

Farklı Kamu Yönetimi Örneklerinde Politika Analizi Deneyimleri

*Nuri Dilekçi**

Öz

Dünya uygulamalarına bakıldığı zaman ikna edici genel-geçer, standart bir politika analiz sistemi (uygulaması) olmadığı görülmektedir. Mevcut politika analiz sistemleri ya belirli bir ülkeye özgüdür ya uluslararası bir kuruluşa özgüdür ya da eğitim, sağlık vb. belirli bir sahaya özgüdür. Uygulama örneği olarak bu bölümde, politika analizinin menşei olması hasebiyle Amerika, Sayıştay raporlarının kalitesi nedeniyle İngiltere, yapmış olduğu başbakanlık reformu sebebiyle Japonya, başbakanlığında bir politika analiz birimi olması sebebiyle Finlandiya ve politika yapıcılar-politika uygulayıcılar ayrımına iyi bir örnek teşkil etmesi sebebiyle İsveç ülke örneklerine ulaşılan bilgiler ölçüsünde yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu politikası analizi, kamu yönetimi, etkinlik, danışma

Policy Analyses Practises in Different Public Administration Examples

Abstract

When we look at the world practice convincing general - passes, a standard policy analysis system (application) seems not to be . Existing policy analysis systems are either specific to a country or an international organization , or is specific to a sector education, health and so on. As an application example in this study has given place the USA because of being the origin of policy analysis , the UK because of the quality of the NAO reports , the Japan due to the prime ministry reform in recent years, the Finland due to a policy analysis unit under the Prime Minister's Office and the Swedish due to set a good example the seperation of policymakers - policy practitioners; in the extent of the information gained.

Key Words: Public policy analysis, public administration, efficiency, advisory

* T.C. Başbakanlık Uzmanı, nuridilekci@gmail.com

Giriş

Politika analizinin özgün bir alan ve ayrı bir meslek olarak ortaya çıkışı yeni olsa da karar vericilere politikalara ilişkin tavsiye sunma işlemi antik bir sanat olarak eski çağlardan beri yapılmaktadır. Radin kitabına “Machiavelli Ötesi: Politika Analizi Rüştünü İspat Etmekte” ismini vermiştir çünkü ona göre politika analizi, kendisi de önemli bir danışman olan Machiavelli’nin bıraktığı mirasın üzerine inşa edilmektedir.¹

Politika analizinden maksat siyasi analiz değildir. Eğitim politikası, sağlık politikası, teşvik politikası vb. herhangi bir kamu politikasının analizi- dir. Bazı yazarlar kavram karmaşasından kurtulmak için siyasa analizi demektedir. TDK’ya göre ise “siyasa”, “politics”in karşılığıdır.² İngilizcedeki “policy” (izlenen yol, yöntem) ve “politics” (siyaset) kelimelerinin ikisinin de Türkçesi olarak “politika” kullanılmaktadır. İki farklı anlam için tek kelimenin kullanılması, kavram karmaşası oluşturmaktadır. Belki de en doğrusu, politika analizi kuramı sosyal bilimler dünyasında kendisine müstakil bir yer bulana dek, “kamu politikası analizi” şeklinde kullanılması ve kavram karmaşasına son verilmesidir.

Dünya uygulamalarına bakıldığı zaman ikna edici genel-geçer, standart bir politika analiz sistemi (uygulaması) olmadığı görülmektedir. Mevcut politika analiz sistemleri ya belirli bir ülkeye özgüdür ya uluslararası bir kuruluşa özgüdür ya da eğitim, sağlık vb. belirli bir sahaya özgüdür.³ Bu noktadan hareketle Amerika Birleşik Devletleri (ABD), İngiltere, Japonya, Finlandiya, İsveç ülke örnekleri incelenmiş ve Türkiye’ye dair değerlendirmelerde bulunmuştur.

1. Amerika Birleşik Devletleri

Çalışma kapsamında ABD’ye yer verilmesinin maksadı bu ülkenin politika analizinin menşei olmasıdır. Amerika Birleşik Devletleri 48 eyalet ve 1 federal bölgeden oluşmaktadır. Nüfusu 309 milyon, GSYİH’sı 15 trilyon Dolar ve yüzölçümü 9.629.091 km²’dir⁴ ve sahip olduğu federal sistemi nedeniyle bünyesinde birçok devleti ve parlamentoyu barındırmaktadır. Özellikle yasama organlarında hem federal hem yerel seviyede ciddi bir politika analiz

¹ Beryl A. Radin, *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*, Washington DC: 2000, s.11.

² TDK, Büyük Türkçe Sözlük, <http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.51e0015804f792.31267714> (12 Temmuz 2013).

³ OECD (2007), “**Organising the Central State Administration: Policies & Instruments**,” Sigma Papers, No. 43, OECD Publishing, s.34, <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60q2n27c-en>> (2 Aralık 2012).

⁴ Wikipedia, < http://tr.wikipedia.org/wiki/Amerika_Birle%C5%9Fik_Devletleri> (3 Temmuz 2013).

faaliyeti olduğu görülmektedir. Aşağıda anlatılan Federal Danışma Kurulları (Federal Advisory Committee), düşünce üretim kuruluşları (think-tanks) ve yürütme organından örnekler geliştirmekte olan ülkeler için esin kaynağı olacak uygulamalardır.

1.1. Federal Danışma Kurulları

1972 yılında kabul edilen Federal Danışma Kurulu Kanunu ile Amerika'da danışma(politika analiz)⁵ kurullarının oluşturulması, çalıştırılması ve görevine son verilmesi düzenlenmiştir.⁶ Bu kanunla aynı zamanda Federal Danışma Kurullarının (FDK) kurulması ve işletilmesi için Amerikan toplumdandan yetki alınmış, kamuoyunun karar alma mekanizmalarına katılımı sağlanmış ve FDK tarafından yapılacak bilgi toplama ve raporlama işlemleri yasal dayanağa kavuşturulmuştur.

1992-1997 yılları arasında federal danışma kurulları her yıl kamu kurumları ile ilgili kapsamlı yıllık raporlar hazırladılar ve bu raporları fiziksel olarak başkana ve kongreye sundular. 1998 yılından itibaren ise FDK raporları ve toplanan diğer bilgiler kapsamlı bir veri tabanı oluşturacak şekilde bir web adresi (www.data.gov) üzerinden kamuoyuna açık şekilde yayınlanmaya başladı.

Verilerin toplanması ve raporlanması için gerekli araçlar oluşturulup da kamuoyuna açıklanması kısmi ihmal edilmiş olsaydı FDK hakkında yeterli bilgiye sahip olmayan insanlar bu sistemi kolayca anlayamaz ve süreçte rol alamazlardı. Bu web sayfasının amacı, Açık Hükümet Direktifine⁷ de uygun olarak,

- Kamuoyunun FDK kanununu anlamasını kolaylaştırmak,
- FDK'nın veri tabanındaki önemli bilgilere kolayca ulaşmasını sağlamak,
- Ülke çapındaki FDK toplantılarını nasıl bulacağını ve katılım sağlayacağını anlamasını sağlamaktır.⁸
- Danışma Kurulları cumhuriyetin ilk günlerinden itibaren federal hükümetin politikalarının belirlenmesinde önemli roller üstlenmişlerdir. 1794 yılında Whisky isyanı sırasında başkan George Washington'un danışma kurullarının önerilerine ihtiyaç duymasından beri çeşitli gruplar çok farklı tavsiyelerde bulunmuşlardır.

⁵ Federal Danışma Kurulları işleyişi itibariyle kurulmasını savunduğumuz Politika Analiz Kurulu gibi çalışmaktadırlar.

⁶ U.S. General Services Administration, <<http://www.gsa.gov/portal/category/101111>> (2 Şubat 2016).

⁷ Açık Hükümet Direktifi, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf> (2 Şubat 2013).

⁸ U.S. General Services Administration, <<http://www.gsa.gov/portal/content/244333>> (1 Şubat 2016).

FACA'nın kabul edilmesiyle (Public Law 92-463) vatandaşların yürütme organına tavsiyelerde bulunması yasal zemine oturmuştur. Amerikan kongresi bu kanunu kabul ederek aynı zamanda şu hususları teminat altına almıştır:

- Danışma Kurullarının çalışmalarının yıllık olarak izlenmesi
- Danışma kurullarının kurulması ve mevcut olanların yenilenmesine ilişkin kurumlardan gelen taleplerin karşılanması
- Kurulun çalışmalarını özetleyen yıllık bir rapor hazırlanması
- Danışma kurullarına ilişkin bilgilere internet üzerinden ulaşmayı sağlayacak bir veri tabanının oluşturulması.

Bir danışma kurulunun kurulması, istisnalar olmakla birlikte, federal kamu kurumu tarafından ve en az bir tane federal olmayan memur üyeye sahip olmak şartıyla kurulmaktadır. FACA kapsamına çalışan yaklaşık 1000 tane federal danışma kurulu mevcut olup 50 tane kamu kurumu çalışma yapmıştır. Danışma kuruluna sponsorluk yapan her kamu kurumu FACA koşullarını yerine getirmeli ve GSA⁹ prensiplerine uymalıdır.

GSA ve federal memurlar birlikte çalışarak yürütmenin ve yasamanın talepleri doğrultusunda, danışma kurullarının gereksiz yere ya da birbirinin tekrarı şeklinde kurulmasını önlemek, etkin olmayan kurulları sonlandırmak ve danışma kurullarının etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere düzenlemeler yapmakta ve rehberler hazırlamaktadırlar.

FACA kapsamında bir danışma kurulu ancak yürütme organına kanunla verilen bir görev ya da sorumluluk yerine getirilirken gerekli olması durumunda kurulabilir. Bu durum kamu kurumundaki üst düzey yöneticilerin danışma kurulu talebini gözden geçirmesi ve onaylamasını gerekli kılmaktadır. Bir kurulun kurulması onaylandığında, kurulun amacını ve görevlerini belirten bir talimat hazırlanır ve GSA'ye gönderilir. Kamuoyuna gerekli bilgilendirilmenin yapılması ve talimatın kongrede kabul edilmesinin ardından kurul çalışmaya başlar. Talimat FACA kapsamında yenilenmezse 2 yıl sonra kendiliğinden hükümsüz hale gelir ve Federal Danışma Kurulunun varlığı sona erer.¹⁰

FACA gereğince bir danışma kurulunun kurulmasına sponsorluk eden her kamu kurumu, kurul çalışmalarının FACA doğrultusunda yürütülmesini sağlamak ve gözetmek amacıyla bir kurul başkanı görevlendirir. Bunun yanında aşağıdaki görevleri yapmak üzere her danışma kuruluna bir federal görevli atanmaktadır:

- Kurulu toplantıya çağırarak, toplantıya katılmak ve toplantıyı ertelemek,
- Kurul gündemini onaylamak,
- Toplantının düzenlenmesine ve üyelerin katılımına ilişkin tüm kayıtların tutulmasını sağlamak,

⁹ Amerikan hükümetine ve Amerika vatandaşlarına başta taşınmaz temini ve kamu alımları olmak üzere birçok konuda elektronik hizmetler sunan federal kurum.

¹⁰ Kanunda belirtilen bir süre varsa o sürenin dolmasıyla hükümsüz hale gelmektedir.

- FACA ve diğer yasaların uygulanmasını ve kurulun etkin bir biçimde çalışmasını sağlamak,
- Kamuoyunu bilgilendirmek için gerekli kayıtların tutulmasını sağlamak,
- Kurul raporunun bir kopyasının kurul başkanı aracılığıyla Kongre kütüphanesine ulaştırılmasını sağlamak.

Federal danışma kurullarının üyeleri ülkenin bütün coğrafi bölgelerinden ve tüm sektörlerden gelmektedirler. Üyelerin dağılımı temsil edilen bakış açıları ve icra edilen meslekler-görevler açısından dengeli olmalıdır. Üyelerin seçimi FACA tarafından belirlenen kriterlere ve usullere göre yapılmaktadır. Üyelerin seçimiyle ilgili son kararı Amerika Başkanı ya da federal kurum yöneticileri vermektedir. Bazı üye adayları ceza yasaları, mal beyanı mevzuatı ya da etik düzenlemeler dolayısıyla üye olamamaktadırlar.¹¹

Amerikan İçişleri Bakanlığı Türkiye’dekinden farklı olarak normal içişlerine ilaveten enerji, doğal kaynaklar ve çevre gibi çok geniş bir yetki alanına sahiptir.¹² Oldukça geniş bir görev alanına ve bütçeye sahip olmasının yanında en köklü bakanlıklardandır. Dolayısıyla İçişleri Bakanlığı bünyesinde yapılmakta olan analiz faaliyeti yürütme organı içerisindeki politika analiz uygulamaları için iyi bir örnek teşkil etmektedir.

Nelson’a göre Bakanlığın kendi bünyesinde politika analizi yaptırmasının çeşitli sebepleri vardı: Herhangi bir konuda ortak çalışılan kamu kurumlarına olan güvensizlik, Bakanın kendisi bizzat ilgilendiği hususlarla ilgili olarak ikinci bir görüş almak-istişare etmek istemesi ve gündemdeki konunun bir ekonomik analiz gerektiriyor olması. Özellikle üçüncü sebep (ekonomik analiz) ilk ikisine eklendiğinde politika analiz ofisi mutlaka devreye girmekteydi.¹³

1971 yılında Beyaz Sarayın talimatıyla kurulan program analiz biriminin sadece PPBS gerektirdiği ölçüde faaliyette bulunmasından kaynaklı bakanlıkla kurumlar (politika uygulayıcıları) arasındaki koordinasyon ilişkisinin zayıflaması sebebiyle Politika Analiz Ofisi kuruldu. Ofis beş kişiden oluşuyordu ve her biri şu alanların birinden sorumluydu: Program geliştirme ve koordinasyon, bölgesel planlama, proje ve çevre izleme, uluslar arası faaliyetler ve son olarak ekonomik analiz.

Politika Analiz Ofisi (PAO) oldukça geniş bir taşra teşkilatına sahip olan bakanlığın karar mekanizmalarına ve politikalarına destek olmak için farklı disiplinleri birlikte kullanan kapsamlı analizler (cross-cutting analysis) yap-

¹¹ U.S. General Services Administration <<http://www.gsa.gov/portal/content/244333>> (2 Şubat 2016).

¹² U.S. Department of The Interior, <<http://www.doi.gov/index.cfm>> (7 Mayıs 2013).

¹³ Robert H. Nelson, “The Office of Policy Analysis in the Department of the Interior,” *Journal of Policy Analysis and Management* 8, no.3, 1989, s.395-410, naklen; Beryl, A RADİN, *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*, s.21. Washington DC: Georgetown University Press, 2000.

maktadır. PAO bakanlığın program ve politikalarını değerlendirmek, yeni programlar geliştirmek ve ekonomik analizler yapmak için uzmanlık ve liderlik sağlamaktadır. Kurumlar arası koordinasyon gerektiren politikalarda bakan adına koordinasyonu sağlamaktadır.¹⁴

PAO'nun son yayınladığı politika analiz raporlarına bakıldığında şunlar göze çarpmaktadır: Orman Yangın Söndürme Politikaları Analizi, 2012 Yılında Kullanılmayan Petrol ve Doğal Gaz Durum Raporu, Milli Parklar Yakınındaki Evler Değer Artış Raporu ve bakanlığın ekonomiye katkılarını anlatan 2011 Ekonomik Raporu.

Düşünce Kuruluşları (Think-Tanks)

Düşünce üretim kuruluşları politika analizi için hayati bir öneme sahiptir. Politika analizlerinin yaygınlaşması Amerika'daki RAND isimli düşünce kuruluşu ile olmuştur denilebilir. Zaten öteden beri Amerika'da düşünce üretim kuruluşları gerek kamuoyu gerekse devlet nezdinde önemli bir yere sahiptir. ABD halkının Yeni Dünya dedikleri Amerika Kıtasına göç edişi, bir devlet kurmaları ve 1776 yılında bağımsızlıklarını elde etmelerine tarihi ve sosyolojik arka planı açısından bakıldığında, halkın merkezi devlet otoritesine yetki verirken çok cimri davrandığını ve uzun süren görüşmeler ve yıllar sonra ancak kıta çapında Federal devletin kurulabildiğini görmekteyiz.

Günümüzde sadece Washington D.C. civarında 100 üzerinde düşünce kuruluşu (Think-Tank) vardır ve kamusal karar alma süreçlerine entelektüel derinlik katmaya devam etmektedirler. Özellikle RAND, 1973 Yılında Amerika'yı etkisi altına alan liberal entelektüellere karşı muhafazakâr gruplar tarafından kurulan The Heritage Foundation, perakende sektörü zenginlerinden Edward Filene'nin sosyal problemlerle mücadele etmek üzere ciddi bir bağış yaparak 1919 yılında kurduğu The Twentieth Century Fund ve 1981'de Reagan politikalarının hızlı bir şekilde analiz edilmesi ve ne anlama geldiğinin anlaşılması için kurulan The Center on Budget and Policy Priorities bunların önde gelenleridir.

Yasama Organı Bünyesinde Politika Analizi

1970 yılında yapılan bir yasal düzenlemeyle Amerikan Kongresinin teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiş ve kongre kütüphanesi bünyesinde Kongre Araştırma Merkezi (CRS)¹⁵ kurulmuştur. CRS'nin kurulmasıyla yasama organı analitik çalışmalar için yürütmeye olan bağımlılığından kurtulmuş organik ve operasyonel bağımsızlığına ilaveten analitik bağımsızlığını da elde etmiştir.¹⁶

¹⁴ Office of Policy Analysis <<http://www.interior.gov/ppa/index.cfm>> (7 Mayıs 2016).

¹⁵ Congressional Research Service.

¹⁶ Berly A. Radin, a.g.e., s.38.

CRS hem komisyonlara hem de milletvekillerine hizmet vermektedir. CRS uzmanları yasaların taslak aşamasından komisyonlarda ve meclisteki tartışmalara ve resmi gazetede yayınlanmasına kadar tüm aşamalarda hizmet sunmaktadırlar. CRS uzmanları politika meselelerini çok farklı açılardan ele almakta. hem mevcut durumu hem de teklif edilen yasanın muhtemel etkilerini analiz etmektedirler.¹⁷

CRS analiz ve bilgilendirme görevini çeşitli yöntemlerle yapmaktadır:

- Temel politika konularına ilişkin raporlar.
- İstek üzerine hazırlanan bilgi notları, brifingler.
- Seminer ve çalıştaylar.
- Uzmanın kongrede tanıklık-bilirkişilik yapması.
- Bireysel sorulara verilen cevaplar.

Kamu politikaları karmaşık hale geldikçe aydınlatıcı ve kapsamlı analizlerin ehemmiyeti artmaktadır. Aldıkları kararlarla ulusun bu gününü ve geleceğini şekillendiren milletvekillerinin sağlam politikalar oluşturabilmeleri ve tartışmalı hususlarda doğru kararlar alabilmeleri için CRS tarafından yaratıcı çözümler üretilmekte ve disiplinler arası araştırmalar belli bir düzen içinde kendilerine sunulmaktadır.

CRS çeşitli alanlarda uzmanlaşmış 400'den fazla politika analisti, avukat ve araştırmacı istihdam etmektedir. Bu alanlardan bazıları, hukuk, ekonomi, savunma, iç güvenlik, eğitim, sağlık, enerji, göç, çevre, bilim ve teknolojidir. Böylece CRS, kongrenin karşılaştığı karmaşık meseleler hakkında entegre analizler üretebilmek için hızlı bir şekilde esnek çalışma grupları kurabilmektedir.¹⁸ 2011 yılında CRS tarafından 763.076 adet bilgilendirme faaliyeti yapılmış olup bunların 76.060 adedi politika analiz raporları ve diğer araştırmalar, 674.700 adedi CRS'nin web sayfasını ziyaret ve gerisi telefon, e-mail, sunum yapma, görüşme vs. diğer şekillerde olmuştur.¹⁹

2. İngiltere

Çalışma kapsamında İngiltere'ye yer verilmesinin maksadı İngiltere Sayıştayı'nın raporlarının harcama denetimi ya da düzenlilik denetimi ile sınırlı olmayıp politika analiz raporu denebilecek çapta ve derinlikte olmasıdır. İngiltere anayasal bir monarşidir. Nüfusu 50 milyon, GSYİH'sı 2,2 trilyon Dolar, yüzölçümü 242,900 km²'dir.²⁰

¹⁷ About CRS, <<http://www.loc.gov/crsinfo/about/>> (29 Nisan 2016).

¹⁸ Areas of Research, <<http://www.loc.gov/crsinfo/research/>> (29 Nisan 2016).

¹⁹ Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 2011, s.2, <http://www.loc.gov/crsinfo/about/crs11_annrpt.pdf> (29 Nisan 2016).

²⁰ Wikipedia, <<http://tr.wikipedia.org/wiki/%C4%B0ngiltere>> (3 Temmuz 2016).

İngiltere’de hem Başbakanlık hem Sayıştay hükümetin politikalarını analiz etmekte ve ona tavsiyelerde bulunmaktadır. Sayıştay kamu kurumlarını denetlerken iki temel amaç gütmektedir:

- Denetim sonuçlarını parlamentoya raporlamak suretiyle vergi ödeyenlerin haklarını korumak.
- Kamu yöneticilerinin performansının ve hizmet kalitesinin artmasına yardımcı olmak.

Yukarıda zikredilen ikinci temel amaca ulaşmak için Sayıştay kendisine şöyle bir görev belirlemiştir: Hükümeti, kararlarını daha sağlam, güvenilir ve karşılaştırılabilir bilgilere dayandırması hususunda cesaretlendirmek.²¹ Bu görev kapsamında Sayıştay, politika seçeneklerinin nasıl oluşturulması gerektiği, kamuda ödül-ceza sisteminin nasıl olması gerektiği ve kamuda performans ölçümünün nasıl yapılacağı gibi pek çok konuda raporlar hazırlayarak hükümete destek olmaya çalışmaktadır. Çünkü İngiliz Sayıştayına göre hükümet yüksek kalitede bilgiye sahip olmazsa, kısa vadede ortaya çıkabilecek sorunlara karşı hazırlıklı olamaz, uzun vadede kamu hizmetinin kalitesinin artırılmasını sağlayamaz ve ekonomik büyüme için gerekli havayı oluşturamaz.²²

Sayıştayın normal denetim raporları ise Türkiye’deki Sayıştay raporlarından farklı olarak sadece harcama denetimi ile sınırlı kalmayıp sektör bazlı ve konuyu tüm aktörleri ve yönleri ile ele almakta ve hükümet için önemli ölçüde yol gösterici olmaktadır.

Eğitim sektörünü ele alacak olursak 16.10.2011 tarihli Sayıştay raporunda, üniversite dışı yüksek öğretim sisteminde bürokrasinin azaltılması konusu ele alınmıştır. Sayıştayın tüm raporlarında olduğu gibi bu raporun da çıkış noktası kamu kaynağını israf etmemek (the value for money) için sistemi en ideal hale getirmektir. Söz konusu rapor incelendiğinde teorik çalışmalar yapıldıktan sonra sektördeki tüm kamu kurumlarıyla görüşmeler yapıldığı, okullara dahi gidildiği, ailelerle görüşüldüğü görülmektedir. Sistemin tüm aksaklıkları tespit edildikten sonra aksaklıkların giderilmesinde tüm paydaşlara (kamu kurumları, okullar, aileler ve öğrenciler vs.) düşen görevler tespit edilmiştir.²³

İngiltere Başbakanlığı ise hükümetin merkezinde yer almaktadır ve görevi hükümeti daha iyi çalıştırmaktır. Bütün kamu kurumları nezdinde koordinasyon ve sürekli gelişim sağlanması ve hükümet politikalarının uygulanmasını temin etmek suretiyle başbakana ve başbakan yardımcısına destek olmakta-

²¹ Option Appraisal: Making informed decisions in Government, National Audit Office, May 2011.

²² National Audit Office, <http://www.nao.org.uk/what_we_do.aspx> (2 Ağustos 2016).

²³ Reducing Bureaucracy in further Education in England, <<http://web.nao.org.uk/search/search.aspx?Schema=&terms=Reducing+bureaucracy+in+further+education+in+England,+National+Audit+Office,+December+2011>> (9 Nisan 2016).

dır. Ayrıca Başbakanlık, milli güvenlik kurulunun sekreteryasını yapmaktadır ve hükümetin meclisle ilişkilerini yürütmektedir.²⁴

İngiltere’de her yıl kamu kurumları raporu yayınlanmaktadır. Bu rapor ile vatandaşlar tüm kamu kurumlarının faaliyetlerini harcamalarının ve neden var olduklarını kolay bir biçimde görebilmektedirler.²⁵

Ayrıca İngiltere Danışmanlar Kanunu²⁶ ile politika analizinin en önemli uygulayıcıları olan danışmanların çalışma esasları ve memurlarla ilişkileri düzenlenmiştir. İngiltere’de danışmanlar müsteşar ve diğer bakanlık bürokratlarıyla eşgüdüm içerisinde çalışmakta, birlikte bakana yazılı tavsiyeler sunmakta ve bakanlığı temsilen diğer bakanlıklarla toplantılara birlikte katılabilmektedirler.

3. Japonya

Çalışma kapsamında Japonya’ya yer verilmesinden maksat 2001 yılında yapılan reformla başbakanlık ofisinin yeniden yapılandırılmış ve adeta hükümetin beyni haline getirilmiş olmasıdır. Gerek Japon başbakanlık reformunun gerekse hükümet faaliyetlerini anlatmak üzere yayınladıkları raporların, tez kapsamında Türkiye bölümünde yapılan önerileri desteklediği düşünülmektedir.

1947 yılında anayasanın kabulünden beri Japonya parlamenter monarşi ile yönetilmektedir. Devletin başı Japon imparatoru, hükümetin başı ise başbakanıdır. Seçimle işbaşına gelen bir parlamentosu vardır. Nüfusu 128 milyon, yüzölçümü 377.944 km², GSYİH’sı ise 4,3 trilyon Dolar’dır.²⁷

2001 yılında Japonya’da yönetim reformu yapılırken en önemli konulardan biri kabinenin rolünün güçlendirilmesi olmuştur. Bu noktadan hareketle Başbakanlık, kabineye uzmanlık desteği sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmıştır. Reformdan sonra Başbakanlık, başbakana ve kabineye yardım eden bir akıl adamlar topluluğu (the place of wisdom) şeklinde çalışmaktadır. Kabine ofisinde dört kurul vardır ve bu kurullara başbakan ya da kabine sekreteri başkanlık etmektedir. Kurul üyeleri ise ilgili bakanlardan ve o sahanın uzmanı kişilerden oluşmaktadır. Kurullar şunlardır: Ekonomi ve Maliye Politikası Kurulu, Bilim ve Teknoloji Politikası Kurulu, Afet Yönetim Kurulu ve Kadın-Erkek Eşitliği Kurulu.²⁸

²⁴ Cabinet Office, <<http://www.number10.gov.uk/policy/cabinet-office/>> (5 Ağustos 2016).

²⁵ Public Bodies, <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79258/public-bodies-2012_1.pdf> (10 Nisan 2013).

²⁶ The Code for Special Advisers.

²⁷ Wikipedia, <<http://tr.wikipedia.org/wiki/Japonya>> (3 Temmuz 2016).

²⁸ Cabinet Office Government of Japan, <<http://www.cao.go.jp/en/importantcouncil.html>> (2 Ocak 2016).

Bu kurullardan yalnızca biri ile ilgili detaylı bilgi verilmesi sistemin anlaşılması için yeterli olacaktır. Ekonomi ve Maliye Politikası Kurulunu ele alacak olursak, Kurulun görevleri Başbakanın isteği üzerine ekonomi ve maliye politikalarının önemli konuları üzerine araştırmalar ve müzakereler yapmak ve Başbakanın ve/veya ilgili bakanın isteği üzerine önemli ekonomi politikalarının birbiriyle uyumunu incelemek ve sağlamak,

Kurul tarafından 2005'te yayımlanan 28 sayfalık politika analizi raporunda, Nisan 2001-Eylül 2006 arasında kurulan 87, 88 ve 89 uncu hükümetlerin başbakanı olan Koizumi'nin reformları analiz edilmiştir.²⁹ Raporun içeriğine baktığımız zaman kamu yönetimi, bilim ve teknoloji, sanayi ve finans, lokal projeler ve sosyal yaşam olmak üzere beş bölüm halinde reformların incelendiğini görmekteyiz. Oldukça sade ve anlaşılır bir şekilde hazırlanmış bu rapor, konunun uzmanı olmayan kişilerin de rahatlıkla okuyup anlayabileceği bir görsellikte sunulmuş. Raporun son kısmında ise gelecek iki yılın bir dönüm noktası olacağı belirtildikten sonra reformların uygulanması ve ihmal edilmesi şeklinde iki senaryo ve bu senaryoların muhtemel sonuçlarına yer verilmiştir. Japonya başbakanlığında hazırlanan bu rapor, beşinci bölümde önerilen Hükümet Faaliyet Raporunun nasıl olması gerektiğine ilişkin somut bir örnek teşkil etmektedir. Söz konusu raporun Türkçe özetine aşağıda yer verilmiştir.

Yargı sistemi reformunun temel amaçları; vatandaşların ihtiyaçlarını karşılayan bir yargı oluşturmak, yargı sistemine destek olan bir yargı camiası oluşturmak ve yargıyı popüler bir hale getirmek- kamuoyunun katılımını sağlamaktır.

Reform kapsamında vatandaşlara ülkenin neresinde yaşıyor olursa olsun kapsamlı bir yargısal destek sağlamak üzere Japon Yargısal Destek Merkezi (JYDM) kurulmuştur. JYDM talep üzerine hukuki danışmanlık hizmeti sunuyor ve bilgilendirme yapıyor. Yargı teşkilatının olmadığı bölgelere yargı hizmeti götürüyor. Avukat ücretini ödeyemeyen insanlara adli yardım yapıyor. Şüpheliler için savunma heyet sistemi kurarak davaların hızlanmasına destek olmak ve Saiban-in sisteminin uygulanmasını sağlamak. Suç kurbanlarını, konunun uzmanı hukukçulara ve organizasyonlara yönlendiriyor.

Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanununda³⁰ değişiklik yapılarak ilk derece mahkemelerine iki yıl içinde karar verme zorunluluğu getirildi.

Ağır ceza davalarına kamuoyunun katılımını sağlamak amacıyla Sabian-in sistemi geliştirilmiş olup 2009'da uygulamaya geçmesi planlanmaktadır. Bu sistemde mahkeme heyeti 3 hâkim ve 6 Sabian-in şeklinde 9 kişiden

²⁹ Koizumi'nin Reformları, <<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/english/pamphlet/0508pamphlet-e.pdf#page=1>> (5 Ağustos 2016).

³⁰ The Law For Expediting Court Procedure, Türk Hukukundaki karşılığına göre tercüme edilmiştir.

oluşuyor. Sabian-in halkın arasından kura usulü seçiliyor. Sanığın suçlu olup olmadığına ve suçun ağırlık derecesine hakimler ve Sabian-in birlikte karar veriyorlar. Sabian-in üç kişi sağda üç kişi solda olmak üzere hâkimlerin yanında oturuyorlar. Savcı sağ tarafta avukat sol tarafta aynı hizada oturuyorlar, sanık ise avukatın önünde oturuyor. Ayrıca alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmaları geliştirilmiş ve 2007’de uygulamaya başlanması planlanmıştır.

Sosyal ekonomiye ulaşmak ve kamu hizmetlerin finansmanına herkesin adil biçimde katılmasını sağlamak amacıyla reformlar yapılmıştır.

Yaklaşık 3 trilyon Yen tutarında sübvansiyon merkezi bütçeden çıkarıldı ve bu tutarda vergi kaynağı yerel yönetimlere transfer edildi. Bu transfer için, vergi gelirlerinin gelir vergisinden çok bireysel emlak vergisinden sağlanması için yasal düzenlemeler yapıldı. Emlak vergisi oranı gelir bazlı düzenlendi. Toplam vergi hasılatı değişmeksizin emlak vergisi hasılatı artmış ve gelir vergisi hasılatı azalmıştır, böylece yerel idarelere vergi kaynaklarının transferi kendiliğinden gerçekleşmiştir.

Özel bölgelerde sağlanan başarıyı ülke geneline yaymak yoluyla ekonomiyi canlandırmak amaçlanmıştır. Özel bölgeler kurulmadan önce yerel idareler, STÖ’ler ve bireyler dâhil olmak üzere herkesten yasa teklifi alınmıştır ve tüm görüşlerin değerlendirilmesinden sonra başbakanın onayıyla 548 tane özel bölge kurulmasına karar verilmiştir. 2 yıl daha teklif alınmaya devam edilecektir. Ota şehri eğitim özel bölgesi yapılmış olup ilkokuldan üniversiteye kadar birçok okul kurulmuştur. Japonca sınıfları dışından tamamen İngilizce eğitim verilmektedir. Uluslararası lojistik özel bölgesi sayesinde özellikle otomobil sektöründe nakliye maliyetleri düşmüştür. Tarım özel bölgesinde geleneksel Japon kültürünün ekonomiye kazandırılması, çiftçilerin yeni ekonomik faaliyetlere yönlendirilmesi çalışmaları yapılmaktadır.

Turizm tanıtım amacıyla uzmanlardan ve akademisyenlerden bir konsey oluşturuldu ve bu konsey 55 teklif içeren bir rapor hazırladı. Merkezi hükümet ve yerel idareler bu teklifleri uygulamaya geçirecekler. Rapor kabaca dört engelin aşılmasını amaçlanmıştır: Yeni turizm alanları oluşturmak, sektörün hizmet kalitesini artırmak, Deniz aşırı ülkelerden gelen turist sayısını artırmak ve yerli turist sayısını artırmak.

Yerel ekonomiyi canlandırmak ve yerel bir istihdam yaratmak amacıyla yerel idareler tarafından 278 adet yerel hareketlilik planı hazırlandı, bunların neticesinde yerel hareketlilik kanunu kabul edildi ve yasanın ardında 553 adet bölgesel hareketlilik planı uygulamaya konuldu. Örneğin “dağ yaşamı” planıyla geleceğe ilişkin hayal kurabilen insanların yaşadığı, kendi kendine yeten doğal bir yaşam alanı oluşturulması ve turist sayısının artırılması hedefleniyor.

Yeni sanayi stratejisi kapsamında 7 adet stratejik sektör belirlendi teşvikler getirildi. Bunlar akaryakıt, elektrikli ev aletleri, robot, girişimciliğin teşviki,

sağlık, çevre ve enerji. Bu sektörlerin ortak özelliği Japonya'nın gelecekteki büyümesine katkı yapacak olması, iç talep destekli büyümesine katkı yapacak olması, gelişmiş Japon sanayisinin avantajlarından faydalanacak olması ve kamu-özel işbirliğine uygun olmasıdır.

Üniversitelerin özerk bir yapıya kavuşturulması, Üniversite dışından insanların (toplumun) üniversite yönetimine dahil edilmesi, sanayi- hükümet ve üniversiteler arasında daha esnek bir personel sistemi kurulması, üniversite faaliyetlerine uygulama sonrası kamu denetimi getirilmesi ve üniversitede oluşturulan bilginin bölgesel kalkınmaya kanalize edilmesi amaçlarıyla reformlar yapılmıştır. 2000-2002 yılları arasında 4 Japon bilim adamı Nobel ödülüne layık görülmüştür.

Bağımsız bir genç nesil ve sağlıklı büyüyen çocuklar yetiştirme, aile ve iş yaşamının dengelenmesi, insan yaşamının ve ev halkının değerinin anlaşılması, çocuk büyütürken karşılıklı destek ve işbirliği amaçlarıyla reformlar yapılmıştır. Bu kapsamda, ilk orta ve üniversite seviyelerinde gençlere aile konusunda eğitim verilmesi, işveren ve işçilerin birlikte çaba sarf ederek aile ve iş yaşamı dengesini kuracak şekilde çalışma saatlerini yeniden belirlemeleri, gençlerin çocuk bakım evlerinde gönüllü olarak çalışmaları, belediyeler tarafından çocuk bakım merkezleri oluşturulması, caddelerin sokakların ve binaların çocuk yetiştirmeye uygun hale getirilmesi-kaldırımların azaltılması vs. çeşitli uygulamalar yapılmıştır.

Depreme dayanıklı binalar inşa etme ve gerekli toplumsal bilinci oluşturma yöntemiyle yıkılan bina sayısının ve oluşan maddi kaybın 10 yıl içerisinde yarı yarıya azaltılması hedeflenmektedir.

Ulusal Güvenlik Planı oluşturmak amacıyla başbakan başkanlığında tüm bakanların katılımıyla çalışmalar yapılmış olup şu esaslardan oluşan bir plan hazırlanmıştır: Toplum huzurunu tehdit eden suçlar için polis kulübelerinin yaygınlaştırılması, ülke çapında görülen çocuklarca işlenen suçlarla mücadele için eğitim ve seminerlerle çocukların sosyal normlara saygılı hale getirilmesi, sınırları aşan suçlar için uluslararası havalimanı ve limanlarda işbirliği sistemlerinin oluşturulması, ekonomiyi ve toplumu korumak için uyuşturucu madde satışının yasaklanması ve toplum güvenliğini sağlayacak altyapıyı güçlendirmek için polis gücünün, gümrük memurlarının ve savcılarının yeterliliğinin artırılması.

4. Finlandiya

Örnekler arasında Finlandiya'ya yer verilmesinin maksadı ise bu ülkede bizzat başbakanlık merkez teşkilatı bünyesinde doğrudan başbakana bağlı bir politika analiz birimi olması ve Türkiye gibi parlamenter bir demokrasi olması dolayısıyla T.C. Başbakanlık merkez teşkilatında kurulabilecek politika analiz sistemine örnek teşkil edebilecek potansiyele sahip olmasıdır.

Finlandiya'nın nüfusu 5 milyon, yüzölçümü 338.145 km², GSYH'sı 238 milyar Dolar ve kişi başı gelir 33.000 Dolar'dır.³¹ Dolayısıyla dünyanın en zengin ülkelerinden biridir. Finlandiya cumhuriyeti yarı başkanlık sistemine sahip bir parlamenter demokrasidir. Başkan 6 yıllığına halk tarafından seçilmektedir. Temsili bir makamdır. Dış politikadan ve üst düzey atamalardan sorumludur. Yetkileri ve gücü Amerikan başkanından azdır ama Almanya-İtalya cumhurbaşkanından çoktur. Başbakanı parlamento seçmektedir. Usulen cumhurbaşkanı atamaktadır. Birinci parti başbakanı ikinci parti ise maliye bakanını seçmektedir. Kabinede toplam 12 bakanlık ve 20 bakan vardır. Teamülen bir parti aynı bakanlığa birden fazla bakan gönderememektedir. Koalisyon hükümetlerinden dolayı başbakanlık ofisi kamu yönetiminde en güçlü kurum değildir ancak son yıllarda yapılan reformlarla güçlendirilmeye çalışılmaktadır.³²

Son 10 yıldır başta eğitim olmak üzere bir çok konuda başarısı nedeniyle ABD ve İngiltere dâhil diğer ülkeler tarafından incelemeye alınan Finlandiya'da, Başbakanlıkta bulunan Policy Analysis Unit'in görevi, hükümet programının uygulamasını izlemek (monitoring) ve Ekonomi Koordinasyon Kurulunun (Economic Council)³³ sekreteryasını yapmak olarak tanımlanmıştır.³⁴

Finlandiya'da, Mrs. Kekkonen tarafından yapılan sunumda ifade edildiği üzere, iktidarın ikinci yılında bizzat başbakanın talimatıyla başlayan PA, birkaç aylık bir süre içinde tamamlanmakta ve hazırlanan PA raporu önce yine başbakanın "48 saat boyunca dikkatle bu uzmanları dinleyeceksiniz" talimatıyla toplanan bakanlar kuruluna sunulmakta, ardından Parlamente'ye gönderilmektedir. Başbakan PA raporunda gösterilen durumdan memnun olmazsa, 7-8 ay sonrası için tekrar bir PA istemekte ve bakanlara durumu düzeltmeleri talimatını vermektedir.³⁵

Politika analiz raporunda trafik ışıklarına benzer bir işaretleme kullanılmaktadır. Kendisine kırmızı ışık verilen idare mevcut araç ve yöntemlerle kesinlikle politika hedefine ulaşamayacaktır. Dolayısıyla kamu kaynağının boşa harcanması riski yüksektir. Mutlaka kendisini gözden geçirmeli, kullandığı araç ve yöntemleri terk etmeli ve çalışma yöntemini değiştirmelidir.

Kendisine sarı ışık verilen idare ise kullandığı araçların bir kısmı doğru ve hedefe hizmet eder nitelikte olmasına rağmen yolu gereksiz yere uzatmak-

³¹ Wikipedia, <http://tr.wikipedia.org/wiki/Finlandiya#Co.C4.9Frafı_.C3.B6zellikler> (21 Haziran 2016).

³² OECD Public Governance Reviews: FINLAND OECD 2010, s.71.

³³ Economic Council, gördüğü işlev bakımından Türkiye'deki EKK'ya karşılık geldiğinden bu şekilde tercüme edilmiştir.

³⁴ Finland Prime Minister's Office<<http://www.vnk.fi/ministerio/organisaatio/politikkapalvelut/en.jsp>> (3 Ocak 2016).

³⁵ EU Twinning Project on Decision Making and Performans Management in Public Finance, TR08IBFI03.

ta olabilir ya da çok acele ettiğinden doğru yolda olmasına rağmen sağlam adımlar atamıyor ve dolayısıyla beklenen derecede etkili sonuçlar alamayacak olabilir. Dolayısıyla yine kamu kaynağının israfı söz konusu olacaktır, bu idare de kendisini gözden geçirmeli, hedefe en kestirme yoldan gidecek şekilde yol haritasını yeniden belirlemelidir. Kendisine mevcut araçları gözden geçirmesi ve yeni bir takım politika araçları geliştirmesi tavsiye edilir.

Raporda kendisine yeşil ışık verilen idare ise politika hedefine ulaşmak için kullandığı araç ve yöntemlerin doğruluğunu ve isabetli olduğunu teyit ettirmiş, bir nevi aklanmış olur, sorumlu bakan tebrik edilir ve diğer bakanlara örnek gösterilir. Ayrıca kamu kurumlarının her yıl yayınladıkları yıllık faaliyet raporlarına ilaveten Başbakanlık Politika Analiz Birimi tarafından her yıl Hükümet Faaliyet Raporu yayınlanmakta ve bu raporla, hükümet politikalarının uygulamaktan sorumlu olan tüm bakanlıkların (kamu kurumlarının) performansı ölçülmekte ve kamuoyuna duyurulmuş olmaktadır.³⁶

5. İsveç

İsveç'te idari sistemindeki esnekliğin ve politika yapanlar-politika uygulayanlar ayrımının politika analizinin yapılabilmesi için çok ciddi önem arz etmesidir. Çünkü politika analizi doğasında eleştirel bakışı barındırmaktadır. Bu sebepler politika yapanlar-uygulayanlar ayrımının olması politika analizini kolaylaştırmaktadır. Kurumları-bakanlıkları eleştirmek hükümeti eleştirmek anlamına gelmediğinden hükümetin kendisi bizzat ve rahatlıkla politika analizleri isteyebilmektedir.

İsveç, parlamenter monarşi ile yönetilen bir ülkedir. Yönetim şekli Parlamenter Anayasal Monarşidir, yani devlet başkanı Kraldır ama demokratik bir meclisi ve anayasası vardır. Ülkenin yasama görevini parlamento, yürütme görevini hükümet ve yargı görevini de bağımsız mahkemeler yapmaktadır. İsveç 1995'te Avrupa Birliğine üye olmuştur. Nüfusu 9 milyon ve bunun 2 milyonu Stockholm'de yaşamaktadır. Yüzölçümü 449.964 km² ve GSYİH'sı 382 milyar Dolar'dır.

Ülkenin yasama merkezi Riksdag (İsveç Meclisi) 349 üyeye sahip olup, başbakanı seçme yetkisine de sahiptir. Yasal olarak 349 üyeli İsveç meclisi (riksgdag) İsveç'in siyasi olarak oldukça önemli bir birimidir. Parlamento içerisinde 15 komisyon bulunmaktadır. 4'ü iktidar partisi ve 4'ü muhalefet partisi olmak üzere parlamentoda toplam 8 parti bulunmaktadır. Meclisin başbakanı seçme, bakanlar atama yetkileri bulunmaktadır. Ayrıca yasama görevi de meclis ile başbakanın ortak yetkisindedir. Meclis (Parlamento) seçimi belediye seçimleri ile birlikte her dört yılda bir, eylül ayının üçüncü pazar günü yapılır. Seçim barajı %4'tür.³⁷

³⁶ OECD Public Governance Reviews: FINLAND, OECD 2010, s.156

³⁷ EU Twinning Project on Decision Making and Performans Management in Public Fi-

İsveç'in nasıl yönetileceğini İsveç anayasası belirlemiştir. Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki, temel haklar ve vatandaşlık hakları anayasa ile düzenlenmiştir. İsveç anayasası; basın özgürlüğünü, ifade özgürlüğünü, hükümetin sahip olduğu araçları ve Bernadotte ailesinin tahta geçiş usulünü düzenleyen 4 temel kanundan oluşmaktadır.

Başbakan her yıl eylül ayında meclisin açılışında bir konuşma yapmakta ve hükümetin o yılki politika hedeflerini, önceliklerini açıklamaktadır. Ülkenin yürütme erki hükümet tarafından kullanılmaktadır. Hükümet tek bir kurumdur, kolektif sorumluluk esasına dayalı çalışmaktadır. Hükümet kamu politikalarını hazırlamaktadır ve ülkenin yönetiminden sorumlu olup, yasama ve karar alma sürecinde itici güçtür. Bakanlık sayısı 11'dir ve başbakan dışında 23 bakan vardır. Bir bakanlıkta birden fazla bakan olabilmektedir, böyle durumlarda bu bakanlar arasında hiyerarşi yoktur, yatay bir iş bölümü vardır. Bir örnek vermek gerekirse İsveç adalet bakanı, Türkiye'de olduğu gibi adalet hizmetini üretmekle sorumlu koskoca bir teşkilatın başı değildir, yalnızca adaletle ilgili hükümet politikasının oluşturulmasından sorumludur. Adalet Bakanlığı 300 civarında personeli vardır ve bunların %4'ü siyasi atamalarla gelmektedir. T.C. Adalet Bakanlığının personel sayısı ise 100.000 civarındadır.³⁸ Çünkü Türkiye'de bakanlık bizzat hizmeti üretmekten sorumludur dolayısıyla bu rakama hâkim-savcı, cezaevi personeli, adliye personeli vs. hepsi dahildir. Dolayısıyla İsveç'te bakanlık deyince anlaşılması gereken şey sadece bakanlık merkez teşkilatıdır. Onun dışında yurt çapında adalet hizmetini üretmekten ve hükümetin adalet politikasını uygulamaktan sorumlu 25 adet kamu kurumu vardır.³⁹ Sistem böyle olunca, birden fazla sağlık bakanının varlığı çok başlılık oluşturmamaktadır.

İdari ve organizasyonel kararlar dışındaki tüm kararlar, işbirliği ve koordinasyonun sağlanması için hükümet tarafından bakanlıklardan toplanan bilgilerle alınmaktadır. Hükümet birlikte karar alır. Bakanlar arasında tartışılmakta ve politika koordinasyonu sağlanmaktadır. Hükümet kararları başbakanın bakanlar üzerinde diktesi olmaksızın alınmaktadır. Kanun tasarıları bakanlıklarda siyasi olan ve olmayan çalışanlar tarafından görüşülmekte ve genelde birden fazla bakanlığın ortak çalışmasının ürünü olmaktadır. Tasarı kabine toplantısında görüşülmekte ve ilgili olsun olmasın tüm bakanlıklara görüş için gönderilmektedir. Kanun tasarıları kabine toplantısında görüşülmekte ve en az yedi bakanlık tarafından onaylandıktan sonra kabul edilmektedir. Kabul edilince resmi hükümet görüşü halini almakta ve hükümet tarafından meclise sunulmaktadır.

nance, TR08IBFI03, İsveç Çalışma Ziyareti.

³⁸ Adalet Bakanlığı 2011 Yılı Faaliyet Raporu, <<http://www.adalet.gov.tr/rapor/rapor2011.pdf>> (18 Haziran 2016).

³⁹ Ministry of Justice, <<http://www.government.se/content/1/c6/16/49/16/52efaa27.pdf>> (18 Haziran 2016).

Türkiye'deki aşırı merkeziyetçi yapının tam tersi bir sistem uygulanmaktadır. 21 tane bölge idaresi ve bunların altında 290 tane belediye vardır, kaymakam ve vali yoktur. Bölge idaresinin yönetimi de seçimle gelmektedir. Emniyet ve yargı dışında tüm kamu hizmetinin tedarikinden yerel idareler sorumlu. Belediyeler bireylerden gelir vergisi toplayabilmekte ve kanunen sunmak zorunda oldukları hizmetlerin dışında hangi hizmetlerin sunulacağına kendileri karar vermekteler.⁴⁰

Merkezi teşkilatta toplam 235.000 personel çalışmaktadır ki, bu rakam toplam işgücünün %5'ine tekabül etmektedir. Bölge idareleri sağlık hizmetleri ile toplu taşıma hizmetlerinden sorumludurlar ve kanunla verilen diğer görevleri yaparlar, bu idarelerde toplam 250.000 personel istihdam edilmektedir. Eğitim hizmetleri, çocuk-yaşlı bakım hizmetleri ve çevre koruma hizmetlerinden sorumlu olan ve kanunla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlü olan belediyelerde ise toplam 800.000 kişi istihdam edilmektedir. Böylece toplam kamu personeli sayısı 1.285.000'e ulaşmaktadır ve bu rakam İsveç'te mahalli idareler tarafından üretilen sağlık, eğitim, çevre koruma, sosyal yardım gibi hizmetler Türkiye'de merkezi idare tarafından üretilmekte, bu sebeple kamu kaynaklarının çok önemli bir kısmı merkezi idare tarafından kullanılmaktadır.⁴¹

Sistemde büyük bir esneklik gözlenmektedir. Kişilerin özel hayatından çalışma hayatına, oradan devlet sistemine kadar her yerde size ne yapacağınız söylenmekte ama nasıl yapacağınıza kesinlikle karışılmamaktadır. Yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenmiş ve bu durum idari sisteme tamamen yansımış durumdadır. Bakanlıkların bazıları sadece başkentte bir binada hizmet veriyorken bazıları 21 bölgenin tamamında teşkilatlanmış olabilmektedir. Kurumlar yıllık olarak performanslarını raporlamakta ve hükümet tüm performansları ve etkinlikleri parlamentoya sunmaktadır. Bütçe kanununda kurumların bütçesi değil, politika alanlarına ayrılan paylar yazmaktadır. Mesela bütçenin yüzde onu eğitime yüzde yirmisi sağlığa ayrılacak şeklinde. Bu şekilde politika alanları (sektörler) itibarıyla bütçeyi meclisten alan hükümet, tamamen kendi tercihinine göre bütçeyi kurumlara paylaşmaktadı ve parlamento bu aşamaya karışmamaktadır.⁴²

Bu durum Şekil-1'de gösterilmiştir. İsveç'te politika yapıcılarla uygulayıcılar net bir biçimde birbirinden ayrıldığından hükümet kamu kurumlarına etkin bir biçimde hesap sorabilmekte ve sonuçları meclise raporlamaktadır.

⁴⁰ EU Twinning Project on Decision Making and Performans Management in Public Finance, TR08IBFI03, İsveç Çalışma Ziyareti.

⁴¹ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, <http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli_Idareler_Personelinin_Toplam_Kamu_Personeli_Icindeki_Payi.pdf> (12 Eylül 2016).

⁴² EU Twinning Project on Decision Making and Performans Management in Public Finance, TR08IBFI03, İsveç Çalışma Ziyareti.

Sonuç Yerine

Dünya uygulamalarına bakıldığı zaman ikna edici genel-geçer, standart bir politika analiz sistemi (uygulaması) olmadığı görülmektedir. Mevcut politika analiz sistemleri ya belirli bir ülkeye özgüdür ya uluslararası bir kuruluşa özgüdür ya da eğitim, sağlık vb. belirli bir sahaya özgüdür.

Örnek olarak Finlandiya'da Başbakanlık bünyesinde bir birim ile yapılmaktayken Japonya'da daha çok kurul yapılanmaları ön plana çıkmaktadır. ABD'de ise kendi idari sistemine özgü bambaşka bir danışma-analiz etme sistemi olduğu görülmektedir. ABD'deki Federal Danışma Kurullarının yapı ve çalışma sistemlerinin diğer ülkelere örnek olabileceği değerlendirilmektedir.

İsveç işgücünün %27'sidir. Türkiye'de ise bu oran %10'dur. Türk işgücünün %27'sinin kamuda istihdam edilmesi durumunda Türkiye'nin işsizlik problemi kendiliğinden çözülecektir, ancak bu hususun yerel yönetimler reformu ile birlikte ele alınması gerekmektedir. Çünkü İsveç'te mahalli idareler personelinin toplam kamu personeli içinde payı % 80 iken bu oran Türkiye'de %11'dir ve bu durum Türkiye'de toplanan vergilerin çok önemli bir kısmının merkezi idare tarafından kullanıldığını ve Türk idari sisteminin İsveç'ten çok daha merkeziyetçi olduğunu göstermektedir.

Türk ve İsveç idari sistemleri arasında çok ciddi yapısal farklılıklar olduğundan karşılaştırma yapmak çok zordur. Mesela Türk idari sistemindeki anlamıyla onlarda bakanlık yoktur. İstisnalar olmakla birlikte hiçbir bakanlık kendisi hizmet üretmemekte, bakanlık yalnızca o alanda genel çerçeveyi çizmekten, hedefleri belirlemekten sorumlu, kamu hizmetini üreten ise sayıları 300 civarında olan kamu kurumlarıdır. Kamu hizmetinin neredeyse tamamını üreten bu kurumlar Türkiye'deki bağımsız idari otoritelere benzemektedir. Hükümetin bu kurumlar üzerindeki tek yetkisi genel müdürü ve varsa yönetim kurulu üyelerini atamaktır. Kurumun işleyişine, işini nasıl yapacağına hükümet kesinlikle karışmamaktadır. Hükümet bu kurumlara her sene iki belge vermektedir, biri kuruma verdiği ödeneğe ilişkin diğeri ise o sene kurumdan yapmasını istediği işlere ilişkindir. Kaç personel çalıştıracağı, personelin ücreti ve kurum binasının nerede olacağı gibi konular tamamen kurumun kendi takdirindedir.

Türkiye'de hükümet hem politikaları yapmaktan hem de uygulamaktan sorumludur. Dolayısıyla Türkiye'de hesap sorma mekanizması etkin şekilde işlememektedir, çünkü bir kurumun performansını sorgulamak hükümetin performansını sorgulamak anlamına gelecektir. Bu düşüncenin yerine politikayı inceleyecek analiz yapılarının kurulması ve politikaları denetleyecek kurumsal yapıların daha işlevsel hale getirilmesi yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

- ABD Açık Hükümet Direktifi, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf>, Erişim Tarihi: 20.07.2016
- ABD General Services Administration, <<http://www.gsa.gov/portal/content/244333>> Erişim Tarihi: 20.07.2016
- Adalet Bakanlığı 2011 Yılı Faaliyet Raporu, <http://www.adalet.gov.tr>, Erişim Tarihi: 19.07.2016
- APPAM (Association for Public Policy Analysis & Management), www.appam.org, Erişim Tarihi: 19.07.2016
- Birleşik Krallık Teşkilat Yapısı, (2015), Public Bodies, <<https://www.gov.uk/government/>>, Erişim Tarihi: 07.07.2016
- Cabinet Office Government of Japan, <http://www.cao.go.jp/en/important-council.html>
- Cabinet Office, <<http://www.number10.gov.uk/policy/cabinet-office/>> Erişim Tarihi: 11.07.2016
- Congressional Research Service <<http://www.loc.gov/crsinfo/about/>> Erişim Tarihi: 11.07.2016
- Congressional Research Service (2011) Annual Report of the Library of Congress for Fiscal Year <http://www.loc.gov/crsinfo/about/crs11_annrpt.pdf> Erişim Tarihi: 19.07.2016
- EU Twinning Project on Decision Making and Performans Management in Public Finance, TR08IBFI03, İsveç Çalışma Ziyareti Sunum.
- Finland Prime Minister's Office <<http://www.vnk.fi/ministerio/organisaatio/politiikkapalvelut>>, Erişim Tarihi: 18.08.2016
- Koizumi'nin Reformları <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/english/pamphlet/0508pamphlet-e.pdf#page=1>> Erişim Tarihi: 19.07.2016
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, "Kamu Personel İstatistikleri" <http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli_Idareler_Personelinin_Toplam_Kamu_Personeli_Icindeki_Payi.pdf> Erişim Tarihi: 09.09.2016
- Ministry of Justice of Sweden, <<http://www.government.se/content/1/c6/16/49/16/52efaa27.pdf>>, Erişim Tarihi: 01.09.2016
- Ministry of Education of UK, (2015) Reducing Bureaucracy in Further Education in England, <<http://web.nao.org.uk>>, Erişim Tarihi: 19.07.2016
- National Audit Office, <http://www.nao.org.uk/what_we_do.aspx> , Erişim Tarihi: 19.09.2016
- Nelson, Robert H. (1989). "The Office of Policy Analysis in the Department of the Interior," Journal of Policy Analysis and Management 8, no.3, 1989, s.395-410,

- OECD (2007), “Organising the Central State Administration: Policies & Instruments,” Sigma Papers, No. 43, OECD Publishing, <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60q2n27c-en>>, Erişim Tarihi: 10.08.2016
- OECD (2010) Public Governance Reviews: FINLAND, OECD. Genevo.
- OECD (2007), “Political Advisors and Civil Servants in European Countries,”, Papers, No. 38, OECD, Genova.
- Office of Policy Analysis, <<http://www.interior.gov/ppa/index.cfm>> Erişim Tarihi: 19.07.2016
- Radin, Beryl A. (2000). Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age, Washington DC: Georgetown University Press, 2000.
- UK National Audit Office, <http://www.nao.org.uk/what_we_do.aspx> . Erişim Tarihi: 19.05.2015
- U.S. General Services Administration Policy Advice, <<http://www.gsa.gov/portal/category/101111>>
- U.S. General Services Administration, Open Government <<http://www.gsa.gov/portal/content/244333>>
- U.S. Department of The Interior, <<http://www.doi.gov/index.cfm>> . Erişim Tarihi: 19.05.2015
- TDK, Büyük Türkçe Sözlük, <http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.51e0015804f792.31267714> (12 Temmuz 2016).
- Wikipedia, ABD, İngiltere, Japonya, İsveç, Finlandiya Ülke Bilgileri Hakkında > Erişim Tarihi: 19.07.2016