

VATANDAŞ ODAKLI YÖNETİM İÇİN VATANDAŞ ODAKLI DENETİM

Özge UYSAL ŞAHİN*

ÖZET

Günümüzde, devletlerin geleneksel usullerle hizmet sunmaları, bütçe yapmaları ve denetim faaliyetlerini gerçekleştirmeleri giderek zorlaşmaktadır. Bu bağlamda, geleneksel sunum yerini kamu özel sektör ortaklıklarına ve piyasaya benzetmeye bırakırken; bütçe anlayışı katılımcı, farklılıklara duyarlı ve cinsiyete dayalı bütçelemeye doğru kaymaktadır. Denetim ise sadece mali denetim ya da uygunluk denetimi olmaktan öte, performans denetimine doğru evrilmektedir. Bu bağlamda, sadece hizmet sunumunda vatandaş odaklılık değil, denetim süreçlerinin de vatandaş odaklı hale getirilmesi gerekmektedir. Bu temelde, denetim süreçlerine daha fazla vatandaş katılımının sağlanması gerekir. Daha da ötesi, vatandaş odaklı denetimde, denetimin vatandaş istek ve beklentilerini karşılaması esas olmalıdır. Bu çalışmada öncelikle vatandaş odaklı denetim süreçlerinin nasıl ve hangi araçlarla gerçekleştirilebileceği ele alınmış; daha sonra vatandaş odaklı denetim sürecinin sağlıklı şekilde yapılabilmesi için önermelerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kamu Hizmeti, Denetim, Vatandaş Odaklılık, Bütçe.

CITIZEN ORIENTED AUDIT FOR CITIZEN ORIENTED MANAGEMENT

ABSTRACT

Nowadays, it is very hard for governments to provide services, make budgets and conduct audits with traditional methods. Therefore, while traditional public service provision is gradually replaced by public-private partnerships and marketization; the budget mentality also moves towards becoming participatory, responsive to differences and gender budgeting. Audit evolves towards performance audit, rather than being only fiscal audit and compliance audit. In this sense, not only public service provision processes must become citizen oriented, but also audit processes must become citizen oriented. On this basis, citizen participation to audit processes must be increased. Moreover, audit must meet citizens' expectations and demands in a citizen oriented audit. This paper first examines how and with which tools the processes of citizen oriented audit can be realized, and then proposals are made for the citizen oriented audit process to be performed well.

Keywords: Public Service, Audit, Citizen Centered, Budget.

GİRİŞ

Son yıllarda iktisadi, sosyal, siyasi ve felsefi yapıdaki değişim kamu sektörü ve kamu hizmeti anlayışını da değişime zorlamıştır. Küreselleşme, neo-liberal düşüncenin egemen olmaya başlaması, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerlemeler, post-modern felsefenin öne çıkması ve sivil toplum anlayışının giderek güçlenmesi

* Arş. Gör. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

gibi pek çok gelişme dünyayı yeniden şekillendirmiştir. Bunun sonucunda insanların istekleri, beklentileri ve imkânları artmaya ve çeşitlenmeye başlamıştır. Vatandaşlar, özel sektör yanında kamu sektöründen de giderek daha iyi, kaliteli, etkin, verimli, hızlı ve kolay erişilebilir hizmet beklemektedirler.

Devletlerin bu değişim karşısında kayıtsız kalması mümkün değildir. O yüzden kamu yönetimini ve kamu hizmetlerini dünyada ve vatandaşların beklentilerinde meydana gelen söz konusu gelişmeler ışığında yeniden dizayn etmektedirler. Kamusal hizmetlerin sunumundan denetimine kadar vatandaşın taleplerinin dikkate alındığı, katılımcı, şeffaf, etkin, verimli, adil, hesap verebilir, kamu yararının göz erdi edilmediği, erişimi kolay ve hızlı işleyen bir anlayış ve yapılanmanın oluşturulması esas alınmaktadır. Bu anlayışın günümüzde literatürdeki karşılığı ise vatandaş odaklı kamu hizmeti/vatandaş odaklı kamu yönetimidir.

Bu çalışmada vatandaş odaklı bir kamu yönetiminde vatandaş odaklı bir denetimin nasıl oluşturulabileceği incelenmektedir. Bu bağlamda, öncelikle kamu hizmeti anlayışında yaşanan dönüşüme kısaca yer verilmiştir. Daha sonra, kamu hizmetlerinde dönüşümün bir yansıması olan vatandaş odaklı kamu hizmeti ve vatandaş odaklı kamu yönetimi yaklaşımına değinilmiştir. Vatandaş odaklı yaklaşımın açıklanmasıyla beraber vatandaş odaklı denetimin neyi ifade ettiği ve nasıl oluşturulabileceği incelenmiştir. Bu bağlamda, sosyal denetim, vatandaş sözleşmesi, katılımcı bütçeleme ve vatandaş rapor kartı gibi uygulamaların anlamı ve vatandaş odaklı denetim içindeki yerleri analiz edilmiştir. Sonuç olarak ise vatandaş odaklı denetimin sıkıntılı tarafları ve önündeki engellere yer verilerek bu türden bir denetimi geliştirmek için neler yapılabileceği tartışılmıştır.

1. KAMU HİZMETİ ANLAYIŞINDA YAŞANAN DÖNÜŞÜM

Kamu sektöründe son yıllarda hızlı ve köklü bir değişim süreci başlamıştır. İktisadi yaşamda neo-liberal anlayışın giderek egemen olması, piyasa odaklı yeni kamu yönetimi yaklaşımının geleneksel kamu yönetiminin yerini almaya başlaması, Washington ve Post-Washington uzlaşısı gibi piyasa yönelimli uluslararası politik açılımların varlığı, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, vatandaşlık algısındaki değişim, sivil toplum anlayışının güçlenmesi, küreselleşme ve post-modernizm bu değişimin dinamiklerini oluşturmaktadır.

Kamudaki bu değişimin temel ilkesi, vatandaşa daha nitelikli, etkin, etkili ve hızlı kamu hizmeti sunmak üzere, statükodan kurtulmuş, birbiri ile entegre, etkin, şeffaf ve basitleştirilmiş süreçlere sahip bir devlet yapısının oluşturulmasıdır. Kamu hizmetlerinin de aynı doğrultuda şekillendirilmesi amaçlanmaktadır. Vatandaşlar artık, yetersiz, kalitesiz ve erişimi sıkıntılı kamu hizmetleriyle yetinmemektedirler. Küreselleşme ile bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler bunu mümkün kılarken

neo-liberal anlayış da şekillendirmektedir. Bu yüzden kamu hizmetlerinde, içerikten sunuma, bütçelemeden denetime kadar pek çok süreçte dönüşüm yaşanmaktadır. Kamusal hizmetler arza dayalı değil, talebe dayalı olarak oluşturulmaktadır. Kamu hizmetlerinin en düşük maliyetle sunulması, etkinliğin ve kalitenin sağlanması, hizmetlerin vatandaş beklenti ve ihtiyaçlarına uygun şekilde, esnek ve hızlı olması gibi pek çok önceliğe göre hizmetler yeniden oluşturulmaktadır (Uysal Şahin, 2014: 28).

Vatandaşlar da geleneksel yapıdaki devlet-vatandaş ilişkisini istememektedir. Vatandaşlar artık daha iyi hizmet beklemekte, daha verimli ve etkin bir yönetim sistemi talep etmekte ve karar alma süreçlerine daha çok katılmayı istemektedirler. Çünkü son yıllara kadar vatandaşlar geleneksel yapıdaki sistem karşısında etkisiz ve çaresiz, yasama etkinlikleri karşısında bilgisiz ve sunulan kamusal mal ve hizmetleri alternatifsiz ve sorgusuz sualsiz kabul etmek durumunda kalmıştır (Çukurçayır, 2009: 4). Ama son yıllarda bu durum değişim göstermeye başlamıştır. Artık vatandaşlar daha fazlasının ve daha iyisinin kendisinin de dâhil olduğu bir sistem içerisinde gerçekleştirilmesini isterlerken; devletler de vatandaşların istek ve beklentilerini dikkate almak durumunda kalmaktadırlar.

Günümüzde vatandaşların kamu hizmetlerinden beklentisi oldukça artmıştır. Küresel entegrasyon ve bilişim teknolojilerinin getirdiği yenilikler vatandaşların daha iyi hizmeti görüp istemesine, bunun da en hızlı ve en kolay yoldan gerçekleştirilmesini talep etmesine yol açmıştır. Vatandaşlar artık kamu hizmetlerinin daha iyi işler hale gelmesini beklemektedirler. Bu hizmetlere kolayca ulaşmayı ve beklentilerini karşılayacak nitelik taşımalarını istemektedirler. Faydalanmayı arzu ettikleri hizmetlerin sunumundan kimin sorumlu olduğunu, bu hizmetlere nasıl erişeceklerini, istediği kanaldan hizmete ulaşabilmeyi ve bir sıkıntıyla karşılaştıklarında nereye başvuracaklarını bilmek isterler. Kendilerine, müşteri gibi değil, vatandaş gibi davranılmasını beklerler (House of Commons-Committee of Public Accounts, 2006: 5). Ayrıca, kamusal hizmetlerin daha maliyet etkin ve verimli şekilde sunulmasını, bununla beraber adaletin ve hakkaniyetin de göz ardı edilmemesini isterler. Kamu kaynaklarının kötüye kullanılıp ziyan edilmemesini ve kamu yararının da kaynak kullanımında öncelikli olmasını beklerler. Önemini yitiren ve kalitesi düzeltilemeyen kamu hizmetlerine fazla kaynak ayırmayı gereksiz görürler (Lonsdale, t.y: 4). Vatandaşların kamu hizmetlerinden ve kamu hizmeti sağlayanlardan neleri bekleyip beklemedikleri Tablo 1’de de ayrıntılı olarak gösterilmektedir.

Tablo 1: Vatandaşların Kamu Hizmetlerinden Beklentileri

Kamu Hizmeti Sağlayıcısı İle İlgili Beklentiler	Hizmetin Niteliği İle İlgili Beklentiler	Kamu Hizmeti Sunucularının Vatandaşlara Davranışları İle İlgili Beklentiler
<p>İyi bir kamu hizmeti sağlayıcısı</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ İyi bir kamu hizmeti sağlayıcısı ✓ sağlam bir kurumsal yapıya sahip ✓ şeffaf ✓ özellikle ihtiyari kararlar konusunda hesap verebilir ✓ vatandaşlarının ihtiyaçlarını iyi anlayan ✓ vatandaşlarına saygı gösteren ✓ güvenilir ✓ adil davranan ✓ sorumlu tutum ve kullanımları ödüllendiren yapıda olmalıdır. 	<p>Vatandaşların kamu hizmetinden beklentileri</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Vatandaşlar kamu hizmetinin ✓ etkin, ✓ etkili ✓ hızlı cevap veren ✓ sağlam/güvenilir ✓ zamanında sunulan ✓ yüksek kalitede çıktı potansiyeline sahip ✓ esnek ✓ tutarlı ✓ kullanımı kolay ✓ donanımlı personel tarafından sunulmasını isterler. 	<p>Vatandaşlar kendilerine nasıl davranılmasını isterler</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Vatandaşlar kamu hizmeti sağlayıcılarından: ✓ daha insani bir iletişim kurmalarını ✓ daha iyi davranmalarını ✓ yeterli bilgiye ve donanıma sahip olmalarını ✓ daha motive bir tutum sergilemelerini ✓ kendilerini oradan oraya sürükleyerek hizmeti sürekli başkalarının üzerine atmamalarını ✓ iletişimde daha açık bir üslup kullanmalarını beklerler.
<p>Kötü bir kamu hizmeti sağlayıcısı</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Kötü bir kamu hizmeti sağlayıcısı ✓ adil davranmayan ✓ belirli kesimlere avantaj sağlayan ✓ yardımsever görünen ama öyle davranmayan ✓ şeffaf olmayan ✓ özel durumlarda takdir yetkisini reddeden ✓ işleri yoluna koymada yetersiz kalan ✓ aynı hataları tekrar tekrar yapan ✓ diğer hizmet sağlayıcılarla koordinasyon içinde çalışmada başarısızlık gösteren yapıdadır. 	<p>Vatandaşlar ne tür kamu hizmeti almak istemezler</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Vatandaşlar kamu hizmetinin ✓ ziyankar olmamasını ✓ zamanla ve durumlar arasında farklılık göstermemesini ✓ yetersiz olmamasını ✓ orantısız kullanıma yol açmamasını ✓ orantısız yaptırımlar içermemesini ✓ karmaşık ve bürokratik olmamasını ✓ maliyetli olmamasını ✓ arandığında erişimin zor olmamasını ✓ şikayetlere geri dönüşte sıklıkla karşılaşmamayı ✓ doldurulması zor karmaşık formlar içermemesini ✓ anlaşılmayan yapı ve içerikte olmamasını isterler. 	<p>Vatandaşlar kendilerine nasıl davranılmasını istemezler</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Vatandaşlar kamu hizmeti sunan personelin ✓ Kendilerine yardımsever tutum sergilememelerini ✓ empati kurmaya çalışmamalarını ✓ gayri-insani ve yahut fazla samimi davranılmasını ✓ kaba davranmalarını ✓ yanıltıcı ve kafa karışıklığına sevk edecek tarzda davranmalarını ✓ dürüst davranmamalarını ✓ esnek olmamalarını ✓ emredici tutum sergilemelerini ✓ karşısındakini utandırıcı tutumlara girmelerini ✓ anlaşılması güç ifadeler kurup açıklayıcı olmaktan kaçınmalarını istemezler.

Kaynak: Lonsdale,.t.y: 5

Tablodan da görüleceği üzere vatandaşlar artık şeffaf olmayan, erişimi zor, vatandaşların ihtiyaçlarını anlamaya çalışmayan, etkin olmayan ve yetersiz kamu hizmetlerini kabul etmemektedirler. İyi bir kamu hizmetinin ve kamu hizmeti sağlayıcısının kendi beklentilerini dikkate almasını, hızlı ve etkin hizmet sunmasını, personelin yardımsever ve güler yüzlü davranmasını, adil, tutarlı ve esnek olunmasını beklemektedirler. Eğer bir sorunla karşılaşırlarsa da şikâyetlerini en kolay yoldan iletmek ve bu şikâyetlere bir yanıt bulmak istemektedirler.

Sonuç olarak, dünyadaki gelişmelerin ışığında kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kırtasiyeciliğin arttığı, hizmetlerin sunulmasında vatandaşların ihtiyaçlarının göz ardı edildiği, zaman ve kaynak israfının yüksek olduğu ve bürokrasinin egemen olduğu bir yapıdan, vatandaşların istek ve düşüncelerinin ön planda tutulduğu, süreçlere dâhil edildiği bir anlayışa geçme amaçlanmaktadır (Kutlu, Usta ve Kocaoğlu, 2009: 508). Vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımı da bu doğrultuda ortaya çıkmış yeni tür bir kamu hizmeti anlayışıdır. Vatandaş bundan sonra hem hizmetten yararlanan hem de hizmeti belirleyen konuma gelmektedir.

2. YENİ KAMU HİZMETİ ANLAYIŞI OLARAK: VATANDAŞ ODAKLI KAMU HİZMETİ VE VATANDAŞ ODAKLI KAMU YÖNETİMİ

Vatandaşlık kavramında meydana gelen dönüşüm, devlet anlayışındaki değişimler ve küreselleşmeyle beraber bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı ilerleme gibi bir dizi faktör kamu hizmetlerinde değişimi ve bu bağlamda yeni bir yaklaşımı gündeme getirmiştir. Vatandaş odaklı kamu hizmeti olarak ifade edilen bu yaklaşım, kamusal hizmetlerin tasarım, sunum ve denetiminin her aşamasında vatandaş istek, beklenti ve kaygılarını dikkate alan, bazı özel sektör araçlarıyla bu süreçleri daha şeffaf, kolay erişilebilir ve kaliteli hale getirip vatandaşları süreçlere dâhil eden, vatandaş memnuniyetini esas alan ve adalet, eşitlik ve kamu yararını gözetmeye devam eden hizmet anlayışını ifade etmektedir (Uysal Şahin, 2014: 113).

Vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımının ortaya çıkışındaki nedenlerin başında vatandaşlık anlayışındaki değişim gelmektedir. Tarihten günümüze baktığımızda vatandaş kavramının Antik Yunan'da sadece kamusal kararların oluşumuna katılanlar için kullanıldığı görülmektedir. Paris Komünü ve protesto hareketleriyle beraber vatandaşlık kavramı öne çıkan bir değer olmaya başlamıştır. Ortaçağda vatandaş kavramı burjuvazi ile beraber gelişme göstermiş ve vatandaş, bir kalenin korumasında olan, ancak buna karşılık kamu hizmetlerinde çalışan ve vergi ödeyen kentliler için kullanılmıştır. Sonraları, kenti yöneten ve kentle ilgili her konuya ilişkin kararların ortaya çıkmasına katılan kişiler vatandaş olarak görülmeye başlamıştır. Halkın egemenliğine dayanan demokrasilerin öne çıkmasıyla beraber ise vatandaşlık vazgeçilmez bir değer haline gelmiştir. Son zamanlarda görülen kamu yönetimi ve kamu hizmeti anlayışındaki dönüşümünde odağında yer almaktadır.

Vatandaşlık anlayışı artık vergi verip, yönetsel etkinliklerin izleyicisi durumunda olan edilgen vatandaş kavramsallaştırması içine girmemekte, kamusal hizmetlerden faydalanan, kamusal etkinliklerin verimliliğini ve performansını denetleyen, yönetsel, demokratik ve siyasal süreçlerin içerisinde yer alan aktif vatandaş modeli öne çıkmaktadır (Çukurçayır, 2009: 17-22). Diğer bir ifadeyle, sadece oyunu kullanan, vergisini veren ve askerlik gibi zorunlu hizmetlerini yerine getiren vatandaşlık anlayışı yok olmaktadır. Artık vatandaşlar, tüm karar alma mekanizmalarının içinde yer almak, ülkelerini her yönüyle bizzat şekillendirmek, daha iyisinin ve daha çoğunun üretilmesini sağlamak istemektedirler.

Kamusal hizmetlere ulaşabilmekte yaşanan sıkıntılar, açık/saydam olmayan yönetim süreçleri, ağır aksak yerine getirilen görevler, esnek olmayan çalışma koşulları ve anlaşılamayan karar ve uygulamalar vatandaşları isyan ettirecek boyutlara ulaşmıştır. Ancak vatandaşlık bilincinin ve beklentilerinin on yıl öncesiyle karşılaştırılamayacak durumda olması, bahsi geçen sorunların bertaraf edilerek vatandaş odaklı yaklaşımın hayata geçirilmesi için birçok ülkede seferberlik şeklinde başlayan çabaların ortaya çıkmasını sağlamıştır (Çukurçayır, 2009: 18).

Tüm bu gelişmelerin ışığında, vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımında vatandaş hizmet öncelikli hale getirmek, hizmet sunumuna vatandaş dâhil etmek, yüksek kalitede ve hızlı hizmet sunmak ile kaynak tahsisinde bu doğrultuda etkinliği sağlamak temel amaç olmuştur. Bu yaklaşım, merkeziyetçi yapıdan daha desantralize yapıya, hantal ve hiyerarşik bürokratik yönetimden etkileşimli ve işlevsel yönetime, vatandaş dışarıda bırakan karar alma sürecinden katılımcı uygulamaları benimseyen yapılara önem vermektedir (Uysal Şahin, 2014: 113). Vatandaş odaklı yaklaşımda kalite, seçme, katılımcı denetim mekanizmaları ve hizmete erişebilirlik gibi etkileşimli bir vatandaş-devlet ilişkisi esastır (Baker, 1995: 77). Bu bağlamda, vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımı başta ABD, Kanada ve İngiltere gibi gelişmiş ülkeler olmak üzere birçok ülkede giderek kabul görmeye başlamıştır. Her ne kadar kimi zaman müşteri odaklı yaklaşımla eşdeğer olarak kullanılsa da vatandaş müşteri olarak görmenin sakıncası, adalet, eşitlik ve kamu yararı gibi noktalarda birbirinden ayrılmaktadır. Çünkü devlet, özel sektörün aksine, kamu yararı amacını gözetmeli, kamusal hizmetlerin sunulmasında herkese eşit haklar sunarak adil davranmalı ve ekonomik ve sosyal olarak yoksun olanları koruyarak gerekli yaşam koşullarını sağlamalıdır.

Kamusal hizmetlerin dönüştürülmesi amacıyla geliştirilen Güney Afrika'nın *Batho Pele İlkeleri* vatandaş odaklı hizmet sunumu için kusursuz bir politik çerçeve ve uygulama yöntemi oluşturmaktadır. Bu ilkeler sırasıyla şöyle ifade edilebilir (South Africa Department of Public Service and Administration, 2003: 12-28):

- *Danışma*: Vatandaşlardan, aldıkları hizmetlerin düzeyi ve kalitesi hakkında bilgi alınmalı, ihtiyaçları göz önünde tutulmalı, hizmet standartları koyarak mevcut hizmetler yeniden düzenlenmeli ve gerekirse yeni hizmetler sunulmalıdır.

- *Hizmet Standartları*: Vatandaşlara, alacakları hizmetlerin düzeyi ve kalitesinin ne olacağı hakkında bilgi verilmeli ve vatandaşların en yüksek standartta hizmet aldıklarından emin olunmalıdır.
- *Erişim*: Tüm vatandaşların, özellikle dezavantajlı olanların, hizmetlere eşit şekilde ve kolayca erişimi sağlanmalıdır.
- *Nezaket*: Vatandaşlara nazikçe ve ehemmiyetle yaklaşılmalıdır.
- *Bilgi*: Vatandaşlara, almayı hak ettikleri hizmetler hakkında tam ve doğru bilgi verilmelidir.
- *Açıklık ve Şeffaflık*: Vatandaşlara ulusal ve yerel kamu kuruluşlarının nasıl çalıştığı, maliyetleri ve kimlerin işbaşında olduğu hakkında bilgi verilmelidir.
- *Telafi*: Eğer taahhüt edilen standartta hizmet sunulmadıysa, vatandaştan özür dlenmeli, durum ayrıntılarıyla açıklanmalı, hızlı ve etkin bir şekilde sorun çözümlenmelidir. Ayrıca, vatandaşın şikâyeti karşısında, sempatik ve pozitif bir tutumla yaklaşılmalıdır.
- *Paranın Karşılığı*: Kamusal hizmetler vatandaşların parasının karşılığını tam anlamıyla verecek şekilde etkin ve tutumlu bir biçimde sunulmalıdır.

Vatandaşların kamu hizmetlerinin belirlenmesi ve sunulmasında karar alma sürecine katılımına imkan veren, bu sayede devleti tek karar verici mercii olmaktan ve merkezîyetçi yapıdan çıkararak, sivil toplum kuruluşlarını ve özel sektörü sürece dâhil eden, hiyerarşik basamakların mümkün olduğunca azaltıldığı, karşılıklı etkileşime dayanan yönetim merkezli olması da vatandaş odaklı kamusal hizmeti anlayışını şekillendiren diğer unsurlardır. Bu bağlamda denebilir ki vatandaş odaklı kamu yönetimi için kamu hizmetleri “yanlış kapı yok” anlayışıyla mekândan, kurumdan ve programdan bağımsız olarak sunulmalı, “herkese tek tip” anlayışı terk edilerek vatandaşın öncelikleri, farklılıkları ve sıkıntıları göz önüne alınmalı, kaynaklar bu yönde tahsis edilip etkinlik sağlanmalı ve hizmet sunumunda işbirliği (kamu, özel sektör, STK ve vatandaş) içerisinde çalışılmalıdır (Duggan, 2010: 13).

Özellikle de vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün kamu yönetim sürecine katılımını öngören model olarak yönetişimin rolü oldukça önemlidir. Bu bağlamda yönetim kademeleri azaltılarak, toplumsal aktörlerle devlet yönetimi arasındaki mesafeyi azaltarak, bu suretle vatandaş taleplerini daha sağlıklı ve doğru bir biçimde algılayıp karşılayabilen bir yapı oluşturmak gerekmektedir (Uysal Şahin, 2014: 115). Cooper, Bryer ve Meek (2006: 79) de iyi işleyen vatandaş odaklı bir kamu hizmeti ve kamu yönetimi anlayışının kurulması için altı önemli unsurun sağlanması gerektiğini ifade etmişlerdir. Bu unsurlar şöyledir:

- Yönetimin vatandaşlara güveni,
- Vatandaşların etkililiği,

- Vatandaşların yönetime güveni,
- Vatandaşların yetkinliği,
- Yönetimin duyarlılığı ve
- Yönetimin meşruluğudur.

Bu bağlamda, yazarların, vatandaş odaklı kamu yönetimi için vatandaş ve yönetimin oynadığı rolün oldukça önemli olduğunu vurguladığı görülmektedir. Sonuç olarak, değişen dünyada kamu hizmeti ve kamu yönetimi de artık değişmektedir. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde kabul görmeye başlayan vatandaş odaklı anlayışın bundan böyle kamu yönetimlerini hizmetin sunumundan denetimine kadar her aşamada şekillendireceği anlaşılmaktadır. O yüzden, vatandaş odaklı anlayışla kamu yönetimlerinin ve kamu hizmetlerinin giderek aldıkları şekil sırasıyla şöyledir:

- İlk olarak, vatandaşların *memnuniyet düzeyleri ölçülmekte, talepleri öğrenilmekte ve öncelikli gördükleri alanlar tespit edilerek* hizmetlerin iyileştirilmesinde göz önüne alınmaktadır. Bu bağlamda, vatandaşlara anketler uygulanmakta, mülakatlar yapılarak birebir iletişim sağlanmakta, e-mail adresleri, ücretsiz telefonlar, dilek, tavsiye ve şikâyet kutuları oluşturularak (Osborne ve Gaebler, 1992: 177-179), vatandaşların şikâyet ve taleplerini iletmesi sağlanmakta ve bu şikâyet ve talepler düzenli olarak değerlendirilip gerekli önlemler alınmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimler vatandaşlara hizmet garantisi sağlayan, onların gündelik problemlerini takip eden ve bu problemlere çözüm üretmeye çalışan vatandaş büroları ve şikâyet hatları kurmaktadır (Çukurçayır, 2009: 19).
- İkinci olarak, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak için tüm kurumların işbirliği içinde çalışmasına başlanmıştır. Kurumlar hem birbirinden hem de gerektiğinde özel sektör kuruluşlarından iyi uygulamaları örnek almaktadır. Bu bağlamda, kurumlar, *vatandaşların, özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin de katılımını* sağlayarak, kamu yararını göz ardı etmeden, vatandaş odaklı yaklaşımın unsurları çerçevesinde, kamusal hizmetlerini koordineli, daha etkili ve kaliteli olarak sunma gayreti içerisine girmişlerdir (Uysal Şahin, 2014: 127).
- Üçüncü olarak, hizmetlerin vatandaş odaklı yönde iyileştirilmesi için kamu görevlileri bu yönde eğitilmekte, gerekli imkân ve teçhizat sağlanmaktadır. İyi bir yönetim için, *iyi yetişmiş ve gerekli donanıma sahip memurlar, kurumlar arası iyi iletişim ve yeniliklere açık olma* yaşamsal öneme sahiptir. Aksi takdirde vatandaşların beklediği, kapsayıcı ve kaliteli kamusal hizmetten bahsetmek mümkün değildir (World-Class Public Services: Engaging Citizens and Staff, t.y: 16).
- Bilgi ve iletişim teknolojileri, hizmetlerin planlanmasından denetimine kadar her aşamada kullanılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, internet ya da çağrı merkezleri

gibi teknoloji avantajlarından yararlanılarak, hizmetler iyileştirilmektedir. Artık birçok hizmet internet üzerinden de verilebilmekte ve kamusal hizmetlere kolayca erişilebilmektedir. Bu şekilde bürokratik prosedürler azaltılmaktadır (Uysal Şahin, 2014: 128).

- Birçok hizmet alanında *tek pencereden/tek duraktan* erişim giderek daha çok gerçekleştirilmeye başlamıştır. Vatandaşların, ihtiyaç duydukları hizmetleri hangi kurumun sunduğunu öğrenmesine gerek kalmadan ve istediği kanaldan kolayca ulaşabilmesi için çalışmalar yapılmaktadır. Tüm hizmet kanalları birlikte çalışacak şekilde entegre edilmektedir. Vatandaşların evden, işten, internet ya da telefon aracılığıyla işlerini halledebilmeleri amaçlanmaktadır (Uysal Şahin, 2014: 128).
- *Vatandaş odaklı bütçeler, vatandaş sözleşmeleri, yönetim ve ombudsmanlık* gibi kurumlar hayata geçirilmektedir. Çünkü bunlar vatandaş odaklılığı mümkün kılan araçlardır (Uysal Şahin, 2014: 128).
- Sürekli bir iyileşme ve modernizasyon için kurumların *performans ölçümleri yapılarak raporlanmakta* ve hesap verebilirlik oluşturulmaktadır (Canadian Centre for Management Development, 1999: 18). Bu bağlamda, kamu kurum ve kuruluşları, sunulan hizmetlere yönelik hizmet standartları belirlemekte, çeşitli ölçüm yöntemleri aracılığıyla da vatandaşlar için önemli noktalar, vatandaşların hizmetlerden memnuniyeti ve hizmetler konusundaki şikâyetleri öğrenilmeye çalışılmaktadır. Böylelikle hizmeti başarısız kılan tüm olası sebepler hakkında bilgi sahibi olunmaktadır. Bu doğrultuda gerekirse, farklı gruplara farklı tip hizmet sunacak birimler için hizmet standartları belirlenmektedir (Karataş, 2007: 88-89). Bu şekilde kamu hizmetlerinin yeniden tasarımına, süreçlerin standart hale gelmesine, hizmetlerin tüm vatandaşlara aynı kalite ve sürede sunulmasına imkân sağlanmaktadır. Talep edilen hizmetin hangi aşamada olduğu izlenebilmekte ve gerektiğinde vatandaşlar bilgilendirilerek hizmet sunumunda şeffaflık sağlanmaktadır (DPT, 2006: 30).

Söz konusu düzenlemeler önemli gelişmeler olsa da tam anlamıyla yeterli değildir. Daha atılması gereken çok sayıda adım vardır. Örneğin, hizmetler konusundaki rahatsızlıkların bildirilip yeniden dizayn edilmesini sağlamak için vatandaşların yer aldığı konseyler kurulmalıdır. Ayrıca, vatandaş odaklı hizmet sunma anlayışına sahip kamu kurum ve kuruluşları, kamu hizmetlerinin sürekli gelişimini sağlamak için sistematik olarak kamu hizmetlerini iyileştirmeye ve bunların kalitesini, verimliliğini ve etkililiğini artırmaya yönelik çalışmalar yapmalı, hizmetler üzerinde *sürekli gelişimi teşvik edecek yöntem ve süreçlerin* gerçekleştirilmesini sağlamalıdır (Karataş, 2007: 89). Bu kapsamda yapılanlar sadece kamu hizmetinin sunumuyla sınırlandırılmamalı, sunulan hizmetlerin denetimi de yine vatandaş odaklı bir perspektifle gerçekleştirilmelidir. Böyle bir denetim kamu hizmetlerinin ne

kadar vatandaş odaklı olduğunu sorgularken bunu da vatandaşı sürece dahil ederek ve görüş, talep ve beklentilerini dikkate alarak gerçekleştirmelidir. Diğer bir ifadeyle, vatandaş odaklı yönetim için vatandaş odaklı denetim hayata geçirilmelidir.

3. VATANDAŞ ODAKLI YÖNETİM İÇİN VATANDAŞ ODAKLI DENETİM

Vatandaş odaklı denetim, kamu hizmeti anlayışında meydana gelen değişimin yanı sıra, mevcut kamu hizmeti denetim anlayışının bünyesinde taşıdığı bir takım sıkıntı ve yetersizliklerden dolayı da ortaya çıkmış bir yaklaşımdır. Parlatmentonun kamu hizmetlerini tam manasıyla kapsamlı bir şekilde denetleme yönünün zayıf olması, denetim yapanların zaman yetersizliği gibi bir takım kısıtlarının bulunması, vatandaşların denetim sürecine doğrudan veya dolaylı olarak dahil edilmemesi (Khan, 2007: 74-75), performans göstergelerine göre yapılan denetimlerin güvenilirliği yönündeki kaygılar ve denetimin objektifliği gibi bazı sorunlar bulunmaktadır. Bu sıkıntıların yanında, vatandaş odaklı denetimin ortaya çıkışındaki bir diğer etken, yukarıda da bahsettiğimiz üzere, vatandaşlık algısındaki değişimdir. Artık vatandaş, isteyen, katılan, şekillendiren, sorgulayan ve denetleyen yurttaş haline gelmektedir. Vatandaş, gerek seçimlerle gerekse seçim dışı yöntemlerle kamu kurumlarını katılımcı kimliliği aracılığıyla denetleme çabasıdadır (İnce, 2001: 17).

Tüm bu gelişmeler ışığında kamu hizmetlerini farklı yönlerden denetlemede yeni bir denetim ihtiyacı kaçınılmaz olmuştur. Vatandaşın ihtiyaç, beklenti ve görüşlerinin yeni denetim anlayışında dikkate alınması gerekmektedir. Bununla beraber, vatandaşlar denetim sürecine de dâhil edilmelidir. Özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinin sağlamış olduğu kolaylıklarla bu durum mümkün olabilir. O yüzden kamu hizmetlerini tüm yönleriyle denetlemede vatandaş odaklı bir denetim anlayışı hayata geçirilmelidir. Hem vatandaş dikkate alan hem de vatandaş denetim sürecine katan bu denetim anlayışı, farklı şekillerde gerçekleştirilebilir. Sosyal denetim, vatandaş sözleşmeleri ve vatandaş rapor kartları vatandaş odaklı denetimi mümkün kılan araçlardır. Bu araçlar sırasıyla açıklanmıştır.

3.1. Sosyal Denetim

Sosyal denetim kavramı, 1970'lerde özel sektördeki bir takım gelişmelerin yarattığı toplumsal etkilerin değerlendirilmesi ve bunun topluma anlatılması için İngiltere ve diğer Avrupa ülkelerinde kullanılmaya başlamıştır (India Centre for Good Governance, 2005: 14). 1980'lerde ise demokratik yönetim kavramının öne çıkmasıyla beraber sosyal denetim kavramı özel sektörden kamuya taşınmıştır (Berthin, 2011: 25). Tüm dünyada kamu kaynaklarının ve kamu hizmetlerinin denetiminde kamu sektörü, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar için giderek önem arz eden bir denetim türü olmaya başlamıştır.

Sosyal denetim bir kamu hizmeti programı ve politikasının yapımı ve uygulaması ile bu yöndeki kanuni düzenlemelerin oluşturulmasında devletin vatandaşla beraber çalıştığı bir denetleme ve değerlendirme sürecini ifade etmektedir. Böylece vatandaşların mali ya da mali olmayan kaynakların kamu otoriteleri tarafından kullanımı üzerinde detaylı bilgi sahibi olması mümkün hale gelmektedir (Handout, t.y: 3). Özellikle devletin yerine getirmiş olduğu faaliyetlerin sosyal sonuçlarının tespit edilmesinde kullanılmaktadır. Daha çok kamuya açık bir platformda yapılması tercih edilen sosyal denetimde söz konusu süreçten en çok etkilenecek kesimlerin, denetime dâhil edilmesi önem arz etmektedir.

Sosyal denetim daha çok, hizmetin paydaşlarının perspektifinden kamu kurumlarının finansal olmayan faaliyetlerinin planlanması, uygulanması ve ölçülmesiyle; söz konusu kurumların sosyal ve ticari faaliyetlerinin içerideki ve dışarıdaki sonuçlarının, bilhassa sosyal sonuçlarının sistematik olarak denetiminde kullanılan bir araçtır. Sosyal denetim süreci içerisinde çeşitli paydaşlar yer almaktadır. Bu paydaşlar; vatandaşlar, kamu çalışanları, kamu hizmeti sağlayıcıları, finansörler, sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumlarıdır. Bu denetimde hem süreç hem de çıktı ve sonuçlar denetlenir. Belirli bir zümreye mensup olup olmamasına veya kamuda yetkili bir görev alıp almamasına bakılmaksızın vatandaşların çoğunluğunun perspektifinden kamu yönetim sistemini ve dinamiklerini anlayıp izleyebilmek mümkün hale gelmektedir (India Centre for Good Governance, 2005: 9).

Sosyal denetimle gerçekleştirilmek istenen amaçlar sırasıyla şöyle ifade edilebilir (Labat Anderson Incorporated, 1997: 4; Spear, 1997: 3; Roy, 2012: 17; Eivani, Nazari ve Emami, 2012: 1175; Berthin, 2011: 34'den yararlanılarak derlenmiştir):

- Kamusal kaynakların hedeflenen ihtiyaçları karşılayıp karşılamadığını değerlendirmek,
- Toplumsal amaç ve hedeflere yönelik ihtiyaçlar ve kaynaklar arasındaki fiziki ve mali açıkları/farklılıkları ölçmek,
- Hizmet sağlayıcılar ile hizmetten yararlananlar arasındaki ilişkiyi güçlendirmek,
- Sesleri az duyulan marjinal ve zayıf gruplar ile diğer tüm toplumsal paydaşların seslerinin duyulmasını sağlamak, bu bağlamda bütçe süreçleri ve kamu politikalarının yapımındaki her aşamaya vatandaşların etkin katılımını sağlamak,
- İyi yönetişimi yaygınlaştırmak,
- Şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmak,
- Kamu plan ve programlarının etkinliğini ve verimliliğini artırmak,
- Bir politika veya programın açık olmasını, yerine getirilmesini ve herkes tarafından bilinmesini sağlamak,

- Alınan çeşitli siyasi kararları paydaşların ihtiyaç ve öncelikleri doğrultusunda incelemek,
- Vatandaşların haklarını kullanmalarını sağlamak,
- Kamunun sosyal performansını ve etkilerini gözlemek,
- Sosyal sorunların çözümü konusunda kurumların yaptıkları çalışmalar ve gösterdikleri çabalar hakkında ilgili çıkar grupları ve kamuoyunu bilgilendirmek,
- Performansın nasıl iyileştirileceğine dair yol göstermek; bu bağlamda, nerede ve hangi iyileşmelerin yapılması gerektiğini tespit etmek,
- Kamusal hizmetlere erişimde zaman sıkıntısı yaşayan paydaşlar için fırsat maliyetini hesaplamaktır.

Sosyal denetimin başarılı olmasında, açıklık ve sistematik düşüncenin prensip olarak benimsenmesi gerekmektedir. Ayrıca, sosyal denetimin etkinliği için faaliyet alanı, amacı ve çıkar gruplarının katılım düzeyinin belirlenmesi önemlidir. Her bir çıkar grubunun hedefleri ve büyüklükleri göz önüne alınmalıdır (Spear, 1997: 4). Ayrıca, sosyal denetim tüm paydaşları (kamu sektörü, STK'lar, vatandaşlar ve özel sektör) denetim sürecine dâhil etmelidir. Her paydaşın söz konusu kamusal hizmetlerle ilgili kendi düşüncesini dolaylı yolla da olsa da yansıtmasına izin verilerek çoklu bir bakış açısının sağlanması mümkün hale getirilmelidir. Tabii bu sadece paydaşın düşüncesini almakla sınırlı kalmamalı, gerektiğinde fiilen de süreç içinde yer alması sağlanmalıdır. Diğer bir ifadeyle katılımcılık mutlak olmalıdır. Bu denetim süreci, program ve politikaların oluşturulmasından hizmetlerin yerine getirilmesine ve sonuçlarının değerlendirilmesine kadar her aşamayı kapsamalıdır. Bu yüzden sosyal denetimin kapsamlılığı önemlidir. Bu kapsamlılık her tür işlem ve faaliyeti içermesi bakımından da geçerlidir. Bununla beraber, bu uygulama süreklilik kazanmalı, belirli periyotlara bağlanarak bir kurum kültürü haline getirilmelidir. Yapılan denetim sonuçları ise her aşamada ve tüm yönleriyle tüm paydaşlara ve vatandaşlara duyurulmalıdır. Bu durum hem şeffaflık hem de hesap verebilirlik açısından bir gerekliliktir. Ayrıca, her bir plan, program ve hizmet, benzerlerini yapan çeşitli kurumlarınkiyle karşılaştırılmalıdır (Roy, 2012: 16; Woller, 2008: 2; India Centre For Good Governance, 2005: 17'den yararlanılarak derlenmiştir).

Demokratik yönetişimin anahtar bileşeni olan sosyal denetim, daha çok tüm devlet birimlerinin yaptıkları işleri, özellikle de belirli projeleri incelemede kullanılmaktadır. Bu bağlamda, kamu politikalarından hizmet sunumuna, kamu harcamalarından çeşitli siyasi düzenlemelere ve bürokratik uygulamalara kadar pek çok alan ve konuda sosyal denetim uygulanmaktadır (Berthin, 2011: 26 ve 35). Bununla beraber, hem yerel hem de merkezi düzeyde uygulanma şansı olan bu denetim türünde vatandaşlar ve devlet birimleri beraber çalışmakta ve bu çalışma bütün yıl boyunca da devam etmektedir (Eivani, Nazari ve Emami, 2012: 1178). Diğer bir ifadeyle, bir politika, bir hizmet veya bir projenin hazırlanması, bütçeleştirilmesi,

uygulanması ve tamamlanması sırasında ve sonrasında devlet ve vatandaşların işbirliği içerisinde sosyal denetime başvurulmaktadır. Ayrıca, bu denetimin paydaşları sadece devlet birimleri ve vatandaşlarla sınırlı kalmamakta; STK'lar, özel sektör, medya ve çeşitli topluluklar da süreçte çeşitli şekillerde yer almaktadır.

Tüm bu bahsedilenler ışığında, sosyal denetim için atılması gereken adımlar sırasıyla şöyle özetlenebilir (Handout, t.y: 3-4; Eivani, Nazari ve Emami, 2012: 1177'den yararlanılarak derlenmiştir):

- *Amaçlar Tanımlanarak Sınırların Belirlenmesi:* Neyin denetim konusu olacağı, hangi göstergelerin denetleneceği ve nasıl bir zaman çizelgesi izleneceği belirlenir.
- *Paydaşların Tanımlanması:* Süreç içerisinde yer alacak paydaşlar, bu paydaşların görevleri ve hangi aşamalarda yer alacakları tespit edilir.
- *Verilerin Toplanması:* İstatistiklerden, araştırmalardan, gözlemlerden, kalite testlerinden ve başka diğer araçlardan yararlanılarak ilgili veriler, özellikle sosyal sonuçları etkileyeceğine inanılanlar toplanır.
- *Verilerin Analiz Edilmesi:* Çeşitli kaynaklardan farklı yöntemlerle elde edilen veriler anlaşılır, birbiriyle uyumlu ve sistematik bir hale getirilerek analiz edilir. Bu süreç hem vatandaşlar hem de devlet olmak üzere iki ayakta gerçekleştirilir. Böylece denetimin önemli bir aşaması tamamlanmış olur.
- *Toplanıp Analiz Edilen Bilgilerin Paydaşlara Dağıtılması ve Geri Bildirim Sağlanması:* Denetim sonucu elde edilen bulgular paydaşlara sunulur ve geribildirim alınması sağlanır.
- *Kamuoyu Toplantılarının (Public Hearing) Yapılması:* Vatandaşların çoğunluğuna ulaşacak biçimde, farklı ölçeklerde, kamuoyu toplantıları yapılır. Böylece analiz sonuçları tartışılarak geliştirilebilir.
- *Sosyal Denetimin Sonuçlarının Raporlanması:* Kamuoyu toplantılarının gerçekleştirilmesinin ardından, sosyal denetim raporu hazırlanır. Bu rapor, yolsuzlukla ve yönetim aksaklıklarıyla mücadelede devlete yönelik çeşitli önerileri de içermektedir. Ayrıca, bu raporun kopyaları devlet kurumlarına, medyaya, sürece katılanlara ve diğer örgütlere gönderilir.
- *Sosyal Denetimin Kurumsallaşarak Sürekliliğinin Sağlanması:* Böyle bir denetim türünün kurumsal hale getirilmesi ve sürecin devamlılık arz etmesi önemlidir.

Sivil ve devlet olmak üzere iki ayağı olan bu denetimde aktörlerin yerine getirmesi gereken faaliyetler çeşitli ve birbiriyle bağlantılıdır. Bu faaliyetlerin neler olduğu Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 2: Sosyal Denetim Süreci

Kamu Kurumları	Sosyal muhasebeleştirme ve sosyal kayıt için ilgili verilerin toplanması	Sosyal Muhasebe	Sosyal Denetim Raporu	Politika, program ve prosedürlerdeki değişime katkı sağlar
	Bağımsız sosyal denetçiler tarafından sosyal kayıtların onayı ve raporlanması			
Toplum / Toplumsal Düzey	Programların/birimlerin vatandaş taleplerine ne kadar duyarlı ve ne kadar kaliteli olduğuna ilişkin veriler ile toplumsal değerler, sosyal faydalar ve sosyal sermayeye dair verilerin toplanması	Toplum denetim raporu	Sosyal Denetim Raporu	Sivil toplumun güçlenmesi, eşitlik, toplumsal birlik ve savunmaya katkı sağlar.

Kaynak: India Centre for Good Governance, 2005: 30

Tablodan da görüleceği üzere, sosyal denetimin devlet ayağında, öncelikle yapılması gereken sosyal hesaplama ve sosyal muhasebe için gerekli bilgilerin sağlanmasıdır. Bilgiler toplandıktan sonra yapılan sosyal hesaplama bağımsız bir sosyal denetçi ve bu raporu hazırlayan tarafından onaylanır. Onaylanmayla beraber, sosyal muhasebeleştirme gerçekleşmiş ve Sosyal Denetim Raporu'nun devlet ayağı hazırlanmış olur. Bu gelişmeler politika, program ve süreçlerin gözden geçirilip yenilenmesini sağlar. Vatandaş ayağında ise ilk olarak toplumsal değerler, sosyal faydalar, sosyal sermaye, kurumların kalitesi ve hazırlanan devlet programlarının vatandaşlara ne kadar katkı sağladığına dair gerekli bilgiler vatandaşlarca toplanır. Toplanan bilgiler analiz edilerek toplumsal denetim raporu hazırlanır. Hazırlanan bu rapor da Sosyal Denetim Raporu'nun vatandaş ayağı kısmını oluşturur. Hazırlanan tüm bu raporlar şeffaflık ve hesap verebilirlik bağlamında kamuoyuyla paylaşılır. Böylece, sivil toplumun güçlenmesi, eşitliğin ve hakkaniyetin sağlanması ve de vatandaş-kamu hizmeti ilişkisinin gelişmesi sağlanır.

Bu denetim biçiminin en kapsamlı şekilde uygulandığı Hindistan'da görülmektedir. Örneğin, Kerala eyaletinde yerel düzeyde uygulamaya konulmuştur (India Centre For Good Governance, 2005: 9). Bunun yanında, ABD ve bazı Batı ülkelerinde de uygulama alanı bulmaya başlamıştır. Vatandaş odaklı denetimin bir yansıması olan sosyal denetim amaç ve uygulama biçimiyle birçok faydayı beraberinde getirmektedir. Bu faydalar aşağıda sıralanmıştır. Sosyal denetim (Mwawashe, 2011: 184; Handout, t.y: 3-5; Roy, 2012: 17; Woller, 2008: 3-4'den yararlanılarak derlenmiştir);

- Vatandaşın kamuya ait pek çok bilgiye doğru ve eksiksiz bir şekilde erişimini sağlar.
- Katılımcılığı ve yerel demokrasiyi güçlendirerek vatandaşların hak ve sorumluluklarının güvence altına alınmasında önemli bir toplumsal hareket sağlar.
- Kolektif karar alma ve sorumlulukları paylaşmayı güçlendirir.

- Kamu mali yönetiminde vatandaşların etkisini artırır. Böylece başta yoksullukla mücadele olmak üzere birçok toplumsal konunun öncelikli hale gelmesi sağlanır. Bu durum özellikle dezavantajlı grupların yararınadır.
- Sosyal bilinç ve sosyal sorumluluğu geliştirir.
- İnsan kaynakları ve sosyal sermayeyi geliştirir.
- Vatandaşların, devletin karar ve politikalarını etkileme ve yönlendirme gücü artar.
- Devlete toplumsal konulara ilişkin çalışmalarındaki performansını artırmada yol göstericilik sağlar.
- Sosyal amaç ve sosyal performansı geliştirmeye yönelik çabalar, devletin saygınlığını artırır.
- Devletin vatandaşlarına karşı olan hesap verebilirliğini güçlendirir.
- Yolsuzluk ve yönetim bozukluklarını minimize ederek devlete olan güveni artırır.
- Sosyal denetim ve sağladığı sosyal bilgi, devletin vatandaşların ihtiyaçlarını daha iyi yönetmesini, fırsat ve tehditleri daha iyi görmesini ve böylece finansal performansını iyileştirmesini sağlar.
- Kamu hizmetlerinin kalitesini iyileştirir.

Tüm faydalarına rağmen, sosyal denetim bir takım sıkıntıları da bünyesinde taşımaktadır. Öncelikle zaman kısıtı bu denetimin uygulanmasını zora sokar. Uzun bir süreci olması ve bu süreçte yaşanacak tıkanıklıklar, uygulamanın gerçekleşmesini sıkıntıya düşürebilir. Benzer sıkıntı maliyetler açısından da geçerlidir. Devletin sosyal denetimi yerine getirmesi meşakkatli ve çok yönlü bir çalışmayı gerektirmektedir. Sosyal denetim farklı paydaşların sürece dâhil olması ve bu paydaşlarla eşgüdümlü bir çalışma içerisinde olunması sebebiyle devlete belirli bir maliyet yüklemektedir. Bazı paydaşların denetimi manipüle etme yönündeki çabaları da diğer bir sıkıntı kaynağıdır.

Sosyal denetim, sahip olduğu nitelikler ve sağladığı avantajlarla diğer denetimlerden farklılık arz etmektedir. Mali denetim mali bilgilerin doğruluğu ve bütüncüllüğünü kontrol etmeye yaramaktadır. Operasyonel denetim de benzer şekilde mali sonuçların prosedürler, planlar, politikalar, kanunlar, düzenlemeler, belirlenen amaçlar ve etkin kaynak kullanımıyla uyumlu olup olmadığını denetlemektedir. Bütün bunların tersine, sosyal denetim bir kurumun veya bir programın performansının toplumsal değerler, toplumsal faydalar ve bu toplumsal faydaların iyi yönetim ilkeleri ışığında farklı sosyal gruplar arasında adil ve etkin olarak dağıtılıp dağıtılmadığı göz önüne alınarak değerlendirilmesidir (India Centre For Good Governance, 2005: 13-14). Diğer denetimlerden belki de en önemli farkı vatandaşlarına denetime katılma şansı vermesidir. Toplantılar, lobi faaliyetleri

ve çeşitli mülakatlar yoluyla vatandaşların seslerinin duyulmasını sağlamaktadır (Berthin, 2011: 31). Bunların yanında, sosyal denetim daha kapsamlı ve daha geniş bir bakış açısı sağlamasıyla da diğer denetimlerden ayrılmaktadır.

3.2. Vatandaş Sözleşmeleri

“Hizmet Sözleşmesi”, “Hizmet Standartları Girişimi”, “Vatandaş/Müşteri Sözleşmesi”, “Kamu Hizmetleri Sözleşmesi” ve “Hizmet Diyalogu” gibi farklı isimlerle (Ateş ve Okur, 2009: 107) anılan vatandaş sözleşmeleri hizmetlerin nasıl ve ne zaman sunulacağına, yani hizmete ait temel bilgilere, hizmetten kimin sorumlu olduğuna, hizmet standartlarına uyulmadığı takdirde şikâyet mekanizmalarına dair bilgileri içermektedir (Carty, 2004: 1). Bu bağlamda, vatandaş sözleşmeleri bir takım hizmetlere yönelik vatandaşların haklarını, hizmetlerin standartlarını, vatandaşların uymaları gereken kuralları ve ileride bir sıkıntıyla karşılaşmamak için alınması gereken tedbirleri tanımlayan bir tür basın açıklamasıdır (Government of India Second Administrative Reforms Commission, 2009: 34).

Vatandaş sözleşmeleri hesap verebilirliği sağlaması ve vatandaşları sürece dâhil etmesiyle vatandaş odaklı denetimin önemli bir bileşenini oluşturur. Diğer bir ifadeyle, sosyal denetimden sonra vatandaş sözleşmeleri de vatandaş odaklı denetimi sağlamanın yollarından bir diğeridir. Vatandaş sözleşmeleri, okullar, hastaneler ve polis faaliyetleri için bir takım performans hedefleri ve hizmet standartları koyarak bunları kamuoyuna duyurur. İlgili kamu kurumlarının da söz konusu hedef ve standartlara uyması beklenir (Lonsdale, t.y: 2). Vatandaşlar bu göstergelere uyulup uyulmadığını hizmetin uygulaması sırasında inceleme şansına sahip olur. Eğer bir aksaklık veya hata varsa bu aksaklık veya hatayı bildirme, hizmetle ilgili şikâyetlerini dile getirme ve yapılmasını istediği düzenlemeleri belirtme imkânına sahiptir.

Vatandaş sözleşmeleri, hizmetlerden beklenenler, etkin kaynak kullanımı ve şeffaflık ve hesap verebilirliğin eşanlı olarak sağlanmasını garanti altına almaktadır. Kamu sektöründe işleyişte meydana gelen yanlışlıkların düzeltilmesi ve hizmet kalitesinin iyileştirilmesini sağlayarak kurum ve vatandaş arasındaki ilişkiyi de daha sağlam ve yakın hale getirir. Hem merkezi hem de yerel düzeyde uygulanabilen vatandaş sözleşmeleri hangi hizmeti, kimin, ne zaman ve nasıl sağlayacağı konusuna açıklık getirir. Hizmetlere yönelik bu yöndeki düzenlemelerin yazılı hale getirilmesiyle oluşan vatandaş sözleşmeleri yerel yönetimlerde belediye başkanı ve merkezi yönetimde ise ilgili bakanın imzalamasıyla yürürlüğe girer. Fakat öncelikle birim düzeyinde gerekli hazırlıkların yapılması, taslak sözleşmenin hazırlanarak ilgili yetkililer tarafından onaylanması gerekmektedir. Daha sonra bakan veya belediye başkanının uygun görmesiyle kamuoyuna duyurulmaktadır (Berthin, 2011: 52).

Vatandaş sözleşmelerinin öncüsü olan İngiltere’de bu sözleşmeler eğitim, sağlık, güvenlik, vergi ve daha birçok kamu hizmeti alanında görülmüş, 1997 yılına kadar bakanlıklar için 40’tan, yerel yönetimler için 10.000’den fazla sözleşme

oluşturulmuştur (Ekici, Koçyiğit ve Küçük, 2009: 80). 1997 yılında iktidara gelen Tony Blair liderliğindeki İşçi Partisi, vatandaş sözleşmesi uygulamasına sahip çıkmıştır. İlk olarak “Önce Hizmet” (Service First) adıyla, daha sonra “Devleti Modernize Etme (Modernizing Government)” adı altında kamu yönetimindeki yeni yapılanmanın önemli bir parçası haline getirmiştir (Ateş ve Okur, 2009: 110). Bu bağlamda, sözleşmelerin içeriği de bir parça değişmiştir. Vatandaş Sözleşmeleri son haliyle dokuz ilkedен oluşmaktadır. Bu ilkeler sırasıyla şu şekildedir (McGuire, 2001: 517):

- Hizmet standartları oluşturmak,
- Açık olmak ve tam bilgi sağlamak,
- Danışma ve katılımı sağlamak,
- Hizmetlere erişimi sağlamak ve tercih hakkını iyileştirmek,
- Herkese adil davranmak,
- İşler yanlış gittiğinde doğrusunu yapmak,
- Kaynakları etkin kullanmak,
- Yenilikçi olmak,
- Diğer hizmet sağlayıcılarla iş birliğine gitmektir.

Bu değişim, sadece İngiltere’yle de sınırlı kalmamış, diğer ülkeleri de etkilemiştir. Birçok ülke vatandaş sözleşmeleri hazırlamaya başlamıştır. Birçok ülke yönetsel, kültürel, ekonomik ve siyasi gelenekleri ve yapılarına göre vatandaş sözleşmelerini tasarlamakta ve uygulamaktadır. Örneğin, Fransa ve Birleşik Krallık’ta “yukarıdan aşağı” bir yöntem uygulanmaktadır. Bu yöntemde merkezi bir kamu kurumu, merkezi ve yerel düzeyde uygulanacak olan sözleşmelerin tüm bileşenlerini ve standartlarını belirlemekte, tüm kurumlar bunlara uymak zorunda kalmaktadır. “Aşağıdan yukarı yöntemde” ise merkezi yönetim genel çerçeveyi çizmekte, kamu kurumları sözleşmelerin içeriğini ve ilkelerini vatandaşların beklentilerine göre kendileri belirlemektedirler. ABD, İtalya ve İspanya bu yöntemi uygulayan ülkelerdir (Torres, 2003: 10-11).

Vatandaşlarla devlet arasında güven oluşturma yönünde yarar sağlayan vatandaş sözleşmeleri iyi yönetim açısından da oldukça önemlidir. Yolsuzlukların azalması ve hizmetlerin niteliğinin iyileştirilmesine olanak sağlayarak, iyi yönetişimin hem arzı hem de talebini güçlendirirler. Vatandaş sözleşmelerinin yararı sadece bununla da sınırlı değildir. Bu sözleşmelerin sağladığı diğer faydalar şöyle sıralanabilir (Post ve Agarwal, t.y.: 2):

- Herkesin kolayca anlayabileceği hizmet sunum standartları oluşturur.
- Hizmet sunum standartlarına uyulacağına dair kamusal taahhütler, kurumların etkinliği ve performansı artırır.
- Hizmetlerin performansının daha tarafsız olarak izlenebileceği bir yol sunar.

- Hizmet sunumunda daha profesyonel ve vatandaşa daha çok cevap verebilir bir ortam sağlar. Bu bağlamda, hesap verebilirliği güçlendirir.
- Kamuda görülen etik dışı uygulamaları azaltır.
- Şeffaflığı artırarak ve vatandaşların hakları konusunda daha farkında olmalarını sağlayarak, yolsuzluğu ve rüşveti azaltır.
- Vatandaşların hizmetler için ödediği paraların devletin kasasına girmesini sağlayarak, kamu gelirlerini artırır.

Vatandaş sözleşmeleri uygulamalarında birçok sorunla da karşı karşıya kalınmaktadır. Bu sorunların başında hem kamu çalışanlarının hem de kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların vatandaş sözleşmelerine ilişkin farkındalık düzeyinin düşük olması gelmektedir. Özellikle vatandaşlar bu sözleşmelerde yazanların ne kadar yerine getirilip getirilmediğine fazla dikkat etmezler. Böyle olunca da kamu çalışanları belirtilen standartlarda hizmet sunmayı önemsemeyebilirler. Diğer bir sorun ise özellikle bazı sektörlerde, vatandaşların beklentilerini aşırı derecede artırabilme potansiyelidir. Bu da istenmeyen tartışmaların ve şiddet olaylarının ortaya çıkmasına neden olabilir. Öte yandan, vatandaş sözleşmelerindeki hizmet standartlarına uyulmaması durumunda elektrik ve su gibi hizmetler dışında, çoğunlukla vatandaş için önemli bir yaptırım yoktur veya tazminat durumu ortaya çıkmamaktadır. Bu yüzden, vatandaş sözleşmeleri genelde yönetim tarafından verilen bir vaat olarak kalmaktadır (Coşkun, 2010: 94-100). Bu bağlamda, gerekli yaptırımların ortaya konulduğu yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Aksi halde sözleşmelerin sürekliliğini sağlamak mümkün olmayacaktır.

3.3. Katılımcı Bütçeleme

Katılımcı demokrasi yaklaşımının mali açıdan yansıması olan katılımcı bütçeleme anlayışı karar alma süreçlerinin meşruiyetini sağlama ve finansal hesap verebilirliği yaygınlaştırmada yeni bir metottur (Wu ve Wang, 2011: 263). Bu bağlamda, vatandaş odaklı denetimi sağlamak için kullanılan araçlardan da birini oluşturmaktadır. Vatandaşların kamuda bütçe oluşturma süreçlerine katılarak hangi kaynakların nasıl ve ne amaçla kullanıldığını görme ve bu süreçlere müdahale ederek yönlendirme yetkisiyle vatandaş odaklı denetimin bileşeni olma niteliğini kazanmıştır. Artık kamusal kaynaklar ve hizmetler vatandaşların ihtiyaç ve beklentileri doğrultusunda şekillendirilebilmektedir. Böylece kaynakların etkin olmayan bir şekilde kullanılmasının ve hizmet kalitesinin bozulmasının önüne geçilmektedir. Tüm hizmet ve kaynaklar vatandaş için, vatandaşın katılımıyla kullanılıp denetlenebilmektedir.

Katılımcı bütçeleme dünyada ilk kez 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre yerleşim yerinde uygulamaya konmuştur. Porto Alegre'nin her semtinde katılımcı bütçe, halka açık olarak yapılan toplantılarda mahalle halkının kendi yerleşim bölgelerine ayrılan bütçenin öncelikleri konusunda karar vermesine olanak sağlayan bir sistem olmuştur (Löwy, 2000: 87). Brezilya'da yerel düzeydeki bu katılımcı

bütçeleme uygulamasıyla ilk kez yoksul ve çalışan kesim doğrudan kamusal bütçe kararlarına katılmış ve çok sayıda kamusal kararın alınmasında doğrudan belirleyici olmuştur. Bu sayede, katılımcı bütçeleme, katılımcı demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmuştur. Vatandaşlar bütçe, vatandaşlık hakları ve vergi gibi konularda söz sahibi olmuştur. Ayrıca, uygulamanın başladığı 1989 yılından sonraki on yıl içinde temiz içme suyu kullanma oranı, kanalizasyon oranı, asfaltlanan yol uzunluğu, okullaşma oranı gibi fiziki ve sosyal altyapılarda önemli ilerlemeler sağlanmış tır (Sakinç ve Aybarç Bursalıoğlu, 2014: 3). 1.3 milyon nüfuslu Porto Alegre’de 1990 yılında 600 civarında olan katılımcı sayısı bugün 40.000’lere ulaşmıştır (TEPAV, 2007: 3). Günümüzde Arjantin’den ABD’ye, İtalya’dan İngiltere’ye dünyada yüzlerce kentte yerel demokrasi modeli olarak uygulanmaktadır. Katılımcı bütçeleme anlayışı temelde bireyler ya da sivil toplum kuruluşları tarafından gönüllü ya da düzenli olarak, belirlenmiş bir takvim ile belediye bütçesinin en azından bir kısmı için karar verme sürecine katılmayı esas almaktadır (Goldfrank, 2006: 4).

Katılımcı bütçeleme vatandaşların bütçe yapımı sırasında karar alma süreçlerine aktif olarak katılımını ifade etmektedir (Baogang, 2011: 122). Daha açık bir ifadeyle, yerel yönetimlerin mevcut mali kaynaklarının bir kısmının veya tamamının yönetimi ve tahsisine ilişkin kararlara vatandaşların doğrudan veya dolaylı şekilde katılımına imkân veren bir araçtır (Social Development Team Europe and Central Asia Region, 2006: 1; UN-Habitat, 2004: 20). Vatandaşlar, katılımcı bütçelemeyle, yerel yönetim bütçesinin nasıl, nereye ve ne şekilde harcanacağına dair karar alma ve bütçeleme süreçlerine aktif olarak katılma şansına sahip olurlar (Aksoyer, 2014: 23). Bu bağlamda, katılımcı bütçelemenin vatandaşla devlet arasındaki ilişkileri değiştirip vatandaş lehine iyileştirmeyi ve vatandaşın karar alma süreçlerindeki rolünü güçlendirmeyi amaçlamaktadır. İyi yönetişimi sağlamada önemli araçlardan birini oluşturmaktadır. Böylece, devletin performansı düzeltilip, demokrasinin kalitesinin geliştirilmesi olanaklı hale gelmektedir (Wampler, 2007: 21). Bu sayede mali saydamlık ve hesap verebilirlik de sağlanabilmektedir. En önemlisi de vatandaş odaklı hizmet anlayışını mümkün kılmaktadır (Baogang, 2011: 123-124). Katılımcı bütçeleme vatandaş yerel yönetimlerdeki bütçeleme süreçlerine dâhil etmesi ve onların görüşlerini dikkate almasıyla vatandaş odaklı hizmet anlayışı yanında vatandaş odaklı denetim anlayışını da gerçekleştirmiş olmaktadır. Vatandaşlar, kaynakların talep edildiği yönde ihtiyaç ve önceliklere göre doğru bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını izleme şansı bulmaktadır. Diğer bir ifadeyle, katılımcı bütçelemeyle vatandaşlar ve sivil örgütleri harcamaların tahsisinde, kamu hizmetleriyle ilgili taleplerin iletilmesinde, kamu hizmetlerinin denetiminin sağlanmasında aktif rol oynamaktadırlar (Bassoli, 2011: 1183).

Katılımcı bütçelemede karar alma süreçlerine katılan birçok aktör mevcuttur. Bu aktörler sırasıyla şöyle ifade edilebilir: Vatandaşlar, yerel sivil toplum örgütlerinden temsilciler, yerel konseyler, yerel yönetim ve iş çevrelerinden temsilciler. Bu süreçte aktörler kamu kaynakları ve kamu yatırımları üzerinde tartışma, analiz etme,

önceliklendirme, izleme ve değerlendirme yapmaktadırlar. Bu noktada özellikle vatandaşların oynadığı roller önemlidir. Vatandaşlar temel olarak kamusal mal ve hizmetlere beklentilerini dile getirmekte, bu beklentileri diğer üye ve temsilcilerle tartışmakta ve böylece öncelikleri beraberce oluşturmaktadırlar. Bunun ötesinde, katılımcı bütçelemeyi şekillendiren kural ve süreçlerin oluşturulmasında da rol oynamaktadırlar. Bu bağlamda, yerel yönetim temsilcileri vatandaşları bir taraftan süreçle ilgili eğitmekte diğer yandan da sürecin içerisine onları dâhil etmektedirler. Bütçe kabul edildikten ve uygulamaya girdikten sonra da vatandaşlar bütçe uygulamalarının gözden geçirilmesi, yapılan çalışmaların izlenip değerlendirilmesine katılmaktadırlar (Social Development Team Europe and Central Asia Region, 2006: 3-4).

Katılımcı bütçelemenin uygulamaya konabilmesi için öncelikle her kesimden (bürokratlar, sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar ve siyasiler) destek görmesi önemlidir. Bu kesimlerin tamamı katılımcı bütçeleme anlayışını benimseyip hayata geçirilmesi için çaba göstermelidir. Çünkü katılımcı bütçeleme isminden de anlaşılacağı üzere bütçeyi oluşturacak paydaşların katılımıyla gerçekleştirilebilir. Bazı paydaşların sürece destek vermemesi ve dâhil olmaması/olamaması katılımcı bütçenin eksik kalmasına ve aksak işlemesi ihtimalini yükseltir. Bu destekler olmadığı takdirde katılımcı bütçelemeyi uygulamak; uygulansa da istenilen sonuçlara ulaşmak pek mümkün değildir.

Katılımcı bütçeleme çeşitli şekillerde uygulanıyor olsa da genel olarak, katılımcı nitelik taşıyan bir bütçeleme modelinin ortak faaliyetleri sırasıyla şöyle ifade edilebilir (Sakinç ve Aybarç Bursalıoğlu, 2014: 2-3):

- Bütçe harcamaları veya kalemleri bakımından halk, bütçenin hazırlık aşamasındaki tartışmalara katılmalıdır. Kıt kaynakların etkin kullanımı sorununu çözmek için halkın bütçe tartışmalarına katılımı önem arz etmektedir.
- Katılım tüm kent veya yerleşim yeri düzeyinde gerçekleştirilmelidir. Katılım, yerel meclis üyelerini ve yerel yöneticileri de kapsayacak şekilde olmalı ve bu bağlamda geniş bir işbirliği içinde çalışılmalıdır.
- Tekrarlanan/kurumsal hale gelen bir süreç olmalıdır. Toplantı veya müzakerelerin yılın tamamına yayılan ve belirli bir takvime göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.
- Toplantı veya halka açık tartışmalar şeklinde gerçekleşecek katılım, kamu yönetimi açısından bir tür “danışma” olarak değerlendirmelidir. Toplantılardan çıkan kararlar, harcama önceliklerinin oluşturulmasında dikkate alınmalıdır.
- Bütçe sonuçları, hesap verme sorumluluğu kapsamında denetime açık olmalıdır.

Katılımcı bütçeleme taşıdığı nitelikleriyle önemli faydalar sunmaktadır. Bunlardan ilki, demokrasi inancını güçlendirmesidir. Vatandaşların demokrasinin farkında olmalarını sağlamaktadır. İkincisi, katılımcıların (vatandaşların) demokratik hak ve sorumluluklarının öğrenmeleri olmaları bakımından pedagojik bir etki yaratmaktadır. Her düzeyde demokrasinin benimsenip daha katılımcı bir şekilde uygulanması mümkün hale gelir. Üçüncü olarak, devlet yönetimlerinin mali performansı iyileşerek kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik artmaktadır. Son olarak ise, kamu kaynaklarının harcanmasında yeniden dağıtıcı etkiye sahiptir. Bu sayede yoksul durumdakilerin yaşam kalitesi iyileştirilebilir (Marquetti, Schonerwald da Silva, and Campbell, 2012: 63). Kaynaklar ihtiyaçlara göre dağıtılarak yanlış kaynak kullanımı ve israf önlenir. Ayrıca, katılımcılığın verdiği avantajla, ihtiyaç sahiplerinin ve öncelikli alanların tespiti daha kolay hale gelirken, kaynakların da bu ihtiyaç ve öncelikler doğrultusunda tahsisi mümkün olur. Böylece, ekonomik ve sosyal gelişmişliğin sağlanması konusunda da avantaj sağlanır.

Katılımcı bütçelemeyi hayata geçirmede bir takım sıkıntılar da bulunmaktadır. Bu sıkıntıların başında projelerin çoğu kez uygulamaya konamaması, kaynakların ihtiyaç ve beklentileri karşılamada yetersiz kalması ve bütçelemeyi uygulamaya koymada zamanın yetersizliği gelmektedir (Community Pride Initiative/Oxfam UK Poverty Programme, 2005: 20). Özellikle taraflar arasında, yani vatandaşlar/vatandaş temsilcileri ve kurum yetkilileri arasında yaşanan tartışmalar ve bazı konularda bir türlü uzlaşmaya varılamaması, katılımcı bütçelemenin hayata geçmesini zorlaştırmaktadır. Bir de vatandaş talepleri belirlenen zaman dilimleri içerisinde ve tam manasıyla karşılanacak biçimde gerçekleştirilemezse durum daha da zora sokmaktadır. Bunun yanında, doygunluğa ulaşmış bir mahallenin beklentilerinin az olması nedeniyle katılımın düşük olması (Özen ve Yontar, 2009: 291), müşteri odaklı kamu yönetim sistemi, yasal ve bürokratik zorluklar katılımcı bütçelemeyi uygulamada karşılaşılabilecek diğer potansiyel sıkıntılardır.

3.4. Vatandaş Rapor Kartları

Vatandaşlar bilgi eksikliği ve hizmete erişim gibi kamusal hizmetler konusunda çeşitli problemlerle karşılaşmaktadırlar. Vatandaşların kamusal hizmetlere ilişkin şikâyetlerini ve isteklerini tespit edebilmek için Vatandaş Rapor Kartları uygulamasına başvurulmaktadır. Başta Hindistan olmak üzere bazı ülkelerde başvuru bu yöntemde kişilerin kamusal hizmetler ve kamusal üretim konusundaki tatmin düzeylerini öğrenmek mümkün olmaktadır. İçerik ve uygulama yönleriyle müşteri memnuniyeti araştırması niteliği taşımaktadır (Romero, t.y.: 29). Bununla beraber, bu tür bir uygulama, devletin vatandaşına karşı daha açık ve daha hesap verebilir olması yönünde önemli araçlardan birini oluşturmaktadır.

Vatandaş rapor kartlarının, vatandaşların kamusal hizmetlerdeki problemlere yönelik toplu gösteri ve protesto gibi daha aşırı tepki verme isteğinin azalmasını

sağlama potansiyeline sahip olduğunu söyleyebiliriz. Bu noktada, şikâyetler ve problemlerin ne kadar dikkate alınıp düzeltildiği ve bu uygulamanın ne kadar sağlıklı ve düzenli olarak yapıldığı önemlidir. Bu uygulama kurumsal bir hale getirildiği takdirde sistematik problemlerin çözülmesini ve kamusal hizmetlerin her yönüyle iyileşmesini olanaklı hale getirebilir.

Vatandaş rapor kartları kamu hizmeti sunucularının performansının zayıflığı hakkındaki toplumsal farkındalığı sağlarken; söz konusu hizmet sunucularının daha etkin ve cevap verebilir olmasını da sağlar. Bu bağlamda, kamu hizmetlerini kullananlara yönelik kamu hizmetlerinden farklı boyutlarıyla sağladıkları faydayı ölçen bir araştırma yapar. Aynı zamanda, bu araştırmayla hizmetlerin dolaylı maliyetleri ile kamu hizmetlerindeki yolsuzluğun varlığı ve boyutu da tespit edilmeye çalışılır. Sonuç olarak kamu hizmetlerini vatandaşların perspektifinden değerlendirmeye çalışan bir araştırmadır (India Centre For Good Governance, 2005: 12-13).

Vatandaş rapor kartları kamu girişimleri ve kamusal hizmetlerdeki temel değerleri ve reform gereksinimlerini tespit etmeye yardımcı olur. Bu bağlamda, vatandaş rapor kartları aracılığıyla kamu hizmetlerinin varlığı, kalitesi, erişilebilirliği, hızlılığı, örtük maliyetleri ve ne kadar düzenli olduğu hakkında vatandaşlardan bir geri bildirim sağlanır. Böylece, hangi hizmetlerin daha nitelikli olduğu, vatandaşların hangilerini daha iyi ve hangilerini daha öncelikli bulduğu öğrenilebilir. Kamusal hizmetlerin performansı ölçülerek hizmetler arasında bir sıralama yapmak mümkün hale gelir. Bu durumda vatandaşların hizmetlerin niteliği konusunda farkındalığı artarken, daha iyi kamu hizmeti beklentileri ve talep etmelerine aracılık sağlar (Berthin, 2011: 48).

4. VATANDAŞ ODAKLI DENETİMİ UYGULAMADAKİ SIKINTILAR VE ATILMASI GEREKEN ADIMLAR

Sosyal denetim, vatandaş sözleşmeleri, katılımcı bütçeleme ve vatandaş rapor kartları gibi uygulamalar vatandaş odaklı denetimi mümkün kılan başlıca araçlardır. Her aracın kendine göre bazı artı-eksileri vardır ve her biri farklı yer ve zamanlarda kullanılmaktadır. O yüzden, bu araçların entegre bir biçimde, belirlenen amaç ve stratejiler doğrultusunda, doğru ve sağlıklı bir şekilde uygulanması önemlidir. Ayrıca, söz konusu araçların değişen ihtiyaç ve beklentilere göre mevcut aksaklıkları giderecek şekilde geliştirilmesi de gerekmektedir. Vatandaş odaklı denetim bu araçlarla sınırlandırılmamalıdır. Bu araç ve yöntemlere yenileri eklenerek vatandaş odaklı denetimin hem kapsamı hem de etkinliği artırılmalıdır.

Her şeyden önce vatandaş odaklı denetimin uygulanmasını sıkıntıya sokan unsurlar ortadan kaldırılmalıdır. Bu unsurlar sırasıyla şöyle ifade edilebilir (Lonsdale, t.y.: 12-13):

- *Vatandaşların Ne İsteddiğini Bilme:* Vatandaş odaklı denetimde karşılaşılabilecek problemlerin başında, vatandaşların kamu hizmetlerinden ne beklediğini ve söz konusu hizmetler hakkında ne düşündüğünü sağlıklı olarak tespit etmenin zorluğu gelmektedir.
- *Uygun Beklentilerin Ne Olduğunu Anlama:* Vatandaşların farklı beklentileri arasında uzlaşya varıp en uygun beklentilerin hayata geçirilmesini sağlama vatandaş odaklı denetim için gerçekleştirilmesi güç bir durumdur. Kaynak tahsisi ve öncelikleri belirleme konusundaki çelişkileri bertaraf etmek gerekir.
- *Vatandaşlara Erişimin Güç Olması:* Bazı vatandaşlara ve gruplara erişimde sıkıntı yaşanması vatandaş odaklı denetimi zora sokmaktadır. Örneğin, bazı etnik gruplar, azınlıklar, yoksullar ve evsizlere ulaşmak, düşüncelerini almak ve temsil edilmelerini sağlamak zor olabilir.
- *Denetçi Çelişkisi:* Bazı denetçilerin belirli grupların çıkarlarını koruması veya belli bir anlayışa hizmet etmesi, vatandaş odaklı denetimin sağlıklı şekilde işlenmesini önlemektedir. Böyle bir durum denetçilerin adil ve eşitlikçi davranmasını engellemektedir.
- *Maliyetler:* Böyle bir denetim anlayışı oldukça maliyetlidir. Çok sayıda vatandaşa ulaşmak ve onları doğrudan veya dolaylı şekilde kamu hizmetlerinin denetim sürecine dâhil etmek gerekmektedir.
- *Etik:* Vatandaşlar, kişisel bilgilerin güvenliği konusunda hassas davranılmasını beklerler. O yüzden denetim sırasında kişilerin açıkladığı görüşler ve bazı spesifik bilgilerin suiistimali olasılığı vatandaş odaklı denetimi zora sokmaktadır.
- *Görevli/Temsilciler Üzerindeki Etkiler:* Özellikle denetim faaliyetinde yetkili kişi ve temsilciler çeşitli siyasi çevreler ve baskı grupları tarafından yönlendirilmeye çalışılabilir. Bu duruma gelişmekte olan ülkelerde daha sık rastlanmaktadır. Böyle bir durumun varlığı, vatandaş odaklı denetimin işlerliğini sıkıntıya sokmaktadır.

Vatandaşlar yukarıda sözü geçen sıkıntılar giderilmediği ve gerekli reformlar yapılmadığı sürece kamu hizmetleri alanındaki problemlerin ve yolsuzlukların devam edeceğine inanmaktadırlar. Böyle bir ortamda vatandaş odaklı denetimi hayata geçirmek zordur fakat bir gerekliliktir. O yüzden bazı adımların mutlak olarak atılması gerekmektedir (Khan, 2007: 78):

- Vatandaşların doğrudan veya dolaylı şekilde kamu hizmetlerinin denetimine katılmasını sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması,
- Sağlam ve istikrarlı işleyen siyasi yapı ve yönetimin varlığı,
- Vatandaşların bütçe, performans göstergeleri ve diğer kamusal bilgilere kolay, doğru ve zamanında erişim hakkının sağlanması,
- Güçlü ve etkin yapıdaki bir sivil toplum ve sivil toplum kuruluşlarının varlığı,

- Kamu yöneticilerinin ve kamu görevlilerinin gerekli donanıma sahip olacak şekilde eğitilmesi.

Bütün bunların yanında, vatandaş odaklı bir denetimin etkinliği bir ülkede yönetişime, hukukun üstünlüğüne, demokrasi ve insan hakları uygulamalarının niteliğine ve özgür medyanın varlığına büyük ölçüde bağlıdır (Khan, 2007: 74). Ayrıca, kamusal hizmetlerin sunumunda inovasyon ve değişime ne kadar önem verdiği ve bu yönde ne gibi adımlar attığı da önemlidir (Lonsdale, t.y.: 9). Bu unsurlardaki eksikler veya aksaklıklar, kamu hizmetlerindeki vatandaş odaklı denetimi olumsuz yönde etkilemektedir.

Vatandaş odaklı denetimin doğru ve etkin bir şekilde uygulanmasını zora sokan sıkıntılar giderilebilirse, hem devlet hem de toplum açısından oldukça önemli faydalar sağlanabilecektir. Öncelikle kamu hizmetleri her yönden iyileşecektir. Vatandaşların daha nitelikli, hızlı ve etkin hizmet alabilmesi mümkün hale gelecektir. Katılımcılık ve yönetim anlayışı hem yerel hem de ulusal düzeyde benimsenecektir. Vatandaşlar hak ve sorumluluklarının daha farkında, özgüveni ve millî görev bilinci yüksek kişiler haline gelecek; bu da o toplumda demokrasi anlayışını geliştirecektir. Ayrıca kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması, hükümet plan ve programlarının kredibilitésinin artması ve hizmet anlayışındaki eksiklik ve hataların kolayca görülüp düzeltilmesi mümkün hale gelecektir. Vatandaş odaklı denetim anlayışının hayata geçirilmesi aynı zamanda şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlayarak yolsuzlukları önleyebilecektir.

SONUÇ

Neoliberal küreselleşme sürecinde devlete yüklenen anlam ve devletten beklenen işlevler de değişmektedir. Bireyi hedefe koyan bir anlayış çerçevesinde devletler ve ekonomiler yeniden şekillenmektedir. Bu bağlamda, vatandaş sadece müşteri olarak gören liberal anlayışa alternatif olarak, bireyi vatandaş olarak gören ve vatandaş odaklılık temelinde kamu hizmetlerini yeniden tanımlayan liberal-sol yaklaşım ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımının neyi ifade ettiği önem taşımaktadır.

Vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımının bir boyutu da denetimin vatandaş odaklı hale getirilmesidir. Sadece hizmetlerin sunumu değil, denetimi de vatandaş odaklı hale getirilmelidir. Vatandaşların bütçe süreçlerine daha fazla katılması ve denetimin vatandaş beklentilerini karşılayarak vatandaşlar tarafından anlaşılıp değerlendirilebilecek bir hale getirilmesi olarak ifade edilebilecek olan vatandaş odaklı denetim henüz yeni bir düşüncedir. Bu bağlamda vatandaş odaklı denetimin neyi ifade ettiği ve nasıl gerçekleştirilebileceği üzerinde daha fazla düşünmek gerekir.

Vatandaş odaklı denetim süreci sosyal denetim, vatandaş sözleşmeleri, katılımcı bütçeleme ve vatandaş rapor kartları çerçevesinde ele alınmaktadır.

Elbette, bu araçlar, vatandaş odaklı denetim için gerekli ve önemli uygulamalardır. Fakat vatandaş odaklı denetim için öncelikle vatandaşlık bilincinin geliştirilmesi ve bunun yönetim süreçlerine yansıtılması asıl gerekliliktir. Diğer yandan, mevcut uygulamaların zafiyetlerinin giderilerek mükemmelleştirilmesi, uygulanabilir yeni araç ve politikaların geliştirilmesi gerekir. Nitekim modern toplumlarda ortaya çıkan bazı gelişmeler sürdürülebilir bir kamu hizmeti için vatandaş odaklılığı zorunlu hale getirmektedir. Okuma yazma oranlarının artışı, vatandaşların politik süreçler hakkında daha bilinçli hale gelmesi, bilişim teknolojileri sayesinde vatandaşların süreçlere katılımının kolaylaşması ve yine bilgi iletişim teknolojileri sayesinde kamusal bilginin şimdiye kadar olmadığı şekilde yoğun, detaylı ve kullanışlı hale gelmesi vatandaş odaklı yönetimi hem gerekli hem de mümkün hale getirmektedir. Vatandaş odaklı yönetim ise ancak vatandaş odaklı bir denetim süreciyle anlamlı hale gelecektir.

KAYNAKÇA

- Aksoyer, Cansu (2014), “Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçe”, Şeffaf Gündem, Sayı: 9, s. 22-25.
- Ateş, Hamza ve Yaşar Okur (2009), “Kamu Kurumlarında Performans ve Denetimin Etkinliğinin Artırılması için Bir Alternatif: Yurttaş Şartları”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt. 18, Sayı: 2, s. 101 – 125.
- Baker, Francois P. (1995), “Marketing in a Local Authority”, Journal of Marketing Practice: Applied Marketing Science, Vol: 1, No: 4, pp. 73-84.
- Baogang, He (2011), “Civic Engagement through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work”, Public Administration and Development, Volume: 31, Issue: 2, pp.122–133.
- Bassoli, Matteo (2011), “Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements”, International Journal of Urban and Regional Research, Vol: 36, Issue: 6, pp. 1183 - 1203.
- Berthin, Gerardo (2011), “A Practical Guide to Social Audit as a Participatory Tool to Strengthen Democratic Governance, Transparency and Accountability”, Transparency and Accountability in Local Governments, UNDP Regional Centre for Latin America and the Caribbean, Panama.
- Canadian Centre for Management Development (1999), Citizen Centred Service: Responding to the Needs of Canadians for the Citizen-Centred Service Network. <http://www.iccs-isac.org/en/pubs/CCHandbook.pdf>, (11.08.2012).
- Carty, Winthrop (2004), “Citizen’s Charters a Comparative Global Survey”, The Official Launch of the Mexican Citizen’s Charter Initiative, Mexico, June.
- Community Pride Initiative/Oxfam UK Poverty Programme (2005), Breathing Life into Democracy: The Power of Participatory Budgeting, February, <http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/breathing%20life%20into%20democracy.pdf>, (8.04.2012).
- Cooper, Terry L., Thomas A. Bryer ve Jack W. Meek (2006), “Citizen-Centered Collaborative Public Management”, Public Administration Review, Issue: Special Issue (December), pp.76-88.
- Coşkun, Selim (2010), “Vatandaş Sözleşmeleri: Farklı Ülkelerdeki Uygulamalar ve Genel Değerlendirme”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 24, s. 87-102.
- Çukurçayır, M. Akif (2009), Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim, Çizgi Kitabevi, Konya.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2006), Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010), Ankara, Mayıs.

- Duggan, Martin (2010), Citizen Centred Service Delivery, Curam Software, http://www.curamsoftware.ca/sites/default/files/doc_files/USENWP-CCSD.pdf, (11.11.2011).
- Ekici, Birol, Mustafa Koçyiğit ve Yusuf Kenan Küçük (2009), “Yerel Yönetim Hizmet Bildirgeleriyle Vatandaş Memnuniyetinin Artırılması: Su Abonelik Hizmetleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 18, Sayı: 1 (Ocak), s. 71-96.
- Eivani, Farzad, Kamran Nazari ve Mostafa Emami (2012), “Social Audit: From Theory to Practice”, *Journal of Applied Science Research*, Volume: 8, No: 2, pp. 1174-1179.
- Goldfrank, Benjamin (2006), Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting, <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/LatinAmerica.pdf>, (22.04.2008)
- Government of India Second Administrative Reforms Commission (2009), Citizen Centric Administration: The Heart of Governance, Twelfth Report, February, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cgg/unpan045780.pdf>, (11.09.2012).
- Handout (t.y.) “Module 4: Social Accountability Method and Tool: Social Audit”, Training on Fundamentals of Social Accountability, <http://www.dfggmoi.gov.kh/documents/Learning-Theme-01/1-Handout/Module4-SA-Tools/Module4-8-SA-Tool-En/M4-3-Social-Audit-6-Handout-En.pdf>, (03.01.2014).
- House of Commons-Committee of Public Accounts (2006), Delivering High Quality Public Services for All, No: 63rd Report of Session 2005-06, The Stationery Office Limited, London.
- India Centre For Good Governance (2005), “Social Audit: A Toolkit a Guide for Performance Improvement and Outcome Measurement”, India: Centre for Good Governance, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cgg/unpan023752.pdf>, (22.01.2014).
- İnce, Murat (2001), *Elektronik Devlet: Kamu Hizmeti Sunulmasında Yeni İmkânlar*, DPT Yayını, Ankara.
- Karataş, Halil (2007), “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Anlayış: Vatandaş Odaklı Yönetim”, *Bütçe Dünyası*, Sayı: 24, s. 83-94.
- Khan, Adil (2007), “Session 4. Building Trust in Government; Civic Engagement in Public Accountability”, The Regional Forum on Reinventing Government in the Caribbean (Building Trust in Government: Improving Public Management through Civic Engagement), 7-8 May 2007, United Nations: Bridgetown, Barbados, s. 73-83, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027006.pdf>, (11.11.2013).

- Kutlu, Önder, Sefa Usta ve Mustafa Kocaoğlu (2009), “Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği”, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı. 12, Cilt: 18, s. 507-532.
- Labat Anderson Incorporated (1997), Final Social Audit Report PT Freeport Indonesia, Freeport Indonesia, Inc., Jakarta, Indonesia.
- Lonsdale, Jeremy (t.y.), Undertaking Citizen Focused Audit – Problems and Practices, UK National Audit Office, <http://www.riksrevisjonen.no/en/SiteCollectionDocuments/Vedlegg%20engelsk/Papers/International%20Seminar%20on%20Performance%20Auditing/NAO%20Citizen%20focused%20audit%20Paper.pdf> , (10.12.2013).
- Löwy, Michael (2000), “Brezilya’da “Kızıl” Bir Hükümet”, Yeni Yol (yeni dizi), Sayı: 3, s.87-91.
- Marquetti, Adalmir, Schonerwald da Silva, Carlos E. and Al Campbell (2012), “Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989–2004”, Review of Radical Political Economics, Vol. 44, No. 1, pp. 62-81.
- McGuire, Linda (2001), “Service Charters—Global Convergence or National Divergence? A Comparison of Initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States”, Public Management Review, Volume: 3, Issue: 4, pp. 493-524.
- Mwawashe, Kenyatta Maita (2011), “Youth as Drivers of Accountability: Conducting a Youth Social Audit”, Participatory Learning and Action 64. Young Citizens: Youth and Participatory Governance in Africa, December, s. 181-185.
- Osborne, David ve Ted Gaebler (1992), Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, 2. Edition. USA: A William Patrick Books.
- Özen, Ahmet ve İbrahim Güray Yontar (2009), “Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme”, Maliye Dergisi, 156 (Ocak-Haziran), s. 280-293.
- Post, D. ve S. Agarwal (t.y.), Citizen Charters: Enhancing Service Delivery through Accountability. The World Bank’s Social Development Department, <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1298566783395/7755386-1301510956007/CC-Final.pdf>, (11.11.2012).
- Romero, Segundo (t.y.), Social Audit Toolbox for Philippine Civil Society Organizations, UNDP and Civil Service Commission, <http://fdpp.blgs.gov.ph/uploads/templates/SAT-1.pdf> , (10.01.2014).

- Roy, Swapan Kumar (2012), "Social Audit in India: An Overwiev", International Journal of Scientific Research, Volume: 1, Issue: 5, pp.16-18.
- Sakınç, Süreyya ve Sibel Aybarç Bursalıoğlu (2014), "Bütçelemede Demokratik Bir Değişim: Katılımcı Bütçeleme", Electronic Journal of Vocational Colleges, May/Mayıs, s. 1-9, http://www.ejovoc.org/makaleler/may_2014/pdf/01.pdf, (25.07.2014).
- Social Development Team Europe and Central Asia Region (2006), Participatory Budgeting Toolkit For Local Governments in Albania, December, http://siteresources.worldbank.org/INTALBANIA/Resources/PBP_Toolkit_Dec_06_Eng.pdf, (10.01.2014).
- South Africa Department of Public Service and Administration (2003), Batho Pele Handbook: A Service Delivery Improvement Guide, <http://www.kzneducation.gov.za/Portals/0/documents/BathoPeleHandbook.pdf>, (10.02.2012).
- Spear, Roger (1997) "Social Audit and the Social Economy: Approaches and Issues", CRU, Open University, Milton Keynes, UK, <http://www.ny.airnet.nejp/ccij/spearze.htm>, (20.10.2013).
- TEPAV (2007), İyi Yönetişim için Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme, Yönetişim Etütleri Programı, Mart, Ankara.
- Torres, Lourdes (2003), "Service Charters: Reshaping the Government- Citizen Relationship: The Case of Spain", Conference of the European Group of Public Administration (ESPA), Lisbon, Portugal, 3-6 September, pp. 1-26.
- UN-HABITAT (2004), "72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting", Urban Governance Toolkit Series, ISBN: 92-1-131699-5, July, Quito.
- Uysal Şahin, Özge (2014), Kamu Ekonomisi Perspektifinden Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Yaklaşımı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Wampler, Brian (2007), "A Guide to Participatory Budgeting", Participatory Budgeting Public Sector Governance and Accountability Series, Edited by Anwar Shah, The World Bank, pp. 21-54.
- Woller, Gray (2008), "Social Audit Tool Handbook", United States Agency for International Development, April.
- World-ClassPublicServices:EngagingCitizensandStaff.(t.y)http://theworkfoundation.com/Assets/Docs/adobe_world_class_final.pdf, (25.12.2012).
- Wu, Yan ve Wen Wang (2011), "The Rationalization of Public Budgeting in China: A Reflection on Participatory Budgeting in Wuxi", Public Finance and Management, Volume: 11, Number: 3, pp. 262-283.