

PAPER DETAILS

TITLE: Asimetrik Bilgi Sorununun Azaltılması İçin Açık Devlet Verilerinin Kullanılmasının Kamu Mali Denetimine Etkisi: Koltuk Denetimi

AUTHORS: Ebru Yalçın,Alparslan Abdurrahman Basaran

PAGES: 1516-1548

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/3937322>



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

2024, Volume 8, Issue 3, 1516-1548

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 17.05.2024

Accepted/Kabul: 17.08.2024

Doi: 10.25295/fsecon.1485690

Research Article/Araştırma Makalesi

Asimetrik Bilgi Sorununun Azaltılması İçin Açık Devlet Verilerinin Kullanılmasının Kamu Mali Denetimine Etkisi: Koltuk Denetimi¹

The Impact of Using Open Government Data to Mitigate the Asymmetric Information Problem on Public Financial Audit: Armchair Audit

Ebru YALÇIN² Alparslan A. BAŞARAN³

Öz

Demokrasiye için sorunlardan biri olan asıl-vekil sorununun başlıca sebeplerinden birini teşkil eden asimetrik bilginin etkilerini azaltabilmek için kamu mali yönetiminde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin tesis edilmiş olması gerekmektedir. Çalışmaya konu edilen koltuk denetimi kavramı, şeffaflığın günümüzdeki karşılığı olan açık devlet verilerinin kullanılarak asılların doğrudan kamu mali denetimine dahil olmasını ifade etmektedir. Geleneksel bütçe denetiminden koltuk denetimine geçişin ilk tecrübe edildiği ülkelerden biri olduğu için çalışmada Birleşik Krallık'taki gelişmeler incelenmiştir.

Birleşik Krallık'ta koltuk denetimi faaliyetleri, vatandaşların bütçe sürecine ilişkin bilgi düzeyini artırmanın yanı sıra açık devlet verilerinin ve parlamento görüşmelerinin kullanılarak bütçe sürecinde ortaya çıkan anomali ve yolsuzlukların tespit edilmesini ve bunlara ilişkin kamuoyu oluşturulmasını sağlamaktadır. Parlamento görüşmesi, parlamento sorusu gibi yasamanın bütçe denetim araçlarının kamuoyu görünürlüğüne ve vekiller ile vatandaşlar arasındaki etkileşimin artmasına da katkı sağlayan koltuk denetimi, Birleşik Krallık'ta asimetrik bilgi sorununu azaltmakta önemli bir rol oynamaktadır.

JEL Kod: H11, H60, H61

Anahtar kelimeler: Koltuk Denetimi, Açık Devlet, Kamu Mali Denetimi, Açık Devlet Verisi, Bütçe Hakkı

¹ Bu çalışma 36. Maliye Sempozyumu'nda "Açık Devlet Anlayışında Kamu Mali Denetimi: Koltuk Denetimi" başlığıyla Ebru Yalçın tarafından tebliğ olarak sunulmuş; Alparslan A. Başaran'ın katkılarıyla genişletilerek makale hâline getirilmiştir.

² Arş. Gör., Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, ebru.kocak@dpu.edu.tr, ORCID:0000-0001-9904-8001

³ Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi, aab@hacettepe.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1027-8375

Abstract

It is necessary to establish transparency and accountability in public financial management in order to mitigate the effects of asymmetric information, which is one of the causes of the principal-agent problem inherent in democracy. The concept of armchair audit, which is the subject of this study, refers to the direct involvement of principals in public financial audit by using open government data, which is the modern-day equivalent of transparency. Since The United Kingdom was one of the first countries to experience the transition from traditional budget audit to armchair audit developments in The United Kingdom have been examined in the study.

Armchair audit activities in The United Kingdom not only increase citizens' knowledge of the budget process but also enable the detection of anomalies and corruption in the budget process using open government data and parliamentary debates, creating public awareness about them. Armchair audit plays an important role in mitigating the asymmetric information problem in The United Kingdom by increasing the public visibility of legislative budget audit tools such as parliamentary debates and parliamentary questions, as well as the interaction between MPs and citizens.

JEL Codes: H11, H60, H61

Keywords: Armchair Audit, Open Government, Public Financial Audit, Open Government Data, Budget Right

1. Giriş

Demokrasiyle yönetilen ülkelerde seçmenler bütçe kanunu aracılığıyla harcama yapma ve vergi toplama yetkisini seçtikleri temsilcilere devretmektedir. Bütçe hakkının kullanımına yönelik bu temsiliyet ilişkisinin bilgi asimetrisini barındırıyor olması ise asıl-vekil sorununu yaratmaktadır (Yukins, 2010: 67). Kamu kaynaklarının kullanımında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun kullanılması konusunda seçmenlere hesap vermekle sorumlu tutulması, asıl-vekil sorununun aşılmasında büyük önem taşımaktadır.

Hesap verebilirliğin sağlanması için şeffaflık kritik bir öneme sahiptir. Şeffaflık; güvenlik ve mahremiyeti koruyan makul sınırlara tabi olmakla birlikte mali göstergeler ve bunların elde edilme usulüne ilişkin bilgilerin toplum tarafından erişilebilir ve anlaşılabilir bir şekilde sunumunu ifade etmektedir (Johnston, 2006: 2).

Günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarının içeriğindeki değişimi de beraberinde getirmiştir. Bu noktada karşımıza çıkan açık devlet kavramı, şeffaflık ile hesap verebilirliğin tesis edilmesi ve halkın katılımı ile iş birliğinin sağlanması için devlet verilerine engelsiz bir şekilde erişimi ve bunların kullanımını ifade etmektedir. 2010'lu yıllardan bu yana açık devlet uygulamalarının temelini oluşturan açık devlet verilerinin, demokrasi mekanizmalarının geliştirilmesi açısından üzerinde önemle durulan konuların başında geldiği görülmektedir (Ubaldi, 2013: 4).

Bimber'in (2003), Downs'un (1957) Demokrasinin Ekonomik Teorisi'ni temel aldığı rasyonel seçim modelinde ortaya koyduğu üzere, vatandaşların siyasi bilgilerle etkileşimine olanak sağlayan teknolojilerin gelişmesi ve artan bilgi miktarı, aktif demokratik katılım düzeylerini artırmaktadır (Davies, 2010: 15). İnternet kullanımının yaygınlaşması ve dijitalleşme, temsili demokrasilerde kitlesel katılımın yeni bir aşamaya geçmesini sağlamıştır (Berg ve Hofmann, 2021). Açık devlet verileri, kitlesel katılımın temel araçlarından biridir ve kamu yönetiminde şeffaflığın günümüzdeki karşılığıdır.

Açık devlet verileri kamu mali yönetimi çerçevesinde ele alındığında, kamu harcamaları ile kamu gelirlerine ilişkin olan açık bütçe verileri vatandaşların, bir diğer deyişle asılların, kamu mali denetimine doğrudan katılımına imkân tanımıştır. Kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen iç ve dış denetimlerden ayrı olarak doğrudan halk nezdinde, gayri resmi ve gönüllü olarak yapılan bu denetim ise David Cameron'ın 2009 yılındaki bir konuşmasına ithafen *koltuk denetimi* (armchair audit) olarak adlandırılmaktadır (Gundersen, 2009).

Koltuk denetimi kavramı ilk olarak açık devlet verilerini erişilebilir kılan web sitelerini ve veri tabanlarını ifade edecek şekilde kullanılmıştır. Ancak zaman içinde bu web sitelerini ve veri tabanlarını hükümet politikalarını değerlendirmek üzere kullanan kişileri tanımlamak üzere *koltuk denetçisi* terimi geliştirilmiştir (O'Leary, 2015: 74).

Koltuk denetçisi, mali ya da operasyonel verilerin analizi için kitle kaynak kullanımında bulunan kişidir. Koltuk denetçileri hem verileri kullanılabilir hâle getirmek hem de verilerin analizini kolaylaştırmak için bilgi ve iletişim teknolojilerindeki yeniliklerden faydalanarak veri tabanları, web sayfaları vb. araçları kullanmakta ve bunları kamuoyuna sunmaktadır (O'Leary, 2015: 74).

Koltuk denetimi, demokratik diyaloga yeni bir vechе kazandıran bilgi teknolojilerinin kullanımı yoluyla açık devlet verilerinin analizinin yaygınlaştırılarak kamu maliyesinde hesap verebilirliğin sağlanması için vatandaşların sürece dahil edilmesi fikrine dayanmaktadır. Koltuk

denetçilerinin varlığının kamu kaynaklarının uygunsuz kullanımı konusunda potansiyel bir önleyici role sahip olabilmesi için yalnızca rakamsal verilerin değil harcanan paraların karşılığının da görünür olması gerekmektedir. Bunun için kamu kurumları tarafından harcama ve gelirlere ilişkin belgelerin ve hazırlanan resmî denetim raporlarının düzenli bir şekilde kamuoyuna açıklanması önem arz etmektedir.

Asıl-vekil sorununun aşılması için açık devlet verilerinin kullanılmasına dayanan koltuk denetimi kavramını açıklamak ancak onun öncülü olan koşulların değerlendirilmesiyle mümkündür. Bu nedenle çalışmada ilk olarak temsili demokrasilerin doğasında bulunan asıl-vekil ilişkisi ele alınmaktadır. İzleyen bölümde, asıl-vekil ilişkisini bir sorun haline getiren asimetrik bilgi kavramı ve bunun çözümü için vatandaşların daha iyi bilgilendirilmesine vurgu yapan açık devlet anlayışı ile açık devlet verilerinin kamu mali denetimine etkileri incelenmektedir. Dördüncü bölümde koltuk denetimi kavramı ele alınmış ve açık devlet verileri ile açık bütçe verilerinin, koltuk denetimi vasıtasıyla vatandaşların kamu mali denetimine doğrudan katılımına zemin hazırladığı ortaya konulmuştur. Çalışmanın son bölümünde, asıl-vekil sorununu hafifletmek üzere asılların kamu mali denetimine dahil edilmesi için koltuk denetimine yönelik faaliyetlerin ilk tecrübe edildiği ülkelerden biri olan Birleşik Krallık'taki gelişmeler incelenmiştir. Buna yönelik olarak öncelikle Birleşik Krallık'ta gerçekleştirilen geleneksel bütçe denetim yöntemleri açıklanmış ardından koltuk denetimi faaliyetlerinin bütçe sürecinde nasıl kullanıldığı ve hesap verebilirliğe nasıl katkı sağladığı incelenmiştir. Birleşik Krallık'ta koltuk denetçileri, açık devlet verileri ve halka açık meclis görüşmelerini takip ederek kamuoyunun farkındalığını ve katılımcılığı artırmaktadır. Bunun yanı sıra koltuk denetimi faaliyetlerinin, operasyonel anomaliler ve yolsuzluklar durumunda kamuoyu oluşturulmasında önemli bir araç olduğu ve bütçe süreci içinde hükümetlere geribildirim sunma olanakları yarattığı ortaya konulmuştur. Açık devlet ve açık bütçe verileri ile ortaya çıkan ve günümüzde kritik bir uygulama alanı bulan koltuk denetiminin, yapay zeka ve makine öğrenmesi ile birlikte bütçenin kontrol, gözetim ve denetiminde kurumsal yapıları, kavramları ve fonksiyonları kökten değiştirebilecek mahiyete sahip olabileceği gözden kaçırılmamalıdır.

2. Bir Demokrasi Patolojisi Olarak Asıl-Vekil İlişkisi

Demokrasinin ana yurdu olan Antik Yunan'da demokrasi reformcusu devlet adamı Atinalı Perikles *"Bir politikayı ancak birkaç kişi ortaya koyabilir, ama hepimiz onu yargılayacak yetenekteyiz"* sözleriyle demokratik hesap verebilirliğin önemini vurgulamıştır (Popper, 2021: 35). Bu söz 2500 yıl önce söylenmiş olmasına rağmen demokrasi sistemi varlığını sürdürdüğü için hâlâ güncelliğini korumaktadır. Ancak içinde bulunduğumuz çağda bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelerle beraber bu yargılama gücünün anlamı⁴ ve içeriği hem değişmiş hem de gelişmiştir.

"Halkın, halk tarafından, halk için yönetimi" anlamına gelen demokrasi (İba, 2008: 81), *"halkın belirli dönemlerde temsilcilerini seçtiği, temsil ve devredilmiş otorite yoluyla halk tarafından dolaylı olarak kullanılan hükümet biçimine imkân veren siyasi sistemdir"* (Tunç, 1999: 187). Ancak demokrasinin sadece halkın halk tarafından seçilmiş kişilerce yönetilmesi olarak görülmesi demokrasi patolojisi olarak da ifade edilebilecek sorunların sağaltılmasını

⁴ Yargılama; kişi, durum ya da nesnelerin eleştirel bir şekilde değerlendirilmesi.

engelleyecektir. Bundan dolayı demokratik yönetim sistemleri, politika uygulamalarının halk nezdinde devamlı olarak denetlenerek yargılanmasını sağlayacak mekanizmalar sunmalıdır.

Sağaltılması gereken en önemli demokrasi patolojilerinden biri olan ve kamu gelirlerinin toplanması ile kamu harcamalarının yapılması noktasında seçilenlere verilen temsiliyet gücünün barındırdığı asimetrik bilginin ortaya çıkarttığı asıl-vekil sorunu, ilgili literatürde üzerinde sıklıkla tartışılan bir konudur (bkz. Lane, 2013; Waterman ve Meier, 1998; Yukins, 2010).

Temsiliyet gücü, kamu kaynaklarının seçmen tercihleri dışındaki alanlara harcanabilmesine olanak tanımaktadır. Ekonomik ve toplumsal karmaşıklık kapsamlı ve ayrıntılı bir sözleşme hazırlanmasını olanaksız kıldığından, politikacıların bu eğilimlerinin önüne geçmek için hazırlanan sözleşmeler eksik sözleşme niteliği taşımaktadır (von Hagen, 2005: 2). Eksik sözleşmeler ise bilgi asimetrisini barındırmaktadır. Kamu mali yönetiminde bilgi asimetrisinden kaynaklanan olumsuz durumları vurgulamak üzere *asıl-vekil sorunu* kavramı kullanılmaktadır (Persson vd., 2010).

Demokrasilerde, asılların vekilleri değerlendirmesindeki ana araç olan siyasi seçimler, hükümetlerin fiili performansı ile geçmiş plan ve vaatlerinin karşılaştırılması neticesinde tercihlerin belirlenmesine dayanmaktadır (von Hagen, 2007: 37). Ancak hükümet politikalarının değerlendirmeye tabi tutulması ve tercihlerin belirlenebilmesi için uygulanan politikaların açık ve görünür olması gerekmektedir (Blume ve Voight, 2011: 236).

Bu noktada şeffaflık ve hesap verebilirlik, demokrasinin olduğu kadar kamu mali yönetiminin de vazgeçilmez ilkeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Şeffaflık; güvenlik ve mahremiyeti koruyan makul sınırlara tabi olmakla birlikte mali göstergeler ve bunların elde edilme usulüne ilişkin bilgilerin toplum tarafından erişilebilir ve anlaşılabilir bir şekilde sunumudur (Johnston, 2006: 2). Hesap verebilirlik; kişi veya kurumların karar, işlem ve eylemlerinden dolayı açıklama yapması ve bunlara ilişkin sorulara cevap vermesini ifade etmektedir (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 203; Kluvers ve Tippet, 2010: 47). Kamu maliyesinde hesap verilebilirlik ise, “her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu tutulmasını” ifade etmektedir (KMYKK, m.8).

Bilgi ve iletişim teknolojileri, şeffaflık ve hesap verebilirlik formlarının geleneksel anlamlarına katkı sunarak daha katılımcı ve vatandaş odaklı hâle gelmesine her geçen gün daha fazla olanak sağlamaktadır.

3. Bilgi ve İletişim Teknolojilerinde Yaşanan Gelişmelerin Kamu Mali Denetimine Etkileri

“Yüzyıllar boyunca bilgi, gerçeğe karşı bir savunma olarak kullanıldı.”

(Jacques Lacan, Seminer XIII, 19.01.1966).

Asıl-vekil sorunu, asıl-vekil ilişkisinin bilgi asimetrisi barındırıyor olmasından kaynaklanan, temsili demokrasilerde karşılaşılan başlıca sorunlardan biridir. Bilgi asimetrisi ise sınırlı rasyonaliteyle neticelenmektedir (Waterman ve Meier, 1998: 176). Sınırlı rasyonalite, özellikle karar alma teorileri kapsamında üzerinde durulan ve karar alma süreçlerinde tüm tarafların homojen bilgiye sahip olmamasını ifade eden bir kavramdır (Koçdemir, 2019: 39; Çetin, 2012:

61; Williamson, 2005). Oysaki etkin işleyen bir demokrasi için tıpkı piyasa ekonomisindeki "homo economicus" kavramı gibi vatandaşların iyi bilgilendirilmiş olması gerekmektedir (Hansson vd., 2015: 544). Demokrasi, vatandaş tercihlerinin belirlenmesine dayanmaktadır ve eğer sınırlı rasyonalite aşılamaz ise tercihler doğru belirlenemeyecektir.

Teknoloji tarihine ilişkin hermenötik metinlerde alet teknolojileri sıklıkla insanın fiziksel gücünün bir uzantısı olarak ele alınmaktadır (bkz. McLuhan, 1964; Rothenberg, 1993; Brey, 2000; Lawson, 2017). İletişim teknolojileri de algı ve bilgi birikiminin uzantısı olarak insan bilincinin genişlemesini ifade etmektedir (Siebel, 2022: 18; Forester, 1981: 507). İnsan bilincinin genişlemesini sağlayan Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin (BİT), sunduğu somut araçlarla sınırlı rasyonalitenin üstesinden gelmek üzere sağladığı olanaklar, kamu mali yönetimi çerçevesinde açık devlet ve açık devlet verisi kavramlarıyla ele alınabilir.

3.1. Açık Devlet

21. yüzyılın en belirgin özelliği teknolojinin gündelik hayatın vazgeçilmez bir parçası haline gelmiş olmasıdır. Bilgiye ulaşılmasını ve bilginin oluşturulmasını sağlayan her türlü görsel, işitsel, basılı ve yazılı araçları ifade eden bilgi ve iletişim teknolojileri sürekli gelişme ve yenileşme halindedir. Özellikle internetle beraber sanal iletişim ve erişim olanakları artmış ve bilgilerin tek yönlü olarak kitle iletişim araçları vasıtasıyla yayılması durumu geçerliliğini yitirmiştir.

İletişim olanaklarının en önemli unsuru olan internetin gelişim sürecine bakıldığında Web 1.0 döneminin, statik sayfalardan oluşan, salt okunur olan ve pasif bir kullanıcı deneyimi sunan ilk nesil web siteleriyle karakterize edildiği görülmektedir (Siebel, 2022: 33). Web 1.0 kapsamında kullanıcılara bilgi veren, etkileşimin ve geri dönüşlerin mümkün olmadığı web sayfaları yer almaktaydı. Bu açıdan Web 1.0 temelli teknolojilerde iletişim ve bilgi süreci tek yönlü bir akışa sahipti (Vanhomerig & Karré, 2014: 208-9).

Web 1.0'dan Web 2.0'a geçişle birlikte bu durum değişmiş ve bilgi iki yönlü bir akışa sahip olmuştur. Web 2.0 temelli teknolojiler, farklı kullanıcılar arasında katılımcı bilgi paylaşımını ve iş birliğini sağlamıştır. Web 2.0, kullanıcıların web siteleri ya da mobil uygulamalarla etkileşim sağlayabildiği, bilgiye erişim, bilgiyi düzenleme ve paylaşma konularında interaktif araçlardan yararlanılabildiği web neslini ifade etmektedir. Web 2.0, kullanıcılar arası iletişim ve etkileşimin artmasını sağlamış ve web kullanımında dinamiklik hâkim hâle gelmiştir. Gelişmiş araçlar sunan web siteleri sayesinde kullanıcıların kamu hizmetlerinin kalitesini tartışması ve kamu kuruluşları ile doğrudan temasa geçmesi de mümkün hale gelmiştir (O'Reilly, 2009).

Politik sürece sadece seçim zamanlarında değil sürekli olarak katılma imkânından yararlanan vatandaşların kamusal söylemdeki rolü değişmiştir. Artık politikaları sürekli takip eden ve eleştirme imkanına sahip olan *izleyici vatandaşlar* haline gelmişlerdir. Bunun yanında doğrudan kendilerini ilgilendirdiğini düşündükleri durumlarda pro-aktif davranışları mümkün hâle gelmiştir (Vanhomerig ve Karré, 2014: 206).

Yaşanan gelişmeler kamu yönetiminde yeni arayışları beraberinde getirmiş ve devletlerin BİT yeniliklerini takip etmesini ve bunları vatandaş etkileşimi için kullanmak için çaba göstermesini ifade etmek üzere *açık devlet* (open government) kavramı önem kazanmıştır. Açık devlet; kamu idarelerinin şeffaf, iş birliğine dayalı ve katılımcı eylemlerini içeren çok taraflı siyasi ve sosyal bir süreçtir (Wirtz ve Birkmeyer, 2015: 384). Bir diğer deyişle, politika ve eylemlerin

etkinliğini ve kamuoyu tarafından görünürlüğüne artırmak için bilgi ve iletişim teknolojilerinin siyasi süreçlere entegre edilmesidir.

Geiger ve von Lucke (2012) açık devletin, e-devlet ile bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımıyla beraber şeffaflık, katılımcılık ve devletin işletmeler veya vatandaşlar gibi üçüncü taraflara karşı iş birliğini sağlayacağını vurgulamaktadır. Meijer vd. (2012) açık devleti, vatandaşların devlet bilgilerine ve karar alma alanlarına erişmesiyle politika süreçlerini izleyebilme ve etkileyebilme derecesi olarak görmekte iken Hilgers (2012) açık devleti, kamu kesimine yönelik bilgileri BİT yoluyla siyasi ve idari sürece entegre etme uygulamaları olarak tanımlamaktadır (Wirtz & Birkmeyer, 2015).

Barack Obama, 2009 yılında göreve geldiğinde ilk imzaladığı yönerge olan *Şeffaflık ve Açık Devlet Yönergesi*'nde açıklığın demokrasiyi güçlendireceği ve hükümet politikalarında verimliliği ve etkinliği teşvik edeceğini vurgulayarak bunu bir yönetim felsefesi olarak açık devlet kavramıyla ilişkilendirmiştir (Open Government, 2009).

Bu yönergede Amerikan halkının kamu parasına ilişkin bilgilerden mahrum kalmasına son vermek ve lobiciliğin sebep olduğu gizlilik kültürünü ortadan kaldırılmak amacıyla lobicilerin hükümette ve danışma kurullarında yer almasını engelleyen etik kuralların uygulanması ve kamu kurumlarının faaliyet ve kararlarına ilişkin bilgilerin kamuoyu tarafından kolayca erişilebilir çevrimiçi platformlarda yayınlanması bir öncelik haline getirilmiştir. Bu yönergelerin ardından kurulan *recovery.gov*, *USASpending.gov*, *IT.usaspending.gov* ve *Foreignassistance.gov* gibi web siteleri vasıtasıyla kamu parasının hükümet tarafından nasıl kullandığının gösterilmesi ve halkın devletle yeni bir demokratik diyalog geliştirmesi mümkün hâle gelmiştir (Obama White House Archives, 2023).

Açık devlet hareketine ilişkin temel dokümanlardan olan bu yönergede şeffaflık, iş birliği ve katılımcılık açık devleti inşa eden temel kavramlar olarak yer almıştır (Memorandum on Transparency and Open Government, 2009). Ocak 2009'da imzalanan Yönerge'nin ardından 8 Aralık 2009 yılında federal kurumların şeffaflık, katılım ve iş birliğine yönelik adımlar atmasını gerektiren ve bir yol haritası çizen *Açık Devlet Direktifi* yayınlanmış ve kamu kurumlarının izlemesi gereken adımlar belirlenmiştir.

ABD'de, Açık Devlet Direktifi'nin imzalanmasından sonra 2009 yılında *Data.gov* hizmete sunulmuştur (Eroğlu, 2018: 36; Tauberer, 2014). Tüm kamu kurumlarının verilerini yayınlamak zorunda olduğu "data.gov" ilk kullanıma açıldığında 47 veri setine sahipken, 2024 yılında bu sayı 300.079'a ulaşmıştır (Data.gov, 2024). Ardından birçok başka devlet, veri portalları oluşturmaya başlamıştır. Obama, yedi devlet başkanı ve sivil toplum kuruluşu liderleriyle birlikte 2011 yılında BM Genel Kurulu toplantısında Açık Devlet Ortaklığını (ADO) başlatmış ve ADO 64 hükümet ve yüzlerce sivil toplum örgütünden oluşan küresel bir koalisyon haline gelmiştir (Ubaldi, 2013).

ABD'de uygulamaya konulan ve küresel olarak dikkatleri üzerine çeken bu direktifler sonrasında açık devlet kavramı literatürde üzerinde sıkça durulan kavramlardan biri haline gelmiştir. Günümüz toplumlarında yeni bir demokratikleşme paradigması olarak ortaya çıkan açık devlet, kamu politikalarına ilişkin her türlü bilginin belirlenmiş standartlara uygun olarak toplanması ve halka sunulmasını ifade etmenin yanında halkın kamu hizmeti sunumuna katılımını da destekleyerek yeni bir yönetim biçimini şekillendirmektedir.

3.2. Açık Devlet Verisi

Hükümet politikalarının daha şeffaf hale getirilmesine yönelik çabalar çok eskiye dayanmakla beraber BİT yenilikleri, bilgi paylaşımının koşullarını değiştirmiş ve daha işbirlikçi bir bilgi üretimi ve paylaşım kültürü için teknik olanaklar yaratmıştır (Hansson vd., 2015: 541). Açık devlet en dar anlamıyla, BİT'ten yararlanılarak devletin kamu politikalarına ilişkin olarak üçüncü taraflara karşı şeffaflık, katılım ve iş birliğinin sağlanması anlamına gelmektedir (Geiger ve Lucke, 2012: 266). Bu yönüyle açık devlet anlayışı, hükümeti herkes için daha erişilebilir kılma ve sınırlı rasyonallitenin sınırlarını genişletme amacı gütmektedir.

Açık devletin bu dar tanımına açık devlet verilerinin de eklenmesiyle geniş anlamı ortaya çıkmaktadır. Kamu sektörünün iş süreçlerinde ürettiği ve herhangi bir kısıtlama olmadan bilgisayarlar tarafından okunabilir formatlarda paylaştığı kullanılabilir ve yeniden kullanılabilir veriler olarak tanımlanabilecek *açık devlet verisi* (open government data) açık devlet uygulamalarının temel bileşenidir (Davies, 2010: 11).

Açık devlet verileri, kamu kesimi verileri ve açık veri olmak üzere iki unsurdan oluşmaktadır. Kamu kesimi bilgisi (KKB), kamu kurumları tarafından veya onlar için oluşturulan, toplanan veya finanse edilen verileri, bilgileri veya içeriği ifade etmektedir (McMillan, 2012: 1). Bir başka tanıma göre KKB, kamu kurumlarının görevlerini yerine getirirken birçok faaliyet alanında topladığı, ürettiği, çoğalttığı ve yaydığı geniş bilgi yelpazesini kapsamaktadır (Shakespeare Review, 2013: 8). KKB, bilginin kaynağının saklandığı biçim (belge, bant, elektronik kayıt vb.) ve üretim tarihi ne olursa olsun, kamu kuruluşu veya başka bir kuruluş tarafından üretilmiş olup olmadığına bakılmaksızın tutulan tüm kayıtları içermektedir (Article 19, 2016: 4).

Bu bilgiler; maliyetler, performans hedefleri, denetlenen hesaplar, standartlar, performans göstergeleri vb. dahil olmak üzere kamu kuruluşunun nasıl çalıştığı hakkında, özellikle kurumların halka doğrudan hizmet sunduğu durumlara ilişkin operasyonel bilgiler; halkın kamu kurumuyla ilgili olarak gerçekleştirebileceği herhangi bir talep, şikayet veya diğer doğrudan eylemler hakkında bilgi; halkın önemli politika veya yasa tekliflerine girdi sağlayabileceği süreçler hakkında rehberlik; kuruluşun sahip olduğu bilgi türleri ve bu bilgilere ilişkin meta veriler ve kamuoyunu etkileyen herhangi bir karar veya politikanın içeriği, kararın gerekçeleri ve kararın çerçevelenmesinde önemli olan arka plan materyalini içermektedir (Article 19, 2016: 5).

Kamu kesimi eğitimden sağlığa, ekonomik hayattan sosyal hayata her alanda çok yüksek miktarda veri toplamaktadır. Kamu yönetiminde BİT kullanımının artmasıyla beraber büyük miktarda dijital veri ortaya çıkmıştır. Bu verilerin kullanım olanağının artması ise “büyük veri” kavramını doğurmuştur. Büyük veri, geleneksel veriden farklı olarak büyük hacimli, yüksek hızlı ve çeşitliliği yüksek veri setlerini ifade etmektedir (Zinderen, 2021: 53-54; Foster vd., 2017: 3). Bunun yanında büyük veri kavramı, sahip olunan yüksek sayıdaki ve çeşitlilikteki verilerin saklanması ve analizi için gerekli olan teknolojik altyapıları da kapsamaktadır. Büyük verinin, herkes tarafından kullanılabilen, yeniden kullanılabilen ve yeniden dağıtılabilen veriler olması ise açık veri kavramını ifade etmektedir (Ubaldi, 2013: 6).

Kamu hizmetleriyle ilgili olarak açık devlet verisi, açık devlet lisansı koşulları kapsamında mevcut olan, herhangi biri tarafından serbestçe kullanılabilen, yeniden kullanılabilen ve yeniden dağıtılabilen ve devlet tarafından sunulan verileri ifade etmektedir (HM Government, 2011: 5).

Worthy (2013) açık devlet verisini, teknolojinin gücü ile verilerin sağladığı bilgiyi birleştiren, bilginin yeniden kullanımı ile ilgili bir kavram olarak kullanmaktadır. Diğer bir deyişle, hükümet verilerinin yeniden kullanılabilir bir biçimde yayınlanmasıdır (Worthy, 2013: 1; Huijboon ve Van den Broek, 2011).

Fung vd. (2012: 13) açık veriyi *vatandaşların gözlerinin ve kulaklarının* kamusal sorunları tespit etmek için kullanıldığı bir sosyal izlemeyi mümkün kılan araç olarak açıklarken; Keane (2009a) açık veriler sayesinde hükümet politikalarını izleme fırsatına sahip olunmasından dolayı *izleme demokrasisi* dediği mekanizmanın bir parçası olarak görmektedir. İzleme demokrasisi, sosyal ve politik yaşamın yalnızca geleneksel temsili demokrasi mekanizmaları tarafından değil; parlamento dışı gruplar ve vatandaşlar tarafından izlenmesi yoluyla demokratik kurumların etkileşim kalıplarının değişmesini ifade etmekte ve hesap verebilirlik ile vatandaş katılımının artışıyla karakterize edilmektedir (Keane, 2009b: 48).

Açık devlet anlayışı, şeffaf ve hesap verilebilirlik bağlamında kamu sektörü verilerinin kamuoyu kullanımına açılmasını ifade etmektedir. Açık veri ise verinin özgür dolaşımına işaret etmektedir. Bu anlamda açık devlet verisi teknolojinin gücü ile verilerin sağladığı bilgiyi birleştiren, bilginin yeniden kullanımını mümkün kılan ve hükümet verilerinin yeniden kullanılabilir bir biçimde yayınlanmasına dayanan bir hesap verebilirlik mekanizması sunmaktadır (Worthy, 2013: 1).

2009 yılında ABD, Birleşik Krallık, Kanada ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde açık devlet uygulamalarına yönelik yeni girişimler duyurulmuş ve açık veri kavramı bir öncelik haline gelmeye başlamıştır (Ubaldi, 2013). Ulusal hükümetlerin açık devlet verilerinin artırılmasına yönelik girişimlerinin yanı sıra Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar daha önce yalnızca dahili kullanım için olan bir dizi veri setini kamuoyuna açık hale getirmiştir. Bu tür açık veriler telif hakkı içermemekte ve bilgisayar tarafından okunabilir bir formatta yayınlanmaktadır (OECD, 2023; The World Bank, 2023).

Bu noktada açık veriden söz edilebilmesi için kullanılabilirlik ve erişim, yeniden kullanım ve yeniden dağıtım ile evrensel katılım koşullarını açıklamak önem arz etmektedir (Open Data Handbook, 2023). Kullanılabilirlik; verilerin üzerinde işlem ve değişiklik yapılabilmesini, erişim ise verilerin tamamının mevcut olmasıyla beraber makul bir yeniden üretim maliyetinden daha fazla bir ücret gerektirmemesini ya da ücretsiz olmasını ve internet üzerinden indirilebilmesi ifade etmektedir. Evrensel katılım ise verilerin herhangi bir sektöre, kişiye ya da gruba karşı ayrımcılık içermemesini, belirli amaçlarla kullanım kısıtlamalarına gidilmemesini dolayısıyla verileri herkesin kullanabilmesini ve paylaşabilmesini ifade etmektedir (Zinderen, 2021: 57).

Açık devlet verilerinin kamu kesimi bilgisini bütünüyle kapsayan açık, öngörülebilir, hesap verebilir bir "Ulusal Veri Stratejisi" doğrultusunda üretilmesi ve kamuoyuyla paylaşılması gerekir. Bu stratejilerde, tüm KKB'nin vatandaşlardan türetildiği ve finansmanının vatandaş tarafından karşılandığı açıkça benimsemeli ve vatandaşa ait olarak kabul edilmelidir. Tüm bu nedenlerle, maksimum kamu değeri yaratmak için KKB'yi mümkün olduğunca açık hale getirmek hükümetin görevi olarak görülmelidir (Shakespeare Review, 2013: 11).

Açık devlet verilerinin hesap verebilirliğe katkı sağlayabilmesi için yayınlanma biçimi de önem taşımaktadır. Verilerin internette kullanılabilir olmasının en hızlı ve en kolay yolu, verileri ham biçiminde yayınlamaktır. Tercih edilen dosya yapısının, başkalarının verileri otomatik olarak kullanmasına engel olmaması gerekmektedir. Verilerin kullanımını ve kopyalanmasını engelleyen, yalnızca verilerin görülmesine izin veren biçimler olan pdf, ppt, doc, tiff, xls dosya

tipleri kapalı olup veriyi temizlemeyi, analiz etmeyi ve görselleştirmeyi zorlaştırdığı için kullanışlı değildir. Bu sebeple veriler csv, xml, geojson, kml, shp ve rdf dosya biçimleriyle yayınlanmalıdır. Bu dosya tipleri, verilerin işlenmesini ve dağıtımını daha kolay sağlamaktadır (Dağ, 2020: 147).

4. Koltuk Denetimi

Vekillerin faydalarını maksimize etme amacıyla kendi lehine aldığı kararlar ve gerçekleştirdiği eylemler asıllar aleyhine olabilir. Bu noktada asıl-vekil arasındaki sözleşmeye uygun hareket edilip edilmediğinin görülmesi için devamlı izleme faaliyetinin gerçekleşiyor olması gerekmektedir (Shapiro, 2005: 280).

Asılların doğrudan hesap verebilirlik mekanizmalarının içinde yer alması demokratik hesap verebilirliğin etkinliği için önem taşımaktadır ancak denetim ve kontrol faaliyetlerini kapsayan izlemeyi yürütenler genellikle asıllar adına hareket eden bir başka vekil veya vekil kurumlardır. Ancak bu durumda izleme faaliyetlerinin maliyetleri ve izleyenleri kimin izleyeceği sorunu ortaya çıkmaktadır (Shapiro, 2005: 280; Shapiro, 1987).

Bu sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak BİT yenilik ve gelişmelerine dayanan ve yeni bir hesap verebilirlik mekanizması olarak karşımıza çıkan koltuk denetimi kavramı, vekillerin aldığı kararları ve gerçekleştirdiği eylemleri doğrudan halkın izlemesine yönelik faaliyetleri ifade etmektedir.

Koltuk denetimi (armchair audit), vatandaşların açık devlet verilerini izlemesi ve hükümeti politikalarından sorumlu tutmasına yönelik faaliyetleri kapsamaktadır. Koltuk denetimi kavramı ilk olarak açık devlet verilerini erişilebilir kılan internet sitelerini ve veri tabanlarını ifade edecek şekilde kullanılmıştır. Ancak zaman içinde bu internet sitelerini ve veri tabanlarını hükümet politikalarını değerlendirmek üzere kullanan kişileri tanımlamak üzere *koltuk denetçisi* terimi geliştirilmiştir (O’Leary, 2015: 74).

Armchair kelimesi Collins English Dictionary’de (2023) “*oturduğu yerden iş yapan, tecrübesi olmadan teori ile iş yürütmeye çalışan*” olarak tanımlanmıştır. Bu tanım, koltuk denetimi kavramının amatör bir çabayı imlediğini göstermektedir. *Armchair*, The American Heritage Dictionary (2023) tarafından “*Bir şeye aktif olarak dahil olmamak veya bir şeyden sorumlu olmamakla birlikte görüş veya tavsiye sunmaya istekli olmak*” olarak tanımlanmıştır. Bu tanım ise koltuk denetçiliğinin geleneksel denetim mekanizmalarından farklı olarak gayri resmi ve gönüllü bir çabaya dayandığını vurgulamaktadır. Yine başka bir sözlükte “*Bir konu hakkında doğrudan deneyimi olmasa da çok şey bilen veya bildiğini söyleyen kişi*” olarak tanımlanmıştır (Cambridge Dictionary, 2023). Koltuk denetçiliğine atfedilen değer, profesyonel denetimlerin ötesinde, demokratik hakların kullanımına yöneliktir. Farklı uzmanlık seviyelerinde olan ve farklı alanların verilerinin analiziyle ilgilenen insanlar bu verilerin analizine katkı sağlamaktadır. Koltuk denetçilerinin herhangi bir rapor düzenlemesi ve hatta koltuk denetimi yaptıklarını söylemesi gerekmemektedir (O’Leary, 2015: 75)

Koltuk denetimi faaliyetini yerine getirenler olarak *koltuk denetçisi* kavramı ilk olarak 2009 yılında Birleşik Krallık Başbakanı David Cameron tarafından açık devlet verilerinin kitle kaynak analizini tanımlamak için kullanılmıştır. Cameron, “*Just imagine the effect that an army of armchair auditors is going to have on those expense claims. Indeed, the promise of public scrutiny is going to have a powerful effect on over-spending of any variety.*” sözüyle açık

verilerin geniş kitleler tarafından kullanımının kamu kaynaklarının kötüye kullanılması yönünde potansiyel bir önleyici rol oynayabileceğini vurgulamıştır (Gundersen, 2009).

Koltuk denetçiliği, O’Leary (2015) tarafından *devlet harcamalarının kitle kaynak kullanımı analizi* olarak ifade edilmektedir. İlk kez Howe (2006) tarafından kullanılmış olan kitle kaynak kullanımı kavramı, herhangi bir alandaki bilginin çok sayıdaki kullanıcıya dağıtılmasını ve onların yetenek ve uzmanlıklarından yararlanılmasını ifade etmektedir. BİT alanındaki gelişmelerle beraber içeriği her geçen gün genişleyen kitle kaynak kullanımı kavramı, “*Gerekli hizmetleri, fikirleri veya içeriği büyük bir insan grubundan ve özellikle çalışanlardan ziyade çevrimiçi topluluktan katkı talep ederek elde etme uygulaması*” olarak tanımlanmaktadır (Merriam-Webster Dictionary, 2023).

Koltuk denetçisi, mali ya da operasyonel verilerin analizi için kitle kaynak kullanımında bulunan kişidir. Koltuk denetçileri hem verileri kullanılabilir hâle getirmek hem de verilerin analizini kolaylaştırmak için BİT yeniliklerinden faydalanarak veri tabanları, web sayfaları vb. araçları kullanmakta ve kamuoyuna sunmaktadır (O’Leary, 2015: 74).

Açık devlet verilerinin kamu mali yönetimindeki yansıması, kamu harcamaları ile kamu gelirlerine ilişkin verilerin herkesin erişimine açılmasıyla iç ve dış denetimden ayrı olarak doğrudan halk nezdinde bir denetime tabi tutulabilmesinde görülmektedir. Devlet verilerine ilişkin gayri resmi ve gönüllü olarak yapılan koltuk denetimi vatandaşların demokrasi mekanizması içinde dijital yollarla daha katılımcı olmalarına yardımcı olmakta; açık verilerin kullanımını ve bu verilerin analizini kolaylaştırmak için bilgi teknolojisi ve kitle kaynak kullanımı yoluyla demokratik hesap verebilirliğin ve politika ile eylemlerin şeffaflığının tesis edilmesini sağlamaktadır (Cooper-Millar, 2015).

Koltuk denetçilerinin açık devlet verilerini kullanarak yaptığı analizler birçok yönden muhasebe mesleğinin raporlama yaklaşımının antitezidir (Herbert, 2010). Çünkü bu analizler standardize edilmiş, toplulaştırılmış bilgilerden ziyade ayrıntılı verilere dayanmaktadır.

Kamu maliyesine ilişkin karşılaşılabilecek mali anomaliler, operasyonel anomaliler ve kamu parasının kötüye kullanımına ilişkin durumlar koltuk denetçileri tarafından verilere dayanarak saptanabilmektedir. Düzenlilik denetimlerinin de konusunu oluşturan mali tablo ve raporlara ilişkin eksik veriler, yanlış veya eski değerler vb. yanlış beyanlar mali anomalileri oluştururken; operasyonel anomaliler, kamu harcamalarının ve faaliyetlerinin verimsizliğine odaklanmaktadır. Buna ilişkin olarak koltuk denetçileri, lüks tüketim ürünleri ve bariz bir şekilde gereksiz malların satın alınıp alınmadığını veya satın almaların önemli ölçüde piyasa fiyatından yüksek olup olmadığını araştırabilir. Bunun yanında bir kamu kurumunun herhangi bir malı satın alma sıklığı diğerleriyle karşılaştırabilir ve anormal satın alma davranışlarını saptayabilirler (Dai ve Li, 2016: 76). Özellikle kamu ihalelerine ilişkin olarak ortaya çıkan kamu parasının kötüye kullanımıyla ilgili anomaliler ise yolsuzlukla ilişkilendirilmektedir.

Mali anomaliler genellikle bütçe denetimi sürecinde iç ve dış denetçiler tarafından ortaya çıkarılmaktayken koltuk denetçileri operasyonel anomaliler ve kamu parasının kötüye kullanımıyla ilgili durumlarla daha fazla ilgilenmektedir (Dai ve Li, 2016: 76).

Koltuk denetçileri haber makalelerini, sosyal medyada yer alan bilgileri ve kişisel duyumlarını anomalileri tespit etmek ve verileri desteklemek için kullanabilirler. Bu sayede verilerle birleştirildiğinde, yayınlanmamış bilgiler etkinsiz kamu harcamalarını tespit etmekte ve olası uygunsuz ihale sözleşmelerini ve işlemleri belirlemekte kullanılabilir. Ancak bu gibi durumlarda veri güvenliği ve yasalık hususları dikkate alınmalıdır (Dai ve Li, 2016: 77).

4.1. Koltuk Denetimi ve Açık Bütçe Verisi

Şeffaflık kamu mali yönetimi için bir önceliktir ve hesap verebilirliğin temel unsurudur. Açık devlet verileri ise günümüzde şeffaflığın önemli bir unsuru olarak kabul edilmekte ve bütçe sürecine ilişkin olarak “açık bütçe verisi” kavramı kullanılmaktadır (OECD, 2017).

Açık bütçe verileri, makine tarafından okunabilir ve yeniden kullanılabilir formatta, herhangi bir kısıtlama olmaksızın kamunun erişimine açılmış olan; kamu maliyesi bilgilerini, bütçe verilerini ve hükümetin mali faaliyetlerinin diğer bileşenlerini (bütçe dışı fonlar, vergi harcamaları, koşullu yükümlülükler vb.) içeren veriler olarak tanımlanmaktadır (Dener ve Min, 2013: 3). Açık bütçe verileri yayınlanırken kişisel verilerin ve gizli bilgilerin korunmasına yönelik gereklilikler dikkate alınmalıdır (Dener ve Min, 2013: 3).

Verileri izleyen ve analiz eden kişiler bir bağlama oturtup anlayamadığı sürece ham veriler anlamsızdır. Açık bütçe verileri esas alındığında sadece harcama miktarlarının değil; bunların amaç, hedef, çıktı ve sonuçlarına ilişkin bilgi ve belgelerin de görünür olmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Verilere ulaşan herkesin harcamaların fonksiyonel olarak amaç ve hedefleri içerecek şekilde yöneldiği alanları anlamasını sağlamak için rakamsal verilerin yanı sıra harcanan paraların karşılığının da görünür olması gerekmektedir.

Hükümetlerin koltuk denetçilerini harekete geçirmek için yayınlanan verilerin erişilebilirliğini ve kalitesini iyileştirmesi; zamanında yayınlaması, veri kaynaklarının ayrıntılarını açıklaması ve verilerin ne anlama geldiğini belirten uyarılar koyması gerekmektedir. Bunun yanında performans ölçütleri, performans göstergeleri, hedef ve amaçların açıkça gösterilmesi gerekmektedir (Munro, 2015). Herhangi bir kamu hizmetine yönelik olarak sadece maliyetlerin ve harcama verilerinin mevcut olması faydalarının göz ardı edilmesine sebep olabilir. Bu sebeple harcamalara yönelik hedef, amaç, çıktı ve sonuçların açıklanması kamu hizmetlerine ilişkin harcamaların makul bir şekilde değerlendirilebilmesini sağlayacaktır. Bu açıdan 1980’li yıllardan itibaren kamu mali yönetiminde pek çok radikal değişikliği beraberinde getirmiş olan Yeni Kamu Yönetimi paradigması günümüz BİT gelişimleri dikkate alındığında oldukça fazla önem arz etmektedir.

Özel sektör işletmeciliği anlayışıyla, devletin başarısızlığı ve asıl-vekil ilişkisi teorileri temelinde şekillenen bu yeni paradigmanın kamu mali yönetimindeki en önemli yansıması ise özellikle bütçeleme sürecinde olmuştur. Girdilerden çok çıktı ve sonuçların önem kazanması, hizmet kalitesinin ve vatandaş memnuniyetinin artırılması başlıca amaçlardan olmuştur (Özen, 2008: 36).

Performans yönetimi anlayışının bir uzantısı olan performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu kurumlarının kamu kaynaklarını belirlenmiş hedef ve amaçlar doğrultusunda kullanmasını ve bunların performans ölçütlerine göre değerlendirilmesini kapsamaktadır. Burada yer alan performans kavramı, eylem ve faaliyetlerin belirlenmiş ölçütlere göre yerine getirilme durumunu ifade etmektedir (Özen, 2008: 31).

Performans esaslı bütçe sisteminin temel ilkeleri olan tutumluluk, verimlilik ve etkinliğin tesis edilmesinde temel unsur olan performans göstergeleri, girdi, çıktı, sonuç, etkinlik ve kalite göstergeleri olarak sınıflandırılabilir (Özen, 2008: 67). Tüm bu göstergeler neticesinde kamu kaynaklarının kullanımıyla ilgili olarak salt harcama verilerine dayanan analizlerden çok daha gerçekçi değerlendirmeler yapılması mümkün hale gelmektedir.

Performans esaslı bütçelemenin temel unsurları olan stratejik planlar, performans programları, faaliyet raporları ve performans denetimleri, kurumların faaliyetleri konusunda halkın bilgilendirilmesini sağlamaktadır. Bunun yanında ölçülebilenin ölçülmesi, ölçülemeyenin ise en azından görünür kılınması bu belgelendirme sürecinin gerekçesini oluşturmaktadır. Bu noktada koltuk denetiminin aslında yeni kamu mali yönetimi anlayışını tamamlayıcı bir unsur olduğu söylenebilir. Çünkü performans esaslı bütçeleme sistemi ile devletlerin ve uluslararası kuruluşların şeffaflaşma yolunda attıkları adımlar neticede halkın bilinçlenmesi, yolsuzluğun önlenmesi ve demokrasinin işlerlik kazanmasına hizmet etmektedir.

5. Koltuk Denetimi Faaliyetine Yönelik Birleşik Krallık Örnekleri

Açık devlet anlayışına dayanan koltuk denetimi faaliyetinin en çok üzerinde durulduğu ve siyasi destek aldığı ülke Birleşik Krallık'tır. Küresel bir örnek teşkil eden Birleşik Krallık'ta şeffaflığa ilişkin atılan adımlar bir dizi ekonomik, demokratik ve sosyal amaca sahiptir. 2010'lu yıllardan bu yana, halkın politikacıları ve kamu kurumlarını eylem ve kararlarından sorumlu tutmasını sağlamak ve kamu kurumlarının teknolojik olanakları kullanarak kamu kesimi bilgilerini vatandaşlara açmasını, kamu kurumlarının ve kâr amacı gütmeyen kuruluşların yenilikçi uygulamalar ve açık verilere yer veren web siteleri oluşturmalarını sağlayarak kamu parasının karşılığını görünür kılmak yönünde adımlar atılmıştır (The Coalition Programme, 2010: 20).

5.1. Birleşik Krallık'ta Geleneksel Bütçe Denetimi

Anayasal monarşi ile yönetilen Birleşik Krallık; İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'nın oluşturduğu bir devlettir (Kara, 2012: 8). Yasama görevini yerine getiren parlamento Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası'ndan meydana gelen iki kamaralı bir yapıdadır. Yürütme gücü ise Kral (Kraliçe), başbakan, kabine ve hükümetten müteşekkildir.

Birleşik Krallık'ta monarşinin adım adım anayasal monarşiye evrilmesindeki temel hareket noktası, kralın vergi ve harcamalar üzerindeki keyfiyetine son verme amacı olmuş ve halkın bu savaşı Magna Carta Fermanı ve Haklar Bildirgesi (Bill of Rights) ile neticelenmiştir (Narter, 2012: 37).

Kral John 1215'te vergi koymadan önce baronların temsilcisi olan Büyük Konsey'den izin almayı ve baronlar savaşmayı reddettiği durumda paralı askerleri kullanmamayı Magna Carta ile hüküm altına alarak mutlak gücünü sınırlamayı kabul etmiştir (Passant, 2016: 68).

Kral I. Edward'ın 1259 yılında Fransa ile başlatmayı düşündüğü savaşın finansmanı için baronları, piskoposları ve büyük şehirlerin temsilcilerini toplantıya çağırarak danışması ve onaylarını alma geleneğini başlatması ise parlamenter demokrasinin kökenini oluşturmaktadır (Merriman, 2022: 55). 1688'deki "Şanlı Devrim" in ardından vatandaşların medeni hak ve özgürlükleriyle Parlamento'nun haklarını garanti altına alan ve Kral III. William ve Kraliçe Mary tarafından 1689'da onaylan Haklar Bildirgesi ile beraber parlamentonun hükümet üzerindeki mali otoritesi pekişmiştir (Merriman, 2022: 267). Tüm bu gelişmelerle beraber bütçe hakkının doğuşu, parlamenter demokrasinin doğuşuna sebebiyet vermiştir (Narter, 2012: 37).

Parlamentonun halkın temsilcileri olarak vergi koyma ve toplama ile harcama yapmaya yetki ve izin verme konusundaki asıl mercii olmasıyla başlayan bütçe hakkının kullanımı günümüze kadar alanını genişleterek bütçenin denetimini de kapsar hâle gelmiştir. Bütçe hakkı

çerçevesinde incelendiğinde, parlamento hükümete bütçe kanunuyla verdiği yetkilerin uygun şekillerde kullanılmasını tesis etmek üzere çeşitli denetim araçlarına sahiptir.

5.1.1. Yasamanın Denetim Araçları

Duverger (1966: 80) İngiltere’de kabine ve parlamento arasındaki ilişkide kabinenin daha güçlü olduğunu ancak aradaki dengenin kontrol-idare mekanizmasıyla sağlandığını vurgular. Kabine idare ederken, parlamento onu kontrol etmekte ve denetlemektedir.

Bütçe hazırlığı aşamasında yürütme erkinin etkili ve baskın olduğu görülmektedir. Ancak bütçe denetimi ve gözetimi konusunda parlamento ve parlamento dışı kurumlar çeşitli araçlara sahiptir (Karahanoğulları, 2014: 79).

Lordlar Kamarası yasama sürecinde Avam Kamarası kadar etkili değildir. Çünkü başbakan ve hükümetin büyük çoğunluğu Avam Kamarası üyesidir. Lordlar Kamarası, yürütme erki üzerindeki denetimi kendi üyeleri arasından seçilen bakanlar üzerinden gerçekleştirebilmektedir ancak Lordlar Kamarası’ndan seçilen bakanların etkisi görece düşüktür ve sayısı azdır. Lordlar Kamarası’nın temelde iki yasama denetimi aracına sahip olduğu görülmektedir. Kamara’nın ilk oturumunun ilk 25 dakikası soru-cevap bölümüne ayrılmakta ve her perşembe günü belirlenen önemli bir konuda genel görüşme yapılmaktadır. Ayrıca denetim işlevine sahip özel komisyonlar tarafından belirlenen konular üzerinde araştırma ve inceleme yapılmaktadır (Kara, 2012: 14).

Halk oylarıyla seçilen Avam Kamarası yasamada etkili olan kısımdır. Avam Kamarası’nda iktidar partisi yasama faaliyetlerinde gündemin belirlenmesi sürecinde daha etkiliyken, parlamenter denetime ilişkin gündemin belirlenmesinde muhalefet partisinin daha etkili olduğu görülmektedir (Kara, 2012: 38).

Parlamentonun kullandığı en etkin denetim yöntemlerinden olan sözlü ya da yazılı soru sorma hakkını kullanan milletvekilleri soru önergesiyle ilgili bakanlara soru yöneltebilmektedir.⁵ Soru görüşmelerindeki konular, parlamenter denetimden sorumlu özel komisyonların görev alanına göre düzenlenmektedir (Kara, 2012: 39). Milletvekillerinin soru yönelttiği bakan cevabını Kamaraya sunmaktadır. Yazılı ve sözlü soru önergeleri kamuoyuyla paylaşılmaktadır⁶.

Bir diğer denetim yolu olan *genel görüşme* Avam Kamarası İçtüzüğü’nde düzenlemiştir. İçeriği muhalefet partileri tarafından belirlenen genel görüşmeler yasama yılının yirmi gününde yapılmaktadır ve bunun on yedi günü birinci sıradaki muhalefet partisi tarafından, kalan üç gün ise ikinci sıradaki muhalefet partisi tarafından kullanılmaktadır (Kara, 2012: 41).

Bir diğer denetim aracı ise komisyonlardır. Kanun teklif ve tasarılarını inceleyen ve amacı yasama sürecine katkı sağlamak olan devamlı komisyonlardan farklı olan *seçilmiş komisyonlar*, bakanları ve bakanlıkları denetleme misyonuna sahiptir (Eroğul, 2010: 17). Avam Kamarası’nda kurulan bu geçici komisyonların bütçe sürecinde büyük yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Her bakanlığın harcamaları, ilgili bakanlığa yönelik olarak oluşturulan geçici komisyon tarafından ayrıntılı olarak incelenmektedir. Komisyonlar, incelenen konuya bağlı olarak devlet dairelerinin herhangi birine veya tümüne bakabilirler. Hazırlanan inceleme

⁵ Milletvekilleri cevabın sözlü ya da yazılı olmasını önergede belirtmek zorundadır. Sözlü soru sorma halinde iki gün önceden yazılı olarak hazırlayıp sundukları soruları Avam Kamarası’nda haftada dört gün pazartesi-den perşembeye birleşimin ilk saatinde milletvekillerine yöneltme hakkına sahiptir. Başbakan ise kendisine yönelik soruları çarşamba günleri yanıtlamaktadır. Ancak ivedi konularla ilgili olarak acil sorular (urgent question) iki gün beklemezsizin sorulabilmektedir (Eroğul, 2010:16).

⁶ Commons Business Papers, 2023.

raporları hem basılı olarak hem de parlamento internet sitesi üzerinden yayımlanmakta ve altmış gün içerisinde hükümet bu raporları yanıtlamaktadır (UK Parliament, 2023a).

Bütçe kanun teklifini ve bütçe öncesi raporları inceleyen komisyon olan *Hazine Komisyonu* ile gerçekleşen bütçe verileri üzerinde incelemeler yapan, kamu harcamalarının ekonomikliği, verimliliği ve etkinliği konusunda hükümet yetkililerini sorumlu tutan *Kamu Hesapları Komisyonu*, kamu maliyesi açısından en önemli geçici komisyonlardır (UK Parliament, 2023b). Kamu hesaplarını inceleme ve bunlara yönelik rapor hazırlama görevlerini yürüten Kamu Hesapları Komisyonu uygunluk ve yerindelik denetimlerinin yanı sıra Ulusal Denetim Ofisi tarafından hazırlanan performans denetim raporları üzerinden kamu parasının etkin, verimli ve tutumlu harcanması yönünde incelemeler yapmaktadır (Günerdem, 2004: 33).

Kamu denetçisi ya da bir diğer adıyla ombudsman (The Parliamentary Commissioner for Administration), 1967 yılında Parliamentary Commissioner Act uyarınca kurulmuş bir merciidir (Erskine May, 2023). Yönetimin denetlenmesinde milletvekili-seçmen iş birliğini sağlanması amacıyla kamu denetçisine başvurularda bir milletvekilinin aracılık etmesi zorunlu kılınmıştır. Her türlü bilgiyi elde etmekte geniş yetkilerle donatılmış olan kamu denetçisinin çalışmalarıyla ilgilenmek üzere başkanı her zaman muhalefet partisinden olan *Select Committee on Public Administration* adında özel bir komisyon bulunmaktadır. Kamu denetçisinin yıllık olarak yayınladığı raporlar yönetim kusuru (maladministration) kavramına yönelik somut örnekler sunmaktadır ve bunlara yönelik çözümlerin değerlendirilmesini sağlamaktadır (Eroğul, 2010: 18).

5.1.2. Yürütmenin Denetim Araçları

Birleşik Krallık'ta yönetim sorumluluğu kavramı, yürütmenin kontrol-denetim işlevinin temelini oluşturmaktadır. Kurum faaliyetlerinde etkinliği ve verimliliği sağlayabilmek; finansal raporların güvenilirliği ve yürürlükteki yasa ve yönetmeliklere uygunluğunu tesis edebilmek için kurum personeli tarafından gerçekleştirilen iç kontrol en önemli mekanizmalardan biridir (OECD, 2011: 6). Yönetim sorumluluğu esasına dayanan iç kontrol, kurumlar tarafından harcama öncesinde gerçekleştirilen ön mali kontrol ve iç denetimden oluşmaktadır (Demirbaş ve Çetinkaya, 2018: 100).

Kamu Kaynakları ve Muhasebe Yasası'na (Government Resources and Accounts Act) göre kendisine tahsis edilen kaynakların kullanımına ilişkin olarak hesap verme sorumluluğu taşıyan bakanlıklarda en kıdemli olan daimî memur Bakanlık Mali Görevlisi (Accounting Officer) olarak atanmakta ve iç kontrol mekanizmasının oluşturulmasından sorumlu tutulmaktadır.

Daha önce âdem-i merkeziyetçi bir yapıda olan iç denetim sistemi 2009 yılında, iç denetimde kaliteyi artırmak ve metodolojik birliği sağlamak için başlatılan çalışmalar neticesinde Hazine'nin bağımsız bir kurumu olarak Devlet İç Denetim Ajansı (Government Internal Audit Agency) adıyla 2015 yılında kurulmuştur (Government Internal Audit Agency, 2023). İç denetim raporlarının bir örneğini kendi kurumlarının üst yöneticisine sunan iç denetim birimleri, diğer örneğini de Ajans'a iletmektedir (Kıral ve Hatipoğlu, 2019: 183).

5.1.3. Yargı Denetimi

Parlamento adına hükümeti denetlemek ve sorumluların hesap vermesini sağlamak üzere faaliyet gösteren Ulusal Denetim Ofisi (The National Audit Office, NAO) bütçenin yargı

denetimini gerçekleştirmektedir. Hazırlanan denetim raporları Genel Denetçi (Comptroller and Auditor General) tarafından parlamentoya sunulmaktadır. Kamu Hesapları Komitesi de NAO raporlarını kullanmaktadır. NAO, kamu parasının kamu değeri yaratıp yaratmadığını değerlendirmek üzere performans denetimleri de gerçekleştirmektedir (The National Audit Office, 2023).

5.2. Birleşik Krallık'ta Geleneksel Bütçe Denetimi ve Koltuk Denetimi Arasındaki İlişki

Birleşik Krallık parlamenter demokrasiyle yönetilen bir ülkedir ve yasama erki yürütmeyi denetlemek için çeşitli kurumsal araçlara sahiptir. Ancak demokrasi birbirini destekleyen pek çok kurucu unsur üzerine inşa edilmekte ve çağın gereklerine göre reforme edilmektedir. Bu unsurlardan biri bilinçli vatandaşların varlığıdır (Koçdemir, 2019: 15; Olsen, 2014: 113).

Seshadri'nin (1979: 1087) vurguladığı üzere iyi bilgilendirilmiş vatandaşlar, otoriterliğe ve yolsuzluğa karşı bir garantidir. Ancak bu bilginin sadece hükümet tarafından basına verilen demeçler ve politika özetlerinden ibaret olmaması gerekir. Tek yanlı yorumların dezavantajlarından kaçınabilmek için değerlendirme yapmayı olanaklı hâle getirecek verilerin halka açıklanması önem arz etmektedir. Kamu görevlilerinin kamusal rollerindeki eylemleriyle ilgili kamuya açık bilgilere erişim, kamusal yaşamdaki ahlâki güçlendirecektir (K. Seshadri, 1979: 1094).

Birleşik Krallık'ta kamu kayıtlarına ilişkin ilk düzenleme 1838 yılında "Kamu Kayıt Bürosu Yasası" (The Public Record Office Act) ile yapılmıştır. O dönemde kamu kayıtları kavramı yalnızca mahkeme kayıtlarını ve yasal belgeleri tanımlamak için kullanılırken, 1840'lı yıllarda devlet dairelerinin evrak ve belgeleri de kamu kayıtları olarak muhafaza edilmek üzere kabul edilmeye başlanmıştır (The National Archives, 2023). Yasanın yürürlükte kaldığı dönem boyunca gerekliliklere göre değişiklikler yapılmış olmakla beraber, devlet kayıtlarına ilişkin sistematik bir prosedür eksikliğinden kaynaklanan sorunları çözmek üzere 1952 yılında bir komite görevlendirilmiş ve 1959 yılında "Kamu Kayıtları Yasası" (Public Records Act) yürürlüğe girmiştir. Bu yasa, istisnai düzenlemelerle birlikte kamu kayıtlarına genel kamusal erişim hakkını güvence altına almıştır (The National Archives, 2023).

1999 yılında yayınlanan "Devletin Modernizasyonu" isimli rapor, kamu hizmetlerinde açıklık ve erişilebilirliğin artırılması için yerel yönetimler ve merkezi yönetimin kamu hizmetlerini çevrimiçi olarak yayınlaması ve devlet portalından tüm kamu hizmetlerine erişimin sağlanmasını bir öncelik olarak belirlemiştir (Modernising Government, 1999).

2000 yılında kabul edilen "Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası" (The Freedom of Information Act), kamusal bilgilere halkın erişimini sağlamayı hüküm altına alarak, kamu yetkililerinin faaliyetlerine ilişkin belirli bilgileri yayınlamasını yükümlülük hâline getirmiştir. Bunun yanında halkın, kamu yetkililerinden bilgi talep etmesi hakkı güvence altına alınmıştır (Information Commissioner's Office, 2023).

David Cameron önderliğinde 2010 yılında hükümete gelen koalisyon hükümeti yalnızca kamu hizmetlerine erişimi değil, kamu maliyesine yönelik açıklığın tesis edilmesini de bir öncelik hâline getirmiştir. Buna dayalı olarak etkili bir açık veri sistemi yaratmak için bir şeffaflık devrimi taahhüdünde bulunulmuştur (Open Public Services White Paper, 2011: 10). David Cameron, açık devlet verilerinin kamu maliyesinde verimliliği, tasarrufu, politikalara olan güveni ve hesap verebilirliği artıracığını ifade etmiştir. Şeffaflığı sağlamak üzere arşivlerin

açılması, meclis tutanaklarının kamuya açık hale getirilmesi ve halkın katılımı için toplantıların halka açılması, hesap verebilirliği destekleyen şeffaflık süreçlerinin bir parçası olarak veri kullanılabilirliğini ve tartışma ortamını daha açık, görünür ve özgür kılarak koltuk denetimine zemin hazırlamıştır (Ferry ve Peter Murphy, 2018: 622).

David Cameron'ın başbakan olarak ilk eylemlerinden biri, devlet verilerini açma plânlarının hayata geçirilmesi olmuştur. Bireylerin, grupların, şirketlerin ve kâr amacı gütmeyen kuruluşların açık devlet verilerini analiz etmek için web siteleri ve uygulamalar oluşturmalarının daha fazla hesap verebilirlik için fırsatlar sunmasından hareketle, kamu kurumlarına harcamaları hakkında çok daha fazla ayrıntı açıklama zorunluluğu getirilmiştir. Merkezi hükümet için bu, milyonlarca devlet harcamaları ham verisini içeren Hazine'nin Birleşik Çevrimiçi Bilgi Sistemi (COINS) veri tabanının çevrimiçi hâle getirilmesi kararıyla başlamıştır (HM Treasury, 2023).

2009 yılında hizmete açılmış olan merkezi veri portalı olan *data.gov.uk*. içerisinde on dört ana başlıktan biri olan Hükümet Harcamaları başlığı altında 25.000 sterlinin üzerindeki tüm merkezi hükümet harcamaları ile 500 sterlin üzerindeki tüm yerel yönetim harcamalarına ilişkin veriler mevcuttur (Worthy, 2013: 6).

Kamu maliyesi şeffaflığına yönelik en önemli unsurlardan biri kamu ihale verileridir. Hükümetler, her yıl kamu sözleşmelerine yaklaşık 9,5 trilyon ABD doları harcamaktadır ve bu kamu alımlarının ortalama olarak bir ülkenin GSYİH'sinin yaklaşık %12- %20'sini oluşturduğu anlamına gelmektedir (OECD, 2016). Bu nedenle, sürdürülebilir ve etkili sonuçlar alabilmek için kamu ihale sistemlerinin güçlendirilmesi ve süreçlerin şeffaf hale getirilmesi gerekmektedir.

Londra Belediyesi buna yönelik olarak, en büyük kamu alımlarını yapan *Transport for London*, *Old Oak and Park Royal* ve Greater London Authority kurumlarının kamu ihale davetlerini ve 5.000 £ üzerinde olan ihalelerin ve sözleşmelerin ayrıntılarını yayınlamaktadır.⁷ Bunun yanında *Contracts Finder* sitesinde 12.000 £'dan fazla değere sahip sözleşmeler hakkında bilgiler yer almaktadır.⁸

Ayrıca gönüllü kuruluşlara ve toplum kuruluşlarına ilişkin olarak hangi kuruluşların ne kadar miktarda hibe aldığına ilişkin ayrıntılı bilgiler *360Giving* web sitesinde yayınlanmaktadır.⁹ 360Giving, bilgileri açık ve standartlaştırılmış bir biçimde yayınlayarak hibe vermede şeffaflığı artırmayı amaçlayan bir kuruluştur. Bu sitede 2023 yılı sonu itibarıyla 247 fon sağlayan kuruluş tarafından verilen 213 milyar Pound tutarındaki 846.350 hibeyle ilgili bilgiler yer almıştır (360Giving Annual Report, 2023).

Kamu gelirleri, kamu harcamaları ve kamu ihalelerine ilişkin verilerin çevrimiçi olarak ulaşılabilir olması şeffaflığın sağlanması için çok önemli olmakla beraber bunların hesap verebilirliğe hizmet edebilmesi koltuk denetimi vasıtasıyla gerçekleşmektedir.

"Mrs. Angry" kullanıcı adıyla koltuk denetimi faaliyeti gerçekleştiren kişinin The Guardian gazetesine "Nasıl Koltuk Denetçisi Olunur?" başlığıyla verdiği demeç, verilerin bu amaçlarla kullanılmasıyla ilgili öneriler içermektedir (Butler, 2011b). Buna göre meclis toplantılarını, meclis gündemlerini ve raporları aramak için web sitelerinin düzenli olarak kontrol edilmesi kritik bir önem taşımaktadır. Örneğin, Londra'da Barnet ilçesinin Tory meclis üyelerinin

⁷ [Invitations to tender - Transport for London \(tfl.gov.uk\)](https://tfl.gov.uk/what-its-like/working-with-us/tenders).

⁸ [Contracts Finder - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/contracts-finder)

⁹ [360Giving GrantNav - Greater London Authority \(threesixtygiving.org\)](https://threesixtygiving.org/)

kendilerine büyük miktarda maaş zammı verilmesi için acil durum önergesi sunmuş olması bir koltuk denetçisi tarafından fark edilmiş, durumdan haberdar olan halk tarafından tepki gören bu önerge kabul edilmemiştir. Mrs. Angry, halkın temsilcilerinden hesap sormasını sağlayacak belgelerin online arşivlerde keşfedilmeyi beklediğini ayrıca iletilmeyen raporların da eksikliğinin fark edilebileceğini vurgulamaktadır (Butler, 2011b).

Kamu hizmetleri ve kamu harcamaları hakkında çok büyük miktarda verinin bulunmasına rağmen bunları anlamlandırmanın zor olmasından yola çıkan Wandsworth Semt Konseyi, koltuk denetçilerinin yerel yönetimleri karşılaştırabilmesi için Açık Konsey girişimini başlatmış ve Wandsworth ile diğer tüm Londra ilçelerini 97 performans göstergesine dayalı olarak karşılaştıran internet sitesini kurmuştur (Martin, 2012).

Operasyonel anomalileri ve yolsuzlukları saptamak üzere sivil toplum kuruluşları, gazeteler ve şirketler de veri madenciliği yapmaya başlamıştır. The Guardian, 2010 yılında bireylerin karmaşık verileri keşfetmesine olanak tanıyan bir araç üretmiş ve veri yönetimine yönelik çözümler sunan bir yazılım şirketi olan Rosslyn Analytics, verileri ayrıntılı olarak incelemek için yazılımlar geliştirmiştir (Herbert, 2010).

Birleşik Krallık'taki ilk koltuk denetimi siteleri Windsor and Maidenhead bölgesi ve Wright Adası için yapılmıştır. Her ikisi de yerel yönetim harcama verilerini çevrimiçi olarak sunmak için tasarlanmıştır ve benzer yazılıma sahiptir (O'leary, 2015). Şu an aktif olmayan koltuk denetimi web sayfasında 2008-2009 döneminde toplam 10.439 ödeme özetlenmiş, 115 farklı hizmet sağlayıcı ve 1936 tedarikçi ile ilgili işlem bilgileri, bu hizmet sağlayıcılardan ve tedarikçilerden yapılan farklı harcama kalemleri, bu harcamaları hangi departmanın üstlendiği gibi bilgiler yer almıştır (O'leary, 2015: 75). Bu öncü girişimlere ait web siteleri şu an kullanımda değildir ancak ardından pek çok yeni web sitesi kurulmuştur.

Kamu ihale sözleşmelerini takip etmeyi ve karşılaştırmayı sağlayan *Openly Local* ve *appgov.org* internet siteleri; belediyelerin harcamalarını veya performansını ulusal ortalamaya göre ölçmek için karşılaştırma ölçütleri oluşturmaya imkân tanıyan Yerel Yönetim Derneği'nin LG Bilgilendirme aracı, açık devlet verilerinin hesap verebilirliğe katkı sağlamayı amaçlayan ve kamuoyuna anlaşılabilir araçlar sunan girişimlerdir (Worthy, 2015).

Bir diğer koltuk denetimi sitesi ise fonksiyonlara göre ayrılmış harcama verilerinin gösterge tablolarını oluşturan *Param Nereye Gidiyor* (wheredoesmymoneygo.org) adlı internet sitesidir. Dünyanın dört bir yanındaki ülkelerden devlet finansmanı hakkında bilgi bulunabilen *OpenSpending*'in bir parçası olan *Param Nereye Gidiyor?* sitesinde, Birleşik Krallık'ta kamu harcamaları hakkındaki bilgilerin analizi ve görselleştirilmesi yoluyla şeffaflığı ve vatandaş katılımını teşvik etmenin amaçlandığı dile getirilmiştir. *Param Nereye Gidiyor?* ilk olarak 2007'de Açık Bilgi Vakfı'ndan Jonathan Gray tarafından proje olarak geliştirilmiştir. Kasım 2008'de bu proje Birleşik Krallık Hükümeti'nin *Bize Daha İyi Bir Yol Göster* (Show Us a Better Way) yarışmasını kazanmış, 2009 sonbaharında başlatılan prototip geliştirme çalışmaları için 2009 yazında hükümetten hibe almıştır. Bunun yanında fikri mülkiyet ve inovasyonla ilgili konularda iş birliğini artırmak üzere kurulmuş olan 4iP kuruluşundan fon almıştır (4ip, 2023).

Param Nereye Gidiyor? internet sitesi, merkezi, bölgesel ve yerel hükümet departmanlarının web sitelerine ek olarak; *Direct.gov* ve *National Statistics Online* gibi portalların kamu maliyesine dair geniş ve çeşitli veri sağladığını ancak farklı bilgi parçalarının nerede aranacağını ve bulunanların nasıl yorumlanacağını öğrenmek için gereken zaman ve çabanın pek çok kişi için yeterli olmadığını vurgulamaktadır. İnternet teknolojilerindeki son gelişmelerin,

vatandaşların hükümet tarafından sağlanan verileri bulmasına, keşfetmesine, anlamasına ve yeniden kullanmasına yardımcı olacak bir çevrimiçi görselleştirme hizmeti oluşturmayı mümkün kılmasından hareket eden *Param Nereye Gidiyor?* sitesi, belirli alanlara ilişkin raporları göstermek için başkaları tarafından oluşturulan sabit görselleştirmeler yerine, kullanıcıların ilgi alanlarına göre veriler gösterilmesi üzerinde durmaktadır. Böylece kullanıcı vatandaşlar, kendi bölgelerindeki verileri görüp ilgilendikleri belirli politikaların arka plânını daha somut bir şekilde kavrayabilmektedir. Bu internet sitesinin sunduğu hizmetler, vatandaşların görsel temsiller oluşturmaya yardımcı olarak hükümete ilişkin verilerde gezinmesine ve kamu kurumlarıyla etkileşim kurmasına olanak tanımaktadır.

Kamu sektörünün mal ve hizmet harcamalarına ilişkin görünürlük sağlamayı amaçlayan çevrimiçi bir platform olan *spotlightonspend.org.uk*, kamu kuruluşlarının kamuoyuna açıkladığı bilgilerin ve harcama verilerinin anlaşılmasını kolaylaştırmak için görselleştirme araçları sunmakta ve kullanıcıların harcamaları türüne göre keşfetmesine olanak tanımaktadır (Spotlightonspend, 2023).

Vatandaş katılımını artırmak için çevrimiçi teknolojilerin kullanımına öncülük eden kâr amacı gütmeyen topluluklardan bir diğeri de Birleşik Krallık'ta 2003 yılında kurulan *mySociety*'dir. Bireylerin, gazetecilerin ve sivil toplum kuruluşlarının açık ve ücretsiz olarak kullanabileceği araştırma ve verilerle vatandaşların demokraside aktif bireyler olmalarına yardımcı olma misyonu ile hareket eden *mySociety*'nin pek çok projesi bulunmaktadır (mySociety, 2023). Bunlardan 2004 yılında kurulmuş olan *TheyWorkForYou* sitesi demokrasiyi daha erişilebilir hâle getiren web araçları geliştirmektedir (They Work For You, 2023). Site içinde yer alan *ParlParse*, Birleşik Krallık parlamentosu sitesinde yer alan verileri yapılandırılmış XML dosyalarına dönüştürmekte ve burada geniş kategorilerde büyük miktarda veri kamuoyuna sunulmaktadır. Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası'nın mevcut ve eski üyelerini, hükümet ve muhalefet partileri içindeki pozisyonlarını, seçim bölgelerini, talep edilen harcamaları ve ek bilgilerin nerede bulunacağını açıklayan dosyaların yanı sıra Hansard Raporları da erişimi ve kullanımı kolay bir şekilde sunulmaktadır (ParlParse, 2023).

Bu sitenin temel prensibi; parlamentoyu takip etmeyi kolay hâle getirmek ve herkesin parlamentoda neler olduğunu tam olarak bilebilmesini sağlamaktır. Sitenin sunduğu başlıca kullanım alanları şunlardır;

- 1930'lara kadar uzanan belgeler sayesinde Parlamento'da tartışılan konular yer almaktadır.
- Belgelerde yer alan her vekilin sadece adı değil, partisi, fotoğrafı ve parlamentodaki herhangi bir tartışmaya sunduğu katkısı bulunmaktadır. Bu sayede halkın vekillerini daha iyi tanıması mümkün hâle gelmektedir.
- Meclis konuşmalarına ilişkin her ifade için bir bağlantı bulunmaktadır. Böylece konuşmalarda yer alan ifadeler tam haliyle e-posta, X veya Facebook aracılığıyla paylaşılabilmektedir.
- E-posta kaydının oluşturulması yoluyla, vekillerin mevcut tartışmalardaki konuşmaları, siteye girmek gerekmeksizin e-postaya bilgi maili olarak kullanıcılara iletilmektedir.

Parlamento Sorusu, bir milletvekili veya Lordlar Kamarası üyesi tarafından sorumlu oldukları bir konu hakkında ilgili bakana resmi olarak sorulan sorudur ve yasamanın denetleme araçlarından biridir (UK Parliament, 2023c). *Theyworkforyou* sitesinde, milletvekilleri

tarafından yöneltilen sorular ve bunlara bakanlar tarafından verilen cevaplar yer almaktadır. Ayrıca verilen cevapların yeterli olup olmadığı kullanıcılar tarafından oylanmakta ve yorumlanmaktadır. Bunun yanı sıra Avam Kamarası, Lordlar Kamarası, Kamu Yasa Tasarısı Komitesi, İskoç Parlamentosu ve Londra Meclisi'nde gerçekleşen meclis tartışmaları ile yasa tasarısı görüşmeleri ve oylama sonuçları yer almaktadır.

TaxPayers' Alliance (Vergi Mükellefleri İttifakı) girişimi de bir diğer koltuk denetimi örneğidir. Kamu kaynaklarının tutumlu harcanması ve kaliteli kamu hizmetlerinin sunulması; basit ve anlaşılır bir vergi sisteminin oluşturulması yönünde hem sahada hem de çevrimiçi ortamda bilgileri yaymak için çeşitli araçlar kullanmaktadır. Vergi mükellefleri adına iktidardakilerden hesap sormak misyonuyla kurulmuş olan *TaxPayers' Alliance*, kamuoyu oluşturmak üzere basın yayın araçlarından faydalanmaktadır. Bunun yanında 2015 yılında kamu harcamalarına yönelik tasarruf ve reformlar ortaya koyan bir harcama planı yayınlanması da dikkat çekicidir (*TaxPayers' Alliance*, 2023). Bütçe politikalarında vatandaş katılımcılığını artırmak için bu tür çevrimiçi girişimlerin artırılması önem arz etmektedir.

Koltuk denetimi faaliyetleri, açık devlet verilerinin anlaşılır biçimde sunulmasını sağlamanın yanı sıra bütçe süreçlerinde ortaya çıkan anomali ve yolsuzluklara ilişkin kamuoyu oluşturulmasına da olanak sağlamaktadır. Kamu parasının etkinsiz harcanması durumunda kamuoyunun yetkilileri sorumlu tutması, koltuk denetiminin nihai hedeflerinden biridir.

2011 yılında Londra'da bir kamu ihalesine ilişkin ihlallerin koltuk denetçileri tarafından ortaya çıkarılmış olması, koltuk denetiminin somut başarılarından biri olarak görülmektedir (Butler, 2011a). Londra'da Barnet Belediye Konseyi'nin 2011 yılındaki bir bütçe toplantısı sırasında MetPro adlı güvenlik şirketinin belediye sakinlerini izinsiz bir şekilde kayda aldığı ortaya çıkması sonucunda durum mercek altına alınmış (Manning, 2011), şirketin lisanssız olduğu, mali durumu, sigortası veya personelinin sabıka kayıtları üzerinde herhangi bir kontrol yapılmadığı ortaya çıkmıştır (Butler, 2011a). Ayrıca banka hesaplarında uygunsuz değişikliklerin yapıldığı ve bunun yetkisiz bir satıcıya ödeme yapılmasına neden olduğu, MetPro'ya fazladan 1,3 milyon Sterlin ödemede bulunduğu ortaya çıkmasıyla Konseyin kendi sözleşme usulü kurallarına uymadığı ve kamu parasının etkin bir şekilde harcanmasını ve hizmetlerin verimli bir şekilde sunulmasını sağlamayı ihmal ettiği yönünde eleştiriler ortaya çıkmıştır (O'Neill, 2011).

Olayı bu çalışma açısından dikkat çekici kılan ise yerel aktivistlerin MetPro skandalını ortaya çıkartmak ve kamuoyunu bu konuda bilgilendirmek için meclis üyelerini bloglar, X ve Youtube aracılığıyla hesap vermek için zorlamış olmasıdır (Butler, 2011a). Ayrıca MetPro skandalına ilişkin belge ve raporların yayınlanmasından sonra bölge halkını temsilen, Başbakan ve yardımcısını harekete geçmeye ve hesap vermeye çağıran bir mektup gönderilmiştir.

Koltuk denetimine ilişkin web sitelerinde, parlamento görüşmelerinin ve bütçe sürecinin tüm aşamalarına ilişkin belgelerin, kullanıcı kolaylığı sağlayacak biçimlerde yayınlandığı ve vatandaşların dağınık hâlde bulunan bilgileri bir bütün olarak yorumlamasına imkân sağladığı görülmektedir. Bunun yanı sıra parlamento görüşmesi, parlamento sorusu gibi yasamanın bütçe denetim araçlarının kamuoyu görünürlüğü artırılmakta, vekiller ile vatandaşlar arasındaki etkileşime katkı sağlanmaktadır.

Özetle koltuk denetimi faaliyetlerinin temel amacı, açık devlet verileri ve halka açık meclis görüşmelerini takip ederek kamuoyunun farkındalığını ve katılımcılığını artırmak; operasyonel anomaliler ve yolsuzluklar durumunda kamuoyu yaratmak ve bütçe süreci içinde hükümetlere

geribildirim sunma olanakları yaratmaktır. Birleşik Krallık'ta bütçeler yalnızca resmî organlar tarafından denetlenmemektedir. Halkın katılımcılığına dayanan koltuk denetimi faaliyetleri, bütçe sürecinin her adımından kendini göstermekte ve asimetrik bilgi sorununu azaltarak demokratik hesap verebilirliğe katkı sağlamaktadır.

6. Sonuç ve Değerlendirme

Kamusal hayata ve demokrasiye katılımı desteklemek ve sivil toplumu güçlendirmek için çevrimiçi araçların gücüyle çevrimiçi bir kamusal alan yaratmayı olanaklı hâle getiren internet, insanların gruplar halinde örgütlenmesini ve iletişim kurmasını sağlamaktadır (Clift, 1998). Bunun en belirgin örneği daha açık, esnek, şeffaf ve hesap verilebilir bir demokrasi mekanizmasının önemini vurgulayan açık devlet anlayışı olmuştur. Açık devlet anlayışı, kamu idarelerinin bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak şeffaf, iş birliğine dayalı ve katılımcı eylemlerde bulunmasını içeren çok taraflı (vatandaşlar, gazeteciler, uluslararası kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları, kamu idareleri) siyasi ve sosyal bir sürecin hayata geçirilmesi için atılan adımları içermektedir.

Açık devlet anlayışının bir getirisi olan açık devlet verileri ile kamu maliyesine yönelik açık bütçe verileri, kamu kesimi verilerinin kullanılabilmesi, yeniden kullanılabilmesi ve dağıtılabilmesi özelliklerini içermektedir. Asıl-vekil sorununun temelinde bulunan bilgi asimetrisinin azaltılmasına ve kamu maliyesinde şeffaflığın artırılmasına olanak sağlayan açık devlet verilerinin, performans ölçümleri, performans göstergeleri, faaliyet raporları ve stratejik planlar gibi pek çok kritik unsur üzerine inşa edilmiş olan performans esaslı bütçe sistemiyle tamamlayıcı bir ilişkisi olduğu görülmektedir. Kamu harcamalarına yönelik girdi, çıktı, sonuç, hedef ve amaçların bilinmesi, ham verilerin anlamlandırılabilmesini sağlamaktadır.

Açık devlet verileri şeffaflığın tesis edilmesinde kritik bir öneme sahiptir ancak bunların hesap verebilirlik ve vatandaş katılımına olanak sağlaması koltuk denetimi faaliyetleriyle mümkün olmaktadır. Devlet ve vatandaşlar arasındaki hesap verebilirlik ilişkisinde radikal değişiklikler yaratan koltuk denetimi, vatandaşların açık devlet verilerini izlemesi ve kamu mali denetimine dahil olmasına yönelik faaliyetleri kapsamaktadır.

Çalışmaya konu edilen Birleşik Krallık'ta yasama erki, bütçe hakkının bir gereği olarak bütçe sürecinde geleneksel denetim mekanizmalarını kullanmaktadır ancak günümüz bilgi ve iletişim teknolojileri vatandaşların doğrudan sürece dahil olmasını sağlamaktadır. Koltuk denetimi faaliyetine yönelik örnek internet siteleri incelendiğinde, açık devlet verilerinin anlaşılır biçimde sunulmasını sağlamanın yanı sıra bütçe süreçlerinde ortaya çıkan anomali ve yolsuzluklara ilişkin kamuoyu oluşturulmasına da olanak sağladığı görülmektedir. Kamu parasının etkinsiz harcanması durumunda kamuoyunun yetkilileri sorumlu tutması, koltuk denetiminin nihai hedeflerinden biridir ve geniş çapta yankı uyandıran MetPro skandalının koltuk denetçileri tarafından ortaya çıkartılması bunun en açık örneklerinden biri olmuştur.

Koltuk denetimine ilişkin web sitelerinde, parlamento görüşmelerinin ve bütçe sürecinin tüm aşamalarına ilişkin belgelerin, kullanıcı kolaylığı sağlayacak biçimlerde yayınlandığı ve vatandaşların dağınık hâlde bulunan bilgileri bir bütün olarak yorumlamasına imkân sağladığı görülmektedir. Bunun yanı sıra parlamento görüşmesi, parlamento sorusu gibi yasamanın bütçe denetim araçlarının kamuoyu görünürlüğü artırılmakta, vekiller ile vatandaşlar arasındaki etkileşime katkı sağlanmaktadır.

Bütçe denetimi bütçe hakkının önemli bir unsurudur ve koltuk denetimi, bütçe sürecinin tüm aşamalarında vatandaşların bilgi seviyesini ve denetim bilincini artırmasıyla günümüz bilgi ve iletişim teknolojilerinin bütçe hakkı kavramını dönüştürücü gücünü ortaya koymaktadır. İlerleyen zamanlarda daha çok ön plana çıkması beklenen kamu harcamalarının harcama incelemelerine tabii tutulmasıyla bütçe politikalarında katılımcılığın artırılmasına yönelik girişimlerin de yine koltuk denetimi faaliyetleri içinde değerlendirilebileceği söylenebilir.

Koltuk denetimine ilişkin vurgulanması gereken bir diğer nokta ise açık devlet verilerinin izlenmesi ve kamuoyu oluşturulmasına yönelik faaliyetlerin genellikle gazeteciler ve sivil toplum kuruluşları gibi bir kısım kişiler tarafından yapılıyor olmasıdır. Bu nedenle çalışmada koltuk denetimi örnekleri vatandaşlara ait bireysel blog yazarlarıyla sınırlandırılmamış ve sivil toplum projelerine dayanan web sitelerinden de örnekler sunulmuştur. Bunun sebebi öncelikle sivil topluma nüfuz eden her girişimin aynı faaliyet grubu içinde görülebileceği görüşüdür. Bir diğer husus ise sivil toplum projeleri eksenindeki çabaların, pro-aktif hesap sorma ve kamuoyunu bilinçlendirme misyonu sayesinde gündemi ve verileri yakından takip etme motivasyonu sağlıyor olmasıdır.

Çalışmada koltuk denetimi, bilgi ve iletişim teknolojilerinin vatandaş katılımını ve hesap verebilirliği artırmasına yönelik gelişmeler ekseninde değerlendirilmiştir. Ancak koltuk denetiminin ilerleyen dönemlerde dijital dönüşümün tüm alt bileşenlerinin (bulut bilişim, büyük veri, nesnelerin interneti ve yapay zeka) kesişiminde bütçe sürecini daha radikal bir biçimde şekillendireceği söylenebilir. Büyük verinin kullanılabilirliğinin artması ile bilgi işlem teknolojilerindeki gelişmeler sayesinde yapay zeka ve onun geniş bir altkütmesi olan makine öğrenmesinin, veriye dayalı bütçe politikası oluşturmada kullanılması kaçınılmaz görünmektedir (Valle-Cruz, vd., 2022). Yapay zeka bünyesindeki algoritmik modeller, kamu ve özel kesim verilerini kullanarak alternatif kaynak tahsisi senaryolarının karşılaştırılmasında ve bütçe planlanmasında kullanılabileceği gibi bütçe gerçekleştirmelerinin değerlendirilmesi ve denetlenmesinde de kullanılabilecektir. Tüm bu değerlendirmeler ışığında koltuk denetiminin, vatandaş-devlet-teknoloji üçgenindeki potansiyel ilişkileri kamu maliyesi ekseninde incelemek için çerçeve bir kavram olduğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Article 19. (2016). The Public's Right to Know: Principles on Right to Information Legislation. https://www.article19.org/data/files/RTI_Principles_Updated_EN.pdf adresinden erişildi.
- Berg, S. & Hofmann, J. (2021). Digital Democracy. *Internet Policy Review*, 10(4). <https://doi.org/10.14763/2021.4.1612>
- Biricikoğlu, H. & Gülen, S. (2008). Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*. (459), 203-224.
- Blume, L. & Voigt, S. (2012). The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions. *European Journal of Political Economy*. (29), 236-251.
- Brey, P. (2000). Technology as Extension of Human Faculties. Mitcham, C. (Ed.). *Metaphysics, Epistemology, and Technology*. Metaphysics, Epistemology and Technology (59-78). Research in Philosophy and Technology (19). London: Elsevier/JAI Press.

- Butler, P. (2011a, Haziran 17). "Easy Council" Scandal Puts Town Hall Outsourcing Reforms in The Spotlight. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/society/patrick-butler-cuts-blog/2011/jun/17/barnet-easy-council-scandal-puts-reforms-in-spotlight> adresinden erişildi.
- Butler, P. (2011b, Temmuz 8). Mrs Angry: How To Be An Armchair Auditor. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/society/patrick-butler-cuts-blog/2011/jul/08/mrs-angry-how-to-be-an-armchair-auditor> adresinden erişildi.
- Cambridge Dictionary. (2023). <https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce/armchair> adresinden erişildi.
- Clift, S. (1998). Democracy Is Online. [Blog yazısı]. <http://stevenclift.com/democracy-is-online-ontheinternet-magazine-1998/> adresinden erişildi.
- Collins English Dictionary. (2023). <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/armchair> adresinden erişildi.
- Commons Business Papers. (2023). <https://commonsbusiness.parliament.uk> adresinden erişildi.
- Contracts Finder. (2023). <https://www.gov.uk/contracts-finder> adresinden erişildi.
- Cooper-Millar, J. (2015). The Challenge Of Armchair Auditing. [Blog yazısı]. <https://blogs.sussex.ac.uk/centre-for-the-study-of-corruption/2015/11/30/the-challenge-of-armchair-auditing/> adresinden erişildi.
- Dağ, P. (2015). Gazeteciliğin Geleceği: Veri Gazeteciliği. https://www.academia.edu/16286677/GAZETECİLİĞİN_GELECEĞİ_VERİ_GAZETECİLİĞİ_-_Pinar_Dağ_Ekitap.
- Dai, J., & Li, Q. (2016). Designing Audit Apps For Armchair Auditors To Analyze Government Procurement Contracts. *Journal of Emerging Technologies in Accounting*. (13), 71-88.
- Data.gov (2024). The Home of the U.S. Government's Open Data. <https://data.gov/> adresinden erişildi.
- Davies, T. (2010). Open Data, Democracy and Public Sector Reform. A Look At Open Government Data Use From Data.Gov.Uk.
- Demirbaş, T. & Çetinkaya, Ö. (2018). Kamu Mali Yönetiminde Kontrol Ve Denetim. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Dener, C. & Min, S. Y. (2013). Financial Management Information Systems and Open Budget Data : Do Governments Report on Where the Money Goes?. World Bank Study. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/15897>
- Duverger, M. (1966). Siyasi Rejimler. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Eroğlu, Ş. (2018). Açık Devlet Yaklaşımında Açık Devlet Verisi: Belge Yönetimi Kapsamında Bir Değerlendirme. *Bilgi Dünyası*. 19(1), 33-68. doi: 10.15612/ BD.2018.654
- Eroğlu, C. (2010). Çağdaş Devlet Düzenleri (7.Baskı). Ankara: Kırilangıç Yayınevi.

- Erskine May. (2023). The Parliamentary Commissioner For Administration. UK Parliament. <https://erskinemay.parliament.uk/section/6428/the-parliamentary-commissioner-for-administration/>
- Ferry, L., & Murphy, P. (2018). What About Financial Sustainability of Local Government! A Critical Review Of Accountability, Transparency, and Public Assurance Arrangements In England During Austerity. *International Journal of Public Administration*. 41(8), 619-629. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1292285>
- Fung, A., Gilman, H.R., & Shkabatur, J. (2013). Six Models For The Internet + Politics. *International Studies Review*, (15), 30-47.
- Funnell, W. (2003). Enduring Fundamentals: Constitutional Accountability and Auditors-General In The Reluctant State. *Critical Perspectives on Accounting*. 14(1-2) ,107-132.
- Geiger, C. P., & Von Lucke, J. (2012). Open government and (linked)(open)(government)(data). *JeDEM-eJournal of eDemocracy and open Government*, 4(2), 265-278.
- Government Internal Audit Agency. (2023). <https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency> adresinden erişildi.
- Gundersen, K. (2009). David Cameron on Transparency and Opening Up Politics. <https://www.cfoi.org.uk/2009/05/david-cameron-on-transparency-and-opening-up-politics/> adresinden erişildi.
- Günerdem, D. E. (2004). AB Aday Ülkelerinin Kullanımı İçin Kamu Harcama Kontrol Sistemi (İngiltere Örneği). *Bütçe Dünyası*. 18(30-34).
- Hansson, K., Belkacem, K. & Ekenberg L. (2015). Open Government And Democracy: A Research Review. *Social Science Computer Review*. 33(5), 540-555. DOI: 10.1177/0894439314560847
- Herbert, D. (2010). You and Whose Army? *Public Finance*. <https://www.publicfinance.co.uk/2010/09/you-and-whose-army> adresinden erişildi.
- Hilgers, D. (2012). Open Government. *Journal of Business Economics*. 82(6), 631–660.
- HM Government. (2011). Making Open Data Real: A Public Consultation. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a79d6c7e5274a684690c790/Open-Data-Consultation.pdf> adresinden erişildi.
- HM Treasury. (2023). COINS: Publishing Data From The Database. <https://web.archive.org/web/20100605170319/http://www.hm-treasury.gov.uk/coins> adresinden erişildi.
- Howe, J. (2006). The Rise Of Crowdsourcing. *Wired Magazine*. <http://archive.wired.com/wired/archive/14.06/crowds.html> adresinden erişildi.
- Invitations To Tender. (2023). <https://tfl.gov.uk/corporate/publications-and-reports/invitations-to-tender> adresinden erişildi.
- Information Commissioner's Office. (2023). What is The Freedom of Information Act and Are We Covered? <https://ico.org.uk/for-organisations/foi/what-is-the-foi-act-and-are-we-covered/> adresinden erişildi.

- İba, Ş. (2008). Anayasa Hukuku Ve Siyasal Kurumlar. (2. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Johnston, M. (2006). Good Governance: Rule Of Law, Transparency, And Accountability. *New York: United Nations Public Administration Network*, 1-32.
- Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003). Resmî Gazete: (Sayı: 25326). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf> adresinden erişildi.
- Kara, F. (2012). Birleşik Krallık Avam Kamarası Çalışma Usul Ve Esasları Üzerine. *Yasama Dergisi*. (21), 7-50.
- Karahanoğulları, Y. (2014). Birleşik Krallık'ta Merkezi Yönetim Bütçe Süreci. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 69(01), 77-107. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002304
- Keane, J. (2009a). The Life and Death of Democracy. WW Norton & Company.
- Keane, J. (2009b). Monitory Democracy and Media-Saturated Societies. *Griffith Review*, (24), 47-69.
- Kıral, H., & Hatipoğlu, İ. (2019). İngiltere Kamu İç Denetim Sisteminde Merkezileşme ve Devlet İç Denetim Ajansının Kurulması. *Sosyoekonomi*. 27(39), 175-185. <https://doi.org/10.17233/sosyoekonomi.2019.01.10>
- Koçdemir, M. (2019). Mali Hesap Verme Bağlamında Yasama Gözetimi ve Yolsuzluklar. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Lacan, J. (1966). The Object of Psychoanalysis 1965 – 1966. <http://www.lacaninireland.com/web/wp-content/uploads/2010/06/13-The-Object-of-Psychoanalysis1.pdf> adresinden erişildi.
- Lane, J. (2013). The Principal-Agent Approach to Politics: Policy Implementation and Public Policy-Making. *Open Journal of Political Science*. (3),85-89. doi: [10.4236/ojps.2013.32012](https://doi.org/10.4236/ojps.2013.32012).
- Lawson C. (2017). Technology and the Extension of Human Capabilities. *Technology and Isolation içinde*. Cambridge University Press: 99-113.
- Manning, S. (2011, Nisan 30). Call for PM to Intervene in Barnet MetPro Scandal. <https://www.hamhigh.co.uk/news/local-council/21386626.call-pm-intervene-barnet-metpro-scandal/> adresinden erişildi.
- Martin, P. (2012, Şubat 20). Wandsworth Open Council: Better Data For Armchair Auditors. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/blog/2012/feb/20/paul-martin-wandsworth-council-open-initiative> adresinden erişildi.
- McMillan, J. (2013). Open Public Sector Information: From Principles To Practice: Report On Agency Implementation of The Principles On Open Public Sector Information. Canberra: Office of the Australian Information Commissioner. <https://www.oaic.gov.au/resources/information-policy/information-policy-resources/open-public-sector-information-from-principles-to-practice.pdf>
- McLuhan, M. (1964). Understanding Media: the Extensions of Man. New York: McGraw-Hill
- Meijer, A. J, Curtin D., & Hillebrandt, M. (2012). Open Government: Connecting Vision and Voice. *International Review of Administrative Sciences*. 78(1), 10–29.

Memorandum on Transparency and Open Government. (2009). Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government> adresinden erişildi.

Merriam-Webster Dictionary. (2023). <https://www.merriam-webster.com/dictionary/crowdsourcing> adresinden erişildi.

Merriman, J. (2022). Rönesans'tan Bugüne Modern Avrupa Tarihi (3. Baskı). İstanbul: Say Yayınları.

Modernising Government. (1999). Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office. <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/modgov.pdf> adresinden erişildi.

Munro, R. (2015, Nisan 7). Poor Data Is Preventing Armchair Auditors Holding Government To Account. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/society/2015/apr/07/data-armchair-auditors-government-departments-performance-indicators> adresinden erişildi.

mySociety. (2023, Haziran). <https://www.mysociety.org/about/> adresinden erişildi.

Narter, R. (2012). Anayasal Açıdan Bütçe Hakkı. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. (1-2), 35-52.

Obama White House Archives. (2023). <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/about> adresinden erişildi.

OECD. (2011). Internal Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability. <https://web-archive.oecd.org/2012-06-14/96930-47638204.pdf>

OECD. (2016). Methodology For Assessing Procurement Systems (MAPS). <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/Methodology-Assessment-Procurement-System-Revised-Draft-July-2016.pdf>

OECD. (2017). Budget Transparency Toolkit: Practical Steps For Supporting Openness, Integrity And Accountability In Public Financial Management <https://www.oecd.org/governance/budget-transparency-toolkit/applying-transparency/openness-and-civic-engagement/section-i-using-open-data/> adresinden erişildi.

OECD. (2023). Frequently Asked Questions. <https://www.oecd.org/general/frequentlyaskedquestionsfaq.htm#:~:text=Free%20online%20statistics%20can%20be,data.oecd.org%2F> adresinden erişildi.

O'leary, D. E. (2015). Armchair Auditors: Crowdsourcing Analysis Of Government Expenditures. *Journal Of Emerging Technologies In Accounting American Accounting Association*. (12): 71-91 DOI: 10.2308/jeta-51225

O'Neill, N. (2011, Haziran 7). Audit Report Slams Barnet Council Over Metpro Scandal. *Time Series*. <https://www.times-series.co.uk/news/9070396.audit-report-slams-barnet-council-over-metpro-scandal/> adresinden erişildi.

Open Data Handbook. (2023). What Is Open Data? <https://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open->

-
- [data/#:~:text=Open%20data%20is%20data%20that,requirement%20to%20attribute%20and%20sharealike](#). adresinden erişildi.
- Open Government. (2009). <https://obamawhitehouse.archives.gov/21stcenturygov/tools/open-gov> adresinden erişildi.
- Open Public Services White Paper. (2011). Cabinet Office. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7cd5bb40f0b65b3de0b746/OpenPublicServices-WhitePaper.pdf> adresinden erişildi.
- O'Reilly, T. (2005). What Is Web 2.0? Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. O'Reilly Media Inc.
- Özen, A. (2008). Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2008/382.a
- ParlParse. (2023). <http://parser.theyworkforyou.com> adresinden erişildi.
- Passant, J. (2016). Tax and the Forgotten Classes: from the Magna Carta to the English Revolution, *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*, 10(3), 67-88. doi:[10.14453/aabfj.v10i3.5](#)
- Persson, A., Rothstein, B. & Teorell, J. (2010). The Failure of Anti-Corruption Policies A Theoretical Mischaracterization of the Problem. QoG Working Paper Series.
- Rothenberg, D. (1993). Hand’s End: Technology and the Limits of Nature. Berkeley: University of California Press.
- UK Parliament. (2023a). Select Committees. <https://www.parliament.uk/about/how/committees/select/>
- UK Parliament. (2023b). Public Accounts Committee. <https://committees.parliament.uk/committee/127/public-accounts-committee>
- UK Parliament. (2023c). Questions (Parliamentary). <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/questions/> adresinden erişildi.
- Publishing Open Government Data. (2009). <https://www.w3.org/TR/2009/WD-gov-data-20090908/> adresinden erişildi.
- Popper, K. R. (2021). Açık Toplum ve Düşmanları (8. Baskı. Çev. Mete Tunçay). Ankara: Liberte Yayınları. (Orijinal yayın tarihi 1945).
- Seshadri, K. (1979). The Open Government and Its Enemies (With Apologies to Karl Popper). *Indian Journal of Public Administration*. 25(4), 1082-1094. <https://doi.org/10.1177/0019556119790406>
- Shakespeare, S. (2013). Shakespeare Review: An Independent Review of Public Sector Information. UK Government Department for Business, Skills and Innovation, London. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/198752/13-744-shakespeare-review-of-public-sector-information.pdf
- Shapiro, S. P. (2005). Agency Theory. *Annual Review of Sociology*. (31), 263-284.

- Siebel, T.M. (2022). Dijital Dönüşüm: Kitlesele Yok Oluş Çağında Hayatta Kalmak ve Başarılı Olmak. İstanbul: Paloma Yayınevi
- Spotlightonspend. (2023, Haziran). spotlightonspend.org.uk adresinden erişildi.
- TaxPayers' Alliance. (2023, Haziran). https://www.taxpayersalliance.com/about_the_spending_plan adresinden erişildi.
- The American Heritage Dictionary of the English Language. (2023). <https://www.ahdictionary.com/word/search.html?q=armchair> adresinden erişildi.
- The Coalition Programme. (2010). https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74a4b3e5274a5294069025/coalition_programme_for_government.pdf adresinden erişildi.
- The National Archives. (2023). History of the Public Records Acts. <https://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/public-records-act/history-of-pra/> adresinden erişildi.
- The National Audit Office. (2023). <https://www.nao.org.uk/about-us/>
- The World Bank. (2023). Data Catalog. <https://datacatalog.worldbank.org/home> adresinden erişildi
- They Work For you. (2023, Haziran). <https://www.theyworkforyou.com/about/> adresinden erişildi.
- Tunç, H. (1999). Anayasa Hukukuna Giriş. Ankara: Nobel Yayınları.
- Ubalidi, B. (2013). Open Government Data: Towards Empirical Analysis Of Open Government Data Initiatives. *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>.
- Valle-Cruz, D., Fernandez-Cortez, V., & Gil-Garcia, J. R. (2022). From E-Budgeting To Smart Budgeting:Exploring The Potential Of Artificial Intelligence In Government Decision-Making For Resourceallocation. *Government Information Quarterly*, 39(2), 101644.
- Vanhommerig, I.& Karré, P. M. (2014). Public Accountability In The Internet Age: Changing Roles For Governments and Citizens. *International Review of Public Administration*. 19(2), 206-217, DOI: 10.1080/12294659.2014.928477
- Von Hagen, J. (2005). Political Economy of Fiscal Institutions. Governance and The Efficiency of Economic System. Discussion Paper, No. 149. <https://doi.org/10.5282/ubm/epub.13402>
- Von Hagen, J. (2007). Budgeting Institutions For Better Fiscal Performance. Shah, A. (Ed.) Public Sector Governance And Accountability Series: Budgeting and Budgetary Institutions. The World Bank Washington, D.C.
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 8(2), 173–202. <http://www.jstor.org/stable/1181555>
- Wirtz, B. W. & Birkmeyer, S. (2015). Open Government: Origin, Development and Conceptual Perspectives. *International Journal of Public Administration*. (38:5), 381-396. DOI: 10.1080/01900692.2014.942735

Where Does My Money Go? (2022, Aralık). wheredoesmymoneygo.org adresinden erişildi.

Worthy, B. (2013). David Cameron's Transparency Revolution? The Impact of Open Data in the UK. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2361428> adresinden erişildi.

Worthy, Benjamin (2015) The Impact of Open Data In The UK: Complex, Unpredictable, and Political. *Public Administration*. 93(3), 788-805.

Yukins, C. R. (2010). A Versatile Prism: Assessing Procurement Law Through the Principal-Agent Model. *Public Contract Law Journal*, 40(1). GWU Legal Studies Research Paper No. 533. <https://ssrn.com/abstract=1776295>

Zinderen, A. (2021). Açık Veri Ekolojisi: "Veri Devrimi"ni Gazetecilik Perspektifinden Okumak. *TRT Akademi*. 6(11), 50-71. <https://doi.org/10.37679/trta.819385>

360Giving GrantNav. (2023, Haziran). Greater London Authority. [threesixtygiving.org](https://www.threesixtygiving.org) adresinden erişildi.

360Giving Annual Report. (2023). Annual Report and Financial Statements 2022-23. <https://www.threesixtygiving.org/wp-content/uploads/360Giving-Annual-Report-2022-23-FINAL-Signed.pdf> adresinden erişildi.

4ip. (2023). ([Personalised Number Plates As An Investment \(4ip.org.uk\)](https://www.4ip.org.uk)) adresinden erişildi.

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde *Fiscaoeconomia* Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Yazarların katkısı aşağıdaki gibidir;

Giriş: 1. ve 2. yazar

Literatür: 1. ve 2. yazar

Sonuç: 1. ve 2. yazar

1. yazarın katkı oranı: % 50, 2. yazarın katkı oranı: % 50.

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, *Fiscaoeconomia* has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: author contributions are below;

Introduction: 1. and 2. author

Literature: 1. and 2. author

Conclusion: 1. and 2. author

1st author's contribution rate: % 50, 2nd author's contribution rate: % 50.

The Impact of Using Open Government Data to Mitigate the Asymmetric Information Problem on Public Financial Audit: Armchair Audit

Ebru Yalçın, Alparslan Abdurrahman Başaran

One of the main problems faced in representative democracies is the principal-agent problem arising from asymmetric information. As a consequence of the open government approach, armchair audit refers to activities that contribute to reducing the asymmetric information problem by using open government data. This study discusses the concept of armchair audit and armchair audit practices in The United Kingdom.

In democratic systems, voters delegate the authority to collect taxes and expenditures to their elected representatives through the budget law. The resulting power of representation enables public resources to be spent on areas other than voters' preferences. Since economic and social complexity makes it impossible to prepare a comprehensive and detailed contract, the contracts prepared to prevent such tendencies of politicians are incomplete contracts (von Hagen, 2005: 2). Incomplete contracts are characterized by asymmetric information. In public financial management, the concept of principal-agent problem is used to emphasize the negative situations arising from asymmetric information (Persson et al., 2010). Holding those who are in charge and authorized in the use of public resources accountable to the electorate for the effective, economical, efficient and lawful use of resources is of great importance in overcoming the principal-agent problem.

Transparency is critical for ensuring accountability. Transparency refers to the publicly accessible and understandable presentation of information on financial indicators and the manner in which they are obtained, subject to reasonable limits that protect security and privacy (Johnston, 2006: 2). Developments in information and communication technologies (ICT) have brought about changes in the content of transparency and accountability in public administration. The concept of open government refers to the unhindered access to and use of government data in order to establish transparency and accountability and to ensure public participation and collaboration.

Open government data, which can be defined as usable and reusable data produced by the public sector in its business processes and shared in machine-readable formats without any restrictions, is a key component of open government (Davies, 2010:11). In relation to public services, open government data refers to government-provided data that is available under the terms of an open government license and can be freely used, reused and redistributed by anyone (HM Government, 2011: 5).

The fact that open government data related to the budget process gives rise to the concept of "open budget data" (OECD, 2017). Open budget data is defined as public finance information, budget data and other components of the government's fiscal activities (extrabudgetary funds, tax expenditures, contingent liabilities, etc.) that are made available to the public in a machine-readable and reusable format without any restrictions (Dener and Min, 2013: 3).

Open budget data has enabled citizens, i.e. principals, to participate directly in public financial audits. Apart from the internal and external audits conducted by public institutions, this informal and voluntary audit conducted directly by the public is called an "armchair audit" after a speech by David Cameron in 2009 (Gundersen, 2009).

The concept of armchair audit was first used to refer to websites and databases that make open government data accessible. Over time, the term “armchair auditor” was developed to describe those who use these websites and databases to evaluate government policies (O'Leary, 2015: 74).

An armchair auditor is someone who crowdsources the analysis of financial or operational data. Armchair auditors make use of ICT innovations to both make data available and facilitate its analysis, using tools such as databases, websites, etc. and presenting them to the public (O'Leary, 2015: 74). Based on ICT innovations and emerging as a new accountability mechanism, the concept of armchair audit refers to activities that allow the public to pursue the decisions and actions taken by MPs directly.

This study examines developments in The United Kingdom, which was one of the first countries to experience the transition from traditional budget audit to armchair audit. The coalition government that came to power in 2010, led by David Cameron, made the establishment of openness in public finances a priority. It committed to a transparency revolution to create an effective open data system (Open Public Services White Paper, 2011: 10). David Cameron stated that open government data will increase efficiency, savings, trust in policies and accountability in public finances. Opening archives to ensure transparency, making parliamentary minutes publicly available and opening meetings to the public for public participation have paved the way for armchair auditing by making data availability and debate more open, visible and free as part of transparency processes that support accountability (Ferry and Peter Murphy, 2018: 622). The creation of websites and apps by individuals, groups, companies and non-profit organizations to analyze open government data offers opportunities for greater accountability and public institutions have been required to disclose much more detail about their spending. For central government, this started with the decision to bring online the Treasury's Combined Online Information System (COINS) database, which contains millions of raw government spending data (HM Treasury, 2023). Launched in 2009, the central data portal “data.gov.uk.” contains data on all central government expenditures over £25,000 and all local government expenditures over £500 under the heading Government Expenditures, one of the fourteen main headings (Worthy, 2013: 6).

One of the most important elements of public finance transparency is public procurement data. Governments spend around \$9.5 trillion on public contracts each year, which means that, on average, public procurement accounts for around 12%-20% of a country's GDP (OECD, 2016). Therefore, public procurement systems need to be strengthened and processes need to be transparent in order to achieve sustainable and effective results. To this end, the City of London publishes public invitations to tender from Transport for London, Old Oak and Park Royal and the Greater London Authority, the largest public procurers, and details of tenders and contracts worth over £5.000. In addition, the *Contracts Finder* site has information on contracts worth more than £12.000.

For voluntary and community organizations, *360Giving* also publishes detailed information on which organizations have received grants and how much they have received. *360Giving* aims to increase transparency in grantmaking by publishing information in an open and standardized format. As of the end of 2023, the website contained information on 846,350 grants worth 213 billion Pounds awarded by 247 funders (*360Giving Annual Report*, 2023).

Another non-profit organization pioneering the use of online technologies to increase citizen participation is *mySociety*, founded in the UK in 2003. *mySociety*, whose mission is to help

citizens become active citizens in democracy through open and free data to individuals, journalists and civilians, has many projects (mySociety, 2023). *TheyWorkForYou* is one of them and was founded in 2004. It develops web tools that make democracy more accessible (They Work For You, 2023). ParlParse converts data from the UK parliament website into structured XML files, where large amounts of data in broad categories are made available to the public. Files describing current and former members of the House of Commons and House of Lords, their positions in government and opposition parties, constituencies and where to find additional information, as well as Hansard Reports, are made available in an easy-to-access and use format (ParlParse, 2023).

Where Does My Money Go (wheredoesmymoneygo.org), which creates dashboards of spending data by function. Part of OpenSpending, where information on government finances from countries around the world can be found, *Where Does My Money Go?* aims to promote transparency and citizen engagement through the analysis and visualization of information on public spending in the UK.

The TaxPayers' Alliance initiative is another example of an armchair audit. It uses a variety of tools to disseminate information, both on the ground and online, to promote frugal spending of public resources, quality public services and a simple and understandable tax system. The TaxPayers' Alliance, whose mission is to hold those in power to account on behalf of taxpayers, uses the media to mobilize public opinion. It is also noteworthy that a budget plan was published in 2015, which sets out savings and reforms to public spending (TaxPayers' Alliance, 2023). It is important to increase such online initiatives to increase citizen participation in budget policies.

In summary, the main purpose of armchair audit activities is to increase public awareness and participation by following open government data and parliamentary debates in order to stimulate public awareness in case of operational anomalies and corruption and to create opportunities to provide feedback to governments during the budget process. In The United Kingdom, budgets are not only audited by official bodies but also by public through armchair audits. Armchair audit activities based on public participation demonstrate themselves in every step of the budget process and contribute to democratic accountability. In The United Kingdom, the legislative power uses traditional audit mechanisms in the budget process as a requirement of the budget right, but today's information and communication technologies enable citizens to be directly involved in the process. When sample websites for armchair audit activities are examined, it is seen that they not only provide open government data in an understandable manner but also enable public opinion to be created regarding anomalies and corruption that occur in budget processes. Holding public institutions accountable for ineffective spending of public money is one of the ultimate goals of armchair auditing, and the uncovering of the widely publicized MetPro scandal by armchair auditors was one of the clearest examples of this.

In the study, the armchair audit was evaluated in the context of developments in information and communication technologies that increase citizen participation and accountability. However, it can be said that armchair audit will shape the budget process more radically at the intersection of all sub-components of digital transformation (cloud computing, big data, internet of things and artificial intelligence) in the future. Thanks to the increasing availability of big data and developments in computing technologies, it seems inevitable that artificial intelligence and its broad subset, machine learning, will be used in creating data-based budget

policy (Valle-Cruz, et al., 2022). Algorithmic models within artificial intelligence can be used to compare alternative resource allocation scenarios and budget planning using public and private sector data, as well as to evaluate and audit budget realizations. In light of all these evaluations, it seems that armchair audit is a framework concept to examine the potential relationships in the citizen-government-technology triangle on the axis of public finance.