

## SANAT VE ZANAAT OLARAK KAMU POLİTİKASI ANALİZİ<sup>1</sup>

DOI NO: 10.5578/jeas.50701

Fatih DEMİR<sup>2</sup>

### ÖZ

Kamu politikası analizi, kamu politikası çalışmalarının ilgilendiği temel konulardan biridir. Toplumun ve siyasetin giderek karmaşıklaşması, karşılaşılan sorunların daha karmaşık hale gelmesine neden olmaktadır. Bunun sonucunda, sorunların çözümüne yönelik karar verme süreçlerinin daha güçlü şekilde desteklenmesi gerekmektedir. Kamu politikası analizi, kamu politikalarına karar verme aşamasında başvurulan önemli bir yöntemdir. Anketler, istatistikler, veri setleri, diğer sayısal gereçler ve düzenleyici etki analizi gibi teknikler politika analizinin zanaat boyutunu meydana getirirken içe bakış, sezgisel unsurlar, öngörü ve çeşitli informal süreçler ise sanat boyutunu meydana getirir. Bu karmaşık olgu, hem üstlendiği işlevler, hem de karar vericilere sağladığı çok yönlü içebakışla daha sağlıklı karar vermeye yardımcı olmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Politikası, Siyasa Analizi, Karar Verme

**Jel Sınıflandırması:** H83

## PUBLIC POLICY ANALYSIS AS ART AND CRAFT

87

### ABSTRACT

Public policy analysis is one of the basic areas of interest of public policy studies. The increasingly complicated structure of society and politics leads to the complexity of problems encountered. As a result, decision-making processes aiming at the solution of problems have to be supported more robustly. Public policy analysis is an essential method used in decision-making stage of public policy processes. Surveys, statistics, datasets, other numerical instruments and techniques such as regulatory impact analysis create the craft aspect of policy analysis whereas insight, intuitive elements, foresight and various informal processes represent its art aspect. This complicated phenomenon helps more robust decision-making with the functions it offers and the multi-dimensional insight it provides to decision-makers.

**Keywords:** Public Policy, Policy Analysis, Decision-Making

**Jel Classification:** H83

<sup>1</sup> Geliş Tarihi: 23.12.2016 - Kabul Tarihi:21.02.2017

<sup>2</sup> Doç. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi, (236) 201 10 00-115, fatihdemir.dr@gmail.com

## GİRİŞ

Bu makalenin odaklandığı konu olan siyasa analizini ele almaya başlamadan önce, Türkçede “politika” ve “siyaset” karşılığı olarak İngilizce dilince yer alan “political, politics, policy” kavramlarının açıklanmasında fayda vardır.

“Political” kavramının karşılığı olarak Türkçede “siyasi” ve “politik” sözcüklerinin kullanıldığı görülmektedir. Türk Dil Kurumu sözlüğünde “siyasi” karşılığı “siyasetle ilgili, siyasal, politik” olarak verilmektedir. Medeni Hukuk Terimleri Sözlüğünde ise yurt yönetimine ilişkin olarak tanımlanmaktadır. Politik sözcüğü ise TDK sözlüğünde “Politika ile ilgili, siyasi, siyasal” olarak açıklanmaktadır. Ayrıca “Uzlaşmayı, iyi geçinmeyi amaçlayan” olarak ikincil bir anlamı da verilmektedir. Buradan da görülmektedir ki “siyasi” ve “politik” kavramları arasında büyük bir fark yoktur; sadece “politik” kavramına uzlaşmayla ilgili bir içerik eklenmiştir.

“Politics” sözcüğü ise Türkçeye hem “politika” hem “siyaset” olarak çevrilmektedir. Burada bir farklılaşma ortaya çıkmaktadır. “Politika” kavramının kökenine bakacak olursak, Yunanca “polis” sözcüğüne dayanan bu terim “kent’in işlerinin yürütülmesi” anlamına gelir. Bu bağlamda doğrudan demokrasiyle ilişkilidir, çünkü Antik Yunanda kararlar vatandaşların toplandığı “agora”larda oylanarak alınır. Arapça bir kelime olan “siyaset” ise günlük hayatta genellikle “politics” karşılığı olarak kullanılmaktadır, fakat köken itibarıyla farklıdır. Atları tımar etme anlamındaki “seyislik” kavramıyla bağlantılı olan “siyaset”, halkı cezalandırmaya ve ödüllendirmeye dayalı bir yönetme faaliyetine atıfta bulunur. Buradan hareketle, “politics” kavramının karşılığı olarak “politika” daha doğru bir tercih gibi görünmektedir, “siyaset” ise Doğu kökenli ve farklı bir içeriğe sahip bir kavramdır. Bundan dolayı makalede “politika” kavramı tercih edilmiştir. Buna karşın, “siyaset bilimi” yerleşik bir kavram olduğundan dolayı, “politika bilimi” anlamında ve “political science” karşılığı olarak kullanılmıştır.

“Policy” kavramının karşılığını vermek, yukarıda ele alınanlardan hem daha kolay, hem daha zordur. Daha kolaydır çünkü siyaset ve politika kavramlarından ayırıştırabilmek adına “siyasa” sözcüğüyle karşılanması yönünde bir eğilim vardır. Daha zordur, çünkü “siyasa” sözcüğü nispeten yeni türetilmiş olduğundan dolayı içeriği henüz netleşmiş değildir. Makalede “siyasa” kavramı, “policy” karşılığı olarak ve bireysel sorun alanlarının yönetimine ilişkin olarak tasarlanan ve yürütülen faaliyetleri

ifade etmek için kullanılmıştır. Bu bağlamda örneğin “ekonomi politikası”, “eğitim politikası” gibi ifadelerde “politika” yerine “siyasa” kullanılması daha yerinde olurdu, ancak dilimize bu şekilde yerleştiğinden dolayı “politika” kavramıyla tamlama yapılmıştır.

Makalenin konusunu oluşturan “siyasa analizi” kavramının yukarıdaki “politics” kavramı ile ilgili bölümle ilişkilendirilmesi, şu sonucu ortaya çıkarmaktadır: siyasa analizi, “siyasi politika”dan ziyade “kent’in işlerinin yürütülmesi” anlamında “yönetim politikaları” ile ilişkilidir.

## SİYASA ANALİZİ NEDİR?

Çalışmanın bu bölümünde, yukarıdaki kavram açıklamalarına dayalı olarak “siyasa analizi” teriminin literatürde verilen içeriğinin çerçevesi çizilmeye çalışılmaktadır.

Siyasa analizi, politika ile ilgili sorunların somut “siyasi müdahaleler” ile çözümlenmesine yardımcı olacak çeşitli toplumsal ve bilimsel içebakışın geliştirilmesi ve uygulanması ile ilgilidir (Hajer, 2003: 181). Kamu politikasının çalışılması, son on yıllarda en hızlı gelişen toplumsal bilim alanlarından biri olmuştur. Siyasa analizi, hem siyasa yapım süreçlerinin daha iyi anlaşılması, hem de siyasi karar vericilerin ekonomik ve toplumsal sorunlar hakkında siyasa ile ilgili güvenilir bilgilerle desteklenmesi amacıyla ortaya çıkmıştır. DeLeon (1988, 9) “siyasa analizi, siyaset bilimi yaklaşımının en önemli türevidir ve metodolojilerinin ve gereçlerinin uygulanmasıyla ilgilidir... [Bu yüzden] siyasa analizi genellikle siyaset bilimi alanının geniş semsiyesi altında daha ayrı bir tür olarak kabul edilmektedir” demektedir. Wagner (2007: 29) modern anlamda siyasa analizinin geçmişini Aydınlanma çağına kadar götürmekle beraber, Amerikan ve Fransız devrimlerinin çok önemli dönüm noktaları olduğunu ifade etmektedir. Bu bağlamda siyasa analizi, büyük çaplı toplumsal dönüşümlerin temelinde yatan dinamiklerin anlaşılması amacıyla geliştirilen bir yöntem olarak değerlendirilmektedir.

Siyasa tavsiyelerinde bulunma işlevi hükümetin kendisi kadar eski olmakla birlikte, modern toplumun giderek daha karmaşık hale gelmesinden dolayı, karar vericilerin “bilgi”ye olan ihtiyacı artmaktadır. Politika kararları, karmaşık teknik bilgi ile karmaşık toplumsal ve siyasi gerçekliği açıklamayı, öngörmeyi ve planlamayı amaçlamaktadır. Ancak kamu politikasının tanımlanmasında bile sorunlarla karşılaşmaktadır. Bazı yazarlar kamu politikasını “hükümetin yapmayı ya da

yapmamayı tercih ettiği her şey” olarak tanımlarken bazıları kamu politikasının spesifik özelliklerine odaklanan tanımlar getirmişlerdir. Örneğin Lowi ve Ginsburg (1997: 607), kamu politikasını “bir ödül ya da ceza olabilecek bir yaptırımla desteklenen, resmi olarak beyan edilen bir niyet” olarak tanımlarlar. Bir eylem veya eylemsizlik hali olarak kamu politikası bir kanun, kural, yönetmelik, tebliğ, düzenleme veya talimat şeklinde ortaya çıkabilmektedir.

Örgütlerde karar verme ve planlama ile ilgili ampirik çalışmalar, gerçek dünyadaki karar verme davranışının genellikle birbirinden kesin çizgilerle ayrılan kesintili aşamalardan meydana gelmediğini ortaya koymaktadır. Siyasa analizi ve tavsiye eyleminin, idealde araştırma, analiz, seçeneklerin ortaya konması, istişare, teklifler, karar verme gibi pürüzsüz bir süreç izlediği düşünülür; ancak gerçekte farklı bir süreç işlemektedir. Birçok durumda bu adımların sırası karışabilir, bazıları atlanabilir ve dışsal faktörler öngörülemez etkiler ortaya koyabilirler. Böyle düzenli bir sıra izleyerek üretilen siyasa analizi genellikle politika formülasyonunun önemli bir parçasıdır, fakat hikâyenin tamamı değildir (Wilson, 12006: 152).

Yine de, bu aşamalar rasyonel planlama ve karar verme davranışını anlamak için bir soyutlama olarak kullanışlı olabilmektedir. Böyle bir rasyonel modele göre, karar verme davranışı sorunlar ve hedeflerin kapsamlı bir analizine dayanmalıdır; ardından bilgilerin toplanması ve analiz edilmesi ve bu hedeflere ulaşmak için en iyi alternatiflerin araştırılması aşamaları gelmelidir. Bu aşama, farklı seçeneklerin fayda- maliyet analizini ve hangi eylem tarzının benimseneceğine dair nihai seçimi de içermelidir. Amaçlara göre tedbirler uygulanmalı ve sonuçlar değerlendirilmeli, gerekirse değiştirilmelidir. Aşamalara dayanan bu tipolojinin geniş bir kabul görmesinin en önemli sebebi, ideal-tipte, rasyonel ve bulgulara dayalı siyasa üretimi için normatif bir model olmasıdır. Ayrıca, aşamalı yaklaşım, seçilmiş politikacıların kararları alması, daha sonra tarafsız kamu görevlilerinin bu kararları uygulaması gerektiği şeklindeki temel demokratik anlayışla da uyumludur (Jann ve Wegrich, 2007: 44).

#### **SIYASA ANALİZİ: SANAT MI, ZANAAT MI?**

Kamu politikası literatüründe, siyasa analizinin bir sanat mı yoksa zanaat mı olduğu hakkında tartışmalar yer almaktadır. Wildavsky (1979), Weinter (1992) ve Sapru (2011) konuyu uluslararası literatürde ele alan çalışmaların başlıcalarıdır. Türkçe literatürde ise bu konuyu

Köseoğlu (2013) kapsamlı şekilde ele almış, kamu politikasının meslek, sanat ve disiplin boyutlarını incelemiştir. Siyasa analizi bir yönüyle zanaattır, çünkü günlük yaşamın siyasi sorunlarına çözüm bulmayı amaçlamaktadır ve bu amaca yönelik olarak yürütülen birçok faaliyet (bilgi üretme, tavsiyelerde bulunma, sorunu tanımlama gibi) mesleki, teknik ve diğer somut bilgi türlerinin edinilmesini, işlenmesini ve kullanılmasını zorunlu kılar. Ancak diğer taraftan siyasa analizi bir sanattır, çünkü insanlar arası ilişkilerin ve informal yapıların oluşturulmasını, anlaşılmasını ve yorumlanmasını, karar verme süreçlerinin tasarlanmasını ve siyasi yaşamda sık sık ortaya çıkan belirsizliklerin yönetilmesini gerektirir. Bu tartışmadan hareketle, zanaat ve sanat kavramları arasındaki temel farklar şöyle ortaya çıkmaktadır:

- Sanat, duyguları ifade eden bir çalışma biçimidir. Zanaat ise, dökümcülük ve oymacılıkta olduğu gibi, fiziksel bir biçimi olan bir çalışma biçimidir.
- Zanaat nicel olarak ifade edilebilir, fakat sanat genellikle nicel olarak ifade edilemez.
- Zanaat formları kopya edilerek çoğaltılabilirken sanat formları için bu yapılamaz.
- Sanat formları insanları duygusal olarak harekete geçirirken zanaat formları insanları cezbeder.
- Zanaattan farklı olarak sanat kalp ve ruhtan gelir. Zanaat eserleri ise aklın ürünüdür.
- Sanat büyük ölçüde kişinin doğuştan getirdiği becerilerine dayanırken zanaat tecrübeyle edinilen becerilere dayanır.

#### **ZANAAT OLARAK SİYASA ANALİZİ**

Yukarıdaki değerlendirmeye dayanarak, zanaatkârlık gerektiren işlerin temel özellikleri tespit edilebilir. Buna göre zanaatkârlık gerektiren işler, fiziksel formlara ve çıktılara sahiptir. Sayısallaştırılabilirler, nicel olarak ifade edilebilirler. Başkaları tarafından kopyalanarak çoğaltılabilirler. Akla, rasyonel muhakemeye dayanırlar. Ayrıca birtakım becerilerin tecrübelerle geliştirilmesini içerirler.

Siyasa analizinin zanaat yönü, yerine getirdiği işlevler temelinde tartışılmaktadır. Siyasa analizi faaliyetlerinin karar verme süreçlerinde yerine getirdikleri işlevleri üç başlık altında incelemek mümkündür. Bunlar bilgi üretme, sorun tanımlama/çözme ve karar vericilere tavsiyede bulunma işlevleridir.

#### **1. Bilgi Üretme Fonksiyonu**

Lasswell'in siyasal bilimlerle ilgili vizyonu, onu bir uygulamalı toplumsal bilim haline getirmektir; akademik dünyada üretilen bilgi ile politikanın ve sorunlarının gerçek dünyası arasındaki uçurumu kapamak amacındaydı. Lasswell, siyasal bilimleri bir hukuk firması veya doktor örneğinden yola çıkarak açıklamıştı: siyaset bilimcinin işi, politika dünyasının hastalıklarını teşhis etmek, bu hastalıkların sebeplerini ve belirtilerini anlamak, tedavi önermek ve tedavinin etkisini değerlendirmektir. Aynen bir doktor gibi, siyaset bilimci de bilimsel temelli bir eğitim almalıdır fakat bu bilgiyi daha büyük bir değer yönelimli amaç için kullanılmalıdır (Smith ve Larimer, 2009: 10). Politika bilimleri ile ilgili incelemesinde Lasswell (1971: 1) temel amacın "kamusal düzendeki karar süreçleri hakkında bilgi edinmek" olduğunu söyler. Ona göre bu bilgi, politikaların nasıl üretildiği ve uygulamaya konduğu hakkında sistemli, görgül çalışmalar biçimini almaktadır (Smith ve Larimer, 2009: 29). Dolayısıyla, siyasa analizine rasyonalist yaklaşımın Lasswell'in siyasal bilimler nosyonuna dayandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu yaklaşım, kamu politikasını araçsal yönüyle ele almaktadır; politikaların sorunları ele almak veya hedefleri gerçekleştirmek için birer araç olarak görülmesi söz konusudur. Burada siyasa analizi, sebep-sonuç ilişkilerini değerlendirmeyi de içeren teknik bir uğraş olarak karşımıza çıkmaktadır; bu yönü itibarıyla "neyin yapılması gerektiği" hakkındaki sorulara cevap vermeye yarayan bilginin üretildiği bir süreçtir.

Siyasa analizi, Dunn tarafından (2004: 35) "politika sorunlarının çözülmesi için siyasi ortamlarda kullanılacak bilgileri üretmek ve siyasaya dönüştürmek amacıyla birçok araştırma ve argüman yöntemleri kullanan, *uygulamalı* bir toplumsal bilim disiplini" olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla siyasa analizi politika için bilgi üretmenin bir yöntemidir, ancak bu bilginin siyasi değil bilimsel bilgi olduğunu vurgulamak gerekir. Burada "bilimsel" tanımı belirsizliklerin arttığı bir ortamda düşünülme durumundadır. Jasanoff (1990), Functowicz ve Ravetz (1991), Hillgartner (2001) gibi yazarlar bu olgudan "düzenleyici (*regulatory*) bilim" olarak bahsederler. Örneğin, bir teknoloji tam olarak test edilebilse bile, her zaman belli "ayarlanmış", "diğer faktörler sabit kabul edilen" laboratuvar koşullarında test edilecektir; dolayısıyla diğer faktörlerin kontrol edilemediği "gerçek yaşam" koşullarındaki etkileri hiçbir zaman tam olarak öngörülemezdir. Bu anlamda dünya, gerek

doğal gerekse toplumsal çevresiyle, hem bir gerçek yaşam koşuludur (Hajer ve Laws, 2006: 415-419), hem de siyasa analizcisinin laboratuvarıdır.

Diğer taraftan, siyasa analizinin bilgi sağlama fonksiyonunu tartışırken "değer" kavramını da göz ardı etmemek gerekir. Siyasal bir yaklaşım, bilginin ve onun temsil ettiği düşünülen "gerçek"lerin demokratik değerlerin hizmetine sunulması gerektiğini söyler. Ancak gerçekler ile değerlerin birbiriyle çelişmesi, hatta bazen değerlerin gerçekleri belirlemesi de mümkündür. Politikaların kamu yararı adına şekillendirilmesiyle ilgilenen kişiler, kamu politikasına yönelik teorik ve bilimsel analizleri tatmin edici bulmayabilirler. Bu açıdan bakıldığında siyasa analizinin tek fonksiyonunun bilgi üretmek olmadığı anlaşılır. Vatandaşların toplumda evrensel sağlık hizmetine hakkı olup olmadığı, azınlıkların düşüncelerinin kamu siyasalarının üretiminde nasıl bir etkiye sahip olması gerektiği gibi "gerçek yaşamdan" sorular karşısında sadece bilgiye dayalı analizler yapılmaz, çünkü bu gibi konularda verilecek kararların siyasi sonuçları olacaktır. "Böyle soruların cevapları bağımsız, değerlerden arınmış bir dünyada yaşadığımızı varsayan bir modelin ürettiği regresyon katsayısında değildir" (Smith ve Larimer, 2009: 14).

## 2. Sorun Çözme / Tanımlama Fonksiyonu

Siyasa analizinin en önemli özelliklerinden biri, sorun yönelimli olması ve toplumsal sorunlara etkin müdahale imkânlarının araştırılmasına odaklanmasıdır. Lasswell toplumsal bilimleri toplumsal sorunları çözen yöntemler olarak algılamak ve dolayısıyla "siyasa bilimleri" olarak anlaşılmasını gerektiğini söylerken müdahale ve sorun çözme fonksiyonuna vurgu yapmıştı (Torgerson, 2007: 15).<sup>3</sup> Siyasa analizi kavramını "sorun" olgusu üzerine inşa eden Bardach (2012), sürecin sekiz aşamadan meydana geldiğini ileri sürmektedir: (i) sorunun tanımlanması, (ii) bulguların bir araya getirilmesi, (iii) alternatiflerin oluşturulması, (iv) kriterlerin seçilmesi, (v) sonuçların öngörülmesi, (vi) fırsat maliyetleri<sup>4</sup> ile yüzleşilmesi, (vii) karar

<sup>3</sup> Bununla beraber Lasswell'in yaklaşımı teorik altyapıdan yoksun değildir. Chicago ekolünün önemli bir temsilcisi olan Lasswell, bu ekolün pratikte karşılaşılan toplumsal sorunların tespit edilmesi ve çözülmesine yönelik felsefi pragmatizmi ve siyasi ilerlemeciliğini, teorik tartışmalarla harmanlamış ve "siyasa yönelimi" (*policy orientation*) adı verilen yaklaşımı geliştirmiştir.

<sup>4</sup> Alıntı yapılan metnin orijinalinde Bardach "trade off" ifadesini kullanıyor. Aslında "fırsat maliyeti" şeklindeki

verilmesi ve (viii) hikayenin anlatılması. MacRae ve Wilde (1979: 22) siyasa analizini "belirli bir sorunun ele alınması için, birkaç alternatif arasından en iyi siyasanın seçilmesi için mantık ve bulguların kullanılması" olarak tanımlamaktadır. Patton ve Sawicki (1986: 76) ise "toplumsal, ekonomik veya fiziksel sorunları çözmeye yönelik alternatif politikalar veya programların tespit edildiği ve değerlendirildiği bir süreç" tanımını yapmaktadır.

Siyasa sorunlarının bazıları siyasa analizinin konusu değildir; fakat siyasa analizine konu olduklarında analiz, çeşitli şekillerde karar verme davranışını destekler. Siyasa analizi, bir sorunu ele almak için yeni bir politikanın gerekip gerekmediğinin belirlenmesi, hâlihazırda bir politika yürürlükteyse bunun değiştirilmesinin ya da sona erdirilmesinin gerekip gerekmediğinin belirlenmesi, bir politikanın geçmişe veya geleceğe dönük olarak analiz edilmesi, benzer sorunları ele alan birden fazla politikanın karşılaştırılması, mevcut veya yeni politikaların gelecekteki etkilerinin değerlendirilmesi, belirli politikaların geliştirilmesi sürecindeki aşamaların ortaya çıkarılması gibi işlevler görebilir.

Rasyonalist yaklaşım kamu politikasını lineer bir sorun çözme süreci olarak görür. Shulock'a göre (1999: 227) kamu politikası "sorun çözmek için alternatifler arasından seçim yapmaya yönelik bir araçtır". Bu görüşte olanlar, toplumsal bilimlerin teorik ve metodolojik araçlarını, siyasa alternatifleri arasında makul düzeyde objektif ve tarafsız bir sıralama yapmak ve tercihte bulunmak için kullanmak gerektiğini ileri sürerler.

Sorunlara nasıl yaklaşılacağı konusundaki bir diğer görüş ise bütün kararların normatif bir temele dayandığı şeklindedir. Bu görüşe göre kararlar sadece teknik veya araçsal bir doğaya sahip değildirler. Bir hükümet belli bir konuda ne yapılması gerektiği sorunuyla karşı karşıya kaldığında, ortaya bir değerler çatışması çıkması ihtimali her zaman vardır. Liberallerin, muhafazakârların, toplumsal demokratların, feministlerin, yeşillerin ve diğerlerinin istekleri arasında farklılıklar olacaktır. Siyasa analizinin bilgi verme hizmeti sunduğu siyasi karar vericiler, genellikle değerlerin etkisindedir ve kendi tercih ettikleri değerleri desteklemeyen siyasa analizleri ile pek fazla ilgilenmezler.

tercüme kavramı tam olarak karşılamıyor, ancak hem yakın hem de kolay ifade edilebilecek bir seçenek olduğu için tercih edildi. Daha doğru bir tercüme belki "bir şeyi elde etmek için başka bir şeyden vazgeçme zorunluluğu" şeklinde olabilir.

Rasyonalist siyasa analizi araçsaldır; iyi tanımlanmış bir soruna teknik bir çözüm bulma çabasıdır. Politikada ise çözümler, teknik üstünlüklerinden dolayı değil, onlar kullanılarak ulaşılabilecek sonuçlar siyasi gündemleri destekledikleri için savunulurlar. Dolayısıyla, rasyonalist analizin ürettiği bilgi, siyasi söylemi tayin eden değerler ile eşleştirilir. Siyasetçiler, siyasa analizi kapsamında yapılan araştırmaların sonuçlarına, kendi tercihlerine uydukları nispette başvururlar (Smith, 2005).

Böylece bir soruna verilen siyasa yanıtları kazananlar ve kaybedenler ortaya çıkaracaktır ve bu süreçteki paydaşlar tercihlerinin hükümet nezdinde kabul görmesi ve siyasa haline gelmesi için mücadele verecektir. Analizcinin işi, politikanın realitesinde uygun olan böyle bir durumda yorumlama ve kolaylaştırma yeteneklerini göstermektir. Analizci, değerlerin birbiriyle çatışmasına yol açan farklı perspektifleri anlamalı ve bunları değerlendirmelidir. "Ne yapmalı?" sorusu müzakere ve tartışma ile en iyi cevabı bulur; teoriler veya istatistikler çoğu zaman yetersiz kalırlar (Smith ve Larimer, 2009: 101-102).

Dunn (2004, 75-76), siyasa sorunlarının en önemli sorununun çok karmaşık yapıları olduğunu ileri sürer. Siyasa sorunları, birbirine bağımlı, dinamik, öznel ve zaman zaman yapay yapılarından dolayı karmaşıktır. Bu özellikleri, siyasa sorunlarının dikkatle ve paydaşların katılımıyla yapılandırılmalarını gerekli kılmaktadır. Dunn (2004: 82), sorunun yapılandırılmasının, siyasa analizinin en önemli boyutu olduğunu ve bu aşamada yaratıcı düşüncenin büyük bir rol oynadığını belirtmektedir. Sorunun yapılandırılması, siyasi araştırma faaliyetinin sürekli olarak yeniden ortaya çıkan bir aşamasıdır; bu aşamada analizciler farklı paydaşların birbiriyle rekabet eden sorun formülasyonlarını değerlendirmek durumundadır. Bundan dolayı siyasi analizcilerin en önemli faaliyeti sorunun yapılandırılması, yani tanımlanmasıdır. Siyasi analizciler zaman zaman doğru soruna yanlış çözümler uygulamaya çalışırlar; ancak yanlış sorunu çözmeye çalışmak, daha sık yaptıkları bir hatadır. Karmaşık sorunları parçalara ayırırken, doğru çözümü yanlış soruna uygulama riskinden kaçınmak mümkün olmayabilir. Siyasa sorunlarının birbirine bağımlı, öznel, yapay ve dinamik doğasının tanınması, yanlış sorunları çözmek için geliştirilen doğru çözümlere dayalı olarak uygulanan politikaların öngörülemez olası sonuçlarına karşı dikkatli olunmasını

gerektirmektedir. Siyasa meseleleri, sadece izlenecek yol ve yöntemler hakkında değil, sorunun tanımlanması noktasında da çatışmalara sahne olabilmektedir. Kötü yapılandırılmış ve tanımlanmış sorunların çözülmesi için analizcilerin sorunun tanımlanmasında aktif rol alması bir gerekliliktir.<sup>5</sup>

Bununla beraber siyasa araştırmaları her zaman sorun çözmeye doğrudan uygulanabilecek bilgi sağlama işlevini yerine getirememektedir. Genellikle politikanın, karar vericileri ve kamuyu siyasa meseleleri hakkında düşünmeye sevk eden, fakat sorunu doğrudan çözmeden bir “aydınlanma” işlevi söz konusudur.<sup>6</sup> Siyasa analizi faaliyetleri sorun çözme olgusuna yaptıkları etki anlamında analiz edilebilir, ancak bu faaliyet, siyasa analizcilerinin öncelikli olarak sorun çözme amacıyla hareket ettikleri şeklinde yorumlanmamalıdır.

### 3. Tavsiyede Bulunma Fonksiyonu

Siyasa analizinin en önemli işlevlerinden biri de tavsiyede bulunmadır. Analizci, politika önceliklerinin teşhis edilmesi, avantajları ve dezavantajlarının ortaya konması, ulaşılan ve ulaşılmaması istenen hedeflerin siyasi gündem ve programla ilgisi gibi konularda karar vericiler için öneriler geliştirmeli, ilgili konuları tanımlamalıdır; böylece gündem belirleme sürecine katkıda bulunmak, siyasa analizinin temel bir parçasıdır. Böyle bir tavsiyede bulunma faaliyeti, sadece önerileri değil, yapılandırılmış tercihleri, tercih için hazırlığı ve kullanıcılara tavsiyede bulunan başkalarına dolaylı tavsiyelerde bulunmayı kapsar. Siyasi tercihler için kriterlerin ortaya konması ve gerekçelendirilmesini içerir; bu yüzden sadece görgül sebep-sonuç ilişkilerinin sağladığı “bilgi” ile sınırlı değildir (MacRae ve Whittington, 1997: 12).

Siyasa, hükümetlerin belirli konulardaki

eylemler, hedefleri ve beyanları, bunları uygulamak için attıkları adımlar olarak tanımlanabilir. Ayrıca, siyasi alanda olup bitenler (ya da olmayalar) hakkındaki açıklamalar da siyasa olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla siyasanın hem eylem, hem de söylem boyutu vardır. Siyasa ile ilgili tavsiyelerde bulunmak söylem boyutunda bir siyasa türüdür; kendisi de bir siyasadır. Siyasa tavsiyeleri, karar verme konumundaki kişilere, üzerinde karara varılmış olan bir hedefe nasıl ulaşılabileceği gibi konularda yol gösterebilir.

Tavsiyede bulunma fonksiyonu, uzmanlar dışındaki kişilere yöneliktir. Siyasa tavsiyelerinin kullanıcıları öncelikle karar vericilerdir; fakat vatandaşlar, müşteriler ve bu tavsiyelere uyan diğer herkes kullanıcılar içindedir. Tavsiyenin de birden fazla anlamı olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Bu terim, bir siyasa sorununun hazırlık niteliğindeki çerçevesinin çizilmesi çabalarına atıfta bulunabileceği gibi, spesifik bir siyasa alternatifine yönelik önerileri de ifade edebilir (MacRae ve Whittington, 1997: 351).

Siyasanın, hükümetin güç kullanımıyla ilgili bir kavram olduğunu düşünürsek, siyasa tavsiyesi bu gücün nasıl kullanılacağı hakkında sunulan öneriler olarak da anlaşılabilir. Siyasa tavsiyesinin hükümetin eylem ve söylemlerini hangi nispette etkilediği de gayri resmi bir güç kullanımını temsil eder. Dolayısıyla siyasa analizi, güç kullanımına temel teşkil eden bir faaliyettir ve kendisi de karar vericilerin eylem ve söylemlerini etkilemesi nispetinde bir nevi güç kullanımıdır. Diğer taraftan siyasa süreci ne bir cam fanusun içinde, ne de saf rasyonel bir dünyada gerçekleşmektedir. Siyasa süreci ancak siyasi bir bağlamda anlaşılabilir. Siyasa tavsiyesi, bu gibi hususları dikkate alması gereken bir faaliyettir; bu şekilde “güç” ve “iktidar” kavramlarını da içermek suretiyle siyasa analizinin kapsamını oldukça genişletmektedir. Siyasa analizi yaparken “mümkün olanın sanatı” bağlamında bir hükümetin manevra serbestisini sınırlayan kısıtlar dâhilinde nelerin başarılabilirliğini değerlendirme zanaatının icra edilmesini gerektirmektedir.<sup>7</sup> Bu kısıtlar çok sayıda ve çeşitlidir. Kaynak eksikliği, iktidar zafiyeti, yetkisizlik, parlamento desteğinin olmaması, kamuoyu muhalefeti, hükümet içinden muhalefet, güçlü çıkar gruplarının karşı çıkması, finans piyasalarının gerçek veya algılanan tepkileri, teknik bilgi eksikliği gibi birçok faktör hükümetlerin elindeki siyasa

<sup>7</sup> Bu konuda daha kapsamlı bir tartışma için bkz. Vickers, 1980.

<sup>5</sup> Bardach sorunun tanımlanması için kullanılan kavramların, sorunun çözümü için belirleyici olduğunu ileri sürer. Örneğin sorunu “evsiz aileler için çok az barınak var” şeklinde ortaya koymak, en iyi çözümün “daha fazla barınak” inşa etmek olduğunu ima eder; bu perspektif, siyasa yapıcılarını ailelerin evsiz kalmalarını önlemeye yönelik politikaları düşünmekten alıkoymaz. Bunun yerine sorunu “çok fazla evsiz aile var” şeklinde ortaya koymak, siyasa yapıcılarını bambaşka bir çözüme yöneltebilir. Başka örnekler için bkz. Bardach, 2012.

<sup>6</sup> Aslında Lasswell’in siyasa süreci modeliyle ilgili anlayışı analitik olmaktan ziyade normatiftir. Farklı aşamaları doğrusal şekilde sıralaması, özünde bir sorun çözme modeli olarak tasarlanmıştır ve örgüt teorisi ve kamu yönetiminde geliştirilen diğer betimleyici rasyonel planlama ve karar verme modelleri ile uyum halindedir. Bkz. Jann ve Wegrich, 2007: 43-44.

seçeneklerini kısıtlamaktadır (Wilson, 2006: 154-155).

Görgül açıdan bakıldığında siyasa tavsiyesi, politikacılar ve bürokratların tek bir çalışma veya rapordan etkilenmediği geniş kapsamlı bir süreç olarak kabul edilir. Aksine siyasa analizi, genel sorun algılamaları ve dünya görüşlerinde değişikliğe yol açan bir etkiye sahiptir (Weiss, 1977). Bu bağlamda siyasa analizi ile ilgili bilimsel araştırmalar da siyasa yapımı sürecine dâhil edilen çeşitli bilgi kaynaklarından biri olmaktadır (Lindblom ve Cohen, 1979: 10-29).

Tavsiyede bulunma fonksiyonu ile ilgili önemli tartışma konularından biri “politika avukatlığı”dır, bundan dolayı bu bölümde kısaca değinmek faydalı olabilir. Siyasa avukatlığı (policy advocacy) büyük ölçüde hükümet dışı gruplarla ilgili olan ve karar vericileri etkileyen çok çeşitli faaliyetleri içeren bir kavramdır. Bu faaliyetler arasında dava açma, lobicilik ve kamusal eğitim başta gelir. Buna ek olarak kapasite inşası, ilişki inşası, ağ oluşturma ve liderlik geliştirme de sayılabilir. Bütün bu faaliyetler büyük ölçüde hükümet dışı gruplar tarafından üstlenilir çünkü bu tür örgütler geleneksel olarak siyasa süreçlerinde seslerini duyurma imkânları sınırlı olan kitlelere hizmet ederler.

### **SANAT OLARAK SİYASA ANALİZİ**

Siyasa analizinin yukarıda tartışılan üç fonksiyonunun yanı sıra, sanat yönüne vurgu yapan çalışmalar da mevcuttur. Bunların en önemlisi 1979 tarihinde Wildavsky'nin yayınladığı “Sanat ve Zanaat Olarak Siyasa Analizi” başlıklı kitabıdır. Yazar kitabın bir kısmında siyasa analizinin sanat yönünü ele almakta ve teknik yönünün zayıflıklarına işaret etmektedir. Siyasa analizinin teknik boyutu çeşitli sınırlamalardan dolayı maluldür; bunların en önemlisi, siyasa analizi kapsamında sunulan önerilerin çok sayıda ve birbirinden farklı, hatta birbiriyle bağlantısız, uygulanırlıkları belirsiz ve yüzeysel nitelikte olmalarıdır. Siyasa analizi hayal gücü gerektirir ve siyasa analizcileri sıklıkla “düşünce deneyleri” yapmaları gereken kişilerdir. Siyasaların her zaman ve her yerde geçerli doğrular üretmeyeceğinin bilincinde olmak gerekir; siyasalar sürekli değiştirilen ve yerlerini daha iyilerine bırakan hipotezlerdir. Bu ise sürekli bir düşünme, tasarlama, hipotezleştirme faaliyetini zorunlu kılar.

Siyasa analizi ayrıca insanlar arasındaki ilişkilerle ilgili bir süreçtir. Wildavsky bunu şu şekilde ifade eder: “Doktorlar ve hastalar, öğretmenler ve öğrenciler arasındaki ilişkilerin

sonuçlarından hoşlandığımızda, bu insanların bir araya geldikleri kurumsal düzenlemeleri daha güçlü şekilde onaylarız. Onaylamıyorsak, bu ilişkileri değiştirmek isteriz. Bu ilişkilerin örüntüsünü değiştirdiğimizde çok büyük farklılık meydana getiririz, böylece sonuçlar da değişir” (Wildavsky, 1979: 417).

Siyasa analizinin sanatsal yönünü ön plana çıkaran bir başka konu ise karar verme ile olan ilişkisine yapılan vurgudur. Karar verme, her bir karar bağlamında uygun olan makul karar kurallarının seçimi sanatıdır. Makul karar kuralları kendi içinde tutarlıdır ve ahlaki tartışmaların sonucu olmaları nispetinde değerlere dayalıdır. Analiz ise bu kararlara dair kuralları, uygun standartlara göre, mantıklı şekilde uygulama bilimidir. Rasyonel analiz mantıklı, geçerli, güvenilir, ampirik olarak test edilmiş ve gerçeklere dayalı olmalıdır. Değerler ve gerçekler birbirinden çok farklı entelektüel kategoriler olsalar da pratikte birbirinden ayrılmaları kolay olmamaktadır (Andrews, 2007: 163)

Siyasaları mantıksal olarak analiz edebilme kabiliyeti, kabul edilebilir alternatif siyasaların oluşturulmasına yönelik bir içebakış gerektirir. Bir siyasa argümanını kendini oluşturan parçalar ayırdıktan sonra analizciler genellikle siyasi bir oydaşma inşa etme çabasına yönelirler. Bu süreçte, statik siyasa konumlandırma kavramının, ikna gücünü de içeren dinamik bir argümana dönüştüğüne tanık olmaktayız. Analizciler siyasa üzerinde oydaşma ve çatışma için muhtemel alanların tespit ettikten sonra temel çatışma alanlarını ele alan alternatif siyasa teklifleri geliştirebilirler. Bu alternatif argüman, ikna etmeye çalıştığı kitlenin eleştirileri ve itirazlarıyla karşılaşabilir, hitap etmeye çalıştığı kitleye ulaşma noktasında engellerle karşılaşabilir, ya da sentezleyebileceğinden çok daha fazla ve çeşitli görüşler ortaya çıkmasına neden olabilir. Bunların her biri siyasa analizcisi için yeni sorunlar anlamına gelir. Birçok durumda analizci ilk başta geliştirdiği önerinin ötesine geçmek, bunu yaparken sadece argümanını dar bir çerçevede savunmayı değil, siyasi durumun çok daha kapsamlı bir resmini ortaya koymayı amaçlamak durumunda kalır. Dar bir argüman sadece sınırlı bir inanç bağlamında savunulabilir; buna karşın siyasa analizcisi, yukarıda tanımlanan türden sorunlarla karşılaştığında, oydaşma inşasına engel olan inanç sisteminin revize edilmesi, hatta gerekirse yenisiyle değiştirilmesine dair yeni veya yeniden formüle edilmiş bir bakış açısı sunmaya çalışmalıdır (Fischer, 2007: 235). Bu türden siyasa tekliflerinin geliştirilmesi, bilim

olduğu kadar sanattır da. Bu süreç kestirimde bulunmayı, benzetme yapmayı, metaforları kullanmayı, ayrıca yerleşik sebep-sonuç ilişkileri ve gerçeklerden mantıksal sapmalar yapmayı gerektirir. Bütün bunlar, bilim adamlarının kapalı, genelleştirilmiş modellere dayalı olarak yaptıkları analizlerden farklıdır ve açık ve bağlamsak olmak zorundadır. Bilimsel model çıkarımda bulunmaya dair resmi ilkeleri izlerken, sanatsal model informal mantığın kuralları ve izleklerini takip eder.

Stone, bu informal süreçlerin kaçınılmaz olarak içerdiği belirsizliğin, sanatta bir zenginlik ve derinlik kaynağı olduğuna işaret etmektedir. Ona göre semboller kişisel hayal gücünü ve deneyimleri kullanırlar ve gözlemleri aktif katılıcı olarak sanat faaliyetinin içine dâhil ederler. Bundan dolayı belirsizlik bilimde dışlanan bir olgudur. Bilimsel metot farklı zamanlar ve yerlerde birçok gözlemci tarafından tekrarlanan gözlemlere dayanır ve bilimsel gözlemler gözlemcinin kimliğinden, duygularından ve inançlarından etkilenmeyen, belirsizlikten uzak olgular olarak kabul edilirler. Ancak bilimin büyük bölümü bu saf ideal duruma uygun değildir; mesela doktorlar hastalığı teşhis etmenin hem bir sanat, hem de bir bilim olduğunu kabul ederler. Politika ise bilimden ziyade sanat niteliğindedir, çünkü belirsizlikler politik stratejinin merkezinde yer alır. Belirsizlik kavramını göz ardı eden veya ortadan kaldırmaya çalışan siyasa analizi biçimleri, siyasa tartışmalarının özünü yakalayamazlar (Stone, 2001: 178).

## SONUÇ

Bugün siyasa analizi toplumsal bilimlerde

belirgin bir şekilde gündemde olan bir konudur; siyasa analizi sadece hükümette değil diğer siyasi kurumlarda da başvurulan bir pratiktir. Dünyada akademiye ek olarak, siyasa analizcileri resmi kurumlarda, think-tank kuruluşlarında, araştırma birimlerinde, danışmanlık şirketlerinde, çıkar gruplarında ve sivil toplum örgütlerinde araştırmacı olarak istihdam edilmektedir. Büyük şirketlerin halkla ilişkiler departmanlarında da ekonomiyle ilgili düzenlemeleri ve politikaları izlemek ve araştırma işlevleri dâhil olmak üzere pek çok işlev yerine getirmektedirler.

Bazı gözlemler “kamu görevi ile ilgili danışmanlarından uzaklaştığı zaman Bakanların kanunun verdiği yetkilerden dolayı güçlerini daha keyfi kullanabileceklerinden” endişe etmektedir (Foster ve Plowden 1996, 178). Fakat tavsiyelere uymadan gerçekleştirilen keyfi eylemler her zaman bir tehlike olagelmıştır. Bu noktada bakanların görevi kamu görevlilerinden gelen, bilgiye dayalı ve tarafsız olması gereken tavsiyelere gereken ağırlığı vermek ve karar verme aşamasında bunları göz önünde bulundurmaktır (Cabinet Office, 1999).

Diğer taraftan siyasa analizi ezberden yapılan bir egzersiz değil bir sanattır. Sürecin her aşamasında informal muhakemeyi ve metodolojik tercihlerin ima ettiklerinin anlaşılmasını gerektirir. Anketler, istatistikler ve diğer sayısal gereçlere dayalı etki değerlendirmeleri gibi bilimsel yöntemlerin yanısıra, içe bakış, sezgiye dayalı tahminler ve diğer informal süreçler de siyasa analizinde son derece önemli rol oynayan “sanatsal” elemanlardır.

## KAYNAKÇA

- Andrew, C. J. 2007. *Rationality in Policy Decision Making*, (Ed.) Frank Fischer, Gerald J. Miller ve Mara S., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Sidney. Londra, New York: CRC Press. 161-171.
- Bardach, E. 2012. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Sorun Solving*, 4. Baskı, ABD: CQ Press.
- Cabinet Office. 1999. *Modernising Government*. Londra.
- Carl, P. ve Sawicki, D. (1986). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice-Hall. N.J.: Englewood Cliffs.
- deLeon, P. 1988. *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*, New York: Russell Sage Foundation.
- Duncan Jr., M. ve Whittington, D. 1997. *Expert Advice for Policy Choice: Analysis and Discourse*. Washington DC.: Georgetown University Press.
- Duncan, M. ve Wilde, J. A. 1979. *Policy Analysis for Public Decisions*. North Scituate, Massachusetts: The Duxbury Press.
- Dunn, N. 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*, Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.



- Fischer, F. 2007. Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments". (Ed.) Frank Fischer, Gerald J. Miller ve Mara S., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Sidney. Londra, New York: CRC Press. 223-236.
- Foster, C. D. ve Plowden, F. J. (1996). *The State Under Stress: Can The Hollow State Be Good Government?* Open University Press.
- Hajer, M. 2003. Policy without polity? Policy analysis and the institutional void, *Policy Sciences*, (36),175-195.
- Hajer, M. ve Laws, D. 2006. Policy in Practice, (Ed), Michael Moran, Martin Reinve Robert E. Goodin., *The Oxford Handbook of Public Policy*, New York: Oxford University Press. 409-424.
- Hillgartner, S. 2001. *Science on Stage*. Stanford: Stanford University Press.
- Jann, W. ve Wegrich, K. 2007. Theories of the Policy Cycle, (Ed.) Frank Fischer, Gerald J. Miller ve Mara S., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Sidney. Londra, New York: CRC Press. 43-62.
- Jasanoff, S. 1990. *The Fifth Branch: Science Advisers as Policy Makers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Köseoğlu, Ö. 2013. Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye'ye İzdüşümleri, *Bilgi*, (26): 4-36.
- Lasswell, H. 1971. *A Pre-View of the Policy Sciences*. New York: American Elsevier.
- Lindblom, C. E. ve Cohen, D. K. 1979. *Usable Knowledge: Social Science and Social Sorun Solving*. New Haven ve Londra: Yale University Press.
- Sapru, R. K. 2011. *Public Policy: Art and Craft of Policy Analysis*. New Delhi: PHI Learning Private Limited.
- Shulock, N. 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): 226-244.
- Smith, K. B. 2005. Data Don't Matter? Academic Research and School Choice. *Perspectives on Politics* (3): 285-299.
- Smith, K. B. ve W. Larimer, C. 2009. *The Public Policy Theory Primer*. ABD: Westview Press.
- Stone, D. 2001. *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. Revised Edition. New York: Norton.
- Torgerson, D. 2007. Promoting the Policy Orientation: Lasswell in Context. (Ed.) Frank Fischer, Gerald J. Miller ve Mara S., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Sidney. Londra, New York: CRC Press. 15-28.
- Vickers, G. 1980. The Assumptions of Policy Analysis, *Policy Studies Journal* (9): 552-558.
- Wagner, P. 2007. Public Policy, Social Science and the State: An Historical Perspective. (Ed.) Frank Fischer, Gerald J. Miller ve Mara S., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Sidney. Londra, New York: CRC Press. 29-40.
- Weinter, D. L. 1992. The Craft of Policy Design: Can It Be More Than Art? *Review of Policy Research* (11): 370-388.
- Weiss, C. H. 1977. *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington, MA: Lexington Books.
- Wildavsky, A. 1979. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Massachusetts: Little Brown.
- Wilson, R. 2006, Policy Analysis as Policy Advice, (Ed.) Michael Moran, Martin Rein ve Robert E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*, New York: Oxford University Press. 152-168.