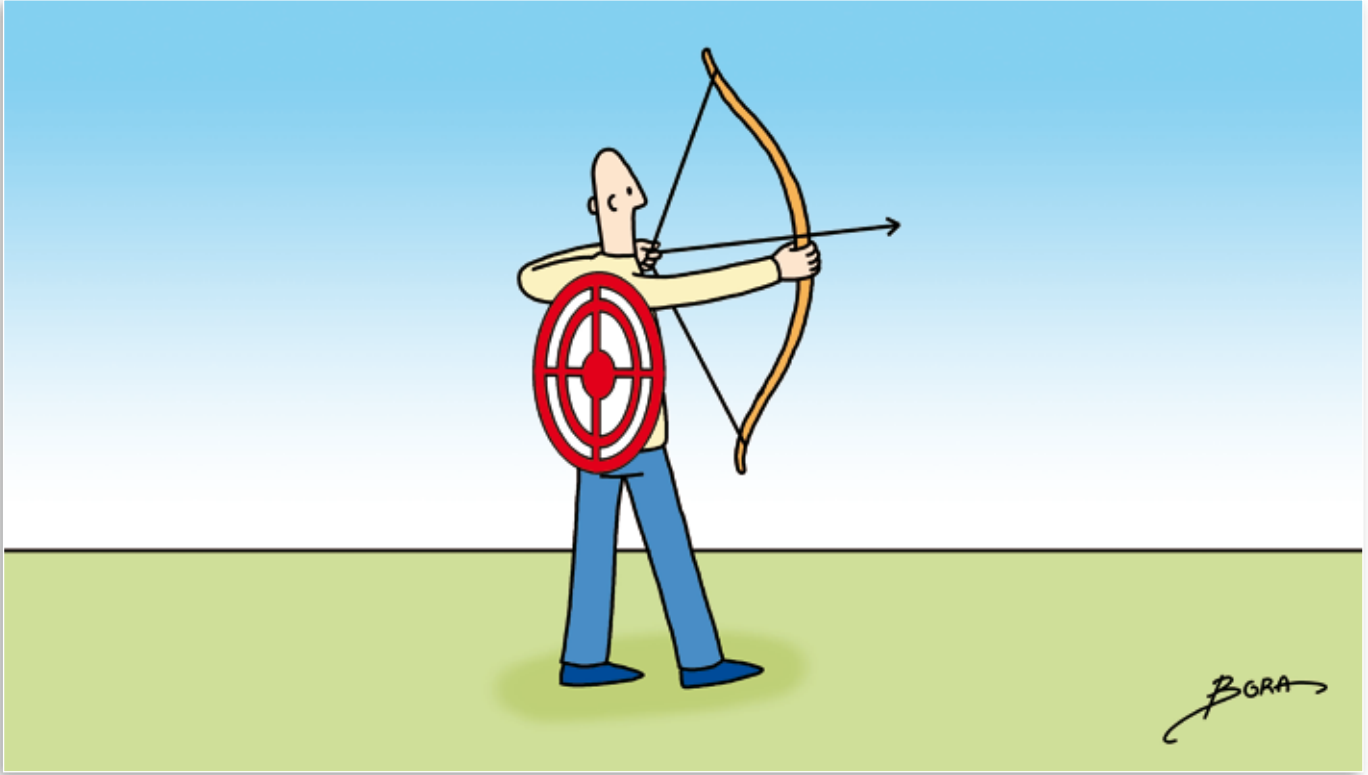




KAMU YÖNETİMİNDE KARAR KALİTESİ

Dr. Yılmaz ARGÜDEN¹

Insanoğlu, özlemlerini gerçekleştirebilmek, yaşam ile ilgili risklerini yönetebilmek üzere topluluklar halinde yaşamaya başladığından bu yana ortaklaşa karar alma ve uygulamada, çıkarlarını dile getirmede, yükümlülüklerini karşılamada ve çatışma noktalarının çözümünde etkin çalışan mekanizmalar, süreçler ve kurumlar kurmaya çalışıyor.

Dünyadaki ülkelere bakıldığında kamu sektörünün ekonominin en az %30'unu oluşturmakta olduğu görülüyor. Geri kalanının üzerinde de düzenleyici rolü nedeniyle kamunun önemli etkisi var. Böylesine belirleyici bir rolü olan bir yapının verimli işleyişi, toplum yaşamı açısından büyük önem taşıyor. Dolayısıyla, kamu sektörünün yönetim kalitesi yaşam kalitemizi önemli ölçüde etkiliyor.

Kamu sektörü yaşamımızı yaptığı harcamalarla, vergi toplama yöntemleriyle ve koyduğu kanun, kural ve düzenlemelerle önemli ölçüde etkiliyor. Bu kararlarını alırken kullanılan yöntemler ise karar kalitesini ve uygulama

yaygınlığını belirliyor. Devletin kanun, kural ve düzenleme yapma süreci "regülasyon" süreci olarak adlandırılıyor.

Kamu yönetiminde karar kalitesini sürekli iyileştirme ve geliştirmeyi güvence altına alabilmek yaşam kalitemizi geliştirebilmenin önemli bir adımını oluşturuyor. Kamu sektöründe yönetim kalitesini artırmak için devletin düzenleme ve denetleme faaliyetlerinde katılımcı bir anlayışı benimsemesi, hizmet sunduğu alanlarda rekabetçi piyasa

¹ Dr. Yılmaz ARGÜDEN, ARGE Danışmanlık ve Rothschild yatırım bankasının Türkiye Yönetim Kurulu Başkanı'dır. Yurt içinde ve dışında çeşitli kuruluşların yönetim kurullarında da görev almakta ve deneyimlerini Boğaziçi Üniversitesi'nde, Koç Üniversitesi'nde ve Harp Akademileri'nde strateji dersleri vererek, kitapları ve köşe yazılarıyla paylaşmaktadır. Dünya Bankası tarafından kurulan Küresel Yönetişim Forumu Yüksek Danışma Kurulu üyesi ve TÜSİAD tarafından aday gösterildiği OECD Özel Sektör Danışma Kurulu'nun Yönetişim Komitesi Başkan Yardımcısıdır. BM Global Compact Ulusal Temsilciliğini de yürütmektedir. Yaşam kalitesini yükseltme konusundaki çalışmaları nedeniyle Dünya Ekonomik Forumu tarafından Geleceğin 100 Global Lideri arasına seçilmiştir. www.arguden.net

yapısından faydalanması, ve önceliklerin tespitinde vatandaşın sesini dinleyici mekanizmalar oluşturmaları gerekiyor.

Regülasyon süreçlerinde OECD ilkeleri

“Daha iyi yaşam için daha iyi politikalar” anlayışıyla çalışan OECD, üye devletlerin yönetim kalitesini geliştirmek üzere regülasyon süreçlerinde gözetilmesi gereken ilkeler üzerinde

Her karar bir maliyet içerir. Bu nedenle, her karar alınmadan önce neyi hedeflediği; nasıl uygulanacağı; ekonomik, sosyal, çevresel ve dağıtımsal etkileri, uygulama maliyetleri ve daha önce alınan kararlarla etkileşimi değerlendirilmelidir.

çalışmaktadır. OECD 2012 yılında kamu düzenlemeleri ve yönetim etkinliğini artıracak önerilerini yayınlıyor. Bu rapordaki önerilere sahip çıkılması ve ülkemizde de etkin olarak uygulanmasının takip edilmesi yaşam kalitemizi artırmak için önem taşıyor.

OECD’nin belirlediği birinci ilke: Devletin regülasyon sürecinin kalitesini **bütünsel bir yaklaşımla** artırmayı hedeflemesi gerektiği... Her karar bir maliyet içerir. Bu nedenle, her karar alınmadan önce neyi hedeflediği; nasıl uygulanacağı; ekonomik, sosyal, çevresel ve dağıtımsal (farklı kesimler arasındaki dengeleri nasıl değiştireceği) etkilerinin, uygulama maliyetlerinin ve daha önce alınan kararlarla etkileşiminin değerlendirilmesi gerekir.

Bu nedenle devletin karar alma süreçlerinde hedef belirleme aşamasından, tercih edilen politikalara kadar hem karar öncesi olası etki analizlerinin, hem de karar uygulandıktan bir süre sonra düzenleyici etki analizlerinin düzenli ve düzgün bir şekilde yapılması ve sonuçlarının yaygın olarak paylaşılması öneriliyor. Mevcut düzenlemelerin periyodik olarak değerlendirmeye alınarak geçerliliği kalmayanların, yetersiz veya etkin olmayanların kaldırılması veya düzeltilmesi sürecinin de disiplinle ele

alınması kamu yönetim kalitesini artırmanın bir aracı olarak öneriliyor.

Belirlenen ikinci ilke: Devletin karar alma süreçlerinin **şeffaf ve katılımcı olmasına** özen gösterilmesi... Kamu sektörünün karar alma sürecine vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı özendirilmeli ve kolaylaştırılmalı. Bu nedenle, karar taslaklarının sonuçlandırılmadan önce açık bir şekilde paylaşılması, farklı kesimlerden görüş ve önerilerin alınması, lisanının vatandaşların anlayacağı yalınlıkta olması, gerek olası etkilerinin gerekse uygulama güçlüklerinin değerlendirilmesi ve uygulamada adaletsizlik yaratılmaması için alınacak tedbirlerin baştan belirlenmesi önem taşıyor.

Belirlenen üçüncü ilke: Karar kalitesinin artırmak için **karar alma süreçlerinin düzenli olarak denetlenmesini** sağlayacak yapılar kurulması... Denetlenmeyen süreçler zaman içerisinde raydan çıkabiliyor ve etkinliğini artırmak güçleşiyor. Bu nedenle, devletin karar alma süreçlerini denetleyici yapılar kurması önem taşıyor. Burada bahsedilen denetim, yolsuzluk denetimi değil, etkinlik denetimi. Örneğin, karar alma süreçlerinde olası etkilerin önceden belirlenmesi için bilimsel çalışmaların yapılıp yapılmadığı; yapılan çalışmaların kalitesinin yeterli mi, yoksa göstermelik mi olduğu; alınan kararların etkinliğinin bir süre sonra değerlendirilip, değerlendirilmediği; karar sonrası yapılan düzenleyici etki analizlerinden öğrenilenlerin bir sonraki karar süreçlerini geliştirmek için kullanılıp, kullanılmadığı ve öğretilerin yaygınlaşması için kamu sektöründe karar verici durumunda olanların düzenli olarak eğitimle geliştirilip, geliştirilmediği hususlarının takip edilmesi önem taşıyor. Bu denetimi yapacak yetkilerle donatılan üst düzey mercilerin de düzenli olarak dış denetime tabi tutulması, konunun ciddi olarak ele alınıyor olmasını ve başka ülkelerin deneyimleriyle kıyaslama yöntemiyle öğrenme sürecinin hızlandırılmasını sağlıyor.

Dördüncü ilke: *Düzenleyici etki analizlerinin* kamu karar mekanizmalarının bütünsel bir parçası haline getirilmesi... Kamu yönetim kararlarının 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. Ayrıca, bu analizlerden elde edilen öğretilerin yaygınlaşması için eğitim programları düzenleyerek öğrenme döngüsünün tamamlanmasına da özen gösteriliyor.

Kamu politikalarında bilimsel yöntemler

Kamu kararlarının kalitesini artırmanın en temel yöntemlerinden birisi de kamu politikaları konusunda karar alıcıların bilimsel yöntemlere yönelmelerini sağlamaktır. Bu nedenle, toplum adına alınan kamu politikası kararlarının kalitesini geliştirmek için onların olası ve gerçekleşen etkilerini ölçmek, bu ölçümlerden ders almak ve kamu sektöründe sürekli öğrenme kültürünü geçerli kılmak önem taşıyor.

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 anlaşılmış mı?, (vii) İlgili kesimlerin görüş ve önerileri

Denetlenmeyen süreçler zaman içerisinde raydan çıkabiliyor ve etkinliğini artırmak güçleşiyor. Bu nedenle, devletin karar alma süreçlerini denetleyici yapılar kurması önem taşıyor. Burada bahsedilen denetim, yolsuzluk denetimi değil, etkinlik denetimi.

değerlendirilmiş mi?, (viii) Düzenlemeye herkesin uyumunun sağlanmasında adalet nasıl sağlanacak?

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 aracı olarak öneriliyor.

Beşinci ilke: Mevcut kanun, karar ve düzenlemelerin belli bir dönem içerisinde değerlendirmesinin yapılarak

güncelliği, tutarlılığı, getiri-maliyet dengesi, yalınlaştırılması, uygulamaların eşitsizlik yaratmayacak şekilde düzenlenmiş olduğu ve yaygınlığı açısından

‘Ölçülmeyen performans geliştirilemez’ ilkesi, uyarınca kamu politika kararlarının kalitesini artırmak, katılımcı demokrasiyi hayata geçirmek ve sürekli gelişim ve öğrenme sağlayabilmek için düzenleyici etki analizleri faydalı ve gerekli bir yönetim aracı olarak öneriliyor.

denetlenmesi... Zaman içerisinde etkinliğini yitiren kuralların ayıklanmaması, regülasyonlar arasında tutarsızlıklara, ekonomiye yük olmalarına ve hatta kamu çalışanlarının göz yumma eğilimine girmelerine, dolayısıyla da uygulama etkinliğinin azalmasına, eşitsizliklere ve hatta yolsuzluklara neden olabilmektedir. Bazı ülkeler, her yeni kanun veya kural için, daha önceden konmuş ve geçerliliğini yitirmekte olan bir başkasının kaldırılması şartını koyarak toplum üzerindeki regülasyon yükünü en azından artırmama yönünde kendilerini kısıtlamayı dahi seçmekteler.

Altıncı ilke: Kamu sektörünün **regülasyonların etkinliği ile ilgili değerlendirmeleri** kamuoyu ile yaygın olarak paylaşması... Kamu sektörünün düzenleyici etki analizlerini nasıl yaptığı/yaptırdığı, katılım süreçlerini nasıl yönettiği, eski regülasyonları nasıl değerlendirdiği ile ilgili çalışmaları vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla paylaşması ve bu süreçlerini dış denetime açması kamu politikalarının etkinliğinin sürekli gelişmesine katkı sağlıyor.

Yedinci ilke: Kamu adına kanun, kural ve düzenleme yapma yetkisi verilen tüm kurumların **objektif, tarafsız, tutarlı karar verme** yetkinliğinin düzenli olarak üçüncü partilerce denetlenmesi... Bu kamu kurumlarının birbirleriyle çelişmeyecek kararlar veremebilmesini temin etmek üzere görev ve yetki sınırları net olarak tanımlanmalı, paydaşlarıyla şeffaf bir etkileşim içerisinde olmaları

sağlanmalı, performansları başta konulan hedeflerle karşılaştırmalı olarak değerlendirilmeli ve üçüncü partilerce denetlenmelidir.

Sekizinci ilke: Kamu sektörünün, kararlarının etkinliği için hızlı ve etkin çalışan bir adalet sistemine tabi olmaları ve **vatandaşlar ile paydaş kurumların hızlı ve ekonomik bir şekilde bağımsız bir adalet sistemine başvurabilmeleri** ve hızlı çalışan etkin bir hukuk altyapısına işlerlik kazandırılması gereklidir.

Dokuzuncu ilke: Regülasyonların getireceği **risklerin değerlendirilmesi, yönetilmesi ve iletişiminin sağlanması...** Kararlaştırılan regülasyonların uygulanabilmesi açısından uygulamanın nasıl takip edileceği, temin edileceği ve uymayanlara uygulanacak cezalara nasıl işlerlik kazandırılacağı net bir şekilde planlanmalıdır.

Onuncu ilke: Regülasyonların **merkezi ve yerel uygulamalarının tutarlı olmasının** sağlanması... Mükerrer regülasyonlardan ve değişik seviyelerde alınan kararların tutarsızlığından kaçınabilmek üzere devletin çeşitli kesimleriyle koordinasyon mekanizmaları kurulması, başarılı örneklerin paylaşımının teşvik edilmesi, bilgi paylaşımının şeffaf bir şekilde sağlanması önem taşır.

Onbirinci ilke: Regülasyonların uygulanması ve denetlenmesi yerel seviyede sağlandığı için **yerel kapasitenin artırılması**, tutarlılığı sağlayacak denetimlerin yapılması, regülasyonların yeni gelir kaynakları yaratmak için değil, minimum toplumsal maliyetle sonuç almayı teşvik edecek şekilde düzenlenmesi ve gözetilmesi hem uygulama etkinliği, hem de adil olunması açısından önemlidir.

Onikinci ilke: Devletlerin taraf oldukları **uluslararası anlaşmalarla üstlendikleri yükümlülüklerin tüm kararlarda gözetilmesi...** Kıyaslama yöntemiyle öğrenmenin hızlandırılması, çeşitli seviyelerdeki regülasyonların birbirleriyle çelişmemesi ve uluslararası standartların oluşmasına katkı yapılması önem taşır.

Bir ülkenin yönetim kalitesini etkileyen en önemli unsurlardan biri de ürettiği politikaların niteliği ve uygulamanın etkinliğidir. Politika üretme ve uygulama sürecinde bu ilkelerden faydalanmak, ülkemizdeki yönetim kalitesini ve dolayısıyla yaşam kalitesini artıracaktır.