan yüksek denetim kurumları, gerçekleştirdikleri denetim ve denetim dışı faaliyetler ile kamuda dürüstlük risklerinin yönetilmesi için önemli bir işlevi yerine getirirler. Bu çalışmanın amacı, kamu yönetimlerinde dürüstlikle ilgili risklerin iyi şekilde yönetilebilmesi bağlamında yüksek denetim kurumlarının uygulama yaklaşımları hakkında farkındalık geliştirmek ve kamu sektöründe dürüstlük risklerinin etkin şekilde yönetilmesine yönelik alternatif öneriler geliştirerek katkı sunmaktır.

ABSTRACT

Integrity is an indispensable condition for sustaining a dignified life in public life as well as in individual life. Integrity in the public sector can only be possible through the ethical behaviors of public managers, public officials and those who interact with the public, at every stage of producing and delivering public services. In a public sphere where integrity is not maintained, public trust may decrease; public resources will not be well managed; and public services will not be produced and delivered in an effective and efficient manner for the public interest because of the prevalence and adoption of unethical behaviors such as fraud, corruption, bribery, conflict of interest, nepotism etc. Protecting and observing integrity in the public sector requires good management of situations or integrity risks that have the potential to lead to breach of integrity. Supreme audit institutions, as independent and impartial institutions, can attract the attention of parliaments, the public and public administrations with their audits and reports on the plans, programs and activities to maintain efficient, effective, and ethical management of public resources. Supreme audit institutions, one of the basic building blocks of national integrity systems, carry out an important function for the management of integrity risks in the public sector with their audit and non-audit activities. Thus, the purpose of this study is to raise awareness about the practices of supreme audit institutions in terms of promoting effective management of integrity risks in public sector organizations and to contribute to the development of perspectives regarding the effective management of integrity risks by providing alternative policy recommendations.

Anahtar Kelimeler: Kamu Dürüstlüğü, Dürüstlük Riskleri, Yüksek Denetim Kurumları, Kamu Yönetimi, Risk Yönetimi

Keywords: Public Integrity, Integrity Risks, Supreme Audit Institutions, Public Management, Risk Management

GİRİŞ

Kamu idareleri ve kamu görevlilerinin temel sorumluluklarından birisi, hiç şüphesiz kamu itibarını, diğer bir deyişle kamu yönetimine duyulan güveni korumak ve gözetmektir. Kamu itibarının korunması ise etik değerlerinin ihlal edilmesine yol açabilecek durumların farkında olunması ve bu durumların kamu yararı açısından en uygun şekilde yönetilebilmesini gerektirir. Etik

değerler, yalnızca kavramsal düzeyde tanımlanan bir metin veya ideal, ulaşılamaz bir durum olarak değil aksine kamunun günlük iş ve işleyişinde uygulamaya konulmak, kamunun bir düzen içerisinde devamını sağlamak ve bu düzene duyulan güveni sürdürmek üzere vardır. Kamu kurumlarında dürüstlük ihlaline yol açabilecek potansiyel durumların farkında olunmaması ve iyi yönetilememesi, usulsüzlük, yolsuzluk, işgücü kaybı, verimsizlik, çıkar çatışmaları, rüşvet ve benzeri gibi istenilmeyen durumların, telafisi imkânsız etkilerin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, kamu sektöründe dürüstlük ihlaline yol açma potansiyeli olan alan ve durumların iyi yönetilmesi için geliştirilecek yönetim yaklaşım ve uygulamalarının önemi daha da artmaktadır. Burada temel sorumluluk başta siyasal liderler, politika yapıcıları ve kamu yöneticileri olmak üzere, kamu sektörünü oluşturan tüm paydaşlara düşmektedir (Aydın vd., 2020: 730).

Kamu dürüstlüğünün korunması ve gözetilmesinde önemli sorumluluğu olan kurumlardan birisi de yüksek denetim kurumlarıdır. Yüksek denetim kurumları, kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunu, şeffaflığı ve dürüstlüğü güçlendirerek kamu hizmetlerinin niteliğini artırır (INTOSAI, 2019a: 6). Bundan dolayı, kamu yönetiminde dürüstlüğün sağlanması ve ihlallere neden olabilecek olası riskli durumların yönetilmesi önemli bir denetim alanı olarak yüksek denetim kurumlarının gündeminde yer almaya devam etmektedir.

Bu çalışmanın amacı, kamu yönetiminde dürüstlikle ilgili risklerin iyi bir şekilde yönetilebilmesi için yüksek denetim kurumlarının uygulamaları hakkında farkındalık oluşturmak ve bu risklerin etkin şekilde yönetilmesi için bazı politika önerileri geliştirerek katkı sunmaktır. Önce temel kavramlar açıklanarak kamu yönetiminde dürüstlük risklerinin neden yönetilmesi gerektiği üzerinde durulacaktır. Sonra kamu sektöründe dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesini teşvik etmek amacıyla yüksek denetim kurumlarının uyguladığı yaklaşımlara dair ülkeler düzeyinde farklı örnek uygulamalar hakkında karşılaştırmalı bilgi verilerek kamu yönetimlerinde bu tür riskleri yönetebilmek üzere politika önerileri geliştirilecektir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Dürüstlük farklı kültür ve bağlamda farklı anlamlar kazanabilen ve farklı kullanılabilen karmaşık bir kavramdır (McFall, 1987: 5). Dürüstlük (integrity), Latince'den türetilmiş bir kelime olarak "kirlenmemiş, bozulmamış, zarar görmemiş olan şey ya da kişi (OECD, 2009: 9), doğru olma ve güçlü ahlaki ilkelere sahip olma niteliği" (Oxford Lexico, 2021) şeklinde tanımlanmaktadır. Farsça'dan dilimize geçen dürüst kelimesi "sözünde ve davranışlarında doğruluktan ayrılmayan, doğru (kimse)" olarak tanımlanır (TDK, 2021). Kamu yönetimi bağlamında dürüstlük (kamu dürüstlüğü), genel kabul görmüş kamu etik değer ve normlarının kamu örgütlerinde uygulanmasını ifade eder ve genel kabul görmüş etik değer, ilke ve normlara bağlı kalınarak kamu sektöründe kamu yararını güçlendirmeyi ve özel çıkarlardan öncelikli hale getirmeyi (OECD, 2017) amaçlar. Kamuda dürüstlüğü yönetmek; kamu sektöründe dürüstlüğü teşvik etmek ve uygulamak, dürüstlük ihlallerini önlemek üzere gerekli faaliyetleri koordinasyon içerisinde yerine getirmektir (OECD, 2009: 9).

Kamu sektöründe dürüstlüğü yönetmenin temel bileşenlerinden birisi, dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesidir. Dürüstlikle ilgili risk, idarenin amaç ve hedeflerine ulaşmasını olumsuz etkileyebilecek dürüstlük dışı (etik olmayan) davranışın gerçekleşme ihtimali olarak tanımlanabilir. Dürüstlük riskleri, bir örgütün dürüstlük ihlallerine maruz kalabilme düzeyini artıran davranışlar ve şartlardan oluşmaktadır. Bir örgütte dürüstlüğü etkin olarak yönetilebilmesi, dürüstlük risklerine yol açabilecek faktörlerin tanımlanmasını, izlenmesini ve gerekli tedbirlerin alınmasını gerektirmektedir (Molina, 2016:6).

Dürüstlük risklerinin yönetilmesi, gerçekleşmesi olası ve gerçekleştiğinde idarenin amaçlarına ulaşmasını etkileyebileceği değerlendirilen dürüstlük dışı davranış, olay veya durumlarının tanımlanması, değerlendirilmesi ve bunlara uygun cevapların verilmesi için politika, prosedür ve süreçler ile ilgili tüm faaliyetleri kapsamaktadır. Diğer bir deyişle, kamu idarelerinde dürüstlüğü (etik değerlerin ve normların) korunduğuna ilişkin makul güvenceyi elde etmek üzere potansiyel hile ve yolsuzlukla ilişkili riskleri tespit etmek, analiz etmek, değerlendirmek ve izlemek için gerekli faaliyet ve yöntemleri uygulamak ve koordine etmektir (OECD, 2013: 107). Kamu dürüstlüğü bağlamında ortaya çıkabilecek risk türleri olarak; "yolsuzluk", "hile", "gücün kötüye kullanılması", "rüşvet", "adam kayırma", "çıkar çatışması", "politika sapması" (OECD, 2017: 4, OECD, 2020: 45), "itibar kaybı", "psikolojik taciz", "ayrımcılık", "bilgi sızdırma" gibi risk örnekleri verilebilir.

Dürüstlük risklerine yol açabilen faktörlerden bazıları şunlardır (Molina, 2016:8-9):

- Örgüt içerisinde etik dışı davranışların rutin ve yaygın olduğu, yaptırım uygulanmadığı ve karşılıksız kaldığı bir örgüt kültürü ve iklimi,
- Davranış ve kararlarda sorumluluğun olmayışı ya da önemsenmemesi,
- Birden fazla üstlenilen roller arasında çatışma olabilmesi,
- Görev ve yetki dağılımının dengeli şekilde oluşturulmaması,
- Kamu değerlerini ihmal eden, gerçekçi olmayan amaç ve hedeflere ulaşmanın önemli olduğunu öne çıkaran eksik performans yönetim anlayışı (Özgür ve Aydın, 2020:14-15),
- Kişisel hırs ve menfaatlerin ön plana çıkması,
- Kurum içi ve kurum dışındaki paralel ilişkilerin karar ve davranışları olumsuz etkilemesi,
- Karar, işlem ve faaliyetlerde şeffaflık ve hesap verebilirliğin olmaması (Ozdemir vd., 2010: 4),
- İç kontrol sisteminin bütün unsurlarıyla birlikte oluşturulmaması ve/veya etkin şekilde işletilmemesi,
- Karar alma ve uygulamalarında etik değerlerin korunmasına yönelik kontrollerin göz ardı edilmesi,
- Dürüstlük risklerinin yönetilmesine dair mevzuat altyapısının eksik olması,
- Dürüstlük risklerinin yönetilmesine ilişkin mevcut kontrollerin teknolojik gelişmeler (yapay zeka, büyük veri, e-hizmet vb.) karşısında yetersiz kalması.

Dürüstlük ile ilgili risklerin gelişebileceği alanlara bakıldığında; kamu ihale ve sözleşmelerinin uygulanması, kamu altyapı yatırımları ve bazı kamu politikalarının yüksek riskli alanlar olduğu görülür (OECD, 2017: 4). Bununla birlikte; kamuda insan kaynaklarının, bilgi güvenliğinin yönetilmesi, kamu iş sağlığı ve güvenliği, kamu mali kaynaklarının yönetimi, gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması, lisans ve sertifika haklarının verilmesi gibi alanlar da dürüstlük ile ilgili risklerin olabileceği önemli alanlardır (Minkova, 2015:12; Onder ve Nyadera, 2020).

2. KAMU YÖNETİMLERİNDE DÜRÜSTLÜKLE İLGİLİ RİSKLER NEDEN YÖNETİLMELİDİR?

Kamu yönetimlerinde dürüstlüğün korunması ve gözetilmesi, kamu hizmeti üretim ve sunumunun kamu etik değer, ilke ve kuralları çerçevesinde gerçekleştirilmesi açısından önem taşımaktadır. Dürüstlük risklerinin yönetilmesi, kültürel kaynaklarımızda yer alan yönetim anlayışı, kamu yönetimine sağlayacağı yararlar ile mevzuat ve standartlar çerçevesinde değerlendirilecektir.

2.1. Dürüstlük İlgili Risklerin Yönetilmesinde Kültürel Temeller

Dürüstlük risklerinin yönetilmesi günümüz kamu yönetimleri için tanımlanmış bir ihtiyaç gibi görünse de, bunun aynı zamanda kültürel temelleri olan ve her dönemin önemli ve temel bir yönetim değer ve ilkesi olduğunu söylemek mümkündür. Birçok kültürel kaynağımızda özel ve kamu yaşamında risklere karşı uyanık olunması ve uygun şekilde yönetilmesi ihtiyacına vurgu yapıldığı görülmektedir.

Mevlânâ Celâleddîn-i Rûmî'nin Mesnevî'si ve Yusuf Has Hacib'in Kutadgu Bilig'i gibi çok sayıda siyasetname ve eserler hem bu dünyada hem de ahirette mutlu ve huzurlu olmanın sırlarını bizlere ve gelecek nesillere anlatmaktadırlar (Önder ve Memiş, 2017). Eserlere göre mutlu ve huzurlu yaşamın temel şartı; bireysel ve toplumsal hayatta ve kamu yönetiminde değer odaklı bir yaşam sürdürmekten geçmektedir. Örneğin Mesnevî'de risklere karşı uyanık olma ve tedbir alma gerekliliği, "ihtiyatlılık" değeri üzerinden anlatır. İhtiyatlılık, "gelebilecek bir belayı görmek" (Rûmî, 1995: 3/201), "insanı doğru yolundan alıkoymayacak en uygun tedbire uygun davranmaktır" (Rûmî, 1995: 3/2842). Mesnevî, bireysel ve kamusal yaşamda atılacak her adımda işin sonunun düşünülerek hareket edilmesini öğütler: "Her adımımı nereye atacaksam görür de öyle atarım. Bu yüzden de sürçmekten, düşmekten kurtulurum" (Rûmî, 1995: 3/1746-1754). Kamu yönetimi açısından bakıldığında, yönetimde muhtemel riskler önceden öngörülebilir ve akıllıca davranmak bunu gerektirmektedir: "Akıllı kişiye, sonda görülecek şey önceden görünür, gönlüne doğar; bilgisi az kişiye sonunda!" (Rûmî, 1995: 3/3572). Risklere karşı dikkatli olmamak, tehlikelere adeta davetiye çıkarmaktır. Mesnevî bu hakikati şöyle hatırlatır: "Çoban uyudu mu, kurt emin olur. Çoban uykuya daldı mı dikkati elden gider" (Rûmî, 1995: 3/1193).

Yusuf Has Hacib'in XI. yüzyılda kaleme aldığı, devlet yönetiminin nasıl olması gerektiği, yöneticinin rol ve sorumlulukları, yönetilenlerle ilişkileri gibi

hususları ele aldığı, dönemin yöneticilerine ve sonraki nesillere öğüt niteliği taşıyan eseri Kutadgu Bilig'de devlet yönetiminde tedbirli davranmanın önemine vurgu yapmaktadır. Devletin bekası açısından yöneticilerin uyanık olmaları ve kamu düzenini bozabilecek muhtemel risklerin zamanında sezilerek uygun tedbir alınması önerilmektedir. Keza yöneticilerin doğru yasa/düzenleme yaparak uygulamalarının, muhtemel risklere karşı alınabilecek önemli bir tedbir olduğuna işaret edilmektedir (Uzun, 2020a: 120).

Büyük Selçuklu Devletinin veziri Nizamülmülk'ün kaleme aldığı ve Sultan Melikşah'a sunduğu meşhur Siyasetnamesinde, muhtemel risklere karşı devlet yönetiminde alınması gereken tedbirlere şu şekilde yer vermektedir (Nizamülmülk, 2017: 17, 29, 127):

- “Zalimlerin dehşete kapılması, ayaklarını denk almaları ve cezaya çarptırılmaktan korkarak hiç kimsenin haksızlık ve yolsuzluk yapmaya yeltenmemesi için, padişahın haftada iki gün divan-ı mezalime oturup mazlumun hakkını zalimden alarak mazluma vermesi, konuyu aracısız bir şekilde tebaadan bizzat kendisinin dinleyip ona hükmetmesi gerekir.”
- “Memlekete telafisi ve tedavisi imkânsız hasarların verilmemesi ve karışıklıkların zuhur etmemesi amacıyla, görevlerini noksansız yerine getirip getirmediklerini görmek için padişahın vezirleri ve mutemetleri gizlice sürekli denetlemesi lazımdır.”
- “Devlet işlerinde takip edilecek siyaset, âlimler ve cihan görmüşlerle istişare edilerek tespit edilmelidir: Zira birisi kıvrak zekalı ve basiretli iken bir diğèrinin anlayışı kıt olabilir.”

Ünlü şair ve İslam âlimi Sa'dî-i Şîrâzî de “Bostan” ve “Gülîstan” adlı eserlerinde özel ve kamu yaşamında risk yönetiminin önemini sıklıkla vurgulamaktadır. Sa'dî'ye göre devlet yöneticileri risklere karşı uyanık kalmalıdır. “Kavmin büyüğü için uyku haramdır” (Şîrâzî, 1988: 64). Risklere, tehlikelere karşı uyumak, onları umursamamak felakete yol açacaktır (Şîrâzî, 1991: 90). Sahip olunan kapasite ölçüsünce bütün risklerin farkında olunmalı, riskler küçümsenmemeli ve zamanında doğru tedbire dayalı yaklaşımlarla karşılık verilmelidir: “Görmez misin, karıncalar toplanınca cenk aslanlarının hakkından nasıl gelirler?” (Şîrâzî, 1988: 50).

Bu ve benzeri örnekler, kamu yönetimi anlayışımız ile bireysel ve toplumsal yaşamımıza ilişkin sorunların kendi ihtiyaç ve değerlerimize uygun olarak çözümünde, kültürel kaynaklarımıza başvurmanın önemini ortaya koyar (Uzun, 2020b: 67).

2.2. Dürüstlikle İlgili Risklerin Yönetilmesinin Kamu Yönetimine Katkıları

Dürüstlikle ilgili risklerin iyi bir şekilde yönetilmesi ortaya çıkabilecek muhtemel olumsuz durumların önlenmesine veya etkilerinin azaltılmasına önemli katkıda bulunacaktır. Bu bağlamda riskleri yönetmenin sağlayabileceği temel yararlarından bazıları şu şekilde sıralanabilir (BÜMKO, 2014: 24):

- Kamu itibarının korunması ve gözetilmesine destek sağlar,
- Dürüstlikle ilgili olanlar da dâhil stratejik amaç ve hedeflerin doğru şekilde belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşılmasına, performansın geliştirilmesine katkı sağlar,
- Kamu idarelerinin sunduğu hizmetlerin sürekliliğini ve kalitesinin geliştirilmesini sağlar,
- Dürüstlikle ilgili risklerin yönetiminde fayda-maliyet, maliyet-etkinlik veya diğer analiz yöntemlerinin kullanılması ile kaynak tahsisinde etkinliği artırır,
- Olası kayıplar ve etkilerinin kontrol altında tutulmasını sağlar,
- Mevzuata uygunluğu sağlar,
- Karar alma mekanizmalarının kanıtlara ve dürüstlikle ilgili risklere dayalı bir yaklaşımla güçlendirilmesini ve “etik karar” alınmasını destekler,
- Dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesine ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların açık şekilde belirlenmesini destekleyerek şeffaflık ve hesap verebilirliği artırır,
- Çalışanların sahiplenme ve aidiyet duygusunu artırır,
- Dürüstlikle ilgili risklerin türüne (hile, yolsuzluk, menfaat çatışması, adam kayırmacılık, psikolojik taciz, fırsat eşitsizliği vb.) göre gerçekleşmesi halinde doğabilecek kamu zararı, kamu borçlanması, kamu kaynaklarının israfı, çalınması, kaybolması, can ve mal kaybı, ulusal güvenliğin tehlikeye düşmesi, kamu görevlilerinin sağlık durumlarının bozulması vb. gibi olumsuz sonuçlar önlenir veya azaltılır,
- Kamu yönetimlerinin dürüstlikle ilgili risklere karşı duyarlı hâle gelmesiyle, yönetim kültürünün risk odaklı gelişimine katkı sağlanır. Bu bağlamda, olumsuz sonuçlarını önlemek açısından her türlü dürüstlük riskinin kamu kurumlarında konuşulabildiği “açık çalışma ortamı” gelişir.

2.3. Mevzuat ve Standartlar Açısından Dürüstlük İlgili Risklerin Yönetilmesi

Kamu sektöründe dürüstlük ile ilgili risklerin yönetilmesinde temel şartlardan birisi de mevzuat altyapısının oluşturulmasıdır. Mevzuat altyapısının, dürüstlük ile ilgili riskleri açıklayıcı olması; riskleri tespit etme, değerlendirme ve karşılık verme yaklaşımlarını öngören bir çerçeveye sunması; rehberlik de dâhil gerekli yapı, süreç, rol ve sorumluluklara açıklaması beklenir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu idarelerinde iç kontrol yapısının ve bunun bir unsuru olarak risk yönetiminin hayata geçirilmesini öngören hükümler içermektedir (Md.55-67). Bu Kanun'a dayalı olarak düzenlenen Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde (RG: 26.12.2007/26738), geliştirilen standartların COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) modeli, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI), Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlendiği; kamu idarelerinin malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü olduğu vurgulanmıştır. Tebliğ, iç kontrolün kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak kamu iç kontrol standartlarını açıklamıştır. Buna göre idareler, hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek (dürüstlük ile ilgili olanlar da dâhil) riskleri tanımlamalı, analiz etmeli ve gerekli önlemleri belirlemelidir. Ayrıca, hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak ve belirlenen riskleri yönetmek amacıyla gerekli politika ve prosedürleri oluşturup uygulamaya koymalıdır.

Daha iyi bir yönetim için karar alma ve uygulama süreçlerini desteklemek, böylece kamu kaynaklarının rasyonel kullanımına katkı sağlamak amacıyla hazırlanan Kamu İç Kontrol Rehberi'nde şu temel konular ele alınmıştır (BÜMKO, 2014: 4-5):

- Kontrol ortamının yapı taşları olan etik değerler ve dürüstlük, misyon, örgüt yapısı ve görevler, personelin yeterliliği ve performansı, yetki devri konularına ilişkin kavramsal açıklamalar, mevzuat ve uygulama araçları,
- Risk yönetiminin önemi ve amaçları, risk yönetimi sürecinin aşamaları ve süreçte yer alan aktörlerin rol ve sorumlulukları, Risk Stratejisi Belgesi ile kullanılacak iletişim ve raporlama araçları,

- Risk yönetimi ile yakından ilişkili olan kontrol faaliyetleri kapsamında, kontrol stratejileri ve yöntemleri, prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi, görevler ayrılığı ilkesi, hiyerarşik kontroller, faaliyetlerin sürekliliği ve bilgi işlem kontrolleri, kontrol faaliyet örnekleri (onay, yetkilendirme, doğrulama, hesapların mutabakatı vb.),
- Bilgi ve iletişim bileşeni çerçevesinde, bilgi kavramı ve yönetimi, yönetim bilgi sistemlerinin işleyişi, kurum içi ve dışı iletişim araçları ile raporlama mekanizmaları,
- İç kontrol sisteminin düzenli olarak izlenmesi ve değerlendirilmesi kapsamında, yapı, rol ve sorumluluklar ile izleme yöntem ve araçları.

3. YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ KAMUDA DÜRÜSTLÜK RİSKLERİNİN YÖNETİLMESİNDE UYGULADIĞI YAKLAŞIMLAR

Kamu hizmeti üretim ve sunumu, kamu kaynaklarının şeffaf ve hesap verilebilir şekilde yönetildiği bir ortamda, adalet, doğruluk ve dürüstlük içerisinde, hukukun üstünlüğü ve kamu yararı doğrultusunda gerçekleştirilmelidir. Bu ilkelerin ihlali kamunun dürüstlüğüne gölge düşürerek, kamuya duyulan güvenin kaybına yol açacaktır (Önder, 2011). Kamu mali yönetiminde disiplinin korunması ve gözetilmesinde rol ve sorumluluğu olan bir kurum olarak yüksek denetim kurumları da, yürüttüğü faaliyetler ile kamu yönetimlerinde kamu dürüstlüğüne tehdit edebilecek risklerin yönetilmesi gerekliliğini parlamentoların, kamu idarelerinin ve kamuoyunun dikkatine sunmaktadırlar. Yüksek denetim kurumlarının bu bağlamda gerçekleştirdiği faaliyetlerin örneklendirilmesi, hem bu kurumların ve işlevlerinin daha iyi anlaşılması hem de kamuda dürüstlüğü koruması ve sürdürülmesi için yapılması gerekenlere ilişkin farkındalığın artması açısından yararlı olacaktır. Bu çalışmaya konu uygulama örnekleri, "denetim faaliyetleri" ve "denetim dışı farkındalık geliştirici faaliyetleri" olmak üzere iki alt başlık altında ele alınacaktır.

3.1. Kamuda Dürüstlük Risklerinin Yönetilmesine Dair Denetim Uygulamaları

Kamu sektörü denetimi, bilgilerin veya fiili koşulların belirlenen kriterlere (denetim standartlarına) uygun olup olmadığının tespit edilmesi için kanıtların tarafsız şekilde elde edilmesi ve değerlendirilmesine yönelik sistematik bir süreç

olarak tanımlanmaktadır (INTOSAI 2019b:10; Önder ve Meydanlı, 2019:126). Yüksek denetim kurumlarının kamuda dürüstlük risklerinin yönetilmesine dair denetim uygulamalarından bazı örnekler şu şekildedir:

Arnavutluk Sayıştay'ının "Arnavutluk Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi" Üzerine Yaptığı Performans Denetimi Çalışması: Kamuda dürüstlükle ilgili risklerin yönetilmesinde stratejik bir yöntem uygulanması genel kabul görmüş uluslararası iyi uygulama örneğidir (OECD, 2020: 44). Arnavutluk Sayıştay'ı (State Supreme Audit of Albania: SSAA), dürüstlük riski olan "yolsuzluk" ile mücadele bağlamında bir denetim çalışması gerçekleştirmiştir. Bu çalışma, Arnavutluk hükümetinin AB'ye uyum için öncelik verilmesi gereken beş temel politika alanından birisi olan yolsuzlukla mücadele konusunda uygulamaya koyduğu "Yolsuzlukla Mücadelede Sektörel Strateji (2015-2020)" belgesini ve bağlı eylem planını esas almıştır (EUROSAI, 2018).

Bu Strateji'nin "A.11. Mahalli idarelerde yolsuzlukla mücadele politikalarının benimsenmesi" hedefine ulaşılma düzeyini tespit etmeye yönelik yapılan performans denetimi çalışmasında, söz konusu hedefe ulaşılmasında uygulanan sürecin etkinliği değerlendirilmiş; Arnavutluk'ta yolsuzluğu önlemekten sorumlu mevcut kurumsal yapı ve etkinliği ortaya konulmaya çalışılmış; yolsuzluğa dair sivil toplum ve kamunun algısı tespit edilmiştir. 2015-2017 yıllarını kapsayan denetimin kapsamına Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Koordinatörü olan Mahalli İşlerden Sorumlu Devlet Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı ile mahalli idareler alınmıştır. Denetimde tespit edilen hususlardan bazıları şöyle özetlenebilir (EUROSAI, 2018):

- Yolsuzlukla Mücadelede Sektörel Strateji yol haritası ve Eylem Planı amaca uygun şekilde tasarlanmamış, yeterli paydaş katılımı sağlanamamış, amaç ve hedeflerin nasıl hayata geçirileceğine dair uygun bir metodoloji geliştirilmemiştir.
- Strateji ve Eylem Planı'nı tasarlamak, uygulamak ve izlemekten sorumlu Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Koordinatörü, temel görev ve sorumluluklarını yerine getirmemiş, bu durum ise hazırlanan politika belgelerinin sahiplenilmemesine, izlenmemesine ve başarı/başarısızlığın raporlanmamasına yol açmıştır.
- Stratejinin uygulanmasının önemli taraflarından olan mahalli idareler ise, bu süreçte aktif olmamış, ilgili plan takvimine uygun çalışma sergilememiş ve gerekli raporlamalar yapılmamıştır.

- Yolsuzlukla mücadele konularında kendilerine kaynak sağlanan sivil toplum kuruluşları ise söz konusu planların tasarlanması sürecine ve yolsuzlukla mücadele çalışmalarına dâhil olmamışlardır.

Arnavutluk Sayıştay, bu denetim çalışmasıyla, bahse konu "A.11" amacı ile stratejinin etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanmasını, Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Koordinatörlüğü veya diğer rollerin devrolunması halinde bile yapılması gereken çalışmaların devam ettirilmesini güvenceye almak üzere Yolsuzlukla Mücadele Ulusal İdaresi'nin kurulması önerisini, ayrıca yolsuzlukla mücadelede izlenmesi gereken yöntem ve kurumsal çerçeveye dair özel denetim önerilerini Parlamento'ya sunmuştur (EUROSAI TFAE, 2019).

Bu denetim çalışması, kamuda dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesinde tüm kamu idarelerinin izlemesi gereken bir yol haritasına (stratejik planlamaya) ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Üst yönetimden en alt kademelere kadar tam bir kabullenme ve benimsenme gerektiren planlama ve uygulama çalışmaları (Aydın vd., 2020), kamu idareleri ve paydaşların motivasyonu, farkındalığı ve başarıları açısından hayati önem taşımaktadır.

Finlandiya Sayıştay'ının "Merkezi Yönetimde İç Kontrolün ve Risk Yönetiminin Mevcut Durumu" Konulu Denetim Çalışması: Kamuda dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesini güvenceye almanın önemli bir yöntemi de kamu idarelerinde "iç kontrol ve risk yönetimi" anlayışını güçlendirmektir. Finlandiya Sayıştay (The National Audit Office of Finland: NAOF), merkezi idarelerde iç kontrol ve risk yönetiminin gelişim durumunu değerlendirmek amacıyla bir uygunluk denetim çalışması gerçekleştirmiştir. Denetimde mevzuatın, merkezi idarelerde iç kontrol ve risk yönetiminin geliştirilmesini yeterince destekleyip desteklemediği araştırılmıştır. İç kontrol ve risk yönetimine dair mevzuatın birçok açıdan yeterli olduğu, ancak Bütçe Kanunu'nda yapılan birtakım değişikliklerin merkezi idarelerde iç kontrolü zayıflatma riski taşıdığı sonucuna varılmıştır. Denetimde, vergi yasaları ve ödenek aktarmaya ilişkin yasa hükümleri de gözden geçirilmiş ve bu düzenlemelerin etkin bir iç kontrol için iyi bir temel sağladığı sonucuna varılmıştır (NAOF, 2017).

Denetimde "merkezi idarenin yönlendirme veya liderliğinin iç kontrol ve risk yönetiminin etkin şekilde gelişimini destekleyip desteklemediği" sorusu üzerinde de durulmuştur. Maliye Bakanlığı ile Hazine İdaresi'nin iç kontrol sistemi için temel oluşturan "kontrol ortamını" şekillendirmede önemli bir rol oynadığı, ancak

son yıllarda Hazine İdaresi'nin iç kontrole dair yönlendirme faaliyetlerini azalttığı tespit edilmiştir. Kamu idarelerinde iç kontrol ve risk yönetiminin düzgün şekilde geliştirilmesi için Bakanlığın ve Hazine İdaresi'nin iç kontrolün yönlendirilmesinde daha koordineli ve odaklanmış bir yaklaşım sergilemesi gerektiği sonucuna varılmıştır (NAOF, 2017).

Denetim çalışmasında Finlandiya Mali ve İnsan Kaynakları Hizmet Merkezi'nin müşteri hizmet süreçleri de incelenerek iç kontrolün düzgün şekilde organize edilip edilmediği değerlendirilmiştir. Bu denetim çalışmasıyla geliştirilen denetim önerilerinden bazıları şunlardır (NAOF, 2017):

- Maliye Bakanlığı, Hazine İdaresi ve Devlet Mali Kontrolörü, merkezi idare mali yönetiminin temel bir alanı olan iç kontrolün işlevsel olmasına ve geliştirilmesine daha fazla önem vermelidir,
- Kamu idarelerinde süreçlerin, fonksiyonların ve bilgi sistemlerinin geliştirilmesinde, idare işlem ve faaliyetlerinin planlanmasında ve yenilenmesinde, yasal değişiklik durumlarında "iç kontrol ve risk yönetimi" sürekli göz önünde bulundurulmalıdır,
- Risk yönetiminin geliştirilmesi, Devlet Mali Kontrolörünün "İdare" düzeyinde geliştirdiği "risk yönetimi politika modeli" esasına uygun şekilde sürdürülmelidir.

Bu denetim çalışması, ülke kamu yönetimlerinde iç kontrol ve risk yönetiminin geliştirilmesinde "rehberlik fonksiyonu" olan idarelerin etkin bir şekilde bu fonksiyonu icra etmeleri, merkezi rehberliğin kamu idarelerinde bir uyum ve tutarlılık içerisinde sürdürülmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Avustralya Sayıştay'ının "Kamu Sektöründe Risk Yönetimi" Konulu Denetim Çalışması: Avustralya Sayıştay (Australian National Audit Office: ANAO), Kamu Yönetişim, Performans ve Hesap Verebilirlik Kanunu'nun (2013) uygulanmasına yönelik olarak "kamu sektöründe risk yönetimi" üzerine bir performans denetimi yapmıştır. Bu denetim konusu, Kamu Hesapları ve Denetimi Karma Komitesi'nin bu Kanun'un uygulanmasını Parlamento'nun öncelikli konularından birisi olarak belirlemiş olması dolayısıyla tercih edilmiştir. 2017-2018 dönemlerinde gerçekleştirilen bu performans denetiminin temel amacı; denetim kapsamına alınan kamu idarelerinde risklerin ne kadar etkin yönetildiğini değerlendirmektir. ANAO (2017) bu denetim çalışması için şu denetim kriterlerini esas almıştır:

- Denetime alınan idarelerin risk yönetimine dair politika ve çerçeveleri, Kamuda Risk Yönetim Politikasını da içeren Milletler Topluluğu (Commonwealth) Kaynak Yönetim Çerçevesi gereksinimlerini karşılamaktadır,
- Denetime alınan idarelerin işleri ve temel iş süreçleri, riskler dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir,
- Denetime alınan idareler, risk yönetimini destekleyici bir kültür oluşturmuşlardır.

Bu denetim çalışması için dört idare belirlenmiştir: İstihdam Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Avustralya İletişim ve Medya Otoritesi (ACMA) ve Avustralya Balıkçılık Otoritesi (AFMA). Denetim sonucunda ulaşılan sonuçlardan bazıları şunlardır: Denetime alınan kurumların bir kısmı, Milletler Topluluğu Risk Yönetim Politikasının 22 gerekliliğini tamamen, bazılarını ise çoğunlukla ya da kısmen karşılamaktadır. Ancak Politikanın "risk yönetimini kurum kültürünün parçası haline getirme" amacının tam olarak yerine getirilmesi için Sağlık Bakanlığı, ACMA ve AFMA tarafından yapılması gereken bazı çalışmalar vardır. Denetimde tespit edilen hususlardan bazıları şunlardır (ANAO, 2017):

- İstihdam İdaresi, risklerin tespit edilmesi ve yönetilmesi için "gelişmiş" ve "bütüncül" bir yaklaşıma sahiptir. İdare, risk yönetim kabiliyetini geliştirmek üzere kurumsal risk yönetim sistemini de içeren çeşitli tedbirleri hayata geçirmiştir. İdarenin İç Yönetişim Komitesi aracılığıyla Yönetim Komitesi'ne risk yönetim çerçevesinin ve bağlı süreçlerinin yeterliliğine dair düzenli raporlama yapılmakta, böylece risk yönetim politikası ve çerçevesinin işleyişine dair kurumsal düzeyde kontrol ve gözetim sağlanmaktadır.
- Sağlık İdaresi, risk yönetim çerçevesini güçlendirmek ve tam olarak uygulamaya geçirebilmek üzere bir program takip etmektedir. Temel riskler, idarenin Yönetim Komitesi tarafından birimlerin stratejileri ve planları kapsamında düzenli olarak dikkate alınmaktadır. Ancak kurumsal düzeydeki riskleri, risk kontrollerini, tedbirlerin statülerini raporlamaya ve bunları gözden geçirmeye yönelik daha yapılandırılmış bir yaklaşıma ihtiyaç vardır.
- ACMA'nın temel riskleri üst yönetim tarafından yılın çeyrek dönemleri itibarıyla; risk yönetim politikası da düzenli olarak gözden

geçirilmektedir. ACMA'nın risk yönetim rehberi, risk yönetimine dair üst düzey tanımlama yapmakta, ama personelin riski nasıl yöneteceğine dair sınırlı rehberlik sağlamaktadır.

- AFMA, Sağlık İdaresi'nde olduğu gibi, kurumsal düzeydeki riskleri ve risk kontrolleri ile tedbirlerin statülerini raporlamaya ve bunları gözden geçirmeye yönelik daha yapılandırılmış bir yaklaşıma ihtiyaç duymaktadır. Kurum intranetinde risk yönetimine dair rehberlikle ilgili çok az düzeyde bilgi vardır ve güncel değildir. Ayrıca, personele risk yönetimi konusunda eğitim ve geliştirme program desteği sağlanmamaktadır.

Denetim raporu, ulaşılan denetim sonuçları çerçevesinde denetlenen idarelerde risk yönetiminin güçlendirilmesi için özel ve ayrıca diğer kamu idarelerinin de uygulayabileceği genel öneriler sunmaktadır (ANAO, 2017). Bu denetim çalışması, dürüstlikle ilgili olan riskler de dâhil risk yönetiminin kurum kültürünün bir parçası haline getirilmesinin önemini ortaya koymaktadır.

Yeni Zelanda Sayıştay'ının "Sosyal Kalkınma Bakanlığı: Sosyal Yardımlarda Hileyi Önleme, Tespit Etme ve İnceleme" Konulu Denetim Çalışması: Yeni Zelanda Sayıştay (Office of the Auditor-General of New Zealand: OAGNZ), 2007/2008 yıllarında 13 milyar dolardan daha fazla sosyal güvenlik yardımı ödemesi yapması beklenen Sosyal Kalkınma Bakanlığı'nın söz konusu yardım sistemi üzerinde bir denetim çalışması yapmıştır. Bu performans denetiminin amacı, sosyal yardım temini ile ilgili hileleri önleme, tespit etme ve inceleme açısından Bakanlığın sistemlerinin, politikalarının ve prosedürlerinin etkinliğini değerlendirmektir. Bu denetimde, Bakanlığın sosyal yardımlarda hileyi önleyecek ve azaltacak şekilde sistemin doğru çalışmasından sorumlu birimi ve paydaşlarla düzenli iletişim aracılığıyla sosyal yardım hilesinin önlenmesine katkı sunan diğer birimleriyle görüşmeler yapılmıştır.

Yapılan denetimde, sosyal yardım temini ile ilgili hileleri önleme, tespit etme ve inceleme açısından Bakanlığın genel olarak uygun sistem, politika ve prosedürlere sahip olduğu tespit edilmiş; ancak daha fazla gelişme için şu önerilere yer verilmiştir (OAGNZ, 2008):

Sosyal yardımlarla ilgili hile riskini önleme konusunda;

- Sosyal güvenlik yardım sisteminde ortaya çıkan risklere dair risk değerlendirme çalışmalarını periyodik olarak yapmalı, ulaştığı bulgulardan hile önleme faaliyetlerinin yönetilmesine değer katacak şekilde yararlanmalıdır.

- Yardım teminindeki hileleri önleme faaliyetlerini düzenli ve resmi şekilde değerlendirmeli, bu değerlendirmeleri “yardım hileleri” tespitine ve inceleme çalışmalarına değer katmalıdır.

Sosyal yardımlarla ilgili hile riskini tespit etmek üzere;

- Veri karşılaştırma faaliyetlerinin etkinliğini düzenli ve resmi olarak değerlendirmelidir.
- Veri karşılaştırma faaliyetlerini değerlendirmeye katkı sunmak üzere, ortaya çıkan yardım temininde hile risklerine dair “hile risk değerlendirmelerinden” yararlanmalıdır.
- Yardım hileleri tespit programlarının risk alanlarını ortaya çıkarmasını güvenceye almak üzere, İstihbarat Biriminin müşteri veri tabanlarını periyodik olarak analiz etmesi sağlanmalıdır.

Sosyal yardımlarla ilgili hile riskini incelemek üzere;

- İncelemeye alınmayan yardım hile iddialarının gerçekten düşük öncelikli olup olmadığını teyit amacıyla, yardım hile iddialarına ilişkin değerlendirmeye katkı sunacak örnekleme çalışmalarını belirli aralıklara yapmalıdır;
- Yardım sisteminin genel işlerliğini ve kullanılabilirliğini geliştirmek üzere yardım hileleri vaka yönetimi elektronik sisteminin seviyesi yükseltilmelidir;
- Yardım sisteminde herhangi bir riski veya eğilimi tespit amacıyla bireysel yardım ile ilgili hile vakalarının sonuçlarını düzenli olarak gözden geçirmelidir.

Bu denetim çalışması, devletin yaptığı sosyal yardımların verilmesi süreçlerinde “hile riskinin” göz önüne alınması, bu riski yönetebilmek ve gerekli kontrolleri yapabilmek üzere sistem odaklı çalışmalar yapılması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Avustralya Sayıştay’ının “Avustralya Kamu İdarelerinde Hile Kontrolü” Konulu Performans Denetim Çalışması: Avustralya Sayıştay’ının (Australian National Audit Office: ANAO) 2009-2010 yıllarında gerçekleştirdiği bu denetim çalışmasının arka planına bakıldığında şu hususlar öne çıkmaktadır (ANAO, 2010):

- Kamu sektöründe yapılan hilelerin niteliğinin değiştiği, idarelerin hizmet sağlanmasında yeni yaklaşımlar benimsediği ve internet dâhil e-ticaret kullanımına geçildiği; toplumun beklentilerini karşılamaya dönük esnek programlara odaklanmanın artmasıyla hilenin Milletler Topluluğu'na yönelik devam eden bir risk olduğu ve bu riskin yönetilmesinin zaruri olduğu,
- Avustralya hükümetinin hileyle mücadele amacıyla 1987 yılında hile kontrol politikasını yayımladığı, 2002 yılında Adalet ve Gümrük Bakanlığının Milletler Topluluğu "Hile Kontrol Rehberlerini" hazırladığı ve yayımladığı,
- Adalet Bakanlığının Milletler Topluluğunda hile kontrol düzenlemeleri konusunda hükümete üst düzey politika tavsiyesi sunma görevinin olduğu, rehberlere konu politikaların içeriği ve uygulanmasına dair kamu idarelerine önerilerde bulunmakla sorumlu olduğu,
- Rehberler çerçevesinde, Avustralya Kriminoloji Enstitüsü'nün Avustralya kamu idarelerinde "yıllık hile tarama" çalışması yapma görevinin olduğu, ayrıca Milletler Topluluğu'na karşı işlenen hilelere ve Avustralya kamu idarelerindeki hile kontrol düzenlemelerine dair yıllık bir rapor üretmekten de sorumlu olduğu,
- ANAO'nun, 2002 yılında yeni rehberlerin idarelerin hile kontrol düzenlemelerine dâhil edilme düzeyini belirlemek üzere bir tarama çalışması yaptığı ve bu çalışmaya dayalı olarak Avustralya kamu örgütlerinde hile kontrol düzenlemeleri üzerine bir denetim çalışması gerçekleştirdiği, bu denetimin sonucunda hilenin tanımlanması ve ölçülmesi, risk değerlendirmelerinin yapılması, hile kontrol planlamasının yapılması, hile kontrol işlemleri ve raporlama gibi alanlarda çoğu idarelerin Rehberlere uymadığının tespit edildiği anlaşılmaktadır.

Avustralya Sayıştayının "Avustralya Kamu İdarelerinde Hile Kontrolü" denetim çalışmasının amacı, Milletler Topluluğu Hile Kontrol Rehberleri'nde öngörüldüğü üzere, hileyi etkin şekilde önleme, tespit etme ve karşılık verme bağlamında Avustralya kamu idarelerinin hile kontrol düzenlemelerini değerlendirmektir. 173 kamu idaresinin dâhil edildiği denetimde "hile kontrol tarama" çalışması yapılmış ve idarelerden araştırmada iddia ettikleri hususları kanıtlamak üzere destekleyici bilgi ve belgeleri sunmaları talep edilmiştir. Denetimde ulaşılan sonuçlardan bazıları şunlardır (ANAO, 2010: 26-27):

- Hilenin önlenmesi, tespiti ve yönetimi kamu sektörü için önemini korumaktadır. İdareler, program tasarımı ve işleyişinin bir parçası olarak program dürüstlüğü ve hile kontrol tedbirlerini düşünmeye ihtiyaç duymaktadırlar.
- Genel olarak idareler, yönetim yapılarını kurduklarını; hile kontrolüne dair özel politika oluşturduklarını ve sorumlu personel görevlendirdiklerini; hile kontrol planlarını desteklemek için son iki yılda hile risk değerlendirmesi yaptıklarını; hile risk değerlendirmelerine dayalı olarak hile kontrol planı hazırladıklarını; çalışanlarına hile farkındalığı ve buna ilişkin eğitimi sağladıklarını raporlamışlardır. Beyan kontrolü de yapılan az sayıdaki idarede hile kontrol planlarına konu hile riski yönetim stratejilerini uygulama ve izlemede önemli gelişim sağlandığı tespit edilmiştir.

Denetim sonucu geliştirilen önerilerden bazıları şunlardır (ANAO, 2010: 26-27):

- Adalet Bakanlığı, rehberleri gözden geçirirken idarelere hile kontrol tavsiyesi ve bilgi sağlanmasına dair bir yaklaşım geliştirmeyi düşünmelidir.
- Adalet Bakanlığı rehberleri gözden geçirirken Avustralya Kriminoloji Enstitüsü ile istişare ederek, hile eğilim verilerini daha uygun şekilde toplama, analiz etme ve paylaşmaya imkân sağlayacak yaklaşımları göz önünde bulundurmalıdır.
- Avustralya idareleri hile risklerini tekrar değerlendirmeli; yapısal ve işlevsel olarak üstlenilen rollerde ciddi değişimlerin olduğu durumlarda, yeni ve önemli bir programın uygulanmasında, hizmet sunumlarında mevcut hile kontrol stratejilerinin etkinliği gözden geçirilmelidir.

Bu denetim çalışması, hile riskinin yönetilmesi zorunluluğundan hareketle, risk yönetiminin "stratejik" bir bakışla ele alınmasının önemini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda kamu idareleri, dürüstlük risklerini yönetmek üzere gerekli yapı ve sistemlerini, merkezi rehberlikle uyumlu şekilde hile kontrolüne dair özel politika, plan ve programlarını oluşturmalı, uygulamaya koymalı ve değerlendirmelidir.

Viktorya Sayıştay “Sağlık Sektöründe Zorbalık ve Taciz” Konulu Denetim Çalışması: Avustralya Viktorya Eyaleti Sayıştay’ının (Victorian Auditor-General’s Office: VAGO) yapmış olduğu “Sağlık Sektöründe Zorbalık ve Taciz” konulu denetim çalışması da dürüstlük risklerinin yönetilmesine ilişkin bir uygulama örneğidir. Viktorya Sayıştay’ının 2015-16 döneminde yapmış olduğu bu denetim çalışmasının amacı, kamu sağlık kurum ve kuruluşlarının işyerlerinde zorbalık ve taciz riskinin etkin bir şekilde yönetilip yönetilmediğinin değerlendirilmesidir. Denetim çalışmasının arka planına bakıldığında aşağıdaki hususların söz konusu çalışmanın yapılmasında etken olduğu anlaşılmaktadır (VAGO, 2016):

- Zorbalık ve psikolojik taciz, mağdurlarına ve bunlara şahitlik edenlere fiziksel, psikolojik ve mali zararlar verilebilmektedir.
- Verimlilik Komisyonu, işyerlerindeki toplam işyeri zorbalığının Avustralya ekonomisine etkisinin yıllık 6-36 milyar dolar arasında olduğunu tahmin etmektedir.
- Zorbalık ve taciz eylemleri, sağlık sektöründe personel devir oranının yüksekliği ve buna bağlı işe alma ve eğitim giderlerinde artış, çalışanlarda bozulan moraller nedeniyle verimlilik azalışı, personeli işe alma ve kurumda tutmada zorluklar, ciddi yasal maliyetler, itibar kaybı vb. olumsuz etkilere yol açmaktadır.
- Güncel araştırmalar, sağlık sektöründe zorbalık ve psikolojik tacizin yaygın olduğunu göstermektedir.
- Mesleki sağlık ve güvenlik mevzuatı, işverenlere, işyerindeki sağlık ve güvenlik risklerini ortadan kaldırma veya en aza indirme sorumluluğu vermektedir.

Denetim çalışmasına, Viktorya Ambulans İdaresi ve dört kamu sağlık servisi -iki anakent sağlık birimi, bir büyük bölgesel sağlık birimi ve bir küçük kırsal sağlık birimi- dâhil edilmiştir. Denetim kapsamına Sağlık ve İnsan Hizmetleri Departmanı, Viktorya İş Güvenliği ve Viktorya Kamu Sektörü Komisyonu da dâhil edilmiştir. Denetim çalışması sırasında kapsamlı mülakatlar, yöneticiler ve personel ile odak grup toplantıları düzenlenmiş, belge ve dilekçelerin analizleri yapılmıştır. Denetimde, denetlenen kurumların (VAGO, 2016);

- Zorbalık ve psikolojik tacizin nedenlerini, önemini ve etkilerini anlayıp anlamadıkları,
- İşyeri zorbalığı ve psikolojik taciz vakasını tespit etmek ve yönetmek üzere etkin kontroller uygulayıp uygulamadıkları,
- İşyeri zorbalığı ve psikolojik taciz vakasına ve bunlara yönelik şikâyetlere etkin şekilde karşılık verip vermedikleri,
- İşyeri zorbalığı ve psikolojik tacize neden olan etkenleri azaltma yolunda performans gösterip göstermedikleri,
- Çalışanların pozitif davranışlarını teşvik etmek üzere sektör genelinde işbirliği yapıp yapmadıkları ve uygulanması gereken çalışmalara destek verip vermedikleri değerlendirilmiştir.

Denetimin sonucunda, denetlenen kurum yönetimlerinin kurumlarındaki zorbalık ve psikolojik tacizin azaltılması konusuna yeterli önceliği vermediği ve özveride bulunmadığı; özellikle bunların nedenleri, önemi, yaygınlığı ve etkileri konusunda yeterli farkındalıklarının olmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca sağlık sektörünün, zorbalık ve psikolojik tacizi de içeren uygunsuz davranışları önleme veya azaltma için etkin kontrollere sahip olduklarını gösteremediği; bu tür davranışların yönetimini geliştirmek üzere gerekli rehberlik ve desteğin bulunmadığı; sektörün önemli kamu idareleri arasında bu sorunu çözme konusunda işbirliğinin zayıf olduğu saptanmıştır. Sağlık sektöründeki idareler için yapılan önerilerden bazıları şu şekildedir (VAGO, 2016: xiv, xv):

- Uygunsuz davranışları, zorbalık ve psikolojik tacizi önlemek ve karşılık vermek üzere risk yönetim yaklaşımı uygulamalı, bunları tespit etmeli ve yönetim kurullarına bunların nedenleri, yaygınlığı, önemi ve etkileri raporlanmalıdır,
- Zorbalık ve psikolojik taciz dâhil uygunsuz davranışları tespit etmek ve karşılık vermek üzere politika ve prosedürlerinde sorumlulukları ve hesap verebilirlik yükümlülüklerini detaylı şekilde tarif etmelidirler,
- Zorbalık ve psikolojik taciz dâhil uygunsuz davranışları önlemek ve karşılık vermek üzere sektör için geliştirilen politika çerçevesini uygulamalıdır.

Kamu dürüstlüğü, kamu görevlilerinin görev ve sorumluluklarını hiçbir baskı ve yönlendirme olmaksızın kamu etik değerleri doğrultusunda yerine

getirmelerine bağlıdır. Bu denetim çalışması, kamu sektöründe yol açabileceği olumsuz etkiler nedeniyle işyeri zorbalığı ve taciz riskinin etkin şekilde yönetilmesi gerekliliğini bizlere hatırlatmaktadır.

3.2. Kamuda Dürüstlük Risklerinin Yönetilmesine Dair Denetim Dışı Farkındalık Geliştirici Faaliyetler

Yüksek denetim kurumları gerek mevzuat gerekse de uluslararası denetim standartları ve rehberleri çerçevesinde kamuda şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamak, kamu görevlileri ve kamu idarelerinin iş, işlem, faaliyet ve uygulamalarının normlara, etik ilke ve standartlarına uygun olmasını güvenceye almak üzere farkındalık geliştirici çalışmalar da yerine getirmektedir. Bu çalışmaların amaçlarından birisi, ulusal dürüstlük sistemlerinin önemli bir unsuru olmaları nedeniyle kamu yönetimlerinde dürüstlük kültürünün gelişimine katkı vermek ve bu bağlamda kamu yönetimlerinde dürüstlük risklerinin etkin şekilde yönetilmesi için Parlamentolar, kamu idareleri ve kamuoyu nezdinde farkındalık sağlamaktır. Aşağıda, Yüksek denetim kurumlarının bu doğrultuda uygulamaya koydukları yöntem ve araçlardan bazı örnekler verilmektedir.

Macaristan Sayıştay Dürüstlük Projesi: Macaristan Sayıştay'ının (The SAO of Hungary) 2009 yılında başlattığı bu projenin amacı; kamu sektöründeki yolsuzluk risklerini araştırmak, sınıflandırmak ve analiz etmek, denetim uygulamasında ve bir bütün olarak idarelerde dürüstlük yaklaşımını geliştirmek, işleyiş eksikliklerine çözümler bulmaktır (SAOH, 2010). Bu kapsamda, kamu yönetiminde dürüstlük, şeffaflık ve hesap verebilirliği teşvik amacıyla her yıl gönüllü katılıma dayalı "öz değerlendirme tarama" araştırması yürütülmektedir. Sayıştay'ın bu projesinin kamu yönetiminde sağladığı kazanımlardan bazıları şunlardır (Pulay ve Németh, 2021):

- Proje çalışmasına katılan idareler, öz değerlendirme araştırmasındaki bilgiler çerçevesinde kendi bünyelerinde iç düzenlemelerin mevzuat gereklerine uyumlu olup olmadığını test edebilmekte; kendileriyle ilgili ortaya çıkan dürüstlük ilgili risklerin farkına varıp bu riskleri iyi yönetme fırsatı bularak kendilerini sonraki denetimlere hazırlamakta,
- İdareler, tarama araştırmasına katılarak dürüstlük bağlamında risk yönetimi ve risk türlerine dair bilgilerini zenginleştirme fırsatı bulmakta,
- Tarama araştırması, kamu idarelerinin kendi risklerini ve kontrol zayıflıklarını araştırmada tanımlamaları nedeniyle Sayıştay'a, denetim konu ve alanlarını risk analizine dayalı olarak etkin şekilde planlama imkânı sağlamaktadır.

Macaristan Sayıştay'ının Dürüstlikle İlgili Uluslararası Seminerleri:

Macaristan Sayıştay, 2013 yılından itibaren başlattığı bu inisiyatifle, kültürler arası bir platform ortamı sağlayarak, katılımcı Sayıştayların mensuplarına dürüstlük ve dürüstlük risklerinin yönetilmesine dair genel kavramlar, metodolojiler, öğrenilen dersler, yeni yol haritaları gibi alanlarda bilgi kazanımı sağlamaktadır. Seminerler; kamu idarelerinde dürüstlük yönetimi, dürüstlikle ilgili kontroller, kamu ihale ve sözleşmelerinde dürüstlük yönetimi gibi konularda ortak bilinçlenme sağlanmasına, katılımcılar tarafından dürüstlikle ilgili projelerin geliştirilmesine katkı sunmaktadır (Pulay ve Németh, 2021).

Türkiye Sayıştay'ının Kamuda Stratejik Yönetim, Kurumsal Risk Yönetimi ve İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilmesi Analiz Çalışması: Sayıştay Başkanlığı, kamu kurumlarında stratejik yönetim, kurumsal risk yönetimi ve iç kontrol sistemlerindeki değişim ve gelişimin yıllar itibarıyla karşılaştırmalı olarak ortaya konulmasını amaçlayan "Kamuda Stratejik Yönetim, Kurumsal Risk Yönetimi ve İç Kontrol Sistemi" isimli bir analiz çalışması yapmaktadır. Bu çalışma, mali yönetim alanındaki gelişmeleri izlemek üzere değerlendirme prosedürlerinden gelen bilgi ve verileri istatistiksel bir değerlendirmeye analiz ederek kamu idarelerinin genel bir fotoğrafını ortaya koymaktadır. Söz konusu çalışmanın, kamu yönetiminde bu konulara ilişkin farkındalık düzeyini artıracak ve paydaşlarına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2020).

Sayıştay, kamu idaresi raporları ile Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nda iç kontrol sistemlerine ilişkin değerlendirme ve tespitlere yer vermektedir. Bunlara ilave olarak yapılan bu analiz çalışmasıyla, kamu idareleri nezdinde etik kodlar, etik eğitimler, yazılı insan kaynakları yönetim prosedürleri, ihbar ve şikâyet bildirim mekanizmaları vb. etik ve dürüstlikle ilgili unsurları da kapsayan iç kontrol sistemleri ve risk yönetim anlayışının güçlendirilmesi gerekliliğine dikkat çekilmektedir.

ABD Sayıştayı Yüksek Risk Listesi Uygulaması: ABD Sayıştayı (the U.S. Government Accountability Office: GAO), 1990 yılında "yüksek riskli" olarak değerlendirdiği yönetim uygulamaları hakkında ABD Kongresi'ne raporlama yapmaya başlamıştır. Uygulama çerçevesinde; her iki yılda bir Kongre'ye yüksek riskli alanlardaki gelişmelerin statüsü hakkında bilgi verilmekte, güncellenen "Yüksek Risk Listesi" sunulmaktadır. Bu liste, büyük dönüşüm ihtiyacı gerektiren veya özellikle israf, hile, suistimal, kötü kullanım, kötü yönetim risklerini içeren bazı yönetim alanlarını Kongre'nin gündemine taşımakta; kalıcı çözüm için

öneriler geliştirmektedir (Köse, 2019: 21). Bu uygulamayla, önemli tutarda kaynak kullanılan ve kamuya önemli hizmetler sunulan alanlardaki ciddi zayıflıkların tespit edilmesi; bunlara çözüm bulunmasına destek sağlanması; risklerin iyi yönetilmesi gerekliliğine dikkat çekilmesi amaçlanmıştır. GAO'nun (2021) hazırladığı bu liste ile halkın sağlık, güvenlik ve huzurunu korumak, geliştirmek, kamu bütçesinde tasarruf sağlamak açısından en çok dikkat edilmesi gereken faaliyet alanları Kongre'nin, kamu kurum ve kuruluşlarının, hükümetin ve kamuoyunun bilgisine sunulmuş olmaktadır. GAO'nun listeye aldığı bir alanın liste dışına çıkarılması için; Kongre'nin listeye konu alanla ilgili gerekli mevzuat ve gözetim sorumluluklarını yerine getirmesi, hükümetin ve idare üst yöneticilerinin aşağıdaki kriterlerle ilgili gerekli gayret ve hassasiyeti göstermesi gerektiği vurgulanmaktadır (GAO, 2021):

- Liderlik taahhüdü (ilgili alanda güçlü liderlik desteği ve uygulamaları),
- Kurum veya kuruluşun riskleri iyi yönetebilmesi açısından yeterli kapasiteye sahip olması,
- Listeye konu alandaki riskleri iyi yönetebilmek ve gerekli karşılığı en uygun şekilde verebilmek açısından eylem planına sahip olunması,
- Alınan tedbirlerin etkinliğini ve sürdürülebilirliğini gözlemek ve doğrulamak üzere uygulamaya konulan bir izleme programının var olması,
- Alınan tedbirleri uygulamaya koymada ve riskli alanla ilgili riskleri bertaraf etmede gelişim kaydedilmesi.

GAO'nun hazırladığı listeden çıkarılan bir faaliyet alanı, bütün risklerin kalktığı anlamına gelmemektedir, etkin şekilde yönetildiği anlamına gelmektedir. GAO tarafından da konuyla ilgili gerekli izleme, değerlendirme ve denetimler devam ettirilmektedir.

Yeni Zelanda Sayıştay'ının "Kamu Sektöründe Hile Farkındalığı, Hile Önleme ve Tespit Etme" Konulu Web Temelli Tarama Çalışması: Yeni Zelanda Sayıştay'ının 2011 yılında Pricewaterhouse Coopers (PwC) aracılığıyla yaptırmış olduğu bu çalışmanın temel amacı; kamu sektöründe hile kavramı, hilenin önlenmesi ve tespit edilmesine dair anlayışın güçlendirilmesidir. Bu çalışmada; hile risk faktörleri, bunlara ilişkin önleme, tespit etme ve karşılık verme farkındalığı, hile riskini yönetebilmek için gerekli mekanizmalar ile özel hile olayları üzerine kamu sektöründe çalışan görevlilerin (katılımcıların) algıları tespit edilmeye çalışılmıştır.

Farklı sektörlerde (merkezi idareler, yerel kurum ve kuruluşlar ile okullar) çalışan farklı düzeylerdeki görevlilerle birlikte yürütülen tarama araştırması, kamu sektöründe kaynakların hile risklerinden korunması gerekliliği hususunda güçlü bir kabulün olduğunu ortaya koymuştur. Katılımcılar, kurumlarının genelde hilenin yönetilmesine dair gerekliliklere (hile risklerini azaltmak üzere olgun, bağlantılı ve tutarlı politika ve yaklaşımlar, hilenin önlenmesi için üst yönetimin liderliği, hile yapılmasına karşı tavır takınan bir kurum kültürü vb.) sahip olduğunu ifade etmişlerdir. Yapılan tarama araştırmasıyla, Yeni Zelanda kamu sektöründe hilenin en sık görülen türleri olarak; paranın, araç ve gereçlerin çalınması, harcırah beyanı hileleri, maaş hesabı hileleri, fatura hileleri gibi fiiller ifade edilmiştir. Kurum mensubuna güveniyor olmanın tek başına hile kontrolü sayılamayacağını ortaya koyan çalışma; hile riskleri, kamu idaresinin hileden nasıl korunabileceği ve hileli durum tespitinde ne yapılması gerektiği hakkında personelin bilgilendirilmesinin hile vakalarını azaltacağı kanaatinde de güçlendirmiştir. Hile vakalarının raporlanması ve yetkililere aktarılmasının hile girişimlerinden caydıracağı ve güçlü iç kontroller aracılığıyla desteklendiğinde dürüstlük kültürünün etkin olacağı da tarama araştırmasıyla tespit edilmiştir.

Tarama araştırması sonuçları ile birlikte hilenin azaltılması ve önlenmesi için tavsiyeler de Parlamento'ya ve kamu kurumlarına sunulmuştur. Kamu idarelerinden, risklerin azaltılması ve kayıpların az olması amacıyla hile olaylarını paylaşmaları, hile şüphesiyle karşılaştıklarında durumu kendi denetçilerine bildirmeleri istenilmiştir (OAGNZ, 2012).

Kanada Sayıştay'ının Hile Risklerini Yönetme Rehberi: Kanada Sayıştay (Office of the Auditor General of Canada: OAGC) "hile"nin herhangi bir kamu dairesinde kamu malı veya mülkünde kayba, çalışan moralinde bozulmaya, kamuoyunun kamu yönetimine duyacağı güvende kayıplara yol açabileceği düşüncesiyle kendi bünyesinde "hile risklerini" yönetmek üzere Hile Risk Yönetim Çerçevesi Rehberi'ni geliştirmiş ve internet üzerinden kamuoyu ile paylaşmıştır. Kamu idarelerinin de yararlanabileceği bu modelde "hile riski", bir organizasyonun iç ve/veya dış kaynaklı olarak karşılaşılabileceği çeşitli hile türlerinin (gerçekleşme) riski olarak tarif edilmektedir. Rehber'e göre "hile" kavramı; çalışanlar, yönetişimi sağlamakla görevli kurum yöneticileri veya (kurum dışı) üçüncü kişiler arasından bir ya da daha fazla kişi tarafından gerçekleştirilen kasıtlı bir fiildir ve haksız ya da yasa dışı avantaj elde etmek üzere aldatici davranışta bulunmayı içermektedir (OAGC, 2021). Rehber,

yüklenicilerin alınmayan mal/hizmet için fatura düzenlemesi, çalışanların görevlerini yerine getirmek üzere rüşvet ya da menfaat kabul etmesi, kurumun hassas bilgilerinin kazanç elde etmek üzere yetkisiz ve ilgili olmayan kurum dışındaki kişilere verilmesi gibi hile davranış örneklerini de sunmaktadır.

Hile Riski Yönetim Çerçevesi uyarınca kurumda hile riski yönetişimine dair bir altyapı oluşturulması önerilmektedir. Bunu sağlayacak temel gereklilikler olarak da aşağıdaki unsurların varlığı ve etkin şekilde uygulanmaları önem taşımaktadır (OAGC, 2021):

- Üst yönetimin kurumda hile riski yönetim süreçlerine katılımı ve gözetimi,
- Kurum mensuplarının değerler, etik ve çıkar çatışmalarına dair sorularına cevap vermek üzere "etik danışmanlık" ihdas etme,
- Kurum mensupları, danışmanlar ve yüklenicilerin uymaları gereken davranış beklentilerini açıklayan etik kodlar,
- Çıkar çatışması ve kurumdan ayrılma sonrası yapılmayacak işlere dair sınırlamaları içeren kurumsal politikalar,
- Riske dayalı iç denetim planları,
- Hile iddialarını inceleme süreci,
- Kurum hile önleme politikasının varlığı.

Rehber uyarınca, kurumun iç ve dış hilelere maruz kalabileceği alanların/ durumların tespitini ve bunlara uygun karşılık verilmesini kapsayan hile risk değerlendirme süreci etkin şekilde uygulanmalıdır. Bu bağlamda kurum, tespit edilmiş hile risklerine karşılık vermek üzere kontrol süreç, prosedür ve faaliyetlerini geliştirmelidir. Ayrıca, kurumda hileli davranışların raporlanması, incelenmesi, soruşturulması ve sonucuna göre uygun yaptırımla karşılığının verilmesini sağlayan etkin bir süreç işletilmelidir. Rehber, bulunduğu çevredeki değişimler nedeniyle kurumun hile risk yönetim çerçevesini etkinlik açısından belirli dönemler itibarıyla yeniden gözden geçirmesi gerekliliğini de hatırlatmaktadır (OAGC, 2021).

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kamuda şeffaflık ve hesap verebilirliğin teminatı olan yüksek denetim kurumları, aktarılan uygulama örneklerinden de anlaşılacağı üzere kamu yönetimlerinde dürüstlük sistemlerinin teşvik edilmesi ve geliştirilmesinde de rol ve sorumluluk üstlenmektedir. Kamu dürüstlüğü risklerinin yönetilmesiyle ilgili konuların denetimlerde ele alınması ve bu alanda geliştirilecek öneriler, kamu yönetimlerinin bu yöndeki gelişimlerine katkı sağlayacaktır (Uzun, 2018). Bir idarede veya kamu yönetiminin bütününde kamu dürüstlüğü risklerinin yönetimine yönelik denetimler sonucunda geliştirilecek öneriler, parlamentolar, kamu yöneticileri, kamu idareleri ve kamuoyu nezdinde farkındalığı artırarak kamu yönetiminin geliştirilmesine yönelik önemli ve yararlı çalışmaların yapılmasına vesile olacaktır.

Söz konusu denetim çalışmalarının ve konuyla ilgili diğer farkındalık geliştirici çalışmaların kamu yönetimlerinde etkili karşılık bulmasında önemli bir etken de yüksek denetim kurumlarının kendi bünyelerinde dürüstlikle ilgili riskleri nasıl yöneteceklerine dair yöntem ve yaklaşımları geliştirmeleridir. Mevzuatla tanınan yetkiler ve uluslararası emsal kurum iyi uygulama örnekleri de dikkate alınarak, bu kurumların üst yönetimleri tarafından dürüstlük risklerinin yönetilmesine dair politika, yapı, prosedür ve süreçlerin belirlenip iç ve dış paydaşlarla paylaşılması, kurumsal uygulama rehberlerinin geliştirilmesi, öz değerlendirme ve iç denetim çalışmalarının yapılması, kurum mensuplarının bu konudaki farkındalıklarının geliştirilmesi gibi uygulamalar, bu kurumlardaki risk yönetim kültürünün gelişimine de katkı sağlayacaktır.

Gerek kadim kültürümüzün bize sunduğu örnekler ve gerekse de farklı ülke yüksek denetim kurumlarının belirtilen uygulamaları çerçevesinde kamu yönetimlerinde dürüstlük risklerinin etkin şekilde yönetilebilmesine yönelik temel politika önerileri şu şekilde sıralanabilir:

- Kamu sektöründe kurumsallaşmaya ve kurallara önem veren ulusal ve küresel değerleri yücelten ve vurgulayan bir yönetim yaklaşımı kurgulanmalıdır.
- Dürüstlikle ilgili risklerin ve etkilerinin neler olabileceğinin, yönetilememeleri durumunda kamu yönetiminde, günümüz ve gelecek nesillerin yaşamında ne tür zararlara yol açılabileceğinin farkında olunmalıdır. Bu farkındalıkla birlikte, risklerle mücadele etme gerekliliği

kamu yöneticilerinin yönetim felsefelerinin odağında ve temel öncelikleri arasında yer almalıdır. Dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesi gerekliliğine inanarak başlanacak bir yönetim yolculuğunda, profesyonel yöneticilerin (Köylü ve Önder, 2017) “yol arkadaşları” olan kamu görevlilerinin de aynı motivasyona sahip olmalarını sağlayacak yöntem ve uygulamaları geliştirmek gerekir.

- Uluslararası genel kabul görmüş yaklaşımlara bakıldığında, dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesinde stratejik bir yönetim yaklaşımı izlenmesi gerekliliği öne çıkmaktadır. Dürüstlikle ilgili riskleri azaltmayı hedefleyen stratejiler (örneğin yolsuzlukla mücadele stratejisi, psikolojik tacizle mücadele stratejisi, hile ile mücadele stratejisi vb.), gerek kamu sektörünün tamamında gerekse kamu idaresi nezdinde (faaliyet, işleyiş, program ve projelerinde) kapsamlı ve uyumlu bir mücadele sistemi geliştirmek açısından zorunlu görülmektedir (OECD, 2020: 44). Söz konusu stratejilerin başarılı olabilmesi için; dürüstlikle ilgili amaç ve hedeflerin açık şekilde tarif edilmesi, rol ve sorumlulukların tayin edilmesi, uygulama, izleme ve raporlama süreçlerinin belirlenmesi, uygulamanın bunlara uyumlu olması ve süreç bütününde tam bir sahiplenmenin olması esastır.
- Dürüstlüğün güçlendirilmesine yönelik stratejiler de dâhil kamuda geliştirilecek stratejilerin etkin şekilde uygulanması için, dürüstlikle ilgili risklerin (hile, yolsuzluk, gücün suistimali vb.) yönetilmesine hitap edecek politika, süreç ve faaliyetleri de içeren “iç kontrol ve risk yönetimi” yaklaşımının bütün unsurlarıyla birlikte hayata geçirilmesi önem taşımaktadır (OECD, 2020: 152).
- Kamu yönetiminin genelinde ve kamu idarelerinde iç kontrol ve dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesinde rehberlik yapacak idarelerin, merkezi uyumlandırma birimlerinin, sistemi kontrol ederek/denetleyerek iyileştirmeye yönelik öneriler sunacak yapıların (denetim kurumları, yolsuzlukla mücadele idareleri vb.) ve süreçlerin varlığı; işlevlerini etkin, zamanlı ve tutarlı şekilde yerine getirmeleri, dürüstlük risklerinin yönetilmesine değer katacaktır (OECD, 2020: 153).

- Dürüstlük ile ilgili risklerin yönetilmesinde her bir kamu idaresinin kendi kültürüne has şekilde söz konusu riskleri nasıl yöneteceğine dair kurumsal yaklaşımını tarif edebilmesi elzemdir. Bu çerçevede, kamu genelinde tarif edilecek dürüstlük ile ilgili risklerin yönetilmesine dair yaklaşımla uyumlu kurumsal uygulamanın belirlenmesi ve etik kodlar ile birlikte personele tanıtılması gerekir.
- Üst yönetim olarak dürüstlüğün gündemde tutulması için gerekli rehberlik sağlanmalı ve rol model olunmalıdır. Bu bağlamda iç kontrol ve risk yönetim gerekliliklerinin kurum içerisinde uygulanması için gerekli çalışmalar teşvik edilmeli, ilgili süreçlere gerekli katılım sağlanmalıdır.
- Dürüstlük risklerinin yönetilmesine dair kurumsal uygulamalar öz değerlendirme, kontrol ve denetim aracılığıyla değerlendirilip sistem güçlendirilmelidir (OECD, 2020: 152-165).
- Mevzuat altyapısı, dürüstlük risklerinin yönetilmesinin temel bir gerekliliğidir. Bu bağlamda, mevzuatın söz konusu risklerin yönetilmesinde (risklerin etkin şekilde önlenmesi, tespit edilmesi ve karşılık verilmesinde) ihtiyaç duyulan hususlara (yapı, süreç, sistem, rol ve sorumluluklar, kaynak vb.) açıklık getirmesi önemlidir.
- Dürüstlük ile ilgili riskler özelinde kamuda risk yönetim çerçeveleri belirlenmeli, kamu idarelerinin genel çerçevelerle uyumlu olacak şekilde kendi kültürümüze uygun uygulama rehberleri geliştirmeleri teşvik edilmelidir.
- Kamu idarelerine dürüstlük ile ilgili risklerin yönetilmesinde ihtiyaç duyacakları rehberlik ve danışmanlık desteği sağlanmalıdır.

Kamu yönetimlerinin etik dışı davranışlardan uzak kalmasında ve değerlere dayalı kamu yönetimi kültürü oluşturulmasında etik değerlere tehdit oluşturacak risklerin etkin şekilde yönetilmesi önem taşımaktadır. Kamu itibarının korunması ve halkın hak ettiği hizmeti alabilmesi açısından bu tür risklerin saptanması, mücadele yollarının belirlenmesi ve etkin bir mücadelenin sürdürülmesi, kültürel kaynaklarımızda da öngörüldüğü üzere temel bir zorunluluktur. Bu nedenle, kamu yöneticileri ve görevlileri başta olmak üzere kamu ile etkileşimde bulunan herkesin söz konusu risklerin bertaraf edilmesinde elinden geleni yapması, bugünün ve gelecek nesillerin hak ettiği yaşam şartlarına kavuşması için zorunludur.

KAYNAKÇA

- ANAO (2010), Fraud Control in Australian Government Agencies, Attorney-General's Department Australian Institute of Criminology, https://www.anao.gov.au/sites/default/files/ANAO_Report_2009-2010_42.pdf, (Erişim: 23.05.2021).
- ANAO (2017), The Management of Risk by Public Sector Entities, <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/management-risk-public-sector-entities>, (Erişim: 23.05.2021).
- Aydın, G., Nyadera, I. N. ve Önder, M. (2020), Strategic Management in Turkey's Public Sector: Reforms and Application Issues, *Public Organization Review*, 20(4): 719-734.
- BÜMKO (2014), Kamu İç Kontrol Rehberi, Versiyon:1.0, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol genel Müdürlüğü, Ankara. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/08/8227kamuickontrolrehberi1versiyon12.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.05.2021).
- EUROSAI (2018), Anti Corruption Strategy, <https://www.eurosai.org/en/databases/audits/Anti-corruption-Strategy/> (Erişim: 23.05.2021).
- EUROSAI TFAE (2019), Presentation on Anticorruption Draft Audit report, http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Meetings/Meetings/9thMeeting/Other%20documents/Item%208-%20Working%20session%20on%20Encourage%20SAIs%20to%20promote%20integrity%20in%20the%20public%20sector/04_ALSAI%20report%20presentation%20pptx.pdf, (Erişim: 23.05.2021).
- GAO (2021), High Risk List, <https://www.gao.gov/high-risk-list>, (Erişim: 23.05.2021).
- INTOSAI (2019a), The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens, https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/INTOSAI_P_12_en_2019.pdf, (Erişim: 23.05.2021).
- INTOSAI (2019b), ISSAI 100: Fundamental Principles of Public-Sector Auditing, https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/ISSAI_100_en_2019.pdf, (Erişim: 23.05.2021).
- Köse, H.Ö. (2019), Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlatonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi, *Sayıştay Dergisi*, 114: 7-31

- Köylü, M. ve Önder, M. (2017), "Başkanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Profesyonel Kent Yöneticiliğinin Uygulanabilirliği", *Strategic Public Management Journal*, 3: (Özel Sayı), 83-100.
- McFall, L. (1987), *Integrity, Ethics*, 98(1), 5-20.
- Minkova, M. (2015), *Manual On Integrity Planning And Integrity Management*, <https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/undp-manual-layout-english-version.pdf>, (Erişim: 23.05.2021).
- Molina, Anthony D. (2016), *Ten Recommendations for Managing Organizational Integrity Risks*, <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Ten%20Recommendations%20for%20Managing%20Organizational%20Integrity%20Risks.pdf>, (Erişim: 23.05.2021).
- NAOF (2017), *Current state of internal control and risk management in central government*, <https://www.vtv.fi/en/publications/current-state-of-internal-control-and-risk-management-in-central-government/>, (Erişim: 23.05.2021).
- NAOF (2017), *Conclusions and recommendations of the National Audit Office: Current state of internal control and risk management in central government*, <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/09/13143316/current-state-of-internal-control-and-risk-management-in-central-government.pdf>, (Erişim: 07.08.2021).
- Nizamülmülk (2017), *Siyasetnâme*. (Çev: Ayar, M.T), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- OAGC (2021), *Guide on Managing Fraud Risks at the Office of the Auditor General of Canada*, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/acc_rpt_e_42986.html#hd2b, (Erişim: 23.05.2021).
- OAGNZ (2008), *Ministry of Social Development: Preventing, detecting, and investigating benefit fraud*, <https://oag.parliament.nz/2008/benefit-fraud/summary>, (Erişim: 23.05.2021).
- OAGNZ (2012), *Fraud awareness, prevention, and detection in the public sector*, <https://oag.parliament.nz/2012/fraud-awareness/docs/fraud-awareness>, (Erişim: 23.05.2021).
- OECD (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1)*, Conference Paper, OECD Global Forum on Public Governance, Paris, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1), (Erişim: 23.05.2021).

- OECD (2013), OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en>, (Erişim: 23.05.2021).
- 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 (2020), OECD Public Integrity Handbook, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>, (Erişim: 23.05.2021).
- Onder, M. ve Nyadera, I. N. (2020), The Role of Non -Economic Drivers in Development Planning: The Case of South Korea and Turkey, *International Journal of Public Administration*, 43(4), 283-293.
- Oxford Lexico (2021), Integrity, <https://www.lexico.com/definition/integrity> (Erişim: 15.7.2021).
- Ozdemir, S., Bulbul, M. ve Acar, M. (2010), Challenges Associated with Administrative and Professional Accountability in the Turkish Educational System, *State and Administration in A Changing World*, 271-282.
- Önder, M. ve Memiş, Z. (2017), "Abdusselam El-Amasî'nin Siyasetnamesi: Tuhfetü'l Umera ve Minhatü'l Vüzera/Siyaset ve Yönetim Ahlakı" *Uluslararası Amasya Alimleri Sempozyumu*, (Amasya, 21-22 Nisan: 253-266).
- Önder, M. ve Meydanlı, M. A. (2019), "TBMM'nin Denetim Aracı Olarak Sayıştayın Rolü: 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Değişiklikler ve Etkisi" *Amme İdaresi Dergisi*, 52(3), 123-154.
- Önder, M. (2011), "What Accounts for Changing Public Trust in Government? A Causal Analysis with Structural Equation Model", *Journal of US-China Public Administration*, 8(2): 154-165.
- Özgür, H. ve Aydın, G. (2020), *Türk Kamu Sektörü Bireysel ve Kurumsal Performans Değerlendirme Politikasının Uygulama Aşamasının Analizi: 1965-2018*, *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 1(3): 6-35.
- Pulay, G. Z. and Németh, E. (2021), Leading By Example Creates Culture Shift: SAO Hungary Employs Mechanisms To Enhance Transparency, Accountability And Integrity, *International Journal of Government Auditing—Winter 2021*.
- Rûmî, M. C. (1995), *Mesnevî*, (Çev. V. İzbudak), Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul.

- SAOH (2010), Mapping Corruption Risks - Strengthening Integrity Based Administration, <https://www.asz.hu/en/mapping-corruption-risks-strengthening-integrity-based-administration>, (Erişim: 07.03.2021)
- Sayıştay Başkanlığı (2020), Kamuda Stratejik Yönetim Kurumsal Risk Yönetimi İç Kontrol Sistemi, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/2019%20Analiz%20Kitab%C4%B1-27_01_2021.pdf, (Erişim: 23.05.2021).
- Şîrâzî, S. (1988), Bostân (çev. H. İlaydın), MEB Yayınları, İstanbul.
- Şîrâzî, S. (1991), Gülistân, (çev. H. İlaydın), MEB Yayınları, İstanbul.
- TDK (2021), Dürüst, Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim:15.7.2021).
- Uzun, Y. (2018), "Yüksek Denetim Kurumları Etik Denetim Uygulamaları", Sayıştay Dergisi, Sayı: 111.
- Uzun, Y. (2020a), "Etik Yönetim Penceresinden Kutadgu Bilig Değerlendirmesi", Journal of Analytic Divinity, 4(2): 99-126.
- Uzun, Y. (2020b), "Mesnevî'den Günümüze Işık Tutan Etik Yönetim Düsturları", Sayıştay Dergisi, Sayı: 118.
- VAGO (2016), Bullying and Harassment in the Health Sector, <https://www.audit.vic.gov.au/sites/default/files/20160323-Bullying.pdf>, (Erişim: 23.05.2021).

THE ROLE OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS IN MANAGEMENT OF INTEGRITY RISKS IN PUBLIC SECTOR

**Yaşar UZUN
Murat ÖNDER**

EXTENDED ABSTRACT

One of the main responsibilities of public administrations and public officials is undoubtedly to protect public dignity, in other words, the trust in public administration. Protection of public dignity requires being aware of situations that may lead to violation of ethical values and managing these situations in the most appropriate way for public interest. Not being aware of and not managing the potential situations that may lead to breach of integrity in public administrations can lead to the emergence of undesirable situations such as irregularity, corruption, loss of workforce, inefficiency, conflicts of interest, bribery, and irreparable effects.

The main responsibility for the protection and observance of public integrity lies with all stakeholders that make up the public sector, especially political leaders, policy makers and public administrators. However, Supreme Audit Institutions (SAIs) emerge as a critical institution that strengthens accountability, transparency and integrity in public administration. Therefore, ensuring integrity in public administration and managing possible risky situations that may cause violations are always on the agenda of SAIs as an important audit issue.

The aim of this study is to raise awareness about the practices of SAIs to successfully manage integrity risks in public administrations and to contribute to this area by developing policy recommendations for the effective management of these risks for public administration. To this end, basic concepts are first explained and why integrity risks should be managed in public administration is emphasized. Then, policy recommendations are developed to manage such risks in public administrations by providing comparative approaches and best practices applied by SAIs across the world in order to encourage effective management of integrity risks in the public sector.

A key component of managing integrity in the public sector is managing integrity-related risks effectively. Integrity risks consist of behaviors and conditions that increase an organization's exposure to integrity violations. Management of integrity risks includes all activities related to policies, procedures and processes for identifying, evaluating and responding to dishonest acts, events or situations that are likely to occur and that, when they occur, are considered to affect the achievement of the objectives of the administration. Although the management of integrity risks seems to be an important need and topic for today's public administrations, it has been an important and fundamental management value and principle in every period and everywhere in the world. However, our administrative history has unique cultural foundations about integrity going back to Mevlana, Yusuf has Hacı, Nizamülmülk and is found in other politics books. In the most of these works, there are cultural references to integrity risks in private and public life and how to manage them appropriately is emphasized.

One of the basic conditions for managing integrity risks in the public sector is the establishment of a legislative infrastructure. The regulatory framework is expected to be illustrative of integrity risks; to provide a framework for identifying, assessing and responding to risks; to define necessary structures, processes, roles and responsibilities, including guidance. The Public Financial Management and Control Law No. 5018 includes provisions that envisage the implementation of the internal control structure and risk management in public administrations (Article.55-67).

As an institution that has a role and responsibility in maintaining and observing discipline in public financial management, SAIs through their activities also attract the attention of parliaments, public administrations and the general public about the necessity of managing risks that may threaten public integrity in public administrations. Exemplifying the activities carried out by SAIs in this context will be useful both for a better understanding of these institutions and their functions, and for raising awareness of what needs to be done to protect and maintain integrity in the public management. The cases of different countries that form the subject of this study are discussed under two sub-headings as "audit activities" and "non-audit awareness-raising activities".

The main policy recommendations for the effective management of integrity risks in public administrations, both within the framework of the examples presented by our own culture and the practices of SAIs, can be listed as follows:

- A collaborative governance approach emphasizing national and global values that attach significance to institutionalization should be established in the public sector.
- By considering the effects and damages that integrity risks can cause in public management if they are not managed well, the necessity of combating risks should be at the center and be the main priorities of the management philosophies of public administrators.
- For strategies aiming to manage integrity risks effectively; it is essential that the aims and objectives related to dignity are clearly determined; roles and responsibilities are defined; implementation, monitoring and reporting processes are clarified.
- It is important to implement the “internal control and risk management” approach with all its elements in order to successfully implement strategies to strengthen integrity.
- In the management of integrity risks, the institutional approach of each public administration on how to manage these risks in accordance with its own culture should be determined and implemented together with all personnel and in line with the ethical codes.
- In order to keep integrity on the agenda, top management should provide guidance and role models, and participation should be ensured.
- Institutional practices regarding the management of integrity risks should be evaluated through self-assessment, control and audit. The auditing system should be strengthened.
- The legislation should clarify the issues (structure, process, system, roles and responsibilities, resources, etc.) needed in managing these integrity risks.
- Comprehensive risk management frameworks in the public sector should be determined in consideration of respective cultural experiences along with recent developments.
- Public administrations should be provided with the guidance and consultancy support in managing integrity risks.