

YEREL DÜZEYDE KARAR-YAPIMI ANALİZİ

Muharrem VAROL
A.Ü.B.Y.Y.O. Araşt. Görv.

Yerel düzeyde (topluluklarda) karar-yapıcılar veya liderler kimlerdir? Bunlar, nasıl saptanıp incelenebilirler? Bu konuda Amerikan yazınında genellikle kullanılan üç alternatif yaklaşım-yöntem vardır :

1. **Formel-pozisyonel analiz** : Formel pozisyonları dolduran veya elinde tutan kişilere bakılır, bunların sosyo-ekonomik nitelikleri incelenir. Buna göre, karar-yapıcılar formel-pozisyonel liderlerdir.

2. **Reputational yöntem** : Bu yöntem; esas olarak, karar-yapıcıları saptamak için, toplulukta olup-bitenleri en iyi bildiği düşünülen (bazı ölçütlere göre) kişilere-uzmanlara en nüfuzlu kişileri sormaktır. Analiz bu yolla saptanan kişiler üzerinde yapılır. Örn., “Bu kentte en büyük adam kimdir?”, “Bu topluluğu kim yönetir? ve benzeri sorular sorulur, yanıtlar sınıflanır ve saptanan kişilerle de çeşitli tipten görüşmeler yapılarak en nüfuzlu kişiler veya liderler-nitelikleri bulunmuş olur. Buna göre, repute edilenler=karar-yapıcılar/liderlerdir.¹

3. **Karar-yapımı sürecinin analizi** : Belirli topluluk kararları ve sorunlarında, belirli kişi veya gruplar nasıl rol oynamışlardır? Bunun araştırılması, karar-yapımı sürecinin analizi olmaktadır. Böylece, karar-yapıcılar ve karar-yapımı yapısı belirlenmektedir. Bu yaklaşımın-yöntemin savunucularına göre, en doğru topluluk liderliği analizi bu şekilde yapılabilir.²

Birinci yöntemi kullananlar, en azından, topluluk nüfuzluları arasında ekonomik elitlerin ilk sırayı aldığını bulmaktadırlar. Elde ettikleri verilerden bir “yönetici elit”in varlığına ilişkin kanıtların olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Üçüncü yöntemi kullananlar ise genellikle ço-

¹ Örn., bk. Floyd Hunter, *Community Power Structure*. Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1953; D'Antonio ve Erickson, 1962 : 362-376 v.b.

² Bk. R.A. Dahl, 1961; 1958 : 463-469; Nelson W. Polsby, 1959 : 796-803; 1962 : 838-841; Wolfinger, 1960 : 636-644; 1962 : 841-847; E.C. Banfield, 1961 v.b.

ğulcu bir karar-yapımı sistemi bulmuşlardır. (Clelland ve Form, 1972 : 336).

Biz, bu yazıda, üçüncü yaklaşımın bazı avantaj ve problemlerine değinmek istiyoruz.

KARAR-YAPIMI SÜRECİNİN ANALİZİ³

1 — Kuramsal Temel : Çoğulculuk⁴

a) Tabakalaşma kuramının reddi : Çoğulcu toplumda ya da toplulukta, tek bir güç öbeği veya tek bir güç merkezi yoktur, tersini öne sürmek, analizde yanılmaca olur. (Dahl, 1976 : 26)⁵, Polsby, çoğulcu yaklaşımın, tabakalaşma kuramını reddettiğini açıkça belirtiyor. Ona göre bazı kişi veya grupların, toplulukta zorunlu olarak hükmetmeleri sözkonusu olamaz. Çoğulcu araştırmacılar arasında dile getirilmeyen kanı şudur : “Gerçekte, bir kentte hiç kimse hükmetmez” (vurgu Polsby'nin). Bu yüzden, toplulukta, bilgiverene ilk soru; “Bu topluluğu kim yönetir?” yerine, “Bu topluluğu hiç, kimse yönetir mi?” olacaktır. Birinci tipten sorular, tabakalaşma kuramı doğrultusunda bulgulara götürür. (Polsby, “How to Study Community Power : The Pluralistic Alternative” in *The Journal of Politics*, 22, August 1960 : 476'dan bk. D'Antonio et al., 1962 : 852; Rose, 1967 : 283)⁶.

b) Çoğulcu toplumda, eşitsizlikler kümülatif değil, yaygındır ve ya yayılmıştır. Bu, bu toplumlarda bir olanaktan yoksun olanların diğer olanaklar üzerinde daha çok kontrol elde ederek, sözkonusu yoksunluklarını/bir alanda güçsüzlüklerini diğer alanlarda telafi edebilecekleri demektir. Olanakların-eşitsizliklerin kümülatif olduğu toplumlarda ise bu olası değildir. Toplumların evrimi, kümülatif eşitsizlikler toplumundan, yaygın eşitsizlikler toplumuna doğrudur. Bu ikincisinde, farklı elitler, farklı etkinlik alanlarında nüfuz kullanırlar. Ya da

³ Sorun-analizi veya olay-analizi de denilmektedir. M.V. Bk. Spinrad, 1966 : 218-31; D'Antonio, et al., 1962 : 853-54.

⁴ D'Antonio ve arkadaşları, bu yaklaşımın Çoğulculukla özdeşleştirilmesine karşı çıkmışlardır. Onlara göre, “güç” -incelemede zaten yeterince kavramsal problemler vardır. Gereksiz yere, bir de bu ideolojik bağaj yüklenilmemelidir (Bk. D'Antonio, et al., 1962 : 853-54).

⁵ Burada, tabakalaşma kuramından ayrıca söz etmeyi gerekli bulmuyorum. M.V.

⁶ Kuram-yöntem-bulgu ilişkisinde önemli bir sorun karşındayız. Polsby, daha sonra kuram-bulgu ilişkisi olabileceğini (en azından mantıksal), ama, yöntemin bu ilişki dışında kalacağını belirtiyor (1962 : 840). Halbuki, yukarıdaki ifadelerinden; karar-yapımı yaklaşımının, sanki hiç kimsenin hükmedemeyeceğini göstermek için kullanılıyor olabileceği anlamı da çıkar. M.V.

farklı elitler farklı etkinlik alanlarında hükmederler. (Dahl, 1976 : 74-76; 1958 : 464-69). Toplulukta da, kişi ve gruplar farklı türden kararlara, daha çok katılmış-karışmış olacaklardır. Üstelik karar-yapımında kişi veya grupların kullanabileceği olanakların sayısı oldukça çoktur. Liderlik farklı alanlara göre farklılaşmıştır. Sorunlar değiştikçe liderlik de değişiyor... insan davranışını büyük ölçüde sorunun özelliği yönetir... O halde, topluluk yaşamında karar-yapıcılar/liderlik araştırması, farklı tipten kararlar üzerinde, etki dereceleri değişik olan birçok nüfus kesimiyle birlikte somut karar-yapımı süreçlerinin bir incelemesi olur... Bu durumda, sorun-analizi/karar-yapımı süreçlerinin analizi yöntemi çoğulcu kurama uygundur. (Bk. Dahl, 1958 : 463-69; 1976 : 33-37; Polsby, 1959 : 796-803; 1962 : 838-41; Wolfinger, 1960 : 636-44; 1962 : 841-47; Spinrad, 1966 : 229).

II. Uygulama ve Problemler :

Uygulamada yapılacak işlemler kısaca şunlardır :

— Önce, incelemenin odağı olarak sorun-alanlar/sorunlar seçilmelidir. Ölçütümüz, bunların toplulukta önemli bir yer işgal etmesi olacaktır. (?)

— Bu sorun alanlarında/sorunlar da, bazı kararlara nasıl ulaşıldığına veya ulaşamadığına bakacağız. Bir başka deyişle, kimler/hangi gruplar karar-yapımı sürecine katılmışlar ve ne gibi roller oynamışlardır? Bunun araştırılması/soruşturulması fiili davranışın incelenmesiyle birlikte gidecektir. Eğer, bitmiş bir karar-yapımı süreciyle ilgili isek. (yerel) basına, bilgi verenlere, ilgili dökümanlara bakacağız, böylece karar-yapımı sürecini yeniden kuracağız.

Görüldüğü gibi, bu yöntem özünde; kimin, ne zaman ne yaptığının bir tür kronolojik hikâyesidir. Ve yapılmak istenen, görece çoğulcu bir güç yapısına kanıt aramaktır. Yöntem, çeşitli sorunlarla ilgili (resmi veya gayri-remi) örgütlerde formel pozisyonları elinde tutan, önemli kararları başlatan, veto eden, engelleyen v.b.'nin gibilerin sistematik bir tasnifi olarak da görülebilir. Ama, sistematik çözümlenmeler yerine yoğun detaylarda takılıp kalma tehlikesi de vardır. Spinrad, Banfield'in (1961) açıklamalarını, bir "bilgince gazetecilik" örneği olarak niteliyor. (Bk. Spinrad, 1966 : 219)⁷.

⁷ Örn., Dahl, (1961 : 72, 137, 75), üç sorun alanı seçer: Siyasal Nominasyonlar, Public Education, Urban Redevelopment. Bu alanlarda karar-yapımı sürecine katılan ve çeşitli roller oynayan kişileri/karar-yapımı liderliğini saptar. Bu alanların herbirinde anahtar kararları sadece bir kaç kişi yapmaktadır. Ancak, bu kişiler karar-ahırken daha büyük grupların dolaylı nüfuzunu kabul ederler/ya

Bu şekilde, karar-yapıcıların saptanmasında, salt pozisyon ve reputation'dan sakınılmış olmaktadır. Elbette, kararlara katılma güç sahibi olmakla her zaman denk değildir. Katılanların görelî güçlerini katılanların etkinliklerine bakarak ölçebiliriz. Ama, bunu aynı sorun-alanlarına bakarak yapabiliriz-görelî nüfuz aynı alanlarda ölçülebilir. Bunu da işlemsel tanım araçlarıyla yapacağız. Rose'a göre, Dahl, bu işlem-selliği, yöntemin en büyük avantajı saymış olmaktadır. (Bk. Dahl, 1976: 35-36; Rose, 1967 : 277).

Liderler kimlerdir? Bu yaklaşımın, başlıca kullanıcı ve savunucularından Dahl ve Banfield için şunlara lider diyebileceğiz: Bir karar yapımı sürecinde; kararı başlatanlar ve sonuçlandıranlar, veto edenler ve bunda başarıya ulaşanlar/bu biçimlerde aktif katılanlar. Burada karşımıza çıkan problem şudur : Karar-yapımı sürecine doğrudan doğruya/açıktan karışmayan-katılmayanlar olabilir (Eğer varsa, "sahne gerisi" çalışanları bir yana bıraksak bile.). Nitekim, Freeman et al., büyük topluluk örgütlerinin resmen başında bulunanların aktif katılmacılar olmadıklarını saptıyorlar. Ama, bunların gizli katılan karar-yapıcılar olabilecekleri olasılığını da tümüyle yadsımıyorlar (Bk. Freeman et al., 1963 : 797). Bu nedenle, bunların karar-yapımında açıktan rol üstlenmemiş oluşlarına bakarak liderlik analizi dışında tutmak çok tartışmalıdır. (Yine, bu noktada bir sorun daha ortaya çıkar : karar-yapımı sürecine açıktan-doğrudan katılanlar listesi ile, fiili güç kullanımı arasında ilişki?).

Ayrıca, karar-yapımı sürecine katılanların bir listesini oluştururken "seçicilik" ve "kapsayıcılık" gerekliliği de vardır. Bu nedenle, Freeman ve diğerleri; bu tip incelemelerin çoğu kez, karar-alındığı zaman mevcut, fakat, kararda etkisi çok az olan veya hiç olmayan bireyleri de kapsadığına dikkat çekiyorlar. Ama, bunun önemli nüfuzluların dışlanması olasılığına tercih edilebileceğini belirtiyorlar. (Freeman et al., 1963 : 793)⁸

Karar-yapımı sürecinin analizi yaklaşımı-yöntemi, reputational yaklaşıma göre daha az eleştiri almıştır. (D'Antonio et al., 1962 : 853). Ama, bu bir takım kullanım veya uygulama sorunlarının olmadığı demek değildir. Bunları şöyle belirtebiliriz :

da bunlar, her bir alandaki hegemonyalarını büyük grupların dolaylı nüfuzunu kabul ederek elde etmektedirler. Ekonomik, sosyal, siyasal liderler arasında çekişme yoktur-her bir lider grubu kendi etkinlik alanında/doğrudan ilgili olduğu alanda-sorunda nüfuzludur ve nüfuz kullanmaktadır. (ayr. bk. Spinrad, 1966 : 220).

⁸ Ashında, listenin "seçiciliği" problemini, Polsby reputational tekniğin eleştirisi amacıyla kullanmıştı. (Polsby, 1959 : 796 vd., yine bk. aynı yazarın, 1962 : 838 vd.).

1. Yöntemin kullanılması görüldüğü kadar basit değildir.
2. Araştırmacı inceleme konusuyla ilgili, kendiliğinden ve özel tartışmalardan dışlanmaktadır.
3. En büyük güçlük veya problem; sorun seçimine esas olacak ölçütlerin belirlenmesi ve sınırlı sayıda sorunun incelenmesiyle yetinme gerekliliği ve bu nedenle genellenebilir sonuçlara ulaşma güçlüğüdür.

D'Antonio et al., (1962 : 843); tüm sorunların, araştırmacının onlardan haberdar olması için yeterince açıklık kazandığını bilme yolu yoktur demektedirler. Bu, kısmen aşılabilir; Fisher'e göre, karar-yapımı süreci karmaşıktır, ve bir süreci tümüyle anlamak için diğerlerinin bilgisi gereklidir. Ayrıca, en önemli sorunları saptamak ve onların çözülme sürecini öğrenmek mümkün bile olsa, önemli kararlar evreninden hangilerinin seçileceği problemi ortadan kalkmış olmamaktadır. Buradan, genelde karar-yapımı sürecine genellemek için hangi incelemelerin geçerli bir temel sağlayacağı gibi bir başka sorun doğar. (Sethard Fisher, "Community Power Studies : A Critique" in *Social Research*, V. : 29-4, Winter, 1962 : 454'den bk. Rose, 1967 : 278).

Posby'ye göre, topluluk liderliğinin tatmin edici bir incelemesi, tüm karar-yapımı sürecinin detaylı yoklanmasını gerektirir. Her bir sorun, katılmış-karışmış olanlar ve onların niyetleri, nüfuzlarının nitelik ve derecesi açıkça belirtilmelidir. (Polsby, "The sociology of Community Power : A Reassessment" in *Social Forces*, 37, March, 1959 : 232-36 Bk. Freeman, et al., 1963 : 792).

a) Freeman ve diğerlerine göre, nüfuz ve niyet empirik uygulamada büyük güçlükler arzeden kavramlardır. Her ikisi de, özenle hazırlanmış gözlem ve görüşme usullerinin geliştirilmesini gerektirir. Ve güvenilirlik problemleri doğururlar. Örn., bir kişinin niyetlerini davranışından mı, çıkarsamalıyız? Etkileşimi olan iki kişiden biri, tavrını diğerinin görüşleri doğrultusunda değiştirirse, nüfuzun buradaki yeri nedir? (Gerçekten diğerinin nüfuzundan dolayı mı, yoksa başka etkenlerden dolayı mı, tavır değiştirdi? M.V.) (Freeman et al., 1963 : 792).

b) Tüm karar-yapımı süreci, Polsby'nin dediği gibi incelenecekse, bu yüzler ve belki de binlerce birey ve kararın geniş bir zaman döneminde gözlenip irdelenmesini gerektirecektir. İncelenecek kararlarla ilgili tüm etkileşimi kaydetmek istersek, her bir kişiyi çok sayıda çeşitli durumda gözlemek zorunlu olacaktır. Dolayısıyla, "Polsby'nin ideali" erişilecek bir şey değildir. (Freeman et al., 1963 : 792).

Bu yüzdendir ki, Miller, karar-yapımı incelemelerinde gerçek güç kalıbının ortaya çıkmayacağı kanısındadır. Çünkü, sözkonusu problem-den kurtulmak için seçme yapmak gerekecektir. Ya da o andaki sorunları incelemek yolu tutulacaktır (alışılmış yol). Gerçek kalıbı bulmak için tek yol, tüm sorun serilerini gözlemektir. Bu ise, yapılabilecek bir şey değildir (En azından zamansal açıdan). Dolayısıyla, Dahl bu yolla, bir kısım sorunları alarak genellemeye giderse, bu, doğru bir topluluk güç yapısı sergilemek olamaz. Dahl'a göre, bir topluluktaki sorunlar evreni kesinlikle belirlenemeyeceği için, sorun sektörleri ve bu sektörlerden örnek sorunlar seçilmelidir. (Kendisi New Haven incelemesinde üç sorun alanı seçmişti-daha önce belirttik. M.V.). Bu kez, karşımıza, seçilen sorunların temsil ediciliği problemi çıkmaktadır. O zaman, saptadığımız nüfuz kalıbının, seçilen sektöre ait olduğunu belirtmekle yetinebiliriz. Yani, tüm toplulukta geçerli olan değil. Ama, bu bile, "temsil edicilik" problemini tümüyle ortadan kaldırmaz...

Bunun karşısında Dahl'ın tavrı şudur : 3-4 farklı sektörde nüfuzun farklılaşma kalıbı gösterilebilirse, bu durumda hangi spesifik sorunların seçildiği o kadar önem taşımaz, başka hiç bir şey bilinmese de, en azından "tek bir homojen yönetici elit" in olmadığı açığa çıkar. Ya da, incelenen sorun-alanları farklı olduğu sürece, farklılaşma kalıbının varlığı/güç'ün sorun-alanına göre değiştiğini göstermek için yeterli kanıt vardır demektir. (Bu tartışma için, bk. Rose, 1967 : 278-79, 283-84)⁹.

Kısacası, az sayıda karar ile yetinmek zorunluluğu vardır. Bu tip incelemelerde, seçilen topluluk kararları ya gözlemlenir ya da, yeniden kurulur-üretilir. Böylece ulaşılan sonuçlar bu kararlar ile sınırlı kalmak durumunda kalabilecektir. Ama, bu tipten incelemelerin az-çok doğrudan katılma index'i temin ettikleri de kabul edilebilir. (Bk. Freeman, et al., 1963 : 792-93). Ele alınan şey, "olan"dır, "olacak olan" veya "olması gereken" değil. Dolayısıyla, siyasal sürecin işleyişine, açığa çıkmış sorunlara bu şekilde ışık tutma olanağı vardır. (Spinrad, 1966 : 223).

Sorun seçimine esas olacak ölçütler konusunda şunları da belirtiriz : Bazı ölçütler şunlar olabilir mi?

- Kent'in işlevlerini yerine getirmesinde çok önemli olan sorunlar...?
- Güç yapısının analizi açısından işlevsel olanlar...?

⁹ Bu konudaki American yazınında, tartışmanın esası; tek-homejen bir grup/yönetici elit var mı, yok mu? (M.V.).

— Spesifik inceleme amaçlarına uygun düşenler...? veya bu açılardan göze batar olanlar mı?

Hangisi olursa olsun, seçim sırasında tüm sorunlara eşit ağırlık verme durumu doğabilir ve genellenebilirlik problemi çözümlenmemiş kalır. (Spinrad, 1966 : 223).

Bu tip incelemelerde sorun seçiminde genellikle tutulan bir yol ihtilafli sorunları seçmektir. Bu durumda, “yerleşik”, “kurumsal” veya “ihtilafli-olmayan” güç kullanımları gözden kaçırılabilir... Bazan ihtilafli olmayan kararlar, topluluk düzeyinde asıl konsensüsü yansıtabilir. Çıkar grubu muhalefet etmeyi pratik bulmayabilir. Ama, ihtilafsız kararların topluluğun boyun eğişini (?) yansıtması olasılığı da vardır.

Ayrıca, örnek olay yöntemi¹⁰ de diyebileceğimiz bu yöntemle, büyük ölçüde monolitik bir karar-yapımı yapısı özelliği gösterebilen gelecekteki kasabâ yaşamında, sözkonusu nitelikteki yapıyı yeterince yakalayamayabiliriz. Çünkü, böyle bir ortamda, alınan-duyurulan bir karara karşı olumsuz tepki görülmeyebilir (Bk. Rose, 1967 : 280).

Özetle, sorun şudur : Karar-yapımı sürecine aktif katılanlar ve de açık-doğrudan katılanlara göre saptanan karar-yapımı yapısı, gerçek karar-yapımı yapısına ne derecede uygundur?

¹⁰ Bu konularda, bazı topluluklarda (bizde) bazı örnek olaylar için bk. Prof. Dr. Cevat Geray, *Kırsal Türkiye’de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik*. Tuna Yay., Aydın Matbaası, Ankara, 1981.

KAYNAKÇA

1. Banfield (1961) : Edward C. Banfield, **Political Influence**. New York : The Free Press of Glencoe, 1961.
2. Clelland ve Form (1972) : Donald A. Clelland and William H. Form, "Economic Dominants and Community Power: A Comparative Analysis" in bk. George Ritzer (edt), **Issues, Debates and Controversies: An Introduction To Sociology**. Allyn and Bacon Inc., Boston, 1972 : 335-51.
3. Dahl (1958) : Robert A. Dahl, "A Critique of the Ruling Elite Model", Bk. **American Political Science Review**, 52, June, 1958 : 463-69.
4. Dahl (1961) ———, **Who Governs? Democracy and Power in an American City**. New Haven, Yale Univ. Press, 1961.
5. Dahl (1976) ———, **Modern Political Analysis**. 3. bası, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1976.
6. Freeman et al., (1963) : Linton C. Freeman, Thomas J. Fararo, W. Bloomberg Jr. and Morris H. Sunshine, "Locating Leaders in Local Communities: A Comparison of Some Alternative Approaches" in bk. **American Sociological Review**, 28, October, 1963 : 791-98.
7. Poslby (1959) : Nelson W. Polsby, "Three Problems in the Analysis of Community Power" in bk. **American Sociological Review**, December, 1959 : 798-803.
8. ——— (1962) : ———, "Community Power: Some Reflections on the Recent Literature" in bk. **American Sociological Review**, V. 27, December, 1962 : 838-41.
9. Rose (1967) : Arnold M. Rose, **The Power Structure: Political Process in American Society**. Oxford Univ. Press, New York, 1967 : 253-297.
10. Spinrad (1966) : William Spinrad, "Power in Local Communities" in bk. R. Bendix and S.M. Lipset (edt.), **Class, Status and Power**. The Free Press, 2. bs., New York, 1966 : 218-31.
11. D.Antonio et al., (1962) : William V. D'Antonio, Howard J. Ehrlich, and Eugene C. Erickson, "Further Notes On The Study of Community Power" in bk. **American Sociological Review**, V. 27, Dec., 1962 : 848-854.
12. Wolfinger (1960) : Raymond E. Wolfinger, "Reputation and Reality in the Study of Community Power" in bk. **American Sociological Review**, October, 1960 : 636-644.
13. ——— (1962) : ———, "A Plea For A Decent Burial" in bk. **American Sociological Review**, V. 27, Dec, 1962 : 841-47. (Polsby, Wolfinger, Dahl'ın —çöğulcular— ve D'Antonio, et al.,'ın makaleleri, reputational yöntem etrafında yapılan karşılıklı yöntem tartışmalarıdır. M.V.).