

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZLERİ

Dr. Yılmaz ARGÜDEN¹

Kamu kaynaklarını doğru ve verimli bir şekilde kullanmak bir ülkenin gelişimi için en önemli konulardan birisidir. Siyaset, kamu kaynaklarının kullanımında karar verici konumda olma hak ve sorumluluğunu üstlenmek üzere yapılır. Neyin “doğru” olduğu konusunda farklı toplum kesimlerinin farklı öncelikleri olsa da, kamu kaynaklarının doğru kullanımının önündeki temel engel bu öncelik farkları değil, kamu sektöründe yönetim biliminin yeterince değerlendirilmemesidir. Bu nedenle, siyasetçilerin sadece öncelikler üzerine değil, aynı zamanda süreçleri de içeren iyi yönetim konusuna eğilmeleri ülke gelişimi açısından kritik önemdedir.

Geleneksel olarak insan hakları, hiç kimsenin cins, renk, ırk, dil, din, sosyal sınıf ya da politik inançlarından ötürü ayrımcılığa uğramaması temel ilkesine dayanır. Demokrasi ise genel olarak oy verme hakkı, girişim özgürlüğü, inanç özgürlüğü, düşünce ve ifade özgürlüğü ve benzeri haklarla tanımlanır.

Oysa artık insan hakları da, demokrasi de bunların ötesine geçiyor. Artık **esas olan, insanların geleceklerini biçimlendirmede söz sahibi olması**, küresel karar alma süreçlerine katılabilmesidir. Modern çağın insan hakları ve demokrasi kavramlarının içeriği budur. Yönetim kavramından, katılımı ve karşılıklığı ifade eden “yönetişim” kavramına geçişin temelinde de bu dönüşüm vardır.

“Yönetişim” kavramı, bir tarafın diğer tarafı yönettiği bir ilişkiden, karşılıklı etkileşimlerin öne çıktığı bir ilişkiler bütününe doğru dönüşümü ifade ediyor. Yönetişim, toplumların, faaliyetlerini yönetmek amacıyla kullandığı politik, ekonomik ve yönetsel iradedir. Yönetişim kavramı yurttaşların, grupların ve toplulukların, ortaklaşa karar alma ve uygulamada, çıkarlarını dile getirmede, yükümlülüklerini karşılama ve çatışma noktalarının çözümünde kullandıkları mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsar. Bu anlamda yönetişim, toplumsal aktörler arasında ve toplumsal aktörlerle kamu yönetimi arasındaki karşılıklı etkileşimin niteliğine işaret etmektedir.

¹ Dr. Yılmaz ARGÜDEN, ARGE Danışmanlık ve yatırım bankası Rothschild’ın Türkiye Yönetim Kurulu Başkanıdır. Aynı zamanda, Küresel İlkeler Sözleşmesi (Global Compact) Türkiye Temsilciliği ve Tüsiad’ın Kamu Reformu Çalışma Grubu Başkanlığını yürütmektedir. Deneyimlerini Koç Üniversitesi MBA programında verdiği strateji dersleriyle, kitaplarıyla ve çeşitli yayınlardaki köşe yazılarıyla paylaşmaktadır.

Çünkü insanların yönetim sistemlerinden esas bekledikleri yaşam kalitelerini geliştirebilmektir. Vatandaşların söz sahibi olmadıkları kararların onların çıkarları yerine, temsilcilerinin çıkarlarını korumaya yönelmesi, temsili demokrasinin en temel sorunlarından birisi olarak karşımıza çıkıyor. Bu nedenle, demokrasiler temsili olmaktan, katılımcı olmaya doğru geliştikçe yönetim kalitesi artıyor.

Yönetimsel kararların stratejik planlara bağlı olarak verilmesi, bu planların katılımcı bir anlayışla gerçekleştirilmesi ve kararlardan etkilenen vatandaşlar tarafından gelişmelerin izlenebilmesi, kamu yöneticilerinin karar kalitesini artırır. Her vatandaşın doğrudan her karara katılımı çok güç olduğundan, katılımcı demokrasi için iyi çalışan sivil toplum kuruluşlarının (STK) oluşmasına ve STK'ların yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi önem taşıyor. Ancak, katılımı sağlayacak STK'lar olsa bile katılımcı kararlar için iki önemli gereklilik daha var: (i) Kamu görevlilerinin katılıma açık bir yönetim anlayışı sergilemesi, katılımı teşvik etmesi ve (ii) Gerek seçimle, gerekse atamayla kamu kaynaklarının kullanımı konusunda nihai kararları vermekle yetkili yöneticilerle STK temsilcilerinin karar oluşturmaya nasıl katılacakları konusundaki süreçlerin hayata geçirilmesi.

Böyle bir katılımcı yönetim anlayışının en önemli önkoşullarından biri de geniş kitlelerin, hayatlarını etkileyen gelişmelere ilgi duymaları, ilgi duymaları için bilgilenebilmeleri, bilgilenebilmeleri için de gerekli araçlara sahip olmalarıdır. Bunun için bilgi çağına dahil olmaları, bilgi teknolojilerine ulaşabilmeleri gerekir. Ayrıca, kararların kalitesini artırabilmek için bilgi ihtiyacı vardır. Bu nedenle, mevcut durum analizleri hem somut verilere, hem de vatandaş beklentilerine dayalı olarak belirlenmeli ve kamu kaynaklarının önceliklendirilmesinde bu bilgilerin STK'larla paylaşılarak stratejik hedeflerin belirlenmesi sağlanmalıdır.

İster ABD'nde Katrina kasırgası sonrasında yaşanan kamu düzeni sorunları, ister Türkiye'deki sellerdeki can ve mal kaybı sorunu olsun kamu yönetiminin performansının vatandaşların en temel beklentilerinin önemli ölçüde altında kalması bir yönetici sorunu olmaktan çok bir demokrasi sorunudur. Sözde değil, özde demokrasi için katılımcılığın, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin hayata geçirildiği süreçlerdeki eksikliklerin birer göstergesidir.

Bu nedenle, vatandaş odaklı ve daha az bürokratik; hızlı, kaliteli, ucuz, verimli, değişen koşullara uyumlu hizmet veren; piyasalara müdahaleyi sadece denetleme ve düzenleme görevleri ile yerine getiren bir devlet anlayışı oluşturmak, kamu reformunun temel hedefi olmalıdır. Kamu reformu konusunu dört aşamada değerlendirmek uygun olacaktır.

1. Kamu reformunda yapısal konular ve yönetim anlayışı birlikte değerlendirilmelidir.

Devletin rolü sadece ülkemizde değil, bütün dünyada tartışılıyor. Bu tartışma kamu otoritesinin en azından yedi sorumluluk alanında etkin görev yapması gereğini ortaya koyuyor:

- (1) Hukukun üstünlüğünün geçerli kılınması,
- (2) Piyasa ekonomisinin her hangi bir oyuncuya çıkar sağlayıcı şekilde bozulmasına neden olacak müdahalelerden kaçınılması ve makroekonomik istikrarın korunması,
- (3) Temel altyapı ve eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik programlarına yatırım yapılmasının sağlanması,
- (4) Toplumun çocuklar, yaşlılar, özürllüer gibi zayıf kesimlerinin yaşamsal haklarının korunması,
- (5) Çevre gibi konularda gelecek nesillerin haklarının korunması.
- (6) İç güvenliğin sağlanması
- (7) Ülkenin dış tehditler karşısında savunulması

İnsanların bir toplum olarak yaşamlarını bir arada sürdürebilmeleri ve refah düzeylerini geliştirecek fırsatlara sahip olabilmeleri için etkin bir kamu otoritesine gerek var.

Dünyanın çeşitli ülkelerine baktığımızda, her ne kadar küçülmesi gündemdeyse de kamu sektörünün, ekonominin en az %30'unu oluşturmakta olduğunu görüyoruz. Geri kalanının üzerinde de düzenleyici rolü nedeniyle önemli etkisi var. Böylesine belirleyici bir rolü olan bir yapının verimli işleyişi, toplum yaşamı açısından büyük önem taşıyor. Dolayısıyla, **hedef "minimal devlet" değil, "etkin devlet" olmalıdır.** Çünkü, böylesine belirleyici rolü olan bir yapının verimli işleyişi, toplum yaşamı açısından büyük önem taşımaktadır.

Burada yapısal olarak ortaya konulabilecek ilk konu **kamu kurumlarının sayısı ve yapısıdır.** Bu konuya en basit örnek, merkezi yönetim ve taşra teşkilatı arasındaki ilişkilerdir. Türkiye'deki il sayısının ve 'her ile bir üniversite, her ile bir havaalanı' anlayışı ile yürütülen yatırım politikasının Türkiye için en etkin yönetim modeli olup, olmadığının irdelenmesi önemlidir.

Kamu kurumlarında gerçekleştirilecek yapısal değişiklikler belirlenirken kamunun ihtiyacı olan hizmetlerin büyüklüğünün ölçülmesi ve kurumların büyüklüğünün buna paralel olarak yapılandırılması, ölçek ekonomisi konusuna dikkat edilmesi, böylece kamuya ihtiyaç duyduğu hizmetin sunulması; gerek merkezi yönetimde, gerekse yerel idarelerde istihdam fazlasının önüne geçilmesi; kamu personel rejiminin gözden geçirilmesi gerekiyor.

Yapısal verimsizliklerin yanısıra yönetim anlayışındaki verimsizliklerin de değiştirilmesi önemlidir. Örneğin, **devlet sistemimizin çalışanlara güvenmediğini**, bu yüzden çalışanları yetkelendirmedeğini görüyoruz. Örneğin, Devlet İhale Kanunu... Bu kanuna göre, ihaleyi en ucuz fiyat teklifinde bulunana vermek şart. Hangimiz özel hayatımızda arzu ettiğimiz malların her zaman en ucuzunu alıyoruz? Tersine bütçemize göre, ama bizim için en iyi değer yaratana satın alıyoruz. Niçin kamu sektörü de bu anlayışa uygun davranmasın?

Örneğin, merkezi yönetim... Taşradaki yöneticiye güvenmediğimiz için her şeyi merkezden yönetmeye çalışıyoruz. Bu anlayışla acaba ne kadar başarılı olabiliriz? Örneğin, personel politikaları... Yöneticilerimizin personelini başarı düzeyine göre değerlendireceğine güvenmediğimiz için, herkese aynı ücreti veriyoruz. Dolayısıyla başarıyı ödüllendiremiyoruz. Unutmamalı ki, başarıyı ödüllendirmeyen sistemler, başarısızlığı, iş yapmamayı ödüllendirmiş olurlar. Taşradaki yöneticiye güvenmediği için her şeyi merkezden yönetmeye çalışan bir idarenin verimliliği tartışılır niteliktedir.

Bu konuda değerlendirilmesi gereken bir başka nokta da **kamu yönetimi sistemimizin sonuçları değil, girdileri ölçmekte olmasıdır**. Oysa, örnek olarak, enerji bakanlığının başarısı, ne kadar yatırım yaptığıyla değil, elektrik kullanımını, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında en ucuza sağlayabilmesiyle ölçülmelidir.

Yine bir başka sorunumuz, **yeterince uzun vadeli bakış açısına sahip olmayışımızdır**. Bütçelerimizi yıllık yapmamız nedeniyle, az önce değindiğim, tamamlanması planlandığından çok daha uzun süren projelerle karşı karşıya kalıyoruz. Tahakkuk bazlı bütçe yapmadığımız için popülizm kaynaklı savurganlığa açık bir sistemimiz var.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın gerçekleştirdiği bir çalışmaya göre, 1980 ile 1996 arasındaki projelerin planlanan tamamlanma süreleri, 3.5 ila 5.5 yıldır. Oysa pratikte bu projeler 9-15 yıl arasında değişen sürelerde tamamlanabildi. Dolayısıyla, **sadece toplumda ses getiren yolsuzlukların değil, verimsizliklerin de üzerine gitmeliyiz**. Her ilde bir üniversite, her ilde bir havaalanı yapma çabası, hayali çok güzel. Ama kaynaklarımızı odaklı kullanmadığımız zaman, bunlardan uzun seneler yeterli verim alamadığımızı da unutmamamız gerekir.

Bütçe kalemleri arasında esnekliği sınırlandırdığımız için, yıl sonuna kalan paraları gelecek seneye tasarruf edilen bir kaynak olarak gelecek yıla aktarmaya olanak tanımadığımız için yine savurganlığa neden oluyoruz. Başarılı yöneticilerin tasarruflarını gelecek yıla aktarmalarını önlemenin nasıl bir anlamı olabilir?

Türk **kamu yönetimi sistemi, sonuç üretmek üzere değil, kontrol etmek üzere kurulmuştur**. Ama esas olan kaliteyi kontrol etmek değil, kaliteyi üretmektir. Kaliteyi üretmek verimliliği sağlamanın ön koşulu olduğuna göre, odaklanması gereken konu bu olmalıdır.

Yönetim kendi içinde ve topluma karşı saydam olmalı, kendisine emanet edilen yetki ve kaynakları nasıl kullandığının hesabını verebilmeli, politikalarını kamu yararını gözeterek şekilde oluşturulmalı, kamu kaynakları mali disiplini bozmayacak şekilde ve verimli kullanılmalı ve atamalarda ve terfilerde siyasi sadakat yerine, liyakat esas kıstas haline getirilmeli, tüm kurumlarda uzun vadeli düşünme ve stratejik yaklaşımlarla hareket edebilme kapasitesini geliştirmelidir. Dolayısıyla, verimliliği ve şeffaflığı artıran Toplam Kalite Yönetimi felsefesi ve e-devlet uygulamaları kamu yönetimi reformunun ana araçları olmalıdır.

2. Yaklaşımda öncelik "iyi yönetim" olmalıdır.

Kamu yönetiminde başarılı olmanın yolu, demokrasinin değişim sürecine paralel bir yaklaşım benimsemekten geçmektedir. Uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum örgütlerinin toplumsal kararların alınmasında seçilmişlerle birlikte rol alınmasından hareketle, "temsili" demokrasiden "katılımcı" demokrasiye doğru bir geçiş olduğu gözlemlenmektedir. Burada karşımıza bir tarafın diğer tarafı yönettiği bir ilişkiden, karşılıklı etkileşimlerin öne çıktığı bir ilişkiler bütününe doğru dönüşümü ifade eden "yönetişim" kavramı çıkmaktadır.

İyi yönetişimin gerektirdiği temel öğeler, *şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkililik, tutarlılık, orantılılık ve yerindenlik* olarak özetlenebilir. Kamu yönetimi düzeyinde **iyi yönetişim**, devlet organlarının ve kamu hizmeti veren kuruluşların şeffaf ve hesap verebilir olmasını gerektirmektedir.

Bugün toplum olarak karşılaştığımız yolsuzluk, verimsizlik gibi sorunların, iyi yönetim ilkelerini yalnızca sözde değil, özde de benimsemek ve yaşama geçirmekle aşılabileceği unutulmamalıdır. Sivil toplum kuruluşları böyle bir süreçte çok önemli bir rol üstlenebilirler. Devlet, her biri alanında uzmanlaşmış sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği hem ulusal sorunları aşmaya yardımcı olacak, hem de katılımcı demokrasiyi geliştirerek devlete duyulan güveni artıracaktır. Çünkü, uluslararası örgütler ve sivil toplum örgütleri, uyulması gerekli standartların ortaya konulmasında, kararlara dayanak olacak bilgilerin toplanıp yayılmasında, çözümler üretilmesinde ve en önemlisi katılımcı demokrasinin hayata geçirilmesinde hem zorlayıcı, hem de yardımcı rol oynamaktadırlar. İyi yönetişimin temeli olan katılımcılığın artırılabilmesi için katılıma açık süreçlerin oluşturulması, etkin katılımı sağlayacak sivil toplum kuruluşlarının örgütlenmesinin sağlanması ve katılımcıların bilgiye erişiminin ve anlamlı bir katılım için gerekli eğitiminin sağlanması şarttır.

Bu nedenle, **kamu reformu sadece bir yasalaşma süreci olarak değil, aynı zamanda bir kültür değişimi projesi olarak algılanmalıdır.** Kültür değişimi için gerek kamu çalışanlarının, gerekse toplumun eğitimine, yoğun iletişime ve başarıyı ödüllendirme konusuna kaynak ayrılması gereklidir.

3. Etkin bir kamu reformu politikası oluşturabilmek için, süreçler katılımcı bir şekilde düzenlenmelidir.

Etkin bir kamu reformu için öncelikle **yasama sürecinin düzenlenmesi** ve bu çerçevede bir **hukuk reformu yapılması** gerekmektedir.

Ülkemizde önemli bir sorun, "politika üretmek" ve "politika yapmak" kavramlarının birbirleri ile karıştırılması ve hatta bu kavramların iç içe geçmiş olmasıdır. Bu nedenle politika üretmek seçilmişlerin görev ve yetki alanında görülmektedir. Oysa ki, politikaların oluşturulmasında yönetimin ve yönetilenlerin birlikte çalışması toplumsal mutabakatı sağlamanın da en kolay, en hızlı ve en ekonomik yoludur. Kamu politikalarının vatandaş odaklı ve etkili olabilmesi ancak bu şekilde sağlanabilir. Politikaların oluşturulmasında katılımcılığa, öngörülebilirliğe ve saydamlığa yer verilmesi, kamu politikalarının vatandaşın güvenini kazanmasına ve uygulanabilirliğinin sağlanmasına yardımcı olacaktır.

Politikalar açık, şeffaf, anlaşılabilir ve somut şekilde; ilgili ve ilgisiz tarafların veya temsilcilerinin görüşleri de alınarak; çerçevesi bireysel hak ve özgürlüklerden oluşturularak hazırlanmalıdır.

Politika üretme çalışmalarına bilimsel katkı sağlanması, bu amaçla bilimsel çalışmalara yeterince kaynak ayrılması ve halihazırda ortaya konmuş çalışmalardan daha fazla faydanılmasının sağlanması hiç kuşkusuz reformun niteliğini artıracaktır. Bu nedenle, sivil toplum kuruluşlarının etkinliğini belirleyen en önemli unsurlardan birisi de politika oluşturma sürecine katkı sağlayacak bilimsel çalışmalar hazırlamalarıdır.

Üretilen politikaların etkin olarak uygulanması için ise, bu politikalar düzenleyici mevzuat ile birlikte uygulamaya alınmalı, söz konusu mevzuat da uygulamaya alınmadan önce taslak metin olarak kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Tebliğ, tüzük, yönetmelik gibi ikincil mevzuatın sadece bürokrasi tarafından tek taraflı olarak değil, sivil toplum kuruluşlarının da katılımıyla hazırlanması, uygulamanın etkinliğini artıracaktır.

Politikaların uygulanmasındaki en önemli konulardan birisi de hızlı ve etkin çalışan bir hukuk sistemidir. Yasal ve yapısal değişimlerin hukuk sisteminin işlerliğini sağlayan hakim, savcı ve avukatlar tarafından da özümsemesi için gerekli eğitim yatırımlarının yapılması uygulama etkinliği açısından önem taşımaktadır.

Politikaların üretilmesi ve uygulanmasında **katılım süreçleri ve araçları** önem kazanmaktadır. Gerek yerel, gerekse ulusal düzeyde, başta sivil toplum örgütleri için olmak üzere, politika üretimine ve uygulamaya katılım araçları ve platformları oluşturmak, bunları çeşitlendirmek, kamu reformunun başarısı açısından zorunludur.

Bir ülkenin yönetim başarısını etkileyen en önemli unsurlardan biri de ürettiği politikaların niteliği ve uygulamanın etkinliğidir. Politika üretme sürecinde bilimsel çalışmalardan faydalanmak, ülkemizdeki yönetim kalitesini artıracaktır.

Bu nedenle, politika üretimi ve uygulama sürecinde dikkat edilmesi faydalı olacak bir yaklaşım şu şekilde özetlenebilir:

A-Politika Üretimi

1-Politikalar nihai tüketicinin (halkın) refahını artırmalı ve/veya onu geliştirmelidir. Örneğin, AB Tüketici Politikası metninde "AB, tüm kararlarını tüketicinin refahını artırmak için alır" cümlesi yer alır.

2-Üretilen veya üretilecek politikalar, "taraplardan" herhangi birini aşırı derecede kayırmamalıdır.

3-Politikalar şeffaf olarak kamuoyu ile paylaşılmalıdır. (açık deklarasyon)

B-Politikaların Uygulanması

1-Üretilen politikalar, düzenleyici mevzuatlarla uygulamaya alınmalıdır.

2-Mevzuat geçerlilik kazanmadan önce taslak metin olarak kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Bu amaçla;

2.1. Taslak metinler akademik (bilimsel) araştırma ve çalışmaların sonucunda oluşturulmalı, taslak oluşumunda kaynak olarak birden fazla araştırma ve yayın kullanılmalıdır.

2.2. Taslak metin ilgili tarafların ve kamuoyunun "görüşüne" açılmalıdır. Taraflar, gerek bireysel ve gerekse kurumsal olarak çıkarlarına uygun görüşleri, "sunulacak ortamlarda" dile getirebilmelidir.

2.3. Görüşler sonucundaki düzeltmeler çıkar gruplarının gücü oranında değil; akılcı yaklaşımla beslenen kanıtlarla yapılmalıdır (Objektivite).

3. Mevzuat, mantıklı ve tarafları zorlamayacak kadar uzun, fakat politikanın uygulanmasını geciktirmeyecek derecede kısa süredeki bir "geçiş" veya "hazırlık" döneminden sonra devreye alınmalıdır.

Neler Yapılabilir?

Uzlaşma üzerine kurulu bir düzen yaratarak, politikaların daha kolay anlaşılabilir ve uygulanabilir olması sağlanabilir:

1-Politikalar açık, şeffaf, anlaşılabilir ve somut şekilde; ilgili ve ilgisiz tarafların veya temsilcilerinin görüşleri de alınarak; çerçevesi "bireysel" hak ve özgürlüklerden oluşturularak hazırlanmalıdır.

2-Üretilen politikalar tüm yurttaşlara ulaşabilecek kanallar kullanılarak açıklanmalı; belirli bir zümre içinde kalmamalı, açıklanan politika(lar) bazı gizli politikaların perdesi olmamalıdır.

3-Politika üretenler, demokratik görüş bildirimlerine yakın oldukları kadar, "halk için fakat halka rağmen" politika yapacak kadar da cesaret sahibi olmalıdırlar. Çünkü, bir sonraki kuşakta, objektif görüşlerle politikaları besleyecek ve çarkı döndürecek olan bireyler ancak *-bireysel hak ve özgürlükler çerçevesi dışına çıkmamak şartı ile-* gerektiğinde halka rağmen yapılan politikalarla oluşturulabilir.

4-Politikayı uygulatan mevzuat Kanun Hükmünde Kararnameler gibi Yürütme ile yasamayı içiçe sokan düzenlemelerle değil; Yasama üzerinden geçen "çerçeve" kanunlarla sağlanmalıdır (bildiğiniz gibi KHK'lar Yürütmenin Yasama yerine geçmesidir ve demokratik yönetimlerin temel unsurlarından olan güçler ayrılığına aykırıdır). Çerçeve kanunlar ne yapılabileceğini değil; sadece "ne yapılamayacağını" belirtmelidir.

5-"Çerçeve Kanunlar" politikaların ne olduğunu anlatan düzenlemeler olmalı; "nasıl" üzerinde yorum yapmamalıdır.

6-Kanunların "nasıl" uygulanacağı "ikincil mevzuat" (tebliğ, tüzük, yönetmelik, vb.) ile sağlanmalı ve ikincil mevzuat, bürokrasi ile bireylerden oluşan sivil toplum kuruluşlarının ortak çalışmalarından üretilmelidir. İkincil mevzuatın ağırlıklı olarak bürokrasi tarafından tek taraflı olarak hazırlanması ve yeterince kamuoyunun görüşüne açık olmaması uygulama "etkinliğinin" zayıf kalmasına yol açar.

Politika üretenlerle politikalarından etkilenenlerin kaynaşmadığı; ayrı dünyalarda yaşadığı toplumlarda yönetim hızla iktidara yakın ve/veya güce sahip zümrelerin güdümüne girer. Aynı zamanda, politikaların oluşumunda yönetimin ve yönetilenlerin birlikte çalışması toplumsal mutabakatı sağlamanın da en kolay, en hızlı ve en ekonomik yoludur.

Bir örnek vermek gerekirse, TESEV'in "İyi Yönetişim/Kaliteli Yaşam, Daha İyi Yerel Hizmet İçin Sivil Toplumun Güçlendirilmesi Projesi"nde yer alan *gelişmişlik haritası, kamu harcama analizi ve hizmet memnuniyet araştırması* araçları, hem tek başlarına, hem de birlikte değerlendirilerek, bir ilin sosyo-ekonomik durumunu ortaya koymaktadır. Bu araçlarla projenin uygulandığı 6 seçilmiş ilin sosyal yapı analizleri yapılmakta, ildeki tüm kamu harcamalarının hangi bölge ve konularda kullanıldığı saptanmakta, halkın sunulan hizmetlere erişimi, hizmetlerin ihtiyaca cevap verip vermediği hakkında genel görüşleri alınmakta ve ilin tüm paydaşlarının ortak geliştirdiği vizyon doğrultusunda hedef ve amaçlar belirlenerek il stratejik planları geliştirme süreci yönlendirilmektedir.

Bu tarz örneklerin çoğaltılması, kamu kadar sivil toplum kuruluşlarının da çabalarıyla mümkün olacaktır.

4. Sürekli gelişim için reformun sonuçları düzenli olarak irdelenmelidir.

Kamu yönetiminde reformun sonuçlarının analiz edilebilmesinin en doğru yolu **düzenleyici etki analizleridir**. Çünkü ölçülmeyen performans geliştirilemez. Bu nedenle, benimsenen politikalar ile ilgili olarak dönemsel etki analizlerinin yapılması ve sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması önem taşımaktadır.

Düzenleyici etki analizi, tasarı halindeki veya yürürlükteki düzenlemelerin olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik bir şekilde değerlendirilmesidir. Devletin düzenleyici ve denetleyici yetkisi çerçevesinde, alınan kararların piyasada nasıl bir sonuç yarattığı önemlidir. Evrensel uygulamaya bakıldığında çeşitli ölçeklerde düzenleyici etki analizleri yapıldığı gözlemlenmektedir. Bazı ülkelerde düzenleyici etki analizinin kalitesini denetleyen ve bundan daha önemlisi etki analizi için kılavuz ilkeleri belirleyen kurumlar bulunmaktadır. Bu kurumlar aynı zamanda danışmanlık ve teknik destek sağlamakta, etki analizinin kalitesini denetlemekte ve etki analizine ne ölçüde riayet edildiğine dair rapor hazırlamaktadır.

Türkiye’de ise düzenleyici etki analizi sınırlı bir düzeyde uygulanmaktadır. 17 Şubat 2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra başlamak üzere, tüm kanun taslaklarının bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme niteliğinde bir düzenleyici etki analizi yapılmasını şart koşturmuştur. Düzenleyici etki analizinin mevzuat hazırlık sürecine dahil edilmesi memnuniyet verici olmakla beraber, nasıl uygulanacağı henüz görülmemiştir. Bu boyutta bir analizin çok ciddi bir kurumsal kapasite gerektireceği kuşkusuzdur.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş kanunları ile çizilen sınırlar içinde ikincil düzenlemeler yaparak ilgili oldukları sektörleri düzenleyen ve sektörde faaliyet gösteren işletmeleri denetleyen bağımsız düzenleyici kurumların, bu faaliyetlerinin verdiği “net” sonuç izlenmemektedir.

Oysa ülkemizdeki düzenleyici kurumların ilgili buldukları sektörler, *bankacılıktan enerjiye, telekomünikasyondan alkollü içecek üretimine, radyo/TV yayıncılığından sermaye piyasalarına* varıncaya dek milyarlarca dolarlık büyüklükleri ifade eden sektörlerdir. Söz konusu düzenleyici kurumların yayımladıkları faaliyet raporlarında ise, bu milyarlarca dolarlık piyasalardaki düzenlemelerin ülke ekonomisine, sektördeki rekabete ve büyümeye veya bu sektörde üretilen mal veya hizmetin alıcı olan tüketiciye olan etkileri ele alınmamaktadır. Bir yıl boyunca ne yapıldığının alt alta sıralanması gerçek bir “hesap verme” olarak değerlendirilmemelidir; alt alta sıralanan bu faaliyetlerinin verdiği

neticenin ölçülmesi ile gerçek bir değerlendirme ve öğrenme süreci hayata geçirilebilecektir.

Reformun sonuçlarının başarılı olup olmadığının gözlemlenmesinde bir diğer yol da yasama sürecine girdi olarak araştırmaların ve **pilot projelerin** kullanılmasıdır.

Reform uygulamalarının etkin ve adil olabilmesi için, tarafların uyum sağlayabileceği kadar uzun, fakat politikanın uygulanmasını geciktirmeyecek derecede kısa süreli bir geçiş döneminden sonra başlatılması faydalıdır. Bu sebeple özellikle toplumun her kesimini ilgilendiren reform çalışmalarının, mevzuat değişikliklerinin önce pilot bölgelerde veya kurumlarda uygulanması, oluşabilecek aksaklıkları önceden çözmek açısından önem kazanmaktadır.

Ölçülmeyen Performans Geliştirilemez

Devlet birçok konuda aldığı kararlarla toplumsal yaşamın kalitesini etkiliyor. Toplumsal kararlar, gerek karmaşıklıkları nedeniyle, gerekse uzmanlık gerektirmesi nedeniyle hep birlikte alınamadığı için kararları almak üzere demokratik seçimlerle işbaşına gelenlerden toplum adına karar almaları bekleniyor. Ancak, bu şekilde belli dönem için toplum adına karar alma yetkisini üstlenenlerin verdikleri kararlar gerçekten toplumsal yaşam kalitemizi geliştiriyor mu? Bu soruya olumlu cevap veremeyen seçmenlerin tek yapabileceği her seferinde seçtiklerini değiştirmek mi?

Kamu kararlarının kalitesini artırmanın en temel yöntemlerinden birisi de kamu politikaları konusunda karar alıcıların bilimsel yöntemlere yönelmelerini sağlamaktır. Bu nedenle, hem karar almadan önce, hem de alınan kararların sonuçlarını tarafsız ve adil bir şekilde değerlendirilmesini sağlayarak öğrenmeyi ve bilgiye dayalı karar alma kültürünü geliştirmek yaşam kalitemizi geliştirir. Ölçülmeyen performans geliştirilemez. Bu nedenle, toplum adına alınan kamu politikası kararlarının kalitesini geliştirmek istiyorsak onların olası ve gerçekleşen etkilerini ölçmeli, bu ölçümlerden ders almalı ve kamu sektöründe sürekli öğrenme kültürünü geçerli kılmalıyız.

ABD’de 1975, AB’de 1995 ve Türkiye’de 2007 yılından bu yana kamu politikalarının etkilerinin ölçülmesi konusu kanun olarak benimsenen bir yaklaşım. Ancak, bu konuda ülkemizde gerek kamu sektöründe, gerekse toplumda yeterli duyarlılığa ulaştığımız söylenemez. Örneğin, ülkemizin önde gelen STK’larından TOBB, TÜSİAD, TESEV gibi kurumlar henüz düzenleyici etki analizleri yaparak bunların sonuçlarını karar vericiler ve toplumla paylaşma konusunda yaygın bir faaliyet göstermiyorlar.

Kamu politikaları konusundaki kararlar verilirken farklı yöntemler kullanılıyor: (i) Uzmanların karar vermesi, (ii) ilgili aktörlerin uzlaşısı, (iii) siyasilerin karar vermesi, (iv) diğer ülkelerden en iyi uygulamaların alınması, ve (v) daha önceki kararlardan elde edilen sonuçlardan faydalanılması. Kamu politikası kararlarının sonuçlarının çok boyutlu olması, farklı kesimleri farklı şekilde etkilemesi, verimlilik ve etkinlik ölçümlerinin güç olması nedeniyle düzenleyici etki analizleri hem önemli, hem de güçtür. Ancak, düzenleyici etki analizleri kamu kararlarının (i) fayda-maliyet dengesinin anlaşılması, (ii) çeşitli kamu politikası kararları arasındaki etkileşimin ve koordinasyonun yönetilmesi, (iii) halkın, ve özellikle bilgiyle donatılmış STK'ların karar süreçlerine katılımının artırılması, ve (iv) hesap verilebilirliğin geliştirilmesi açılarından önemli fayda sağlarlar.

Kamu politika kararlarının alınmasında şu aşamaların kullanılması fayda sağlıyor. (i) Sorunun tanımlanması ve kamuoyu ile paylaşılması, (ii) politika hedeflerinin belirlenmesi, (iii) politikadan etkilenmesi muhtemel kesimlerin belirlenmesi, (iv) alternatif politikaların belirlenmesi, (v) alternatif politikaların olası etki analizlerinin gerçekleştirilmesi, (vi) etki analizleri sonuçlarının ilgili kesimlerle paylaşılması ve geri bildirim alınması, (vii) politika seçiminin yapılması ve nasıl uygulanacağını ve yaptırımların belirlenmesi, (viii) uygulamanın izlenmesi için etkilerinin nasıl ölçüleceğine ilişkin göstergelerin belirlenmesi ve ölçülmesi, (ix) politikanın gerçekleşen etkilerinin değerlendirilmesi ve gerekirse yeni politika düzenlemelerine gidilmesi.

Kamu politikası karar süreçlerine katılanlar şu sorular üzerinde odaklanıyorlar: (i) Sorun doğru tanımlanmış mı?, (ii) Sorunun çözümü için devlet müdahalesi gerekli mi?, (iii) En etkili müdahale yöntemi yeni bir kural veya regülasyon koymak mı?, (iv) Bu konuda karar alıcı makamın hukuki yetkisi var mı?, (v) Düzenlemenin ve uygulamanın izlenmesinin maliyet-getiri dengesi makul düzeyde mi?, (vi) Düzenlemenin etkileri toplumun ilgili kesimleri tarafından anlaşılabilir mi?, (vii) İlgili kesimlerin görüş ve önerileri değerlendirilmiş mi?, (viii) Düzenlemeye herkesin uyumunun sağlanmasında adalet nasıl sağlanacak?

Özetle, genel bir yönetim kuralı olan 'ölçülmeyen performans geliştirilemez' ilkesi, kamu politikaları için de geçerlidir. Bu nedenle, kamu politika kararlarının kalitesini artırmak, katılımcı demokrasiyi hayata geçirmek ve sürekli gelişim ve öğrenme sağlayabilmek için düzenleyici etki analizleri faydalı ve gerekli bir yönetim aracıdır.