



YÜKSEK DENETİM SÜRECİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ: KATILIMCILIK ESASLI DENETİM

STRENGTHENING THE SUPREME AUDIT PROCESS: PARTICIPATORY AUDIT

Abdulkerim EROĞLU¹

ÖZ

Vatandaşların kamu yönetiminde etkin bir rol almasına imkân sağlayan katılımcılık anlayışı 1970'li yıllardan itibaren birçok kamu kurumunun dikkatini çekmeye başlamıştır. 2000'li yıllardan itibaren de yüksek denetim kurumlarında (YDK'larda) katılımcılığın sağlanmasına yönelik politika önerileri geliştirilmiş ve sınırlı düzeyde uygulamalar yürürlüğe sokulmuştur. Bu çalışmanın amacı, birçok fonksiyonun yanında, kamu fonlarını kullanma yetkisini alan yürütmenin denetlenmesi gibi önemli bir görevi yerine getiren YDK'lardan katılımcılık esasını benimseyen ülke örneklerinin incelenmesidir. Bu ülkeler incelenirken sadece hukuki mevzuatlarıyla sınırlı kalmamış, bununla birlikte uluslararası kuruluşların ilgili raporları da dikkate alınmıştır. 2000'li yıllardan itibaren uygulamaya sokulan düzenlemeler incelendiğinde; katılım düzeyinin ve katılım odağının ülkeler arasında farklılık arz ettiği, bazı ülkelerde ise katılımcılık esaslı denetim etkinliğinin farklı uygulamalar nedeniyle azaltıldığı sonucuna varılmıştır.

1- Dr. Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, kerym.eroğlu@gmail.com, ORCID: 0000-0003-2680-8844.

Gönderim Tarihi/Submitted: 27.12.2022

Revizyon Talebi/Revision Requested: 23.01.2023

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 08.03.2023

Kabul Tarihi/Accepted: 10.03.2023

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Eroğlu, A.

Atıf/To Cite: Eroğlu, A. (2023). Yüksek Denetim Sürecinin Güçlendirilmesi: Katılımcılık Esaslı Denetim. Sayıştay Dergisi, 34 (128), 9-42. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1225010>

ABSTRACT

Since the 1970s, the concept of participation has garnered significant attention from public institutions as a means of enabling citizens to play an active role in public administration. In the 2000s, policy proposals were developed and implemented to some extent to promote participation in Supreme Audit Institutions (SAIs). The aim of this study is to examine country examples that have embraced the principle of participation in SAIs, which serve an important function of auditing the executive that has the authority to use public funds. The examination includes analysis of the legislative frameworks of these countries, as well as relevant reports from international organizations. Upon the analysis of the regulations put into effect since the 2000s, the findings indicate that the degree and focus of participation vary among countries, and participation-based audit activity has declined in some countries due to disparate practices.

Anahtar Kelimeler: Yüksek Denetim, Katılımcılık, Hesap Verebilirlik

Keywords: Supreme Audit, Participation, Accountability

GİRİŞ

Hükümetler tarafından hazırlanıp yasama organlarıncaya onaylanan ve yürütme organının faaliyet çerçevesini belirleyen bütçenin öngörülen amaç ve ilkeler doğrultusunda uygulanıp uygulanmadığını değerlendirmek, yasama adına denetim yapan yüksek denetim kurumlarının (YDK'ların) temel görevidir. YDK'lar yaptıkları denetimlerle, bütçe ile kurumlara tahsis edilen kaynakların verimli, etkili, hukuka uygun ve bütçe ile öngörülen sınırlar dahilinde kullanılıp kullanılmadığını, vatandaşın parası ile vatandaşıya sunulan hizmetlerin en etkili şekilde sunulup sunulmadığını değerlendirerek sonuçlarını yasama organına sunar ve aynı zamanda kamuoyuna açıklarlar. Yasamanın bütçe hakkının ve yürütme üzerindeki gözetim yetkisinin işleyişinde kilit rol üstlenen bu kurumlar, demokratik yönetişimin tüm kural ve kurumları ile hayata geçirilmesine önemli katkılar sağlayacak potansiyele sahiptir. Bu alandaki kapasiteleri, ülkelerinin demokratik ve sosyal gelişim düzeyi ile doğrudan ilişkilidir.

YDK'ların demokratik yönetişimin kalitesine katkılarını artıracak temel araçlardan biri, denetim süreçlerinde halkın katılımını esas alan katılımcılık esaslı denetim yaklaşımıdır. Birçok ülkede YDK, mevzuatlarının izin verdiği ölçüde bu tür uygulamalara yönelmekte ve başarılı örnekler ortaya koyabilmektedir. Gerek kendilerine duyulan güveni, gerekse vatandaşın genel olarak devlete duyduğu güveni olumlu yönde etkileyen bu uygulamalarla YDK'lar, vatandaşın

kendisini denetim sürecinin bir paydaşı haline getirmesini hedeflemekte ve bu şekilde yasama organına, temsilcisi olduğu vatandaşların talep ve beklentilerini raporlarının bir girdisi olarak sunma imkanı elde etmektedir.

Katılımcılık, literatürde çoğunlukla bütçeleme süreci kapsamında değerlendirilirken (Aziz ve Shah, 2021; Sintomer vd., 2008; Cabannes, 2004; Wampler, 2012) bütçelemenin nihai aşamasına dayanak teşkil eden denetimlerde yeterince dikkate alınmamaktadır. Denetimin teknik ve hukuki bilgi ve beceri gerektirmesi, bu sürece vatandaş katılımının sınırlanmasına yol açtığı varsayılsa da katılımcılıkla hedeflenen, vatandaş dış denetimin bir paydaşı haline getirmektir. Dolayısıyla, katılımcılık esasına dayalı denetimde vatandaşların denetim elemanlarıyla birlikte çalışabilmeleri, denetim programının hazırlanmasında görüş bildirmeleri, eğitimler almaları veya vatandaşlar tarafından elde edilen bilgi ve belgenin denetim kurumuyla paylaşılması gibi oldukça geniş kapsamlı bir anlayıştan bahsedilmektedir.

Denetimde katılımcılık esasını benimseyen uygulamalara sahip ülkelerin incelendiği bu çalışmanın ilk bölümünde konunun kavramsal çerçevesi ve ilkesel temelleri ortaya konulmaktadır. İkinci bölümde vatandaş katılımında paydaşların belirlenmesi ve bu paydaşlarla kurulacak ilişkinin çerçevesi ile stratejisi ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde ise vatandaş katılımı denetim anlayışını benimseyen sınırlı sayıda ülke uygulamaları ana hatlarıyla incelenmektedir. Ülkelerin seçiminde uluslararası kuruluşların raporları dikkate alınarak, katılımcılığa dayalı denetim uygulamalarına yer verme düzeyleri esas alınmıştır.

1. KAVRAMSAL VE İLKESEL ÇERÇEVE

1.1. Kavramsal Çerçeve

Vatandaş katılımına yönelik 1970'li yıllara kadar giden tartışmalarda, özellikle bürokratik kararların alınmasında vatandaş katılımının sağlanması ile bürokratik sorumluluğun geliştirilmesi üzerinde durulmuştur. Bu dönemde kamu sektörünün ciddi ölçüde büyümüş olmasının yönetimde etkinsizliklere yol açması (Kweit ve Kweit, 1980: 648) karşısında hükümetlerin etkinlik ve meşruiyetlerini güçlendirme ihtiyaçları (Frederickson, 1982: 503), vatandaşların kamu yönetiminde etkin rol alma yollarının araştırılmasını gerektirmiştir. Ancak bu dönemde imkanların yetersizliği ve alanın genişlemesiyle nüfusun ortak

işlevler üzerinde uzlaşmayı zorlaştıracak düzeyde heterojenleşmesi gibi sorunlar nedeniyle katılımcılık uygulamaları, yerel yönetimler düzeyiyle sınırlı kalmıştır (Glasser vd., 2006: 180-183).

Katılımcılık esaslı karar alma süreci olarak tanımlanabilecek yönetişimde, toplumdaki birçok aktör sürecin bir paydaşı olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla geleneksel anlayıştan farklı bir perspektif sunulmaktadır. Geleneksel yaklaşım, demokratik yönetişimin arz (tek) yönüyle uygulanmaktadır. Buna göre, iç ve dış denetim dahil, kontrol ve kanunların uygulanması gibi idari ve hukuki prosedürler yukardan-aşağıya bir anlayışla gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla, sadece devlet kurumlarının kendi aralarındaki bir etkileşiminden söz edilebilmektedir. Buradaki sürece talep yönlü paydaşların (sivil toplum, bağımsız medya, gözlemci kuruluşlar, düşünce ve araştırma kuruluşları gibi) kamu personeli ve politika yapıcılarla birlikte katılmaları, yeni bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir (Berthin, 2011: 20).

Vatandaş katılımının bir unsuru da sosyal denetimdir. Sosyal denetimin amacı; hükümet performansını değerlendirmek, analiz etmek, izlemek ve böylece kamu yetkililerini verdikleri karar ve yaptıkları işler dolayısıyla hesap verebilir kılmaktadır. Bu denetim, vatandaşların şeffaf, sorumlu ve etkili hareket etmelerini sağlamak için hükümet yetkilileri üzerinde uygulayabilecekleri bir kontroldür (Berthin, 2011: 31). Geniş anlamda ele alındığında ise sosyal denetim; herhangi bir plan, program, politika veya yasanın nihai yararlanıcıları durumunda olan kişilerin, tüm bu unsurları denetleme yetkisine sahip olduğu bir süreç olarak tanımlanabilir. Bu süreç; faaliyetin veya projenin planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi gibi tüm aşamaları içermektedir (Pekkonen ve Sadashiva, 2010: 1). Katılımcılık esaslı denetim sosyal hesap verebilirliğin bir bileşeni olarak değerlendirilebilir.

Sosyal denetimin dışında da kamusal katılımın teşvik edilmesi için geliştirilen yöntemler bulunmaktadır. Ancak sosyal denetimi; vatandaş sözleşmeleri, katılımcı bütçeleme ve vatandaş rapor kartları şeklinde sayılabilecek bu yöntemlerden (Uysal Şahin, 2014: 56) ayıran en önemli yönü, süreci çıktılara ve bu çıktıların denetimine odaklamasıdır. Nitekim, sayılan yöntemlerden bazılarında denetim süreciyle vatandaş katılımı bir araya getirilmekle birlikte, sadece tek (arz) yönlü bir iletişim söz konusudur. Dolayısıyla burada kurum-vatandaş arasında iki yönlü aktarımı ve böylece etkili ilişkileri mümkün kılan diyalojik bir iletişim aracılığıyla, vatandaş politika

sürecinde özneye dönüştürülmektedir (Boztepe Taşkıran, 2019: 122). Böylelikle tek yönlü iletişimde objektiviteden, çift yönlü iletişimde ise subjektiviteden bahsedilebilmekte ve vatandaşın karar alma sürecine katılması ile kurumun iletişim stratejisi kişisel bir karakter kazanmaktadır.

Çalışmanın kavramsal çerçevesi içinde yer alan katılımcı demokrasi, yönetim, katılımcılık, saydamlık ve hesap verebilirlik, aynı zamanda konunun ilkel temellerini de teşkil ettiğinden, ayrı bir başlık altında ele alınmaktadır.

1.2. Katılımcılık Esaslı Denetimin İlkel Temelleri

YDK'ların fonksiyonları, ülkelere göre farklılık göstermekle birlikte, temelde kamu harcamalarının verimlilik, etkinlik, hukukilik gibi esaslar çerçevesinde denetimini yapmak ve sonuçlarını raporlamaktır. Dolayısıyla denetim işlevinin eksiksiz olarak yerine getirilmesi ve belirli ilkelere bağlı kalınarak sürecin bir sonuca bağlanabilmesi önem taşımaktadır. Denetim sürecinin katılımcılık esasına dayalı olması, bir takım temel ilkelerle desteklenmesini gerektirmektedir. Bunlardan birincisi ve aynı zamanda politik sistemi katılımcılık esaslı denetime elverişli kılan ilke katılımcı demokrasi, ikincisi bütçe hakkı, üçüncüsü ise yönetişimdir. Yönetişime bağlı olarak ortaya çıkan hesap verebilirlik, saydamlık ve katılımcılık, diğer ilkelere aittir. Bu ilkelere dayalı olarak ortaya çıkacak aksaklıklar, katılımcılık esaslı denetimin etkinlikten uzaklaşmasına yol açabilecektir.

Katılımcı demokrasi; vatandaşların kendilerini etkileyen tüm kararların alınmasına etkin olarak çeşitli şekillerde katılmaları ve bu katılımın toplumun tüm kesimlerini kapsayacak yaygınlıkta gerçekleşmesidir. Karar alma süreci sadece resmi görevlileri/uzmanları değil, karardan etkilenecek herkesi kapsamalıdır (Sarıbay, 1996: 91). Diğer yandan katılımcı demokrasi, içerdiği sosyal hareketler aracılığıyla, sosyal sistem ile kontrol/otorite ilişkisinde ortaya çıkan meşruluk krizinde çözümleneci bir fonksiyon yüklenmektedir. Bu bağlamda, kamu harcamalarının denetlenmesi işlevini yasama organı adına yapan YDK'ların doğrudan katılımcılık esasına dayanması, meşruluk krizinin ortadan kalkması bakımından olumlu bir katkı sağlayacaktır. Düşük katılımı siyasi seçimler gibi etkenlerle (Bayra, 2022: 667) yasama ve yürütmenin vatandaşları temsil kabiliyetinin azalması sorununda, katılımcılık esaslı bir YDK, çözüme yönelik bir araç olarak değerlendirilebilir.

Katılımcı demokraside siyasal kararların alınması süreci içinde vatandaş rolünün sadece girdilerin oluşmasında değil; aynı zamanda çıktılar üzerinde de etkili olması beklenmektedir (Yaman, 2017: 138). Vatandaşa bir paydaş fonksiyonu yükleyen bu anlayış, yönetim kavramı içinde daha somut bir zemine oturmaktadır. Katılımcılık, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi temel ilkeler çerçevesinde karar alma süreçlerine yöneticilerle birlikte ilgili tüm paydaşların dahil olmasını ve böylece kamu yönetiminin etkinleştirilmesi, kurumların meşruluğunun artırılması ve suistimale/yolsuzlukla mücadele edilmesi gibi hedefleri içeren bir süreç olarak tanımlanan yönetim (TESEV, 2008: 17-18) yaklaşımında bu hedeflere ulaşmak ve bunları güvence altına almak için kilit kurum YDK'dır. Dolayısıyla YDK'nın bu fonksiyonunu etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için geniş bir paydaş katılımının sağlanması önem kazanmaktadır (Akyel ve Köse, 2011: 6).

Katılımcılık esaslı denetim, aynı zamanda kurumsal yetersizliklerin giderilmesine de katkı sağlamaktadır. Örneğin parlamentolar; bütçeleme süreciyle ilgili karar verme/onama işlevini yerine getirerek bütçe hakkını tesis ederler. YDK'lar da temsili demokrasinin önemli bir göstergesi olan bütçe hakkının etkili bir şekilde kullanılmasına yardımcı olmaktadır (Akyel ve Baş, 2010: 375). Zira bütçe hakkı hem yılı bütçe kanun teklifinin hem de kesin hesap kanun teklifinin görüşülmesi/oylanması sırasında dikkate alınması gereken önemli bir husustur. Dolayısıyla, kesin hesapların görüşülmesinde YDK tarafından hazırlanan raporlar, bütçe hakkının kullanılmasına esas teşkil eder. Özellikle harcama sürecinin teknik yapısı nedeniyle parlamento üyelerinin bütçe gerçekleştirmelerini bütünüyle kavrayamamaları, bütçe hakkının tesisi bakımından, YDK'ları demokratik rejimlerin vazgeçilmez unsuru haline getirmektedir.

Katılımcılık esaslı denetim YDK'ların itibarını da artıracığından, yapacakları denetimlerin sonuçlarına yönelik politik direnç azalacak ve dolayısıyla hesap verebilirlik daha güçlü şekilde sağlanabilecektir. Bir kimsenin yaptıklarından dolayı bir başka otoriteye karşı açıklama yapmasını sağlamak olarak tanımlanan hesap verebilirlik (Demirkıran vd., 2011: 3), devredilmiş bir görevin yeterli düzeyde ve hukuka uygun olarak gerçekleşip gerçekleşmediğini belirlemeye yardımcı olan araçlardan oluşmaktadır (Romzek ve Dubnick, 2000: 383). Hesap verebilirliği sağlamaya yönelik bu araçların içinde, denetlenen kurumun iç ve dış paydaşlarından sağlanan bilgi ve belgelerin de yer aldığı dikkate alınmalıdır.

Hesap verebilirliğin ön şartı mali saydamlıktır. Mali saydamlık ilkesi; hükümetin yapısı ve işlevleri, kamu sektörü hesapları ve projeksiyonları konularında halka karşı açık olmayı ifade etmektedir. Bu çerçevede, seçmenlerin

hükümetin mali durumunu ve gerçek maliyetleri ile faydalarını doğru şekilde değerlendirebilmeleri için, hükümet faaliyetleri hakkında güvenilir, kapsamlı, zamanında, anlaşılır ve uluslararası olarak karşılaştırılabilir bilgilere erişebilmesi gerekmektedir. YDK'ların da kamu sektörünü uygun şekilde denetleyebilmesi, bilgi ve belgeye ulaşabilir olmalarına bağlıdır. Bilgiye sınırsız erişim olarak ifade edilen bu ilkeye göre YDK'ların tüm belge ve bilgilere zamanında, sınırsız, doğrudan ve ücretsiz erişim sağlayabilme yetkisi olmalıdır (INTOSAI, 2019b: 10). Bilgiye erişim kısıtının olmaması, dar anlamda denetlenen kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik bir sorumluluk şeklinde tanımlanabilir. Diğer taraftan, geniş anlamda yasal sınırlar dışına taşarak, kamusal mal ve hizmet sunumundan etkilenen tüm vatandaşların sahip oldukları bilgi ve belgeleri denetim kurumuna bildirme sorumluluğu olarak tanımlamak mümkündür.

Bütçeleme sürecinde kamusal katılımın sağlanması mali saydamlığı güçlendirecek ve son tahlilde mali saydamlıkla vatandaşların devlete olan güveni artacaktır (Dikmen ve Çiçek, 2019: 190). Ancak STK'ların veya diğer paydaşların süreçte etkin olabilmesi için de hukuki altyapının sağlanması gerekmektedir. Dolayısıyla, örneğin Rusya'da yapıldığı gibi, hükümet otoritesinin STK'ları rapor vermekle yükümlü tutması ve yaptırımlarla işlevlerini kısıtlayacak şekilde denetlemesi gibi (Javeline ve Lindemann-Komarova, 2010: 173) uygulamalardan sakınmak gerekmektedir. Zira bu tür uygulamalar, vatandaş katılımı denetim sürecinin etkinliğine zarar verebilmektedir.

Denetim sürecine vatandaşların katılımını teşvik edecek yapısal önlemlerin de alınması, özellikle hukukun üstünlüğü ilkesinin sağlanması bu bakımdan önem taşımaktadır. Örneğin bir kamusal suistimalin bildirilmesi sonucunda etkin bir denetimin ve/veya denetim bulgularının hukuki karşılığının olmaması veyahut bildirimde bulunan vatandaşların zor durumda kalma olasılığı süreci olumsuz etkileyecektir. Böyle bir durumda vatandaşların denetim sürecinde aktif rol alması söz konusu olmayabilir.

İlkesel hususlara yönelik değerlendirmelere uluslararası kurumlar da yer vermiştir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilen kararlardan biri "YDK'ları güçlendirerek kamu yönetiminin etkinliğini, hesap verebilirliğini ve saydamlığını teşvik etmek ve güçlendirmek" başlığını taşımaktadır (UN, 2015: 69/228 sayılı karar). Bununla uyumlu olarak Punta Cana Deklarasyonu YDK'lar ile vatandaşlar arasında etkin iş birliği uygulamalarının önemine vurgu yapmıştır. Bu husus daha önce 11. Birleşmiş Milletler/INTOSAI Sempozyumunda ve ardından 11. OLACEFS (Latin Amerika ve Karayipler Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı) Genel Kurulunda da kabul edilmiştir (OLACEFS, 2016).

2. VATANDAŞ KATILIMLI DENETİMDE PAYDAŞLIK

Dış denetime kamusal katılım; halkın endişelerinin, ihtiyaçlarının ve değerlerinin YDK'ların karar verme sürecine dahil edilmesini ifade eder. Burada iki yönlü iletişim ve etkileşim ön plana çıkmaktadır (World Bank, 2022). YDK'lar tarafından sunulan bilgilerin yararlılığının artırılması için geri bildirimlerden faydalanmak önem taşımaktadır. Bu geri bildirimler hem bilginin yararlılığı ve denetim kurumuna yönelik algıların değerlendirilmesine hem de denetim kurumunun rolü özelinde iletişim stratejilerinin belirlenmesine esas teşkil edebilmektedir (EUROSAI, 2017: 25). Katılım, hükümetin politika kararlarının meşruiyetini, kredibilitésini ve kalitesini geliştirmenin (Akyel ve Köse, 2013: 5498); günün şartlarına uymayan ve düşük performans gösteren bürokrasinin hem performansını hem de hesap verebilirliğini geliştirmenin bir aracı olarak da değerlendirilebilmektedir (Moynihan, 2003: 164).

2.1. Paydaşların Belirlenmesi

YDK'ların paydaşlarını sivil (vatandaşlar, STK, medya, profesyonel ve akademik birimler), yargı (adli ve idari yargı ile hesap yargısı) ve siyasi (yasama ve yürütme) çerçevede ele almak mümkündür. Katılımcılık esasına dayalı bir denetim mekanizmasının oluşturulmasında bu paydaşlara yönelik risklerin ve ilkesel hususların bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir (INTOSAI, 2017: 24-25). Bu değerlendirme, katılımcılık esasına dayanan denetim sürecinin tüm aşamalarını kapsamalıdır. Denetim konusunun seçileceği 'denetim öncesi katılım' denetimin planlanacağı, yapılacağı ve raporlanacağı 'denetim sırasındaki katılım' ve denetim sonuçlarının tartışılacağı, önerilerin görüşüleceği, denetim raporlarının etkisinin ölçüleceği 'denetim sonrası katılım' süreçleri bütün olarak ele alınmalıdır (INTOSAI, 2017: 85). Denetimin her aşamasında farklı kesimlerden katılımı ile denetim kalitesinin artırılması mümkündür. Örneğin tanımlanmış kriterler çerçevesinde, yayınlanan raporlar hakkında akademisyenler tarafından yapılan geri bildirimler, hem denetim kalitesini hem de denetim kurumunun faaliyetlerine yönelik güveni artıracaktır (INTOSAI, 2010: 21).

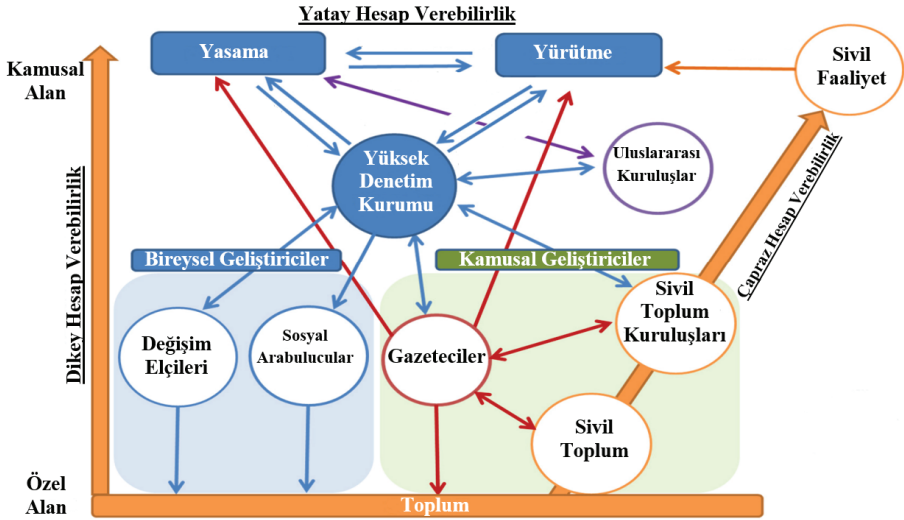
Denetime konu olan husus, kamusal hizmet sunumuyla ilişkilendirildiğinde vatandaşlar veya onları temsil eden kuruluşlar tarafından ilgi duyulan bir mesele haline gelir. Dolayısıyla, denetimin (i) hizmetlerin vatandaşlara sunulmasını ele alması ve (ii) sağlanan kamusal faydanın ne kadar iyi elde edildiğini ortaya koyması halinde kurum dışındakilerin paydaş olarak sürece dahil edilmesi gerekebilmektedir (INTOSAI, 2010: 8).

Kamusal hizmet sunumu sürecinden birinci dereceden etkilenenler olarak vatandaşların dış denetim sürecine dahil olmaları gerekmektedir. Özellikle gözleme/tecrübeye dayalı olarak kamusal performansın daha etkin olarak denetlenebileceği dikkate alındığında, vatandaş-denetim kurumu iş birliğinin önemli yararlar sağlayacağı söylenebilir. Örneğin bir kamu hizmetinin hukuka uygun olarak gerçekleşmiş olması ve performans hedeflemesinde başarılı olması tek başına kamu kaynağının etkin kullanıldığı anlamına gelmeyebilir. Zira uygulamada sorunlar yaşanmışsa, bunlar hizmetten faydalananlar tarafından tespit edilebilmektedir.

Kamusal katılımın yakından ilişkili olduğu kavram, katılımcı demokrasinin bir ürünü sayılabilecek yönetiştir (Canıkalp ve Ünlükaplan, 2015: 85-91). 21. yüzyılla birlikte yönetim alanındaki değişimler; katı bürokrasiye karşı katılımcılık, kapalılığa karşı açıklık, hiyerarşiye karşı hesap verebilirlik ve sorumluluk ekseninde meydana gelmektedir. Bu gelişmelerle yönetiştir kavramı içinde kamu yönetimi/yöneticileri ile birlikte özel sektör girişimcileri, STK'lar (Özer, 2006: 63), akademisyen ve basın gibi diğer aktörlerin de değerlendirilmesini gerektirmektedir.

YDK ekseninde katılımcılık-hesap verebilirlik ilişkisi, aşağıdaki şekilde gösterilmektedir.

Şekil 1: Evrensel YDK Merkezli Hesap Verebilirlik Bağlantı Haritası



Kaynak: EUROSAI (2017: 4).

Yukarıdaki şekilde görüldüğü üzere hesap verebilirlik ile paydaşlar arasındaki ilişkide (i) uluslararası kuruluşlar; yasama organına ve YDK'ya bilgi sağlama ve danışma fonksiyonunu, (ii) toplum üzerindeki etkisi yüksek olan kişiler olarak tarif edilen değişim elçileri; toplumun kamu yönetim algısını değiştirme fonksiyonunu, (iii) sosyal medyada etkili kişiler olan sosyal arabulucular; YDK'ların kamu idarelerinin performansını geliştirici etkisini artırma fonksiyonunu yerine getirmektedir. İki yönlü ilişkiye dayalı fonksiyonlar ise sivil katılımın sağlandığı çapraz hesap verebilirlik alanında gerçekleşmektedir. Burada toplum, gazeteciler (basın) ve STK'lar gibi çeşitli araçlarla denetimin bir parçası haline gelmektedir (EUROSAI, 2017: 4-5).

Bir bütün olarak ele alındığında hesap verebilirlik, vatandaş katılımını zorunlu kılmaktadır. Şekilde gösterildiği üzere, birtakım vasıtalarla vatandaş ilgisinin artırılması ve sürece dahil edilmesi yoluyla sağlanan çapraz hesap verebilirlik, hem yürütmenin hem de yasamanın hesap verebilirliğini sağlayacak ve ayrıca YDK'ların ürün kalitesini artıracaktır.

Medyanın parlamenterler üzerindeki etkisinin güçlü olması, katılımcılığın bir ögesi olan medyanın önemini artırmaktadır. Medya içeriklerinin seçmenlerle ilgili olması halinde parlamenterlerin konuya ilgi gösterme eğilimleri ortaya çıkmaktadır. Parlamenterlerin denetim raporlarına yeterli ilgiyi gösterememeleri veya raporların bütününe hakim olamamaları durumunda medya 'katılımcılığı' artırıcı bir fonksiyon üstlenir (Dye, 2009: 8).

Katılımcılık esaslı dış denetim, doğrudan ve iki yönlü olabileceği gibi hazırlanan raporlarla tek yönlü de olabilir. Ancak burada üzerinde durulan husus iki yönlü dinamik bir katılım olup, vatandaşın dış denetim sürecinin içinde yer almasıdır. Vatandaşların YDK'ların mali yönetim ve denetim fonksiyonlarına yönelik katılımcılıklarının sağlanmasının teşvik edilmesi (INTOSAI, 2010: 25) ve bütçe ve mali okuryazarlığının artırılması yoluyla hükümetlerin hesap verebilirliğinin sağlanmasında etkili olmalarında STK'ların önemli bir rol oynaması mümkündür. Özellikle kırılğan kamusal kurumlara sahip gelişmekte olan ülkelerde, hükümet birimlerinin sosyal denetim yoluyla izlenmeleri ve dış denetimin gerçekleştirilmesini sağlayan özelliklere sahip olmaları önem taşımaktadır (Akyel ve Köse, 2013: 5502).

Kamusal katılımın sınırlandırılması gerektiğine yönelik eleştiriler de bulunmaktadır. Vatandaş katılımına "çoğulcu seçkin model" olarak yaklaşan bu

eleştirir, temelde vatandaşların (eğitilmiş bürokrasi tarafından desteklenen ve çok sayıda çıkar grupları ile uzmanların bilgisinden faydalanan temsilciler, yasama organları ve devlet yetkililerine kıyasla) politik konularda ihtiyatsız olabilmelerine dayanmaktadır. Dolayısıyla katılım sürecinde “yüksek vatandaşlık-aktif katılım” ve “düşük vatandaşlık-pasif katılım” ayırımı yapılabileceği ileri sürülmektedir (Frederickson, 2008: 30; Kalu, 2003: 422).

Bilişim teknolojilerindeki gelişmeler, özellikle sosyal medyanın yaygınlaşması, vatandaşların hükümet faaliyetlerine yönelik ilgisini artırmaktadır. Bu bağlamda, vatandaşların teknolojik araçlara ve dolayısıyla bilgiye ulaşabilme imkanlarının artmasıyla birlikte, düşük (pasif) vatandaşlıktan yüksek (aktif ve donanımlı) vatandaşlığa doğru bir eğilim ortaya çıkmaktadır. Dijital iletişim araçları vasıtasıyla vatandaşların kamusal karar alma sürecine katılımı, bilgiye ve kamusal hizmetlere erişimi artmakta; böylece şeffaflık ve hesap verebilirlik güçlenmektedir (Boztepe Taşkıran, 2019: 126). Bu şekilde teşvik edilmiş iyi yönetimle reform odaklı girişimler güçlendirilebilir, vatandaşın kamu faaliyetlerini ve kamu çalışanlarının davranışlarını izlemeleri ve bunları denetlemeleri yoluyla yolsuzluk/suistimaller azaltılabilir (Bertot vd., 2010: 264).

Blokszincir teknolojisi alanındaki gelişmeler de katılım potansiyelini artırmaktadır. Vatandaş katılımını, blokszincirin kendine özgü yapısı nedeniyle otonom vatandaş katılımı şekline dönüştürmektedir. Eşler arası (peer-to-peer) bir yapı ile e-vatandaş katılımı ile kamusal alanda etkinliğin artırılmasına yönelik sivil platformlar oluşturularak merkezi olmayan sivil katılımlar gerçekleştirilebilir (Kassen, 2021: 2). Ayrıca vatandaş katılımının ihbara dayandığı durumlarda meydana gelebilecek bilgi ve belge kayıplarının veya bu konudaki suistimallerin engellenmesi bakımından da blokszincir teknolojisi güvenilir bir yapı sunma kabiliyetine sahiptir.

2.2. Katılımcılıkta Paydaşlarla Kurulacak İlişkinin Çerçevesi

Vatandaşların kamusal hizmet ve politikalar sürecine katılımını ölçen E-Katılım Endeksinin üç ana başlığından ikisinde e-danışma ve e-karar verme aracılığıyla vatandaşların kamu hizmetleri kapsamında müzakereye bulunmaları, karar alma süreçlerine dahil olmaları hususlarına değinilmektedir. E-devlet etkinliğini ölçmeyi amaçlayan endeks, gerçekleştirilecek uygulama ve çözümlerin geliştirilmesinde farklı paydaşlar, hükümet birimleri, sivil toplum ve akademisyenler tarafından yapılan katkıların dikkate alınmasını

önemsemektedir (UN, 2022: 139). Dış denetim sürecinin teşvik edilmesi için hazırlanan deklarasyonlarda da bahsi geçen BM Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına uygun olarak vatandaş katılımının sağlanması için gerekli mekanizmaların oluşturulması yönünde tavsiyelere de yer verilmektedir.

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) de çeşitli bildirim ve standartlarında vatandaş ve paydaş iletişiminin önemini vurgulamakta ve YDK'lar tarafından üretilen içeriklerin kullanıcıların ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayacak nitelikte ve erişebilir olmalarının, bu kurumların etkinliğini artıracığını (INTOSAI, 2013: 7) savunmaktadır. 2011 yılında gerçekleştirilen UN/INTOSAI Sempozyumunda dış iletişime yönelik öneriler arasında, hükümet programları ve kamu idaresi/hizmetleri ile ilgili şikayetlerin iletilmesi ve izlenmesi için gerekli mekanizmaların oluşturularak vatandaş katılımının güçlendirilmesi de yer almaktadır (INTOSAI, 2013: 3). Denetim sürecinde paydaş katılımının geliştirilmesi için denetim kurumları tarafından aşağıdaki önlemlerin alınması gereğinin altı çizilmektedir (INTOSAI, 2013: 5):

- Kamu sektöründeki rolünün ve sorumluluklarının daha iyi anlaşılmasını sağlamak.
- Kamusal alanda destek bulma, ilişkileri geliştirme ve daha görünür olma yollarını araştırmak.
- Mesleki bilgileri halka açık hale getirmek.
- Hem bilgi sağlayıcısı hem de bilgi alıcısı olarak halkla ve diğer ilgili taraflarla iletişim kurmak.

Aşağıdaki tabloda ise hükümet ve vatandaş arasındaki ilişkiye yönelik OECD modeli yer almaktadır.

Tablo 1: YDK Uygulamaları Çerçevesinde OECD'nin Hükümet-Vatandaş İlişkisi Modeli

| Aşama | İlişki Tipi | YDK Uygulamaları |
|---|--|--|
| Bilgilendirme aşaması: Şeffaflık | Hükümetin vatandaşlara bilgi verdiği tek yönlü ilişki | <ul style="list-style-type: none"> - Denetim kurumları ve hükümet birimleri ile faaliyetleri - Yetkiler ve personel bilgileri - Denetim raporları ve kullanıcı dostu özetler - Yaptırım uygulanan memur kayıtları - Bütçe harcaması ve satın alma bilgileri |
| Danışma aşaması: Cevap verebilirlik | Hükümet tarafından belirlenen konularla ilgili olarak vatandaşlar tarafından yapılan geri bildirim dayalı iki yönlü ilişki | <ul style="list-style-type: none"> - Geri bildirim mekanizmaları - Şikayet mekanizmaları - Şikayetleri takip etme mekanizmaları - Denetim mekanizmasına vatandaş girişi/tavsiyesi |
| Aktif katılım aşaması: Hesap verebilirlik | Vatandaşların politika seçeneklerini aktif olarak belirlediği ve ancak hükümetin nihai kararlar konusundaki sorumluluğunun devam ettiği iş birliği | <ul style="list-style-type: none"> - Müşterek denetimler - Katılımcı atama işlemleri - Önerilerini almak için diğer denetim kurumlarıyla iş birliği |

Kaynak: World Bank (2022).

OECD'ye (2022: 13) göre etkin hesap verebilirliğin sağlanması için dikkate alınacak hususlardan biri katılımcılıktır. Bu bağlamda şeffaf ve açık bir yönetim, kamu politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması aşamalarında tüm paydaşların katılımını sağlamalıdır. Yukarıdaki tabloda da paydaş katılım düzeyi dikkate alınarak bilgilendirme, danışma ve aktif katılım olmak üzere üç temel aşamada vatandaş konumunun nasıl olabileceği gösterilmektedir. Bilgilendirme aşamasında tek yönlü bir ilişki söz konusu iken danışma ve aktif katılım aşamalarında vatandaşın katılım düzeyinin arttığı görülmektedir. Örneğin şeffaflığın ön planda olduğu bilgilendirme aşamasında idarenin vatandaşlara bilgi vermesi şeklinde tek yönlü uygulaması söz konusu iken, hesap verebilirliğin

ön planda olduğu aktif katılım aşamasında vatandaşlar politika seçenekleri konusunda aktif rol almaktadır. Tablonun sağ sütununda ise belirtilen katılım düzeyine uygun olarak YDK uygulamaları gösterilmektedir.

Katılımcılık esaslı denetime yönelik girişimleri YDK'ların temel ilkeleri arasında değerlendirmek mümkündür. Nitekim INTOSAI tarafından geliştirilen YDK'ların temel amaçları kapsamında değer ve faydalarına yönelik ilkelerden biri, vatandaşlar ve diğer paydaşlarla devamlı ilişkinin sağlanmasıdır. İlke çerçevesinde tavsiye edilen hususlardan biri, "paydaşlarla etkin iletişimin" kurulmasıdır (INTOSAI, 2019a: 16).

Aşağıdaki tabloda vatandaş katılımının tipolojisi gösterilmektedir.

Tablo 2: Vatandaş Katılım Düzeyinin Belirlenmesi

| Düzyey | Temsil Edilebilirlik | |
|------------------------|---|---|
| | Dar | Geniş |
| Sözde/Gerçekte Olmayan | Kararlar: Şeffaf olmayan, kamu görevlileri tarafından alınır. | Kararlar: Kamu görevlileri tarafından alınır. |
| | Katılım: Çok az vatandaştan oluşan sembolik bir düzeydedir. | Katılım: Farklı ve geniş vatandaş gruplarından oluşan sembolik bir düzeydedir. |
| Kısmi | Kararlar: Seçilmiş çıkar gruplarının sınırlandırılmış etkisi ile hükümet seçkinleri tarafından alınır. | Kararlar: Sınırlı katılım etkisi altında kamu görevlileri tarafından alınır. |
| | Katılım: Çıkar gruplarının etki için uğraştığı, vatandaşların büyük kısmının dahil olmadığı niteliktedir. | Katılım: Geniş vatandaş grupları hükümetle sınırlı bir müzakerede bulunurlar. |
| Tam | Kararlar: Kamu görevlileri ve seçilmiş çıkar grupları tarafından alınır. | Kararlar: Katılımcıların güçlü etkisi altında kamu görevlileri tarafından alınır. |
| | Katılım: Çıkar gruplarının daha anlamlı etki için uğraştığı, vatandaşların büyük kısmının dahil olmadığı türdendir. | Katılım: Geniş vatandaş grupları hükümetle anlamlı müzakerelere girerler. |

Kaynak: Moynihan (2003: 170).

Yukarıdaki tabloda temsil edilebilirliğin farklı düzeylerinde karar alma sürecinin aşamaları gösterilmektedir. Düzeyin artması ile temsil edilebilirlik hem kararlar alınmasına etki hem de katılım sağlanması bakımından gelişme sağlanabilmektedir. Örneğin katılımın sembolik olduğu ve kararların kamu görevlileri tarafın alındığı düzey “gerçekte olmayan” katılımcılığı; katılımın geniş vatandaş gruplarıyla gerçekleştiği ve kararların katılımcıların etkisi altında kamu görevlileri tarafından alındığı düzey “tam” katılımcılığı ifade etmektedir. Temsil edilebilirlik ise daha büyük grup katılımını ifade eden “geniş” ve daha sınırlı sayıdaki katılımı ifade eden “dar” düzeyde gerçekleşmektedir.

Yerel ve kısmi ölçekte temsil düzeyinde bir artışın gerçekleşmesi mümkünken ulusal ve geniş ölçekte bunun sınırlı olması söz konusudur. Ancak gelişen iletişim teknolojileri ile yerelden ulusala doğru bir genişleme ile vatandaş katılımının güçlendirilmesi mümkündür. Dolayısıyla ülkenin iletişim altyapısındaki gelişmişlik düzeyi ve buna bağlı olarak artan bilgiye erişim imkanı (Acar, 2019: 237), vatandaşların ilgisi ve hükümetlerin tavır ve istekleri katılımcılık konusunda önemli belirleyiciler konumundadır.

Katılımcılık esaslı denetimin kabul edilebilir bir düzeyde gerçekleştirilmesinin hem denetim kurumu hem de vatandaşlar açısından fayda sağlaması mümkündür. Vatandaşların YDK'larla işbirliği yapmalarının avantajları arasında; (i) YDK'ların, sosyal hesap verebilirliğin sağlanması için vatandaşların ihtiyaç duydukları bilgiye sahip olması, (ii) vatandaşların ve bunların oluşturdukları grupların YDK'ların ihtiyaç duydukları bilgiye sahip olmaları, (iii) vatandaşlar ve YDK'lar arasındaki iş birliğinin ikisini de güçlendirmesi yer almaktadır (Baimyrzaeva ve Kose, 2014: 81). YDK'lar sağladıkları bilgiler ile vatandaşların gözetim fonksiyonunu yerine getirmelerine imkan sağlamakta ve diğer taraftan vatandaşlar da kuruma yönelik öneriler getirebilmektedir. Bu bakımdan vatandaşlar, kaynakların etkin kullanılması ve yolsuzlukla mücadele kapsamında kamusal denetim kalitesinin artırılması, hesap verebilirliğin ve şeffaflığın güçlendirilmesi açısından, YDK'ların bir ortağı olarak değerlendirilebilir (Lazarevic vd., 2013: 19; Afridi ve Iversen, 2014: 5).

2.3. Katılımcılıkta İletişim Stratejisi

YDK'ların iş yapabilmeye ve faaliyetlerinin sonuç verebilme kabiliyetinin artması, katılımcılık ile mümkündür. Diğer bir deyişle, kamu kaynaklarının kullanımında faydalı değişikliklerin olması adına, denetim kurumu tarafından

elde edilen bulguların kullanılmasını teşvik etme ve dolayısıyla kurumun profilini yükseltme sürecinde kamusal katılım destekleyici bir rol oynamaktadır (OECD, 2011: 9).

YDK ile vatandaşın iş birliğine dayalı katılımcılık anlayışında etkin kurgulanmış bir iletişim stratejisine ihtiyaç duyulur. Vatandaşın etkin katılımına dayalı bir dış denetim ön planda olmakla birlikte, bu eylemin etkinliğini belirleyecek olan, kurum-vatandaş arasındaki iletişim kalitesidir. Tek yönlü bir ilişki söz konusu olduğu durumda dahi iletişim etkinliği önem taşıdığı dikkate alındığında, iki yönlü ilişkinin sürdürülebilmesi için ise daha kapsayıcı stratejilere ihtiyaç duyulacağı söylenebilir.

YDK etkin iletişim sağlamak üzere; yüksek etik ve dürüstlük standartlarını tüm çalışanları arasında yaymak, faaliyetlerini sürdürürken hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine bağlı kalmak, faaliyetlerini kamuoyuyla zamanında ve geniş iletişim araçlarını kullanarak paylaşmak gibi hususları göz önünde bulundurmalıdır (Gonzalez-Diaz vd., 2012: 584-585). YDK'ların iletişime yönelik stratejilerini belirlerken aşağıdaki temel adımları izlemesi gerekmektedir (Karabacak, 2021: 15-16):

- Kurumun çalışma ortamının anlaşılmasına yönelik analizler/çalışmalar yapmak.
- İletişim sürecini ve bu süreçte neler yapılacağını ortaya koymak.
- Paydaşları haritalandırmak ve beklentileri analiz etmek.
- Her bir paydaşla etkileşim kurulurken benimsenecek stratejiyi belirlemek ve iletişim planı hazırlamak.
- Stratejinin hazırlanmasında kurum içinden görüş almak ve üst yönetimin onayını almak.
- Stratejinin oluşturduğu etkiyi izlemek ve ölçmek.

Denetim sürecine katılımcılığın sağlanmasına yönelik girişimler, yasama ve yürütme dahil tüm kurumlara avantaj sağlamaktadır. Zira katılımcılık ile hem denetim kurumunun faaliyetlerine olan güven hem de vatandaşların denetim sonuçlarını değerlendirme kapasitesi artar. Böylece bazı hassas meseleler ve yolsuzluk vakalarına ilişkin denetim sonuçlarının belirli gruplar (muhalefet partileri veya basın gibi) tarafından saptırılmasının önüne geçilir (Dwiputrianti, 2011: 22). Dolayısıyla denetim sonuçlarının vatandaşlarla etkin bir 'katılımcı iletişim stratejisi' kapsamında paylaşılması tüm taraflar için olumlu sonuçlar doğurur.

3. KATILIMCILIK ESASLI YÜKSEK DENETİM UYGULAMALARI

Sayıştayların önemli bir kısmında katılımcılığın sınırlı düzeyde de olsa gerçekleştirildiği söylenebilir. Örneğin, vatandaşların bilgi almak için denetim kurumunun internet sitesi üzerinden talepte bulunabilmesi çoğu ülkelerde bilgi edinme kanunları aracılığıyla gerçekleşebilmektedir. Ancak vatandaşın etkin katılımının önemine dayanan yeni anlayışla çeşitli araçlar ve hukuki düzenlemelerin hazırlanması hesap verebilirliği, mali saydamlığı ve dolayısıyla kaynakların etkin kullanımını destekleyecektir. Bu yönde önlem alan ülkeler incelendiğinde bazılarında denetim kalitesinin artırılmaya, bazılarında ise denetim kurumunun etkinleştirilmeye çalışıldığı ifade edilebilir. Çalışmanın bu kısmında vatandaşları aktif bir paydaş olarak değerlendirmeye çalışan ülke uygulamaları ana hatlarıyla incelenmektedir.

i. Hollanda Sayıştayı: Kamu idaresindeki sorunları ilk elden tecrübe edenler/etkilenenler olması nedeniyle vatandaşlar ve STK'lar, hükümet performansı ve yönetimi konusunda önemli bir bilgi kaynağı olarak görülmektedir. Hollanda Sayıştayı bu anlayıştan yola çıkarak vatandaşlardan bilgi edinmek ve faaliyetleri/raporları onlara ulaştırmak için interneti (LinkedIn ve Twitter gibi) aktif olarak kullanmaktadır (UN, 2013: 19).

Hollanda Sayıştayı kitle kaynak (crowdsourcing) yöntemi ile potansiyel denetim alanlarını belirlemektedir. LinkedIn üzerinden oluşturulan gruplarla vatandaşların tartışmalara katılmaları sağlanmaktadır. Ayrıca okul öğrencilerine yönelik, kamu maliyesinde ve hükümette hesap verebilirlik temalı farkındalığı artırma çalışmaları yapılmaktadır (Lazarevic vd., 2013: 49).

ii. Rusya Sayıştayı: Rusya'da denetim sonuçlarının vatandaşlara ulaştırılmamasının sosyal huzursuzluklar meydana getirme ihtimali politik açıdan dikkate alınarak gerekli önlemlerin alınması yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Alınan önlemler ile vatandaşlar ve Rusya Sayıştayı arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi kapsamında televizyon yayınlarının yapılması, kurum üyeleriyle mülakatların gerçekleştirilmesi, vatandaş mektuplarına cevap verilmesi, ülke genelinde yapılan gezilerde vatandaşlarla doğrudan temas kurulması gibi faaliyetler ön plana çıkmaktadır. Ayrıca Sayıştayı internet sitesi daha kullanışlı hale getirilerek herkesin belli bir sınırlama olmaksızın kurumun faaliyetlerine yönelik bilgilere ulaşabilmeleri ve kendi fikirlerini/görüşlerini paylaşabilmeleri imkanı getirilmiştir (UN, 2013: 19-20).

iii. Norveç Sayıştay: Norveç Sayıştay vatandaş katılımı konusunda yapılacak ihbarların iletebilmesini mümkün kılan bir sistem geliştirmiştir. Sistemin kuruluş amacı sadece kamu sektöründeki potansiyel yolsuzluk veya kötü yönetimler hakkında vatandaşlardan bilgi sağlamakla sınırlıydı. Daha sonra bu sınırlandırma kaldırılarak, sistem her türlü bilgi akışına açık hale getirildi. Sistem ödül mekanizması ile teşvik edilmektedir (Lazarevic vd., 2013: 45).

Sayıştay tarafından denetlenecek alanların belirlenirken, denetimlerin parlamentonun gözetim işlevini en iyi şekilde yerine getirmesi amaçlanmaktadır. Dolayısıyla, denetime tabi olacak yeni alanların belirlenmesinde araştırma toplulukları, akademi, medya ve ihbar kanalı gibi dış kaynaklardan elde edilen bilgiler de dikkate alınmaktadır (Riksrevisjonen, 2021: 6).

iv. Güney Kore Sayıştay: Geleneksel yapıdan ayrılan ülkede neyin denetlenip denetlenmeyeceği hususu kesin bir şekilde Sayıştaya bırakılmıştır. Bununla birlikte Güney Kore hükümeti Yolsuzlukla Mücadele Yasasını tamamlamak için STK'ların ve gönüllü olarak organize olan vatandaş gruplarının, önemli gördükleri kurum ve programların incelenmesini talep etmelerine izin veren "Vatandaş Denetim Talep Sistemi" konseptini geliştirmiştir (Khan ve Chowdhury, 2012: 7-8). Sayıştay tarafından yapılan 'özel denetim' türü bu kapsamda değerlendirilebilir. Özel denetim vatandaşların, STK'ların ve Meclisin denetim sürecine dahil edilmesi bakımından öne çıkmaktadır. Bu denetim türünde STK'lar veya Meclis üyelerinin talepte bulunmak suretiyle denetime katılımı sağlanmaktadır. Sayıştay, özel denetim dışında, Meclis adına düzenli denetimlerini de sürdürmektedir (Pustu ve Aksüt, 2018: 44-48).

Vatandaşların katılım göstereceği denetim sürecinde bazı kısıtlamalar söz konusudur. Sayıştay tarafından kurulan Denetim Taleplerini Araştırma Bürosu'na denetim talebinde bulunabilecekler; 19 yaşından büyük 300 kişiden oluşan gruplar, tarafsız ve kâr amacı gütmeyen (en az 300 üyesi bulunan) STK'lar, yerel konseyler ve denetime tabi kamu kurumları ile sınırlandırılmıştır. Böyle sınırlandırmalar ağır yük veya aşırı denetimden kaçınmak gibi nedenlerle açıklanmaya çalışılsa da (Kim, 2015: 8) yolsuzlukların az sayıda kişi tarafından tespit edilmesi durumunda bunun denetim talebine dönüştürülmesine engel oluşturmaktadır. Ayrıca denetim talebinde bulunabilmek için ihbara bağlı faaliyetin (kanun ihlali veya yolsuzluğun) kamu yararına ciddi şekilde zarar vermesi şartı getirilmiştir (BAI, 2023). İhbarlar değerlendirildikten sonra uygun görülmesi halinde denetim gerçekleştirilir. Sistemin bütünlüğü içinde internet

dışında telefon, faks, mektup, ücretsiz çağrı hattı ve dilekçe gibi farklı araçlarla da katılımcılık güçlendirilmiştir (Pyun, 2006: 141-142).

Güney Kore'de yerel düzey denetimde, bilgili ve deneyimli uzmanlardan oluşan "fahri denetçiler" uygulaması bulunmaktadır. Kamu yönetimiyle ilgili vatandaşlardan gelen şikayetler, dilekçeler, kamu personelinin yolsuzluklarına yönelik raporlar incelenmekte ve denetim/soruşturma sürecine dahil edilmektedir. Ayrıca hükümet birimlerinin performans değerlendirmesi kapsamında internet sitesi üzerinden çevrimiçi olarak vatandaşlara bilgi verilmekte, onlarla tartışmalar yapılmakta ve uzmanların sorulara cevap vermesi sağlanmaktadır (Kim, 2010: 173-175).

v. Gürcistan Sayıştayı: Gürcistan Sayıştayını herhangi bir yaptırım gücü olmaksızın tüm kamusal alanın (siyasi partilere yapılan bağışlar dahil) mali denetimini yapmakta ve bu sürece vatandaşların katılımını sağlamak üzere çevrimiçi bir platform kullanmaktadır. Bu portalda yer alan farklı modüllerle hem denetim sürecine hem de bütçeleme sürecine vatandaş katılımı sağlanmaktadır (Council of Europe, 2017: 30). Bütçe Gözlem (Budget Monitor) adı verilen sistemle vatandaşların denetim sürecine katılımları sağlanarak denetim talebi göndermeleri, öneride bulunmaları, yolsuzluk risklerinin azaltılmasına katkıda bulunmaları ve gelecekteki denetimler için öncelikli alanların belirlenmesinde etkili olmaları temin edilmeye çalışılmaktadır (GIFT, 2017).

Bütçe Gözlem sistemi ile vatandaşların yanı sıra STK'lar, medya, kamu personeli, özel şirketler ve öğrenciler Parlamento, Başkanlık ve Sayıştay dahil tüm harcamacı birimlere yönelik sorunları bildirebilmekte ve denetimin planlamasına katılabilmektedir. Aynı şekilde tüm aktörler herhangi bir kamu kurumu sınırlaması olmaksızın yolsuzlukları bildirebilmekte, denetimin yapılmasında öncelik sıralamasının belirlenmesinde tercihini iletebilmektedir. Ayrıca vatandaşlar bu süreçte tamamen anonim olarak kalabilmektedir (Budget Monitor, 2022).

vi. Brezilya Sayıştayı: Brezilya Sayıştayının katılımcılık esaslı dış denetim uygulaması Brezilya Sosyal Gözlemevi (Brazil's Social Observatory) ile birlikte pilot uygulamalar çerçevesinde başlatılmıştır. Gözlemevi ülke çapında sivil toplum gözlemcileri aracılığıyla sosyal hesap verebilirliği ve kamu yönetimine ilişkin yaklaşımların paylaşımını destekleyen bir ağıdır. Bu ağ yerel ve eyalet sivil toplum gözlemevlerinden oluşmaktadır (Mendiburu, 2020: 15).

Brezilya Sosyal Gözlemevi vatandaşların etkin katılımını desteklemek üzere çeşitli uygulamalar yapmaktadır. Bunların arasında mali eğitim ve vatandaşlık programı kapsamında ülkedeki ilkokullarda eğitimler düzenlemek, vatandaş okullarında sertifikalı kurslar vermek, vatandaş farkındalığını arttırmak için internet üzerinden resmi sesli yayınlar yapmak, vatandaşların yaşadıkları bölgelerdeki gözlemevi ağına dahil olmalarını teşvik etmek yer almaktadır (OSBRASIL, 2022).

vii. Arjantin Sayıştayı: Arjantin Sayıştayında katılımcılık esaslı denetim takip eden mali yıla ait hükümet programları ve kamu idarelerine yönelik vatandaş önerilerinin alınması ve bu kapsamda denetim planının hazırlanması ile gerçekleşmektedir. Vatandaş katılımı STK'lar ekseninde tecrübeler ve elde edilen bilgilere dayalı olarak yapılmaktadır. Bu bakımdan Arjantin'deki uygulama katılımcı denetimden ziyade katılımcı planlama olarak isimlendirilmektedir. STK'ların davet yoluyla katılım gösterdikleri bu toplantılar sadece gelecek mali yıl denetim programında yer alan kurum ve hükümet programlarıyla sınırlıdır (Mendiburu, 2020: 32-33).

Arjantin diğer bazı Güney Amerika ülkeleri gibi denetim sürecine vatandaşların katılımını 2000'li yılların başından itibaren sürdürmeye çalışmaktadır. Her yıl yapılan Katılımcı Planlama Toplantıları ile STK'ların önerileri alınmakta ve bunların Sayıştayın yıllık denetim planlarına alınabilmesi üzerinde değerlendirmeler yapılmaktadır. 2013'ten sonra ise yapılan bu toplantılar, tematik çalıştaylar modeline dönüştürülmüştür. Böylece belirli konular özelinde STK'ların denetim sürecine katılımları güçlendirilmiştir (GIFT, 2016).

viii. Kolombiya Sayıştayı: Kolombiya'da anayasanın başlangıç kısmında, sosyal, ekonomik ve politik adaletin sağlanması için katılımcılık temel unsurlardan biri olarak yer almaktadır (1991 Kolombiya Anayasası). Bu kapsamda denetim süreci katılımcılık esasına dayalı olmakla birlikte sınırlı düzeyde kalmıştır. Daha sonra yapılan düzenlemeler ile kapsamın genişletilmesi ve katılımcılığın güçlendirilmesi amacıyla kurumsal düzenlemeye ilave olarak Sektörel Denetçi Temsilcisi ve STK/vatandaş gözetim organı kurulmuştur (Mendiburu, 2021: 21).

Sayıştay Vatandaş Katılım Temsilciği; vatandaşlar/STK'lar ile teknik denetim ekibi arasında koordinasyonu sağlama ve öneriler doğrultusunda denetim planlamasına bazı eklemeler yapma görevi görmektedir. Sektörel Temsilci ise vatandaş veya STK'lardan gelen bilgileri/katkıları dikkate alarak

rapor hazırlamaktadır. Nitekim bahsi geçen katkılar doğrultusunda denetim raporlarının hazırlanması halinde bu katkılara yönelik bilgilerin raporda yer alması gerekmektedir (Mendiburu, 2021: 21).

Katılımcılık kapsamında yapılan çalıştaylarda kamu birimleri, iç kontrol birimleri, yükleniciler ve vatandaşlar davet edilerek hem ulusal hem de yerel projeler üzerinde incelemeler ve görüşmeler yapmaktadır. Bu çalıştaylar önleyici (ön-denetim) mahiyetleri bakımından önem taşımaktadır (OECD, 2021a: 56).

ix. Meksika Sayıştayı: Meksika Sayıştayı denetim planlama sürecinde vatandaş isteklerini dikkate almaktadır. Bu istekler ulusal yolsuzlukla mücadele sistemlerinin vatandaş katılım komiteleri aracılığıyla yapılabilmektedir (Mendiburu, 2021: 20). Sayıştayı denetim raporlarının ele alındığı Federal Kontrol ve Hesap Verebilirlik Kanununun 33. maddesine göre hazırlanan raporların gönderileceği birimlerden biri Vatandaş Katılım Komitesidir. Aynı Kanun'un 89. maddesinde Sayıştayı yapacakları arasında 'denetime sürecinde vatandaş katılımının güçlendirilmesi için gerekli mekanizmaların kurulması' yer almaktadır.

Meksika'nın eyalet Sayıştayları da kamusal katılım bakımından bazı araçlar geliştirmektedir. Örneğin Puebla Eyalet Sayıştayı şikayet mekanizması oluşturmuş, öğrencilerin denetim konusunda bilinçlenmeleri için programlar hazırlamış ve internet üzerinden şikayetlerin iletilmesini sağlamıştır (OECD, 2017: 39). Şikayet edilecek birimler bakımından bir sınır getirilmemiştir. Dolayısıyla yasama, yürütme ve yargı (Sayıştayı kendisi dahil) tarafından kamu kaynaklarının düzgün kullanılmamasına yönelik her türlü şikayetin yapılabilmesine imkan verilmiştir (ASE Puebla, 2015).

x. Honduras Sayıştayı: Honduras Sayıştayı, Dünya Bankası tarafından desteklenen bir proje kapsamında vatandaşlarla etkileşimi güçlendirecek faaliyetlere başlamıştır. Proje kapsamında bilgilendirme toplantıları, katılımcılık eğitim çalıştayları/konferansları yürütülmüş ve Vatandaş Katılım Direktörlüğü kurularak devlet organizasyonu, vatandaş katılımı ve sosyal denetim, bilgiye erişim düzenlemesi, Sayıştaya katılım gibi muhtelif konularda eğitim modülleri düzenlenmiştir (Nino, 2010: 11). Yapılan girişimler neticesinde sivil organizasyonların ve vatandaşların Sayıştay denetimlerinde yer almaları sağlanmış ve bu süreçte paydaşlardan gelen öneriler neticesinde yapılan denetimlerin etkinliği arttırılmıştır (Nino, 2010: 14).

Honduras hükümeti Dünya Bankasıyla başlatılan projeden daha önceki dönemlerde, 1993 yılında yürürlüğe konulan 224-93 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile mali denetime vatandaş katılımının sağlanması için gerekli tedbirlerin alınmasını öngörmüş ve Sosyal Denetçi Programı (Programa de Contraloria Social) ile hükümetin devam eden veya ileride gerçekleştirilecek projelerinin denetiminde vatandaşların katılımını desteklemiştir. Sonraki yıllarda da belli bir sistematik geliştirilmek üzere konuyla ilgili rehberler hazırlanmıştır (Tribunal Superior de Cuentas, 2022).

xi. Filipinler Sayıştayı: Filipinler Sayıştayı katılımcılık esaslı denetim sürecine 2012 yılında pilot bölgelerle başlamıştır. Belirlenen kamu kurumlarında yapılan denetim için Sayıştay denetçileri ve en az iki vatandaş denetçiden (Sayıştay tarafından belirlenen STK'ların üyelerinden seçtikleri kişiler) oluşan ekiplerin kurulmasına karar verilmiştir. Ekiplerdeki vatandaş denetçilere envanter çıkarma, basit ölçümler yapma ve fiziksel incelemelerde bulunma gibi işler verilmektedir. Ülkedeki herkesin "vatandaş denetçi" olması mümkündür ancak seçilecek kimsenin, belirlenen kriterler dahilinde Sayıştay tarafından belirlenen STK'lardan birine üye olması gerekmektedir (Tan, 2019: 5-6).

Filipinler katımlı denetimi genişletme ve kurumsallaştırma sürecini Ulusal Eylem Planı (2017-2019) kapsamına almıştır. Böyle bir girişimin nedenleri arasında; kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasına imkan vermeyen zayıf kamu mali yönetimi, vatandaşlar arasında aktif paydaş düşüncesinin gelişmemiş olması, STK'ların/vatandaşların denetimde kullanılabilir teknojik gelişmelere yönelik becerileri -denetçilere kıyasla- daha hızlı kazanmaları sayılmaktadır (Open Government Partnership, 2017: 27).

Katılımcılığın sağlanması konusunda çeşitli yöntemler geliştirilmiştir. Bu yöntemlerle; (i) denetim birimlerinde üye olarak, (ii) kapasite geliştirme faaliyetlerinde ortak olarak, (iii) stratejik ve denetim planlarının geliştirilmesi amacıyla hazırlanan ajandada ortak olarak ve (iv) denetim önerilerinin uygulanmasında ortak olarak katılımcılık sağlanmaktadır. Ayrıca denetim raporlarının veri görselleştirmesi yapılarak ve analizler gerçekleştirilerek sürecin etkinleştirilmesi planlanmaktadır (Open Government Partnership, 2017: 27).

xii. Kosta Rika Sayıştayı: Kosta Rika hazırladığı eylem planları ile katılımcılığın kamusal alanda etkin olmasını sağlamaya çalışan ülkelerden biridir. Bu kapsamda şeffaflık ve bilgiye erişim, vatandaş katılımı ve yolsuzlukla

doğrudan mücadele gibi üç ayaklı bir planla hükümet ve paydaş işbirliği güçlendirilmeye çalışılmaktadır (OECD, 2021b: 120). Hazırlanan eylem planlarının yasal altyapısının oluşturulması amacıyla birçok hukuki düzenleme yürürlüğe konmuştur (OECD, 2021b: 197). Bu girişimler denetim sürecini henüz kapsamasa ve vatandaş katılımının düzeyi düşük seyretse de, özellikle hesap yargısı sürecine vatandaş katılımının sağlanması önem taşımaktadır (OECD, 2016: 29).

Kosta Rika Sayıştayı katılımı güçlendirmek için kurduğu basın birimi aracılığıyla radyo, televizyon, dijital basın dahil tüm medyaya faaliyetleri konusunda düzenli bilgi sağlamaktadır. Ayrıca ilgili STK'lar, üniversiteler, anket şirketleri, uzmanlar ve ilgili kamu idareleriyle denetim bulguları paylaşılmaktadır (INTOSAI, 2017: 36).

xiii. Şili Sayıştayı: Şili'de vatandaşların denetim sürecine katılımlarını sağlamak için "Vatandaş Denetçiler" (Citizen Comptrollers) konusunda verilen çevrimiçi eğitim sonucu katılımcılara sertifika verilmektedir. Sertifika alan vatandaşlar "Vatandaş Denetçiler Topluluğuna" üye olarak, katılımcı denetim sürecine dahil olmaktadır. Topluluk üyeleri arasında vatandaşlar, kamu çalışanları ve kamuya mal ve hizmet sunan şirketler yer almaktadır. Belirli konularda Sivil Toplum Kuruluşları Konseyi de önerilerde bulunabilmektedir (Mendiburu, 2021: 20).

xiv. Küba Sayıştayı: Küba Sayıştayı vatandaş katılımını sağlanmaya çalışmakla birlikte, yürütmeye bağlı bir kurum olması nedeniyle bağımsızlık düzeyinin buna yeterince elvermediği söylenebilir. Yıllık denetim planları hazırlanırken kaynakların kullanımı ve idarelerin yolsuz faaliyetlerine yönelik vatandaş şikayetleri dikkate alınmaktadır. Diğer taraftan, YDK'nın kendisi doğrudan hükümete bağlı bir bakanlık olarak faaliyet sürdürmektedir. Başka bir deyişle, dış denetim merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilmektedir (Contraloria General, 2022).

Aşağıdaki tabloda ele alınan ülkelerin karşılaştırmalı bir özeti yer almaktadır.

Tablo 3: Denetim Kurumlarının Bağımsızlıkları ve Katılım Düzeyleri

| Denetim Kurumunun Bağımsızlık İndeksi | Denetim Sürecine Katılım Düzeyi* | Katılım Odağı |
|--|--|---|
| 10 (Çok Yüksek Düzeyde Bağımsız): Yok | Yüksek: Norveç (85) Gürcistan (55) | Norveç: Denetim, İhbar, Ödül Gürcistan: Planlama, Denetim, İhbar |
| 9-9,5 Arası (Yüksek Düzeyde Bağımsız): Brezilya Arjantin Kolombiya Meksika Rusya Gürcistan | Orta: Hollanda (82) Rusya (29) Güney Kore (62) Meksika (31) Honduras (23) Şili (67) Filipinler (33) | Hollanda: Müzakere Rusya: Müzakere Güney Kore: Denetim, Kısıtlanmış İhbar Meksika: Kısıtlanmış İhbar Honduras: Eğitim, Müzakere, Denetim Şili: Eğitim, Müzakere, Denetim Filipinler: Planlama, Denetim |
| 8-8,5 Arası (Önemli Düzeyde Bağımsız): Kosta Rika Şili Filipinler | | |
| 6-7,5 Arası (Orta Düzeyde Bağımsız): Honduras | Düşük: Kosta Rika (58) Küba (46) Brezilya (38) Arjantin (38) Kolombiya (39) | Kosta Rika: Eğitim Küba: Şikayet Brezilya: Eğitim Arjantin: Planlama, Müzakere Kolombiya: Planlama, Müzakere |

*Parantez içindeki sayılar yolsuzluk indeksini göstermektedir.

Kaynak: Bağımsızlık indeksi World Bank (2021)'den; yolsuzluk indeksi Transparency International (2022)'den ve diğerleri çalışmada yer alan bilgilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tablo incelendiğinde katılım düzeyinin en önemli belirleyicisi olarak ihbar mekanizması dikkate alınmaktadır. İhbar mekanizmasının ödül/ikramiye ile teşvik edilmesi ve/veya anonim olarak çalışabilmesi ideal olarak değerlendirilmektedir. Vergi konusunda böyle bir mekanizmayı (ihbar/ödül) işleten birçok ülke olmasına rağmen kamu fonlarının kullanımı konusunda bu çekimser tavır dikkat çekicidir. Diğer taraftan, katılım düzeyinin azaldıkça katılım odağından ihbar mekanizmasının çıktığı ve ancak vatandaşların denetim sürecine dahil oldukları görülmektedir. En aşağı düzeyde ise katılımcılığın sadece ön hazırlık (denetim planının hazırlanması) aşamalarıyla sınırlandırıldığı görülmektedir.

Ülke uygulamalarından elde edilen sonuçlar çerçevesinde, ülkenin demokratik ve kurumsal gelişim düzeyi ile YDK'nın yasal ve kurumsal kapasitesi ve aynı zamanda vatandaşlarının eğitim ve duyarlılık düzeyi ile bağlantılı olarak farklılaşabilmekle beraber, iyi bir uygulama örneği için şu önerilerin yararlı olacağı değerlendirilmektedir: (i) Denetim sürecine ilgili STK'ların, akademisyenlerin, basın mensuplarının ve vatandaşların katılımını sağlamak. (ii) Vatandaş katılımlı denetim sürecini gerçekleştirmek için bilişim teknolojilerinden faydalanmak. (iii) Vatandaşların yoğun olarak kullandığı sosyal medya mecralarını, televizyon ve radyo programlarını etkin kullanmak (INTOSAI, 2013: 6). (iv) Üniversitelerde katılımcılık temelinde çalıştaylar yapmak. (v) Vatandaş katılım sürecinde vatandaşın rollerini tanımlamak. (vi) YDK tarafından paydaş beklentilerinin neler olduğunu saptamak (EUROSAI, 2017: 27). (vii) Denetim kurumunda veya denetim sırasında denetçiyle birlikte vatandaşın sürece katılımını sağlamak. (viii) Vatandaşların kullanımına sunulacak raporların teknik terimlerden arındırılmış özetlerini yayımlamak (INTOSAI, 2013: 7). (ix) Yayımlanan denetim raporlarına yönelik anketler yapmak ve bu anket sonuçlarını da kamuoyuyla paylaşmak. (x) Denetim kurumunda öğrencilere staj imkanı sağlamak. (xi) Denetime katılım sağlayacak taraflara yönelik hukuki güvenceler sağlamak. Ayrıca bilgiye erişim özgürlüğüne yönelik yasal düzenlemelerle bu güvenceleri güçlendirmek. (xii) YDK'yı mali, idari ve işleyiş açısından bağımsız kılmak. (xiii) Denetim sürecine yönelik standartlar getirmek ve katılımcılığı etkili hale getirmek için rehberler hazırlayıp yayımlamak. (xiv) Katılımcılık esaslı denetim taleplerine yönelik veriler oluşturmak ve bunları kamuoyuyla paylaşmak.

SONUÇ

Norveç, Hollanda, Güney Kore gibi az sayıdaki ülke dışında, katılımcılık esaslı denetim ağırlıklı olarak Latin Amerika ülkelerinde görülmektedir. Tarihsel ve hukuki gelenekleri itibarıyla birbirine benzer özellikler taşıyan bu ülkelerdeki (Rusya ve Filipinler dahil) ortak sorunlardan biri kamu kaynaklarının yolsuz kullanımıyla ilgilidir. Esasında katılımcılık esaslı denetim gibi bir ihtiyacın ortaya çıkmasında etkili olan husus, YDK'ların bağımsız çalıştıklarına yönelik güven eksikliğidir. Bu durumda hem yasamaya hem de yürütmeye duyulan güvenin sınırlı olduğu ve dolayısıyla asıl konunun hukukun üstünlüğü sorunuyla ilgili olduğu sonucuna varılmaktadır.

Katılımcılık esaslı denetimin asıl kaynağı meşruluğa dayanmaktadır. Bu bakımdan vatandaş ile YDK arasındaki işbirliği diğer kamu idarelerinde olduğundan daha fazla önem taşımaktadır. Zira her ikisi yüksek riskli alanların belirlenmesi ve denetimin gerçekleştirilmesi suretiyle hükümetlerin yönetim kalitesini artırmayı amaçlayan hesap verebilirliğin temel aktörleri konumundadır. Aşırı bürokrasi, çatışan siyasi çıkarlar, kamu ve özel sektör arasındaki sınırların bulanıklaşması, hesap verebilirlik düzenlemelerin karmaşık hale gelmesi vatandaş ve YDK arasındaki üretken işbirliğini daha da önemli kılmaktadır (Baimyrzaeva ve Kose, 2014: 80-82). Sayılan aktörler arasındaki ilişkiler çerçevesinde kurgulanacak uygulamalardan verimli sonuçlar elde etmek için iyi uygulamaların örnek alınarak uluslararası standartlar çerçevesinde işlerlik kazanacak bir mekanizmanın oluşturulması birincil öncelik olmalıdır. Bu anlayış içsel faktörlerin yetersiz olduğu durumda dışsal paydaş girişimlerinin daha etkin sonuç verebilmesiyle de ilgilidir.

Katılımcılık esaslı denetim uygulamasından beklenen sonuçların elde edilememesinin nedenleri arasında (i) halkın Sayıştayların çalışmalarından büyük ölçüde habersiz olması veya bu çalışmalardan çok az şey anlaması (Baimyrzaeva ve Kose, 2014: 85), (ii) uygulamadan beklendiği şekilde bir işbirliğinin olmayışı, (iii) uygulamanın başka uygulamalarla zafiyete uğratılması ve (iv) uygulamanın bazı bileşenlerinin zamanla terk edilmesi sayılabilir. Çalışmada ele alınan ülkelerin bir kısmında bu sorunların farklı şekillerde tezahür ettiği görülmektedir. Bununla birlikte, uluslararası işbirliği ile hem ülke içindeki teknik/hukuki bilgi eksikliğinin giderilmesi hem de ülke içinde yolsuz uygulamaların sürdürülmesi yönündeki direncin azaltılması mümkün hale gelebilecektir.

KAYNAKÇA

- Acar, E. (2019). Katılımcı Demokrasilerde Baskı Gruplarının İşlev ve Yöntemleri. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 61, 235-249.
- Afridi, F. ve Iversen, V. (2014). Social Audits and MGNREGA Delivery: Lessons from Andhra Pradesh. The Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No: 8095.
- Akyel, R. ve Baş, H. (2010). Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konusu. Maliye Dergisi, (158), 374-387.
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2011). Kamu Mali Yönetiminde İyi Yönetişim İçin Sayıştayların İletişim Kapasitesinin Güçlendirilmesinin Önemi. Sayıştay Dergisi, 82, 3-21.
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2013). Auditing and Governance: Importance of Citizen Participation and the Role of Supreme Audit Institutions to Enhance Democratic Governance. Journal of Yaşar University, 8(32), 5495-5514.
- ASE Puebla (2023). Historial de Auditores Externos Autorizados. <https://www.auditoriapuebla.gob.mx/sujetos-de-revision-2/auditores-externos-autorizados-ofs/category/historial-de-auditores-externos-autorizados>, Erişim: 25.01.2023.
- ASE Puebla (2015). Portal de Transparencia. <http://www.auditoriapuebla.gob.mx/mecanismos-de-participacion-ciudadana>, Erişim: 10.11.2022.
- Aziz, H. ve Shah, N. (2021), Participatory Budgeting: Models and Approaches. Pathways Between Social Science and Computational Social Science: Theories, Methods, and Interpretations. (Eds.) Rudas, T. ve Peli, G., Switzerland: Springer.
- BAI (2023). Audit Request System. The Board of Audit and Inspection of Korea, https://www.bai.go.kr/bai_eng/others/request, Erişim: 03.02.2023.
- Baimyrzaeva, M. ve Kose, H. O. (2014). The Role of Supreme Audit Institutions in Improving Citizen Participation in Governance. International Public Management Review, 15(2), 77-90.
- Bayra, A. E. (2022). Liberal Demokrasinin Meşruiyet Krizine Bir Çözüm Önerisi Olarak Demokrasi: Değeri ve Ulusal Ölçekte Uygulanabilirliği. Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 10(2), 659-689.
- Berthin, G. (2011). A Practical Guide to Social Audit as a Participatory Tool to Strengthen Democratic Governance, Transparency, and Accountability. UNDP Regional Centre for Latin America and the Caribbean, Panama.

- Bertot, J. C., Jaeger, P. T. ve Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-Government and Social Media as Openness and Anti-Corruption Tools for Societies. *Government Information Quarterly*, 27, 264-271.
- Boztepe Taşkıran, H. (2019). Kamu Yönetiminde Vatandaş Katılımı ve Şeffaflığın Sağlanmasında Dijital İletişim Uygulamalarının Rolü. *Amme İdaresi Dergisi*, 52(1), 117-144.
- Budget Monitor (2022). Citizen's Page. <https://budgetmonitor.ge/en/citizen>, Erişim: 20.10.2022.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27-46.
- Canıkalp, E. ve Ünlükaplan, İ. (2015). Yönetişim Kalitesi ve Yönetişimin Ölçülebilirliği. *Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi*, 19(1), 81-100.
- Contraloria General (2022). Ministry of Audit and Control. <https://www.contraloria.gob.cu/index.php/en/nuestra-historia/ministry-audit-and-control>, Erişim: 25.09.2022.
- Council of Europe (2017). Georgia: Handbook on Transparency and Citizen Participation. <https://rm.coe.int/georgia-handbook-on-transparency-and-citizen-participation-en/168078938d>, Erişim: 12.10.2022.
- Demirkıran, Ö., Eser, H. B. ve Keklik, B. (2011). Demokrasinin Tabana Yayılması, Yönetimde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. *A.Ü. Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 3(2), 169-192.
- Dikmen, S. ve Çiçek, H. G. (2019). Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi ve Mali Saydamlık Arasındaki İlişkinin Ekonometrik Bir Analizi. *SIYASAL: Journal of Political Sciences*, 28(2), 181-205.
- Dye, K. (2009). Working with the Media to Maximize the Impact of Your Audit Work. *International Journal of Government Auditing*, 36(1), 8-12.
- Dwiputrianti, S. (2011). How Effective is the Indonesian External Public Sector Auditing Reports Before and After the Audit Reform for Enhancing the Performance of Public Administration?. *International Conference on Public Organization (ICONPO): Challenge to Develop a New Public Organization Management Era of Democratization*, January 21-22, Yogyakarta, Indonesia.
- EUROSAI (2017). A Roadmap for Reaching Supreme Audit Institution Communication Goals, <https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Roadmap-for-Reaching-SAI-Communication-Goals.pdf>, Erişim: 27.12.2022.

- Frederickson, H. G. (1982). The Recovery of Civism in Public Administration. *Public Administration Review*, 42(6), 501-508.
- Frederickson, H. G. (2008). The Recovery of Civism in Public Administration. *The Age of Direct Citizen Participation*. (Ed.) Roberts, N. C., New York: Routledge.
- GIFT (2017). Budget Monitor in Georgia. <https://fiscaltransparency.net/budget-monitor-in-georgiahttp-budgetmonitor-ge-en/>, Erişim: 19.11.2022.
- GIFT (2016). Citizen Participation in the Audit Process in Argentina, <https://fiscaltransparency.net/citizen-participation-in-the-audit-process-in-argentina/>.
- Glasser, M. A., Yeager, S. J. ve Parker, L. E. (2006). Involving Citizens in the Decision of Government and Community: Neighborhood-Based vs. Government-Based Citizen Engagement. *Public Administration Quarterly*, 30(1/2), 177-217.
- Gonzalez-Diaz, B., Garcia-Fernandez, R. ve Lopez-Diaz, A. (2012). Communication as a Transparency and Accountability Strategy in Supreme Audit Institutions. *Administration & Society*, 45(5), 583-609.
- INTOSAI (2010). How to Increase the Use and Impact of Audit Reports: A Guide for Supreme Audit Institutions. UK National Audit Office. <http://iniciativatpa.org/wp-content/uploads/2014/05/Increase-impact-of-audit-reports.pdf>, Erişim: 22.08.2022.
- INTOSAI (2013). Communication and Promoting the Value and Benefits of SAIs. <https://www.eurosai.org/en/databases/products/Communicating-and-Promoting-the-Value-and-Benefits-of-SAIs/>, Erişim: 10.08.2022.
- INTOSAI (2017). Guidance on Supreme Audit Institutions' Engagement with Stakeholders. <https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/sais-engaging-with-stakeholders/697-idi-sais-engaging-with-stakeholders-guide/file>, 02.09.2022.
- INTOSAI (2019a). The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – Making a Difference to the Lives of Citizens. <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/>, Erişim: 07.09.2022.
- INTOSAI (2019b). Mexico Declaration on SAI Independence. INTOSAI-P 10. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_10_en_2019.pdf, Erişim: 13.09.2022.
- Javeline, D. ve Lindemann-Komarova, S. (2010). A Balanced Assessment of Russian Civil Society. *Journal of International Affairs*, 63(2), 171-188.

- Kalu, K. N. (2003). Of Citizenship, Virtue, and the Administrative Imperative: Deconstructing Aristotelian Civic Republicanism. *Public Administration Review*, 63(4), 418-427.
- Karabacak, H. (2021). Kurumsal İletişimde İyi Uygulama Örneği Olarak Sayıştay Başkanlığının İletişim Stratejisi. *Sayıştay Dergisi*, 32(121), 9-37.
- Kassen, M. (2021). Understanding Decentralized Civic Engagement: Focus on Peer-to-Peer and Blockchain-Driven Perspectives on E-Participation. *Technology in Society*, (66), 1-15.
- Khan, M. A. ve Chowdhury, N. (2012). Public Accountability, Corruption Control and Service Delivery: Governance Challenges and Future Options. New York: UNPAN.
- Kim, S. (2010). Collaborative Governance in South Korea: Citizen Participation in Policy Making and Welfare Service Provision. *Asian Perspective*, 34(3), 165-190.
- Kim, S. (2015). Side by Side with People: Korea's Experience on Participatory Auditing, Public Participation in the Budget and Audit Process (PPBA). World Bank, Learning Note, No: 1.
- Kweit, R. W. ve Kweit, M. G. (1980). Bureaucratic Decision-Making: Impediments to Citizen Participation. *Polity*, 12(4), 647-666.
- Lazarevic, M., Orza, A., Djindjic, M., Djukovic, S. ve Lazarevic, N. (2013). Civil Society and Citizens in the External Audit Process: Comparative Study of International Practices with Recommendations with Recommendations for Serbia. Belgrade: European Policy Centre.
- Mendiburu, M. (2020). Citizen Participation in Latin America's Supreme Audit Institutions: Progress or Impasse?. *Accountability Working Paper*, No: 6, Accountability Research Center.
- Mendiburu, M. (2021). Citizen Participation in Auditing in Latin America: The Future Agenda. *Accountability Research Center*, No: 5.
- Moynihan, D. P. (2003). Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation. *American Review of Public Administration*, 33(2), 164-188.
- Nino, E. (2010). Access to Public Information and Citizen Participation in Supreme Audit Institutions (SAI): Guide to Good Practices. World Bank Institute, Governance Working Paper Series, No: 80758.
- OSBRASIL (2022), Observatorio Social do Brasil. <https://osbrasil.org.br/>, Erişim: 01.10.2022.
- OECD (2011). Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions. Paris: OECD Publishing.

- OECD (2016). Open Government in Costa Rica, OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017). Mexico's National Auditing System: Strengthening Accountable Governance, OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2021a). Preventive and Concomitant Control at Colombia's Supreme Audit Institution: New Strategies for Modern Challenges. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2021b). Public Governance in Costa Rica. <https://www.oecd.org/governance/costa-rica-public-governance-evaluation-accession-review.pdf>. Erişim: 06.11.2022.
- OECD (2022). Recommendation of the Council on Public Integrity. OECD/LEGAL/0435.
- OLACEFS (2016). On the Promotion of Citizen Participation in the Monitoring and Control of Sustainable Development Goals – 2030 Agenda. Declaration of Punta Cana. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/focus_areas/SDGs_and_SAI/regions_reports_activities_sdgs/SDGs_act_OLACEFS_Declaracion_PuntaCana_EN.pdf, Erişim: 09.08.2022.
- Open Government Partnership (2017). Philippine Open Government Partnership (PH-OGP) National Action Plan 2017-2019: Co-Creating Governance Outcomes with the Filipino People. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/06/Philippines_-_Action-Plan_2017-2019_updated.pdf, Erişim: 10.12.2022.
- Özer, M. A. (2006). Yönetişim Üzerine Notlar. Sayıştay Dergisi, 63, 59-89.
- Pekkonen, A. ve Sadashiva, M. (2010). Social Audits. https://www.civicus.org/documents/toolkits/PGX_H_Social%20Audits.pdf, Erişim: 22.11.2022.
- Pustu, Y. ve Aksüt, K. (2018). Başkanlık Rejiminde Yüksek Denetim: Güney Kore Örneği. Sayıştay Dergisi, 110, 29-61.
- Pyun, H.B. (2006). Denetim ve Sivil Toplum: Kore Denejimi. (Çev.) Musa Kayrak. Sayıştay Dergisi, 61, 139-143.
- Riksrevisjonen (2021). Office of the Auditor General of Norway Annual Report 2020. <https://www.riksrevisjonen.no/contentassets/1855de07d48f4292a8d9b28fd8795af6/annualreport2020.pdf>, 01.12.2022.
- Romzek, B. S. ve Dubnick, M. J. (2000). Accountability. Defining Public Administration: Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration. (Ed.) Shafritz, J. M., Colorado: Westview Press.

- Sarıbay, A. Y. (1996). Siyasal Sosyoloji. Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. ve Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178.
- Tan, M. G. P. (2019). Citizen Participatory Audit in the Philippines – Pilot Phase I (2012-2014). World Bank, Learning Note, No: 3.
- TESEV (2008). İyi Yönetişim El Kitabı. TESEV Yayınları, Ankara
- Transparency International (2022). Corruption Perceptions Index 2021. https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf, Erişim: 24.11.2022.
- Tribunal Superior de Cuentas (2022). Participacion Ciudadana. https://www.tsc.gob.hn/web/participacion_ciudadana.html, Erişim: 09.12.2022.
- UN (2013). Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions. <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/Compendium%20of%20Innovative%20Practices%20of%20Citizen%20Engagement%202013.pdf>, Erişim: 21.09.2022.
- UN (2015). Promoting and Fostering the Efficiency, Accountability, Effectiveness and Transparency of Public Administration by Strengthening Supreme Audit Institutions: Resolution/Adopted By The General Assembly. <https://digitallibrary.un.org/record/787478?ln=en>, Erişim: 30.09.2022.
- UN (2022). United Nations E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government. <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>, Erişim: 10.11.2022.
- Uysal Şahin, Ö. (2014). Vatandaş Odaklı Yönetim İçin Vatandaş Odaklı Denetim. *Sayıştay Dergisi*, 92, 35-63.
- Yaman, F. T. (2017). Katılımcı Demokrasi: Kapsam ve Unsurlar. *Trakya Üniversitesi İİBF Dergisi*, 6(2), 136-160.
- Wampler, B. (2012). Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1-13.
- World Bank (2021). Supreme Audit Institutions Independence Index. Washington DC.
- World Bank (2022). Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions: Tools and Methods. <https://www.e-participatoryaudit.org/module-02/citizen-participation-in-the-audit-process.php>, Erişim: 20.12.2022.

STRENGTHENING THE SUPREME AUDIT PROCESS: PARTICIPATORY AUDIT

Abdulkerim EROĞLU

EXTENDED ABSTRACT

Since the 1970s, the growth of the public sector has brought some inefficiencies, highlighting the importance of citizens taking part in public administration. With the governance aimed at enabling citizens to take an active role in the public decision-making process; non-governmental organizations, independent media, observer organizations, think-tanks and research institutions are now considered as active external stakeholders, and in this way, broad participation has begun to be expressed as social auditing. The aim is to keep the government accountable by monitoring its performance. Therefore, since SAIs should be one of the subjects of any measure to be taken to hold the government accountable, participation in SAIs may be required.

Participation-based SAI practice has some basic requirements. These include participatory democracy, veto power, governance, accountability, fiscal transparency, and participation. Among these principles, participatory democracy, governance, and participation necessitate audits based on direct participation, while power of the purse, accountability, and fiscal transparency all have an impact on the audit's outcome.

Participation-based auditing could emerge from principled requirements or be assessed in relation to the legitimacy problem in public institutions. The resulting crisis of confidence in government policies and the use of public funds, combined with skepticism about the audit agency's operations, could lead to major problems. It may be necessary to structure the audit on a participatory basis in order to prevent political and economic abuses that may arise in such an environment.

How participation is designed has a direct impact on the effective functioning of participation. In this respect, important themes include representing the stakeholders with a wide range of participation, assuring participation at every stage of the audit, and eliminating legal and institutional uncertainties. It is crucial to identify the role that each stakeholder group—including the media, NGOs, academia, international organizations, SAI, and the legislative and executive branches—will play in the process and to remove

any barriers that could undermine that participation. Because some country practices indicate that such issues continue to exist.

Ensuring participation in supreme auditing has also been brought to the agenda by international organizations as a policy proposal. In this framework, several country practices point out different levels of participation at any stage of the audit process. It is noteworthy that most of these countries share similar political and financial backgrounds. However, fewer SAIs support participation for stronger accountability and fiscal transparency.

The examination of the SAIs of the Netherlands, Russia, Norway, South Korea, Georgia, Brazil, Argentina, Colombia, Mexico, Honduras, Philippines, Costa Rica, Chile, and Cuba show that participation-based auditing is applied at various levels. Of these, it can be noted that corruption is relatively low in Chile (67) and South Korea (62), and even lower in Norway (85) and the Netherlands (82). Other countries have higher levels of corruption and also display a similar political and fiscal character. As a matter of fact, it can be argued that although the history of participation-based auditing goes back to the early 2000s in the countries in the last group, it has not reached the intended targets. There are a number of factors contributing to this, including the low participation rates in Costa Rica, Cuba, Brazil, Argentina, and Colombia, as well as the ineffectiveness of the focus on participation; and limited whistleblowing mechanisms in Mexico and South Korea. In the Netherlands, Russia, Honduras, Chile, and the Philippines, on the other hand, there is no whistleblowing mechanism, and participation is predominantly based on negotiation in these countries.