

Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye'ye İzdüşümleri

Özer Köseoğlu¹

Özet: Kamu politikasına meslek, sanat ve disiplin olarak yaklaşıldığında bu alanın ortaya çıkışıyla ilgili farklı tarihler vermek mümkündür. Ayrı bir çalışma alanı olarak kamu politikasının gelişimi, 1960'lı yıllardan sonra ABD'de başlamıştır. Ancak kamu politikası sadece çalışma alanı olarak değil, fakat bir uygulama alanı ve meslek olarak da çeşitli zaman dilimlerinde ABD dışındaki ülkelere yayılmıştır. Türkiye'de de özellikle 2000'li yıllarla birlikte kamu politikasına yönelik ilgi gerek akademisyenler ve gerekse politika yapıcılar arasında giderek artmaktadır. Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de kamu politikasına yönelik artan ilginin arkasındaki dinamikleri analiz etmek ve bu alanın gelişimine ilişkin geleceğe dönük çıkarımlarda bulunmaktır. Çalışmada kamu politikasına yönelik artan ilginin son yıllarda özellikle siyaset bilimi ve kamu yönetimi akademisyenlerinin bu alana yönelmesi, resmi ve resmi olmayan politika aktörlerinin politika bilgisine ve tavsiyesine duyduğu ihtiyacın artması, 2000'li yıllarla birlikte gerçekleştirilen yeni kamu işletmeciliği reformlarının etkileri gibi nedenlerin bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ulaşılan diğer bir sonuç ise kamu politikasının meslek, uygulama ve çalışma alanı olarak Türkiye'de gelişmesinin önünde bazı sınırlılıkların var olduğudur.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Kamu Politikası Analizi, Politika Analisti, Politika Bilimleri

1. Giriş

Kamu politikası analizi, siyaset bilimi ve kamu yönetiminden ayrı bir disiplin olarak 1960'lı yıllarda ABD'de ortaya çıkmış, daha sonraları ise Hol-

¹ Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

landa, İngiltere, Fransa gibi Avrupa ülkelerinde ve diğer bazı ülkelerde gelişme göstermiştir. Türkiye’de kamu politikası çalışmaları ağırlıklı olarak siyaset bilimi, sosyal politika, dış politika, güvenlik politikası, kentleşme ve çevre politikası, maliye politikası ve ekonominin çeşitli alt politika alanlarında yoğunlaşmakla birlikte, “kamu politikası” veya “kamu politikası analizi” ayrı bir disiplin olarak kabul edilmemiştir (Akdoğan, 2011: 80; Robins, 2009: 289). Bununla birlikte, 2000’li yıllardan itibaren kamu politikaları ve politika analizine yönelik ilgisizlik eğilimi tersine dönmüş gözükmektedir. Bu dönemde kamu politikası alanı, özellikle kamu yönetimi akademik camiasında yoğun ilgi uyandıran konular arasında üst sıralara tırmanmıştır. Bu alanda yapılan yayınların sayısında gözle görülür bir artışın olması, kamu politikası ve politika analizine ilişkin derslerin özellikle Kamu Yönetimi Bölümlerinde daha fazla yer bulması ve konuyla ilgili çalıştay ve sempozyumların düzenlenmesi bu ilginin somut yansımalarıdır. Bu çalışmanın temel sorunsalı da bu noktada ortaya çıkmaktadır: Uzun süredir inceleme alanı olarak fazla ilgi gösterilmeyen kamu politikası ve politika analizine yönelik kamu yönetimi akademik camiasında ve politika yapımcılar nezdinde artan ilginin nedenlerini araştırmak.

İlgili alanyazında genellikle bilim olarak kamu politikası ve politika analizine yaklaşıldığı dikkati çekmektedir. Oysa kamu politikaları bir sosyal bilim dalı olduğu kadar, hatta bazılarına göre ondan daha fazla, bir uygulama alanıdır. Bu çalışmada, yazındaki hâkim eğilimden farklı bir bakış açısıyla bilim (disiplin), meslek ve sanat olarak kamu politikasına yaklaşılmakta ve bu bağlamda Türkiye’de kamu politikası ve politika analizi alanının son yıllardaki gelişme dinamikleri ve nedenleri kapsamlı olarak araştırılmaktadır.

Makalenin ilk bölümünde kamu politikasının meslek, sanat ve disiplin olarak ABD’de gelişimi ve ABD dışındaki farklı ülkelerde yayılma süreci ile bu süreçte etkili olan dinamikler incelenmektedir. İkinci bölümde ise meslek, sanat ve bilim dalı (disiplin) olarak kamu politikasının Türkiye’ye yansımaları araştırılmaktadır. Üçüncü bölümde ise özellikle kamu yönetimi akademisi ve uygulayıcıları açısından Türkiye’de kamu politikası ve politika analizinin son yıllarda gelişmesine neden olan dinamikler incelenerek kamu politikası alanının Türkiye’deki geleceğine ilişkin değerlendirmelerle makale sonlandırılmaktadır.

2. Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikasının Gelişim Serüveni

Kamu politikasının bir bilim mi yoksa bir sanat mı olduğu sorusu oldukça uzun soluklu bir tartışmadır. Aynı bir çalışma alanı olarak kamu politikasının gelişiminin oldukça yeni olduğu düşünülmeyle birlikte, karar alıcılara politika tavsiyesi verme uygulamasının eski bir “sanat” olduğu kabul edilir (Radin, 2000: 11). Eski devletlerdeki politika danışmanlarının yöneticiler (prens, kral, sultan vb.) için yaptıkları danışmanlık faaliyetleri ve yöneticinin bunu da dikkate alarak karar vermesi süreci bir kamu politikası örneği olarak kabul edilebilir.² Ancak yöneticilere yönelik politika danışmanlığı genellikle kapsamlı araştırmalara dayanmadığından ve bilimsel araştırma kurallarına uygun olarak üretilmediğinden günümüz politika çalışmalarına benzememektedir (DeLeon, 2006: 40). Bununla birlikte, tarihin farklı kesitlerindeki farklı toplumlarda genel gözlemleri aşan politika tavsiyelerini içeren ve günümüz politika araştırmalarının temel sorularını kısmen de olsa karşılayan “istisnai çalışmalar” da söz konusudur. Batı bilim dünyasında Platon’un “Devlet” eserinde sunulan politika önerileri ya da Machiavelli’nin “Prens” eserinde politika yapma gücünün nasıl olması gerektiğine ilişkin getirdiği ayrıntılı tanımlamalar nedeniyle bu tür çalışmalara örnek verilebilir (Smith ve Larimer, 2009: 7).

“Sanat” olarak kamu politikası analizi oldukça eski ve hemen hemen bütün toplumlarda görülebilecek bir olgu iken uygulama alanı olarak kamu politikasının gelişimi genellikle 1930’lardan itibaren kamu yönetimine ilişkin verilerin sistematik analizi ile başlatılmaktadır. Bu yıllarda başta ABD olmak üzere sosyal ve ekonomik planlamanın kurumsallaşmasına ilişkin ilk girişimlerde bürokratların takdir yetkisi alanlarının genişlemesiyle birlikte

² Kamu politikası analizinin ortaya çıkışıyla ilgili daha somut bir tarih ve konum veren Dunn’a göre (2005: 34-35), politika analizi, pratik bilginin bilinçli olarak üretildiği noktada ortaya çıkmıştır. Bilinçli olarak politikayla ilgili bilginin üretildiği en eski kayıtlar ise Mezopotamya bölgesinde bulunmaktadır. Örneğin politika analizinin temel unsurlarından biri olan öngörüde bulunma (forecasting), ekinlerin biçilmesi veya savaşın sonuçlarının tahmin edilmesi örneklerinde olduğu gibi tarım, savunma, suçla mücadele gibi politika konularında uygulanmaktaydı. Ancak bu dönemin analistlerinin geleceği tahmin için kullandıkları mistisizm, ritüeller ve büyü; günümüz standartlarında bilimsel kabul edilmemektedir.

politika analizi ve buna ilişkin uygulamalar da yaygınlaşmıştır. 1930'lardan 1960'lara kadar analitik temelli ve karar yönelimli politika analizi ile planlama ve program değerlendirme siyasal liderliğin araçları ve kamu bürokrasisinin rutin fonksiyonları olarak kullanılmıştır (Lynn, 1999: 413). 1930 ekonomik krizinin ardından Keynesyen ekonomi politikalarının etkisiyle birçok ülkede devletin ekonomik ve sosyal alana müdahalesi genişlemiştir. Böylece devletin para, maliye ve istihdam gibi makroekonomik konularda politika üretmesi söz konusu olmuştur. Devlet müdahaleciliği ekonomiyile de sınırlı kalmamış, sosyal hayatta da devletin rolü artmıştır. Böylece toplumun ihtiyaç duyduğu sosyal ve ekonomik programların oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi ihtiyacı genel olarak kamu politikasının ve özelde politika analizinin gelişimini hızlandırmıştır. Hatta Parsons'a göre (2007: 542-543) İngiltere'de 1960'lardan itibaren gelişen politika çalışmaları, iktisattan çok sosyal yönetim çalışmalarına dayanırken, politika analizi ise refah ekonomisinden türemiştir.

Uygulama alanı olarak kamu politikasının kurumsallaşması açısından yaklaşıldığında, ABD'de politikayla ilgili sistematik bilgi üretenler, politikayla ilgili disiplinlerde ve mesleklerde yetişen ilk profesyoneller olmuştur. Woodrow Wilson yönetiminde söz konusu yeni profesyoneller, özellikle I. Dünya Savaşı'nın ardından aktif bir rol oynamaya başlamışlardır. Sosyal bilimcilerin yönetime en yakın olduğu dönem başkan Frank Roosevelt'in "New Deal" programıyla mümkün olmuştur. Bu dönemde kurulan başta "Ulusal Planlama Kurulu" olmak üzere bir dizi yeni kurumda çok sayıda sosyal bilimciye yer verilmiştir (Dunn, 2005: 39-40). Özellikle merkezi planlamanın artan önemi 1930'lardan sonra ABD dışındaki birçok ülkede de analitik politika analizi yöntemlerinin yayılmasında etkili olmuştur. II. Dünya Savaşından sonra gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede kurulan merkezi planlama birimleri, uzun vadeli kalkınma planlarının nicel verilere dayalı olarak hazırlanması; proje, program ve yatırımların ekonomik model ve analizlerle değerlendirilmesi gibi gelişmeleri ortaya çıkarmıştır (bkz. Mayer, 2007: 555; Mathur ve Mathur, 2007: 604).

ABD'de kamu politikası analizinin öneminin artmasında 1960'lardan sonra Planlama Programlama Bütçeleme Sisteminin (PPBS) kamuda kullanılmasının etkisi yadsınamaz. Bu dönemde, PPBS'nin yanında fayda-

maliyet analizi, yöneylem araştırması, sistem analizi ve lineer programlama gibi bir dizi analitik yöntem federal yönetimde kullanılmaya başlanmıştır. Politika analizi amacıyla kurulan birimlerde istihdam edilen ilk analistler yöneylem araştırması, lineer programlama, sistem analizi gibi analitik teknikleri bilen mühendislerden ve iktisatçılardan seçilmiştir. Böylece asli olarak politika formülasyonu aşamasında rol alan ve karar alıcılara yardım etmek için ulaşılabilen tüm veri ve enformasyonun toplanmasına odaklanan yeni bir meslek ortaya çıkmıştır (Radin, 2000). 1960'lı yılların sonuna doğru Dror (1967), tüm idari kurumlarda üst düzeyde politika belirleme pozisyonlarının yanında, resmi olarak üst yöneticilere danışmanlık yapan ve onlarla birlikte çalışan politika analisti kadrolarının oluşturulmasını önermiştir.

Tüm bu gelişmelere rağmen, kamusal sorunların bilimsel yöntemler kullanılarak incelendiği ve çözülmeye çalışıldığı bir alan olarak “kamu politikası çalışmalarının” (public policy studies) 1960'lara kadar tam anlamıyla ortaya çıktığı söylenemez. ABD’de kamu politikasının gelişimi “politika bilimleri” (policy sciences) yaklaşımı etrafında olmuştur. Bu alandaki ilk çalışmalardan birini³ kaleme alan Laswell’e göre (1951: 4) politika bilimleri, bir toplumdaki politika yapım sürecini açıklar veya politika sorunlarına ilişkin rasyonel karar verme amacıyla ihtiyaç duyulan veriyi sağlar. Dolayısıyla politika bilimleri bir yandan sosyal ve psikolojik araştırma yöntemlerini kullanan bir politika biliminin oluşturulması ve ilerletilmesini içerirken, diğer yandan politika yapıcılarının ihtiyacı olan somut bilgi ve yorumların geliştirilmesini ifade eder. Bu nedenle, politika bilimleri (1) politika sürecinin araştırıldığı yöntemleri, (2) politika çalışmasının sonuçlarını ve (3) bilgi ihtiyacına en önemli katkıyı yapan disiplinlerin bulgularını kapsar. DeLeon’a göre (2006: 41), 1950’lerden sonra ABD’de kamu politikası alanında yürütülen çalışmalar, politika bilimlerinin üç temel özelliği öne çıkararak diğer bilim dallarından ayrılmasını amaçlamıştır. Bunlar, politika bi-

³ Laswell politika bilimlerinin ilanını yapmıştır, ancak kamu politikası çalışmaları 1950’li yıllarda bir anda ortaya çıkmamıştır. Nitekim McCool (1995: 1), politika biliminin temellerini 1921 yılında Charles Merriam’ın “politikanın bilimle ya da daha doğrusu inceleme ve araştırmanın modern yöntemleriyle birleşmesi” olarak adlandırmasına ve iki yıl sonra da farklı sosyopolitik problemlerin disiplinlerarası şekilde araştırılmasına uğraşan Sosyal Bilim Araştırma Konseyi’nin (Social Science Research Council) kurulmasına yardım etmesine kadar götürmektedir.

limlerinin *bir probleme dayalı olması*, her politika sorununun özel bir bağlamda ortaya çıkması nedeniyle politika bilimlerinin entelektüel ve pratik yaklaşımları açısından *çok disiplinli olması* ve politika bilimleri yaklaşımlarının açıkça *değere dayalı olmasıdır*.

Kamu politikasının sanat ve zanaat olarak kabul etmenin yanında bir bilim olduğunu da kanıtlamaya çalışan Smith ve Larimer (2009: 5), kamu politikasının tek bir alan olmaktan çok politika çalışmaları alanlarından oluştuğunu belirtmektedir. Bir şemsiye kavram olarak “politika çalışmaları”, birbirinden nispeten ayrı şekilde gelişen politika analizi, politika değerlendirme ve politika süreci alt alanlarını kapsamaktadır. Benzer şekilde Birkland’a göre de (2011: 14), kamu politikası çalışmaları kamu politikası süreci, karşılaştırmalı kamu politikası, kamu politikası analizi ve kamu politikası araştırması olmak üzere dört değişkenden oluşmaktadır. Görüldüğü gibi 1950’lerden itibaren gelişimini sürdüren ABD kamu politikası çalışmaları, bütüncül bir disiplin olmaktan çok parçalı alt çalışma alanlarından oluşan esnek bir yapıya ulaşmıştır. Bu alanlar toplamı içinde, genellenebilir teori veya teoriler oluşturmak ise mümkün olmamıştır.

Kamu politikasının akademi ayağının ortaya çıkması ise, onun disiplin olarak gelişmesinin önünü açmıştır. Özel kuruluşların da teşvikiyle 1967-1970 yılları arasında Harvard, California Üniversitesi, Michigan Üniversitesi gibi bir dizi üniversitede kamu politikası lisansüstü programları kurulmuştur. Bu programların neredeyse tamamı yüksek lisans düzeyinde olup, kamu politikası alanına girecek profesyonellerin yetiştirilmesine odaklanmıştır (Radin, 2000: 24). Söz konusu üniversitelerin öğretim programlarındaki temel yenilik “kamu yönetiminden” “kamu politikasına” doğru yöneliş olmuştur. Bu yeni yöneliş, kamu yöneticisi olmayan politika analistlerinin eğitilmesini ve politikanın biçimlendirdiği ve uygulandığı karmaşık sosyal ve siyasal çevrenin daha iyi anlaşılmasını gerektirmiştir (Allison, 2006: 64). ABD’de ilk zamanlarda politika analiziyle uğraşanlar sadece iktisatçı, planlamacı, sistem analisti, yöneylem araştırmacısı veya istatistikçi gibi pozisyonlarda görev yapmaktayken son otuz yıl içinde “politika analisti” ayrı bir meslek olarak kurumsallaşmıştır. Kamu ve özel sektörde politika analistine benzeyen diğer unvanlar arasında danışman, proje yöneticisi, araştırmacı ve işletme analisti bulunmaktadır. Günümüzde politika analistlerini

ABD dışında da ulusal düzeydeki siyasal ve yönetsel organ ve kuruluşlarda, üniversitelerde, yerel yönetimlerde, özel firmalarda, özel danışmanlık şirketlerinde, kar amacı gütmeyen kuruluşlarda ve uluslararası organizasyonlar içinde bulmak mümkündür. Politika analistlerinden, politika geliştirebilmek için gerekli olan veri ve enformasyonu toplaması, değerlendirmesi ve politika araştırması yaparak alternatif politikaları geliştirmesi beklenmektedir. Bunun yanında analistler, politika seçeneklerini içeren raporlar, yasa veya yönetmelik tasarıları da hazırlamaktadır.

Disiplin olarak kamu politikasının gelişimine ABD dışındaki ülkeler açısından bakıldığında farklı tecrübelerin bulunduğu görülmektedir. Örneğin İngiltere’de (bkz. Parsons, 2007: 543-545) kamu politikası çalışmaları, 1960’lı yıllarda kamu yönetimi öğretimi ve araştırmasından ayrılmaya başlamıştır. 1960’ların ortalarından itibaren İngiliz yazınında kamu yönetiminin (administration) kamu politikası yapımına doğru değişim başlamıştır. 1970-1971 döneminde Loughborough Üniversitesinde ilk kamu politikası dersi verilmiş, 1980’lerde politika araştırmacıları ve kamu yöneticileri arasında politika analizine yönelik ilgi giderek büyümüştür. Gelişen yazında ABD kamu politikası teori ve modellerine sıkça başvurulmuştur. 1980’ler ve 1990’lar boyunca lisans ve lisansüstü dersler ile doktora araştırmaları açısından politika çalışmaları istikrarlı bir gelişme göstermiştir. Politika çalışmaları yükselişe geçtiği 1990’lı yıllarda İngiltere’de ayrı bir akademik alan olarak kabul edilmiştir.

İngiltere örneğinde olduğu gibi, kamu politikası alanının diğer ülkelerde gelişiminde de ABD etkisi oldukça belirgindir. Hollanda ve Almanya’da kamu politikası çalışmalarının gelişmesi, politika kavram ve terminolojisinin yeniden sorgulanmasına yol açmıştır. Hollanda’da politika analizi yerine kullanılan “*beleidsanalyse*” kavramı 1970’lerde tüm kamu politikası alanlarında kamu politika yapımını rasyonelleştirmek için planlı ve sistematik bir çabayı ifade etmekteydi. Ancak 1980’lerin başında aynı isimle anılan bir hükümet programının başarısız olması nedeniyle olumsuz bir çağrışım oluşturmaya başlamıştır. Yine de 1990’ların sonuna doğru *beleidsanalyse* kavramı, kamu sektöründe mali ve performans açısından hesapverebilirliği ifade edecek biçimde yeni bir anlam kazanarak tekrar gündeme gelmiştir (Mayer, 2007: 553). Politika analizinin, Alman akade-

mik geleneğinde “Polizewissenschaft” olarak ifade edilen öncülleri bulunmaktaydı. Ancak bu gelenek, ABD’de politika analizinin önem kazanmasıyla birlikte yeniden keşfedilebilmiştir. Politika analizinin 1960’ların sonu ve 1970’lerin başında Almanya’ya transfer edilmesinin arkasında, hükümet ve bürokrasinin politika yönelimli uzmanlığa duyduğu ihtiyaç bulunmaktadır. 1990’lardan itibaren siyaset bilimcilerin kamu politikası analizine ilgileri artmış ve geç de olsa bir alt bilim dalı olarak kabul edilmiştir (Saretzki, 2007: 587-588).

Diğer taraftan, gelişmekte olan ülkelerde politika analizinin gelişmesi üzerinde ABD etkisi nedeniyle başarısızlık da söz konusudur. Türkiye’deki duruma benzer biçimde, Hindistan sosyal bilimleri içinde de politika analizi ana akım olamamıştır. Bu kapsamdaki çalışmalar iktisat, siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanlarına sıkışmıştır. Kamu yönetimi reformu ve ekonomik kalkınma kapsamında Amerikalı akademisyen ve danışmanların etkisi büyük olmuştur. Politika analizi, beş yıllık kalkınma planlarının oluşturulmasında teknik zorunluluktan kaynaklanmış ve ülke dışından ekonomik kalkınma uzmanlarınca desteklenmiştir. Ancak politika analizi konusunda yerel tarihsel geleneğin olmaması ve politika analizinin uygulama yönüne bakışın yetersiz kalması nedenleriyle Hindistan, politika analizinde hâkim paradigmanın teknokratik ve ekonomik yönelimli bir araştırma ve uygulama alanı olarak kalmasına neden olmuştur. Bu vurgu ise ABD’deki eğilimlerden etkilenen bir kamu yönetiminin kurulması ve gelişmesine neden olmuştur. Bu durum üniversitelerin ilgili bölüm ve enstitülerinin müfredatlarında, bağımsız bir çalışma alanı olarak politika analizine ilgi gösterilmemesiyle sonuçlanmıştır. 1970’lerden sonra çok disiplinli çalışmaların yaygınlaşması ve politika alanındaki katılımcı uygulamalarla birlikte, politika analizi hâkim paradigmanın eleştirisi olarak ortaya çıkmaya başlayabilmiştir (Mathur ve Mathur, 2007: 606-607).

Kamu politikası analizinin akademik bir alan ve bir meslek olarak yayılmasında düşünce kuruluşlarının rolleri üzerinde ayrıca durulması gerekir. Bu kuruluşların ABD kamu politikası yapımında öteden beri önemli bir yer tuttuğu bilinmektedir. Ancak başka ülkelerde de kamu politikası analizinin gelişmesinde düşünce kuruluşlarının ciddi etkileri olmuştur. İngiltere’de iki dünya savaşı arasında kurulan düşünce kuruluşları etnik ayrımcı-

lıkla mücadeleden ulusal sağlık sisteminin kurulmasına kadar birçok alanda politika sürecini etkilemiştir. 1990'lı yıllara gelindiğinde ise düşünce kuruluşları siyasetin aktif bir oyuncusu haline gelmiştir (Parsons, 2006: 540-542). Gelişmekte olan ülkelerde de düşünce kuruluşları politika araştırması ve danışmanlığı açısından aktif kurumlar olmuştur. Hindistan'da son yirmi yılda piyasa yönelimli reformların ve demokratikleşme programının etkisiyle canlanan sivil toplumda hükümet dışı organizasyonlar çocuk işçiliği, engellilerin korunması, kadın hakları, çevre, yargı reformu ve tüketici hakları gibi birçok alanda etkisini hissettirmiştir. Hükümet dışı organizasyonlar, alternatif bir demokratik söylem geliştirme ve alternatif politika analizleri sağlama konusunda başarılı olmuşlardır (Mathur ve Mathur, 2007: 610-512). Güney Kore'de de 1990'ların başında düşünce kuruluşları ve araştırma enstitülerinin ciddi katkılarıyla beraber, politika analizi siyaset bilimi ve kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak kurulabilmiştir (Mo, 2007: 620).

1990'lardan itibaren kamu politikası analizi açısından ABD ve diğer ülkelerde yaşanan değişimin arkasında yeni kamu işletmeciliği ve yönetim akımlarının etkileri yadsınamaz. Özellikle bütçeleme anlayışındaki değişimle beraber performans esaslı bütçeleme sisteminin yayılması, stratejik yönetim yaklaşımının kamu örgütlerinde kullanılmasıyla birlikte politika analizi fonksiyonunun stratejik yönetime eklenmesi, yönetime katılma konusuna ilişkin gelişmelerin de etkisiyle katılımcı ve müzakereci kamu politikası yapımına ilişkin taleplerin artması söz konusu olmuştur. İngiltere tecrübesi incelendiğinde (bkz Parsons, 2007: 548-549), 1998 yılında kurulan Performans ve Yenilik Birimi (Performance and Innovation Unit) stratejik politika yapımına odaklanmış ve kamu yönetiminde stratejik yönetim kapasitesinin geliştirilmesi için çalışmıştır. Bu birime 2002 yılında Başbakanlığa bağlı Strateji Birimi (The Prime Minister's Strategy Unit) eklenmiştir. Stratejik yönetimin politika yapım sürecine eklenmesiyle birlikte sistem analizi, fayda-maliyet analizi, piyasa analizi gibi pozitivist analiz teknikleri karar verme sürecinde yeniden canlanmıştır. Hollanda'da ise (bkz. Mayer, 2007: 562), 1990'lı yıllardan itibaren pozitivist politika analiz tekniklerinin kullanımı devam etmekle birlikte interaktif politika yapımı ve katılımcı politika analizi gelişme göstermiştir. Güney Kore'de de (Mo, 2007: 621) 1990'lardan itibaren kitle iletişim araçları ve internetin gelişme-

siyle birlikte sivil toplumda yaşanan canlanmaya paralel olarak birey-devlet ilişkilerindeki sorunların çözümü için katılımcı yaklaşımlar kullanılmaya başlanmıştır. Uzlaşma konferansı, müzakereci oylama, senaryo çalıştayları ve yurttaş jürileri gibi katılımcı kamu politikası yapımına ilişkin uygulamalar tartışılmış ve hayata geçirilmesi söz konusu olmuştur.

Genel olarak kamu politikasının hem bir disiplin hem de meslek olarak farklı ülkelerdeki gelişme dinamikleri incelendiğinde birkaç çıkarımda bulunmak mümkündür.⁴ *İlk olarak*, tüm dünyada, farklı düzeylerde de olsa, kamu politikası araştırma ve öğretimi kamu otoriteleri, düşünce kuruluşları ve araştırma merkezlerinde giderek yayılmaktadır (Yıldız vd., 2011: 248). Mintrom ve Williams'a (2013: 3) göre kamu politikasının yayılması küresel bir fenomen haline gelmiştir. Kamu kurum ve kuruluşları, uluslararası organizasyonlar, düşünce kuruluşları ve diğer resmi ve resmi olmayan örgütlerin iyi eğitilmiş politika analistleri ve danışmanlara duydukları ihtiyaç arttıkça, üniversitelerin bu alanda lisans ve lisansüstü düzeyde eğitim verme eğilimi de artmaktadır.

İkinci olarak, genelde hem kamu politikasının kökleştiği ülkelerde hem de ayrı bir disiplin olarak kabul edilmese bile siyaset bilimi ve kamu yönetimi akademisyenleri tarafından yoğun olarak çalışıldığı ülkelerde kamu politikası analizinin gelişmesinde az ya da çok, geçici ya da sistematik olarak ABD'de gelişen "politika bilimleri" yaklaşımının etkisi bulunmaktadır. *Üçüncü olarak*, başta ABD olmak üzere incelenen ülkelerin önemli bir kısmında genellikle planlama ve karar alma ile ilgili analitik yöntemlerin özellikle mühendis ve iktisatçılar tarafından kamu politikalarında uygulanmasıyla birlikte kamu politikası analizinin yaygınlaştığı söylenebilir. Bu kapsamda rasyonel karar alma ve politika yapma idealini yansıtan sistem analizi, yöneylem analizi, fayda-maliyet analizi gibi analitik yöntemlerin yayılması da etkili olmuştur. 1990'lardan sonra ise hem genel olarak alanyazında hem de uygulama olarak politika analizinde, pozitivist politika analizi eleştirilmiş ve katılımcı kamu politikası giderek gelişme göstermiştir.

⁴ Bu noktadan itibaren yapılan değerlendirmede, kamu politikasının başta ABD olmak üzere farklı ülkelerde ortaya çıkması ve yayılmasının arkasındaki kuramsal ve ideolojik düzlemde çok, somut olarak uygulama ve politikalar bağlamında kamu politikasının yayılması üzerinde durulduğundan yapılan çıkarımlar da bu sınırlar içinde kalmaktadır.

Dördüncü olarak, incelenen tüm ülkelerde kamu politikasının hem bir meslek hem de bir disiplin olarak gelişmesinde hükümet dışı organizasyonların ve özellikle de düşünce kuruluşlarının yayılması önemli bir faktör olmuştur. Düşünce kuruluşları, siyasetle eklemlenmiş olsa da alternatif politika analizi merkezleri olarak çalışması ve ilgili olduğu alana göre çevre, dış politika, güvenlik, kentleşme gibi alanlarda politika uzmanları ve analistlerin yetişmesine katkıda bulunması nedeniyle önemli bir işlevi yerine getirmiştir. *Beşinci olarak*, örnek olarak incelenen ülkelerde kamu politikası ve politika analizinin üniversite desteğiyle geliştiği söylenebilir. Üniversitelerde sosyal bilim araştırmalarının gelişmesiyle başlayan süreçte kamu politikası ve politika analizine ilişkin derslerin yayılması, lisansüstü programların açılması, bu alanda çalışan akademisyen ve araştırmacıların sayısının artması ve nihai olarak yapılan çalışma ve araştırmaların çoğalması söz konusu olmuştur. Bu kapsamda ABD'ye giden akademisyen ve araştırmacıların ülkelerine döndüklerinde oradaki teori ve modelleri tanıtmaları ve bu alandaki ilk kitapları yazmaları da dikkat çekicidir. Bu çerçevede yazılan kitaplarda da pozitivist politika analizinin ağırlığı fazla olmuştur.⁵

Çalışmanın bundan sonraki bölümünde sanat, meslek ve disiplin olarak kamu politikası analizinin Türkiye'de son yıllardaki gelişme dinamikleri ve niteliği, yukarıda incelenen ülkelerin tecrübeleriyle karşılaştırmalı bir şekilde incelenmektedir. Bu kapsamda özellikle son yıllarda kamu politikasına yönelik artan ilginin nedenleri araştırılmaktadır. Bu nedenle, zaman zaman bazı analizler için tarihsel gelişmelere kronolojik olarak başvurmak gerektiyse de çalışmanın temel odak noktasında son yıllardaki gelişmeler bağlamında kamu politikası alanına yönelik artan ilginin incelenmesi bulunmaktadır.

3. Türkiye'de Sanat, Meslek ve Bilim Olarak Kamu Politikası

Sanat olarak kamu politikası analizine yaklaşıldığında, karar alıcılara politika tavsiyesi sunma veya Wildavsky'nin (1987) tabiriyle "iktidarda olana gerçekleri söyleme" (speaking truth to power) olarak kamu politikasının Türk-İslam yönetim geleneği içinde bulunduğu iddia edilebilir. Eski Türklerde yönetim geleneğinin temel unsurunu oluşturan "kurultay" ve İslami-

⁵ Bu konuda Kore örneği için (Mo, 2007: 619), İsveç örneği içinse (Furubo, 2007: 575) kaynaklarına bakılabilir.

yet'e geçişle birlikte kurumsallaşan "divan" ve "meşveret" geleneği danışma mefhumuna atfedilen önemi yansıtır. Sanat olarak kamu politikasına yaklaşıldığında yönetim geleneğimiz içinde yer alan bu kurumların rolleri yadsınamaz. Örneğin, düzenli bir biçimde ve belli kurallara uyularak toplanan Divan-ı Hümayun'da her türlü devlet meselesi görüşülmekteydi. Devlet yönetiminin her alanında deneyim ve bilgi sahibi kimselerin katıldığı, ayrıca bilim adamlarının da düşünceleri alınmak amacıyla çağrıldıkları meşveret meclisleri ise Divan-ı Hümayun'un güçsüzleşmesi nedeniyle 17. yüzyılın ortalarından itibaren karar alma ve politika oluşturmada giderek belirginleşmişti (Mumcu, 2007: 146-148).

Günümüz kamu politikası analizinin temel konularını ve sorularını karşılayan "istisnai" eserlerin örneklerine Türk-İslam yönetim tarihinde rastlanmaktadır. Düşünürler, bilim adamları ve yöneticilerin danışmanları, zamanının hükümdarları ve beylerine yazdıkları "risale" ve "name"lerle devlet yönetiminde onlara yol göstermiş ve öğütler vermiştir. Karahanlılar Devleti'nde vezirlik yapan Yusuf Has Hacib tarafından 1069-1070 tarihleri arasında Türkçe olarak kaleme alınan "Kutadgu Bilig"; Selçuklu Devleti'nde vezir olan Nizam'ül Mülk'ün 1077-1078 tarihlerinde Sultan Melikşah'a sunduğu "Siyasetname"; Osmanlı Devleti'nde Kâtip Çelebi tarafından yazılan "Bozuklukların Düzeltmesinde Tutulacak Yollar" ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa tarafından kaleme alınan "Devlet Adamlarına Öğütler" bu tür istisnai eserlerin başında gelmektedir (Eryılmaz, 2012: 62-71). Risale ve name türü eserlerde hükümdar ve diğer devlet adamlarının görev ve sorumlulukları, devlet yönetimine ilişkin öğütler, yönetimde adaletin sağlanmasının önemi, yönetim danışmanlarının önemi gibi kamu politikası sorunları kapsamlı olarak ele alınmaktadır. Söz konusu eserlerde ağırlıklı olarak deneyime, tarih ve coğrafi karşılaştırmaya dayalı nitel analizlere yer verilmiştir⁶ (Yıldız, 2011).

⁶ Kâtip Çelebi tarafından 1627 yılında kaleme alınan risalede, diğerlerinden farklı olarak, nicel verilere dayalı bir şekilde asker ve hazineye ilişkin analizler yapılmıştır. Kâtip Çelebi (1982: 27), asker sayısındaki artışın bütçeye getirdiği yük arasındaki ilişkiyi analiz etmiş, asker sayısının belli bir oranda tutulmasının zor olduğu, ancak maaşların fazlalığı konusunda önlemlerin alınması gerektiği sonucuna varmıştır. Ayrıca 1564 yılından itibaren bütçedeki gelir ve harca oranlarını ortaya koyarak gündün güne harcamaların arttığını rakamlarla tespit etmiş ve sürdürülebilir bir şekilde gelirin artırılıp giderin azaltılmasının yolunu bulmanın zor olduğunu belirterek, durumun düzeltilmesi için rahatlatma imkânı yaratılması gerektiğini belirtmiştir.

Politika danışmanlığı, modern Türk kamu yönetimi sisteminde öteden beri yönetimin kurmay fonksiyonları içinde değerlendirilmekte ve kurmay memurları, müşavir, danışman ve uzman gibi kadrolarda bulunan personel tarafından yerine getirilmektedir. Uzman kişilerden oluşan kurmay personelin görevi genellikle yöneticilerin karar organlarının ve yürütme birimlerinin zaman ayıramadıkları ya da yeterli bilgiye sahip olmadıkları konularda onlara danışmanlık hizmeti sunmaktır (Eryılmaz, 2012: 111). Söz konusu personel, karar alıcıların ihtiyaç duyduğu konularla ilgili veri toplamak, bunları analiz etmek, yorumlamak ve raporlamak, politika önerileri geliştirmek gibi fonksiyonları yerine getirmektedir. Kurmay personel Cumhurbaşkanlığı, başbakanlık, bakanlıklar ve yasama organı dışında, silahlı kuvvetler, yerel yönetimler ve üst kurullar gibi kamu yönetiminin diğer kurum ve kuruluşlarında da görev yapmaktadır.

Üst düzey yöneticilere politika danışmanlığı hizmeti veren kadroların büyük bir kısmı 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun (DMK) 59. maddesinde “İstisnai memuriyet” olarak düzenlenmiştir⁷. DMK’nın 59. maddesinde düzenlenen ve politika danışmanlığı fonksiyonunu yerine getirmesi beklenen birim ve kadrolar arasında çeşitli kurum ve kuruluşların hukuk müşavirliği, basın müşavirliği, daire başkanlığı, genel sekreterlik birimleri ile hukuk müşaviri, daire başkanı, uzman, uzman yardımcısı, basın müşaviri gibi kadrolar bulunmaktadır. Ancak İstisnai memuriyet kadroları, unvan ve kadro sayısı açısından sürekli artması nedeniyle amacından uzaklaşmış ve genellikle kolay bir şekilde memur olmanın yolu haline gelmiştir. Söz konusu kadrolara çok kısa sürelerle atama yapıldığı, atanmaların görevlerinde uzun süre kalmadan başka kurumlara nakil oldukları görülmektedir (Kocaman, 2007: 66; Ünlü, 10.02.2013). İstisnai memuriyet kapsamındaki da-

⁷ İstisnai memuriyetin özelliği, bu kadrolara yapılacak atamalarda kurum yöneticilerine geniş takdir yetkisinin bırakılmış olmasıdır. Çünkü 59. maddede belirtilen memurluklara yapılacak atamalarda merkezi sınav sistemine tabi olmadan siyasi atamalar yapılabilmektedir. Bu memurluklara atanabilmek için Devlet Memurları Kanununda belirtilen memur atamalarında geçerli olan genel şartları taşımak yeterlidir. İstisnai memuriyet uygulamasının kapsamı DMK’nın kabul edildiği 1965 yılından itibaren sürekli olarak genişletilmiştir. Son olarak, 2011 yılında bakanlıkların kuruluş, teşkilatlanma ve görev esaslarını düzenleyen 3046 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede yapılan değişiklikle ihdas edilen “bakan yardımcılığı” istisnai memuriyet olarak düzenlenmiştir.

nışmanlık görevini yerine getiren kadroların da bu durumdan müstesna olmadığı söylenebilir. Nitekim Başbakanlık ve bakanlıklarda çok sayıda müşavirlik kadrosunun bulunması, siyasi iktidarların görevden aldıkları yöneticiler için eşdeğer kadro ve özel deyimıyla “kızak yeri” bulma isteğiyle açıklanmaktadır (Bozkurt vd., 2008: 60; Eryılmaz, 2012: 385). Benzer şekilde, görevli olduğu birim veya kurumun görev ve hizmetleriyle ilgili araştırma, inceleme yapmak ve bu konuları değerlendirerek sorunlara çözüm yollarını belirlemek, rapor yazmak, araştırma programları hazırlamak ve danışmanlık yapmak gibi politika danışmanlığı ve analizi görevlerini yerine getirmesi beklenen “araştırmacı” kadroları ise özelleştirmeler sonucunda istihdam fazlası durumuna gelmiş memurların diğer kamu kurumlarına naklen atanmalarında kullanılmak üzere yaygınlaştırılmış bir kadrodur (Özkal Sayan ve Güneşer Demirci, 2012: 201-203).

Yıldız (2011) Türkiye’de danışmanlık kurumunun temel özellikleri olarak üç çıkarımda bulunmaktadır. İlk olarak danışmanlık, teknik bir alan olmaktan çok siyasi bir kurum veya makam şeklinde algılandığından eğitim, bilgi ve deneyim paylaşımından çok siyasi ve kişisel sadakatin ödüllendirildiği bir alan görünümündedir. İkincisi danışmanlığın bilgi ve uzmanlığa dayalı profesyonel bir meslek olarak düşünülmemesi nedeniyle danışmanların atanmasında, ilgili politika alanında uzmanlık ve deneyimden çok akrabalık, hemşehrilik ve arkadaşlık gibi birincil bağlar belirleyici olmaktadır. Yıldız’ın üçüncü tespiti ise karar vericilerin, genellikle, bilgi ve deneyim edinecekleri değil, onların yaptıkları ve söylediklerini onaylayan ve yücelten danışmanlar aramalarıdır. Politika danışmanlığıyla ilgili atama usullerinden, açık görev tanımlarının olmamasından, atanmalarında bilgi ve uzmanlık kriterlerine yeterince önem verilmemesi gibi sorunlar Türkiye’de danışmanlığın kurumsallaşarak profesyonel bir meslek haline gelmesini engellemektedir.

Meslek olarak politika danışmanlığına ilişkin buraya kadar yapılan açıklamalardan Türkiye’de danışmanlığın yerinde kullanılmadığı anlaşılmaktadır. Asıl fonksiyonu politika analizi yapma, politika tasarıları yapma ve politika önerileri geliştirme olması gereken birim veya kadrolar sıklıkla kurumlarda seçimle gelen yeni yöneticinin çalışmak istemediği kamu görevlileri için veya yeni yönetimden bir makam bekleyen kimseler için bir tür bekleme yeri, özelleştirme sonucunda açıkta kalan üst düzey kamu görevlileri için geçici

görev yeri, sorunlu personel için sürgün yeri ya da emekliliğini bekleyen üst düzey bürokratlar için yeni bir görev yeri olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye’de kamu politikası analizinin karar alma süreçlerinde kullanılması bakımından nicel veya nitel araştırma yöntemlerine dayanan çalışmaların sayısı az olmakla birlikte Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA) tarafından 2005 yılında yayınlanan bir araştırma bazı ipuçları sunmaktadır. Siyaset, bürokrasi, sivil toplum ve medya mensupları arasından 52 kişiyle derinlemesine mülakat yöntemine dayalı olarak yapılan araştırma sonuçlarına göre (TÜBA, 2005: 19-20), Türkiye’de belli bir sistematığe oturan, ayrıntılandırılmış ve kurumsallaşmış politika yapma ve uygulama süreçleri oldukça yetersizdir. Politika geliştirme süreçlerinde bilimsel araştırmalardan çok kişisel gözlem ve deneyim öne çıkmakta; ideoloji, zaman ve parasal olanaklar gibi kısıtlar nedeniyle bilimsel bilginin kullanılmasına nadiren başvurulmaktadır. Ayrıca karar alıcılar ve bürokratlar, Devlet Planlama Teşkilatı ve Türkiye İstatistik Kurumu’nun çalışmalarından yararlanmakla birlikte politika yapma, uygulama ve değerlendirme süreçlerinde bu kurumlarla koordineli biçimde çalışmamaktadır. Bilimsel araştırmalara uygulama aşamasında ihtiyaç duyulmakla birlikte, burada da kapsamlı araştırmalar yapmaktan çok sistematik olmayan biçimde uzman görüşü alınması tercih edilmektedir.

Uygulama ve meslek olarak kamu politikası bir tarafa, “çalışma alanı” olarak da kamu politikasının Türkiye’de yakın zamana kadar gelişme göstermediği genel olarak kabul edilmektedir. Akdoğan’a göre (2011: 80), kamu politikası analizi ile yakından ilişkili bilim dallarından olan kamu yönetimi alanında ağırlıklı olarak örgüt, personel sistemi, idari yapılanma gibi konular çalışılmış; kamu politikası ve politika analizi hiçbir zaman odak noktasında olmamıştır. Robins (2009) ise Türkiye’de dış politika yapımı ve ekonomi yönetimine ilişkin çalışmalar 1980’lerin sonundan itibaren genişlese de yönetimin diğer alanlarında sistematik politika yapımı ve uygulanmasına ilişkin akademik çalışmaların yayılmadığını belirtmektedir. Sistematik politika sadece devletin doğasına ilişkin çalışmalar ve seçim sonuçları ve siyasi partilerin performansları ile demokratik sürece ilişkin ampirik araştırmalarla sınırlı kalmıştır. Türkiye’de kamu politikası yapımına ilişkin akademik araştırmanın yetersizliği, önemli politika alanlarının yeterince anlaşılamamasına neden olmuştur.

Cumhuriyet tarihi boyunca kamu politikası analizinin gelişmesi için bazı fırsat pencereleri açılmış olsa da çeşitli nedenlerle bu fırsatlardan yeteri kadar yararlanılamamıştır. Bu fırsatlar arasında 1924 yılında John Dewey'in Türkiye'ye gelmesi, 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kurulması,⁸ 1960'lardan itibaren sosyal bilim araştırmalarının gelişmesi ve yöneylem araştırmalarındaki ilerlemelerle birlikte 1975 yılında Yöneylem Araştırma Derneği'nin kurulması sayılabilir (Akdoğan, 2012). Kaçırılan fırsatlar bir kenara, sadece bilim olarak değil meslek olarak da kamu politikası çalışmalarının gelişmesi için yakın zamanda yeni fırsat pencerelerinin açıldığı söylenebilir. Bu yeni dönemde açılan fırsat pencerelerini öncekilerden ayıran önemli farklılıklar da bulunmaktadır. Peki, son yıllarda akademisyenler ve uygulamacıların kamu politikasına yönelik artan ilgisinin arkasında yatan dinamikler neler olabilir ya da başka bir ifadeyle ortaya çıkan yeni fırsat pencereleri nasıl değerlendirilebilir?

4. Kamu Politikasının Türkiye'de 2000'lerden Sonra Yayılma Nedenleri

Buraya kadarki açıklamalardan ve daha önce incelenen ülkelerin tecrübelerinden, Türkiye'de genel olarak kamu politikası ve özelde politika analizinin bir çalışma alanı, meslek veya uygulama alanı olarak 2000'li yıllara kadar gelişme göstermediği ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, son yıllarda sadece bir çalışma alanı olarak değil meslek ve uygulama alanı olarak da kamu politikasının öneminin artmasında üniversitelerin ve akademinin bu alana yönelmesi, kamu yönetiminde kimlik bunalımı tartışmalarına yeni bir açılım getirme potansiyelinin bulunması, son yıllarda gerçekleştirilen kamu

⁸ Kuruluş kanunu DPT'ye uzun vadeli planlar hazırlama ve planların uygulanmasını takip etme dışında araştırma, destek olma ve danışmanlık yapma gibi işlevler de vermiştir. Bu dönemde yurtdışında eğitim görmüş ve nicel planlama tekniklerini bilen uzmanların DPT'de istihdam edilmesiyle birlikte planlamada matematiksel modeller ve açıklamaların kullanımı yaygınlaşmıştır. DPT, 1960'lardan itibaren çeşitli toplum bilimlerini içerecek biçimde alan araştırmaları konusunda bir merkez haline gelmiştir (Eğribel ve Kaçmazoğlu, 2009: 105-106). DPT'nin kurulmasıyla birlikte politika analizinde kullanılan analitik yöntemlerin kamusal sorunlara uygulanması meselesi kurumsallaşmakla kalmamış, bunun da ötesinde bilimsel yöntemlere dayalı olarak yapılan objektif planlarla ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanabileceğine duyulan inanç da pekişmiştir.

yönetimi reformlarının ortaya çıkardığı kurumsal yapının uzmanlık olarak kamu politikası analizine duyulan ihtiyacı öne çıkarması ve 2000’li yıllarla birlikte düşünce kuruluşları, sivil toplum örgütleri, özel sektör kuruluşları gibi resmi olmayan aktörlerin politika sürecindeki rollerinde yaşanan genişlemenin önemli olduğu anlaşılmaktadır. Belirtmek gerekir ki bu listeye daha farklı faktörleri ekleyerek listeyi genişletmek mümkündür.

4.1. Üniversitelerin ve Akademinin Kamu Politikalarına Yönelik Artan İlgi

Türkiye’de üniversitelerde kamu politikası ve politika analizine özgü derslere verilen önem 2000’li yıllara kadar gözle görülür bir gelişme göstermemiştir. Çevik’e göre (1998) Türkiye’de 1990’ların sonuna doğru sadece kentleşme, çevre, konut ve maliye politikası ile sosyal politika Kamu Yönetimi Bölümlerinin ders planlarında ayrı bir ders olarak yer bulmaktaydı. Lisans düzeyinde ilk kamu politikası dersi ise Orta Doğu Teknik Üniversitesi’nin (ODTÜ) Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde 1990’larda başlamıştır. Aynı dönemde Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nde (TODAİE) yüksek lisans düzeyinde bir ders önerilmiştir (Yıldız vd., 2011: 352). 2005 yılında Türkiye’de üniversitelerin Kamu Yönetimi Bölümlerinin ders planları üzerinden yapılan bir içerik analizinde, kamu politikası kapsamında yürütülen derslerin en fazla kentleşme ve konut sorunları, çevre yönetimi ve sorunları, sosyal politika ve maliye politikası alanlarında yoğunlaştığı tespit edilmiştir. Ayrıca 1990’larda müstakil olarak kamu politikasına ilişkin 2 ayrı üniversitede sadece 2 ders yürütülmekteyken, 2005 yılına gelindiğinde 10 ayrı üniversitenin Kamu Yönetimi Bölümlerinde lisans veya lisansüstü düzeyde kamu politikası analizi, kamu politikası süreci, karşılaştırmalı kamu politikası gibi isimler altında 15 ders verildiği belirlenmiştir (Orhan, 2007: 301-302).

Yukarıdaki verilerden yola çıkıldığında Türkiye’de üniversitelerin özellikle Kamu Yönetimi Bölümlerinde lisans ve/veya lisansüstü düzeyde kamu politikası derslerinin verilmesi konusunda esas artışın 2000’li yıllarda söz konusu olduğu görülmektedir. Yıldız ve diğerlerine göre (2011: 352) bu gelişmenin arkasında birkaç etmen bulunmaktadır. Birincisi Türkiye’den yurtdışına giden ve özellikle ABD ve Avrupa üniversitelerinden yüksek li-

sans ve/veya doktora derecelerini alan akademisyenler kamu politikasının transferinde önemli bir rol oynamıştır. İkinci etmen ise bir yıl ve daha kısa süreli araştırma ziyaretini ABD ve Avrupa ülkelerinde geçiren akademisyenlerin Türkiye'ye döndüklerinde kamu politikası ve politika analizi derslerini ders programlarına eklemeleridir. Üçüncüsü, Türkiye'de son yıllarda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının analizinde kamu politikası perspektifinin açıklayıcı bir araç olduğuna duyulan inancın akademisyenler arasında artması söz konusudur. Ayrıca lisans ve/veya lisansüstü seviyede kamu politikası derslerini Türkiye'de alan öğrenciler ya da Erasmus, Sokrates gibi öğrenci değişim programlarından yararlanarak Avrupa ülkelerinde bu tür dersleri alan öğrencilerde oluşan farkındalık da 2000'li yıllarda kamu politikası derslerinin üniversitelerde yayılmasında etkili olmuştur.

Türkiye'de son yıllarda kamu politikası alanındaki gelişmelerin arkasındaki nedenlerden biri de çeşitli üniversiteler bünyesinde kurulan kamu politikası ve politika sorunlarına yönelik çalışmalar yürüten araştırma merkezlerinin giderek çoğalmasındır. Bu kapsamdaki araştırma merkezleri dış politika, sosyal politika, kentleşme politikası, sağlık politikası gibi çeşitli politika sorunlarına yönelik ampirik araştırmalar yapmakta, seminer, çalıştay, sempozyum gibi faaliyetlerle kamu politikası alanına katkı sağlamaktadır. Sabancı Üniversitesi bünyesinde kurulan "İstanbul Politikalar Merkezi" (IPC), ODTÜ bünyesinde bulunan "Kamu Politikaları ve Kentsel Araştırmalar Merkezi" (KAPKA) ve Bilkent Üniversitesindeki "Toplum ve Politika Araştırmaları Merkezi" bu tür araştırma merkezlerine örnek verilebilir.

2000'li yıllardan önce Türkiye'de kamu politikası yazını incelendiğinde çeşitli model, yaklaşım ve kuramlarla Türk siyasal ve yönetsel hayatını açıklamaya yönelik çalışmaların (bkz. Heper, 1974; Mardin, 1973; Oktay, 1997) yanında, özellikle ABD yazınına ilişkin makalelerin çevrilmesi yoluyla yapılan derleme çalışmalarının (bkz. Saybaşıllı, 1999) bulunduğu görülmektedir. 2000'li yıllarla birlikte kamu politikası ve politika analizi alanının bilinirliği artmış, bu alanda çalışan akademisyenler ve üretilen akademik bilgede nicel ve nitel olarak yükseliş yaşanmıştır. Bununla birlikte, son yıllarda gelişmekte olan kamu politikası yazını incelendiğinde çalışmaların önemli bir kısmının özellikle ABD odaklı kamu politikası model ve yaklaşımların betimleyici bir yöntemle tanıtılması ve tartışılmasına odak-

landığı (bkz. Altunok ve Metin, 2003; Demir, 2011; Kaptı, 2011; Karkın, 2012; Çelik, 2010); bir kısmının ise yine ABD kaynaklı politika analiz modelleri ile Türkiye’deki çeşitli kamusal sorunların analizine çalıştığı görülmektedir (bkz. Semiz, 2009; Kayıkcı, 2003; Tunç, 2008).

Türkiye’de kamu politikasına ilişkin akademik bilgi üretimi sadece makale ve kitap gibi çalışmalarla sınırlı kalmamaktadır. 2009 yılından itibaren toplanmaya başlayan “Kamu Politikası Çalıştayı” bu alanda çalışan akademisyenleri bir araya getirmesi, oluşturulan ağ ve internet sitesi aracılığıyla bilgi paylaşımının sürekli hale gelmesi ve gelişmekte olan kamu politikası yazınına yaptığı katkı bakımından önemli bir girişimdir. Ayrıca 2012 yılında gerçekleştirilen ve onuncusu düzenlenen Kamu Yönetimi Forumu’nun ana teması olarak “Kamu Politikalarında Dönüşüm”ün seçilmesi de özellikle kamu yönetimi akademik camiasının kamu politikası alanına yönelik artan ilgisini göstermesi bakımından üzerinde durulmalıdır. Akademiye yaşanan tüm bu gelişmelere rağmen henüz kamu politikasına özgü sayılabilecek sadece tek bir ders kitabının bulunması (Çevik ve Demirci, 2008; 2012), alana özgü bir akademik derginin bulunmaması ve yapılan çalışmaların da Türkiye bağlamına yeterince uyarlanamaması gibi disiplinler sorunların devam ettiği görülmektedir. Ayrıca henüz üniversitelerde kamu politikasına ilişkin müstakil bir lisans veya lisansüstü programın açılmamış ve özellikle kamu yönetimi bölümlerinde kamu politikası bilim dalının kurulmamış olması disiplinin akademi ayağının gelişimini yetersiz kılmaktadır.

Akademiye kamu politikasına yönelik canlanan ilgiye rağmen, Türkiye’de bilimsel bilginin politika yapım sürecinde sınırlı biçimde kullanılması, kamu politikası alanının gelişmesinin önündeki engellerden birini oluşturmaktadır. Akademisyenler ile resmi politika yapımcılar (özellikle bürokratlar ve siyasilere) arasındaki kopukluk 2000’li yıllardan öncesine göre nispeten daha az olmasına rağmen önemini sürdürmektedir. 2005 yılında yürütülen bir araştırmanın bulguları akademisyenler ile politika yapımcılar arasındaki kopukluğun nedenleri hakkında bazı ipuçları vermektedir. Araştırma bulgularına göre akademisyenler dışındaki çevrelere göre söz konusu kopukluk bilimsel araştırmaların çözümleyici ve yol gösterici olmaktan çok betimleyici olmasından, araştırmalara ulaşmadaki zorluklardan, araştırmaların toplandığı veri depolarının azlığından, akademisyenlerle bir araya ge-

linecek ortak zeminin yetersizliğinden ve bilim dilinin anlaşılması konusundaki sıkıntılardan kaynaklanmaktadır. Akademisyenlere göre ise politika yapıcılarının bilimsel çalışmalardan yeterince yararlanamamasının nedenleri arasında devlet kurumlarında politikaların sürekliliğinin bulunmaması, politikaların her değişen yöneticiyle değişebilmesi, kurumların araştırma yaptırma veya araştırmaları destekleme konusunda mevzuat engellerine takılması, birlikte çalışma ve ortak hareket etme kültürünün olmaması, üretilen bilimsel çalışmaların nicel ve nitel açıdan yetersiz olması gösterilmektedir (TÜBA, 2005: 31-34). Akademi açısından belirtilen eleştirilere rağmen Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK) ve üniversitelerin sosyal bilimlere verdiği destekteki artışla birlikte bu alanda üretilen bilginin nicelik ve nitelik olarak artmakta olduğu söylenebilir. Nitekim, TÜBİTAK 1997 yılına kadar sosyal ve beşeri bilimleri destek kapsamına almamıştır. İlk kez 1997 yılında “Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Destekleme Kurulu”nun kurulmasıyla birlikte, 1999 yılından itibaren sosyal ve beşeri bilimlere ilişkin projeler desteklenmeye başlanmıştır. Ancak geçen zaman içinde çok az projenin onaylanması nedeniyle, 2005 yılında “Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Grubu” (SOBAG) oluşturulmuş ve sosyal bilimlerin temel alanları, temel bilimler kapsamına alınarak diğer dallarda verilen burs ve desteklerin sosyal ve beşeri bilimlerde de verilmesi mümkün hale gelmiştir. Bu tarihten itibaren önerilen ve kabul edilen sosyal bilim projelerinin sayısı sürekli bir biçimde artış göstermiştir. Bu kapsamda tamamlanan projelerin ağırlıklı olarak sosyoloji, iktisat, psikoloji, eğitim, işletme, şehir ve bölge planlama ile siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanlarında olduğu görülmektedir (SOBAG, 2008).

Türkiye’de genel olarak üniversitelerin ve özelde kamu yönetimi bölümleri ile bu alandaki öğrencilerin kamu politikasına olan ilgisini artıran gelişmelerden biri de Kamu Personeli Seçme Sınavı’nda (KPSS) “Kamu Yönetimi” uzmanlık alanındaki konular arasına 2012 yılında ilk defa kamu politikası konularının eklenmesidir. Nitekim bu gelişme, kamu politikası ve politika analizi derslerinin üniversitelerin kamu yönetimi bölümlerinin lisans programlarında zorunlu veya seçmeli ders olarak eklenmesinde etkili olmaktadır.

2000’lerden öncesiyile karşılaştırıldığında Türkiye’de kamu politikasının ayrı bir disiplin olarak gelişmesinin önündeki en önemli engellerden biri

olarak, bu alana yönelik akademi ilgisinin yetersiz kalması gösterilebilir. Akademinin ilgisizliği bu alanda üretilen uzmanlık bilgisinin sınırlı kalmasına yol açmıştır. Ancak son yıllarda bu eğilimin yukarıda bahsedilen eksikliklerine rağmen tersine döndüğü görülmektedir.

4.2. Kamu Yönetiminin Kimlik Krizi ve Bir Çıkış Yolu Olarak Kamu Politikaları

Kamu yönetimi disiplinin genel olarak kuramsal düzlemde ve Türkiye bağlamı içinde bir kimlik krizi içinde olduğu tartışmaları uzunca bir süredir devam etmektedir. Ayman Güler'e göre (2011), Türkiye'de kamu yönetiminin alanı ve konusu üzerinde uzlaşmadan söz etmek oldukça zordur. Kamu yönetiminin alanının ne olduğuna ilişkin literatürde devlet, kamu örgütleri ve bürokrasi olmak üzere üç farklı yaklaşım bulunmaktadır.⁹

Türkiye'de kamu yönetimi alanyazınıyla ilgili yapılan araştırmalarda, kamu yönetiminin yöntemi ve konusuna ilişkin genel çıkarımlarda bulunmak mümkündür. Yöntem açısından yaklaşıldığında çalışmaların ağırlıklı olarak tanımlayıcı, büyük ölçüde ikincil kaynaklara dayalı olarak yürütüldüğü, nicel araştırmaların oranının oldukça düşük kaldığı anlaşılmaktadır (Katrinli vd, 1995; Berkman, 1995). Konu itibarıyla alanyazına bakıldığında ise yönetimin yasal-yapısal yönlerini inceleyen çalışmalar ile örgütsel davranış ve personel yönetimi de dâhil olmak üzere yönetim ve organizasyon alanına yönelik çalışmalar öne çıkmaktadır (Özen, 1995). Berkman'a göre (1995: 54) bunun arkasındaki neden ise Türkiye'de toplum bilimlerinin genel olarak olguların ne olduğu değil, ne olması gerektiği üzerinde durması ve bunun da üniversitelerde ve akademisyenlerde görgül araştırma geleneği yerine normatif yaklaşım geleneğini güçlendirmesidir. Ayrıca Fransız yönetim modelinin örnek alınması, kamu yönetimi disiplininin yasal-yapısal ağırlıklı olması ve idare hukukuyla özdeşleştirilmesi sonucunu doğurmuştur.

Alanyazında hâkim olan ve kamu yönetimini dar kurumsal ve işletmeci kalıplar içine sıkışmasına yol açan yasal-yapısal temelli ve yönetim-organizasyon konularına dayalı yaklaşım, kamu yönetiminin sosyo-kültürel ve siyasal düzlemlerde tartışılması ve incelenmesini engellemektedir. Ka-

⁹ Türkiye'de son yıllardaki eğilim incelendiğinde yukarıdaki üç yaklaşıma bir de kamu politikası ve politika analizini eklemek gerekli görülmektedir.

mu politikası çalışmaları, kamu yönetiminin sıkıştığı bu alandan kurtularak bakış açısını genişletmesine katkı sağlama potansiyeline sahiptir. Kamu politikası, her şeyden önce sadece dar anlamda yürütmenin idari kanadını oluşturan kamu bürokrasisini kapsamamakta, bunun da ötesinde politika oluşturma sürecinde yer alan ilgili tüm siyasal ve toplumsal aktörlere odaklanmaktadır. Kamu politikaları, kamu otoritelerinin çeşitli kamusal sorunların çözülmesi için harekete geçmeleri veya hareketsiz kalmaları olarak tanımlandığında kamu yönetiminin inceleme alanıyla ilgili sağlayacağı katkı daha iyi anlaşılmaktadır. Bu noktada, Türkiye’de kamu yönetiminin çalışma alanı ve nesnesinin belirlenmesi noktasında yeni bir açılım olarak kamu politikasının önemi kabul edilmiş görülmektedir. Ayman Güler’e göre (2011: 33), “[M]oda terimler militanlık görevleri bittikçe kaybolacak, ama ‘kamu politikası’ bir çalışma alanı olarak kalacaktır”.

Kamu politikası çalışmalarının doğasında yer alan sanat mı, meslek mi yoksa bilim dalı mı tartışmaları ya da kamu politikasının siyaset biliminin bir alt bilim dalı mı yoksa ayrı bir disiplin mi olup olmadığı noktasındaki belirsizlik kamu politikasının Türkiye’de kamu yönetimine eklenme sürecinde daha fazla itina ve dikkatin gösterilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu alanın Ayman Güler’in (2011: 33) belirttiği gibi, Türkiye’de aktarma yoluyla yabancı öğretim üyeleri eliyle kurulan kamu yönetimi alanından farklı olarak, bu alanda çalışan akademisyenlerin gönüllü aktarımıyla gelişmesi ve daha başlangıçta bu alanın tartışılmaya açılmış olması önemli bir avantaj sağlamaktadır.

4.3. Türkiye’de Son Yıllarda Yürütülen Kamu Yönetimi Reformlarının Etkileri

2000’li yıllarla birlikte Türkiye’de kamu yönetimi reformları yeni bir ivme kazanmıştır. Reformlar kapsamında hayata geçirilen uygulamalar, Türkiye’de kamu yönetiminin açıklık ve saydamlık ilkeleri etrafında yeniden örgütlenmesine imkan vermektedir. Bu kapsamda, 9.10.2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile herkesin bilgi edinme hakkı yasal sınırları saklı kalmak kaydıyla kabul edilmiş, 2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile bilgi edinme hakkı anayasal bir hak haline gelmiş, 10.12.2003 tarihli Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali say-

damlık (md.7) ve hesap verme sorumluluğu (md.8) ilkeleri uygulanmaya başlanmış ve 2004 yılından itibaren girilen yerel yönetim reformu kapsamında da yerel yönetimlerde açıklık ve saydamlığı destekleyecek düzenlemeler kabul edilmiştir. Bilgi edinme hakkı ve yönetimde açıklık uygulamalarının yaygınlaşması konusunda vatandaşların ilgisi giderek artmış, bu konularda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının rolleri genişlemiştir. Nitekim 2008 yılında TESEV tarafından yapılan bir araştırmada vatandaş olarak bilgi talep etme hakkının olması gerektiğini düşünenlerin %91,2 gibi yüksek bir orana ulaşması, bilgi edinme hakkının bireyler tarafından vazgeçilmez bir hak olarak algılandığını göstermektedir (Adaman vd, 2008). Tüm bu gelişmelerin kamu politikaları açısından önemi ise, açıklık, saydamlık ve bilgi edinme hakkı uygulamalarının kamu politikalarını vatandaşlar, sivil toplum ve özel sektör gibi resmi olmayan politika aktörleri nezdinde daha görünür hale getirmesidir. Özellikle son yıllarda gelişen sivil toplum kuruluşları ile çevre, enerji, kadın hakları gibi toplumsal sorunlar karşısında yükselen toplumsal hareketlerin kamu politikası yapımını etkileme kapasitelerindeki artış dikkat çekicidir.

Meslek olarak kamu politikası analizinin profesyonelleşmesi sürecinde 1978 yılında yürürlüğe giren bir yönetmelikle kurulan Araştırma-Planlama-Koordinasyon (kısaca APK) birimlerinin önemli bir adım olduğu söylenebilir. Kamu idarelerinde oluşturulan APK'lara sosyal bilim araştırmalarını destekleme, politika önerileri geliştirme ve yöneticilere danışmanlık yapma fonksiyonları verilmiştir. Ancak bu birimler kuruluşundan itibaren bürokraside istenmeyen personelin görevlendirildiği, uzman kadroları bu alanda yetişmiş araştırmacı ve planlamacılar çok başka birimlerde hizmetine gerek duyulmayan personel tarafından doldurulduğu bir tür "kızak" yeri olarak gelişmiştir (Gökçe, 1995: 26). Bu nedenle politika analizi mesleğinin kurumsallaşmasına katkı sağlaması beklenen bu birimler de etkili bir şekilde çalışmamıştır. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla birlikte APK'lar yerini mali hizmet birimlerine bırakmıştır. 5018 sayılı Kanunda 2005¹⁰ yılında yapılan değişikliğin ardından mali hizmetler birimlerinin görevleri "Strateji Geliştirme Birimle-

¹⁰ 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması hakkında Kanun.

rine” aktarılmıştır. Yasal görevleri incelendiğinde kamu idarelerinde kurulan strateji geliştirme birimlerine idari ve mali görevlerinin yanında politika danışmanlığı, politika geliştirme ve politika analizi yapma fonksiyonları da verilmiştir. Böylece strateji geliştirme birimlerinin, kamu idarelerinde politika yapımının hemen hemen tüm aşamalarında aktif rollere sahip olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu birimler, *politika danışmanlığı* işlevini mali konularla ilgili mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak şeklinde yerine getirmektedirler. *Politika analizi* kapsamında ise risk analizi, performans ölçümü, GZFT analizi, kapasite ölçümü, hizmet etkinliği ve memnuniyeti ölçümü gibi nicel ve nitel analiz yöntemlerinin kullanılması ile idarenin performansı, bütçe ve kesin hesaba ilişkin veri ve bilgilerin toplanması, analizi ve mali istatistiklerin hazırlanması gibi fonksiyonları üstlenmektedirler. *Politika geliştirme* işlevini ise kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli politika ve stratejilerini geliştirmek şeklinde uygulamaktadırlar.

2011 yılında merkezi yönetimde gerçekleştirilen reform kapsamında yeni kurulan bakanlıklarda da politika analizi, politika geliştirme ve politika danışmanlığı işlevlerini yerine getirmesi beklenen birimler oluşturulmuştur. Örneğin 639 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile oluşturulan Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü’ne tarımsal araştırma ve gelişme stratejilerini ve önceliklerini belirlemek, projeler geliştirmek; Bakanlığın görev alanına giren konularda araştırmalar yapmak ve yaptırmak gibi görevler verilmiştir (md.12). Bakanlıklarla birlikte diğer kamu kurum ve kuruluşlarında bu kapsamda görev yapabilecek uzmanlara duyulan ihtiyacın son yıllarda giderek arttığı gözlenmektedir. Yine bu kapsamda, Avrupa Birliği sürecinin politika yapımının resmi aktörleri tarafından yakından izlenmesi için oluşturulan birimlerde istihdam edilen AB uzmanlarının da bir tür politika analizi işlevi yerine getirdikleri söylenebilir. Dolayısıyla genel olarak AB adaylık süreci, Türk kamu yönetiminde kamu politikası uzmanlık bilgisine, politika analizi ve danışmanlığına duyulan ihtiyacı artırmaktadır.

Böyle bir eğilimin yansıması olarak 9. Kalkınma Planında (2006-2013) “kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması” stratejisi kapsamında “politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması” bir hedef olarak

belirlenmiştir. Kamu politikalarının stratejik yönetim, performans esaslı bütçeleme, katılımcılık ve hesap verme sorumluluğuna dayalı olarak yürütülmesi; politika oluşturma sürecinin rasyonelleştirilmesi ve politikaların veriye ve bilgiye dayandırılmasını sağlamak için nitel ve nicel veri yönetiminin geliştirilmesi; politika oluşturma ve maliyetlendirme süreçlerinde sayısal, kurgusal ve analitik yöntemlerden yararlanılması; kamu idarelerinin uygulayacakları politikaların performans kültürü çerçevesinde ölçülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi süreçlerinin geliştirilmesi hedeflenmiştir. Burada belirtilen hedeflerden de anlaşıldığı gibi, kamu kurum ve kuruluşlarının politika yapma kapasitelerinin özellikle stratejik yönetim anlayışı doğrultusunda ve politika yapma ve analizinde sayısal ve analitik yöntemlerin daha fazla kullanılmasına odaklı bir strateji belirlenmiştir.

4.4. Resmi Olmayan Aktörlerin Politika Yapım Süreçlerinde Artan Roller

Kamu politikası yapımına katılmada yasal otoritesi bulunan yasama organı, hükümet, bürokrasi ve yargı organları ve bunların üyeleri *resmi aktörler* olarak adlandırılır. Politika yapım sürecine katılan, ancak yasal otorite sahibi olmayan çıkar grupları, siyasi partiler, düşünce kuruluşları, medya ve bireysel vatandaşlar gibi aktörler ise *resmi olmayan aktörleri* oluşturmaktadır. Resmi aktörler, yasal otoriteye dayalı yaptırım içeren politika kararlarını oluştururken, resmi olmayan aktörler bu sürece bilgi sağlama, çeşitli yöntemlerle resmi karar organlarına baskı yaparak alınacak kararları etkileme, politika önerileri geliştirme gibi yollarla katkı sağlamaktadır (Anderson, 2011: 48-69). Türkiye’de genel olarak resmi olmayan aktörlerin politika yapım süreçlerinde öneminin arttığı söylenebilir. Bu aktörler içinde diğer ülkelerde de kamu politikasının yayılmasında önemli rol oynayan düşünce kuruluşları üzerinde daha ayrıntılı durmak gerekir.

Geçmiş daha eski olmakla birlikte, Türkiye’de 2000’li yıllarda dış politika, güvenlik, çevre gibi politika alanlarında faaliyet gösteren düşünce kuruluşu sayısının ciddi oranda artmıştır. Yurtdışından ve yurtiçinden çeşitli kurum ve organizasyonlardan buldukları fonlarla güçlenen düşünce kuruluşları, politika yapım süreçlerinde önemli işlevler üstlenmeye başlamıştır. Düşünce kuruluşları bu bağlamda çeşitli politika sorunlarına ilişkin araş-

türmeler yürütmekte ve karar alıcılar için politika bilgisi sağlamakta, kamu otoritelerine politika sorunlarıyla ilgili tavsiyelerde bulunmakta ve görüş bildirmekte, politika analizi ve görüşler sunma yoluyla demokratik toplumsal gelişime katkı sağlamakta, kamusal tartışmalar için forumlar oluşturmakta, yazılı olarak, görsel medya yoluyla veya elektronik ortamda politika bilgisini yaymakta, dergi, araştırma raporu ve kitapların basılması yoluyla Türkiye’de politika analizine ilişkin akademik çalışmalara katkı sağlamakta, üniversitelerin uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, iktisat, kamu yönetimi gibi birçok alanından mezun olanlar için politika analisti ve uzmanı olarak çalışma fırsatı sunmaktadır (Toktaş ve Aras, 2012: 254-255). Düşünce kuruluşlarının, ülkeler ve kurumlar arasında politika transferi noktasında da önemli rolleri bulunmaktadır (bkz. Karakurt, 2007).

Türkiye’de düşünce kuruluşu kapsamında değerlendirilebilecek organizasyonlar birkaç gruba ayrılmaktadır. Bir kısım organizasyonlar askeri ve sivil kamu kurumları bünyesinde oluşturulmuş ve ilgili kurumun politikalarına yöne verme şeklinde faaliyet göstermektedir. Bunun yanında, yukarıda bahsedilen üniversitelerin araştırma merkezleri de düşünce kuruluşlarına benzer faaliyetler yürütmektedir. Son olarak, belirli ideolojik dayanakla hareket eden ve nispeten daha tarafsız politika bilgisi üretmeyi amaçlayan düşünce kuruluşları da Türkiye’de politika yapım sürecinin aktörleri arasında yer almaktadır.

Düşünce kuruluşları; uzman personel ihtiyacı, yetersiz mali olanaklar, temel bir yasal düzenlemenin olmaması gibi çeşitli kurumsal sorunlarına karşın kamu politikalarını etkileme konusunda son yıllarda önemli ilerlemeler kat etmiştir. Türkiye’de güvenlik politikaları üzerinde düşünce kuruluşlarının etkilerini bu alanda faaliyet gösteren kuruluşların yönetici ve uzmanlarıyla yapılan mülakatlar yoluyla inceleyen bir araştırma sonuçlarına göre, söz konusu düşünce kuruluşlarının birçok konuda resmi politikaları etkileyebildiği ve kendilerini güvenlik sektörünün bir paydaşı olarak gördüklerini; kişi güvenliği, kadın hakları, kimlik sorunları, ekoloji, sosyal adalet, suçla mücadele, göç ve insan hakları alanlarında etkili olduklarını belirtmişlerdir (Toktaş ve Aras, 2012: 257).

Çalışmanın ikinci kısmında kamu politikası danışmanlığı ve politika analizinin meslek olarak Türkiye’de profesyonelleşmesi önündeki engeller incelenmiştir. Orada bahsedilen yasal, kurumsal ve işlevsel yönden olumsuz

koşullara rağmen kamu yönetimi reformu kapsamında ortaya çıkan yeni kurmay birimler, mali yönetim reformu kapsamında kurulan strateji geliştirme birimlerinin rolleri ve kamu örgütlerinde yaygınlaşan yönetim bilgi sistemlerinin katkılarıyla veri toplama, analiz etme, yorumlama ve raporlama işlevlerine verilen önemin artması gibi gelişmeler kamu örgütlerinde politika analistleri ve danışmanların rollerinin gelecek yıllarda değerinin artacağına işaret etmektedir. Bu eğilimin bir göstergesi olarak, Türkiye'deki profesyonel düşünce kuruluşlarında yarı zamanlı veya tam zamanlı olarak çalışan ve belirli politika alanlarında uzmanlık ve deneyim sahibi olan politika analistleri ve danışmanların hem sayısal olarak çoğaldığı hem de bu kimselerin çalışmalarına verilen önemin artmakta olduğu gözlenmektedir. Ayrıca üniversitelerin kamu politikasına yönelik artan ilgisinin de politika analizinin kurumsallaşması ve danışmanlığın profesyonelleşmesi için bir fırsat oluşturduğu söylenebilir. Daha önce de bahsedildiği gibi, bu konulara yönelen ve bu alanda yayınlanan akademik araştırmaların sayısındaki artış eğilimi dikkat çekicidir.

Politika analisti ve danışmanlık fonksiyonlarının profesyonel meslek olarak yapıldığı alanlardan biri de özel sektör danışmanlık ve araştırma şirketleridir. Bu şirketler, kamu ve özel sektör kuruluşlarına belirli politika konularıyla ilgili olarak danışmanlık hizmeti sunmakta, talep üzerine hizmet veya politikalarla ilgili ampirik araştırmalar yapmakta, çeşitli sosyal, siyasal ve ekonomik konularla ilgili kamuoyu araştırmaları yürütmekte ve üniversitelerde lisansüstü düzeyde yürütülen akademik çalışmalar veya projeler için saha araştırmaları gerçekleştirmektedir. Söz konusu şirketlerin bu fonksiyonları yerine getirmesi için gerekli olan araştırmacı, uzman, analist, iktisatçı, planlamacı, istatistikçi gibi alanlarda uzman ve profesyoneller bu şirketlerde istihdam etmektedir. Türkiye'de son yıllarda özel sektör yönetim tekniklerinin kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanması konularında bu tür danışmanlık şirketlerinin önemi artmıştır.

5. Sonuç

Bu çalışmada meslek, sanat ve disiplin olarak kamu politikasının geniş bir perspektiften farklı ülkelerdeki gelişme süreçleri incelenerek Türkiye'de son yıllarda bu alana yönelik hem uygulamacılar hem de akademik camianın artan ilgisinin arkasında yatan nedenler keşfedilmeye çalışılmıştır. İnce-

lenen ülkelerde kamu politikasının gelişme süreci ile Türkiye'deki gelişim seyri karşılaştırıldığında, her ülkenin kendine özgü tarihsel koşulları içinde bu gelişimin meydana geldiği ve sürdüğü anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, kamu politikası ve politika analizinin yayılması noktasında ülkeler arasındaki etkileşimler ve benzerlikler de çarpıcıdır. Bu perspektiften değerlendirildiğinde, incelenen ülkelerde kamu politikası disiplininin büyük ölçüde ABD'den etkilenme yoluyla kurulduğu söylenebilir. ABD dışındaki ülkelere kamu politikası disiplininin şekillenmesinde, ABD'de gelişen politika bilimleri yaklaşımının etkisi büyüktür. Türkiye'de de özellikle son dönemde yapılan çalışmalarda ABD kamu politikası model ve yöntemlerinin kullanım eğilimi dikkat çekicidir.

Türkiye örneğinde 2000'li yıllarla birlikte üniversitelerde kamu politikası kapsamında çalışmalar yapan araştırma merkezlerinin kurulması, kamu politikası ve politika analizinin ders olarak okutulması, düşünce kuruluşları ve politika yapımının diğer resmi olmayan aktörlerinin güçlenmesi ve politika sürecindeki rollerinin genişlemesi, 2003 yılından itibaren girilen yeni kamu işletmeciliğine dayalı yönetim reformlarının etkisiyle performansa dayalı bütçeleme, stratejik planlama, performans yönetimi, düzenleyici etki analizi gibi politika oluşturma ve analiz yöntemlerinin kamu kesiminde rutin yönetsel faaliyetler haline gelmesi, AB adaylık sürecinin ortaya çıkardığı politika analizi, politika bilgisi üretimi, politika tavsiyesinde bulunma ve politika tasarımları oluşturma gibi alanlarda talep edilen uzmanlık bilgisinin artması gibi gelişmeler ile akademi ve resmi politika yapımcılar arasında kamu politikasına yönelik ilginin artması paralel biçimde ve birbirini besleyerek gelişmiştir. 2000'li yıllardan önce kamu politikasına yönelik özellikle üniversite ve akademi ayağının eksik kalması yakalanan çeşitli fırsatların kullanılmamasına ve kamu politikası çalışmalarının Türkiye'de geç gelişmesine yol açmıştır.

Çalışmada ulaşılan diğer bir sonuç ise Türkiye'de kamu politikasına yönelik karar alıcılar ve akademisyenler arasında artan ilgiye rağmen bu alanın gelişmesinin önünde bazı sınırlılıkların bulunduğu tespitidir. Bu sınırlılıklar aynı zamanda, Türkiye'de kamu politikası alanının geç gelişmesinin arkasındaki nedenleri de oluşturmaktadır. Bunlardan birincisi, politika analizi ve politika danışmanlığının son yıllardaki gelişmelere rağmen profes-

yonel bir meslek haline gelememesidir. Ayrıca Türkiye’de kamu politikası, şimdilik kamu yönetimi bölümlerinde müstakil bir ders olarak okutulmaya başlanmıştır. Bu durum disiplinin gelişimi açısından önemli olmakla birlikte, henüz alana özgü kapsamlı ders kitapları, lisans ve lisansüstü programlar, akademik ve mesleki dergiler gelişmemiştir. Kısacası kamu politikasının ayrı bir disiplin haline mi geleceği yoksa kamu yönetiminin kimlik krizini çözmede yeni bir açılım olarak mı kalacağı sorusu belirsizliğini korumaktadır.

Akademik bağlamda karşımıza çıkan sınırlılıklardan biri de Türkiye’de disiplinlerarası çalışma yapma eğilimindeki yetersizliklerdir. Oysa kamu politikası alanı bizatihi disiplinlerarası araştırmaları gerekli kılmaktadır. Türkiye’de bu alanın güçlenmesi için de çevre, sağlık, eğitim, sosyal politika, güvenlik gibi farklı politika konularında çalışan akademisyen ve uzmanlarla kamu yönetimi ve siyaset bilimi öğrencileri ve akademisyenlerinin birlikte çalışma olanaklarının genişlemesi önem arz etmektedir. Üçüncü bir sınırlılık ise, son yıllarda tersine bir eğilim olmakla birlikte, politika yapıcılarla akademik dünya arasındaki kopukluktur. ABD’de gelişen politika bilimlerinin temel uğraşlarından biri, siyasal ve yönetsel karar alıcılardan oluşan kamu otoritelerinin rasyonel karar verebilmesi için gerekli olan veri ve enformasyonun ampirik araştırma yöntemleri kullanılarak elde edilmesini sağlamaktır. Böylece akademik dünyada üretilen teorik bilgi ile uygulamada ihtiyaç duyulan problem çözme sorunu arasındaki açığın giderilmesi amaçlanmıştır. Kamu politikası çalışmalarının gelişmesi, Türkiye’de politika yapıcılar ile akademisyenler arasındaki etkileşimin artmasına ve kamu politikası yapımında bilimsel bilginin daha fazla kullanılmasına yardımcı olacaktır.

Public Policy and Analysis as an Art, Discipline and Profession: Projections on Turkey

Abstract: It is quite possible to mention different time periods concerning the emergence of public policy as an art or craft, a profession and a discipline. Public policy as an independent discipline firstly emerged in the United States after 1960s. However, public policy, not only as a study field but also as a practice and a profession has been transferred to other countries during its development process. Turkey is not an exception of this. An increasing in-

terest has been detected in Turkey towards public policy amongst academics and policy-makers in the beginnings of the 2000s. The aim of this study is to analyze the underlying dynamics of the increasing interest towards public policy and to draw some prospects on the development of policy field in Turkey. Increasing interest in the study of public policy among the students and researchers of public administration and politics, rising demands on policy information and policy advice in the policy-making process by the governmental and nongovernmental actors, and with the effects of new public management and governance reforms undertaken in the 2000s dissemination of the usage of policy analysis techniques in policy decisions throughout the public administration have been main dynamics that became salient during this period. Another conclusion that is drawn in this study is the detection of various drawbacks that impede the development of public policy as a profession, practice and discipline in Turkey.

Keywords: Public Policy, Public Policy Analysis, Policy Analyst, Policy Sciences

Kaynakça

- Adaman**, Fikret, Ali **Çarkoğlu** ve Burhan **Şenatalar** (2008), “Toplumun Kamu Yönetimine ve Kamu Hizmetlerine Bakışı”, **TEPAV**, http://www.tepav.org.tr/admin/dosyabul/upload/ToplumunKamuYonetimine_ve_Kamu_Hizmetlerine_Bakisi.pdf (28.04.2013).
- Akdoğan**, A. Argun (2011), “Türkiye’de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri”, [(edt.) Filiz Kartal, **Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları**, Ankara: TODAİE Yayınları] içinde: 75-98.
- Akdoğan**, A. Argun (2012), “Aydınlanmadan Neoliberalizme Kamu Politikasının Sarsıl(a)mayan Egemenliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 45, Sayı 4, s. 1-24.
- Allison**, Graham (2006), “Emergence of Schools of Public Policy: Reflections by a Founding Dean”, in [(eds.) Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin (2006), **The Oxford Handbook of Public Policy**, Oxford: Oxford University Press]: 58-79.
- Altunok**, Mustafa ve Hatice **Metin** (2003), “Karşılaştırmalı Bir Yaklaşımla Karar Verme Modelleri”, **Abant İzzet Baysal Üniversitesi SBE Dergisi**, (2) 7: 93-104.
- Anderson**, James E. (2011), **Public Policymaking: An Introduction**, Boston: Wadsworth (7th Edition).
- Berkman**, Ümit (1995), “Türk Kamu Yönetimi Disiplinine İlişkin Bir Değerlen-

- dirme”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, I. Cilt, Ankara: TODAİE Yayınları, s. 51-58.
- Birkland**, Thomas A. (2011), **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making**, New York: M.E. Sharpe (3rd Edition).
- Bozkurt**, Ömer, Turgay **Ergun** ve Seriya **Sezen** (2008), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: TODAİE Yayınları (İkinci Baskı).
- Ayman Güler**, Birgül (2011), “Yönetim Bilimi ya da Kamu Yönetimi: Yöntembilimsel Özellikler Üzerine”, [(ed.) Filiz Kartal (2011), **Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları**, Ankara: TODAİE Yayınları] içinde: 9-44.
- Çelik**, Süleyman (2010), “Kamu Politikalarının Analizinde Doğrusal Modelin Yetersizliği: Karmaşık Bir Model Önerisi”, **Eskişehir Osmangazi Sosyal Bilimler Dergisi**, (11) 1: 217-234.
- Çevik**, Hasan Hüseyin (1998), “Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, (31) 2: 103-112.
- Çevik**, Hasan Hüseyin ve Süleyman **Demirci** (2008), **Kamu Politikası**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çevik**, Hasan Hüseyin ve Süleyman **Demirci** (2012), **Kamu Politikası**, Ankara: Seçkin Yayıncılık (İkinci Baskı).
- DeLeon**, Peter (2006), “The Historical Roots of the Field”, in [(eds.) Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin (2006), **The Oxford Handbook of Public Policy**, Oxford: Oxford University Press]: 39-57.
- Demir**, Fatih (2011), “Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi”, **Dumlupınar Üniversitesi SBE Dergisi**, (30): 107-120.
- Dror**, Yehezkel (1967), “Policy Analysis: A New Professional Role in Government Service”, **Public Administration Review**, (27) 3: 197-203.
- Dunn**, Willam N. (2004), **Public Policy Analysis: An Introduction**, New Jersey: Prentice Hall (Third Edition).
- Eğribel**, Ertan ve H. Bayram **Kaçmazoğlu** (2009), “1960 Sonrası Toplum Bilimleri Araştırmaları ve Kadroları Üzerinde DPT’nin Etkisi: Toplum Bilimleri ve Uygulama İlişkisi Açısından DPT Örneği”, [(eds.) Ertan Eğribel ve Ufuk Özcan (2009), **Türkiye’de Toplum Bilimlerinin Gelişimi II**, İstanbul: Kitabevi Yayınları] içinde: 102-114.
- Eryılmaz**, Bilal (2012), **Kamu Yönetimi**, Kocaeli: Umuttepe Yayınları (Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş Beşinci Baskı).
- Gökçe**, Birsan (1995), “Türk Kamu Yönetiminde Araştırmanın Yeri, Önemi ve Araştırma-Bürokrasi İlişkileri”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, I. Cilt, Ankara: TODAİE Yayınları, s. 19-30.
- Heper**, Metin (1974), **Bürokratik Yönetim Geleneği**, Ankara: ODTÜ Yayınları.

- Kaptı**, Alican (2011), **Kamu Politika Süreci**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karkın**, Naci (2012), “E-Katılım Kavramı ve Süreci: Kamu Siyasa Oluşum Sürecine Vatandaş Katkısının Olabilirliği”, **Sosyo-Ekonomi Dergisi**, (1), s.41-62.
- Kâtip Çelebi** (1982, orijinali 1862), **Bozuklukların Düzeltmesinde Tutulacak Yollar**, (Hazırlayan: Ali Can), Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları.
- Katrinli**, Alev, **Ömür Özmen** ve **Yasemin Arbak** (1995), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yöntem”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, I. Cilt, Ankara: TODAİE Yayınları, s. 31-36.
- Kayıkçı**, Sabrina (2003), “Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: 1980 Sonrası Türkiye’de Tütün Politikası”, Ankara Üniversitesi SBF Toplum Araştırmaları Merkezi, Tartışma Metinleri No: 63, http://www.politics.ankara.edu.tr/eski/dosyalar/tm/SBF_WP_63.pdf (Erişim 10.05.2013).
- Karakurt**, Alper (2007), “Düşünce Kuruluşları ve Politika Sürecindeki Roller”, **Amme İdaresi Dergisi**, (40), 2: 1-20.
- Kocaman**, Habip (2007), “Hukuki Tarihçesiyle İstisnai Memuriyet ve TBMM Örneği”, **Yasama Dergisi**, (4): 57-83.
- Laswell**, Harold D. (1951), “Policy Orientation”, in [(eds) Daniel Lerner ve Harold D. Laswell, **The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method**, California: Stanford University Press]: 3-15.
- Lynn**, Laurence E. (1999), “A Place at the Table: Policy Analysis, Its Postpositive Critics, and the Future of Practice”, **Journal of Policy Analysis and Management**, (18) 3: 411-425.
- Mardin**, Şerif (1973), “Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics”, **Daedalus**, (102) 1: 169-190.
- McCool**, Daniel C. (1995), **Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology**, New Jersey: Prentice Hill.
- Mintrom**, Michael and Claire **Williams** (2013), “Public Policy Debate and the Rise of Policy Analysis”, in [(eds) Eduardo Araral Jr., Cott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh ve Xun Wu (2013), **Routledge Handbook of Public Policy**, New York: Routledge]: 3-16.
- Mumcu**, Ahmet (2007), **Divan-ı Hümayun**, Ankara: Phoenix Yayınları.
- Oktay**, Cemil (1997), **Siyasal Sistem ve Bürokrasi: Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul: Der Yayınları.
- Orhan**, Gökhan (2007), “Kamu Politikalarıyla İlgili Sorunlar Nasıl Çözülür? Disiplinlerarası Bir Yaklaşım Olarak Kamu Politikaları Analizi ve Getirdiği Açılımlar”, [(eds.) Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (2007), **Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar**, Ankara: Nobel Yayınları] içinde: 287-304.
- Özen**, Şükrü (1995), “Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler-Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler?”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**,

- I. Cilt, Ankara: TODAİE Yayınları, s. 71-96.
- Özkal Sayan, İ. ve A. Güneşer Demirci** (2012), “Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişen Personel Sistemi”, [(ed.) A. A. Akdoğan (2012), **Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek**, Ankara: Alter Yayıncılık] içinde: 179-238.
- Radin, Beryl A.** (2000), **Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age**, Washington: Georgetown University Press.
- Robins, Philip** (2009), “Public Policy Making in Turkey: Faltering Attempts to Generrate a National Drugs Policy”, **Policy and Politics**, (37) 2: 289-306.
- Saybaşılı, Kemâli** (1999), **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, Ankara: Doruk Yayıncılık.
- Semiz, Özgür** (2009), “Bir Kamu Politikası Analizi: Türkiye’de Korsanla Mücadele Odaklı Fikri Haklar Politikası”, **Ankara Barosu Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku Dergisi**, (9) : 9-40.
- Smith, Kevin B. ve Christopher W. Larimer** (2009), **The Public Policy Theory Primer**, Philadelphia: West view Press.
- SOBAG** (2008), http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/haber/medeniyet-ler/SOBAG_Sunumu-30-7-2008.ppt (Erişim: 15.04.2013).
- Tunç, Gülçin** (2008), “Bir Kamu Siyاسası Olarak Su Temin ve Dağıtımı: Ankara Örneği”, **Mülkiye Dergisi**, (XXXII) 261: 187-212.
- Toktaş, Şule ve Bülent Aras** (2012), “National Security Culture in Turkey: A Qualitative Study on Think Tanks”, **Bilig**, (62): 245-264.
- TÜBA-Türkiye Bilimler Akademisi** (2005), **Bilimsel Araştırma ile Politika Üretme ve Uygulamalarının Arasındaki Karşılıklı İlişki: Türkiye’de Durum, Etkileyen Faktörler ve Darboğazların Belirlenmesi ve Düzeltici/İyileştirici Politikalara Yönelik Önerilerin Geliştirilmesi**, Ankara: TÜBA Yayınları.
- Wildavsky, Aaron** (1987), **Speaking truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**, New Jersey: Transaction Publishers.
- Yıldız, Mete, Mehmet Akif Demircioğlu ve Cenay Babaoğlu** (2011), “Teaching Public Policy to Undergraduate Students: Issues, Experiences, and Lessons in Turkey”, **Journal of Public Affairs Education**, Vol. 17, No. 3, s. 343–365.
- Ünlü, Ahmet** (2013), “İstisnai memuriyet Kadrosuyla İlgili İnce Detaylar”, **Yeni Şafak**, 10.02.2013, http://yenisafak.com.tr/yazarlar/Ahmet_Unlu/istisnai-memuriyet-kadrosuyla-ilgili-ince-detaylar/36246 (Erişim 15.04.2013).
- Yıldız, Mete** (2011), **Kamu Politikası Ders Notları**, TÜBA Ulusal Açık Ders Malzemeleri, <http://www.acikders.org.tr/mod/resource/view.php?id=2786> (Erişim 10 Nisan 2013).
- Yıldız, Mine** (2007), “Türkiye’de Yasama İşlevi Açısından Milletvekili Danışmanlığı”, **Yasama Dergisi** (4), s.100-114.