

## Giriş: Kamu Politikası Analiz Süreci Döngüsü

Kamu politikası dersinin önceki bölümlerinde de belirtildiği üzere;

- Hayatımızı doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen ve yönetim sistemini ilgilendiren her türlü sorunun tanımlanması,
- Bu sorunlarla ilgili çözümlerin araştırılması,
- Bu çözümlerden birinin diğer çözümlerin olumlu ve olumsuz sonuçlarıyla ve dışsallıklarıyla karşılaştırılarak seçilmesi,
- Seçilen çözümün uygulanması,
- Uygulama sonrasında uygulanan çözümlerin çeşitli ölçütler (etkinlik, uygulanabilirlik, adalet, vb.) kullanılarak değerlendirilmesi ve
- Gerekirse uygulamaların değerlendirme sonuçlarına göre değiştirilmesi veya uygulamaya tamamen son verilmesi aşamaları

kamu politikalarının ilgi alanına girer.

Bu aşamalar aynı zamanda kamu politikası analiz süreci döngüsünün de basamaklarını teşkil eder. Kamu politikalarının oluşturulması, bir kere yapıp bitmeyen döngüsel bir süreçtir. Dolayısıyla süreçte, istenen sonuç alanına kadar döngü birçok defa tekrar edilir.

Dersin bu bölümünde, yukarıda açıklanan kamu politikası süreçlerinin doğası incelenerek somut örnekler üzerinden analiz yapılacaktır.

### Kamu Politikası Analiz Süreci

Süreç açısından ele alındığında kamu politikaları, döngüsel bir sorun analizi ve çözümü sürecidir. Bu döngüsel sürecin görünüşü ve aşamalarının sıralanışı aşağıda Şekil 9.1'de sunulmuştur. Aşağıdaki bölümde ise söz konusu döngüsel analiz

sürecinin aşamalarının ve aşamalar arası bağlantının açık ve anlaşılır bir şekilde, Şekil 9.1’de sunulan basamaklara göre bir miktar basitleştirilerek ifade edilmesine çalışılmıştır.

### Şekil 9.1: Kamu Politikası Analizi Süreç Döngüsü



**Kaynak:** Bonser, McGregor ve Oster, 2000, s. 81.

#### 1. Basamak: Sorun Tanımı

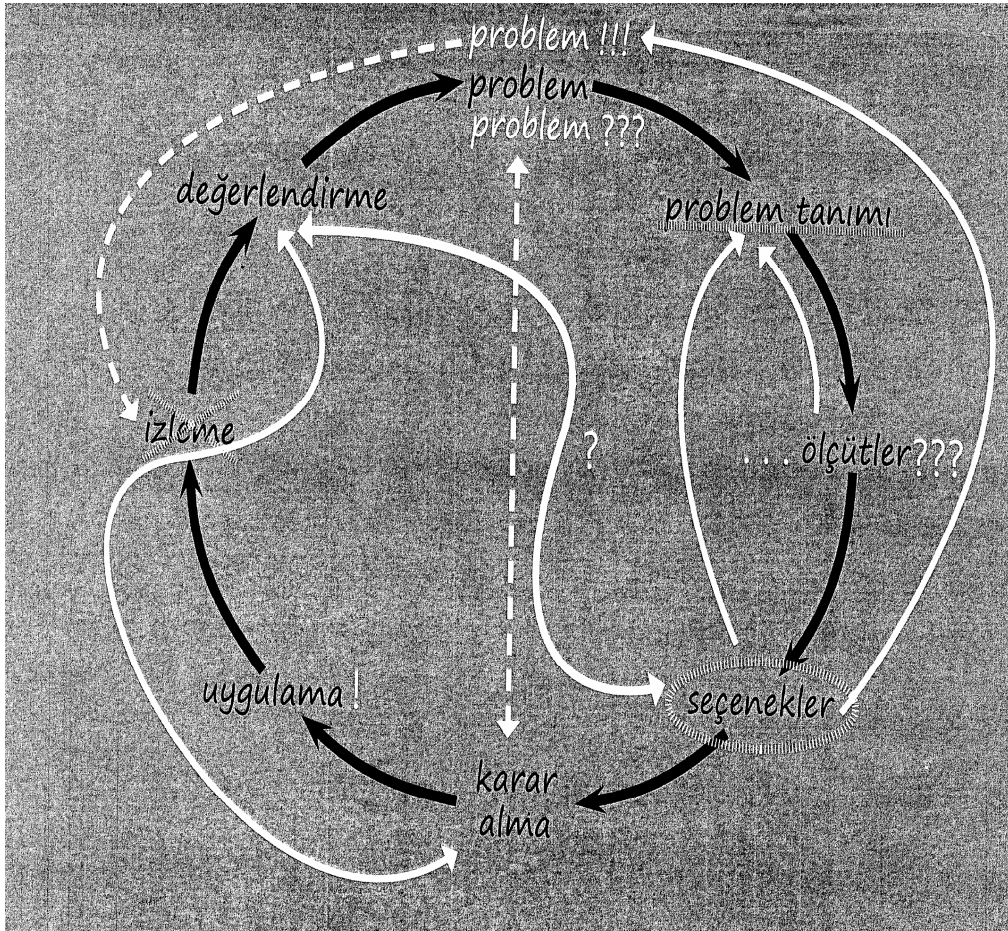
Büyükçe bir çember olarak düşünebileceğimiz bu döngüsel sürecin tepe noktasında, klasik saat düzeninde ifade edersek saat 12 noktasında, “sorun tanımı” vardır. Bu noktada, ele alınıp analiz edilerek çözümlenmeye çalışılacak sorunun olabildiğince basit ve açık bir tanımı yapılmalıdır.

Basitlik ve açıklık gerekliliği, sorun tanımı ile sınırlı olmayıp, döngünün her bir basamağı için gereklidir. Kamuoyu tarafından kavranamayacak karmaşıklıktaki çözümler, en iyi çözümler olmayabilir.

Bu noktada, yukarıda anlatılan döngünün kamu politikası analizinin uygulanmasında “tek ve en doğru yol” olarak sunulmadığının altı çizilmelidir. Bu döngü sadece, kamu politikası analiz sürecini anlamayı ve anlatmayı basitleştirici ve genel kabul görmüş bir araç olarak anlaşılmalıdır.

Analiz sürecinin bu kadar düzgün sıralı ve basit olmadığı, bu dersin ilerleyen bölümlerinde de vurgulanmıştır. Bu noktanın altını çizmek ve döngüsel sürece alternatif bakış açılarından birini örnek vermek üzere, aşağıda Şekil 9.2’de, 2010 yılında TODAİE’nin ev sahipliğinde Ankara’da düzenlenen II. Kamu Politikaları Çalıştayı’nın afişinde yer verilen “alternatif karmaşık analiz döngüsü” sunulmuştur.

### Şekil 9.2: Alternatif Karmaşık Analiz Döngüsü



Kaynak: TODAİE (2010). II. Kamu Politikaları Çalıştayı Afişi, Ankara.

Kamu politikası analizi içeriğinin basit ve açık olması konusunda Bardach, “New York Şehri taksi şoförü” örneğini kullanır. Buna göre kamu politikası analiz uzmanı, aklındaki fikirleri ve bulduğu çözümleri taksi şoförüne anlatamıyorsa, halka da anlatamaz (Bardach, 2000: 41-42). Dolayısıyla fikirler basit ve açık bir şekilde ifade edilmelidir. Bu nokta, kamu politikası analizinin hem yazılı, hem de sözlü çıktıları için geçerlidir.

## 2. Basamak: Alternatif Çözümler

Çemberde/döngüde saat yönünde ilerlediğimizde, saat 2 noktasında yer alan ikinci analiz aşamasında, bir önceki basamakta tanımı ortaya konulan sorunun çözümü için ortaya konulan alternatif çözüm önerileri yer alır.

Kamu politikalarında her zaman ilk alternatif, “hiçbir şey yapmamak” (*Do nothing*), veya farklı bir şekilde ifade edecek olursak, “mevcut yönelimleri devam ettirmek”tir (*Let the trends continue*). Bardach, “mevcut yönelimleri devam ettirmek” ile “hiçbir şey yapmamak” seçeneklerinin aynı olmadığını, çünkü bir konuda “hiçbir şey yapmamanın” mümkün olmadığını savunur (Bardach, 2000: 13).

Gerçekten de bazen bir kamu politikası sorununu çözmek için gereken şey, şartların olgunlaşmasını veya değişmesini beklemektir. Değişmesi beklenen şey, çözüm iyi daha uygun bir siyasi atmosfer, keşfedilmesi beklenen yeni bir teknolojik ya da tıbbi uygulama olabilir.

Hiçbir şey yapmamak şeklindeki ilk çözüme ek olarak, başka alternatif çözümler de analizin bu ikinci aşamasında sıralanır. Çözümlerin ortaya konmasında geniş kapsamlı başlayarak analizin ilerleyen aşamalarında alternatif çözüm sayısını azaltmak tavsiye edilir. Analiz ilerledikçe bazı çözüm seçeneklerini birleştirerek toplam seçenek sayısını azaltmak da mümkün olabilir.

Çözüm seçeneklerini üretirken sorunun ve çözümün içinde bulunduğu siyasi, idari ve ekonomik sistemin modellenerek sistemin özellikleri ile sisteme hangi noktalardan müdahale edilebileceği ortaya konulmalıdır (Bardach, 2000: 12-17).

### 3. Basamak: Ölçütler

Saat yönünde ilerlemeye devam edildiğinde, saat 4 noktasına denk gelen analizin üçüncü basamağını, bir önceki basamakta sıralanan alternatif çözümlerin hangisinin en iyi çözüm olduğunu belirlenmesi oluşturur. Bu amaçla bir takım ölçütler (kriterler) ortaya konulmalıdır.

Kamu politikaları analizi sürecinde en sık kullanılan bazı ölçütler, etkinlik, maliyet (para, zaman, personel gibi kaynaklar), eşitlik/adalet (örneğin çözümün yarar sağladığı ve zarar verdiği gruplar arasındaki adalet), yasallık (çözümlerin mevcut yasal kurallara uygun olup olmadığı), siyasi ve idari uygulanabilirlik (*feasibility*) olarak sıralanabilir (Bardach, 2000: 19-25).

### 4. Basamak: Dışsallıkların Değerlendirilmesi

Ölçütlerin ortaya konulması, öne sürülen seçeneklerin değerlendirilip içlerinden en iyisinin seçilmesi için gereklidir ama yeterli değildir. Seçeneklerin uygulanmasının doğuracağı olumlu ve olumsuz dışsallıkların da bu değerlendirmeye katılması gerekir.

Dolayısıyla, saat yönünde ilerlediğimiz bu kamu politikası analiz süreci döngüsünde saat 6 noktasındaki dördüncü analiz basamağı, dışsallıkların değerlendirilme noktasıdır.

## Kutucuk 8.1: Dışsallık

“Bir olay, olgu ya da sürecin doğal akışı içinde kendi dışındaki düzeneklere yaptığı etki. Söz konusu etkinin istenmeyen ya da zararlı sonuçlar doğurmasına *olumsuz dışsallık*; tersine istenen ya da yararlı sonuçlar doğurmasına da *olumlu dışsallık* denir” (Demir ve Acar, 1992: 94).

Evinizin bahçesindeki güllerin görüntü ve kokusundan komşularınızın yararlanması olumlu dışsallığa, bir fabrikanın dereye bıraktığı atıkların sizin o dereden tuttuğunuz balıklara cıva yükleyerek sizi hasta etmesi ise olumsuz dışsallığa birer örnektir.

## 5. Basamak: Bir Çözümün Uygun Bulunarak Seçilmesi

Analiz döngüsünün beşinci basamağında, saat 8 noktasında, bir çözüm seçeneğinin diğer seçeneklere göre daha üstün bulunarak kabul edilmesi vardır. Nadir de olsa bir seçenek, kullanılan her ölçüte göre diğerlerinden daha üstün bulunur. Genelde ise bir seçenek bazı ölçütlere göre diğerler seçeneklerden öne çıkar; diğer ölçütlerde ise başka bazı seçenekler daha avantajlı görünür. Böyle durumlarda en çok ölçütte veya karar verici tarafından en önemsenen ölçütlere göre öne çıkan seçenek, çözüm olarak tercih edilmektedir (Bardach, 2000: 37-40).

## 6. Basamak: Seçilen Çözümün Uygulanması

Yukarıda ölçütlerden bazıları sıralanırken, “siyasi ve idari uygulanabilirlik” ölçütü de anılmıştı. Analiz süreci döngüsünün altıncı basamağı, saat 9 civarında, seçilen çözümün uygulanmasıdır.

Bir sorun için bulunan iyi bir çözüm, eğer siyasi veya idari olarak uygulanamıyorsa veya uygulanabilirliği zayıfsa, değerinden çok şey kaybeder. Bu durumu Bardach, “20 dolar örneği” ile anlatmıştır. Örnekte yerdeki 20 doları gören iki ekonomistten biri sevinirken diğeri, “Bu gerçek bir 20 dolar ise neden kimse bunu yerden alıp cebine atmadı?” diye sorar (Bardach: 2000: 41). Gerçekten de kamu

politikası analizi uzmanının bulduğu çözüm düşündüğü kadar iyiyse, nasıl olmuş da bugüne kadar uygulanmamıştır?

Benzer şekilde, eğer analizcinin bir kamu politikası sorunu için iyi bir çözümü varsa, kendisine neden bu çözümün daha önce birileri tarafından uygulanmadığını sormalıdır. Bulunan yanıt, çoğunlukla söz konusu çözümün siyasi ve idari uygulanabilirliği ile ilgilidir. Uygulama ile ilgili kamu politikası alan yazınında klasik sayılan bir kitap (Pressman ve Wildavsky, 1984), Voltaire'in kitaplarının başlıklarını andıran upuzun başlığında uygulama sorununun genel bir anlatımını da barındırmaktadır:

*Uygulama: Washington'daki Büyük Beklentiler Oakland'da Nasıl Suyu Düştü: Ya da, Federal Programların Zerre Kadar Yürümesi Neden Hayret Vericidir, Ki Bu, Harap Olmuş Umutlar Temelinde Ahlâk Kuralları İnşa Etmeyi Deneyen İki Hâlden Anlayan Gözlemci Tarafından Anlatılan Ekonomik Gelişme Kurumu Destanı'nıdır.*

## 7. Basamak: Uygulamanın Değerlendirilmesi

Analiz süreci döngüsünün yedinci basamağı olan, saat 10 civarındaki uygulamanın değerlendirilmesi, analizin en önemli basamaklarından. Çünkü bu basamakta analiz sürecinin en başında tanımlanan sorunun sonuçta çözülüp çözülmediği anlaşılacaktır. Yine bu noktada sorunun çözüldüğüne karar verilirse, asıl sorunun çözülen sorun mu olduğu, yoksa çözülen soruna da yol açan, daha derin bir sorunun mu söz konusu olduğu incelenecektir.

## 8. Basamak: Sorun Tanımı

Sekizinci ve son basamak, aynı zamanda incelenen döngüsel hareketin başlangıç noktası da olan sorun tanımıdır. Eğer sorun, yukarıda da belirtildiği gibi, başlangıçtaki ilk basamakta açık, tam ve doğru bir şekilde tanımlanmış ise, döngüsel hareket bir

dönüşte amacını gerçekleştirerek sorunu çözüme ulaştırır. Ama bu, nadiren gerçekleşen bir olaydır.

Eğer sorun, seçilen çözümün uygulanması sonucunda çözülememiş ise ve hâlâ karar vericiler bu sorunun çözülmesi gereken öncelikli ve doğru sorun olduğunu düşünüyorlarsa analiz süreç döngüsü bir daha işler. Döngü, sorun çözülene kadar gereken sayıda takip edilir.

## **Kamu Politikası Sürecinin Raporlama Şekliyle Sunumu**

Kamu politikası sürecini anlatan bu dersin ilk alt bölümünde, kamu politikası analizi sürecinin döngüsel doğası, döngünün basamakları, basamaklar arası ilişkiler ve işleyiş anlatılmıştır. Bu alt bölümde ise döngüsel analizin bir kamu politikası raporu şeklinde mekanik olarak sunulup somutlaştırılması amaçlanmıştır.

Aşağıda Çizelge 9.1'de sunulan kamu politikası analizi sürecinin raporlama şekli ile hem kamu politikası analiz uzmanları, hem de bu süreci derslerde somut örnekler yardımıyla öğrenmeye çalışan öğrenciler için yararlı ve pratik bir analiz şablonu oluşturulmaya çalışılmıştır.

Çizelge 9.1'de sunulan formun nasıl doldurulacağı oldukça açıktır. Form, 2002-2004 yılları arasında ABD'de, Indiana University Bloomington'da, 2006-2011 yılları arasında da Hacettepe Üniversitesi'nde lisans, yüksek lisans ve doktora düzeyinde verilen kamu politikası derslerinde kullanılmıştır. Bu kullanımlarda dikkat edilmesi gereken başlıca noktanın, Çizelge içindeki tablonun her kutucuğunun detaylı bir şekilde doldurulması gerektiğinin kullanıcıya açıkça anlatılması gerektiği olduğu anlaşılmıştır. Yine aynı şekilde seçilen ölçüt ve çözümler, tablodaki ilgili kutucuklara açıkça yazılmalıdır.



## Kamu Politikasında Kullanılan Modellere Yönelik Eleştiriler<sup>1</sup>

Döngüsel analiz süreci gibi modeller genellikle karmaşık sistem ve süreçleri parçalara/basamaklara ayırıp basitleştirerek anlaşılabilir hale getirmek amacıyla kullanılırlar. Bu modellerin bir şeyin nasıl olduğunu veya olmadığını gösteren *açıklayıcı*, sebep-sonuç ilişkilerini gösteren *nedensel*, bir olgunun tanımlayıcı özelliklerini tarif eden *tanımlayıcı* (ideal-tip) ve bir şeyin nasıl olması veya olmaması gerektiğini anlatan *kuralcı* (normatif) türleri vardır.

Modeller, fikir ve kavramları düzenlemede bize yardımcı olurlar. Bildiğimizden bilmediğimize erişmemizi sağlarlar. Kamu politikası alanını kavramamıza yardımcı olacak bir gözlük görevi görürler ki bu gözlüğün bakış açısı, sınırlayıcı da olabilir. Dolayısıyla bir kamu politikası analiz uzmanının kullandığı kavramsal modeller, o kişinin neyi nasıl algıladığını (veya algılayamadığını) belirler.

Kamu yönetimi ve kamu politikası alanında modellerin kullanıldığı bazı önemli çalışmalardan verilecek örnekler, anlatılmaya çalışılanı somutlaştıracaktır:

Graham Allison, 1962'deki Küba Füze Krizi'ni incelediği "Kararın Özü" (*Essence of Decision*) başlıklı kitabında, kriz sırasında işleyen kamu politikası karar süreçlerini anlamak ve anlatmak için üç farklı model kullanmıştır (Allison, 1971). Sovyetler Birliği'nin ABD'nin hemen yakınındaki Küba adasına nükleer başlıklı füzeler yerleştirmesiyle ve bunun ABD tarafından bir savaş nedeni olarak görülmesiyle başlayan kriz, 1962 yılı Ekim ayında dünyada milyonlarca insana nükleer bir savaşın başlamak üzere olduğu endişesiyle haftalarca soğuk terler döktürmüştür.

Küba'nın bombalanması ve hatta nükleer silahlarla vurulması fikirlerinin de masaya yatırıldığı bu süreçte, sonuçta adanın ablukaya alınarak diplomatik yollarla

---

<sup>1</sup> Parsons, 1995: 57-67; 77-81.

krizin çözülmesinin denenmesi yoluna gidilmiştir. Bu yaklaşım başarılı olmuş ve geleneksel veya nükleer bir savaşa gerek kalmadan diplomatik yollardan bulunan bir çözümle Sovyetler Birliği nükleer füzelerini Küba topraklarından çekmiştir.

Allison, kitabında Küba Füze Krizi'nin yönetilmesi sürecinde ABD Başkanı ve çevresindeki yetkililerin ne yapmaya ya da yapmamaya nasıl ve neden karar verdiklerini incelemiştir. Yapılan inceleme sonucunda birbirleriyle rekabet halinde olan üç farklı karar verme modelinin karar verme sürecinde etkili olduğu ortaya çıkmıştır:

1. Ussal (rational) karar verme modeli,
2. Örgütsel süreç karar verme modeli ve
3. Bürokratik politika karar verme modeli.

Ussal modelde politika analiz uzmanlarının ulus devletlerin faydayı ençoklaştırıcı davranışlarını anlayıp tahmin edebileceği düşünülmektedir.

Örgütsel süreç modelinde halihazırdaki örgütsel rutinler ve fiziksel yetkinlikler sonucunda karar seçeneklerinin sınırlandırıldığı kabul edilir.

Bürokratik politika modeli ise devlet hiyerarşisindeki tepe koltuklara yerleşmiş kamu örgütlerinin liderlerinin bürokratik güçlerini artırmak için yaptıkları pazarlıklar neticesinde karar seçeneklerini belirlediklerini savunur (Meek, 2007: 350).

Gareth Morgan, örgüt kuramlarını model ve eğretilmeler (mecaz, metafor) yardımıyla çözümlediği kitabında örgütleri makinelere, beyinlere, kültürlere, siyasi sistemlere ve hükmetme araçlarına benzetmiştir (Morgan, 1986).

Kamu politikalarında çok kullanılan modelleme çeşitlerinden biri de incelenen örgüt ya da olguyu piyasalara, hiyerarşilere (özel sektör veya kamu bürokrasilerine) veya ağlara benzeterek incelemek ve bu modellerin iç mantıklarını sorun tanımı ve analizi sürecine yansıtmaktır.

Kamu politikalarında model kullanımını değerlendirirken, analizcinin kendisine aşağıdaki soruları sorması yararlı olabilir:

- Model mantıklı geliyor mu?
- Model, elimizdeki verilerle/kanıtlarla uyumlu mu?
- Modelin açıklayıcı gücü nedir?
- Model anlayışımıza yeni bir şey katıyor mu?

Bu bağlamda, bir model olarak döngüsel analiz incelendiğinde, aşağıdaki olumlu ve olumsuz değerlendirmelerde bulunulabilir:

Olumlu Değerlendirmeler:

- Politika oluşturulması sürecine yapay bir bakışı yansıtır.
- Karmaşıklığı azaltarak süreci kavrayabilmemizi sağlar.
- Bize birbirini takip eden düzenli ve derli toplu basamaklar sunar.

Olumsuz Değerlendirmeler:

- Analizin nasıl bir basamaktan diğer basamağa geçtiğine ilişkin bir sebep-sonuç ilişkisi sunmaz.
- Döngüsel analiz modeli deneysel temelde sınınamaz.

- Yukarıdan aşağıya (*top-down*) bir yaklaşımdır ve tüm kamu politikası aktörlerini sürece dâhil edemez.
- Farklı hükümet düzeylerini (Örneğin federal sistemlerde federal ve federe hükümetler ile yerel yönetimler) ve etkileşen politika aktörlerini gözden geçirir.

Döngüsel analiz modelinin tüm bu olumsuz yönlerine ve sınırlılıklarına karşın kamu politikası çalışmalarında yaygın biçimde kullanılması, kamu politikası akademik ve uygulayıcı topluluğu üyeleri tarafından değerli bir analitik araç olarak görüldüğünü göstermektedir.

## Bölüm Özeti:

Kamu politikaları dersinin bu bölümünde kamu politika analizi konusu, döngüsel analiz süreci gözlüğünden incelenmiştir. Bu amaçla döngüsel sürecin doğası, işleyişi, basamakları ve basamaklar arasındaki ilişkiler incelenmiştir. Bölüm, analizin kamu politikası raporlarında kullanımı için pratik bir şablon sunumu ile bitirilmiştir.

## Tartışma Soruları:

1. Bu bölümde anlatılan döngüsel kamu politikası analizi sürecinin olumlu ve olumsuz yönleri nedir? Değerlendiriniz.
2. Döngüsel süreci kullanan kamu politikası analiz uzmanlarının ülkemizde dikkat etmesi gereken hususlar neler olabilir? Tartışınız.

## Çizelge 9.1: Kamu Politikası Sürecinin Raporlama Şekli

KAMU POLİTİKALARI DERSİ			
POLİTİKA ANALİZ FORMU ŞABLONU			
<b>Önemli Not:</b> Bilgisayarda doldurunuz. Elle doldurulan formlar kabul edilmez.			
Gerekirse kağıdın diğer tarafını da kullanınız.			
İsim: _____			
Konu: _____			
Tarih: _____			
<b>İncelenen konu ile ilgili bilgi veren okumaları yaptıktan sonra:</b>			
1. Sorunu tanımlayın (En çok iki cümle)			
2. Bu sorunu çözmek için, “hiçbir şey yapmamak” dışında en az iki alternatif çözüm tanımlayın. Bu çözümlerin iyi veya kötü olduğunu ölçebilmek için en az 3 adet ölçüt (kriter) tanımlayın. Her çözümü (hiçbir şey yapmamak da dâhil) ölçütlere göre değerlendirin.			
Çözümler	Ölçüt 1: .....	Ölçüt 2: .....	Ölçüt 3: .....
Çözüm 1: Hiçbir şey yapmamak			
Çözüm 2 : .....			
Çözüm 3: .....			
3. Önerilen çözümlerin olumlu veya olumsuz dışsallıklarını, eğer varsa, yazınız.			
4. Yukarıda yazdığınız çözümlerden hangisi bu sorunu en iyi şekilde çözer? Neden?			
5. Seçtiğiniz çözümün uygulanmasında ne gibi sorunlarla karşılaşılabilir? Bu uygulama sorunlarının üstesinden nasıl gelinebilir? Açıklayınız.			

**Kaynak:** Yıldız, Mete, **Kamu Politikaları Dersi**, 2006-2011.

## Yararlanılan Kaynaklar:

1. Allison, Graham T. (1971). **Essence of Decision; Explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little Brown.
2. Bardach, Eugene (2000). **A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving**, New York: Chatham House Publishers.
3. Bonser, Charles F.; McGregor, Eugene B. Jr., and Clinton V. Oster Jr. (2000), **American Public Policy Problems: An Introductory Guide**, Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall, Second edition.
4. Demir, Ömer ve Acar, Mustafa (1992), **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, İstanbul: Ağaç Yayıncılık.
5. Meek, Jack W. (2007), "Political Decision-Making within Metropolitan Areas", In Göktuğ Morçöl (Ed.), **Handbook of Decision-Making**, Boca Raton, Florida: CRC Press, pp. 347-360.
6. Morgan, Gareth (1986), **Images of Organization**, Thousand Oaks, CA: Sage.
7. Parsons, Wayne (1995). **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
8. Pressman, Jeffrey L. ve Wildavsky, Aaron (1984), **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland : Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work At All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes**, Berkeley, CA: University of California Press.