

ADRES  
yayınları

**Yıldız, Mete**  
**Sobacı, Mehmet Zahid (Derleyenler)**  
*Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*

**Adres Yayınları® / 36**

1. Baskı: Ekim 2013

**ISBN13: 978-975-250-037-2**

© 2013, Adres Yayınları®

Sayfa Düzeni: Liberte Yayınları  
Kapak Tasarımı: Muhsin Doğan  
Montaj: Rebro Oğuz  
Baskı: Tarcan Matbaası

Adres: Zübeyde Hanım Mah. Samyeli Sok. No: 15, İskitler, Ankara  
Telefon: (312) 384 34 35-36 | Faks: (312) 384 34 37 | Sertifika No: 25744

**LiBeRtE**  
liberteyayıngrubu

Adres: GMK Bulvarı No: 108/16, 06570 Maltepe, Ankara  
Telefon: (312) 230 87 03 | Faks: (312) 230 80 03  
E-mail: info@liberte.com.tr | Web: www.liberte.com.tr  
Sertifika No: 16438

*Adres Yayınları® Liberte Yayın Grubu'nun tescilli bir markasıdır.*

## **Doç. Dr. Mete Yıldız**

ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun oldu. Kamu yönetimi alanında University of Southern California'dan yüksek lisans (1999) ve Indiana University-Bloomington'dan doktora (2004) derecelerini aldı. 2001-2004 yılları arasında Indiana Üniversitesi'nde dersler verdi. Halen Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Başlıca ilgi alanları kamu yönetimi reformu, kamu politikaları, yönetim-teknoloji etkileşimi (e-dönüşüm ve e-devlet), yerel yönetimler ve karşılaştırmalı kamu yönetimi konularıdır.

## **Doç. Dr. Mehmet Zahid Sobacı**

Uludağ Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü'nden 2001 yılında mezun olan Mehmet Zahid Sobacı, yüksek lisans (2005) ve doktora derecesini (2009) Uludağ Üniversitesi'nden almıştır. Hâlen Uludağ Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü'nde görev yapan Sobacı'nın akademik ilgi alanları şunlardır: İdari reform, kamu yönetiminde yeni eğilimler, politika transferi ve e-devlet. Sobacı'nın, "Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi: Ulusal ve Küresel Perspektifler" ve "İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı" adlı kitapları ve kamu yönetiminde yeni eğilimler ve idari reforma odaklanan çeşitli makaleleri bulunmaktadır.

# Katkıda Bulunanlar

*Alfabetik sıraya göre,*

**Muhittin Acar**

*Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü*

**A. Argun Akdoğan**

*Doç. Dr., Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü*

**Ali Erkan Alaç**

*Yrd. Doç. Dr., Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Fakültesi*

**Nurtaç Arslan**

*Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Lisansüstü Öğrencisi.*

**Deniz Aydınlı**

*Hacettepe Üniversitesi Yüksek Lisans adayı.*

**Cenay Babaoğlu**

*Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.*

**Şenol Baştürk**

*Öğr. Gör. Dr., Uludağ Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.*

**Mustafa Kemal Bayırbağ**

*Yrd. Doç. Dr., Orta Doğu Teknik Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.*

**Ulaş Bayraktar**

*Doç. Dr., Mersin Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.*

**Dilek Çelik**

*Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Lisansüstü Öğrencisi.*

**Hasan Hüseyin Çevik**

*Prof. Dr., Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Fakültesi.*

**Leyla Çiftçi**

*Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Lisansüstü Öğrencisi.*

**Can Umut Çiner**

*Yrd. Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.*

**Kadir Dede**

*Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü*

**Yelda Devlet Karapınar**

*Uluslararası Göç Örgütü-Türkiye Ofisi (IOM), ODTÜ Doktora adayı.*

**Serdar Eldemir**

*Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Lisansüstü Öğrencisi.*

**M. Murat Erdoğan**

Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi ve Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi Müdürü.

**H. Tuğba Eroğlu**

Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

**Fatma Neval Genç**

Doç. Dr., Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

**Alican Kaptı**

Yrd. Doç. Dr., Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Fakültesi

**Naci Karkın**

Yrd. Doç. Dr., Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

**Yasemin Kaya**

Yrd. Doç.Dr., Uludağ Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

**Özer Köseoğlu**

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

**Göktuğ Morçöl**

Prof. Dr., Pennsylvania State University, School of Public Affairs, Amerika Birleşik Devletleri.

**Gökhan Orhan**

Doç. Dr., Balıkesir Üniversitesi, Bandırma İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

**Uğur Sadioğlu**

Dr., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

**Sinem Sinangil**

Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Lisansüstü Öğrencisi.

**Mehmet Zahid Sobacı (der.)**

Doç. Dr., Uludağ Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

**Savaş Zafer Şahin**

Yrd. Doç. Dr., Atılım Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

**Hasan Engin Şener**

Yrd. Doç.Dr., Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, İşletme Fakültesi, İnsan Kaynakları Yönetimi Bölümü.

**Arzu Akkoyunlu-Wigley**

Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü.

**Simon Wigley**

Doç. Dr., Bilkent Üniversitesi, İnsani Bilimler ve Edebiyat Fakültesi, Felsefe Bölümü.

**Nilay Yavuz**

Yrd. Doç. Dr., Orta Doğu Teknik Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

**Hasan Hüseyin Yıldırım**

Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sağlık İdaresi Bölümü.

**Türkan Yıldırım**

Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, Sağlık Kurumları Yöneticiliği Bölümü.

**Mete Yıldız (der.)**

Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

# İÇİNDEKİLER

## SUNUŞ

Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı..... 10

## BÖLÜM 1

Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı  
*Kamu Politikası ve Kamu Politikası  
Analizi:  
Genel Bir Çerçeve*..... 14

## BÖLÜM 2

Mustafa Kemal Bayırbağ  
*Kamu Politikası Analizi için Bir Çerçeve  
Önerisi*..... 44

## BÖLÜM 3

Gökhan Orhan  
*Kamu Politikasına Yorumlamacı  
Yaklaşımlar*..... 66

## BÖLÜM 4

Göktuğ Morçöl  
*Karmaşıklık Kuramı ve  
Kamu Politikaları*..... 88

## BÖLÜM 5

Ulaş Bayraktar  
*Özgün Bir Siyasal Bilim Ekolü  
Geliştirmek Adına Bir İlham Kaynağı  
Olarak Fransız Kamu Politikası  
Analizi Yazını*..... 114

## BÖLÜM 6

Mehmet Zahid Sobacı  
*Politika Ağları: Aktörler Arası  
İlişkiler Üzerinden Kamu  
Politikasını Anlamak*..... 130

## BÖLÜM 7

H. Tuğba Eroğlu  
*Türkiye’de Kamu Politikası  
Oluşturulmasında  
Uluslararası Aktörlerin Rolü*..... 148

## BÖLÜM 8

Cenay Babaoğlu  
*Kamu Politikası Sürecinde  
Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü*..... 166

## BÖLÜM 9

Mete Yıldız, Dilek Çelik, Nurtaç Arslan,  
Leyla Çiftçi, Serdar Eldemir,  
Sinem Sinangil

*Kamu Politikalarında Düşünce Üretim  
Kuruluşlarının Rolü: Genel Çerçeve ve  
Türkiye'den Örnekler*..... 188

## BÖLÜM 10

A. Argun Akdoğan  
*Gündem Belirleme*..... 220

## BÖLÜM 11

Alican Kaptı, Ali Erkan Alaç  
*Kamu Politikalarının Uygulama  
Aşaması*..... 228

## BÖLÜM 12

Özer Köseoğlu  
*Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme  
Modelleri*..... 244

## BÖLÜM 13

Hasan Hüseyin Çevik  
*Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Kamu  
Politikası Başarısızlığı*..... 266

## BÖLÜM 14

Can Umut Çiner  
*Karşılaştırmalı Kamu Politikası*..... 286

## BÖLÜM 15

Simon Wigley, Arzu Akkoyunlu-Wigley  
*Türkiye'de Eğitim Politikalarının Gelişimi  
ve Sonuçları*..... 306

## BÖLÜM 16

Hasan Hüseyin Yıldırım, Türkan Yıldırım  
*Türkiye Sağlık Reformları ve Politikaları:  
Politika Analizi Çerçevesinde Bir  
Değerlendirme*..... 652

## BÖLÜM 17

Şenol Baştürk  
*Kamu Politikası Olarak  
Sosyal Politika*..... 386

## BÖLÜM 18

M. Murat Erdoğan, Yelda Devlet Karapınar,  
Deniz Aydınli  
*Türkiye'nin Göç Politikası*..... 422

## BÖLÜM 19

Yasemin Kaya  
*Çevre Politikası İlkeleri, Aktörleri ve  
Araçları: Söylemden Pratiğe Bir Süreç  
Analizi*..... 466

## BÖLÜM 20

Fatma Neval Genç  
*Türkiye'de Âfet Yönetimi Politikalarının  
Dönüşümü*..... 498

## BÖLÜM 21

Savaş Zafer Şahin  
*Yaşanabilirlik İlkesi Üzerinden  
Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Sürecinin  
Bir Kamu Politikası Aracı Olarak  
Değerlendirilmesi*..... 520

## BÖLÜM 22

Nilay Yavuz  
*Toplu Ulaşım Kullanımını  
Teşvik Politikaları*..... 550

## BÖLÜM 23

Hasan Engin Şener  
*Türkiye’deki Kamu Personel  
Politikalarının Bir Analizi*..... 566

## BÖLÜM 24

Muhittin Acar, Kadir Dede  
*Bir Kamu Politikası Olarak  
Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadele:  
Yasal-Kurumsal Çerçeve*..... 604

## BÖLÜM 25

Uğur Sadioğlu  
*Yerleşme Politikaları ve  
Türkiye Örneği*..... 636

## BÖLÜM 26

Naci Karkın  
*Türkiye’nin E-Devlet Politikalarının  
Değerlendirilmesi*..... 670

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı  
*Kamu Politikası Çalışmaları Nereye?* 696

## DİZİN

.....700



*Sevgili eřim Dürdane'ye...*  
**Mete Yıldız**

*Sevgili eřim Elif'e...*  
**Mehmet Zahid Sobacı**

## Sunuş

**K**AMU POLİTİKASI ANALİZİ KONUSU GELİŞMİŞ ÜLKELERİN KAMU YÖNETİMİ ALAN YAZI-  
nında uzun süredir yer almasına rağmen, Türkiye için nispeten yeni bir konudur. Özellikle  
1990’lardan itibaren, Türkiye’de kamu politikasına yönelik akademik ilginin arttığı, üni-  
versitelerin siyaset bilimi ve kamu yönetimi bölümlerinde lisans ve lisansüstü düzeyde bu konuya  
ilişkin daha fazla dersin açıldığı ve yüksek lisans ve doktora tezleri yazıldığı görülmektedir. Ayrıca,  
giderek artan sayıda akademisyenin bu alana ilgi göstermesi ve Türkiye’de faaliyet gösteren düşün-  
ce üretim kuruluşlarının sayısının yıllar geçtikçe çoğalması sonucunda, her geçen yıl çeşitlenen  
konularda kamu politikası analizleri gerçekleştirildiği gözlenmektedir.

Bu kitap, kamu politikası konusuna yönelik olarak yukarıda bahsedilen artan ilgi ve yükselen talep karşısında bu alandaki kuramları ve uygulamaları daha geniş kitleler ile paylaşma amacı ve arzusuy-  
la derlenmiştir. Geçmişte kamu politikası konusunda yayımlanan Türkçe derleme kitaplar olmakla  
beraber, bu kitaplar artık ya güncelliğini yitirmiştir ya da güncel kuram ve/veya uygulamaları her yö-  
nüyle ele almamaktadır. Bu anlamda kamu politikası konusuna odaklanan geniş kapsamlı bir derleme  
kitabın eksikliği, alana yönelik akademik faaliyetin Türkiye’de yayılmaya başladığı 2000’li yılların ba-  
şından itibaren hissedilmektedir. Aynı sorun, ders kitabı açısından da yaşanmaktadır. 2013 yılı Eylül  
ayı itibarıyla, üniversite lisans programlarına yönelik olarak tüm bir akademik dönem boyunca kamu  
politikası derslerinde kullanılabilir, kuramı ve uygulamayı içeren, güncel, detaylı ve bütüncül bir  
Türkçe kaynak bulunmamaktadır. Bu durumun belki tek istisnası, bu kitabın derleyenlerinden Mete  
Yıldız tarafından 2011 yılında Türkiye Bilimler Akademisi desteğiyle yazılan ve İnternet üzerinden  
konuyla ilgilenen herkese <http://www.acikders.org.tr/course/view.php?id=66> adresinde ücretsiz  
olarak kullanıma sunulan “Kamu Politikası” başlıklı 14 haftalık ders notlarıdır.

Yukarıda sayılan nedenlerden dolayı bu kitabın derlenmesi gerekli görülmüştür. Bu kitap,  
kamu politikası konusundaki kuramsal yaklaşımları ve Türkiye’deki uygulamaları, geniş bir uzman  
grubunun katkısıyla güncel bir şekilde okuyucuya sunan ilk Türkçe kitap olma özelliğini taşımak-  
tadır. Kitapta 14’ü kuramsal ve 12’si belirli politika alanlarındaki uygulamaya odaklanan toplam  
26 bölüm bulunmaktadır. Bu bölümlerin yazılmasında 17 farklı kurumdan toplam 36 yazar emek  
vermiştir. Bölüm yazarlarından bir tanesi bir Amerikan üniversitesinde (Penn State Harrisburg  
Üniversitesi) çalışmaktadır. Diğer yazarlar arasında Türkiye’deki 13 farklı üniversitenin (Adnan  
Menderes, Ankara, Atılım, Balıkesir, Bilkent, Hacettepe, Mersin, Orta Doğu Teknik, Pamukkale,  
Selçuk, Uludağ, Sakarya ve Yıldırım Beyazıt Üniversiteleri) ve 2 özel statülü yükseköğretim kur-  
mununun (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü –TODAİE- ve Polis Akademisi) öğretim  
üyeleri ve lisansüstü öğrencileri bulunmaktadır. Bir diğer yazar ise, bir uluslararası kuruluşun Tür-  
kiye temsilciliğinde (Uluslararası Göç Örgütü Türkiye Ofisi) çalışmaktadır. Bu yazarlar, yazarlık

rollerine ve katkılarına ek olarak, kör ve çapraz hakemlik sistemi yoluyla diğer birçok bölüme de hakemlik yaparak kitaptaki metinlerin şekillenmesinde çok önemli bir rol oynamışlardır.

Söz konusu çapraz ve kör hakemlik yöntemiyle kitap içerisinde yer alan bütün bölümler ciddi bir değerlendirme sürecinden geçirilmiştir. Hakemlerin görüş ve önerileri kitabı derleyenler aracılığıyla bölüm yazarlarına aktarılmıştır. Ayrıca, kitap bölümlerine hakemlik yapmaları için kitap bölümü yazarı olmayan, alanlarında uzman sekiz akademisyenden yardım alınmıştır. Bu vesileyle değerlendirme sürecine destek veren, alfabetik sırayla, Afyon Kocatepe Üniversitesi'nden Prof. Dr. Selçuk Akçay'a, Bahçeşehir Üniversitesi'nden Yrd. Doç. Dr. Nilgün Camkesen'e, Gazi Üniversitesi'nden Prof. Dr. Nail Öztaş'a, Hacettepe Üniversitesi'nden Prof. Dr. Kasım Karataş ve Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen'e, İstanbul Üniversitesi'nden Doç. Dr. Yeşim Özer'e, Marmara Üniversitesi'nden Doç. Dr. Erbay Arıkboğa'ya, Pamukkale Üniversitesi'nden Prof. Dr. Hüseyin Özgür'e ve TED Üniversitesi'nden Doç. Dr. Mehmet Buldu'ya emekleri ve katkıları için çok teşekkür ediyoruz. Yazarlık yapan ve yapmayan uzmanların katkıları ile gerçekleşen bu hakem değerlendirme süreci, bu kitabın hazırlık sürecini bir miktar uzatmakla birlikte, yazıların geliştirilmesine ve birbirleriyle uyumlaştırılmasına çok önemli katkılar sağlamıştır.

Kitabın ilk kısmında, "Kuram" başlığı altında, kamu politikası ile ilgili analiz süreci, sürecin çeşitli basamakları, bu süreçte rol oynayan aktörler ve analizde kullanılan kuramlar ve kavramsal yaklaşımlar okuyucunun dikkatine sunulmuştur. Böylece kamu politikası alan yazınında işlenen belli başlı konuların bu alan yazınının ağırlıklı olarak üretildiği dil olan İngilizceden Türkçeye, Türkiye'deki çalışmalar da göz önüne alınarak aktarılması amaçlanmıştır.

Kitabın "Uygulama" başlığını taşıyan ikinci kısmında ise, bir önceki kısımda işlenen kuramsal yaklaşımlar da kullanılarak, eğitim, sağlık, çevre, göç ve ulaştırma gibi çeşitli alanlardaki kamu politikaları ve bunların uygulamaları, bu konuların uzmanları tarafından analiz edilmiştir. Bu şekilde kitapta, kamu politikası alanındaki kuram ve uygulamaların, Türkiye uygulaması da dikkate alınarak, dengeli ve güncel bir şekilde ele alınmasına çabalanmıştır. Bu özellikleri bünyesinde barındırması nedeniyle, kitabın kamu politikası konusuna ilgi duyan akademisyen, politika yapıcı, uygulamacı ve öğrenciler için yararlı olacağı umulmaktadır.

Bu çerçevede, kitabın kamu politikası ile ilgili kuramsal yaklaşımların işlendiği ilk kısmının 1. bölümünde Hacettepe Üniversitesi'nden Mete Yıldız ve Uludağ Üniversitesi'nden Mehmet Zahid Sobacı, kamu politikası kavramına ve analizine genel bir giriş yapmak amacıyla bu alandaki temel kavram, yaklaşım ve değişkenleri tanımlamaktadır. Kuramsal kısmın 2. Bölüm'ünde Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nden Mustafa Kemal Bayırbağ, kamu politikası analizi için kuramsal bir çerçeve önermektedir. 3. Bölüm'de Balıkesir Üniversitesi'nden Gökhan Orhan, kamu politikasına yorumlayıcı yaklaşımları ortaya koymaktadır. Dördüncü bölümde ABD'deki Pennsylvania State Üniversitesi'nden Göktuğ Morçöl, karmaşıklık kuramını kamu politikaları açısından değerlendirmektedir. 5. Bölüm'de Mersin Üniversitesi'nden Ulaş Bayraktar, Fransız kamu politikası analizi yazınına analiz etmektedir. Altıncı bölümde Uludağ Üniversitesi'nden Mehmet Zahid Sobacı, kamu politikası sürecinin önemli aktörlerinden biri olan kamu politikası ağları konusunu ele almaktadır. Yedinci bölümde Selçuk

Üniversitesi'nden Tuğba Eroğlu, kamu politikalarının oluşturulmasında uluslararası aktörlerin rollerini değerlendirmektedir. Sekizinci bölümde Hacettepe Üniversitesi'nden Cenay Babaoğlu, kamu politikası sürecinin bir başka önemli aktörü olan sivil toplum kuruluşlarının oynadığı rolleri analiz etmektedir. Dokuzuncu bölümde Hacettepe Üniversitesi'nden Mete Yıldız, Dilek Çelik, Nurtaç Arslan, Leyla Çiftçi, Serdar Eldemir ve Sinem Sinangil, Türkiye'de son dönemde önem ve görünürlüğü giderek artan diğer bir kamu politikası aktörü olan düşünce üretim kuruluşlarını değerlendirmektedir. Onuncu bölümde TODAİE'den Akif Argun Akdoğan, kamu politikası analizi sürecinin gündem belirleme basamağını açıklamaktadır. On birinci bölümde Polis Akademisi'nden Alican Kaptı ve Ali Erkan Alaç, kamu politikası analizi sürecinin bir başka basamağı olan uygulama aşamasını okuyucuların dikkatine sunmaktadır. On ikinci bölümde Sakarya Üniversitesi'nden Özer Köseoğlu, kamu politikası analizi gerçekleştirilirken gözlenen karar verme süreçlerini analiz etmektedir. On üçüncü bölümde Polis Akademisi'nden Hasan Hüseyin Çevik, kamu politikası başarısızlığı konusunu ele almaktadır. Kitabın kuramsal kısmının on dördüncü ve son bölümünde ise, Ankara Üniversitesi'nden Can Umut Can Çiner, Türkiye için oldukça yeni ve önemli bir başka alan olarak karşılaştırmalı kamu politikası konusunu okuyucuların dikkatine sunmaktadır.

Kitabın çeşitli alanlardaki kamu politikalarının ağırlıklı olarak Türkiye'deki uygulamalarının değerlendirildiği ikinci kısmının ilk bölümünde Hacettepe Üniversitesi'nden Arzu Akkoyunlu Wigley ile Bilkent Üniversitesi'nden Simon Wigley, eğitim politikalarını çeşitli yönleriyle değerlendirmektedir. Uygulamalı kısmın ikinci bölümünde Hacettepe Üniversitesi'nden Hasan Hüseyin Yıldırım ve Ankara Üniversitesi'nden Türkân Yıldırım, ülkemizdeki sağlık reformları bağlamında sağlık politikalarını analiz etmektedir. Üçüncü bölümde Uludağ Üniversitesi'nden Şenol Baştürk, kamu politikası analizinin önemli bir uygulama alanı olan sosyal politikalar konusunu değerlendirmektedir. Dördüncü bölümde Hacettepe Üniversitesi'nden Murat Erdoğan ve Deniz Aydın ile Uluslararası Göç Örgütü Türkiye Ofisi'nden Yelda Devlet Karapınar, uluslararası ve ulusal düzeyde göç olgusu ile küresel ve ulusal göç politikalarını analiz etmektedir. Beşinci bölümde Uludağ Üniversitesi'nden Yasemin Kaya, dünyadaki ve özellikle Türkiye'deki çevre politikalarını masaya yatırmıştır. Altıncı bölümde Adnan Menderes Üniversitesi'nden Fatma Neval Genç, Türkiye'deki afet politikalarını incelemiş ve bu politikaların zaman içerisindeki değişimini değerlendirmektedir. Yedinci bölümde, Atılım Üniversitesi'nden Savaş Zafer Şahin, yaşanabilirlik ilkesini analizine temel alarak, bugünlerde Türkiye'nin çeşitli noktalarında uygulanan kentsel dönüşüm politikasını ele almaktadır. Sekizinci bölümde Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nden Nilay Yavuz, toplu ulaşımı teşvik politikalarını analiz etmektedir. Dokuzuncu bölümde Yıldırım Beyazıt Üniversitesi'nden Hasan Engin Şener, küresel ve ulusal düzeydeki gelişmeler ışığında Türkiye'deki kamu personel politikalarını değerlendirmektedir. Onuncu bölümde Hacettepe Üniversitesi'nden Muhittin Acar ve Kadir Dede, hem dünyada hem de Türkiye'de yönetim sistemlerinde "kanayan yaralardan" biri olan yolsuzluk konusunda üretilen politikaları incelemektedir. On birinci bölümde Hacettepe Üniversitesi'nden Uğur Sadioğlu, farklı ülkelerin deneyimlerinden de yararlanarak, Türkiye'deki yerleşme politikalarının sebep ve sonuçlarını irdelemektedir. Kitabın uygulama kısmının on ikinci ve son bölümünde ise, Pamukkale Üniversitesi'nden Naci Karkın, kamu yönetimi alan yazınında son yirmi yılda öne çıkan konulardan biri olan e-devlet alanında üretilen kamu politikalarını inceleyip değerlendirmektedir.

Yukarıda içeriği özetle sunulan bu kitabın derlenmesinde bir ders kitabı meydana getirmek amaçlanmamıştır. Bununla beraber, bu kitabın başta siyaset bilimi ve kamu yönetimi bölümleri olmak üzere, işletme yönetimi, iktisat, uluslararası ilişkiler, hukuk, iletişim ve benzeri alanlardaki lisans ve lisansüstü düzeylerdeki derslerde ve hatta tıp ve mühendislik bilimlerinin kamu politikasını ilgilendiren alanlarında bir ders kitabı olarak kullanılması kuvvetle muhtemeldir. Bu ihtimâl göz önünde tutularak, hem bölümlerin yazılmasında hem de kitabın derlenmesinde pedagojik bir yaklaşım tâkip edilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla, kitaptaki her bölümün sonuna, ders sonunda işlenen konuyu öğrencilerle soru-cevap şeklinde tartışarak değerlendirmekte kullanılacak tartışma soruları konulmuştur. Ayrıca, konuyla ilgili daha ileri düzeyde bilgi sâhibi olmak isteyebilecek okuyucular düşünülerek, yine her bölümün sonunda bir ek okumalar listesi verilmiştir.

Elbette, bir yılı aşkın süredir titizlikle yürütülen bütün bu hazırlık ve değerlendirme süreçlerine rağmen, kitabın bazı eksiklikleri söz konusu olabilir. Bu eksikliklerin, kitabın okuyuculardan göreceği ilgi ölçüsünde ve alacağı geribildirimler yoluyla, ilerleyen basımlarda giderilebileceğini ümit ediyoruz. Bu çerçevede, kitapta yer alan her bir yazının içeriğinin nihâi sorumluluğu tamamıyla yazar veya yazarlarına; kitabın bütünüyle ilgili eksiklik ve aksaklıkların sorumluluğu ise derleyenler olarak bizlere aittir. Ayrıca, bu kitapta yer almasını arzu ettiğimiz, ama çalışma şartlarının yoğunluğu nedeniyle bunu gerçekleştiremeyen akademisyen ve uygulamacılar da oldu. Bu değerli meslektaşlarımızın katkılarının yeni baskılarda kitaba ekleneceğini umuyoruz.

Kuram ve uygulamayı birleştirmeye çalışan ve kamu politikaları gibi çok dinamik ve çok boyutlu bir konuya odaklanan bu kitap, oldukça uzun ve yorucu bir sürecin ve emeğin ürünüdür. Bu süreçte, doğrudan veya dolaylı olarak birçok kişinin bu çalışmaya önemli katkıları olmuştur. Bu nedenle, değerlendirme sürecinin uzunluğu da göz önünde bulundurulduğunda, öncelikle bölüm yazarlarına emekleri ve bize karşı göstermiş oldukları sabır için teşekkür ederiz. Yazıların değerlendirme sürecine önemli katkılar sağlayan hakemlerimize teşekkürlerimizi tekrarlamak isteriz. Kamu politikası alanındaki öncülüğü ve bu kitap projesine verdiği destek nedeniyle Prof. Dr. Hüseyin Özgür'e teşekkürü bir borç biliriz. Bu uzun süreçte bizden desteğini esirgemeyen Uludağ Üniversitesi'nden meslektaşlarımız Doç. Dr. Kadir Yasin Eryiğit'e ve Doç. Dr. Tolga Demirbaş'a şükranlarımızı sunarız. Ayrıca, Uludağ Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi İbrahim Hatipoğlu'na kitabın yayına hazırlık sürecindeki çok değerli yardımlarından dolayı teşekkür ederiz.

Son olarak, ana eksen ve temel amacı kamu politikası alanında bir başvuru kaynağı olmak olan bu çalışmanın, akademisyenlere, karar alıcılara, uygulayıcılara, lisans ve lisansüstü öğrencilerine ve kamu politikası konusuna ilgi duyan ve bu konuda bilgi sâhibi olmak isteyen herkese faydalı olmasını umuyoruz. Kitabın genelde kamu yönetimi disiplinine, özelde ise kamu politikası alan yazınına katkı sağlamasını diliyoruz.

Eylül 2013, Ankara ve Bursa

*Mete Yıldız*

*Mehmet Zahid Sobacı*

I. KISIM

**KURAM**

Kitabın ilk kısmında yer alan toplam 14 adet bölümde, kamu politikası analizi konusundaki kuramsal yaklaşımlardan ve analiz sürecinin basamaklarından bazıları okuyucunun dikkatine sunulmuştur. Söz konusu kısım, ilk olarak kamu politikası çalışma alanının genel bir tarihsel ve kavramsal açıklamasının yer aldığı bölümle başlamaktadır. Daha sonra sırasıyla, kamu politikası analizi için bir çerçeve önerisi sunulmuş; kamu politikası konusuna yorumlamacı yaklaşımlardan, bu konunun karmaşıklık kuramı ile ilgisinden ve Fransa'da bu konuda yapılan çalışmalardan ve kullanılan yaklaşımlardan bahsedilmiştir. Bunu takiben, kamu politikası ağlarının, uluslararası kuruluşların, sivil toplum ve düşünce üretim kuruluşlarının kamu politikalarındaki rolü incelenmiştir. Bunlara ek olarak, kamu politikası analizi sürecinin gündem belirleme, uygulama ve karar verme basamakları da ayrıntılı biçimde açıklanmıştır. Bu kısımda son olarak, kamu politikası başarısızlığı ve karşılaştırmalı kamu politikası konuları bölümleri yer almıştır.

# BÖLÜM 1

## *Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi* *Genel Bir Çerçeve*

**Mete Yıldız**

**Mehmet Zahid Sobacı**

### Özet

Giriş niteliğindeki bu bölüm, kamu politikasına ve kamu politikası analizine ilişkin temel bilgileri ortaya koymayı hedeflemektedir. Bu doğrultuda, bu bölüm iki temel kısımdan oluşmaktadır. İlk kısımda kamu politikasının tanımı, özellikleri ve aktörleri ile kamu politikası süreci ve türleri açıklanarak, incelenen olguya dâir bir kavramsal çerçeve sunulmaktadır. İkinci kısımda ise, kamu politikası analizinin ortaya çıkışı, kamu politikası analizi döngüsünün işleyişi ve kamu politikası analizinin tarafsızlığı sorunu bağlamında kamu politikalarının analizine ilişkin genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Kamu Politikası, Kamu Politikası Analizi, Kamu Politikası Süreci, Kamu Politikası Türleri.



## A. GİRİŞ

**K**AMU POLİTİKASI ÜZERİNE ÇALIŞMAK GÖRÜNDÜĞÜNDEN VEYA ALGILANDIĞINDAN çok daha zor bir akademik uğraştır. Bunun arkasında yatan temel neden, kamu yönetimi başta olmak üzere siyaset bilimi, hukuk, sosyoloji ve ekonomi gibi birçok disiplinin kamu politikası ile ilgilenmesi neticesinde ortaya çıkan karmaşık bir alan yazınının varlığıdır. Bahsedilen akademik disiplinlerin kamu politikasını kendi bakış açılarından ele alması, ilgili alan yazınında farklı kuramların, yöntemlerin ve araçların gündeme gelmesine yol açmakta, böylece bir yandan alan yazını zenginleşirken, diğer yandan kamu politikası tek bir akademisyen tarafından çalışılmayacak kadar karmaşık bir olgu hâline dönüşmektedir. Esasında, ilgili alan yazınında ele alınan başlıca konuların çeşitliliği bu düşünceyi teyit eder niteliktedir.

Bu bağlamda, bu bölüm, elinizdeki derleme kitap içerisinde yer alan kuramsal çalışmaların içerik ve kapsamına ışık tutmayı ve uygulama kısmında yer alan ve her biri farklı bir politika alanına odaklanan çalışmalara kuramsal bir zemin teşkil etmeyi amaçlamaktadır. Giriş niteliğindeki bu bölüm, kamu politikası ve onun analizine ilişkin temel bilgileri ortaya koymayı hedeflemektedir. Bu doğrultuda, bu bölüm iki temel kısımdan oluşmaktadır. İlk kısımda kamu politikasının tanımı ve özellikleri, aktörleri, kamu politikası süreci ve türleri ortaya koyularak, incelenen olguya dâir bir kavramsal çerçeve sunulmaktadır. İkinci kısımda ise, kamu politikası analizinin ortaya çıkışı, kamu politikası analizi döngüsünün işleyişi ve kamu politikası analizinin tarafsızlığı sorunu bağlamında kamu politikalarının analizine ilişkin bir değerlendirme yapılmaktadır.

## B. KAMU POLİTİKASI

### 1. Tanım ve Özellikler

Resmî süreçler neticesinde işbaşına gelen siyasi iktidarların asli görevi, vatandaşların taleplerini karşılamak ve bir uzlaşma zemini tesis ederek, toplumsal çatışmaları uzlaştırmaktır. Bu asli görevin en temel çıktılarında biri kamu politikasıdır. Bu bağlamda, resmî ve gayri resmî birçok aktörün formülasyonuna müdahil olmak istediği kamu politikalarının arka planında, toplumsal sorunları çözme ve halkın isteklerine cevap verebilme arzusunun olduğu iddia edilebilir. Bu, hükümetlerin söz konusu sorunlara veya halkın isteklerine ilişkin bir farkındalığa sâhip olmasını gerektirmektedir. Esasında, bu farkındalık zorunluluğu bir yandan kamu politikasının şekillendirilmesi sürecine etki etmeye çalışan çok sayıda aktörün varlığına ilişkin bir açıklayıcılık gücüne sâhipken, diğer yandan kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanma süreçlerinin belirli bir toplumsal soruna ilişkin farklı bakış açılarına ve çıkarlara sâhip aktörler arasında bir mücadele alanı olduğuna işaret etmektedir.

Kamu politikaları, toplumsal gereksinimlerin farklı politika alanları ile ilişkili olması nedeniyle çok büyük bir çeşitlilik göstermektedir. Hükümetler, kamu yararı ve ulusal çıkarları dikkate alarak, eğitim, sağlık, konut ve sosyal güvenlik, adalet, savunma, dış ilişkiler, dış ticaret ve vergi politikalarına kadar çok geniş bir yelpazede belirli tercihlerde bulunmaktadır. Bu çerçevede, Frohock'un ifade ettiği gibi (1979: 11-15), kamu politikaları düzenleyici, dağıtıcı, yeniden dağıtıcı, etik mese-

# BÖLÜM 2

## *Kamu Politikası Analizi için Bir Çerçeve Önerisi*

**Mustafa Kemal Bayırbağ**

### Özet

Kamu politikası analizi, merkezinde devlet olgusun bulunduğu kamu politikası sürecini incelemeyi amaçlar ve bu sürecin bir parçası olarak da işgörür. Kitabın bu bölümü, devletin bugün geçirmekte olduğu kurumsal dönüşüm ile ekonomi ve toplumla kurduğu ilişkilerin geçirdiği değişimi çıkış noktası olarak ele alıp, kamu politikası sürecinin güncel dinamiklerini kavrayabilecek bir analiz çerçevesinin nasıl inşa edilebileceğini tartışmaktadır. Çalışmada, söz konusu dönüşümlerin belirsizliği artıran, dinamik ve birden çok karar vericinin eşzamanlı olarak çalıştığı bir politika matrisi ürettiği tespiti yapılmaktadır. Daha sonra, bu yeni yönetim ekolojisinin dinamiklerini kavrayacak bir politika analizi üretebilmek için, “kurumsal”, “zamansal” ve “mekansal” analiz haritaları üretmek üzere işe başlanması gerektiği ileri sürülmektedir. Yine politika sürecinin değişen dinamiklerine gönderme yapılarak, politika analizinin araştırma odaklarının neler olabileceği ve bu odaklar (ya da politika aşamaları) arasında ilişkiyi bir matrisle târif edilerek ne türden (yeni) araştırma sorularının üretilebileceği ele alınmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Kamu Politikası Analizi, Politika Matrisi, Analiz Haritası, Politika Süreci, Araştırma Odakları ve Soruları.

## A. GİRİŞ: KAMU POLİTİKASI ANALİZİ NEDİR, NEDEN GEREKLİDİR?

### 1. Temel Mesele

**T**OPLUMDAKİ İKTİDAR İLİŞKİLERİNİN KURUMSALLAŞMASINI İFADE EDEN DEVLETİN (Poulantzas, 1978; Jessop, 2008) ve devleti oluşturan kamu otoritelerinin meşruiyeti, toplumsal ihtiyaç ve taleplerin karşılanması üzerine kuruludur. Bu talep ve ihtiyaçların çeşitliliği ve büyüklüğü, modern toplumların devingen yapısı ve bu toplumların işleyişini belirlemekte önemli bir rol oynayan iktisadî süreçlerin belirsizlik (bkz. Deleon, 1994: 81) üreten doğası dikkate alındığında, kamu kurumlarının yaptığı temel işin karmaşık sorunlara yanıt üretmek olduğu kolaylıkla söylenebilir. Bu sorun çözme(me) etkinliğini kısaca kamu politikası süreci olarak tanımlayabiliriz (Friedmann, 1987: 137-179; Pal, 2010). Az önce belirtmiş olduğumuz hususlar da dikkate alındığında, kamu politikası sürecinde kamu otoritelerinin önünde duran önemli işlerden birinin, çözmeye girişilecek sorunun tahlilini ve târifini yapmak olduğu görülür. Sorunun çözülebilmesi için alınacak önlemler ve girişilecek proje ve programlar da bu tahlil ve târif etrafında biçimlenir. Yukarıda verilen devlet tanımından yola çıkarak, bu sorun çözme eyleminin teknik bir mesele olduğu kadar siyasi bir niteliğe sâhip olduğu da söylenebilir (Dye, 2013). Yine bu bağlamda, sorun târif ve tahlil etme etkinliğinin yalnızca kamu otoriteleri tarafından değil, aynı zamanda toplumsal talepleri yükselten, gündeme getirmeye çalışan, siyasal tartışma ve müzakerelere müdâhil olan tüm aktörlerin de giriştiği bir çaba olduğunun not edilmesi gerekir (Hofferbert, 1974: 258-269).

Eğer yoksulluk sorunu, örneğin, bireyi temel alan bir siyasi görüş tarafından târif ediliyorsa, mesele bireylerin istihdam piyasasına girişinde karşılaştığı engellerden kaynaklanan işsizliğe indirgenerek târif edilecektir. O zaman atılacak adımların, işsiz bireylerin kendilerini geliştirmesini amaçlayan “hayat boyu öğrenme”, “meslekî eğitim” temelli projeler ya da bireysel girişimcileri destekleyen ucuz kredi programları biçiminde hayata geçirilmesi beklenebilir. Eğer mesele, işsizliğin ötesinde kamusal hizmetlere erişimi de içeren ve bireysel başarı ya da başarısızlıktan çok toplumsal adâlete (ya da adâletsizliğe) gönderme yapan genel bir yoksunluk durumu olarak ele alınırsa, o zaman “işsizlik sigortası” ve/veya “kamu hizmetlerin sunumunda pozitif ayrımcılık” programlarının hayata geçirilmesi beklenebilir. Burada sorun târifinin, kamusal otoriteyi yönlendiren siyasî karar vericinin değerleri ve dünya görüşüyle yakından alakalı olduğu dikkate alınmalıdır.

### 2. Karar Vericinin Açmazları

Her ne kadar sorun târifine ilişkin kararlar siyasi bir niteliğe sâhip olsa da, netice itibariyle elde bulunan kamusal kaynakların (örgütsel, mâlî, vs) sorunların çözülebilmesi için dikkatli bir biçimde kullanılması gerektiği ortadadır. Zira, siyasetçinin gözünden bakacak olursak, çözülmesi vaadedilen sorunun çözümsüz kalması, siyasetçinin meşruiyetini sarsacak ve iktidarda kalma şansını zora sokacaktır. Bu nedenle, çözülmeye girişilecek sorunun farklı boyutlarıyla derinlemesine tahliline girişmeden atılacak her adım, hem idarî hem de siyasî anlamda önemli riskler içerir (Galston, 2006). Dahası, kamu otoritelerinden çözmesi beklenen sorunların yıllar sürececek bir zaman aralığında çözülebilecek türden sorunlar olması, ya da en azından, sorunları kısa sürede çözmek müm-

# BÖLÜM 3

## *Kamu Politikasına Yorumlamacı Yaklaşımlar*

Gökhan Orhan

### Özet

Kamu politikaları analizi kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması süreçlerini inceleyen disiplinler arası bir çalışma alanıdır. Pozitivist ve görgül bir çerçeveden beslenen ana akım politika analizi kamu politikalarını bilimsel bir değerlendirme süreci sonucunda, belli aşamalardan geçerek ve teknik aklın ve ussallığın bir ürünü olarak ortaya çıkan bir sorun çözme yöntemi olarak görür. Ancak bu varsayımlar hem içeriden hem de diğer sosyal bilim alanlarından gelen eleştirilere konu olmuştur. Ussallığın ve geleneksel bilimsel yaklaşımın sınırlılıklarının ortaya konması aslında alınan kararların oldukça sınırlı bir çerçevede alındığını ve ussal karar alma sürecinin belirtilen varsayımlarını hayata geçiremediğini gösterir. Ayrıca aynı yöntemlerde ısrar edilmesi belli çözümlerin topluma dayatılması ve buna itirazı olanların sesinin bastırılması sonucunu doğurur. Bununla birlikte toplumsal sorunlar her geçen gün daha da karmaşıklaşmış ve hemen her kamu politikası alanı oldukça ciddi anlaşmazlıklara konu olmuş, belirsizlik ve kutuplaşma tartışmaların önemli bir niteliği olmaya başlamıştır. Ana akım yöntemlerin ussallık ve nesnellik varsayımlarına eleştirel bir açıdan yaklaşan yorumlamacı yaklaşımlar karmaşıklığa bir düzen getirme çabası olarak görülebilir. Kökenlerini sosyal bilimlerin alanındaki tartışmalardan alan bu çalışmalar homojen bir nitelikte olmamakla birlikte öznelere anlam dünyasının, söylemler ve dilsel düzenliliklerin çalışılmasının hem politika sürecini çözümleme hem de halkın taleplerini anlayarak kamu politikalarıyla ilgili karmaşıklığı azaltma ve sorun çözme sürecine katkıda bulunacağı iddiasındadır.

**Anahtar Sözcükler:** Yorumlamacı Politika Analizi, Söylemsel Politika Analizi, Söylemsel Kurumsalcılık, Anlatıcı Politika Analizi.

## A. GİRİŞ

**S**OSYAL BİLİMLER KARMAŞIK TOPLUMSAL OLGULARIN ANLAŞILMASI, AÇIKLANMASI VE tahmin edilmesi sürecinde birbiriyle rekabet hâlinde olan muhtelif yöntemlere başvurur. Hemen her biri bilginin doğası ve bilgiye nasıl ulaşılacağı bağlamında farklı varsayımlara ve yöntemlere sâhip olan bu çerçevelerin araştırma sürecinde ön plana çıkardığı veya görmezden geldiği değişkenler mevcuttur. Her ne kadar sosyal bilimlerdeki ana akım çalışmalar oldukça güçlü bir pozitivist ve görgül gelenekten beslense de bu geleneğe çeşitli açılardan karşı çıkan, meydan okuyan ve kendi alternatif yol ve yöntemlerini öneren çerçevelerin varlığı sosyal bilimlerin alanının çeşitliliğine katkıda bulunmaktadır. Ana akım bilim anlayışının nesnellik başta olmak üzere temel bazı varsayımlarına karşı çıkan ve anlamın çalışılmasına özel bir önem veren bu yaklaşımlar, sâdece geleneksel disiplinlerle sınırlı kalmamış, kamu politikası analizi gibi görece yeni disiplinler arası çalışma alanlarında da kullanılmaya başlamışlardır.

Bu bölümün amacı, son dönemde kamu politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve değerlendirilmesi süreçlerinde yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanan, sosyal bilimlerdeki muhtelif anti-pozitivist geleneklerden beslenen, ortak bazı varsayımlardan hareket eden, ama kendi içinde ciddi bir çeşitliliğe sâhip olan ve bu çalışma bağlamında “yorumlamacı politika analizi” olarak ele alınacak olan bir alanın tanıtılması olacaktır. Görece genç bir disiplinler arası çalışma alanı olarak ele alabileceğimiz kamu politikası analizi gelişimi sürecinde sosyal bilimlerin faydalandığı hemen her teori, perspektif, model ya da yöntemi kendi araştırma özneleri için de kullanmıştır. Yorumlamacı politika analizi de bu çerçevede gelişmiş ve benzer bir etkileşim sürecinin eseri olarak ortaya çıkmıştır. Sosyal bilimlerin alanındaki diğer tartışmalardan bağımsız olarak ele alınması mümkün görünmemektedir.

Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde öncelikle politika analizinin nasıl bir tarihsel çerçevede ortaya çıktığı incelenecek, ana akım politika analizinin varsayımlarının incelenmesinin ardından yorumlamacı çerçeveden bu varsayımlara getirilen eleştiriler ışığında yorumlamacı yaklaşımların temel varsayımları, kullandıkları yöntemler ve önemli bazı okulları kısaca tanıtılacaktır.

Bu okulların belirlenmesi sürecinde alanın nasıl bir evrim geçirdiğini göstermek adına inanışlar, fikirler ve öğrenme süreçlerini temel alan ve nedensellik ilişkisi kurma amacında olan yaklaşımlarla başlanacaktır. Bu alanda tam olarak yorumlamacı geleneğe mensup olmasa da alanın evrimini daha iyi ortaya koyacağı için inanışların (*beliefs*) kamu politikasının belirlenmesi ve uygulanması sürecindeki rolünü irdeleyen Dava Koalisyonu Çerçevesi (*Advocacy Coalition Framework*) ve fikirlerin (*ideas*) kurumsal analizle ilişkisini kuran Söylemsel Kurumsalcılık (*Discursive Institutionalism*) öncelikle tanıtılacaktır. Sonrasında bu alana önemli katkılar veren anlatıcı (*narrative*) ve söylemsel politika analizi incelenerek alandaki değişim sürecinin devamı ele alınacaktır. Her ne kadar bu seçimin böylesi pratik bir karşılığı olsa da bu sürecin nasıl işlediğini sanırım bir Türk atasözü ile açıklamakta mümkündür; “ayının yüz hikâyesi varmış, doksan dokuzu bal üzerineymiş.” Bu noktada yazar üzerinde ciddi okumalar yaptığı ve kullandığı çerçeveleri daha detaylı incelemiş olsa da, kendi çalışmalarında kullanmadığı bazı modelleri de tanıtmaya çalışmıştır. Bir kitap bölümünün sağladığı çerçevede her ne kadar yorumlamacı yaklaşımların tamamını ele almak mümkün olmasa

da bu alandan tanıtımı yapılacak bu okulların kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecine farklı bir paradigmanın lenslerinden nasıl bakılabileceğini gösterme konusunda katkıda bulunacağı kesindir. Sonuç kısmında bölüm boyunca yapılan tartışmaların genel bir değerlendirilmesi yapılacak ve bölüm yorumlamacı yaklaşımların alana yaptıkları katkıların ve gelecekteki olası katkılarının ve Türkiye özelindeki kullanım alanlarının tartışılmasıyla son bulacaktır.

## **B. TARİHSEL ARKA PLAN: ANA AKIM POLİTİKA ANALİZİNİN GELİŞİMİ**

Kamu politikaları analizi gerçek anlamda karmaşık bir alanda iş görmektedir. Politika analizi başlığı altında ele alabileceğimiz bu çabaların tamamının belirsizlik ve karmaşıklık karşısında bir hamle olarak okunması mümkündür. Kamu politikaları hakkındaki değerlendirmelerin doğası gereği oldukça tartışmalı, çatışmalı, karmaşık ve belirsizliğin hâkim olduğu bir alanda yapıldığı söylenebilir. Gerçekten de karar almada ve uygulamada karşımıza çıkan değişkenlerin çokluğunu hesaba kattığımızda bütün bu çabalar aslında bu eşsiz karmaşıklığa bir düzen verme faaliyetidir (Roe, 1994; Hajer ve Laws, 2008).

Ancak bu süreçte rol alan oyuncuların pek çoğu kendinden oldukça emin bir şekilde tartışmada yerini alırlar. Ana akım politika analizinin, diğer ortamlarda da uygulanabilecek ve benzeri politika hedeflerine ulaşmayı mümkün kılacak, evrensel yasa ve ilkeler geliştirerek, bu çatışma ve belirsizliği giderme ve bir ölçüde de olsa istikrar sağlama amacı güttüğü söylenebilir (Hajer ve Laws, 2008: 251). Kamu politikalarının bir çalışma konusu olarak ortaya çıktığı ve kamu politikaları analizinin kamusal sorunların çözümü için geçerli bir çerçeve olarak öne sürüldüğü dönemde yapılan çalışmalar kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecinde bilimin rolü ve bilginin doğası hakkında bir seri varsayımdan beslenmiştir. Bu varsayımlara göre kamu politikaları analizi iyi araştırılmış ve sistematik bilgiden beslenen, disiplinlerin dar bakışından bağımsız, disiplinler arası bir bakış açısıyla sorunlara yaklaşır. Bunların yanında önem verilen varsayımlardan biri de bilim, teknoloji ve teknik aklın sorunların çözümü sürecine vereceği katkıdır. Öyle ki kullanılan sayısal yöntemlerin toplumsal alandaki sorunlara önemli bir katkıda bulunacağı dönemin önemli varsayımları arasına girer. Yine “kirliliği” görülen siyasetten bağımsız olduğu düşünülen “temiz” politika analizi bir anlamda gözlemlenen toplumsal sorunların çözümünün yegâne aracı olarak görülmüştür. Toplumsal olanın doğal bilimlerinin yöntemleriyle nesnelere çalışıldığı gibi çalışabileceği varsayımından hareket eden bu yaklaşımlar özellikle psikoloji ve iktisat alanlarında İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde büyük aşama kaydeden ve savaş sonrası dönemde yükselişe geçen davranışçı devrimden de ciddi anlamda etkilenmişlerdir. Alanın kurucularından Lasswell bütün bu varsayımları net olarak ortaya koymuş ve politika yönelimi hem yaşanan krizlerin hem de Soğuk Savaş dönemindeki mücadelenin önemli bir aracı olarak ortaya konmuştur (Lasswell, 1951).

Bu eğilimden beslenen yöntemler tâkip eden dönemin gözde yöntemleri olarak karşımıza çıkar. Bunlardan PPBS (Planning Programming and Budgeting Systems- Planlama, Programlama ve Bütçeleme Sistemleri) ABD özelinde uygulanmaya çalışılmıştır. Özellikle bütçeyle uygulama arasında bir bağlantı kurmayı amaçlayan bu sistem Amerikan Savunma Bakanlığı'nda uygulanma-

# BÖLÜM 4

## *Karmaşıklık Kuramı ve Kamu Politikaları*

Göktuğ Morçöl

### Özet

Bu yazıda karmaşıklık kuramının kamu politikaları alanına uygulanmasında nasıl kavramlaştırılabileceği tartışılmaktadır. Karmaşıklık kuramının tarihi kökenleri özetlendikten sonra, doğrusal olmayan ilişkiler, kendini biçimlendirme, kendiliğinden oluşum ve sistemlerin birlikte evrilmeleri kavramları açıklanmakta, sonra da bu kavramların kamu politikalarına uygulama örnekleri özetlenmektedir. Yazı karmaşıklık ve yönetim kuramları arasındaki ilişkiler ve gelecekte yapılması gereken çalışmalara ilişkin öneriler ile son bulmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Karmaşıklık Kuramı, Doğrusal Olmayan İlişkiler, Kendini Biçimlendirme, Kendiliğinden Oluşum, Birlikte Evrim.

## A. GİRİŞ

**K**ARMAŞIKLIK KURAMININ (COMPLEXITY THEORY) KAMU POLİTİKALARI VE YÖNETİMİ alanlarında bütünsel ve kapsamlı uygulamaları son yıllarda ortaya çıkmıştır (Gerrits, 2008, 2012; Geyer ve Rihani, 2010; Morçöl, 2012a; Rhodes vd., 2011). Bu yazının amacı, karmaşık kuramının kamu politikaları ve yönetimini anlamamızda nasıl farklı bir yaklaşım getirdiğini ve ne gibi katkıları olabileceğini tartışmaktır.

Öncelikle bu soruları cevaplandırmada kimi zorluklar olduğunu vurgulamak gereklidir. En önemli zorluk, karmaşık kuramının henüz tam olarak tanımlanmamış olmasıdır. Karmaşık kuramı yazınında kimi kavramlar ortak olarak kullanılmakla birlikte, hâlâ genel kabul gören bir kuramsal çerçeve bulunmamaktadır. Bunun nedeni bu kuramın kavramlarının ortak bir kaynaktan gelmiyor olmasıdır. Bu kavramlar fizik, kimya, biyoloji, matematik ve felsefe gibi disiplinlerde farklı zamanlarda ortaya çıkmış ve sonradan birbirleri ile ilişkilendirilmişlerdir.

Bu yazıda, karmaşık kuramının kavramlarının kökenleri özetlendikten sonra, kuramın kamu politikaları alanında nasıl uygulandığı ve uygulanabileceği tartışılacaktır. Özetleme, bu alandaki yazına ve kendi kavramlaştırmalarım (Morçöl, 2002, 2012a) göndermelerde bulunularak yapılacaktır. Henüz karmaşık kuramı dediğimiz kavramlar setinin genel kabul gören bir çerçevesi bulunmadığı için kendi kavramlaştırmalarımı öne çıkarmam kaçınılmaz olacaktır.

## B. KARMAŞIKLIĞIN KURAMI OLUR MU?

Karmaşık kuramı ile tanışık olmayanların bu adı duyduklarındaki ilk tepkileri, haklı olarak, böyle bir kuramın olup olamayacağını sorgulamaktır. Gerek İngilizcede ve gerek Türkçede “karmaşık” kavramının çağrıştırdığı anlamlar ile “kuram” kavramının çağrıştırdıkları arasında çelişkiler bulunmaktadır. İngilizcede *complexity* sözcüğünün eş anlamlıları *complication*, *convolution*, *entanglement*, *intricacy* ve *multiplicity* gibi sözcüklerdir. Bu sözcükler anlaşılması zor olan bir şeyleri çağrıştırmaktadır. Benzer şekilde, Türkçede de “karmaşık” dendiğinde akla gelen, zorluk, karışıklık, karmaşa çetrefillik gibi kavramlardır.

İlk bakışta, iki dilde de böylesi kavramlar ile *theory* (“kuram”) arasında derin çelişkiler var gibi görünmektedir. Kuram denilince akla açıklık, basitlik ve sâdelik gelmektedir. Einstein’ın enerji ve madde arasındaki denklik denklemi ( $E = mc^2$ ) ve Newton’ın evrensel yerçekimi yasası ( $F = G (m_1, m_2)/r^2$ ) bu kuram anlayışının örnekleridir. Bu kuramlar insanların doğada gözledikleri karmaşıklıkları birkaç ögenin ilişkileri ile açıklamaktadırlar. Toplumsal bilimlerde de kuram denilince basitleştirerek açıklamak anlaşılmalıdır. Toplumsal olayların karmaşık oldukları genel olarak kabul görse de, bunların nedenlerini bir ya da birkaç nedene indirgeyerek açıklamak amaçlanmaktadır.

Bu indirgemeci yaklaşımın son zamanlardaki örnekleri arasında Ferguson (2011) ve Diamond’ın (1999) uygarlık kuramları anılabilir. Ferguson’a göre Batı Uygarlığının dünyada egemen olması altı neden ile açıklanabilir: rekabetçilik ilkesi, bilimsel bilginin egemenliği, mülkiyet haklarının korunması, tıp alanındaki ilerlemeler, tüketim ekonomisi ve çalışma ahlâkı. Diamond’a



göre ise Avrasya uygarlıklarının Amerika kıtasındaki uygarlıklara üstünlük sağlamalarının nedeni Avrasya'nın Doğu-Batı ekseninin uzun olmasına karşılık, Amerika kıtasının Kuzey-Güney ekseninin uzun olmasıdır. Mezopotamya'nın ikliminin bitki ve hayvanları evcilleştirmeye elverişli olması, ilk yerleşik toplumların burada ortaya çıkmasına yol açmış; bu toplumların geliştirdikleri teknolojiler Avrasya'nın Doğu-Batı ekseninin uzunluğu nedeni ile kolayca yayılabilmişlerdir. Amerika kıtası Kuzey-Güney yönünde yayıldığı için, kıtanın bölgeleri arasındaki iklim farklılıkları, bu kıtanın Avrupalılar tarafından keşfedilmesine kadar, teknolojik gelişmelerin kıta boyunca kolayca yayılmasını engellemiştir. Ferguson'un ve Diamond'ın kuramlarının ne ölçüde geçerli oldukları tartışılabilir. Burada bizim için önemli olan konu, bu yazarların insanlığın uzun ve karmaşık tarihini basitleştiren (indirgemeci) açıklamalar önermiş olmalarıdır.

Denilebilir ki, tüm kuramlarda karmaşıklıkla basit açıklamalara indirgeme eğilimi bulunmaktadır. Bu nedenle karmaşıklık kuramcılarının karşılaştıkları ilk güçlük, "karmaşıklık" ve "kuram" arasındaki çelişkidir. Bu çelişkiyi karmaşıklık kuramının felsefesini ve uygulamalarını yapanlar da hissetmektedirler. Bir yandan kuramlaştırma için indirgeme yapma gereğinin, öte yandan da karmaşıklığın tam olarak indirgenemeyeceğinin farkındadırlar. Her kuramcı çelişkiyi kendince çözmeye çalışmaktadır (örneğin bakınız: Anderson, 1999; Dent, 1999; Guastello, 1995; Mitchell, 2009).

Bu noktada şu sorular sorulabilir: Karmaşıklıkla kuramlaştırmaya çalışmak yararlı ve gerekli midir? Özel olarak da, bu kuramı kamu politikaları alanına uygulamak yararlı ve gerekli midir? Bu soruların cevapları evettir. Her ne kadar karmaşıklık kuramcıları diğer kuramcılar gibi basitleştirmeler yapmak zorundaysalar da, yine de karmaşıklığın doğal ve kaçınılmaz olduğunu kabul etmektedirler. Gerçekliğin herhangi bir alanının kavramlaştırılmasında herhangi bir basitleştirmenin tek başına açıklayıcı olamayacağını söyleyebiliriz. Örneğin Ferguson'un ve Diamond'ın kuramları açıklayıcı öğeler içerseler de tek başlarına insanlığın tarihini tam olarak açıklayamazlar.

Herhangi bir alandaki olguların ve süreçlerin karmaşıklığını kavrayabilmek için daha karmaşık ve dinamik kuramlar geliştirmeye çalışılmalıdır. Bu önermenin varlıkbilimsel (*ontological*) ve bilgibilimsel (*epistemological*) temellerini ve mantıksal sonuçlarını burada ayrıntılı olarak tartışma olanağı bulunmamaktadır. Bu konudaki görüşlerimin ayrıntıları için başka kaynaklara gönderme yapmak zorundayım (Morçöl, 2002, 2012a). Burada kısa bir özet vereceğim.

### C. KARMAŞIKLIK KURAMININ KÖKENLERİ

Kuramın düşünsel kökenleri karmaşıklığın tanımlanmasında bulunabilir. Sorulması gereken ilk ve en önemli soru karmaşıklığın doğanın kendisinde mi, yoksa insanların algılama yöntemlerinde mi, ya da algılama yeteneklerinde mi olduğudur. Bir diğer deyişle, karmaşıklık varlıkbilimsel mi, yoksa bilgibilimsel midir? Ya da daha açık bir ifadeyle: doğal olaylar kendiliklerinden mi karmaşıktırlar, yoksa biz onları anlayamadığımız için mi bize karmaşık görünmektedirler? Kanaâtımce her ikisi de geçerlidir.

17. Yüzyıl'dan bu yana egemen olan ve "Newtoncu-pozitivist bilim" olarak adlandırılabilen bilim anlayışına göre, aslında karmaşık görünen doğal olayların arkasında basit temel yasalar vardır

# BÖLÜM 5

## *Özgün Bir Siyasal Bilim Ekolü Geliştirmek Adına Bir İlham Kaynağı Olarak Fransız Kamu Politikası Analizi Yazını*

Ulaş Bayraktar

### Özet

Türk sosyal bilimler yazınında kamu politikası analizlerine yönelik ilginin son yıllarda artmakta olduğu görülmektedir. Bu gelişen yazında iki ana yönelim göze çarpmaktadır. Çalışmaların bir kısmı, kamu politikalarını bir süreç olarak betimleme odaklı incelerken; diğer bir grup da, kamu politikası analizinin bir çalışma alanı olarak ideolojik bir içeriğe sâhip olduğunu, dolayısıyla bir araştırma yöntemi değil, başlı başına bir çalışma nesnesi olarak algılanması gerektiği şeklinde eleştirel bir tavır almaktadır. Bu yazı, kamu politikalarının bu iki seçenek dışında da ele alınabileceğini iddia etmektedir. Bu iddiayı desteklemek için de Fransız kamu politikası analizi yazının gelişmesinde etkili olan iki ana araştırma ekolünü, örgütlü eylem sosyolojisi ile kamusal eylemler yazınına tartışarak, Türkiye’de de özgün bir kamu politikaları analizi geleneğinin oluşturulabileceğini savunmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Kamu Politikaları Analizi, Örgütlü Eylem Sosyolojisi, Kamusal Eylem.

## A. GİRİŞ

**T**ÜRK SOSYAL BİLİMLER YAZININDA KAMU POLİTİKALARI ANALİZİNE (KPA) YÖNELİK İLGININ son zamanlarda kayda değer ölçüde artmakta ve bu ilgiye bağlı olarak alanda yapılan çalışmaların sayısının da çoğalmakta olduğu gözleniyor. Lisans ve lisansüstü programlarında daha yaygın biçimde bir ders olarak da karşımıza çıkan bu çalışma alanının bugüne kadar ortaya konan gelişimini incelediğimizde çalışmaların iki ana gruba ayrılabilceğini görüyoruz.

İlk grup, kamu politikaları analizini gündem, karar, uygulama ve değerlendirme gibi farklı aşamalardan oluşan bir süreç olarak ele alan Amerikan yaklaşımıyla özdeşleştirilebilir. Bu grup içinde yer alan eserler, ya farklı aşamaları sosyal bilimlerin diğer disiplinlerinin kuramsal araçları ile ele alarak tartışma ya da somut politikaları bu aşamalı süreç içine yerleştirerek betimleme eğilimi sergilerler (Kayıkçı, 2005; Bensghir ve Akay, 2006; Erkul ve Gökdemir, 2007; Çevik, 2008). Her iki tür uygulamalar içinde de, kamu politikası analizi siyaseten renksiz bir araştırma şablonu olarak ortaya çıkar. Çıktıların değerlendirilmesi, onların daha başarılı bir şekilde kurgulanması ve uygulanmasına yönelik temel kaygı, kamu politikası çalışmalarının genelde kuramsal bir çerçeveden yoksun olarak görgül veri bombardımanı üzerinden ayrıntılı tasvirlerle dayanması sonucunu doğurmuştur (Muller, 1996: 96). Kamusal erkin belli bir toplumsal alana yönelik olarak müdahalesini, sorunların ortaya çıkışından uygulamaya kadar geçen bir süreç üzerinden okumaya eğilimli bu yöntem bağlamında olguları soyut bir düzeyde kuramsallaştırma arayışı zayıf kalır. Bu yüzden, şablonun değişik kavramlarla ya da görgül veriler ile harmanlanması şeklindeki çalışmalar, eski kavramların yeni bir çerçevede sunulması ile belli vâkıaların bu sürece dayalı pencereden betimlenmesini aşan bir özgünlüğe sahip olamaz.

Bu kamu politikalarını aşamalı analizine dayanan çalışmaların karşısında, kamu politikası analizini bir bilimsel çalışma alanından ziyâde, Amerikan menşeli ve güdümlü bir siyasal projenin bir parçası olarak gören, dolayısıyla bu çalışma alanının bilimsel bir yöntemin uzağında, başlı başına çalışılması gereken bir siyasal nesne olarak gören eğilimi bulabiliriz (Güler, 2009). Bu yaklaşım, disiplinin doğuşundaki temel dinamiğin İkinci Dünya Savaşı sonrasında ABD'deki yürütme organının güçlendirilmesi, işleyişinin rasyonelleştirilmesi yönünde hükümete danışmanlık işlevi olduğunu savunur. Söz konusu hükümetin Amerika Birleşik Devletleri olmasından dolayı, bu hükümeti güçlendirme niyetinin, aslen uluslararası alandaki Amerikan hegemonyasını korumak ve güçlendirmek gibi daha özel bir var oluş sebebi şeklinde okunması gerektiği de bu ilk önermeye eşlik eder (Çelik, 2008). ABD odaklı küresel sermayenin devlete biçtiği neo-liberal yapı, kapsam ve işleyişi bilinçli veya farkında olmadan destekleyen ya da en azından meşrulaştıran bu çalışma alanının sâdece bu projeyi ifşa etmek amacıyla çalışılması gereğini savunan bu ikinci grup çalışmalar, KPA'nın bir araştırma yöntemi ya da disiplin olamayacağını iddia ederler.

Bu yazı, KPA'nın bu iki yaklaşımın hâricinde de çalışılabileceği iddiasını ortaya koyma amacıyla kaleme alınmıştır. KPA ne sâdece yansız bir araştırma şablonu olabilir, ne de kökenindeki siyasal amaçlardan ibaret düşünülebilir. Çalışma alanını ortaya çıkaran ve güncel çalışmaların birçoğunun arka planında ya da istem dışı işlevlerinde kendini hissettiren siyasal niyetin inkârını amaçlamıyo-

rum. Tam tersine kamu politikalarını, siyasetin gündelik, ideolojilerin kuramsal değerlendirmelerinin dışında, sâdece teknik ve bilimsel bir çerçevede değerlendirmeye kalkan çalışmaların, yönetim ve siyaset arasındaki uçurumu derinleştirerek, neo-liberalizmin siyaset dışı piyasacı devlet kurgusuna hizmet edebileceği şüphe götürmez. Fakat KPA'nın sâdece ve sâdece bu tür çalışmalardan ibaret kalmak zorunda olmadığını, disiplinin ABD dışında daha eleştirel yönere evrilebildiği gerçeğinden hareketle Türkiye'de de kökenindeki siyasal amaçtan arındırılmış bir KPA disiplinin olabileceği iddiasını da koruyorum. Hatta daha ileri giderek, bu alanın böylesi bir çizgide gelişiminin, mevzu bahis siyasal projeye mücadele etmek için de ciddi bir potansiyel taşıdığını savunuyorum.

Bu yazı KPA'nın böyle bir role soyunup, soyunamayacağını, yazının Fransa'daki gelişimine referansla tartışma niyetiyle kaleme alındı. Bu amaçla, Fransız yazınının kuramsal ve yöntemsel olarak Amerikan etkisinden mutlak olarak muaf kalmamış bile olsa, illâ da KPA'nın kökenindeki siyasal dinamiğin aracına nasıl dönüşmemiş olduğunu tartışacak; daha sonrasında da, bu tecrübenin Türkiye için verebileceği herhangi bir ilhamın olup, olmadığı sorusuna cevap arayacağım.

## **B. FRANSA'DA KAMU POLİTİKALARI ARAŞTIRMALARININ GELİŞİMİ: ÖRGÜT MÜ, EYLEM Mİ?**

Pierre Muller (2006: 26) Kamu Siyaları Sözlüğü'nün girişinde KPA yazınının siyaset bilimi disiplinleri arasında en az Fransız olanı olduğunu samimiyetle itiraf eder. Hatta yazar kamu politikaları bağlamında, bu Amerikan etkisinin kamu hukukuna dayanan Fransız geleneğini altüst ettiğini öne sürer (Muller, 2006: 20). Dolayısıyla, bu yazı Fransız yazınının özgünlüğünü iddia etmek yerine, bu çerçevedeki çalışmaların, Amerikan yazısıyla sâhip olduğu etkileşime rağmen siyasal olarak ABD hegemonyasının bir aracı olmak zorunda kalmadıklarını göstermeyi amaçlar. Özellikle, Türkiye'deki devlet geleneğiyle olan geleneksel yakınlık ışığında KPA'nın Fransa'da nasıl geliştiğini görmek ayrı bir önem taşır.

Fransa'da kamu yönetiminin incelenmesi, tıpkı Türkiye'de olduğu gibi, asıl olarak kurumsal yapılar, yasal düzenlemeler ve kamu personeli odaklı olmuştur. Bu gelenek içinde üniversite bir yandan bu idarî coğrafya hakkındaki bilgilerin dolaşımını sağlamak, öte yandan da bu düzen içinde görev alacak personeli yetiştirme misyonuna sâhip çıkmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Fransız siyasî ve bürokratik elitlerinin büyük bir çoğunluğunu yetiştirecek olan Ulusal İdare Okulu (ENA- École nationale d'administration) sâdece bu personel yetiştirme amacına yönelik olarak 1947'de kurulmuştur. İzleyen yıllarda başta Paris olmak üzere Fransa'nın belli başlı kentlerinde kurulan Siyasal Etüd Enstitüleri (Instituts d'études politiques) bu misyonu lisans düzeyine taşımıştır. Bu enstitülerde kurulan araştırma merkezleri zamanla sâdece idareyi tasvir etmenin ve ona eleman yetiştirmenin ötesine geçerek, var olan kurumsal yapı ve işleyişe eleştirel yaklaşımlar geliştirme arayışına girmişlerdir (Smith, 1999: 113).

Bu eğitim ile araştırma arasındaki ayrışma kamu politikası çalışmalarının Fransa'da gelişmesinin ve bu alanda iki ana araştırma kulvarının ortaya çıkmasının önünü açmıştır. Bu iki akım arasındaki temel fark kamu politikalarını aşağıdan yukarıya (*bottom-up*) ve yukarıdan-aşağıya (*top-down*) bir

# BÖLÜM 6

## ***Politika Ağları***

### *Aktörler Arası İlişkiler Üzerinden Kamu Politikasını Anlamak*

**Mehmet Zahid Sobacı**

#### **Özet**

Politika ağları son dönemde kamu politikası literatüründe yükselişe geçmiş bir kavramdır. Politika ağlarına yönelik teorik çalışmalar ve çeşitli ülkelerin farklı alanlarda benimsediği kamu politikalarını politika ağları yaklaşımı bağlamında analiz eden ampirik çalışmaların sayısı her geçen gün artmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye'deki kamu politikası literatüründe politika ağları kavramının yeterince incelendiğini ve tartışıldığını söyleyebilmek mümkün değildir. Bu bağlamda, bu çalışma Türkiye'de daha önceden üzerine çok fazla odaklanılmamış olan politika ağlarına yönelik bir kavramsal çerçeve ortaya koymayı amaçlamaktadır. Politika ağlarına yönelik bir giriş niteliğinde olan bu bölümde, öncelikle politika ağlarına yönelik iki temel anlayış/okul açıklanmaktadır. Daha sonra, politika ağlarının kamu politikası literatüründeki gelişimi ele alınmakta ve devlet/hükümet ile çıkar grupları arasındaki ilişkilere yönelik plüralist ve korporatist modeller ile ilişkisi kurularak, kavramın teorik arkaplanına ışık tutulmaktadır. Ardından, politika ağlarına yönelik sınıflandırmalar ve yaklaşımlar açıklanmaktadır. Son olarak, politika ağlarına yönelik Türkçe literatür değerlendirilmekte ve birtakım önerilerde bulunmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Politika Ağları, Politika Toplulukları, Mesele Ağları, Kamu Politikası, Plüralizm, Yönetişim.

## A. GİRİŞ

**H**ÜKÜMETLER TOPLUMSAL GEREKSİNİMLERİ KARŞILAMAK AMACIYLA ÇOK FARKLI POLİTİKA alanlarında tercihte bulunmak zorundadırlar. Özellikle günümüzde devletlerin sâhbi olduğu kaynakların kısıtlı olduğu düşünüldüğünde, aslında hükümetlerin belirli politika alanlarındaki tercihlerini ifade eden kamu politikaları aracılığıyla devletin kaynaklarını dağıttığını söyleyebilmek mümkündür. Bu nedenle, modern toplumlarda çıkar gruplarını temsil eden birçok aktör kamu politikalarının oluşturulması sürecine dâhil olmaya ve hükümetleri yapacakları tercihlerde etkilemeye çalışmaktadırlar. Politika ağları, hükümet ve çıkar grupları arasında gerçekleşen ve kamu politikası sürecinin içerdiği bu ilişkileri analiz etmeye ilişkin bir modeldir. Nitekim çeşitli ülkelerin eğitim, çevre, tarım, enerji, sağlık vb. alanlarda benimsediği birçok kamu politikası politika ağları yaklaşımı bağlamında analiz edilmektedir. Bu doğrultuda, politika ağları yaklaşımı belirli politika sonuçlarının nasıl ortaya çıktığı ve politikaların hangi aktörler tarafından ve ne tarzda ilişkilerle şekillendirildiğini açıklama çabası içerisindeydi.

Politika ağları son dönemde kamu politikası literatüründe yükselişe geçmiş bir kavramdır. Bununla birlikte, genişleyen ve zenginleşen literatüre rağmen, kavrama dâir üzerine uzlaşa sağlanmış bir tanımdan bahsetmek mümkün değildir. Bunun temel nedeni, politika ağlarına dâir ortak bir anlayışın olmamasıdır. Bu bağlamda, politika ağlarına teorik düzeyde odaklanan çalışmalar, politika ağlarının politika oluşturma sürecini anlamak için faydalı bir araç olarak kullanılıp kullanılamayacağı, politika ağlarının bir metafor mu?, analitik bir araç mı? yoksa bir teori mi olduğu, politika ağlarının politika sonuçlarını nasıl etkilediği gibi sorularla ilgilenmektedirler.

Türkiye'deki kamu politikası literatüründe ise, politika ağları kavramının yeterince incelendiğini ve tartışıldığını söyleyebilmek mümkün değildir. Bu bağlamda, bu çalışma Türkiye'de daha önceden üzerine çok fazla odaklanılmamış olan politika ağlarına yönelik bir kavramsal çerçeve ortaya koymayı amaçlamaktadır. Politika ağlarına yönelik bir giriş niteliğinde olan bu çalışmanın hedefi, kavrama dâir üzerine ampirik çalışmaların yapılabileceği bir çerçeve çizmektir. Bu doğrultuda, bu bölümde, öncelikle politika ağlarına yönelik iki temel anlayış/okul açıklanmaktadır. Daha sonra, politika ağlarının kamu politikası literatüründeki gelişimi ele alınmakta ve devlet/hükümet ile çıkar grupları arasındaki ilişkilere yönelik plüralist ve korporatist modeller ile ilişkisi kurularak, kavramın teorik arkaplanına ışık tutulmaktadır. Ardından, politika ağlarına yönelik sınıflandırmalar ve yaklaşımlar açıklanmaktadır. Son olarak, politika ağlarına yönelik Türkçe literatür değerlendirilmekte ve birtakım önerilerde bulunulmaktadır.

## B. POLİTİKA AĞLARINA YÖNELİK OKULLAR

Kamu politikası literatüründe politika ağlarına yönelik olarak iki temel okulun olduğunu söyleyebilmek mümkündür: Çıkar Aracılığı Okulu (Interest Intermediation School) ve Yönetişim Okulu (Governance School) (Börzel, 1998: 255). Bu okullar politika ağlarına farklı anlamlar yüklemekte ve söz konusu olguya ilişkin farklı anlayışları temsil etmektedirler. Çıkar aracılığı okulu, politika ağlarına yönelik Anglo-Sakson dünyanın kavrayışını yansıtırken; yönetişim okulunun kökleri Kıta Avrupası'nda bulunmaktadır.

# BÖLÜM 7

## *Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü*

H. Tuğba Eroğlu

### Özet

Kamu politikası, hükümetlerin yapmak ya da yapmamak durumunda oldukları politikalar bütününden oluşur. Eğitimden sağlığa, sosyal güvenlikle mâlî yönetime kadar iktisadî, idarî, siyasî pek çok alanda karar vericiler, yapılması ya da yapılmamasıyla toplumsal fayda sağlayacak görevlerle ilgili politika geliştirmektedirler. Kamu politikalarının oluşturulması bir sürece bağlıdır. Sorunun belirlenmesi, politikaların saptanması, uygulanması ve değerlendirilmesi olmak üzere birbirini tâkip eden aşamalardan oluşmaktadır. Ancak kamu politikalarının oluşturulmasında önemli olan bir boyut, bu sürece dâhil olan aktörlerle ilgilidir. Bu süreçte öncelikli olarak resmî ve sivil aktörler karşımıza çıkmaktadır. Resmî aktörler arasında parlamento, hükümet yer alırken gayri resmî aktörler arasında diğer paydaşlar vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları ve medya yer almaktadır. Egemenlik anlayışının klâsik anlamından sıyrıldığı, küresel aktörlerin ve küresel politikaların yaygınlaştığı günümüzde artık kamu politikalarının oluşturulmasında sâdece resmî ve sivil aktörler yeterli olmamaktadır. Devletlerin politikalarının belirlenmesinde uluslararası aktörler daha büyük bir rol oynamaktadırlar. Bu bağlamda, bu bölümde, özellikle Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Ticaret Örgütü ve Avrupa Birliği ele alınacak ve bu aktörlerin yürütülen kamu politikalarında ne kadar belirleyici olduğu Türkiye özelinde irdelenecektir.

**Anahtar Sözcükler:** Kamu Politikası, Kamu Politikası Aktörleri, Uluslararası Aktörler, IMF, Dünya Bankası, Avrupa Birliği.

## A. GİRİŞ

**K**AMU POLİTİKALARININ ORTAYA ÇIKIŞININ, SOSYO-EKONOMİK GELİŞMELERDEN, FARKLI toplumsal gruplar arasındaki çıkar ilişkilerinden veya kamusal istemlerden olduğunu söylemek olasıdır. Kamu politikalarına dönüştürülen toplumsal ve kamusal sorunların ortaya çıkışı, siyasal sistemlere ve sosyo-ekonomik yapı ve gelişmeye göre ülkelerde farklı olabilir (Çevik ve Demirci, 2008: 62).

1960'larda ve 1970'lerin başlarında bir disiplin olarak kamu politikası analizinin gelişimine paralel olarak siyaset bilimciler politika analistlerini odaklandıkları araç-amaç akılcılığını çok dar buldukları için eleştirmişlerdir. Politika yapmanın diğer faktörlerine; güç, kişisel ilişkiler, stratejik davranış ve bilginin stratejik kullanımı ve rasyonalitenin diğer tiplerinin (politik, usûl) anahtar rollerine işaret etmişlerdir. Bu algı, politika yapmanın sâbit bir problem tanımına verilen optimal çözüm bulma araştırmasından daha çok sosyal süreç ve aktörler arasındaki rasyonel bir çaba olduğuna işaret etmektedir. Politika yapmanın bu bakışı geleneksel analizle ilgisiz olduğunu iddia etmese de, kendi sınırlarını ve analitik çabalarının ürünlerinin neden sâdece sınırlı olarak kullanıldığını kısmen açıklamaktadır (Hermans ve Thissen, 2009: 808).

Birçok toplumsal sorun olmasına rağmen, hemen yalnızca bireyleri harekete geçiren ve çözüm için hükümetlere yoğun baskı ve istem yapılan sorunlar kamu sorunları hâline gelmektedirler. Gerçekten hükümetleri, ne yapmaları gerektiği noktasında zorlayan sorunlar kamu politikaları sorunları olurlar. Dolayısıyla bir kamu politikası analizinde ilk aşama politika sorununun nasıl ortaya çıktığı, nasıl tanımlandığı ve karar vericileri ne kadar harekete geçirdiği ile ilgilidir (Çevik ve Demirci, 2008: 63).

Politika yapmanın çok aktörlü karakterinin yarattığı zorluklara cevap olarak, politika analistleri katılımcı ve interaktif biçimler dâhil olmak üzere çeşitli yeni yaklaşımlar getirmişlerdir. Tercih edilen stil ne olursa olsun, politika analistlerinin çalışması, politika yapma alanında rol alan aktörlerin bir analitik yansımından yararlanabilir. Bu bağlamda, politika analistleri çok aktörlü politika süreçlerinin daha iyi anlaşılmasında onlara yardımcı olan yöntemlerden yararlanmaya giderek daha fazla önem vermektedirler (Hermans ve Thissen, 2009: 808).

## B. KAMU POLİTİKASI OLUŞTURULMASINDA ROL OYNAYAN AKTÖRLER

Kamu politikaları toplumun beklentilerine göre ya da yukarıdan aşağıya doğru bir şekilde oluşturulmaktadır. Bu süreçlerde kamu politikalarının oluşturulmasında sivil ve resmî aktörler (vatan-daşlar, baskı grupları, hükümet, siyasi partiler, medya) belirleyici bir rol oynamaktadırlar (Çevik, 2003: 145). Oysa günümüzde kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında bu aktörlerin yanı sıra uluslararası aktörler de önemli bir yer almaktadırlar.

Uluslararası aktörler, sosyal nitelikli kamu politikalarından ekonomik politikalara, dış politikadan güvenlik politikalarına kadar bütün alanlarda bir şekilde rol oynamaktadırlar. Türkiye gibi



gelişmekte olan ülkelerin yaşadığı ekonomik sorunların üstesinden gelebilecek politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Uluslararası Çalışma Örgütü gibi kuruluşlar etkili olmaktadır. Sayılan kuruluşlar Birleşmiş Milletler altında çalışan kuruluşlardır. Bunların dışında ülkelerin oluşturduğu birlikler ya da organizasyonlar da ulusal politikalar üzerinde rol oynamaktadırlar. Avrupa Birliği, Arap Birliği, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilâtı, NATO bunlar arasında sayılabilir (Çevik ve Demirci, 2008: 58).

## C. KAMU POLİTİKASI SÜRECİNDE ULUSLARARASI AKTÖRLER

Egemenlik anlayışının dış egemenlik açısından yaşadığı değişim, iç egemenlik yönünden ortaya çıkan değişime göre daha fazladır. Devletler, dış ilişkileri çerçevesinde pek çok anlaşmaya imza atmaktadırlar. Bu süreç uluslararası normlar denilen hukuk kurallarının ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda uluslararası hukuk, ulus-devletin dış egemenliğini sınırlayan bir alan olarak ortaya çıkmaktadır. Avrupa Birliği, NATO, NAFTA gibi pek çok kuruluşa üye olan ülkeler söz konusu birliklerin kurallarını kabul ederek bir anlamda dış ilişkiler bağlamında egemenlik alanlarını sınırlandırmaktadırlar (Uygun, 2003). İkinci Dünya Savaşı sonrası dünya ekonomisinin yönetilmesi ve yeni bir büyük krizin önlenmesi için pek çok uluslararası kuruluş kurulmuştur. Bu kuruluşlar, uluslararası finans, yönetim, küresel ticaret gibi kendi çalışma alanlarına ilişkin uluslararası normların oluşmasını sağlamaktadırlar (Coleman, Porter, 1999: 1). Uluslararası Para Fonu (IMF-International Monetary Fund), Dünya Bankası (DB-World Bank) ve 1995'ten bu yana Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ-World Trade Organization) bunların en önemlileri olarak dikkat çekmektedirler. Küreselleşmenin hızlanmasıyla birlikte ülkelerin bu kuruluşlardan bağımsız hareket etmeleri giderek zorlaşmaktadır. Ülkelerin uluslararası kuruluşlara üyelikleri ve yaptıkları her bir anlaşma, egemenliklerini kendi iradeleri ile sınırlandırmaları anlamına gelmektedir (Uygun, 2003).

İkinci Dünya Savaşı sonrası, ekonomisini yeniden kurmaya çalışan ülkelere, kurulacak bir para fonu aracılığıyla destek sağlamak, dünya ticaretinde daralma oluşmasını engellemek ve uluslararası refahı artırmak düşüncelerini tartışmak ve bir sonuca bağlamak üzere ABD'nin New Hampshire eyaletinde 1944 yılında Bretton Woods kentinde düzenlenen konferansta Dünya Bankası ve IMF'nin temelleri atılmıştır (Erdinç, 2007). Bu kuruluşlar, küreselleşme sürecinde özellikle geliştirmekte olan ülkelerin yeniden yapılandırılmasında önemli rol oynamaktadırlar.

### 1. Uluslararası Para Fonu

Devletin ekonomik alana müdahalesinin rasyonel olmadığı, kamu kaynaklarının kötü kullanıldığı ve bundan dolayı da kamusal harcamaların kısıtlanması, özel sektörün devlet tarafından desteklenmesi, yabancı yatırımın desteklenerek serbest piyasanın genişletilmesi gibi argümanlar kapitalizmin temel argümanları arasında yer almaktadır. IMF'nin geliştirmekte olan ülkelerin gelişimi adına ileri sürdüğü bu argümanlar aslında reformları rasyonalize etmekte ve çözümün reformlarda olduğu kanısını uyandırmaktadır (Özdemir ve Beltekin, 2009: 258).

# BÖLÜM 8

## *Kamu Politikası Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü*

**Cenay Babaoğlu**

### Özet

Çalışmanın ana teması kamu politikaları ve sivil toplum kuruluşları ilişkisidir. Bu ilişkiyi inceleyebilmek için çalışmada öncelikle üç makro etken; küreselleşme, teknoloji ve yönetim temaları ve etkileri tartışılmıştır. Ardından, ifade edilen temalardan beslenen kamu politikalarında savunuculuk ve ağbağ yaklaşımları ile sivil toplumun kamu politikalarındaki etkinliğini açıklamaya yönelik kuramsal bir çerçeve çizilmeye çalışılmıştır. Kuramsal tartışma bölümünden sonra kamu politikaları ve sivil toplum ilişkisinin boyutları, kapsamı, niteliği farklı ülke örneklerinden de faydalanarak açıklanmaya çalışılmıştır. Son olarak Türkiye'deki durumun tüm tartışmalar göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi hedeflenmiştir.

**Anahtar Sözcükler:** Kamu Politikaları, STK, Sivil Toplum, Ağbağ, Savunuculuk.

## A. GİRİŞ

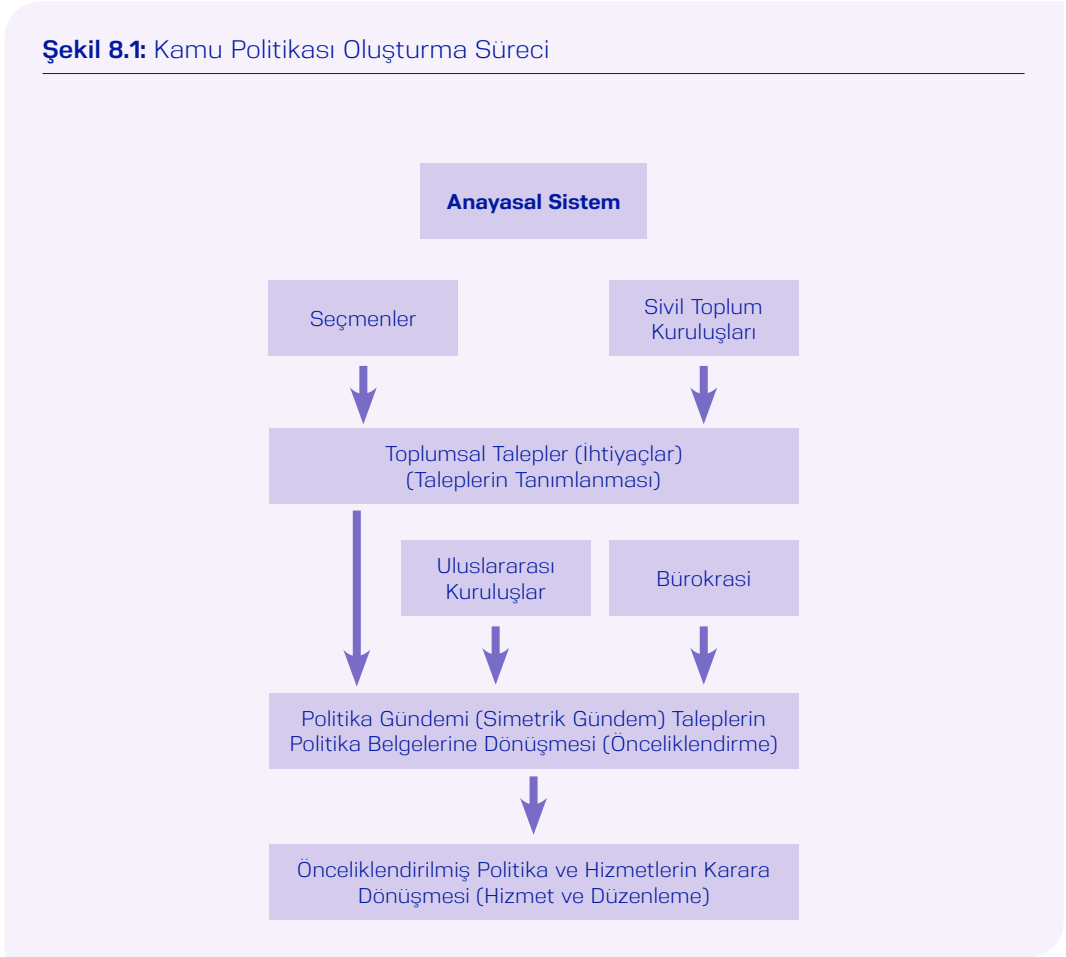
**G**ÜNÜMÜZDE KAMU POLİTİKALARININ DEVLETİN SALT EYLEMLERİ OLDUĞUNU SÖYLEYEBİL-  
mek pek mümkün görünmemektedir. Örneğin sivil toplum kuruluşlarının (STK'lar) çevre  
politikalarında hükümetlerden çok daha aktif olduğu söylenebilir. Devletin; bürokratik, yavaş  
işleyen ve kimi konulara yeterince eğilemeyen yapısı nedeniyle çevre politikalarından uzak kalması;  
özel sektörün ise kâr amacı nedeniyle bu konulara para harcamaktan kaçınması çevre politikalarında si-  
vil inisiyatifin etkinliğini arttırmaktadır (Arts, 2002: 28). Sivil toplum kuruluşlarının kimi politikalarda  
bu şekilde etkin hâle gelmesi, yönetim tartışmalarını da beraberinde getirmektedir (Arts, 2002: 29).  
Ateş ve Nohutçu (2006: 255) yönetişimin toplumsal yetki ve kaynakların aktörler arasında yeniden  
dağıtılmasına ve politika oluşturma sürecinde devlet dışı aktörlerin de söz sâhibi olabilmesine olanak  
sağladığına dikkat çekmektedirler. Özellikle son yirmi yılda katılımcı yönetim anlayışının gelişmesi ve  
bu yaklaşımın teknolojinin ve küreselleşmenin teşvikiyle ülkelerarası hızla yayılması sonucu kamu po-  
litikalarında sivil toplumun etkinliği de artmaktadır. Bu eğilime ulus-üstü kuruluşların uyumlaştırma  
çabaları (Biçer ve Yılmaz, 2009: 54-55) ve çok uluslu şirketlerin yerel sivil toplum faaliyetlerini destek-  
leme politikaları da eklendiğinde (Dahan; Doh ve Guay, 2006: 1586-1590), kamu politikalarında çok  
aktörlülüğe geçiş hareketlerinin arttığı gözlenebilir. Bu gelişmelere paralel olarak politika gündeminin<sup>1</sup>  
belirlenmesinde devlet dışı aktörlerin daha fazla söz sâhibi olmaya başlamış görülmektedir. Klâsik tip  
teknokratik gündem belirlemede devlet egemen söz sâhibi konumunda iken, politik gündem belirle-  
me yaklaşımın gelişmesiyle halkın taleplerinin de gündeme taşınmasının yolları aranmaktadır (Dery,  
2000: 39). Aynı minvalde Sabatier ve Jenkins-Smith de geleneksel gündem belirleme yaklaşımının  
artık çok geçerli olmadığını, çünkü tek politika çemberinden bahsetmenin artık doğru olmadığını ve  
devletin baskın olduğu bir yukarıdan-aşağı politika belirleme sürecinin geçerliliğini yitirdiğini iddia et-  
mektedirler. Yazarlara göre bu nedenle çok aktörlü bir model ortaya koymak gereklidir (1993: 2-4).  
İşte sivil toplum örgütlenmeleri bu noktada bir tür '*katılım yolu*' ve yeni aktörler olarak öne çıkmak-  
tadırlar (Pollack, 1997: 122). Yeni sistem çok aktörlü bir politika oluşum süreci ortaya çıkarmaktadır.  
Biçer ve Yılmaz bu süreci aşağıdaki şekilde biçimlendirmişlerdir (2009: 53).

Castells'in ifade ettiği üzere bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızlı gelişimi ile beraber bilginin serbest  
dolaşımı artmış ve bireyler arası ve birey-devlet arası etkileşim hızlanmıştır (2005: 7). Bu sâyede -birlikte  
yönetim ya da kamu yönetimi yazınında karşılığını bulduğu şekliyle yönetim yaklaşımı- kamu politikala-  
rında birey etkinliği artmaktadır (Castells, 2005: 15). Bu çalışma ile yapılması planlanan da kamu politika-  
larındaki sivil toplum etkinliğini sorgulayabilmektedir. Öncelikle çalışma kapsamında kuramsal bir çerçeve  
çizilmeye çalışılacak, ardından sivil toplum kuruluşları ve farklı dünya ülkelerindeki örnekler üzerinde du-  
rulacaktır. Sonraki bölümlerde ise sivil toplum kuruluşları ve bunların kamu politikalarına etkileri incelene-  
cek ve çalışmanın son bölümünde Türkiye'yi de kapsamaya çalışacak genel bir değerlendirme yapılacaktır.

## B. TEORİK ARKA PLAN

Sivil toplumun kamu politikalarına yönelik etkisini arttıran temel üç dinamikten söz etmek müm-  
kündür. Tarihsel gelişimi ve neo-liberal politikaların etkisini yadsımamakla beraber, en önemli et-

**Şekil 8.1:** Kamu Politikası Oluşturma Süreci



kenin yönetim olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca küreselleşme ve uluslararasılaşma sayesinde bir ülkede sivil toplum lehindeki gelişmeler dünya çapında yayılımı artmaktadır. Özellikle son dönemdeki teknolojik gelişmeler ise bir yandan küreselleşme lehinde bir araç rolü oynamakta iken, öte yandan yönetim için gerekli yolları mümkün kılmakta ve hızlandırdığı bilgi akışı sayesinde yönetimin uygulanması için gerekli koşulları hazırlamaktadır. 1990'lardan bu yana yaşanan politik ve ekonomik liberalizasyon, teknolojik dönüşüm ve küreselleşme yönetimi tetiklemektedir. Bu süreç ise devletler ve uluslararası örgütlerin yanında devlet dışı aktörlerin de güçlenmesinin önünü açmaktadır (Benner, Reinicke ve Witte, 2003: 18). Brown ve arkadaşları (2000: 1-2) da küreselleşme ve yönetimin sivil toplum kuruluşlarının gelişmesinde etkili olduğunu belirtmekte, ayrıca iletişim olanaklarının gelişmesinin bu olumlu etkiyi arttırdığını vurgulamaktadır. Tekeli (2003: 11) ise Dünya'daki yeni paradigmanın çok aktörlü yönetim olduğunu vurgulayarak yönetimdeki devlet etkinliğinin azalmaya başladığına dikkat çekmektedir. İyi yönetim kavramının

# BÖLÜM 9

## ***Kamu Politikalarında Düşünce Üretim Kuruluşlarının Rolü*** *Genel Çerçeve ve Türkiye’den Örnekler*

**Mete Yıldız**  
**Dilek Çelik**  
**Nurtaç Arslan**

**Leyla Çiftçi**  
**Serdar Eldemir**  
**Sinem Sinangil**

### **Özet**

Bu bölümde dünyada ve Türkiye’de düşünce üretim kuruluşlarının ortaya çıkışları, faaliyetleri, örgütsel ve mâlî yapıları ile kamu politikası analizi süreci ve aktörleri üzerindeki etkileri incelenmiştir. Kuramsal inceleme, Türkiye’de faaliyet gösteren on adet düşünce üretim kuruluşunun çeşitli yönlerden incelenmesiyle somut örneklerle de desteklenmiştir. Türkiye’de düşünce üretim kuruluşlarının henüz gelişme devresinde olduğu görülmekle beraber orta ve uzun vâdede çoğulcu kamu politikası yapım süreçlerinin tesisinde etkili olacakları öngörülmektedir.

**Anahtar Sözcükler:** Kamu Politikası, Kamu Politikası Analizi, Düşünce Üretim Kuruluşları, Türkiye.

## A. GİRİŞ

**D**ÜŞÜNCE ÜRETİM KURULUŞU KAVRAMI, KAMU POLİTİKASI YAPICILARA TAVSİYE VEREN veya kamuoyunu belli kamu politikası konularında yayınları veya konferans gibi faaliyetleri yoluyla bilgilendiren örgütlerdir. Bu faaliyetlerinde, uzmanlaştıkları konularda hem özgün araştırmalar yapar hem de başka kişi ve kurumların yaptıkları araştırmaları sentezlerler. Medvetz (2012) “düşünce üretim kuruluşu uzayı” (think tank space) adını verdiği ve siyaset, akademi/üniversite, ekonomi ve medya alanlarının kesişimindeki bölgede bulunmalarının, bu kuruluşlara güç kazandırdığını savunmaktadır.

Düşünce üretim kuruluşları, genellikle sivil toplum kuruluşları (STK) şeklinde örgütlenerek faaliyet göstermektedirler. STK örgütlenme biçimi dışında;

- Hükümet içinde yarı-kamusal kuruluşlar ya da yarı özerk birimler,
- Siyasî partilerin parti enstitüleri ya da ilişkili vakıflar veya
- Kâr amacı güden bir kurum olarak ticarî şirketlere bağlı kuruluşlar şeklinde çalışan düşünce üretim kuruluşları da mevcuttur (Stone, 2007).

Düşünce üretim kuruluşları neden ortaya çıkmışlardır? Kamu politikası analizinde bilgi güçtür. Bu nedenle günümüzde sayısız kamu politikası sorununu çözmek için yeni araştırmalar yaparak ya da yapılmış olan araştırmaları analiz ederek ve sentezleyerek uygulamaya hazır politika demetleri oluşturan çok sayıda düşünce üretim kuruluşu vardır. Düşünce üretim kuruluşları, kamu politikası gündemini ve kamusal sorunların ortaya konuluş biçimini etkilemek amacıyla çalışmalar ve yayınlar yapar; fikir savunuculuğu faaliyetleri gerçekleştirir. Bu nedenle McGann (2008: 5) düşünce üretim kuruluşlarına, “iktidar sırasını bekleyen hükümetler” (governments in the waiting) adını vermiştir.

Bu yazıda ilk olarak düşünce üretim kuruluşlarının dünyada ve Türkiye’deki gelişimi kısaca anlatılmıştır. Bunun ardından Türkiye’de faaliyet gösteren 10 adet düşünce üretim kuruluşu inceleyerek bu örneklemeden hareketle sınırlı bazı tespitlerde bulunulmuştur. Son olarak kamu politikası analizi alanında orta ve uzun vadede düşünce üretim kuruluşlarının oynayabileceği çeşitli roller değerlendirilmiştir.

## B. ARAŞTIRMANIN AMACI VE YÖNTEMİ

Bu araştırmanın amacı, Türkiye’de faaliyet gösteren düşünce üretim kuruluşlarını ve bu kuruluşlarının kamu politikalarını etkileme sürecinde oynadıkları rolü, çeşitli düşünce üretim kuruluşları örnekleri çerçevesinde analiz etmektir. Bu amaca ulaşmak için, araştırmada düşünce üretim kuruluşlarının yetkilileri ile yüz yüze ve telefonla açık ve kapalı uçlu sorulardan oluşan yarı-yapılandırılmış 10 adet mülakat gerçekleştirilmiştir. Ayrıca söz konusu kuruluşların resmi web siteleri üzerinde sundukları bilgilerden de doküman analizi veri toplama yöntemi kullanılarak yararlanılmıştır.

Araştırmanın evreni, Türkiye’deki bütün düşünce kuruluşlarıdır ama örneklem alınırken üniversitelerdeki araştırma merkezleri ve doğrudan düşünce kuruluşu kimliği taşımayan sivil toplum kuruluşları araştırmanın dışında bırakılmıştır. Bu şekilde oluşturulan sistematik olmayan örneklem toplam 10 adet düşünce üretim kuruluşu dâhil edilmiştir. Bu kuruluşlar seçilirken aşağıda sıralanan değişkenler temelinde evreni mümkün olduğunca temsil etmeleri gözetilmiştir. Bu değişkenler, düşünce üretim kuruluşlarının örgütlenme biçimleri, siyasi yelpazenin hangi noktasında yer aldıkları, personel kaynaklarına ilişkin niteliksel ve niceliksel veriler ve personelin işe alınmasında göz önünde bulundurulmuş temel ölçütler, kuruluşların sâhip oldukları mâli kaynaklar ve maddi destekçiler, bu kuruluşların bilgi ve iletişim teknolojilerini etkin bir biçimde kullanıp kullanmadıkları ve söz konusu kuruluşlarının sundukları iş fırsatları ve kariyer imkânları gibi değişkenlerdir.

### C. DÜŞÜNCE ÜRETİM KURULUŞLARININ TARİHİ GELİŞİMİ

Kamu politikası analizi alanı doğru, güncel ve belli bir amaç için kullanılan bilgiyi önemli bir girdi olarak değerlendirir. Bu nedenle “bilgi güçtür” denilmiştir. İngilizce “think tank” olarak adlandırılıp Türkçeye “düşünce üretim kuruluşları”, “düşünce kuruluşları”, “düşünce depoları” veya Kıta Avrupası kullanımıyla, “fikir fabrikaları” (Sinangil, 2014) olarak çevrilebilecek kamu politikası analizi aktörleri de bilgi üretme ve analiz etme anlamında çok önemli roller oynamaktadır.

Her ne kadar ülkemizde düşünce üretim kuruluşların önemi son on yıllarda anlaşılmış ve giderek artan sayıda ve genişleyen alanlarda düşünce üretim kuruluşları faaliyete geçmiş olsa da bu kuruluşların dünyadaki tarihçesi oldukça eskidir. Yöneten-yönetilen ayrımı ortaya çıktığından beri, örneğin eski Babil, Mısır, Hint ve Çin uygarlıklarında yöneticilere danışmanlık yapan kişiler var olmuştur (Goldhamer, 1978). Profesyonel olarak yapılan bu danışmanlık görevi, ihtiyaç duyulan anda yöneticilere bilgi ve fikir sunması itibarıyla günümüzde faaliyet gösteren düşünce üretim kuruluşlarından pek de farklı değildir. Geçmişin profesyonel danışmanı ile bugünün düşünce üretim kuruluşları arasındaki temel fark, ikinci kategorinin birçok alandaki uzmanın beraber çalıştığı daha kurumsallaşmış bir örgütsel yapı oluşturmasıdır (Parsons, 1995: 161).

Kamusal sorunlara çözüm bulmak amacıyla bilimsel yöntemleri kullanarak bu amaçla toplanmış çeşitli veri tabanlarındaki verilere yönelik analizlerin yapılması, ulus devletlerin ortaya çıkması, Sanayi Devrimi ve kentleşme gibi gelişmelerin ortaya çıkmasıyla yakından bağlantılıdır. Bu konuda tarihten verebileceğimiz ilk somut örnek, 17. ve 18. Yüzyıl’larda, özellikle Avusturya ve Almanya’da ve kısmen Fransa’da etkili olan kameralizm düşüncesi ve uygulamasıdır (Spicer, 1998). Kameralist uygulamalar ile söz konusu ülkelerdeki üniversitelerin kamu kurum ve kuruluşları için gerekli bilgileri düşünce üretim kuruluşları gibi ürettiği söylenebilir.

Sanayi Devrimi’nin ortaya çıkması sonucunda liman ve fabrikalar gibi kentsel işyerlerinde çalışmak üzere kitlesel hâlde köylerden kente göç eden eski köylü çiftçiler ve yeni kentli işçiler, kentlerde barınma, ulaşım ve sağlık gibi alanlarda yeni ve ciddi sorunlar ortaya çıkarmışlardır. Bu dönemde kentlerde yaşayan yoksul işçi yığınlarının kontrolünün sağlanması ve onlara daha iyi yaşam standartları sunulmasına yönelik bilgi toplama ve analizi çabalarının tümü, somut verilere

# BÖLÜM 10

## *Gündem Belirleme*

**A. Argun Akdoğan**

### Özet

Kamu politikasının problem tanımından sonra ikinci aşaması olan gündem belirleme kamusal nitelikteki bir probleme devletin ilgili kurumlarının ilgi göstererek çözüm aramaya başlaması süreci olarak tanımlanabilir. Bu çalışmada gündem belirlemenin farklı disiplinler altında nasıl ayrı bir çalışma alanı olarak kabûl edildiği incelenerek, kamu politikası aşamalarından birincisi olan problem tanımı ve gündeme alma arasındaki fark ve benzerlikler tartışılmaktadır. Gündem belirlemeye ilişkin farklı kuramsal modeller çerçevesinde kuramın Amerikan siyaset bilimi yazınında hâkim olan çoğulculuk yaklaşımıyla ilişkisi sorgulanmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Gündem Belirleme, Kamu Politikası, Çoğulculuk, Problem Tanımlama.



## A. GİRİŞ

**K**AMU POLİTİKA DÖNGÜSÜNÜN TEMEL AŞAMALARINDAN BİRİ OLMASINA RAĞMEN GÜNDEM belirleme karar alma, uygulama ve değerlendirmeye göre ilgili yazında daha az ilgi çekmektedir. Kamu politikası döngüsünün problem tanımından sonra ikinci aşaması olan gündem belirleme, kamusal nitelikte bir problemin devletin ilgili kurumları tarafından dikkate alınarak çözülmesini sağlama çabası olarak ele alınabilir. Bir problemin nasıl tanımlandığı, kimler tarafından nasıl gündeme getirildiği, kamu politikasının nasıl oluşacağını ve sonuçlanacağını büyük ölçüde belirler. Cobb ve Elder (1972: 12) gündeme girmeyi başaran bir kamu politikasının döngünün diğer aşamalarına kendiliğinden ilerleyeceğini şu şekilde ifade eder:

Politika öncesi ya da en azından karar öncesi olarak adlandırılabilir süreler devlet tarafından hangi konuların ve alternatiflerin dikkate alınacağını ve hangi olası seçimlerin yapılacağını belirlemede en kritik işleve sâhiptir. Devletin resmî kurumlarının karar alma mercilerinde yapılabilecekler, daha geniş toplumsal alandaki güçlerin süregiden mücadelesinin anlık sonuçlarını tanımak, raporlamak ve meşru-laştırmaktan ibaret olmasa bile yasallaştırmaktan öte çok da fazla bir şey değildir.

Gündem belirleme çalışmalarının ilgili yazın içerisinde yeterince ön plana çıkmamasının bir başka nedeni gündem belirlemenin genellikle sivil toplumla özdeşleştirilirken, uygulama ve değerlendirmenin ise devlete âit işler olarak görülmesidir. Dolayısıyla, devlet kurumları kamu politikası döngüsünün karar almından sonraki aşamalarında doğrudan ve aktif rol alırken, gündem belirleme daha çok sivil topluma bırakılmış gözükmektedir.<sup>1</sup> Ayrıca, karar alma aşaması daha kritik ve önemli olarak değerlendirildiği için gündem belirlemeye kıyasla daha fazla ilgi çekmektedir. Ancak Cobb ve Elder'in üstteki alıntıda vurguladığı gibi bir konu gündeme taşınmadan konuyla ilgili karar alınması özellikle liberal demokratik toplumlarda pek mümkün gözükmemektedir.

Belli bir kamu politikası konusunun belli bir kamu politikası aktörü açısından ne kadar önemli ya da öncelikli olduğunun incelenmesine gündem belirleme adı verilmektedir. Bu tanım, kamu politikası gündeme belirleme çalışmalarını konu ve aktör olarak iki farklı bağımlı değişken tarafından incelenebileceği anlamına gelir. Bir örnek vermek gerekirse, 1980'li yılların ortasında önemli bir kamu politikası aktörü olan kamuoyunda "Papatyalar" olarak da bilinen ve dönemin başbakanının eşinin yöneticiliğini yaptığı "Türk Kadınına Koruma ve Tanıtma Vakfı" ile Vehbi Koç öncülüğünde kurulan "Türkiye Aile Sağlığı ve Planlaması Vakfı", Türkiye'nin nüfus artış hızını azaltmak amacıyla faaliyetler yürütmekteydi. Dönemin hükümeti de bu konunun öncelikli ve önemli olduğunu düşünüyordu. 1983 yılında Nüfus Planlaması Kanunu ve ardından çıkarılan Nüfus Planlaması Hizmetlerini Yürütme Yönetmeliği ile tüm okullarda nüfus planlaması dersleri verilmesi öngörülmüyordu. Söz konusu yıllarda farklı kamu politikası aktörleri konunun önemi üzerinde uzlaşıyorlardı. Günümüzde ise mevcut iktidar nüfus artış hızı konusunda otuz yıl öncesinden farklı bir şekilde değerlendirmekte, nüfusun artış hızının yeterli olmamasını bir problem olarak görmektedir.<sup>2</sup> 1980'li yıllarda gündem belirleme üzerinde etkili olan bu vakıflar günümüzde ise etkili birer politika aktörü değillerdir. Her ne kadar nüfus artış hızı problemi önemini iki farklı dönemde iktidar olan Anavatan Partisi ile Adalet ve Kal-

kınma Partisi açısından korusa da, problemin iki iktidar tarafından algılanışı birbirine zıttır. Bu örnek, aynı kamu politikası probleminin farklı dönemlerde önemini korumasının (gündemde olmasının), benzer kamu politikalarının üretileceği ve uygulanacağı anlamına gelmediğini gösterir.

Bu çalışmada gündem belirlemenin farklı disiplinler altında nasıl ayrı bir çalışma alanı olarak kabul edildiği incelenerek, kamu politikası aşamalarından birincisi olan problem tanımı ve gündeme alma arasındaki fark ve benzerlikler tartışılacaktır. Gündem belirlemeye ilişkin farklı kuramsal modeller tartışılarak, kuramın Amerikan siyaset bilimi yazınında hâkim olan çoğulculuk yaklaşımıyla ilişkisi sorgulanacaktır.

## A. DİSİPLİNLERARASILIK

Gündem belirleme ve problem tanımı kamu politikasını şekillendiren ya da oluşturan aktörler tarafından farklı dönemlerde farklı şekillerde algılandığı gibi, bu alanı bilimsel analize tâbi tutanların da yaklaşım ve yöntemleri arasında farklılık bulunmaktadır. Çeşitli disiplinlerin gündem belirlemeye kendi kuram ve yöntem çerçevelerinden yaklaşarak ele almaları bir yandan gündem belirleme çalışmalarına zenginlik katarken, bu disiplinlerarası etkileşimin sınırlılığı gündem belirlemede tutarlı bir kuramsal çerçevenin, yöntemsel yaklaşımın gelişmesini engellemiştir.

Gündem belirleme çalışmalarını şekillendiren üç temel disiplin bulunmaktadır; iletişim çalışmaları, kamuoyu araştırma çalışmaları ve kamu politikası çalışmaları. Bu üç farklı çalışma alanı birbirleriyle sınırlı bir etkileşim içerisinde yöntemsel ve kuramsal modeller geliştirmektedir (Rogers ve Dearing, 1988). Türkiye’de ise gündeme alma çoğunlukla iletişim disiplini içerisinde ele alınmaktadır. İletişim fakültelerinde ders olarak okutulan, üzerine tezler ve makaleler yazılmış görece bilinen bir çalışma alanıdır. Kamuoyu araştırmaları ise Türkiye’de her ne kadar akademik bir disiplin olarak çok yaygın değilse de, özellikle seçim dönemlerinde çeşitli araştırma şirketleri “Türkiye’nin en önemli sorunu nedir?”, vb. araştırmalar yapmakta ve bu araştırmalar genellikle yazılı ve görsel basında yer almaktadır. Gündem belirlemenin Türkiye’deki kamu politikası çalışmaları açısından yeni ve bakir bir alan olduğu ileri sürülebilir. Her ne kadar kamu politikası disiplinin kendisinin Türkiye’de yeni bir çalışma olduğu söylenebilirse de, gündeme alma, politika transferi, karar alma, vb. konulara göre daha az çalışılan ve ilgi gören bir konudur.

Gündem belirleme çalışmalarının çerçevesini çizmek için birbirleriyle yakından ilişkili olan kamuoyu araştırmaları ve iletişim çalışmalarına değinmek gerekir. Amerikan yazınında kuram ve yöntem tartışmaların iki önemli kaynaktan birincisi Lippmann’ın *Public Opinion* (1922) başlıklı medyanın dünyadaki olayları okuyuculara nasıl yansıttığını araştırdığı kitabıdır. Cohen’in *The Press and Foreign Policy* (1963) adlı eseri ise Amerika’da kamu politikası alanında çalışanların da ilgisini çekmiştir. Cohen (1963: 13) gündeme almanın da temel hipotezi olacak şu önermeyi geliştirir: “Basın çoğu zaman insanlara ne düşünmeleri gerektiğini söylemekte başarılı olamasa da, okurlarına ne hakkında düşünmelerinin gerekli olduğu konusunda şaşırtıcı derecede başarılıdır.” Cohen’in araştırmaları çerçevesinde kamu politikası disiplini içerisinde yapılan gündem belirleme araştır-

# BÖLÜM 11

## *Kamu Politikalarının Uygulama Aşaması*

**Alican Kaptı**  
**Ali Erkan Alaç**

### Özet

Kamu politika sürecinde aşamalı model olarak bilinen süreç model herhangi bir problemin gündeme gelişi, formüle edilişi, kanunlaştırılması, uygulanması ve değerlendirilmesi aşamalarından oluşmaktadır. Bu çalışma kamu politika sürecinde problemlerin formüle edilişi ve kanunlaştırılması aşamasından sonraki uygulama aşamasını açıklamaktadır. Çalışma kapsamında; uygulama sürecinin yapısal durumları ele alınarak Yukarıdan Aşağı Uygulama Modeli (YAM), Aşağıdan Yukarı Uygulama Modeli (AYUM) ve Sentez Uygulama Modelleri (SUM) tanımlanmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise kamu politikası alanında uygulama klâsiği olarak bilinen Mazmanian ve Sabatier'in (1986) Politika Uygulama Modeli tanımlanmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Kamu Politikası, Süreç Model, Uygulama, Süreç Döngüsü, Klâsik Yaklaşım.

## A. GİRİŞ

**K**AMU POLİTİKASI SÜRECİNDE PROBLEMLERİN FORMÜLE EDİLMESİ VE KANUNLAŞTIRILMASI aşamasından sonra politika uygulayıcıları politika hedeflerini eyleme dönüştürmek için gerekli dizaynları yapıp uygulamaya koymaktadırlar. Kamu politikalarının hedeflere ulaşması politikaların eyleme geçirilmesi ve uygulanması aşamasının başarısına bağlıdır. Uygulama süreci ne derece başarılı olursa politika hedefleri ile uygulama sonrası ortaya çıkacak çıktılar o derece uyumlu olur. Kamu politikası alan yazınında uygulama sürecinin önemi ve sonuçlara olan etkisinin altı çizilmiştir (Lipsky, 1980: 415; Birkland, 2001; Kaptı, 2011: 33). Uygulama, herhangi bir kamu politika probleminin ortaya çıkışı, problemin çözümü adına formüle edilişi ve kanunlaştırılması aşamasından sonraki süreci kapsamaktadır. Kamu politikası teorisyenlerin süreç döngüsü olarak ortaya koymuş oldukları bu klâsik model içerisinde uygulama aşaması en çok odaklanılan aşamalardan biri olmuştur.

Uygulama süreci, politika hedefleri doğrultusunda beklenen sonuçları tümüyle etkileyecek ve şekillendirecek eylemler bütünü olduğundan önemli olarak değerlendirilmektedir. Politika hedefleri belirlendikten sonra bu hedefleri gerçekleştirme sürecini uygulayıcılar şekillendirmektedirler. Uygulama sürecinde meydana gelebilecek herhangi bir olumsuzluk politika çıktılarını doğrudan etkileyebilir. Dolayısıyla, kamu politikaları çalışma alanı uygulama araştırmalarına ağırlık vermiştir (Yıldız, Demircioğlu ve Babaoğlu, 2011: 344).

Kamu politikaları çalışma alanının ilk dönem teorisyenleri politika sürecinde karar verme aşamasına yoğunlaşmışlardır. Bu çerçevede politika sürecinde karar verici konumda bulunan aktörlerin vermiş oldukları kararlara odaklanılmış ve sürece etki eden tüm faktörler ortaya konmaya çalışılmıştır (Lowi, 1969: 298; Wildavsky, 1969: 271). Özellikle, çıkar gruplarının kamu politikası sürecini nasıl etkiledikleri ve politika yapım ve uygulama aşamalarını nasıl yönlendirdikleri cevaplanması gereken en önemli sorular arasında yer almaktadır (Lowi, 1969: 300; Kaufman, 1969: 286). Lowi, bu önemli sorulardan çıkar gruplarının sürece etkisini “çıkarcı grup liberalizmi” kavramıyla açıklamaya çalışmıştır. Lowi politikacı ve karar vericilerin ilgili oldukları ve çıkar ilişkileri içerisinde oldukları gruplara yarar sağlama eğiliminde oldukları ve süreci bu yönde şekillendirdiklerini vurgulamıştır.

Kamu politikaları çalışma alanının gelişimiyle kritik sorular değişmeye başlamıştır. 1970 ten sonraki teorisyenler alanın yeni gelişmeye başladığı 1950 lerdeki bakış açılarını “dar” olarak nitelendirerek kamu politikası hedefleri ile çıktılar arasında oluşan “hedef sapması”na odaklanılmışlardır. Özellikle Pressman ve Wildavsky’nin (1973:400) çalışmaları politika hedefleri ve çıktılar arasında “uygulama” sürecinde oluşan boşluklara dikkat çekerek bu aşamanın ne derece hedef sapmalarına yol açtığını ortaya koymuştur.

Politika yapıcıları veya karar vericilerin oluşturduğu politika hedeflerinin eyleme geçirilmesi aşamasında birçok farklı unsur ve faktörler devreye girmektedir. Bu aşamada uygulayıcıların politika hedeflerini fiilî olarak hayata geçirmelerinde kullandıkları tarz, hareket ve davranış gibi hususlar değişim arz ettiğinden dolayı karar vericilerin arzu ettiği sonuçlara ulaşma ihtimalleride aynı oranda farklılaşır. Uygulama sürecinin etkinliği, hedeflerin arzu edildiği veya planlandığı şekilde

sonuca yansıtılması açısından önem arz etmektedir (Yıldız vd., 2011: 344). Uygulamanın etkin olduğu durumlarda hedeflerle sonuçların örtüşme oranının yüksek, uygulama sürecinin verimsiz ve etkin olmadığı durumlarda ise bir bu oranın düşük olması beklenmektedir.

Kamu politikaları çalışma alanının odaklandığı noktalardan biride politika hedefleri ile sonuçları arasındaki uyumu veya uyumsuzluğunun nedenlerini araştırmasıdır (Çevik ve Demirci, 2008; Akgül ve Kaptı, 2010: 79; Caldwell ve Mays, 2012: 2). Kamu politikası sürecini “karmaşık” olarak niteleyen Fitz, Haplin ve Power (1994: 53) politika uygulama sürecinin “politika hedeflerinin pratiğe döküldüğü” aşama olmasından dolayı tüm kamu politikası çalışanlarının bu aşamayı önemsemelerini ve uygulama ile ilgili bilimsel araştırmalar ortaya koymaları gerektiğini belirtmektedir. Bu şekilde politika uygulayıcıları hedeflerin eyleme dönüştürülmesi aşamasında programları etkin hâle getirme fırsatı bulabilirler ve hedef-sonuç uyumluluğunu artırma olanaklarını yükseltebilirler.

Kamu politikaları çalışma alanı günümüze kadar uygulama sürecini açıklamak amacıyla farklı bakış açıları bakmış ve süreçle ilgili teorik perspektifler ortaya koymuştur. Kamu politikası süreci içerisinde politika hedeflerinin uygulanış tarzlarındaki değişimleri ortaya koyan bu bakış açıları 1980 li yıllarda *yukarıdan aşağı uygulama modeli* ve *aşağıdan yukarıya uygulama modeli* olarak ortaya çıkmış ve daha sonraki gelişmeler bir üçüncü model olarak her ikisinin karışımı şeklinde *sentez uygulama modeli* ortaya çıkmıştır. Bu üç model uygulama sürecini daha iyi anlamaya yardımcı olmakta ve uygulama sürecini daha etkin hâle getirmek için önemli çıkarımlar sunmaktadır.

## B. YUKARIDAN AŞAĞIYA UYGULAMA MODELİ (YAM)

YAM modeli temel olarak; politikaların hiyerarşik yapıda tepeden başlayarak aşağıya doğru oluşan bir etkileşim ile uygulandığı ve uygulama sürecine olan etkilerin asıl olarak tepe yönetiminden kaynaklandığını savunmaktadır. Bu modele göre politikaların uygulanmasında üst yönetimin verdiği karar doğrultusunda uygulamaların gerçekleştiği ve bu süreçte aşağıya doğru indikçe uygulamaya olan etki oranının azaldığı belirtilmektedir (Birkland, 2001: 179). Bu durumdan dolayı YAM modeli savunucuları üst yöneticilerin karar ve davranışlarına odaklanmış ve uygulama sürecini anlamaya bu açıdan bakmışlardır (Birkland, 2001: 179; Sabatier, 1986: 21). YAM modeli, alt birimlerde görevli olan uygulayıcıların etkilerinin çok az olduğunu ve uygulamadaki gerçek eğilimleri anlamak için üst taraftan başlanmak suretiyle aşağıya doğru odaklanması gerektiğini savunmaktadır.

YAM modeline göre herhangi bir politikanın uygulanması en tepede bulunan uygulayıcı ile başlanmaktadır. Tepe yönetici uygulama ile ilgili hedefleri ve rehberi belirleyerek eyleme geçilmesi için aşağıya doğru süreci başlatır. Tepe yönetiminin uygulama ile ilgili vermiş olduğu kararların uygulamayı şekillendirdiği ve uygulamanın etkinliğini tepe yönetiminin karar ve davranışlarının belirlediği kabul edilmektedir (Ringquist, 1993:1025). Eğer tepe yönetimin verdiği kararlar politika hedefleri ve sonuçları arasında uyumu sağlayacak şekilde başarılı olursa uygulamanın başarılı olacağı, tepe yönetiminin başarısızlığı ise uygulamanın başarısızlığını doğuracağı ileri sürülmektedir. Uygulama sürecinde rol alan tepe yönetimindeki aktörlerden başlayan bu etki aşağıya indikçe azaldığı öngörülmektedir. Örneğin YAM modeline göre bir politikanın uygulanmasında politika uygulama sorumlusu olan Ge-