

POLİTİKA BİLGİSİ ÜRETİMİ VE YAYILIMININ ORGANİZASYONEL HALİ: DÜŞÜNCE KURULUŞLARI

Arş. Gör. Ömer Faruk KÖKTAŞ

Sakarya Üniversitesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
ofkoktas@sakarya.edu.tr

GİRİŞ

Modern dünyanın ve bilgi çağının getirileri ile karmaşık ve çok boyutlu bir hal alan kamu politikaları, bu politikaların yapım süreçlerinde rol oynayan aktörlerin çeşitlenmesine yol açmıştır. Diğer yandan, karmaşıklaşan sorunların doğru anlaşılması ve analiz edilmesinde sistematik bilgiye duyulan ihtiyaç da artmıştır. Bu durum, üretilen bilginin niteliğinin ve politika yapım süreçlerinde kullanılabilirliğinin nasıl olacağı sorusunu da beraberinde getirmiştir. Tam da bu noktada bilgi ve fikir üretimi temel misyonuyla faaliyet gösteren düşünce kuruluşları bir kamu politikası aktörü olarak görünür olmaya başlamıştır.

Düşünce kuruluşlarının ortaya çıkışı ve gelişimi, küresel ve bölgesel bağlamlarda farklı bir seyir izlemiştir. Bu kuruluşlar, belirli bölgelerde ve ülkelerde diğerlerine nazaran daha önce ortaya çıkmakla beraber tarihsel süreç içerisinde tüm dünyada sayı ve kapasite bakımından gelişme göstermiştir. Düşünce kuruluşları ilk olarak Kuzey Amerika ve Avrupa gibi modern sanayileşmiş toplumlarda ortaya çıkmıştır. Daha sonrasında ise bu kuruluşlar, sırasıyla Orta ve Latin Amerika, Doğu Asya ve Sovyetler Birliği'nin çöküşü ile birlikte Orta ve Doğu Avrupa bölgelerine yayılma göstermiştir. Bununla birlikte söz edilmesi gereken bir diğer husus, düşünce kuruluşlarının ABD'ye özgü organizasyonlar olduğuna dair yerleşik kanıdır. Ancak karşılaştırmalı araştırmalardan da görüleceği üzere, oluşan bu kanının temel nedeni II. Dünya Savaşı'ndan sonra ABD'deki düşünce kuruluşlarının sayısının diğer dünya ülkelerine nazaran orantısız bir şekilde patlama göstermesidir (Stone ve Garnett, 1998: 6). Dolayısıyla düşünce kuruluşları politika yapım sürecinde rol almak ve katkıda bulunmak üzere bilgi, fikir, analiz ve tavsiye üretimi misyonuyla ortaya çıkmış ve 21. yüzyıla gelindiğinde tüm dünyaya yayılarak önemli gelişme kat etmişlerdir. Özellikle gelişmiş ülkelerde sayı ve etkinlik bakımından dikkate değer bir noktaya gelmiş olan düşünce kuruluşları, gelişmekte olan ülkelerde de görünür hale gelmiştir.

Kamu politikalarının analizinin bilgi temelli bir uğraş olmasının yanı sıra politika süreçlerinin karmaşıklığı, çok boyutluluğu ve bu bağlamda duyulan bilgi ihtiyacı bir anlamda düşünce kuruluşlarının varlığını beslemektedir. Zira bir tarafta sistematik bilgiye ihtiyaç duyan siyaset yapıcılar, diğer tarafta ise bu bilgiyi üreten düşünce kuruluşları ve diğer özel aktörler bulunmaktadır. Başka bir ifade ile düşünce kuruluşları, siyaset ve bilgi arasında bir bağın kurucu unsuru olmaya en büyük adaydır ve bu rolü ülkeden ülkeye değişen oranlarda üstlenmektedirler.

Bu çalışmada politika yapım sürecinde ortaya çıkan bilgi ihtiyacını karşılamaya yönelik en önemli kuruluşlardan biri olan düşünce kuruluşlarının siyasal alanda politika bilgisinin üretimi ve yayılımı aracılığıyla nasıl konumlandığı üzerinde durulmaktadır. Bu doğrultuda çalışmada düşünce kuruluşlarının ürettiği uzmanlık bilgisinin ne tür nitelikte olduğu ve temel misyonları doğrultusunda politika yapım sürecinde nasıl konumlandığı temel sorularına cevap aranmaktadır.

POLİTİKA BİLGİSİ, POLİTİKA UZMANLIĞI VE DÜŞÜNCE KURULUŞLARI

Genel olarak bakıldığında birçok ülkenin politika yapım sürecinde gözlenen temel problem, bilginin olmaması değil, organize olmamış ve sistematik hale getirilmemiş bir bilgi yığınının varlığıdır. Dolayısıyla politika yapıcılar politika üretecekleri çevre ve toplum hakkında ve uygulanması muhtemel politikaların etkilerinin öngörülmesi bağlamında basit, sistematik bilgiye ihtiyaç duyarlar. Bilginin, siyasal iktidarın ve politika yapıcılarının kullanabileceği bir biçime dönüştürülmesi bu noktada önem kazanmaktadır. Çünkü politika yapım sürecine dahil olan tüm aktörler başarılı olabilmek için anlaşılır, güvenilir, ulaşılabilir ve kullanılabilir bilgiye ihtiyaç duyarlar (Ahmad, 2008, 529). Çağımızda bilginin iktidarı ve etki gücü üzerine yapılan tartışmalar ve bilginin gücünün yükselişinin pratik formları olarak uzmanlık bilgisi ve dolayısıyla uzmanlar karşımıza çıkmaktadır (Parsons, 1995: 153).

Politika uzmanlığı, öncelikle politika yapımına konu olacak bir problemin gündeme alınma aşamasında yaklaşan ve geniş çapta hoşnutsuzluk yaratması muhtemel problemler ile alakalı olarak politika yapıcılara bir “uyarı” vazifesini yerine getirebilir (Rich, 2004: 108). Politika uzmanlığı, bir ülkede mevcut olan ve karar gündemine alınması muhtemel sorun alanlarının doğru tahlili ve bunlara yönelik oluşturulacak politikaların etkinliği bağlamında değerlendirildiğinde önemli bir boşluğu doldurmaktadır. Bu çerçevede uzmanlık bilgisine sahip olan kişi veya kurumlar, yaptıkları sosyolojik, siyasal, demografik, istatistikî ve bunun gibi problemin niteliğine göre değişiklik gösterebilen farklı nitel veya nicel araştırmalarla sistematik bilgi üreten bir konumdadırlar. Üretilen sistematik bilgi, hem politika yapıcılarının daha etkin ve sağlıklı karar verebilmeleri hem de var olan problemler içinde öncelikli sorun alanlarının –kesin olmasa da- belirlenmesi bakımından önemli bir kaynak oluşturur. Bununla birlikte, araştırma yolu ile üretilen bilginin tam manasıyla tarafsız olamayabileceği ve yanlı bilgi üretiminin mümkün olduğu olgusu da saklı tutulmalıdır.

Politikanın formülasyonu tamamlanıp uygulamaya geçildikten sonra değerlendirme aşamasında yapılan araştırmalar, uygulanan programların ne derece başarıya ulaştığının bilgisini sağlamaktadır. Ayrıca bu bilginin daha sonra uygulanacak olan yeni politikalar için de bir rehber niteliğinde olduğu söylenebilir (Rich, 2004: 108-109). Teknik ve nicel nitelikte olan politikalara nazaran sosyal politikalarda etkinliğin ve verimliliğin ölçülmesi zor bir uğraştır. Ancak uzman kişi veya kurumlar tarafından uzmanlık bilgisine ve yorumuna dayalı yapılan araştırmalar uygulanan politikaların mahiyetiyle ilgili önemli veriler sunabilir.

Politika uzmanlığı aracılığıyla üretilen bilginin gerekliliği ve kullanılabilirliğinin incelenmesinin yanı sıra bu yolla üretilen bilgi ve fikirlerin mahiyetine ve temsiliyetine bakmak yararlı olacaktır. Örneğin kamu politikalarının iç içe geçmiş bu karmaşık yapısında fikirler gerçekten önemli midir? Önemli ise ne orandadır? Bilginin kullanımının etkinliği artırılabilir mi? Artırılabilirse hangi yollarla gerçekleştirilebilir? Bu tür soruların cevaplanması, uzmanlığa duyulan ihtiyaç temelinde ortaya çıkan bilginin değerinin ve etkisinin ne olduğu ve bilginin yayılımı konusunda neler yapılabileceği hakkında önemli ipuçları vermesi bakımından üzerinde durulmaya değerdir.

Fikirlerin siyasal düşünce ve eylemlerde etkinliğinin olup olmadığı konusunda kesin bir yargıya varılabilmesi söz konusu değildir. Fikirler bazı durumlarda etkin ve önemli olabilirken bazı durumlarda olmayabilir. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, entelektüel bağlamda bireysel fikir ve görüşlerin politika yapım sürecinde tek başına yeterli oldukları kabul edilirse bilginin organizasyonel hali ve düşünce kuruluşları üzerinde durmak çok da anlamlı olmayacaktır. Oysa, gözlenen durum böyle değildir. Dolayısıyla, politika yapıcılar nezdinde görünür olmak ve politika yapım süreçlerinde rol üstlenmek için fikirler de organize olmak durumundadırlar. Bir diğer deyişle, fikir ve üretilen bilginin organizasyonlar vasıtasıyla karar verme mekanizmalarında daha etkin bir şekilde var olacakları varsayılmaktadır. Çünkü bireysel düzlemde entelektüellerin ve akademisyenlerin fikirlerinin etkisi değerlendirildiğinde organizasyonel yapıların bu etkide temel ve aracı bir rol üstlendiği görülmektedir (Stone, 1996: 1). Bahsedilen tüm bu bilgi, fikir ve uzmanlık ihtiyacı her ülkenin sosyo-politik sistemine göre farklılık gösterir ve kurumsallaşır. Bu kuruluşlar arasında etkin bilgi üretiminin sağlandığı ve temel fonksiyonu uzmanlık ve fikir çalışmaları olan bazı organizasyonlar öne çıkmaktadır. Bu organizasyonlar kamu politikalarının analizinde ve politika yapım sürecinde ürettikleri fikir ve sistematik bilginin bir kurum çerçevesinde yapılaşığı ve bilginin yayılımının sağlandığı organizasyonlar olarak “düşünce kuruluşları” karşımıza çıkmaktadır.

Düşünce kuruluşlarının tanımlamasını yaparken dikkat edilmesi gereken temel husus, bu kuruluşların herkesçe kabul edilen ve üzerinde uzlaşmış tek bir tanımının bulunmamasıdır. Düşünce kuruluşları hem ülkeler düzeyinde hem de küresel boyutta yapıları, kapasiteleri, ilgilendikleri politika alanları ve politikalar üzerindeki etkileri bakımından birbirlerinden ayrılmaktadırlar. Büyük oranda

farklılık gösteren bu faktörlere bağlı olarak düşünce kuruluşlarının net bir tanımını yapmak oldukça zorlaşmaktadır (Stone, 2004: 2; Smith, 1991: XIV).

Düşünce kuruluşları denilince akla ilk olarak kamu politikaları konusunda araştırma ve analiz üreten kurum ve kuruluşlar gelebilir. Ancak düşünce kuruluşlarının bu şekilde açıklanması çok genel kalacak ve tam manasıyla düşünce kuruluşlarının ne olduğu hususunda yeterli bilgi vermeyecektir. Çünkü birçok baskı grubu, üniversite araştırma merkezleri ve diğer sivil toplum örgütleri bu araştırma ve analizleri asli eylemleri olmasa da ortaya koyarlar. Bunun yanında hükümet kurumlarından bazıları da asli görevleri olarak politika araştırmaları ve bunun sonucunda tavsiye verme temelinde eylemde bulunmaktadır. Dolayısıyla düşünce kuruluşlarının ne olduğu konusunda sınırları daha belli tanımlamalara ihtiyaç vardır (Weaver ve McGann, 2009: 4).

Düşünce kuruluşlarının diğer araştırma merkezleri ve sivil toplum örgütlerinden sahip olduğu hangi unsurlar yönünden ayrıldığı sistematik olarak şu şekilde ifade edilebilir: İlk olarak, düşünce kuruluşları herhangi bir kurum veya kuruluştan bağımsız ve devamlılık gösteren bir yapıya sahiptir. İkinci olarak, bu kuruluşlar kendi araştırma gündemlerini belirlemede özgürdürler. Diğer bir unsur ise bu kuruluşların politika odaklı faaliyet göstermeleridir. Dördüncü olarak, düşünce kuruluşları kamusal nitelik de arz eder. Çalışma ve ürünleriyle halkı bilinçlendirici ve eğitici bir rol oynamaktadırlar. Beşinci olarak, uzmanlık ve profesyonellik ilkelerine dayalı bir şekilde faaliyet göstermektedirler. Son olarak düşünce kuruluşları temel fonksiyonu analiz, araştırma ve tavsiye üretmek olan yapılardır (Stone, 1996: 14-16).

Stone'un ortaya koyduğu bu unsurlar -kendisi tersi görüşü savunsa da- bir ideal tip ortaya koymaktadır. Dolayısıyla yazar sonrasında şu notu düşmüştür: "Düşünce kuruluşlarının bu unsurların hepsine aynı oranda sahip olması bir zorunluluk değildir" (1996: 16). Zaten bu durum çok da mümkün gözükmemektedir. Ortaya konulan bu özelliklerin daha çok bir rehber niteliğinde olduğu söylenebilir. Bu unsurlar genellikle Anglo-Amerikan kültüründe daha çok görülse dahi, düşünce kuruluşlarının ülkeden ülkeye hatta ülke içerisinde birbirleri arasında değişiklik gösterebilen organizasyonlar olduğu unutulmamalıdır. Örneğin, bazı düşünce kuruluşları gelir ve fon sağlama amacıyla siyasal iktidar ve hükümet kurumları ile yakın ilişki içerisinde olabilirler. Ayrıca düşünce kuruluşları olarak adlandırılan birçok organizasyonun tamamen bağımsız olduğunu söylemek oldukça güçtür. Kıta Avrupası ülkelerinden Hollanda ve Almanya'da düşünce kuruluşlarının çoğunlukla, siyasal partilerle mali ve kişisel ilişki içinde oldukları görülmektedir. Küresel manada bu ve benzeri örnekleri görmek mümkündür (Stone, 1996: 16; Weaver ve McGann, 2009: 2).

DÜŞÜNCE KURULUŞLARININ SİYASAL ALANDA KONUMLANMASI

Düşünce kuruluşlarının siyasal alanda nerde durduğu ve kamu politikası yapım sürecinde hangi fonksiyonları üstlendiği konusu, bu kuruluşların incelenmesinin

önemli bir unsuru oluşturmaktadır. Düşünce kuruluşları vasıtasıyla üretilen bilginin, siyasal iktidar ve karar vericilerle nasıl bir etkileşime girdiği ve bilginin politika yapımında nasıl bir anlam ifade ettiği soruları bu kuruluşların siyasal konumları noktasında ayrıca önem kazanmaktadır. Çünkü tam da bu noktadan hareketle düşünce kuruluşlarının politika yapım sürecindeki anlam ve işlevi üzerinde çıkarımlarda bulunulabilir.

Öncelikle bilgi, iktidar ve kamu politikaları arasındaki ilişki bu bağlamda önem kazanmaktadır. Yazında bu konuya dair incelemeleri içeren üç farklı gelenekten bahsedilmektedir. İlk gelenek, rasyonel paradigma bağlamında bilgi ve iktidar arasında doğrudan bir ilişki olduğunu varsaymaktadır. Buna göre iktidarı kullananlar kamu politikaları yapımında doğrudan uzmanlara başvurumaktadırlar. İkinci gelenek ise bilgi ve iktidarın dolaylı bir etkileşim içerisinde olduğu tezi üzerine inşa edilmiştir. Buradan hareketle, bilginin toplumsal ve siyasal olarak çok çeşitli katman ve yapılarla yayılmış olduğu varsayılmıştır. İktidar odakları yayılmış ve iç içe geçmiş bir nitelik arz eden bu bilgiyi “ortak aklın” bir parçası olarak dolaylı yoldan kullanmaktadır. Üçüncü geleneğe bakıldığında, bilgi ve iktidar arasında organik bir bağ olduğu vurgusu karşımıza çıkmaktadır. Bu yaklaşım doğrultusunda bilgiyi üreten ve yayılımını sağlayan yeni iktidar merkezleri olan düşünce kuruluşları ele alınmaktadır. “Bilginin sahibi” olan düşünce kuruluşlarının karar verici iktidarla girdikleri etkileşim ve alışverişte işgal ettikleri alan siyasal konumlarının da göstergesi olmaktadır (Gagnon’dan aktaran Ladi, 2005: 33).

Düşünce kuruluşlarının girdikleri bu etkileşim ve alışveriş epistemik topluluklar ve taraftar koalisyonları gibi belirli politika ağlarıyla sağlanmaktadır. Dolayısıyla düşünce kuruluşlarının kamu politikası yapım sürecinde ve siyasal alanda durdukları noktanın tespiti açısından politika ağ modelleri de ayrı bir önem kazanmaktadır. Örneğin bilginin temel kurucu güç olduğu ve bu temelde karar verme aşamalarına dahil olan en önemli yapılardan birisi epistemik topluluklardır. Epistemik topluluklar, bilgi ve uzmanlığın karar verme süreçlerine nasıl entegre olduğunun açıklanması bakımından bahse değerdir. Bu topluluklar ortak değer ve inanç bağlamında hareket eden ve böylece kamu politikalarını etkilemeye çalışan uzmanların oluşturduğu yapılardır. Örneğin belirli bir politika alanında uzmanlıklarıyla Keynesyen görüşü savunan ekonomistler epistemik topluluk oluşturabilirler. Bunun yanı sıra, yine belirli bir alanda bir politikanın uygulanmasına yönelik duruşlarıyla bürokrasi içerisinde belirli bir mesleki uzmanlık sahibi kesimde bir epistemik topluluğu ifade edebilir. Özetle bu toplulukların politika yapım sürecinin çeşitli aşamalarında ortaya çıkabilen ve ortak görüşler temelinde etki göstermeye çalışan ağlar ve yapılar oldukları söylenebilir. Düşünce kuruluşları da uzmanlık ve fikir üretimine dayalı temel fonksiyonlarıyla bu topluluklar içerisinde kritik bir rol oynamaktadırlar. Düşünce kuruluşları, epistemik bir topluluk olarak veya daha geniş bağlamda bir epistemik topluluk içerisinde yer alarak politika yapımcılar ile bilgi alışverişinin sağlanmasında ve bilginin kamu politikası sürecine yayılımında rol almaktadır. Dolayısıyla bu topluluklar düşünce

kuruluşlarının siyasal konumlarını belirleyen önemli bir unsuru ifade etmektedir (Ladi, 2005: 33; Stone, 1996: 86-95).

Düşünce kuruluşlarının politika yapım süreçlerinde etkin olabilmesinin bir diğer aracı da taraftar koalisyonlarıdır. Taraftar koalisyonları, çok çeşitli pozisyonlardan ortak değer ve inançlara sahip olan aktörlerin oluşturduğu ağlar olarak tanımlanabilir. Oluşan bu ağlar, çeşitli aktörlerin politika sürecine dahil olması konusunda önemli bir vasıta görevi görmektedir (Ladi, 2005: 34). Düşünce kuruluşlarının uygulanacak ve uygulanmakta olan politikalar ile ilgili ortaya koydukları fayda-maliyet analizleri, ölçüm ve değerlendirmeler gibi araştırma ve raporlar bağlamında araştırmacılar, politika yapıcılar ve diğer aktörler arasında bir iletişim organı olarak belirtilebilir. Dolayısıyla taraftar koalisyonu yaklaşımında da tüm siyasal eğilim ve düşünceler politika sürecindeki siyasal hareketliliğe dahil edilmektedir. Bu noktada ise düşünce kuruluşlarının “köprü” vazifesi temel rol oynamaktadır. Örneğin, bu kuruluşlar tarafından düzenlenen panel, seminer ve konferans gibi aktiviteler ortak değer ve inanç çerçevesinde tüm taraftar koalisyonlarının, politika ve epistemik toplulukların bir nevi “sosyalleşmesi” ve “etkileşimi” sonucunu doğurmaktadır ki buda nihai olarak politika yapım sürecini etkilemektedir (Arin, 2014: 21).

SONUÇ

Sonuç olarak düşünce kuruluşlarını incelerken doğru bir analiz ortaya koymanın en temel unsurlarından birisi, bu kuruluşların siyasal alanda nasıl konumlandığı ve hangi rolleri üstlendiğinin bilgisini edinebilmektir. Bu bağlamda, düşünce kuruluşlarının ana fonksiyonunun “bilgi” ve “iktidar” arasında bir “köprü” vazifesi görmek olduğu söylenebilir. Aynı zamanda sivil toplumun önemli bir ayağını oluşturan bu kuruluşlar, vatandaş ve devlet arasındaki önemli bağlardan da birisini teşkil etmektedir. Düşünce kuruluşları, bu temel rolleri üzerinden çeşitli eylemlerde bulunurlar. Ayrıca düşünce kuruluşlarının siyasal konumlarını belirleyen diğer bir dinamik ise, iktidara bilgi aktarımının ve yayılımının sağlanmasında önemli bir vasıta olan ağlardır. Politika sürecine etki edebilmede önemli bir basamağı temsil eden bu ağlar, düşünce kuruluşlarının siyasal alanda nerede durduğunun da bir başka göstergesidir.

19. yüzyılda Kuzey Amerika ve Batı Avrupa’da filizlenen düşünce kuruluşları 21. yüzyıla gelindiğinde artık tüm dünyada karşımıza çıkan bir gerçeklik olmuştur. Politika yapıcılar gittikçe karmaşıklaşan politika alanlarında hazır ve kullanılabilir bilgiye önemli oranda politika bilgisine sahip uzmanlardan almaktadırlar. Düşünce kuruluşlarının da bünyesinde bulundurduğu uzmanlar aracılığı ile organize bir biçimde ihtiyaç duyulan bu bilgiye üreten yapılar olması, ister istemez politika sürecinde önemli bir aktör olarak konumlanmalarını da beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte düşünce kuruluşlarının etkin bir aktör olarak faaliyet gösterebilmesi elbette ilgili ülkedeki politika yapıcılarının bilimsel bilginin kullanılması noktasındaki farkındalığı ile doğrudan ilgilidir. Herhangi bir probleme yönelik politika geliştiren karar vericilerin söz konusu alan ile ilgili bilgiye

başvurma isteği düşünce kuruluşlarının konumunu belirleyen önemli faktörlerden biridir.

KAYNAKÇA

- Ahmad, M. (2008). US think tanks and the politics of expertise: Role, value and impact. *The Political Quarterly*, 79(4).
- Arin, K. Y. (2014). *Think Tanks*. NY: Springer.
- Gagnon, A.-G. (1990). The influence of social scientist on public policy. *Social Scientists, Policy and the State* içinde, S. Brooksand A. ve Gagnon, D. (Eds.), New York: Praeger, s. 1-18.
- Ladi, S. (2005), “Globalisation, Policy Transfer and Policy Research Institutes”, Edward Elgar Publishing.
- Weaver, R. K. ve McGann, J. G. (2009). Think tanks and civil societies in A time of change. 4. Baskı, *Think Tanks And Civil Societies İçinde*, McGann, J. ve Weaver, R. K., NY: Transaction Publishing, s.1-37.
- Parsons, W. (1995). *Public policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Rich, A. (2004). *Think tanks, public policy and the politics of expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, J. (1991). *The Idea Brokers*. New York: The Free Press.
- Stone, D. (1996). *Capturing the political imagination*. London: Frank Cass.
- Stone, D. (2004). Introduction: think tanks, policy advice and governance. *Tank Traditions* içinde, Stone, D. ve Denham, A. (Eds.), Manchester: Manchester University Press, s. 1-19.
- Stone, D. ve Garnett, M. (1998). Introduction: think tanks, policy advice and governance. *Think Tanks Across Nations* içinde, Stone, D. ve Garnett, M., Manchester: Manchester University Press, s. 1-21.