

# KAMU İDARELERİNDE ETİK YÖNETİM ALTYAPISI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

## Ethics Management Infrastructure In Public Bodies And Its Assessment

Yaşar UZUN\*

Geliş Tarihi: 19.08.2017 Yayına Kabul Tarihi: 10.09.2017

### Öz

Etik değer ve ilkelere dayalı kamu yönetimi oluşturma gayretleri küresel düzeyde giderek artmaktadır. Kamu yönetimini oluşturan kamu idarelerinin etik yönetim gerekliliklerinin farkında olmaları ve bu gereklilikleri karşılamaları, "kamu yararını" ve "kamu itibarını" korumada temel bir zorunluluktur. Kamu idarelerinde etik yönetim altyapısının oluşturulmasında başarıya ulaşılması, bu altyapının düzenli olarak gözden geçirilmesine bağlıdır. Kamu idarelerinde etik yönetim altyapısının değerlendirilmesinde rol sahibi aktörlerin "etiği" düzenli şekilde gündemlerine alarak çalışmalarını şekillendirmeleri, kamu idaresinde ve dolayısıyla kamu yönetiminde etik kültürün gelişmesine artı değer katacak ve etik yönetim anlayışının nasıl olması gerektiği konusunda ortak bilinci artıracaktır.

Bu çalışmanın amacı, etik yönetim altyapı gereklilikleri ve bu altyapının değerlendirilmesinin kimler tarafından ve nasıl yapılabileceği üzerinde durarak söz konusu değerlendirme ihtiyacı hakkında farkındalığı geliştirmektir.

**Anahtar Kelimeler:** Etik değer ve ilkeler, etik yönetim altyapısı, etik kontrol sistemi, etik değerlendirme, etik yönetim altyapısı değerlendirme metodolojisi.

### Abstract

Efforts in order to establish a sound public sector based on ethical values and principles are globally increasing. That public bodies constituting public sector are aware of the requirements of ethics management and meet those requirements is a key factor to preserve "public interest" and "public reputation". In order to be successful in establishing and developing ethics management infrastructure in public bodies, it is necessary to carry out regular assessment of the ethics infrastructure in place. If actors having roles in assessing the ethics infrastructure in public bodies put "ethics" on their working agendas and regularly design ethics assessments in public bodies, then, they will add value to the development of ethical culture in public bodies and public management and increase common understanding regarding to how ethics management understanding should be.

This paper focuses on the requirements of ethics infrastructure, the methodology to assess the infrastructure and possible actors that can make assessments. Therefore, the purpose of this paper is to increase the awareness regarding to the assessment of ethics management infrastructure in public bodies.

**Keywords:** Ethical values and principals, ethics management infrastructure, ethics control system, ethics assessment, assessment methodology of ethics management infrastructure.

\* Sayıştay Uzman Denetçisi, yasaruzun@sayistay.gov.tr, orcid.org/0000-0003-3803-0611

## GİRİŞ

20. Yüzyılın son çeyreğinden itibaren hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin hükümetleri, çeşitli bölgesel, uluslararası ve ulusüstü kuruluşların teşviki ve desteğiyle, öncelikle ulusal kamu yönetimlerini yolsuzluk dahil her türlü etik dışı davranışa karşı bir takım hukuki-yönetimsel araçlar (örn. etik kodlar) ve kurumsal mekanizmalar (örn. Etik kurulları ve/veya yolsuzlukla mücadele ajansları, ombudsmanlar) ile donatmak; ardından da, çeşitli farkındalık ve eğitim programları aracılığıyla bu araçlar ve mekanizmaların uygulamada işlerliğini sağlamak için özel bir çaba sarfetmişlerdir. Benzer çabalar, 2000'lerin başlarından itibaren gerek iç ve gerekse dış faktörlerin etkisiyle Türkiye'de de görülmüştür (Ömürgönülşen, 2016:6). Ülkemiz kamu yönetimini oluşturan kamu idarelerinde etik davranışı teşvik ederek etik kültürü geliştirmek, genel kabul görmüş etik yönetim gerekliliklerini dikkate alarak yasal, sosyal ve kültürel özellikler çerçevesinde kurumsal yapı, politika ve uygulamaları etik odaklı mercek altına almayı gerektirmektedir. Kamu idaresi bünyesinde kurumsal etik yönetim altyapı unsurlarının değerlendirilmesi çalışmalarının yapılması, idarenin etik yönetim sisteminin kurumsallaşması, kurum içi yönetim politikalarının güçlendirilmesi ve nihayetinde kurumsal itibar ve kurumsal performansın zarar görmesine yol açabilecek tehditlerin farkına varılması ve yönetilmesi açısından hayati önem taşımaktadır.

Bu çalışmada; temel kavramlardan hareketle öncelikle kamu idaresi bünyesinde etik yönetim altyapısı üzerinde durulacak, ardından neden etik yönetim altyapısı değerlendirme çalışmalarına ihtiyaç duyulacağı, bu çalışmaların yapılmasında rol ve sorumluluklar ile değerlendirme çalışmalarına esas olabilecek metodolojik yaklaşımlar ele alınacaktır. Çalışmada, OECD'nin kamu sektöründe dürüstlük sistemlerinin değerlendirilmesine ilişkin geliştirdiği çerçeve ile ülkemiz kamu yönetiminde etik ve dürüstlikle ilgili mevzuat ve kamu iç kontrol standartları esas alınmıştır. Öte yandan, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Etik Kurallar Standardı (INTOSAI ISSAI 30) ve bu standardın uygulanmasına dair Avrupa Sayıştaylar Birliği (EUROSAI) Denetim ve Çalışma Gücü'nün geliştirdiği "Yüksek Denetim Kurumları İçin ISSAI 30 Uygulama Rehberi"nde (EUROSAI TFAE,2017) yüksek denetim kurumları için etik kontrol sistemi ve bileşenleri tarif edilmiş ve bu sistem ve bileşenlerine dair iyi uygulama önerilerine yer

verilmiştir. Söz konusu standart ve uygulama rehberinde yer alan etik kontrol sistemi ve bileşenlerine dair tanımlar ile bunlara dair iyi uygulama önerilerinin kamu yönetiminde kamu idareleri için de uygulanabilir olacağı düşünülerek, bu çalışmada söz konusu sistem ve bileşenlerine dair tanımlar ve bunlara ilişkin iyi uygulama önerileri kamu idarelerine uyarlanarak yer verilmiştir.

## 1. TEMEL KAVRAMLAR

Etik sözcüğü, Yunanca “karakter” anlamına gelen “ethos” sözcüğünden türetilmiştir. Ethos’tan türetilen “ethics” kavramı da, ideal ve soyut olana işaret ederek, ahlak kurallarının ve değerlerin incelenmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda etik, toplumda yaygın olan ahlak kurallarından daha özel ve felsefidir (Fromm, 1995, XXVI). Etik, insan tutum ve davranışlarının iyi-kötü, doğru-yanlış açısından değerlendirilmesidir (Aydın, 2003:2).

Kamu hizmeti üreten ve sunan kamu idareleri ve bu idarelerde görevli kamu görevlilerinin de, kamu kaynaklarının elde edilmesi, kullanılması ve yönetilmesinde paydaşlara karşı kamu yararını esas alan, tarafsız ve eşitliğe dayalı tutum ve davranış sergilemeleri beklenir. Kamu hizmetinde etik kavramı, genelde etik anlayışa ve kamu hizmetinde etik değerler dizgesine değinmekte; kamu görevlilerinin kamu hizmetini yerine getirirken karar alma ve yönetsel süreçlerde, böylesi bir anlayış ve değerler çerçevesinde uyacağı ilke ve kuralları içermektedir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2005:2). Bu ilke ve kuralların amacına uygun şekilde hayata geçirilmesi, kurum bünyesinde etik yönetim bakış açısına dayalı altyapı çalışmalarının yapılmasını zorunlu hale getirmektedir.

Etik yönetim, kurumsal dürüstlüğü sağlayabilmek ve korumak üzere, bir organizasyonun faaliyetlerinin planlanması, uygulanması ve koordine edilmesidir. Etik yönetim, bir organizasyonun idari işleyişinin tamamlayıcı bir parçasıdır ve organizasyon liderlerinin sorumluluğundadır. Etik kavram ve bakış, sürekli şekilde organizasyona entegre edilmeli ve organizasyonun idari yönetimi ve kalite yönetiminin sabit bir parçası olmalıdır. Etik, yönetim ve politika döngüsünün standart bir bileşeni olmalıdır. Sağlıklı bir etik yönetim, bir sistem olarak organize edilmiş faaliyetler ve araçlar bütünüdür. Etik yönetim sistem

ya da çerçevesini oluşturan politikalar ve mekanizmalar, etik davranışı tanımlamaya, etik davranışa liderlik ve rehberlik etmeye, etik davranışı yönetmeye, izlemeye ve teşvik etmeye yönelik olarak tasarlanmıştır (EUROSAI TFAE, 2017:13-14).

Etik davranış yönetimi, OECD tarafından kullanılan ve tavsiye edilen çerçevede olduğu gibi, bir mantıksal çerçeve olarak ifade edilebilir. OECD, geçmiş yıllarda, “Etik Altyapı” kavramını geliştirmiştir. Yüksek davranış standartlarını teşvik eden bu altyapı, yakın zamanda “Dürüstlük Çerçevesi” olarak güncellenmiştir (EUROSAI TFAE,2013:5). Bu anlayış çerçevesinde; iyi işleyen “Etik Altyapı”, kamu sektörü çevresini yüksek davranış standartlarını teşvik edecek şekilde destekler. Bu yapının her bir fonksiyon ve unsuru, birbirini tamamlayıcı ve destekleyicidir. Bu yapının unsurları, hizmet ettikleri temel işlevlere göre “**rehberlik**”, “**yönetim**” ve “**kontrol**” başlıkları altında sınıflandırılabilir ve birden fazla işleve de hizmet edebilirler (OECD, 2005:33):

- **Rehberlik;** yöneticilerin güçlü taahhütleri ve farkındalık oluşturmaları, davranış standartları ve değerlerin tanımlanması, kanun ve standartların günlük işlerde uygulanmasına yönelik becerileri geliştirmek üzere eğitim, öğretim ve danışmanlık gibi mesleki sosyalleşme faaliyetleri ile sağlanır.
- **Yönetim politika ve uygulamaları;** adil ve tarafsız seçim, terfi ve ücretlendirme sağlamak üzere gerekli kamu hizmeti şartlarını oluşturur ve sosyal saygının oluşumuna katkı sağlar.
- **Kontrol;** kamu görevlileri temel davranış standartlarını ortaya koyan bir yasal çerçeve, iç kontrol ve dış denetim gibi hesap verebilirlik mekanizmaları, uygulamayı zorunlu hale getiren prosedürler, kamu bilgisine erişimi sağlayan, halkın katılımını ve incelemesini kolaylaştıran şeffaflık mekanizmaları, bağımsız inceleme ve soruşturma düzenlemeleri ile sağlanır.

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu’nun (INTOSAI), 2016 yılında güncelleyerek onayladığı Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Etik Kurallar/Etik Kod Standardı (ISSAI 30)’nda, OECD’nin etik altyapı/dürüstlük çerçevesine uyumlu şekilde, “etik kontrol sistemi” tanımı yapılmıştır. Söz konusu standarda göre etik kontrol sistemi, kurumun her alanında ve faaliyetlerinde etiği desteklemek ve korumak amacıyla etik davranışı yönlendirmek, yönetmek

ve kontrol etmek üzere birbiriyle uyumlu spesifik strateji, politika ve prosedürleri içermektedir. Etik kontrol sistemi, ayrı bir kontrol dizisi olarak veya kurumun genel iç kontrol sistemine entegre olarak tasarlanabilen bir sistemdir. Etik kontrol sisteminin ana bileşenleri etik kurallar, etik liderlik, etik rehberliği, etik yönetimi ve etik izlemedir (INTOSAI ISSAI 30/ Md. 13, 14).

## 2. ETİK YÖNETİM ALTYAPISI

Etik değer ve ilkelerin kamu idarelerinin iş süreçlerine ve karar mekanizmalarına yansımaları ve kamu görevlilerinin davranış standartları haline gelmesi, idare nezdinde etik yönetim altyapısı çalışmalarının sistemli bir şekilde yürütülmesiyle gerçekleşecektir. Etik yönetim altyapısı, etik kültürün geliştirilmesine yönelik kurumsal çalışmaların planlanması ve yürütülmesi için olduğu kadar, bu çalışmaya da konu olan kamu idarelerinde etik yönetimde gelinen durumun gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi içinde önemli bir çerçeve sunmaktadır. Kamu idaresi bünyesinde oluşturulması beklenen etik yönetim altyapısını, yukarıda belirtilen tanımlardan yararlanarak üç temel başlık altında (etik rehberlik, etik yönetim ve etik izleme/kontrol fonksiyonları şeklinde) ele almak mümkündür. Bu noktada, etik yönetim altyapısını oluşturan unsurlar aşağıda ifade edilmeye çalışılacaktır.

### 2.1. Etik Rehberlik Fonksiyonu

İnsanın yaşadığı çevre içerisinde sosyal, kültürel, siyasal ve ekonomik alanlarda ortaya çıkan değişimler, insanların değer yargılarını, davranış ve tutumlarını da etkileyebilmektedir. Bu anlamda, kamu idaresinde işe alınan ya da halen çalışan insanlara, hangi değer ve ilkeleri esas alarak, nerelerde ve hangi şartlarda nasıl davranmaları gerektiği hususunda rehberlik edilmesi gerekmektedir. Söz konusu çalışanların değer yargılarının, davranış ve tutumlarının kurumun davranış değer ve ilkeleriyle uyumlaştırılmaması halinde bireysel ve kurumsal düzeyde istenilmeyen ciddi sonuçlar ortaya çıkabilir. Etik rehberlik fonksiyonu, beklenen davranışlara rehberlik edici etik davranış kurallarının tanımlanmasını, yöneticilerin etik liderlik uygulamaları sergilemesini, etik eğitimlerin verilmesini ve etik konularla ilgili danışmanlık hizmeti sunulmasını gerektirmektedir.

### 2.1.1. Etik Kurallar (Etik Kodlar)

Etik yönetim sistemi genellikle, etik kodlarla başlamaktadır. Bu düzenlemeler, kamu görevlilerinin uymaları beklenen prensipler dizisi ya da davranış şekillerini ele alır. Bu düzenlemeler, etikle ilgili diğer unsurların oluşturulmasına da zemin sağlarlar (OECD, 2005: 80). Ülkemizde 1982 tarihli “T.C. Anayasa”, 1965 tarih ve 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu”, 2004 tarih ve 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun” ve 2005 tarihli “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” başta olmak üzere, diğer bazı spesifik amaçlı kanunlarda (örn. 1981 tarih ve 2531 sayılı “Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun), birçok kamu kurum ve kuruluşunun teşkilat kanunlarında ve kamu yönetimindeki pek çok meslekle ilgili hukuki düzenlemelerde devlet memurları ve diğer kamu görevlileri için bir çok önemli etik ilkesi ve davranış kuralları ve bunlarla ilgili prosedürler bulunmaktadır (Ömürgönülşen, 2016: 13).

2005 tarihli “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile belirlenen ilkeler şunlardır (Ömürgönülşen, 2016: 16):

- Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci (md.5)
- Halka hizmet bilinci (md.6)
- Hizmet standartlarına uyma (md.7)
- Amaç ve misyona bağlılık (md.8)
- Dürüstlük ve tarafsızlık (md.9)
- Saygınlık ve güven (md.10)
- Nezaket ve saygı (md.11)
- Yetkili makamlara bildirim (md.12)
- Çıkar çatışmasından kaçınma (md.13)
- Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması (md.14)
- Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı (md.15)
- Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı (md.16)

- Savurganlıktan kaçınma (md.17)
- Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan (md.18)
- Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık (md.19)
- Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu (md.20)
- Eski kamu görevlileriyle ilişkiler (md.21)
- Mal bildiriminde bulunma (md.22)

Yönetmelik tarafından belirlenen bu ilkelere ilave olarak, kamu kurum ve kuruluşları yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre kendi kurumsal etik davranış ilkelerini Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun onayıyla düzenleme yetkisine sahiptir (md.26).

### **2.1.2. Etik Liderlik**

Lider ve üst yöneticilerinin etik davranışı yüceltmeleri ve etik davranışa bağlılığa dair yaklaşım ve tutum sergilemeleri, etik davranışın benimsenmesine ve kurumsallaşmasına yönelik bütün çalışmaların boşa gitmemesi açısından önem arz etmektedir. Kamu idarelerinin üst yöneticileri, çalışanları için örnek rol model olmalıdır (OECD, 2005: 67).

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği uyarınca; kurum yöneticileri faaliyetlerde dürüstlük, saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamalı, personele ve hizmet verilenlere adil ve eşit davranılmalıdır (Kamu İç Kontrol 1. Standardı- Etik Değerler ve Dürüstlük).

Kurum yöneticileri, aşağıda belirtilen tutum, davranış ve uygulamaları sergileyerek, etik alanda liderlik gerekliliklerini yerine getirebileceklerdir (ISSAI 30/Md.18):

- Etiği, bir öncelik olarak belirlemek,
- Açık, tutarlı ve düzenli mesajlarla bu önceliği pekiştirmek,
- Etiği desteklemek için strateji, politika ve prosedürleri uygulamak,
- Örnek davranış sergileyerek rehberlik etmek,
- Karar alırken profesyonellik, hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık standartlarını gözetmek,

- Zor ve hassas soruların ele alınıp tartışılabileceği açık ve karşılıklı öğrenme ortamını teşvik etmek,
- Personelin iş arkadaşları arasında iyi ilişkiler geliştirmesine yardımcı olacak şekilde adil muamele göreceği bir ortamı sağlamak,
- Hatalı davranışın üzerine gitmek, başarılı etik davranışı takdir etmek,
- Etik kuralların, politikaların ve prosedürlerin tutarlı ve adil şekilde uygulanmasını sağlamak.

### 2.1.3. Etik Eğitimler

Etik farkındalığı artırma, etik standartlar ve kurumsal değerleri anlama ve etik ikilemlerle ve riskli durumlarla karşılaşıldığında doğru çözüme ulaşabilme kapasitesinin artırılması açısından kurum içerisinde verilen eğitimler, etik eğitim sisteminin önemli bir parçasıdır (OECD, 2005:68). Kurum personelinin kendilerinden beklenen ortak davranış standartlarının farkına varmaları, bu standartları doğru şekilde anlamaları ve uygulamaya koymaları, karşılaştıkları etik sorunlarla ilgili ortak çözüm yaklaşımları geliştirebilmeleri açısından etik eğitimlerin sistemli bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği uyarınca, personel davranışlarını belirleyen kuralların personel tarafından bilinmesi sağlanmalıdır (Kamu İç Kontrol 1. Standardı- Etik Değerler ve Dürüstlük).

### 2.1.4. Etik Danışmanlık

Çalışanlar, günlük yaşamlarında nasıl doğru karar vermeleri gerektiğini tam olarak bilemedikleri durumlarla yüz yüze gelebilmektedirler. Bu tür durumlarda görüş veya tavsiye desteğine ihtiyaç duyabileceklerdir. Çoğu etik programlarında, çalışanlara etik ile ilgili sorularda tavsiye niteliğinde (yazılı ya da sözlü) cevaplar vermek üzere danışmanlık mekanizmaları tanımlanmıştır (OECD, 2005:81). 2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile bu mevzuata tabi kamu idarelerinde etik komisyonları oluşturulmuştur. Etik Komisyonlarının görevlerinden birisi de kurum ve kuruluşlarda, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmelerde bulunmaktır (Md.29).



## 2.2.Etik Yönetim Fonksiyonu

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

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği uyarınca, idareler, personelin yeterliliği ve görevleri arasındaki uyumu sağlamalı, performansın değerlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik önlemleri almalıdırlar. Bu açıdan;

- Mesleki yeterliliğe önem verilmeli ve her görev için en uygun personel seçilmeli,
- Personelin işe alınması ile görevinde ilerleme ve yükselmesinde liyakat ilkesine uyulmalı ve bireysel performansı göz önünde bulundurulmalı,
- Her görev için gerekli eğitim ihtiyacı belirlenmeli, bu ihtiyacı giderecek eğitim faaliyetleri her yıl planlanarak yürütülmeli ve gerektiğinde güncellenmeli,
- Performans değerlendirmesine göre performansı yetersiz bulunan personelin performansını geliştirmeye yönelik önlemler alınmalı, yüksek performans gösteren personel için ödüllendirme mekanizmaları geliştirilmelidir (Kamu İç Kontrol 3. Standardı-Personelin Yeterliliği ve Performansı).

## 2.3.Etik İzleme/Kontrol Fonksiyonu

İdareler nezdinde hesap verebilirlik ve kontrol mekanizmalarının güçlendirilmesi, etik yönetim altyapı unsurlarının amacına uygun şekilde işletilmesi ve geliştirilmesi açısından temel bir ihtiyaçtır. Hesap verebilirlik ve kontrol mekanizmaları, etik dışı davranışın işlenmesini güçleştirerek ve tespit edilmesini kolaylaştırarak etik davranışı teşvik eder. Hesap verebilme mekanizmaları, idari faaliyetlerle istenilen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığını ve ilgili süreçlerin uygun şekilde işletilip

işletilmediğini kontrol etmek üzere rehberlik hizmeti sağlarlar. Bu mekanizmalar, idari prosedürler, iç ve dış denetimler ve kurumsal performansın değerlendirilmesi gibi kapsamlı süreçler ya da ihbar bildiri mi gibi prosedürleri içerebilir. Etik davranışla ilgili temel standartları tanımlayan kanun ve düzenlemeler de (ceza kanunu, personel kanunu, menfaat çatışmasına dair düzenlemeler, hediye ve ikram alma ya sağı, mal varlığı bildiri mi vb.) kontrol sisteminin önemli unsurlarıdır (OECD, 2005: 69). Etik davranışı sağlamak, etik ihlal ve yolsuzlukla mücadele edebilmek için ülkemiz mevzuatının en önemli unsurları, kronolojik olarak aşağıda sıralanmıştır (Ömürgönülşen, 2016: 6,7):

- 1982 Anayasası
- 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)
- 1981 tarih ve 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun
- 1984 tarih ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun
- 1990 tarih ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
- 1996 tarih ve 4208 sayılı Karaparanın Önlenmesine Dair Kanun
- 1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun
- 2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 2002 tarih ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK)
- 2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
- 2004 sayılı ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu

- 2006 tarih ve 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun
- 2007 tarih ve 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu
- 2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu
- 2012 tarih ve 6238 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
- 1982 tarihli Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik
- 2004 tarihli Bilgi Edinme Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik
- 2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği
- 2013 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Etik davranışı kontrol etmede kurumsal bir yaklaşımda etik riskleri yönetebilmektir. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği uyarınca idareler, sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlamalı, değerlendirmeli ve alınacak önlemleri belirleyerek eylem planlarını oluşturmalıdırlar (Kamu İç Kontrol 6. Standardı- Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi). Etik riskleri tanımlamak, analiz etmek ve azaltmak, etik davranışı desteklemek ve herhangi bir usulsüzlük şüphesini bildirenlerin korunması dahil olmak üzere etik değerlere yönelik ihlallerin üzerine gitmek etik kontrol sisteminin bir gereğidir (ISSAI 30/Md.12).

### **2.3.1. Etik Davranış Kontrol Aracı Olarak Menfaat Çatışmasına Dair Düzenlemeler**

Kamu görevlilerinin görevlerini dürüst, adil ve tarafsız biçimde yerine getirmeleri, özel menfaat ve ilişkilerinin kamu hizmetine ilişkin alacakları resmi kararlara zarar vermemeleri, kamunun temel beklentisidir. Kamu görevlilerinin menfaat çatışmalarının kurumsal olarak iyi şekilde yönetilememesi, vatandaşların kamu idaresine dair güvenine zarar verecek bir potansiyel oluşturmaktadır. Modern bir menfaat çatışması politikası; kamu kurumlarının ve kamu görevlilerinin

dürüstlüklerini riske atabilecek durumları tanımlamalı, kabul edilmeyen çatışma şekillerini yasaklamalı, çatışma durumlarını uygun şekilde yönetmeli, kamu kurumlarını ve kamu görevlilerini karşılaşılabilecek çatışma durumları hakkında farkındalıklarını artırmalı, menfaat çatışması durumlarına ilişkin uygun çözümlerin tanımlanması, bilinmesi, yönetilmesi ve teşvik edilmesi için gerekli prosedürleri sağlamalıdır (OECD,2003: 22,23). Menfaat çatışmasının yönetilmesine dair bir düzenleme, kamu görevlisinin kurumda işe başlarken ve görev sırasında menfaat çatışması olup olmadığına dair beyanların alınma esas ve usullerini belirlemelidir (OECD,2003: 29).

2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik tarafından belirlenen ve kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerinden birisi de çıkar/menfaat çatışmasından kaçınmaktır. Çıkar çatışması, kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükten ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halini ifade etmektedir (Md.13).

Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun, çıkar çatışmalarını önlemeyi ve azaltmayı amaçlamaktadır. Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu sektöründe şeffaflığın artırılması suretiyle rüşvet ve çıkar çatışması dahil olmak üzere her türlü etik dışı davranışı önlemeyi amaçlamaktadır (Ömürgönülşen, 2016: 7,8).

### **2.3.2. Etik Davranış Kontrol Aracı Olarak İhbar Bildirim Mekanizması**

Etik dışı davranışı bildirmeye yönelik ihbar bildirim araçları, etik yönetim sisteminde uygulanan önemli bir kontrol aracıdır. Yapılan bildirim sonuçlarının iyi şekilde değerlendirilmesi ve gerekli tedbirlerin alınması etik dışı davranışı önlemede etkilidir (OECD, 2005:82). Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği uyarınca; idareler, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların belirlenen bir düzen içinde bildirilmesini sağlayacak

yöntemler oluşturmalı ve duyurmalıdır. Yöneticiler, hata, usulsüzlük ve yolsuzluklar hakkında yeterli incelemeyi yapmalıdırlar. Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukları bildiren personele haksız ve ayırıcı bir muamele yapılmamalıdır (Kamu İç Kontrol 16. Standardı-Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirilmesi).

### **2.3.3. Disiplin ve Ceza Yaptırımları**

Hukukta olduğu gibi, etik ilkelerin yaptırımı da maddi hale gelmeye başlamıştır. Ülkeler, etik ilkeleri kodifiye etme yoluyla bu ilkelere maddi birer karakter kazandırmakta, aynen diğer kanunların ihlalleri gibi etik standart veya ilkelerin ihlali de devlet tarafından maddi yaptırımlara tabi tutulmaktadır (örneğin disiplin cezaları) (TÜSİAD,2005:60). Kamu personel rejiminin disiplin sistemi içerisinde yer alan yolsuzluk ve etik dışı davranışla mücadele önlemleri, 1982 Anayasası'nın 129. maddesindeki temel ilkeler çerçevesinde, esas itibarıyla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) ve 1982 tarihli Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik hükümleri tarafından öngörülmüştür (Ömürgönülşen, 2016: 37).

2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK) ve ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ile 1990 tarih ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, 1981 tarih ve 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun ve 1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun yolsuzluk suçları ve etik ihlaller açısından kamu görevlileri hakkındaki ceza kovuşturmasının kurallarını ve usullerini düzenleyen mevzuatın ana unsurlarıdır (Ömürgönülşen, 2016: 31).

### **2.3.4. Bilgi Edinme Mekanizması**

Bilgi edinme mekanizmaları, kamu bilgisine erişimi sağlayan, halkın katılımını ve incelemesini kolaylaştıran, bu anlamda kamu farkındalığını ve kamu etkileşimini kurumsallaştırmada uygulanan şeffaflık mekanizmalarından birisidir (OECD, 2005: 69). Demokratik ve şeffaf bir yönetimin temel gereklilikleri olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak, kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usuller 2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu

ve 2004 tarihli Bilgi Edinme Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik tarafından düzenlenmiştir. (Ömür-gönülşen, 2016: 22).

### 2.3.5. İç Kontrol Sistemleri

İç kontrol, bir yönetim aracıdır. Bu bağlamda etkin bir iç kontrol yapısının tasarlanması, kurulması ve sürdürülmesi yöneticilerin sorumluluğundadır (TÜSİAD, 2005:152). İç kontrolün amacı;

- a) Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,
  - b) Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,
  - c) Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,
  - d) Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,
  - e) Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını,
- sağlamaktır (5018 s. Kn/.Md.56).

İç kontrol sisteminin unsurları etik yönetim altyapısı fonksiyon ve bileşenleri ile de ilgilidir. Bu nedenle, iç kontrol sisteminin güçlendirilmesi, etik yönetim altyapısının gelişimine de katkı sunacaktır.

### 2.3.6. Dış Kontrol Sistemleri

Dış denetimler, bağımsız denetimler, ombudsman soruşturması, etik inceleme gibi uygulamalar, hesap verebilirliğin ve etik davranışı teşvik etmenin, hatalı işlemleri tespit etmenin önemli yapı taşlarıdır (TÜSİAD,2005:154,155). 1982 Anayasası, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, 2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 6238 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, idarelerde hesap verebilirliği ve etik

davranışı geliştirmede önemli fonksiyon icra eden temel düzenlemelerdir.

### **3. KAMU İDARELERİNDE ETİK YÖNETİM ALTYAPISININ DEĞERLENDİRİLMESİ**

#### **3.1. Kamu İdarelerinde Etik Yönetim Altyapısının Değerlendirilmesi İhtiyacı**

Değerlendirme, politika uygulama araçlarının istenilen amaçları sağlayıp sağlamadığına dair kararı verebilmek amacıyla, söz konusu politika uygulamalarına ait bilgiyi toplama ve analiz etme çalışmasıdır (OECD, 2005:32). Etik altyapının değerlendirilmesi çalışmaları, iyi yönetişimin bir gereğidir. Bu alanda yapılacak çalışmalar, idare bünyesinde yönetişim düzeyini ve dürüstlük alanında yapılan faaliyetlerin ve atılan adımların sonuçlarını ortaya koyan bilgileri sağlamaktadır (OECD, 2005:10). Kamu idarelerinde etik altyapının değerlendirilmesi çalışmaları ile aşağıda ifade edilen kazanımların elde edilmesi beklenir (OECD, 2005: 27-28):

- Kamu idaresine duyulan güvenin artmasına ve sürdürülmesine katkı sağlar,
- Kamu idaresinin örnek bir işveren olması teşvik edilir,
- Etik altyapı/dürüstlük politikası araçlarına ait kurumsal uygulamalar değerlendirilir, güçlü ve zayıf yönler, tehditlere açık ya da maruz kalınabilecek çalışma alanları tespit edilir,
- Kamu idaresinin iş, işlem ve faaliyetlerine dair alınan kararların haklı ve etik açıdan tutarlı olup olmadıklarının değerlendirilmesine imkan sağlar.

Kamu hizmetlerinin vatandaşların kamudan bekledikleri doğruluk, dürüstlük ve tarafsızlık gibi etik değerler ve ilkeler çerçevesinde sunulması, kamu idarelerinde etik yönetim altyapılarının etkin şekilde tasarlanıp, uygulamaya konulmasının yanı sıra, bu altyapıların düzenli şekilde gözden geçirilerek değerlendirilmesini de zorunlu kılmaktadır. Söz konusu değerlendirme çalışmalarının yapılmaması durumunda ise; kurumsal itibarı tehlikeye düşürebilecek şekilde menfaat çatışmalarının, ayrımcılıkların, hak ve hürriyet mağduriyetlerinin, kamu

hizmeti üretimi ve sunumunda verimsizlik, etkinsizlik ve israfların doğması, hata ve usulsüzlüklerin yaşanması, kurumsal amaç ve hedeflerin dışında amaç ve hedeflerin edinilmesi gibi riskler ortaya çıkabilecektir. Bu riskleri kurumsal anlamda yönetebilmenin en etkin yolu ise “etik ve dürüstlük” odaklı bir kurumsal değerlendirme yaklaşımını kurum gündemine taşımaktır.

“Etik ve dürüstlük” odaklı bir değerlendirme yaklaşımı, kurum bünyesinde etik ve dürüstlük kavramlarının sadece yazılı metinlerde, plan ve programlarda sarf edilmiş kelimeler düzeyinde kalmasını önleyerek, yönetici ve personelin özel ve mesleki yaşamlarında kendisini hissettiren olumlu yönde değişimlerin yaşanması ve kurumsal aidiyetlerin gelişmesi için gerekli fırsatları sağlayabilecektir.

### **3.2. Etik Yönetim Altyapısının Değerlendirilmesinde Rol ve Sorumluluklar**

Kamu idarelerinde etik yönetim altyapısının değerlendirilmesi çalışmalarında başarının sağlanması, yetki ve sorumlulukları olanlar tarafından bu değerlendirme çalışmalarının düzenli olarak yürütülmesiyle elde edilecektir. Bu nedenle, bu başlık altında kamu idarelerinde etik yönetim altyapısının değerlendirilmesinde kimlerin doğrudan rol ve sorumlulukları olabileceği hakkında değerlendirmeler yapılacaktır.

#### **3.2.1. Üst Yöneticiler**

Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar (5018 s.Kn/Md.11).



Üst yöneticiler, mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunmasından, mali yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesinden, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanmasından, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesinden, kapsamlı bir yönetim anlayışıyla uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanmasından görev ve yetkileri çerçevesinde sorumlu olacaklardır (BÜMKO, 2006:13). Kamu yönetiminin itibarını korumak, kendisine emanet edilen kamu kaynağının yönetimini etik değer ve ilkelere göre yönetmek, üst yöneticilerin temel sorumluluklarıdır. Bu sorumluluğun gereğinin yerine getirilmesi, etik yönetim altyapısının ilgili kamu idaresi nezdinde uygulamaya konulmasını ve geliştirilmesini gerektirmektedir. Üst yöneticiler tarafından, idareleri nezdinde etik yönetim politika ve uygulamalarının değerlendirilmesi çalışmalarının yaptırılması, “kamu yararı” ve “kamu itibarını” korumak ve önceliklendirmek, dürüst işleyen bir kamu yönetimini oluşturmak için bir ihtiyaçtır.

### 3.2.2. Etik Komisyonları

2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca bu mevzuata tabi kamu idarelerinde oluşturulan etik komisyonlarının görevleri; kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmektir (Md.29). Bu bağlamda ilgili kamu idaresi bünyesinde etik yönetim altyapı sistemini bütün halinde ele alarak, etik yönetim uygulamalarını değerlendirmenin, öncelikle idarenin etik komisyonlarınca yapılabilecek bir çalışma olduğu düşünülmektedir. Etik komisyonları, ilgili idare bünyesinde etik yönetimin tesis edilmesi konusunda bir ihtisas komisyonu şeklinde mevcut durumu değerlendirerek, idarenin etik yönetimle ilgili güçlü ve geliştirilmesi gereken zayıf alanlarını tespit ederek idarenin “etik yönetim stratejik yol haritasının” belirlenmesinde çok önemli roller üstlenebilirler ve üstlenmelidirler. Etik komisyonlarının yapacağı bu değerlendirme çalışmaları, idarenin üst yöneticilerinin liderliğinde strateji geliştirme birimlerinin koordinasyonunda yürütülecek kurumsal stratejik planın geliştirilmesini destekleyecek nitelikte çalışmalar olacaktır.

Etik komisyonlarınca yapılacak etik yönetim değerlendirme çalışmaları, “etik ve dürüstlük” konularının diğer kurumsal çalışmalar arasında ikinci planda kalmasını önleyerek “etik yönetim altyapı gerekliliklerinin” doğrudan kurum gündemine taşınmasına ve öncelikli hale getirilmesine katkı sunacaktır. Bu çalışmalar, aynı zamanda etik komisyonlarının idare bünyesinde “daha etkin ve görünür” olmalarına da yol açacaktır. Ancak, mevzuat sorunları yanında, kamu kurum ve kuruluşunun hizmet türü, büyüklüğü ve yapısı ve görevlerine bağlı olarak, etik komisyonları farklı örgüt kültürüne sahiptirler ve bu yüzden, kurumlarında farklı etik sorunlarla karşılaşabilmektedirler (Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2011: 6). Bu nedenle, etik komisyonlarından beklenen performansın elde edilebilmesi açısından, kurumsal işleyişlerini geliştirici önlemlerin de alınması gerekir.

5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun” ile kurulan Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun görevleri; kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek; etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek; kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmaktır (5176 s.Kn./Md.3). Bu kapsamda söz konusu Kurul’un, etik komisyonlarının yukarıda belirtilen etik yönetim altyapısını değerlendirme çalışmalarını yapabilmeleri için ortak bir değerlendirme modeli geliştirerek etik komisyonlarını destekleyebilecekleri ve teşvik edebilecekleri düşünülmektedir.

### 3.2.3. Strateji Geliştirme Birimleri

İç kontrol sisteminin unsurları (kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ve izleme) etik yönetim altyapı gerekliliklerine de (etik değerler ve dürüstlük, personelin yeterliliği ve performansı, risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi standartları gibi) vurgu yapmaktadır (Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği). Bu anlamda, iç kontrol sisteminin belirli dönemlerde değerlendirilmesi ve gerekli önlemlerin tespit edilerek uygulamaya dahil edilmesi sistemin etkinliğinin sağlanması açısından son derece önemlidir.

Strateji geliştirme birimleri (SGB), iç kontrol sistemini değerlendirme çalışmalarını koordine eder. İç kontrol sisteminin değerlendirilmesi; idarenin amaç ve hedeflerine ulaşma konusunda sistemin beklenen katkıyı sağlayıp sağlamadığının iç kontrol bileşenleri özelinde incelenmesi ve sistemin iyileştirmeye açık alanlarının tespit edilerek düzeltici önlemlerin belirlenmesini kapsayan bir süreçtir. Bu süreçte SGB'lerin aktif rol oynaması gerekir (BÜMKO, 2014:102). Strateji geliştirme birimlerinin etik yönetim altyapısına dair bilgi ve algı düzeylerindeki gelişme, yapılacak değerlendirmelerin niteliğini de artıracaktır.

### 3.2.4. İç Denetim Birimleri

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir (5018 Sayılı Kanun, md.63). İç denetim biriminin, iç kontrol sisteminin yeterliliği, etkinliği ve işleyişiyle ilgili olarak yönetime bilgi sağlama, değerlendirme yapma ve öneride bulunma fonksiyonu bulunmaktadır. Söz konusu değerlendirme ve önerilerini profesyonel bir mesleki yargı çerçevesinde üst yöneticiye ve birim yöneticilerine raporlamaktadır. İç denetim birimi ayrıca, iç kontrol sisteminin sağlıklı olarak işletilmesi sorumluluğunu taşıyan üst yöneticiye güvence ve danışmanlık hizmeti vermektedir (BÜMKO, 2014:99).

Etik değerlendirme, Kamu İç Denetim Standartlarında dikkate alınan bir konudur. 5018 sayılı Kanun ve İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca, iç denetim birimi başkanı ve iç denetçilerin uymaları gereken kamu iç denetim standartlarında iç denetim faaliyetinin, aşağıdaki hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla kurumsal yönetim sürecini değerlendirmek ve iyileştirilmesi için gerekli tavsiyelerde bulunmak zorunda olduğu ifade edilmiştir (Kamu İç Denetim Standardı-2110):

- Stratejik ve operasyonel kararlar alınması,

- Risk yönetiminin ve kontrolün gözetimi,
- İdare içinde gerekli etik değerlerin geliştirilmesi,
- Etkili bir kurumsal performans yönetiminin ve hesap verebilirliğin sağlanması.
- Risk ve kontrol bilgilerinin idarenin ilgili alanlarına iletilmesi.
- Üst yönetici ve üst düzey yönetim ile iç ve dış denetçilerin faaliyetleri arasında işbirliğinin ve bunlar arasında gerekli bilgilerin paylaşımının sağlanması.

Bu çerçevede, iç denetim birimlerinin yerine getirmesi gereken önemli fonksiyonlardan birisi, idarenin etikle ilgili amaç, program ve faaliyetlerinin tasarımını, uygulanmasını ve etkililiğini değerlendirmektir (Kamu İç Denetim Standardı-2110.D1). İç denetçilerin yapacakları çalışmalarla, kurumun etik ile ilgili amaçlarını gerçekleştirmede ne düzeyde başarılı olduğu da değerlendirilmiş olacaktır (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2013: 81). İç denetim faaliyetleri ile kurumsal işleyişin mevzuat, kurumsal amaç, hedefler ve yönetim ilkeleri doğrultusunda gerçekleşip gerçekleşmediği, bu çerçevede etik yönetim altyapı uygulamalarının amacına göre işletilip işletilmediği de ortaya çıkarılmış olacaktır. Yukarıda belirtilen görevleri dikkate alındığında, kamu idarelerinde iç denetim birimlerinin varlığı ve fonksiyon icra etmeleri stratejik önem arz etmektedir. Ancak, 01.09.2016 tarihi itibarıyla 5018 sayılı Kanunun iç denetimle ilgili hükümlerine tâbi olan 45'i genel bütçeli, 136'ı özel bütçeli, 2'si sosyal güvenlik kurumu ve 200'ü mahalli idare olmak üzere toplam 383 kamu idaresinde iç denetçi kadrosu bulunmakta olup toplamda 960 iç denetçi görev yapmaktadır. Ancak, kamu idareleri tarafından 2075 iç denetçi kadrosunun 960 adedine atama yapılmıştır. Dolu kadro sayısının toplam kadro sayısına oranı % 46 seviyesindedir (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2016: 35).

### **3.2.5. Yüksek Denetim Kurumu (Sayıştay)**

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI'ler) uyarınca; kamu sektörü denetimi, kamu idarelerinin ve bu idarelerde görev yapan kamu görevlilerinin görev ve fonksiyonlarını etik olarak da yerine getirmelerine ve uygun şartları oluşturmaya yardımcı

olacak (ISSAI 100), bu denetimler aracılığıyla, kamu sektöründe hesap verebilirlik, şeffaflık ve dürüstlük güçlendirilecektir (ISSAI 12). Yüksek denetim kurumlarınca yapılacak etik denetiminin temel amacı, kamu sektöründe etik yönetimi ve etik davranışı güçlendirmek ve iyi yönetimi sağlamaktır (EUROSAI TFAE, 2017: 8). Yüksek denetim kurumlarınca yapılacak etik denetimler ve bu denetimler sonucunda denetim bulgularına dayalı olarak geliştirilecek öneriler ile kamu sektöründe aşağıda gösterilen gelişmeler sağlanabilecektir (EUROSAI TFAE, 2017: 51):

- Etiğin, risk değerlendirmesinin ve organizasyonun iç kontrol ortamının önemli bir unsuru olması nedeniyle, iç kontrol sisteminin idarelerde etkinliğini artırma,
- Eksik süreçler ve/veya ilgili kontrol faaliyetlerinin oluşturulmasını teşvik etme,
- Kamu idarelerinde etik altyapısının kurulması ve işletilmesini kolaylaştırma ve geliştirme,
- Kamu sektöründe etik değer ve ilkelerin uygulanması ve gözetilmesinin önemi hakkında farkındalığı artırma,
- Etik ile ilgili eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerini teşvik etme ve kolaylaştırma,
- Etik ve etik davranışa ilişkin kanun ve düzenlemelerin uyumlu şekilde uygulanmasını destekleme,
- Etik davranışı ve etik karar almayı güçlendirme,
- Etik ilkelerin uygulanmasını izleme mekanizmalarını güçlendirme,
- Yasa ihlali sayılarında azalma,
- Hata ve usulsüzlüğün önlenmesinde gelişme,
- Kamu farkındalığında artış,
- Yönetim uygulamalarında değişim,
- Kamu görevlilerinin hesap verebilirliğini artırma,
- Yasal düzenlemelerde değişiklik yapmayı teşvik etme,

- Belirlenen durumlarda yaptırımların uygulanmasını geliştirme.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda, Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti ile

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirileceği ifade edilmiştir (Md. 68).

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda denetimin; kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesi olduğu ve denetimin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütüleceği ifade edilmiştir (Md. 35/a-b).

Yukarıda örnekleri verilen uluslararası genel kabul görmüş denetim standartları ve mevzuat çerçevesinde; Sayıştayın kamu idaresi/-lerinin doğrudan etik yönetim ve etik yönetim altyapısını/altyapı unsurlarını konu alan müstakil denetim ve incelemeler yapabileceği, hazırlanacak Sayıştay raporlarının da ilgili hükümler çerçevesince Türkiye Büyük Millet Meclisine sunabileceği veya ilgili kamu idaresine gönderebileceği ve kamuoyu ile paylaşılabilmesi düşünülmektedir (Uzun, 2017:86).

### **3.2.6.Kurum Çalışanları**

İdare bünyesinde sağlıklı işleyen etik yönetim altyapısının kurulması ve geliştirilmesinde personel önemli bir role sahiptir. Bu anlamda, personelin etik değer ve ilkelere bağlı kalması, kurumca belirlenmiş politika ve prosedürlere aşına olması ve bunlara uygun davranış sergilemesi temel sorumlulukları arasında bulunmaktadır. Çalışanların idare bünyesinde yapılacak etik yönetim altyapı değerlendirme çalışmalarına fiili katkı sunması, gerçek gözlem ve tecrübeye dayalı

bilgiler sunması yapılacak değerlendirme çalışmalarına değer katacak, etik yönetim altyapısının sahiplenilmesini teşvik edecektir.

### 3.3. Etik Yönetim Altyapısı Değerlendirilmelerinde Metodolojik Yaklaşımlar

Etik yönetim altyapısının değerlendirilmesinde kapsam ve uygulanacak metodolojik yaklaşım, değerlendirmenin kimler tarafından ve hangi amaçla yapılacağına göre değişiklik gösterecektir. Ancak, her durumda esas olan şey hangi soruların sorulması gerektiğine karar vermektir (OECD, 2005:46). Burada değerlendirmeye esas alınabilecek başlangıç soru/sorularının, “etik yönetim altyapı fonksiyon ve unsurlarının varlığı, görünürlüğü, uygulanabilirliği, anlaşılabilirliği, erişilebilirliği vb. konular üzerinde olması beklenir. Yukarıda tanımlanan etik yönetim altyapısı fonksiyon ve unsurlarına ilişkin çerçeve, standart ve rehberler ile ülkemizdeki yasal mevzuat dikkate alınarak etik komisyonları, strateji geliştirme birimleri, iç denetim birimleri ve idareyi denetleyen yüksek denetim kurumu tarafından kurumsal etik altyapısının değerlendirilmesinde istifade edilmesinin uygun olacağı düşünülen bazı soru örnekleri/ önerileri aşağıda ifade edilmiştir:

**Tablo 1: Etik Altyapı Değerlendirme Soru Önerileri**

<b>ETİK REHBERLİK FONKSİYONUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ</b>	
<b>Etik Kurallar/Etik Kod</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etik kurullarla/etik kodla ilgili düzenlemeler, açık, anlaşılır, görünür ve uygulanabilir mi?</li> <li>• İdarenin paydaşları kimlerdir ve etikle ilgili düzenlemelerde bütün paydaşlar göz önüne alınmakta mıdır? (Örneğin; tedarikçiler, siyasetçiler, medya, vatandaş vb.)</li> <li>• İdare etikle ilgili düzenlemelerde etik değerlerini, kendisi açısından bu değerlerin ne anlama geldiğini ve değerlerle ilgili temel gerekliliklerini belirlemiş midir?</li> <li>• İdarece belirlenen etik ilkeler, daha iyi anlaşılması açısından örneklerle desteklenmiş midir?</li> </ul>
<b>Etik Komisyonu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Çalışanların tavsiye ve görüş almasını belirleyen usul ve esaslar belirlenmiş ve duyurulmuş mudur?</li> <li>• Etik komisyonu, etik kültürü geliştirme adına ne tür çalışmalar yürütmektedir?</li> </ul>

<b>Etik Eğitimler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İdarede etik eğitimcilerin yetiştirilmesine yönelik ne tür faaliyetler yapılmaktadır?</li> <li>• İdarede etik eğitimler; etik değerler, etik altyapı, etik ikilemler, idarenin etik politika prosedür ve uygulamaları, etik yönetim alt yapısına yönelik uluslararası uygulamalar ve gerçek hayattan alınmış hikâyelere dayalı atölye çalışmaları ve senaryo esaslı eğitimler şeklinde düzenlenmekte midir?</li> <li>• Etik eğitimlerin değerlendirilmesi yapılmakta mıdır?</li> <li>• Diğer kurum, kuruluş ve özel sektörün etikle ilgili tecrübelerinden istifade edebilmek için tecrübe paylaşımı toplantıları düzenlenmekte midir?</li> </ul>
<b>Etik Rehberlik</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İdare bünyesinde etik değer ve ilkelerin uygulanmasına dair rehberlik ihtiyacı var mıdır?</li> <li>• İdare, etik uygulama rehberini geliştirmiş midir?</li> <li>• İdarenin bütün yönetici pozisyonlarındaki iş tanımlarında yöneticilere, çalışanlarına etik rehberlik desteği sağlamalarına yönelik ibareler yer almakta mıdır?</li> </ul>
<b>Etik Liderlik Uygulamaları</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etik kültürün geliştirilmesine yönelik idarenin üst yönetimi ne tür uygulamalar yapmaktadır?</li> <li>• İdarede iç denetçi görevlendirmesi yapılmış mıdır?</li> <li>• İdarede etik dışı davranış bildirim mekanizmaları tanımlanıp uygulamaya konulmuş mudur?</li> <li>• Kurum içi ve kurum dışı rutin bilgi paylaşımlarında etik değer ve ilkelere vurgu yapılmakta mıdır?</li> <li>• Üst yönetim ve çalışanlar arası ne tür iletişim mekanizmaları mevcuttur?</li> </ul> <p>İdarenin etik iklimine, çalışanların etik yönetim ve uygulamalara ilişkin algılarına dair düzenli araştırma çalışmaları yapılmakta mıdır?</p>
<b>ETİK YÖNETİM FONKSİYONUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ</b>	
<b>İşe alım</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personelin işe alım süreçlerinde etik değerler ve ilkelere bağlılık ve “doğru adamın” işe alınmasına yönelik ne tür kontrol mekanizmaları vardır?</li> </ul>



<b>Çalışanın Etik Performansının Değerlendirilmesi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İdarede çalışan performansının değerlendirilmesine dair bir sistem mevcut mudur ve “etik” bu değerlendirme sisteminde bir kriter olarak yer almakta mıdır?</li> <li>• Çalışanın “etik performansı”nın nasıl değerlendirileceğine dair prosedür ve rehberlik uygulamaları mevcut mudur?</li> <li>• Başarılı etik performans sergileyenler için öngörülmuş ödüllendirme mekanizmaları var mıdır?</li> </ul>
<b>Mesleki Gelişim</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İdare, yapılan iş ve yürütülen faaliyetlerle ilgili iş tanımlarını ve bu kapsamda iş için gerekli yetkinlik (bilgi, beceri ve tecrübe vb.) gerekliliklerini belirlemiş midir?</li> <li>• İdarenin düzenlediği eğitimlerle bu iş gereklilikleri arasında bir bağlantı var mıdır?</li> <li>• İdare, çalışanların mesleki gelişimlerini teşvik için ne tür metotlar uygulamaktadır?</li> </ul>
<b>ETİK İZLEME/KONTROL FONKSİYONUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ</b>	
<b>Etik Yasal Çerçeve</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İdarede etikle ilgili ne tür düzenlemeler mevcuttur?</li> <li>• İdareden ayrılma durumlarında uyulacak esas ve usuller öngörülmuş müdür?</li> <li>• Gizlilik politikası ve sınırlarının belirlenmesine dair esas ve usuller tarif edilmiş midir?</li> <li>• Paydaşlar, idarenin etikle ilgili düzenlemelerine, intranet ve internet ortamında doğrudan erişebilmekte midir ve bu düzenlemeler için intranet ve internet ortamında doğrudan görünecek şekilde ortak bir alan oluşturulmuş mudur?</li> <li>• Yönetici ve çalışanların sosyal medya dahil medya, kamuoyu ve siyasetle olan ilişkilerinde uyulması gereken usul ve esaslar belirlenmiş midir?</li> <li>• Kamu idaresine ait resmi bina ve ekipmanlar ile taşıtların kullanımına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiş midir?</li> </ul>
<b>Etik Kural İhlallerinin Raporlanması</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etik kural ihlallerinin raporlanmasına dair idarede ne tür mekanizmalar tanımlanmıştır?</li> <li>• Bu mekanizmalarla ilgili kurum çalışanlarına bilgi verilmekte midir?</li> </ul>

<b>Disiplin Kurulları</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disiplin Kurullarına etiği tanıtmaya yönelik etik eğitim programları düzenlenmekte midir?</li> <li>• Etik davranışa ilişkin ilgili Disiplin Kurullarınca alınan kararlar var mıdır?</li> <li>• Disiplin Kurulu, idare bünyesindeki etik davranış ve etik davranışın yönetimi konusunda neler düşünmektedir?</li> </ul>
<b>Kurumsal Etik Performansın İzlenmesi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İdarenin etik değerleri ve ilkelerine dair riskler değerlendirilmekte midir?</li> <li>• Yıllık/dönemsel bazda disiplin konuları, şikâyet ve ihbar konuları, işlem sayısı ve sonuçları hakkında kurumsal izleme raporları düzenlenmekte midir?</li> <li>• İdare hakkında günlük medya taraması yapılarak idare ve mensuplarının itibarlarını zedeleyecek bir durum olup olmadığı izlenmekte midir?</li> <li>• Çalışanlara yönelik yapılan memnuniyet anketlerinde, etikle ilgili değerlendirmeler alınmakta mıdır?</li> <li>• Kamuoyu ve sivil toplumun idarenin etik performansı hakkında kanaatleri alınmakta mıdır?</li> </ul>
<b>Kalite Kontrol</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etik standartlara uygunluğun sağlanmasına yönelik idare bünyesinde kalite kontrol düzenlemeleri ve uygulamaları var mıdır?</li> </ul>
<b>Hediye ve Misafirperverlik Prosedürleri</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İdare bünyesinde hediye ve misafirperverlik ikram kabulü hakkında genel politika belirlenip kurum personeline duyurulmuş mudur?</li> </ul>
<b>Çıkar Çatışması</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Çıkar çatışması, çıkar çatışması örnekleri ve bunların yönetilmesine dair prosedürler idare bünyesinde tanımlanmış mıdır?</li> <li>• Çıkar çatışmasına dair prosedür ve düzenlemeler personele eğitim, yayın, sms, web ve intranet vb. araçlarla düzenli olarak tanıtılmakta mıdır?</li> </ul>

<b>Beyan Alımı</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İdarede, etik değer ve ilkelere bağlı kalınacağına dair beyan alınması uygulamaları var mıdır ve bu beyanlar, düzenli dönemler halinde yenilenmekte midir?</li> <li>• İdarede çıkar çatışmalarının olmadığına dair ayrıca bir beyan alınmakta mıdır?</li> <li>• İdarede, kamu görevlisince alınan hediye ve ikramın bildirilmesine dair prosedür tanımlanmış mıdır?</li> <li>• Çalışanlar, mal varlığı bildirim esas ve usulleri hakkında yeterince bilgilendirilmekte midir?</li> </ul>
--------------------	---

Kamu İdaresinde etik yönetim altyapısının değerlendirilmesinde, değerlendirme kapsamını belirleyen ve etik yönetim sisteminin “varlığı”nın dışında etik yönetim sisteminin niteliğini ve niceliğini değerlendirmeye yönelik sorulardan da istifade edilebilir. Söz konusu soru örnekleri aşağıda ifade edilmiştir:

- Etik altyapı unsurlarının çalışabilirliğinin değerlendirilmesi (çalışmasını etkileyebilecek risklerin değerlendirilmesi),
- Etkinliğin değerlendirilmesi (etik altyapı unsurlarına ilişkin uygulanan yaklaşımların, amaçlarına ulaşip ulaşmadıklarının değerlendirilmesi),
- Uygulanan etik altyapı unsurlarının paydaşların genel beklentilerini karşılama düzeyinin değerlendirilmesi,
- Uygulanan etik altyapı unsurlarının birbirleriyle ilişkisi üzerinde durarak, birbirleriyle uyumlu etkileşimde olup olmadıklarının, birbirlerini destekleyip desteklemediklerinin ve hep birlikte etik altyapı genel amaçlarını destekleyip desteklemediklerinin incelenmesi (OECD, 2005:34).

Ancak bu sorularda etik yönetim altyapısı fonksiyon ve unsurlarının “etkinliği”, “işlerliği”, “etkileşim ve uyumları” gibi hususların değerlendirmelerde esas olduğu görülmektedir. Söz konusu değerlendirme sorularının özellikle iç denetim ve yüksek denetim kurumunca gerçekleştirilen denetimler açısından önemli olduğu düşünülmektedir.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından hazırlanan Kamu İç Denetim Rehberi’nde; etik ile ilgili program ve faaliyetlerin

değerlendirilmesi sırasında dikkate alınacak konular ifade edilmiştir (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2013:81):

Etik ile ilgili program ve faaliyetlerin “tasarımı” değerlendirilirken;

- İlke ve davranış kurallarının uygulanabilirliği,
- İlke ve davranış kurallarının kapsayıcılığı,

Etik ile ilgili program ve faaliyetlerin “uygulaması” değerlendirilirken;

- İletişim Planları (Etik ile ilgili iletişim tasarlandığı şekilde sağlanıyor mu, hedeflenen katılımcılara ve uygun sıklıkta mesajlar aktarılıyor mu?)
- Eğitim/Farkındalık Programları (Kaç çalışan eğitimlere katıldı, eğitimlere ilişkin değerlendirmeleri nedir?)
- Etik ile ilgili ihlal durumları veya şüphelere ilişkin bildirim süreçleri (çalışanlar bu durumları raporlamakta mıdır, raporlanan konular ile ilgili gerekli işlemler yapılmış mıdır?)
- Çalışanlar, etik kuralları anladıklarını ve bu kurallara uyduklarını beyan etmekte midir?
- Çıkar çatışmaları veya çatışma ihtimaline ilişkin durumlar beyan edilmekte midir, bu beyanlara ilişkin olarak yönetim tarafından uygun çözümler üretilmekte midir?

Etikle ilgili program ve faaliyetlerin “etkililiği” değerlendirilirken;

- Çalışanlar tarafından bildirilen/raporlanan etik sorunlar ve bu bildirimler üzerine gerçekleştirilen işlemlerin gözden geçirilmesi,
- Yasadışı veya etik dışı davranışları belirlemeye yönelik ihbar ve bildirimler dışında bir yöntem uygulanıp uygulanmadığının araştırılması,
- Etik ile ilgili program ve faaliyetlerin etkinliğinin izlenmesine yönelik yöntemlerin incelenmesi,
- Çalışan anketlerinin sonuçlarının gözden geçirilmesi ve çalışanlar ile etik kuralların anlaşılma ve uygulanma düzeyini belirlemeye yönelik görüşmeler yapılması,

- Üst yönetime yapılan raporlamaların tamlığının ve kapsamının uygunluğunun gözden geçirilmesi,
- Anahtar kontrollerin (risk değerlendirme sürecinde tanımlanan) uygulamadaki etkinliğinin gözden geçirilmesi
- gibi hususların dikkate alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Rehberde etik ile ilgili program ve faaliyetlerin değerlendirilmesi sırasında uygulanabilecek farklı yöntemler olarak;

- Kurum Düzeyinde Etik İle İlgili Politika ve Süreçlerin Gözden Geçirilmesi,
- Etik ile ilgili fonksiyonların özel olarak denetlenmesi,
- Kurum düzeyinde “Personel Anketleri” uygulanması,
- Denetim Görevleri Kapsamında “Personel Anketleri” Uygulanması,
- İç Denetçilerin Etik Ortama İlişkin Algılarının Değerlendirmelere Dâhil Edilmesi

ifade edilmiştir (İç Denetim Koordinasyon Kurulu,2013:82-83).

Avrupa Sayıştaylar Birliği (EUROSAI) Denetim ve Etik Çalışma Gücü tarafından geliştirilen “Kamu Sektörü Organizasyonlarında Etik Denetim” konulu rehberde (EUROSAI TFAE,2017); etik denetim yaklaşımları, etik denetimin tasarımı, etik denetimin raporlanması ve iletişim esasları, etik denetimde uyulması gerekenler gibi hususlar ele alınmıştır. Rehber, etik denetim yaklaşımları kapsamında; yüksek denetim kurumlarının farkındalık artırıcı muhtemel faaliyetleri, iç kontrol sistemlerinin “etik” odaklı olarak denetlenmesi, bir kurumda etik yönetim sisteminin denetlenmesi, kamu yönetiminde etik altyapının denetlenmesi gibi konulara açıklık getirmiştir. Rehberde etik denetimin tasarımına ilişkin olarak; konu seçimi, denetim hedefleri, denetim kapsamı-alanı, denetim soruları, denetim çerçevesi, denetim kriterleri, veri toplama metotları, verileri analiz etme ve değerlendirme metotları gibi hususlar üzerinde durulmuştur. (EUROSAI TFAE, 2017:3) Söz konusu rehber; denetim yaklaşımı ve denetim hedefine bağlı olarak aşağıdaki soru örneklerini ifade etmiştir (EUROSAI TFAE, 2017:33,34):

- (İç kontrol sistemlerinin “etik” odaklı olarak denetlenmesi ile ilgili olarak) İdarenin kontrol ortamı, COSO prensiplerini karşılıyor mu?
- (Organizasyonda etik yönetim sisteminin denetlenmesi ile ilgili olarak) İdare, dürüstlük yönetim sistemine sahip midir? Bu sistem etkin şekilde uygulanıyor mu? İdarenin etik kültürü, etik davranışı geliştirmeye destek sağlıyor mu?
- (Konu odaklı denetimle ilgili olarak) Menfaat çatışmalarının yönetimine dair rehberlik ve politikalar mevcut mudur? Menfaat çatışması risklerini ve sonuçlarını belirlemek ve yönetebilmek için idare bünyesinde neler olmalıdır?

Etik yönetim altyapısı değerlendirmeleri çalışmalarında değerlendirme yapacak ekip tarafından değerlendirmede kullanılacak veri toplamaya esas yöntemlerden bazıları aşağıda ifade edilmiştir (OECD,2005: 58):

- Survey ve anketler,
- Mülakatlar,
- Süreç gözleme,
- Doküman incelemeleri,
- Odak grup toplantıları,
- Paydaş analizi,
- Literatür ve mevzuat taraması.

Literatür ve mevzuat taramaları, etik yönetimle ilgili değerlendirmelerde esas olacak ulusal ve uluslararası standartlar, rehberler, çerçeveler, kararlar ve mevzuat hakkında bilgi toplanmasına ve değerlendirme bakış açısının şekillenmesine katkı sağlar.

Survey, yazılı anket suretiyle geniş bir cevaplayan grubundan kantitatif veri toplamaya yöneliktir ve organizasyon kültürü, etik kod hakkında farkındalık, etikle ilgili politika ve prosedürler hakkında önemli veriler sağlar.

Mülakatlar, görüşülen kişinin idarenin etik yönetim uygulamalarına dair algısını, duygu ve düşüncesini öğrenme açısından istifade edilebilecek bir metottur.

Süreçlerin gözlemlenmesiyle, etik yönetimle ilgili iş süreçleri (eğitim, danışmanlık, işe alma, görevlendirme, performans değerlendirme, disiplin, şikayet ve ihbar vb. süreçler) gözlemlenerek zafiyet alanları ve riskler tespit edilebilir.

Doküman incelemesi kapsamında; idarenin stratejik plan ve programları, etik yönetim politika ve prosedür belgeleri, ihbar ve şikayet başvuruları, iç ve dış denetim raporları, eğitim değerlendirme raporları, medya haberleri vb. dokümanlar değerlendirme yapacak ekip tarafından gözden geçirilerek etik yönetim altyapısının değerlendirilmesine esas bilgi ve veriler elde edilebilir.

Odak grup toplantıları, bir konuyu tartışmak üzere belirlenmiş kişilerden oluşan gruplardır. Bu gruplar, idare, idarenin prosedür ve faaliyetlerine ilişkin çalışanların görüş, düşünce ve inanışlarına dair kalitatif veri ve bilgi toplamak üzere kullanılabilir (EUROSAI TFAE, 2017:40).

Paydaş analizi ise, etik yönetim politika ve uygulamaları açısından idarenin paydaşlarının kimler olduğunu, dolayısıyla etik yönetim altyapısının kimler dikkate alınarak değerlendirileceğini belirlemektedir.

## SONUÇ

Kamu yönetiminde etik yönetim kültürünü geliştirmek, dürüstlüğe dayalı kamu hizmeti anlayışının teşvik edilmesini, bu yönetim anlayışının kamu yönetimini oluşturan kamu idareleri bünyesinde kurulmasına ve geliştirilmesine yönelik gayretlerin artırılmasını gerektirmektedir. Kamu idarelerindeki etik yönetim altyapı fonksiyon ve unsurlarının, bunlara ilişkin kurumsal politika ve uygulamaların gözden geçirilerek değerlendirilmesi çalışmaları, hükümetlerin stratejik amaç ve hedeflerini başarabilmeleri için de kamu idareleri nezdinde yapılması gereken zorunlu bir çalışmadır. Kamu idaresi bünyesinde etik yönetim altyapısının değerlendirilmemesi durumunda, vergisini ödeyen vatandaşın “dürüst kamu hizmeti” beklentisinin ve gereklerinin karşılanamaması, kamu yönetimine duyulan itibar kaybı gibi istenilmeyen sonuçlarla karşılaşılabilir. Kamu idaresi bünyesinde etik kültürün

geliştirilmesi amacıyla etik yönetim altyapısının değerlendirilmesinde başarı elde edilebilmesi için, yukarıda belirtilen kurum içi ve kurum dışı aktörlerin “etiği” öncelikli hale getiren bir yaklaşımı çalışmalarında esas almaları ve etik özelinde değerlendirme çalışmaları yapmaları gerektiği unutulmamalıdır.





## KAYNAKÇA

AYDIN, İnayet (2003). **Eğitim ve Öğretimde Etik**, Ankara:PEGEM-A Yayıncılık, **Aktaran:** Aydın, İnayet, “**Kamuda Etik**”,

**[https://www.tbmm.gov.tr/etik\\_komisyonu/belgeler/makale\\_Kamuda-Etik-InayetAydin.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/makale_Kamuda-Etik-InayetAydin.pdf), (03.09.2017)**

BAŞBAKANLIK KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU, (2011), “**Kamu Etik Komisyonlarının İhtiyaç Değerlendirmesine İlişkin Teknik Yardım Nihai Raporu**”, <http://etik.gov.tr/tr-tr/Projeler/Tamamlanm%C4%B1%C5%9F-Olanlar>, (14.02.2017)

BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (BÜMKO) (2006), “**Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi**”; Ankara, <https://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/3666,ustyonpdf.pdf?0>, (14.08.2017)

BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (BÜMKO), (2014) ,” **Kamu İç Kontrol Rehberi**”, <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/8227,kamuic-kontrolrehberi1versiyon12.pdf?0>, (14.08.2017)

EUROSAI Task Force Audit&Ethics(TFAE) Paper, (2013), **Supporting SAI to Enhance Their Ethical Infrastructure, Part I A General Overview of SAI’s Ethical Strategies and Practices**,

[http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Ethics%20within%20SAIs/Ethics%20within%20SAIs-Part%20I%20-%20overview/Ethics%20within%20SAIs%20-Part%20I-overview%20\(EN\).pdf](http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Ethics%20within%20SAIs/Ethics%20within%20SAIs-Part%20I%20-%20overview/Ethics%20within%20SAIs%20-Part%20I-overview%20(EN).pdf), (13.07.2017)

EUROSAI Task Force Audit&Ethics (TFAE) Guideline (2017), **How To Implement ISSAI 30 (INTOSAI Code Of Ethics), Guidance for Supreme Audit Institutions**, <http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Guidance/Guidelines%20to%20implement%20ISSAI%2030.pdf>, (13.07.2017)

FROMM, Erich. (1995). **Erdem ve Mutluluk**. (Çeviren: Ayda Yörükkan). Ankara:Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları: 325, Aktaran: Aydın, İnayet, “**Kamuda Etik**”, **[https://www.tbmm.gov.tr/etik\\_komisyonu/belgeler/makale\\_KamudaEtik-InayetAydin.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/makale_KamudaEtik-InayetAydin.pdf), (03.09.2017)**

- INTOSAI ISSAI 30, [http://www.issai.org/en\\_us/site-issai/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-of-sais.htm](http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-of-sais.htm), (13.07.2017)
- İÇ DENETİM KOORDİNASYON KURULU (İDKK),(2013),”**Kamu İç Denetim Rehberi**”, [http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/K%C4%B0DR\\_v1.0.pdf](http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/K%C4%B0DR_v1.0.pdf), (14.08.2017)
- İÇ DENETİM KOORDİNASYON KURULU (İDKK),(2016), “**2015 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu**”, <http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Faaliyet%20Raporlar%C4%B1/2015KamuicDenetimGenelRaporu.pdf>, (14.08.2017)
- Kamu İç Denetim Standardı-2110, <http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KamuIcDenetimStandartlari.aspx>, (14.08.2017)
- Kamu İç Denetim Standardı-2110.D1, <http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KamuIcDenetimStandartlari.aspx>, (14.08.2017)
- OECD, (2003), “**Managing Conflict of Interest in the Public Service**”, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>, (17.08.2017)
- OECD (2005), “**Public Sector Integrity, A Framework For Assessment**”, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/public-sector-integrity\\_9789264010604-en#.WZVPclFJaUk](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/public-sector-integrity_9789264010604-en#.WZVPclFJaUk), (17.08.2017)
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, (2016), “**Türkiye’de Etik ve Dürüstlikle İlgili Ulusal Kamu Yönetimi Mevzuatının Gözden Geçirilmesi Teknik Rapor**”, <http://etik.gov.tr/tr-tr/Raporlar/Ara%C5%9Ft%C4%B1rma-Raporlar%C4%B1>, (14.07.2017)
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, (2016), “**Türkiye’nin Ulusal Etik Ve Dürüstlük Sistemi Ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Bu Sistemdeki Rolünün Gözden Geçirilmesi Teknik Rapor**” <http://etik.gov.tr/tr-tr/Raporlar/Ara%C5%9Ft%C4%B1rma-Raporlar%C4%B1>, (14.07.2017)
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur ve M. Kemal Öktem (2005), **Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı**, <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/etik/3.1/10murgonulsen.pdf>, (17.08.2017)

- TÜSİAD (2005), “**Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik -Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar Cilt 1**”, <http://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/1922-devlette-etikten-etik-devlette-kamu-yonetiminde-etik-kavramsal-cerceve-ve-uluslararasi-uygulamalar-cilt---1>, (17.08.2017)
- UZUN, Yaşar, (2017), “Yüksek Denetim Kurumları ve Etik Denetim”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 105, [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/dergi\\_105\\_m3.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/dergi_105_m3.pdf), (14.08.2017)
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (24/12/2003 tarih ve 25326 sayılı T.C.Resmi Gazete)
- 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, (19/12/2010 tarih ve 27790 sayılı T.C.Resmi Gazete)
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ( 08.06.2004 tarih ve 25486 sayılı T.C. Resmi Gazete)
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik (13.04.2005 tarih ve 25785 sayılı T.C. Resmi Gazete)
- Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği (26 Aralık 2007 tarih ve 26738 sayılı T.C. Resmi Gazete)