

Giriş

Bu derste kamu politikası analizi çalışmaları konusuna bir giriş yapılmaktadır. Bu amaçla öncelikle kamu ve kamu politikası kavramının ne anlam(lar)a geldiği açıklanmıştır. Daha sonra kamu politikası analiz süreci ve analize katkı veren ve analizde rol oynayan çeşitli aktörlerden bahsedilmiştir. Takiben kamu politikasında gündemlerin oluşumu ve sorunların ortaya konulup çözülme süreci anlatılmıştır. Son olarak kamu politika sürecinin nasıl işlediğini inceleyen modeller ortaya konulmuştur.

Kamu (public) nedir?

Kamu politikası analizini tarif ederken bolca kullanılan kamu ve kamusal kelimeleri ne anlam ifade etmektedir? “Kamusal” olan, genelde tersi olan kavramla, yani “özel” olan yardımı ile ve onunla karşılaştırılarak tanımlanır.

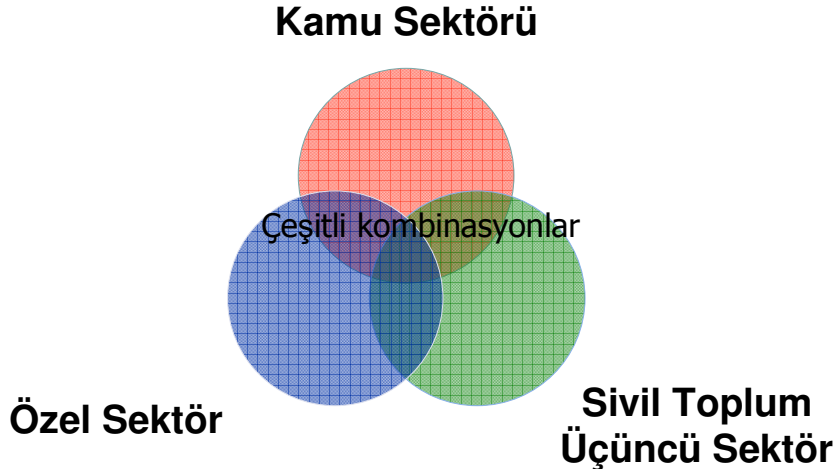
Kamu veya kamusal, insan faaliyetlerinin toplumun ve/veya devletin müdahalesi veya düzenlemesi gereken kısmı olarak tanımlanır. Romalıların “res publica” dediği “kamusal şey”, kamu hizmetinin görülmesi için gerekli binalar, mallar, maddi kaynaklar ve diğer fiziksel şeyleri anlatmak için de kullanılır.

Parsons’ın (1995: 3-4) Arendt’ten aktardığı eski Yunan’daki kamu-özel ayırımına göre; kamu (*public*), “şehir (*polis*), özgürlük, erkek, eşit, ölümsüz ve açık” kelimeleriyle anlatırken, tam tersi sayılan özel (*private*) de “ev halkı, gereklilik, kadın, eşitsizlik, ölümlülük ve kapalı” kelimeleri ile ifade ediliyordu.

Bu dersin amaçları doğrultusunda kamu sektörü; kamusal amaçlar doğrultusunda sadece seçilmiş ve atanmışları değil, sözleşmeli ve gönüllü çalışanları da kapsamaktadır. Yine bir kamusal amacın gerçekleştirilmesi söz konusuysa,

aşağıda Şekil 1.1’de görüldüğü gibi, özel sektör şirketleri ve sivil toplum kuruluşları da kamu sektörü ile kesişecek şekilde kamuya hizmet verebilirler.

Şekil 1.1: Kamu Sektörü ve Kesişim Kümeleri



Kamu Politikası Nedir?

Kamu politikaları çalışmaları, kamu yönetimi disiplininin eyleme ve sorun çözmeye dayalı ve uygulama odaklı bir alt kümesidir. Levander (2009: 66) kamu politikası için “toplulukları etkileyen kararların hazırlanması ve uygulanması” tanımını kullanmıştır. Dye’a (1987: 1) göre ise kamu politikası, “hükümetlerin yapmayı veya yapmamayı seçtikleri şeyler”dir.

Ergun, kamu politikaları çalışmalarını, “siyasi otoritelerin aldığı bağlayıcı kararlar ... benzer ya da yinelenen durumlarda alınması gereken önlemlerin takdir hakkı alanını daraltan genel ilke ya da kurallar” olarak tanımlamıştır (Ergun, 2004: 302).

Kamu politikaları kavramına alternatif olarak alan yazınında (literatürde) “kamu siyasaları” (İngilizce *politics* ve *policy* kelimelerinin ikisinin de Türkçe *politika* kelimesi ile karşılanması kafa karışıklığına neden olacağı düşünülerek *policy*’i *siyasa*

olarak çevirmek suretiyle) ve “kamu yöneltileri” (toplumsal sorunları çözümünde izlenen yönü göstermesi bakımından) kelimeleri önerilmiştir (Ergun, 2004: 302). Bu alternatif isimlendirmeler pek benimsenmemiştir. Sonuç olarak, dilimize yerleşmiş olan ve “eğitim politikası”, “sağlık politikası” gibi tamlamalarda yaygın olarak kullanılan haliyle “politika” sözcüğü, siyaset (politics) ile “policy” kelimesinin farkını vurgulayamasa da alan yazınında en çok tercih edilen kelimeymiş gibi görünmektedir (Çelik, 2008: 41; Çevik ve Demirci, 2008: 9). Bu nedenle bu derste “public policy” alanı için “kamu politikası” çevirisi kullanılacaktır.

Kamu yönetimi disiplininin temel sorunlarından biri olan “yönetim ve siyaset ayrılığı veya ayrılmazlığı” konusu da, kamu politikaları ile doğrudan ilgilidir. Diğer bir deyişle, kamu politikası, kamusal kaynakların hangi sorunları çözmek için harcanacağına karar veren bir disiplin olduğundan, siyaset süreci ile çok yakından ilgilidir. Kamu politikası kuram ve uygulaması, böylesi bir ayrılığın olamayacağı, siyaset (karar alma, kaynak dağıtma) ve yönetimin (alınan kararların etkili ve etkin bir şekilde uygulanması) bir bütün olduğunu açıkça göstermektedir.

Kamu Politikalarının Temel Unsurları ve Aktörleri

Kamu politikaları sisteminin temel unsurları, politika istemleri, politika kararları, politika bildirimleri, politika çıktıları ve politika getirileri/değerlendirilmesi olarak sıralanabilir. Bu unsurları şu şekilde tarif edilmiştir:

- “Politika istemleri, kamu görevlilerinden, özel ya da resmi başka aktörlerce, siyasal dizge içinde eylemde bulunulması ya da bulunulmaması yönündeki istemlerdir.
- Politika kararları, kamu görevlilerince, kamu politikaları oluşturacak biçimde, onaylama ya da buyurma biçiminde verilen kararlardır.

- Politika çıktıları, politika kararları ya da bildirimleri doğrultusundaki uygulamalardır.
- Politika getirileri, bir eylemden ya da eylemsizlikten kaynaklanan beklenen ve beklenmeyen sonuçlardır” (Ergun, 2004: 304).

Bu sistemde politika oluşturan ve uygulayan aktörler ise şunlardır:

- Birincil politika oluşturucular; yasama, yürütme ve yargı organlarıdır. Bunlar yetkilerini anayasadan alırlar.
- İkincil politika oluşturucular, kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Bunlar ise yetkilerini birinci gruptan alır ve onlar tarafından denetlenirler.
- Üçüncü bir tür olarak, resmi olmayan politika oluşturucular denilebilecek bir grup içerisinde de siyasal partiler, çıkar grupları ve vatandaşlar bulunur.

Bu aktörler hakkında, dersin ilerleyen bölümlerinde daha ayrıntılı bilgiler verilecektir.

Kamu politikası kararları, alındıkları çevre ile bu çevreyi oluşturan coğrafi, demografik, siyasal, toplumsal ve ekonomik etmenlerden soyutlanamaz. Kamu politikalarının oluşumu ve uygulanmasına etki eden diğer etmenler:

- Dünyadaki diğer ülkeler,
- Uluslararası ve ulus üstü kuruluşlar,
- Ülkenin siyasal kültürü,
- Siyasal yaklaşımlar (Elazar’a göre kamu yararını gözeten *ahlâkçı*, özel girişime öncelik veren *bireyci* ve ataerkil ve seçkinci özellikleri olan *gelenekçi* yaklaşımlar),
- Ülkedeki çıkar grupları ve bunlar arasındaki uzlaşma ve çatışmalar,

- Devletin ekonomik yaşama karışma derecesi (örneğin özelleştirme politikaları, sosyal devletin sunduğu hizmetlerin kapsamı), ve
- Kamu bürokrasisinin politika değişikliklerine ve uygulamalarına karşı gösterdiği direncin niteliği ve derecesi olarak sıralanabilir (Ergun, 2004: 305-310).

Kamu Politikası Gündem(ler)i

Yukarıda sıralanan aktörlerden oluşan kamu politikası oluşturucularının eyleme geçmek üzere seçtikleri öneriler/istemler, ülkenin politika öncelikleri açısından değerlendirilir. Önerilerin/istemlerin ilkin öncelik kazanması ve gündemde kendisine bir yer bulması gerekir. Siyasal önderlik ve çatışma yönetimi gibi etmenler, gündem oluşturmada etkilidirler.

Temel olarak iki çeşit gündem vardır: İlk gündem türü olan *dizgesel gündem*, bir ülkenin tartışma gündemidir. Her gün televizyon ve gazetelerde kamuoyuna sunulan, kahvehanelerde, İnternet sohbet odalarında, *bloglarda* (İnternet günlüklerinde), *Facebook* ve *Twitter* gibi sosyal medya araçlarında tartışılan gündem, bu çeşit bir gündemdir.

Kapsamı dizgesel gündeme göre daha dar, belirgin ve somut olan ikinci gündem türü, *kurumsal gündem*dir (Cobb ve Elder, bu gündem türünü “eylem gündemi” olarak adlandırır).

Kamu Politikası Sorunları

Kamu yönetimi alanında karşımıza çıkan sorunları kabaca birkaç kümeye ayırabiliriz (Starling, 2002: 232-233):

1. *Sorunun Zaman Boyutu*: Sorun acilen çözülmeli mi, çözülmese de olur mu?

Sorunla ilgili bir karar ne zaman verilmeli? Hemen mi karar verilmeli, yoksa yeni teknolojiler, beklenmedik gelişmeler veya çözümün ne olabileceği konusunda daha iyi fikirler ortaya çıkana kadar bekleyebilir mi? Örneğin, “küresel ısınma”, “terörle mücadele”, çözülmesi ne kadar acil olan kamu politikası sorunlarıdır?

2. *Sorunun Türü*: Sorun, kendine özgü bir sorun olarak türünün tek örneği mi, yoksa bir tür sorunun özelliklerini taşıyan genel bir sorun mu? Kendine özgü (Latince, *sui generis*), sadece kendisi ayrı bir küme oluşturan sorunlar hayatta oldukça azdır, çoğu sorunu bir sorun türünün içine dâhil etmek mümkündür. İlk ortaya çıktığında kendine özgü bir sorun olan bir durum (Ay’a nasıl gidilebilir?) zamanla benzer sorunların dâhil olduğu bir kümenin parçası olarak genel bir sorun hâline gelebilir (Mars’a nasıl gidilebilir?).

3. *Sorunun Kökü*: Hastalıklarda zaman zaman bir hastalığın belirtisi (semptomu) hastalık ile karıştırılabilir. Örneğin kanser hastaları, hastalığın ilk dönemlerinde vücutlarındaki ağrıları ve kilo kaybını asıl sorun sanabilirler. Tıpkı bunun gibi hangi sorunun kök sorun, hangisinin bu kök sorunun belirtisi olduğunu anlamak sorunu çözmenin önemli adımlarından biridir. Örneğin, futbol maçlarında görülen şiddet asıl sorun mudur, yoksa başka bir sorunun, bir kök sorunun (örneğin toplumsal huzursuzluğun) belirtisi midir?

Bu sorun kümelerinin farkında olmak ve sorunları ait olduğu kümeye göre değerlendirebilmek, kamu politikası analizi uzmanlarının sahip olduğu yeteneklerden biri olmalıdır. Kaynaklarını etkin kullanan politika analizcileri:

- Araba kullanırken mümkün olduğunca az gaza ve frene basan usta bir şoför gibi, az kaynak ve az kararla çok çözüm üreterek, etkin faaliyet gösterirler. İyi bir doktor gibi, belirtilerle uğraşmaktansa kök sorunları çözmeye çalışırlar. Diğer bir deyişle, sivrisinekleri öldürmekle değil, bataklığı kurutmakla meşgul olurlar.
- Acil sorunları öncelikle çözer; bekleyebilecek veya çözülmese de olabilecekleri zamana bırakırlar. Kamu politikası analiz süreci anlatılırken aynı davranıştan, “hiçbir şey yapmamak” ya da “mevcut yönelimlerin aynen devam etmesine izin vermek” şeklinde bahsedilmiştir.
- Geçmişte veya başka ülkelerde çözülen sorunlar hakkında bilgi edinerek, karşılıklarına çıkan veya çıkabilecek benzer sorunlar için bu çözümleri kullanırlar.

Kamu politikaları alanı, bireysel sorunları değil, kamusal/toplumsal sorunları analiz edip çözmeyi amaçlar. Bu sorunlar, toplumun tümünü de ilgilendirebilir; kamusalılık özelliği taşımak, yani toplumdaki diğer kişi ve grupları da ilgilendirmek kaydıyla, toplumun bir alt kümesi ile ilgili de olabilir. Ergun (2004: 312-313), kamusal ve özel sorunlar ayrımını akılda kalıcı bir örnekle açıklamaktadır:

Bir sorunun kamusal bir sorun olarak ortaya çıkabilmesi için geniş etkili ve konuyla doğrudan ilgili olmayanlar için de bir sorun doğurabilecek nitelikte olması gerekir. Arabamızın benzini bittiğinde bu bizim özel bir sorunumuzdur, benzinin kamusal bir sorun olabilmesi için bir petrol krizi yaşanması gerekir.

Diğer bir deyişle, kamusalılık arz eden sorunlar, bir kişiye özgü olmaktan çok (arabamı kalabalık bir sokakta nereye parkedeyim?) bir kümeye (kadınların

ayrımcılığa uğraması), bir bölgeye (töre cinayetleri), bir ülkeye (Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üye adaylığı sürecinde yaşadığı sorunlar) veya tüm yerküreye (küresel ısınma, küresel insan kaçakçılığı) ait olup, kamusal kaynakların harcanmasını ve/veya kamusal otoritenin karar ve eylemini gerektiren sorunlardır.

Kamusal sorunların tespiti ve çözülmesi süreci, kimi kamu politikası uzmanlarına göre, alanın o kadar temel bir işlevidir ki, zaman zaman kamu politikasının nasıl yapıldığının, onun ne olduğunu tanımlar hâle geldiği düşünülmüştür. Örneğin Wildavsky, uygulama odaklı bir çalışma alanı olarak kamu politikası analizini ele alıp anlattığı ünlü “İktidarda Olana Doğruyu Söylemek” (*Speaking Truth to Power*) adlı kitabında, kamu politikası derslerinde öğrencilerinin “kamu politikası nedir?” diye sormasını mümkün olduğunca engelleyip geciktirmeye çalıştığını açıklamıştır. Yazar, öğrencinin kamu politikası analiz sürecini bizzat yaparak öğrenmesinin ve analiz tekniklerini uygularken alanın ne olduğuna dair içgüdüsel bir bilgi kazanmasının bir uzman olarak ona daha doğru görüldüğünü önemle vurgulamıştır (1987: 13)

Kamu politikaları alanında ele alınan sorunlar, yöntemsel, maddi (kaynakların dağılımı/dağıtımı veya yeniden dağıtımına ilişkin) ve düzenleyici sorunlar olmak üzere üçe ayrılabilir (Ergun, 2004: 310-313). İnsanların yakın veya uzak çevrelerindeki onları rahatsız eden gelişmeler (örneğin televizyon ve filmlerdeki şiddet veya küresel ısınma) de sorun olarak tanımlanabilir.

Bardach, birçok kamu politikası sorununun, “bir şeyin çok az veya çok fazla olması” şeklinde de ifade edilebileceğini savunur. Enflasyonun çok yüksek veya çalışılabilecek yeni işlerin çok az olması, gürültü kirliliğinin çok fazla veya tarımsal sulamada kullanılabilecek su miktarının çok az olması bu duruma örnekler oluşturur

(Bardach, 2000: 1-2). Kamu politikası talebi de bunların azaltılması veya çoğaltılması yönündeki isteklerden beslenir.

Kamu politikasının ilgi alanı, hangi sorunların çözümü için çaba ve kamusal kaynak sarf edileceği kadar, hangi sorunların çözümünün erteleneceği veya hangi sorunların görmezden gelineceği de kapsar. Dersin ilerleyen bölümlerinde görüleceği gibi, bir kamu politikası sorunu çözümlenirken göz önüne alınıp değerlendirilen ilk çözüm alternatifi bu sorun hakkında “hiçbir şey yapmamak” veya “bugün var olan yönelimlerin devam etmesine izin vermek” gibi sorunu çözmek için çaba harcamama seçimidir (Çevik ve Demirci, 2008: 11).

Kamu Politikası Süreç Modelleri

Kamu politikası süreçlerinin doğasını ve işleyişini açıklamaya çalışan belli başlı üç adet modelden söz edilebilir: Eklemeli (*incremental*) model, ussal (*rational*) model ve stratejik planlamaya dayalı model.

Eklemeli (*incremental*) modelde yeni kamu politikaları, öncekilerin üzerine eklenir. Dolayısıyla yeni kararlar eskilerinden tamamen bağımsız değildir. Genelde, siyasi olarak daha uygun olan ve daha az tartışma yaratacak seçenek, daha önce kabul görmüş eski bir kararın duruma uygun olarak az miktarda değiştirilip güncellenmesi ile oluşmaktadır (Greene, 2005: 285). Diğer bir deyişle, başka bir zaman ve/veya mekânda benzer bir sorunu çözmüş alternatifi ele alınıp, az miktarda değiştirilerek yeni duruma uydurulması ve uygulanması söz konusudur.

Bu model, kamu politikası sisteminin karmaşıklığını, bilgi yoğunluğunu ve siyasetin yönetime etkisini verili kabul eder. Birçok kamu politikası alanında sıfırdan yeni bir politika oluşturmak için yeterli veri ve zaman yoktur. Bu varsayım, Herbert

Simon'ın kullandığı “sınırlı ussallık” (*bounded rationality*) kavramını andırır (Bakınız Kutucuk 1.1).

Kutucuk 1.1: Sınırlı Ussallık Kavramı (Herbert Simon)

Sınırlı Ussallık

Herhangi bir karar vermeden önce, o kararla ilgili tüm verilere ulaşamayız. Tüm verilere ulaşırsak bile, zihin kapasitemiz tüm bu verileri işleyerek en iyi (mükemmel) kararı vermemiz için yeterli değildir. Dolayısıyla, tüm verileri işleyerek en iyi kararlara varmak yerine; veri, zaman ve zihin kapasitesi sınırlılıkları yüzünden “en iyi” kararları değil, “yeteri kadar iyi” kararlar alırız (satisficing).

Ama sınırlı ussallık her zaman “yeterince iyi” kararlar vermek demek değildir. Aktörler bilgileri ve yetenekleri sınırında tercih sıralamalarında kendilerini en iyi sonuca götüreceğini düşündükleri eyleme yönelirler demektir.

Kaynak: Starling, 2002: 238’den uyarlanmıştır.

Siyaseten de zaten mevcut bir sistemi yıkıp yerine yenisini getirmek -hemen hemen her zaman- eski sistemden yarar sağlayanların ve yeni sistemde zarara uğrayacakların muhalefetiyle karşılaşır.

Eklemeli kamu politikası süreç modeli, yukarıda anlatıldığı gibi; “aslında çok fazla alternatif politika yoktur” yaklaşımını benimsediğinden, mevcut kamu politikalarında radikal olmayan bazı değişiklikler yapılmasını önerir. Bu yüzden, karar verme alanındaki tutucu, radikal politika değişimlerini ve yaratıcı eylemleri önleyen bir model olarak görülebilir.

İkinci bir kamu politikası süreç modeli, ussal (*rational*) modeldir. Ussal model, eklemeli modelin tersine sorunsuz bir bilgi akışı ve bilgi işlenmesi sürecinin gerçekleşeceğini öngörür. Dolayısıyla bir kamu politikası alanında tüm veriler edinilebilir; bu veriler en mükemmel şekilde tüm yönleriyle incelenebilir ve bu şekilde

en iyi kararlar alınabilir. Ussal modelin eklemeli modelin siyaset süreciyle ilgili yukarıda açıklanan itirazına yanıtı ise net değildir.

Üçüncü kamu politikası süreç modeli, stratejik planlama modelidir. Bu model, yukarıdaki iki modelin de olumlu yönlerini alarak örgütlerde yerel ve kısa dönemli hedeflerle örgüt çapındaki uzun dönemli hedeflerin uzlaştırılabileceği iddiasındadır. Ayrıca çevresel değişimlere duyarlı ve çalışanların katılımını sağlayan bir model olduğunu savunur (Ergun, 2004: 313-315; Çevik ve Demirci, 2008: 160-178).

Bölüm Özeti:

Kamu politikası dersinin bu ilk bölümünde öncelikle kamu politikası kavramının tanımı yapılmıştır. İkinci olarak, alanı oluşturan temel unsur ve aktörler sıralanmıştır. Takiben kamu politikası gündemi ve sorunu kümelerinin alt kümeleri tanımlanmıştır. Son olarak kamu politikası sürecini anlamak ve anlatmakta kullanılabilecek süreç modelleri kısaca özetlenmiştir.

Tartışma Soruları:

1. Kamu politikası ile kamu yönetimi çalışma alanlarının ilişkisi nedir; tartışınız.
2. Kamu politikası süreç modellerinden hangisi ülkemizdeki sorunların çözümüne daha uygundur? Bu modelleri ülkemizdeki bir kamu politikası sorununun çözümüne uygulayarak yanıtınızı örneklendiriniz.

Yararlanılan Kaynaklar:

1. Bardach, Eugene (2000). **A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving**, New York: Chatham House Publishers.
2. Çelik, Fatma Eda (2008). “Çalışma Alanı olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kökler Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, 41(3): 41-72.
3. Çevik, Hasan Hüseyin ve Demirci, Süleyman (2008). **Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme**, Ankara: Seçkin.
4. Dye, T. R. (1987). **Understanding Public Policy** (4th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
5. Ergun, Turgay (2004). **Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama**, Ankara, TODAİE Yayınları.
6. Grene, Jeffrey D. (2005). **Public Administration in the New Century**, Belmont, CA: Thomson Wadsworth, s. 272-289.
7. Lavender, W. (2009). **Worldview and Public Policy: From American Exceptionalism to American Empire**. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Fairfax, VA: George Mason University.
8. Parsons, Wayne (1995). **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
9. Starling, Grover (2002). **Managing the Public Sector**, Fort Worth, TX: Harcourt Brace Publishers, 6th Edition.
10. Wildavsky, Aaron B. (1987). **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**, New Brunswick, USA: Transaction Books.