

DENETİM VE SİVİL TOPLUM: KORE DENEYİMİ*

Çev.: Musa KAYRAK**

Demokrasinin gelişimi ile birlikte, vatandaşların devlet yönetiminden haberdar olma düzeyleri artmış ve vatandaşlar, vergi verenler olarak, aktif bir şekilde daha fazla hak talep etmeye başlamışlardır. Vatandaşlar, bu taleplerini çoğunlukla sivil toplum¹ olarak adlandırılan farklı türlerdeki sivil gruplar aracılığıyla ifade edebilmektedirler. Tüm dünyada sivil gruplar, toplum ve devlet üzerinde çok büyük bir nüfuza sahiptir. Bu gruplar, devlet idaresinin faaliyetlerini izlemekle kalmayıp, bunun yanında idarenin karar verme sürecine de müdahale ederler. Bundan böyle devletler, vatandaşların isteklerini yok sayarak, üretici merkezli politikalar uygulayamazlar ve kamu hizmetlerini, vatandaşların sivil toplumca dile getirilen ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde tüketici merkezli yapmak zorundadırlar.

Denetim ve Sivil Toplum İlişkisi

Üçüncü taraf perspektifiyle, idarenin faaliyetlerini izlemek ve eleştirel bir bakış sağlamak denetimin önemli bir rolüdür. Sivil toplum faaliyetleri de vatandaşların hedeflerini gerçekleştirmek için çeşitli kamu aktivitelerine doğrudan katılmayı ve idarenin işlemlerini eleştirmeyi/izlemeyi içerebilir. Bu nedenle, denetim ve sivil toplum birbiri ile ilişkili ve benzerdir.

Hem sivil toplum hem de denetim organı birbirinin faaliyetlerinin sonuçlarını paylaşabilir ve kullanabilir. Örneğin, sivil toplum yüksek denetim organının denetim raporlarına dayanarak devleti eleştirir veya bu raporları bir gözetim aracı olarak kullanır. Diğer taraftan, yüksek denetim organı, sivil

* Güney Kore Sayıştay'ında (Denetim ve Teftiş Kurulu'nda) üye olarak görev yapmakta olan Ho-Bum Pyun tarafından hazırlanan bu makale, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü'nün (INTOSAI) "International Journal of Government Auditing" adlı dergisinin Nisan 2006 sayısında yayımlanmıştır.

** Sayıştay Denetçisi

¹ Sivil toplum kamu kurumu olmayan veya kar amaçlı olmayan tüm organizasyonları kapsar. Bu organizasyonlar arasında, üniversiteleri, hükümet dışı kuruluşları, çevreci hareketleri, yerli halklara ait birlikleri, organize yerel toplulukları ve ticari birlikleri sayabiliriz.

grupların bilgi ve verilerini devlet kurumlarının denetiminde kullanabilir. Bu sebeple, yüksek denetim organı, sivil toplumun yardımcı ve tamamlayıcı bir rol oynadığını düşünebilir.

Buna karşın, örneğin, vergi ödeyenlerin paralarının büyük bir kısmının milli güvenlik harcamalarında kullanıldığını gösteren denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanmasının ardından, sivil topluluklar, milli güvenlik konularında denetimin şeffaf bir şekilde icra edilmesi için talepte bulunursa, yüksek denetim organı ile sivil toplum arasında çıkar çatışmaları ortaya çıkabilecektir. Bu tür taleplere karşılık verilmesi durumunda, milli güvenlik stratejilerinin açığa vurulma ihtimali artacaktır.

Diğer yandan, yüksek denetim organının denetim faaliyetleri sivil toplumun eleştirdiği ve izlediği devlet faaliyetlerinin bir parçası olduğu için, bu ikisi arasındaki ilişki birliktelikten çatışmaya dönüşebilir. Sivil toplum, yüksek denetim organının denetim işlevi nedeniyle, sorumluluklarını daha yüksek seviyede bir şeffaflıkla yürütmesini bekler. Buna karşın, yüksek denetim organı diğer herhangi bir devlet kurumu gibi pasif ve savunmacı bir tutum takınabilir, yahut yapmış olduğu hareketi haklı göstermeye çalışabilir.

Kimi zaman sivil toplum, yüksek denetim organından vatandaşların çıkarlarının fazlasıyla etkilendiği özel alanları denetlemesini bekler. İdarenin faaliyetlerine ilişkin vatandaşların çıkarları arttıkça, vatandaşların genel olarak sadece uygunluk denetimini değil, bunun yanında idarenin program ve projelerinin verimli, ekonomik ve tutumlu bir şekilde yürütülüp yürütülmediğini belirleyen performans denetimini de talep ettiklerine şahit olunmaktadır.

Ayrıca sivil topluluklar, sivil toplumun geniş bir yelpazesinden uzmanların yüksek denetim organının denetim faaliyetlerine dolaylı veya doğrudan katılmasını bekleyebilir. Ancak doğrudan katılım yüksek denetim organının bağımsızlığını tehdit edebileceğinden, bu konu gerekli dikkat ve basiret ile ele alınmalıdır. Yüksek denetim organı hem denetlenen kurumlara hem de diğer tüm dış etkilere ilişkin olarak bağımsızlığını ve tarafsızlığını korumalıdır.

Sivil uzmanların denetimin planlanmasında danışmanlar olarak rol alması gibi dolaylı katılım fazlasıyla önerilmektedir. Çünkü bu durum yüksek denetim kurumunun yetersiz olabileceği konularda uzmanlık seviyesini yükseltecektir. Vatandaşların denetim organı tarafından tam olarak

karşılanamayan talep ve şikayetleri, bu yolla uygun bir şekilde dile getirilebilecektir.

Sivil Toplumla Ortaklık Konusunda Denetim ve Teftiş Kurulu'nun² (BAI) Deneyimi

Denetim ve Teftiş Kurulu (BAI) ile sivil toplum arasında gelişmiş olan ilişki, diğer yüksek denetim organları için faydalı bir örnek olabilir. Aşağıdaki bölümler, BAI'nin vatandaşların kanaat ve düşüncelerini denetim faaliyetlerine dahil etmeye yarayan çeşitli düzenlemeler yapmak suretiyle, onların beklenti ve ihtiyaçlarını karşılamak için aldığı tedbirlerden birkaçını örneklemektedir.

Politika Danışma Komitesi ve Danışma Grupları

Denetim ve Teftiş Kurulu (BAI), Başkana danışma organı olarak hizmet veren bir Politika Danışma Komitesine sahiptir. Komite, sivil gruplarda aktif olarak görev alan tüm sosyal sınıflardan gelen uzmanlardan oluşur. Bu kişiler, BAI'nin denetimine ve denetime ilişkin politikalarına dair tavsiyeler verir ve harici tarafların kaygı ve tavsiyelerini dile getirirler. Tamamen tavsiye niteliğinde olan görüşlerinin hukuki bağlayıcılıkları bulunmamaktadır. Politika Danışma Komitesine ek olarak, her bir denetim bürosu kendi danışma grubuna sahiptir. Bu grupların üyeleri, öncelikle profesörler veya BAI denetimi ile ilgili bilgi birikimine sahip olan saygın araştırma kurumlarının temsilcileridir.

Denetim Öncesi İhbar Sistemi

Denetim ve Teftiş Kurulu, vatandaşları işbirliği ve katılıma teşvik etmek amacıyla uyguladığı Denetim Öncesi İhbar Sistemi ile vatandaşların çıkarlarını etkileyebilecek planlı denetimlerin kapsamını ve zamanlamasını onlara önceden haber vermektedir. BAI bu sistemi kullanarak, yetkili kamu kuruluşlarının kötü uygulamalarına ilişkin vatandaşların şikayetlerini veya malumatlarını alır ve denetimlerine bu bilgileri yansıtır. BAI bu bilgilerin büyük bir kısmını Kore'de yaygın olarak kullanılan İnternet aracılığıyla elde etmektedir.

² 'Board of Audit and Inspection' Güney Kore yüksek denetim organına verilen isimdir. Kore Anayasasının 97, 98, 99 ve 100 üncü maddelerinde organizasyonu, görev ve yetkileri belirtilen, Cumhurbaşkanlığına bağlı ancak bağımsız olarak görev yapan anayasal bir kurumdur. BAI dış denetimin yanı sıra, diğer Sayıştayların birçoğundan farklı olarak teftiş yapa yetkisine de sahiptir. Ayrıntılı bilgi için <http://english.bai.go.kr>

Vatandaşların Talepleri Üzerine Denetim Sistemi

Denetimleri zamanında ve verimli bir şekilde yapmak ve ulusal denetim kurumuna duyulan güveni pekiştirmek amacıyla, Denetim ve Teftiş Kurulu Temmuz 2001’de Yolsuzlukla Mücadele Kanunu’nun hükümlerine uygun bir şekilde, “Vatandaşların Talepleri Üzerine Denetim Sistemi”ni başlatmıştır. Vatandaşlar, kanun ihlallerinin veya yolsuzluğun kamu yararına ciddi bir şekilde zarar verdiği kamu kuruluşları ile ilgili denetim talebinde bulunabilir (Devlet sırları, milli güvenlik, adli soruşturma, mahkeme davaları, ceza idaresi, özel hukuki ilişkiler ve halihazırda sürmekte olan denetimlere ilişkin konular kapsam dışında bırakılmıştır). BAI içinde kurulmuş olan Vatandaşların Denetim Taleplerini İzleme Komitesi gelen talebi kabul eder veya reddeder. Uygun görülen denetim talepleri için BAI denetim yapar ve bu denetimlerin sonuçlarını talepte bulunan taraflara iletir.

Söz konusu sistem kamuoyunda geniş çapta bilinmekte ve denetim taleplerinin sayısı artmaktadır. Taleplere daha iyi karşılık vermek için, BAI, Vatandaşların Denetim Taleplerini İzleme Komitesinin dört BAI yetkilisi ve üç dışarıdan uzmandan meydana gelen oluşumunu, üç BAI yetkilisi ve dört dışarıdan uzman şeklinde değiştirmiştir. Ayrıca, dışarıdan katılan uzmanlardan bir tanesi Komitenin başkanı olarak seçilmiştir.

Dilekçelerin Kabulü ve Halk Denetçisi Sistemi

Vatandaşların, yetkili kamu kuruluşları aleyhinde yazdığı dilekçelere karşılık vermek amacıyla Denetim ve Teftiş Kurulu, Dilekçe Kabul sistemini geliştirdi. Vatandaşların dilekçeleri mektup, faks, e-mail veya telefon yoluyla BAI’ye ulaştırılabilir. BAI, her türlü sahtecilik iddiasını, şikayetleri ve dilekçeleri almak için yirmi dört saat ulaşılabilen, ücretsiz 188 acil hattına sahiptir. 2004 Yılında 188 acil hattı yoluyla 7500 civarında durum rapor edilmiştir.

Bazı yerel idareler vatandaşlar tarafından iletilen sıkıntı ve şikayetleri karşılamak için Halk Denetçisi Sistemini uygulamaya koymuştur. Kamu görevlisi olmayan halk denetçisi, atama yoluyla göreve gelir ve belli bir süre dilekçeleri incelemek üzere bir denetçi gibi çalışır. Halk denetçisi denetim yapar ve gerektiği takdirde denetim sonuçlarını dilekçe sahiplerine bildirir.

Denetim Raporlarının Tam Metinlerinin Açıklanması

Önceden denetim raporlarının tam metinleri kamuoyuna açıklanmıyor, sadece özet bir rapor yayımlanıyordu. Ancak, birçok vatandaş, sivil grup ve politikacı denetim sonuçlarının tam metinlerinin açıklanmasını

talep ettiler. Bu durum karşısında BAI denetim raporlarının tam metinlerini yayımlamaya karar verdi. Tek istisna ise ulusal sırları ve açıklandığı takdirde kamu emniyeti ve güvenliğinde ciddi ters bir etkiye yol açabilecek konuları içeren raporlardır.

Denetim ve Teftiş Kurulu'nun Gözetimi

Denetim ve Teftiş Kurulu'nda sıkı bir iç kontrol sistemi mevcuttur. BAI genel müfettişi iç denetimden sorumludur ve BAI denetçilerinin davranışlarını mesleki ahlak kurallarını ihlali açısından kontrol etmeye yetkilidir. Aynı zamanda genel müfettiş, BAI denetçilerinin fiillerinin toplumsal eleştiriye açık olup olmadığını tespit etmek amacıyla onların özel yaşantılarını inceler.

Her şeye rağmen sivil gruplar, BAI'nin izlenmesi ve kontrol edilmesine yönelik düzenlemeleri yetersiz oldukları gerekçesiyle eleştirmeye devam etmekte ve şeffaf iç kontrolün güçlendirilmesi gerekliliğine inanılmaktadırlar. BAI, kendi genel müfettişini ve kamu kurumlarının iç denetim birimi yöneticilerini (genel müfettiş), özel sektörde çalışan ehliyetli kişilerden atanmasının kurumsallaştırılmasını planlamaktadır.

Sonuç

Vatandaş ve sivil grupların idarenin faaliyetlerine katılımı ve idarenin faaliyetleri üzerinde aktif gözetimi, kamu kurumlarının ve kamu yetkililerinin dikkatli olmalarını, vatandaşların sorunlarına karşı duyarlı olmalarını ve onların haklarına karşı hassas olmalarını sağlar. Bu sebeple, vatandaşlar ve sivil gruplar, devlet otoritesini sınırlayan ve tehdit eden bir güç olarak algılanmamalı; devletle sivil toplum arasındaki işbirliğini güçlendiren bir kuvvet olarak değerlendirilmelidir. Sonuç olarak, vatandaşların yüksek denetim kurumunun aktivitelerini incelemesi ve bunlara katılması denetim amaçlarını güçlendirecek ve denetim gücünün suiistimal edilmesini önleyecektir.

Sivil toplum ve Denetim ve Teftiş Kurulu ilişkisi, yüksek denetim kurumu ile sivil toplum arasında olması istenen ilişkiye güzel bir örnek teşkil edebilir. BAI, vatandaşların beklentilerini ve ihtiyaçlarını karşılayabileceği ve onların düşüncelerini denetim faaliyetlerine yansıtabileceği değişik mekanizmalar geliştirmeye çalışmaktadır. Buna karşın, vatandaşların denetim faaliyetlerine katılımı ve gözetimi yüksek denetim organının en temel değeri olan bağımsızlığına gölge düşürmemelidir.