

Giriş: Kamu Politikası Analizi Uzmanları

Kamu politikası dersinin bu haftaki bölümünde, kamu politikası analizi uzmanlığı mesleği, bu uzmanların eğitimleri, dünyaya bakışları, kullandıkları analiz yöntemleri ve zaman içinde çalışma şartlarının geçirdiği değişim ABD’de örneğinde birçok açıdan, detaylı bir şekilde incelenmektedir (Radin, 2000: 1-54).

Daha önceki bölümlerde de anlatıldığı üzere ne kamu politikası analizi yeni bir konu, ne de bu alanın uzmanlığı yeni bir meslektir. Tarih boyunca sürekli siyasi veya idari karar vericiye danışmanlık hizmeti sağlayan kişi ve gruplar çeşitli isimler altında (müşavir, vezir, başvezir, vb.) var olagelmıştır. Machiavelli, İbn-i Haldun, Francis Bacon gibi kişiler tarihten verilebilecek danışman örnekleridir. Bu danışmanlar grubu içerisinde, yine diğer bölümlerde daha ayrıntılı bir biçimde anlatıldığı üzere, din adamları, hukukçular ve teknokratlar vardır.

Kamu politikası analizi uzmanlığının yeni bir olgu olmamasına karşın söz konusu meslek, kamuoyu tarafından yeterince anlaşılmış değildir. Mesleğe yönelik olarak ortaya konulan, “öğüt verme, danışmanlık yapma, sorun çözücü seçenekler sunma, bilgi yöneticisi, araştırmacısı ve değerlendircisi olma” gibi tanımlar doyurucu olmaktan uzaktır. Bu tanımların yerine, zamana ve şartlara göre farklılaşan, akışkan bir tanım gereklidir. Bu nedenle dersin bu bölümünde, tarihsel gelişmeler ve çevresel etmenler göz önünde tutularak, kamu politikası analizi uzmanlığı mesleğinin kamu politikasının profesyonel bir meslek olarak ortaya çıktığı 2. Dünya Savaşı sonrası ve sonrasında günümüze (2000’li yıllara) kadar ABD’de geçirdiği dönüşüm incelenecektir. İlerleyen kısımlarda da bu dönüşümün ülkemizdeki kamu politikası analizi süreci ve uzmanları için ne kadar anlamlı olduğu tartışılacaktır.

Kamu politikası analizi, kamu yönetimine benzer şekilde, tam olarak bir bilim değildir, aynı zamanda bir sanattır da. Kamu politikaları alanının en önemli uzmanlarından olan Aaron Wildavsky, bu alanda yazdığı çok önemli bir kitabının adını “İktidar Olana Doğruyu Söylemek: Politika Analizi Sanatı ve Mesleği” (*Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*) koymuştur. Böylece kamu politikası analizinin hem idari, hem de siyasi; hem sanat hem de bilim/meslek boyutlarına bilinçli bir vurguda bulunmuştur. Alanın bu çok boyutlu doğası nedeniyle analizcilerin hem teknik, hem de siyasal yeteneklere sahip olmaları gerekmektedir (Wildavsky, 1987).

Analizin siyasal boyutları olması onun nesnellikten tamamen uzak olduğu anlamına gelmemelidir. Kamu siyasaları alanı müşteri-odaklıdır. Bu bakış açısına göre bir kamusal sorunun tek bir çözümü yoktur. Analizcinin aynı sorun için ona görev veren patronuna/müşterisine veya siyasal şartlara göre değişebilen farklı çözüm kombinasyonları olabilir (Geva-May ve Wildavsky, 1997: xxiii). Bu bakış açısından kamu politikası analizi, her işin bilimsel bir “en iyi yapıma yolu”nun olduğunu iddia eden, Frederick W. Taylor’un öncülük ettiği bilimsel yönetim anlayışından ayrılır. Çözümün üretilme sürecinde gözlenen bu göreceli yapı, politika uygulama sürecinde de kendini gösterir.

Daha önce de anlatıldığı gibi, kamu politikası analizinin ortaya ne zaman ve nasıl çıktığı ile ilgili açıklamalardan biri, bilimsel yöntemlerin kullanıldığı bir çalışma alanı olarak kamu politikalarının 2. Dünya Savaşı sonrası ve sonrasında ABD-merkezli olarak hayat bulduğunu savunur. Bu ortaya çıkış, 2. Dünya Savaşı’nda kullanılan ve düşman ülkelerin yenilmesinde çok etkili olduğu düşünülen matematiksel ve istatistiksel analitik tekniklerin toplumsal sorunların çözümüne de uygulanmasının yararlı olacağı düşüncesidir. ABD özelinde 1940’lardan başlayan bir süreçte çok

sayıda düşünce üretim kuruluşunun ortaya çıkması da bu yönelimi desteklemiştir. Siyasi havanın toplumsal sorunların devlet tarafından çözümüne ve bu amaçla devlet örgütünün sorumluluk alarak büyümesine müsait olduğu 1960'lardan itibaren ABD'de kamu kurumlarının içinde planlama ve karar verme süreçlerinde kamu siyasası yaklaşımını kullanan birimler ortaya çıkmaya başlamıştır.

Bu değişim ABD'deki üniversitelerin kamu yönetimi disiplini alanındaki yapılanmasını da etkilemiştir. Üniversitelerde 1960'ların sonu ile 1970'lerin başında kamu politikaları alanında eğitim veren yüksek lisans programları ortaya çıkmıştır. Eğitim programlarının ortaya çıkışını, 1978'de Kamu Politikası Analizi ve Yönetimi Derneği'nin (*Association for Public Policy Analysis and Management, APPAM*) kurulması izlemiştir. Dernek, alanda çalışan araştırmacıların eşgüdümü, yıllık bilimsel toplantıların örgütlenmesi, alana yönelik bir bilimsel derginin yayımlanması ve alanın eğitim standartlarının belirlenmesi gibi amaçlarla yola çıkmıştır. 1980'ler ve 1990'lar boyunca kamu politikaları alanında çeşitlilik ve çok seslilik, ilerleyen bölümlerde ayrıntılarıyla anlatılacağı üzere, artmıştır.

Radin (2000), bahsi geçen, 1960'lardan 2000'lere kadarki dönemde kamu politikası analizi uzmanlığı mesleğinin entelektüel gelişme tarihini anlatmak için yazdığı kitabında, biri 1960'larda, diğeri 1990'larda kamu siyasası analizi yapan iki hayali kişiyi çeşitli yönlerden karşılaştırmıştır. Yazar, eserinde 1960'lar için John Nelson (JN) ve 1990'lar için de Rita Stone (RS) adlı kişileri kullanmıştır. Bu iki kişinin farklı uzmanlık alanları vardır:

1960'lardaki analizci (JN) ekonomi eğitimi görmüşken, 1990'lardaki analizci (RS) sosyal bilim alanındaki lisans eğitimi sonrasında kamu siyasası alanında yüksek lisans eğitimi almış bir uzmandır. Burada, geçen zaman zarfında kamu politikası

analizi uzmanlarının ekonomi eğitimi ağırlıklı bir uzmanlıktan, çok disiplinli bir eğitimin sağladığı uzmanlığa geçişi anlatılmıştır¹.

Analizcilerin beslendiği bilimsel disiplinlerdeki farklılık, analizde kullanılan yöntemlerin farklılığını da beraberinde getirmiştir. 1960'lardaki analizci tipi sadece bir çeşit bakış açısı (ekonomik bakış, istatistiksel ve matematiksel çözümlene teknikleri) konusunda uzmandır ve bu bakış açısını ve ilişkili yöntemleri her politika alanına benzer şekilde uygulama eğilimindedir. 1990'lardaki analizci ise hem eğitim sürecinde birçok farklı bakış açısı edinip farklı analiz yöntemleri öğrenmiş; hem de bu yöntemleri uygulayacağı politika alt alanı (örneğin eğitim politikaları) konusunda uzmanlık bilgisi edinmiştir.

Radin'in kamu politikası analizi alanındaki ve bu alanın uzmanlarındaki değişimi anlatmak için 1960'lar ve 1990'ları seçmesinin nedeni, söz konusu iki dönemin çok farklı şartları yansıtmalarıdır: 1960'larda bilimsel ilerleme, bolluk, uzmanlığa ve uzmanlara güven temaları baskınken, 1990'larda korku, paranoya, uzmanlığa ve uzmanlara güvensizlik, kaynakların kıtlığı gibi temalar öne çıkmıştır. Kamusal sorunları çözmek için tercih edilen müdahale mekanizmaları da iki dönemde oldukça farklıdır: 1960'larda kamusal sorunların devlet müdahalesi ile çözülmesi tercih edilirken, 1990'larda sorunların piyasa mekanizması yardımı ile çözülmesi tercihi daha öne çıkmıştır.

Bu iki dönemde toplumsal sorunlara bakışta da ciddi bir fark vardır: 1960'larda sorunlar ağırlıklı olarak ekonomik açıdan değerlendirilmiştir. Kamu politikası analiz süreci, sadece bir kaynak bölüşümü ve önceliklerin belirlenip kaynakların etkin bir şekilde o alanlara aktarılması şeklinde anlaşılmıştır. 1990'larda ise siyaset daha fazla

¹ Aynı vurgu kamu politikasının ABD'deki tarihsel gelişimini anlatan DeLeon'da (2006) da vardır.

kamu politika analizinin içine girmiştir: Kamu politikalarının belirlenmesinde sadece ekonomik ölçütler değil, siyasi ve idari süreçlerin analiz masasına getirdiği eşitlik, adalet, uygulama kolaylığı/zorluğu, meşruiyet gibi ölçütler de belirleyici olmuştur.

Benzer bir durum analizin gerçekleştiği örgüte siyasetin etkisi konusunda da geçerlidir: 1960'larda kamu politikası analizcileri çalıştıkları örgütün iç politik yapısından veya çalıştıkları alanda faaliyet gösteren baskı/çıkar gruplarının faaliyetlerinden nispeten çok etkilenmeden çalışırken; 1990'larda bu gibi siyasal etmenleri de göz önüne alarak kamu politikası üretme durumunda kalmışlardır.

İki dönem arasındaki bir farklılık da politika analizcisinin örgütsel konumu konusundadır: 1960'larda kamu politikası analizcileri çalıştıkları örgütün en üst düzey yöneticisine doğrudan bağlı şekilde çalışmışlardır. 1990'larda ise devletin 1960'lara göre genişleyen örgütsel yapısı ve çeşitlenen kamu politikası alanları yüzünden kamu politikası analiz uzmanları örgüt tepe yöneticisi yerine kendilerinden daha üst düzeyde bulunan başka analizcilere rapor vererek çalışmaya başlamışlardır. Böylece çalıştıkları örgütün tepe yönetimi ile doğrudan temas etme ve onları etkileme olanaklarını büyük ölçüde yitirmişlerdir.

Bir başka fark da politika analizcisinin mesleki kariyeri hakkındadır: 1960'larda ABD'de kamu politikası analizcileri çoğunlukla özel sektör ve/veya düşünce üretim kuruluşlarından kısa süreli olarak ayrılarak girdiği sınırlı süreli devlet hizmeti sonrasında tekrar geldiği örgütlere dönmek eğilimindedir. 1990'larda ise birçok kamu politikası analizcisi kamu sektöründe istihdam edilmiş ve devlet memuru statüsüyle kariyer yapmıştır.

İncelenen iki ayrı dönemde kamu politikası analizine katılım düzeyi de farklıdır: 1960'larda kamu politikası üretim süreci daha seçkin bir şekilde, gözlerden uzak yapılırken, 1990'larda daha katılımcı, çoğulcu, açık ve şeffaf bir süreç işlemiştir.

Radin, kamu politikası analizi uzmanlığındaki değişimi bu boyutları ile inceledikten sonra analizcilerin bu uğraştaki başarı düzeylerinin ne gibi değişik şekillerde ölçülebileceği üzerine kafa yormuştur:

İlk olarak, analiz uzmanlarının mesleki başarısı aldıkları sonuçlar üzerinden ölçülebilir. Diğer bir deyişle, karar vericiler analizcilerin bilgi ve fikirlerini soruyorsa ve paylaşılan bu fikirler verilen siyasi, idari ve ekonomik kararlara etki ediyorsa analizcinin başarılı olduğu söylenebilir.

İkinci olarak analiz ve karar verme süreçleri incelenebilir: Eğer analizci, karar verme sürecinde yer alıp bu sürece etki edebiliyorsa başarılı sayılabilir.

Üçüncü olarak, analizci daha önce ön plana çıkmamış bir seçeneği öne çıkartıp karar sürecine sokabiliyorsa, analizcinin başarılı olduğu düşünülebilir.

Radin (2000: 173-186), bu değerlendirmeler sonrasında kamu politikası analizi alanının geleceği konusunda bazı tespit ve yorumlarda bulunmuştur:

1. Gelecekte kamu politikası alanının yukarıda sayılan gelişme sürecinin ve sorunlarının etkileri görülecektir. Bu duruma seçkinlik-demokratikleşme ikileminin (meşruiyet, hesap verebilirlik, şeffaflık...) etkileri örnek gösterilebilir.
2. Küreselleşmenin, örneğin gelişen küresel iletişim ve ulaşım teknolojinin etkileri önemlidir. Mesela son 50 yılda ortaya çıkan bilgi ve iletişim teknolojileri yardımıyla gelişen küresel bilgi paylaşımı dönemi sonrasında çok miktarda

veriyi önceden yapılamayan şekilde işleyebilme, izleme ve sayma yollarının ortaya çıkışı kamu politikası analizinin de yararına olmuştur.

3. Siyasal gelişmelerin süreç ve sonuçları kamu politikası analizini de derinden etkilemiştir: Örneğin, Türkiye ve daha birçok ülkede çok partili hayata geçiş, dünyada ise tek kutuplu dünya düzeninin oluşması ve ortadan kalkması kamu politikası dinamiklerini yeniden belirlemişlerdir.
4. Devlet veya özel sektör destekli düşünce üretim kuruluşlarının daha fazla sayıda ülkede faaliyet göstermesi ve alternatif bilgi üretim kaynakları durumuna gelmeleri küresel, ulusal ve yerel gündemleri ve kamusal sorunlara getirilen çözümleri çeşitlendirecektir.

Ülkemizde kamu politikası analizi alanı ve kamu politikası analizi uzmanlığı mesleği nispeten oldukça yenidir. Dolayısıyla Radin'in ABD için yaptığı analize benzer bir değerlendirmeyi Türkiye için yapmak için öncelikle kamu politikası analizi alanının ve analiz uzmanlığı mesleğinin deneyimlerin genellenebileceği kadar uzunca bir dönem geçmesi gerekmektedir. Bu dersin bir önceki haftasında ülkemizde kamu politikası analiz uzmanı olarak da nitelenebilecek idari ve siyasi danışmanlar hakkında bazı ön değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Bölüm Özeti:

Bu bölümde, kamu politikası analiz uzmanının eğitimi, dünyaya bakışı, kullandığı yöntemler gibi birçok özelliği, değişen dünya koşulları tarafından nasıl etkilendiği ve değiştirildiği, ABD örneği üzerinden incelenmiştir. 1960'larda ve 1990'larda ABD'de kamu politikası analizi ile uğraşan iki hayali uzmanın gözünden yapılan karşılaştırma sonucunda, analizin doğasının ve analizcilerin nitelikleri ile çalışma yöntemlerinin farklı siyasal, ekonomik ve idari şartlara paralel biçimde büyük oranda değiştiği sonucuna varılmıştır.

Tartışma Soruları:

1. Hangi tür (1960'lı ve 1990'lı yılların) kamu politikası analizcisinin kişisel ve politika oluşturma özelliklerini daha olumlu buluyorsunuz; niçin?
2. Türkiye'deki kamu politikası analizcileri sizce yukarıda sunulan gelişim çizgisinin neresindedir? Bu durum hangi etmenlerce belirlenmektedir?

Yararlanılan Kaynaklar:

1. 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.
2. Geva-May, Iris ve Wildavsky, Aaron (1997), **An Operational Approach to Policy Analysis: The Craft**, Boston: Kluwer Academic Publishers.
3. Radin, Beryl A. (2000). **Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age**, Washington D.C.: Georgetown University Press.
4. Wildavsky, Aaron B. (1987). **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**, New Brunswick, USA: Transaction Books.