

# YENİ KAMU YÖNETİMİNDE POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ: TİPOLOJİLER, BOYUTLAR VE ÖLÇÜTLER

Aydın USTA\*

## Özet

Kamu politikalarının analizi ve değerlendirilmesi gibi konular yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde getirilen yeniliklerin arasında yer almaktadır. Kamu politikaları analizi farklı aşamalarda politikanın nasıl gerçekleştirileceğini ve tanımlanacağını ifade eder. Kamu politikalarını değerlendirme ise uygulanan programların istenilen, düşünülen uygunlukta olup olmadığı konusundaki yargıları bildirir. Bu çalışmada sadece kamu politikalarının değerlendirilmesi (KPD) konusu ele alınmaktadır.

KPD, başarı ya da başarısızlığın nedenlerini ortaya koyar, kamusal eylemlerin etkilerini ve işleyiş biçimini tanımlar. Bu değerlendirme çalışmalarında amaçlar, araçlar ve sonuçlar temel dayanak noktalarıdır. Değerlendirme faaliyetlerinde etkililik, verimlilik, uygunluk ve tutarlılık önemli ölçütlerdir. Bu ölçütler aynı zamanda yeni kamu yönetiminin de temel unsurlarıdır. Bu anlamda yeni kamu yönetimi uygulamaları ile KPD unsurlarının bir ölçüde örtüştüğü söylenebilir.

Bu araştırmanın amacı, kamu politikaları değerlendirmelerinde kullanılan tipolojileri, boyutları ve ölçütleri tanıtmaktır. Bu anlamda ortaya konulan kuramsal bilgiler ile herhangi bir kamu politikası değerlendirilebilecek ve elde edilen performans ortaya konulabilecektir.

Çalışmada dolaylı araştırma yöntem ve tekniklerinden yararlanılmıştır. Bu çerçevede yerli ve yabancı çok sayıda eserden teorik olarak yararlanılmaya çalışılmıştır. Bir kamu örgütünde kamusal eylemlerin değerlendirilmesinin örgütsel verimliliği, etkililiği ve kurumsal performansı artıracığı; dolayısıyla da vatandaşın devlete olan güvenini sağlanacağı yargısı ise bu çalışmada ulaşılan en önemli bulgudur.

Çalışmanın hipotezi *son yıllarda kamu örgütlerinde yaşanan değişimlerin (özelleştirme, yerelleştirme, serbestleştirme vb.) kamu politikalarında değerlendirme gereksinimini artırdığı iddiasıdır*. Çalışmada öncelikle yeni kamu yönetimi yaklaşımı tanımlanmış; daha sonra ise yeni kamu yönetimi yaklaşımı ve kamu politikalarını değerlendirme yaklaşımları ilişkilendirilmiş; arkasından ise kamu politikalarının tipolojileri, boyutları ve değerlendirme ölçütleri irdelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Politikalarını Değerlendirme, Etkililik, Verimlilik, Tutarlılık, Uygunluk

---

\* Dr., İnönü Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

## EVALUATION OF POLICIES IN NEW PUBLIC MANAGEMENT: TYPOLOGIES, DIMENSIONS AND CRITERIA

### Abstract

Issues such as the analysis and evaluation of public policy are among the new paradigms introduced within the new framework of public administration concept. Public policy analysis refers to how to define and implement a policy at different levels. And, the public policy evaluation refers to the judgments on whether the implemented programs have the desired and planned level of eligibility. In this study, only the public policy evaluation (PPE) is discussed.

PPE reveals the reasons of success or failure, and defines the impacts and modes of operations of public activities. These evaluation studies are mainly based on goals, means and outcomes. Effectiveness, efficiency, eligibility and consistency are important criteria in evaluation activities. These criteria are also the key elements of the new public administration. In this sense, it can be said that new public administration practices overlap with PPE elements to a certain extent.

The aim of this study is to introduce typologies, dimensions and criteria used in public policy evaluations. Hence, it will be possible to evaluate any public policy, and the resulting performance will be revealed by the theoretical information given.

Indirect research methodologies and techniques were used in the study. In this context, a large number of Turkish and international studies were utilized for theoretical work. The most important finding reached in this study is the conclusion that evaluation of public actions in a public organization will increase organizational efficiency, effectiveness and performance, consequently the citizens' confidence in government will be ensured.

The hypothesis of the study is the *claim that the changes in recent years in public organizations (privatization, localization, deregulation and so on.) increase the need for evaluation of public policies*. In the study, first the new public administration approach is defined, then the new public administration approach is associated with public policy evaluation approaches, and then the typologies, dimensions and evaluation criteria of public policies are investigated.

**Keywords:** Public Policy Evaluation, Effectiveness, Efficiency, Consistency, Eligibility

### 1.GİRİŞ

Günümüz yönetimlerinde vatandaşın kararlara katılım eğilimleri gittikçe kendini kabul ettirmektedir. Bu anlayış çerçevesinde katılma yöntemi, yöneticilerin halka danışması, anket, görüşme, tartışma, yararlanıcıların yönetime müdahalesi ve demokratik oylama biçiminde olmaktadır. Tüm bu özellikler Kamu Politikalarını Değerlendirme (KPD) faaliyetlerinde de yer almaktadır (Fouquet et Perriault, 2010: 30).

Kamu politikalarının analizi ve değerlendirilmesi gibi konular, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde getirilen yeniliklerin arasında yer almaktadır. Kamu politikaları analizi farklı aşamalarda politikanın nasıl gerçekleştirileceğini ve tanımlanacağını ifade eder. Kamu politikalarını değerlendirme ise uygulanan programların istenilen, düşünülen uygunlukta olup olmadığı konusundaki yargıları bildirir. Kamu politikaları analizi, genellikle hükümetlerin ve kamu yönetimlerinin ne yaptığını, niçin yaptığını ve ne tür araçlar kullandığı noktalarına odaklanır.

Devletlerin borç sorununa ve bütçe açıklarına çözüm üretmek amacıyla özel sektörde uygulanan birçok yönetim tekniğinin kamu sektöründe de uygulanması 1980'li yıllarda gündeme gelmiştir. Bu bağlamda özel sektörde uygulanan bu yöntemler, tedricen de olsa birçok ülkenin kamu kurumlarında uygulanmaya başlanmıştır. Söz konusu bu özel sektör enstrümanlarının kamu örgütlerinde uygulanması ile birlikte ortaya çıkan tipoloji ise yeni kamu yönetimi olarak adlandırılmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde etkililik, verimlilik, ekonomiklik ve yönetim gibi bazı performans etmenleri önem kazanmıştır. Bu anlamda devlet, rol ve misyonu yönünden sorgulanabilmektedir. Yeni kamu yönetimi uygulamaları ile birlikte kamusal eylemlerin modernizasyonu ve mükemmelleştirilmesi bir ölçüde sağlanabilmektedir. Yeni kamu yönetimi şeffaflık, açıklık, katılımcılık ve enformasyon konularında önemli yenilikler getirmiştir.

Günümüzde kamusal hizmetlere olan talebin artması ile birlikte kamusal müdahaleler, dolayısıyla da harcamalar oldukça artmıştır. Bunlara bağlı olarak ortaya çıkan finansal sorunlar karşısında, kamusal kaynakların, harcama kalemlerinin sorgulanması gerekmektedir. İşte bu noktadan hareketle kamu politikalarının değerlendirilmesi sorunsal gündeme gelmiştir. Kamu politikalarını değerlendirme (KPD) kurumsal amaçlar arasında ilişki kurulmasına ve kamusal eylemlerin incelenmesine yöneliktir. Bu anlamda uygulamaya konulan hukuki, idari ve finansal araçların sonuçları, başlangıçta belirlenen amaçlarla karşılaştırılmaktadır.

KPD'nin bilişsel bir boyutu da bulunmaktadır ve kamusal eylemler hakkında bu çerçevede bilgiler sunulmakta; uygulama süreci tanıtılmakta ve etkileri ortaya konulmaktadır. Çünkü kamu politikalarının toplum üzerinde önemli derecede etkileri bulunmaktadır. KPD aynı zamanda normatif bir amacı taşımakta ve bu alandaki değer yargılarının ortaya konulmasına fırsat tanımaktadır.

Etimolojik olarak değerlendirme, değerlerin hesaplanması anlamındadır. Değer, ahlaki, estetik, ekonomik veya yurttaşlıkla ilgili olabilir. Değer genellikle nicel ölçüye dönüştürülerek anlamlandırılabilir. Bir eylemi kamu yararı açısından değerlendirebilmek için tüm paydaşların referanslar (meşru ölçüt) üzerinde anlaşmaları gerekir. Bu bağlamda kamusal bir eylemin değerlendirilmesi genellikle tutarlılık, uygunluk, verimlilik, etkililik, etkiler ve çekicilik açısından sorgulanmaktadır (Fouquet et Perriault, 2010: 31).

## 2. YENİ KAMU YÖNETİMİ (YKY)

80'li yılların başında birçok ülke, dış borç artışı ve bütçe açıkları biçiminde kendini gösteren finansal krizle karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlar altında vatandaşın gereksinim ve beklentilerine yanıt verebilmek için yeni önlemlerin alınması ve sorunlara çözüm üretilmesi, hükümetler açısından kaçınılmaz olmuştur. Bu nedenle daha çok özel sektörde kullanılan yönetim metotları tedricen de olsa kamu sektöründe de benimsenmeye başlamıştır. Literatürde bu yaklaşım yeni kamu yönetimi olarak adlandırılmaktadır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı bağlamında etkililik, verimlilik, esneklik ve yönetim gibi ölçütler kamu politikalarının değerlendirilmesinde kistas olarak ele alınmaktadır. Kısacası YKY ekonomiklik, verimlilik ve etkililik üzerine kuruludur denilebilir (Amar et Ludovic, 2007: 3).

YKY ile gündeme gelen yerelleşme kavramı ise, otonomi, esneklik gibi uygulamalara zemin hazırlamıştır. YKY'nin getirdiği yenilikler Çizelge 1'de özet olarak sunulmaktadır.

**Çizelge 1:** Yeni Kamu Yönetiminin Özellikleri

Stratejik işlevleri	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sonuçlara göre yönetim</li><li>• Stratejik planlama</li><li>• Kamu örgütlerinin özelleştirilmesi ve ortaklıklar kurma</li><li>• Özel/ kamu paydaşlığını uygulamaya koyma</li><li>• Politik işlevleri idari işlerden ayırma</li><li>• Yetki genişliği ve yerelleşme</li><li>• İç haberleşmede ve enformasyonda yeni teknolojiler kullanımı</li><li>• Değerlendirmelerin yapılması</li><li>• İdari işlemlerin basitleştirilmesi</li></ul>
Finansal işlevleri	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bütçe açığının azaltılması</li><li>• Program bütçelerin hazırlanması</li><li>• Hesaplarda son derece şeffaf olunması</li></ul>
Pazarlama işlevleri	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kamusal araştırmaların geliştirilmesi (Bilirkişilere danışmalar, anketler, görüşmeler, gözlemler vb.)</li><li>• Fikir araştırmaları</li><li>• Dış haberleşmede ve enformasyonda yeni teknolojiler kullanımı</li></ul>
İK işlevleri	<ul style="list-style-type: none"><li>• Çalışan sayısının azaltılması</li><li>• Çalışanların motivasyon ve sorumluluk sahibi olmaları</li><li>• Yönetime katılımın artırılması</li></ul>

**Kaynak:** (Amar et Ludovic, 2007: 3).

YKY tarihsel olarak öncelikle İngiltere'de ortaya çıkmış; oradan OECD ülkelerine yayılmış, daha sonra da gelişmekte olan diğer ülkelerde uygulanmaya başlamıştır. YKY'nin öncelikle Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanması bir anlamda daha kolay olmuştur.

Bir bütçeye sahip olarak kamu sektörü de özel sektör gibi mal ve hizmet üretmekte; personel bulundurmakta ve çok sayıda birbirinden farklı amaçlar izlemektedir. YKY'nin uygulanmaya konulması ile önemli yararların sağlandığı söylenebilir. Öncelikle YKY kamusal eylemlerin modernizasyonunu ve mükemmelleştirilmesini sağlamıştır. Ancak kamu sektöründeki amaçlar özel sektördeki kar amacından farklı olarak genel yararı sağlamaktır. YKY şeffaflık, açıklık ve politika oluşturanlar ile uygulayıcılar arasındaki enformasyon çarpıtmalarını ortadan kaldırmaktadır. Kamusal eylemlerin denetimini kolaylaştırmaktadır. YKY kamu örgütlerinde ekonomikliği ve yolsuzlukların azaltılmasını sağlamaktadır. Ayrıca halkın görüşü karar alıcılara transfer edilebilmektedir (Amar et Ludovic, 2007: 5).

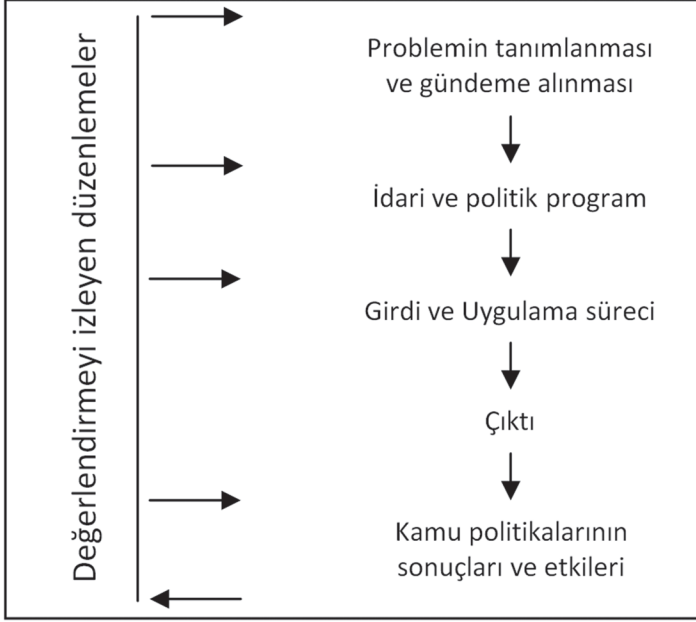
### **3. KAMU POLİTİKALARI ANALİZİ**

Her politika, sosyal değişimi içeren bir teori ile ilgilidir. Bu anlamda bir politikayı uygulamaya koymak, ortaya çıkan bir problemi çözmeyi öngörür. Örneğin bir gecekondu mahallesinde görülen tepkisel hareketler veya çalkantılar yaşam kalitesinden memnuniyetsizliğin veya bir lojman sorunundan kaynaklanan duygu durumunun ifadesi olabilir. Bu çalkantılar karşısında kamu gücü (yönetimi), ilgili mahallede yaşam kalitesini yükselterek mahallede sükûneti sağlayabilir (Fouquet, 2011: 10). Bu alanda ki herhangi bir kamusal girişim kamu politikalarının bir yansımasıdır denilebilir.

Kamu politikaları analizi, başta kamu yönetimi olmak üzere siyaset bilimi, hukuk, ekonomi ve sosyoloji gibi birçok bilgi kümesinden yararlanarak kamusal sorunların tespiti, analizi ve çözümlenmesine yönelik eylem odaklı ve çok yöntemli bir araştırma–uygulama alanıdır (Parsons'dan akt: Yıldız ve Sobacı, 2013: 26). Uygulamalı bir alan olması nedeniyle kamu politikaları analizi, kimi yazarlar tarafından da hekimlik mesleğine benzetilmektedir. Nasıl bir hekim hastalığın belirtilerini gözlemleyerek ve analiz ederek bir teşhise varıyorsa ve bu teşhis sonucunda bir tedavi öneriyorsa; kamu politikalarını analiz eden uzmanlar da böyle bir teşhis ve tedavi döngüsünü yeğlerler (Smith ve Larimer'den akt: Yıldız ve Sobacı, 2013: 26).

Bir kamu politikası kamu yararı adına toplumsal bir problemi çözmek için kamu aktörleri tarafından alınan tutarlı kararlar ve yürütülen eylemlerdir (Papazian, 2008). Bir problemin gerçekliğinin kabul edilebilmesi için ilgili çevrede problemin şiddetinin yoğun, yeni, acil ve yetki dâhilinde olması gerekir. Kamu politikasını oluşturma süreci basit olarak Şekil 1'de gösterilmektedir. Şekil 1'de ifade edilen *girdi* kavramı hukuksal düzenlemeler, personel, finansal kaynaklar, bilgi, zaman ve konsensüs gibi unsurlar olarak algılanabilir.

Şekil 1: Bir kamu Politikasını Oluşturan unsurlar



**Kaynak:** (Papazian, 2008: 4).

Kamusal eylemler döngüsünde genellikle şu eylemler izlenir: Öncelikle toplumsal bir problem tanımlanır, buna bağlı olarak karar vericiler paydaşlar ile birlikte bir politika oluştururlar ve buna bağlı olarak da bir program hazırlarlar. Arkasında stratejik amaçlı eylemler ortaya konulur. Daha sonra ise eylemlerin gerçekleşip gerçekleşmediği ve çıktılar ve sonuçların etkileri konusunda çalışmalar göstergelerle desteklenir. Böylece amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı bu göstergeler ışığında analiz edilir. Değerlendirme ancak sadece nicel göstergeleri izlemek değildir; bu arada nitel verilere de dikkat edilir (Fouquet et Perriault, 2010: 31-32).

Kamu politikalarının uygulamaya konulması, amaçların gerçekleştirilmesini sağlayan; özel ve kamu müdahalelerini içeren kararlar ve aktiviteler bütünlüğü olarak tanımlanır. Çıktılar, aktivitelerle üretilen mal ve hizmetlerdir. Problemin çözüm düzeyi ise politikaların etkileridir.

#### 4. KAMU POLİTİKALARININ TİPOLOJİSİ

Bir kamu politikasının değerlendirilebilmesi için her şeyden önce politikanın tabii olduğu tipolojinin bilinmesi gerekmektedir. Bu nedenle bu alandaki sınıflandırmalar hakkında bu başlık altında bilgi verilmektedir.

Bilindiği üzere devletin siyasi otoritesini kullanan erkler çeşitli gerekçelerle, sosyal ve ekonomik hayata müdahale ederler. Bu gerekçelerden en belirgin olanları, sosyal adaletsizliğin önlenmesi, temel insan haklarının korunması ve güvence altına alınması, güvenlik ve savunma hizmetlerinin yerine getirilmesi, sosyal ve ekonomik hayata ilişkin düzenleme ve sorumlulukların yasalarla teminat altına alınması olarak sıralanabilir (Ünal, 2013: 189).

Tipoloji, bir kavrama ve bir kurama bağlı olarak ölçütler temelinde bir sınıflandırmayı ifade etmektedir. Aynı zamanda tipoloji ileriye doğru (ex-ante, prospective) yaşanmışlıklar üzerinde yapılan bir sınıflandırmadır. Kamu politikası alanında daha çok modelleme amaçlı tipolojik girişimler ortaya çıkmıştır. Özellikle iki boyutlu dört kategorili sınıflandırmaların kullanımı bu alanda yaygındır. Politika tipolojisi, kamu politikası ve politika analizi alanlarındaki en önemli ve en yararlı konseptlerden birisidir. Politika tipolojisi, oluşturulan kamu politikalarını ölçütler eşliğinde sınıflandırma ve anlamlandırmada ilgililere önemli öngörüler sağlar (Ünal, 2013: 190-191).

Kamu politikaları tür olarak birçok ayırıma tabi tutulabilir. Bunların başında yasal düzenleme derecesine göre ve maliyet-yarar esasına göre yapılan ayrımlar gelmektedir.

**Çizelge 2:Yasal Düzenleme Açısından Kamu Politikaları**

Düzenleme	Bireysel	Genel
<b>Dolaylı</b>	Yetki veren veya vermeyen dağıtıcı politika, <i>örneğin; sürücü belgesi verilmesi</i>	Düzen ile ilgili kuralları belirleyen kurucu politikalar, <i>örneğin; cezalandırma süreci ile ilgili kurallar</i>
<b>Doğrudan</b>	Davranış kurallarını belirleyen (dayatan) düzenleyici politika, <i>örneğin; hız sınırının belirlenmesi</i>	İnsanlara bir üstünlük sağlayan yeniden dağıtıcı politikalar, <i>örneğin; emeklilik hakkı</i>

**Kaynak :** (Thoening'den akt: Milbert, 2010: 10).

**Çizelge 3:Yarar-Maliyet Açısından Kamu Politikaları**

Yarar-Maliyet	Belirli Kişilerin Yararı Sabit Yarar	Yaygın Yarar
<b>Yaygın Maliyet</b>	Çıkar grupları ile devlet arasındaki tartışmalı politikalar, <i>örneğin; yabancılar politikası, 80'li yıllardaki Fransa-İrak ilişkileri</i>	Onaya dayalı politika, <i>örneğin SIDA hastalığının önlenmesi</i>
<b>Belirli Kişilere Yüklenen Sabit Maliyet</b>	Mücadele politikalarının hazırlanması, <i>örneğin; oyun ve spor kompleksleri, bulaşıcı hastalıkların tedavisi</i>	Otoriter devletin rolü, <i>örneğin; kamusal kararların sürekliliği</i>

**Kaynak :** (Thoening'den akt: Milbert, 2010: 11).

Kamu politikalarının sınıflandırılmasına yönelik ilk çağdaş girişimler, 1964 yılında Theodore Lowi tarafından başlatılmıştır. Lowi, kamu politikalarını dağıtıcı, düzenleyici ve yeniden dağıtıcı olmak üzere üç başlık altında toplamaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 25-26). Politika tipolojilerindeki en bilinen yaklaşım, etki alanı esas alınarak yapılan yaklaşım ve buna bağlı olarak geliştirilen sınıflandırmadır. Etki alanına göre kamu politikaları, *dağıtıcı/bölüşürücü, yeniden dağıtıcı, düzenleyici ve öz-düzenleyici* olarak dört ana gruba ayrılır. Dağıtıcı politikalar, kamu kaynaklarının belirli sosyo-ekonomik grup ve katmanlara dağıtılmasını sağlayan politiklardır. Yeşil kart uygulaması bu politikalara örnek olarak gösterilebilir (Birkland ve Smith'den akt: Ünal, 2013: 191). Bir anlamda bu politikalar bir mal, çıkar ya da yararı toplumun bazı kesimlerine dağıtmaya yönelik politiklardır. Ancak söz konusu yararın toplumun bazı kesimlerine dağıtılmasının yol açtığı maliyetler toplumdaki diğer kesimler tarafından çok fazla hissedilmez. Bu nedenle dağıtıcı politikalar göreceli olarak daha az politik çatışmaya sebebiyet vermektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 26).

Yeniden dağıtıcı politikalar ise, ülke içerisinde belirli sosyal sınıf ve katmanlara ait refah, taşınır/taşınmaz mal, kişisel/toplu haklar gibi hususlarda kamu otoritesinin bilinçli girişimleri ile değişiklikler ve aktarımlar yapan politiklardır. Başka bir ifade ile yeniden dağıtıcı politikalar, sosyal ve ekonomik varlıkları olanlardan olmayanlara doğru yeniden dağıtmaya yönelik politiklardır. Bu tür politikaların amacı toplum dengelerini eşit muameleden çok eşit refah düzeyine doğru götürmektir. Artan oranlı vergi uygulaması bu tür politikaların en belirgin örneğidir (Aktan ve Vural'dan akt: Ünal, 2013: 192). Bu politikaları, refah/zenginlik, mülkiyet/haklar gibi kaynak ve değerleri toplumsal sınıflar veya etnik gruplar arasında paylaşımını amaçlayan eylemler karakterize etmektedir. Yeniden dağıtıcı politikalar bir gruba fayda ve çıkar sağlarken diğer gruba çok önemli maliyetler yüklemektedir. Bu nedenle bu tür politikalar, yoğun politik çatışma ve çekişmelere yol açabilir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 26).

Düzenleyici politikalar, en genel anlamıyla sosyal ve iktisadi alanlarda, gerçek ve tüzel kişilikler ile belirli gruplar üzerine bazı kısıtlamalar, yasaklamalar ve düzenlemeler getiren politiklardır (Kingdon'da akt: Ünal, 2013: 192). Bu tür politikalara en tipik örnek; suç içerikli eylemleri yaptırıma bağlayan ceza uygulamaları gösterilebilir. Öz denetimli politikalar belirli bir grubun ya da konunun iç denetimini sağlayan politiklardır. Öz denetimli politikalar düzenleme altına alınan grup tarafından kontrolü sağlanan ve hassasiyetle hayata geçirilen politiklardır. Çünkü bu düzenlemeler, ilgili grubun çıkarlarını koruma ve yükseltme adına oluşturulan politiklardır. Bir mesleki grubun kendi alanında lisans düzenlemelerine yönelik olarak yetkili organından karar çıkarttırması, bu tür politikaların oluşturulmasına örnek verilebilir (Smith'den akt: Ünal, 2013: 192). Genel olarak düzenleyici politikalar özel sektörün işleyişini yönetmeyi amaçlayan politiklardır. Kendi içerisinde rekabetçi düzenleyici politika ve korumacı düzenleyici politika biçiminde ikiye ayrılır. Rekabetçi düzenleyici politika, belirli bir grubun veya organizasyonun piyasaya girişini engelleyen



veya mal ve hizmetlerin sunumunu sınırlandıran politikalar. Korumacı düzenleyici politika ise özel sektör faaliyetlerinin olumsuz etkilerine karşı (örneğin, çevrenin kirletilmesi) halkı korumayı amaçlayan ve bu faaliyetleri düzenleyen politikalar (Yıldız ve Sobacı, 2013: 26).

## 5. KAMU POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

İhtiyaçlar paralelinde günümüz toplumlarında kamu hizmeti üreten politikaların karmaşıklaşması ile birlikte kamusal müdahaleler artmış dolayısıyla da kamusal harcamalar da oldukça yükselmiştir. Doğal olarak ortaya çıkan finansal sorunlar karşısında kamusal eylemlerin, sınırlı olan kamu kaynaklarının ve kullanılan toplumsal araçların tanımlanması gerekmektedir. Bu anlamda kamu politikalarının karmaşıklığı ve gücünü tanımlamak açısından değerlendirilmeleri gerekmektedir.

Değerlendirme, elde edilen uygulama sonuçları hakkında bir ölçüte bağlı olarak hüküm vermektir. Bu tür çalışmalar sosyal araştırmalar bağlamında yürütülen sistematik uygulamalardır. Değerlendirme, belirsizlikleri azaltmak, karar alımına yardım etmek, etkililiği verimliliği artırmak için kullanıcılara bilgi sağlayan sistemli bir çalışmadır (Papazian, 2008).

Yönetimsel işlevler arasında yer alan değerlendirme ile *kontrol*, *pilotaj* ve *denetim* arasındaki ayrımı net olarak ortaya koymak gerekir (Fouquet, 2011: 12). Bir anlamda değerlendirme, karşılaştırmayı özetlemek veya süreci izlemek değildir. Değerlendirme, pilotaj, kontrol ve denetim gibi kamu politikalarına bakış (yöntem) biçimlerinden ayrılır.

*Kontrol*, çerçeveyi belirleyen yasal metinlere (yasa, tüzük, yönetmelik, kararname ve genelge) uyumluluğu teyit etmek için yürütülen bir çalışmadır. Şayet uygulama ile bu yasal metinler arasında bir uygunsuzluk varsa sonuç olarak bir yaptırıma başvurmak gerekir.

*Pilotaj*, (Fransızca pilotage sözcüğü; yönetimin denetimi anlamında) eylemlerin uyumluluğunu izlemektir. Referansı hukuki kurallar veya muhasebe kuralları değildir; fakat dönem başında belirlenen program ilkelerine uygunluk araştırılır. Pilotaj çalışmalarında dönem başında belirlenen programa uygunluk aranır. Örneğin, herhangi bir yerleşim yeri için önceden birçok hizmetin üretilmesi öngörülebilir. Bu anlamda iş sözleşmeleri kurulur. Her ay planlanan bu işlerin ne kadarının gerçekleştirildiği teyit edilir. Eksiklik durumlarında yönetim ile diyalog kurulur ki planlanan işlerin yolunda gitmesi sağlanabilsin. İşte tüm bu çalışmalar pilotaj faaliyetleri olarak adlandırılabilir (Fouquet, 2011: 12).

İlke olarak *denetim*in amacı riski azaltmaktır. Denetimden sorumlu denetçi (iç veya dış) mesleki standartlar açısından hızlı bir irdelemede bulunur. Üretilen mal

veya hizmetlerde hukuki kurallara uygunluk yoksa ve üretilen ürünler program veya mesleki standartlardan yoksunsa ilgililere uyarılarda bulunur. Bu konuda bilgi ve beceri eksikliği olan operatörlere öneriler sunar.

*Değerlendirme*, kamusal eylemleri, elde edilen sonuçları iyileştirmeyi, elde edilen ile beklenen arasındaki farkı ölçümleyerek açıklamayı amaçlar. Değerlendirme ancak bir sürü analizi gerektirir. Böylece stratejik ve operasyonel kararlara katkı sağlanır ve eylemlere bir anlam verilir (Fouquet, 2011: 12). Tüm bu örgütsel işlevler karşılaştırılacak olursa; kontrol yasal süreci araştırır; pilotaj öncelikle uygulamalarla ilgilendirir; değerlendirme ise sonuç ve etkileri dikkate alır.

Değerlendirme genel olarak amaçların uygunluğunu sorgulamayı öngörür. Değerlendirme, ölçüme tabi tutulacak kamu politikalarına göre uygun referansları tanımlamakla işe başlar. Sonuç olarak burada önemli olan halkın ihtiyaçlarına cevap verecek kamu politikalarını iyileştirmektir. Değerlendirme, özellikle sistemin analizcileri tarafından gözlemlenenler ile beklenenler arasındaki farkı analiz etmeyi ve anlamayı hedefler. Bu bağlamda değerlendirme, çeşitli tarihlere, süreci çeşitli bakış açılarından anlamayı gerektirir (Fouquet et Perriault, 2010: 33).

**Çizelge 4:** Kontrol, Pilotaj, Denetim ve Değerlendirme Karşılaştırması

	<b>Kontrol</b>	<b>Pilotaj (yönetimin denetimi)</b>	<b>Denetim</b>	<b>Değerlendirme</b>
<b>Kavram, Nesne</b>	Kurallara uygunluğu denetler	Yürütülen eylemleri izler	Riskin azaltılması	İhtiyaç-Etki iyileştirmesi; Beklenen ile elde edilen farklılığın açıklanması
<b>Normlar Referanslar</b>	Yasal metinler	Önceden belirlenmiş olan program	Mesleki standartlar	Amaçların referans olarak inşa edilmesi
<b>Sonuçlar</b>	Farklılık durumunda yaptırım gerektirir	Yönetim ile diyalog kurma	Uyarı ve öneriler	Toplumun ihtiyacına uygun olan stratejik, operasyonel kararlara yardım

**Kaynak :** (Fouquet, 2011: 12).

Çizelge 4’de görüldüğü üzere denetim, pilotaj ve kontrol gibi kavramlar değerlendirme kavramına yakın kavramlardır. Ancak değerlendirme araçları, normatif sonuçları ve açıklamaları bakımından diğerlerinden ayrılmaktadır. Değerlendirme sadece politikaların etkilerini veya eylemlerin değerliliğini araştırır. Bir anlamda değerlendirme misyonun tamamlanmasına yöneliktir. Değerlendirme süreç içerisinde sonuçlara ulaşmaya ve çalışanlara rehberlik etme hedeflerini taşımaktadır (Comissariat General du Plan, 1992: 5). Kısacası değerlendirme kamu yönetimlerinde verimliliği araştırır. Demokratik bir değerlendirme kamuoyu tartışmalarını, şeffaflığı ve dolayısıyla kaliteyi artırır.

## **5.1. Ölçütler ve Tanımları**

Kamu politikaları değerlendirmesi politika analizinin son aşaması ve en önemli bölümü olarak kabul edilebilir. Değerlendirme, siyaset bilimciler tarafından genellikle kamu politikalarının etkililiğinin, verimliliğinin ve değerinin takdir edilip saptanması biçiminde tanımlanmaktadır. Genel bir tanıma göre politika değerlendirmesi, kamu politikasının sonuçları hakkında bilgi edinmektir (Dye'den akt: Çevik ve Demirci, 2012: 63). Başka bir tanıma göre ise bir kamu politikası değerlendirmesi, ortak (kamusal) hedef ve amaçları karşılama ulusal bir programın genel etkililiğinin ölçülmesidir (Wholey ve diğ. akt: Çevik ve Demirci, 2012: 63). Diğer bir siyaset bilimci olan Nachmas'ın yaptığı tanıma göre ise "kamu politikaları değerlendirme araştırması, uygulanan kamu politikalarının ve mevcut kamusal sorunların etkilerinin tarafsız, sistematik ve deneysel incelemesidir".

Bazı tanımlamalar değerlendirmeyi ilke olarak bilişsel bir aktivite olarak kabul etmektedirler. KPD etkileri ölçmek ve tanımlamaktır. KPD önceden belirlenen amaçlara ulaşmaya yönelik üretilen politikaların etkilerini belirleyen finansal, hukuki, idari araçları kullanan bir araştırmadır (Comissariat General du Plan, 1992: 4).

Bir kamu politikasının analiz ve değerlendirilmesinde bazı kavramların tanımlarının yapılması gerekir. Bu kavramlar politika çıktıları, politika sonuçları ve politika etkileridir. Burada politika çıktıları ve sonuçları arasında bir fark olduğunu söylemek gereklidir. Politika çıktıları, yönetimlerin yaptığı; örneğin sosyal güvenlik ödemeleri, devlet hastanelerinin sunduğu sağlık hizmetleri, devlet okullarının verdiği eğitim hizmetleri ve diğer kamu hizmetleri gibi, şeylerdir. Buna karşılık politika sonuçları ve etkileri bundan daha öte bir şey olup, ilgili kamu politikası tarafından sağlanan çevrede (toplumsal, siyasal veya ekonomik) siyasal sistem içerisinde olan değişikliklerdir. Örneğin, konut edindirme konusunda düşük gelirli gruplara verilen kredi miktarı, toplu konut politikasının bir çıktısıdır. Ancak onun sonucu, konutu bulunmayan insanları gecekondu yapmaktan alıkoymak olabilir (Çevik ve Demirci, 2012: 64).

Uygulanan politika sonuçları bu tür hizmetlerin yararlanıcılara sağladığı yararlarıdır; etkiler ise uzun dönemde ortaya çıkacak değişikliklerdir. Örneğin sağlıklı bir toplumun yaratılması gibi bir durum etki olarak kabul edilebilir.

Tüm değerlendirme uygulamaları amaç, araç ve sonuç kavramlarından hareket eder; etkililiği, verimliliği, uygunluğu, tutarlılığı ve akılcılığı esas alır (Collectivités Locales, 2007). Kamusal bir eylemin değerlendirilmesinde genellikle etkililik, verimlilik, uygunluk, iç tutarlılık ve dış tutarlılık olmak üzere beş tür kriter esas alınmaktadır. Bunlardan ilk ikisi nicel analizi; diğer üçü ise nitel analizi gerektirmektedir. Bunların yanında halkın memnuniyeti gibi kriterler de anketlerle ölçülebilir. Bu kriterlerden her biri kendine özgü bir değer içermektedir (Millot, 2010).

**Verimlilik:** Verimlilik politikanın etkililiği ile maliyeti arasında paralellik kurar. Klasik bir açıklama olarak iki soru verimliliğin analizine katkı sağlar: Ulaşılan amaca daha az bir maliyetle ulaşılabilir mi? Aynı harcama ile daha üst düzeyde bir amaca ulaşılabilir mi? Kısacası verimlilik, uygulamaya konulan araçlarla kamusal eylemlerin sonuçları arasındaki oranı ifade eder. Bu kriter ile “*Araçlar ve sonuçlar arasındaki oran toplum üzerinde sürdürülebilir bir etkiye sahip mi?*” sorusuna yanıt aranılır.

**Etkililik:** Gerçekleştirilen eylem sonucu ulaşılan amaç düzeyi ile başlangıçta (eylem öncesi) belirlenen amaç arasındaki oranı ifade eder (Millot, 2010). Kısacası amaçlara göre ulaşılan sonuçları ölçer ve kamusal eylemlerin etkilerini gösterir; amaçlar arasındaki ilişkileri tanımlar. Bu kriter ile “*Elde edilen sonuçlar nelerdir? Amaçlara ulaşıldı mı?*” sorularına yanıt aranılır.

**Uygunluk:** Kamusal eylemlerin uygunluğu amaçlara bağlı olarak uygulamaya konulan eylemler başlangıçta ortaya konulan problem durumunun gereksinimlerini karşılamasıdır. Burada politik amaçların belirli ve gerçek ihtiyaçları karşılama düzeyi araştırılır (Millot, 2010). Kısacası uygunluk, politik amaçlarla çözülmek istenilen problem veya karşılanmak istenilen ihtiyaç arasındaki uyumdur. Bu kriter ile “*Kamusal eylemin toplumsal ihtiyaca cevap veriyor mu?*” sorusuna yanıt aranılır.

**İç Tutarlılık:** Kamusal eylemlerdeki uygunluk öngörülen amaçlarla müdahale yöntemleri dolayısıyla uygulama araçları arasındaki ilişkiye dayalıdır. Bu anlamda kullanılan araçların öngörülen amaçlara ulaşmaya katkı düzeyi araştırılır (Millot, 2010). Kısacası iç tutarlılıkta kullanılan araçlar ve politik amaçlar arasındaki uyum dikkate alınır. Ayrıca farklı amaçlardan hiç birisinin bir diğerine karşı olmaması gerekir. Bu kriter ile “*Tahsis edilen araçlar öngörülen işlemsel (operasyonel) amaçlarla oranlı mı?*” sorusuna yanıt aranılır.

**Dış Tutarlılık:** Günümüzün karmaşık toplumlarında bir kurumun uygulamaya koyduğu bir eylem bir diğer kurumun uygulamasına karşı olmamalıdır. Bu anlamda kamusal eylemlerin amaçları eş zamanda diğer kamusal eylemlerin amaçları ile çelişmemelidir. Kısacası değerlendirilen bir politika ile diğer politikalar arasındaki uyum dış uygunluk olarak tanımlanır. Bu kriter ile “*Yönetilen eylemler arasında paralellik var mı?*” sorusuna yanıt aranılır.

Verimliliği ölçmek için bilgi sistemini kurmak gerekir. Etkililiği ölçmek için ise amaçların açık bir biçimde tanımlanması gerekmektedir.

## 5.2. Özellikleri

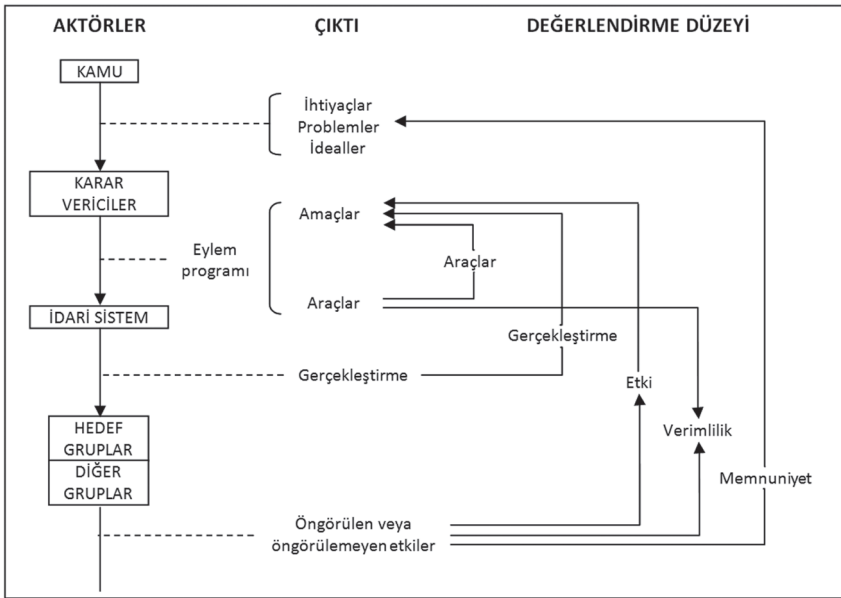
Kamu politikalarının değerlendirilmesi, süreç değerlendirmesi/ölçülmesi ve etki değerlendirilmesi/ ölçülmesi olmak üzere iki biçimde yapılabilir (Nachmas’dan akt: Çevik ve Demirci, 2012: 63). Süreç değerlendirilmesi ve ölçülmesi bir kamu politikasının belirlenen hedef ve amaçlara göre uygulanıp yürütülmesiyle ilgilidir. Etki değerlendirilmesi ise hedeflenen yönde bir kamu politikasının toplum, siyasal yapı

ve çevre üzerinde nasıl ve ne derece bir değişiklik yaptığının analizi ve araştırılmasını amaçlar. Bunlardan birini dışarıda bırakarak tek bir analiz ve inceleme yapmanın çok bir anlamı yoktur (Çevik ve Demirci, 2012: 63).

Değerlendirme konusu edilen kamu politikaları disiplinler arası oluşturulmuş bir yapıya göre analize tabi tutulmaktadır. Değerlendirmenin temel amacı, ortaya konulan kamu politikalarının etkisini belirlemeye ve ölçmeye çalışmaktır. Değerlendirme, sorulan sorulara bilgi birikimi ile cevap verme kapasitesine sahip olarak geleceğe hazırlanmaktadır. Bu anlamda sosyo-ekonomik veriler çerçevesinde tercih edilecek veya kaçınılacak kamu politikaları belirlenebilecektir.

Bir kamusal aksiyonu değerlendirme, derlenen bilgiler ve gerçekleştirilen analizlere dayalı olarak formüle edilen değerlendirme kriterleri açısından eylemin iyi veya kötü olduğu sonucuna varmaktır. KPD'nin ilkesel olarak iki amacı bulunmaktadır: Birincisi tahsis edilen kaynaklar ve önceden belirlenen amaçlar dikkate alınarak uygulanan kamu politikalarının sonucunu ölçmektir. KPD öncelikle etkililiği ve verimliliği hesaplamakta ve böylece kaynakların iyi kullanılmasına katkı sağlamaktadır. KPD'nin ikinci amacı ise kamusal eylemlerin iyileştirilmesini öngörmektedir. KPD kamusal eylemlerin uygunluk ve tutarlılık değerlendirmeleri ile adeta bilişsel bir boyut taşımaktadır. Böylece geleceğe yönelik kamusal eylem önermek mümkün olmaktadır (Millot, 2010). Değerlendirme akılcılığa ve şeffaflığa katkı sağlar; ancak aynı zamanda para ve zaman kaybı demektir.

Şekil. 2: Değerlendirme Tipleri



Kaynak: (Nioche, 1982: 34).

Değerlendirme kamusal aksiyonların etkilerini ölçmeyi içermektedir; Şekil 2'de görüldüğü üzere bu değerlendirme çeşitli düzeylerde yapılmaktadır. Klasik denetim sistemi sadece finansal göstergeleri dikkate alır, planlar ve bunu uygulama programlarında gösterirdi. Doğal olarak bu tür irdeleme girişimlerin sonuç bilgilerinden yoksun kalırdı. Değerlendirme ise politik çerçevede idarenin eylemleri ile ne tür sonuçlara ulaştığını hesaplayabilmektedir. Örneğin, *hastanelerde ne kadar yatak sayısı kullanıma hazır hale getirildi, iyileştirildi? Sağlanan kredilerle toplumda ne kadar girişimci yaratıldı? İnsanların kurallara uyması için ne kadar suça yaptırım uygulandı?* Bu tür ölçümler kurumların değerlendirme çizelgelerinde görülebilir (Nioche, 1982: 35).

KPD amaçlar arasında ilişki kurarak; değişik biçimlerdeki kamusal eylemlerin uygulanma biçimini göstermeye yöneliktir. Ayrıca kamu hizmetlerinin tanıtılmasında kullanılan bir araçtır. KPD uygulamada yararlanılan hukuki, finansal ve idari araçların sonuçlarını, başlangıçta belirlenen amaçlarla karşılaştırır.

KPD denetleme çalışmalarından farklıdır; çünkü KPD politikaların etkililiğini araştıran, buna karşılık teknik veya idari açıdan normlara uyulup uyulmadığını araştırmayan bir süreçtir. Değerlendirme denetlemeden farklı olarak düzenliliğe, doğruluğa bağlıdır. Böylece performans geliştirmeye ve sonuç için uygulamaların yerindeliğine tanıklık eder (Collectivités Locales, 2007).

KPD aynı zamanda kurumlarda iç ve dış denetime yönelik olarak tamamlayıcı bir işlev görür; çünkü yürütülen politikanın etkililik, verimlilik ve ekonomikliğini ölçer. Başarı ya da başarısızlığın nedenlerini ortaya koyar, etkileri tanımlar, kamusal eylemlerin işleyiş biçimini ortaya koyar.

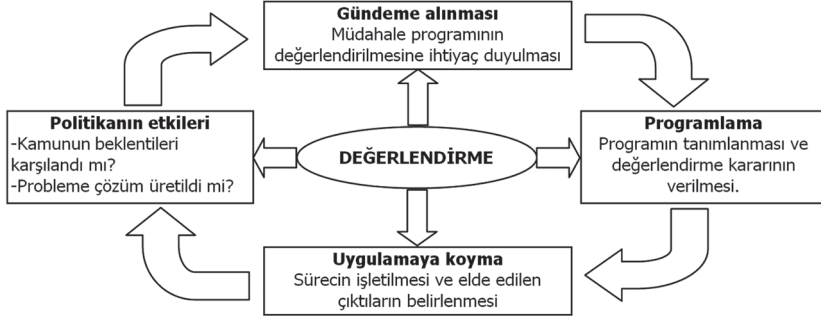
Değerlendirme, geçmiş deneyimlerden yararlanarak geleceği görebilmeyi, geleceğe yönelik düşünebilmeyi öngörür. Değişen toplumda kamu politikalarının etkilerini ortaya koyar. Kamusal eylemlerin iyileştirilmesini ve modernizasyonunu sağlar.

Meny ve Thoenig'e göre KPD sosyal yaşamın özel alanlarında ve fiziksel çevrede hükümet müdahalelerinden kaynaklanan etkileri irdelemeyi içerir. Kısacası değerlendirme, bilinen değerlere göre politik düşünceleri dile getirmek ve bu temelde bilgi üretmektir (Bertrand, 2008).

### **5.3. Uygulanması**

Bir kamu politikasının değerlendirilmesinde neden-sonuç ilişkisi dikkate alınır. Çünkü değerlendirme bir politikanın uygulanma öncesi ve sonrası arasındaki farkları görmek için yapılır. Böylece politikanın etkilerini öğrenmek mümkün olabilir (Çevik ve Demirci, 2012: 65).

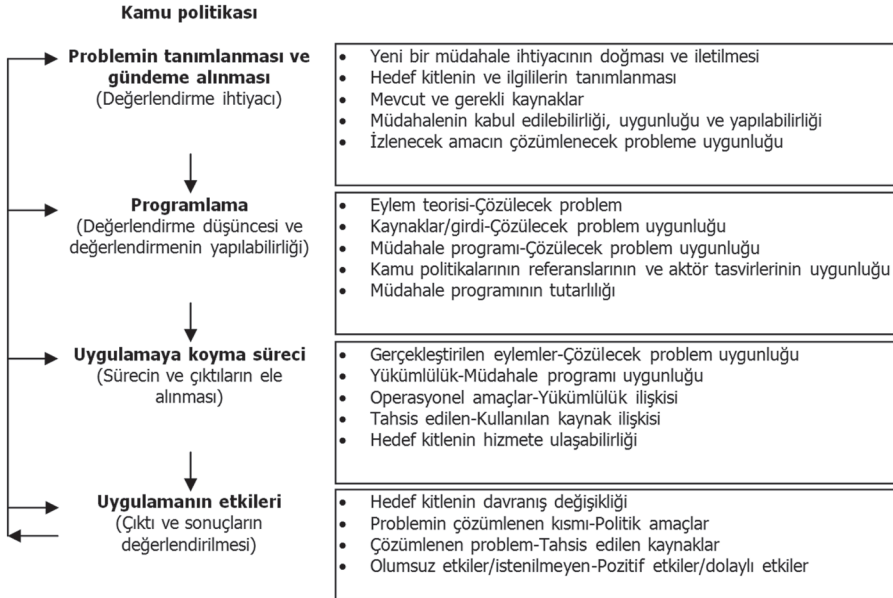
Şekil 3: Değerlendirme Programının Evreleri



Kaynak: (Papazian, 2008: 20).

Değerlendirme temeldeki ilişkileri açıklamaya yönelik, hipotezlere dayalı olan politik uygulamaları incelemeyi öngörür. Örneğin, genç işçi istihdamını artırmak amacıyla işletmelerin vergi yüklerinin azaltılması, gerçekte hipoteze dayalı bir öngörüdür. Politikalar sosyal değişim teorisi olarak kabul edilebilir; değerlendirme süreci neden ile (*eylem programı*) etki (*beklenen sonuçlar*) arasındaki ilişkiyi doğrulamaya yöneliktir. Böylelikle teorik olan hipotez test edilmektedir. Birçok araştırma yöntem ve tekniğinden yararlanan değerlendirme uygulamaları, aslında ampirik araştırma yaklaşımını benimsemektedir (Nioche, 1982: 36).

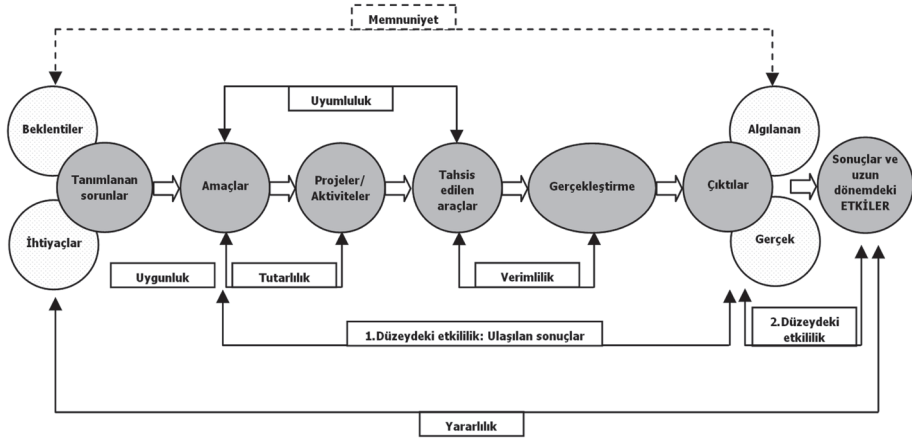
Şekil 4: Örnek Bir Değerlendirme tablosu



Kaynak: (Papazian, 2008: 21).

Değerlendirme çalışmalarında anket çalışmalarına, istatistikî analizlere ve örnek olay incelemesine yer verilir. Bir politikanın değerlendirilmesi değişik kaynaklardan elde edilen farklı enformasyona başvurmayı gerektirir. Ancak tüm bu çalışmalar nesnellîği ve güvenirlîği güvence altına almalıdır. Değerlendirme raporlarında birçok öneri yer alabilir. Değerlendirme raporu, metodolojiyi, tanımlamaları yapılan çalışmaların özetini, yeni bilgilerin analizini ve değerlendirme süreci yorumlamalarını içerir (Comissariat General du Plan, 1992: 27).

Şekil. 5: Politik Değerlendirme Süreci



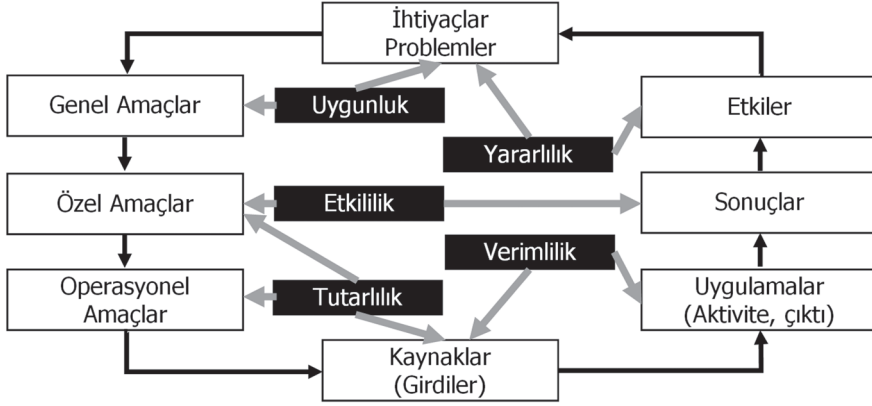
Kaynak: (ADN Organisation, 2010: 9).

KPD kamuoyu tartışmalarını aydınlatmak ve karar alımına katkı sağlamak amacıyla etkililik, verimlilik ve uygunluk bakımından kamusal programların değerlendirilmesidir. Bir eylemin etkilerini hesaplamak için bir modelin değerini irdelemeyi içerir. Politikaları değerlendirme yönetimi, kamu yararı adına yapılır ve tüm görüşleri dikkate alır. Değerlendirme işlemleri stratejileri, kararları açıklamak zorundadır (Fouquet, 2011: 9).

Şekil 6'da görüldüğü üzere genel amaçlar çerçevesinde birçok program ve proje uygulamaya konulur; özel amaçları ise işlemsel amaçlar izlemektedir. Örneğin, ulaşım sistemlerinde genel amaç yol güzergâhında ortaya çıkacak ölüm olaylarını azaltmak ise; özel amaç, yolda düzenlenecek çalışmalar ile kara noktaları ortadan kaldırmak olabilir. Söz konusu yolda uyulması gereken kuralları yolu kullananlara benimsetmek ise ancak özel bir program ile (özel amaç) sağlanabilir. Her özel programı işlemsel (operasyonel) bir program izler; onu da eylemler takip eder. Genel amaçlar problemin veya ihtiyaçların belirlenmesinden itibaren tanımlanır. Genel amaçlar ile ihtiyaçlar/problemler arasındaki uygunluk, kamu politikalarının derlendirilmesinde kullanılmaktadır (Fouquet, 2011: 10).



Şekil 6: Değerlendirme Boyutları ve Ölçütleri



Kaynak: (Fouquet, 2011: 10).

Şekil 6'nın sol-altında yer alan işlemsel amaçlar (*operasyonel*) idarenin aktiviteleri olarak ifade edilen eylemlerin gerçekleştirilme düzeyi ile ölçülür. Her bir politika program veya aksiyon; hukuki, finansal, insani kaynakları gerektirir. Yol güvenliği ve kara noktaları azaltma örneğine tekrar dönülecek olunursa; sorumlu yönetim birimin gerçekleştirdiği yatırım miktarı elde edilen göstergeler yardımı ile anlaşılabilir. Örneğin hız denetimi çerçevesinde yol güzergâhına konulan radar sayısı bir göstergedir. Şekil 6'daki özel amaçlar düzeyi sonuçların değerlendirilmesine karşılık gelmektedir. Yol güvenliği çerçevesinde ortadan kaldırılan kara noktalar örneğimizdeki ulaşılan sonuçlar olacaktır (Fouquet, 2011: 11).

Yine Şekil 6'da görüldüğü üzere etkilere karşılık gelen genel amaçlar genellikle uzun dönem sonunda ortaya çıkarlar ve doğal olarak ölçümleri de geç gerçekleşir. Örneğin karayollarında ölenlerin sayısının azalması, yol güvenliği politikalarının etkileridir. Ancak bir kamu politikasının beklenmeyen etkileri de ortaya çıkabilir.

KPD birçok kritere göre sonuçlanır ve amacına ulaşır. Öncelikle ortaya konulan problem ile yönetilen aksiyon arasındaki tutarlılık gözlemlenir. Arkasından araçlarla eylemler arasındaki ilişkiyi ölçen tutarlılık araştırılır. Bu süreçte aynı zamanda gerçekleştirme, sonuçlar, etkiler ve amaçlar arasındaki ilişkiyi ortaya koyan etkililik ölçülür. Daha sonra da harcamalarla elde edilen sonuçlar arasındaki oranı gösteren verimlilik ölçülür. *Örneğin*; bir verimlilik politikası çerçevesinde, istihdam hacmi yaratılması amacıyla, üstesinden gelinen işsizliğin yol açtığı maliyetler, ülkenin bir önceki dönemi ile veya komşu bir ülkenin benzer maliyetleri ile karşılaştırılabilir.

Değerlendirme, kamu politikalarının farklı uygulama aşamalarında gerçekleştirilmektedir. Bu anlamda kamu müdahalelerine (kamu politikaları

anlamında) farklı aşamalarda rehberlik eden farklı değerlendirme boyutları bulunmaktadır. Bu boyutlar, politikanın uygulanma öncesi, uygulanma esnası ve uygulanma sonrası değerlendirme olarak adlandırılmaktadır (Millot, 2010):

- *Uygulama öncesi değerlendirme (ex ante)*: Bu tür değerlendirme probleme çözüm üretecek müdahale biçimini iyileştirecek eylemin uygunluğunu ve tutarlılığını sağlar. İstenilen veya istenilmeyen etkilerin önceden görülmesini kolaylaştırır. Bu tür değerlendirmede çevre analizi yorumlama ve yargılamalara rehberlik edebilir ve çevresel etkiler önceden görülebilir.

Bir tasarımın veya hazırlığın gelecekteki etkilerini tahmin etmek ve yapılabilirliğini incelemek *ex ante* bir değerlendirmedir.

- *Uygulama sürecinde yapılan değerlendirme (concomitante)*: Bu tür değerlendirme politikanın sadece bir yönü ile ilgili olabilir ve genellikle uyuma yönelik bir çalışma olarak kabul edilebilir. *Concomitante* değerlendirme politik uygulamalarla birlikte yürütülen değerlendirmedir.

- *Uygulama sonrası değerlendirme (ex post)*: Bu tür değerlendirme, kamu politikaları ile ilgili ölçülebilir eylemlerin sonuçlarının bütünü olarak tanımlanabilir. Tamamlanan, sonuca varılan bir politik uygulamanın geçmişini ilgili belge ve bilgileri incelemeyi *ex post* değerlendirme öngörür.

#### 5.4. Yararları

Kamu politikalarını değerlendirme sürecinin yararları şu şekilde özetlenebilir (Collectivités Locales, 2007):

- Değerlendirmenin eylemsel boyutu yanında bilişsel bir boyutu bulunmaktadır. KPD kamusal eylemler hakkında katılımcı aktörlere bilgi sunar; böylelikle uygulama sürecini aydınlatır ve etkilerini ortaya koyar.

- Değerlendirme normatif bir amaca sahiptir. Bu anlamda değerlendirme kamu politikaları analizi konusunda bir değer yargısı oluşturmayı öngörür.

- Değerlendirme araçsal bir amaca sahiptir. Kamu politikalarının toplum üzerindeki etkilerini, amaçsal olarak değerlendirir ve ölçer. Yönetimin uyumunu, eylemlerin iyi yönetilmesini sağlar.

Üzerinde uzlaşılan raporlar ve kabul edilen ölçüler değerlendirme sürecinde paydaşlarla birlikte paylaşılır. Paylaşılan tüm bu bilgiler karar sürecini kolaylaştırmaktadır. Kamu politikalarının oluşturulmasında karar sürecinin kolaylaşması, değerlendirmenin en önemli yararlarıdır denilebilir.

#### 5.5. Uygulamada Dikkat Edilecek Hususlar

Kamu politikalarının etkileri şu boyutları içerebilir (Dye'den akt: Çevik ve Demirci, 2012: 64): Bunlar, değerlendirme yapılırken göz önüne alınması gereken önemli hususlardır.

- Politikanın hedeflenmiş ve amaçlanmış grup veya yerlerdeki etkileri,
- Politikanın diğer gruplar üzerindeki veya yerlerdeki etkileri,
- Var olan koşullar ve durumlar üzerindeki etkileri kadar gelecek durumlar ve koşullar üzerindeki olası etkileri,
- İlgili kamu politikasına tahsis edilen kaynaklar bağlamında politikanın doğrudan maliyetleri,
- Bu politikanın kabul edilip yürütülmesi yüzünden başka alternatif şeyleri yapma fırsatlarını kaybetme de dâhil, kamu politikasının dolaylı maliyetleri.

Değerlendirme herkes için kullanılabilir ve anlaşılabilir bilgileri üretmelidir. Bu anlamda çalışma içerisinde ilgili sorulara ancak yanıt bulunabilir. Değerlendirme çalışmalarında süre sınırlarına uyulmalı ve toplumsal açıdan çalışma bilişsel bir getiri taşımalıdır. Toplumsal sorunlarla ilgili olarak kamuoyunun düşüncelerine, yargılarına yer vermelidir. Bu anlamda politik araştırma ve düşünceleri geliştirmelidir (Comissariat General du Plan, 1992: 4).

Değerlendirme güvenilir olmalıdır. Bu da bilimsel değerliliği ve bilgilerin gerçekliğini gerektirir. Sağlıklı bir sonuca ulaşabilmek için teknik bilgiler derlenmesinde ve analizinde istatistikî yöntemlerden yararlanılmalıdır. Değerlendirmeden elde edilen sonuçların kişi, kurum veya başka bir değerlendirmeden etkilenmeyecek biçimde nesnel ve şeffaf olması gerekir.

Çalışma kalitesi süre, doğruluk ve dürüstlük ilkelerine uygun olmalı; ayrıca değerlendirme verileri sadece yapılan gözlemlerden elde edilmiş olmalıdır. Değerlendirmede genelleme olasılığı olmalı ve her türlü benzer çalışmalara eşlik etmelidir.

## 6. TÜRKİYE'DE KAMU POLİTİKA DEĞERLENDİRMELERİNİN YAPILABİLİRLİĞİ

Yeni kamu yönetimi bağlamında Türkiye'de reforma yol açan süreçte artık devletten temel beklenti, devletin düzenleyici yönüyle ön planda olması ve liberal ekonomi politikalarına uygun olarak diğer aktörleri de yönlendirmesidir. Bu yeni konum ve görev ise düzenleyici devlet olarak kavramlaştırılmakta ve bu yöndeki çalışmalar da *düzenleyici etki analizi* bağlamında ortaya çıkmaktadır. Düzenleyici etki analizi OECD'nin kavramsallaştırdığı ve yapılan bir yasal işlemin ya da alınan bir kararın çevrede yarattığı etkinin ölçülmesine dayanan bir etki aracıdır (Övgün, 2013: 65).

Günümüz Türkiye'sinde değerlendirme kurumlarının ve bilgi birikimlerinin ne düşünce düzeyinde ne de idari uygulamalar temelinde oluşturulmadığı açıktır. Sadece yasal düzenlemeler konusunda bazı gelişmelerin kaydedildiği gözlenmektedir.

Değerlendirme faaliyetlerine olanak sağlayan stratejik planlama konusunda da eski Devlet Planlama Teşkilatının çeviri niteliğinde çalışmalar yaptığı görülmektedir.

Herhangi bir alanda bir gelişmenin sağlanabilmesi için öncelikle düşünce düzeyinde, sonra yasal zeminde daha sonra da uygulama düzeyinde gerekli çalışmaların yürütülmesi gerekmektedir. Bu alanda Türkiye’de yeterli bilimsel çalışmaların da yapılmadığı görülmektedir. Oysa eğitim, sağlık, ulaşım, adalet hizmetleri konusunda gerekli değerlendirmelerin yapılması gerekmektedir.

Türkiye’de düzenleyici etki analizine ilişkin ilk düzenlemeler uygulanma şansı bulamamış 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu kapsamında ele alınmıştır. Bu düzenlemede “*Yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için düzenleyici etki analizi yapılır*” denilerek kamu yönetiminin yeni ilkelerinden biri olan düzenleyici etki analizinin önü açılmıştır. Bu konudaki ilk hukuki düzenleme ise 2006 yılında çıkarılan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Aslında 2003 yılında çıkarılan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda da düzenleyici etki analizi ile ilgili bir hükmü görmek mümkündür. Kanunun 5. maddesinde bütün kamu idarelerinin maliyet-fayda analizi yapmaları gerektiği belirtilerek düzenleyici etki analizine atıfta bulunulmuştur (Övgün, 2013: 65). Bu anlamda düzenleyici etki analizleri bir değerlendirme çalışması olarak görülebilir.

Yönetmelikte, düzenleyici etki analizi, hazırlanacak bir taslağın bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme olarak tanımlanmaktadır. Bu düzenlemelerin nasıl hayata geçirileceği ise 2007 yılında çıkarılan bir rehber ile somut bir yapıya kavuşturulmak istenmiştir. Bu rehberde problemin ve tarafların tespiti, hedeflerin belirlenmesi, alternatif çözüm yollarının araştırılması, etki analizinin saptanması, danışma, denetim ve uygulama gibi hususlara yer verilmektedir (Övgün, 2013: 66-67).

Türkiye’de kamu politikalarının değerlendirilmesi konusunda ilke ve uygulamalarda çeşitli sosyal, politik engellerle karşılaşmaktadır. Bu tür engeller önemlidir ve bu tür engeller karşısında değerlendirme yapmak oldukça güçtür; çünkü davranışları, kurumsal gelenekler ve kurumsal kültür etkilemektedir.

Türk parlamentosunun ve Türk yargısının yürütme erkini denetlemedeki yetersizliği; parlamentoda başarılı çalışmalar yapabilecek gerekli komisyonların kurulamaması; dördüncü güç sayılabilecek medyanın yetersizliği; aşırı merkezîyetçi yapı, değerlendirme faaliyetlerinin önünde birer engel olarak kabul edilebilir. Kısacası değerlendirme engelleri, idari engeller, metodolojik engeller ve gerekli yöntem ve tekniklerin bilinmemesi gibi nedenlerden kaynaklanabilir. Sayılan bu engellerin varlığından dolayı, kısa dönemde Türkiye’de kamu politikalarını değerlendirme çalışmalarının başarı ile yürütülebileceği ihtimali oldukça zayıf gözükmektedir.

Kısacası çalışmanın başında da ifade edildiği gibi kamu politikaları analizi ve kamu politikalarını değerlendirilmesi gibi çalışmalar yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde ele alınan konulardır. Bu tür yeni uygulamaları başlatabilmek için birikimli insan kaynağına, finansal kaynaklara ve yeterli araç-gerece sahip bulunmak gerekmektedir. Bu anlamda Türkiye’de alanında bilgi birikimine sahip, gerekli bilimsel araştırma ve incelemeleri yapabilecek yeterli sayıda elemanın bulunduğu söylenemez. Kamu politikalarının değerlendirilmesi adeta bir bilimsel analizdir ve bu konuda araştırma yöntemlerini, kuramlarını, istatistiki ve matematiksel analizleri bilmek gerekmektedir. Ayrıca bu konuda öncelikle hukuksal alt yapının oluşturulması ve yönetenler/yönetilenler açısından demokratik katılımcı anlayışın benimsenmesi, değerlendirme çalışmalarının olmazsa olmaz koşullarındandır. Kuşkusuz tüm bu koşullar öncelikle düşünce düzeyinde benimsendiğinde, yasal dayanaklar oluşturulduğunda ve yeterli kaynaklar (insan, finansal, fiziksel) sağlandığında başarılı olmamak için herhangi bir neden bulunmamaktadır.

## **7. SONUÇ**

Çalışma kapsamında anlatıldığı üzere KPD, süreç ve etki değerlendirmesini sağlamakta; karar vermeyeyardımcı olmak ve kolektif öğrenmeye imkân tanımaktadır. Burada söz konusu olan etki değerlendirmesi, toplum üzerindeki politik etkilerin bir tahminini öngörmektedir. Süreç değerlendirmesi politikaların uygulanması ile ve sorunun çözümlenmesi ile ilgilenmektedir. Süreç değerlendirmesinde sistemin analizi ile amaçlara ulaşmayı engelleyen veya destekleyen etmenler ortaya konulmaktadır. Böylece eylemlerin neden ve sonuçları ile birlikte anlaşılması kolaylaşmaktadır.

Değerlendirme çerçevesinde, kamusal alanda değişik görüş açılarını karşılaştırmak aslında bir demokrasi pratiğidir. Çünkü bu yöntemle kararlar sadece tepeden alınmamakta tüm aktörler tarafından oluşturulan bir kurul ve paydaşlar tarafından alınmaktadır. Bu bakımdan KPD çalışmalarının demokratik yönetime katkı sağlayacağı söylenebilir.

Değerlendirme yönetim enstrümanları arasında yer alan önemli bir tekniktir. Biçim olarak değerlendirme süreci politik uygulamaların ampirik olarak incelenmesini ve bilgilerin herkes tarafından açık bir biçimde anlaşılmasını sağlamaktadır. Bu nedenle kamu politikalarını değerlendirme sürecinin modern bir ülke olma yolunda olan Türkiye’de de yönetim uygulamaları arasına alınması gerekir.

KPD idari aksiyonlar konusunda medya mensupları, vatandaş ve parlamento tarafından ortaya konulan bir yargıyı ifade etmektedir. Değerlendirme değerlendirilen kamu kurumun politikaları ile birlikte çevresel koşullara uyumu sağlamakta ve kapasitesini artırarak söz konusu kurumu geleceğe hazırlamaktadır.

Değerlendirme, sadece idare tarafından değil diğer sosyal paydaşlar (*basın, üniversiteler, sendikalar, meslek odaları, tüketici dernekleri vb.*) tarafından da yapılabilir. Açıklığı benimsemiş bir toplumda değerlendirme, idari eylemler konusunda konuşmayı ve ifade özgürlüğünü sağlayan bir anlayış olarak formüle edilebilir. Bu anlamda KPD paydaşlar arasındaki iletişimi kolaylaştırır. Bu nedenle tüm yönetim birimlerinde değerlendirme faaliyetlerine para ve zaman ayırmak gerekir. Örneğin, ABD’de her bir program bütçenin % 1’i değerlendirme faaliyetlerine tahsis edilmektedir (Nioche, 1982: 56).

Gün geçtikçe değerlendirme konusuna ihtiyaç artmaktadır. Çünkü değerlendirme ilgililere yeni bilgiler kazandırmakta ve demokratik tartışmaları gündeme getirmektedir. KPD hatalardan kaçınmayı, geçmişten ders çıkarmayı, çoğulculuğu ve strateji geliştirmeyi sağlamaktadır (Nioche, 1982: 57). Ancak bu konuda sosyo-politik, idari ve metodolojik engeller bulunmaktadır.

Sonuç olarak denilebilir ki; bilimsel yöntemlerle yapılacak KPD gelecekte oluşturulacak olan tüm kamusal politikalar açısından bir örnek teşkil edecek ve kıt olan kaynakların etkili kullanımını sağlayacak; dolayısıyla da kamunun eylem gücünü geliştirecektir. Böylelikle de çözümde önceliği olan mevcut sorunlara kolaylıkla çözüm üretilebilecektir.

## KAYNAKÇA

- ADN Organisations (TY), Planification Strategique e-book, Acompagnement et Developpment Novateurs.
- Amar, Anne, Berthier Ludovic (2007), Le Nouveau Management Public: Avantages et Limites, RECEMAP.
- Bertrand, Fraçoise (2008), Evaluation du Politiques de Planification Regionale et Development Durable, UMR CITERES-MSH Villes et territoires.
- Collectivités Locales (2007), Evaluer Les Politiques Publiques, [www.collectivites-locales.gouv.fr/.../10\\_evaluer\\_les\\_politiques\\_publices.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/.../10_evaluer_les_politiques_publices.pdf).
- Comissariat General Du Plan (1992) Le Petit Guide de L'Evaluation, Conseil National de L'Evaluation, [http://atelierdeprojets.saone-et-loire.equipement.gouv.fr/fichier/pdf/521CSE\\_petit\\_guide\\_eval\\_cle5913d6.pdf?arg=86661221&cle=3c2687ce5cacca12d0298ad1c482d73b49f943f4&file=pdf%2F521\\_CSE\\_petit\\_guide\\_eval\\_cle5913d6.pdf](http://atelierdeprojets.saone-et-loire.equipement.gouv.fr/fichier/pdf/521CSE_petit_guide_eval_cle5913d6.pdf?arg=86661221&cle=3c2687ce5cacca12d0298ad1c482d73b49f943f4&file=pdf%2F521_CSE_petit_guide_eval_cle5913d6.pdf)
- Çevik, Hasan Hüseyin, Süleyman, Demirci (2012), Kamu Politikası, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Fouquet, Annie, Jacques, Perriault (2010), Evaluation Politiques Publiques, Politique de Recherche, Communication et Organisation, 38/2010,29-40.
- Fouquet, Annie (2011), L'Evaluation des Politiques Publiques en France, Methodes d'Evaluation des Politiques Publiques Actes du Seminaire, DREES, No: DICOM: 11- 025.
- Milbert, Isabelle (2010), Les Politiques Publiques Vues dans Leur Dimension Historique et Spatiale, Atelier "Politiques Publiques", 27 fevrier 2010.
- Millot, Guillaume (2010), L' Evaluation des Politiques Publique, Aide au Pilotage de L'Aksiyon Ministerielle, Analyse, no:19-Mai 2010.
- Nioche, Jean Pierre (1982), De L'Evaluation a L'Analyse des Politiques Publiques, Revue Française de Science Politique,32'e anne n'1, 1982.
- Övgün, Barış (2013), Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü, Nika Yayınevi, Ankara.
- Papazian, Katia Horber (2008), L'Evaluation dans le Cycle des Politiques Publiques, IDHEAP Journees Senegalaises de L'Evaluation, 28.29 et 30 Octobre 2008.
- Ünal, Mustafa Coşar (2013), Kamu Politikasında Tipolojik Yaklaşımlar, Kamu Politikası Süreci, (Ed. Alican Kaptı), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 189-203.
- Yıldız, Mete ve Sobacı, Mehmet Zahid (2013), Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi, Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, (Ed. Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı), Adres Yayınları, Ankara, s.114-129.