

Politika Başarısı ve Başarısızlığı: Politika Değerlendirme Sürecinde Nesnel Kriterler Mümkün Mü?*

Fatma Gül GEDİKKAYA¹

Öz

Kamu politikalarının uygulanmasının ardından, politikaların belirlenen hedeflere ulaşip ulaşmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu değerlendirme siyasetçilerin kendileri tarafından yapılabileceği gibi farklı politika aktörleri tarafından da yapılabilir. Günlük siyaset tartışmaları içerisinde politika; onu destekleyenlerce başarılı kabul edilirken, desteklemeyenler tarafından başarısız olarak nitelenir. Dolayısıyla kamu politikaları alanında önemli bir sorun alanı, politika değerlendirme sürecinde nesnelliktir. Kamu politikaları değerlendirme çalışmaları oldukça geniş bir literatüre sahiptir. Ancak politikaların başarısı ve başarısızlığına ilişkin çalışmalar bu alan içerisinde oldukça kısıtlı kalmıştır. Politika başarısı veya başarısızlığı kavramlarının öznel bir çağrışım yapması, neye ve kime göre başarılı veya başarısız bir politikadan bahsedilebileceği sorunları bu alana tartışmalı bir görünüm vermektedir. Özellikle 2000 sonrası yabancı literatürde politika başarısı ve başarısızlığı alanında teorik ve ampirik çalışmalar artmıştır ancak henüz Türkçe literatüre kazandırılmamıştır. Bu çalışmanın amacı politika değerlendirme çalışmaları içerisinde politika başarısı ve başarısızlığının kuramsal temellerini ortaya koyarak, bahsi geçen çalışmaların politika değerlendirmedeki olumlu ve eksik yönlerini tartışmaktır.

Anahtar kelimeler: Kamu politikası, politika değerlendirme, politika başarısı, politika başarısızlığı

Policy Success and Failure: Are Objective Criteria Possible in the Policy Evaluation Process?

Abstract

Following the implementation of public policies, it is necessary to assess whether the policies have achieved the set goals. This assessment can be made by the politicians themselves or by different policy actors. Policies in daily politics are considered successful by those who support it, and also are considered unsuccessful by those who do not. Therefore, an important problem area in the field of public policies is objectivity in the policy evaluation process. Public policy evaluation studies have a wide literature. However, the studies on the success and failure of policies have been limited in this field. The fact that the concepts of policy success or failure are linked to subjectivity and the problems to whom and why a policy can be considered successful or unsuccessful give a controversial and complex view to this field. Especially in the foreign literature after 2000, theoretical and empirical studies on policy success and failure have increased. However, it has not yet been added to the Turkish literature. The aim of this study is to present the theoretical foundations of policy success and failure in policy evaluation studies and discuss the positive and missing aspects of the said studies in policy evaluation.

* Bu makale Türkiye'de Aile Politikaları: 2003-2018 Dönemi Üzerine Analiz başlıklı tezden türetilmiştir.

¹ Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Gelişim Üniversitesi, İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, fggedikkaya@gelisim.edu.tr

Key Words: Public policy, policy evaluation, policy success, policy failure

1. Giriş

Politika yapıcılar, kamu politikaları ile vatandaşların hayatını çok büyük bir ölçüde şekillendirebilmektedir. En büyüğünden en küçüğüne politik müdahaleler vatandaşların hayatında değişimler oluşturmaktadır. Bu değişimler vatandaşların bugününü etkileyebileceği gibi gelecek nesilleri de etkileyebilmektedir. Bu nedenle kamu politikalarının anlaşılması ve değerlendirilmesi gibi konular ön plana çıkmıştır. 1970’li yıllarda itibaren kamu politikalarının yapım sürecine odaklanan çalışmaların sayısı artmıştır. Politikaların gündeme gelişine ilişkin Kingdon’un (2003) “Agendas, Alternatives, and Public Policies” çalışması, politikaların uygulanmasına ilişkin Pressman ve Wildavsky’nin (1973) ve “Implementation” isimli eseri en bilindik ve alanda atıf alan kitaplar olmuştur. Elbette literatür bu iki eserle sınırlı kalmamış ve politika yapım sürecinin özellikle gündeme gelme ve uygulanması konularında çalışmalar artmıştır. Söz konusu artış politikanın oluşum ve uygulama aşamalarında olmakla birlikte, politika değerlendirme alanında nispeten sınırlı kalmıştır. Bu çalışmada genelde kamu politikalarının değerlendirilmesi özel de ise giderek daha çok ilgi gören politika başarısı ve başarısızlığı kavramları üzerinde durularak bu kapsamda geliştirilen model ve çerçeveler (framework) irdelenecektir.

Politika değerlendirme alanı, temelde normatif bir girişimdir; alanın temel motivasyonu, ne yapıldı ve ne yapılmalıydı sorularını karşılaştırma arzusudur. Politika değerlendirme, bir politikanın sistematik olarak iyi veya başarılı olup olmadığını değerlendirme girişimidir (Smith ve Larimer, 2009: 133). Kamu politikaları temelde bir kamu hizmetinin üretilmesiyle sonuçlandığından; kıt kaynakların etkin ve verimli bir biçimde kullanılması beklenmektedir. Bu çerçevede kamu politikalarının denetim süreci neticesinde kamusal faaliyetlerin ne ölçüde amacına ulaştığı tespit edilmeye çalışılır ve sonunda iyileştirici faaliyetler yapılır. Politika değerlendirmesi yapılmasında ki esas amaç politikanın uygulanmasından sonra istenilen sonuçlara ve etkiye ulaşıp ulaşmadığını tespit etmektir. Aksi takdirde hem politikanın yürütülmesi için yapılan harcamalar boşa gitmiş olacak hem de politikanın ortaya çıkmasına neden olan sorun ortadan kalkmayacaktır. Politikanın değerlendirilmesi, kimi politikaların uygulanmasından beklenen sonuç veya sonuçların elde edilmemesi durumunda, politikadan vazgeçme ya da araçları değiştirme gibi önlemler alınması bakımından önemlidir. Örneğin aile içi şiddetin önüne geçmek için uygulanan güvenlik butonu uygulaması pilot illerde (Bursa ve Adana) denenmiş ve 2015 yılında uygulamanın etkinliğinin olmaması nedeniyle kaldırılmıştır. Uygulama şiddet gören kişinin şiddeti uygulayanla karşı karşıya kaldığı

durumlarda düğmeye basılmasını kapsamaktaydı. Ancak pratikte mağdurun düğmeye basması ile kolluk kuvvetlerinin olay yerine gelmesi vakit alacağından zaman yönünden sıkıntılar oluşmakta bu da istenmeyen sonuçlara sebebiyet vermekteydi. Neticede aile içi şiddette bir politika aracı olarak güvenlik butonun işlevsiz olduğu görülmüş ve bu uygulamadan vazgeçilmiştir.

Kamu politikası, hükümetler tarafından önceden belirlenen koşullara verilen cevapları temsil eden eylemlerdir (Nowlin, 2011: 41). Kamu politikalarının uygulanmasının ardından, politikaların belirlenen hedeflere ulaşip ulaşmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir. Günlük siyaset tartışmalarında, belirli bir politikanın savunucuları o politikayı başarılı bulurken, farklı bir grubun tamamen aksi görüşte olduğu durumlar oldukça yaygındır. Dolayısıyla kamu politikaları alanında önemli bir sorun alanı, politika değerlendirme süreci ve değerlendirme ölçütleridir. Kamu politika yapımı ve değerlendirme sürecini sistematik bir şekilde ele almak için politika başarısı ya da başarısızlığının belirli ölçüde nesnel kriterlere dayanması, politikanın karmaşık yapısının anlaşılmasına da yardımcı olacaktır. Ancak kamu politikasının kamu politikasının başarılı olup olmadığı nasıl anlaşılması karışık metodolojik zorluklar içermektedir (McConnell, 2017: 2). Kimin için başarı ya da başarısızlıktan söz edileceğinden hangi zaman aralığında politikaların başarısının değerlendirileceğine kadar birçok farklı metodolojik kısıt vardır. Bu çalışmada metodolojik zorluklar da göz önüne alınarak yapılmış politika değerlendirme çerçeveleri irdelenerek, aralarındaki benzerlikleri ve farklılıkları; avantajları ve dezavantajları tartışılacaktır.

2. Politika Başarısı ve Başarısızlığı Kavramları

Kamu politikası, bir sorunla ilgili olarak hükümet tarafından bir yasa, yönetmelik, karar verme, düzenleme, emir veya bunların birleşimi şeklinde ortaya çıkan niyet ifadesidir. Bu tür açıklamaların olmaması örtülü bir politika beyanı da olabilir. Dolayısıyla kamu politikası, hükümetin bir konuda ne yapılacağı ya da yapılmayacağı ile ilgili verdiği karardır (Dye, 2012: 3). Bu politikaların bir kısmı başarılı bir kısmı başarısız olmaktadır. Ya da ikisi arasında ve fakat başarısızlığa daha yakın bir yerde durmaktadır. Dahası, politika başarısı ve başarısızlığı aralarında geniş bir alan vardır ve belirli programların bu geniş spektrumun içine girdiği söyleyebiliriz (Schuck, 2014: 39). Politika döngüsünün mantığında başarılı politikalar üretmek, başarısızlıktan kaçınmak yatar. Çünkü en genel ifade ile başarı sosyal faydalar sağlarken başarısızlık hedef gruplar için ve beklenmedik sonuçlarla karşılaşan politika yapımcılar için riskler ve tehlikeler oluşturmaktadır (McConnell, 2017: 2). Başarı genel olarak kişinin yetenek ve yetiştirmeye bağlı olarak gösterdiği anlık ya da eylemsel etkinliklerinin

olumlu ürünü (TDK, 2019) olarak tanımlanmaktadır. Oxford İngilizce Sözlüğüne göre *success* kavramının anlamı “istenilen ya da umulan sonuçlara ulaşma” olarak tanımlanmıştır. Örneklendirilirken başarı kavramı çoğu zaman kendisinin zıttı ile örneklendirilir. Adalet-zulüm ile başarı –başarısızlık ile açıklanmaktadır. Tersisi durumda ise tersi geçerlidir. Diğer bir ifade ile başarısızlık tanımlanırken “not successful or lack of success” başarının olmayışı şeklinde kullanılmaktadır.

Başarı farklı insanlara, farklı zamanlarda farklı şeyler çağrıştırabilir (Bovens vd., 2002: 20). Politika başarısı genellikle politika başarısızlığının tam tersi olarak değerlendirilmektedir. Bu tanımlamalardan birini yapan Kerr'e göre (1976: 362) çeşitli nedenlerle uygulanamayan veya amaçlarını yerine getiremeyen veya ulaşmayı vaat ettiği düzenlemeyi yerine getiremeyen politikalar başarısız olur ve başarısız olmayan bir politika başarılı kabul edilebilir. Nagel (1980: 8) politika başarısını amaçlar ve gerçeklik bakımından iki farklı şekilde tanımlamaktadır. İlki, politika amaçlarına ulaşmışsa başarılıdır. İkincisi bir politikanın faydaları, maliyetini en aza indirdiği ölçüde başarılıdır. Amaçların yapılabilecek olanın altında belirlenmesi ya da faydasının maliyetini karşılamaması, politikayı başarılı yapmayabilir.

Kamu kuruluşları her zaman pek çok şeyi planlarlar, kararlar alırlar, yerine getirirler, ayarlarlar ve sona erdirirler. Devletin kapsamını küçültmekle ilgili otuz yıllık retoriğe rağmen, müdahaleleri hayatlarımızın ve toplumlarımızın hemen hemen akla gelecek her yönünü kapsamaktadır. Bu sayısız faaliyetlerin sadece bir kısmı, politika yapıcılar tarafından umulan, beklenen ve planlandığı gibi ortaya çıkmaktadır (Bovens ve t'Hart, 2016: 2). Birçoğu ise beklenen sonucu vermemektedir. Dye benzer bir kaygıyı dile getirmektedir (2012: 63) “*Kamu örgütleri genellikle ne yaptığını biliyor mu? Genel konuşmak gerekirse hayır. Programlar ve politikalar iyi organize edilmişse, etkin bir şekilde işletiliyorsa, yeterince finanse edilir ve genellikle büyük çıkar grupları tarafından desteklenir, hala sormak istiyorum, Onlar çalışıyorlar mı? Bu programların herhangi birinin topluma yararlı etkileri var mı? Etkileri derhal mi yoksa uzun vadede mi olacak.*” Gibi soruların cevaplanması için henüz yeterli çalışma yapılamamıştır. Ancak gün geçtikçe politika değerlendirmenin önemini anlaşıldığı görülmektedir. Öyle ki Policy Studies Dergisi'nin 2016 yılı Kamu Politikaları Yıllığı'na özel olarak yapılan incelemede dergi üyelerinin çalışma alanlarında ilk olarak politika analizi ve politika değerlendirme yer almıştır. Ardından politika süreci teorisi, gündem belirleme ve uygulama yer almıştır (Trousset, vd. 2016: 8). Bu sonuçlar 1970'li yıllarda görülen,

politikanın oluşum ve uygulama konularına ağırlık verilmesi eğiliminin politika değerlendirme yönünde değiştiğini göstermektedir.

McConnell (2010: 31) politika başarısından ne anlaşılması gerektiğini epistemolojik bir yaklaşımla; temelcilik, anti- temelcilik ve gerçekçilik bakış açıları ile açıklamıştır. Temelcilik yaklaşımına göre başarı bir gerçekliktir ve tanımlanabilir standartlar ile değerlendirilebilir. Bu yaklaşıma göre hedefler ve istenilen sonuçlar elde edilebilir ve bazı politikalar evrensel insani değerleri teşvik edebilmektedir. Anti-temelcilik ise başarının sadece bir yorum meselesi olduğunu ve başarı için tanımlanabilir standartların olmadığını iddia eder. Politika başarısı kişiden kişiye farklılık gösterdiği için bir politikanın başarılı olup olmadığı söylenemez. Örneğin İsveç'te babalara aylarca babalık izni öngören politika, babaların ebeveyn izni almaması gerektiğini savunanlar için bir başarı değildir. Aynı şekilde, temel insani değerleri alanına girdiğimizde (topluluğu çevreleyen politika tartışmaları gibi) evrensel anlaşmadan çok, genellikle düşmanca bir tartışma dünyasına giriyoruz (McConnell, 2010: 37). Gerçekçilik yaklaşımı ise başarının hem bir gerçeklik olduğunu hem de yorumlama olduğunu savunur. Bir politika çeşitli durumlarda (amaçları yerine getirdiğinde) başarılı olabilir ancak herkes bunu başarı olarak yorumlamayabilir. Aşağıda başarı kavramının epistemolojik çerçevesi kısaca özetlenmiştir.

Tablo.1. McConnell'ın "Başarı" Kavramına Epistemolojik Yaklaşımı

Yaklaşımlar	Temel savlar	Gerekseler	Örnek olay: Nükleer enerji santrali projesi
Temelcilik	Başarı bir gerçekliktir. Tanımlanabilir standartlar ile değerlendirilebilir.	Hedefler ulaşılabilir. İstenilen sonuçlar elde edilebilir. Bazı politikalar evrensel insani değerleri teşvik edebilir.	Hükümet amaçladığı gibi santrali kurmuştur. Santral ulusal enerji kaynağının yüzde 10'u karşılayacak kadar enerji üretmiştir. Güvenlik üstün bir değerdir. Santral, çalışanların sağlıklı çalışma ortamını ve yerel sakinlerin sağlıklı yaşamını teşvik etmek için güvenle çalışır. (Sonuç: politika başarılıdır)
Anti-temelcilik	Başarı sadece bir yorum meselesidir. Başarının tanımlanabilir standartları yoktur.	Amaçlar ve çıktılar farklı aktörlerce desteklenir veya karşı çıkarılır. Bir politikanın başarılı olup olmadığı söylenemez. Sadece başarının başka türlü tanımları ayırt edilebilir. Evrensel insani değerler tartışmalıdır. Bir politikanın bu tip değerler vadedmesi, farklı ilgi ve çıkar gruplarınca farklı algılanabilecektir: kimileri başarılı olarak algılarken kimileri başarısız olarak değerlendirebilir.	Yerel halk ilk etapta santrali istemez. Bu yerel topluluk için bir başarısızlık olarak yorumlanır. Hükümet ise santralin inşasını başarı olarak yorumlar ancak bu sadece onların görüşüdür. Devlet güvencesine rağmen, yerel halk kendisini güçsüz ve tehlikede hissetmektedir. Yerel halk santralin, halkın sağlığını ve refahını tehlikeye attığını savunmaktadır. Hükümet ise bu görüşe karşı çıkmaktadır. (Sonuç: Politikanın başarısı ve başarısızlığı konusunda bariz farklı algılar vardır)
Gerçekçilik	Başarı hem gerçeklik hem de bir yorumlamadır. Politika çeşitli durumlarda başarılı olabilir ancak herkes bunu başarı olarak yorumlamayabilir.	Amaçlar ve çıktılar ulaşılabilir. Bu anlamda politika başarılıdır. Farklı görüşler, bu amaçları ya destekler ya da karşı çıkar. Sadece destekçiler politikayı başarılı algılar.	Hükümetin enerji santrali kurma ve işletme projesi, tasarlandığı gibi inşa edilmiş, amaçlandığı gibi enerji üretmiş ise başarılıdır. Ancak, hükümet bunu başarı olarak algılasa da, yerel halk tarafından başarısızlık olarak algılanmaktadır. (Sonuç: Bazı açılardan başarılıdır, ama başarılı veya başarısız olduğu konusunda farklı algılar vardır)

Kaynak: McConnell (2010). Understanding Policy Success Rethinking Public Policy, NY: Palgrave Macmillan, 31.

Başarının ne olduğu nasıl algılandığı, politikanın değerlendirilmesinde önemli bir farklılık oluşturmaktadır. Yukarıdaki tabloda yer verildiği gibi başarı bir gerçeklik olarak kabul edildiğinde; politikalar tanımlanabilir standartlar ile değerlendirilebilir. Ancak başarıyı sadece bir yorum meselesi varsaydığımızda başarının tanımlanabilir standartları olmadığından bir politikanın başarılı olup olmadığı söylenemez. Bu iki yaklaşımı sentezleyen gerçekçilik yaklaşımına göre başarı hem bir gerçekliktir hem de yorumlanabilir bir tarafı vardır. Dolayısıyla Politika çeşitli durumlarda başarılı olabilir ancak herkes bunu başarı olarak yorumlamayabilir.

3. Politika Başarısı ve Başarısızlığı Çalışmaları

1980'den itibaren kamu yönetiminde hızla yayılan reform çalışmaları sonucunda, hükümetler daha iyi kamu hizmeti vermek için kamu kurumlarında yeniden yapılanmaya gitmişlerdir. Politika başarısının değerlendirilmesi çalışmaları, neo-liberal yaklaşımın kamu kesiminin büyüklüğü ve hantallığı yönündeki eleştirisi sonucu, kamunun "kamusal bir değer" sunduğunu göstermesi yönünde zorlaması ile başlamıştır (Marsh ve McConnell, 2010: 565). Performans ölçümü, etkinlik ve verimlilik değerlendirmeleri aslında kamu yönetiminin, kamu hizmeti sunumunda hâlen önemli bir aktör olduğunu ispatlama çabası olduğu söylenebilir. Çünkü 1990'ların başında, yeni kamu işletmeciliğinin ABD'de yaygınlaşması ile piyasa temelli düşünce kamu sektöründe hakim olmaya başlamış ve bu gelişmelerden esinlenerek kurulan yeni kamu yönetimi disiplini, kamu sektörünün özel sektörün başarılarından ne gibi dersler çıkarabileceğine odaklanmıştır. Dolayısıyla politika başarısına ilişkin örnek olay çalışmaları da nispeten artmıştır (Kay ve Boxall 2015: 33). Ancak yine de politika başarısı üzerine çokça konuşulduğu kadar, çalışılan bir konu olmamıştır.

Politikaların değerlendirilmesi, hükümetlerin yaptıklarının ne ölçüde istenene ulaştığı konusunda ve sonraki politikalar için yol gösterici olmaktadır. Ancak kamu politikalarının değerlendirilmesinde önemli engellerden biri, "başarılı" bir politikayı neyin oluşturduğu konusunda bir fikir birliğinin olmamasıdır. Son on yıldır, akademik camia için ve politika başarısı konusunda net bir tanım olmadan politika uygulayıcıları için rehberlik amacıyla çok miktarda yazı yazılmıştır (Newman, 2014: 192). Başarısızlık, başarıdan daha çok ilgi görmektedir ve genellikle analizler başarısızlığın güçlü yönleri üzerine daha fazla eğilmektedir;

istenmeyen politika çıktıları, yolsuzluklar veya yanlış karar alan bürokratlar (McConnell, 2015: 222) her zaman siyasetin ilgi odağı olmuştur. Bu nedenle politika başarısızlığına ilişkin akademik ilgide daha fazla olmuştur. Kamu yönetimi ve siyaset bilimi araştırmalarının önemli temaları arasında politika başarısızlıkları vardır. Aslında, politika bilimlerinde 50 yılı aşkın bir süredir sadece 'daha iyi' kamu politika yapımını desteklemek için geniş bir yelpazede modeller ve araçlar üretmekle kalınmamış, aynı zamanda kamu politikasında ne kadar sıklıkla işler yanlış gidebiliri gösteren araştırmalar yapılmıştır. Örneğin, politika uygulama literatüründe, pek çok sosyal programın amaçlarını gerçekleştirmediği, politikaların ciddi istenmeyen etkilere sahip olduğu ve kamu sektörü verimliliğinin genellikle zayıf olduğu vurgulanmıştır.

Politika değerlendirme çalışmalarında, politika başarısından çok politika başarısızlığına odaklanıldığı görülmektedir. Bu alanda ilk olarak Peter Hall'un (1980) "Great Planning Disasters" adlı kitabında; koşulların ve kahramanların nasıl planlama felaketlerine yol açabileceğini analiz etmiştir. Benzer şekilde başarısızlık, politika fiyaskoları (Bovens 1995; Bovens ve Hart, 1998), gaf veya potlar (Crewe ve King, 2013), skandallar (Garrard ve Newell, 2006) ve krizler (Boin, McConnell, Hart, 2008) gibi politika başarısızlığı çağrışımları yapan çalışmalar oldukça yaygındır. Politika başarısızlığına ilişkin mevcut literatürün büyük çoğunluğu, konunun kavramlaştırılmasına veya başarısızlığın farklı türleri arasındaki ayrıma odaklanmaktadır (Bovens ve Hart 1998). Hay'ın (2007) da "Why We Hate Politics" adlı çalışmasında belirttiği gibi siyaset ve kamu politikasının değerlendirmesinde: hayal kırıklığı, yetersizlik, başarısızlık, istenmeyen sonuçlar, yabancılaşma, yolsuzluk, fiyasko ve kriz kelimelerinden oluşan olumsuz bir dil hakimdir. Politika başarısızlığına odaklanmak, nerede hata yapıldığını görmek ve bundan ders çıkararak gelecekte benzeri hataları önlemek bakımından önemlidir. Ancak sadece başarısızlığa odaklanmak başarılı uygulamaları gözden kaçırma ihtimalini de doğurmaktadır.

Kamu politikaları, politika yapımcılar kadar medya, muhalefet partileri ve düşünce kuruluşları gibi birçok aktör tarafından değerlendirilmektedir. Politikanın oluşmasında etkili olan siyasilerin "politikanın başarılı olduğunu" söylemesi kadar muhalefet partilerinin "başarısız" olduğunu savunması da oldukça aşina olunan durumlardır. Dolayısıyla bir politikanın başarılı veya başarısız olarak değerlendirilmesinde sistematik bir çerçeve veya modele ihtiyaç duyulmaktadır. Bu yönde ilk adımın Bovens ve Hart'ın (1998) "Politika Fiyaskolarını Anlamak" başlıklı çalışmalarında, politika başarısızlığının politika başarısının

karşısında yer alan bir kavram olarak ele alınması ile atıldığı görülmektedir. Ancak çalışmada genel eğilim, bazı kamu politika yapım süreçlerinin nasıl ve neden "fiyaskolar" olarak etiketlendiğini irdelemektir. Politika başarısı ise tali olarak ele alınmaktadır.

Doğrudan politika başarısı konusunu ele alan ilk ve kapsamlı çalışma Bovens, t'Hart ve Guys (2002) editörlüğünde yayınlanan "Kamu Yönetiminde Başarı ve Başarısızlık: Karşılaştırmalı Bir Analiz" başlıklı çalışmadan bahsedilebilir. Bovens ve arkadaşlarına göre politika başarısı üzerinde durulmasının iki önemli gerekçesi vardır. İlk olarak başarısızlığın en azından neo-liberallerin ifade ettiği kadar yaygın olmadığıdır. İkinci olarak ise başarısızlık üzerine odaklanmanın siyasi etkilerinin olabileceğidir. Nitekim başarısızlık çalışmaları, 1980'ler ve 1990'lar boyunca Batı'da kamu yönetimi düşüncesinde ideolojik çalkantılar yaşanmasında istemeden de olsa etkili olmuştur (Marsh ve McConnell, 2010: 568).

İlk olarak Bovens ve t'Hart (1998) politika değerlendirmesinde program ve siyasi boyut arasında bir ayırım yapmıştır ardından McConnell ve Marsh buna süreci de ekleyerek geliştirmiştir. 2016 yılında Bovens and t'Hart politika değerlendirmesine ilişkin görüşlerini revize ederek tekrar makaleleştirmişlerdir.

Tablo.2. Bovens ve t'Hart'ın İki Boyutlu Değerlendirme Mantığı

Siyasi Değerlendirme		
Program Değerlendirme	++	--
++	Başarı	Trajedi
--	Kaba gürültü	Fiyasko/ Başarısızlık

Kaynak: Bovens ve t'Hart (2016). Revisiting the study of policy failures, Journal of European Public Policy, 5.

Bovens ve t'Hart'a (2016: 4) göre program değerlendirmesi, gerçekler dünyası ve sosyal bilançolarla ilgilidir: gözlemlenebilir maliyetler ve faydalar, asıl amaçlar ve nihai sonuçlardır. Her ne kadar program değerlendirmesi 'objektif' ve 'kanıta dayalı' teknik değerlendirmeler içeriyor gibi görünse de siyasi değerlendirmelerden bağımsız olduğunu söylemek zordur. Siyasi değerlendirme ise, doğrudan izlenimlere dayalıdır: tecrübeler, kahramanlar ve kötüler gibi. Objektif değerlendirmelerden çok vatandaşlar ve kurumsal gözlemciler, yasama organları, mahkemeler, medya ve politika yapıcıların hesaba kattığı forumlarda algılandığı ve tartışıldığı şekilde değerlendirilir. Bovens ve t'Hart (2016: 4), siyasi ve program boyutu ile başarılı olan bir politikanın başarılı olduğunu savunmaktadır. Siyasi boyutu ile başarılı program boyutu ile başarısız olan bir politika "kaba gürültü" olarak

nitelendirilmiştir. Siyasi boyutu başarısız, program boyutu başarılı bir politika “trajedi”, hem siyasi boyutu başarısız hem de program boyutu başarısız bir politika ise “fiyasko” olarak tarif edilmiştir.

Bir diğer politika başarısı çalışması Boyne'nin (2003), kamu hizmetinin ilerlemesinin ne anlama geldiğini tartıştığı “What is Public Service Improvement?” makalesidir. Bu çalışmada kamu hizmetinde etkililik ve ilerleme arasında ayırım yapılmaktadır. Etkililik ilerlemeye göre daha dar bir kavramdır. Etkililik ölçümleri daha çok bir kurumun performansı ile ilgili bir uygulama iken, ilerleme bir dizi birbiri ile bağlantılı kurumların performansını ifade etmektedir. Boyne, Bovens ve ‘t Hart’tan farklı olarak politikanın program boyutuna odaklanmıştır. Boyne'nin çalışmasını asıl önemli kılan nokta oldukça geniş olan kurumsal değerlendirme literatürünü beş kategoriye ayırarak incelemesidir. Bu beş kurumsal değerlendirme modeli aşağıdaki gibidir (Boyne, 2003: 214-220):

1. Amaç modeli: Kurumlar, belirli bir amacı gerçekleştirmek üzere kurulurlar. Kurumların amaçlarına ulaşma veya ulaşamama durumu ise başarı ölçütü olarak kabul edilir. Örneğin, ulusal sağlık hizmetinin önemli bir amacı nüfusun fiziksel refah standartlarını yükseltmek olabilir. Bu durumda, kurumun başarısı ölüm ve hastalık göstergeleri ile değerlendirilebilir.

2. Sistem içerisinde kaynak edinme modeli: Bu model iki varsayıma dayanarak başarıyı değerlendirmektedir. İlki örgütlerin çevrelerinden kaynak edinmesi gereken açık sistemler olduğu vurgusuna dayanmaktadır. Bu modele göre varlığını devam ettirebilen kurumlar başarılıdır. İkinci varsayım ise örgütün varlığını devam ettirdiği önkoşulu ile "örgütün çevresinden kıt ve değerli kaynakları edinmesi" yeteneği ile başarısının ölçülmesidir. Ayrıca, mevcut kaynaklardan en fazla payı alarak büyüyen (ve muhtemelen en uzun süre hayatta kalan) kurumlar en başarılı olarak değerlendirilir.

3. İç süreç modeli: Amaçlar belirsiz ve tartışmalı ise ve var olma veya büyüme başarı ile doğrudan ilişkili değilse, başarının değerlendirilmesi için kurumsal özellikler alternatif yol kabul edilir. Bu modelin ana fikri kurumun teknik yönleri (bilgi ve bütçeleme sistemleri) veya insan kaynakları (çalışanların refahı veya personelin iş tatmini) bakımından değerlendirilmesidir. Model kamusal hizmetlerin değerlendirilmesinde yüzeysel bir bakış açısı sunmaktadır. Çünkü çıktıların tanımlanması ve ölçülmesi çoğu zaman zordur.

4. Rakip değerler modeli: Bu model tüm kurumların birbiri ile çelişen performans kriterleri olduğunu varsaymaktadır. Modelin iki boyutu vardır. İlk boyut, kilit paydaşların kontrol ve esneklik konusundaki tutumları ile ilgilidir. İkinci boyut, örgütsel faaliyetler karşısında gücün yerini belirtir. Rekabet eden değerler modeli, kurumların eşzamanlı olarak kontrol ve esnekliği vurgulamasının veya öncelikle hem iç hem de dış paydaşlara duyarlı olmasının imkansız olduğunu vurgulamaktadır.

5. Çoklu seçim bölgesi modeli: Model kurumsal değerlendirmelerde evrensel kriterler arayışını terk etmektedir. Bu model kurumların performansının çeşitli iç ve dış gruplar tarafından değerlendirildiğini varsaymaktadır. Bu grupların her biri başarıyı değerlendirmek için farklı ölçütler kullanıyor. Tüm paydaşlar benzer ölçütleri kullansalar bile, göreceli ağırlık her birinde farklılık gösterebilir.

Yukarıda kronolojik olarak ele alınan politika değerlendirmeye ilişkin literatür, programa diğer bir ifade ile kurumsal değerlendirmeye odaklıdır. Elbette politika değerlendirme üzerine literatür, politika çıktılarına odaklanması açısından büyük bir katkıdır. Çünkü politika değerlendirme, politikaların nasıl çalışıp çalışmadığına ilişkin değerlendirme metotları, araçları ve tekniklerini anlama üzerine yoğunlaşmaktadır. Rasyonalist, bilimsel gelenek için politika çıktıları birçok farklı teknikle ölçülebilir ve değerlendirilebilir. Tipik bir şekilde; fayda maliyet analizi, çoklu değer fonksiyonları veya istatistiksel metotlar gibi. Değerlendirme ve ölçüm için hangi standardı seçersek seçelim (tipik olarak program hedefleri seçilir) başarısızlığı gözlemleyebileceğimiz varsayılabilir. Fakat artık şu da bir gerçektir ki; politika sadece programdan ibaret değildir. Politika başarısını da bu nedenle sadece program boyutu ile değerlendirmek yeterli olmayacaktır (McConnell, 2015: 223). Bu nedenle politikayı sadece program boyutu ile değil, süreci ve siyaset boyutlarını da ekleyerek değerlendiren çerçevelerin politika değerlendirme çalışmalarına derinlik katacağı ifade edilebilir.

4. Politikaların Boyutlara Ayrılarak Değerlendirilmesi

Marsh ve McConnell (2010) “Towards a Framework for Establishing Policy Success” başlıklı makalelerinde, yukarıda bahsi geçen literatürü geliştirerek politika başarısının analizi için bir çerçeve önermişlerdir. Daha önce literatürde yer alan değerlendirme kriterlerine yenilerini ekleyerek oluşturdukları çerçevede, politika başarısını üç boyutu ile ele almışlardır.

Politika başarısını, “süreç”, “program” ve “siyaset” boyutlarının kriterleri sağlamasına dayandırmışlardır.

McConnell (2010) bu üç boyutu şu şekilde özetlemektedir: İlk boyut olan süreçte politikanın uygulama kısmına kadar olan süreci değerlendirilmektedir. Burada belirlenen alt kategoriler; hedeflerin ve politika araçlarının korunması, meşruiyetin sağlanması, sürdürülebilir bir koalisyonun inşa edilmesi ve sürecin desteklenmesidir. Program boyutunda politikanın hedeflerine ulaşması; istenen sonuçların elde edilmesi; hedef gruplara fayda sağlama; program için destek sağlanması. Siyaset olarak politikanın değerlendirilmesinde; yeniden seçilme beklentilerini artırma; yönetim işini kolaylaştırma; hükümet için siyasi destek çekme kriterleri esas alınmaktadır.

Hükümetler ve politika belirleyiciler politikalar üretiyorlar. Bu politikaların oluşumunda sorunları tanımlama, politika alternatiflerini inceleme, danışmanlık yapma, anlaşma kazanma vb. süreçlere katılırlar. Bunlar, süreçleri yönlendirmede, hükümetin ya da politika yapıcının bakış açısıyla, başarılı ya da başarısız olabilirler. Bu tür yönlendirmenin ideal modeli, aşağıdaki nitelikleri haiz başarıya sahip olacaktır: (a) hükümetin onaylanmasını istediği ve onay aldığı politika arasında bir boşluk olmaması; (b) yasama süreci ve somut kanıtlarla temellendirme gibi meşru yolların kullanıldığının yaygın olarak kabul edilmesi; (c) sürdürülebilir bir çıkar koalisyonunun inşa edilmesi; ve (d) sürece destek için cazibe oluşturulması.

Politika yapıcılar politikaların uygulanmaya konması için bir dizi program üretirler. Bu Örneğin Sağlık Bakanlığı bağımlılıkla mücadele politikası çerçevesinde Sağlığı geliştirme programları aracılığıyla tütün ve bağımlılık yapan madde kullanımını engellemek üzere bir dizi hedef belirleyebilir. Bu tür programların ne ölçüde (a) tasarlandığı gibi uygulandığı (b) hedef gruba istenen faydayı ne derece sağladığı; (c) söz konusu politika alanın değerleri ile ne kadar örtüştüğü ve (d) programın amaçlarına, değerlerine ve onlara ulaşma araçlarına belirli bir desteğin olup olmaması biçimde değerlendirilir.

Son olarak politika yapıcılar yeniden seçilmek umuduyla çalışırlar. Hükümetlerin tek endişesinin politika üretip uygulamak olduğunu, bunların yankıları ile ilgilenmediklerini düşünmek eksik olurdu. Politikacıların nihai hedefi iktidardır. Bu itibarla; bir politikanın (a) hükümetin ve önemli kişilerin itibar / seçim sermayesi / kariyer özlüklerini geliştirmesi (b) hükümetin, politika gündemleri de dahil olmak üzere, yönetim işini kontrol altında tutmasına

yardımcı olması, (c) ve hükümete tahakkuk eden herhangi bir siyasi yardım için destek sağlaması durumunda başarılı kabul edilir. Bu üç boyut aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Tablo.3. Marsh ve McConnell'in Politika Başarısını Değerlendirmek İçin Geliştirdikleri Çerçeve

Boyutlar	Göstergeler	Kanıtlar
Süreç	<ul style="list-style-type: none"> Tercihlerin oluşumunda meşruiyet: Adil süreçler vasıtasıyla anayasal ve yarı anayasal süreçler ve demokratik değerlere uygun tercihler formüle edilmesi, danışma ve hesap verebilirlik. Siyasi sürdürülebilirlik: Politika yeterli koalisyon desteğini aldı mı? Kanunun geçmesi: değiştirilmeden mi geçti? Yoksa çok az değişiklikle mi geçti? Yenilikçilik ve etkilenme: Politika, yeni fikirlere veya politika araçlarına mı dayanmaktadır? Yoksa başka bir yerden politikanın alınmasını mı içeriyor (politika transferi / yaygınlaştırma)? 	<ul style="list-style-type: none"> Yasama kayıtları, yürütme tutanakları, Yasal zorlukların bulunmaması, prosedürle ilgili zorlukların olmaması (örneğin, Ombudsman), Paydaşlardan önemli eleştiri almama Mevzuat sürecinin analizi, yasama kayıtlarının kullanılması, tanımlama da dâhil, yasama oylamasının değişiklikleri ve analizi bakanların, paydaşların, özellikle çıkar gruplarının, medyanın ve kamuoyunun desteğinin analizi Hükümetin söylemleri ve raporları (kanun teklifleri ya da öneri içeren belgeler (White/Green Papers), akademik konferanslar ve çalıştaylar, düşünce kuruluşlarının ve çıkar gruplarının raporları, medya haberleri ve yorumları, farklı görev ve yetki alanlarından bürokratların veya siyasetçilerin toplantıları
Program	<ul style="list-style-type: none"> İşleyiş: Politika hedeflere göre uygulandı mı? Sonuç: Politika beklenen sonuçlara ulaştı mı? Kaynaklar: Kaynaklar etkin biçimde kullanıldı mı? Aktör/Çıkar: Politika/uygulama belirli bir sınıfa fayda sağladı mı, çıkar grubu, birlik, siyasi parti, (ya da herhangi bir ırka, din, kurum, ideolojiye, vb.)? 	<ul style="list-style-type: none"> Kurum içi programlar/ politika değerlendirmeleri, kurum dışı değerlendirme (örneğin, yasama komisyon raporları, denetim raporları), paydaşların eleştirileri, eleştirel medya raporlarının olmaması Kurum içi programlar/ politika değerlendirmeleri, kurum dışı değerlendirme, paydaşların eleştirileri, eleştirel medya raporlarının olmaması İç verimlilik değerlendirmeleri, dış denetim raporları / değerlendirmeleri, eleştirel medya raporlarının olmaması Grup toplantı konuşmaları ve basın bültenleri, yasama tartışmaları, komisyon raporları, bakanlık bilgilendirmeleri (bilgi notları), çıkar grubu ve diğer paydaşların konuşmaları/basın bültenleri ya da raporları, düşünce kuruluşlarının raporları, medya yorumları
Siyasi	<ul style="list-style-type: none"> Hükümetin popülaritesi: Politika siyasilerce popüler mi? Hükümetin (yeniden) seçilmesine yardımcı oldu mu? Hükümetin güvenilirliğini sağladığı mı ya da artırdı mı? 	<ul style="list-style-type: none"> Hem belirli bir politikanın hem de hükümetin popülaritesi için yapılan kamuoyu yoklamaları, seçim sonuçları, medya yorumları

Kaynak: Marsh, D. ve McConnell (2010). A. Towards A Framework For Establishing Policy Success, Public Administration, 88(2), 571.

Kısaca Marsh ve McConnell'in çerçevesinde başarı üç boyutta değerlendiriliyor: İlkin politika nasıl ortaya çıktı ve destek seviyesi -süreç boyutu-, ikinci olarak belirtilen hedefler doğrultusunda uygulandı mı? -program boyutu- ve son olarak seçmenler nezdinde ve dolayısıyla politikacılar için popüler mi? -siyasi boyut-.

Yukarıda açıklanan üç boyutlu çerçevenin politika değerlendirme çalışmalarına katkısı; analizcilere ve uygulayıcılara program, siyaset ve süreci birlikte değerlendirme ve kamu politikasının bu yönüyle fazla keşfedilmemiş bir diyalog geliştirmesine yardımcı olmasına izin vermesidir. Bununla birlikte, politikanın boyutları ne olursa olsun, başarı değerlendirilmesinde önemli karmaşıklıklar olduğunu da kabul etmektedirler. Başarıyı oluşturan şey, politika sürecindeki katılımcının perspektifine ve çıkarlarına göre farklılık gösterebilir. Aynı zamanda, bilgi eksikliği ve birbiri ile örtüşen politikalar, ekonomik güçlükler ve benzeri diğer bağımsız değişkenlerle karşılaştırıldığında bir politikanın nedensel etkisini belirleme girişiminde bulunulması nedeniyle önemli metodolojik zorluklar bulunmaktadır. Bununla birlikte, çerçeve, konu hakkında daha sistemli düşünebilmemizi sağlayan faydalı bir yöntem olarak görülmektedir.

Marsh ve McConnell politikayı süreç, program ve siyaset olarak üçe ayırarak incelenmiştir. Bazı araştırmacılar sürecin siyaset olarak yürütüldüğünü ve bu nedenle sadece iki kategorinin (program ve siyaset) olması gerektiğine dikkat çekmektedirler (Bovens, 2010; Bovens & 't Hart, 2016). Bununla birlikte, analiz amaçları için ayrı bir süreç kategorisinin sürdürülmesi (politik olarak sürdürüğünün bilincinde olarak), belirli politika oluşturma süreçleri ve stratejilerinin risklerini daha iyi anlamamıza yardımcı olur (örn. yasama organı aracılığıyla bir tasarının hızlıca oylanması veya "başka bir yetki alanında gelen bir politikayı, o yetki alanında fiilen etkili olduğuna dair en az kanıtla ithal etmek gibi).

Bovens (2010: 584) Marsh ve McConnell'in çerçevesine yönelik iki sayfalık bir eleştiri kaleme almış ve burada çerçevenin önemli ve yenilikçi bir yaklaşımla politika değerlendirmeye katkı yaptığını belirtmiştir. Ancak Bovens, süreç değerlendirmesi ve sonuç değerlendirmesi arasında daha açık bir ayırım yapılmış olsaydı, çerçevenin daha yenilikçi bir katkı sağlayacağını savunmuştur. Ayrıca Bovens'e göre oluşturdukları 3 p (process, program, politics), her ne kadar güzel dursa da analitik olarak her biri aynı düzeyde değildir.

Bovens (2010: 585), uygulanan bir politikanın sonuçlarını değerlendirirken olduğu gibi bir nesnenin de, politikanın benimsenmesine yol açan sürecin hem program hem de siyasi açıdan değerlendirilebileceğini iddia etmektedir. Benzer şekilde, bir politikanın benimsenmesine yol açan sürecin hem program hem de siyasi açıdan analiz edilebileceğini savunmaktadır. Diğer bir ifade ile lokus (politika süreci veya politika sonuçları) ve fokus (program ya da siyasi süreci) ayırımına dikkat etmek gerekir. Dolayısıyla Bovens odaklanılan şey ile bakış açısını ayırmak gerektiğini savunmaktadır. Bovens (2010: 585) politika başarısı için oluşturdukları çerçevede politikayı iki kısma ayırarak analiz etmişlerdir: süreç ve sonuç. Süreç ve sonucun her biri ise iki farklı boyutta incelenebilir: Siyasi ve program. Yani Bovens'e göre politika başarısını değerlendirme toplam dört boyutta gerçekleşmektedir:

1. Süreç- program: politika hedeflerini uygulama araçlarına dönüştürmenin mekaniğini ele alan boyut
2. Süreç- Siyasi: politika sürecinin politika formülasyonu aşamasındaki siyasi yönlerini ele alan boyut
3. Çıktı- Program: Politika uygulamanın özü, içeriğine ilişkin boyut
4. Çıktı- Siyasi: politika çıktılarının siyasi ve dağılıma ilişkin yansımalarını içeren boyut

Tablo.4. Bovens'in Politika Değerlendirme Çerçevesi

	PROGRAM	SİYASİ
SÜREÇ	Politika hedeflerinin politika araçlarına dönüştürülmesi	Kamuoyunun kabulü ve partizan dinamikler
ÇIKTI	Asıl hedeflere ulaşma	Dağıtım etkileri ve siyasi sonuçları

Kaynak: Newman, (2014). Measuring Policy Success: Case Studies From Canada And Australia. Australian Journal of Public Administration, 196.

Bu çerçevenin ise iki önemli zayıf noktası vardır. Birincisi, süreç-program ve süreç-siyasi boyut arasındaki ayırım çizgisi belirsizdir. Örneğin Bovens'in formülasyonuna göre, pek çok değişiklik yapılmaksızın bir kanun yürürlüğe girerse ve bu politika yürütmenin önerisi olarak kabul edilirse, bu süreç- program başarısı olarak nitelendirilir. Bununla birlikte, bunun muhtemelen, bir yasamanın çoğunluk denetiminin varlığı ya da başarılı bir politika koalisyonu ya da ağının desteği ya da önemli kamu desteğinin sağladığı meşrulaştırma yoluyla meydana gelmesi muhtemeldir – ki bu durumda hepsi siyasi dinamiklerdir. Bu çerçeve, bu iki kategoriyi kavramsal olarak bağımsız değerlendirmeye izin verecek şekilde

ayırılmaktadır. İkincisi ise, politika sürecinin politika çıktılarından ayrı olarak siyasi sonuçları olabilir mi? Bovens örnek olarak (2010: 585), John Howard'ın Koalisyon hükümetinin 2007 seçimlerini kaybetmesini 2005 Endüstri İlişkileri Kanuna atıfla açıklamıştır. Bununla birlikte, seçimin kaybedilmesinde istihdam politikasını kanuna dönüştürme süreci mi yoksa kamuoyunun kanunun kendisi hakkındaki algısından mı kaynaklandığı belli değildir (Newman, 2014: 195).

Politika başarısının değerlendirilmesi için bir çerçeve oluşturulmasının amacı, değerlendirmeyi kolaylaştırmaktır. Bunun için politika süreci ve değerlendirilecek boyutların mümkün olabildikleri ölçüde ayrı olarak ele alınabilir olması gerekmektedir. Newman 'a göre, (2014: 195) Bovens'in çerçevesinde politikayı bu kategorilere ve bunlarla ilişkili boyutlara ayırmak pek mümkün görünmemektedir.

Marsh ve McConnell (2010b: 587), Bovens'in dörtlü çerçevesine ilişkin olarak: "Her ne kadar politika başarısı analizinde kullanılabilecek bir çerçeve olduğuna ilişkin bir şüphe olmasa da biz bunun uygun bir analiz noktası olduğuna ikna olmadık. Bunun sebebi basitçe bu yöntemin, başarı tanımını karmaşık hale getirmesidir". Onlar oluşturdukları çerçevedeki üç boyut arasında kesişme olabileceğini, fakat bu üç boyutun analizcinin politikayı daha iyi anlamasına yardım edebileceği materyali sağladığını savunmaktadırlar. Aynı zamanda Marsh ve McConnell çerçevesi Bovens'in önerdiği çerçeveden daha pratik bir uygulama sunmaktadır.

David Marsh ve Allan McConnell'in politika başarısı için oluşturdukları çerçeve bugüne kadarki en eksiksiz (Newman, 2014: 195) ve en çok atıf alan çerçevedir. Bu modeli benimseyerek çeşitli alanlara uyarlayan çalışmalar kısaca şu şekilde özetlenebilir:

1. Paul Fawcett and David Marsh, 2012 yılında "Policy Transfer and Policy Success: The Case of the Gateway Review Process (2001–2010)", başlıklı makalelerinde politika transferi başarısı üzerinde durarak Gateway İnceleme Süreci örneğini ele almışlardır. Gateway inceleme süreci; dışarıdan gelen uzmanların kamuya yol göstermesi, (özel sektörün yöntemlerini kamuya aktarma- özellikle büyük projelerde mal ve hizmet alımında), yönetişimi güçlendirmek ve uygulamayı canlandırmak için yapılan ve ilk olarak İngiltere'de uygulanan bir yöntem. Bu yöntemin İngiltere'de gösterdiği başarının ardından Avustralya bu politikayı transfer etmiştir, peki bu transfer başarı ile sonuçlanmış mıdır? İşte Fawcett ve Marsh (2012: 163) politika transferlerinin politika çıktısı üzerinde nasıl bir etkisi olacağına

odaklanmaktadırlar. Yazarlar, bir politika transferinin başarısız olmasında üç nedene dikkat çekmektedir: transferin bilgisizce, eksik ve uygunsuz yapılması (Fawcett ve Marsh 2012: 166). Fawcett ve Marsh (2012: 175) Gateway örnek olayını süreç, program ve siyasi boyutu ile ele almışlardır. Buna göre politika transferinin süreci başarılıdır çünkü siyasi desteği almıştır. Program başarısının göstergesi ise; Hazine ve Sayıştay raporlarında Gateway İncelemesinden büyük oranda olumlu bahsedilmiş olmasıdır. Siyasi boyutu itibarıyla; siyasi sonuçlar doğuracak “facialar” olmamıştır. Dolayısıyla İngiltere’den Avustralya’ya transfer edilen bu politika başarılı olmuştur. Çünkü transfer bilgiye dayalıydı öyle ki politika transfer edilmeden önce iki yıl hazırlanma süreci oldu, ayrıca Gateway İnceleme süreci markalaşmış ve reklamı yapılmıştır. Diğer bir neden eksiksiz yapılmış olması yani bütüncül olarak transfer edilmiş olmasıdır (İngiltere’deki sürecin tıpatıp benzeri alınmıştır). Son olarak politikanın büyük oranda bu ülkeye uygun olması, transferin başarısında etkili olmuştur. Kültürel ve siyasi benzerlikler, ortak dil, ortak siyasi sistem ve benzer kamu hizmeti yapısı ve etiği sayesinde; Avustralya’daki kamu görevlileri İngiltere’dekilerin düşünce ve anlayışlarını paylaşabilmişlerdir.

2. Howlett, (2012) “The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making” başlıklı makalesinde temelde: “Ne tür bir öğrenme, politika sonuçlarının geliştirilmesine veya politika başarısına katkıda bulunuyor ve hangi koşullar altında?” sorusuna odaklanmaktadır. Howlett makalesinde, literatürdeki birkaç farklı politika başarısızlığı kavramını anlatan -politika kazaları, hataları, yanlışlıkları ve anormalliklerini - McConnell ve meslektaşlarının bu tür başarısızlıkların genel türleri ve kaynakları hakkında son çalışmalarını incelenmektedir. Makale, 'ince' (teknik stratejik) ve 'kalın' (siyasi deneyimsel) politika öğrenimlerini ayırmakta ve bunları McConnell'in siyasi, program ve süreç başarısızlıklarının üç kategorisine bağlamaktadır. Bu analiz süreç ve siyasi problemlerin önemli ve değeri anlaşılmamış rollerine işaret etmektedir. Bu roller, politika başarısızlığı analizi içinde ve bu alanlarda ders çıkartmak için önemlidir (Howlett, 2012: 539).

3. Newman, 2014 yılında “Measuring Policy Success: Case Studies From Canada And Australia” başlıklı makalesinde kamu politikasının değerlendirilmesi amacıyla; dört ayrı alana bölünmesi gerektiğini savunmaktadır: a) süreç; b) amaca ulaşma- süreçte belirtilen amaçlara ulaşma derecesi; c) dağıtım çıktıları - belirli bir politikadan yararlanan, cezalandırılan ve bu sonuçların ne dereceye kadar tecrübe edildiği ve d) siyasi sonuçlar; hükümetlere, muhalefetlere ve siyasi partilere tahakkuk ettirilen popüler görüşte seçim

temettüsü ve ödüller anlamına gelen kazanımlar. Newman özellikle daha önceki çalışmalarda politika başarısının yeterince ele alınmamış olmasına vurgu yapmakta ve hala – muhtemelen mevcut olmayan- evrensel bir "başarı" tanımı üzerine yoğunlaştığına dikkat çekmektedir. Newman (2014: 193) özellikle ayrı bir analiz kategorisi olarak dağılım sonuçlarına odaklanarak, kime göre tam olarak bir politikanın başarılı ve hangi derecede başarılı olduğunu kanıtlayarak, politika başarısı veya başarısızlığı konusundaki birleşik subjektif anlaşmayı kolaylaştırabileceğini savunmaktadır. Bunun için iki farklı ülkedeki ulaşım politikasını (Vancouver, Kanada'daki kentsel demiryolu ağı ve Sydney Havaalanı Demiryolu Bağlantısı) karşılaştırarak ele almıştır. Yazar ulaşım alanını; ulaşım projeleri büyük sermaye harcamalarına, tartışmalı sosyal sonuçlara, kamu ve özel sektör arasındaki işbirliğine ve hem maddi hem de siyasi / seçim açısından kısa ve tartışmalı yönlerden kazanan ve kaybedenlerin katılımını gerektirdiği için seçmiştir. Eklediği dördüncü boyut olan dağıtım sonuçları için veri elde etmenin nispeten daha elverişli olduğunu savunmuştur.

Tablo.5. Newman'ın Politika Değerlendirmede Belirlediği Dört Kategori

Süreç	Hedeflere Ulaşma	Dağıtım Çıktıları	Siyasi Sonuçlar
<u>Başarı Göstergesi:</u> Kamu politikası, mevzuata veya halka açık programlamaya dönüştürülür.	<u>Başarı Göstergesi:</u> Belirlenen politika hedeflerine ulaşılmıştır.	<u>Başarı Göstergesi:</u> Bazı gruplar belirli bir politikadan belirli bir yönde belirli bir dereceye kadar fayda sağlar.	<u>Başarı Göstergesi:</u> Hükümetler veya diğer siyasi aktörler bir politikanın kamuoyunda algılanışından fayda sağlarlar.
<u>Anlamı/önemi :</u> Politika girdilerini politika çıktılarına bağlar.	<u>Anlamı/önemi:</u> Politika oluşturulması ve uygulanmasının "yukarıdan aşağıya" yönünü ele alır.	<u>Anlamı/önemi:</u> Politika uygulamasının 'aşağıdan yukarıya' yönünü ele alır.	<u>Anlamı/önemi :</u> Politika sürecinin döngüsel niteliğini hesaba katar.
<u>Sınırlılıklar:</u> Girdiler ve çıktılar aynı ölçütlere göre değerlendirilemeyebilir.	<u>Sınırlılıklar:</u> Hedefler belirsiz, açıklanmamış veya hatalı temsil edilebilir. Uzun vadeli hedefler kısa vadeli hedeflerden farklı olabilir.	<u>Sınırlılıklar:</u> Grupların çıkarları öznel olabilir: başarı, kimin için "başarı" olarak kabul edildiğine göre tanımlanmalıdır.	<u>Sınırlılıklar:</u> Siyasi sonuçların, kısa vadede değerlendirmeyi engelleyebilecek önemli bir zaman boyutu olabilir.

Kaynak: Newman, J. (2014). **Measuring Policy Success: Case Studies From Canada and Australia.** *Australian Journal of Public Administration*, 73(2), 197.

Newman, (2014: 197) yukarıda bahsettiği çerçeveyi Vancouver 'daki Canada hattı (Canada line) ve Sydney'deki Havaalanı bağlantısına (Sydney Airport Link) uyarlayarak açıklamaya çalışmıştır. Her iki örnek vakada politika beyanlarının politika araçlarına dönüştürülme süreci, ardından ilgili aktörlerin belirtilen hedeflere ulaşma becerileri incelenmiş, bunu takiben dağıtımsal sonuçların analizi ve son olarak da politikanın siyasi ve seçim sonuçlarına nasıl katkıda bulunduğuna ilişkin bir değerlendirme yapılmıştır.

4. Mackie (2015) “Success and Failure in Environment Policy: The Role of Policy Officials” başlıklı makalesinde, çevre politikalarının başarısının değerlendirmesinde Marsh ve McConnell’in çerçevesini kullanmıştır. Çevre politikalarının başarısında politika yetkililerinin rolüne odaklanan Mackie, çerçevenin sunduğu kritere ek olarak politika yetkilileri ile de görüşme yapmış ve bu görüşme sonuçları ile çerçeveyi birleştirerek değerlendirmiştir. Makalede 2010-2013 yılları arasında son 30 yılda Avustralya federal çevre politikalarına katılan üst düzey yetkililerle yapılan mülakatlar analiz edilmiştir. Çalışmada çevre politikasının başarılı olmasının muhtemel olup olmadığı ve politika yetkililerinin çevre politikasının başarısını yönlendiren temel faktörlerin deneyimine sahip olup olmadıkları araştırılmıştır. 51 Federal çevre politikası görevlisinin toplamda 38 politika ve programı değerlendirmeleri istenmiş, hangi politikaların başarılı veya başarısız olduğu ve hangi faktörlerin başarıyı yönlendirdiğine ilişkin bir ampirik araştırma yapılmıştır.

5. Kay ve Boxall (2015) “Success And Failure In Public Policy: Twin Imposters Or Avenues For Reform? Selected Evidence From 40 Years Of Health-Care Reform In Australia” başlıklı makalelerinde politika başarısızlığı ve gelecekteki politikalar arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Makalelerinde 40 yıllık bir dönem boyunca Avustralya sağlık politikasındaki reform çabaları, başarı ve başarısızlık modellerinden seçilmiş kanıtlara dayandırılarak açıklanmaya çalışılmıştır. Bu makale zaman için de değişebilen politika başarısı ve başarısızlığı arasındaki ilişkiye odaklanmaktadır. Makalede politika başarısızlığının, politika yapımının uzun vadeli aşamalarında nasıl etkilendiğini incelenmektedir. Ayrıca politika başarısızlığından doğan öğrenme ve kurumsal yozlaşma ve “metal” yorgunluğunun yol açtığı başarısızlıktan doğan reform başarısına vurgu yapılmıştır. Sonuçta politika başarısızlığı; yapısal sınırlılıklar ve fırsatlar ile birlikte reform savunucularının sınırlılıkları yenme ve fırsatları değerlendirme yeteneğini geliştirdiği tespitinde bulunulmuştur (Kay ve Boxall, 2015: 34). Bu nedenle politika başarısızlıklarından öğrenmenin politika reformlarında önemli olduğu iddia edilmiştir.

6. Howlett ve arkadaşlarının 2015 yılında yayınladıkları “Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty” başlıklı makalelerinde de Marsh ve McConnell çerçevesine atıfla politika başarısı üzerine değerlendirmeler yapılmıştır. Howlett, ve arkadaşları, başarı ve başarısızlık için çeşitli göstergeler belirlemiş (Tablo.6.) ve esas olarak politika başarısızlığının sürekliliğine sebep olan siyaset, yönetim ve belirsizliğin

oynadığı rollere odaklanmışlardır. Howlett ve arkadaşlarının belirledikleri göstergeler McConnell'in başarı kriterlerinden uyarlanmışlardır.

Tablo.6. Howlett, Ramesh ve Xun Wu'nun Politika Başarısı ve Başarısızlığı İçin Belirlediği Kriterler

Temel Göstergeler	Başarı göstergeleri	Başarısızlık Göstergeleri
Temel hedeflere ulaşıldı mı?	Ulaşıldı	Ulaşılamadı
Hedef grup etkisi nasıl olmuştur?	Pozitif etki	Negatif etki
Sonuçlar ne yönde olmuştur?	Çözüm geliştirmek	Sorun artırma
Politika önemli bir etki yaptı mı?	Harekete geçirdi	Hareketsizlik
Destek ve muhalefet kaynağı	Hedef grupların desteği	Kilit gruplar karşı çıkıyor (muhalefet)
Yargısal karşılaştırma	En iyi uygulama veya daha iyi performans	Bunu bir başkası bir başka yerde daha iyi yapmaktadır
Bilanço	Yüksek fayda	Yüksek maliyet
Yenilenme düzeyi	Yeni değişiklikler	Eski tepki/yanıt

Kaynak: Howlett, vd., 2015: 212.

Howlett, Ramesh ve Xun Wu'nun politika başarısı ve başarısızlığı için belirlediği kriterler Marsh ve McConnell'in süreç, program ve siyasi boyutları içerisinde ele aldığı kriterlerle benzerdir. Ancak başarının ve başarısızlığın hangi boyuttu ortaya çıktığını göstermesi bakımından Marsh ve McConnell'in sunduğu çerçevenin daha açıklayıcı olduğu söylenebilir.

Marsh ve McConnell bir politikanın kesinlikle başarılı veya başarısız olarak kategorize edilmesinin zor olduğunu tamamen kabul etmektedirler. Yine de, çerçeveleri politikaların ve programlarının etkinliğini değerlendirmek için literatürde en yararlı araç olarak kabul görmüş ve birçok araştırmada kullanılmıştır. Böyle bir çerçeve, akademisyenler arasında politika değerlendirmesi için karşılaştırma ve söylemi kolaylaştıracak ve kamu görevlilerine ve diğer politika uzmanlarına, kamu politikalarının değerlendirilebileceği ortak bir değerlendirme tablosu sunması bakımından önemlidir (Newman, 2014: 192).

March ve McConnell'in politika başarısını değerlendirmeye ilgili ortaya koydukları çerçeve farklı politika alanlarına uyarlanmış ve diğer araştırmacılar tarafından çeşitli eklemelerle geliştirilmeye çalışılmıştır. Çerçevenin politika değerlendirme çalışmalarına katkısı sadece politika boyutlarını önermekle kalmamakta aynı zamanda farklı politika alanlarına uyarlama noktasında önemli kolaylık sağlamaktadır.

5. Sonuç

Devletin faaliyet alanlarının çeşitlenmesi ve karmaşıklaşması kamu politikaları alanına olan ilgiyi artırmıştır. Bu ilgiyle beraber kamu politikası bölümlere ayrılarak; gündeme gelme, şekillendirme, uygulama ve değerlendirme gibi aşamalar üzerinden incelenmiştir.

Kamu politikalarının değerlendirilmesi ise kendi içinde başarılı politika ve uygulamalarının neler olduğuna odaklanılmasını gerektirmiştir. Bu gereklilik politika başarısının öznel ve politik çıkarlardan kurtularak bilimsel bir yaklaşımla ele alınması yönündeki düşünceleri kuvvetlendirmiştir. Bu noktada önemli adımlardan biri Marsh ve McConnell'in geliştirdiği çerçeve olmuştur. Bahsedilen çerçeve politikaların süreç, program ve siyaset boyutları üzerine bilimsel bir değerlendirme yapmayı mümkün kılmaktadır. Marsh ve McConnell'in sunduğu çerçevenin en önemli avantajı hem sürecin hem de sonuçların değerlendirilmesine olanak sağlamasıdır. Sonuçlar kadar politikanın formüle edilmesi ve uygulanmasının da başarının belirlenmesinde etkisi olduğu bilinmektedir.

Bilimsel ortamlarda bir programın ya da bir politikanın başarısından söz etmek kulağa pek de "nesnel" gelmez. Ancak programın veya politikanın performansı, fayda ve maliyetinden söz edildiğinde bir nesnellikten söz edilebilir. Bunun nedeni başarının esas kabul edilebilecek kriterlere dayanmadığı düşüncesidir. Bu noktada başarısızlık daha çok ön plana çıkar çünkü bir krizi, fiyaskoyu ya da bir siyasi skandalı tanımak çok daha kolaydır. March ve McConnell farklı politika alanlarına uyarlanabilen çerçeveleri ile aslında politika başarısının da çeşitli kriterler çerçevesinde değerlendirilebileceğini göstermişlerdir. Bu çalışmanın ardından farklı politika alanlarına uyarlanan çerçevede çeşitli eklemeler yapılacak geliştirilmeye çalışılmıştır.

March ve McConnell'in politika başarısı çerçevesi ile ilgili çeşitli metodolojik sorunlar vardır. Bunların giderilmesine ilişkin, daha çok teorik ve ampirik çalışmaya ihtiyaç duyulmaktadır. Çerçevenin önemli zayıflıklarından biri politikanın siyasi boyutu değerlendirmede örneğin politikayı uygulayan partinin tekrar seçilmesinde uyguladığı politikaların ne kadar ekili olduğu kestirmek güçlüğüdür. Her ne kadar seçim beyannamelerinde yer alsın da henüz gelişmekte olan demokrasilerde seçmenler siyasi partinin faaliyetlerine göre değil benimsediği ideolojiye göre oy kullanabilmektedir. Dolayısıyla modelin gelişmekte olan demokrasilerde de politikanın siyasi boyutuna ilişkin açıklama gücünün nispeten daha kısıtlı olduğu söylenebilir. Politikanın program boyutunun değerlendirmesinde ise bazı raporların kamuoyuna duyurmaması ya da kurum dışına verilmesi sorunu ile karşılaşılabilir. Bu durumda belirlenen kriterlerine göre değerlendirme yapmak mümkün olmayacaktır. Neticede March ve McConnell'in ortaya koyduğu çerçevenin gelişmiş demokrasilerde ve şeffaf yönetimlerde daha etkili bir değerlendirme imkanı sunacağı söylenebilir.

Çerçevenin açıklama gücünü etkileyen bir diğer eksiklik politika aktörlerinin rolünün net olarak ortaya konamamasıdır. Örneğin kimi politikalarda ulusal ve uluslararası aktörlerinin her birinin rolü bulunmakla birlikte denilebilir ki bazılarının başat rolü bulunurken (hükümet) bazıları sembolik düzeyde (üniversiteler) ya da şekli anlamda aktör durumundadır. Çerçeve aktörleri özellikle süreç boyutunda hesaba katmaktadır. Örneğin program boyutu başarısız olduğunda bunun bürokratlardan yoksa belirlenen politikanın hükümet tarafından iyi formüle edilememesinden mi kaynaklandığını söylemek güçtür. Dolayısıyla March ve McConnell'in politika başarısı ve başarısızlığını açıklamakta etkili olduğu ancak başarının ve başarısızlığın nedenlerini ve hangi aşamada hangi aktörün sorumlu olduğunu ortaya koymakta yeterince açıklama imkanı sunamadığı söylenebilir.

Sonuç olarak politika değerlendirme sürecinde nesnel kriter arayışında, önemli bir mesafe alınmakla birlikte; bir takım metodolojik zorluklar devam etmektedir. Bu nedenle politika alanları (aile, sağlık, çevre, ulaşım, sanayi gibi) farklılaşarak yapılan amprik çalışmaların literatüre önemli katkısı olacaktır. Aynı zamanda kamu politikaları süreçlerine odaklanan çalışmaların artması; yerli literatürün kamu politikalarının tarihsel kökeni, kamu politikalarının akademik alandaki gelişimi, lisans ve yüksek lisans programlarında kamu politikalarının yaygınlığı gibi belirli ve sınırlı konular etrafında şekillenmesinin de önüne geçecektir.

Kaynakça

- BOIN, A.; MCCONNELL, A.; HART, P. T (2008), *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BOVENS, Mark (1995), "Frame multiplicity and policy fiascoes: Limits to explanation", *Knowledge and Policy*, 8(4), pp.61-82.
- BOVENS, Mark (2010), "A Comment On Marsh And Mcconnell: Towards A Framework For Establishing Policy Success", *Public Administration*, 88 (2), pp. 584–585.
- BOVENS, Mark ve 't HART, Paul (2016), "Revisiting the study of policy failures", *Journal of European Public Policy*, 23 (5), pp. 653-666.
- BOVENS, Mark ve 't HART, Paul (1998), *Understanding policy fiascoes*, Transaction publishers, USA.
- BOVENS, Mark; A., 'tHART, Paul; PETERS, Guy (2002), *Success and failure in public governance: A comparative analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- BOYNE, George (2003), "What Is Public Service Improvement?", *Public Administration*, 81(2), pp. 211–227.
- CREWE, Anthony ve KING, Ivor (2013), *The Blunders of Our Governments*, Oneworld, London.
- DYE, Thomas (2012), *Understanding Public Policy*, Pearson, USA.

- FAWCETT, Paul ve MARSH, David (2012), "Policy Transfer and Policy Success: The Case of the Gateway Review Process (2001–10)", *Government and Opposition*, 47 (2), pp. 162–185.
- GARRARD, John ve NEWELL, James (2006), *Scandals in Past and Contemporary Politics*, Manchester University Press, Manchester.
- HALL, Peter (1982), *Great Planning Disasters*, University of California Press: Berkeley.
- HAVEMAN, Robert (1987), "Policy Evaluation Research After Twenty Years", *Policy Studies Journal* 16, 191–218.
- HAY, Colin (2007), *Why We Hate Politics*, Polity Press: Cambridge.
- HOWLETT, Michael (2012), "The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making", *International Political Science Review*, 33(5), pp. 539-555.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael; WU, Xun. (2015), "Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty", *Public Policy and Administration*, 30(3-4), pp. 209-220.
- KAY, Adrian ve BOXALL, Anne-marie (2015), "Success And Failure In Public Policy: Twin Imposters Or Avenues For Reform? Selected Evidence From 40 Years Of Health-Care Reform In Australia", *Australian Journal Of Public Administration*, 74 (1), pp. 33–41.
- KERR, Donna H. (1976), "The logic of 'policy' and successful policies", *Policy Sciences*, 7(3), 351-363.
- KINGDON, John (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins: New York.
- MACKIE, Kathleen (2015), "Success and Failure in Environment Policy: The Role of Policy Officials", *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), pp. 291–304.
- MARSH, David ve MCCONNELL, Allan (2010a), "A Framework For Establishing Policy Success", *Public Administration*, 88 (2), pp. 564–583.
- MARSH, David ve MCCONNELL, Allan (2010b), "Towards A Framework For Establishing Policy Success: A Reply To Bovens", *Public Administration*, 88 (2), pp. 586–587.
- MCCONNELL, Allan (2010), *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*, Palgrave Macmillan, New York.
- MCCONNELL, Allan (2015), "What is Policy Failure? A Primer To Help Navigate The Maze", *Public Policy and Administration*, 30 (3–4), pp. 221–242.
- MCCONNELL, Allan (2017), *Policy Success and Failure*, Oxford Research Encyclopedia of Politics, Policy, Administration, and Bureaucracy Online Publication Date: May 2017.
- NAGEL, Stuart (1980), *Introduction, Why Policies Succeed or Fail*, INGRAM, Helen M., MANN, Dean E. Beverly Hills, Sage.
- NEWMAN, Joshua (2014), "Measuring Policy Success: Case Studies from Canada and Australia", *Australian Journal of Public Administration*, 73(2), pp.192–205.
- NOWLIN, Matthew (2011), "Theories of the policy process: State of the research and emerging trends", *Policy Studies Journal*, 39 (1), pp. 41-60.
- Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English, Seventh edition, Sally Wehmeier (edi.), Oxford University Press.
- PRESSMAN, Jeffrey, WILDAVSKY, Aaron (1973), *Implementation*, University of California Press: Berkeley, CA.

SCHUCK, Peter, (2014), Why Government Fails So Often Princeton University Press: Princeton, NJ.

SMITH, Kevin ve LARIMER, Christopher (2009), The Public Policy Theory Primer, Westview Press, USA.

TROUSSET, Sarah; JENKINS-SMITH, Hank; CARLSON, Nina; WEIBLE, Christopher (2016), The 2016 Public Policy Yearbook: Recent Trends in Public Policy Research, Policy Studies Journal, 44 (1), 2016.

TÜRK DİL KURUMU, <http://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 2.09.2019.

VEDUNG, Evert (2006), "Evaluation Research", Handbook of Public Policy, B. Guy PETERS ve Jon PIERRE (eds.), Sage Publications, London, pp.397-416.