

## Etkinlikler - Voyvoda Caddesi Toplantıları 2004-2005

### Küreselleşme ve Kamu Yönetimi Reformu

#### İzak Atıyas

"Yönetişim", bir devletin yönetme biçimi olarak algılanabilir. Devlet söz konusu olduğunda da bir referans noktası vermek gerekir. Türkiye'de, toplum gibi devlet de ciddi dönüşümler içindedir; ülke çok derin bir krizden yeni çıkmış durumdadır ve bu krizin nedenleri arasında devletin iyi yönetilememesinin de olduğu, gazetelerde ve akademik ortamlarda yoğun bir biçimde tartışılmıştır.

Eğer Türkiye'de devletin çok yetkin olmadığı kabul ediliyorsa, "Yetkin bir devlet ne yapar?" sorusuyla tartışmaya başlanabilir. Bu konuda iktisatçıların verebildiği bir cevap vardır: Yetkin bir devlet kaliteli kamu politikası üretir. Yetkin bir devlet, günlük hayattan iş dünyasına her şeyin verimli işleyebilmesi için her şeyden önce bu kamu politikalarını vaktinde ve doğru olarak tasarlamalı, üretmeli ve hayata geçirmelidir. Siyaset üreten partiler ise, vatandaşların tercihlerinden toplumsal tercihler üreterek, hangi kamu politikalarının talep edildiğini belirlerler. Bu belirlemede, siyasi partilerin ve onları destekleyen toplumsal grupların bakış açıları ve çıkarları da belirleyici olur. İktidara gelen partiler bu kamu politikalarını tasarlamakla yükümlüdür. Tasarımlar meclise sunulur, mecliste kanun haline getirilir, bürokrasi ise bu politikaları etkin bir biçimde uygulamaya geçirir.

Küreselleşmenin önemli etkilerinden birincisi, mali akımların serbestleşmesi, sıcak paranın ortaya çıkması, ülkelerin mali sermayenin giriş çıkışlarıyla kırılgan hale gelmesi, mal dolaşımının tamamen serbestleşmesi, ticaretin artması gibi etkenlerin, ülkelere hem yeni riskler hem de yeni fırsatlar doğurmasıdır. Bu risk ve fırsatların Türkiye'nin yakın tarihinde önemli roller oynadığını söyleyebiliriz.

İkincisi, bu risk ve fırsatları en iyi değerlendirebilecek kurumsal yapıların ne olduğu konusundaki bilgi yaygınlaştırılır. Bu konuda da IMF, Dünya Bankası, Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşların önemli etkisi olur. Akademik dünya da bugün küreselleşmiş durumdadır; dünyanın herhangi bir yerinde ortaya çıkan bir çalışmaya, araştırmaya her an ulaşmak mümkündür. Küreselleşmeyle iyi yönetim için yaygın kabul gören uluslararası ölçütler, normlar, modeller de ortaya çıkar ve bir anlamda ülkeler kendilerini bu normlara göre ölçmek durumunda kalırlar.

Aynı zamanda ideolojiler de küreselleşir ve kamu politikaları üzerinde çok ciddi etkiye bulunur. Özelleştirme, serbestleşme ve kamu tekellerinin sona erdirilmesi, son 20 yıldır oldukça küreselleşmiş ve geçerliliği olan fikirlerdir. Bunlara ideoloji denmesinin nedeni, ülkelerin en iyi model olup olmadığını tartışmak durumunda bile kalamadan bu yöntemleri dikkate almak zorunda kalmalarıdır. Bu anlamda küreselleşme siyasi seçimleri sınırlar. Özelleştirme, serbestleşme, kamu tekellerinin sona erdirilmesi ve sektörlerin rekabete açılması, son 10-20 yıldır Türkiye'nin de yakından uğraştığı ve kendisi ayarlamaya, uyarlamaya çalıştığı küresel gerçeklerdir.

"Yönetişim" in en iyi tanımı, "devlet gücünün kullanılma biçimi" olacaktır. Yönetişimin niteliğinin ölçülebilmesi için birkaç önemli kıstas vardır. Öncelikle makroekonomik istikrar sağlanır; ülkeler her 5 yıl ya da 10 yılda bir krize girmezler, enflasyon düşük olur ve büyüme haddi yüksek olur; devlet piyasa eksikliklerine etkin bir biçimde müdahale eder. Artık piyasa mekanizmasının geçerli olduğu bir küresel dünya içinde yaşıyoruz, ancak piyasa mekanizması her şeyi çözebilen bir mekanizma değildir. Devletlerin yetkinliği aynı zamanda bu eksikliklere ne kadar yetkin bir biçimde cevap verebildikleri ile de ilgilidir. Ayrıca, savunma, yargı, eğitim, sağlık gibi birtakım çok önemli kamu hizmetleri söz konusudur. Yönetişim biçiminin iyi işleme durumunda, bu kamu hizmetleri etkin bir biçimde sunulur. Hukukun üstünlüğü sağlanır; yani, ortaya konan kuralların sadece belirli kişiler için değil, tüm toplum için geçerli olduğu ilkesi hayata geçirilir.

Başka bir önemli kıstas, toplumsal gruplar arasındaki anlaşmazlıkların en az maliyetli biçimde çözülmesidir. Bu anlaşmazlıklar sermaye sahipleri ile işçiler arasında, farklı inançlardaki gruplar arasında, ülkenin farklı bölümleri arasında olabilir; yönetim sistemini iyi kurmuş olan ülkeler bu çatışmaları göreceli daha az maliyetli biçimde çözerler.

Türkiye'yi böyle bir uluslararası karşılaştırmada değerlendirecek olursak, makroekonomik istikrar konusunda son 20-30 yıl içindeki performansın iyi olmadığı ortadadır. On yılda bir, daha önceki dönemlerde daha sık olmak üzere derin krizler geçirmiş bir ülke olduğundan dolayı, birinci kıstas konusunda Türkiye'nin durumu iç açıcı değildir.

Eğitim hizmetlerinde ise Türkiye'nin durumu, Avrupa Birliği'ne yeni katılmış olan ülkelerle kıyaslandığında zaman, okuma yazma bilmeyen kadın oranı ve okullaşma oranları itibarıyla düşüktür. Sağlık istatistiklerinde yine benzer bir sonuç elde edilir. Gelir dağılımı endeksine bakıldığında, Türkiye'nin durumu Brezilya, Meksika gibi Latin Amerika ülkelerine göre daha iyi olmakla birlikte Kore, Avrupa ülkeleri veya Avrupa Birliği'ne yeni katılan ülkelerle kıyaslandığında oldukça kötüdür.

Dünya Bankası'nın hazırladığı bir veri tabanından alınan yönetim göstergelerine bakıldığında, vatandaşların örgütlenerek seslerini devlete ne kadar duyurabildiklerine dair bir göstergede Türkiye'nin durumu Latin Amerika ülkelerine göre oldukça kötüdür; siyasi istikrar da keza yine aynı şekildedir. Sadece Latin Amerika ile değil, örneğin demokraside yeni geçmiş olan Polonya, Macaristan ile kıyaslandığında da siyasi istikrar açısından Türkiye'nin durumu çok parlak görünmemektedir. Yürütmenin, özellikle bürokrasinin etkinliği açısından göstergelere bakıldığında, örneğin Brezilya'ya göre daha iyi durumdadır, ama Latin Amerika geneline göre iyi değildir. Düzenleme, yani piyasaya yerinde müdahale edebilme kalitesi açısından Türkiye yine pek parlak gözükmemektedir. Hukuk devleti olma konusunda ise, Şili hariç Latin Amerika ülkelerine göre daha iyi durumdadır, ancak diğer ülkeler genelinde değerlendirilecek olursa, Bulgaristan'ın bile gerisindedir. Özetle,

yönetişim kalitesi açısından -Afrika ülkeleri hariç- genel olarak Türkiye'nin durumu, örnek alabileceğimiz veya denk görebileceğimiz ülkelerin verileri kıstas alındığında hiç de parlak değildir.

Bu durumu daha iyi analiz edebilmek için, konu hakkında nasıl düşünüleceğini kavramak ve dolayısıyla, devlet dediğimiz şeyin yönetim tarzını, yönetim birimlerini ve kurumlarını analiz etmek gerekir. Türkiye son 50 yıldır çok partili olma yolunda ilerlemiş bir ülke olduğu için, referans noktası demokratik bir model olmalıdır. Demokratik bir modeli referans aldığımız zaman da aşağı yukarı şöyle bir çerçeve ortaya çıkar: Demokrasilerde aslolan vatandaşdır. Devlet, esasında o vatandaşların ihtiyaçlarını gidermek ve ihtiyaç duyduğu kamu politikalarını geliştirmekten, hayata geçirmekten sorumludur; dolayısıyla aslolan vatandaşların tercihidir ama vatandaşlar yönetim işini tek başlarına yapamayacaklarına göre, birtakım kurumların varlığına ihtiyaç duyulur. Bu kurumları da devlet sunar. Esas olarak devleti oluşturan iki grup insan vardır: politikacılar, yani siyasi süreç içindeki aktörler ve bürokratlar, yani idari süreç içerisindeki aktörler. Vatandaşlar, ilk elde yönetme işinin yetkisini politikacılara verir. Bu aşamanın sonrasında ise siyasi rekabet ortamı, siyasi seçimler, propagandalar söz konusudur. Sonuçta bir kısım politikacı iktidara gelir ve vatandaşlar bu politikacılara yönetme işini, devleti yönetme yetkisini verirler.

Politikacılar kanun yaparlar; bu kanunları, yönetmelikleri, kuralları hayata geçiren ise bürokrasidir. Sadece Türkiye'de değil, bütün dünya ülkelerinde bürokrasi büyük bir kurumdur. Üretilen politikaları hayata geçirme yetkisini de politikacılar büyük ölçüde bürokrasiye verirler. Politikacılardan beklenen, kendi siyasi görüşleri doğrultusunda vatandaşlara verdikleri sözleri yerine getirmeleri, bürokrasiden beklenen ise kendilerine verilen yetkileri politikacıların beklentileri doğrultusunda hayata geçirmeleridir. Yetki devri denilen olay gerçekleşirken, yetkiyi devralan kişilerin de bu yetkiyi istismar etmemelerini, her birimin bir öncekine hesap vermesini sağlamak gerekir. Yetkin devletler bu hesap verme mekanizmalarını iyi kurmuş olan devletlerdir. Bürokrasi bir biçimde kendine yetki vermiş olan politikacıya kendinden beklenen işin ne şekilde yerine getirildiği konusunda hesap verebilmelidir. Aynı şekilde politikacılar da öyle bir mekanizma kurabilmelidir ki, yeri geldiği zaman vatandaşa bu hesabı verebilmelidir. Dolayısıyla, bir tarafta yetki devri mekanizması, diğer tarafta da hesap verme mekanizması söz konusudur.

İyi yönetimi olan ülkeler, hesap verme mekanizması iyi kurulmuş devletlerce yönetilirler. Siyasi partiler aslında vatandaş adına bu yetkiyi kullanır, ama kullandıkları yetkinin miktarı inanılmazdır, çünkü elinde devlet gücü vardır. Dolayısıyla yönetişimin kalitesi büyük ölçüde hesap verme mekanizmalarının nasıl kurulduğuna bağlıdır. Bu durumda temel sorun, devlet gücünün vatandaşın refahı yönünde nasıl kullanılacağıdır.

Yönetişim dendiğinde esas sorulması gerekenler; devlet gücünün istismar edilmesinin, kişisel çıkarlar için kullanılmasının nasıl önleneceği ve devlet gücünün hesap verebilirliğinin nasıl sağlanacağıdır. Medeni ülkeler 4-5 yılda bir gerçekleştirilen seçimler, anayasa ve kanunlar, bunların ihlali durumunda cezaı uygulamayı sağlayacak mekanizmalar gibi birtakım yöntemlerle bu koşulları sağlar. Dolayısıyla birtakım yazılı kurallar ve bu kuralları uygulayan -ordu ve polis gibi- bazı kurumlar vardır.

Etik kurallar gibi zaman içinde oluşmuş, bizzat bu kuralları uygulama biçimi, kabul edilebilir siyasi ve bürokratik davranış biçimleri -bir ülkede yalan söylemenin kabul edilebilir olup olmadığı- gibi, yazılı olmayan normlar söz konusudur. Medeni ülkeler, bu yazılı olmayan kuralları hayata geçirebilmiş, yönetim sistemini daha iyi kurmuş olan ülkelerdir. Bu kurallar bütünü, yönetim sisteminin kalitesini de belirler.

Bunun içinde bütçenin özel bir yeri vardır; çünkü, iyi bir bütçe sistemi hükümetin hesap vermesini sağlayabilir. Bütçe, bir anlamda hükümetin meclisten para harcama iznini alması demektir. İyi sistemlerde, yılbaşında taahhüt edilen harcama tablosunun yıl sonunda hesabının verilebilmesi gereklidir. Ayrıca, etkin bir bütçe sistemi, devletin etkin çalışmasına katkıda bulunur; daha da önemlisi, makro ekonomik istikrarın sağlanması için önemli bir araçtır.

Bu ilkelere ışığında Türkiye'deki yönetim sisteminde, son 20-30 yılda nasıl bir mirasın devralındığı konunun en can alıcı noktasını oluşturur. Geçtiğimiz 20-30 yılda, çok belirgin özellikleri olan bir siyasi sistemle karşılaşırız. Siyaset bilimciler, bu siyasi sistemin özelliklerini "popülizm" olarak adlandırır. Popülizm aynı zamanda aşağılayıcı bir laf olarak da kullanılıyor olsa da, gerçekten derinliği olan bir kavram olduğunu da kabul etmek gerekir. Siyasi sistemimizin çok önemli bir özelliği olan popülizm "siyasi sistemin, toplumsal gruplardan gelen talepler arasında makul bir denge sağlayamaması" şeklinde tanımlanabilir. Bir siyasi parti veya siyasi partiler koalisyonu iktidara geldiği zaman, adeta kendilerini destekleyen toplumsal gruplara kendilerini borçlu hissederler; siyasi iktidara gelir gelmez de, siyasi yetkiyi ve kamusal kaynakları bu borcu ödemek üzere kullanırlar. Bütün toplumsal gruplardan çeşitli talepler gelir, bütçe ise bellidir. Popülizm öyle bir siyasi sistemdir ki bu yoğun talepler karşısında tercih yapamaz, adeta hepsine birden cevap vermeye çalışır.

Bu siyasi kavram, Türkiye'nin 2001 kriziyle noktalanmış son otuz yılının özeti yeterli derecede açıklar. Demokrasi bizzat bu talepler üzerine inşa edilmiş bir sistemdir ve dolayısıyla bu talepler bütün ülkelerde vardır; ancak yetkin devletler bu talepler arasında makul bir denge kurabilirken, Türkiye gibi popülizmin yaygın olduğu ülkelerde ise bu talepler arasında makul denge bulunamamaktadır. İş bununla da kalmaz; sistem eğer bu taleplere cevap veremezse siyasi seçilebilirliğinin azalacağı düşünülür; çünkü siyasi rekabet tamamen bu taleplere cevap verebilmek üzerine kurulmuş durumdadır; daha iyi yönetim, daha iyi kamu politikası yapmak üzerine kurulmuş değildir.

Siyasi seçilme şansı tamamen kendinden talep edilene cevap vermek üzerine kurulduğu zaman, siyasi çıkarlar toplumsal çıkarların önüne geçer. Siyasi iktidarı elinde tutan siyasi partiler, her şeyden önce bu siyasi iktidarı kendi çıkarları doğrultusunda kullanmanın yolunu ararlar. Hem bu taleplere cevap verirler, hem de kamu kaynaklarını kendilerinin ve yakın çevrelerinin çıkarları için kullanırlar. Siyasi gücün dar menfaatler için kullanılmasyla, kamu kaynakları bu amaçlar için seferber edilmiş olur. Bütün çark tekil ve popülist taleplere cevap vermek üzerine döndüğü zaman, bürokraside de aynı etkiler görülmeye başlar; liyakat denilen sistem tamamen çürümeye başlar. Atamalarda ve terfilerde tamamen siyasi yakınlık ön plana çıkar. Modern bürokrasilerin işleyişini belirleyen en önemli kavram olan liyakat sistemi, Türkiye

ve benzeri ülkelerde tamamen dağılmış durumdadır; dolayısıyla bu çark, bürokrasiyi de etkinlikten uzaklaştırır. Durum böyle olunca, idarenin devinimini belirleyen o işi en iyi yapma ilkesi değil, yetki savaşı olur. Her birim, her idari kuruluş kendi yetkisini en fazla çıkarılmaya çalışır. Kamu politikası ilkeleri tamamen göz ardı edilince ortaya çıkan ise yoğun bir belirsizlik ve yoğun bir israf olur.

Türkiye'nin 2000'li yıllara gelindiğinde devraldığı miras, iş yapmayan, krizlerin ortaya koyduğu üzere çok pahalı, vatandaşa hizmet götürmek gibi bir derdi olmayan bir devlet ve bir siyasi yapıdır. AKP iktidarının bu denli yoğun bir vatandaş desteğiyle iktidara gelmesinin arkasında artık bu sistemden bıkmış olan bir toplum yatmaktadır. Toplumun tepkisi, bu partiyi koalisyonla bile gerek duymadan iktidara getirmesi olmuştur.

Yakın geçmişte bu özelliklere sahip olan örneklerden biri bütçe kurumlarıdır. Bütçe kurumlarının, stratejik öncelikler doğrultusunda yoğun taleplere dur diyebilmesi gerekir. Bu kararın verileceği yer ise bakanlar kuruludur. Yetkin bir bütçe sistemi, mal ve hizmetin en kaliteli ve ucuz bir biçimde üretilmesini sağlayabilmelidir. Hesap verebilir olma ve saydamlık, vatandaşın bütçeye baktığında gerçekten ne kadar para harcadığını bilebilmesidir. Kamu hizmetlerinin sunumundaki etkinlik bu şekilde sağlanabilir. Türkiye'deki bütçe sistemi bunların hiçbirini yerine getirememiştir.

1980'lerin ortalarından itibaren ve 1990'larda bütçenin dışında, inanılmaz kaynaklar harcanmıştır. Siyasi iktidarlar meclisten izin almaya bile gerek görmeden bütçenin dışında borçlanmış, gizli harcamalar ve gizli borçlanmalar yapmış, sonra da kriz sırasında bu borçlanmalar kamu bankalarında açığa çıkmıştır. Siyasi iktidarların kamu bankaları aracılığıyla bütçe ile hiç ilgisi olmayan harcamalar yaptığı fark edilmiştir; siyasi iktidar doğrudan yapamadığı harcamayı, kamu bankasına yaptırmıştır. Kamu bankası tarafından finanse edilemediği için biriken milyarlarca dolar borcu 2001 krizi sırasında Türk vatandaşı aniden fark etmiştir. Bunun hesabını Türk devleti bile bilmiyorken, 1997-1998'den itibaren bu hesabı tutmaya başlamış olan IMF'nin raporlarında bu durum görülmüştür. Türkiye'de saydamlık bu denli içler acısı bir duruma gelmiştir.

Bütçe stratejik planlamanın aracı olarak kullanılmamış, tam tersine DPT'de binlerce proje birikmiştir. Binlerce projeye başlanmış, hiçbirini yapılamamıştır. Stratejik planlama olmadığı için her önüne gelen siyasetçi istediği projeyi kabul ettirmiş, hiçbirini tamamlanmasa da milyarlarca dolar harcanmış olmuştur. Kısacası bütçe, popülizmin finansmanının aracı haline gelmiştir.

İkinci nokta ise, piyasa eksikliklerine etkin bir biçimde müdahale etme olarak özetlenebilecek düzenlemedir. Bu konuda da çok çarpıcı örnekler mevcuttur. Etkin müdahale, piyasa ekonomisinin etkin çalışabilmesi için gerçekten çok gereklidir; özellikle küreselleşme sonrasında, Türkiye dışı açıldıkça bu konunun önemi daha da artmıştır; çünkü mali sermaye rahatça girip çıkabilmekte, bankacılık sistemi istediği gibi borçlanabilmekte, hatta bankacılık sistemi yoluyla devlet istediği gibi borçlanabilmektedir. Bankacılık sisteminde biriken riskleri analiz edebilecek, denetleyebilecek, fazla risk biriktğinde bankalara el koyabilecek, gözetim altına alabilecek bir düzenleme sistemi gerekmektedir; Türkiye'de bu düzenleme sistemi yoktur.

Bu eksiklik, bankacılıktaki yolsuzluklarla görülmüş, milyarlarca dolar gizli borcun birikmiş olduğu anlaşılmıştır. Mali piyasalarda risk alma eğilimi ve bunun denetlenebilmesi konusunda ise, BDDK'nın krizden neredeyse birkaç ay önce kurulması örneği verilebilir. BDDK'nın kurulması, krizle sonuçlanan IMF programının çok asli bir ögesi idi, ama siyasiler BDDK'yı kurmamıştır, zira kurulması halinde hangi siyasi partiye yakın bir kişinin atanacağı konusunda anlaşamamışlardır. Böylece BDDK'nın kurulması sekiz ay gecikmiş, ama olaylar çok çabuk gelişmiştir. Önce IMF'nin stabilizasyon programı hayata geçirilmiştir.

İstikrar programı bizzat önemli riskler içeren bir programdır ve başarıya ulaşması için bu risklerin denetlenmesi gerekmiştir ancak siyaset bu riskleri denetleyecek kurumun kurulmasında geç kalmıştır. Bankacılık sisteminde riskler yeterince birikmiştir ve kriz, önce bankacılık sisteminde meydana gelen bir patlamadan çıkmış, ardından da yayılmıştır. Özellikle bankacılık sistemindeki bu düzenleyici kurumun yetersizliği ve gecikmesi, krizin oluşmasında çok önemli bir rol oynamıştır.

Elektrik sektöründe de bunun örnekleri mevcuttur. İktidarlar, 1990'larda elektriğe özel sektörün de katılması kararını almış ve "yap-işlet-devret" modelini çıkarmıştır. Bu modelde, özel sektör katılımının bütün riskini devlet almaktadır. Özel sektör iyi bir şey olmakla birlikte, katılımın ne şekilde olacağı denetlenip düzenlenmediği için, bizzat daha sonra geçilmek istenen rekabetçi sistemin önündeki en önemli engel haline gelmiştir; çünkü "yap-işlet-devret" mukavelelerinde devlet, tüm ürettiğini alma ve aynı zamanda fiyat garantisini verir. Dolayısıyla o üreticinin piyasada rekabet etmesi için ortada hiçbir neden yoktur. Halbuki şu anda gerek EPDK gerek bakanlık daha rekabete dayalı bir elektrik sistemi kurmaya çalışmaktadır.

Bu iki etken, bütçe ve özellikle mali piyasalarda düzenleyici müdahalenin yeterli olmaması, krizin oluşumunda son derece önemli bir rol oynamıştır. Burada küreselleşmenin rolü çok önemlidir; zira bizzat Türkiye'nin küreselleşmeye açılmış olması bu riskleri artırmıştır. Bu risklerle mücadele edebilecek çok daha yetkin kurumlar gerekmektedir. Türkiye bir taraftan kendini küreselleşmeye açmış, ama bir taraftan siyasi çıkarlar ve çekişme yüzünden bu kurumları kuramamıştır. Krizin arkasında, bu iki etkenin rolü çok önemlidir.

Bu sistemin bir diğer önemli tarafı da, bir kere kurulduktan sonra değiştirmenin çok zor olmasıdır. Sistemin çalışması, finanse edilmesi zaten artık mümkün değildir, çünkü para bitmiştir; krizin ortaya çıkardığı da budur. Bunu değiştirmeye çalışınca ise, o sistemden nemalanmaya çalışan, faydalanan bir çok çıkar grubuyla karşı karşıya kalınmaktadır. Dolayısıyla, sistemin çok önemli bir özelliği değişime olan bu direnci azaltmak kolay değildir.

Bu mirasın, bu sistemin değiştirilebilmesine yönelik reform hareketleri ve ilk adımlar kriz sonrasında ortaya çıkmıştır, artık eskisi gibi devam etmenin mümkün olmadığı anlaşılmıştır. Kriz ortaya çıkınca, bir taraftan IMF ve Dünya Bankası da bastırmaya başlamıştır. Biraz onların biraz da bürokrasinin itelemesiyle bazı reform hareketleri krizden sonra başlamıştır.

Reform hareketlerinin ilk adımları Kemal Derviş'in bakanlığı sırasında atılmış, sonrasında AKP bu reform hareketlerinin bir bölümüne sahip çıkmıştır. Reforma yönelik, özellikle de eski sistemi artık finanse etmenin mümkün olmamasından kaynaklanan bir arayış ortaya çıkmıştır. Aynı zamanda siyaseten de bir arayış gündeme gelmiştir, zira artık vatandaşın canına tak etmiştir. Böylece seçmen, kendini reformist olarak ilan eden, geçmişle bağlarını koparma vaadi veren bir siyasi partiyi, hatta onun vatandaşların bir bölümü açısından sakıncalı kabul edilebilecek İslami geçmişini de hiç umursamayarak iktidara getirir.

Reform hareketleri, IMF ve Dünya Bankası'nın zorunlu dayatmalarıyla bu iktidarın öncesinde başlamıştır. Bu süreçte bir takım işler de yapılmış, öncelikle kamu bankaları yoluyla borçlanma işine, bütçe dışında harcama yapmaya acilen son verilmiştir. 2003'te kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlenmesi hakkında çıkarılan kanunla borçlanmaya sınırlar konulmuş, hükümete parlamentoya dönemsel raporlar verme zorunluluğu getirilmiş, gizli borçlar yerine düzenli bir borç raporlama sistemi ve saydamlık getirilmiştir. Daha da önemlisi, Aralık 2003'te "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası" çıkarılmıştır. Bu yasa, mali saydamlık konusunda, en azından "niyet" olarak, ortaya koyduğu ilkeler olarak çok iddialı bir yasadır.

Yasa, mali saydamlık konusunda geçmişe oranla çok daha saydam bir bütçe sistemi öngörür. Çok yıllık bütçeleme sistemi, yani sadece bu yılı değil, aynı zamanda gelecekteki iki yılın da planlanması ve bütçelenmesi de öngörülen önlemlerden biridir. Stratejik planlama, yani bakanlıkların üstün körü politika yapamaması, her bakanlığın o yıl içinde stratejik önceliklerinin ne olduğunu bir rapor halinde topluma sunması ve yıl sonunda planladıklarından hangisini yerine getirebildiği konusunda hesap vermesi de bu yasa kapsamında öngörülmüştür. Böylece, toplum daha hesap sorabilir bir duruma gelecektir. Gerek saydamlık açısından gerek bakanlıkların kendilerini toparlayabilmeleri açısından bu hususlar çok önemlidir. Performans denetimiyle bürokrasi artık ne kadar harcadığı ile değil, öngördüğü stratejik hedeflere ne kadar ulaştığı, parayı ne kadar etkin harcadığı konusunda denetlenebilecek, her bakanlık birtakım performans göstergeleri ortaya çıkaracaktır. Örneğin Sağlık Bakanlığı o yıl içinde ne kadar aşı yapmayı planladığına, Milli Eğitim Bakanlığı okuma-yazma bilmeyen oranını belli bir sayıya çekmeye çalışacağına dair göstergeler ortaya koyacaktır. Bakanlıkların performansı bu göstergeler ışığında değerlendirilecek ve Bakanlar Kurulu'nda tartışılacaktır. 2004'ün sonuna doğru Meclis'ten geçen Torba Kanunu Tasarısı'nda, bütçe sisteminin eski "hastalık"larını hatırlatan birtakım maddeler de bulunur. Örneğin, Hazine bütçeden bağımsız olarak tahvil satabilecektir. Oysa, bir borçlanma biçiminin tamamıyla bütçe ile bağlantılı olması gereklidir.

Kamu yönetimi konusunda, özellikle Başbakanlık Müsteşarlığı'nın merkezinde olduğu bir reform hareketi de söz konusudur. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı meclisten geçerek, daha sonra cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Bu kanun tasarısı yerel yönetimlere merkezden çok ciddi bir yetki devrini öngörür. Türkiye'nin çok merkeziyetçi bir yönetim mekanizmasına sahip olduğu, yıllardır söylenegelen bir durumdur. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve onun çevresindeki İl Özel İdareleri Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu gibi kanunlardan kimi tasarı halindedir, kimi geçmiştir, kimi ise Anayasa Mahkemesi'ndedir. Bunlara göre bazı kamu hizmetlerinin sunumu merkezi hükümette kalır, diğerlerinin sunumu büyük ölçüde yerel yönetimlere devredilir. Yerel idari birimler, hizmet sunumunda kamu dışı teşebbüslere, yani özel sektöre başvurabilmektedir. Bütün bakanlıklar ve belediyeler stratejik plan hazırlayacak, bu plan çerçevesinde bütçelerini oluşturacak ve harcamalarını yapacaklardır.

Düzenleyici müdahaleler kapsamında Elektrik ve Telekom konularında da önemli adımlar atılmıştır. Bu iki sektörde özerk idari otoriteler kurulmuş, kâğıt üzerinde de olsa yetkiler önemli ölçüde bakanlıklardan özerk idarelere geçirilmiştir. Bir anlamda, bu sektörlerle ilişkin müdahaleler kısa dönemli siyasi etkilerden arındırılmaya çalışılmış, iki sektörde de serbestleşmeye yönelik çok önemli adımlar atılacağı belirtilmiştir.

Bu iki sektörde de sorunlar ciddi bir şekilde devam etmektedir. Telekom örneğinde, önce PTT varken, daha sonra Türk Telekom olmuş, Türk Telekom'un tekeli 2004'ün başında sona ermiştir. Bir kamu şirketinin tekelinin bitmesi demek, yeni şirketlerin ortaya çıkması ve hizmetlerin bu şirketler aracılığıyla sunulması demektir. Özel şirketlere lisanslar dağıtılmış, fakat buna rağmen serbestleşme ve rekabetin oluşması konusunda ciddi bir mesafe henüz kaydedilememiştir. En önemli neden, serbestleşme ve rekabetin gelişmesini önlemek için Türk Telekom'un elinden geleni yapmasıdır. Düzenleyici bir otorite olsa da, sektöre etkin bir biçimde müdahale edemediği anlaşılmaktadır. Türk Telekom'un satılması konusunda, rekabet olmadan satılırsa çok daha para getireceği düşünülmüştü. Her ne kadar serbestleşme öngörüldüyse de bu konuda henüz çok önemli adımlar atılabilmiş değildir.

Elektrik sektöründe, yine 2001 yılında çok radikal bir yasa meclisten geçmiştir. Bu yasa, çok rekabetçi bir yapı öngörür; ancak rekabet hâlâ çok sınırlıdır. Rekabetin gerçekleşebilmesi için, yap-işlet-devret sahibi olan özel şirketlerden bir sonuç alınmadığına göre, özellikle üretim ve dağıtımda yeni özelleştirmelerin yapılması gerekse de yapılamamaktadır. Her şeyden önce, verilmiş olan kontratların devlete veya tüketiciye maliyetinin ne kadar olduğu ve olacağı bile bilinmemektedir. Bu konuda da kamuya açık bir çalışma yoktur.

Yönetişim açısından baktığımızda, bir reform hareketi varsa da yavaş ilerlemektedir. Genel olarak eğitim doğru tarafa olsa da, büyük bir direnç de vardır. IMF ve Dünya bankası bastırıldığı için, özerk kurumlar yaratılırsa bu iş devam eder diye düşünülmüş, ama öyle olmadığı görülmüştür. Siyasi irade olmadan sadece bu özerk kurumlara dayanarak reform yapmak kolay olmamaktadır. Bizzat bu kurumların saydamlığı yeterli değildir.

Bir reform yönelimi, en azından beş yıl önce gündemde hiç olmayan birtakım faaliyetler söz konusudur; ancak bu zor ve uzun bir süreçtir. Her adımda yerleşmiş çıkarların direnciyle karşılaşmak mümkündür. Bu direnç sadece çıkar çatışmasına da dayalı değildir, ideolojik olarak da reforma karşı olmak mümkündür ve bir güvensizlik vardır. Reform hareketi, derdini topluma ve devletin kendisine yeterince anlatabilmiş değildir. Örneğin, telekomünikasyondan sorumlu olan Ulaştırma Bakanlığı, her ne kadar serbestleşme taaftarıysa da serbestleşmenin ne olduğunu, ne yapması gerektiğini iyice kavramış görünmemektedir. Kamu mali yönetimi konusundaki reformların karşısındaki en önemli direnç yine Maliye Bakanlığı'dadır. Dolayısıyla, reform sürecinin kendisinin saydamlaşması ve hesap verebilirliği çok önemlidir. Reformu yürüten mercilerin reform konusunda hesap verebilir olması gerekir.

Reform sürecine sivil toplum ve üniversitelerin katılımı da önemlidir Şimdiye dek reform sürecinde IMF ve Avrupa Birliği gibi kuruluşlar itici bir rol oynamıştır. Bunun zararı da olmakta, reformun toplum veya devlet birimleri tarafından sahiplenilmesi eksik kalmakta, zorla yapılmış gibi görünmektedir. En azından reforma karşı olanlar bu savunmayla karşı propaganda yapabilmış olmaktadır. Artık, itici güç rolünün yerleşmesi, reformların Dünya Bankası ya da IMF için değil de, Türkiye'nin refahı için yapılıyor oluşunun tartışılması ve bu şekilde sahiplenilmesi gereklidir.