

Giriş: Kamu Politikasının Tarihsel Kökenleri

Kamu politikası dersinin bu bölümünde kamu politikası çalışmalarının tarihsel gelişimi çerçevesinde danışmanlık kurumunun ortaya çıkışı ve gelişmesi incelenmiştir. Bu amaçla, danışmanlığın tarihsel gelişiminin arkasında yatan dinamikler, danışmanların kullandığı yöntemler ve geleneksel danışmanlık uygulaması ile günümüzdeki kamu politika analizi sürecinin işleyişindeki farklar açıklanmıştır.

Kamu Politikası'nda Danışmanlık Kurumu

Devlet idarecisine bilgi ve deneyim aktarımı yoluyla yardımcı olmayı amaçlayan danışmanların işlevlerini içeren danışmanlık kurumunun tarihçesi, Radin'e (2000:11) göre, kadim medeniyetler olan Çin, Hint ve Yunan devirlerine kadar uzanır.

Goldhamer'a (1978: 7-27) göre, kamu politikası çalışma alanının önemi, iyi karar vermenin dünyanın maddi yönlerine egemen olmanın temelini oluşturduğu yönündeki varsayıma dayanır. Bu düşünce biçimine göre, bilgi güç demektir. Bilgiye dayalı olarak verilen iyi kararlar ise yöneticilerin daha başarılı ve uzun erimli bir şekilde iktidarda kalmalarına yarar. Bu nedendir ki doğru, güncel ve tam bilgiye ulaşmak için birçok idareci, çeşitli şekillerde danışmanlık hizmeti almışlar; örneğin, güçlü haber alma ağları kurmuş ve işletmişlerdir.

Bu çerçevede ülkelerin¹ idarecilerinin, özellikle geçmiş çağlarda, yalnız ve çevresinden izole olmuş bir kişi olarak algılandığı bir dönemde, idareciye yönetme sürecinde yardımcı olan “danışman” pozisyonları ortaya çıkmıştır. Bu danışmanlar idareci ile hem siyasi bilgeliklerini paylaşmış, hem de ahlaki sorunların çözümünde yol gösterici olmuşlardır (Goldhamer, 1978: 8-12).

¹ Burada kullanılan “ülke” terimi, bugün anladığımız anlamda “ulus devlet” şeklinde kullanılmamıştır. “Ulus devlet dönemi öncesinde belli bir alanı (bölge, prenslik, krallık, imparatorluk, vb.) alanı yöneten idarecilerin yönetimi altındaki alan” anlamında kullanılmıştır.

Ahlaki sorunlar karşısında danışmanlarının kendilerine karşı takındıkları tavrı beğenmeyip onların görevlerine veya hayatlarına son veren -İngiltere Kralı 8. Henry'nin Sir Thomas Moore'a yaptığı gibi- idarecilerin olması, danışmanlık işinin riskli bir görev olduğunu göstermektedir.

Danışmanlardan bazıları idarecileri daha iktidara hazırlık (prenslik, şehzadelik, vb.) döneminden beri devlet işleri konusunda eğitirken, bazıları da idarecinin iktidara gelişinden sonra karşılaşılan soruna özel olarak, belirli bir konuda danışmanlık hizmeti sunmuşlardır. Önderler, özellikle genç ve deneyimsiz olduklarında ve yakın çevrelerinde de devlet idaresinden iyi anlayan bilgili ve deneyimli kişiler yoksa, danışmanlara daha da fazla bağımlı olmuşlardır.

Sonuç olarak, danışmanlığın kesin bir tanımı olmadığını söylemek mümkündür. İnsanlık tarihinin uzunca bir bölümünde danışmanın tam olarak ne olduğunu ve ne yaptığı yasa veya gelenek yolu ile değişmez bir şekilde tanımlanmamıştır. Yine de danışmanların genel olarak, idarecilerin neyi, nasıl yapması ve neyi yapmaması gerektiğini anlatan kişiler oldukları söylenebilir. Bu anlamda danışmanların iktidar süreçlerinde idareciler ile birlikte oynadığı birçok rol vardır: Danışmanlar, değişik tarih kesitlerindeki değişik örnek olaylarda idarecilerin arkadaşı, eğitmeni, vicdanı, göz ve kulağı, emirlerinin icracısı gibi birçok değişik rol oynamıştır.

Özellikle Orta Çağ'ın sonlarına kadar okuma yazması olan insanların genellikle din adamlarının arasından çıkması, bu kişilerin ahlaki ve siyasi danışmanlık yapan kişilerin önemlice bir kısmını oluşturmaları anlamına gelmiştir. Örneğin Osman Bey, Osmanlı Devleti'nin kuruluş yıllarında kazanılan topraklardaki Müslüman olmayan halka İslam hukuku tarafından verilecek bir statüye (ehl-i zimme) göre nasıl davranılacağı konusunda, fıkıh okumuş (din âlimi olan) Ede-Balı ve Dursun Fakih'e

danışmıştır (İnalçık, 2010: 21). Bu danışmanlığın, vakfiye belgelerini yazma, beyliği teşkilatlandırma, sosyal hayatı düzenleme boyutları da oluşu, ilk vezirlerin bu din bilgileri içinden seçilmesi sonucunu doğurmuştur (İnalçık, 2010: 23-24).

Bazı durumlarda ise idarecinin yakın arkadaşlarının ya da eş ve sevgililerinin de, resmi olmasa da, danışmanlık görevini icra ettiklerini görmek olasıdır. Resmi düzlemde bu iki işlev, genelde mümkün olduğunca birbirlerinden ayrılmaya çalışılmış; ayrı tutulmadığı zamanlarda da, danışmanlar ile arkadaş, eş ve sevgililer arasında idarede tutulacak yolla ilgili olarak kimi anlaşmazlıklar çıkmıştır.

Günümüzde ise basın yayın organları, idarecilerin eleştirmeni ve öğüt vericileri olma rolüne aday olmuşlardır. Bunların idari kadroların tutum ve kararları üzerinde önemli derecede etkileri olmaktadır.

Özetlersek, tarihsel anlamda danışmanların görevleri:

1. Kamu politikaları alanındaki belirli konularda idareciye öğüt vermek,
2. İdareciyi eğiterek onu, önüne gelen sorunları, danışman(lar)a ihtiyaç duymadan, kendi bilgi, deneyim ve muhakemesi ile çözebilir hâle getirmek ve
3. İdarecinin fikir ve planlarını eleştirerek bazen onu yanlış fikir ve eylemlerden döndürmek, bazen de doğru fikir ve eylemlerin daha etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak için gerekli düzeltme ve düzenlemeleri yapmak olarak sıralanabilir.

Bu bağlamda, idare tarihinden aşına olduğumuz “vezir” (Arapça’da wazir) sözü, İbn Haldun’a göre, “yardım” ve “yük” kelimelerinden türemiştir ve “idarecinin yükünü taşımasına yardım eden kişi” anlamına gelir (Goldhamer, 1978: 13).

Geleneksel Danışmanlık ile Kamu Politikası Analizinin Farkı

Kabaca 20. Yüzyıl'a kadarki danışmanlar, çağdaş danışmanlardan önemli birkaç hususta ayrılırlar:

1. Geleneksel danışmanların² idareci ile yakın kişisel bağları vardır. Kimi zaman danışman, idarecinin arkadaşı ve/veya akrabası da olmaktadır. Örneğin en eski yazılı Türkçe belgelerden biri olan Orhun Kitabeleri'ndeki Tonyukuk Anıtı'nda Türk hakanlarına verilen öğütler, Bilge Kağan'ın hem başveziri hem de kayınpederi olan Tonyukuk'a atfedilmektedir. Bu durumda idareci ve danışmanları, aynı ortamda yaşamakta ve günün önemli bir bölümünde resmi (saray, divan, vb.) veya gayri resmi (yemek sofrası, av, vb.) birçok ortamda beraber vakit geçirebilmekteydiler. Verilen danışmanlık çoğu zaman belirli bir konu ile de sınırlı değildi.

Çağdaş danışmanların ise idareci ile birlikte olabildikleri zaman ve mekânlar çok sınırlıdır. Profesyonel bir çerçevede ve çoğunlukla resmi iş ortamında bir araya gelebilmekte ve danışma işlevi çoğunlukla danışmanın uzmanlık alanı olan tek bir alan ile sınırlı kalmaktadır.

2. Geleneksel danışmanlar "bilimsel" sayılabilecek (bilimsel yöntemleri kullanarak veri toplayan ve analiz yapan) bir kamu politikası analizi yerine, kişisel ve kültürel deneyime dayalı, daha çok normatif ve didaktik ve zaman zaman da pratik kamu politikası öğütleri içeren belgeler üretmişlerdir.

² Burada bahsedilen "geleneksel" ve "çağdaş" danışman tipleri, Weberyen anlamda "ideal tipler" olup, gerçek hayattaki tüm danışmanların üzerinde bulunduğu geniş bir yelpazenin iki uç noktasını simgelemektedir. Şüphe yok ki, değişik zaman ve mekânlarda, bu iki uç arasında farklı noktalarda bulunan değişik danışman tipleri gözlenebilir.

Danışmanlık hizmetini bazen sözlü, bazen de yazılı halde, Batı'da hükümdar aynaları (Fodor, 1999: 281), Doğu'da ise adaletname, layiha, nasihatname denilen kimi resmi rapor şeklinde, kimisi ise hikayelerle bezeli "kıssadan hisse" şeklinde didaktik metinler yoluyla idarecilere sunmuşlardır. Normatif danışma kitaplarına adaletnameler, pratik danışma kitaplarına ise Machiavelli'nin ünlü "Prens" adlı kitabı örnek gösterilebilir.

Çağdaş dönemdeki danışmanlar ise bilimsel yöntemlerle, birçok alandaki bilgi birikimine dayanan analizlerini kural olarak yazılı raporlara dökmüşlerdir. Bu analizciler sözel yöntemlerin yanı sıra sayısal yöntemlerin de (matematiksel hesaplamalar, istatistik yöntemleri, vb.) yoğun olarak kullandığı analizler gerçekleştirirler. Bu durumda, gerçekleştirilen karşılaştırmanın sonucu olarak şu değerlendirmeye varılabilir:

"Kamu politikaları" ile "kamu politikası analizi", iki farklı kavramdır. Kamu politikaları "olgu"nun adı; kamu politikası analizi ise "bilgi"nin adı; yani, bu olgunun bilgisini üreten bir yol/yaklaşımdır. Geleneksel danışma mekanizmalarıyla üretilen belgeler kamu politikası belgeleridir. Bilimsel yöntemle yapılan analiz ise kamu politikası analizidir (Güler, 2010).

Danışmanlık İşlevinin Bugünü: Kamu Politikası Analizi

Radin (2000: 22-28) ise, kamu politikası çalışmalarının, günümüzde şu özelliklere sahip olduğunu savunmuştur:

1. **Çok disiplinli olma:** Kamu yönetimi sistemini ilgilendiren sorunlar çok boyutlu olduklarından, bu sorunların analiz edilebilmesi ve alternatif çözümlerin önerilebilmesi için her bir özel sorun ile ilgili bilgileri üreten tüm bilim disiplinlerinin bilgi ve birikimlerinden yararlanmak gerekir. Örneğin, yoksulluk

ile ilgili yapılacak olan bir kamu politikası analizi; ekonomi, kamu yönetimi, siyaset bilimi, sosyoloji, psikoloji, kriminoloji gibi birçok bilim dalının sağladığı bilgileri bir potaya koyup eritebilirse çok daha detaylı ve sürdürülebilir çözümler geliştirebilecektir. Bu anlamda kamu politikası analizcisi, bir “bilgi çöp toplayıcısı”dır. Yani, nasıl bir çöp toplayıcı, her tür çöpü karıştırıp bunların içinden kendisinin işine yarayan metal ve plastik şişe ve kutuları, gazete kâğıtları ile cam malzemeyi alıyor ve kullanıyorsa, kamu politikası analizcisi de faydacı bir şekilde, bir alanın uzmanı olmaktan ziyade, sorunu daha iyi anlayıp analiz edebilmek için gereken bilgileri o bilim dalından alır ve kullanır.

Analizci ayrıca sorunlara orijinal çözümler getirme güdüsü ile hareket etmez. Yine yukarıda anlatıldığı gibi, pragmatik bir şekilde en az kaynak harcayarak, en kısa zamanda sorunu çözmeye çalışır. Bunun için benzer sorunlara üretilen çözümlerin kendisinin üzerinde çalıştığı soruna uygun bir çözüm olup olmayacağına bakar.

Kamu politikaları ile çeşitli kuramların ilişkisinin incelendiği bölümde de belirtildiği üzere, bazen analizcinin elinde bir çözüm vardır, bu çözüme en uygun sorunun ne olabileceğini tahmin etmeye ve çözümü ile bir sorunu eşleştirmeye çalışır.

Kamu politika analizi döngüsünün açıklandığı bölümde de anlatıldığı gibi, kamu politikası analizcisi, uygulanabilir çözümler peşindedir. Bardach'ın “20 dolar örneği” ile belirtmeye çalıştığı “eğer yerde bir 20 dolar gördüyseniz ve kimse almamışsa bir sorun vardır” yaklaşımı, bu duruma iyi bir örnektir. Bir çözüm analizciye mükemmel bir çözüm gibi gelebilir. Ama o kadar mükemmelse neden daha önce denenmemiştir? Önerilen çözümün

uygulanması ile ilgili sorunlar olabilir mi? Bu tür sorular, analizci tarafından doyurucu bir şekilde yanıtlanmalıdır.

- 2. Çok yöntemli analiz yapma:** Geçmiş yüzyıllarda yazılan ve adına “kamu politikası belgeleri” denilebilecek adaletname ve nasihatnamelerde didaktik ve normatif bir gelenekle örnekler üzerinden işleyen bir “kıssadan hisse” mantığı varken, modern kamu politikası analizlerinin niteliksel ve niceliksel bilimsel yöntemler kullanılarak yapılması beklenmektedir. Modern ulus devletlerin kurulmasından önce ve sonra yapılan kamu politikası araştırmalarını birbirinden ayıran en büyük unsur, bilimsel yöntemlerin kullanımınıdır (Akdoğan, 2011: 79).

Radin (2000: 155-171), kimilerine göre modern kamu politikası analizi çalışmalarının ortaya çıktığı 2. Dünya Savaşı sırası ve sonrası ABD’inde yetişen kamu politikası analizcilerini incelediği çalışmasında, ilginç tespitlerde bulunmuştur: Yazara göre, ilk kuşak analizciler, ağırlıklı olarak ekonomi kökenli olup, daha çok niceliksel yöntemleri kullanmayı doğru buluyorlardı. Ama zaman geçtikçe ortaya çıkan ve sadece ekonomi alanında değil tüm sosyal bilimlerde nispeten daha dengeli bir eğitim almış analizci kuşaklar, niceliksel yöntemlere ek olarak niteliksel yöntemleri de kullanma yönünde eğitilmişler ve bunları etkin bir biçimde kullanmışlardır.

- 3. Sorun ve eylem odaklı olma:** Kamu politikası, fildişi kulede yapılan, gerçeklerden kopuk, kuramsal bir entelektüel faaliyet değildir. Tam aksine, sorunlara çare bulma ve bu çözümleri uygulamaya koymaya odaklanmıştır (Parsons, 1995: 20-22).

Yukarıda da belirtmeye çalışıldığı gibi, kamu politikası analizcisi, bilgiye yaklaşımında ve uygulama yöneliminde faydacı bir kişidir. Somut bir

sorunun en etkin şekilde çözümünün ve bu çözümün en etkin bir şekilde uygulanmasının peşindedir. Bu anlamda kamu politikası analizi çalışmalarının pozitivist kanadını, Frederick Winslow Taylor tarafından ortaya konulan “bilimsel yönetim” (*scientific management*) hareketinin temel ilke ve varsayımlarını paylaşan bir çalışma alanı olarak kabul etmek yanlış olmaz.

Neticede devletlerin ve hükümetlerin varlık nedeni, toplumsal anlaşmalar gereği üzerlerine aldıkları görev olan toplumsal sorunları çözmektir. Bireyler iradelerini bu nedenle devletlere tabii kılmışlardır. Bu nedenle devletlerin, güvenlik, işsizlik, hayat pahalılığı ve benzeri alanlarda (kamu) politikalarının olması beklenir. Bu nedenle de kamu politikası analizi, sorun ve eylem odaklı bir alandır.

Özetlemek gerekirse; geleneksel danışmanlık hizmeti ve kişisel bilgi, deneyim ve değerlendirmeleri yansıtan kamu politikası belgelerinin üretimi ile başlayan süreç, 20. Yüzyıl’ın başlarından itibaren bilimsel yöntemin kullanılmasıyla birlikte nitelik değiştirmiş ve “kamu politikası analizi” adını almıştır.

Kamu politikası analizi, çok disiplinli, çok yöntemli ve kamusal sorunlara odaklı bir çalışma alanıdır. Hükümetlerin ne yapmayı veya yapmamayı seçtiği, yapmayı seçtiklerini nasıl yaptığı ve bu çalışmaların ne gibi bir fark yarattığı, kamu politikası analizi alanının tanımlayıcı sorularıdır.

Kamusal sorunların nasıl tanımlandığı ve ortaya konulduğu, kamuoyu ile ne şekilde paylaşılıp tartışma ve karar verme gündemlerine girdikleri konuları, hep kamu politikası analizinin üzerinde durduğu konulardandır. Kamu politikası analizini süreci ve aktörleri, bu dersin ilerleyen bölümlerinde daha detaylı olarak işlenecektir.

Bölüm Özeti:

Kamu politikası dersinin bu bölümünde geleneksel danışmanlık kurumunun doğası ve tarihsel gelişimi incelenmiştir. Bu amaçla danışmanlık işlevinin özellikle 20. Yüzyıl'ın başından beri neden ve nasıl dönüştüğü ortaya konulmuştur. Yapılan inceleme sonucunda, çağdaş danışmanlık hizmetinin geleneksel olandan temel olarak bilimsel yöntemlerin politika analizinde kullanılması açısından ayrıldığı anlaşılmaktadır.

Tartışma Soruları:

1. Danışmanlık kurumundaki değişimin temelinde yatan toplumsal, ekonomik ve siyasal etmenler nelerdir; tartışınız.
2. Çok disiplinli, çok yöntemli ve sorun-odaklı bir çalışma alanı olarak tarif edilen kamu politikası analizinin uygulanabileceği iki sorun seçiniz. Neden bu sorunları seçtiğinizi ve sonuçta nasıl bir analiz ortaya çıkacağını açıklayarak 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. Bardach, Eugene (2000). **A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving**, New York: Chatham House Publishers.
3. Fodor, Pal (1999) (Çeviren: Erdal Çoban), “15-17. Yüzyıl Osmanlı Hükümdar Aynalarında Devlet ve Toplum, Kriz ve Reform”, **Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih İncelemeleri Dergisi**, XVI, s. 281-302.
4. Goldhamer, Herbert (1978). **The Adviser**, New York: Elsevier Publishing.
5. Güler, Birgül Ayman (2010). **Kamu Politikaları Çalıştay E-Posta Grubuna Atılan İleti**.
6. İnalçık, Halil (2010), **Kuruluş Dönemi Osmanlı Sultanları (1302-1481)**, İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi Yayını.
7. Parsons, Wayne (1995). **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
8. Radin, Beryl A. (2000). **Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age**, Washington D.C.: Georgetown University Press.