

# Fransa’da Kamu Politikası Analizi Disiplini ve Kamusal Eylem<sup>1</sup>

Can Umut Çiner<sup>2</sup>

**Özet:** Bu makale, Fransız kamu politikasının çalışma alanını sorgulamayı amaçlamaktadır. Çalışma, Fransa’da kamu politikası analizinin özgün yönleri olup olmadığını, varsa bunların neler olduğunu ve kamusal eylemin çalışma alanı olarak nasıl kavranabileceğini tartışmaya açmaktadır. Bu doğrultuda, Fransız kamu politikası disiplini, Fransızların kendi kavramsallaştırmalarıyla “action publique” (kamusal eylem) ile referansiyel (référentiel) yaklaşımını incelemektedir. Fransız kamu politikası kavrayışının temel özelliği, Amerika Birleşik Devletleri kamu politikası yaklaşımından önemli ölçüde etkilenmesidir. Fransızların, kamu politikası analizine katkı olarak sundukları kamusal eylem, sosyoloji okulları içinde eylem teorisine oturtulabilir. Ayrıca, Fransız yönetimindeki kamusal eylem uygulamalarının sınırlı ölçüde de olsa farklı bir yönelimi temsil edebileceğini savunanlar da vardır. Bu anlamda, kamusal eylem ve referansiyel kavrayışları Fransız felsefe ve sosyoloji gelenekleri içinde değerlendirilmelidir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Politikası Analizi, Fransız Kamu Politikası Analizi, Eylem, Kamusal Eylem, Referansiyel.

## 1. Giriş

Fransa’da kamu politikası analizi, devletin kullandığı bir yöntem olarak önemli bir inceleme konusudur. Fransızlar, sektöre ya da ölçüğe göre devletin temel alanlarını, yönetsel gelenekleri ve kamu politikalarının kendi içinde geçirdiği evrim ile birlikte değerlendirmektedir. Özellikle, tarihselliği ve

---

<sup>1</sup> Bu çalışma, “İkinci Kamu Politikaları Çalıştayı”nda (10-11 Haziran 2010, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü) sunulan bildirinin geliştirilmiş biçimidir. Metnin olgunlaşmasına yaptığı katkılardan dolayı Yrd. Doç. Dr. Özer Köseoğlu’na teşekkür ederim.

<sup>2</sup> Yrd. Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Ana Bilim Dalı, E-posta: cuciner@politics.ankara.edu.tr

toplumsallığı bağlamında Fransız devletinin farklılıklarını öne çıkarmak isteyen araştırmacılar, kamu politikası analizinin çerçevesini değerlendirmekte zorlanmaktadır. Söz konusu durum, ana akım söylemler temelinde bakıldığında, Fransa'daki kamu politikası disiplininin de kuruluşu, temsilcileri ve yayınları açısından Amerika Birleşik Devletleri (ABD) etkisi altında olmasından kaynaklanmaktadır (Harguindéguy ve Canton, 2009; Cusset, 2010). Bu saptama, özellikle yönetim incelemeleri konusunda kanıtlandığından (Çiner, 2009), Fransız kamu politikasının geri kalma, belirlenme-etkilenme özelliği göstermesi şaşırtıcı değildir.<sup>3</sup> Benzer şekilde, Avrupa'nın diğer güçlü ülkeleri olan Almanya (Giraud, 2002: 5; Saretzki, 2007: 587), Hollanda (Mayer, 2007: 553) ve İsveç (Furubo, 2007: 574) de kamu politikası incelemeleri bakımından ithal öze sahip niteliktedir.

Gelişmiş Batı ülkeleri için iddia edilen bu durumun, farklı araçlarla Hindistan gibi eski sömürge ülkeleri için de geçerli olduğu bilinmektedir (Mathur ve Mathur, 2007: 603). Nitekim Güler (2010) de Türkiye'de alanın kuruluşunu 1950'li yıllarda "amme idaresi disiplininin" kuruluşuna benzetmektedir. Bu açıdan kamu politikası analizinin gelişmekte olan ülkelerdeki durumu ile diğer ülkelerdeki durumu arasında fark yoktur. Amerikan siyasal ve toplumsal yapısından doğan kamu politikası analizinin sergilediği özelliklerin önemli bir kısmına sadece gelişmiş ülkeler sahiptir. Söz konusu özellikler, kamusal aktörlerin rasyonelliği, siyasal sistemin demokratik özü ve çoğulcu bir toplum yapısıdır. Bu nedenle de kamu politikası analizinin gelişmiş ülkelerde daha farklı olduğu ve uygulandığı iddia edilmektedir (Artigas, 2010: 454).

Farklı biçimlerde de olsa, benzer kavramsal araçlarla oluşturulan kamu politikası analizi kavrayışları açısından temel sorun, kamu politikası disiplini ve kamu politikası analizi yöntemlerinin özgünlüğünün değerlendirilmesinde yatmaktadır. Özgünlüğün değerlendirilmesinin ilk aşamalarından biri kavramsallaştırma'dır. Politika analizi olarak ABD tarafından kavramsallaştırılmış yöntem ve onun türevi yöntemlerin hemen her ülkede daha önce kullanıldığı bilinmektedir. Ancak burada kullanılan kavramsallaştır-

<sup>3</sup> Bilimde Fransa'nın ya da Avrupa'nın ABD karşısında geri kalmışlığı, akademinin çözüm aradığı sorunların başındadır. Bu konu ile ilgili özellikle bkz. (Bouchard, 2008; Fossey, 2004; Duclert ve Chatriot, 2003).

maların kendine özgü bir yönteminin ve yönetsel yapı içinde konumlanışının bir karşılığı olduğu kabul edilecek olursa, bu anlamda ABD dışındaki her coğrafyada transfer özelliği gösterdiği iddia edilebilir. Sorun, kamu politikası analizinin transfer özünün, ülkelerin kendi koşulları ve akademik ihtiyaç siyaseti doğrultusunda dönüştürülüp dönüştürülmediğidir.

Fransa'da kamu politikası analizi, özellikle 1980'li yıllardan itibaren önemli ölçüde gelişme göstermiş, bu doğrultuda üniversitelerde araştırmalar desteklenmiş, konuyla ilgili yüksek lisans programları açılmış ve geniş bir yazın oluşturulmuştur. Geliş(tiril)en bu yazın incelendiğinde, kamu politikası disiplininin gelişimi ve kurumsallaşmasına karşılaştırmalı bir örnek sunması bakımından ilgi çekicidir.

Bu makalenin amacı, Fransız kamu politikası disiplini eleştirel bir perspektiften değerlendirmektir. Makalede, Fransız kamu politikası alanının önde gelen bazı çalışmaları seçilerek içerik analizi yöntemiyle incelenmiştir. Ayrıca, yine alanın önde gelen akademisyenleri ile kamusal eylem ve kamu politikası tanımı üzerine yüz yüze ve elektronik ortamda yarı-yapılandırılmış görüşmeler yapılmıştır. Buna göre, ilk olarak kamu politikası disiplininin tanımlanışı, çalışma ve inceleme alanı, temsilcileri incelenecek, bunların ne ölçüde Amerikan yaklaşımından özgün oldukları konumlandırılacaktır. İkinci olarak da kamu politikası anlayışında kamusal eylem yaklaşımı, kuramsal arka planı ve bağlamı ile birlikte tartışılacaktır. Buradaki temel amaç, kamusal eylemin tanımlanması ve kamu politikası analizi yanında/dışında özgün bir yöntem, yaklaşım olarak incelenip incelenemeyeceğinin ortaya konulmasıdır.

## **2. ABD'de Kamu Politikası Analizi Disiplininin Kuruluş Özellikleri**

DeLeon'un tanımlamasıyla "politika çalışmaları" (policy studies), karar alıcılara öğütler anlamında uzun, yönetimi geliştirme bağlamında ise sistematik ve kurumsallaşmış bilgiler içermesi anlamında kısa bir geçmişe sahiptir (DeLeon, 1994: 77). 1930'ların ABD'sinde New Deal koşullarında ortaya çıkan kamu politikası, karar alıcıların doğru siyasal yönetsel kararları alması için faydacı bir amaçla kurulmuş ve daha sonra kurumsallaşmış bir çalışma alanıdır. Disiplinin kurucularından biri olan Laswell'in tanımıyla politika, "kimin, neyi, ne zaman ve nasıl elde ettiği" (Laswell, 1936).

Bir başka ifadeyle, kamu politikası devletin eylemlerini inceler. Özü itibarıyla de çok-disiplinlidir.

Kamu politikası analizinin ABD'deki doğuşu, 1929 ekonomik krizi sonrası dönemdir. Roosevelt Hükümeti, ekonomiyi yeniden canlandırmak ve işsizliğe çözüm bulmak için bir dizi politikayı yürürlüğe koymuştur. Bu da kamu politikası analizinin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Ancak ABD politika analizinin patlama yaptığı dönem Kennedy iktidarındır. Ekonominin ve siyasetin bilimsel bir açıdan yönetilebilir olduğu varsayımından hareketle genç teknokratlardan oluşan yönetim, istatistik ve farklı matematiksel analizler içeren çeşitli yöntemlere başvurmuştur. Ancak unutulmamalıdır ki, ABD'de devletin rolü piyasanın boşluklarını doldurmaktır. Bu anlamıyla da Kıta Avrupası'ndan ayrılmaktadır.

“Politika bilimleri” (policy sciences) olarak kurulan ve gelişen bu alan, 1960'lardan itibaren üniversitede programlara girmiş ve alan bu tarihten itibaren disiplin haline gelmiştir. Kamu politikasının ortaya çıkışı ve disiplin haline gelmesi, devletin ekonomik ve sosyal açıdan müdahale ettiği yıllarda gerçekleşmiştir. Devletin faaliyet alanlarının genişlemesi, kamu politikasının incelediği yüzeyi genişletmiş ve bu alanlardaki araçları çoğaltmıştır (Kübler ve Maillard, 2009: 9-11).

1970'li yıllardan itibaren, inceleme alanı genişleyen politika bilimi çalışmaları, tanımsal düzeyden çözümlene düzeyine yükseltilmiş, bu da *policy science (politika bilimi)* deyimini yerine *policy analysis (politika analizi)* deyiminin kullanılmaya başlanmasının önünü açmıştır. Bir sosyal olgu olarak belirli bir politika alanına odaklı, deneysel olarak oluşturulmuş ve analitik olarak inşa edilmiş bir yapıyı, kısaca kamu politikasını ortaya çıkarmıştır (Thoening, 2004: 326).

Kamu politikası analizi disiplini bakımından durum, bilimsel alanın gelişimi ve genel olarak sosyal bilimlerin geçirdiği dönüşüme paraleldir. Bu bağlamda, 1950'li yıllar deneysel çalışmalar, davranışçı okulun etkisindeyken, bu yılları örgütlenme ve karar teorileri izlemiştir. Kısaca, kamu yönetimi disiplininin evrimi gibi, kamu politikası analizi de, devlete ve devletin eylemlerine geleneksel bakış açısını değiştiren iki temel kopuşu temsil etmektedir. Bunlardan birincisi, devletin sadece hukuk aracılığıyla kavranamayacağını ortaya koymaktadır. Kamu politikası analizi bunun yerine dev-

letin içinde farklı aktörlerin etkileşimine, bir başka deyişle, aktör sosyolojisine ağırlık vermektedir. İkinci kopuş, felsefi gelenektedir. Buna göre, devletin eylemleri somut faydacı bir açıdan incelenmeye başlanmıştır. Buna örnek olarak, iyi bir yönetimin gerekleri ve gerçekleri için politika önerileri gösterilmektedir (Kübler ve Maillard, 2009: 11-12).

Kamu politikası analizi, kabaca, politika döngüsünün incelenmesi demek değildir. Devletin dönüşümü ve eylemlerinin farklılaşmasıyla birlikte zamanla politika için analizden (*analysis for policy*), politikanın analizine (*analysis of policy*) dönüşmüş bir inceleme alanıdır (Kübler ve Maillard, 2009: 12-13). Söz konusu çizginin, ABD'nin yanı sıra Fransa'daki incelemeler için de geçerli bir analiz çerçevesi oluşturduğu düşünülebilir.

Günümüz ABD kamu politikası analizine bakıldığında, *etnosentrik* yönelimli olduğu saptaması yapılabilir. Bir başka deyişle, ABD'de *Kamu Politikası Okullarında* lisans ve lisansüstü programlarda okutulan kamu politikası ile alanın analistleri sadece kendi ülkelerinin kamu politikalarını incelemektedir. Bu alanda karşılaştırmalı çalışmalara nadiren yer verildiği gözlenmektedir. Bunun yerine, karşılaştırmalı kamu politikası adı altında sınıflandırılabilir çalışmaları, siyaset bilimi ve sosyoloji içinde daha yoğun olarak bulunmaktadır. Son yıllarda kamu politikası analizi, özellikle ABD'nin sıralamadaki en ileri üniversitelerinde ve savunucu kuruluşlarında daha çok ekonomik temelli analizler ön plana çıkartılarak gelişen bir alan olarak dikkati çekmektedir.

### 3. Fransa'da Kamu Politikası Disiplinin Ortaya Çıkışı

Hem bir inceleme alanı hem de disiplin olarak kamu politikaları çalışmalarının Fransa'da ortaya çıkışı 1960'lı yılların sonlarına rastlar. Bu doğuşun, elbette, kamu politikası analizi kavramı bağlamında yeni olduğu vurgulanmalıdır. Güçlü devlet geleneği olan Fransa'da kamusal faaliyetlerin ve politikaların daha önceden bir inceleme alanı olmadığı iddia edilemez. Burada altı çizilmesi gereken, Fransa'da kamu politikası analizi ve ona hem paralel hem de eleştirel bir perspektifle kurulan benzer inceleme alanları için disiplinin kuruluşunun yeni bir tarihe dayandırılabilirliği.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Bu türden bir tartışma hemen her ülke için yapılabilir. Önemli olan kavramların, kategorilerin ve nasıl kullanıldıklarının değerlendirilmesidir.

Nitekim Fransa'nın iki önemli siyaset bilimcisi Jean Leca ve Pierre Muller'e göre, kamu politikası adıyla olmasa da, kamu politikası incelemeleri Fransa'da daha önceden bulunmaktadır. Yazarlar, örneğin Alexis de Tocqueville'in Amerika'nın cezaevleri politikasını incelediğini hatırlatır. Yine 19. yüzyılda, Siyaset Bilimi Okulu'nun (Ecole Libre des Sciences Politiques) ekonomik politika, bütçe politikası ve sosyal politikalar adı altında dersleri olduğu, bunların da üst düzey bürokratlar tarafından verildiğini belirtirler. Tüm bu alanlara ilişkin de gelişkin bir yazın olduğunu, ancak bunların hiçbirini “kamu politikaları” başlığı altında sınıflandırmayı kimsenin düşünmediğini vurgularlar (Leca ve Muller: 2008: 35-36). Leca ve Muller'in bu açıklamaları kuşkusuz, “onlardan önce bizde vardı” şeklinde de değerlendirilebilir.<sup>5</sup> Benzer bir tartışma, hemen her ülkenin ilgili bilimsel çerçeveyi çizmekte geri kaldığı ve ana akım olamadığı bütün disiplinler için söylenebilir.<sup>6</sup>

Buna karşılık Akdoğan (2012: 3) kamu politikası analizinin aydınlanmanın bir ürünü olduğunu ve “kamu politikası analizinin doğuşu için 1950'li yılların başlarını kabul etmenin tutarlı olmadığını” iddia etmektedir. Başlangıç arayışı tartışmasında anlamlı olan, bir disiplin olarak kamu politikasının ve onun analizinin ortaya çıkışıyla gelişiminin bunlarla bağının nasıl kurulabileceğidir. Bağ kurulmamış gelişme çizgilerinin bir evrimsel sürece işaret etmediği bize daha kabul edilebilir gelmektedir. Bu nedenle, yazarların işaret ettiği gibi farklı adlarla yapılan “devletin eylemleri” çözümlenmeleri bugünkü adıyla kamu politikası olup, alanın disiplinleşmesi ve yeniden oluşturulması, diğer siyasal bilimlerin keşfine benzer bir biçimde ABD'nin İkinci Dünya Savaşı sonrası egemenliği çerçevesinde geliştirilmiş ve tüm dünyaya yayılmıştır.

Buradaki yöntemsel sorun, aslında 19. yüzyıldan gelen sosyal bilimlerin tarihine farklı bir yaklaşım geliştirilerek aşılabilir. Nitekim Immanuel M. Wallerstein'a göre (1999), sosyal bilimlerin tarihsel olarak kompartımanla-

<sup>5</sup> Pierre Favre'in eserinden kamu politikasının kökenlerine ilişkin tartışma noktaları çıkarmak mümkün görünmektedir (Favre, 1989).

<sup>6</sup> Hollanda açısından durumu değerlendiren Mayer (2007: 565), Hollanda'nın zimni, ancak köklü bir politika analizi geleneği olduğunu belirtmektedir. Bu ülkede farklı adlarla da olsa benzer analizlerin yapıldığını yöntemsel olarak bunların önemli ölçüde ABD'den etkilendiğini iddia etmektedir.

ra bölünmesinin önüne geçilmeli ve sosyal bilimler bir bütün olarak kavranmalıdır. Konuya bu şekilde yaklaşıldığında, siyaset, sosyoloji, yönetim bilimi ve kamu politikası arasında incelenen, geliştirilmeye çalışılan bakış açısı ve disiplinin araçları dışında herhangi bir farklılık yoktur.

### **Disiplinin Gelişimi ve Kurumsallaşması**

Fransa'da kamu politikası analizinin sosyal bilimler içindeki yerinin belirlenmesi konusunda kabul edilen görüş, Fransa'da ABD etkisi ile kamu politikası analizi yazınının kuruluşunun ithal/aktarmacı/transfereci bir nitelikte olduğudur (Muller, 2008: 53; Leca ve Muller, 2008; Harguindéguy ve Canton, 2009). Ancak, bu görüşü savunanlara göre; her ne kadar alanın kuruluşunda ABD etkisi olsa da, Fransa'nın sosyoloji, felsefe ve siyaset bilimi birikimi etrafında zamanla kamu politikası analizi özgün bir çerçeveye kavuşturulmuştur<sup>7</sup>. Güçlü devlet geleneği fikrinin ve düşünsel hegemonyada geri kalmanın bir yansıması olarak, akademisyenlerin önemli bir kısmının bu görüşü savunduğunun altı çizilmelidir. Leca ve Muller'e göre (2008), Fransız kamu politikası analizinin uluslararası ana akım yazından farklılığı yadsınamaz ve bu farklılık onlara göre kolaylıkla da tanımlanabilir niteliktedir. Disiplinin kurumsallaşması da doğrudan bu görüşün tartışılması ve disiplinin özgünleştirilmesi ya da 1990'lı yıllarda kamu yönetimi disipliniindeki çalışma/inceleme alanını genişletme tartışmalarına sahne olmuştur.

Bir başka önemli kavrayış, kamu politikası analizinin ayrı bir disiplin mi yoksa başka bir disiplinin alt dalı mı olduğudur. Burada da temel olarak iki görüş bulunmaktadır. Birinci görüşü savunanlar, kamu politikası analizinin siyaset biliminin bir alt dalı olduğunu iddia ederken (Muller, 2008: 51-52); ikinci grup, sayıları da az da olsa, kamu politikası analizinin bağımsız bir disiplin olduğunu düşünmektedir.

Fransa'da disiplinin ya da kimilerine göre alt disiplin olarak kamu politikası analizinin ortaya çıkışı, siyaset biliminin hukuktan ayrı bir disiplin olarak kabulü ile paralellik taşımaktadır (Leca ve Muller: 2008: 35). Burada geniş anlamda siyaset bilimi ile kastedilen aslında "kameral bilimler" ya da "devlet bilimleri"dir. Bu bağlamda, benzer bir tartışma kamu yönetimi /

<sup>7</sup> Jean Leca, Pierre Muller, Jean Claude Thoenig ve Jean-Louis Quermonne gibi isimler söz konusu düşünceyi savunanların başını çekmektedir.

yönetim bilimi için de yapılabilir.

Disiplin ve inceleme alanı açısından, yeni olanın nasıl tanımlanacağı sorusuna şu şekilde yanıt verilebilir. ABD’den gelen ve kamu politikası analizi adıyla özellikle 1950’li yıllardan itibaren işlevselci akımın etkisi altında yapılan çalışmaların belirli bir coğrafyaya ve yönetime sahip olduğu kabul edilmelidir. ABD’den gelen bu bilgi, Fransa’nın kendi akademik ve siyasal gelenekleri etrafında dönüştürülerek aktarılmaya çalışılmıştır. Nihayet, Fransız akademisyenler politika analizini, “kamusal eylem” (action publique) adı altında yeniden tanımlayarak devletin eylemlerini sosyolojik bir çerçevede ele almaya çalışmışlardır. Bunun özgün olup olmadığı ise bu makalenin tartışma sorularından biridir.<sup>8</sup>

Fransa’da kamu politikası ile ilgili çalışmaların yapılmasında ve 1960’ların sonlarına doğru ortaya çıkmasında iki bilimsel araştırma merkezi etkili olmuştur (Fontaine, 1996; Smith, 1999; Harguindéguy ve Canton, 2009). Bunlar “Örgütler Sosyolojisi Merkezi” (*Centre de Sociologie des organisations – CSO*)<sup>9</sup> ve “Alan Düzenlemesi Araştırmaları ve İncelemeleri Merkezi”dir (*Centre d’Etudes et de Recherches sur l’Aménagement du Territoire -CERAT*).

CSO, özellikle kurulduğu 1960’lı ve 1970’li yıllarda, bürokratik örgütlenmeden, yerel siyasal-yönetsel ilişkilere kadar önemli pek çok konuda çalışmalar yürütmüş bir merkezdir. CSO’nun kurucusu Michel Crozier, ABD’de eğitim gördükten sonra CSO’ya dönmüştür. Crozier (2008) alana katkısını şu sözlerle ifade etmektedir: “Örgütler sosyolojisi alanı ABD’de bir disiplin olarak bulunmaktaydı, ben sadece bunu Fransa’ya ithal ettim”.<sup>10</sup>

1960’lı ve 1970’li yıllarda CSO’nun faaliyetleri, onların Neo-strüktüralizm ve Neo-Marksizm karşısındaki tutumları kamu politikası analizinin gelişmesinde önemli rol oynamıştır. Bir başka ifadeyle, Crozier, örgütler sosyolojisinin ABD’deki incelenme biçimini Fransa’daki Marksist ağırlıklı yazına aktarı-

<sup>8</sup> Kamusal eylem konusu, küreselleşme kavramı etrafında yapılan tartışmayı anımsatmaktadır. Fransızlar, Anglo-Sakson kökenli küreselleşme (*globalisation*) kavramına Fransızca da kullanılabilir *globalisation* karşılığı yerine, aynı anlama gelen ve dünya sözcüğünden (*monde*) türetilen *mondialisation* (küreselleşme) kavramını tercih etmektedir. Bize göre bu iki kavram aynı olguya işaret etmektedir ve eş anlamlıdır.

<sup>9</sup> Bkz. CSO, <http://www.cso.edu/home.asp>. (3.3.2013).

<sup>10</sup> Crozier’nin yaşam öyküsü için bkz. (Crozier, 2002; Crozier 2004).



arak, alanı bir anlamda Marksizm dışına çıkartmıştır. Bu noktadan hareketle, CSO, örgüt içindeki iktidar ilişkileri ve stratejilerine yönelik incelemeler yaparken içindeki söz konusu parçalı yapıların karar alma süreçlerine etkileri konusunda da uzmanlaşmıştır (Harguindéguy ve Canton, 2009: 91-92).

Bilindiği gibi, J. G. March ve H. A. Simon'un 1958 tarihli "Örgütler" kitabının Fransızca çevirisi 1964 yılında yapılmıştır.<sup>11</sup> Kitabın önsözünde Crozier, örgüt biliminde Amerikan kuramsal yaklaşımlarının Fransız kamuoyuna tanıtılması gerekliliğinin altını çizmektedir. Bu eserin örgütler üzerine deneysel ve sosyolojik çalışmaların önünü açacağı düşünülmektedir. Çevirinin önsözünde kitabın başlığına "Sosyo-psikolojik sorunlar" eklenmesinin nedeni, okuyucuyu örgüt biliminin bağlamına olan tanışıklığını artırmak olarak belirlenmiştir (March ve Simon, 1964: v).

Crozier, 1959 yılında Ford Vakfı'nın davetlisi olarak Stanford Üniversitesi Davranış Bilimleri Merkezi'nde araştırmacı olarak çalıştıktan sonra ünlü eseri "Bürokratik Fenomen"i 1964 yılında önce İngilizce, daha sonra da Fransızca olarak yayınlamıştır (CSO, 2013). Eserin önsözünde Erhard Friedberg, Amerikan ve Avrupa sosyoloji akımlarının çapraz etkilerinin bu eserde olduğunu iddia eder. Daha da ileri giderek, Amerikan örgütsel ve sanayi sosyolojisi akımı içine Alexis de Tocqueville'in Fransa analizi, Jean-Paul Sartre'in varoluşçuluğu ve Max Weber'in bürokratik sosyoloji akımı ile buluşturduğunu iddia etmektedir (Crozier, 1964). Buradaki önemli soru, Avrupalı felsefeci ve sosyologların katkılarını Crozier mi çalışmasına eklemiştir, yoksa bu yazarların izleri March ve Simon'un eserlerinde izlenebilir ve görülebilir midir? Söz konusu iki çalışmayı, bu soru etrafında incelemenin gerekliliği ortadadır. Ancak Crozier, ABD'den aktardığı örgütler sosyolojisi geleneği içinde, örgütlerin insan eliyle somut eylem sistemlerine dönüştürülebileceğini iddia etmektedir. Ayrıca, örgüt içindeki aktörlerin eylemlerinin tüm örgütü değiştirebileceğini de buna ilave ederken burada, belirsizliğin ve güç ilişkilerinin de önemli bir değişken olduğunu belirtir (Harguindéguy ve Canton, 2009: 92).

Her ne kadar Smith (1999: 114) örgütler sosyolojisinin "à la française" olduğunu iddia etse de, başlangıçtaki çalışmaların Amerikan etkisinde ol-

<sup>11</sup> Bu eser, Türkçeye 1975 yılında çevrilmiştir.

duğunu kabul eder.

M. Crozier ve E. Friedberg'in örgütler sosyolojisinin Fransa'daki en temel incelemelerinden biri kabul edilen *Aktör ve Sistem* adlı eserde Simon'un etkisi büyüktür. Gouin ve Harguindéguy'e göre (2009) bu durum bir tür aktarmadır (réception). İlginç olan, örgütler sosyolojisi Fransa'da oldukça önemli bir yere sahip olmasına karşılık, sınırlı rasyonellik anlayışı Fransız kamu yönetimi ve politikası için önemli bir inceleme nesnesi olmamıştır. Örgütlü eylem açısından kitabın önemini teslim edenlerden biri olan Smith (1999: 115) ise konunun bu yönüyle bağıni kurmamıştır.

1970'li ve 1980'li yılların ortalarına kadar süren ve politika bilimi adı altında değerlendirilebilecek çalışmalar, CSO'da Michel Crozier'nin liderliği etrafında toplanabilir. Benzer bir biçimde, CSO ile akademik rekabet içinde olan bir başka merkez ise CERAT'dır. Bu merkez, Lucien Nizard öncülüğünde devlet ve onun dönüşümünü incelemek üzere 1970'lerde Grenoble'da kurulmuştur. Nizard'ın politika yapma ve o dönemin Fransa'sının önemli araştırma konularından biri olan "alan düzenlemesi" (aménagement du territoire) konusunda 1973 yılında yayınladığı makalesi hem kurumun çalışma tarzını hem de inceleme alanının kuruluşunu göstermesi bakımından bir ilktir.<sup>12</sup> Benzer biçimde, aynı dönemde, planlamanın programlanması gibi çalışmalar Almanya'da da ABD etkisiyle ortaya çıkmıştır (Giraud, 2002: 5).

CERAT, bir yandan kamu politikası analizinde sektör çalışmalarına ağırlık verirken bir yandan da devletin faaliyetlerinin ya da eylemlerin ideolojik boyutları üzerine yoğunlaşmıştır. Bu konuda Muller, Jobert ve Surel kuramsal çalışmalarda bulunmuşlardır.

ABD ile Fransız kamu politikası analizi arasındaki temel fark devlet-toplum ilişkisinin derinliklerinde ve devletin kavranması ile ilgilidir. ABD'de kamu politikası kavrayışı *Government* (Hükümet) kavramı ve oluşumu ekseninde anlaşılabilir. Fransa'da kamu politikası analizi kapsamında değerlendirilebilecek öncül çalışmalar, devlet geleneği olan Avrupa'nın devlet felsefesi ve hukuk arasında uzun zaman bir yer bulmaya çalışmıştır. Ancak bunun tam anlamıyla 1980'li yıllardan itibaren, kısaca neoliberalizmin etkisiyle olduğu iddia edilebilir (Bouriche, 2006: 85-95).

<sup>12</sup> Bkz. (Nizard, 1973). Nizard'ın yaşam öyküsü için bkz. [http://www.60ans-iepg.fr/5-recherche/95100\\_nizard.pdf](http://www.60ans-iepg.fr/5-recherche/95100_nizard.pdf).

CSO ve CERAT'ın Fransa'da kamu politikası analizine katkılarının yanı sıra, ABD etkisinde kamu politikası analizi çalışmalarının bir başkası Jean Gustave Padioleau'nun 1982 yılında yayınlandığı "Somut Olarak Devlet" (L'Etat au Concret) adlı eseridir. Bu çalışma, Fransa'da kamu politikası analizi ile yapılan ilk temel eser olarak kabul edilmektedir. Kitap, Amerikan sosyoloji kuramlarını Fransa'da devletin eylemlerini incelemek üzere kullanır. Günümüz Fransa'sında CSO ve CERAT ile başlayan ve daha sonra Padioleau'nun yerleştiği bu akademik damarın sürdüğü belirtilmelidir (Kübler ve Maillard, 2009: 11).

Smith, kamu politikası incelemelerinin CSO ve CERAT aracılığıyla yapılan deneysel araştırmaları göstererek, kamu politikası analizinin altın çağı olarak 1985-1995 yıllarına işaret eder. 1984-85 yıllarında CNRS tarafından kurulmuş olan Kamu Politikaları Analizi Grubu'nun (Groupe d'Analyse des Politiques Publiques – GAPP) da disiplinin olgunlaşmasına katkı sunduğu, hatta CSO ve CERAT'tan gelen ikili kurumsal durumun kırıldığı belirtilmelidir (Harguindéguy, 2007: 3; GAPP, 2003: 1).

### **Disiplinin Olgunlaşması: Kamusal Eylem (Action Publique) ve Referansiyel (Référentiel)**

Yeni kamu işletmeciliği ilkelerinin egemen olduğu pek çok Avrupa ülkesindeki duruma benzer bir biçimde, kamu politikaları devlet ile piyasa arasındaki ilişkileri piyasa mekanizmaları ölçüsünde dönüştürmeyi hedefleyen bir süreçte ilerlemektedir. Son dönemde, Fransa'da uygulamada söz konusu belirgin anlayışın izlerini görmek mümkündür.<sup>13</sup> Buna göre, kabaca yeni kamu işletmeciliği ve yönetişimin teorik çerçevesi değişmekte, söylemleri gelişmekte ve yöntemleri farklılaşmaktadır.

Bu bağlamda, Fransa'da 1990'lı yılların sonları, kamu yönetimi disiplindeki siyaset, yönetim ve politika bilimleri arasındaki ilişkileri anlamaya ve yönetim gerçekliğini yeni bir perspektiften kavramaya yönelik tartışmalara sahne olmuştur. Özellikle, devletin değişen rolü çerçevesinde söz konusu disiplinlerin konumları ve araçları sorgulanmaya başlanmıştır. Bu çerçevede, 1994 yılında Fransız Siyaset Bilimi Topluluğu'nun ev sahipliğinde

<sup>13</sup> Bu site incelendiğinde Fransızların kendi kamu politikalarını resmi olarak nasıl sınıflandırdıkları görülebilir: <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/>

yapılan bir etkinliğin çıktıları bu konudaki ilk tartışmaların yapıldığı platform olmuştur (Muller, Majone vd., 1996). Tartışmaların temelinde, devletin inceleme nesnesi olarak düşünüldüğü ve Avrupalı felsefecilerin önemli soruları etrafında şekillenen devlet kavrayışının değiştiği belirtilmektedir. Buna göre devlet, ancak eylemleri üzerinden anlaşılabilir. Devletin eylemleri üzerinden anlaşılmasına ya da anglo-sakson yazındaki politika analizine Fransızlar “kamusal eylem” adını vermektedir (Muller ve Surel: 1998: 9-10). Bir başka ifadeyle kamusal eylem *policy* alanına işaret eder, bu da hem programlama hem de uygulama sürecini içinde barındırır.

Kamu politikası alanı, diğer bilim dallarının kavram ve kategorileriyle zenginleştirilmektedir. İktisat disiplininin “patika bağımlılığı”, psikolojiden “öğrenme”, bilim tarihinden “paradigma” gibi kavramlar sıklıkla kamu politikası analistlerinin başvurduğu araçlardır (Gouin ve Harguindéguy, 2009: 1). Fransız kamu politikası yazınının bugün karşı karşıya olduğu durum, daha çok sosyoloji ile yakınlaşma şeklindedir. Bu nedenle, kamusal eylem sosyolojisi adı altında çalışmalar yayınlanmakta, bunun en iyi temsilcileri de Pierre Muller, Jean-Claude Thoenig ve Patrick Hassenteufel olarak gösterilmektedir.

Jacques Chevallier’ye göre (2004), devlet kavrayışının söz konusu değişimi ve kamusal eylem terminolojisinin ortaya atılması bir anlamda yönetim bilimlerinin Fransa’daki gelişimi ile ilişkilendirilmelidir. Fransa’da kamu işletmeciliği akımının güçlenmesi “Devlet Bilimleri” (sciences de l’Etat) anlayışına karşı koyma ihtiyacından gelişmiştir. Bu anlamda da, kamu politikası analizi ya da kamusal eylem incelemeleri yönetim incelemelerinin yerini almıştır. Bu yüzden Chevallier, disiplinin genel olarak “kamusal eylem bilimleri” (sciences de l’action publique) olarak da kullanılabileceğini ileri sürmektedir.

Bu çalışmanın önemli sorularından biri, Fransa’da kamu politikası analizi ile kamusal eylemin ne olduğunu anlamaya yöneliktir. Kamu politikası ve kamu politikası analizinin ABD referanslı tanımlandığı açıktır. Aşağıda yer alan Tablo 1’de, alanın seçilmiş bazı temel eserlerindeki tanımların atıfları incelenmiştir. Burada atıfların sadece soyadlarına yer verilmiş, bunlar ayrıca kaynakçada gösterilmemiştir.

**Tablo 1.** Seçilmiş Kamu Politikası Kitaplarında Kamu Politikası Tanımları

<i>Kitabın Künyesi</i>	<i>İlgili Bölüm Başlığı</i>	<i>Atıfları<sup>14</sup></i>
Kübler ve Maillard, <b>Kamu Politikası Analizi</b> , 2009.	Kamu Politikası Nedir?, s.8-9.	Cunningham, 1963; Rose ve Davis, 1994; Thoenig, 1985.
Boussaguet, Jacquot, Ravinet, <b>Kamu Politikaları Sözlüğü</b> , 2010.	Thoenig, Kamu Politikası, s.326-333.	Borraz, Guiraudon, 2008; Muller ve Surel, 2000; Muler ve Thoenig, 1989; Hassenteufel, 2008; Lascoumes, 2007, Parsons, 1995.
Muller ve Surel, <b>Kamu Politikası Analizi</b> , 1998.	Kamu politikası nedir? , s.13-23.	Lacasse, Thoenig, 1996; Jones, 1970; Howlett, Ramesh, 1995; Mény, Thoenig, 1989; Baraize, 1996; Crozier, Friedberg, 1977; Zan, Ferrante, 1996; Sabatier, 1997; Rose, 1985; Rose, 1985; Rose, Davies, 1994, Habermas, 1987, Friedberg, 1993; Cobb, Elder, 1983.
Giraud ve Warrin, <b>Kamu Politikası ve Demokrasi</b> , 2008.	Leca ve Muller, Kamu politikasında Fransız yaklaşımı, s.35-37.	Laswell; Dahl; Lindblom, Ranney, Lazarsfeld, Wildawsky.

Tablo incelendiğinde, Fransız yazınında, Amerikan yazınına doğrudan aktaranlardan yapılan alıntıların fazlalığı göze çarpmaktadır. Sonuçta, Fransız yazınında da, bu alan Amerikalı akademisyenlerin gerçekliği etrafında tartışılmaktadır. Alandaki en temel kitap ve makalelere göz atıldığında, tanım düzeyinde yapılan referansların doğal olarak Amerikan yazınına veril-

<sup>14</sup> Bu çalışmalarda atıf verilen yazarların sadece soyadları gösterilmiştir.

mesi kabul edilebilir bir durumdur. Ancak, Fransız akademisi, bu köken üzerine kamusal eylem ve referansiyel (référentiel) gibi farklı bazı kavram-sallaştırmaların özgün olduğu iddiasındadır.

Kamusal eylem konusunda ise, 2010-2012 yılları arasında elektronik posta ve yüz yüze görüşme yoluyla yapılan mülakatlarla alanın önde gelen isimlerinden bazılarının kamusal eylemi nasıl tanımladıklarına değinilecektir.<sup>15</sup> Kamu politikası yazınında kamusal eylemin net bir tanımına rastlamak, birkaç eser dışında yok denilecek kadar azdır. Bu nedenle, alanın önde gelen akademisyenlerinden Peter Knoepfel, Gérard Marcou, Jean Baptiste Harguindéguy, Vincent Dubois'ya ve kamusal eylemin ne demek olduğu ve Muller ve Surel'in iddia ettiği gibi politika analizi olup olmadığı sorusu yöneltilmiştir.

Hem İsviçre hem de Fransa'da (Grenoble) öğretim üyeliği yapan Peter Knoepfel'e göre (08.03.2010) kamusal eylem, bir dizi kamu politikasıdır. Bu da, belirli bir yerde uygulanan politikalardan ayrılmamaktadır. Fransa'da kamu politikası terminolojisi, içindeki devletçi ve negatif bağlamı nedeniyle akademisyenler tarafından tercih edilmemektedir. Buna karşılık kendisi, kamusal eylem terminolojisinin yerine kamu politikalarını tercih ettiğini, nitekim eserinin de başlığını bu şekilde koyduğunu hatırlatmaktadır.

Benzer bir biçimde Gérard Marcou da (10.06.2010), Fransa'da kamu politikası terminolojisi yerine kamusal eylemin kullanılmasını şu şekilde açıklamaktadır. Kamu politikası, devletin yukarıdan aşağıya politikaları kurguladığı bir anlayışı yansıtmaktadır. Bunun yerine, Fransa'da devlet dışı aktörlerin yönetime ve politika sürecine katıldığı, bir başka deyişle aşağıdan yukarıya doğru bir politikanın terminolojisi olarak kamusal eylem tercih edilmiştir. Ancak ilginç olan ve not edilmesi gereken, hem kamu politikası hem de kamusal eylem terminolojisinde “kamu” kavramının yerinde durduğudur.

Jean Baptiste Harguindéguy'e göre (04.06.2010), kamusal eylem terminolojisi ile hedef, Fransız kamu politikası kavrayışını yeni bir çerçeveye oturtma telaşdır. Bu da, klasik politika analizi çerçevesinden anlaşılama-maktadır. Ancak sonuçta, Fransız kamusal eylem terminolojisi ABD politika analizinden farklı bir çalışma alanı açma iddiası ile çıkmış olsa da bunu

---

<sup>15</sup> Yapılan mülakatların tarihleri parantez içerisinde gösterilmiştir.

başaramadığı söylenebilir.

Vincent Dubois'ya göre (01.06.2010) ise, kamusal eylem, sosyal ilişkilerin siyasal olarak meşru bir biçimde üretilmesi ve temsil edilmesi sürecinin, pratiklerinin, ilişkilerinin bütünü olarak tanımlamaktadır (Dubois: 2009). Bu şekilde tanımlandığında, “kamusal eylem” yerine “kamusal eylem sosyolojisi” adı verilmesi daha uygundur. Dubois'ya göre, 1980'lerden itibaren Fransız araştırmacı ve akademisyenler, kamu politikası analizi kavramsallaştırmasına Fransa gerçeğine uymadığı gerekçesiyle karşı çıkmışlardır. Bu karşı çıkışı somut olarak kanıtlayamayan Dubois ve onun makalesi dikkatle incelendiğinde, kamusal eylem sosyolojisi adı altında Fransa'da yapılan akademik çalışmaların önemli ölçüde ABD'den farkının olmadığı görülecektir. Aslında Dubois, ABD politika analizinden kamusal eylemin farklılaştırdığını iddia etse de bu farklılığı somut bir biçimde ortaya koyamamaktadır.

Kamusal eylemin akademik gündeme sokulması çabaları konusunda Kamu Politikaları Analizi Grubu'nun (Groupe d'Analyse des Politiques Publiques – GAPP) etkisinden söz edilmesi gerekir. 1990'lı yıllarda GAPP, kamu politikası kavrayışını yeniden gözden geçirdiğini ve inceleme nesnelerini kamu politikasından “kamusal eyleme” çevirdiğini ve bunun bir gereklilik olduğunu belirtmiştir. GAPP'ye göre, kamusal eylem, ilk olarak devletin monopolist ve hegemonik olarak kamusal programların oluşturulması ve kontrolü savına karşıdır. Devlet burada, aktörlerden sadece birisidir. Buradaki amaç, kurumsal bir analizden çeşitli grupların da içinde olduğu bir sosyolojik bakışa yönelmektir. Bir başka deyişle, kamunun yukarıdan aşağıya egemen tek aktör olmasına bir karşı çıkıştır. Bu yönüyle de yönetişim fikrine dayanmaktadır. Ancak kamusal eylem tartışması, zamanla GAPP içinde de değişmiş, sadece aktörlerin niteliği (kamu, özel, stk) ya da düzeyi (yerel, bölgesel, ulusal, uluslararası) de önem kazanır hale gelmiştir.

Fransızların politika analizini farklı bir bakışla adlandırma çabalarının kilometre taşları arasına, ilk baskısı 1999 yılında olan Patrice Duran'ın “Kamusal Eylem” (action publique) adlı eserini de eklemek gerekir. Duran'ın bu eseri, kamusal eylem fikrinin yerleşmesi yolunda en önemli araçlardan biri olarak gösterilmektedir.

Elbette kamusal eylem, sadece ve kabaca politika analizine dayansa da felsefi ve kuramsal bir arka planı olmadığı iddia edilemez. Kamusal eylem

yaklaşımının düşünsel köklerinden birini sosyolojideki “işlevselcilik” yaklaşımı oluşturur. Buna göre, Talcott Parsons’un temsil ettiği *Yapısal İşlevselcilik* kuramının temelini oluşturur. Bilindiği gibi, Parsons, eylemi bilinçli bir inşa süreci olarak görmektedir. Eylem, belli kaynaklara sahip bir aktörün sembolik ve materyal kaynakları kullanması anlamına gelmektedir. Sosyal eylem, bireylerin seçiminin bir parçasıdır; bu da, aktör için yapılırdır. Bu seçimler de pek çok değere bağlıdır (Lallement, 2012: 85). Bu yazının konusu olmamakla birlikte, Parsons’cu eylem kuramı ile Fransız yazınındaki kamusal eylem ile ilgili somut çalışmaları bu gözle derinlemesine karşılaştırarak aradaki farkı incelemek yerinde olabilir.

### **Kamusal Eylem Disiplini**

2004 yılından bu yana, Fransız Siyaset Bilimcileri Derneği (AFSP) içinde “kamu politikaları” grubu çalışmalarını sürdürmektedir. Bu grubun amacı, kamu politikalarının teknik, kimi zaman aşırı sektörleşmiş ve bu nedenle uzmanlaşmış yapısına yeni bir bakış açısı getirmektir. Grup, her yıl farklı temalar ile kamu politikalarını birleştiren sempozyum ve konferanslar düzenlemektedir. 2009 yılında yapılan toplantının teması ise ilgi çekicidir: “Kamu politikaları analizi hala var mı?”<sup>16</sup> Söz konusu bildiriler dikkatle incelendiğinde, 1980’li yıllarla başlatılan disiplini Fransızlaştırma arayışları günümüzde de halen devam etmektedir. Ancak söz konusu çabayı sorgulayan akademisyenlerin geldiği noktanın epistemolojik ve yöntemsel anlamda farklı olduğunu söylemek için henüz erkendir.

Fransa’da kamu politikası analizi disiplininin adının “kamusal eylem” olarak disiplinleştirilmeye çalışıldığı söylenebilir. Kimi akademisyenler tarafından kamusal eylem bilimi, kimileri tarafından da kamusal eylem sosyolojisi terminolojisi de kullanılmaktadır. Ancak, bunun tüm akademisyenler tarafından benimsendiği ve kullanıldığı söylenemez. Bu nedenle de, Fransa’da hem kamu politikası analizi hem de kamusal eylem terminolojileri kullanılmakta ve disiplinde bu ikili yapı sürdürülmektedir. Çalışmanın bu bölümünde sadece kamusal eylem adı kullanılarak yapılan çalışmalara değinmektedir.

Fransa’da kamusal eylem terminolojisinin yerleştiğinin önemli kanıtlarla-

<sup>16</sup> Kongrede sunulan bildiriler bu sayfadan incelenebilir:

<http://www.congresafsp2009.fr/sectionthematiques/st14/st14.html>



rından biri, aynı adla kurulan ve içeriği belirlenen yüksek lisans programlarıdır.<sup>17</sup> Örneğin, Lille Üniversitesi'nde "Yerel ve Ulusal Kamusal Eylem" ve "Avrupa ve Uluslararası Kamusal Eylem"; Besançon Üniversitesi'nde "Siyasal Yaşam ve Kamusal Eylem"; Bordeaux IV Üniversitesi'nde "Siyaset Sosyolojisi ve Kamusal Eylem" adı altında yüksek lisans programları bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, Paris II Üniversitesi'nde "Yönetim ve Kamu Politikaları" ve Lyon Üniversitesi'nde "Kamu Politikaları ve Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri" programları bulunmaktadır.

Bir diğer kanıt olarak, 2012 yılının başından beri *Hükümet ve Kamusal Eylem* (Gouvernement et Action Publique) dergisi gösterilebilir. Dergi, geniş anlamda devletin eylemlerini incelemektedir. Devletin dönüşümü, örgütlenme, ölçek, aktörlerin konumu vb. açılardan her biri kendi içinde farklılaşmış olan kamu politikası analizi, devlet sosyolojisi, yönetim bilimi, elitler, siyasal partiler, kurumlar sosyolojisi gibi alanlardan da beslenerek konuya yaklaşmaktadır. Sosyal ve siyasal bilimlerin hemen tüm alanlarını analize davet eden bu dergi, devletin eylemlerine yönetsel ve kuramsal bakış açıları geliştirmeyi hedeflemektedir.

### **Kamu Politikasının Bilişsel Analizi: Referansiyel (Référentiel)**

Kamusal eylem, kamu otoritelerinin eylemi olarak tanımlanmaktadır. Bu da, daha önce ortaya konulduğu gibi politika analizinin ya da kamu politikasının kendisidir. Kamusal eylem terminolojisinin yanında ikinci önemli kavramsal ve kuramsal disiplinler açılım, "referansiyel" kavramıdır.<sup>18</sup> Kamu politikasının Anglo-Sakson yazında pragmatik ve basitleştirici bir çerçevede tanımlandığından hareket edilecek olursa, Fransızların 1990'lı yıllardan itibaren alanı farklı bir biçimde adlandırma ve yeni bir analiz çerçevesi kurma çabaları daha net bir biçimde anlaşılabilir.

Genel olarak, daha önce de ifade edildiği gibi, kamu politikası yazını kurulduğundan beri işlevselci akımın etkisinde olduğu söylenebilir. 1980'li yıllardan sonra ortaya çıkan bilişsel analizler, özellikle kamu politikaları

<sup>17</sup> <http://www.letudiant.fr/> adlı siteden yapılabilecek basit bir taramayla Fransa'daki tüm programlara ulaşmak mümkündür.

<sup>18</sup> Referansiyel kavramını Türkçeleştirmek son derece zordur. Dayanılacak şey; bir iddiayı güçlendirmeye yarayan tanıt anlamındaki "dayanak" bir ölçüde kavramı karşılayabilir.

bağlamında ikiye ayrılabilir. Bunlardan birincisi, kamu politikası gelişimini ya da sürecini ardışık olarak inceleyen analizlerdir. Bilindiği gibi, süreç yaklaşımı, kamu politikası analizini incelemenin araçlarından biridir. Bu analiz yönteminin kendisi ve politikanın süreçlere ayrılması, kamu politikası disiplininin kuruluşundan 1970 yılında Charles O. Jones tarafından net bir biçimde formüle edilene kadar gelişim kaydetmiştir (Jones, 1970). Süreç yaklaşımı üzerine tartışmaların günümüzde de kamu politikası yazını için devam ettiği akıldan tutulmalıdır.

İkinci yaklaşım ise, kamu politikasında bilişsel analizler olarak ortaya çıkmıştır. Bunlara göre, aktörlerin zihin gücü, kabiliyeti, ideoloji, paradigma, uzmanlık ve kültür gibi bileşenlerin kamu politikalarının doğuşuna ve değişimine ilişkin değişken olarak kullanılabilmesi iddia edilmektedir (Gouin ve Harguindéguy: 2007: 369-370). Bu iki yaklaşımın ontolojik olarak karşıt olmadığı ve birleştirilmesi gerektiği de ortaya konulmuştur.

Bu çerçevede Muller'e göre (2010: 555) referansiyel, kamu politikasının bir tür bilişsel analizidir. Kısaca, Anglo-Sakson bilişsel okulun, Fransız kamu politikası sürecine etkisi yadsınamaz. Söz konusu okul, düşüncelerin, inanışların ve temsilin önemini vurgulamaktadır.<sup>19</sup>

Referansiyel kavramının ortaya çıkışındaki temel itki, aslında ABD kamu politikası gözlüğü ile Fransız gerçekliğini anlamının mümkün olmadığı şeklinde özetlenebilir. Bunun için disiplin ile ilgili çalışmalar olgunlaştıkça, iki ülkedeki bilimsel çalışmaları takip eden alanın önde gelen akademisyenleri konu üzerine çalışmak ihtiyacı duymuşlardır. Bu doğrultuda Jobert ve Muller'in *Faal Devlet (L'Etat en Action)* adlı eseri ile bu kavram ortaya atılmıştır. Yazarların çıkış noktası, kamusal eylem terminolojisi ile aynıdır. Fransa'da yönetim incelemelerinde, siyaset biliminde ve sosyolojide devletin ağırlıklı analiz birimi olmasına karşı çıkmaktadırlar. Yazarlar, Fransız siyaset biliminin bu yukarıdan aşağıya tavrını ve yaklaşımını eleştirerek işe başlar. Onlara göre, demokratik toplumların üzerinde büyük bir makine olan devlet baskısı olmamalıdır. Devlet bunun aksine, sosyal güçlerin ve ağların oyunun içinde olduğu düzenlemeleri gerçekleştiren, sivil toplum ile uyumu sağlayan bir yapıda olmalıdır. Onlara göre, devletin monolitik bir

<sup>19</sup> Bu konu ile ilgili bkz. (Revue française de science politique, 2000; Muller, 2005).

güç odağı olmasından çıkarılması, onun yerine sosyal taraflar arasındaki etkileşimin ortaya çıkardığı bir organizma olarak değerlendirilmesi gereklidir. Bunu yapmak için de, kamu politikalarını siyasal mücadelenin bir nesnesi olarak görmek ve ilişki ağının sonucu olarak değerlendirmek gerekir. Bir başka deyişle, yazarlara göre, kamu politikaları, sosyal uyumu sağlamak için oluşturulan normlar bütünüdür.

Jobert ve Muller'e göre, kamu politikaları aracılığıyla bir toplumun değişimi iki türlü olabilir. Devletin eylemlerinin ve sosyal davranışların kontrolü süreci... Eylemler, bir yönetsel aygıt tarafından belirlenir ve bunlar vatandaşların davranışlarına yansır. Kısacası, kamu politikaları, aktörleri bir araya getiren, ilişkileri yeniden tanımlayan ve bunlar üzerine etki edendir. Diğer taraftan, kamu politikaları, bir toplumun izlerini ve eylem amaçlarını taşır. Normlar hiyerarşisi, değerler ve sosyal gerçekliğin algısı üzerine incelemelerini sürdürür. Kamu politikası, değerlerin yapısı, normlar ve temsil üzerine sosyal sorunun tanımlanmasını sağlar. Buna göre, her kamu politikası sadece eylem sistemlerinin stratejik hedeflerini yeniden örgütleyen değil, bir dizi normlar ve değerler bütünüdür. Jobert ve Muller'e göre, "kodlar" ve "referans modelleri" aracılığıyla aktörler yönlendirilir ve kamu politikaları şekillenir. Kamu politikasını oluşturan şey de bu referansiyeldir.

Her kamu politikasının bir amacı bulunmaktadır. Söz konusu amaç, sorunun tanımlanmasından, nedenlerine ve hatta çözümlerine göre tanımlanır. Dolayısıyla bir kamu politikası aynı zamanda söz konusu gerçekliğin temsil edildiği politikanın referansiyelini oluşturur. Referansiyel, toplumsal rollere ve mekâna bağlıdır (Muller, 2010: 555). Bu genel çerçevede, referansiyel, kamu politikası sürecine verilen anlamın inşası olup; değerler, normlar, algoritmalar ve imajlar olmak üzere dört adet dünya kavrayışı üzerine oturur.

"Değerler, iyi ile kötü, istenen ile reddedilen demektir. Örneğin, büyüme ile ekosistemin korunması değer tartışmasına örnek olarak verilebilir. Normlar, istenen gerçekle elde edilen arasındaki farkı tanımlar. Örneğin tarım modernleştirilmeli türünden bir yargı normlar alanına aittir. Algoritmalar ise eylemin nedensel ilişkilerini açıklar. "Eğer böyle olursa o halde şöyle olur" türünden bir örnek verilebilir (Muller, 2010: 556)...İmajlar, değerlerin, normların ve algoritmaların örtülü öğeleridir. Buna örnek olarak da "Airbus, Boeing'den daha güçlüdür." şeklinde bir önerme verilebilir" (Muller, 2010: 557).

Kuramcılara göre, günümüz kamu politikasında iki temel referansiyel olabilir: “Küresel Referansiyel” ve “Sektörel Referansiyel” ile “Sektörel-Küresel Referansiyeller Arasındaki İlişki”. Küresel referansiyel, farklı sektörlerin tümünü belli bir hiyerarşide olduklarını varsayarak anlatır. Sektörel referansiyel ise bir sektörün, bir iş alanını ya da bir mesleği anlatır (Muller, 2010: 556-557). Görüldüğü gibi her iki referansiyel kavramında da temel olan sektördür.

Küresel referansiyellere örnek olarak, 1929 krizi öncesi Liberal Referansiyel, Kriz sonrası dönemde Müdahaleci Devlet Referansiyeli, 1980 sonrası dönemi anlatmak için ise Piyasa Referansiyeli örnekleri verilebilir (Muller, 2010: 556-557). Bu anlamda, aslında temel olan kamu politikalarının dönüşümüdür, bu anlamıyla da referansiyel kavramsallaştırması ve tartışması Muller’e göre (2010: 559) bir değişim kuramıdır. Bu bağlamda, sorunların bir anlamda sosyal temsilidir. Bir başka ifadeyle bir dünya görüşü ya da söylemdir.

Referansiyel fikrinin, kamusal eylemden daha özgün yanları içerdiği kabul edilmelidir. Ancak bunun iyi açıklanması gerektiği de ortadadır. Kamu politikasında referansiyel fikri, bir başka açıdan ele alındığında tarihsel kurumsalcılık ekolünün ampirik olarak getirdiği noktayı daha ileri taşıdığını iddia edenler bulunmaktadır. Buna göre, kamu politikası yapımında sadece bilişsel bir çerçeve değil, aynı zamanda eylem teorisi ile birlikte norm üretimine ve algoritmalara dayanan bir yapı sunmaktadır (Smyrl, 2005: 121-122).

Bize göre, referansiyel konusu şu şekilde özetlenebilir. Referans meselesinde önemli olan aktörlerin neden hareket ettiğini, nasıl hareket ettiğini, ne düşündüklerini, neden o şekilde davrandıklarını ve düşündükleri / davrandıkları gibi hareket edip etmediklerini anlamak temeldir. Amaç, bir anlamda kamu politikasında aktörlerin motivasyonlarını anlamaktır. Simoncu sınırlı rasyonellik bağlamında, aktörler kendi davranışlarını belli tercihler etrafında sınırlamaktadır. Weber’in araçsal rasyonelite olarak adlandırdığı aktörlerin bu seçimleri onların davranışlarını anlamak için önemlidir. Referansiyel modelinde, aktörler rasyonel olarak değerlendirilirler. Ancak burada önemli olan nokta, belli bir ideolojiye göre aktörlerin rasyonel olduğudur. Bu da aslında aktörlerin başka şeyleri değerlendirme biçimidir. Referansiyelin özü, referansiyelin nelerden oluştuğu ve analizin içindeki

aktörlerin davranışlarını nasıl etkilediği konusudur. Bir anlamda Weber'in değerlere karşı rasyonellik fikrine benzetilebilir.

Referansiyelin önemi, bu çalışmada ayrıntılarına girilmeyen ancak Michel Foucault, Pierre Bourdieu, Antonio Gramsci ve Thomas Kuhn gibi önemli yazarların çalışmalarını kamu politikası analizine aktarmasıdır. Örneğin Kuhn'un inanışlar, değerler, teknikler; Gramsci'nin hegemonya üzerine analizleri; Bourdieu'nün ve Foucault'nun siyaset sosyolojisi ve devlet kuramı temelindeki katkıları referansiyele model olmuştur denilebilir.

Ancak bize göre bu yaklaşımın önemli bir sınırı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, paradigma kavramı ile anlatılmak istenen ile küresel referansiyel arasındaki farkın tanımlanması meselesidir. Bir yanıla kuramcılar tarafından ideoloji olarak tanımlanan referansiyelin paradigmadan farkına ilişkin herhangi bir açıklama yoktur. İkincisi ise bu modelin Fransız yönetimine özgü olduğudur. Örneğin üst düzey yöneticilik buna örnek olarak verilebilir (Smyrl, 2005: 122). Üçüncü ve en önemli eleştiri ise referansiyellerin nereden geldiği sorusudur. Söz konusu referans alınan şeyler, aktörlerin arasındaki ilişkilerden ya da çatışmalardan mı doğmaktadır? Ya da nereden ortaya çıkmaktadır? Nereden geldiği ve nasıl ortaya çıktığı belli olmayan referansiyellerin değişimi de elbette tartışmalıdır.

Referansiyel kavramını açmazını daha iyi anlamak için, Anglo-sakson perspektiften hareket eden üç ABD'li yazarın çalışmaları kanımızca ufuk açıcudur. Buna kapsamda, Bryan D. Jones ile Frank R. Baumgartner'in ve özellikle de Paul A. Sabatier'in kamu politikasında fikirler ve rasyonel çerçeveler yaklaşımı ile ilgili detaylı analizleri önerilebilir.

## **Değerlendirme**

Fransa'da kamu politikası analizi denildiğinde kendine ait bir disiplinden söz etmek mümkündür. Ancak, söz konusu çalışma alanının halen ABD etkisinden kurtulamadığı da söylenebilir. Politika analizini kamusal eylem olarak tanımlamak bir noktada kabul edilebilir ve anlaşılabilir olsa da içi dolduramadığı sürece sadece terminolojik bir değişimden öteye geçmemektedir. Nitekim ilgili alanyazındaki "tanımlamadan –üstünkörü- geçme" pratiğine ve alanın uzmanları ile yapılan görüşmelere dayanılarak bu sav kanıtlanmıştır.

Buna karşılık, referansiyel kavramsallaştırması, kamusal eyleme göre en

azından kamu politikalarının nasıl değiştiğini anlamaya yönelik olduğu için bize daha kabul edilebilir gelmektedir. Ancak referansiyelin de makalede değinildiği gibi önemli kuramsal ve yöntemsel sorunları olduğu açıktır.

Tüm bu sorunlarına karşın, Fransız akademisyenlerin kamusal eylem ve referansiyel gibi kavramsallaştırmalar aracılığıyla kendi gerçekliklerine yeni bir perspektif kazandırma girişimleri önemlidir. Bu türden çalışmaların belli bir olgunluğa geldikten sonra alana yeni bir kimlik kazandıracağı da iddia edilebilir. Benzer çalışmaların, Türkiye’deki kamu politikası analizi incelemelerine farklı yaklaşımların desteklenmesi ve çeşitli araştırma çerçevelerinin oluşturulması bağlamında ilham vereceği açıktır.

**Abstract:** This paper aims to question the field of French public policy analysis discipline. The dominant effect of American public policy studies has shaped the main characteristics of the French concept of public policy. This study opens a discussion on whether public policy analysis has some properties peculiar to France, and if so, on identification of these properties and on how to interpret them as a scope of the study of the public action itself. French public policy analysis discipline mainly focuses on, in their own terms, “action publique” (public action) and “référentiel” (referential) approaches. The French contribution of public action to the public policy analysis can be placed within the scope of theory of action in sociology. However, some scholars argue that public action practices of French administration may represent, though limitedly, a disparate approach. In this sense the concepts of public action and referential should better be assessed within the French philosophy and sociology traditions.

**Keywords:** Public Policy Analysis, French Public Policy Analysis, Action, Public Action, Référentiel

## Kaynakça

- Akdoğan,** Argun (2012), Aydınlanmadan Neoliberalizme Kamu Politikasının Sarı(a)mayan Egemenliği, **Amme İdaresi Dergisi**, 45/4, s.1-24.
- Artigas,** Alvaro (2010), Politiques Publiques “Ailleurs”, Laurie Bossaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), **Dictionnaire des politiques publiques**, 3. Ed., Paris: Presses de Sciences Po, s.452-460.

- Bouchard, Julie** (2008), **Comment le retard vient aux Français. Analyse d'un discours sur la recherche, l'innovation et la compétitivité 1940-1970**, France: Presses Universitaires de Septentrion.
- Bouriche, Riad** (2006), Analyse des politiques publiques, **Revue Sciences Humaines**, 25, s.85-95.
- Chevallier, Jacques** (2004), La science administrative et le paradigme de l'action publique, **Études en l'honneur de Gérard Timsit**, Bruxelles: Bruylant, s. 267-292.
- Crozier, Michel** (1964), **The bureaucratic Phenomenon**, Chicago University Press.
- Crozier, Michel**, (2002), **Ma Belle Epoque**, Paris: Fayard.
- Crozier, Michel** (2004), **A Contre-Courant**, Paris: Fayard.
- Crozier, Michel** (2008), **Sociologie des organisations. Entretien avec Michel Crozier**, <http://www.sens-public.org/spip.php?article509&lang=fr>. (15.1.2013).
- Crozier, Michel** (2010), **The Bureaucratic Phenomenon**, Transaction Publishers. CSO, <http://www.cso.edu/home.asp>. (11.1.2013).
- Cusset, F.** (2010), Introduction. L'Inversion des flux théoriques: Vers un Gulf Stream Intellectuel?, **Revue Française d'Etudes Américaines**, 126/4, s.3-20.
- DeLeon, Peter** (1994), Reinventing Policy Sciences: Three Steps Back to The Future, **Policy Sciences**, No.27, s.77-95.
- Dubois, Vincent** (2009), L'action publique, A. Cohen, B. Lacroix, P. Riutort (dir.), **Nouveau manuel de science politique**, Paris: La Découverte.
- Dubois, Vincent** (2010), 01.06.2010 tarihinde yapılan mülakat.
- Duclert, Vincent, Alain Chatriot** (ed.) (2003), **Quel Avenir Pour La Recherche?**, France: Flammarion.
- Duran, Patrice**, (2004), "Genese de l'Analyse des politiques Publiques", Laurie Bossaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), **Dictionnaire des politiques publiques**, Paris: Presses de Sciences Po, s.232-242.
- Eymeri-Douzans, Jean Michel** (2006), Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publiques, Françoise Dreyfus, Jean Michel Eymeri (ed.) **Science Politique de l'Administration Une approche comparative**, Economica, 2006, s.269-283.
- Favre, Pierre** (1989), **Naissances de la Science Politique En France (1870-1914)**, Paris: Fayard.
- Fossey, Jacques** (2004), **La Recherche française va tres bien et pourquoi nos chercheurs s'exilent-ils aux Etats-Unis?**, Québec: L'Archipel.
- Furubo, Jean-Eric** (2007), Policy Analysis and Evaluation in Sweden: Discovering the Limits of the Rationalistic Paradigm, **Handbook of Public Policy Analysis:**

- Theory, Politics and Methods**, F. Fischer, G. J. Miller, Mara S. Sidney (ed.), Taylor Francis Group, s. 571-586.
- GAPP** (2003), **La Lettre du GAPP**.
- Giraud, Olivier** (2002), *Une école allemande d'analyse des politiques publiques entre traditions étatiques et théoriques*, **Revue française de science politique**, 52/1, s.5-21.
- Gouin, Rodolphe, Jean Baptiste Harguindéguy** (2007), De l'Usage des Sciences Cognitives dans l'Analyse des Politiques Publiques, **Swiss Political Science Review**, 13/3, s.369-393.
- Gouin, Rodolphe, Jean Baptiste Harguindéguy** (2009), Retour de la "rationalité limitée" et cognition forte : enjeux et intérêts pour le renouvellement de l'analyse des politiques publiques, **10e Congrès de l'ASFP, section 39 : Les mobilisations ethno-linguistiques en Europe, axe 1 : Les concepts et les approches : flux et reflux**, Grenoble, <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00511797/>
- Güler, Birgül A.** (2011), Yönetim Bilimi ya da Kamu Yönetimi: Yöntembilimsel Özellikler Üzerine, **Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları**, Filiz Kartal (ed.), TODAİE Yayını, Ankara, 2011, s.9-44.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste** (2007), **New institutionalism and French public policy analysis**, <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00124535/>
- Harguindéguy, Jean-Baptiste, Joan Canton** (2009), Is French Policy Analysis in Crisis? A First Critical Appraisal, **European Political Science**, 8, s.90-103.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste** (2010), 04.06.2010 tarihinde yapılan mülakat.
- Hassenteufel, P.** (2008), **Sociologie de l'action publique**, Paris: Armand Colin.
- Jones, Charles O.** (1970), **An Introduction to the Study of Public Policy**, Wadsworth Pub. Co.
- Knoepfel, Peter** (2010), 08.06.2010 tarihinde yapılan mülakat.
- Lallement, Michel** (2012), **Histoire des idées sociologiques: De Parsons au contemporain**, Paris: Armand Colin.
- Lasswell, Harold D.** (1936), **Politics; who gets what, when, how**, New York, London: McGraw-Hill.
- Leca, Jean, Pierre Muller** (2008), Y-a-t-il une approche française des politiques publiques? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France, Olivier Giraud, Philippe Warin (ed.), **Politiques Publiques et Démocratie**, Paris: La Découverte, s.35-72.
- Lindblom, Charles E** (1968), **The Policy Making Process**, New Jersey: Prentice Hall Inc.
- March J.G., H.A.Simon** (1964), **Les Organisations: Problèmes Psycho-sociologiques**, (Çev: J.C. Rouchy), Paris: Dunod.



- March J. G.** and **H. A. Simon** (1958), **Organizations**, New York: John Willey and Sons.
- Marcou**, Gérard (2010), 10.06.2010 tarihinde yapılan mülakat.
- Mayer**, Igor (2007), The Evolution of Policy Analysis in the Netherlands, **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**, F. Fischer, G. J. Miller, Mara S. Sidney (ed.), Taylor Francis Group, s.553-570.
- Mathur Navdeep**, **Kuldeep Mathur** (2007), Policy Analysis in India: Research Bases and Discursive Practices, **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**, F. Fischer, G. J. Miller, Mara S. Sidney (ed.), Taylor Francis Group, s.603-616.
- Muller**, Pierre, Yves Surel (1998), **L'Analyse des politiques publiques**, Paris: Montchrestien.
- Muller**, Pierre Jean Leca, Giandomenico Majone, Jean-Claude Thoenig, Partice Duran (1996), Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques Publiques, **Revue française de science politique**, 1, s. 96-133.
- Muller**, Pierre (2004), **Les politiques publiques**, PUF, Paris, 2004.
- Muller**, Pierre (2005), Esquisse D'une Théorie du Changement Dans L' Action Publique: Structures, acteurs et cadres cognitifs, **Revue française de science politique**, 55/1, s.155-187.
- Muller**, Pierre (2008), "Analyse des politiques publiques et science politique en France : « Je t'aime, moi non plus »", **Politique et Management Public**, 26/3, s.51-56.
- Muller**, Pierre (2010), Référentiel, Laurie Bossaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), **Dictionnaire des politiques publiques**, 3. Ed., Paris: Presses de Sciences Po, s.552-562.
- Nizard**, Lucien (1973), "Administration et société: planification et régulations bureaucratiques", **Revue française de science politique**, 23/2, s.199-229.
- Revue française de science politique** (2000), 50/2.
- Saretzki**, Thomas (2007), The Policy Turn in German Political Science, **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**, F. Fischer, G. J. Miller, Mara S. Sidney (ed.), Taylor Francis Group, s.587-602.
- Smyrl**, Marc (2005), "Vers Un Retour du Politique dans le Néo-Institutionnalisme", **Pôle Sud**, 23/2: 115-130.
- Thoenig**, Jean Claude (2004), Politique Publique, Laurie Bossaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), **Dictionnaire des politiques publiques**, Paris: Presses de Sciences Po, s. 326-333.
- Wallerstein**, Immanuel (1999), **Sosyal Bilimleri Düşünmemek 19. Yüzyıl Paradigmasının Sınırları**.