

Giriş: Kamu Politikası Çalışmalarının Doğuşu

Kamu politikası çalışmalarının nasıl başladığına yönelik olarak üç farklı görüş/açıklama mevcuttur.

1. Kamu politikası çalışmaları, insanlığın örgütlü tarihi ile eşzamanlı olarak başlamıştır:

Birinci görüşe göre kamu politikası alanı, örgütlü toplumun ve kamusal bir otoritenin ortaya çıkışından beri vardır ve insanlığın örgütlenme tarihiyle neredeyse yaşıttır. Diğer bir deyişle yöneticilere öğüt vermenin tarihi çok eskilere dayanır (De Leon, 2006: 40). Bu otorite basit bir kabile toplumunun şefinin kabile adına verdiği kararların müzakere edilmesine veya kabilenin büyücüsünün kabile şefine verdiği öğütlere kadar geriye götürülebilir.

İleride detaylı bir şekilde inceleneceği üzere, içinde kabile şeflerine, prenslere, krallara, imparatorlara ve sultanlara verilen öğütlerin anlatıldığı; adil ve başarılı bir yönetici olmanın altın kurallarını içeren adaletname ve nasihatnameler, kamusal sorunların ortaya konulması ve çözümü çabalarını insanlığın örgütlü tarihi ile eşzamanlı olarak başladığını düşündürmektedir. Söz konusu çabaların devletin sürekliliğinin ve meşruiyetinin sağlanabilmesi için gerekli olduğu savunulabilir (Akdoğan, 2011: 79).

Bu noktada “kamu politikası” ile “kamu politikası analizi” kavramları arasındaki farka dikkat çekmek gereklidir: Kamu politikası denildiğinde yukarıda anlatılan, tarih boyunca kamusal sorunları ortaya koyma ve çözme amacıyla yönetimdeki deneyimli kişilerce ortaya konulan sözlü ve yazılı çabalar anlaşılır. Bu çabalar bilimsel bir yöntem izlemez ve sistematik bir biçimde örgütlenmemişlerdir.

Öte yandan “kamu politikası analizi” tamlamasına “analiz” sözcüğünü katabilmemiz için söz konusu analizin bilimsel yöntemler kullanılarak yapılması ve başka zaman ve mekânlar için de genellenebilir bulgulara ulaşması beklenir. De Leon da geçmişten beri süregelen yöneticilere öğüt verme eylemini çağdaş kamu politikası analizinden ayıran temel farkın, kullanılan bilimsel yöntem ve 20. Yüzyıl’ın başından beri bu alanın genel geçer çözümler değil, soruna özel (spesifik) çözümler üretmesi olduğunu söyler.

Bu uygulamalara ABD’den somut örnekler verilebilir: ABD Başkanı Woodrow Wilson, 1913 ve 1921 yılları arasındaki başkanlığı döneminde, kamu kurumlarında sosyal bilimcileri istihdam eden ilk başkan olmuştur. Kendisi de bir siyaset bilimcidir. Ardından Başkan Hoover (Başkanlığı 1929 ile 1933 yılları arasında), ulusal ekonomik ve toplumsal yönelimleri izlemek ve yorumlamak üzere sosyal bilimcilerden yardım almıştır. Bu konudaki en çarpıcı örnek, 1929 Küresel Ekonomik Sistem Buhranı sonrasında ABD Başkanı Roosevelt’in, bu soruna özgü çözümler üretmeleri için *Brain Trust* (danışmanlar grubu) denilen uzman analizci gruplarını göreve çağırmasıdır (De Leon, 2006: 40; Henry, 2004: 306).

Henry (2004: 306) bu yönelimin 1960’larda Başkan Johnson’ın federal devlet düzeyinde yeni örgütler kurması ve refah devleti uygulaması ile devam ettiğini, planlama-programlama-bütçeleme sistemi (PPBS) ile kamu politikası analizi uzmanlarının kalıcı olarak devlet kadrolarına girdiğini aktarmaktadır. Henry’e göre, 1990’larda Başkan Yardımcısı Albert Gore’un öncülüğünü yaptığı Devlette Performans ve Sonuçlar Yasası (*Government Performance and Results Act*) sonrasında kamu yönetimi sistemindeki yeniden

düzenlemeler, kamu politika analizcisinin federal yapıdaki yerini çok daha sağlam hâle getirmiştir.

Henry (2004: 305) 4.000 yıl önceki Babil devrine kadar geri götürülebilecek kamu politikası çalışmalarının entelektüel nitelikte olduğunu, 20. Yüzyıl'dakilerin ise uygulamalı ve bilimsel olduklarını savunur. Henry' e göre:

Kamu politikası, devlet tarafından benimsenen ve uygulanan bir eylem tarzıdır. Kamu politikası analizi ise, devlet politikalarının nasıl oluşturulduğunun ve uygulandığının incelenmesi ve politika oluşumu ve uygulamasını geliştirmek amacıyla bu politikalara mevcut bilgilerin tatbikidir.

Bu iki küme arasındaki farkın bilimsel yöntem kullanımı dışındaki boyutları, bu dersin Türk idare tarihindeki bazı metinlerde kamu politikası anlayışının olup olmadığını irdeleyen bölümünde daha ayrıntılı olarak incelenmiştir.

2. Kamu politikası çalışmaları, dünyanın anlaşılması ve örgütlenmesinde insan aklının öne çıkması ile beraber, Aydınlanma Çağı ile eşzamanlı olarak başlamıştır:

İkinci görüşe göre kamu politikası alanı, Rönesans, Reform ve Aydınlanma dönemleri sonucunda evrenin işleyişinin anlaşılmasında ve devletlerin yönetiminde insan aklının dogmatik kuralların yerini alması ile birlikte ortaya çıkmıştır. Dini kabul ve kurallar yerine doğa kanunlarının keşfi ve insan aklı ile analizi doğrultusunda sorunları tespit etme ve çözme düşüncesi ve bilincinin yaygınlık kazanması, bu görüşün temelinde yer alır. Bu düşünce silsilesi, her

insanın, soylu ve/veya eğitilmiş olsun veya olmasın temel dünyevi meseleler ve kamusal sorunlar ile bunların çözümleri konusunda temel bir kavrayışının mümkün olabileceğini varsayar. Fransız Devrimi öncesindeki ansiklopedici hareketin temel mantığı da budur: “Bilgiyi sistematik bir biçimde kitlelere aktarmanın toplumu ve yönetim şekli ile aygıtını dönüştürücü gücünü harekete geçirmek”. Akdoğan’a (2009: 1-2) göre de aydınlanma ve ulus devletin oluşumu süreçleri bilginin önemini ve idarede kullanımını artırmıştır.

Bu görüşün demokratik meşruiyetle de yakından ilgisi vardır: Genelde dünyevi meseleleri, özelde ise kamusal sorunları ve çözümlerini kavrayabilen bu zihinler, bu sorunları eldeki kaynaklarla en iyi şekilde çözebilecek kadroları ve çözümleri de seçmeye ehildirler. Kamu politikalarının demokratik meşruiyeti de buradan gelir.

Bu görüşün daha seçkin bir şekli ise 16. ve 18. Yüzyıllar arasında başta Prusya ve Avusturya olmak üzere kıta Avrupa’sında ortaya çıkan kameralizm geleneğinde gözlenebilir: Kameralizm düşüncesi, mutlakiyetçi kralların feodal toprak sahiplerinin gücünü kırmak ve devletlerini merkezileştirip askeri ve mali yönden güçlendirmek için yönetim bilgisinden ve eğitiminden yararlanmasını amaçlar. Bu hareketin temelini, bilimsel bilginin ve üniversitelerin askeriye ve maliye gibi devlet örgütlenmesi ile ilgili somut kamusal sorunların çözülmesi gereken alanlarda devlet ile sıkı bir işbirliğine gitmesi oluşturmuştur (Spicer, 1998).

ABD’de 19. Yüzyıl’ın sonu ile 20. Yüzyıl’ın başında etkili olan, toplumsal olgular ve demokratik düzenlerin bilimsel olarak incelenmesini ve bilimsel düşünce ve yöntemlerle kamu yönetimi sisteminin yeniden düzenlenmesini

savunan İlerici Hareket'i (*Progressive Movement*) de bu kümeye katmak mümkündür (De Leon, 2006: 40). Henry (2004: 306) İlerici Hareket'in en önemli temsilcilerinden olan ABD Başkanı Woodrow Wilson'ı, daha önce de belirtildiği gibi, kamu yönetiminde sosyal bilimlerden ve sosyal bilimcilerden yararlanan başkanların ilki olarak tanımlar.

3. Kamu politikası (analizi) çalışmaları, II. Dünya Savaşı sırası ve sonrasında başta ABD olmak üzere İngilizce konuşulan ülkelerde başlamış ve dünyaya yayılmıştır:

Kamu politikası çalışmalarının ne zaman ve nasıl başladığına dair üçüncü ve son görüş ise bu çalışmaların 2. Dünya Savaşı sırasında ve ertesinde Amerika Birleşik Devletleri ve müttefikleri tarafından ilk kez uygulandığını ve sonrasında yaygınlaştırıldığını savunur (Çelik, 2008; DeLeon, 2006: 39-40; Radin, 2000). Bu görüşe göre savaş sırasında düşmana üstünlük sağlamak için kullanılan matematiksel ve istatistiksel modeller ve teknikler (yöneylem araştırmaları, fayda-maliyet analizi gibi) savaşın etkin bir şekilde yürütülmesinde ve kazanılmasında çok başarılı olmuştur. O kadar ki, savaş sonrasında bu model ve analitik tekniklerin askeri konular dışında eğitim, sağlık ve toplumsal eşitsizliklerin ve adaletsizliklerin giderilmesi gibi toplumsal alanlardaki sorunların çözümünde de kullanılması düşünülmüştür. Amerikan Savunma Bakanlığı'nda başlayan sivil alana uygulama denemeleri, eğitim, sağlık, altyapı gibi hizmetleri sunan diğer bakanlıklara da sıçramıştır (DeLeon, 2006: 41; Radin, 2000: 10).

Bu üçüncü açıklamaya konu olan dönemi ve ortaya çıkan kamu politikası çalışmalarını başka dönemlerdeki benzerlerinden ayıran en önemli özellik, karmaşık bilimsel yöntem ve tekniklerin uygulanmış olmasıdır. Bilimsel

yöntemin kullanılmasının, sonuçların tekrarlanabilirlik ve genellenebilirliğini, diğer bir deyişle evrenselliğini sağlayacağı düşünölmüştür. Bu bağlamda ilk iki dönemdeki çalışmalara “kamu politikası” veya “kamu politikası belgeleri üretimi”, II. Dünya Savaşı sırası ve sonrasındaki çalışmalara ise “kamu politikası analizi” denilebilir.

Kamu politikası analizi tekniklerinin sivil hayata uygulanması noktasına gelinmesinde savaşın muzaffer generallerinden Dwight D. Eisenhower’ın savaş ertesinde (1953-1961) ABD başkanı olması önemlidir. Ayrıca, savaşta yer alan orta ve üst askeri kadroların savaş sonrası sivil ABD yönetiminde ve kamu politikası çalışmalarını destekleyen uluslar arası kuruluşlarda etkin ve yüksek mevkilere gelmiş olmasının da önemli olduğunun altını çizmek gerekir. Örneğin, savaşta orduda kurmay subay olarak kamu politikası analizi teknikleri uygulayan Robert McNamara, ilerleyen yıllarda önce ABD Savunma Bakanı (1961-1968) sonra da Dünya Bankası Başkanlığı (1968-1981) görevlerini yerine getirmiştir. McNamara’nın 1946-1961 yılları arasında çeşitli kademelerinde çalıştığı ve yönetim kurulu başkanlığına kadar yükseldiği Ford Motor Şirketi’ndeki uygulamaları da bu tekniklerin kullanımının kamu sektörü kadar ve ondan daha önce özel sektörde de yaygın olarak kullanıldığını göstermektedir. Tüm bu birbiriyle bağlantılı gelişmeleri, özeti aşağıda Kutucuk 4.1’de sunulan “Fog of War” (Savaşın Sisi) isimli belgesel filmde izlemek mümkündür.

II. Dünya Savaşı sonrasında kamu politikaları, soğuk savaş döneminde ideolojik mücadelenin bir aracı olarak da görölmüştür. Kamu politikası çalışmaları alanının ABD’de önde gelen akademisyenlerinden Harold Lasswell, 1940’ların sonları ve 1950’lerin başında geliştirdiği “demokrasinin

politika bilimleri” (*policy sciences of democracy*) yaklaşımı ile, tam da bu konuda iki önemli vurguda bulunuyordu:

Kutucuk 2.1: The Fog of War (Savaşın Sisi) Filmi (ABD yapımı, 2003)

Bu filmde kamu politikası analizi fikrinin ve tekniklerinin II. Dünya Savaşı sırasında askeri alanda ve sonrasında ABD'nin askeri ve sivil sorunlarının çözümünde neden ve ne şekilde kullanıldığı incelenmektedir. Robert McNamara ile yapılan bir mülakat ile arşiv belgelerinin harmanlandığı film, bir belgeseldir. Film boyunca, yaşananlardan çıkarılabilecek dersler anlatılmakta ve bu dersler ekranda da maddeler halinde izleyiciye sunulmaktadır.

İlk olarak, kamu politikaları analizi, verimsiz siyasal tartışmaların etkisini azaltıcı bir süreç olarak totaliter rejimlere karşı demokratik rejimleri destekleyici bir araç olarak görülmüştür. Böylece “*demokrasinin* politika bilimleri” yardımıyla ABD yanlısı rejimlerin etkin bir planlama ve karar verme süreci sonunda başarılı olacakları, vatandaşlarına refah getirecekleri ve böylece bu ülkelerin halklarının totaliter rejimlere meyletmeyecekleri düşünülüyordu.

İkinci olarak da uygulamalı bir sosyal bilim alanı olarak kamu politikaları analizinde başta yönetim bilimi, siyaset bilimi, ekonomi, hukuk, tarih ve sosyoloji olmak üzere birçok bilim dalından (politika bilim/eri) pragmatik bir biçimde ve titizce yararlanıldığını anlatıyordu (DeLeon, 2006: 39-40; Orhan, 2007: 289).

Kamu politikası analizinin II. Dünya Savaşı sonrası dönemde toplumsal sorunları çözümünde yaygın olarak kullanılmasının ABD toplumunun o dönemdeki durumu ve halkın beklentileri ile de yakın ilgisi vardır. Savaş sonrası ABD'sinde;

- *Haklar:* Kadınlar için savaş öncesinde çalıştıkları az sayıda sektörün (öğretmenlik, hemşirelik, vb.) dışındaki diğer sektörlerde de çalışabilme ve erkeklerle aynı işte eşit ücretle çalışma hakları gibi,
- *Özgürlükler:* Zenciler için oy verme özgürlüğü gibi ve
- *Hizmetlerde:* Kaliteli altyapı, eğitim ve sağlık hizmeti talepleri gibi

kadınlar ve azınlıkların eşitlik ve hizmet kalitesi taleplerine yanıt verilebilmesi amacıyla söz konusu model ve teknikler yaygın kullanıma sokulmuştur.

Bu kullanım ABD gibi savaşın galibi ülkeler ile sınırlı kalmamış; başta İngilizce konuşulan ülkeler olmak üzere tüm dünyaya dalga dalga yayılmıştır. Örneğin ülkemizde 2011 yılında yapılan bir araştırmanın bulgularına göre, kamu politikası analizi öğretiminin ve uygulamasının ülkemizde sınırlı da olsa yaygınlaşabilmesinin nedenleri:

1. Başta ABD olmak üzere İngiltere, Fransa gibi Batılı gelişmiş ülkelerde yüksek lisans ve doktoralarını yapan genç kuşak akademisyenlerin kamu politikası analizi konusunu akademik çalışmalarında ve derslerinde kullanmak üzere Türkiye'ye taşımaları/transfer etmeleri,
2. Yine aynı şekilde, akademik izin yılı (*sabbatical*) çalışmalarını Türkiye dışında yapan akademisyenlerin konuyu Türkiye'ye taşımaları/transfer etmeleri,
3. Kamu politikası analizi yönetiminin güncel yönetsel reformları analiz etmek için yararlı bir araç olarak bu doğrultuda kullanılması ve
4. Erasmus ve Socrates gibi akademik değişim programları yolu ile Avrupa üniversiteleriyle girilen bilimsel etkileşimler (ki buna ortak diploma programları yoluyla ABD üniversiteleriyle yapılan bilimsel işbirlikleri de eklenebilir) olarak sıralanmıştır (Yıldız, Demircioğlu ve Babaoğlu, 2011: 352-354).

Yukarıda sayılan bu nedenlere, Güler'in, kamu politikası alanının ve araçlarının "... kamu kudretinin piyasaya devredilmesiyle doğan yeni karar-uygulama yapı ve süreçlerini kapsayan uygun bir genişliğe sahip..." olduğu yönündeki kanaati eklenebilir. Yazar, tam da bu yüzden, etik, yönetim, toplam kalite, e-Devlet gibi moda kavramlar devletin değişimindeki rollerini oynayıp ortadan kalksalar da kamu politikasının bir çalışma alanı olarak kalıcı olacağı kanısındadır (Güler, 2011: 33).

Bir başka çalışmada ise, kamu politikası analizi tekniklerinin uygulanması için ülkemizde Cumhuriyet'in kuruluşundan beri beş adet fırsat penceresinin açıldığı, fakat bu fırsat pencerelerinden çeşitli nedenlerle yararlanılmadığı için kamu politikası analizinin ülkemizde kök salmadığı savunulmuştur (Akdoğan, 2011).

Söz konusu beş fırsat penceresi, yazar tarafından:

1. 1924'te John Dewey'in eğitim sistemi konusunda bir rapor hazırlamak için dönemin eğitim bakanı tarafından Türkiye'ye davet edilmesi,
2. 1961'de Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması,
3. 1950 ile 1965 yılları arasında sosyal bilimler alanında görgül araştırmalar yapan yabancı bilim adamlarının yarattığı etki,
4. 1975 yılında Türkiye'de Yöneylem Araştırmaları Derneği'nin kurulması ve
5. 2002'de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesi şeklinde ifade edilmiştir.

Bölüm Özeti:

Kamu politikası dersinin bu bölümünde, kamu politikaları çalışmalarının ortaya çıkışına dair üç farklı ama ilişkili açıklama incelenmiştir. Bu açıklamalardan ilki, kamu politikası çalışmalarının örgütlü insanlık tarihiyle, ikincisi ise aydınlanma ve ulus devletleşme ile başladığını savunmaktadırlar. Üçüncü açıklama ise kamu politikasının “kamu politikası analizi” diye özelleştirilebilecek hâlinin 2. Dünya Savaşı sırası ve sonrasında ABD’de geliştiğini iddia etmektedir. Bu bölümde her üç açıklamanın sonuçları, alanın mevcut durumu ve geleceği açısından değerlendirilmiştir.

Tartışma Soruları:

1. Bu bölümde açıklanan, kamu politikaları çalışmalarının ortaya çıkışına dair üç farklı açıklamayı bağdaştırmak mümkün müdür; tartışınız.
2. Bu üç açıklamada ortaya atılan savlar, ülkemizde farklı tarih dönemlerde geçerli olmuş mudur; tartışınız.

Yararlanılan Kaynaklar:

1. Akdoğan, Akif Argun (2011), “Türkiye’de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri”, Kartal, Filiz (Derleyen), **Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları**, Ankara, TODAİE Yayınları, s. 75-98.
2. Akdoğan, Akif Argun (2009), **Aydınlanmadan Neo-Liberalizme Kamu Politikasının Sarsıl(a)mayan Egemenliği**, I. Kamu Politikası Çalıştayı’na Sunulan Yayınlanmamış Makale, Mersin.
3. DeLeon, Peter (2006). “The Historical Roots of the Field”, Moran, Michael; Rein, Martin ve Robert E. Goodin (Derleyenler) (2006). **The Oxford Handbook of Public Policy** içinde, Oxford University Press, Oxford s. 39-57.
4. Güler, Birgül Ayman (2011), “Yönetim Bilimi ya da Kamu Yönetimi: Yönetimbilimsel Özellikler Üzerine”, Kartal, Filiz (Derleyen), **Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları**, Ankara, TODAİE Yayınları, s. 9-44.
5. Henry, Nicholas (2004), **Public Administration and Public Affairs**, Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
6. Orhan, Gökhan (2007), “Kamu Politikalarıyla İlgili Sorunlar Nasıl Çözülür? Disiplinler Arası Bir Yaklaşım Olarak Kamu Politikaları Analizi ve Getirdiği Açılımlar”, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Derleyenler), **Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar** içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 287-304.
7. Radin, Beryl A. (2000). **Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age**, Washington D.C.: Georgetown University Press.
8. Spicer, Michael (1998). “Cameralist Thought and Public Administration”, **Journal of Management History**, 4(3): 149-159.

9. Yıldız, Mete; Demircioğlu, Mehmet Akif ve Babaoğlu, Cenay (2011), “Teaching Public Policy to Undergraduate Students: Issues, Experiences, and Lessons in Turkey”, **Journal of Public Affairs Education**, 17(3), 343–365.
10. **The Fog of War: Eleven Lessons from the Life of Robert S. McNamara** (2003). Çevrimiçi: <http://www.imdb.com/title/tt0317910/>, Erişim Tarihi: 11 Ağustos 2011.