



Bu proje Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve
Türkiye Cumhuriyeti tarafından birlikte finanse edilmektedir.



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Avrupa Konseyi tarafından yürütölmektedir.

TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNDE ETİĞİN GÜÇLENDİRİLMESİ (TYEC2)

TEKNİK BELGE

Etik standart ve davranışların düzenlenmesi amacıyla etik denetimi süreçlerinin geliştirilmesi

Hazırlayan
Dr. Gary Hickey, TYEC 2 Uzun Dönemli Danışman
Şubat 2013

ECCU-TYEC 2-2/2013



İçerik

| | | |
|-----|---|------------------------------|
| 1. | Giriş | Error! Bookmark not defined. |
| 2. | Onaylama Kutucuğu (Tick Box) yaklaşımından kaçınma | 4 |
| 3. | Etik denetimini kim yapmalı | 4 |
| 4. | “Etik denetim” mevcut denetim süreç ve prosedürlerine nerede entegre olur?..... | Error! Bookmark not defined. |
| 5. | Etik denetim unsurları..... | 4 |
| 5.1 | Kıyaslama..... | Error! Bookmark not defined. |
| 5.2 | Emsal tarama | Error! Bookmark not defined. |
| 5.3 | Öz değerlendirme | 5 |
| 5.4 | Raporlar, süreçler ve kişiler | 5 |
| 5.5 | Faaliyet Planı..... | 5 |
| 5.6 | İzleme..... | Error! Bookmark not defined. |
| 6. | Sonuç | Error! Bookmark not defined. |

Daha fazla bilgi için lütfen temas kurunuz:

Mali Suçlar İşbirliği Birimi
Bilgi Toplumu ve Suçla Mücadele Dairesi
Genel Müdürlük I – İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğü
Avrupa Konseyi
F-67075 Strasbourg Cedex FRANSA
Tel: +33 388 41 26 29; Faks +33 390 21 56 50
E-posta: lado.lalicic@coe.int
Web: www.coe.int/economiccrime

Bu belge Avrupa Birliği'nin mali desteğiyle hazırlanmıştır. Bu belgede ifade edilen görüşler hiçbir şekilde Avrupa Birliği'nin ya da Avrupa Konseyi'nin resmi görüşleri olarak kabul edilemez.

1. Giriş

Etik denetimi, bir kurumun gerekli etik standartları ne derece karşıladığının bir değerlendirmesidir. Bu denetim kapsamında sadece kişilerin etik ilke veya değerlere ne derece bağlı olduklarının bir değerlendirmesi değil, ayrıca kurumun kişilerin desteklenmesine yönelik süreç ve prosedürleri ne derece yürürlükte tuttuğunun bir değerlendirmesi de yer almalıdır.

İyi bir etik denetim, kurumun etik yükümlülüklerini ne derece karşıladığını ölçmeli, kurumun kendi güçlü ve zayıf taraflarını anlamasına yardımcı olmalı ve gerektiğinde ileriye yönelik tavsiyelerde bulunmalıdır.

Etik denetimi aşağıdakilerin her birini gerçekleştirebilmektedir:

- Kurumun değerlerinin ve gerçek kültürünün değerlendirilmesini sağlama
- İlerlemenin izlenmesini ve/veya diğer kurumlarla karşılaştırma yapılmasını sağlayan bir temel sunma
- Kurum içerisindeki belirli sorunlu alanları ve etik boşlukları tespit etme
- Güçlü yanlar ile etkili uygulamayı tanımlama
- İlerlemeye yönelik bir yol haritası sağlama

Etik denetimi, bir kurumun etik ortam bileşenlerini ne derece yürürlükte tuttuğunu ve bunların uygulamada ne ölçüde iyi işlediğini değerlendirmektedir. Etik ortamın temel bileşenlerinin ne olduğu konusunda bilinçli olunmasına yardımcı olan unsurlar yukarıda bahsedildiği gibidir. Bu bileşenler, etik ortamların iyileştirilmesine katkıda bulunma amacıyla çok genel olma, ifade bulma ve çeşitli şekillerde birleşme eğilimi göstermektedir. İki kurum hiçbir zaman birbirinin tamamen aynısı değildir ve etik ortamı oluşturan unsurların “herkese uyan kalıp” modeli yoktur. Kişiler farklılık gösterir ve iş dünyasının, olası ilke ihlallerine maruziyet seviyesi ve türü de farklılık gösterecektir.

Literatürde atıfta bulunulan kilit unsurlar arasında liderlik^{1,2}, etik ortamın bağımsız denetimi^{3, 4}, şeffaflık⁵, eğitim⁶, Davranış Kuralları⁷, iletişim⁸ ve kurullarla değerler⁹ arasında uygun denge yer almaktadır. TYEC 2'nin bir parçası olarak etik ortam unsurlarının tespit edilmesi için üstlenilmekte olan işler, Türkiye için geliştirilecek olan etik denetim araçlarının belirlenmesinde önem teşkil edecektir.

Son olarak, etik denetimi bir kurumun belli bir anda çekilen fotoğrafıdır. Faydalı olsa da, ilerlemeyi kontrol etmek ve etiğin kurum gündeminin zirvesinde kalmasını sağlamak için bunun düzenli bir şekilde tekrarlanması gereklidir.

¹ Greasley ve ark. (2006) Etik ortam bileşenleri: İngiltere Standartlar Kurulu Nihai Raporu

² Demmke C ve Bossaert (2004) Avrupa Birliği'ne Üye Devletlerin Kamu Hizmetlerinde Etik. Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü

³ Greasley ve ark. (2006) Etik ortam bileşenleri: İngiltere Standartlar Kurulu Nihai Raporu

⁴ Kamusal Yaşam Standartları Komitesi (2013) Standartlar Önemlidir. HMSO, Londra

⁵ Greasley ve ark. (2006) Etik ortam bileşenleri: İngiltere Standartlar Kurulu Nihai Raporu

⁶ Demmke C ve Bossaert (2004) Avrupa Birliği'ne Üye Devletlerin Kamu Hizmetlerinde Etik. Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü

⁷ Demmke C ve Bossaert (2004) Avrupa Birliği'ne Üye Devletlerin Kamu Hizmetlerinde Etik. Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü

⁸ Kamusal Yaşam Standartları Komitesi (2013) Standartlar Önemlidir. HMSO, Londra

⁹ Greasley ve ark. (2006) Etik ortam bileşenleri: İngiltere Standartlar Kurulu Nihai Raporu

2. Onaylama Kutucuğu (Tick box) yaklaşımından kaçınma

Etik denetiminin sonuçlarla ilgili bilgi sağlama önem teşkil etmektedir. Bir denetimin onaylama kutucuğu (kontrol listesi - tickbox) uygulaması olma ve sadece süreç ve prosedürlerin ne derece yürürlükte olduğuna konsantre olma olasılığı vardır. Denetimin, bu süreç ve prosedürlerin etkisini belirlemesi ve davranışları değerlendirmesi önemlidir. Amerikan şirketi ENRON, çoğu uygun süreç ve prosedürü yürürlükte tutan, ancak hala kurum olarak yönetmede başarılı olamamış bir şirket olarak tanınmıştır¹⁰.

3. Etik denetimini kim yapmalı?

Etik denetimlerinin en azından bir dereceye kadar bağımsız olması tavsiye edilmektedir. Kurum dışından olanların dahil edilmesinin denetimdeki tarafsızlığı sağlama olasılığı daha fazladır. Kurum dışından kişilerin karara varırken herhangi bir baskıya yenik düşme olasılığı daha azdır.

Bunun yanı sıra, denetimi üstlenen kişilerin, denetimi yürütmek için belli başlı eğitimlerinin ve etik bir ortamın bileşenlerine ilişkin fikirlerinin olması tavsiye edilmektedir. Veri toplanmasını içeren tüm çalışmalarda olduğu gibi zayıf verilerin toplanması, rapor ve sonuçların güvenilirliğine ve kullanılabilirliğine zarar verecektir.

4. Etik denetimi mevcut denetim süreç ve prosedürlerine nerede entegre olur?

Denetimin, mevcut denetim prosedürlerine ne derece entegre olması gerektiğine önem verilmelidir. Kurumun, ve özellikle kurum liderlerinin, bulgu ve sonuçların sahipliği ile tüm değişiklikleri yerine getirme sorumluluğunu üstlenmesi gerekmektedir. Bunu takiben, etik denetiminin, kurumun yönetimim, raporlama ve karar alma yapılarına tamamen entegre olması gerekmektedir.

Mevcut denetim prosedürlerine etik unsurun “eklenmesi” bu entegrasyonun sağlanması avantajına sahiptir (mevcut denetim mekanizmalarının tamamen entegre olduğu varsayımıyla). Ancak, böyle bir yaklaşım, denetimdeki diğer hususlarla mücadele edeceğinden, etik denetiminin gücünün azalmasıyla sonuçlanabilmektedir. “Tek başına” etik denetiminin, tüm hususların ele alınmasını daha olası kılma avantajı bulunmaktadır. Örneğin Avrupa Konseyi’nin Kapasite Geliştirme Araç Takımında iki araç yer alır – kamu etiği kıyaslaması ile geliştirilmesi aracı ve finans kıyaslama aracı.

Açık bir biçimde, etik denetimi başlatmayı düşünen bir kurumun, kendi mevcut yönetim, raporlama ve karar alma yapılarıyla denetimin ne ölçüde uyduğuna ciddi önem vermesi gerekmektedir. Bu durum, rollerin ve sorumlulukların netleştirilmesini sağlamak için yönetimin birbiriyle çakışan alanlarından sorumlu çeşitli organ ve komiteler arasında protokoller gerektirebilmektedir.

Şüphesiz ki yönetim kadrosunun denetimin sonuçlarını sahiplenmesi gerekmektedir. Etik denetimi bir Kurumun Yıllık Raporuna dahil edilebilir.

5. Etik denetim unsurları

İki etik aracın^{11 12} karşılaştırılması bir takım ortak özellikler ortaya çıkarmaktadır. Bu raporun yazarı, ikinci aracın geliştirilmesi ve uygulanmasında yer almıştır; bu aracın kendisi iki biçim almıştır – “hafif dokunma” yaklaşımı ve tam denetim.

¹⁰ Macaulay M (2012) Etik liderlik: Nottinghamshire İl Meclisi Kılavuzu. Teesside University

¹¹ Avrupa Konseyi (2009) Kapasite geliştirme araç takımı

5.1 Kıyaslama

Kurumlar, önceden belirlenen kriterlere göre – etik ortam bileşenleri ve gerçek davranışlar – değerlendirilebilmektedir. Bu değerlendirme, sayısal sonuçlar şeklinde olabilmektedir. Kıyaslamamın yararı, kuruma kendini diğer kurumlarla karşılaştırma ve ayrıca diğer taraftan zaman içinde kendi performansındaki ilerlemeyi ölçme imkanı sunmasıdır. Ayrıca, güçlü ve zayıf tarafların tespit edilmesi ve/veya sonuçların izah edilmesi için belli açıklama sağlanmasında da yardımcıdır.

Kıyaslama, kurumun kayıp ya da gelişmesi gereken herhangi bir politika ve süreçlere sahip olup olmadığını tespit etmesine yardımcı olabilmektedir.

5.2 Emsal Tarama

Emsal tarama unsuru, bağımsızlık, tarafsızlık ve yansızlık düzeyi sağladığı için faydalıdır.

5.3 Öz değerlendirme

Etik denetiminin, kurum içerisindeki farklı personelinin görüşlerinden her halükarda yararlanması gerekmektedir.

Öz değerlendirme düzeyi, denetçilerin a) kurumun kendini nasıl algıladığını anlamasını, b) görünen tüm sorunları tespit etmesini ve c) kurum içerisindeki farklı gruplar arasındaki tüm farklılıklara ilişkin anlayış kazanmasını sağladığı için faydalıdır.

Belki, öz değerlendirmenin en önemli yararı, denetçilere, süreç ve prosedürlerin yürürlükte tutulma düzeyinden çok etik kültür göstergesini kazandırmasıdır.

5.4 Raporlar, Süreçler ve Kişiler

Etik denetimleri, raporların ve dokümanların (örneğin toplantı tutanakları, Davranış Kuralları), süreç ve prosedürlerin (örneğin ifşaat prosedürleri) ve kişilerin (örneğin kurum içinde etik ilkelere ne derece önem verildiği ve bağlı kalındığı hakkında çalışanların algılamalarıyla ilgili veri toplama) dikkate alınmasını kapsar. Kişiler açısından, hangi paydaşların dahil olması gerektiği konusuna dikkat edilmelidir; bunun yanı sıra, çalışanların dikkati, genel algılamaların ve dış paydaşların dahil olmasına verilmelidir. Rapor, süreç ve kişilerin bu şekilde birleşmesi, bir kurumun etik çevresinin komple değerlendirilmesini mümkün kılmaktadır.

Veriler, kişilerden anketler, görüşmeler, odak grupları veya çalıştaylar aracılığıyla toplanabilmektedir.

5.5 Faaliyet Planı

Etik denetimi sadece, bir kurumun etik ortamının değerlendirilmesini veya incelenmesini sağlamamalıdır. Bunun yanı sıra, faaliyet planı şeklinde geleceğe yönelik çözümler – bir yol haritası sağlamalıdır. Faaliyet planı, üzerinde anlaşmaya varılan tavsiyelerin yerine getirilmesi için bir süreç ve zaman ölçütünün olmasını sağladığı için önem taşımaktadır.

¹² İngiltere Standartlar Kurulu, İlerleme Geliştirme Kuruluşu ve Denetim Komisyonu – Etik yönetim araç takımı: Sizin yönetişiminiz ne kadar etik?

5.6 İzleme

Uygulama faaliyet planıyla ilerlemenin izlenmesi sayesinde tavsiyelerin yerine getirilmesi ve etik kurumun gündeminde kalması sağlanacaktır.

Etik denetiminin yapılması, kendiliğinden bir kurum içerisindeki etik ortamı geliştirmeyecektir. Aksine, çözümlerin harfi harfine yerine getirilmesi ve düzenli olarak izlenerek gözden geçirilmesi gerekmektedir.

6. Sonuç

Etik denetimi, bir kurumun etik ortamındaki güçlü ve zayıf yanların tespitinde ve ilerlemelerin nasıl gerçekleştirilebileceği yönünde tavsiyeler sağlamada yararlı bir araçtır.

Kurum, denetimden faydalanımı en üst düzeye çıkarmak için, denetimin kendi yönetim, raporlama ve karar alma yapılarına tamamen entegre olmasını sağlamalıdır. Ayrıca, etik denetimi “bir kereye mahsus” bir etkinlik olmamalı, sonuçların gözden geçirilmesi ve izlenmesi, denetimin de düzenli şekilde yapılması gerekmektedir.