

## Giriş: Kamu Politikası ve Türk İdare Tarihi<sup>1</sup>

Alan yazınında kamu politikası, II. Dünya Savaşı ve sonrasında ABD’de doğmuş ve serpilmiş bir alan olarak tanımlanır (DeLeon, 2006; Radin, 2000). Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise, kamu politikası çalışmalarının ithal kavramların çevirisi veya uyarlanması süreciyle ve politika transferi sonucunda geldiği görüşü, alan yazınında yaygın kabul görmüştür (Akdoğan, 2011; Çelik, 2008; Güler, 2011: 33).

Kamu politikası dersinin bu bölümünün konusu ve amacı, bu kabulü, yani, “kamu politikası çalışmalarının ülkemize gelişmiş ülkelere, özellikle de ABD’den ithal edilmiş bir çalışma alanı olduğu” kabulünü sorgulamaktır. Bu amaçla cevabı aranan araştırma sorusu, “Türk İdare Tarihi ile ilgili bazı tarihsel metinlere bakıldığında “kamu politikası çalışmaları” olarak nitelenebilecek ögelere rastlanmakta mıdır?” şeklinde ifade edilebilir.

Bu bölümde anlatılan araştırmanın yapılmasının nedeni, “kamu yönetimi disiplininde kamu politikası dâhil ithal kuram ve kavramlarla düşünme sorunu”nun alan yazınında sıkça ifade edilmesidir. Örneğin Güler ve Keskin (2007: 101) kamu yönetimi disiplinindeki “kimlik krizi” ve “disiplinin bunalımı” tartışmaları bağlamında, kamu yönetimi çalışmalarının “ülkeye iğreti gelen yabancılığı”ni aşmaya yönelik tarihsel çözümlere yapma ihtiyacı olduğunu ifade etmektedirler. Yine aynı konuda Akbulut (2006: 24-26)

*...belli yapıları, kurumları, kavramları veya kuramları ideal, değişmez hâttâ aşkın olarak alan, bu aşkın, ideal yapı, kurum, kavram, kuram veya olguların temel özelliklerini her yerde ve her zaman geçerli bilimsel*

<sup>1</sup> Kamu politikaları dersinin bu bölümü, Mete Yıldız tarafından 18-19 Haziran 2009’da Mersin’de düzenlenen I. Kamu Politikaları Çalıştayı için hazırlanan “Kamu Politikasını Tarihten Çalışmak” başlıklı sunuma dayanılarak oluşturulmuştur.

*doğrular olarak sunan ve bunlara ulaşma derecesini belirlemeyi bilimsellik olarak gören tüketici bilim anlayışı odaklı bir yöntem...*

olarak tanımladığı “ölçücülük” kavramı ile ithal-ikameci bilim yapma tarzını eleştirmiştir. Bu açıdan bakıldığında, genelde sosyal bilimler, özelde de kamu yönetimi ve kamu politikası alanlarında söz konusu aktarmacı bakış açısına alternatif olarak tarihsel çözümleme yapma ihtiyacı doğmaktadır.

Araştırmada kullanılan veri analizi tekniği, içerik analizidir. Bu amaçla Türk idare tarihinden bazı metinler seçilerek içeriklerinin kamu politikası çalışmalarının içerik ve yöntemi ile örtüşüp örtüşmediği incelenmiştir. Örneklem olarak seçilen metinler, Türk idari tarihinin İslamiyet’in Türklerce benimsenmesi öncesi dönemden Orhun Yazıtları (8. Yüzyıl, Göktürkler), İslamiyet ile tanışma ve benimseme döneminden Yusuf Has Hacip’in kaleme aldığı Kutadgu Biliğ (11. Yüzyıl, Karahanlılar), İslamiyet’in benimsenmesi sonrasında hüküm süren Selçuklu İmparatorluğu döneminden Nizâm-ül Mülk’ün yazdığı Siyaset-Nâme (11. Yüzyıl) ve Osmanlı İmparatorluğu döneminden Defterdar Sarı Mehmet Paşa’nın kaleme aldığı “Devlet Adamlarına Öğütler” (18. Yüzyıl) isimli eserlerdir. Örneklemin kapsayıcı ve sistematik olduğu iddia edilmemektedir. Amaç, Türk tarihinin değişik dönemlerinden ve farklı aşamalarından, değişik devletlerin hüküm sürdüğü devirlerden belgeler seçmektir. Yine bu eserler seçilirken, aşağıda Çizelge 5.1’de görüldüğü gibi, Güler ve Keskin’in (2005: 15-16) çalışmasında işlediği kategoriler olan, adaletnameler/fermanlar, nasihatnameler/siyasetnameler ve layihalar/risaleler kategorilerinin örnekleme temsiline dikkat edilmiştir.

**Çizelge 5.1: İncelenen Belgelerin Özellikleri**

BELGE TÜRÜ	YAZAN	KONU	İNCELENEN ÖRNEK
<i>Adalet-name</i>	Hükümdar/ devlet adamı	-Devletin varlık nedenleri -Devletin temel felsefesi -Aykırı uygulamaların düzeltilmesi	Orhun Yazıtları
<i>Nasihat-name/ Siyaset-name</i>	Hükümdarın danışmanı, devlet adamı, bilgin	-Hükümdarın nasıl davranacağı	Orhun Yazıtları, Kutadgu Bilig, Siyasetnâme
<i>Layiha – Risale</i>	Hükümdarın danışmanı, devlet adamı, bilgin	-Devletin sorunlarının neler olduğu ve nasıl çözüleceğine ilişkin öneriler	Kutadgu Bilig, Siyasetnâme, Devlet Adamlarına Öğütler

**Kaynak:** Güler ve Keskin, 2005: 15-16'dan hareketle geliştirilmiştir.

Muhakkak ki Türk idare tarihi metinlerinde bu listeye eklenebilecek daha birçok değerli eser vardır. Yine de çalışmada seçilen örneklemin genel hatları ile ilgilenilen edebi tür olan siyasetname ve adaletname yazı türlerini temsil ettikleri düşünülmektedir (Fodor, 1999).

Bu bölümde Türk idari tarihinde kamu politikası çalışmalarının var olup olmadığının araştırıldığı metinler sırasıyla kısaca tanıtılmakta ve kamu politikası çalışmalarında görülen temel özellikler (öğüt veren-alan ilişkisi, analiz/öğüt verme yaklaşımı, analiz yöntemi, analiz türü, etkileşen aktörler ve hâkim yazı tarzı) eserlerde karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. İncelenen tarihi metinler üzerinde sosyal bilimlerin birçok dalında çeşitli ve derinlemesine araştırmalar yapılmış olduğundan bu bölümde eserlerin kısaca tanıtılması ve yönetim bilimi bakış açısından eserlerdeki ana temaların tespiti ve sıralanması ile yetinilecektir.

Orhun Yazıtları, Göktürklerle ait kitâbelerdir. Başlıcaları üç tanedir: Tonyukuk Anıtı (M.S. 720-725), Kül Tigin Anıtı (M.S. 732) ve Bilge Kağan Anıtı (M.S. 735). Yönetim bilimi açısından metinlerdeki ana temalar; devlet adamlarının millete hesap vermesi ve milletle hesaplaşması, devlet ve milletin karşılıklı görevleri ve devlet işlerinde danışmanların görevleri ve önemi şeklinde özetlenebilir.

Kutadgu Biliğ, Karahanlılar devrinde saray görevlisi (Has Hacıp) Yusuf Has Hacıp tarafından 1070 yılında yazılmıştır. Eserin ismi, “hükümet bilgisi”, “saadet verici bilim” olarak yorumlanmıştır (Has Hacıp, 1942: 13). Öğretken (didaktik) bir eserdir. Hükümdar ve saray için bir öğüt kitabıdır (Has Hacıp, 1942: 24). Eserde yönetim bilimi açısından bakıldığında ortaya çıkan ana temalar; devlet idaresine ve insan yaşayışına dair yöneticiye öğütler verilmesi (s. 40, 43, 52, 55-62), kişisel örnekler ve öyküler yolu ile devlet hizmetine girmek için gerekli nitelikleri sıralamak (s. 44), beylere hizmet etmenin yolları (s. 68), devlet teşkilatı (s. 54) ve yönetilenlerle ilişkiler (s. 44, 52, 70) konularının anlatımıdır.

Siyaset-Name, Selçuklu İmparatorluğu Veziri Nizâmül-Mülk tarafından Melikşah için 1078 yılında yazılmıştır (s. XIX). Eser, Sultan’a devlet idaresi hakkında öğütler vermektedir. Bu amaçla öykülerden (kıssadan hisseler) yararlanmaktadır (s. XX). Eserdeki ana temalar; şahların ve yöneticilerin görevleri, yönetilenlerin idaresinde dikkat edilecek hususlar, yönetimde adaletin sağlanması, istihbarat ve casusluk faaliyetlerinin, dış ilişkilerin, askeri ve mali işlerin yürütülmesi şeklinde sıralanabilir.

Devlet Adamlarına Öğütler adıyla Defterdar Sarı Mehmet Paşa tarafından yazılan eser, devlette yüksek mevkilerde bulunanlara bir rehber olması için kaleme alınmıştır. Yazar, kendi zamanının şartlarını 200 yıl öncesi ile karşılaştırmıştır. Bu

karşılaştırmayı yaparken, dönmek istediği bir ideal devir vardır. Kitapta başka benzer eserlere- örneğin Lütü Paşa'nın Âsafnâme'sine- atıflar vardır (s. 72, 144).

Yönetim bilimi gözlüğünden bakıldığında, eserin başlıca temaları iki ana kümeye ayrılabilir: İlk kümede devletin işlevleri ve padişahların görevleri, dirlik ve düzenin korunması (s. 8), yöneticilerin ülkenin durumu hakkında düzenli ve ayrıntılı bilgi alacakları bir örgütün kurulması ve yönetimi (s. 28), ülkeyi bilgili ve ahlâklı danışmanlar yardımı ile yönetmenin önemi (s. 138) ile bozulan siyasi ve idari düzeni iyi işleyen eski haline döndürmek (s. 144) gibi temalar ayrıntılı olarak işlenmiştir. İkinci ana küme, vezirlerin görevlerine ilişkindir: Bu kümede, din ve devlet işlerinde gereken doğru sözü yöneticiden sakınmadan söylemek (s. 10, 14, 20) ve devlet görevlilerini liyâkate göre seçmek (s. 54) gibi konular anlatılmıştır.

İncelenen metinlerin genel analizi yapıldığında, ilk olarak yönetici/karar verici ile incelenen metinlerin yazarları arasında bire bir, yakın ve kişisel ilişkiler olduğu gözlemlenmektedir. Bu yakın ilişkiler, Kül Tigin ile Tonyukuk; Melikşah ile Nizam-ül Mülk ve Yusuf Has Hacip ile Karahanlı Devleti yöneticileri arasında açıkça görülmektedir. Metin yazarları, birçok rolü birlikte sürdüren danışmanlar olarak yerine ve zamanına göre yöneticinin eğitmeni, dostu, akrabası, siyasal/yönetimsel eleştirmeni ve vicdanı olabilmektedirler. Bu çok rollülük, ulus devletlerin ortaya çıkmasına kadar süren geleneksel danışmanlık döneminde yönetici danışmanlarının ortak özelliği olmuştur (Goldhamer, 1977: 7-27). İncelenen metinlerde veri analizinden çok deneyime ve tarihi ve coğrafi karşılaştırmaya dayalı bir analiz yer almaktadır. Didaktik, şiir ve öykülerle, kıssadan hisselerle desteklenen bir anlatım tarzı hâkimdir.

İncelenen tarihsel metinlerde "çağdaş kamu politikası analizi" olarak ifade edilen yaklaşımdan ziyade, "geleneksel kamu politikası analizi, nasihatnâme ve

hükümdar aynası” yaklaşımının örnekleri vardır. Bu iki yaklaşımın temel farkları aşağıda Çizelge 5.2’de sunulmuştur. Bunlar, “geleneksel kamu politikası analizi” çerçevesinde değerlendirilebilecek kamu politikası örnekleridir. Örneğin Devlet Adamlarına Öğütler kitabında geçen “din ve devlet işlerinde gereken doğru sözü yöneticiden sakınmadan söylemek”, ibaresi, kamu politikası alanının ABD’deki öncülerinden Wildavsky’nin bir kitabına (Wildavsky, 1987) da isim olarak seçtiği alan tanımı ile (İktidarda Olana Doğruyu Söyle(yebil)mek; *Speaking Truth to Power*) ile birebir uyumaktadır.

**Çizelge 5.2: Geleneksel ve Çağdaş Kamu Politika Analizinin Farkları**

KATEGORİ	GELENEKSEL KPA	ÇAĞDAŞ KPA
<b>Öğüt Veren/ Alan</b>	Devlet adamı/ hükümdar, Kamu yönetimi içinden	KPA Uzmanı (Kamu yönetimi içinden ya da dışından)/ Karar verici (Politikacı, bürokrat)
<b>Yaklaşım</b>	Bire bir öğüt verme, uzun süreli, kolay ve kişisel erişim, çok rollülük	Çok kişiden (uzmandan) bir gruba veya kişiye yönelik, kısa süreli ve profesyonel erişim, tek rollülük
<b>Yöntem</b>	Sorun odaklı, çok disiplinli, tek yöntemli (nitel analiz)	Sorun odaklı, çok disiplinli, çok yöntemli (Nicel ve nitel analiz)
<b>Analiz Türü</b>	Tarihsel yaklaşım, deneyim ve karşılaştırmaya dayalı	Çok disiplinli yaklaşım, deneyime ek olarak temelde araştırma ve analize dayalı
<b>Etkileşen Aktörler</b>	Ayrışmamış, iki aktörlü etkileşim (Yöneten ve yönetilenler)	Ayrışmış, çok aktörlü (Devlet, özel sektör, baskı grupları, basın, uluslar arası örgütler)
<b>Hâkim Yazı Tarzı</b>	Şiirsel, didaktik, öyküler ve şiirler yolu ile anlatım; kıssadan hisse	Analitik, sayılar ve analiz yolu ile anlatım, modelleme

Sonuç olarak, incelenen tarihsel belgelerde, modern değil geleneksel anlamda da olsa, kamu politikası örnekleri vardır. Bu durumu birkaç şekilde yorumlamak mümkündür:

1. Bu belgelere farklı bir isim vererek “kamu politikası belgeleri” demek daha doğru olur (Güler, 2010).
2. İki küme arasındaki farklılık, kamu politikası çalışmalarını açıklamak için kullanılan “sanat” ve “zanaat” (art and craft) ikiliği ile anlamlandırılabilir. Bu bağlamda kamu politikası çalışmalarını, deneyimlerin aktarıldığı bir “sanat olarak kamu politikası” ve analiz teknikleri kullanma bilgisi ve deneyiminin söz konusu olduğu bir “zanaat olarak kamu politikası” şeklinde ayırmak anlamlı olabilir (Bayraktar, 2010). Bu durumda sultan/padişah danışmanlarının bilgi ve deneyimlerini paylaştıkları geleneksel kamu politikası belgeleri, daha çok sanat kısmını kapsayacaktır. Günümüzdeki kamu politika analizi sürecinde kullanılan karmaşık analiz araçlarının ve bilimsel yöntemin belirleyici olduğu zanaat kısmını ise kapsamayacaktır.
3. Üçüncü olarak, kamu politikası alan yazınındaki politikanın analizi (*analysis of policy*) ve politika için analiz (*analysis for policy*) ayrımından yola çıkarak, geleneksel kamu politikası çalışmaları tarzını politikanın analizi; çağdaş kamu politikası analizini ise hem politikanın analizi, hem de politika için analiz sayabiliriz.

Buradan hareketle Çizelge 5.2’de ortaya konulan ikili bir yapıyı, bir karşıtlıktan ziyade kamu politikası çalışmalarının tarihsel gelişimi süreci içinde iki nokta olarak tanımlamak mümkün olabilir. Bu iki küme arasındaki geçişi temsil eden üçüncü bir

kategori ve zaman diliminin de bulunduğu söz konusu süreci, aşağıda Çizelge 5.3'te sunulduğu gibi, üç aşamalı bir süreç olarak da ifade edebiliriz.

### Çizelge 5.3: Kamu Politikalarının Tarihsel Gelişimi

Kamu Politikası Türü	Nerede Başladı?	Ne Zaman Başladı?	Kullanılan Yöntemler	Sanat mı, Zenaat mı?	Politikanın Analizi mi, Politika İçin Analiz mi?
Kamu Politikası Belgeleri	Tüm ülkelerde	Örgütlü toplum ile beraber	Bilgi ve deneyimin aktarılması	Sanat	Politikanın Analizi
Kamu Politikası Çalışmaları	Kıta Avrupası, İngiltere ve Amerika	Fransız Devrimi ve Aydınlanma Çağı ile (Rönesans ve Reform'dan beri süregelen bir yönelim)	Bilimsel yöntem (Deneysel, tümevarım ve tümdengelim)	Sanat ve Zenaat	Her ikisi de
Kamu Politikası Analizi	ABD	II. Dünya Savaşı sonrası ve sonrasında itibaren	Bilimsel yöntem, analitik teknikler (matematik, istatistik, yöneylem analizi)	Sanat ve Zenaat	Her ikisi de

**Kaynak:** Fodor, 1999; Akdoğan, 2010; Bayraktar, 2010; Güler 2010'dan yararlanarak oluşturulmuştur.

DeLeon (2006) ise iki farklı tür kamu politikası çalışmaları arasındaki kırılma noktasını II. Dünya Savaşı'ndan 40 yıl geriye çekerek 20. Yüzyıl başına taşımıştır.

Yeni dönemin eski dönem ile farklarını ise şu şekilde özetlemiştir:

- Bilimsel yaklaşımın kullanılması
- Sorun-odaklılık/Pragmatizm
  - Soruna özel çözümleri/bağlamı akılda tutmak
- Araştırma ve uygulamada çok-disiplinlilik
  - Sistem yaklaşımı



- Değer-odaklılık
  - Her sorunun ya da yöntemsel yaklaşımın değer yüklü olması

Bu durumda, Türk idari tarihinde örneklerine rastladığımız kamu politikası çalışması türüne “kamu politika belgeleri” veya “kamu politika belgelerinin analizi”; 20. Yüzyıl’da ABD’de ortaya çıkan ve tanımlayıcı özellikleri yukarıda detaylı olarak tarif edilen kamu politikası çalışması türüne de “kamu politikası analizi” demek doğru olacaktır (Bayraktar, 2010; Güler, 2010).

## Bölüm Özeti:

Kamu politikası dersinin bu bölümünde kamu politikası çalışmalarının Batı'dan ithal bir alan mı yoksa kendi idari tarihimizde de örneklerinin bulunabileceği bir alan mı olduğu konusu incelenmiştir. İnceleme sonucunda, 20. Yüzyıl'da ABD'de ortaya çıkan ve oradan ülkemiz de dâhil dünyaya yayılan "kamu politikası analizi"nin Türk idari tarihinde örneklerine rastladığımız "kamu politika belgelerinin analizi" ile aynı olgu olmadığı anlaşılmıştır.

## Tartışma Soruları:

1. Türk İdare Tarihi dışında, diğer gelişmekte olan ülkelerin tarihinde de kamu politikası alanını Batı kaynaklı ve odaklı olmaktan çıkaracak çalışma ve veriler var mıdır; araştırıp tartışınız.
2. Kamu politikası alanının Batı kaynaklı olmasının olumlu ve olumsuz yönlerinin neler olduğunu değerlendiriniz.

## Yararlanılan Kaynaklar:

1. Akbulut, Örsan Ö. (2006). “Türkiye’de Siyasal İktidar Sorunsalı Açısından Başbakan”, **Amme İdaresi Dergisi**, 36(3), 21-48.
2. 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.
3. Akdoğan, Akif Argun (2010), E-posta İletişimi, Tarih: 17 Eylül 2010
4. Bayraktar, Ulaş (2010), E-posta İletişimi, Tarih: 18 Eylül 2010.
5. Çelik, Fatma Eda (2008), “Çalışma Alanı Olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kökler Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, 41(3): 41-72.
6. 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: Oxford University Press, s. 39-57.
7. 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.
8. Goldhamer, Herbert (1978). **The Adviser**, New York: Elsevier Publishing.
9. 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.
10. Güler, Birgül Ayman (2010), E-posta İletişimi, Tarih: 16 Eylül 2010.
11. Güler, Birgül Ayman ve Keskin, Nuray (2007). “Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak ”, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Derleyenler), **Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar** içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s.101-152.

12. Radin, Beryl A. (2000). **Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age**, Washington D.C.: Georgetown University Press.
13. Wildavsky, Aaron B. (1987). **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**, New Brunswick, USA: Transaction Books.
14. Yıldız, Mete (2009), “Kamu Politikasını Tarihten Çalışmak”, **I. Kamu Politikaları Çalıştayı**’nda Gerçekleştirilen Sunum, Eylül 2009, Mersin.