

Giriş

Kamu politikası dersinin bu bölümünde, alanın önemli tartışma konularından biri olan, kamu politikası analizi sürecinin işlemesi sonucunda ortaya çıkan bilgi ve tavsiyenin karar vericiler için ne kadar faydalı ve değerli olduğu konusu işlenmiştir.

Kamu Politikası Analizinin Faydası ve Değeri

Kamu politikası alanında analiz süreci yoluyla üretilen bilgi ve tavsiyelerin karar vericiler için ne kadar faydalı ve değerli olduğu konusu, yanıtları birbiriyle yakından ilgili olan iki soru yardımıyla incelenebilir:

1. Kamu politikası alanında üretilen bilgi ve tavsiyelerin faydalı ve değerli olup olmadığı nasıl ölçülebilir?
2. Hangi koşullar altında kamu politikası analizi ile üretilen bilgi ve tavsiyeler karar vericiler için zihin açıcı derecede ayrıntılı ve yararlı; hangi koşullar altında ise faydasız olacak derecede basit ve değersiz olmaktadır?

Fayda ve Değerin Ölçümü

Kamu politikası yazınında değerli ve faydalı bilginin ne şekilde tanımlanabileceği konusunda tam bir görüş birliği olduğu söylenemez. Farklı uzmanlar, fayda ve değer ne anlama geldiği konusunda aşağıda sıralanan farklı bakış açılarını ortaya koymuşlardır:

1. Çöp Kutusu Karar Verme Modeli:

Kamu politikası analizi sonucunda üretilen bilgi ve tavsiyeler ile kamu politikasının ortaya koyup çözümlenmeye çalıştığı sorunlar arasında her zaman bir sebep-sonuç ilişkisi yoktur. Diğer bir deyişle, her zaman önce sorun belirlenip sonra bilgilerin analizi yoluyla bu soruna bir çözüm sunulmaz. Bazen

süreç tam tersine işler. Yani, elinde çözüm olan birileri, bu çözüme uygun bir sorun arayışına girerler.

“Çöp kutusu karar verme modeli” olarak adlandırılan bu süreçte, örgütler “organize olmuş anarşiler/kuralsızlıklar” olarak adlandırılır. Bu tür bir ortamda “seçenekler kendilerine uygun çözümler; konular ve hisler ortaya konulabilecekleri karar durumları; çözümler yanıtı olabileceği sorunlar ve karar vericiler yapacak iş ararlar” (Cohen, March ve Olsen, 1972: 2).

Anlatılan bu süreçte, çözümün faydasından bahsetmek abes olur, çünkü çözüm soruna değil, sorun çözüme faydalı olmuştur. Çözüm kendisine bir sorun bulmuş ve bu soruna uygulanmış olmak, çözümü meşrulaştırmıştır.

2. Kurumsal Meşruiyet Baskıları:

Bu görüşe göre kurumların başlıca amacı, kurumsal çevrelerine uyum sağlamak ve bu uyumun bir gereği olarak kurumsal çevrelerindeki diğer politika aktörlerinin gözünde meşruiyet kazanmaktır (March ve Olsen, 1984). Bu bağlamda bir kamu politikası bilgi ya da tavsiyesinin değeri, onun sorunları çözme gücü ile değil, kurumun referans grubu gözünde meşruiyetini sağlamak veya artırmadaki performansı ile ilgilidir. Miner ve Raghavan (1999: 35-62) da meşruiyet kazanmak amacıyla kurumsal çevrede başarılı olarak algılanan örgütlerin taklit edilmesinin, kamu politikası seçimi ve uygulanmasının gizli bir motoru olduğunu iddia etmektedirler.

3. Kamu Politikasının Üretici ve Tüketicisi Arasındaki Uyum:

Kamu politikası alanında politikaların üreticisi olan analizciler ile tüketicisi olan kişi ve kurumlar arasındaki uyumun niteliği ve düzeyi de üretilen bir politika bilgi ya da tavsiyesinin yararlı ve değerli olup olmadığını ölçülebilir. Bu konudaki

deneyimler, politika üreticileri ve tüketicileri arasında genellikle bir uyum sorunu yaşandığını göstermektedir. Politika bilgi ya da tavsiyesini alan tüketici kurum, aldığı tavsiyenin içinde bulunduğu duruma bire bir uyan özel bir çözüm sunmadığından; tavsiyeyi veren uzman ise çoğu zaman fikrinin ciddiye alınıp doğru uygulanmadığından yakınmaktadır (Cohen ve Lindblom, 1979: 1).

Bu konuda ortaya atılan diğer bir görüş de “kamu politikası dili”nin önemini vurgulamaktadır. Bu görüşe göre, kamu politikası üretici ve tüketicileri aynı teknik ve siyasal dili konuşabilirlerse, aralarındaki yanlış anlamalar azalacaktır (Campbell, 1957; Campbell ve Stanley, 1963).

Kamu politikası analizinin tüketicisi veya “müşterisi” konusunda Behn (1985), iyi kamu politikası analizinin belirli bir kamu kurumunun tüketiciliği/müşteriliği olmadan yapılamayacağını iddia etmektedir. MacRae ve Whittington’a (1997) göre ise kamu politikası analizcisi, tavsiyesini geri planda eyleme hazırlık safhasında ve dolaylı olarak veren kişidir. Analizcinin amacı, bir müşteriye hizmet etmekten çok, daha üst düzeyde, insanlığın durumunu düzeltmek, veya farklı ve daha az iddialı bir ifadeyle, kamu yararadır.

4. Kamu Politikasının Siyasal Uyuşma İşlevi:

Bu görüşe göre, kamu politikası analizinin değeri demek, süreçte kullanılan analitik araçların karmaşıklığı, işlenen veri miktarının farklılık ve fazlalığı ile ortaya çıkan politika bilgi ve tavsiyesinin analitik değeri demek değildir. Bir kamu politikası analizinin faydası, toplumsal aktörler arasındaki ilişkileri ne ölçüde uyumlu hâle getirdiği ve siyasal fikir ve işbirliğinin oluşmasına ne ölçüde katkıda bulunduğu ile ölçülebilir (Cohen ve Lindblom, 1979: 10-11, 26-27; Radin, 1997; Shulock, 1999).

5. Bir “Fikir Piyasası” Olarak Kamu Politikası Alanı:

Bu görüşe göre, kamu politikası analizi sonucunda elde edilen bilgi ya da tavsiyenin değeri ve faydası, piyasadaki diğer araştırmacıların da aynı sonuçlara ulaşması ile anlaşılır. Bu durum, uyumun her zaman üst düzeyde olması gerektiği anlamına gelmemelidir. Aksine, piyasada faydalı ve yüksek kaliteli tavsiyelerin ortaya çıkması için anlaşmazlığa ve farklı fikirlerin çarpışmasına da çok ihtiyaç vardır (Campbell, 1986: 44).

6. Fayda ve Değerin Göreceliği:

Bu görüşe göre, kamu politikası analizi, sonuçlardan ziyade kanıtlar ve fikirler ortaya koyar. Analiz sonucunun değeri nesnel değildir; analiz sonucunu inceleyen ve kullanan kişi veya kurumlar değeri belirler. Diğer bir deyişle, analiz sonucunun faydası ve değeri görecelidir. (Majone, 1989: 161-162).

Bu görüşün uç noktası, kamu politikası çalışmalarının bir bilim değil, bilim taklidi yapan bir ideoloji olduğudur (Tribe, 1972)

Hangi Şartlar Altında Analizin Faydası ve Değeri Artar?

Kamu politikası analizi sonuçlarının hangi şartlar altında karar vericiler için daha değerli ve faydalı olduğu konusunda da farklı görüşler ortaya atılmıştır:

1. Hedeflerde Netlik, Araç ve Değerlerde Fikir Birliği:

Bu görüşe göre, kamu politikası analizi, ulaşılmak istenen hedeflerin açık olduğu, kullanılacak kamu politikası araçları ve analizde önem verilen değerler/ölçütler (adalet, maliyet, uygulanabilirlik, vb.) hakkında nispeten fikir birliği olduğunda daha faydalı olur (Weimer ve Vining, 2000).

Aynı mantıkla, hem kamu politikası analizinin hedefleri çok sayıda, çelişik ve/veya belirsiz; hem de kamu politikası çevresi çok karışık ve çalkantılı olduğunda ortaya çıkan fikir ve tavsiyeler de basit ve kullanışsız olurlar (Nachamias ve Falbinder, 1982: 301).

Ne var ki, kimilerine göre siyasal doğası gereği, kamu politikaları analizi hemen her zaman çok sayıda, çelişik ve/veya belirsiz hedefler ile karışık ve çalkantılı bir politika çevresinde gerçekleştirilir. Bu durumda, politika analiz uzmanına değerli ve yararlı politika ürünleri ortaya koymak için gereken şeyler, siyasal sınırlılıkların farkında olmak ve sonuca etki edebilecek gruplara göre hareket etmektir (Leman ve Nelson, 1981).

2. Çok Disiplinli Analiz:

Bu görüşe göre, kamu politikası analizinin çıktısına değer katan şey, birden fazla disiplinden gelen bilgi ve yöntemlerin analizde harmanlanarak kullanılmasıdır (Nagel, 1992: 499-502; MacRae ve Whittington, 1997). Örneğin sorunlara sadece ekonomik açıdan değil, diğer disiplinlerin de bilgi ve bulgularının gözünden bakan analizler daha değerli bulunmuştur (Brandl, 1988: 220-222; Knetsch, 1995).

3. Analiz Sürecinde Çoğulcu Katılım:

Kamu politikası çıktısının değeri, analiz sürecine ne kadar çok sayıda ve farklı nitelikte politika oyuncusunun katıldığı ile yakından ilgilidir. Bu görüşün temelinde, analiz sonucunun süreç tarafından değerli hâle getirildiği düşüncesi yatar. Diğer bir deyişle, analizin fayda ve değerini belirleyen şey, politika sürecindeki demokratik katılım ve bu katılımdan kaynaklanan meşruiyettir

(Shulock, 1999; Radin, 2000: 186). En çok sayıda politika aktöründen destek alan çözüm, en yararlı çözümdür (Radin, 2000: 176).

Bu görüşte çoğulcu katılımın analiz sonucunun değerini belirlediğine yapılan vurgu o kadar fazladır ki Radin, Wildavsky'nin kamu politikasını tanımlamak için kullandığı ünlü "İktidarda Olana Gerçeği Söylemek" (*Speaking Truth to Power*) sözünün günümüzde anlamını kaybettiğini iddia etmiştir. Radin, bu sözün, çoğulcu katılım bakış açısından "Çoklu İktidarlara Doğruları Söylemek" (*Speaking Truths to Multiple Powers*) hâline geldiğini savunmaktadır (Radin, 1997).

4. Yöntemsel Çeşitlilik

Bu görüşe göre, kamu politikası analizi sürecinde hâkim pozitivist yöntemlere ek olarak post-pozitivist yöntemlere de yer olmalıdır. Yöntemsel çeşitliliğe sahip olan analiz sonuçları, olmayanlara göre daha değerli ve faydalıdır (DeLeon, 1994; Fischer, 1998).

Kamu Politikası Analizi Ekolleri: ABD ve Avrupa Ayrımı

Kamu politikası analizi sonuçlarının fayda ve değerini inceleyen bu bölümde, farklı kamu politikası analiz ekollerinin de bu konuya yaklaşımı etkilediğine dikkat çekmek gerekir. Örneğin, ABD'deki hâkim anlayışa uyan bir analizin sonucu Avrupa anlayışına uymadığı için daha az faydalı veya değerli bulunabilir.

Kamu politikaları alanı, ABD'de 1950 ve 1960'lerden itibaren hükümet politikalarının tasarlanması ve uygulanmasında kullanılmasına ve 1970'lerden itibaren de üniversitelerde alanın eğitim ve öğretiminin yaygınlık kazanmasına

rağmen eğitim-öğretim ve uygulama açılarından küresel bir olgu haline gelmemiştir. 1990'lar ile birlikte Kanada ile Batı ve Doğu Avrupa'da da kamu politikası eğitiminin ve bunun sonucunda uygulamasının yaygınlık kazandığı gözlenmeye başlamıştır (Geva-May ve Maslove, 2006). Tüm dünyaya 1980'lerden itibaren dalga dalga yayılan yeni kamu işletmeciliği hareketinin de piyasalaştırma, özelleştirme ve stratejik planlama gibi kavramları öne çıkararak (Hood: 1991: 3) kamu politikalarının yayılmasında etkili olduğu söylenebilir.

Bu küreselleşme hareketi, eğitim sisteminden ve hükümet etme biçimlerindeki farklılıklardan da kaynaklanan değişik kamu politikası ekollerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Yıldız, Demircioğlu ve Babaoğlu, 2011: 347-348). Burada bahsedilen Amerikan ve Avrupa ekollerinin genellemeler olduğu ve dolayısıyla, bu ekollere uymayan istisnaların ve ekollerin kendi içlerinde de farklılıkların olabileceği önemle not edilmelidir.

Bu sınırlılıklar çerçevesinde Amerikan kamu politikası ekolü, kamu politikası eğitimi ve uygulamasından alınan verilerle, şu şekilde tanımlanabilir (Geva-May ve Maslove, 2006). Amerikan kamu politikası ekolü:

- Amerikan üniversitelerinden kamu politikası alanında eğitim vermenin yanı sıra, araştırma ve uygulama ile de iç içe olmalarını bekler. Yani eğitimin yüzü uygulamaya dönüktür. Tam zamanlı ve sürekli olarak işe alınan her üniversite öğretim üyesinin araştırma ve uygulama ile iç içe olması, projeler yoluyla üniversiteye prestij ve para getirmesi beklenir. Belli başlı hemen her üniversitenin kamu politikası alanında bilgi ve uygulama üreten bir araştırma merkezi vardır.

- Kamu politikası çalışmalarının finansmanı, Kanada ve Avrupa'ya nazaran devlet kurumlarından ziyade özel şirketler ve vakıfların desteğine bağlıdır.
- ABD'deki üniversiteler, farklı seviyelerde (federal ve federe hükümetler, yerel yönetimler) hükümetlerle beraber çalışarak kamu politikası üretirler. Bir üniversite öğretim üyesinin bir hükümet birimi tarafından istihdam edilmesi veya emekli ya da çalışan bir kamu görevlisinin üniversitede görev alması alışıldık hâle gelmiştir.

Yukarıda bazı özelliklerine dikkat çekilen Amerikan kamu politikası ekolüne nazaran kamu politikası çalışmaları Avrupa ve Kanada'da çok daha yeni bir olgudur. Avrupa kamu politikası ekolü, Amerikan ekolü ile karşılaştırılarak şu şekilde tanımlanabilir (Geva-May, Nasi, Turini ve Scott, 2008):

- Amerikan ekolü uygulama odaklıyken Avrupa kamu politikası eğitiminde kurama daha çok yer verilmektedir. Bu uygulama-odaklılık Amerika'da kamu politikası öğrencilerinin yaygın bir şekilde stajyerlik yapmalarına yansır. Avrupa'da ise öğretim, çok daha kuramsaldır.
- Kendisi de bir siyasi ve idari sistemler birleşimi olan ve Erasmus/Socrates gibi akademik değişim programları yardımıyla karşılaştırmalı yönetime daha aşına hale gelen Avrupa'da kamu politikası eğitimi ve araştırmaları daha karşılaştırmalı bir yaklaşıma sahiptir.
- Amerikan ekolünde kamu politikası eğitim ve araştırmasının eşgüdümü ile kural ve standartlara karar verilip bunların denetlenmesi işini kamu politikası bölümlerinin/okullarının kurduğu bir birlik olan Kamu İşleri ve Yönetimi Okulları Ulusal Birliği (*National Association of Schools of Public Affairs and Administration, NASPAA*) yapar. Aynı işlev Avrupa ekolünde Bologna

Deklarasyonu çerçevesinde ve ağırlıklı olarak devlet kurumları tarafından yapılmaktadır. Bu yaklaşım son dönemde değişmeye başlamıştır. Avrupa'da da bu alanda Avrupa Kamu Yönetimi Akreditasyon Birliği (*European Association for Public Administration Accreditation, EAPAA*) gibi yeni örgütler kurulmuştur.

- Daha kuramsal olan Avrupa kamu politikası ekolünde yapılan araştırmalarda niteliksel yöntemler daha fazla kullanılmaktadır. Amerikan ekolü araştırmalarında ise ağırlıklı olarak niceliksel yöntemler tercih edilmektedir (Morçöl ve Ivanova, 2010: 269-270).

Yukarıda karşılaştırılan Amerikan ve Avrupa kamu politikası ekollerinin benzerlik ve farkları, aşağıda sunulan Çizelge 10.1'de özetlenmiştir.

Çizelge 10.1: Amerikan ve Avrupa Ekollerinin Karşılaştırılması

Özellik	Amerikan KP Ekolü	Avrupa KP Ekolü
Uygulama/Kuram Ağırlığı	Uygulama Odaklı, Araştırma Merkezleri Yaygın	Kuram Odaklı
Tercih Edilen Yöntem	Niceliksel Yöntemler	Niteliksel Yöntemler, Karşılaştırmalı Yöntem
Eşgüdüm ve Standardizasyon	Meslek Birliği Eliyle	Devlet Eliyle (Meslek Birliği Modeli'ne doğru evrimleşiyor.)
Öğrencilere Staj Uygulaması	Yaygın	Daha az yaygın
Çalışmaların Finansmanı	Ağırlıklı olarak özel sektör ve vakıflar eliyle	Ağırlıklı olarak devlet eliyle
Hükümetle İşbirliği ve Personel Değişimi	Yoğun	Daha az yoğun

Kaynak: Geva-May ve Maslove, 2006; Geva-May, Nasi, Turini ve Scott, 2008 ile Morçöl ve Ivanova, 2010'dan aktaran Yıldız, Demircioğlu ve Babaoğlu, 2011: 347-348.

Her iki kamu politikası ekolüne bakılarak, henüz yeni yeni oluşmaya başlayan Türk kamu politikası çalışmalarının bu karşılaştırmada uygulama odaklı olması, yaygın staj uygulaması açılarından Amerikan, diğer açılardan ise Avrupa ekolünü andırdığı söylenebilir. Henüz ülkemizde kamu politikası analizi çalışmaları doğuş aşamasında olduğundan analizlerde çok acele etmemek de makul olabilir.

Yine de kısa bir değerlendirme yapılacak olursa, Türkiye’de yeni yeni filizlenen kamu politikası çalışmalarının iki ekolün bir bileşimi olduğu söylenebilir (Yıldız vd., 2011: 358-359). Bu bileşimin Amerikan kamu politikası ekolüne yakın olan unsurlarında, alanı ülkemize transfer ederek burada uygulayan akademisyenlerin önemlice bir bölümünün lisansüstü eğitimleri veya araştırma gezileri yoluyla doğrudan Amerikan ekolünden etkilenmiş olmasının payı olabilir. Avrupa ülkeleri ile mevcut tarihsel ve örgütsel bağlar, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik ve uyum süreci ve üye olunan akademik değişim programları da Avrupa ekolü ile olan benzerlikleri açıklayıcı unsurlar sayılabilir.

Bölüm Özeti:

Kamu politikaları dersinin bu bölümünde, kamu politikası analizi sonucunda ortaya çıkan bilgi ve tavsiyelerin karar vericiler için faydalı ve değerli olmasının hangi şartlar altında mümkün olduğu incelemiştir. Bölümün son kısmında ise Amerikan ve Avrupa kamu politikası ekollerinin özellikleri karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır.

Tartışma Soruları:

1. Kamu politikası analiz sonuçlarının fayda ve değeri konulu tartışmada hangi görüşü veya görüşleri destekliyorsunuz? Nedenlerinizi ortaya koyarak tartışınız.
2. “Kamu politikası ekolü” kavramının kullanımının fayda ve zararları neler olabilir; tartışınız.
3. Amerikan ve Avrupa kamu politikası ekollerinin hangi özelliklerini Türk kamu politikası çalışmalarında görmek isterdiniz; neden?

Yararlanılan Kaynaklar:

1. Behn, Robert D. (1985). "Policy Analysis, Clients and Social Scientists", **Journal of Policy Analysis and Management**, 4(3): 428-432.
2. Brandl, John. (1988). "On Politics and Policy Analysis as the Design and Assessment of Institutions", **Journal of Policy Analysis and Management**, 7(3): 419-424.
3. Campbell, Donald T. (1957). "Factors Relevant to the Validity of Experiments in Social Settings". **Psychological Bulletin**, 54: 297-312.
4. Campbell, Donald T. (1986). "Relabeling Internal and External Validity for Applied Social Scientists". In W. M. K. Trochim (Ed.), **Advances in Quasi-Experimental Designs and Analysis**. San Francisco: Jossey-Bass.
5. Campbell, Donald T and J. C. Stanley. (1963). **Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research**. Chicago: Rand-McNally.
6. Cohen David K. and Charles E. Lindblom. (1979). **Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving**. New Haven: Yale University Press.
7. Cohen, Michael D.; March, James G. and Olsen, Johan P. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice", **Administrative Science Quarterly**, 17: 1-25.
8. DeLeon, Peter. (1994). "The Policy Sciences Redux: New Roads to Post-Positivism", **Policy Studies Journal**, 22(1): 176-184.
9. Fischer, Frank. (1998). "Beyond Empricism: Policy Inquiry in Post-Positivist Perspective", **Policy Studies Journal**, 26(1): 129-146.
10. Geva-May, I., & Maslove, A. (2006). "Canadian public policy analysis and public policy programs: A comparative perspective". **Journal of Public Affairs Education**, 12(4), 413–438.

11. Hood, C. (1991). "A public management for all seasons". **Public Administration**, 69(1), 3–19.
12. Knetsch, Jack L. (1995). "Assumptions, Behavioral Findings and Policy Analysis", **Journal of Policy Analysis and Management**, 14(1): 68-78.
13. Leman, Christopher K. and Robert H. Nelson. (1981). "Ten Commandments for Policy Economists", **Journal of Policy Analysis and Management**, 1(1): 97-117.
14. MacRae, Duncan J.R. and Dale Whittington. (1997). **Expert Advice for Policy Choice**. Washington D.C.: Georgetown University Press.
15. Majone, Giandomenico. (1989). **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process**. New Haven, CT: Yale University Press.
16. March, J.C. and J.P. Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", **American Political Science Review**, 78: 734 749.
17. Miner, Anne S. and Sri V. Raghavan. (1999). "Interorganizational Imitation: A Hidden Engine of Selection" In Baum, Joel A. and Bill McKelvey (Eds.). (1999). **Variations in Organizational Science: In Honor of Donald T. Campbell**, Sage Publications, pp. 35-62.
18. Morçöl, G., & Ivanova, N. P. (2010). Methods taught in public policy programs: Are quantitative methods still prevalent? **Journal of Public Affairs Education**, 16(2), 255–277.
19. Nachamias, David and Claire Felbinger. (1982). "Utilization in the Policy Cycle: Directions for Research", **Policy Studies Review**, 2(2): 300-311.
20. Nagel, Stuart S. (1992). "Policy Studies Across Social Science Substance", **Policy Studies Journal**, 20(3): 499-502.

21. Radin, Beryl. (1997). "The Evolution of the Policy Analysis Field: From Conversation to Conversations", **Journal of Policy Analysis and Management**, 16(2): 204-218.
22. Radin, Beryl. (2000). **Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age**, Washington DC: Georgetown University Press.
23. Shulock, Nancy. (1999). "The Paradox of Policy Analysis: If It Is Not Used, Why Do We Produce So Much of It", **Journal of Policy Analysis and Management**, 18(2): 226-244.
24. Tribe, Lawrence H. (1972). "Policy Science: Analysis or Ideology?", **Philosophy and Public Affairs**, Fall: 66-110.
25. Weimer, David L. and Aidan R. Vining. (2000). **Policy Analysis: Concepts and Practice**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
26. 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.