



**T. C.**

**HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİMDALI**

**KAMU POLİTİKALARININ  
OLUŞTURULMASINDA DÜŞÜNCE KURULUŞLARI:  
SAM ÖRNEĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan  
Ömer Fuad KAHRAMAN**

**Tez Danışmanı  
Prof. Dr. Veysel EREN**

**Hatay-2018**





T. C.

HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİMDALI

**KAMU POLİTİKALARININ  
OLUŞTURULMASINDA DÜŞÜNCE KURULUŞLARI:  
SAM ÖRNEĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan  
Ömer Fuad KAHRAMAN**

**Tez Danışmanı  
Prof. Dr. Veysel EREN**

**Hatay-2018**

## ONAY

**Ömer Fuad Kahraman** tarafından hazırlanan “*KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASINDA DÜŞÜNCE KURULUŞLARI: SAM ÖRNEĞİ*” adlı bu çalışma jüri tarafından lisansüstü öğretim yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip oybirliği/oyçokluğu ile **SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALINDA YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

02/08/2018

Jüri Üyeleri	İmza
Prof. Dr. Veysel EREN (Tez Danışmanı-Başkan)	
Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ (Üye)	
Dr. Öğr. Üyesi Tuğba YOLCU (Üye)	

**Ömer Fuad KAHRAMAN** tarafından hazırlanan “*Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Düşünce Kuruluşları: SAM Örneği*” adlı tez çalışmasının yukarıda imzaları bulunan jüri üyelerince kabul edildiğini **onaylarım**.

Prof. Dr. Ali ACARAVCI  
Enstitü Müdürü

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**  
**HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile bu tezde yer alan bilgilerin tamamının akademik kurallara ve etik ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Söz konusu kural ve ilkelerin gereği olarak tezde yararlandığım eserlerin tamamına uygun bir şekilde atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi ayrıca beyan ederim (02/08/2018)

Ömer Fuad KAHRAMAN

## ÖNSÖZ

Politika hükümetlerin toplumu yönetmede kullandıkları ana araçlardandır. Her bireyin hayatında en ince detayına kadar etki eden bu politikaların nasıl ortaya çıktığı, nelerden etkilendiği, kimler tarafından üretildiği veya hangi sistemler içerisinde kendilerine anlam buldukları gibi sorular, siyaset bilimi ve kamu yönetimi gibi disiplinler tarafından tarihi kısa sayılmayacak bir dönemden beridir araştırılmaktadır. Bu kapsamda, politika oluşturma sürecinde yer alan aktörlerden birisi olan düşünce kuruluşları, bilim ışığında politikaları ve bunun aktörlerini etkilemeyi kendilerine amaç edinen uzman kuruluşlar olarak politika sisteminin en yeni aktörleri arasına adlarını yazdırmıştır.

Düşünce kuruluşlarının politika sistemindeki bu yenilikleri dolayısıyla henüz yeterli derecede araştırılmamış ve incelenmemiş bir etki şemalarının olduğundan bahsetmek mümkündür. Bu çalışma, düşünce kuruluşlarının politikayı ne şekilde etkilemeye çalıştıkları ana sorusu etrafında politika yapım sürecini, aktörlerini, düşünce kuruluşlarının yapılarını, çeşitlerini ve tarihsel serüvendeki yerlerini cevaplamaya çalışmaktadır. Ayrıca Türkiye’de devlete bağlı olarak kurulan ilk düşünce kuruluşu Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi yapısı, personeli ve etki şeması analiz edilerek incelenmiş; buna dair veriler gerçekleştirilen bir mülakattan elde edilerek aktarılmıştır.

Tez çalışmasını yürütmeye başladığım ilk andan itibaren desteğini ve rehberliğini esirgemeyen tez danışmanım sayın Prof. Dr. Veysel EREN’e hassaten ve bu süreçte yanımda bulunarak desteklerini esirgemeyen mesai arkadaşlarıma, çalışmayı yürüttüğüm Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi çalışanları Daire Başkanı Sayın Fatma Çiğdem TENKER KÖKSAL’a ve Dışişleri Uzmanı Sayın Ahmet Servet ÇİÇEK’e ayrıca sabırları, anlayışları ve yardımları için teşekkür ederim.

**KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASINDA DÜŞÜNCE  
KURULUŞLARI: SAM ÖRNEĞİ (DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI STRATEJİK  
ARAŞTIRMALAR MERKEZİ)**

**Ömer Fuad KAHRAMAN**

**Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi,  
2018**

**Danışman: Prof. Dr. Veysel EREN**

**ÖZET**

Politika siyasetin bir parçası, hükümetlerin bir aracı olarak görülmektedir. Fakat politikaya etki eden ve politikaların belirlenmesinde etkisi olan farklı aktörlerden bahsetmek mümkündür. Başka bir ifadeyle politika üretiminde siyasetin partiler ve hükümetler gibi aktörleri kadar sivil toplumun bireyler ve sivil toplum örgütleri gibi aktörlerinin de etkisi vardır. Kamu ve sivil alanlardan gelen bu aktörlere ek olarak son dönemlerde kurumsal manada ortaya çıkmış ve kendisine bilim ve tekniğin metotlarını yöntem olarak seçmiş düşünce kuruluşları ise sivil toplum ve devlet arasında bir köprü işlevi görmekte; amacını, yönetimde ve dolayısıyla ortaya konacak politikaların şekillenmesinde etki göstermek olarak belirlemektedir.

Bu çalışma, bu etki süreçlerini aktörleri bağlamında ele almaktadır. Öncelikle kamu politikası disiplini hakkında tanım, tarihsel süreç, aktörleri gibi gerekli bilgiler verilmiş, ardından düşünce kuruluşlarının tanımı, tasnifi ve politikaya etki gösterdikleri yöntemler ve yollar açıklanmaya çalışılmıştır. Son olarak SAM (Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi) bünyesinde yapılan mülakat ile elde edilen veriler, daha önce aktarılan literatürün ışığında analiz edilerek sunulmuştur. Çalışmada kapsamlı bir literatür taraması yapılmışken aynı zamanda birincil kaynaklardan elde edilen veriler ışığında literatüre katkı sunmak da hedeflenmiştir.

**ANAHTAR KELİMELER**

Kamu Politikası, Düşünce Kuruluşları, Stratejik Araştırma Merkezleri,  
Politika Oluşum Süreci, Politika Aktörleri

**THINK TANKS IN THE PUBLIC POLCYMAKING PROCESS: THE  
SAMPLE OF SAM (STRATEGIC RESEARCH CENTER OF FOREIGN  
MINISRTY OF TURKISH REPUBLIC)**

**Ömer Fuad KAHRAMAN**

**Department of Political Science and Public Administration, Master  
Thesis, 2018**

**Supervisor: Prof. Dr. Veysel EREN**

**ABSTRACT**

Politics is a part of politics, seen as a means of government. But it is possible to talk about the different actors that influence politics and are influential in the determination of policies. In other words, politics is influenced not only by actors of politics such as parties and governments but also by actors of civil society such as individuals and non-governmental organizations. In addition to these actors coming from public and civil areas, think tanks that have recently emerged in its institutionalism; and have chosen methods of science and technique as their method, serve as like a bridge between civil society and the state; aim to make an influence on the administration and thus the shaping of policies.

This study deals with these policy processes in the context of actors. Firstly, necessary information such as definition, historical process and actors about public policy discipline were given and then tried to explain definition, classification, history of think tanks and the ways of how think tanks making influence on policy. Finally, the data obtained from the SAM (Strategic Research Center of Foreign Ministry of Turkish Republic) interview were presented in the light of the previous literature review. While a comprehensive literature review was conducted in the study, it was also aimed to contribute to the literature in the data obtained from primary sources.

**KEYWORDS**

Public Policy, Think Tanks, Strategic Research Centers, Policymaking  
Process, Policy Actors



## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
ABSTRACT.....	II
TABLOLAR LİSTESİ.....	VII
KISALTMALAR.....	VIII
GİRİŞ .....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	5
1. KAMU POLİTİKASI: KAVRAMSAL, TARİHSEL VE KURAMSAL KÖKLER .....	5
1.1. KAMU POLİTİKASI: TANIMLAMALAR.....	5
1.2. KAMU POLİTİKASI: TARİHSEL VE KURAMSAL GELİŞİMİ.....	6
1.2.1. Danışmanlık Tarihi Olarak Kamu Politikası Tarihi .....	7
1.2.2. Yönetimde Akılcılık Olarak Kamu Politikası Tarihi .....	8
1.2.3. Yönetimde Üstünlüğün Aracı Olarak Kamu Politikası Tarihi .....	10
1.2.4. Hesaplanamayan Verilerin Etkisi Altında Kamu Politikası Tarihi ..	13
1.3. KAMU POLİTİKASI: MODELLER.....	23
1.3.1. Süreç Modeli .....	24
1.3.2. Kurumsal Model.....	25
1.3.3. Rasyonel Model.....	26
1.3.4. Eklemeli Model .....	29
1.3.5. Grup Modeli .....	31
1.3.6. Elit Modeli .....	33
1.3.7. Kamu Tercihi Modeli .....	35
1.3.8. Oyun Teorisi Modeli .....	36
1.3.9. Siyasal Sistem Teorisi .....	37
1.4. KAMU POLİTİKASI AKTÖRLERİ.....	38
1.4.1. Resmi Aktörler .....	38

1.4.1.1. Yasama – Parlamento.....	39
1.4.1.2. Yürütme – Bürokrasi.....	40
1.4.1.3 Yargı.....	42
1.4.2. Gayri Resmi Aktörler.....	43
1.4.2.1. Bireyler.....	43
1.4.2.2. Çıkar ve Baskı Grupları.....	44
1.4.2.3. Toplumsal Hareketler.....	48
1.4.2.4. Siyasi Partiler.....	48
1.4.2.5. Düşünce Kuruluşları ve Diğer Araştırma Örgütleri.....	50
1.4.2.6. Sivil Toplum Örgütleri.....	51
1.4.2.7. Medya ve İletişim Araçları.....	52
1.4.3. Uluslararası Aktörler.....	55
1.5. KAMU POLİTİKASI SÜRECİ.....	55
1.5.1. Anderson’a Göre Kamu Politikası Süreci.....	57
1.5.2. Kingdon’a Göre Kamu Politikası Süreci.....	59
1.5.3. Birkland’a Göre Kamu Politikası Süreci.....	60
1.5.4. Dye’a Göre Kamu Politikası Süreci.....	66
1.5.5. Kamu Politikası Sürecinin Avantaj ve Sınırlılıkları.....	69
İKİNCİ BÖLÜM.....	74
2. DÜŞÜNCE KURULUŞLARI VE BU KURULUŞLARIN KAMU POLİTİKALARINA ETKİLERİ.....	74
2.1. DÜŞÜNCE KURULUŞLARININ TANIMI VE GELİŞİMİ.....	75
2.1.1. Tanım Denemesi Yerine: Ne Nedir?.....	75
2.1.2. Düşünce Kuruluşlarının Tarihi Hakkında: Nereden Geldi?.....	77
2.2. DÜŞÜNCE KURULUŞLARININ AMAÇLARI VE ÖZELLİKLERİ ..	83
2.2.1. Düşünce Kuruluşlarının Amaçları ve Kapsamı Hakkında: Ne İçin? 83	

2.2.2. Düşünce Kuruluşlarının Tasnifi Hakkında: Ne Nerede?.....	85
2.2.2.1. Parti-bağımlı Düşünce Kuruluşları.....	90
2.2.2.2. Devlet Destekli Düşünce Kuruluşları.....	90
2.2.2.3. Özel, Çıkar ve/ya Kâr Amacı Güden Düşünce Kuruluşları .....	91
2.2.2.4. Üniversite Kökenli Düşünce Kuruluşları .....	91
2.2.2.5. Akademik-Farklılaşmış Düşünce Kuruluşları.....	92
2.2.2.6. Akademik-Özelleşmiş Düşünce Kuruluşları.....	93
2.2.2.7. Sözleşmeli Araştırma Kuruluşları .....	94
2.2.2.8. Savunmacı Düşünce Kuruluşları.....	95
2.2.2.9. Siyasa Girişimcisi Kuruluşlar.....	96
2.2.2.10. Hibrid Düşünce Kuruluşları .....	97
2.3. DÜŞÜNCE KURULUŞLARININ ORGANİZASYON VE PERSONEL YAPISI.....	97
2.4. DÜŞÜNCE KURULUŞLARININ POLİTİK VE FELSEFİ GÖRÜŞ VE TERCİHLERİ .....	99
2.5. DÜŞÜNCE KURULUŞLARININ KAMU POLİTİKALARININ BELİRLENMESİNDEKİ ROLÜ .....	100
2.6. TÜRKİYE’DE DÜŞÜNCE KURULUŞLARI.....	105
2.6.1. Türkiye’de Düşünce Kuruluşlarının Tarihsel Gelişimi .....	106
2.6.2. Türkiye’de Düşünce Kuruluşlarının Hukuki Altyapıları.....	108
2.6.3. Türkiye’de Düşünce Kuruluşlarının Sınıflandırılması ve Sorunları .....	109
2.6.4. Türkiye’deki Düşünce Kuruluşlarının Dünya’daki Yeri.....	112
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	114
3. DÜŞÜNCE KURULUŞU OLARAK SAM (STRATEJİK ARAŞTIRMALAR MERKEZİ) VE KAMU POLİTİKASI OLUŞUMUNA ETKİSİ ÜZERİNE.....	114

3.1. ARAŞTIRMANIN AMACI VE KAPSAMI.....	114
3.2. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	115
3.3. GÖRÜŞMECİ GRUBU .....	116
3.4. VERİ TOPLAMA ARAÇLARI.....	116
3.5. ELDE EDİLEN VERİLERİN ANALİZİ İŞİĞİNDA: DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI STRATEJİK ARAŞTIRMALAR MERKEZİ (SAM).....	117
3.5.1. Kuruluş Yapısı ve Personelleri Hakkında .....	117
3.5.2. Finans Kaynakları Hakkında.....	120
3.5.3. Düşünce Kuruluşu Rolü ve Etkisi Hakkında.....	121
3.5.4. Gerçekleştirilen Etkinlikler ve Etkileri Hakkında.....	124
3.5.5. Etkide Bulunulduğu Düşünülen Bir Politika Konusu Hakkında Örnek Olay.....	125
3.5.6. Karşılaşılan Sorunlar ve Eklemek İstedikleriniz.....	127
i. Finans ve bağımsızlık hakkında.....	127
ii. Nitelikli personel bulma ve uzun süreli çalıştırma ve 15 Temmuz hakkında.	127
iii. SAM yapılanması, yönetim organizasyonu ve altyapısı hakkında	129
iv. Sivil Toplum, Özel Sektör ve Akademi Camiası ile ilişkiler hakkında	130
v. Geleceğe dönük yorumlar.....	131
3.6. SONUÇ VE ÖNERİLER .....	131
KAYNAKÇA.....	139
EK-1: YARI YAPILANDIRILMIŞ GÖRÜŞME FORMU .....	148

## TABLolar LİSTESİ

<b>Tablo 1. Kamu Politikası Analizindeki Dönüşüm</b>	<b>20</b>
<b>Tablo 2: Kamu Politikası Aşamaları ve Alanları</b>	<b>24</b>
<b>Tablo 3. Politika Süreci</b>	<b>25</b>
<b>Tablo 4. Rasyonel Model</b>	<b>29</b>
<b>Tablo 5: Eklemeli Model</b>	<b>31</b>
<b>Tablo 6. Grup Modeli</b>	<b>33</b>
<b>Tablo 7. Elit Model</b>	<b>35</b>
<b>Tablo 8. Siyasal Sistem Teorisi</b>	<b>38</b>
<b>Tablo.9. Politika Süreci Basamakları</b>	<b>56</b>
<b>Tablo 10. Gündem Oluşturma Basamakları</b>	<b>62</b>
<b>Tablo 11. Politika Yapım Süreci Basamakları</b>	<b>66</b>
<b>Tablo 12. Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Organizasyon Yapısı</b>	<b>119</b>
<b>Tablo 13. Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Politika Oluşum ve Etki Süreci</b>	<b>123</b>

## KISALTMALAR

SAM	: Dışışleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi
RAND	: Research and Development Center
TBMM	: Tırkiye Bşyşk Millet Meclisi
Vs.	: Vesaire
Vb.	: Ve benzeri
Yy.	: Yşzyıl



## GİRİŞ

Kamu politikası genel anlamda değerlendirildiğinde hükümetlerin yapmak istedikleri ve yapmayı tercih etmedikleri faaliyetlerin tamamı olarak düşünülür. Bu açıdan yaklaşıldığında siyasal ve sivil sistemin önemli faktörlerinden birisi olduğu görülecektir. Bir anlamda kamu yönetimi ve siyaset ile ilişkili değerlendirilirken diğer yandan modern toplumlarda sivil toplumun kamu ve siyaset dünyasında etkisini oldukça artırması ile sivil toplumlarla da ilişkilendirilmeye başlanmıştır. Bu minvalde, sivil toplumun hükümetlerin yakın zamana kadar tekeline tuttuğu politika belirleme süreçlerine giderek daha fazla dâhil olduğu görülmektedir.

Bu görüşün altında aslında kendisiyle alakalı alınacak kararlar hakkında görüş ve öneri belirtebilme; karar alma süreçlerine katılma ve yönetimi karşılıklı bir biçime dönüştürme, dolayısıyla yönetim ve demokrasi adına ilerleme ve gelişmeler kaydetme fikirleri yatmaktadır, denilebilir.

Sivil toplumun yanında yönetime katılma ve fikir ve taleplerini siyasal sisteme iletme ihtiyacı duyan özel sektör ve çıkar-baskı gruplarının da hükümetleri etkilemeyi amaçladıkları bilinmektedir. Bu katılımcılar da sivil toplum gibi kendilerini ilgilendiren konularla alakalı olarak yönetimi etki altına almaya çalışmaktadırlar. Ayrıca bu kesimlerin kendi özel çıkarları çerçevesinde baskı kurmaya, diledikleri alanlarda isteklerine yakın politikaların kurgulanmasını sağlamaya çalıştıklarından bahsedilmektedir.

Bu çerçevede, sivil toplum ve özel sektörün kamu ve hükümet sistemlerine etkide bulunarak politik süreç içerisinde yer alan aktörleri etkilemeye, böylelikle ortaya çıkacak politikalar açısından maksimum faydayı elde etmeye çalışmaları daha karmaşık ve yoğun, daha detaylı ve hassas bir politik düzenin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bunun üzerine giderek karmaşıklaşan ve derinleşen toplum yapısı da eklendiğinde devletlerin, yönetmek zorunda oldukları toplumları anlamaları ve anlamlandırmalarının son derece zor olduğunu söylemek mümkündür.

Hükümetler bu süreç içerisinde özellikle rasyonel bilim anlayışının ve iktisat, ekonometri gibi sosyal teknik bilimlerin zirve yaptığı II. Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında Amerika'da bu duruma yeni ve sistematik bir çözüm önererek cevap bulmaya çalıştı. Ortaya çıkan teknik analiz ve veri toplama yöntemleri, toplum üzerinde onların istek ve taleplerini, şikâyetlerini derlemek, siyasal sistemin

anlayabileceği ve işleyebileceği, üstelik bunlara uygun çözüm önerileri de getirebileceği kolay işlenebilir bilgi dizinleri haline getirebilme iddiasıyla yönetimlerde kullanılmaya başlandı.

Hükümetin bilimsel analizlerle toplum ihtiyaçlarını derleme ve bunlara uygun çözüm önerileri geliştirme faaliyetlerine gecikmeden sivil toplum ve özel sektör içerisinde de benzer şekilde cevaplar yükseldi. Böylelikle devletin, sivil toplum ve özel sektörün kendi adlarına şikâyetleri, ihtiyaçları ve gereklilikleri belirlemek üzere araştırmalar, analizler yapan; veri toplayıp derleyen; bunlara uygun politika önerileri ve tavsiyeleri geliştiren; bu tavsiyeleri politik sisteme ileterek politika aktörleri tarafından takip edilmesini sağlamaya çalışan kuruluşlar ortaya çıkmış oldu. Bu kuruluşlar ise sahip oldukları çalışma tekniklerinden yola çıkılarak düşünce kuruluşları<sup>1</sup> veya düşünce kuruluşları adıyla anılmaya başlandı.

Aslında düşünce kuruluşlarının gerçekleştirdiği bu işlevin tarihi neredeyse devletin ve yönetimin kendi tarihi kadar eskidir. Ülke yöneticilerine verilen danışmanlık hizmetlerinden din adamlarının sunduğu rehberlik çabalarına kadar tamamının bu kapsamda değerlendirilmesi mümkünken, düşünce kuruluşlarının bilimsel verilerle ve sistematik bir yapılanma ile özellikle de sivil alandan yönetime doğru etki çabasına girmeleri kısaca aralarındaki farklar olarak özetlenebilir.

Düşünce kuruluşlarının siyasal sistem içerisinde modern bir kuruluş olarak oldukça önemli bir işlevi üstlenmeleri onların çalışma esaslarının, etki düzeylerinin, faaliyet sahalarının, örgütlenme biçimlerinin, finans kaynaklarının ve personel sistemleri gibi farklı alt ve içerik birimlerinin incelenmesini elzem kılmaktadır. Zira düşünce kuruluşlarının politik sistemi etkiledikleri, siyasetin yeniden şekillenmesine katkı sundukları iddiası ortaya atılmaktadır<sup>2</sup>. Peki, düşünce kuruluşlarının siyasal sisteme etkisi var sayıldığı üzere var mıdır veya aksine düşünce kuruluşları hükümetlerin ortaya koydukları kamu politikalarını yeniden üretmekten uzak kalamamakta mıdır? Bu iki birbirine bağlı gibi gözükken farklı düşünce arasında, Türkiye’de düşünce kuruluşlarının araştırılması ve politika üretim sürecine etkilerinin

---

1 Çalışma boyunca think tank kavramına eşdeğer olarak düşünce kuruluşu ifadesi kullanılacaktır.

2 Bu iddia Harold Lasswell, Wildavsky, Easton gibi siyaset bilimcilerin çalışmalarına konu olmuşken Amerika Başkanları Woodrow Wilson ve Eisenhower gibi siyasetçilerin ifadelerinde de kendisini göstermektedir. Wilson’un 1887 de yayınladığı “The Study of Administration” adlı çalışması siyasetin toplumun sağlık, çevre, finans düzenlemeleri, göç gibi konularda düzenlemeleri teknik bilimlerde eğitim almış uzmanlara bırakması gerektiğini savunmaktadır. Uzman kişilerin modern anlamda bilimsel tekniklerle yönetimde pay sahibi olmalarına yönelik ilk çalışma olarak sayılabilir.



var olup olmadığı, varsa ne derecede etkide bulunabildikleri; yoksa politikanın yeniden üretilmesi gibi bir işlevi mi yerine getirdikleri sorularına cevap aranması ihtiyacı, bu çalışmanın gerekliliğini oluşturmaktadır. Daha önce gerçekleştirilen çalışmalardan farklı olarak bu çalışma, devlet merkezli bir düşünce kuruluşu olan Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi'ni analiz ederek literatürde yer alan eksikliğin giderilmesine yardımcı olmaktadır.

Devlete bağlı bir düşünce kuruluşunun araştırma alanı olarak belirlenmesinde, düşünce kuruluşlarının Amerika'da ilk, devlet merkezli olarak çıkmış olması; bundan olarak devletin düşünce kuruluşlarının gelişiminde ve yayılmasında üstlendiği rol ile Türkiye'de devletin düşünce kuruluşlarına karşı yaklaşımı; devlet merkezli bir düşünce kuruluşunun politik süreçlere etkisinin olup olmadığı; dolayısıyla ne derecede ve ne şekilde olduğu ve nihayetinde alternatif politika üretiminin anlamlandırılması ve irdelenmesine olan ihtiyaç belirleyici olmuştur.

Düşünce kuruluşlarının kaynaklandıkları alanlara göre, sivil toplum veya özel sektörden ya da devletten kaynaklanması gibi, buna uygun şekilde örgütlendikleri, insan kaynaklarını şekillendirdikleri, finans yapılarını kurduklarını ve çalışma sahalarını ve yöntemlerini belirlediklerini düşündüğümüzde, Türkiye'de SAM'ın incelenmesi devlete bağlı düşünce kuruluşlarından hareketle devletin ve hükümetlerin düşünce kuruluşlarına bakış açılarını ve yaklaşımlarını ortaya koyacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

SAM'ın seçilmesindeki temel sebep, kuruluşun devlet merkezli bir düşünce kuruluşu olarak Türkiye'de yer alan en eski teşkilat geçmişine sahip olması, detaylı ve sistemli bir organizasyona sahip olması, çalışmalarının kamuoyuna açık ve kolay ulaşılabilir olması olarak sayılabilir. Diğer devlet merkezli kuruluşlar yılıyla SAEMK (Stratejik Araştırma ve Etütler Milli Komitesi, 1997), AREM (İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi, 2000), SAREM (Genelkurmay Stratejik Araştırma Etüt Merkezi, 2002) ve TBMM Araştırma Merkezi (2006)'dir (Bağcı ve Aydın, 2009: 97). Bu kuruluşların TBMM ve AREM hariç güncel internet siteleri ve kamuoyuna açık erişim adresleri bulunmamaktadır.

Çalışma bölümleri teorik çerçevenin sunulduğu ilk iki, uygulama bölümünün sunulduğu son bölüm olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm kamu politikasına ayrılmış olmakla birlikte tanımı, tarihsel süreçte anlamı ve kuramsal kökleri verilmekle başlanmıştır. Kamu politikasının modellerini incelemekle politikanın nasıl ortaya çıktığını irdeleyen, politika oluşum sürecini inceleyen

modellere yer verilmiştir. Modelleri incelemenin ardından modellerin genel çerçevesi bağlamında politika sürecinde yer alan resmi, gayri resmi ve uluslararası aktörler sıralanmıştır. Birinci bölümün sonunda ise kamu politikası aktörlerinin ve modellerinin oluşturduğu çatı altında kamu politikası sürecine ilişkin farklı düşünürler tarafından ortaya atılan süreç alternatifleri değerlendirilmiştir. Böylelikle düşünce kuruluşlarının aktörü oldukları kamu politikası kavramı, süreci ve oluşumu sunulmuş olmaktadır.

İkinci bölümde uygulama alanında değerlendirilen düşünce kuruluşunun teori incelemesine ön hazırlık olması bakımından düşünce kuruluşları incelenmiştir. Düşünce kuruluşlarının tanımı ve tarihsel gelişimi aktarılmış, ardından amaçları ve sınıflandırılması konularına geçilmiştir. Düşünce kuruluşlarının sınıflandırılmasında literatürde yer alan farklı biçimler ele alınmış ve teorik olarak şekillendirilmiştir. Böylece Türkiye’de yer alan düşünce kuruluşlarının sınıflandırılmasına imkân sağlanmış, özelde ise SAM’ın sınıflandırılmasına imkân sağlanmıştır. Buradan elde edilen bilgilerle SAM’ın kullandığı politika oluşturma modeli ve süreci ile hangi sınıflandırmaya ait olduğu belirlenmiştir. Ayrıca bölümün son kısımları olarak düşünce kuruluşlarının organizasyon ve personel yapısı ile felsefi ve politik tercihleri aktarılmış; SAM’ın bu doğrultuda değerlendirilmesi için detaylı bir taslak sunulmuştur. Düşünce kuruluşlarının politikayı etkileme yolları ve uyguladıkları yöntemler, bu bölümün son başlığı olarak yer bulmuştur.

Son bölümde uygulama verilerinin analizi ile SAM’ın Türkiye’de devlete bağlı düşünce kuruluşlarını temsilen değerlendirilmesi ve bunun literatüre kazandırılması amacıyla, gerçekleştirilen yarı yapılandırılmış görüşmelerin verileri paylaşılmıştır. Bu verilerin paylaşılmasının ardından SAM’ın daha önce teorik çerçevede sunulan modeller ışığında analizi ve değerlendirilmesi yapılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. KAMU POLİTİKASI: KAVRAMSAL, TARİHSEL VE KURAMSAL KÖKLER

#### 1.1. KAMU POLİTİKASI: TANIMLAMALAR

Kamu Politikası tanımlanmak istendiğinde literatürde hakkında ortak bir tanım bulmak zorluğuyla karşılaşmaktadır. Bardach, kamu politikası tanımlamasını “hükümetlerin yaptığı şeyler” (Things Governments Do) olarak kavramsallaştırmakta ve bu tanımını hükümetler açısından şu şekilde açıklamaktadır: Neden ve Nasıl Yapabiliriz? (Bardach, 2012: 141). Kamu politikası ve kamu ilişkisi bağlamında değerlendirildiğinde ise siyasal hayatın iki boyut içerisinde kamu ile temasa geçtiğini görebiliriz. Bunlardan ilki, toplumda ortaya çıkan çatışmaların yönlendirilmesi, yönetilmesi ve karara bağlanmasıdır ki idare kavramı da toplumda bunun üzerine inşa edilmiş bir örgütlenmedir; ikincisi ise ilkinin de kapsamına alan, toplumun yeniden şekillendirilmesidir. Bu inşa ve şekillendirme sürecinin kapsamına, hükümetlerin “yaptıkları şeyler” kadar “yapmadıkları şeyleri” (Dye, 2013: 3) de içine alacak derecede geniştir, diyebiliriz. Bu tanımdan yola çıkarsak, aslında devletin tüm idarî iş ve işlemlerini bir politika üretme aracı, hatta devletin tamamını belki de kamu politikaları üretme mekanizması olarak düşünmek gerekebilir. Zira Dye, daha önceden Harold Lasswell, Abraham Kaplan, Carl Friedrich ve Charles Jones gibi siyaset bilimciler tarafından yapılan kamu politikası tanımları karşısında kendisini savunurken bunu kabul etmektedir: İdarenin yapmayı tercih ettikleri kadar, yapmamayı tercih ettiği şeyler de toplumu şekillendirmektedir (Dye, 2013: 3-5).

Birkland (2015: 8) ise bilinen bilimsel yöntemleriyle kamu politikasını, en geniş kapsamıyla:

- ✓ Dikkat çeken problemlerin karşısında oluşturulan politikalar,
- ✓ Kamu adına gerçekleştirilen politikalar,
- ✓ Bir amaca veya istenen sonuca ulaşmak için gerçekleştirilen politikalar,

- ✓ Nihai noktada –fikir diğer hükümet dışı örgütlerden gelmiş olsa bile– hükümet tarafından yapılan politikalar, kamu ve özel aktörler tarafından yorumlanan ve uygulanan politikalar şeklinde tanımlamaktadır (Birkland, 2015: 8-9 ). Bu tanımlama, anlaşılacağı üzere şimdiye kadar yapılmış kamu politikası tanımlarını toparlayan ve ortak bir potada değerlendiren bir anlayışla hazırlanmıştır.

Bu tanımların dışında, kamu politikasını belki de en esnek ve geniş tabiriyle Wildavsky'nin eserinde bulmak mümkündür. Bu tanım, “Kamu politikası nedir?” sorusuna karşılık “Bunu neden soruyorsun?” cevabını vermekle yetinmektedir (Wildavsky, 1979: 281-283). Bununla ulaşılmak istenen sonuç ise kamu politikasının uygulandığı, eğitimden ekonomiye sağlıktan güvenliğe pek çok alana uyabilecek esnek bir tanım geliştirmek ve aynı zamanda bu tanımı kamu politikası üretim sürecinin basamakları içerisinde zamanla ve tecrübeyle cevaplandırabilmektir.

## **1.2. KAMU POLİTİKASI: TARİHSEL VE KURAMSAL GELİŞİMİ**

Kamu politikasının tarihsel anlamda ilk olarak nerede başladığına dair kesin bir bilgi olmamakla birlikte, kamu politikasının bilimsel faaliyetlerinin 1950'lileri takip eden yıllarda Amerika'da sosyal bilimci Lasswell'in çalışmalarından bahsedilmektedir. Bu çalışmalarda kamu politikası olarak bahsedilen kavram, yönetimde ve karar vermede bilgi temeline dayanan yöntem ve metotların varlığıdır (Pielke, 2004: 211). Ancak kamu politikasının tarihsel temellerinin bu denli yakın bir tarihe atılamayacağını savunan görüşler de bulunmaktadır (Yıldız vd. 2016: 136;). Bu görüşe göre kamu politikası tarihini temellendirebileceği üç farklı tarihsel köken bulunmaktadır. Kamu politikasını devletin ortaya koyduğu faaliyetleri nasıl ve ne şekilde ortaya koyduğunu, neden bu faaliyeti bu şekilde yapmayı veya yapmamayı tercih ettiğini araştıran bir bilim olarak yukarıda tanımlanmıştır. Bu tanımdan da yola çıkarak kamu politikasının kökenlerini devletin tarihi kadar geçmişe götürerek kökenlerini burada aramak tercih edilebilir (Akdoğan, 2012: 3). Hatta kamu politikasının insanlık tarihinin devleti keşfettiği zamanlardan önceye, idarede karar vermenin ortaya çıktığı ilk dönemlere kadar taşımak bile mümkün olabilir (Fischer, 2003: 4).

Kamu politikasının yönetimde bilgi temeline dayanan ve bilgiyi önceleyen bir yaklaşım olduğunu söylemekle, tarih perspektifinden düşündüğümüzde, kamu

politikasını bilgi temelli yönetim anlayışını esas edinmiş idareler kadar eskiye dayandırmak imkânı ortaya çıkmaktadır. Devletlerin, basit manada kendi bekalarını sağlama almak ve halkın refahını tesis etmek adına bilgiyi öteden beridir kullandıklarını söylenebilir. Antik devletlerden modern çağlara kadar devlet idaresi için her türlü bilginin önemli olduğu, idareciler tarafından bilgiye ulaşmanın onların güçlerinin sınırlarını çizdiğinden bahsedilebilir (Akdoğan, 2012: 3). Yani daha çok bilgi sahibi olan idarecilerin daha güçlü yönetimler sergiledikleri düşünülebilir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, bahsi edilen kamu politikası çalışmaları, modern bir bilim olarak kendi yöntem ve tekniklerine sahip bir alandır. Dolayısıyla kamu politikasını rasyonel bilim tekniklerinin kullanılmadığı dönemlere tarihlenen her düşünce bu yönüyle eksiklik arz edecektir. Çünkü bilgilerin toplumdaki derlenmesi ve edinilmesinden, işlenip yoruma hazır hale getirilmesine kadar, hatta bilgiyi kullananlardan bilgiyi sunan kişilere kadar topyekûn suret değiştirmiş bir alandan bahsedilmektedir.

Bunlardan ilki William Dunn'ın "*Public Policy Analysis*" (2016) ve Radin'in "*Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*" (2000) eserlerinden alınarak derlenen örgütlü toplumun kamu politikalarını, çevrelerinde yer alan, danışman işlevi gören yardımcılardan öğütler alan devlet idarecilerine kadar geriye götüren düşüncedir. İkinci görüşe göre ise kamu politikaları, Aydınlanma hareketleri ve Sanayi Devriminin sonucunda Avrupa'da yükselen bilime dayalı yönetim anlayışının bir sonucudur. Rasyonel insan modelinin ortaya atıldığı bu dönemde, insanın rasyonel bir varlık olarak devlet yönetiminde de akla, bilime ve tekniğe önem vermesi gerektiği düşüncesi ortaya çıkmıştır. Ayrıca devletin akılcı bir şekilde yönetilmesi için Bentham, Locke, Rousseau gibi filozoflarca çalışmalar yapılmıştır. Son görüşte ise, II. Dünya Savaşı'nın ardından çağdaş anlamda Amerika ve müttefikleri tarafından ortaya atılan ve uygulanan bir saha olduğudur. Bu görüşün altında, savaş sırasında üstün gelen güçlerin teknik ve bilimle üstün geldiğini, bunun kamu yönetimine de uygulanması gerektiği ve ancak böylelikle dünyaya üstün bir yönetimin elde edileceğinin savunusu yatmaktadır.

### **1.2.1. Danışmanlık Tarihi Olarak Kamu Politikası Tarihi**

İnsan devleti icat ettiğinden beridir örgütlü toplumlar olarak yaşamaktadır. Hatta insanın örgütlü yaşamaya duyduğu ihtiyacın devleti doğurduğunu söylemek bile mümkündür. Örgütün kamu politikasındaki önemi, bu örgütün hiyerarşik

mekanizmasında yer alan tepe yöneticilerin ve yönetim mekanizmasının varlığında saklıdır. Birey örgüt çatısı altında yaşamaya başladığından beridir ister kabile döneminde ister şeflik altında ister modern devletlerde yaşasın fark etmeksizin bir yönetim mekanizmasına ilişik biçimde yaşamak mecburiyetindedir.

Örgütlenmenin getirdiği yönetici kadrolarının daha iyi bir yönetim adına veya farklı bir görüşle kurulu toplumsal düzende ele geçirdikleri yönetimde kendi çıkarlarının devamlılığını sağlamak adına fikirlerine değer ve önem verdikleri kimseleri yanlarında danışman olarak bulundurmaları, kamu politikasının ilk kaynakları olarak sayılabilir. Buna belge olarak ise insanlık tarihinde yazılı olarak ortaya konmuş Hammurabi Kanunlarını veya Konfüçyüs ve Platon gibi düşünürlerin yöneticilerle ve idare ile ilgili eserleri öne sürülebilir. Bu eserlerin ve kuralların bütünü, yöneticilere yöneticilik hakkında rehberlik sağlamaktır. Hatta kabile şeflerinin şifacılar, hakanların şamanlarına danışmalarını dahi bu şekilde genel bir değerlendirmenin altında aktarmak yanlış olmayacaktır. Ayrıca bu dönemde danışmanların yöneticilere sadece tavsiye nitelikli bilgiler aktarmakla kalmadıklarını, asıl işlevlerinin yöneticilerin karakter ve kişisel gelişimlerinin sağlanmasına yönelik olduğu söylenmektedir. Bunun için de danışman niteliğindeki kişilerin bu vasıfları taşıyacak şekilde asker, tecrübeli devlet adamları ve bürokratlar, din adamları arasından gelmektedir (Yıldız vd. 2016: 137).

### **1.2.2. Yönetimde Akılcılık Olarak Kamu Politikası Tarihi**

Aydınlanma Döneminde Avrupa, doğanın kendine ait bir düzen içerisinde işlediğini fark ettikten sonra bu mekanik düzeni hayatın her alanında görmek ihtiyacını hissetti. İnsanın da doğanın bir parçası, en akıllı parçası, olarak bu mekanizmden kendi payına düşeni, rasyon'u aldığını varsaydı. Pozitivizm adını alan bu düşünce akımıyla tecrübe ve düşüncenin doğru ve geçerli bilginin tek kaynağı olduğu savunuluyordu (Ross, 2008: 214) Bu doğrultuda, insanın rasyonel bir varlık olduğu, bireysel ve toplumsal hareketlerinde bu akılcılığın görülmesi gerektiği sonucuna ulaştılar. Bu anlayışla, Ortaçağ Avrupası'nda dini inanışlara, mistisizme, ritüellere ve kutsal kavramlara ve dogmalara dayalı olan tüm hayat şemasının baştan inşa edilmesi gerekmektedir. Yönetimde de, bunun bir sonucu olarak, mesela tanrıdan alındığına inanılan yönetme hakkının artık halktan alınan meşruiyet anlayışına ve demokrasiye doğru kayıp şekillendiği; bu kapsamda yönetimin de dogmatik düşünceden rasyonel düşünceye evirildiğini düşünülmektedir.

Kamu politikası tarihini bu değişime temellendiren fikriyat, yönetimde bilimsel tekniğin kullanılmaya başlandığı bu dönemi mihenk taşı olarak kabul etmektedir. Çünkü yönetimde bilginin sistematik olarak bir güç merkezi olması ve idarede kullanılmaya başlanması bu döneme tekabül etmektedir. Bu dönemde bilgi, bu derece önemini artırmış bir kavramken, idarenin karşılaştığı sorunlarla ilgili sistematik ve metodolojik bilgi toplamaya ve derlemeye başladığını görülür (Yıldız vd. 2016: 139). Sanayi Devrimi ile okuryazarlığın artması, bilginin daha geniş kitlelere yayılması, daha geniş kitlelerin yönetimde giderek güç ve söz sahibi olmaya başlaması, kırdan kente göçün artması ve kırsal yaşamın yerini kent kültürüne bırakması, bu değişiklikle karşılaşan kitlelerin sorunlarının derlenmesi ihtiyacı gibi sorunlar sebebiyle kamu politikası, bu dönemde geniş halk kitlelerini daha iyi yönetebilmek için bilimden ve istatistikten destek almayı uygun bulan karar alıcıların yardımcısı haline gelmiştir, denilebilir. Böylelikle yönetimlerin hem daha iyi bir yönetim için, hem elde ettikleri pozisyonları ve gücü muhafaza etmek hem de diğer yandan demokratik meşruiyeti halkın sorunlarına çözüm bularak sağlamak için gerekli olan bilgiyi bu yolla derlediklerinden bahsedilmektedir (Ross, 2008: 209; Yıldız vd. 2016: 137).

Önceki dönemlere nazaran kamu politikası bu dönemde bilimsel araştırma teknikleri ile elde edilen bilgiler ile ayrılmaktadır. Ayrıca bilginin aktarımı, önceki dönemlerde gücün merkezi olan sultan, kral, padişah gibi kişilere danışmanları aracılığıyla çoğu zaman sözlü olarak genel geçer olmayan, kişisel görüşleri içeren bir çerçevede aktarılmaktadır. Bunun dışında yazılı olarak nasihatnameler, risaleler ve şikâyetnameler devlet idarecilerini yönlendirmek üzere yazılmış; fakat sayıları oldukça az kalmıştır. Bir diğer farklılık da bilginin aktarıldığı merkezlerin, sultanlar, padişahlar ve monarklar etrafında saray olmaktan çıkarak daha geniş toplumsal sınıflara, krallar yanında kent konseylerine, tabakalar meclisine, tüccarlara ve askerlere, nihayetinde halka kadar varan bir seyirde değişiklik göstermesidir. Bilginin aktarıldığı merkezlerin değişmesinin anlamı, daha karmaşık ve çözümlenmesi gereken bir bilgi akışı ve aktarımının mümkün kılınmasını zorunlu hale getirmiştir. Giderek karmaşıklaşan toplum yapısı, modernleşen devletler için aynı karmaşıklıkla cevap verebilecekleri bir bilgi derleme sisteminin kurulması gereğini doğurmuştur. Hükmettikleri toplumları karşılayacak kadar karmaşık ve kapsamlı bir bilgi derleme sistemi kurmayan devletlerin, güçlerinin zayıfladığından bahsedilmektedir (Fischer,

2003: 2).

Devletin yaşadığı değişimler, ulus devletin ortaya çıktığı dönemde bilgiyi güçle daha yakın hale getirmiştir. Devletin daha çok güç elde etmek ve uluslaşmayı sağlamlaştırabilmek için merkezi yönetimi güçlendirmesi, taşra örgütlerine uygulayacakları işlemlerde birer politika kural dizini getirmesiyle sonuçlanmıştır. Toplumu yeniden inşa etmenin peşinde olan modern devlet, sosyal bilimcileri bu noktada kullanmaktan çekinmemiştir. Toplumu dogmatik düşünceden ayırmak için bilimsellikle geliştirilecek yönetim politikalarının, halkın refah ve huzurunu artırarak onlara özgürlük sağlayacağı düşünülmüştür. Toplumu bu şekilde yeniden yapılandırmak isteyen devletin, kendisine bunu gerçekleştirmek için bilgi aktaran sosyal bilimcilere destek sağladığı ve böylelikle sosyal bilimlerin hızlı bir şekilde geliştiği söylenebilir (Wagner, 2001: 27-33). Ayrıca 19. yy başlarında toplumun karşılaştığı “hastalık, yoksulluk ve suç” sorunlarına karşı istatistik verileri ışığında geliştirilen politikalarla, bu sorunlara müdahale edilerek kamu refahı artırılmaya çalışılmaktaydı (Porter, 2008: 240). Devletin karar alma mekanizmalarında akılcı metodolojinin kullanılmaya başlanması, gelişme noktasında daha ileriye gitmek amacıyla bilimsel verilerden yararlanmayı çıkar yol görmekteydi (Yeo, 2008: 83).

### **1.2.3. Yönetimde Üstünlüğün Aracı Olarak Kamu Politikası Tarihi**

Yönetimde akılcı metodolojinin kullanılması savunusunu gündeme etkili bir şekilde getirenler Amerika kökenli bir hareket olan İlerici Hareket ve bu hareketin üyesi ve aynı zamanda Amerikan Başkanı Woodrow Wilson’dur. Wilson, kamu politikası kaynaklarını ve sosyal bilimlerin tekniklerini yönetiminde uygulayan ilk siyasetçidir ve kamu politikası çalışmalarını modern anlamıyla bu harekete temellendiren fikirler bulunmaktadır (Fischer, 2003: 2). Fakat 20. yy başlarında, Avrupa ve Amerika bilimi takip etme konusunda birbirinden farklılaştı. Savaş yıllarının getirdiği sıkı sosyal yaşam, ekonomik dar boğaz ve kültürel yıpranmışlık, Avrupa’nın daha önce ana akım olarak kabul ettiği bilimlerde muhafazakâr kalmasını sağladı. Avrupa’daki bilim hayatı, savaşların getirdiği yükü oldukça ağırlaşmıştı ve herhangi bir yenilik getirmek heveslisi değildi. Fakat buna karşın Kuzey Amerika’da serbest girişimin ve liberal düşüncenin, federal yönetimin ve sosyal bilimlerin birbirini teşvik ettiği bir ortam vardı. Özellikle Amerika’da sosyal bilimler alanında giderek genişleyen bir bilim adamı kitlesinin olması etkili olmuştu. Ayrıca I. Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında Amerika’da bilime işlevsel olarak yaklaşan bir düşünceyle,



sosyal bilimlerde ampirik çalışmaların doğru bilgilere ulaşmada kullanılabilceği savunuldu<sup>3</sup> (Ross, 2008: 218-220).

Sosyal bilimlerin mühendislik alan bilimlerine yaklaşması bununla sınırlı kalmayacaktı. Mühendislik yöntemlerinin doğa şekillerine hâkimiyetini, mühendislikte kullanılan yöntem ve tekniklerin benzerlerinin sosyal bilimlerde de kullanılmasıyla toplumu şekillendirmede kullanılabilceği fikri ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, kamu yönetiminde yer alan sistem yaklaşımı mühendislik alanından uyarlanmış, endüstriyel verimi artırmaya yönelik psikoloji temelli çalışmalar kamu yönetimi için de gerçekleştirilmiştir (Akdoğan, 2012: 6). Bunun altında sosyal bilimler olarak sosyoloji ve psikoloji gibi birey temelli bilimlerin yine benzer şekilde bireyi esas alan neo klasik ekonomik anlayışlarla uygun yöntem ve teknikleri kullanabilmesi yatıyordu. 1929 Büyük Buhranından sonra ekonominin bilim ekonometrinin yöntem olarak teknik bilimlerde yakaladığı başarı, diğer tüm sosyal alanlara da uygulanmaya başlandı (Ross, 2008: 222-223). Ekonomik Buhran kendi serbestliğinde yüzen ekonomik sistemin ne denli tehlikeli olabileceği uyarısını vermiş; ekonomiyi kontrol altına almak, piyasayı ve doğal olarak refahı yeniden dağıtmak isteyen devlet, bu amaçlarla kendisini yeni politikalar geliştirme ihtiyacında hissetmişti (Köseoğlu, 2013: 7). Bu sebeplerle akılcı yollarla toplanmış bilgilerin derlenmesi ve buna uygun politikaların belirlenmesi gerekmektedir<sup>4</sup> (Wagner, 2007: 33). Bilgilerin derlenmesi bakımından kamu politikası daha sayısal veriler ortaya çıkarmaya yaklaştıkça; yani kamu kurumları tarafından işlenebilir, izlenebilir ve açıkça gözlemlenebilir bilgiler sunmaya başladıkça, devlet tarafından tutulmaya ve fonlanmaya başlayacaktı (Wagner, 2008: 604-605). Asıl mesele, kamu politikası disiplininin hem devlet hem de özel sektör için kar getirici, problem çözücü, pragmatik, verimli, etkin ve çözüm odaklı olup olmadığıydı.

Refah Devleti ve Keynesyen ekonomi anlayışı, iktisatçıları ve sayısal analiz metotlarını, kamu politikası alanında politikaları hangi değişkenlerin belirlediği ve yönlendirdiği, devletin bazı konularda eyleme geçerken bazılarında neden eylemsiz

---

3 Ross, aynı sayfalarda işlevsel yaklaşımı açıklarken, bilginin bir “mühendislik” (engineering) bakış açısıyla kullanışlı olmasından bahsetmektedir. Bilginin kullanışlılığı ise toplumu ve liderlerini aydınlanmaya götürmesiyle hesap edilebilmektedir.

4 Wagner, “socio-structural thinking” olarak adlandırdığı bu görüşle, mesela yoksulluğun bireysel bir sebepten çok toplumsal bir sonuç olduğuna işaret etmekte ve eklemektedir: bu durumu değiştirmek için kamu politikaları araç sağlayabilir.

kaldığı gibi soruların cevaplarını bulmaya odakladı. Böylelikle “devletin yaptığı kadar yapmadığı” olarak da tanımlanan kamu politikası çalışmaları derinlik kazanmaya başlamıştı. Fakat nicel yöntemlerle “kamu faaliyetlerinin gelişim sürecinin saptanması” amacıyla gelişen kamu politikası analizi, politikaların nasıl ya da hangi içerikle ilgili olması gerekir gibi normatif konularla ilgilenmek yerine politikayı başından sonuna analiz ederek onun ne olduğunu tanımlaya çalışmaktaydı (Akdoğan, 2012: 10).

II. Dünya Savaşı'nın ardından Amerika ve müttefikleri, askeri anlamda uyguladıkları yöntem ve tekniklerin kendilerine savaş sahasında üstünlük getirdiği gibi, benzeri tekniklerin diğer alanlarda da kullanılması ile yine benzer üstünlükler elde edecekleri savında bulunmuşlardır. Eğitimden sağlığa, sosyal bilimlerden toplum içerisindeki adaletsizliklerin giderilmesine varıncaya kadar bu tekniklerin her alanda fayda getireceği düşünülmüştür (Wagner, 2008: 602). Savaşın teknik boyutunu yürüten personelin özel sektörde ve kamu sektöründe kullanılmasına kadar genişleyen bu görüş, ilk düşünce kuruluşu sayılan RAND'ın (Research and Development) kurulmasına kadar varmıştır (Yıldız vd, 2016: 141). Böylece savaşta faydalı olan askeri personelin hizmetlerinden diğer sosyal alanlarda ve devlet yönetiminde de fayda sağlanabilecektir. Kamu politikasının bir anda bilimsellik çerçevesinde kamu yönetiminin her alanında uygulanmaya başlamasında, dönemin Amerikan Başkanı Dwight Eisenhower'ın etkisi yadsınamaz. Zira kendisi eski bir generaldir ve savaşta kullanılan tekniklerin siyasette ve ülke yönetiminde kullanılmasından yanadır. Savunma Bakanlığı, Amerikan Hava Kuvvetleri gibi devlet kurumlarının desteği ile gelişen kamu politikası analizleri, Vietnam Savaşıyla daha da gelişti (Akdoğan, 2012: 8). Böylelikle diğer devlet kurumları da bütçe, fayda-maliyet, yöneylem analizleri, envanter yönetimi gibi sistematik verilerden yararlanarak karar almada verimliliği artırmaya çalıştı (Farr, 2008: 322).

İstatistik ve matematik temelli verilerin, anlamlı sayılarla karşılandığında toplumun ve bireyin davranışlarını açıklayabileceği, kişilerin gösterdikleri davranışları belirleyebileceği varsayımı ile kamu politikaları alanında kullanılacak teknikler geliştirildi. Mesela sistem yaklaşımına göre kamuoyunun düşünce, davranış ve tutumlarını girdi olarak görüp değerlendirmek için kamuoyu araştırmaları yapılmaya başlandı. Bu araştırmalarla halkın isteklerinin sisteme iletildiği ve politikada karar alıcıların bu isteklere göre karar almalarının yönetimin meşruiyetini artıracacağı fikriyatı

zemin kazanmaya başlamıştı (Akdoğan, 2012: 7). Böylelikle toplumu yeniden inşa etmeyi hedef alan Kameral Bilimlerin yerini, toplumdaki temel alan Kamu Politikası Bilimleri almış sayılabilir.

Yine de kamu politikası bilimleri bir çatı çalışma alanı olarak görülmektedir. Laswell, kamu politikasından siyaset bilimi, kamu yönetimi veya hukuk gibi farklı bilim disiplinlerinden ayrı ve münferit bir bilim dalı olarak bahsetse ve toplumdaki politika süreçlerini açıkladığına değinse bile, kamu politikası alanını bir bilimler havuzu olmaktan öteye tanımlayamamıştır: Yöntem, sonuç ve en faydalı bulgulardan oluşan bir kapsam olarak izah etmiştir. (Laswell 1951: 4'ten akt Köseoğlu, 2013: 8). Ayrıca bu dönemde geliştirilen kamu politikası çalışmaları alanı, teorik ve pratik bir mecburiyet olarak *disiplinler arası* olması, her politika sürecinin kendisine has bir bağlamda *problem-odaklı* ortaya çıkmış olması ve *değer odaklı* çalışması bakımından<sup>5</sup> diğer klasik sosyal bilim alanlarından ayrılmakta ve ayrı bir bilim dalı olarak kendisini ilan ettirebilmekteydi (deLeon ve Vogenbeck, 2007: 4-5)

Devam eden yıllarda kamu politikasının Soğuk Savaş'ın bir aracı olarak kullanıldığını görmekteyiz. İdeolojik olarak demokrasinin bilimin gerekliliği ve devlet yönetiminde bunu kullanmanın ancak bilimsellikle mümkün olacağı, demokrasiden uzaklaşan yönetimlerde rasyonel insandan ve insanın ihtiyaçlarından uzaklaşılacağından bahsedilmiştir. Laswell, "totaliter rejimlere karşı" demokrasinin ve bilimin, yönetimde kullanıldığı takdirde, ülkelerini refah devletine taşıyacağını ve bu modeli uygulayan ülkelerin böylelikle totaliter rejimlere yakın durmaktan kaçınacaklarını savunmuştur (Lasswell'den akt. Orhan, 2007: 288-289).

#### **1.2.4. Hesaplanamayan Verilerin Etkisi Altında Kamu Politikası Tarihi**

Kamu politikası analizi ve çalışmalarının yükseldiği yılların ardından 60'ların, kamu politikası için bir ironinin de kapılarını araladığı söylenmektedir. Aynı dönem içerisinde kamu politikasına duyulan güvenin ve başarıyı getireceğine olan inancın aksine, kamu politikası özellikle Amerika siyasetinde başarısızlıklar yaşadı. Örneklerden ilki Vietnam'da savaşan Amerika ordusunun mutlak galip geleceğine yönelik politika varsayımlarıydı. Sistem analizlerine, iktisadi, istatistiki ve ekonometri verilerine göre, Amerika'nın asker sayısı, teçhizatı ve donanımı, taktik gelişmişliği, lojistiği ve ele geçirdiği mevziler gibi faktörler eklendiğinde Vietnamlı gerillalara

---

5 Problem-oriented, multi-disciplinary ve value oriented ifadeleri orijinal tanımlamalardır.

karşı üstün gelmesi gerekiyordu. Savaş alanından toplanan verilerin karar alım süreçlerine dâhil edilerek buna uygun kararlar alınması, kararların doğru şekilde sonuçlanmasını gerektiriyordu. Fakat savaşın sonucu bu şekilde olmamıştı (deLeon ve Vogenbeck, 2007: 6-7).

Kamu politikasının sayısal verilere dayanmasıyla alakalı olarak en önemli sorunlardan bir tanesi, sahada karşılaşılan bazı değişkenlerin rakamlarla değerlendirilebilecek biçimde verilere dönüştürülemediğinde yok sayılmasında yatıyordu. Yani “sayısallaştırılmayan sosyal ve siyasal değişkenler hesaplama katılmıyordu” (Clemons – McBeth’den akt. Akdoğan, 2012: 13). Hesaplama katılmayan veriler arasında mesela, Vietnamlıların bölgelerini savunmak için gösterdikleri cesaret ve motivasyon gibi olumlu ya da Amerikalı askerlerin bölgenin iklim şartlarına alışkın olmaması gibi yıpratıcı faktörler vardı. Bu değişkenlerin sayısal ifadesi mümkün olsaydı bile, karar alıcıların ve uygulayıcıların pratikte nasıl davrandıklarının veya en azından bu kişilerin karakteristik özelliklerinin de sonuca etkisi olacağı yadsınmazdı. Buradan hareketle sayısal verilerle desteklenen kararların her zaman doğru neticeler doğuracağı, sonucuna ulaşmanın mümkün olmadığı düşünülmektedir (deLeon ve Vogenbeck, 2007: 7).

Vietnam Savaşı esnasında ortaya konan verilerin dahi çarpıtıldığı Pentagon Papers skandalı ile gün yüzüne çıkacaktı. Dönemin Amerika Savunma Bakanı McNamara’nın bir kısım uzmana Vietnam Savaşı ile ilgili “*top secret*” olarak hazırlattığı “*Report of the Office of the Secretary of Defense Vietnam Task Force*” orijinal isimli rapor, 1971 yılında 3 bin sayfa olarak yayınlanacaktı. Fakat RAND araştırma kuruluşu uzmanlarından Daniel Ellsberg, 69’da savaşın kazanılamayacağına kanaat getirerek Amerikan kamuoyunun bunu bilmesi gerektiğini düşünüyordu. Bu sebeple rapordaki bilgileri New York Times gazetesine sızdırdı ve bu bilgiler Vietnam Başkanının J.F. Kennedy tarafından suikasta uğratılmasından sivil kayıpların gözetmeksizin direnişin kırılması için kimyasal ağır bombardımanların gerçekleştirildiğine kadar Amerikan kamuoyunu sarsacak bilgiler içermekteydi. Bu bilgilerin de etkisiyle halk, yoğun şekilde savaş karşıtı gösterilerle rahatsızlığını belli etti (<http://www.history.com>, 17.12.2017).

Savaşın etkisi, toplumsal sorunların (yoksulluk ve suç, ırk temelli politika üretilmesi) çözülememesi ve devam eden yıllarda gelen Enerji Krizine karşılık, genel olarak devlete karşı duyulan güvensizlik kamu politikası alanına da yansdı. Özellikle

Petrol Krizi karşısında uygulamakta olduğu politikaların sonuç getirmemesi, kamu politikasına karşı sorgulamaları da beraberinde getirdi. Bu dönemde krizin getirdiği sorunlardan kurtulmak için ortaya atılan her 3 çözümden 2'si çaresiz kalmaktaydı (Weyant'dan akt. deLeon ve Vogenbeck, 2007: 7). 70'lerde yaşanan bu havaya, 80'lerin hazırlayıcısı olarak devletin küçültülmesi gerektiği yönündeki fikirler son noktayı koyacaktı. Geniş ve devasa devlet aygıtının yoğun olarak eleştirildiği bu dönemde, devletin küçültülmesini savunanlar doğal olarak devletin uyguladığı politikaları analiz eden ve şekillendirmek önerisinde olan bir bilim dalına da daha az ihtiyaç duyulacağı savunusundaydılar (Akdoğan, 2012: 14-15).

Devlet idaresinde 70'ler sonunda hazırlanarak özellikle İngiltere ve Amerika'da 80'lerde başlayan yeni sağ odaklı değişimler, kamu politikalarının da çehresini değiştirdi. Devletin ekonomiye ve hatta sosyal hayata yaptığı müdahalelerin tehlikeli olduğu varsayılmaktaydı. 1929 Büyük Buhranı ile hayatın içerisine davet edilen devlet, tüm dünyayı saran Enerji Krizi ve yoksulluk vb. bir dizi soruna çözüm getirememesinin ardından tekrar köşesine davet edilmekteydi. Bu sebeplerle, devletin sahadan çekilmesi ile kamu politikası çalışmaları da artık kendisine duyulan eski güveni tekrar toparlamakta güçlük çekecekti. İlerleyen yıllarda kamu politikası çalışmaları daha çok devlet eli ile kamu sektörü adına değil, şirketler aracılığıyla özel sektör adına gerçekleştirilecekti. Bunun üzerine, kamu politikasının itici gücü olan Amerika'da da iktidar değişikliği yaşanmış, İlerlemeci görüşe inanan Demokratların yerini yeni sağ politikalara güvenen Cumhuriyetçiler almıştı. Bu değişimle Cumhuriyetçiler, Demokratlardan farklı olarak, toplum içerisinde var olduğuna inandıkları sorunları çözmek yerine toplumun kendisinin bu sorunların farkına varmasından yanaydılar. İlkinde devletin toplumu, kendi içerisinde bir sorun olduğuna inandırması gerekirken, diğerinde toplumun kendi içerisinde bir sorun olduğunu devlete belli etmesi gerekiyordu. Ayrıca bu değişim, toplumu isteklerine göre dizayn etmekle suçladıkları Demokratlarla bir hesaplaşma fırsatı da sağlamış oluyordu. Cumhuriyetçilerin iddialarına göre Demokratlar toplumu ve içerisinde var olduğunu söyledikleri sorunları bahane ederek hem piyasaya hem de sosyal yaşama müdahale etme fırsatı yakalıyorlar; böylelikle de toplumu yeniden inşa etmenin fırsatlarını kendilerine yaratmış oluyorlardı (Fischer, 1993: 22-23).

Liberal kanat, kamu politikalarının monolitik ve zorlayıcı<sup>6</sup> olmakla suçluyordu. Siyasal olarak savaş dönemi sonrası ortaya çıkan yurttaşlık hakları hareketleri, siyasi çekişmeler ve gençlik hareketleri liberal görüşün kamu politikasına ve siyaset olan bakış açısını değiştirdi. Yaşanan siyasi değişimin, kamu politikalarının siyaseti eskisi kadar etkilemesine imkân tanımayacağı savunulmaktadır. Çünkü kişisel özgürlüklere vurgu yapan post modern toplumlara göre, bilgi ve teknokrasi temelli siyasete kapı aralayan kamu politikası zorlayıcı ve tekdüze bir yapı sergilemekteydi. Sosyal ve siyasal temelleri açısından yıpranan kamu politikası alanı, teknik bilimlere mi yoksa insani bilimlere mi ait olduğuna dair tartışmalara konu oldu (Ross, 2008: 234-235). Tüm bu çekişmeler üzerine, muhafazakâr sağın Amerika’da kamu politikasının toplumsal sorunları bilimsel politikalarla ve teknokratlarla çözemeyeceğini, aksine geleneksel yöntemlerle ve siyasetle, toplumsal gruplarla ve bireylerle çözebileceğine dair yaptığı vurgular kamu politikasını geri adım atmaya zorlamıştır, denilmektedir (Akdoğan, 2012: 15)

80’lere doğru, kamu politikası alanında Kamu Tercihi Teorisinin etkisi görülmeye başlandı. Teori 1965 yılında Amerika’da Public Choice Society adıyla kurulan bir dernekle ortaya atılmış, ama siyasetteki etkisini gösterebilmek adına teknik bilimlere dayalı kamu politikası anlayışının güç kaybetmesini beklemek zorunda kalmıştır. Bu teoriye göre bireyler, rasyonel çıkarlarının peşinde olan vatandaşlardır ve karar alıcıların bu bireylerin tamamına hükmedecek bir karara ulaşmaları imkânsızdır. Bireyler, sosyal ve siyasal olarak kendi çıkarlarına en yakın çıkar gruplarıyla, çıkarları örtüştüğü sürece bir arada hareket ederlerken; çıkarların dağılması durumunda kendi başlarına (free-rider) kendi çıkarlarını gerçekleştirmek üzere davranışlar sergilerler. Bu sebeple, siyasette hükümet gücünü ele geçiren iktidarlar, belli çıkarlar havuzu çevresinde toplanmış bireylerin toplamı olarak, geliştirdikleri kamu politikalarında da bu çıkarları takip edeceklerdir. Siyaset, kendi çıkarlarını gerçekleştirmek için örgütlü olarak hareket eden insan topluluklarının devlet idaresi üzerindeki faaliyetidir ve bu yarışı kaybedenler çıkarlarının gerçek olma ihtimalini de kaybetmektedirler. Genel bir örnek, (Thompson, 2007: 1066-1067) bal arıcılığı ile meyve üreticileri arasında verilmektedir. Arıcıların polenlere, meyve üreticilerinin de tozlaşmaya ihtiyacı vardır. İkisi arasındaki pragmatik ilişki, diğeri

---

6 “monolithic and coercive” kavramı, ifadenin eserde geçen orijinalidir.

kazandıkça var olmaya devam edecek; hatta birinin diğerinin varlığını desteklemekten çekinmeyeceği yorumu da yapılabilecektir.

80'lere gelindiğinde kamu politikası pratikte farklılaşmasına rağmen, genel çerçevede aynı kalmaya devam etmiştir. Yani kamu politikaları belirlenirken fayda-maliyet analizleri yaptırılması halen faal bir uygulama biçimi olarak görülmekteydi. Kamu kurumları politika belirlerken, sağlık, refah, eğitim gibi alanlarda dahi bu analizlere dayanmak, bu analizlerden faydalanmak yolunu tercih ediyorlardı. Başkan Reagan döneminde alınan bir kararla (The Executive Order 12291) “*federal düzenleyici kurumların, önerilen düzenlemelerin yürürlüğe girmeden önce ilgili taraflar üzerindeki etkisini ayrıntılı bir şekilde incelemesini sağlamak için, tüm yeni federal düzenlemelerde ayrıntılı maliyet analizleri yapılması gerektiğini*” belirtmekteydi. Bu karar, “*yönetim kararlarının, önerilen hükümet eyleminin gerekliliği ve sonuçları hakkında yeterli bilgi temeline dayandırılacağını ve düzenleyici hedeflerin, topluma sağlanan net faydaları en üst düzeye çıkaracak şekilde seçileceğini*” söylemekteydi (Yang, 2007: 351-352). Kamu politikası analizine yönelik rağbet, istatistik alanının gelişmesi, hesaplama ve bilgi işlem alanında ilerleme kaydedilmesi ve mikro analitik modellemelerin geliştirilmesi ile yönetimde ve karar alma aşamalarında halen kendisinden söz ettirebilmekteydi. Fakat Enerji Krizi, Yoksullukla Mücadele Programı ve refahın topluma dağıtım sorunlarının da etkisiyle politika analizinde artık sadece matematiksel işlemlerin ve değerlerin kullanıldığından; kamu politikasının sadece sayısal tekniğe dayalı olmasından bahsedilemeyecektir. Bu yıllarda, pozitivist ve post pozitivist eleştirilerle birlikte siyasal yeteneklerin, idarede karar alma noktasında en az teknik bilimler kadar etkisinin olduğu düşünölmeye başlanmıştı (Yang, 2007: 352).

Pozitivist düşünce, kamu politikasında uygulanması gereken yöntemlerin salt istatistik veriler ve matematiksel metotlardan elde edilen analizler olduğunu savunmaktadır. Buna ilişkin olarak da, politikanın üretileceği konuyla alakalı bilgi ve veri toplama süreçlerinde normatif kantitatif tekniklerden faydalanma yoluna gitmektedir. Buna göre, bir durumu tanımlayabilmek adına ona sayısal nedensellik, sebep sonuç ilişkisi, değerlerden arındırılmış bir gerçeklik vererek rakamlara dönüştürmek gerekmektedir. Ancak bu görüşe karşın, post pozitivistler sosyal olgu ve olayların değerlendirilmeye alındığında, teknik bilimlere benzer şekilde, orada uygulanan metotlarla gerçekleştirilen işlemlerin anlamsız sonuçlar üreteceği kesindir.

Çünkü sosyal hayatta insan davranışlarını örneğin, gerçeklerin yanında değerlerinden ayrı bir şekilde düşünmek imkânsızdır ve pozitivist görüşün, rakamlara çeviremeyeceği değerleri göz ardı etmesi, bu minvalde alınacak kararların yanlış olmasına neden olacaktır. Bunun yerine, post pozitivistlere göre, değerlerin ve gerçeklerin birlikte ele alınabileceği, sorunların çözümünde kalitatif ve kantitatif tekniklerin kullanılabilmesi bir yöntem, en uygundur (Yang, 2007: 353).

Kamu politikası, 60'lardan itibaren geçirdiği dönüşümle 80 ve 90'larda hem teknik bilimden hem de siyasal yöntemlerden yararlanan bir bilim haline dönüşmüştü (Çelik, 2008: 60-61). Fayda-maliyet analizi, örnek olay analizi, etik analiz, tarihsel analiz, örgütsel analiz gibi farklı teknikleri kullanmanın yanında (Yang, 2007: 354), kendisine yöneltilen eleştirileri karşılayacak adımlar atmıştı. Bu eleştiriler, değerlerin rakamlara dönüştürülemediği yerlerde göz ardı edilmesi, kişisel faktörlerin olayların değerlendirilmesine katılmadığı ve bilimsel tekniklerin aşırı derecede öne çıkarılarak teknokratik bir yönetimle demokrasinin öngördüğü, yönetime halkın katılım imkânının sağlanmasının bilimselliğe feda edildiği gibi noktalardan yapılmaktaydı. Kamu politikası analizi çalışmaları, bu sorunları bir potada eritip cevaplayabilmek adına "Stakeholder Analysis"<sup>7</sup> tekniğini geliştirdi. Bu tekniğe göre bir kamu politikası, daha üretim aşamasında iken, yani yapımcıları tarafından tartışmaya açılmak suretiyle, ilgililerine bilgi aktarılmış oluyordu. Böylece politikayı ilgilendiren halk kesimlerinin siyasal sisteme katılımı sağlanmış, ortaya konacak olan politikada aktif katkıda bulunmalarının önü açılmış, halkın talep, istek ve şikâyetlerinin dinlenmesi imkânı doğmuş oluyordu. Ayrıca alınan kararların meşruiyeti garanti altına alınmış, karar alıcılar da daha üretim aşamasında ilgili politika hakkında bilgi toplama, halkın değerlerini öğrenme imkânı elde etmiş oluyorlardı (Laws ve Forester, 2007: 513-523). Yani kısaca böylelikle hem karar alıcıların hem de muhatapların ortaklaşa bilgi üretiyor olmalarından bahsedilebilir.

Kamu politikası, siyasette 80'ler ve devamında güç elde eden yeni sağ ve muhafazakâr görüş dönemlerinde de etkin bir faktör olmaya devam etti. 60'larda kamu politikası uzmanlarını sosyalist ve elit olmakla<sup>8</sup>, teknokratik yönetimden yana olmakla suçlayan muhafazakâr kanat, politika uzmanlarının siyasete sundukları katkıların daha

---

7 Paydaş Analizi

8 Bu dönemde sosyal bilimlerde planlama bir biçimde totaliter rejimlerle ilişkilendirilen, liberal demokrasilerde kullanılmayacak bir yöntem olarak görülmekteydi (Wagner, 2008: 601).



çok hukukçu ve iş adamı olan kimselerden geleceğini savunuyorlardı. Fakat 70'lerde fikirleri yavaş yavaş değişmeye başlamıştı. Bu dönemde “*fikirlerin savaşı*” olarak adlandırdıkları bilimsel temelli politika önerilerinin yapımını, muhafazakâr entelektüeller ve akademisyenler, siyasetçi ve iş adamlarına kabul ettirmeye başlamışlardı. Ayrıca kamu politikası çalışmaları, artık devletin teknokratları eliyle yürütülen bir alana dönüşmüş ve özellikle Amerika’da Cumhuriyetçilerin siyasal sistemin bir gereği olarak bu kamu pozisyonlarını kendi personeliyle doldurması gerekliliği ortaya çıkmıştır (Fischer, 1993: 28-29). Fakat kamu politikası çalışmaları, muhafazakârların elinde biraz farklı işliyordu: bilimin politikleştirilmesi (*politicize the process of expert advice giving*). Simon (1979) ve Kristol’den (1978’den) aktaran Fischer (1993: 29) muhafazakârların kendi istikrarlarını sağlamak adına bilimden “*kalıcı bir beyin güveni*” (*permanent brain trust*) temin etmeye çalıştıklarını ifade etmektedir. Bu yeni sınıf teknokratlar artık kendi kalıcılıklarını sağlama alabilmek adına kamu politikasının araçlarından, yöntem ve tekniklerinden yararlanacak; halk, özel sektör ve çıkar grupları ile kamu politikası yöntem ve tekniklerini kullanarak irtibat kuracaklardır. Ayrıca muhafazakârların bu tabanı destekleyebilmek adına üniversitelere, araştırma kuruluşlarına, düşünce kuruluşlarına, dergilere ve bilim adamlarına ciddi miktarlarda maddi destek sağlayıp, bunlara imkânlar sundukları görülmektedir. Böylelikle 80 ve 90’lı yılların muhafazakâr hükümetleri altında, kamu politikası çalışmalarının oldukça desteklenmiş olduğu düşünülebilir.

80 ve 90’lı yıllarda kamu politikası, devletin küçültülmesi ve işlevlerinin azaltılması görüşünü savunan neo liberallerin eliyle yeniden şekil değiştirmeye başlamıştı. Devletin küçültülmesi, özelleştirmenin ve bunun için gerekli yeni kamu kurumlarına duyulan ihtiyaç gibi sebeplerle politika analizleri tekrar hız kazandı. İkinci olarak, devletin piyasaya karşı regülatör yaklaşımı şimdiye kadar hiç kullanılmamış yeni bir devlet politikasının doğuşu anlamına geliyordu ve ekonomiden başlayan düzenleyici devlet fikrinin, devletin faaliyet gösterdiği diğer alanlara yayılmasıyla birlikte bunu düzenleyecek, şekillendirecek ve örgütleyecek birimlere ihtiyaç duyulmuştu. Üçüncü olarak devletler, ulusal ve uluslararası arenada göç, salgın hastalıklar, afet ve yoksulluğu önleme çalışmaları, küresel ısınma gibi önceden aşına olmakla beraber devasa boyutlarıyla ilk kez karşılaştıkları bu tür sorunları çözüme kavuşturmak adına kamu politikasından yararlanmak yoluna gittiler (Akdoğan, 2012: 19). Tüm bunlar kamu politikalarının pratikte gelişmesine yardımcı olan etkenlerdi.

Teoride ise Kamu Tercihi Teorisi liberal sağ politikacıların, kamu politikasını etkin şekilde kullanmalarına olanak sağlamıştır. Bu kuram, ortaya konacak politika alternatiflerinden, birisinin uygulanması ile elde edilecek faydanın ve yitirilecek zararların, bir diğerinin uygulanması ile elde edilecek fayda ve zararlar karşılaştırılmasını öngörmektedir. Teker teker, tüm politika alternatiflerine uygulanan fayda-maliyet analizi, bu politikaların hangisinin toplum için yararlı olduğu yönünde karşılaştırılmasına imkân tanımaktadır (Justice ve Miller, 2007: 293). Böylelikle karar alıcıların faydalı olan politikaları seçerek uygulamaya koymaları beklenmektedir. Faydadan kasıt ise etkinliktir; yani en az girdi ile en çok çıktının alınmasıdır. Devlet için tekrar düşünüldüğünde, en az maliyet ile vatandaşlara sağlanan en yüksek refahtır (Schneider ve Ingram, 2007: 336, 338). Klasik iktisadi metotların, optimizasyonun, faydacılığın ve matematik tekniklerinin, politika seçimleri ve siyasal yeteneklerle harmanlanıp uygulanmaya çalışıldığı bir teknik olma çabasıdır.

**Tablo 1. Kamu Politikası Analizindeki Dönüşüm**

	1945 – 1980	1980 - ...
<b>Ekonomik Yaklaşım</b>	Keynesyen	Neoliberal
<b>Analiz Yöntemi</b>	Nicel	Nitel Yöntemlerle Desteklenen ama Ağırlıklı Olarak Nicel
<b>Değerlendirme Ölçütleri</b>	Toplumsal Adalet, Kamu Yararı	Etkinlik
<b>Kullanılan Alanlar</b>	Büyük Toplumsal Problemler Yoksulluk, Evsizlik vb.	Piyasanın Etkin İşlemediği Alanlar
<b>Kuram</b>	Sistem Kuramı	Kamu Seçimi Kuramı
<b>Egemen Teknikler</b>	Fayda-maliyet Analizi, PPBS	Risk Analizi, Düzenleyici Etki Analizi, Stratejik Planlama, Performans Yönetimi
<b>Kullanılış Tarzı</b>	Faydacı, İşlevsel	İktisadi Optimizasyon

**Kaynak:** (Akdoğan, 2012: 20)

Kamu politikaları tarihinde yaşanan değişiklikler, yukarıdaki tabloda özetlendiği üzere, gösterilmiştir. Kamu politikalarının ne zaman başladığına dair farklı düşünceler olmasına karşın, pratiği ve metodolojisi değişmiş olsa da, taşıdığı anlamla halen varlığını sürdürmektedir. Kamu politikaları özetle, karar alıcılara daha faydalı ve yararlı –fayda’nın ne olduğu konusunda farklı zamanlarda farklı görüşler olmasına rağmen; mesela kimi zaman kamu refahı kimi zaman devletin etkin ve verimli çalışması gibi– kararlar almaları için bilgi ve veri toplamaya çalışmaktadır. Ayrıca politikaların ortak paydada buluşmasına, yöneticiler ile halkın birbiri ile etkileşimde bulunarak meşruiyeti ve demokratik usullere uygunluğu yüksek şekilde üretilmesini

arzulamaktadır. Fakat bürokratların karar almada ellerinde tuttıkları mekanizmanın, bunu zedelediğinden de bahsedilmektedir. Politika üretmede kullanılmaya çalışılan sayısal tekniklerle iktisadi metotların, üretilen politikalara meşruluk katacağı; zira bu politikaların “bilim” tarafından üretilen gerçekler olduğu savunusu, kamu politikalarının bir bilim olarak siyasete ve topluma hizmet etme amaçlarından birisidir.

Kamu politikalarının oluşumu ve gelişiminde Amerika'nın rolü yüksektir. Fakat bunun yanında Anglosakson geleneğinden ve Kıta Avrupası'nın katkılarından da bahsedilmesi gerekmektedir. İngiltere'de kamu politikalarıyla ilgili çalışmaların 1970'lerde başladığı söylenmekteyse de, İngiltere'de bu ekolün düşünsel köklerini ekonomiye dair düşünceleriyle bilinen Adam Smith, Jeremy Bentham, Thomas Malthus ve John Stuart Mill gibi klasik ekonomistlere (18 ve 19. yy'lara) dayandırmak mümkündür (Parsons, 2007: 537). Bu düşünürlerin serbest piyasa ekonomisiyle alakalı olarak geliştirdikleri düşünceler sosyal ve siyasal hayatın pek çok noktasına değinmekte; kamu politikalarına alternatifler sunmaktadır (Denham ve Garnet, 1996: 47). Örnek olarak 1880'li yıllarda ekonomik krizle karşılaşan İngiliz toplumunun, işçiler önderliğinde sosyal bir düzensizlik başlatması ile ortaya atılan, işçiler üzerinde uygulanması önerilen alternatif politikalar verilebilir. Bu politikalarda işçilerin daha yüksek ücretlerle ve daha iyi şartlarda çalışmalarına dair, hükümeti bilgilendirici ve yönlendirici alternatiflerin sunulduğu görülmektedir (Denham ve Garnet, 1998: 20). Bu yıllardaki politikaları düzenlemek adına İngiltere'de 1884 yılında Fabian Society adıyla bir düşünce kuruluşu kurulmuştur; bunu The Royal Institute of International Affairs (1926) ve Chatham House (1923) izlemiştir (Stone, 1996: 13).

Ancak İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden yıllarda ekonomisi, altyapısı ve endüstrisi büyük ölçüde zarar gören İngiltere'de kamu politikasına karşı daha önceden özel sektörün lokomotifliğinde ilerleyen gelişmeler gitmiş, bunun yerine piyasada ve yatırımlarda daha faal bir devlet görülmeye başlanmıştır (Kabaş, 2015: 4). Sosyal devletin ön plana çıktığı, sağlık ve barınma gibi temel alanlarda rol almasının yanında yatırım kaynaklarına da öncülük eden bir İngiliz kamu politikası anlayışı, 80'lere kadar ülkede hâkim olmuştur (Denham ve Garnet, 1996: 48). Savaş sonrası politikaları değiştiren hava, 70'lerle gelen yeni ekonomik şartlar olmuştur. Bu hava içerisinde İngiltere, ekonomi politikalarını Thatcher hükümetleri döneminde serbestleştirmeye başlamış; özelleştirme politikaları ile devletin sektörel sahalardan el çekmesi hız kazanmıştır (Denham ve Garnet, 1998: 42-43). Bu sürecin devamı niteliğinde,

İngiltere’de kamu politikası yaklaşımları halen özelleştirme, serbest piyasa, özgürlükler ve demokrasi gibi tipik Batı siyasal sistemlerinin niteliklerini yansıtarak devam etmektedir, denilmektedir (Kabaş, 2015: 5).

Almanya ise İngiltere ve Amerika’ya nazaran çok daha geç sayılabilecek bir dönemde, 1960’lardan sonra modern anlamda kamu politikası çalışmaları üretmeye başlamıştır (Seibel, 2006: 764). Almanya İkinci Dünya Savaşı’nın ardından Amerika’nın kendi politik sistemini takip ve taklit ederek kamu politikası çalışmalarını üretmiştir, denebilir. 60’larda Almanya’da yer edinen görüşe göre kamu politikası kavramı “Amerika’nın siyasete kattığı” bir ifadedir (Saretzki, 2007: 587). Almanya’nın bu konuda çalışmalar üretmesi 70’lerle birlikte olmuştur. 70’lerde bu çalışmaları getiren hava, Alman kamu yönetiminde ve siyasasında hayata geçirilen reformlar olmuştur. Bu dönemin ardından 70’lerin sonunda ve 80’lerin başında bağımsız politik çalışmaların yapıldığından, kamu yönetiminde var olan muhafazakâr tutumun esnediğinden; bunun yerine gerçekleştirilen reformlarla esnekleştirilen bürokrasinin nimetlerinden faydalanıldığından bahsedilmektedir (Seibel, 2006: 765-774). Son dönemde ise 90’larda Almanya’da yaşanan Doğu Batı birleşmesinin etkileri incelenmiştir (Rose, 2005: 125). 90’ları takip eden yıllarda Almanya ve İngiltere’nin, Keynesyen Refah Devleti anlayışından uzaklaşan Avrupa’da öncü iki ülke olarak kamu politikalarını şekillendirdikleri ve diğer ülkelere de bu bakımdan örnek teşkil ettikleri savunulmaktadır (Pautz, 2010: 275). Almanya ve İngiltere’de bahsedilen durumlara binaen, 80’lerden sonra ve özellikle 90’larda politika alternatifleri üzerine çalışan düşünce kuruluşlarının sayılarında ciddi artışlar görülmüştür (Kelstrup, 2016: 13). Bunda Almanya’da düşünce kuruluşlarına devlet tarafından sağlanan yasal fonların katkısı da bulunmaktadır (Braml, 2006: 222).

Fransa’da politikaya bilim perspektifinden bakmaya başlanan çağ 19 yy’da Bonnin’e kadar temellendirilebilirken ilk siyaset ve yönetim okullarının 1840’larda görüldüğünden bahsedilmektedir (Chevalier, 2006: 744). Fakat yaklaşık yüz yıllık bir süreç için kamu politikalarında siyaset bilimciler yerine hukuk alanından gelen akımların etkin olduğu söylenmektedir (Wagner, 2007: 31-33). Yani rasyonel temelli siyaset bilimi yerine metodolojisi hukuk bilimlerine dayanan bir açıdan kamu politikalarının üretilmesi 1950’lere kadar yeğlenmiştir, denilebilir. Fransa’da kamu politikasının tekrar güç kazanması ancak 50’lerden sonra mümkün olmuştur (Chevalier, 2006: 764). Bunun altında yatan sebeplerden en önemlisi, Fransa’nın

kendisine ait şartlarından kaynaklanmaktadır: Devlet, ekonomide ve sosyal hayatta etkin ve faal iken bu durum Fransa'da gelenekselleşmiştir. Fransa'da devletin ekonomiyi şekillendirmesi, yatırımlar yapması, sübvansiyon sağlaması gibi ekonomiye müdahale araçları normal sayılmaktadır. Ancak İkinci Dünya Savaşı'nın ardından yükselen benzer devlet müdahalesine açık ekonomi modelleriyle birlikte Fransız ekolünün de yükseldiğinden bahsetmek mümkündür (Kabaş, 2015: 5). Bu bağlamda Fransa'da yer alan yönetim modellerini kamu yönetiminin nasıl daha iyi bir şekilde ulaşabileceği sorusunu araştıran (1) yasal model, kamu-özel ayrımının ardına geçebilmek niyetiyle en iyi işletme tekniklerinden yararlanan (2) yönetsel model ve sosyolojik metotlar vasıtasıyla yönetimin kavramının daha iyi anlaşılmasına fayda sağlamaya çalışan (3) sosyolojik model olarak üç noktaya ayrıldığı söylenmektedir (Chevalier, 2006: 767-769).

### **1.3. KAMU POLİTİKASI: MODELLER**

Aktörlerin açıklanmasının ardından kamu politikasının nasıl işlediğini ifade edebilmek adına ilk olarak kamu politikası süreci modelleri açıklanacaktır. Kamu politikası modelleri genel olarak politika hakkındaki düşüncelerimizi sadeliğe ve açıklığa kavuşturmak, politika problemlerinin önemli yanlarını tanımlayabilmek, siyasal yaşamın önemli özellikleri üzerinden birbirlerimizle iletişime geçebilmek, neyin önemli ve neyin önemsiz olduğunu tespit ederek kamu politikasını anlama çabamıza yön vermek ve kamu politikasının ne olduğuna ve sonuçlarının ne olacağına dair tahmin ve önerilerde bulunmak amaçlarıyla ortaya atılmışlardır (Dye, 2013; 15). Yalnız bu modellerden hiçbirisi bir diğerinden daha iyi veya olumlu, ya da avantajlı addedilmemelidir. Bu modellerin tamamı kamu politikasına farklı noktaları öne çıkararak yaklaşmayı tercih etmişlerdir. Kaldı ki, bu modellerin birini diğerinden tamamen ayırmak da oldukça zordur; zira bir model çoğunlukla diğer modellerin özelliklerini taşıyan yanlarını sergilemekten geri kalmamıştır.

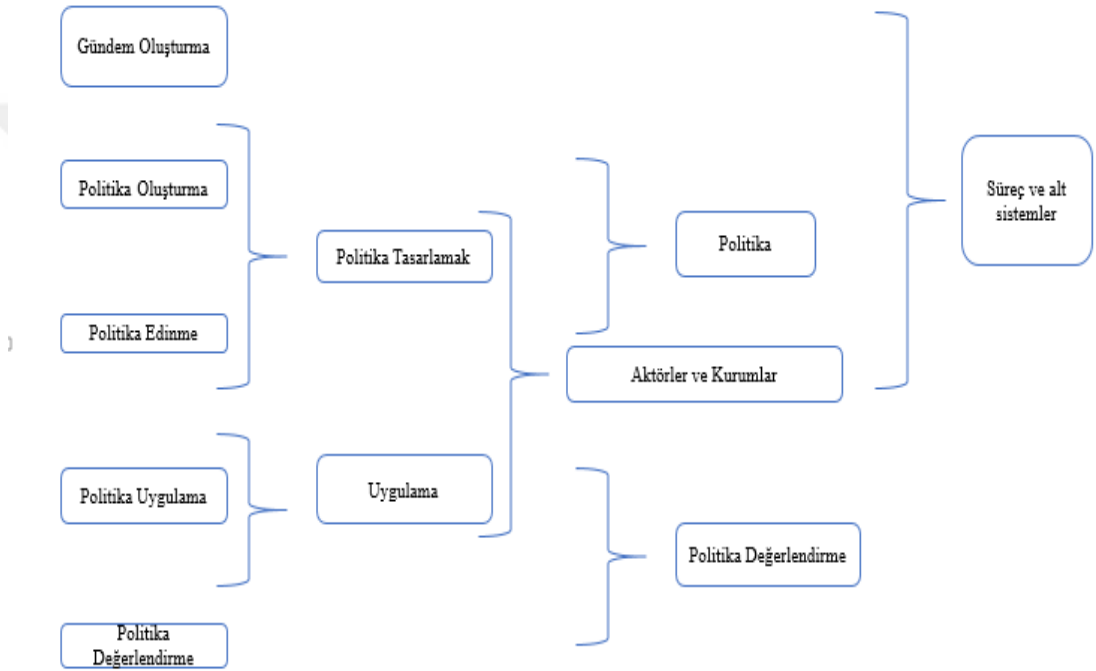
Bu kapsamda incelenecek kamu politikası analiz modelleri (Dye, 2013; 15-16);

1. Süreç Modeli,
2. Kurumsal Model,
3. Rasyonel Model,
4. Eklemeli Model,
5. Grup Modeli,

6. Elit Modeli,
7. Kamu Tercih Modeli,
8. Oyun Teorisi Modeli ve Anderson'dan eklenen,
9. Siyasal Sistem Teorisi (2003: 15) şeklinde sıralanacaktır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, aşağıda sıralanacak basamakları ve modelleri, ortak bir şemada kamu politikasının basamakları ve alanları başlığı altında bir harita olarak sunmakta fayda bulunmaktadır:

**Tablo 2: Kamu Politikası Aşamaları ve Alanları**



**Kaynak:** (Smith and Larimer, 2009: 236)

### I.3.1. Süreç Modeli

Politika bir anda ortaya konulan bir karar dizgesi değildir. Bunun yerine politika, belirli politik faaliyetlerin birbiri ardına hayata geçirilmesinden, politika sürecinin tamamlanmasından sonra ortaya ancak çıkabilmektedir. Politika bir “siyasal faaliyetler” (Dye, 2013: 16-17) bütünüdür ve aşamalardan oluşmaktadır. Bu aşamalar pek çok farklı kaynakta farklı şekillerde tanımlanmış olsa da (Dye, 2013: Birkland, 2015: Bardach, 2012: Anderson, 2003: Smith, 2009) genel olarak (a) problemin tanımı, (b) amaçların ve alternatiflerin tespit edilmesi, (c) politikanın oluşturulması ve seçilmesi (d) politikanın uygulanması ve (e) politikanın değerlendirilmesi şeklinde

kısaca tanımlanabilir.

Bu yaklaşım, süreç içerisinde yer alan aşamaların ve aktörlerin teker teker yerlerinin ve görevlerinin ne olduğuna dair ayrıntılı bir tespit içerir (Zittoun, 2014: 117). Modele göre politika, aşamalar ve aktörler arasındaki ilişkiler ağından ve süreçlerinden geçerek oluşmakta ve hayata geçmektedir. Sonuçta siyaset, konusu ve uygulanışıyla birlikte bir süreç katettikten sonra kendisini tamamlamaktadır. Süreç modeli bu noktada, siyasetin ve kamu fikrinin, davranış ve ilgilerinin açıklanmasına yardımcı olmaya çalışmaktadır. Politika yapım süreci oldukça karmaşık yapısı ile anlaşılakta zorluk çekilen bir alan iken, süreç modeli bunu aşamalara bölerek, bütünlüğünü kaybetmeksizin daha anlamlı parçalar haline getirmeye çalışmaktadır. Yukarıda sayılan beş maddeye ek olarak, politika yapım süreci gündem oluşturma, politika alternatiflerinin belirlenmesi, siyasi destek sağlanması, politikanın uygulanması ve nihayetinde değerlendirilmesi basamaklarını da içerir (Dye, 2013: 17).

**Tablo 3. Politika Süreci**

<b>Problemin Tanımı</b>	Hükümetin sorun bulunan konularda eyleme geçebilmesi için bireylerden ve gruplardan toplanan taleplerin politikalaştırılması
<b>Gündem Oluşturma</b>	Spesifik kamu problemleri hakkında ne yapılacağına karar verilmesi adına kitle iletişim araçlarının ve kamu memurlarının dikkatinin çekilmesi
<b>Politika Oluşturma</b>	Politika önerilerinin çıkar grupları, üst düzey bürokratlar, meclis grupları ve araştırma kuruluşları gibi aktörlerden toplanarak müzakere edilmesi süreci
<b>Politikanın Yasalaşması</b>	Politika alternatifleri arasından meclis tarafından (veya diğer aktörler) uygun görülen politikanın, devlet başkanı ve yargı süreçleri sonunda yasalaşması
<b>Politikanın Uygulanması</b>	Devlet ve yürütme gücünü oluşturan aktörlerce, ortaya konan politikanın hayata geçirilmesi.
<b>Politikanın Değerlendirilmesi</b>	Hükümet kurumları, dış katılımcılar ve medya tarafından, ortaya konan politikanın değerlendirilmesi.

**Kaynak:** (Dye, 2013: 17)

### **1.3.2. Kurumsal Model**

Kurumların politika oluşturma süreçleri bakımından ele alınması, öncelikle hükümetlerin birer siyaset kurumu olarak değerlendirilmesinden kaynaklanmaktadır. Çünkü politik faaliyetlerin pek çoğu hükümet (organizasyonları) tarafından gerçekleştirilmekte, hatta hükümetler tarafından gerçekleştirilmedikçe herhangi bir karar politika adını almamaktadır. Hükümet kararlarını diğer kararlardan ayıran üç özellik bulunmaktadır. Hükümetler ilk olarak politikalara belirli bir meşruiyet katarlar.

Diğer toplumsal ya da dini grupların kararları zorlayıcı ve bağlayıcı özellikler taşımazken hükümetlerin politikaları kendilerine has yasal bir zorunluluk içerirler. İkinci olarak toplum içerisinde sadece hükümet kararları toplumun tamamını kapsayacak şekilde evrensellik içerirler. Son olarak da sadece hükümet politikaları uyulmaması halinde yaptırım doğuracak politikalar olarak kendisini diğer kararlardan ayırt etmektedir (Dye, 2013: 18).

Kurumsal model genel olarak hükümet mekanizmasını, legal ve biçimsel yönleri çerçevesinde açıklamaya çalışır. Kurumlar arasındaki güç ağırlığının, yasal ve yapısal sınırlılıkların, faaliyetlerin ve fonksiyonların -mesela yasama ve yürütme arasındaki güçler dengesinin ve ayrılığının- ürettiği politika, bunun yanında kurumların kendi kültürleri ve davranış biçimlerinden de etkilenmektedir ve kurumsal model bunlara da atıfta bulunur. Kurumların ve politika aktörlerinin kendilerine ait refleks, davranış ve tutumlarının üretilen politikaları etkilediği savunulmaktadır (Anderson, 2003: 19).

Kurumsal modellemeler, sadece kurumların yapılarına ve nasıl işlediklerine, kurallarına ve düzenlerine bakmakla yetinmeyken; buna karşılık sosyal bilimlerin genelinde de olduğu üzere kamu politikası alanında da 1930 ve 40'lı yıllarda daha çok insan davranışları üzerinde duran ekoller geliştirildi. Davranışçılık adını alan bu ekollerin kamu politikasına etkisi, politika araştırmacılarının giderek bireylerin, kamu personelinin, yasama faaliyetlerinde görev alan vekillerin ve senatörlerin, yürütmede karar alıcıların bireysel olarak davranış biçimleriyle ilgilenmelerine sebep oldu (Birkland, 2015: 92-93; Anderson, 2003: 19-20)

### **1.3.3. Rasyonel Model**

Rasyonel bir politika “en yüksek sosyal kazanç” getirecek olanıdır (Dye, 2013: 18). Bu modele göre hükümet mekanizması herhangi bir konuda herhangi bir politika belirlemek veya uygulamak isterse şu hassas dengeye göre hareket etmektedir: Eğer bir politikanın uygulanmasında faydalar yüksek, maliyetler düşükse bu politika hayata geçirilmekte, eğer bunun tam tersi şekilde toplumsal, ekonomik veya politik bir çıkar elde edilemiyorsa politikalar uygulanmamaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde bu yaklaşıma göre temelde iki nokta önem kazanır. Bunlardan birincisi karar alıcıların politika belirlemede adım atmaları için evvela yapılacak harcama ve emeğin getiriden düşük olması gerektiğidir. İkincisinde ise bu dengenin farkından ortaya çıkan kârın en



yüksek şekilde muhafazası gerekmektedir. Ekonomik, politik ve sosyal bir değerlendirmenin ardından kendisinde en yüksek kâr oranını gören karar alıcıların yönlendiği politikalar hayata geçmektedir (Anderson, 2003: 20). Fakat burada belirtilen kâr marjı maddi anlamından ziyade getiri/kazanç ekseninde ele alınmaktadır. Yani toplumsal, siyasi ve ekonomik getirilerin tamamı, her bir politika alternatifi için hesaplanmakta, aynı işlem götürülerin değeri, getirilerden düşürülerek bir marj elde edilmektedir. Bu marj, arttığı kadar ait olduğu politikanın uygulanması olasılığını da yükseltmektedir. Bu marj, bazen ekonomik getirilere odaklanırken bazen de sosyal veya siyasal getirilere; veyahut bu değerlerden her birine ayrı ayrı katkı sağlayabilir.

Bu noktada, bahsedilen bu getirinin, hangi politika alternatifinde daha yüksek olduğunu belirlemek karar alıcılara düşmektedir. Karar alıcıların, bir politika önerisinin marjını değerlendirebilmesi için (Dye, 2013: 19):

- (1) toplumun tamamının değer tercihlerini ve bunların görece ağırlıklarını,
- (2) gerçekleştirilebilecek tüm alternatif politika önerilerini,
- (3) bilinen tüm politika alternatiflerinin uygulanması halinde doğuracağı sonuçları,
- (4) politika alternatiflerinin her biri için kâr zarar marjının hesaplanmasını,
- (5) katkı değeri en yüksek politika alternatifini tercih etmesini bilmesi gerekmektedir.

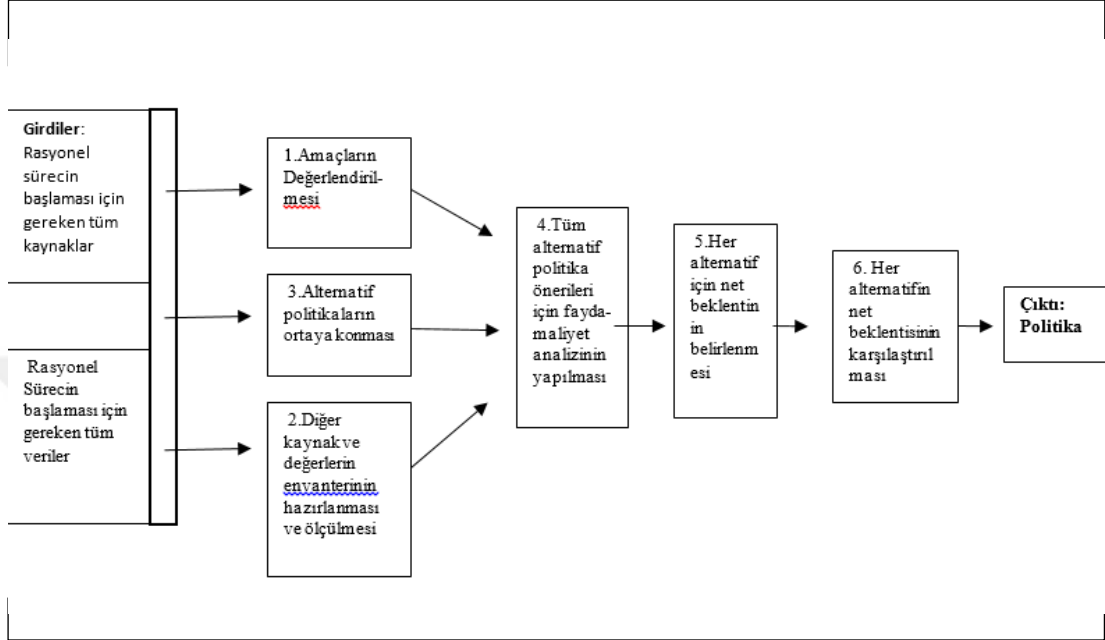
Rasyonel görüşe göre (1) toplumun tamamının birbiri ile çatışmayan, çelişmeyen ve farklı yönlerde gitmeyen ortak bir değer havuzu bulunmaktadır. Toplum oluşturulan grupların nihai noktada bir araya gelebilecekleri bir değerler çatısı oluşturabilecekleri öngörüsü bulunmaktadır. Ayrıca, gerçekleştirilebilecek tüm politika alternatiflerinin (2) olası sonuçlarıyla birlikte hesaplanabileceğini (3 ve 4) varsaymaktadır (Anderson, 2003: 121-122). Karar alma aşamasında ise karar alıcıların bu rasyonel paradigma doğrultusunda karar vereceklerini savunmaktadır. Rasyonel modele göre karar alıcılar politika oluşturmada tüm bilgilere sahip olarak en uygun kararları verebilecek donanımlara sahiptirler. Ayrıca geliştirdikleri politikalar belirli bir toplumsal grubun zararına gibi gözükse de toplumun genel refahı açısından mutlak noktada fayda sağlayacak olanlardır. Fakat bu modele getirilen mesela karar alıcıların kendi çıkarlarını koruyacakları veya politik destek almak için toplum yararına gözükken politikaları öne sürerek seçim faaliyetlerinde bulunacakları, ya da en azından karar

alıcıların topluma dair tüm bilgiler toplansa dahi ki imkânsız görünmektedir, yeterli seviyede uygun olan kararı her zaman alamayacaklarını savunan eleştiriler bulunmaktadır (Anderson, 2003: 20-21, Dye, 2013: 18-19).

Bu görüşe yöneltilecek eleştirileri sıralamak gerekirse (Dye, 2013: 19. Birkland, 2015: 254-255, Anderson, 2003: 122, Kingdon, 2014: 78):

- ✓ Toplum içerisinde yer alan grupların, geliştirilecek politika henüz ortaya konmadan önce bile görüşlerinde farklılıklar ve çelişkiler olacaktır. Amaçlar üzerinde uzlaşma sağlanamaması, sorun tanımlanmış olsa bile, farklı amaçlar dizisinin doğmasına neden olacaktır. Farklı amaçların varlığı da, dolayısıyla hangi politikanın neye göre daha faydalı olduğu sorusunu da değiştirecektir.
- ✓ Fayda ve maliyetler her zaman karşılaştırılmaz veya ölçülüp tartılamaz.
- ✓ Güç elde etme, statüsünü koruma, tekrar seçilme veya para kazanma gibi kaygılar sebebiyle karar alıcılar her zaman sosyal kazanç getiren politikaları tercih etmeyebilirler.
- ✓ Politika yapımcılar, sosyal kazancı en fazla olan politika alternatifini tercih etmek yerine kullanabilecekleri herhangi bir politikayı uygulayarak işlerini devam ettirmeyi tercih edebilirler.
- ✓ Daha önceden alınan politika kararları, şimdiki karar alıcıların sosyal kazancı daha yüksek olan politika alternatiflerine yönelmesini engelleyebilir.
- ✓ Politika alternatiflerinin hepsini toparlayabilmek ve bunları olası sonuçları ile birlikte değerlendirebilmek için gerekli bilgilerin derlenmesi mümkün olmayabilir. En basitinden gerekli bilgiler ya olmayabilir ya da zaman kaygısı nedeniyle yeterince edinilmeyebilir.
- ✓ Politika alternatiflerinin olası kâr ve zararlarının değerlendirilmesi noktasında, sosyal ve teknik bilimler yetersiz kalabilirler.
- ✓ Politika yapımcılar en gelişmiş sayısal verilerle ve tekniklerle çalışsalar dahi sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik değerler çok fazla değişkenle hesaplamaya girdiğinde, en yararlı politikayı üretmek adına yeterli kapasiteye sahip olmayabilirler.
- ✓ Daha önce uygulanmamış politikaların ilk kez uygulanıyor olması riski, beklenmedik sonuçlar doğuracağından ve bu sonuçların olumsuz etkilerinden politika yapımcılar çekindikleri için, daha önce ortaya konmuş politikaları tekraren uygulamak yoluna gidebilirler.

**Tablo 4. Rasyonel Model**



Kaynak: (Dye, 2013: 20)

### 1.3.4. Eklemeli Model

Eklemeli Model, James March ve Herbert Simon'un Rasyonel Model'in eleştirilerinden yola çıkarak ortaya attıkları Sınırlı Rasyonellik Modelinden yola çıkmıştır. Sınırlı Rasyonellik modeline göre insanlar kaynaklar ve yetenekler bakımından "sınırlıdır" ve bu sebeple bu sınırlılıklar içerisinde rasyonel olabilir. Sınırlı zaman, bilgi ve yetenekler çerçevesinde politika yapım sürecinde bir insan ne kadar rasyonel olabilirse o derecede üretilen politikalara rasyonellik sağlayabilir. Bu eleştiriden hareketle Lindblom 1959 da Eklemeli Modeli ortaya atmıştır (Birkland, 2015, 255). Bu modele göre kamu politikası, daha önceki hükümetlerin ürettikleri politikaların değiştirilmesi ile oluşturulmaktadır. Politika paydaşlarının kâr ve zararlarını belirlemek, sorunların tanımlarını ve çözümlerin alternatiflerini oluşturmak, sosyal açıdan bunların karşılıklarını ortaya koyarak karar vermek her zaman politika oluşturucuların imkân buldukları fırsatlar değildir. Bu sebeple genellikle karar alıcılar kendilerinden önce ortaya konmuş benzeri politikaları yeni durumlara göre değiştirip güncelleyerek böylelikle yeniden politika üretim sürecinin maliyetinden ve sancısından kendilerini kurtarmaya çalışırlar. Böylelikle zaman

kısıtlılığında doğacak gecikmelerden, her seferinde toplanması gereken bilginin zorluğundan kurtulmak ve tüm bu süreçlere harcanacak kaynaklardan tasarruf etmek imkânı doğmaktadır (Dye, 2013; 21).

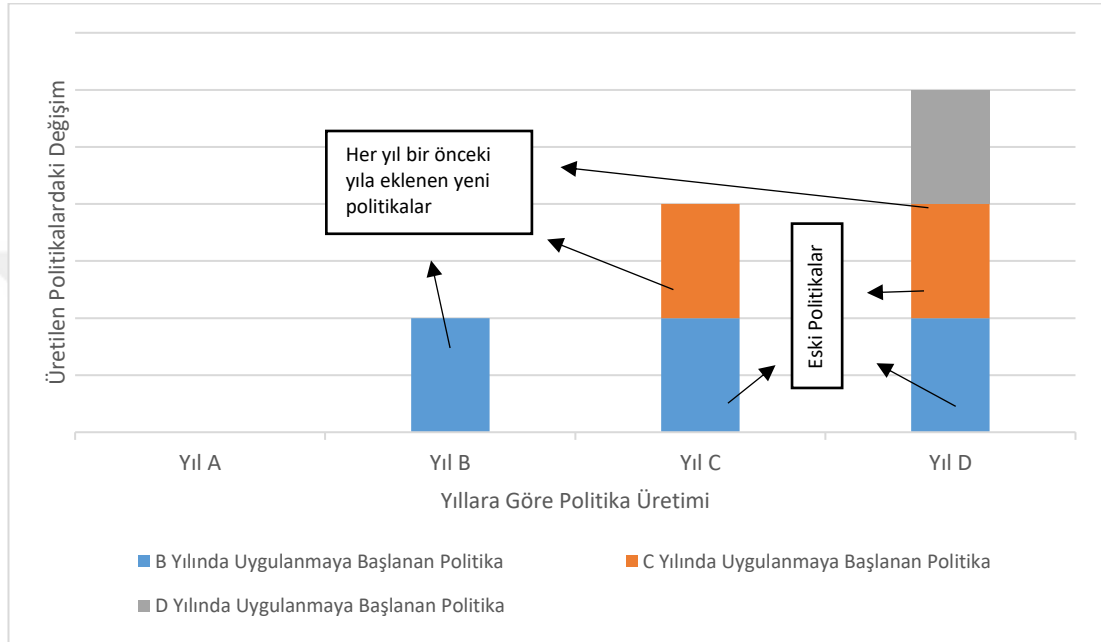
Bu model, politika oluşturma süreçlerinin her seferinde en başından oluşturulmasının çok fazla maliyet içermesi sebebiyle her zaman gerçekleştirilemediğini söylemenin yanında politika kararlarında eski modellere benzer politikaların hayata geçirilmesinin daha pratik ve “politik” sonuçlar doğurduğunu da savunmaktadır. Eski politikaları hayata geçiren hükümetler, bu politikaları en başından formüle ettikleri zamanki halinden daha az itiraz ve direnç görmektedirler. Ayrıca politika değişikliklerinin adım adım yapılması, bir anda yapılacak büyük bir değişikliğe karşı yükselecek itirazların da düşmesine vesile olmaktadır. Değiştirilecek politikaların yavaş bir seyirle değiştirilmesine Kingdon “kiddie-in-the-door” ismini vermektedir (Kingdon, 2014: 79).

Buna karşılık hükümetler çok fazla konservatist olmakla ve değişikliklere kapalı olmakla eleştirilmektedirler ve ayrıca, hükümetlerin geliştirdikleri politika tavırları kriz dönemlerinde ve yeni bir politikayı sıfırdan geliştirmeleri gereken dönemlerde oldukça sıkıntılı zamanlar yaşamaktadır (Anderson, 2003; 124). Diğer bir eleştiri olarak, politika yapıcılarının yeni politikalar ortaya koyduğu zamanlarda modelin bu süreci karşılamadığı yönündedir. Örnek olarak ilkinde hükümetlerin ekonomik krizler ve savaşlar gibi karşılaştıkları acil durumlar karşısında ortaya koydukları politikaları, ikincisine de yenilik içeren teknolojik icatların ve uzayın keşfini ele alabiliriz (Birkland, 2015: 256).

Eklemeli politika yapımına verilebilecek en uygun örnek, ülkelerin parlamentolarında gerçekleştirilen bütçe yapım süreçleridir. Genellikle, bütçeler bir önceki yıllar göz önünde bulundurularak, yeni yılın ihtiyaçları doğrultusunda ufak çaplı ekleme veya çıkarmalarla, artış veya azalışlarla yapılmaktadır. Kamu kurumlarının pek çoğu için de bütçe uygulamaları benzerlik arz etmektedir. Bu tarz bir politika yapımı, çatışmayı azaltacak, istikrarı sağlayacak ve siyasal sistemin kendisini korumasına imkân sağlayacak ortamlar oluşturmaktadır (Dye, 2013: 22). Politika yapıcılar için, politika üretim sürecini geçmiş dönemde uygulanan politikalarla benzer şekilde politikalar üretmek, en akılcısı olabilir. Çünkü geçmişte uygulanan bu politikaların güçlü ve zayıf yönleri bilinmekte, olası sonuçları en azından bir kere uygulanmış olmasından gelen tecrübe ile daha net tahmin

edilebilmektedir. Ayrıca bu politikaların uygulanması ile toplumdaki pay almış pay sahiplerinin de paylarının muhafazası sağlanarak toplumsal zemin de korunmuş olmaktadır. Eklemeli Model, bu sebeplerle çoğulcu demokrasilerin politika yapım süreçlerine daha yakın gözükmektedir:

**Tablo 5: Eklemeli Model**



**Kaynak:** (Anderson, 2003: 123)

### 1.3.5. Grup Modeli

Grup Modeline göre politika toplumdaki farklı grupların birbirileri ile olan etkileşimlerinden meydana gelmektedir. Ortak çıkarlar ve endişeler etrafında birleşen insanlardan oluşan gruplar, hükümetlere bir şekilde baskı uygulayarak hükümetlerin politika oluşturmalarına neden olurlar. Bireyler, çıkarlarını korumak veya çıkarlarının peşinde olmak için bir araya geldiklerinde politik sistem üzerinde, kendi başlarına olduklarından çok daha fazla etkiye sahip olurlar (Anderson, 2003: 16). Bireylerin istek ve şikâyetlerini sisteme iletmede ancak gruplar yoluyla oluşturulmuş köprüler işlev görmektedir. Politik sistemin gruplar arasından yükselen mücadele kaynağını kontrol etmek üzere Dye'in belirttiği 4 görevi bulunmaktadır: (1) grup mücadelesinde oyunun kurallarını koymak, (2) anlaşmaları düzenlemek ve çıkarları dengelemek, (3) anlaşmaları kamu politikaları olarak yasallaştırmak, (4) yasalaşan anlaşmaları

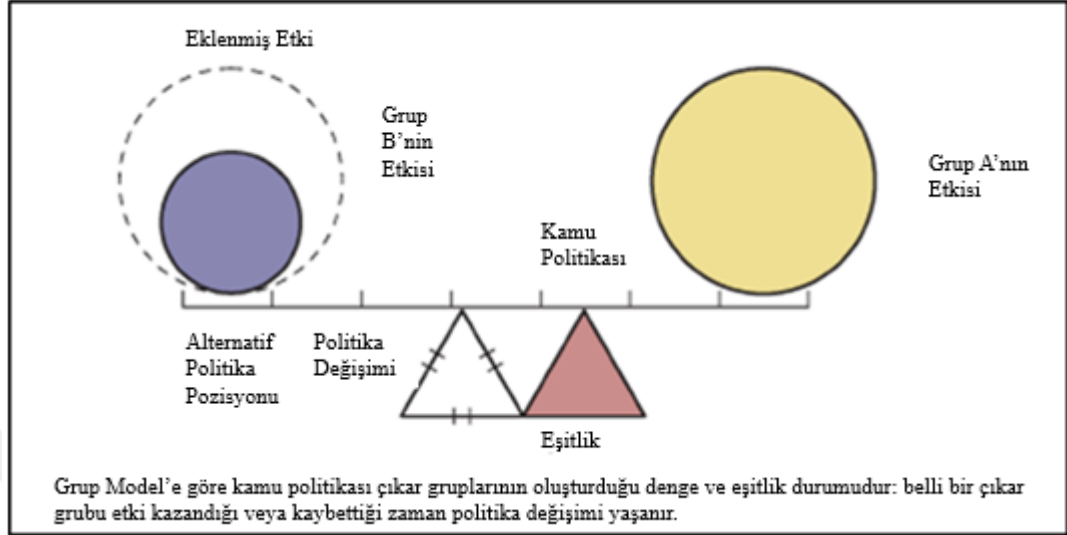
zorlayıcı kurallar halinde uygulamak (2013: 22). Bu modele göre politika ve politika değişiklikleri, tabloda görüldüğü üzere, çıkar ve baskı gruplarının kendi aralarında ve hükümet ile olan ilişkilerinde kurdukları dengede (equilibrium) saklıdır. Bu dengenin ağırlık merkezi yani eşitlik noktası, bir grubun terazinin diğer kefesinde bulunan bir başka grubun ağırlık dengesini bozmasıyla değişiklik gösterebilmektedir. Politikalar da bu sebeple, ağırlığı artan grubun etkisi altında ve o grubun görüşüne yakınlık gösterecek şekilde değişmektedir.

Yalnız, her ne kadar politik sistemin tamamı bu gruplar arasında yaşanan çekişmeden doğar, deniyor olsa da, güçlü ve zayıf her grubun sistem içerisinde kendisine ait özgül bir ağırlığı bulunmakta; bu ağırlık sebebiyle politika yapımını etkilediği düşünülmektedir. Bunun yanında bazı gruplar, kendi istek ve dileklerini hükümet mekanizmasına iletmede ekonomik güçleri, sayıları, organizasyon şemaları ve liderlik özellikleri gibi farklı pek çok etkene göre sistem içerisinde diğer gruplardan daha avantajlı halde olabilirler. Hükümetlerin geliştirdikleri politikalar da bu güç dengesinin hangi grup lehine doğru değiştiğini gösterir biçimde ve o grubun çıkarlarını gözetir şekilde değişiklik gösterecektir. Fakat tüm bu değişimin yaşanması için gerekli olan en önemli husus, politik sistemin toplumdaki grupların kendilerine ulaşımını ne kadar kolaylaştırdığı ve önemseydiği konusudur (Anderson, 2003: 16-17).

Belirtmek gerekir ki, Grup Modeli her tür politik sistemde üretilen politikaları ve politika süreçlerini açıklamamaktadır. Zira bu modelde grupların oluşturulması bireylerin inisiyatifine bırakılmakta, yani birey odaklı bir toplumdan bahsedilmektedir. Ayrıca grupların sosyal olarak örgütlenmekten ötede politik kurumlarla etkileşim temelinde bir ilişki kurması da öngörülmektedir. Yani bireylerin kendi başlarına gruplar oluşturamadıkları totaliter rejimler veya grupların politik sistemleri etkilemesine izin verilmediği diktatörlükler gibi baskıcı rejimlerde üretilen politikalar, bu modelle açıklanamamaktadır. Ek olarak, bireylerin herhangi bir baskı altında kalmasa bile kendi başlarına örgütlenerek hükümetleri etkilemeye çalışacaklarını varsaymak, her toplumun kendine has olarak sahip olduğu politik ve sosyal kültürü görmezden gelmek anlamına gelecektir. Eğer toplumu oluşturan bireylerin gruplar halinde birbirleri ile çatışarak veya uzlaşarak politika oluşturmaları, o toplum tarafından siyaseti etkileme yollarından birisi olarak görülmüyorsa, bu tür toplumlarda politikanın nasıl geliştirildiğine dair bir boşluk ortaya çıkmaktadır. Siyasal sistemin grupların politika yapıcılara ulaşması, kendi seslerini

dillendirebilmesi, özgürce örgütlenebilmesi, politika yapıcıların grupları dinlemeye açık olması gerekmektedir (Anderson, 2003: 16).

**Tablo 6. Grup Modeli**



**Kaynak:** (Dye, 2013: 23)

### **I.3.6. Elit Modeli**

Elit Model, pluralizm karşısında siyasetin iyi eğitilmiş, yüksek gelirli ve güçlü seçkinler tarafından idare edildiğini savunan Elit Teori'nin kamu politikasına uygulanması ile ulaşılmaktadır (Birkland, 2015: 169-170). Bu modele göre kamu politikası yönetici elitlerin yani devletin karar alıcı mekanizmalarını oluşturan kişilerin kararları politika oluşturmadaki en etkili faktördür. Bu modelde politikalar oluşturulurken genellikle eksik ve yanlış bilgilendirilen halkın politika oluşturanları etkilemesi görüşünden ziyade politika oluşturan kesimlerin halkın görüşlerini şekillendirmesi ön plana çıkmaktadır (Anderson, 2003: 18). Başka bir ifadeyle, kamu politikası kitleler veya gruplar tarafından oluşturulan etki ve baskılarla üretilmemektedir. Bunun yerine politikalar, elitlerin aldıkları kararları kitlelere iletmesi ve kitleleri etkilemesi ile ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple kamu politikaları da halkın görüş, istek, dilek, şikâyet ve çıkarlarını yansıtmaktan öte elitlerin kendi tercihlerini yansıtmaktadır.

Dye'a göre (2013; 24) Elit Model, şu özelliklerden oluşur:

- ✓ Toplum gücü elinde bulunduran azınlık ve bundan mahrum olan çoğunluktan oluşur. Sadece çok küçük bir azınlık toplumun değerlerini

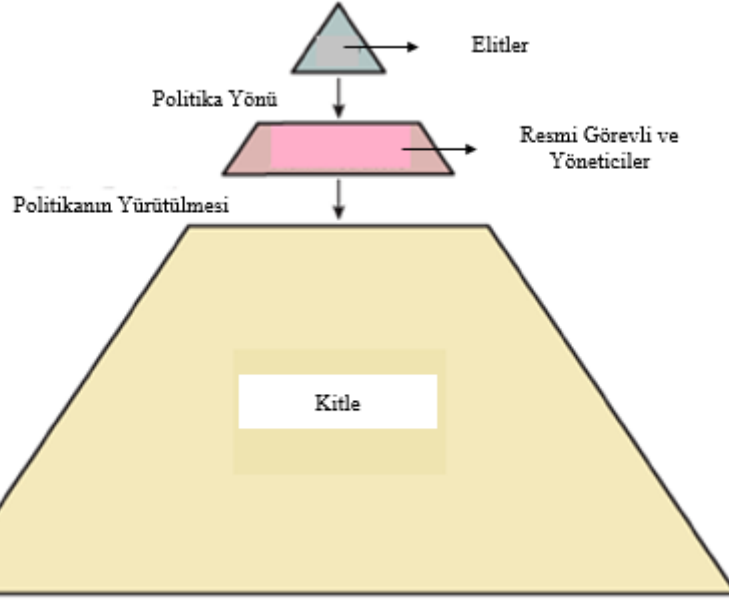
şekillendirme ayrıcalığına sahiptir ve toplum kamu politikalarının belirlenmesinde etkili/etkin değildir.

- ✓ Yöneten azınlık toplumun tipik özelliklerini taşımak yerine sosyoekonomik olarak üst sınıflar arasından çıkmışlardır.
- ✓ Seçkin sınıftan olmayanların seçkinler arasına dâhil olma süreci, istikrarı sağlamak ve devrimden kaçınmak için sürekli ama yavaştır. Sadece temel seçkin olma şartlarını sağlayanlar hükümet çevrelerine dâhil edilirler.
- ✓ Elitler sosyal sistemin temel değerleri ve sistemin korunması üzerinde ortak uzlaşmaya sahiptir.
- ✓ Kamu politikası toplumun isteklerini yansıtmaktan çok elitlerin yaygın değerlerini taşırlar. Politikalardaki değişiklikler eklemeli model üzere gerçekleşir.
- ✓ Toplumun elitleri etkilemesi yerine elitlerin toplumu etkilediği görülür.

Bu sınırlılıklara rağmen teoriye göre politika değişiklikleri, elitlerin kendi üzerlerine kurulu sistemi korumak istediklerinde ve kendilerine karşı bir tehdit hissettiklerinde ancak gerçekleştiğini söylemektedir. Bununla birlikte, elitlerin kendi değerlerini savunuyor olmaları toplumun değerlerine rağmen veya bunlara karşı politikalar geliştirecekleri anlamına da gelmemektedir. Zira elitlerin değer yargıları toplumun huzur ve birliğini, demokratik değer ve sosyal refahını gözetmek üzerine kurulmuş olabilmektedir (Anderson, 2003; 18).



**Tablo 7. Elit Model**



Kamu politikaları, Elit Modele göre kitlelerin baskısıyla aşağıdan yukarı değil, fakat yukarıdan aşağıya elitlerin tercihleri, değerleri ve çıkarları doğrultusunda gelişmektedir.

**Kaynak:** (Dye, 2013: 24)

### **1.3.7. Kamu Tercih Modeli**

Kamu Tercih Modeli ekonominin piyasa temelli açıklamalarını politika alanına taşıyarak toplumun yönetimden talep ettiği ihtiyaç ve isteklerini bu şekilde açıklamaya çalışmıştır (Birkland, 2015: 302). Daha açık bir ifadeyle, insanın kendi çıkarını savunacak kadar rasyonel hareket edeceğini savunan ve bu sebeple serbest piyasa ekonomisini öngören iktisadi görüşün, siyasete yansması bireylerin piyasaya eş tutulabilecek sosyal alanda kendi çıkarlarını koruyabilecek şekilde hareket edebileceğini ifade etmektedir. İktisadi açıdan ekonomide (homo economicus), siyasal açıdan toplum düzeninde (homo politicus) rasyonel olan birey, kendi çıkarını, kendisi gibi düşünen bireylerle birlikte ortaya yeknesak bir kamu çıkarı koyacak şekilde mahir sayılmaktadır (Dye, 2013: 25). Bu ifadelerin altında yatan görüş, insanların kendi çıkarlarının peşinde bireyler olmasının, onların başka insanlarla bir araya gelmesinin önünde engel olmadığından hareket eder. Yani insanlar salt kendi çıkarlarını savunmak yerine, diğer insanlarla işbirliğine giderek topluca ortak çıkarlarının peşinde koşmayı tercih ederler. Böylelikle de elde edecekleri çıkar payı artacaktır. Bunun en büyük örneği insan toplulukları arasında gelişen ticaret ilişkileridir. Bundan hareketle, ticaret yapan insanlar örneğinde olduğu gibi, sosyal anlamda da insanlar bir araya gelerek kamusal çıkarlarının peşinde ortak hareket edeceklerdir. Herkesin ortak

çıkarlar için hareket etmesi, yani kamu çıkarı için, herkesin kendi başına kendi çıkarının peşinde koşarak elde edeceği getiriden daha fazlasını vaat etmektedir, savunusu bulunmaktadır. Bu çıkarlar, liberal düşüncenin kökenlerini oluşturan hayat, özgürlük ve mülkün korunmasıdır. Dolayısıyla kamu çıkarı etrafında birleşen insan toplulukları, hükümet ve devletlerle fiktif bir sözleşme yaptıkları varsayılan kitlelerdir ve bu model de toplum sözleşmecileri tarafından ileri sürülmektedir. Özetle böylelikle politikanın tüm aktörleri, bireylerden siyasi partilere kadar, politika içinde de ekonomik hayatta yaptıkları gibi çıkarlarını en yüksek şekilde temin etmeye çalışırlar. Hatta bu çıkar takibi öyle bir hal almıştır ki, ortak halde hareket ettikleri durumlarda dahi bireyler kendi çıkarlarının peşinde motive olmuşlardır (Anderson, 2003: 20-21).

Bu modele göre hükümetler serbest piyasanın baş edemediği durumlara çözüm getirmekle görevlidirler. Zira hükümetlerin ortaya çıkma durumları da halkla kurdukları sosyal sözleşmelere bağlıdır. Hükümetler öncelikle kamu hizmetlerini üstlenmelidirler, çünkü bu hizmetleri sunmak girişimciler için hem pahalıdır hem de halkın tamamına sunulması gereken hayatiyettir. Bununla birlikte hükümetlerin toplum refahı ve sağlığını tehlikeye sokacak dışallıkların engellenmesinde görev alması da beklenmektedir. Mesela dış tehditlerden korunmak, bireylerin tek başlarına hem masraf olarak karşılamayacakları külfettir, hem de fiziki olarak imkânsızdır. Bir birey tarafından bir kez gerçekleştirildiği düşünülse bile bu getiriden sadece kendisi değil, toplumun tamamı faydalanacaktır. Devletten beklenen, tek bir birey için edinilmesi imkânsız veya aşırı masraflı hizmetleri üstlenmesi, bunun yanında bir kez gerçekleştirildiğinde toplumun büyük bir kısmı için fayda sağlayan hizmetleri de gerçekleştirmesidir.

Kamu Tercih Modeli siyasal partilerin seçim ve görev dönemlerinde neden açık birer politika ajandalarına sahip olmadıklarına bir açıklama getirmektedir. Partilerin seçimleri kazanmak için politika geliştirdikleri, politika geliştirmek için seçim kazanmadıklarına vurgu yapılmaktadır; yani partiler seçmenler tarafından kendilerine en çok oyu getirecek politikanın peşinde olmakta, bunu tercih etmektedirler (Dye, 2013: 25-27).

### **1.3.8. Oyun Teorisi Modeli**

Oyun Teorisi diğer modellere benzer şekilde, iktisadi açıdan insanların karar verme durumlarını irdelemek üzere geliştirilmiş olmasına rağmen, kamu politikasında

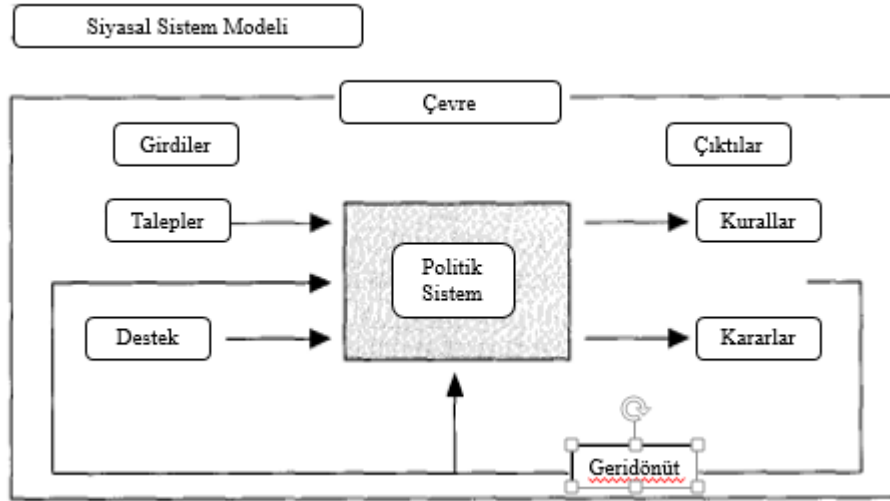
politika yapıcı ve karar alıcı mekanizmaları açıklamak amacıyla da yorumlanmaktadır. Oyun Teorisi, basit anlamda iki veya daha fazla rasyonel karar alıcının, birinin kararının diğerinin kararını, karşılaştığı durumları ve sonuçları değiştirdiği durumları ifade etmek için kullanılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, karar alıcıların ulaşmak istedikleri en iyi sonuçlar, diğer karar alıcıların ulaşmak istedikleri “en iyilere” bağlı olarak sürekli değişmektedir (Dye, 2013: 27). Bu sebeple bireylerin grup içerisinde karar alırken kendi çıkarlarının yanında diğer grup üyelerinin de kararlarına ve çıkarlarına uygun, tüm kesimlerin çıkarlarını maksimize edecek şekilde “en iyi” sonuca ulaşmayı amaçladıkları söylenebilir.

### **1.3.9. Siyasal Sistem Teorisi**

Kamu politikası, siyasal sistemlerin çevrelerinden kendilerine iletilen talepleri cevaplama yolu olarak da sayılabilmektedir. Politik sistem ise bir toplumda otoriter bir şekilde birbiriyle bağıntılı ve tanımlanabilir, toplumu oluşturan değerleri tanımlayan sosyal kurumlardan ve aktivitelerden oluşmaktadır. Bu tanımlamanın dışında kalan tüm “çevre”, siyasal sistemin çevresi olarak görülmektedir. Bu çevre, siyasal sisteme katkıda veya etkide bulunabilecek sosyal, ekonomik veya biyolojik sistemlerin kompozisyonundan oluşur. Siyasal sistem, çevresinden kendisine talepler ve istekler toplar. Bunun yanında çevresinden destek de sağlamaktadır. Bu talepler bireyler ve gruplardan gelen, kendi çıkarlarını gözetmeyi amaçlayan isteklerden oluşmaktadır. Destek ise gerçekleştirilen seçimlerle, verilen vergilerle ve halkın hukuk kurallarına uyması ile sağlanır. Halkın istekleri ile işlemeye başlayan siyasal sistem, talepleri değerlendirerek çıktılar oluşturur. Bunlar devletin iş ve işlemleridir; yani politikaları da içermektedir. Kamu politikaları ile çevresine tekrar çıktılar bırakan siyasal sistem, çevresinde değişiklikler meydana getirecektir. Çevre, bu değişikliklere tepki vererek, sisteme geri bildirimler iletecek ve kamu politikası döngüsünü devam ettirecektir.

Sistem Teorisi, çok fazla genel ve basite kaçan açıklamalarıyla kamu politikası sürecini yeterince detaylı irdelememle eleştirilmektedir. Nasıl karar alındığı, hangi faktörlerin etken olduğu, politikanın “sistem” içerisinde nasıl geliştirildiği gibi sorulara karşılık cevap verememektedir (Üstüner, 2003: 54-55). Hatta siyasal mekanizma dahi, bir girdi çıktı sürecinin işlendiği bir mevkide değerlendirilmektedir (Anderson, 2003: 15).

**Tablo 8. Siyasal Sistem Teorisi**



**Kaynak:** (Anderson, 2003: 15)

#### **1.4. KAMU POLİTİKASI AKTÖRLERİ**

Kamu politikası ister bireyler, ister kurumlar, ister toplumlar içerisinde; isterse bunlar arasındaki ilişkiler açısından kaynaklanır olsun, nihayetinde bir sürecin sonucunda oluşmaktadır. Bu süreç, oluşturulmasından uygulanmasına kadar içerdiği birçok aşamada farklı aktörlerin müdahalesine maruz kalmaktadır. Bu aktörlerden bazıları bu politikaları oluştururken diğerleri ise bu politikaları etkileme veya uygulama noktasında sürece dâhil olurlar. Bu aktörleri sınıflandırmak, hem kamu politikasının ne olduğuna dair sahip olunan fikirlerin daha oturaklı halde zihinde yer etmesini sağlayacak, hem de politika sürecini daha anlaşılır hale getirecektir.

Politika aktörlerini tasnife tabii tutarken, kaynaklandıkları alanlara göre tanımlamada bulunmak en kolayı gibi gözükmektedir. Birkland bu tasnifi ortaya koyarken resmi ve gayri resmî aktörler olarak sıralamakta (Birkland, 2015: 93); buna ek olarak uluslararası aktörleri de sürece dâhil eden çalışmalar (Yıldız ve Sobacı, 2013; Eren, 2014: 266-275) bulunmaktadır. Bunlara göre resmi aktörler Yasama, Yürütme ve Yargı iken gayri resmi aktörler arasında vatandaşlar, çıkar grupları, siyasi partiler, sivil toplum örgütleri, düşünce ve araştırma kuruluşları ve medya sayılmakta; IMF, AB, Dünya Bankası gibi uluslararası ve ulus ötesi kuruluşlar da uluslararası aktörler olarak sıralanmaktadır.

##### **1.4.1. Resmi Aktörler**

Resmi aktörler özetle kamu politikası sürecinde devlet içinde bulunan

kurumlara atıfta bulunur. Ancak kaynaklarını asıl anayasada belirtilen yasal otorite kullanma gücünden alırlar. Kuvvetler ayrılığı prensibince sıralanabilecek aktörler kendilerine bağlı yapılarıyla birlikte yasama, yürütme ve yargıdır.

#### **1.4.1.1. Yasama – Parlamento**

Parlamentolar halk temsilinin siyaset arenasında gözüktüğü en önemli yapıdır. Toplumsal sorunların çözümünde parlamentonun mutlaka rol alması gerektiği fikri, yani toplumsal sorunlara çözüm bulmanın süreci olarak kamu politikası üretmede yasamanın bulunmasına önem veren düşünceler, halkın egemenliğini halk adına elinde tutan bir kurumun süreçteki vazgeçilmezliğine vurguda bulunmaktadır (Birkland, 2015: 94). Bu durum bir yerde parlamentoların halkın fikir ve düşüncelerinin tartışılarak karara bağlandığı, sorunlarına uzun ve kısa vadede çözümler arandığı; toplumda yer alan farklı kesimlerin temsilinin sağlanmasına öncülük ettiği, fikirlerin dillendirildiği ve çatışmaların uzlaşma noktası bulunduğu bir siyaset alanı olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak yasama meclisi, kamu politikası içerisindeki asıl gerçek önemini “kanun yapıcı olarak politika ve programların veya ilgili politika çerçevesinde yürütülecek projelerin yasal çerçevesini ortaya koymasından ve meşruiyet zeminini tesis etmesinden” (Yıldız ve Sobacı, 2013: 20) almaktadır. Parlamentonun sistem içerisindeki işlevi, bir anlamda diğer aktörlerin de kurallarına uyacağı bir oyun belirlemektir, şeklinde ifade edilebilir. Zira bundan sonra sıralanacak bir diğer aktör, yürütme bile yasamanın ortaya koyduğu kurallar çerçevesinde politika “uygulamak” mecburiyetindedir.

Demokratik siyasal sistemlerde hükümetlerin yasama içerisinde çıktığı veya çıkmadığı hükümet etme mekanizmalarıyla karşılaşmak mümkündür. Fakat iki durum için de söylemek gerekirse hükümetlerin uygulamak istedikleri politikaları hayata geçirebilmeleri için parlamentoların onaylarına ihtiyaçları vardır. Hükümetler, iktidar gücünü ellerine alandan önce bir seçim sürecine girdikleri için yönetimde buldukları süre boyunca kanunlaştırmak isteyecekleri genel politikaları kestirmek pek de zor olmayacaktır. Bu politikaların seçim ajandalarında ve seçim dönemlerinde ifade edilmemiş olması da, bir konunun politika olarak kanunlaşamayacağı anlamına gelmemektedir. Hükümetler, her hâlükârda gerçekleştirmek istedikleri politikalara kanunlar aracılığıyla ancak hayat verebilirler ve bunun için de parlamentoların yasama güçlerine ihtiyaç duyarlar. Bu ihtiyaç bir anlamda kendiliğinden bir denetim mekanizmasını da beraberinde getirecektir. Mesela ülke gündemini işgal eden bir konu

hakkında hükümetlerin çıkarmak istedikleri kanunlar, parlamento önüne teklif veya tasarı olarak getirildiğinde kamuoyunun bundan bilgilendiği varsayılmaktadır. Üstelik buna ek olarak parlamentonun ve yargı organlarının hakkında kanun çıkarılamayacak anayasal kısıtlılıklara sahip konular üzerinde hükümetleri denetlemeleri ve kontrol etmelerini de sağlamaktadır (Birkland, 2015: 96).

#### **1.4.1.2. Yürütme – Bürokrasi**

Yürütme dendiğinde, ilk olarak akla gelen aktörlerin devlet başkanı, başkan veya başbakanlar; bunların yakın kadrolarının ve görevlilerinin olduğu düşünülür (Kingdon, 2014: 21). Aslında bunların yanı sıra bürokrasi kadrolarını, bakanlıkları ve bir bütün olarak kamu hizmetini de sayılmaktadır. Devlet yönetim mekanizmasını ve bürokrasiyi işgal eden personelin, devlet başkanından üst düzey yetkililere kadar bu başlık altında değerlendirilmesi mümkündür. Sayılan bu personelin kamu politikalarının oluşturulması sürecinde oldukça etkili olduklarını söylemek gerekir; İngiltere’de bir caddenin adı olan Whitehall’un ve bu caddenin bulunduğu Westminster semtinin Birleşik Krallık merkez bürokrasisini temsilen kullanılması, Amerika’da devlet başkanının konutu olan Beyaz Saray’ın ve Türkiye’de bir semt ismi olan Çankaya’nın isimlerinin devletin merkez bürokrasisine atfedilen isimler olmaları önemlidir. Zira yürütme mekanizmasının devletin işler eli olarak düşünüldüğünde kimler tarafından yürütüldüğü oldukça önem kazanmaktadır. Ayrıca bu kimselerin siyasete ve ülke yönetimine, dolayısıyla da kamu politikalarının oluşumuna ve üretimine katkıları ve etkileri oldukça fazladır.

Bundan ayrı olarak, yürütmenin başı olarak başkanların, kamu politikası göz önüne alındığında sayılan bu diğer aktörlere nazaran ülkeden ülkeye değişen bazı avantajları bulunmaktadır. Bunlardan ilki genel ifadeyle veto yetkisi olarak adlandırılmaktadır. Başkan’ın yasamanın ortaya koyduğu politika önerilerini veto etme yetkisi pek çok ülkede devlet liderine tanınmıştır. Devlet liderlerinin de bu yetkilerini zaman zaman kullandıklarını görmek, bu kurumun halen geçerliliğini koruduğunu göstermektedir. Dengeleyici bir unsur olarak aslında yasama organının veto ettiği politika önerilerini tekrar yasalaştırmak gibi bir hakkı vardır. Fakat yasama içerisinde veto edilen kararlara karşı yasama sürecini tekrar işletmek parti baskısı, çıkar çatışmaları, siyasal kaygılar ya da sırf yeniden seçilebilmek gibi endişeler taşıyan temsilciler sebebiyle daima zorluklar içermektedir (Birkland, 2015: 106).

İkinci olarak yürütme organizasyon açısından da avantajlara sahiptir. Bu avantaj hem yürütmenin tek bir elden idare ediliyor olması ve üstelik devlet liderine idare ve siyaset meselelerinde yardımcı olacak kurulu bürokratik yapıdan kendisine ait kadroların bulunmasından ileri gelmektedir (Birkland, 2015: 106-107). Parlamentolar ise buna karşın çok az durumda buna benzer bir birliktelik içerisinde çalışabilirler. Eleştirel olarak devlet başkanının yürütmenin başı olarak sonuçta kendisine bağlı bulunan kurumsal yapılardan, bürokratlardan ve çalışanlardan apayrı, hepsini kontrol edebilir ve denetleyebilir bir şekilde çalışamayacağı savunusu yapılabilir. Yani devlet başkanlarının, aldığı kararlar ve uygulayacağı politikalar konusunda alanında uzman bürokratlara ve devlet personeline bir nevi bağımlı olduğunu söylemek pek de yanlış olmayacaktır (Göküş, 2000: 36-37).

Sayılabilecek üçüncü avantaj ise devlet başkanının yasama veya yürütme içerisinde bulunan diğer aktörlerden daha fazla medya ve kamu desteği cezbetmesidir. Bu popüler ilgi bir taraftan alınan politikaya dair kararların yüksek şekilde medya aracılığıyla kamuoyunda tartışılması sonucunu doğurmakta; üstelik politikalara meşruiyet kazandırdığı bile savunulmakta, diğer taraftan bir anlamda kararlara etki etmektedir (Birkland, 2015: 107). Yürütme erkini yöneten liderlerin diğer erklerin de liderliğini üstlendiği, hatta devletin ve halkın uluslararası ve ulusal alanlarda temsiliyetini üzerine aldığı genel kanı olarak kabul görmektedir. Bu güç, politikaların belirlenmesi, uygulanması ve halk tarafından kabul edilip kanıksanması gibi noktalarda (Akdoğan, 2015: 94-95) politika sürecine etkide bulunmaktadır.

Bir diğer avantaj, diğerleri arasında önemi yadsınamayacak bir konu olarak yürütmenin neredeyse her zaman diğer aktörlere nazaran daha fazla bilgiye ulaşabiliyor olmasıdır. Özellikle bunun kamuya dair sorunlar ve ihtiyaçlar konusuyla ilgili olması politika sürecinde yürütmenin payesini artırmaktadır (Birkland, 2015: 107). Yani yürütme, diğer aktörlere göre daha çok halkın talep ve isteklerini toplamakta, ortaya çıkan ihtiyaçları daha çabuk görmekte ve giderilmesi noktasında daha hızlı davranmaktadır. Aslında, devlet yapılanması içerisinde yürütmenin gerçekleştirilmesi gereken işlerin doğasında da bu yatmaktadır, diyebiliriz. Halkın görüş, istek ve taleplerini toplayarak devlet sistemine ileten aracı unsur olması bakımından yürütme, buradan edindiği bilgiler bakımından diğer aktörlere göre politika oluşturma bakımından oldukça etkili bir pozisyona ulaşmaktadır.

Kingdon, Amerika için yürüttüğü araştırmasında başkanlık benzeri politik ve

popüler devlet liderlerinin politika belirlemekten geri kalamayacaklarını, hatta politika belirlemeye çalışacaklarını söylemektedir. Fakat hemen eklemektedir ki siyasetçi yürütme liderleri bir süre sonra politika üretmekten çok üretilen politikaların gündemde kalmasına ve gündemi belirlemesine (agenda setting) yönelmektedirler (Kingdon, 2014: 3, 16-18). Siyasetçi yürütme liderlerinin görevine ilişkin bir diğer vurgu “*halkın görüşlerini ve hatta halkı yönetilebilir bir politika ajandasına tabii kılmaktır*”, (Paul Light’tan akt. Birkland, 2015: 108) diyerek Birkland tarafından yapılmaktadır ve eklenmektedir: “*Başkanların kriz dönemlerindeki yönetim öncelikleri yeniden seçilmektir, ajanda programına bağlı kalmak değil*”. Dolayısıyla buna benzer dönemlerde yürütmenin politika açısından işlevi politika üretimini en başından gerçekleştirmek yerine var olan politikaları düzenlemekten öte geçememektedir.

#### **1.4.1.3 Yargı**

Kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği yargının ayrı bir güç olarak sayılmasının yanında güçler arasındaki denetleme ve kontrol işlemlerinde de ciddi pay sahibi olduğu bilinmektedir. Pek çok modern devlette yargı erki, yasama ve yürütmenin gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerde denetim yoluyla etkili olmaktadır. Bu denetim, mesela yürütmenin gerçekleştirmek istediği bir politika teklifini yasama önüne kanun tasarısı olarak sunmasında dahi etkilidir. Bu tasarı, eğer ki ülkenin şartlarına göre yasalara aykırı bir içerikte veya şekilde çıkarılmışsa, bu politika teklifinin sağ doğduğundan bahsetmek imkânsızdır. Çünkü yargının burada kamu politikası yapım sürecine etkisi bir aktör olarak bu politika tasarısının iptali noktasında olacaktır.

Bunun yanında yargı kurumlarının kanun tekliflerini yasaya aykırı bulmak gibi sebeplerle iptal etmesinin dışında aynı zamanda politika tekliflerinin değişmesine de katkı sağladığı söylenebilir. Yani yürütme tarafından yasamaya sunulan tasarıların hukuka uygun olması gerektiği gerçeği, politikaların şekillenmesinde oldukça etkilidir. Yürütme, tasarılarını parlamentolara sunarken yasalarda uygun görülen yollara ve içeriğe uyarak politika tekliflerinde sunmak zorunda kalmaktadırlar, ki bu durumu hukuk devleti anlayışı ile doğrudan ilintilemek mümkündür.

Alexander Hamilton *Federalist* (2001: 78) kitabında bahsettiği üzere yargının asıl gücü kanunların yorumlanmasında saklı olabilir, diyerek yorumlamaktadır. Yargının kanunlarda son sözü söyleyen erk olarak diğerlerinden daha öne çıktığını



söylemenin yanında, diğer güçler gibi, mesela yürütmenin kolluk gücüne sahip olması gibi, dezavantajları da olduğunu belirtmek gerekir. Böylece yargı gücünü de kanunları yorumlama güçlerini ellerinde tuttukları için bir kamu politikası aktörü olarak sayabiliriz. Woodrow Wilson'ın öne sürdüğü gibi yargının tarafsız ve bağımsız kimliği, bunların kamu politikası oluşturma sürecinde sayılan aktörlerden biri olarak addedilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Savunulduğu üzere yargı, sadece siyaset mercilerinin ortaya koyduğu politikaların uygulanmasını takiple görevli değildir. Bunun yanında bu politikaların formüle edildiği basamaklara da etki etmektedir. Yani pratikte yargı, aldığı kararlar ile ülke siyasetinden politik gündeme kadar pek çok alanda politika yapım sürecine doğrudan veya dolaylı olarak etki etmektedir (Birkland, 2015: 121).

#### **1.4.2. Gayrı Resmi Aktörler**

Kamu politikasını oluşturan aktörlerin resmi olanlarına değindikten sonra, gayrı resmi olan aktörlerden de sırasıyla bahsetmek gerekmektedir. Bu iki sınıf aktör arasındaki ayrım, resmi aktörlerin görev ve yetkilerinin, politika oluşturmadaki pozisyonlarının tamamıyla yasalarca resmîyet altına alınmasına karşın diğer sınıfta bulunanların bu derece yasalarla bağlanmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca bu iki sınıfın üyeleri, birincisinde bulunanların herhangi birinde gerçekleştirilecek değişikliklerin kamu yönetim sisteminin tamamına yapacağı etkilerin muazzam derecede olmasıyla da birbirinden ayrılmaktadır. Basit bir ayrım olarak, gayrı resmi aktörlerin temelinde bireylerin yer aldığı devlet dışı organizasyonlar şeklinde tanımlanması faydalı olacaktır. Bu başlık altında gayrı resmi aktörler olarak bireyler veya vatandaşlar, çıkar ve baskı grupları, toplumsal hareketler ve sosyal mobilizasyon, siyasi partiler, düşünce kuruluşları ve diğer araştırma örgütleri ve medyadan bahsedilecektir.

##### **1.4.2.1. Bireyler**

Bireylerin kamu politikasına katılımları ilk olarak tahmin edileceği üzere demokratik ülkelerde dönem dönem gerçekleştirilen seçimlerdir. Seçimler yoluyla bireyler, dolayısıyla halk, görüşlerini ve politika önerilerini kendilerine açıklayan parti ve gruplara oy atarak kendi fikirlerinin yönetimde temsil edilmesini sağlarlar. Ayrıca halkın görüş, istek ve taleplerini toparlayan bu grupların da halkı ve bireyleri politikalarının merkezlerine yerleştiren bir zihniyetle harekete geçtikleri söylenebilir.

Böylelikle bireylerin görüşlerinin sisteme aktarılabilmesi mümkün olmaktadır (Birkland, 2015: 131). Fakat yine de seçimlerin tek başına halkı oluşturan bireylerin tamamının fikirlerini yansıttığını söylemek imkânsızdır. Zira seçimlerde görüşünü ifade eden kitleler, kendi fikirlerini tamamen savunan görüşlere oy vermiş olsalar bile sonuçta ortaya çıkan sonuçlar sadece seçime katılım sağlayan halk kitlelerinin fikirleri olmak sınırlılığına sahip olacaktır. Seçime katılmayan halk kesiminin neyi ne şekilde düşündüğünü veya hangi politikayı desteklediğini kestirebilmek seçim sonuçlarını tahlil ederek bulunabilecek bir analiz olmayacaktır.

Fakat yine de bireylerin kendi fikirlerini sisteme iletebilmeleri için ellerinde bulunan tek geçerli yol seçimler değildir. Ayrıca kamu politikalarının sadece tüm ülkeyi ilgilendiren konularla sınırlı olmasını gerektiren bir kapsamdan da bahsetmemek gerekir. Mesela bir okulun yönetimini ortaya koyacakları faaliyetler bakımından etkileyen bir öğrenci velisinin davranışlarını da politikaya katkı sunan aktörler arasında saymak mümkündür. Bireylerin en az bedel ile en fazla getiriye elde etmek arayışında oldukları ekonomik ve siyasal sistem içerisinde, hâlihazırda ortada bulunan belli miktardaki çıkarları elde etmek adına diğer bireylerle mücadeleye girecekleri savunulmaktadır. Bu düşünceye göre bireylerin, çıkarları elde etmek adına ikna edecekleri veya muhatap olacakları sistemin hükümet mekanizması olduğu düşünülürse, bu mücadelede hükümetin ortaya çıkaracağı politikaları etkileyerek getirilerin garanti altına alınması sağlanmalıdır, (Birkland, 2015: 133) diyebiliriz. Bu sebeple bireylerin, çıkarlarını savunmak veya en azından şikâyetlerini sisteme iletebilmek adına ya bireyler olarak, ya da mobilize olup kitlesel olarak politikaya etki etmek arzusunda oldukları söylenebilir. Kitlesel olarak siyasete etki etmek peşinde olan birey topluluklarına ise farklı isimlerle hitap edilmektedir, ki bunlardan ilki bahsedilebilecek bir diğer konu olarak çıkar ve baskı gruplarıdır.

#### **1.4.2.2. Çıkar ve Baskı Grupları**

Baskı ve çıkar gruplarını, belli bir siyasi sonuca ulaşmak için örgütlenmeye gitmiş insan topluluk veya örgütlenmeleri olarak kısaca tanımlamak mümkündür (Heywood, 2002: 272). Çıkar gruplarının amacı, ulaşmak istedikleri amaç doğrultusunda, bunun hem idare içerisinde takibini yaparak buna yönelik bir politika üretilmesini sağlamak, hem de diğer taraftan bu üretilen politikaların toplum içerisindeki karşılıklarının hayata geçip geçmediğinin takibini yapmak olarak özetlenebilir. Vatandaşların bireyler olarak az şekilde etkili olabildikleri siyasal

sistemlerde, örgütlenerek daha çok etkiye ulaşmak istemelerini bu kapsamda değerlendirebiliriz. İnsanların politik sisteme bu şekilde etki etmeye çalışmalarının altında yatan sebep, demokratik devlet yapılanmalarında örgütlü organizasyonların çıkarlarını daha iyi savunabilmesi temeline dayanır. Bunun nedenlerinden bir tanesi, belli bir amaç için toplanmış kitlelerin ilgilerinin, bu amaca değinecek siyasi partiler tarafından rahatlıkla çekilebilmesidir. Bunun yanında toplum içerisindeki talepleri derleyerek, devletin bu talepleri kendi başına derlemesini beklemeden, yönetime katkıda bulunmaları hükümetler tarafından bu türdeki organizasyonların ivedilikle dinlenmesi sonucunu doğurmuştur. Elbette çıkar gruplarının hükümetler tarafından dinlenmemesi durumlarında karşılarına alacakları örgütlü insan topluluklarının gücünü de bir baskı unsuru olarak saymakta fayda vardır<sup>9</sup>.

Çıkar gruplarını politika güçlü hale getiren en önemli kalemlerden bir tanesi toplumdan derledikleri ve siyasal sisteme iletmekte hazır oldukları geniş bilgi tabanıdır. Çoğu zaman siyasal partiler veya diğer sivil toplum örgütleri bu tarzda geniş ve detaylı bilgiler derlemekte yetersiz kalırlar. Ayrıca bir çıkar grubunun ilgi alanını oluşturan sahada, bu alanla ilgilenmeyen diğer çıkar gruplarından veya dramatik olarak aynı sahaya ilgilenen diğer çıkar gruplarından daha fazla detaylandırılmış bilgiye sahip olduğu da görülebilir (Birkland, 2015: 135). Bilgi sahibi olmanın anlamı, politika üretim sürecinde Yasama ve Yürütme erkini dolduran personelin, politika teklifleri arasında hangi politikanın gerçekleştirileceği veya hangilerinin gerçekleştirilmeyeceği mevzusunda karar almasına yardımcı olmasında gizlidir. Devlet idaresini yönlendiren aktörlere çıkar grupları aracılığıyla toplumdan ulaştırılan dilek, istek ve şikâyetlerin dinlenerek bunlara uygun politika üretilmesi, hem çıkar gruplarının “çıkar”larını elde etmelerini sağlayacak, hem de aynı zamanda idarenin yönetimine de bir miktar meşruiyet kazandıracaktır.

Fakat karşı bir görüş olarak, çıkar gruplarının taşıdıkları politika tekliflerinin, toplumun tamamına hitap etmesi gereken idare mekanizmasının sadece bu özel çıkar grubunun amaçlarına hizmet eder görünmesine neden olabileceğini belirtmek

---

<sup>9</sup> Bu tartışmayı devletler ve toplumlar arasında sınırlandırmamak gerekir. Sivil toplum örgütleri ve çıkar ve baskı grupları ile devletler üstü kuruluşların arasında da buna benzer ilişkiler geliştirilebilir. Yani resmi örgütlenmeler, karşılarında toplumda doğrudan temsil açısından karşılığı bulunmadığı zamanlarda da çıkar ve baskı gruplarını dinlemeyi tercih edebilirler. En azından bu tür grupların etkisinden âzade şekilde hareket ettiklerini düşünmek yanlış olacaktır. Daha detaylı bilgi için bknz. (Diego, 2005: 149)

gerekmektedir. Aynı alanda toplumun farklı düşüncelerini sisteme iletecek farklı çıkar gruplarının var olması bile bu endişe verici duruma engel olamaz; zira çıkar gruplarının birini, diğerine karşı öne geçiren ekonomik, sosyal veya en azından kişisel bağlantılara dayalı avantaj durumlarının varlığı ortadadır. Hatta diğer tüm değişkenler sabit alınsa dahi, üyesi daha çok olan çıkar gruplarını hükümetlerin daha çok dinlemeye meyyal olduklarını düşünebiliriz. Kabaca şu örneği verelim: Diğer değişkenleri değerlendirme dışı bıraktığımızda 500 kişiden oluşan bir grup, 5000 kişiden oluşan bir gruptan çok daha az etkili olacaktır. Fakat diğer değişkenler örneğe dâhil edilirse, maddi gücü ve politik bağlantıları 5000 kişiden fazla 500 kişinin siyasal sisteme ileteceği bilgiler ve istekler hükümetler tarafından daha “anlamlı” bulunacaktır. Maddi güç en azından bir isteğin siyasal sisteme aktarılırken hangi yollar üzerinden ve kimlere aktarılırsa daha iyi sonuçlar alınacağını bilen uzmanları, medya gücünü ve reklamları, kitleleri aynı çıkar etrafında toparlamayı başarabilecek kampanyaları vb. avantajları getirecektir. Ayrıca mesela kredi borçlarının yapılandırılmasını savunan bir çıkar grubunun iklim değişikliğini engelleme çabasında olan bir çıkar grubundan daha hızlı ve çabuk bir şekilde daha geniş kitlelere ulaşacağı da savunulabilir. Çünkü kredi borçlarından ve bunun doğuracağı sonuçlardan ani ve fark edilebilir bir şekilde etkilenecek halk kitlelerinin ilgisini çekmek daha basittir: insan ekonomik olarak “rasyoneldir”.

Çıkar gruplarının politikada resmi bir aktör olarak görünmemelerine rağmen etkileri oldukça fazladır. Ayrıca diğer politika örgütlenmeleri ile de kesin bir çizgiyle ayrımlarını göstermede fayda vardır. Çünkü çıkar gruplarını siyasi partilerden veya araştırma merkezleri ve düşünce kuruluşlarından ayıran temel özellikleri teoride fark edebilmek, pratikte karşılaşılan kurumların kendilerine düşünce kuruluşu olarak hitap etmelerine rağmen aslında onların çıkar grubu olup olmadıklarını, mesela, ortaya koyacaktır.

Çıkar ve baskı gruplarını sınıflandırabilmek için birden fazla bakış açısı<sup>10</sup> geliştirmek mümkündür. İlk olarak ***kurumsal çıkar gruplarından***, tüm üyelerinin belli bir kuruma ait olduğu çıkar grubu türü olarak bahsetmek mümkündür. Bu gruba örnek olarak meslek odalarını verebiliriz. İkincisi ise ***üyelik grupları*** olarak adlandırabilecek, üyelerin belirli kıstaslara göre seçildiği örgütlenmelerdir. Bir diğer

---

10 Birkland (2015), Anderson (2003) ve Kingdon (2014) eserlerinde kullandıkları çıkar grupları (interest groups) tasnifleri birleştirilerek kullanılmıştır.

ayrım *ekonomik çıkar grupları* ile *kamu çıkar gruplarının* arasındadır. Aslında her çıkar grubu kamu yararını savunduğunu söylemektedir, fakat kamu çıkar gruplarının savundukları alanların çevreci grupların veya insan hakları savunucularının yaptıkları gibi toplumun tamamını ilgilendirir meseleler olduğu söylenebilir. Yalnız, üyelerinin bu amaçları gerçekleştirerek sağlayacaklarını düşündükleri faydaları incelemeleri, hayal ettikleri topluma ulaşılması bakımından yine de kısıtlı bir alana atıfta bulunmaktadır. Yani, mesela muhafazakâr çıkar gruplarının kürtaj yasağının olması için giriştikleri çabayla, nasıl ki ulaşmak istedikleri bir toplum hayali vardır, benzer şekilde çevreci grupların da ulaşmak istedikleri nihai amacı bundan farklı değerlendirmek mümkün değildir. Ek olarak, elde edilecek çıkarlardan yararlanma konusunda, kamu çıkar gruplarının sadece üyelerinin faydalanacağı sonuçlar olmadıklarını, mesela temiz bir çevreden, tüm toplumun yararlanacağı hususunu da bir ayrım frekansı olarak değerlendirmek mümkündür.

Kamu çıkar grupları için üyeleri olmayan bireylerin yansımaları, onların bir toplumsal hareket yaratma yolunda birer muhtemel üye olmalarıdır. Yani kamu grupları üyeleri olmayan her bireyi kendi çıkarları konusunda bilgilendirerek onları da kendi üyeleri haline getirmeyi ve böylece adım adım toplumsal bir hareket başlatmayı amaçlamaktadırlar. Hâlbuki ekonomik çıkar grupları, üyeleri olmayan bireyleri, çıkarlarına ulaşmak üzere elde ettikleri kazanımlardan faydalanan, karşılığında ekonomik anlamda işgücü, para veya emek elde edemedikleri “free riders” (bedavacı) olarak (Birkland 2015: 138) tanımlamaktadırlar. Fakat yine de kamu gruplarında olduğu üzere dışarda kalanların kendi gruplarına girmeleri halinde bunun daha fazla güç anlamına geldiğini bilmektedirler ve buna uygun şekilde hareket etmektedirler. Mesela işçi sendikaları, üyelerinden kendilerine belli bir aylık ödenek alırlar ve bunun karşılığında politik arenadan elde ettikleri çıkarları kendi üyelerine tahsis etmeye çalışırlar. Üyelerine verdikleri çıkarların diğer sendikaların sunduklarından fazla olması, dışarda kalan çalışanları kendi sendikalarına çekmenin en kolay yoludur, denilebilir. Böylece üye sayılarını artırmak ve daha ciddi baskılarda bulunarak daha çok çıkar elde edebilmek adına güç toplamak yoluna gidebilirler.

Çıkar ve baskı gruplarının siyasete etki etme aracı olarak ellerinde tuttıkları en büyük kozlardan birisi lobicilik faaliyetleridir. Lobiciliği organize ve sürekli bir biçimde bireylerin veya grupların çıkarlarını devletin yasama ve yürütme erkleri içerisinde takip etmesi süreci olarak (Heywood, 2002: 282) tanımlanabilir. Lobi

faaliyetlerinde bulunmanın çağrıştırdığı olumsuz –rüşvet ve yolsuzluklar üzerinden kamu personelini ikna ederek kendi yararına çıkar sağlamaya çalışmak gibi mesela– anlamlar bir kenara bırakıldığında, aslında bu tür faaliyetleri toplum arasından sebebi ne olursa olsun çıkmış örgütlenmelerin hükümete isteklerini iletme yolu olarak görmek mümkündür. Bu yolla, seçimler dışında yönetimi ikaz etme veya bilgilendirme imkânı bulunmayan halk topluluklarının yönetime ulaşmalarında kolaylık elde ettiği yadsınamaz. Bir anlamda, çıkar gruplarının düşünce ve araştırma kuruluşları gibi diğer sivil örgütlenmelerle ortak noktasıdır denilebilecek bu husus, aynı zamanda siyasi partilerden ayrıldığı noktalardan birisidir.

#### **I.4.2.3. Toplumsal Hareketler**

Bu tür grupları aslında tanım itibariyle politik olarak isteklerinin gerçekleşmesini amaç edinen, farklı toplumsal kesimlerin bir araya gelerek oluşturdukları insan kitleleri olarak tanımlamak yeterli olacaktır. Bir anlamda bu tür grupların kamu politikasına olan etkilerini değerlendirirken çıkar gruplarının alt başlığı olarak değerlendirmek tercihinde de bulunmak mümkündür. Çünkü bu tür toplumsal hareketlerin pek çoğunda farklı çıkar gruplarının bir araya gelerek oluşturdukları zemin üzerine, politik olarak aktif olmayan halk kitleleriyle inşa edilen bir kitle hareketinden bahsettiğimizi vurgulayabiliriz. Yani bir toplumsal hareketi, bu hareketi destekleyen örgütlü çıkar gruplarının üyeleri ve formel bir gruba üyeliği bulunmayan kimselerden teşekkül eder şekilde (Birkland, 2015: 136) irdelenebilir.

Bu tür toplumsal hareketlere örnek olarak insan hakları veya kadın hakları savunucusu örgütleri gösterebiliriz. Baskı ve çıkar gruplarından farklı olarak bu tür hareketlerin etki etmek istedikleri ve haklarını savunduklarını iddia ettikleri toplumsal taban daha geniştir. Yani bir çıkar grubu olarak mesela kredi borçlusu mükellefler gibi gelir sahibi veya okula giden çocukları olan ebeveynlerin müfredat ile ilgili şikâyetlerini dillendiren örgütler gibi toplumun belli bir kesimini muhatap ve ilgi alanı olarak seçmek eğiliminde değildirler. Bunun yerine cinsiyet farklılığını ortadan kaldırarak cinsiyet farkındalığını tesis etmek gibi toplumsal veya çocuk işçilerin çalıştırılmasının önüne geçebilmek adına vicdani ve ekonomik sonuçları toplumun geneli tarafından fark edilebilecek amaçlar üzerine hareket ederler.

#### **I.4.2.4. Siyasi Partiler**

Siyasi partiler demokratik düzenin vazgeçilmez yönetim araçlarıdır. Burada

değınilecek hususlarıyla partiler, çıkar gruplarından farklı olarak yönetimi, yani hükmetme araçlarını ele geçirmenin peşinde olan toplumsal organizasyonlardır. Kamu politikası açısından değerlendirildiğinde kabaca seçmenler ve yönetim arasındaki boşluğu doldurdıklarından bahsedilebilir. Bunu gerçekleştirmeleri üç alt başlık altında değerlendirilebilir (Birkland, 2015: 142).

Bunlardan ilki partilerin kurulu oldukları fikirler ve seçim propagandalarında seçmenlere yansıttıkları politika yaklaşımları açısından halktan oy istiyor olmalarıdır. Siyasi partiler, içerisinde buldukları toplumun siyasi yansımalarıdır ve belli toplumsal gruplar ve tabakaların siyasi söylem savunuculuğunu üstlenmektedirler. Bu söylemler seçim dönemlerinde seçim propagandaları olarak, diğer dönemlerde partilerin yazılı dokümanları veya güncel meselelere medya vb. unsurlarla sergiledikleri yaklaşımlar üzerinden seçmen tarafından takip edilmektedir. Bu ilgi, seçmenlerin belli bir partiye oy verip vermeyecekleri konusunda karar vermelerine yardımcı olmaktadır. Seçmenlerin yönetimde söz sahibi olmasını istedikleri görüşleri veya bu görüşlere yakın partileri oylayarak güçlendirdikleri görülür. Böylece siyasi partilerin hükümet mekanizması içerisinde daha fazla alan kazanabileceklerdir. Çıkar gruplarından farklı olarak şunu belirtmek gerekir ki siyasi partiler seçildikten sonra sadece kendilerini seçen veya üyeleri olan seçmenlere karşı politika geliştirmemektedirler. Genel bir kanı olarak seçim dönemlerinden sonra partilerin tüm vatandaşların partisi haline dönüştüğü savunulmaktadır. Fakat yine de belli bir toplumsal tabakanın ürünü olan ve o tabakadan oy alan partilerin doğal olarak önceliklerinin ve savunduğu tezlerin o toplumsal tabakaya uygun olması beklenecektir. Bu savunulardan ve imkânlardan da öncelikli olarak faydalanması beklenen sosyal grup, yine bu seçmenlerdir, diyebiliriz.

İkincisi, seçim dönemleri dışında dahi partiler seçmenlerin dilek, istek, talep ve şikâyetlerini seçilmişlere yani politik arenaya aktarabilmelerine imkân sağlamaktadır. Aslında bu siyasi partilerin en önemli görevlerinden birisidir ve demokrasinin de meşru zeminde hareket edebilmesinin en önemli sacayaklarından. Halkın isteklerinin hızlı bir şekilde değişmesine ve halkı rahatsız eden güncel meselelerde adım atmanın gerekliliğine binaen bu aracı işlevin siyasi partilerin kamu politikalarını derlemede önemli bir araç haline gelmesine yol açtığı söylenebilir. Bir başka ifadeyle adım atılması gereken bir konu hakkında parlamentoda ortaya atılan farklı politika önerilerinin kaynak noktası, farklı siyasi partilerin farklı tabanlardan

farklı politika önerilerini sistemin önüne getiriyor olmalarıdır. Hükümetlerin bu aşamada hangi politikanın uygulanacağına karar vermesi meselesini, yine aynı şekilde siyasi bir parti olarak, toplumla kurduğu iletişimden bağımsız düşünmek yersiz olacaktır.

Üçüncüsü, siyasi partiler, seçilmiş yetkililere ve destekçilerine, kendi seçmenlerine ve kendisine oy atmayan seçmenlere karşı kullanabileceği hazır paket parti politika programları sunmasıdır. Böylelikle partinin yöneticileri, resmi üyeleri ve hatta seçmenleri dahi gündemle alakalı konularda partinin kendilerine sağladıkları fikirler doğrultusunda politika savunusu geliştirebilirler. Bu, ortak bir fikir birliği oluşturmanın yanında seçmenler ve parti yönetimi arasında da bir konsolidasyon sağlamaktadır.

#### **1.4.2.5. Düşünce Kuruluşları ve Diğer Araştırma Örgütleri**

Araştırma kuruluşları, devam eden bölümlerde açıklandığı üzere, devlet yönetiminin giderek büyümesi ve derinleşmesinin ardından aynı oranda karmaşıklaşmasının sonucunda, yönetime bilgi derleme ve değerlendirme noktalarından profesyonel destek verme amacıyla kurulmuştur. Yöneticilerin bu tipteki bir bilgi aktarımına ihtiyaç duyması, tarih izlendiğinde görülecektir ki yeni bir metot değildir. Devlet liderlerine yapılan danışmanlıklar, danışma meclisleri, eğitim vermekle yükümlü âlimlerin varlığı gibi kalemleri buna örnek olarak sayılabilir. Fakat danışma işlevi görev bu örneklerin, araştırma kuruluşlarından farkı nasıl ki devlet giderek karmaşık bir hale gelmişse, ihtiyaç duyulan danışmanlığın da aynı derecede karmaşıklaşması sonucunu doğurarak ortaya çıkmıştır.

Farklı araştırma kuruluşlarının içerisinde bu tür kurumlara elde ettikleri şöhreti de getiren kurum düşünce kuruluşlarıdır. Bu kuruluşlar, işlev bakımından yönetimin eliyle üzerine eğilmek istenen konu hakkında veya kendi hassasiyetleri minvalinde sorun olduklarını düşündükleri her konuda yapacakları profesyonel araştırma, inceleme ve derleme görevini üstlenmişlerdir. Bu yönleriyle, kamu politikasını oluşturan aktörleri etkileme yolları, özellikle karar alma aşamasında oldukça önem arz eder.

Diğer yandan yönetime sundukları bilgilerin tarafsız ve bağımsız kimlikleri sebebiyle güvenilir olduğunun düşünülmesi yöneticiler ve halk nezdinde ortaya konan politikaların güvenilirliğini ve meşruiyetini de artırmaktadır. Fakat sanıldığı gibi bu



kuruluşların bağımsız ve tarafsız olmaları durumundan rahatlıkla bahsetmek mümkün gözükmemektedir. Aslında bu tür kuruluşların asıl güçlerinin uzmanlardan ve bilim adamlarından kurulu kadroları ile sundukları bilgilerin ve politika önerilerinin “daha iyi” (Birkland, 2015: 143) olmasında yattığı söylenebilir. Özellikle son otuz yıldır düşünce kuruluşlarının ideolojik olarak kendilerine pozisyon seçtiklerini ve bu dünya görüşü üzerinden isteklerine politika ürettiklerinden bahsedilebilir.

#### **1.4.2.6. Sivil Toplum Örgütleri**

Sivil toplum kavramıyla birlikte sivil toplum örgütlerinin tanımlamalarını farklılıklarıyla birlikte kesin bir şekilde ortaya koymak oldukça zordur. Fakat buna rağmen sivil toplum örgütlenmelerini iktidarı ele geçirmek niyetinde olmaksızın devlet ile münasebetler kuran gönüllü örgütlenmeler olarak tanımlamak mümkündür (Heywood, 2002: 368).

STK’lar, hem toplumun ihtiyaçlarını derleyip örgütlü bir şekilde sisteme iletme, hem de siyasal alanda bu istemlerin temsilciliğini üstlenerek söz sahibi olma ve bu şekliyle aktif bir politika oyuncusu haline gelme yolundadırlar. Bu bağlamda STK’lar, devletin terk ettiği veya ihmal ettiği alanlar ile yeni yeni ortaya çıkan taleplerde toplumun ihtiyaçlarını belirleyerek siyasal sisteme iletme, yönetimin hakkında politika geliştireceği alanlarda yardımcı rolünde görev almak, bu politikalara rehberlik etmek ve politikaları yönlendirmek, geliştirilmesine ve üretilmesine ciddi faydalar sağlamayı amaçlamaktadır. Ayrıca bir başka görüşle sivil toplum örgütleri, çoğulculuk anlayışı çerçevesinde devlete kattığı anlamların yanında, devletin toplumu gözetlemek ve yönlendirmek gibi amaçlarla toplum üzerinde kontrol sağlama çabalarında araç işlevi de görebileceği için önemlidir (Bianchi, 1984: 3-4).

Sivil toplum örgütlerinin kamu politikaları üzerindeki etkisi, zamana, mekâna ve politika türüne göre değişiklik gösterebilmektedir. Özellikle yeni kamu yönetiminin anlayışının hayata geçmesiyle, insan hakları, kentli haklar, çevre konuları, kültürel haklar gibi birçok konuda üretilecek politikalarda, hükümetler kadar hükümet dışı organizasyonların da etkin olmaya başladığı söylenebilir. Sivil toplumun kamu politikası sürecine katılması, yönetim tartışmalarını da beraberinde getirmiştir (Arts, 2002: 29). Bu kavram, devletle toplum arasındaki ilişkiyi yeniden düzenlerken, hükümetlerin tekelinde olan siyaset yapma sürecine ortak olmaya başlamış ve STK alanı genişlemiştir (Ateş ve Nohutçu, 2006: 255). Bu genişleme, politika yapımında

çok aktörlü bir sistemin habercisi olmuştur.

Bu bağlamda politika belirlemenin devletin yukarıdan aşağıya yönettiği bir süreç olmaktan çıktığı, içinde sivil toplum örgütleri, uluslararası ve ulus-üstü örgüt ve kuruluşlar, hükümet dışı organizasyonlar gibi aktörlerin bulunduğu bir süreç dönüşüğü söylenebilir (Sabaiter ve Jenkins-Smith, 1993: 2-4).

Özellikle, 90'lı yıllardan bu yana yaşanan politik ve ekonomik liberalizasyon, teknolojik dönüşüm ve küreselleşme, yönetişimi tetiklemiş; bu da resmi politika aktörlerinin yanında sivil toplum örgütlerinin de güçlenmesinin yolunu açmıştır (Babaoğlu, 2013; 168). Bu gelişme ile STK'lar bir taraftan karar alma süreçlerine katılımın sağlarken, bir taraftan da üretilen kamu politikalarının içinde yer alma ve onları denetleme misyonunu yüklenmiştir. Böylece siyasal yapıların, bir kamu politikasının uygulanmasında doğrudan ya da dolaylı olarak, özel sektör, sivil toplum, bürokratik mekanizmalar gibi birçok aktörü muhatap alma zorunluluğu doğmuştur ki, bunlar da görüşleriyle politika sürecine etki edebilmektedir (Ateş ve Nohutçu, 2006: 256).

#### **1.4.2.7. Medya ve İletişim Araçları**

Medya bilindiği üzere insanlara bilgi taşıma işlevini gerçekleştiren en önemli araçlardan birisidir. Bu işlevi ile hükümetlerin faaliyetleri konusunda da halkı bilgilendirme amacını gerçekleştirdiğini söyleyebiliriz. Bilginin insanların neyin iyi neyin kötü olduğuna karar vermeleri konusunda tetikleyici ana unsur olduğunu kabul ettiğimizde medyanın taşıdığı gerçek ya da sahte her türlü enformasyonun önemi daha açık bir şekilde ortaya çıkacaktır. Hükümetlerin gerçekleştirmek istedikleri faaliyetlerin bu bilgilendirme kapsamında vatandaşlarla buluşması politikanın şekillenmesinde oldukça etkilidir. Zira insanların medya araçları olmaksızın yöneticilerin aldıkları kararlara etki etmek bir yana, bu kararlardan sağlıklı bir şekilde haberdar olacaklarını bile söyleyemeyiz.

Medya, vatandaşları hükümetlerin faaliyetleri konusunda bilgilendirerek onların bu konularda fikir üretmelerini sağlayabilmektedir. Bireyler hükümetlerin kendi isteklerinin aksine veya iyimser olarak düşündüğümüzde rızalarının dışında bir şekilde faaliyette bulunmalarına medya organları aracılığıyla şahit olabilmektedirler. Medyanın hükümet faaliyetlerini bu şekilde hükümet hizmetlerinin tüketicileri olarak vatandaşlara ulaştırmasına medyanın “dördüncü güç” (Fourth Branch) olması gibi bir

anlam, ya da medyanın demokratik sistemin “bekçiliğini” (Watchdog) yürüttüğü gibi bir söylemle atıfta bulunmaktadır (Birkland, 2015: 144). Medyanın bilgilendirmesi ile bireylerin hükümetin ne yaptığını veya yapacağı hakkında bilgi sahibi olması, bireylerin bunu engellemek veya desteklemek adına harekete geçecekleri uygun zeminin hazırlanması anlamına gelmektedir. Mesela Amerika’nın ilk istifa ile görevinden ayrılan başkanı Nixon’un, Watergate Skandalı esnasında takibini yapan Washington Post yazarları Carl Bernstein ve Bob Woodward, medyanın hükümet faaliyetleri konusunda ne denli etkili olabileceğinin bilinen onca örneği arasından yalnızca biridir (watergate.info, Access: 13.12.17).

Medyanın politikada üstlendiği önemli işlevlerden birisini gündem belirleme işlevi olarak saymak gerekir. Bu işlev, medyanın bazı meselelere kamuoyu ilgisini çekip bazılarının üzerinden bu ilgiyi alması; bazı konuları gündeme getirmesi ve diğerlerini gündemden indirmesi olarak tanımlanabilir (Birkland, 2015: 149). Bunu şu şekilde tanımlayabiliriz: Bir konu üzerine medya ne kadar ilgi gösterirse, kamuoyu da o derecede ilgi gösterecektir. Kamuoyunun ilgisi de politikanın ilgisini beraberinde getirecek, bir nebze mecbur bırakacaktır. Bu mecburiyet, kendi ilgi alanlarıyla meşgul olmayan hükümetlerin siyasal katılım açısından toplumu ikna etmekte zorlanacağı çıkarımından gelmektedir.

Medyanın politika süreçlerinde oynadığı rol, kamu veya özel sektör kadar toplumsal alanda da kendisine karşılık bulmaktadır. Hükümet kademelerinin almak istedikleri kararları muhataplarına aktarmanın yanında medyanın üstlendiği rollerden bir diğeri de toplum içerisinde sorun olduğu düşünülen meselelere eğilmesidir. Her sene TBMM tarafından gerçekleştirilen bütçe görüşmelerinin medyaya yansımaları, taşeron işçilerin kadroları hakkında hükümetin faaliyet planlarının olup olmadığı gibi örnekler Türkiye açısından medyanın vatandaşları bilgilendirdiği konulara örnek olarak verilebilir. Bunun dışında Gezi Olayları gibi yerel, Arap Baharı gibi uluslararası örnekleri, medyanın kamuoyu oluşturmada rol aldığı örnekler olarak saymak mümkündür (Eren ve Aydın, 2014: 202). Bu örnekler, vatandaşların kendilerini ilgilendiren konular üzerinde hükümetin ne yapmak istediğini anlamaya çalışarak, bunu desteklemek veya buna karşı gelmek konusunda tavır takınmalarıyla neticelenmektedir.

Elbette medyanın politikayı etkileme işlevini sağlıklı bir şekilde sürdürebilmesi için sahip olması gereken ilk özelliği bağımsız ve tarafsız kalmasının

sağlanmasıdır (Birkland, 2015: 144). Bağımsızlığını kaybetmiş, yanlı ve yönlendirici bir şekilde bilgilendirme sağlayan medya araçlarının da politika oluşturduğundan bahsetmek mümkündür; fakat medyanın asıl gücü kamuoyu oluşturmaktaki maharetinden gelmektedir. Bu sebeple, aktarılan bilgilerin de tarafsız ve doğru olması, kitlelerin bilgiler hakkında doğru kanaate varmasına yarayacak nihai etkidir, diyebiliriz.

Ancak unutulmaması gereken bir nokta, medyanın hangi konuları gündeme alıp hangilerini almayacağı konusunda etkiden azade olmadığıdır. Baskı ve çıkar gruplarının medyayı zaman zaman belli bir konu hakkında ikna ederek ya da provoke ederek, bu konuyu gündeme getirtmeye çalışmasından bahsedilmektedir. Çünkü bazı meselelerin gündeme taşınması, diğerlerinin doğal sonucu olarak gündemden indirilmesine veya gündeme hiç gelmemesine sebep olacaktır. Bu çekişmeyi, bir anlamda çıkar çatışması olarak görmek ve nitelendirmek gerekir; çünkü kamuoyunu etkilemek bir anlamda politikayı etkilemeye giden süreçte hız kazanmak anlamına gelecektir. Bunun yanında medya sahiplerinin kendi çıkarlarını düşünerek gündem belirleme sürecine etki edip etmediği de tartışma konusu olagelmiştir. Medya çalışanlarının profesyonel meslek sahipleri olarak halkı bilgilendirmek amacıyla iş yapmakta olsalar bile, medya şirketlerinin kendi çıkarları doğrultusunda çalışanlarını, gündemi veya bilgilendirme araçlarını yönlendirdikleri açıkça söylenemez (Birkland, 2015: 149-150).

Bu noktada, yeni medya olarak tanımlanan sosyal medya mecralarının, klasik medya araçlarının sahip olduğu kültür ve kurumsallıktan, kontrol ve yönlendirmeden uzak olduğunu belirtmekte fayda vardır. Ortaya çıkan bu yeni facebook, tweeter ve instagram gibi farklı sosyal medya alanları, bireylerin siyasal açıdan bilgilendirilmeleri ve karar vermeleri noktalarında oldukça fazla risk taşımaktadır (Eren ve Aydın, 2014: 202-204; Aydın, 2017: 122). Fakat bu risklere karşılık yeni medya araçlarının klasik medya araçları olarak gazete ve dergi gibi basın araçlarına kazandırdığı yenilikler de bulunmaktadır. Bu yeniliklerden bazıları artık gazetelerin de internet sitelerine sahip olması ve bu sitelerde okuyucularına haberler hakkında yorum yapmaları imkânını tanımış olmaları gibi örnekler verilebilir (Birkland, 2015: 145). Bu yeniliklerle medya araçlarının politikayı etkileme noktasında daha istekli ve güçlü oldukları söylenebilir. Çünkü medya, eskisine nazaran bireylerin de siyasal ve toplumsal açıdan hayata katılımını kolaylaştırmış ve böylelikle aynı veya benzeri

şikâyeti, isteği, talebi ve düşünceyi taşıyan insanların bir araya gelerek hareket etmelerini kolaylaştırıcı zemin hazırlamıştır (Birkland, 2015: 151).

### **1.4.3. Uluslararası Aktörler**

Devletler, ülke içinde olduğu kadar ülke dışında da kendilerini etkileyecek bir takım anlaşmalar imzalamakta, belli kurallara uygun hareket etmeye çalışmakta, hatta kendi toprakları dışında da faaliyetler göstermektedir. Devletlerin ülkelerini ilgilendiren konularda farklı ülkelerle kurdukları temas ve ilişkiler, o ülkelerin kendi içlerinde bir politika yapım sürecine girmelerine ya sebep olmakta, ya da bunun bir sonucu olarak uluslararası politikalar doğmaktadır. Ülkelerin birinden diğerine sıçrayan 2007 yılında Amerika’da emlak krizi olarak doğup etkileri tüm dünyayı saran Mortgage Krizi gibi ekonomik krizleri, 2010 yılında Tunus’ta başlayıp tüm dünyada etkilerini gösteren Arap Baharı gibi sosyal krizleri veya 2011 yılında Suriye’den özellikle Türkiye başta olmak üzere Avrupa ve diğer komşu ülkelere yayılan Göç Krizi gibi farklı sorunların çözüme kavuşturulması, ancak uluslararası aktörlerin aracılığıyla gerçekleşebilmektedir. Eğitimden sağlığa, açlıktan küresel ısınmaya, insan kaçakçılığında doğa koruma önlemlerine kadar günümüz uluslararası siyasi arenasını bu tür örneklerle doludur.

Yoğun olarak II. Dünya Savaşından sonra kurulmaya başlayan uluslararası kuruluşlar, bu faaliyetleri yürüten, muhatabı olan veya ilişkilere zemin hazırlayan kurumlar olarak rol almaktadırlar. Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB), Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Birleşmiş Milletler (UN), Avrupa Birliği (EU), Arap Birliği (AN), UNICEF gibi kuruluşları bunlar arasında saymak mümkündür.

### **1.5. KAMU POLİTİKASI SÜRECİ**

Kamu politikasının gerçekleşmesi kendi başına bir süreçtir. Kamu politikası, belli bir zaman dilimi içerisinde, döngüsel olarak birbirini takip eden aşamalardan oluşan bir basamaklar dizgesidir. Kamu politikası yapım süreci, gerçek hayatta birbirini takip eden, bir diğerinden kesin çizgilerle ayrılan basamaklardan müteşekkil değildir. Basamakların eş zamanlı olarak, farklı kurumlar ve aktörlerce aynı veya farklı zamanlarda ilerletildiği çoğu zaman görülmektedir. Kamu politikası alanında, politika yapım süreciyle ilgilenen yazının, bu süreci kısımlara ayırmasının altında yatan sebep buna karşın, sürecin anlaşılabilir kılınması yönündedir. Kamu politikası teorisyenleri,

bu süreci farklı başlıklarla veya isimlerle değerlendiriyor olsa da kamu politikası süreci genelde dört ana başlık altında basamaklandırılır. Bu basamaklar<sup>11</sup>,

- Gündem Oluşturma (Agenda Setting),
- Politika Oluşturma (Policy Formulation),
- Uygulama (Implementation) ve
- Değerlendirme (Evaluation) şeklinde sıralanır.

Kamu politikası süreci Anderson (2003; 27) tarafından yukarıda sayılan basamaklara benzer şekilde, ancak farklı başlıklar altında değerlendirilmektedir. Anderson'a göre kamu politikası süreci,

- ✓ Problem Tanımı ve Gündem Oluşturma (Problem Identification and Agenda Setting)
- ✓ Planlama (Formulation)
- ✓ Benimseme veya Hayata Geçirme (Adoption)
- ✓ Uygulama - Yönetme (Implementation – Administration, synonym with)
- ✓ Değerlendirme (Evaluation) basamaklarından oluşmaktadır.

**Tablo.9. Politika Süreci Basamakları**

Politika Süreci					
Siyasa Terminolojisi	Basamak 1: Gündem Oluşturma	Basamak 2: Politika Oluşturma	Basamak 3: Politika Uyarlama	Basamak 4: Politika Uygulama	Basamak 5: Politika Değerlendirme
Tanım	Birçok problem arasından resmi yetkililerin dikkatini çekerek önem kazanan sorunlar	Sorunla başa çıkabilmek için geliştirilerek ortaya atılan, önerilen kürler	Önerilen belli bir politika için destek kazanılması; böylelikle onaylanmasına ve izin alınmasına imkân bulmak	Yürütme mekanizması aracılığıyla politikanın uygulanması	Hükümet tarafından uygulanan politikanın başarılı olup olmadığının nedenleriyle birlikte araştırılması
Genel Kanı	Hükümetin sorun üzerinde harekete geçmesini sağlamak	Problemlerle alakalı olarak ne yapılması gerekiyorsa	Hükümetin soruna dair bir çözümü uygulamak konusunda ikna edilmesi	Soruna hükümetin politikalarını uygulaması	Politika çalışıyor mu?

**Kaynak:** (Anderson, 2003: 28)

<sup>11</sup> Bu basamaklar Kingdon, Birkland, Anderson ve Dye tarafından ortaya atılan basamakların asgârîde sundukları ortak başlıklardır.

### 1.5.1. Anderson'a Göre Kamu Politikası Süreci

Problem tanımı ve gündem oluşturma, ilk basamaktır. Kamu sisteminin çevresinde bulunan, kamu politikasının hedeflerinden birisi olarak yer alabilecek sorunların tespit edilmesi ve tanımlanması politika sürecini başlatır. Diğerlerine nazaran, sorunlar arasında neden sadece bazı sorunların “kamu sorunu” olduğu, ya da diğerlerinin neden kamu sorunu olarak ele alınmadığı, sorusunun cevabı, süreç içerisinde gündem oluşturma basamağına tekabül etmektedir (Anderson, 2003: 27) . Problemlerin ortaya çıkmasından itibaren kamuda karar alıcılar tarafından kamu problemi mertebesinde değerlendirilmesine kadar olan süreç, ilk basamağı ilgilendiren hususlardır. Toplum içerisinde veya toplumun içerisinde yaşadığı çevre içerisinde ortaya çıkan her sorunun kamu tarafından düzenlenmesi ve giderilmesi düşünülmez. Devletin ve hükümet faaliyetlerinin azaltıldığı, toplumsal sözleşmeci düşüncenin ortaya çıktığı zamandan, düzenleyici ve denetleyici devlet anlayışının geliştiği dönemlere kadar geline nokta devlet, yani kamu politikası oluşturucularının ve uygulayıcılarının sadece belli başlı sorunlarla ilgilenmesi istenmiştir. Hükümetler, özel girişimlerin ve bireylerin tek başlarına gerçekleştirmekte imkân veya fayda bulamadıkları, dışsallıkları olan genel hizmetlerle ilgilenmektedir. Milli savunma, eğitim, adaletin sağlanması gibi konular dışında hükümetlerin toplum hayatına müdahil olabildiği hususlar oldukça azaltılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamdan olarak, devletin toplumda ortaya çıkan her problemi kamu sorunu olarak ele alıp bu konu hakkında politikalar geliştirmesi beklenemez. Fakat hangi konuların kamuyu ilgilendiren ‘daha önemli ve öncelikli’ problemler olduğu, hangilerinin olmadığı sorusuna verilecek cevaplar muğlak kalmaktadır.

Anderson, ikinci basamak olarak planlama aşamasını sunmaktadır (2003: 27). Bu basamakta kamu problemlerinin çözülebilmesi için politika alternatiflerinin değerlendirilmesi işlemi gerçekleşir. Alternatiflerin ortaya atılması, tanımlanması ve istişare edilmesi bu aşamada oluşur. Politika planlama aşamasına kimlerin katılacağı, hangi alternatiflerin geliştirileceği, alternatifler arasında çelişki ve çatışmaların yaşanması durumunda neler yapılacağı gibi hususlar ise bu basamağın yeterince açıklığa kavuşmayan kısımlarıdır, diyebiliriz. Zira politika formülasyon sürecine katılacak tarafların belirlenmesi bile politikanın hangi yönde ilerleyeceğinin göstergeleri arasında sayılabilir. Mesela kentleşme konusunda belirlenecek politikalar

konusunda politika sürecine katkı sunması istenen çevreci sivil toplum örgütlerinin katılımı, en azından politika alternatiflerinin arasında kentleşmede çevre sorunlarını kaygı edinen perspektiften geliştirilmiş birkaç önerinin varlığına zemin hazırlayacaktır.

Üçüncü basamakta, benimseme veya hayata geçirme olarak adlandırılabilir, önerilen alternatifler arasından uygun görülenine karar vermek ya da konu hakkında hiçbir eylemde bulunmamak vardır (Anderson, 2003: 27). Genel olarak yasama organının işlemleri ve kanunlaştırma faaliyetleri bu kapsamda değerlendirilmektedir. Bu konuda da ülkelerin kendilerine ait yasama süreçlerinden bahsetmek gerekir ki, bu yasama süreci, kendine ait yeterlilikler ve kriterlerle kamu politikalarının yasalaşmasında ciddi etki göstermektedir. Örneğin, bir kanun teklifinin yasa haline dönüşmesi için gereken vekil sayısı, devletin önerisi sunulan kamu politikası alternatifi hakkında eyleme geçip geçmeyeceği konusunda etken faktördür.

Politika önerisinin geliştirilmesinden ve yasalaşmasından sonraki adım, bu alternatifin uygulanması, yani yürütme ve yönetim faaliyetlerini içeren kısım (Anderson, 2003: 27). Politikanın, uygulanmaktaki amacına ulaşıp ulaşılmadığı, amaçlanan hedeflerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği sonuçlarına ulaşabilmek, ancak bu adımın ardından görülebilir. Uygulanan politikaların karşılık bulup bulmadığı, kimlerin politikaya dâhil edileceği hususları bu adımda belirlenmeye başlayacaktır.

Son adım, üretilen, planlanan, yasalaşan ve uygulanan politikaların geri dönüşü anlamına gelen değerlendirme basamağıdır. Bu basamakta politikanın hedeflerini gerçekleştirip gerçekleştirmediği sorusunun cevabı aranmaktadır. Bunun dışında beklenen ve beklenmeyen sonuçlarının değerlendirildiği ve analiz edildiği, diğer tüm basamakların gözden geçirildiği nihai aşamadır. Bu basamakta, politikanın başarılı olup olmadığı değerlendirilirken politikanın muhataplarının ve kimlerin politikaya dâhil edildiğinin, yürütme ve yasama işlemleri içerisinde hataların yapıp yapılmadığının sorusu sorulmaktadır (Anderson, 2003: 27). Yeniden değerlendirme işlemi içerisinde politikanın uygulanmasında veya üretilmesinde karşılaşılan sorunların nasıl giderilebileceği, yeni problemlerin varsa nasıl tanımlanabileceği gibi politika sürecini geri besleyecek verilerin elde edilmesi beklenmektedir.

Kamu politikası süreci, aşamaları ele alınarak değerlendirildiğinde politik bir



süreç olarak görülmelidir. Fakat bu politik sürecin aktörleri bireyler, gruplar, bürokratlar, kurumlar, sivil örgütler, uluslararası kuruluşlar, medya ve düşünce kuruluşları olarak, kendi çıkarlarını, isteklerini ve beklentilerini sürecin birer parçası haline getirirler. Bunu yaparken hem aynı zamanda böylece kendilerini politikanın bir parçası haline getirirler, hem de süreci toplumsal çekişmelerin yaşandığı bir arena haline dönüştürerek siyasallaştırırlar. Bu süreçte yaşanan güç çekişmeleri, ortaklıklar, pazarlıklar ve hatta aldatmalar, politikanın da konusu olarak, ortaya çıkacak politika önerilerinin üzerine, hangi aktörün güçlü olduğuna göre şekil vermektedir. Bu süreçte ülkelerin sahip oldukları siyasal kültür, toplumsal yapı, tarihi geçmiş, siyasal olaylar ve ekonomik hayat gibi etkenlerin etkisi de yadsınamaz.

### **1.5.2. Kingdon'a Göre Kamu Politikası Süreci**

Kamu politikası süreci farklı olarak Kingdon tarafından kamu personelinin oluşturduğu bir döngünün parçası olarak ele alınır. Burada basamaklar kamu politikasının uygulanması modellerinden Yukarıdan Aşağıya (Top-down)<sup>12</sup> Model'e uygun olarak şekillendirilmiştir. Yukarıdan aşağıya kamu hiyerarşisi içerisinde değerlendirilen basamaklar sırasıyla Gündem Belirlenmesi (Agendas), Alternatiflerin Belirlenmesi (Alternatives) ve Politikanın Uygulanması (Implementation)'dir (Kingdon 2014 :31).

Kingdon, politika üretim ve yapım sürecini politik aktör ve kurumların etkisi etrafında değerlendirmektedir. Yürütmenin başı olarak devlet başkanının bakanlar ve devlet kuruluşlarının üst yönetimini atamaları gibi yaptıkları siyaseten atamalarla kamu bürokrasisini etki ve kontrol altında tutmaktadırlar. Bu, bürokrasinin tipik hiyerarşisi içerisinde üretilen ve yönetilen kamu politikalarına bir açıklama getirir. Gündem Oluşturma, Kingdon için, üst düzey kamu bürokratlarının ve atanmışların, yani kamu hiyerarşisinin en tepesini oluşturan kimseler tarafından alt kademelerde bulunan personelin takip etmesi üzerine ortaya atılma sürecidir. Başka bir ifadeyle, sivil toplum örgütlerinin, baskı ve çıkar gruplarının, medyanın etkisinden çok, kamu üst düzey bürokratlarının etki alanları içerisinde onlara bağlı olarak üretildiği

---

12 Yukarıdan aşağıya politika uygulaması modelinde siyasa üretim sürecinin politikadaki karar alıcılar tarafından başlatıldığı ve bu kararların sonucu olarak sebep-sonuç ilişkisi çerçevesinde politika sürecinde seyrettiği düşünülmektedir. Bunu reddeden görüşe göre (Aşağıdan Yukarıya Model) ise uygulayıcılar politika uygulamasında sorunlara daha yakındılar ve problem çözmede inisiyatif almalıydılar. Bu iki görüşü ortak değerlendiren fikirler (Melez Yaklaşım) de bulunmaktadır (Demir, 2011; 113-114).

söylenbilir. Kamu personelinin görev, hiyerarşi ve yetkilerine göre kamu politikası sürecini tahlil eden Kingdon, üretim sürecini nasıl üst düzey kamu personelinin eline bırakmış ise uygulama basamağını bürokratların eline bırakmıştır. Bürokratların yeniden gündem oluşturmak veya kamu politikası üretmek gibi bir kaygılarının olmadığını, bunun yerine ellerinde var olan politikaları etkin bir şekilde uygulayabilmenin peşinde olduklarını söylemektedir (Kingdon, 2014: 31).

Kingdon, diğer düşünürlerden farklı olarak politika sürecinde alternatiflerin belirlenmesi basamağını daha farklı bir şekilde ele almaktadır. Bu farklılık, Kingdon'ın politikaları üreten üst düzey merkez bürokratların, çözülmesi gereken sorunun ne olacağı konusunda karar vermelerinin ardından, alt düzey bürokratlara, çözüm konusunda alternatifler sunmalarında yatmaktadır. Diğer bir deyişle, üst düzey kademeler hangi sorunun çözüleceği konusunda bir kez karar verdikten sonra, ardından alt kademe bürokratlar sadece bu konu hakkında farklı çözüm önerilerini alternatif olarak sunabilmektedirler. Bunun için alt kademe bürokratların kendi uzmanlık alanlarıyla ilgili, sürekli bir şekilde alternatif ürettiklerini; ama sadece bazı zamanlarda karar alıcıların üretilen bu alternatiflerden yararlanmak istediklerinden bahsetmektedir (Kingdon, 2014: 32).

Bürokratların mesleki meşguliyetlerini öne sürerek, yenilik ve değişim peşinde olmamalarını eleştiren Kingdon, bunun aksine bu personelin uygulama alanında karşılaştıkları eksik veya hatalı kalan boyutlarıyla politikaları, yenileyebilecek ve değiştirebilecek en müsait yerde olduklarını da savunmaktadır. Personelin uygulamada memnun kalmadıkları politikalar için yönetime geri dönüş sağlamaları ve böylelikle bu politikalarda yenilik veya değişim yaşanmasına yol açacak yolları olduğunu savunmaktadır (Kingdon, 2014: 31).

### **1.5.3. Birkland'a Göre Kamu Politikası Süreci**

Birkland ise kamu politikası sürecini daha geniş bir perspektiften ele almaktadır. Birkland (2015: 26), kamu politikası sürecini,

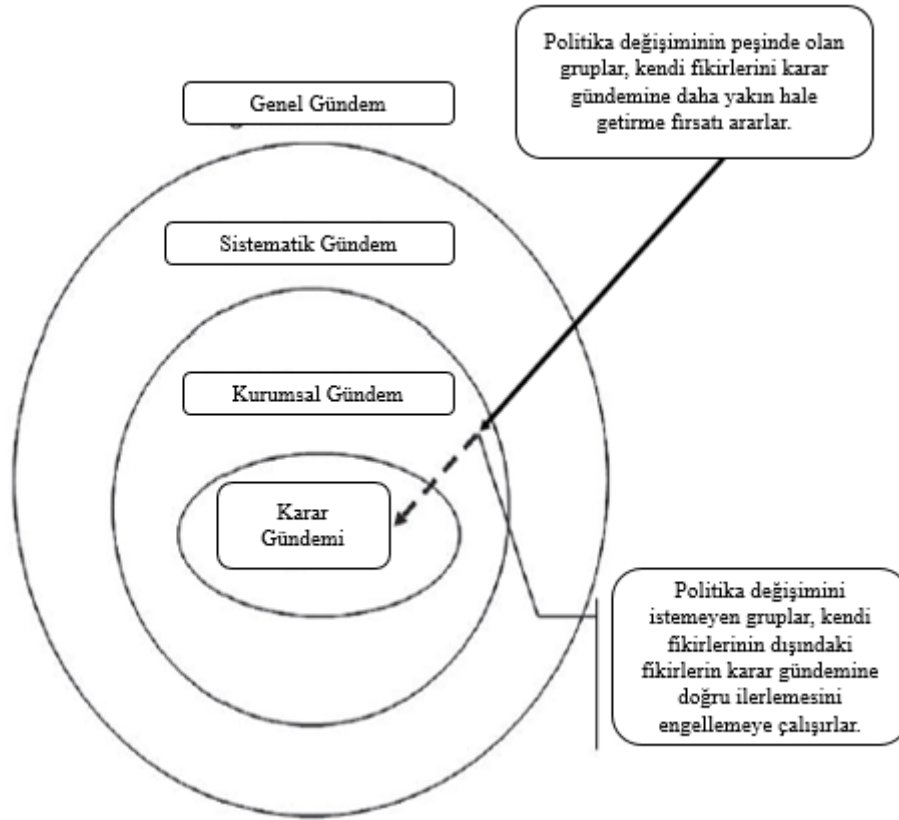
- ✓ Sorunun Ortaya Çıkması (Issue Emergence)
- ✓ Gündem Oluşturma (Agenda Setting)
- ✓ Alternatiflerin Seçilmesi (Alternative Selection)
- ✓ Yasalaştırma (Enactment)
- ✓ Politikanın Uygulanması (Implementation)

✓ Değerlendirme (Evaluation) şeklinde basamaklara ayırmaktadır.

Birkland, sorunun ortaya çıkması basamağını, kamu politikası sürecinin başlamasında tetikleyici ilk basamak olarak görmektedir. Aslında, altı irdelendiğinde, bu fikir düşünsel olarak böyledir; çünkü ortaya ilk kez çıktığı varsayılan sorun, aslında daha önce çözülmeye çalışılmış başka problemlerin kamu politikası sürecinden geçmesi ile ortaya çıkmış ve siyasal sisteme geri yönlendirilmiş geri bildirimlerdir. Ama yine de, sorun basamağını birbirini takip eden iki aşamadan kurgulaması dikkat çekicidir. Bu iki basamaktan ilki *Durum*'dur (conditions) ve tanımını toplum içerisinde yer alan korkular, kaygılar, endişeler ve çekinceler olarak sıralanabilir. İkincisi ise toplum içerisinde yer alan durumların, kendilerine yönelik bir çözüm faaliyeti bulunduğu zaman ortaya çıkmaktadır. Bu faaliyetlerin organize edilmesi ve uygulanması, ikinci aşama olan *Problem*'e geçildiğini göstermektedir (Birkland, 2015: 189). Mesela toplumun kendisinden muzdarip olduğu bir hastalığı ele alalım. Bu hastalık, kendisine karşı bir ilaç veya aşı geliştirilene kadar “durum” olmak vasfını taşıyacaktır ve toplum, bu hastalıktan korunmak üzere kendi tedbirlerini alacaktır. Çözüm olarak ilaç veya aşı geliştirildiğinde ise problem basamağına geçilmiş anlamına gelmektedir; çünkü devlet ve hükümetin, aşı ve ilaçların geliştirilmesi ve dağıtılması ile ilgilenmesi gerekecektir. Aslında toplum içerisinde bu tür bir hastalık ortaya çıktığı ve rahatsızlık meydana getirdiği zamandan itibaren, siyasal sistemin bu durumu problem olarak algılayıp çözüm aramaya çalıştığı ve politik süreci bir anlamda başlattığını söylemek mümkündür.

Birkland, gündem oluşturmaya “problemlerin ve alternatif çözüm önerilerinin kamunun ve elitlerin dikkatini çektiği veya kaybettiği bir süreç” olarak tanımlamaktadır (2015: 169). Gündem oluşturma, hükümet kademelerinin her basamağında oluşan; yasamaya kadar süren bir süreçtir. Bu süreci, yani gündem belirleme sürecini, çok aktörlü karmaşık bir etkileşim olarak düşünmek gerekmektedir. Daha açık bir ifadeyle, resmi ya da gayri resmi, birey ya da grup hiçbir politika aktörünün tek başına bu süreci oluşturduğundan bahsetmek mümkün değildir. Grupların ve bireylerin, resmilerin ve sivillerin, kurumların ve kişilerin tek başlarına ortaya hangi sorunun öncelikli olarak konması gerektiğine karar verebileceği, ya da en azından bu sorun ne olduğuna bir kez karar verildiği zaman tüm çözüm alternatifleriyle soruna yaklaşabileceği düşünülemez. Bunun yerine her aktörün kendi çıkarlarının gündemde yer etmesini savunmak üzere sisteme dâhil olması daha olası ve faydalıdır.

**Tablo 10. Gündem Oluşturma Basamakları**



**Kaynak:** (Birkland, 2015: 171)

Ayrıca aktörlerin kendi ilgi alanlarını oluşturan konularda, kamunun ve elitlerin herhangi bir zamanda bu konulara ilgi gösterebileceğini düşünerek hazırlanmaları da sürecin bir parçası olarak görülmelidir. Bir grubun kendi lehine

çektığı ilgiyi ve bu minvalde çıkan politikaları garanti altına alması için yine kendisiyle yarışan diğer gruplarla birlikte mücadele etmesi gerekmektedir, ki mücadeleyi nihayetinde kazanan tarafın kendi ilgi ve çıkar alanına dair politikaların çıkarılmasına daha yakın olduğundan bahsetmek mümkündür.

Yukarıda verilen tabloda, bir konunun veya fikrin nasıl karar alma mekanizmasına etki edecek şekilde ilerlediği anlatılmaktadır. *Agenda Universe* (Evrensel Gündem), kamuda yer edinen tüm fikirleri kapsarken, bunlardan bazılarının toplum ve siyasal sistem tarafından kabul edilmeyecek yargılar olduğunun farkında olmak gerekir. Mesela, İnsan Haklarına aykırı, cinsiyetçi veya ırkçı yaklaşımlara dayanan fikirler, günümüz dünyasında pek çok ülkede az ya da çok kabul görmemektedir. Bu fikirler, evrensel gündemin içerisinde yer alırken *systemic agenda* (siyasal sistem gündemi) içine girememektedir. Çünkü *systemic agenda* “devlet otoritesinin yasal yargısı” ile siyasal partilerin ve hükümet kademelerinin ajandalarına taşınmaktadır. Sistem içerisinde yer almayı başaran ve önemini artıran konular, bir sonraki basamağa, *institutional agenda* (kurumsal gündem) geçerek karar alıcıların tarafından daha ciddi ve aktif bir şekilde ele alınırlar. Her basamakta fikirler, kaynak ve zaman kısıtlılığı sebebiyle o basamakta yer alan karar alıcılar, kurumlar, kişiler ve yetkililer tarafından seçilerek ve dolayısıyla elenerek bir sonraki basamağa aktarılmaktadır. Şekildeki çemberlerin hacimleri düşünüldüğünde, her dış çemberin daha geniş olduğu, bir içindekinin ise buna nazaran daraldığı görülecektir. Yani her iç gündem çemberi, bir dışında yer alan çembere göre daha az konuyu gir içtekinine taşımaktadır. Taşınan konuların hangileri olacağı ise karar alıcıların, farklı etkenler altında önemli olduğunu düşündükleri konulardan yana tercih yapmaları ile belirlenmektedir. Son çemberde, *decision agenda* (karar gündemi), kurumsal yolu takip ederek karar alma aşamasına aktarılan konular vardır. Bu basamakta, artık komisyonlar ve çalışmaları ile birlikte yasama faaliyetlerinden bahsetmek mümkündür. Fakat bu basamak, fikirlerin ve konuların en sert şekilde karşılık bulduğu, bir konunun karşısında en şiddetli muhalefetin gerçekleştiği alandır (Birkland, 2015: 171-173).

Bahsedilmesi gereken önemli bir detay, Birkland’ın gündemde ilerleyen konulara ilişkin açıklamalarıdır. Farklı grupların kendi fikirlerini karar gündemine taşımak üzere farklı grupların fikirlerini taşımalarına engel olmalarıyla mümkün olduğunu söylemektedir. Bunu “güç” olarak tanımlarken, gücün klasik tanımından

(birine isteğinin dışında bir şeyler yaptırmak) öte, başkalarının da bu kişi üzerinde hâkimiyet kurmasını engelleyebilmek olduğunu savunmaktadır. Örnekle açıklamak gerekirse, A formu B formuna, B aksini istese dahi istediklerini yaptırabilirken aynı zamanda C formunun B üzerinde herhangi bir hâkimiyet kurmasının da engelleyebilmelidir. Bu açıdan değerlendirildiğinde bir Grup'un politik sistemde kendi fikirlerini politikaya dönüştürebilmesi, diğer grupları engelleyebilmesini de içermektedir. Farklı sivil toplum örgütlerinin, baskı ve çıkar gruplarının, düşünce kuruluşlarının rekabeti ve koalisyonu içerisinde bu durum, önemli bir nokta olarak göze çarpmaktadır. Fakat salt gücün yanında bahsedilebilecek pek çok faktör bulunmaktadır. Mesela bazı gruplar, iktidarı işgal eden hükümetle aynı ideolojiyi veya belli bir konuya dair benzer yaklaşımları taşıması gibi sebeplerle daha 'güçlü'dürler (Birkland, 2015: 175-176).<sup>13</sup>

Gruplar, kendi fikirlerini sisteme taşıyamadıkları zaman, önlerinde iki seçenek bulunur. Bunlardan ilki kendi fikirlerini kamuoyuna medya ve internet gibi kitle iletişim araçlarını veya toplantı veya seminer gibi diğer seçenekleri kullanarak yaymaktır. Kullanılan sembollerle ve toplanılan etki havuzuyla grupların, kendi fikirleri doğrultusunda politik sistemi etkileme çabaları bulunur. Mesela kamu kaynaklarının milletvekillerine sunulan yüksek imkânlarla harcanması yerine dezavantajlı gruplara yardım yapılmasını savunan bir grup, israf ve lüks kullanım imajlarıyla siyasal sistemde değişiklik yaşanmasına yol açabilir. İkinci seçenek ise ilk ilk basamakta kendi fikirlerinin daha önemli olduğunu siyasal sisteme anlatamayan grupların, gündem basamaklarında daha yukarılarda yer alan veya aynı basamakta yer alan başka yollardan sisteme dâhil olmaya çalışması yer almaktadır (Birkland, 2015: 176-177). Buna, mesela muhalefet kanadının iktidar kanadının arkasında, muhalefetin karşısında durduğu bir tasarımı bu konuda yetkili, mahkemeler gibi, üst mercilere taşıyarak iptal ettirmeye çalışması örnek olarak verilebilir. Bunun yanında iktidar kanadının muhalefetin gündem oluşturmaya yönelik hamlelerini kontrol etmeye çalışmasını da eklemek gerekmektedir; zira bu durum iktidar kanadını ve politika oluşturma sürecine etki eden aktörlerin davranış biçimlerini açıklamaya

---

13 Birkland, politikaya etki edemeyen pasif bir grup biçiminden bahsetmektedir. Buna göre, bir grup, eğer karşısında kendi baskısına ve itirazına direnmeyi başarabilen bir hükümet ile mücadele ediyorsa sonunda mücadele etmekten vazgeçecektir. Mücadeleden vazgeçen bireyler politik sistemden yabancılacak ve diğer grupların politikaya etkileri daha kolay hale gelecektir. Birkland (2015: 176) bu gruplara "quiescent groups" (pasif grup) demektedir.

çalışmaktadır<sup>14</sup>.

Değerlendirilecek bir diğer basamak uygulama basamağıdır ve Birkland, bu basamakta politikanın planlanmasının tamamlanmasının ardından, yani alternatiflerin seçilmesinin ve bunun yasalaşmasının ardından, politikaya ne olacağıyla ilgilendiğinden bahsetmektedir. Kısaca, karar alıcılar tarafından uygulanması istenen ve bu minvalde yasalaştırılan bir politikanın, bu adımlar tamamlandıktan sonra ne şekilde uygulanacağı bu aşamanın konusunu oluşturmaktadır. Uygulama basamağında politikanın karşılaşılabileceği sorunlar, bu politikada gerçekleştirilmesi gereken değişiklikleri ve giderilmesi gereken sorunları açığa çıkaracaktır. Ayrıca politika yapım aşamasında yer alan aktörler, bu basamaktan elde ettikleri öngörülerle üretecekleri bir sonraki politikanın da nasıl daha yüksek bir başarı oranına sahip olabileceğinin de rehberliğini kazanacaklardır (Birkland, 2015: 263-264).

Fakat uygulama basamağında karşılaşılan bir soru vardır. Bu soru, uygulayıcılar olarak bürokratların uygulama esnasında üstlendikleri işlemlerle alakalı olarak ortaya çıkmaktadır. Bürokratlar önlerine uygulamaları için getirilen politikaların, hangi amaçların gerçekleştirilmesi için önlerine geldiğini veya yasamanın bu politikadan neyi kast ettiğini bilmeleri imkânsız gibi gözükmektedir. Bunu bildikleri varsayılsa bile, politikayı nasıl hayata geçirecekleri; politikanın amaçlarının ne şekilde faaliyetlerde bulunulursa başarıyı yakalayacağını kestirmeleri oldukça güçtür (Birkland, 2015: 264).

Politika sürecinin son basamağı, politikanın başarıya ulaşıp ulaşmadığının değerlendirilmesidir. Bu basamakta, politikanın ortaya konduğu andan, gerçekleştirilmesi ile elde edilecek faydaların, başarıların, sonuçların ve hedeflerin hangilerinin elde edildiği, hangilerinin elde edilmediği tartılır. Bu politikanın uygulanması ile yaşanan değişimlerin değerlendirilmesi yapılırken aynı zamanda politikada yaşanan değişimlerin getirdiği yeni sorunların da analiz edilmesi gerekmektedir (Birkland, 2015: 272-273). Böylelikle, politikanın ortaya çıkmasında etkili olan faktör, sorunun ortaya çıkması basamağı, bir anlamda tekrar edilmiş olarak, çember tamamlanmış olmaktadır.

---

14 Policy Monopolies olarak adlandırılan bu durumda, iktidar, muhalefetin kendine ait fikirlerle politika yapım sürecine katılmasını veya etki etmesini engellemektedir. (Baumgartner ve Jones'den aktaran Birkland, 2015: 177) Frank Baumgartner and Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1993).

#### 1.5.4. Dye’ a Göre Kamu Politikası Süreci

Kamu politikası sürecini en detaylı haliyle ele alan teorisyenlerden biri olan Dye, eserinde politika yapım sürecini birbirini takip eden basamaklar halinde formüleştirmiştir. Bu basamaklar (Dye, 2013: 34):

- ✓ Problemin Tanımlanması (Problem Identification)
- ✓ Gündem Oluşturma (Agenda Setting)
- ✓ Politika Formülasyonu (Policy Formulation)
- ✓ Politikanın Yasallaşması (Policy Legitimation)
- ✓ Politikanın Uygulanması (Policy Implementation)
- ✓ Politikanın Değerlendirilmesi (Policy Evaluation) şeklindedir.

Problemin tanımlanması ve gündem oluşturma basamaklarını, diğer basamaklarda da olduğu gibi iç içe değerlendirmek uygun olmaktadır. Dye bu süreci tanımlarken, “problemin ne olacağına karar vermek, çözümün ne olacağına karar vermektten daha önemlidir” diyerek açıklamaktadır (Dye, 2013: 33). Çünkü hükümet kademelerine ulaşmanın açık olduğu özgür ve demokratik sistemlerde, çoğulcu toplumların gereği olarak, hükümetlerin ajandalarında pek çok sorunu bir arada görmek mümkündür. Fakat karar mercilerinin ajandalarında yer alan hangi sorunla alakalı, bunu bir problem olarak görüp, çözüm önerileri sunacakları daha karmaşık bir süreci gerektirir. Zira toplum içerisinde yer alan bir sorunun hükümetin dikkatini cezbedebilmesi için, çıkar çevrelerinin ve gruplarının bu sorunla ilgili hükümeti bu konuya eğilmek üzere ikna etmesi gerekmektedir.

**Tablo 11. Politika Yapım Süreci Basamakları**

Süreç	İçerik (Neler Olduğu)	Katılımcılar
Problemin Tanımlanması	Problemin reklamının yapılması / reklamlaştırılması Hükümetin eylemleri için taleplerin ifade edilmesi	Kitle / Kitle İletişim Çıkar Grupları Bireysel Girişimler Kamuoyu
↓	↓	↓
Gündem Belirlenmesi	Hükümetin hangi sorunlar ve konular hakkında görüşüleceğini ve karar alınacağını belirlemesi	Başkan dahil Elitler Kongre Parlamento Seçimle atanan kadrolar için adaylar



		Kitle İletişim
↓	↓	↓
Politika Oluşturulması	Politika alternatiflerinin sorunların çözümü ve durumun iyileştirilmesi için geliştirilmesi	Düşünce Kuruluşları Başkan ve Yürütme Kabini Çıkar Grupları
↓	↓	↓
Politikanın Yasalaşması	Alternatiflerden birinin tercih edilmesi Bu Politika için Siyasal destek sağlanması Bu politikaya dair Yasa çıkarma Anayasaya uygunluğuna karar verme	Çıkar Grupları Başkan / Devlet Lideri Parlamento Mahkemeler
↓	↓	↓
Politikanın Uygulanması	Bütçelendirme Kurumların ve kuruluşların organize edilmesi Ödemelerin ve hizmetlerin sağlanması Vergilendirmeler	Devlet Lideri, Yürütme veya Yasama olarak bütçelemeyle yetkili Yürütme Bağımsız kuruluşlar ve hükümet ortaklıkları
↓	↓	↓
Politikanın Değerlendirilmesi	Hükümet programlarının rapolanması Program çıktılarının hedef olan ve olmayan gruplar üzerindeki etkisinin değerlendirilmesi Değişikliklerin ve reformların önerilmesi	Yürütmeye bağlı kurum ve ajanslar Meclise bağlı araştırma, denetleme ev gözlem komisyonları Kitle Düşünce Kuruluşları

**Kaynak:** (Dye, 2013: 34)

Problemin tanımlanmasından ve gündem olarak öne çıkmasından sonra gelen adım, politika formülasyon basamağıdır. Bu aşama, Dye'a göre problemlerin çözüm alternatiflerinin üretildiği yerdir (Dye, 2013: 42). Bu alternatifler bürokratlar, hükümet görevlileri, çıkar ve baskı grupları, yasama organında yer alan çalışma grupları, komisyon çalıştayları ve düşünce kuruluşları gibi pek çok aktörün katılımı ile oluşturulmaktadır. Burada düşünce kuruluşlarının politika formülasyonuna sunduğu katkıya ayrıca değinmekte fayda vardır. Bu katkı, düşünce kuruluşlarının farklı resmi ve özellikle sivil aktörü bir araya getirmesinde yatmaktadır. Resmi ve özel kurum ve

kuruluşları, kitle iletişim araçlarını, konuyla alakalı entelektüel kişileri ve hükümette öne çıkan isimleri bir araya getirerek üretilecek politika konusunda ortak bir fikirde uzlaşma sağlanmaya çalışılır. Özellikle bu çalışmaların sonucunda ortaya bir politika önerisi, bir taslak çıkmaktadır. Bu taslak, politika sürecinde yer alan farklı aktörlere ulaştırılmakta ve bununla çalışma sonuçlarının politika üretim sürecine katkı sunması beklenmektedir (Dye, 2013: 43).

Politikanın bir yasa haline dönüşmesi, genellikle kitlelerin, vatandaşların, medyanın ve siyasal partilerin bu politikadan haberdar olduğu yasama sürecini ifade etmektedir. Bir önceki basamakta planlanan politika tasarısı artık yasalaşma önerisi ile eleştirilerek; destekleyici ve muhalif fikirlerin, katılımcı ve reddedici anlayışların görüşlerine açıktır (Dye, 2013: 46). Ancak yasama sürecinde de tartışılan politikada değişiklikler yapılabileceği, eklemeler ve çıkarmaların açık olmasının yanında politika önerisinin tamamen reddedilmesinin de mümkün olduğu unutulmamalıdır. Yani bir anlamda, politika bir taslak halinde yasama organının ve kamuoyunun huzuruna çıkmış olsa dahi, halen üretim sürecindedir, son şeklini henüz almamıştır, diyebiliriz. Bir politika önerisinin yasama süreçlerinden geçmiş olması dahi, onun üretim sürecini bitirmiş olduğu anlamına gelmemektedir; zira pek çok demokratik ülkede yasama organlarının çıkardıkları kanunları denetleyici mahkemeler ve kurumlar bulunmaktadır. Ortaya atılan kanunun, yani politikanın bir anlamda, iptal edilebileceği de unutulmamalıdır.

Dye'in beşinci olarak sıraladığı politika basamağı uygulamadır (Dye, 2013: 51). Uygulama ise bütçelendirme ve ödenek ayırma işlemleriyle başlamaktadır. Aslında bu basamak, ülke parlamentoları tarafından onaylanan tasarılar ile yürürlüğe girdiği için bir anlamda yasamanın da içerisinde olduğu bir süreçtir. Bütçe görüşmeleri, pek çok ülke parlamentosundan ciddi siyasi tartışmaların ve görüşmelerin gerçekleştirildiği süreçler olarak, aslında politika üretiminin de merkezinde yer almaktadır. Bütçe tasarısının kanunlaşması öncesinde ve esnasında, ülkelerin hangi konularda politika geliştireceği veya hangi sorunlara eğileceğini belirlediği görülmektedir.

Politikaların uygulanması ise bürokratlar tarafından yerine getirilmektedir. Yasama eliyle tasarıdan kanun haline getirilen politikalar, böylelikle yürütme aktörleri tarafından uygulamaya geçirilmektedir. Bu tasarılar içerisinde yeni kurumlar ve organizasyonlar kurmak kadar, var olan kurumlara yeni görevler eklemek, yeni

yetkiler kazandırmak veya bunları kaldırmak gibi faaliyetler bulunmaktadır. Bu faaliyetler yönetmelikler ve mevzuatlarla gerçekleştirilmektedir. Politikaların uygulamaya geçirildiği noktalarda, bürokratların hiyerarşinin kendilerine sunduğu sınırlar içerisinde hareket etmesi gerekirken, yasal olarak bu yetkinliğe sahip olmasalar dahi, sınırlarından çıkarak politikanın uygulanmasına müdahil oldukları görülmektedir (Dye, 2013: 55). Aslında politikanın kurallar ve düzenlemeler ile hayata geçirildiği adım olduğu için bu basamak, bireylerin ve vatandaşların bu basamağa kadar soyut kalan politikaların gerçek karşılıkları ile yüzleştikleri adımdır, denilebilir.

Son basamak, uygulamadan sonra ortaya çıkan sonuçların derlendiği değerlendirme basamağıdır. Bu adımda politika yapım sürecinde yer alan aktörlerin, uyguladıkları politikanın hedeflerine ulaşip ulaşmadığını, hedeflerinden hangilerini gerçekleştirip hangilerini ıskaladığını; bunların hangi bedellerle gerçekleştiği, hangi etkilere neden olduğu gibi beklenen veya beklenmeyen sonuçları öğrenmek amacıyla oldukları söylenmektedir (Dye, 2013: 58-59). Bu adımın özü itibariyle bir geri dönüt olduğu ve politika yapım sürecini, uygulanan politikanın eksikleri konusunda uyardığı, üretilecek diğer politikalar için de rehberlik işlevi üstlendiği söylenebilir (Dye, 2013: 63).

#### **1.5.5. Kamu Politikası Sürecinin Avantaj ve Sınırlılıkları**

Kamu politikasının bir süreç olarak ele alınmasında belli avantajlar vardır. Bu avantajları kamu politikasının karmaşık sürecini açıklama çabasına katkı sunması bakımından bir fayda olarak değerlendirmek mümkündür. Anderson, bu katkıları beş başlık altında değerlendirmektedir (Anderson, 2003: 29-30). Bunlardan ilki, süreç yaklaşımının kamu politikasını üreten ve politikanın ne olacağı konusunda karar veren kişilerin ve kurumların üzerinde durması, üstelik bunların kamu politikasına etkilerini ve kendi durumlarını merkeze alarak açıklamaya çalışmasıdır. Kamu politikasında kimlerin ve hangi kurumların ne ölçüde karar alıcı mekanizmalar olarak rol üstlendiği konusunda, bu model daha açıklayıcı şemalar geliştirmeyi başarmıştır. Süreç modelinin bu bakımından en büyük katkısı, politika yapım sürecini açıklamaya çalışmasının dışında hükümetlerin ve devletin politika üreten mekanizmalar olarak nasıl çalıştıklarını irdelemesidir.

İkinci fayda ise süreç modelinin bir sirkülasyon sağladığı görüşünden yola çıkılarak ileri sürülmektedir. Buna göre, belli bir konuda belli bir politikanın üretimi, o konuda belli kesimlerin sorunlarının çözülmesine katkı sağlayacakken, toplumda yer

alan diğer kesimler için ise yeni sorunların doğmasına neden olacaktır. Politika döngüsünde üretilen politikanın değerlendirilmesi sonucunda elde edilen fayda ve zararlarda, ortaya çıkan bu yeni sorunların çözümüne imkân sağlayacak yeni döngülerin kurulması sağlanabilmektedir. Bu yaklaşımla, ortaya atılan politikaların, planlama veya uygulama basamaklarında neden değiştirildiğine dair analizler yapılabilmektedir. Ayrıca döngüler şeklinde ele alınan politika kararlarının, birinin diğerinden ayrılması adına, daha analitik bir şekilde değerlendirilmesini mümkün kıldığı söylenmektedir.

Üçüncü başlık, kamu politikası süreci basamaklarının süreç modeli ile esnek bir şekilde değerlendirilme imkânına ulaşılmasıdır. Daha açık bir ifadeyle, süreç modeli kamu politikası analizi basamaklarına, eğer gerekirse, daha fazla ek basamak ve alt başlık ekleme imkânını sunmaktadır. Bununla birlikte, kamu politikasını inceleyen grup modeli, sistem modeli, kurumsal model veya eklemeli model gibi diğer yöntemleri içerdiği de görülmektedir. Mesela kurumsal modelin süreç modelinde yer alan uygulama basamağı açıklanırken kendisini gösterdiğini, sistem teorisinin uygulanan politikanın sonuçlarının değerlendirilmesi söz konusu olduğunda süreç modeli içerisinde anlam ve işlev kazandığından bahsedilebilir.

Bir diğer başlık, politika sürecinin değerlendirilmesinde “dinamik ve ilerlemeci” bir bakış açısıyla fayda sağlamasıdır. Başka bir deyişle, politikanın üretimden tüketimine, sonuçları ile birlikte basamak basamak değerlendirilmesi, bir adımın tamamlandığında diğer adıma geçilmesi hususları düşünüldüğünde süreç basamaklarını birinden diğerine hangi faaliyetlerin geçirdiğini anlamak ve analiz etmek daha kolay olmaktadır. Böylelikle, politika sürecinin adımları daha açık ve anlaşılır hale gelmektedir. Ayrıca, politika sürecinde yer alan aktörlerin de birbirleri ile olan etkileşimleri ve iletişimleri ve üstlendikleri roller de açığa çıkmaktadır. Böylelikle hangi aktörün hangi basamakta hangi faaliyette bulunmasının ne anlama geldiği ve bu faaliyetin diğer basamakları ne şekilde etkileyip etkilemediğini görmek imkânı ortaya çıkmaktadır.

Son başlık olarak, kamu politikası süreci çalışmalarının, farklı ülkelerde uygulanan farklı sistemleri karşılaştırabilmek adına ortak bir şema ortaya çıkardığı söylenebilir. Ülkelerin kendi kültürel, toplumsal veya tarihi temellerinden kaynaklanan farklı yapıların ardında, süreç modeli ile ortaya konan ortak basamakları görerek bunlar değerlendirilebilmektedir. Böylelikle, kamu politikası

sürecinde yer alan basamaklara göre farklı ülkelerden farklı örneklerle değerlendirilen politika yapım süreçlerinin ortak bir şemada karşılaştırılması mümkün olmaktadır.

Kamu politikalarının gerçekleştirilmesi, sayılan avantajlara sahip olsa da belli başlı bazı kısıtlılıklara da sahiptir. Bireyler, genellikle kişisel ve toplumsal olarak çözülemeyecek problemlerin halledilmesi meselesinde yetkin olarak devleti görmeye yatkındır. Aslında bu durum, son dönemde devletin reformlarla aldığı yeni şekilde de kendisini açıkça göstermektedir. Devlet, vatandaşların veya özel ortaklıkların birlikte, çözümünden fayda sağlayamadığı veya dışsallıklarının tüm bireyleri kapsadığı hizmetlerin sunulmasında etkili olmaya zorlanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, devletin, vatandaşların tek başlarına çözemeyecekleri, toplumun tamamını ilgilendiren meselelerle ilgilenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Yani, çevrenin temizlenmesi, yoksulluğun ve işsizliğin engellenmesi, toplumsal refahın artırılması, kamu güvenliğinin sağlanması gibi pek çok konuda vatandaşlar, çözümün devlet eliyle gelmesi gerektiğini düşünmektedirler. Fakat buna karşın devletlerin doğru politikalarla doğru bir şekilde tespit etmiş olsalar dahi, bu ve benzeri sorunları çözmekte tamamen başarılı olduğunu söyleyemeyiz. Kamu politikasından kaynaklanan kısıtlılıklar, bunun sağlanmasının önünde engeller oluşturmaktadır. Bu kısıtlılıklar:

1. Sorunun yanlış tanımlanması, üretilecek çözümlerin de sorunu çözmek açısından yetersiz kalacağı anlamına (Dye, 2013: 78) gelecektir. Mesela işsizlik sorununun, işsizliğin yüzde 10'un altında tutulması gerektiği şeklinde bir tanımlamayla ifade edilmesi, hükümetin işsizliği bu rakamın altına çektiğinde kendi politikalarını başarılı bulmasına neden olacaktır. Bu durum karşısında işsizliğin yüzde onun altında kalması, hükümet açısından değerlendirildiğinde başarı olarak görülecektir. Fakat toplum içerisinde bu dilime giren işsiz bir kesimin olduğu ve bu kesimin sorunlarının çözüldüğü anlamına gelmeyecek; işsizlik toplum içerisinde bir sorun olarak kalmaya devam edecektir.
2. Hükümetten yana olan beklentiler, yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir (Dye, 2013: 78). Mesela 20. yy başlarında lise mezunu kişilerin az olması nedeniyle, lise mezunu kişiler arasında herhangi bir işsizlik sorunu bulunmamaktayken; lise mezunu kişilerin yükseldiği takip eden yıllarda hükümetler lise mezunlarına istihdam imkânı oluşturamamak gibi yeni bir problemle yüzleşmek zorunda kalmışlardır.

3. Toplumda belli bazı sorunların çözümü için üretilen politikalar, toplum içerisinde yer alan bazı kesimleri memnun ederken (sorunu çözerken), aynı zamanda bazı diğer kesimlerin de memnuniyetsizliğine (yeni bir soruna) neden olabilir (Dye, 2013: 78-79). Mesela, gelir adaletsizliğini önlemek adına ortalama refah seviyesinin üzerinde gelir elde eden kişilerden daha yüksek kesintiler yapılması, ortalama gelir seviyesinin altında kazanan kişileri memnun ederken, üzerinde kazanan kişilerin bundan memnuniyetsizlik duymasına sebep olabilir.
4. Hükümetlerin de, isteseler dahi, gerçekleştiremeyecekleri bazı sosyal değişiklikler vardır. Bu değişime karşı toplumun kendisi ayak diremeyi tercih edebilir (Dye, 2013: 79). Mesela kız çocuklarının okula gönderilmesi konusunda devlet, elinden gelen faaliyetleri ortaya koysa dahi, öğrencilerin anne ve babalarının bilinçsizlikleri, toplumsal baskı ve yerel gelenekler karşısında anlamlı olumlu sonuçlarla karşılaşmak mümkün olmayabilir.
5. Geliştirilen politikalar, vatandaşların davranışları tarafından faydası hale getirilebilir (Dye, 2013: 79). Mesela işsizlik maaşının artırılması ve işsiz kalanlara güvence sunulması, eğer bu maaş ve güvence çalışanları işsiz kaldıkları durumda dahi memnun edecek seviyede ise, tehlike yaratmasına neden olabilir. İşsiz kalanlara destekte bulunarak sosyal refahı belli bir seviyede tutmanın peşinde olan hükümet, bir işte çalışabilecek vatandaşların, işsizlere sağlanan şartların iyi olması sebebiyle, işsiz kalmaya devam etmesine neden olabilir.
6. Sosyal problemler her daim birden fazla yönüyle, iç içe geçmiş problemler ağıyla ortaya çıkmaktadır (Dye, 2013: 80). Mesela işsizlik oranlarının yüksek olmasının altında altyapı yetersizliği ile iş kuramayan girişimcilerin piyasadan eksik kalması ve eğitilmiş işçilerin işverenlerin isteklerini karşılamaması gibi pek çok açıdan değerlendirilebilecek alt sorunlar yatabilmektedir. Bu sorunların yeterince sağlıklı bir şekilde tespit edilememesi çözümün de işlevselliğini bozmaktadır.
7. Bazı sorunların çözülebilmesi için gerekli önlemlerin alınması, problemlerin ortaya koyduğu sorunun kendisinden daha masraflı olabilmektedir (Dye, 2013: 80). Mesela demokratik ülkelerde konuşma özgürlüğünün sağlanması adına herkese tanınan bu hak, toplum içerisinde yer alan marjinal grupların kendi söylemlerini topluma yaymalarına vesile olmaktadır. Fakat bu durumun, yani marjinal grupların söylemlerinin yayılmasının engellenmesi için, sıkı tedbirler alarak konuşma özgürlüğünü engellemek oldukça sert bir tedbirdir. Buna karşın,

belli bir seviyede, yani toplumu rahatsız etmeyecek derecede kaldığı sürece bu tür söylemlerin görmezden gelinmesi, bu durumun sorun olarak ele alınıp çözülmeye çalışılmasında karşılaşılabilecek durumdan (özgürlüklerin ihlali) daha yeğdir.

8. Siyasal sistem politik noktalarda rasyonel kararlar vermek üzere inşa edilmemiştir. Özellikle demokratik ülkelerde, rasyonel olup olmadığına bakılmaksızın, karar alıcılar kitlelerin tercihleri doğrultusunda hareket etmeyi “rasyonel” görebilmektedirler. Ayrıca siyasal sistem elitlerin, çıkar gruplarının, kurumların etkisi altında kalarak rasyonel kararlar almaktan uzaklaşabilmektedir (Dye, 2013: 80).



## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. DÜŞÜNCE KURULUŞLARI VE BU KURULUŞLARIN KAMU POLİTİKALARINA ETKİLERİ

Yönetim, ihtiyaçlar doğrultusunda sürekli değişen bir yapıya sahiptir. Bu değişim, yönetim sistemleri üzerinde zamanla oluşan aksaklıkları, daha doğru bir tabirle değişen istemler karşısında bunları karşılamakta zayıf kalan yönetim faaliyetlerinin eksikliklerini gidermek üzere geliştirilir. Modern toplumların karmaşık yapıları bu doğrultuda, yönetimden yüksek bir istem beklentisine girmektedir. Bu beklentilerin karşılanması ise artık tamamen devletin tekeline bırakılmayacak, toplum da kendi isteklerini siyasal sisteme iletmede ve üstelik bu ihtiyaçları karşılamakta kullanacağı örgütlenmeleri geliştirmekte istekli davranmaktadır.

Yönetim ve toplum arasındaki köprüyü sağlamlaştırmak için adına bir nevi “arz-talep” dengesi de denilebilecek bu ihtiyaçlar ve ihtiyaçların karşılanması arasındaki tutarlılığı muhafaza etmek gerekir. Böylece yönetim ve toplum arasında karşılıklı bir uyum ve memnuniyet açığa çıkacak; iyi yönetim ve sağlıklı toplum ögelerine rastlanacaktır. Tüm bu faydaları sağlayabilmek adına, siyasal ve sivil alanlardan bu işlevi yerine getirebilmek niyetiyle birçok figürün öne çıktığını görmek mümkündür. İşte Düşünce Kuruluşları, bu köprüyü oluşturan halatlardan son yüzyılda atılmış en etkili hamleler arasındadır. Düşünce Kuruluşları da bu bağlamda hem sivil alanda toplumun ihtiyaçlarını derleyip örgütlü bir şekilde sisteme iletmede, hem de siyasal alanda bu istemlerin temsilciliğini üstlenerek söz sahibi olmada ve bu şekliyle aktif bir siyaset oyuncusu haline gelmede rol üstlenmişlerdir.

Çalışmanın bu kısmı, Düşünce Kuruluşlarının bu kapsam içerisinde, taşıdıkları görev çerçevesinde incelenmesini amaç edinirken siyasal alana taşıdıkları “fikirlerin” ne anlam ifade ettiğine, siyaset belirleme süreçlerine ne kadar katkıda ve etkide bulunduğu dair karşılaştırmalı bir içeriğe sahiptir. İlk önce Düşünce Kuruluşlarının geçmişi ve tarihi üzerinde kısa bir değerlendirme yapılmış, ardından kuruluşların amaç ve kapsamaları ile özellikleri ve çeşitleri ifade edilmeye çalışılmıştır. Üçüncü kısımda Düşünce Kuruluşlarının politika süreçlerine olan etkilerini amaç, şekil ve boyut



kapsamında irdeleyerek literatür üzerindeki karşılıkları tespit edilmeye çalışılmıştır. Son bölümde ise ilk kısımda ortaya konulan çıkarımların ülkemizde ne kadar gerçekleştirildiğine ve üçüncü kısımda bahsedilen örnekleriyle karşılaştırıldığında hangi noktada olduğuna dair, ülkemizde Düşünce Kuruluşlarının kamu politikalarının oluşum süreçlerine etkisini ortaya çıkaracak seçili örnek olaylar üzerinden bir tespite gidilmeye çalışılmıştır. Çalışma, Stratejik Araştırma Merkezi'nin (SAM) değerlendirilmesiyle tamamlanacaktır.

## **2.1. DÜŞÜNCE KURULUŞLARININ TANIMI VE GELİŞİMİ**

### **2.1.1. Tanım Denemesi Yerine: Ne Nedir?**

Tarih boyunca ekonomik değişimler çoğu kez beraberinde siyasal bir takım sonuçları da ortaya çıkarmıştır. Fakat pek çoğunun son yüzyılda klasik kamu yönetimi anlayışında yaşanan muazzam değişikliklerin bir benzeri içermek gibi tahmin edilmemiş bir etkiyle doğduğu düşünülemez. Takip eden yıllarda ekonomi üzerinden yeniden tanımlanan devlet görev yetki ve sorumlulukları, bir dizi neo-liberal yeniden yapılanmacı görüşün hâkimiyetinde tekrar şekillendirilecek; bu şekillendirme hayata geçirilirken de devlet olabildiğince –eskisine nazaran– sınırlandırılmış bir hacme büründürülecektir.

Devletin uzun yıllar boyunca mücadele ederek tutunduğu bu işlev ve işlem sahasından çekiliyor olması, bu yeni ihtiyaç alanlarında siyasal alanda boşluklar doğmasına neden oldu. Daha açık bir ifadeyle, devletin güvenlik, sağlık, adalet gibi temel hizmet alanlarına sıkıştırılması, diğer alanlarda özel ve sivil sektörlerin etkin ve faal olmasını mecbur kılmıştı. Yani özetle devlet giderek küçültüldü: Bu sebeple devletin hem eskiden üzerinde yerleşik bulunduğu alanlara yeni organizatörlerin yerleşmesi ihtiyacı doğdu. Hem de yeni doğan hizmet alanlarındaki bu açıklıkların devletle birlikte faaliyete girişebilecek örgütlenmeler tarafından giderilebilmesi için hem sivil alandan hem de siyasal alandan kaynağını alan yapılanmaların icat edilmesi gerekti. Bu yapılanmalardan biri olarak düşünce kuruluşları, devletin terk ettiği alanlar ile yeni yeni ortaya çıkan bölgelerde toplumun ihtiyaçlarını belirleyerek siyasal sisteme iletmek, yönetimin hakkında politika geliştireceği alanlarda yardımcı rolünde görev almak, bu politikalara rehberlik etmek ve politikaları yönlendirmek ve politika geliştirilmesine üretim sürecinden başlayarak katkıda bulunmak gibi amaçlar gözetmektedirler.

Düşünce kuruluşları, en basit anlamıyla “düşünce üretmek” üzere kurulmuş ve hemen ardından üretilen bu düşünceleri hayata geçirmekteki süreçleri de kapsayacak şekilde genişlemiş örgütlenmelerdir. Düşünce kuruluşlarının ortaya çıkmasında ve gelişmesinin temelinde, modern karar alıcıların karar alma süreçlerinin karmaşıklığı sebebiyle bilgiye daha çok ihtiyaç duymaları yatmaktadır. Politika üretiminin çok aktörlü ve uzun zaman alan doğal süreci, giderek karmaşıklaşan yapısı gereği, karar alıcılar bilgiye daha çok ihtiyaç hissetmektedirler. Bu ihtiyacın ortaya çıkmasıyla da bu talebi kapatacak, tabanı bağımsız örgütlere dayanan veya devlet tarafından desteklenmesi fark etmeyen; fakat nihayetinde politikada karar verici mekanizmaları bilgiyle donatan örgütlenmelerin ortaya çıktıkları görülmüştür. Bu örgütlenmelerin temel işlevinin, ortaya çıkmalarında etken olan bu nüanstan kaynaklandığını söylemek mümkündür. Toplum içerisinde yer alan ve derlenmeye hazır olan bilgilerin, politikada karar alıcılar tarafından derlenmesi ve işe yarar bilgiler haline dönüşmesine yardımcı olurlar.

Buradan hareketle düşünce kuruluşları üzerinde, işlevlerinden kaynaklanan bir tanımlama yapmak mümkündür. Fakat düşünce kuruluşları üzerinde henüz karara varılmış bir tanımlama da yapılabilmemiş değildir. Bazı hallerde hükümetlerin araştırma yapmak için kurdukları örgütlerden farksız, bazen de çıkar gruplarıyla veya da üniversitelerle ilişik halde çalışabilmekte; bu durum da en azından düşünce kuruluşları bağımsız olup olmadıklarına dair soru işaretleri uyandırabilmektedir.

Tüm bu tartışmaların üzerinde, Düşünce kuruluşları öncelikle politika üretme sürecini destekleme ve etkileme amacıyla fikir üreten ve bu fikirler ile uzmanlığa dayanan, bağımsız, çıkar ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır (Köseoğlu ve Köktaş, 2017: 537). İşlevsel bakımdan, bu kuruluşları kar amacı gütmeksizin kamu politikaları hakkında araştırmalar yapan ve bunları yayınlayan kuruluşlar olarak; politik açıdan ise kendi uzmanlıklarını ve fikirlerini kamuoyu nezdindeki güvenilirliklerini artırmak suretiyle, hedefledikleri politika üretim sürecini etki altına almak amacını gerçekleştirmeye çalışan örgütler olarak (Rich, 2004: 11) sayılabilir. Ancak, eğer ki bir sınıflandırma yapmak niyetindeyse, düşünce kuruluşlarını diğer politika üretim sürecini etkileyen aktörlerden ayıran özellikleriyle bir kez daha nitelenecek gerekecektir.

Bu özelliklerden ilki bahsedildiği üzere düşünce kuruluşlarının ne kadar güvenilir olduklarıyla ilgilidir. Politika üreten kesimlerin gözünde, diğer gruplarla

karşılaştırıldıklarında, elle tutulur bir güven sağlamaları gerekecektir. Zira ürettikleri düşünceler ancak bu şekilde politika üretim sürecine dâhil olmaya başlayabilirler. Bu, bir anlamda alıcı ve satıcı arasındaki karşılıklı güven temeline dayalı ilişki biçimine de benzetilebilir. Çıkar gruplarının dayandığı şekilde belli bir seçim bölgesinde oluşturulan oy ağırlığına veya politik etkiye bağlı olmaksızın veya bunu elde etmeye çalışmaksızın bu kuruluşlar, yine bu grupları örgütleyen benzer ideolojik veya ekonomik temellere sahip olsalar dahi, kendi fikirlerine ve uzmanlıklarına dayanarak ortaya koydukları araştırmalar üzerinden harekete geçer ve böylece güç elde etmeye (Rich, 2004: 12) çalıştığı ortaya atılmaktadır. Yalnız, bu hareket alanı kendilerine uzmanlıklarından gelen bir dokunulmazlık kazandırmasına rağmen karşılığında bu araştırmalara yöneltilen eleştirilerle de zayıf kılmaktadır. Yani, araştırma sonuçlarına dayanarak geliştirdikleri politikalar, eğer araştırmaları yeni bulgularla değişir veya çökertilebilirse tamamen teorik manipülasyonlara dönebilmektedir.

Bu güveni sağlayabilmenin en önemli kısmı, ikinci ayırım olarak, düşünce kuruluşlarının finansal bağımsızlıklarını ellerinde tutabilmelerine dayanmaktadır. Belirli ideolojilere veya bakış açılarına sahip düşünce kuruluşlarının bile sadece belirli gruplardan ekonomik destek almaktan çekindikleri; destekçi grupları ellerinden geldiğince geniş bir yelpazede tutmaya çalıştıkları görülecektir.

Son fark ise bu kuruluşların bir şekilde siyasal erişim arayışında olmalarıdır. Kuruluşlar, ürettikleri araştırmalarla, raporlarla, yayınlarla veya düzenledikleri seminerle kendilerine çok farklı tabanlardan destek bulmalarına rağmen, genellikle hakkında çalıştıkları, araştırma yayınladıkları konuları politika sürecinde karar alıcı ilgili mercilere iletebilmek çabasındadırlar. Böylelikle, ürettikleri fikirlerin politikadaki etkisini görebilmek, bekledikleri politik sonuçları alabilmek peşindedirler de denilebilir. Zira bu kanal vasıtasıyla elde ettikleri uzmanları kullanmak, yavaş yavaş değişen bir sürecin geldiği noktadır. Düşünce kuruluşları artık araştırma yürütmenin uzun ve zahmetli sürecine katlanıp karşılığında politikayı etkileyip etkileyemeyeceği konusundaki huzursuzluğu yaşamak yerine bağlantılı oldukları uzmanlar aracılığıyla doğrudan, açık uçlu ve esnek bir biçimde karar alıcıları etkilemeye (Rich, 2004: 11-12) çalışabilmektedirler.

### **2.1.2. Düşünce Kuruluşlarının Tarihi Hakkında: Nereden Geldi?**

Politika üretmek, reformistlerin hayatın neredeyse her alanına pervasızca

sokmaya, uygulamaya çalıştıkları akılcı kuramlarından etkilendiğinden beridir, politikanın kendine ait uzman kadrolarının etkisinden çıkamamıştır. Yani akılcı düşüncenin, artık siyasetin de kendi uzmanları tarafından gerçekleştirilmesini ve politika üretim sürecinde politika uzmanlarının etkili olması gerektiğini savunmasıyla politikanın eğitimli seçkin politika uzmanları elinde şekillenmesi süreci başlamıştır. Aslında bu süreç, tamamen reformistlerin başlattığı bir yöntem de değildir; zira alanında uzman politikacılara danışmak, yönetim anlayışında yöneticilerin neredeyse dünyanın her yerinde kullandıkları bir idare tarzını oluşturmuştur. Bu uzmanlardan farklı olarak beklenen, endüstri kaynaklı ekonomik gelişmelerin sebep olduğu sosyal ve iktisadi istikrarsızlıkları giderecek önlemler almalarıdır (Rich, 2004: 2). Ayrıca basit anlamda bir “danışma” işlevinden ötede düşünce kuruluşları, oldukça hareketlenmiş olan toplumsal dinamizmi karşılamak için farklı birçok alanda yeni görevler (Gül ve Yemen, 2016: 662) üstlenmek zorunda kalacaklardır.

Kronolojik açıdan bakıldığında, akılcı yönetim anlayışına dayanan fikirlerin politikada kendini etkin bir şekilde göstermeye başladığı yıllar olarak Amerika’da 20. yy başları öne çıkmaktadır. Kavram olarak da düşünce kuruluşları (“think tank”) terimi ilk kez Amerika’da ortaya çıkmış; buna dair ilk kuruluşlar<sup>15</sup> da burada kurulmuştur. Aslında düşünce kuruluşlarının Amerika’da yerel ve uluslararası siyasetin şekillenmesindeki rolü azımsanmayacak derecede eskilere dayanmaktadır. Temel olarak kökleri, yasama ve yürütme arasında bulunan keskin çizgilerin siyasa üretmede bir takım engellemeler ortaya çıkarmasına (McGann, 2005: 4) kadar götürülebilir. Hükümetin “hükmetmeye” dair alacağı kararlarda ve uygulayacağı politikalarda, bu açıdan değerlendirildiğinde hükümetin işlerine karışmaksızın sadece “düşünmesine<sup>16</sup>” yardım etmek üzere, sivil toplum ve özel sektör alanından yardım alması doğal karşılanmaya başlandı. Zamanla sayıları ve etkileri artan düşünce kuruluşlarının aşağıda McGann’dan aktarılan ortaya çıkma sebeplerinin yanında, ortaya çıkıp bu kadar hızlı yayılmalarının altında yatan ana etken olarak ise söylenebilir ki, Amerika, kendine ait çoğulcu ve adem-i merkezci siyaset yapısı içerisinde bu kuruluşları

---

15 İlk kuruluşlar “Carnegie Endowment for International Peace, 1910 ; Carnegie Council on Ethics and International Affairs 1914; Brookings Institution 1916 ; Century Foundation, 1919 ... “ isimleri ve kuruldukları yıllarla ilgili bir tabloyla açıklanmıştır. Detaylı bilgi için bkz G. McGann, James (2005). Think Tanks and Policy Advice in The US. Foreign Policy Research Institute. August

16 Kavramda kullanılan ifadeyle “think” ya da “help government think” (McGann, 2005: 4). Aynı ifade “helpful” şekliye Rich’in eserinde de (s. 4) geçmekte.

yaratmış ve besleyebilmiştir.

Böylelikle, Amerika’da siyaset arenasını kendisine rasyonel, temellendirilmiş politikalar ortaya atan bir siyaset üretim kaynağı bulmuş oldu. Uzmanlar, üniversitelerden yetişmiş, bağımsız, sivil ve rasyonel nitelikler taşıyan kişiler olarak siyasetin sürdürüle gelen çekişmelerinden en az derecede etkilenmiş sayılıyorlardı. Özellikle siyasetin bir “bilim” olarak vasıflandırılması ve kendi alanında uzmanlar yetiştirerek siyaset arenasına kazandırması, yaşanan politik ve ekonomik buhranların çözümlenmesinde oldukça etkili olmaya başlamıştı. Aslında bu uzmanlar, sadece geçmiş olayların çözümlenmesinde değil, aynı zamanda da sorunlara sebep olan kaynakları tahlil ederek bunlara uygun bir politika geliştirilmesinde de görev almaya (Rich, 2004: 3-4) başlamışlardı.

Düşünce kuruluşlarının ortaya çıkmaları ve gelişmelerinde ülkelerin her birinin ayrı ayrı sahip oldukları siyasal, sosyal, ekonomik şartların; kurum kültür ve normlarının; toplumsal ve siyasal kültürün etki gösterdiğini belirtmek gerekir. Düşünce kuruluşlarının hangi işleve ve fonksiyonlarla hangi yollardan ne kadar ve ne şekilde politikayı etkiledikleri veya etkilemeye çalıştıkları sorusunun ardında yatan temel cevaplar, bu sayılan ifadelerin ardında gizlidir, denilebilir. Zira her ülke, kendi şartları doğrultusunda ortaya çıkardığı düşünce kuruluşlarına, kendi şartları doğrultusunda misyon ve fonksiyonlar yükleyerek, kendisine ait olan siyasal sistem içerisinde anlam bulmalarına neden olmuştur. Yalnız düşünce kuruluşlarının gelişmiş bir sivil toplum, düşünce özgürlüğü ve muhalefete tahammül edilen, demokrasi kültür ve kurumlarının yerleştiği ülkelerde daha gelişmiş ve yayılmış olduklarından bahsetmek mümkündür. Mesela düşünce kuruluşlarının bazı ülkelerde parti bağımlı, 80’li yıllarda ideoloji kökenli, 90’larda ise devlet destekli olarak ortaya çıkmaları (Köseoğlu ve Köktaş, 2017: 538-539) değerlendirildiğinde, bir düşünce kuruluşunun ortaya çıkması ve varlığını devam ettirebilmesi için demokrasi ve liberal sistemin tesis edilmiş olması gerekir, sonucundan uzaklaşılabilir.

Düşünce kuruluşlarının tanımlayabilmek için işlevlerinin siyaset alanında ne ifade ettiğini iyi tespit edebilmek gerekir. Siyaset alanında siyasetçiler, bürokratlar, baskı ve çıkar grupları, elitler ve özel sektör temsilcilerinin yanında kendilerine yer bulabilmeleri, en basit anlamda düşünürlerin, kendilerini “ne” ile farklı kılabildiklerine bağlıdır. Kısacası, düşünürleri aktif siyasetçilerden veya bürokratik elitlerden ayıran çizgi neydi de politikayı kendilerine özgü bir yolla etkileyebilme şansını elde ettiler,

diyebiliriz. İşlevsel açıdan yaklaşıldığında bu konu, “düşünce”nin siyasete ne anlamda katkısı olduğu noktasına gelecektir. Diğer bir deyişle, bürokratlar, senatörler veya siyasetçilerin yanında düşünceleriyle düşünce kuruluşlarının hangi değerleri sisteme kazandırdıklarını belirlemek anlamı taşıyacaktır.

İlk olarak yenilikçi olmaları sayılabilir. Hükümetin veya diğer aktörlerin içlerinde buldukları çevre şartları değerlendirildiğinde yenilikçi hareketlerin pek de tasvip edilmediği fark edilmektedir. Düşünce Kuruluşları ise burada kendi bakış açılarından yenilikler önerebilme ve bunu yaparken de siyaseti engelleyen çevrenin etkisini tahlil edebilme yetisine sahip olmaktadır. Elbette bunu gerçekleştirirken bürokratlar gibi önceden belirlenmiş sıkı faaliyet usul ve prosedürlerine bağlı olmaksızın serbest bir ajandayla hareket ediyor olmaları oldukça etkilidir. Bunun yanında, araştırmalarını devam ettirirken siyasetçilerin hiçbir zaman bir araya getiremeyeceği toplulukları mesela bir amaç için birleştiriyor ve bir hedef doğrultusunda çalıştırıyor olabilmeleri, daha kapsayıcı ve kabul edilebilir, geniş tabana yayılmış esnek politika önerilerinde bulunmalarına katkı sağlamaktadır. Ayrıca tüm bu süreçte sahip oldukları entelektüel bilgi birikimi ve araştırma yürütme yetileri sayesinde hükümetin, bürokratların veya özel sektörün aynı konular üzerine araştırma yürütmeye çalıştıklarında karşılıklarına çıkacak bariyer ve engellemelerden azade (McGann, 2005: 5) durabilmektedirler.

Bu ayrımı daha net bir şekilde ifade edebilmek adına, Rich'in (2004) kitabında Kingdon<sup>17</sup>'dan aktardığı bir alıntının faydalı olacağı kanaatindeyiz. Rich, takip eden sayfalarda bu uzmanların hangi özellikleriyle diğer politika belirleyicilerinden farklı olduğunu ve hangi özelliklerinin ortaya çıkmalarına sebep olduğunu Amerika'dan aldığı örneklerle izaha giriştikten sonra, aslında bu uzmanlar ile siyasetin bir yerde artık çekirdeğini oluşturduğu söylenen seçilmiş siyasetçilerin ayrımını açığa çıkarmak adına bir alıntıda bulunuyor. Bu ayrımda (Kingdon'dan akt. Rich, 2004: 5), “siyasa toplumu” ve “siyasal toplum” olarak iki farklı gruptan bahseden yazar, düşünürleri ilkinden sayarken diğerlerini ikinci gruba bırakmaktadır. Fakat yine de bu sınıflandırmayı birbirinden kesin çizgilerle ayırmaktansa, zaman zaman birleştirmek taraftarı olmaktadır. Siyasa toplumunun teknik detaylara, kar zarar analizlerine, veri toplanmasına, araştırma yürütülmesine ve öneri sunulmasına odaklanmışken,

---

17 Kingdon (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Second Edition, p. 228.

karşılığında, siyasal toplumun seçim kazanmaya, partilerin yükselmesine ve daha geniş kapsamlı politikalara destek toplanmasına yoğunlaştığını söylemektedir.

Uzman kişilere duyulan bu ihtiyacın, toplumda baş gösteren sosyal, ekonomik ve siyasal bunalımlara bir çözüm önerisi getireceklerine dair olumlu bir beklentiden hız aldığı söylenebilir. Zira uzmanlardan beklenen, “uzmanlıkları gereği” hangi soruna hangi politikanın iyi geleceğini, ayrıca bu politikanın da nasıl uygulanacağını; uzmanlık bilgisini ve topladığı verileri kullanarak yürüttüğü çalışmalar sonucunda elde ettiği analizlerle bilmek ve üretilen bu politikaların uygulanabilirliğini hükümetler daha uygulamaya koymadan çok önceleri sonuçlarıyla birlikte tahmin etmektir.

Bu şartlar altında, uzman kişilerin ürettikleri siyasalara duyulan ihtiyaçlar, hem uzmanların başarılarıyla hem de politikacıların giderek daha sorunlu bir siyasal arenayla karşılaşmalarıyla giderek arttı. Artık genel politikalar üzerinde söz söyleyecek düşünürler yerine, alanında uzmanlığını artırmış, hatta alanındaki diğer uzmanlarla birlikte çalışabilecek imkânları kazanmış; dolayısıyla bir Düşünce Kuruluşu’na tabii olmuş kişilerin hâkimiyeti yerleşmeye başlamıştı. 20 yy başlarında sayıları ancak bir düzine civarında olan kuruluşlar İkinci Dünya Savaşı ve devamındaki yıllarda sayılarını ve etkililiklerini (Gül ve Yemen, 2016: 658) de artırmışlardı. Anlaşılması açısından maddelemek gerekirse bu artışın sebepleri;

- ✓ Kamu sektöründeki büyüme
- ✓ Yönetim üzerinde artan iş yükü
- ✓ Toplumsal talep ve ihtiyaçların artması
- ✓ Yönetimde karar alma süreçlerinin giderek karmaşıklaşması
- ✓ Katılımcı demokrasinin yaygınlaşması ve güçlenmesi
- ✓ Veri üretim metotlarının ve teknolojinin gelişmesi
- ✓ Düşünce kuruluşlarından yararlanan karar alıcı aktörlerin birbirlerini etkilemeleri olarak sıralanabilir.

Bu sebeplere ek olarak, yöneticilerin hem yerel hem de uluslararası arenada belli bir metodolojiye göre derlenmiş bilgiye, bunların tahliline; bu yolla elde edilen teorilere, kuramlara ve bunların somut hale getirilmiş örneklerine; önlerinde duran sorunların çözümlenmesine ve pratik çözümlerine giderek artan derecede ihtiyaç duymaları en önemli etkenlerden biri olmuştur (Kodaman, 2009: 395).

Fakat bir nokta atlanmamalıdır ki, Düşünce Kuruluşlarının sayılarındaki artış, ortaya çıkma sebepleriyle üst üste örtüşmemekte; farklı sebeplere dayanmaktadır. Bu sebepler arasında kamu sektörünün bahsi geçen 1950’li yılların devamında büyümesi, yönetimlerin iş yüklerindeki artış, toplumsal ihtiyaçların çeşitlenmesi ve artması sayılabilir. Böylelikle yönetimler karar verebilmek için daha karmaşık süreçlere muhatap olmak zorunda kalmış; verdikleri kararların etkisini ve doğruluğunu sağlayabilmekte “rasyonel tercih (rational choice)” paradigmasından yararlanmak yolunu seçmişlerdir. Düşünce Kuruluşları da burada rol alarak sisteme rasyonel girdiler sağlamış, üzerlerindeki iş yükü arttıkça da genişleyerek büyümüşlerdir (Gül ve Yemen, 2016: 658). Aslında bu, temel denge prensibinin yansıması, arz-talep dengesinden başka bir şey de değildir. Zira giderek karmaşıklaşan diplomasi ve yönetim dünyası, ihtiyaçlarını karşılamak üzere alternatif yollar aradığında karşısında düşünce kuruluşlarını bulmuştur, denilebilir.

Ancak burada belirtilmesi gereken önemli bir diğer husus ise bu etkenlerin yanında, Düşünce kuruluşlarının sayılarının artmasında ve çeşitlenmelerindeki sayılı etmenlerden birinin de Amerika’daki siyaset üretme biçiminin değişmesidir. Bu değişiklik, daha önceleri en azından aralarında politika üretim sürecinde bir konsensüs<sup>18</sup> sağlanmış liberal ve muhafazakar kanatların artık birbirleriyle çekişmeleri olarak özetlenebilir. Bu çekişmeye çıkar gruplarının da baskıları eklendiğinde siyasi arenanın artık her grubun kendi çıkarının önderliğinde “savaşa-battle” girdiği bir alana dönüştüğü görülebilir (Lowi’den aktaran Rich, 2004: 9). Bunun düşünce kuruluşlarına yansıması ise siyaseti etkilemek isteyen her grubun kendi fikirleri doğrultusunda veriler toplayacak, raporlar hazırlayacak bir kuruluşu desteklemesi, hatta doğrudan kurması veya sonradan kendi yanına çekmesiyle karşılık bulacaktı. Bu düşünce kuruluşları bağımsızlıklarını korumakta ısrarcı olsalar bile, bu durum düşünce kuruluşlarının zamanla “oyuna” girecekleri takım çevrelerini sınırlandırmaya başlayacaktı. Elbette bir düşünce kuruluşunun araştırmalarında ve misyonunda açıkça belli etmediği halde, herhangi bir siyasi kanada girdi sağlamış olması, bu kuruluşu ne o kanadın destekçisi ne de o kanat tarafından desteklenen haline getirmeye yetmez. Ancak nihayetinde seçili özel alanlar üzerine çalışan kuruluşlar olarak düşünce

---

18 Bu konsensüsün tamamıyla ortadan kalktığını söylemek de güç olur. Belki de bunun yerine sadece biçim değiştirmiş yeni bir konsensüs tanımlamak mümkündür: ayrı gruplar olarak birlikte politika sürecine katkıda bulunmak yerine grubu politika belirleyen sürecin başına geçirmek için birlikte olmak. Deyimin açık bir tabiri için “expansionist concensus” ifadesi: bkz. (Rich,2004: 8-9)



kuruluşları, bu siyasilerle benzeri alanlar üzerine yerleştiklerinden ister istemez bir münasebete (Rich, 2004: 10) de gireceklerdir.

## **2.2. DÜŞÜNCE KURULUŞLARININ AMAÇLARI VE ÖZELLİKLERİ**

### **2.2.1. Düşünce Kuruluşlarının Amaçları ve Kapsamı Hakkında: Ne İçin?**

Düşünce kuruluşlarının devletin yeniden yapılandırıldığı son yüzyılda ortaya çıktıklarından ve özellikle 80 sonrasında dünya genelinde önem ve hız kazanmaya başladıklarından bahsedilmişti. Tarihsel geçmişine değinirken bu kuruluşların az ya da çok hangi amaç ve kapsamı yerine getirmek için kurulduklarına da değinilmişti. Bu doğrultuda, Düşünce Kuruluşlarının amaçlarını sıralamanın önemi, bu kuruluşların temel niyetlerinin politika yapma sürecini etkilemek olduğu düşünüldüğünde, yadsınamayacaktır. Bir anlamda, düşünce kuruluşlarının bir dikotomi içerisinde, “politika analizcileri” ve “politika siyasetçileri” olarak iki sınıftan mürekkep oldukları düşünülebilir. İlkinden politikanın teknik kadrolarından, ikincisinde ise popüler kadrolarından niyetle, bu ayrımı farklı şekillerde dile getirmek (technician, politician, entrepreneur<sup>19</sup>; policy analyst, policy politicians<sup>20</sup>; objective technician, political actors<sup>21</sup>) de mümkündür (Morçöl, 2001: 386).

Düşünce Kuruluşları, kuruldukları yıllardan beridir siyasal alanda ve politika üretim sürecinde benzeri bulunmayan bir görev üstlenmişlerdir. Kamu politikaları araştırmaları yürüten, bu politikaları analiz eden ve bunlar üzerinden geliştirdiği tavsiyelerini sisteme ileten; kar amacı gütmeyen hareket edebilen, yönetimden, siyasi partilerden ve çıkar gruplarının baskısından bağımsız bir şekilde işleyebilen yapılarıyla siyasal sistem içerisinde önemli bir yer işgal etmektedirler. Bu önem, gerçekleştirdikleri öncelikli görev olarak “yönetimlerin yerel ve uluslararası sorunları anlamasına yardımcı olmak ve (olası politika tercihleri hakkında onları) bilgilendirmek”<sup>22</sup> (McGann, 2005: 2-3) biçiminde özetlenebilir. Bu asıl faaliyetin yanında:

- ✓ Kamunun, kamu çalışanlarına yönelik güven ve istikrar duygusu tesis etmesinde aracı rol görevi üstlenmek,

---

19 Meltsner (1976). *Policy Analysts in Bureaucracy*. Berkeley, CA: University of California

20 Behn, B. (1981). *Policy analysis and policy politics*, *Policy Analysis* 7: p. 199

21 Jenkins-Smith, H. (1982). 'Professional roles of policy analysts,' *Journal of Policy Analysis and Management* 2, p. 88-100

22 “While the primary function of these civil society organizations is to help government understand and make informed choices about issues of domestic and international concern...”

- ✓ Politika tartışmalarında bilgi sahibi ve bağımsız bir ses olarak hizmet vermek,
- ✓ Güncel siyasi sorunları, politikaları ve programları tanımlamak, değerlendirmek,
- ✓ Fikirleri ve ortaya çıkan sorunları politik tartışmalara çevirmek,
- ✓ Politikaları, sorunları ve olayları yerel ve uluslararası kamuoyunun anlayabileceği ve bilgilenebileceği şekilde yayınlamak,
- ✓ Siyasa üretiminin kilit aktörleri arasında fikir ve bilgi alışverişini sağlamak,
- ✓ “Sorun Ağı” yapımına katkıda bulunmak,
- ✓ Yürütme ve Yasama organlarına personel sağlamak,
- ✓ Bürokratların ve seçilmiş memurların standart prosedür uygulamalarını ve geleneksel görüşlere dayalı bilgilerini zorlamak sayılmaktadır.

Bu amaç ve fonksiyonları gerçekleştirmek için düşünce kuruluşları araştırma, analiz ve bilgi derleme arasında bir denge muhafaza ederek politik sorunları çerçevelendirmek, araştırma yapmak, kitap, makale, bildiri, yönetim programlarını değerlendiren eleştiriler yayınlamak; kongre, konuşma gibi politik içerikli medya faaliyetlerinde yer almak; çalıştay, seminer ve brifinglerle değişim kanal ve imkânları hazırlamak ve hem yönetim kadrolarına insan<sup>23</sup> sağlamak hem de yönetimde bulunan kadrolara mekân sağlamak amaçlarını da (McGann, 2005: 3) gerçekleştirirler.

Düşünce kuruluşlarının eklenebilecek işlevlerinden bir tanesi de devlet kademelerinin düşünce kuruluşlarının kendilerine bilgi aktarmasını beklemenin yanında kendilerine doğrudan bilgi temin edecek kuruluşların kurulmasına öncülük etmeleridir. Üniversitelerle sıkı işbirliğinin veya sivil ve özel sektörden gelen talep, istek ve tavsiyelerin yanında, devletin kendisine ait, istediği yönde yönlendirebildiği düşünce kuruluşlarından fikir ve tavsiye edinmesi bilgiye daha hızlı ulaşmasını sağlayabilmektedir (Köktaş ve Köseoğlu, 2015: 38).

Düşünce Kuruluşları, yerel ve uluslararası düzeyde birbirinden çok farklı alanlarda politik sorunlara değinebilmekte, bunlarla ilgilenebilmektedirler. Geniş kapsamda araştırmalar yürüten kuruluşlar, bununla birlikte, yeni dönemde yerini kendi alanlarında uzmanlaşmış, spesifik araştırmalar yapan düşünce kuruluşlarına bırakıyor gözükmektedir. Bu alanlar küresel ısınma üzerine olabilmekle beraber yerel manada

---

23 Bu içeriğiyle düşünce kuruluşları McGann'ın adı geçen makalesinde “Human Resource Tank” ismiyle nitelendirilmiştir.

güvenlik sorunlarına dönük çalışmaları da kapsamaktadır. Bu minvalde, araştırdıkları konu üzerinden hareketle, yönetimde kilit noktalarda bulunan organlara araştırma ve analiz sağlayan bir “yönetim parçası/üyesi<sup>24</sup>” rolü üstlenmekte ve politika yapma sürecinin tamamlayıcı parçalarından biri haline gelmektedir. Ek olarak, politik elitlere ve kamuoyuna pazarlanarak agresif hale getirilmiş araştırma ve analiz sonuçları aracılığıyla kendi fikirlerini politika yapma sürecine katma niyetinde “yönetim dışı/üyesi<sup>25</sup>” olan kuruluşlar da (McGann, 2005: 2-3) bulunmaktadır.

Bu ayrımın temelinde aslında, düşünce kuruluşlarına yüklenen esas amaca getirilen yorum farklılıkları bulunmaktadır. Bunlardan ilki eski moda akım olarak düşünce kuruluşlarının tarafsız ve akademik çalışmalar yürütmesi gerektiğini savunurken diğeri yeni bir vizyonla araştırmalarının politika ile alakalı olarak politika yapıcıların elinde olması gerektiğini, araştırmalarının ancak böylelikle değer kazanabilen çıkarımlar olduğunu söylemektedirler. Akademi tabanlı çevre, akademik standartlara ve metodlara uygun, genel çıkarımlara ve uzun vadeli varsayımlara dayanan bir araştırma usulü belirlemişken politikaya ilişik çevreler araştırmalarını daha siyasa merkezli, güncel siyasetin ihtiyaçlarını ve siyasette karar alıcıların taleplerini karşılayacak şekilde yürütmektedirler. Düşünce kuruluşlarının daha en başında, amacını belirlerken yaşadığı bu ikilem 50-60 sonrası dönemde kendisini daha sık ve yoğun bir şekilde hissettirmiş; ardından bu kuruluşların nisbî artışıyla da aralarında bir sınıflandırmanın gerçekleştirilmesine ön ayak olmuştur.

### **2.2.2. Düşünce Kuruluşlarının Tasnifi Hakkında: Ne Nerede?**

Filozoflar kral ve krallar filozof olana dek iyi bir yönetim olamaz, der Devlet adlı eserinde Plato (1992). Bu fikir, belki de düşünce kuruluşlarının sınıflandırılmasında temel çıkış noktasını ifade eden en güzel alıntı olabilir. Düşünce kuruluşları, her ne kadar yöneticileri düşünürlere dönüştürmekte veya düşünürleri yönetici yapmakta herhangi doğrudan, kestirilebilir ve güçlü bir etkiye sahip olmasalar da, en azından yönetimde karar alıcı mekanizmaları bilgilendirebilir, yönlendirebilir ve böylelikle üretilen siyasalarda pay sahibi olabilirler.

Ayrım, kendi işlevlerini bağımsız ve akademik olarak görenlerin bunu temel

---

24 Adı geçen eserde kullanılan tabir “insider” kavramıdır. Örnek olarak RAND Corporation ve Urban Institute (Amerika) verilmiştir.

25 Adı geçen makalede kullanılan ifade, insider’ın karşılığı olarak “outsider” terimidir. Örnek olarak Economic Policy Institute ve Heritage Foundation (Amerika) verilmiştir.

olarak izledikleri yapılanma tipi ile karşılığında kendi amaçlarını politika üretme sürecine katkıda bulunmak olarak kısaca ifade edilebilecek bir şekilde gören kuruluşların bu esas üzerinde edindikleri ikinci bir tipin varlığından kaynaklanır. Bu durum, genel itibarla, 50'lere kadar genellikle akademik-merkezli klasik kuruluşların yanına çıkar grupları gibi harici etkilerin de tesiriyle bu alandan ayrılıp politika-merkezli kuruluşların eklenmesiyle ortaya çıkmıştır.

Düşünce kuruluşları, değinildiği üzere amaçları doğrultusunda kendilerine bir çalışma perspektifi belirlemekteyse, sınıflandırmalarına da bu alanları göz önünde tutarak başlanması gerekmektedir. Bu sebeple, düşünce kuruluşları çalışma alanlarına göre ayrıldığında, kendi ilgili araştırma alanlarına dayanan bir tasnife ulaşılmış olunur. Rich (2004) kapsamlı çalışmasında bu tür bir ayrımı 3 başlık altında değerlendirmek yolunu seçmiştir.

Full-service<sup>26</sup>, yerel ve dış politikayla ilgili meselelerde geniş bir yelpazede araştırma ve çalışmalar üreten düşünce kuruluşlarının oluşturduğu, sınıflandırmanın ilk başlığıdır. İkincisi, multi-issue adıyla tanımlanmıştır ve ilgi alanlarını birden fazla siyasa alanından oluşturan, yalnız bu alanların tamamını kapsayan ve hiç bir biçimde bu ilgi alanlarını genişletmeyen kuruluşlardır. Sonuncusu ise single-issue örgütlenmelerdir ve ilgi alanlarını sadece bir tek meseleden örülmüş halde (Rich, 2004: 17) kurarlar.

Fakat devlet uzantılı örgütlenmelere sahip olmadıkça bu tür kuruluşların hangi alanda ne ile ne kadar çok ilgilendiklerini belirleyen en önemli etmenlerden biri bütçenin nasıl şekillendiğidir. Kısaca, bütçenin ne kadar geniş olduğu araştırma alanlarının da bir o kadar geniş alanlara yayılmış olduğu anlamına gelmektedir. Araştırmalar göstermiştir ki kuruluşların hangi konularla ne kadar genişlikte bir perspektifle ilgilendikleri bütçeleri ile doğru orantılı olarak artıp azalmakta; az bütçe sahibi olanlar araştırma alanlarını belli konular üzerinde yoğunlaştırmayı tercih etmekte, yüksek bütçeliler ise aynı anda birden fazla konu (Rich, 2004: 17-18) ile ilgilenebilmektedirler. Örnek vermek gerekirse Amerika'da düşünce kuruluşu olarak çalışan 120 top-list kuruluştan bütçesi 500 bin dolar altında kalan 46'sı single-issue, 19'u multi-issue kapsamında çalışmaktadır. Buna karşılık bütçe miktarı arttıkça

---

26 Full-service, multi-issue ve single-issue kavramları yazarının takdirini bozmamak adına kullanıldığı İngilizce tabirleriyle aktarılmıştır. Bunlara Türkçe karşılık bulunmak istenirse bir öneri olarak "tam-kapsamlı, çok-kapsamlı ve tek-kapsamlı" ifadeleri de kullanılabilir.

değişen oranlar 5 milyon dolar üstünde olan 32 kuruluşta sırasıyla 12, 7 ve 13 rakamları single-issue, multi-issue ve full-issue başlıklarıyla<sup>27</sup> eşleşmektedir.

Düşünce Kuruluşlarını yaptıkları çalışmaların genişliğine göre sınıflandırdıktan sonra sıra, bu kuruluşları bir diğer değerlendirme kıstasına göre yargılamaya gelecektir. Akademi-merkezli kuruluşların özellikle, ve diğerlerinin de kısmen, değerlendirilmesinde önemli bir kriter olan çalışma alanları temelinden bir tasnife kalkışmak, tek başına düşünüldüğünde oldukça yetersiz kalabilmektedir. Akademi-merkezli kuruluşların karşına dikilmiş, kendilerini politikaya ilişik bir biçimde işlevselleştiren politika-merkezli düşünce kuruluşlarının da bunun yanında kendilerini karşılayacak bir sınıflandırmaya tabii olmaları gerekmektedir. Bu sınıflandırma, izledikleri politik çıkarları açıklamada veya kendilerini yönlendiren, sürükleyen çıkar ve baskı gruplarının niyetlerini, böylelikle de faaliyet alanlarını ortaya çıkaran bir biçimde yapılmalıdır. Bu ise ancak kuruluşların ideolojilerine göre sınıflandırılmasıyla mümkün olabilecektir.

Temel anlamda, düşünce kuruluşları Batı tipi yönetim modelleri olarak anlatılagelen uzlaşmacı, çoğulcu, insan haklarına saygılı, özgürlük temelli, serbest piyasa ekonomisini geliştirmiş ve yönetimde belli güçler ayrılığı şartlarına ve kısıtlamalarına dayalı idareyi temel almış<sup>28</sup> devlet sistemlerinde doğmuş ve ancak bu şartlar devam ettirildikçe varlıklarını koruyabilmişlerdir. Bu eksenden bakıldığında, düşünce kuruluşlarının neredeyse tamamı liberal veya muhafazakâr<sup>29</sup> ideolojilere sahiptirler. Dışarıda kalanlar ise kendilerine herhangi bir şekilde kesin bir ideoloji belirlemeksizin faaliyet gösterdikleri için bu alanlara dâhil edilmeksizin kendilerine has bir bölümde tutulmuşlardır. İdeolojileri belirlemek için ise bu kuruluşların yayınlarında, amaçlarını ifade eden sözlerde, sözlerinde, söylemlerinde ve demeçlerinde, yıllık rapor ve analizlerinde kullandıkları kelimelere, anlam ve ifade

---

27 Araştırma verileri Rich'in adı geçen eserinden alınmıştır. Amerika'da düşünce kuruluşlara dair kapsamlı bir çalışma olarak, ilgilenenler için bkz. Rich, Andrew. (2004) Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise, Cambridge University Press. New York.

28 Bu maddeleri sıralanmasındaki amaç, düşünce kuruluşlarının ortaya çıktığı Batı merkezli devlet yapısının ve düşüncesinin kısa bir tasvirini yapmaktır. Ne düşünce kuruluşlarının ortaya çıktığı şartları tamamen sıralamak ne de Batı demokrasilerinin yapılarını meydana getiren kriterleri meydana çıkarmak değildir.

29 Rich'in s.19 ve devamında belirttiği bu tasnif Amerika'daki düşünce kuruluşlarından hareketle derlenerek hazırlanmasına rağmen düşünce kuruluşlarının gelişim seyri göz önüne alındığında pek çok örneği içinde barındırabilecek bir yapıya da sahiptir. (Sınıflar: conservative: muhafazakârlık, liberal: liberal, centrist or no identifiable ideology: merkezci, belirli bir ideolojiye sahip olmayan olarak tanımlanmıştır.)

gruplarına bakılmış; tüm bunlar ilişik olduğu düşünölen ideolojilerin paradigmasına göre değerlendirilmişlerdir. Muhafazakâr düşünce kuruluşlarını belirlemede serbest piyasa ekonomi sistemine, sınırlandırılmış hükümet biçimine, bireysel özgürlöklere, dini söylemlere, geleneksel aile değerlerine ve ırka veya etnik kökene dayalı yargılamalara yaklaşımları esas alınmıştır. Liberal düşünce kuruluşları ise ekonomik, sosyal veya cinsiyete dayalı eşiitsizlikleri gidermede, fakirlikle ve ücret durağanlığı ile mücadelede hükümet politikalarını kullanmanın fayda edeceğini ifade eden, sosyal adalet, sürdürülebilir çevre ve düşük bütçeli savunma kaynaklarından yana olduğunu dile getirenlerdir. Genel olarak bakıldığında liberal veya muhafazakâr düşünce kuruluşları, kendi ideolojilerinin karşısında yer alan ideolojiler için kullandıkları söylemler kullanılarak da (Rich, 2004: 19) sınıflandırılmışlardır.

He ne kadar düşünce kuruluşlarının faaliyet alanlarına ulaşabilmek için onların ideolojik kökenlerinden hareket etmek açıklayıcı bir yol olsa da karşımıza bu sınıflandırmayı işlevsiz kılacak beklenmedik etmenler de çıkmaktadır. Mesela muhafazakâr-conservative düşünce ile liberal düşünce arasında ekonomik ve sosyal bazı konularda kesin sınırların çizilemeyeceği gerçeği, düşünce kuruluşlarının bu sınıflandırmada nereye yerleştirileceği konusunda kararsızlıklara ve tutarsızlıklara yol açabilmektedir. Bu dezavantajı giderebilmek için kuruluşları sosyal, ekonomik ve siyasal alanlarda farklı farklı şekillerde değerlendirilmeye (Rich, 2004: 21-22) çalışılmıştır. Bu fark, ekonomik alanda liberal gözükmesine rağmen mesela, siyasal alanda veya sosyal alanda daha muhafazakâr görünebilecek kuruluşları, bu üç madde ışığında ağır basan tarafa doğru yeniden kategorize etmek imkânı sunacaktır. Bir diğer etmen de çalışma alanları konusunda dış politika üzerine yoğunlaşmış kuruluşların sınıflandırılmasında karşımıza çıkmaktadır. Dış politikayla ilgilenen düşünce kuruluşları, geliştirdikleri söylemlerde ve yayınlarında kendi ideolojilerini yorumlama vasıtasıyla bile çıkarımda bulunamayacak şekillerde tutabilmektedirler. Bu durumda, kuruluş kendi politika çizgisini açıklamadığı sürece bu tür kuruluşları tasnif oldukça zor hale gelebilmektedir.

Düşünce kuruluşlarının literatürde yer alan bir diğer önemli tasnifini ise McGann yapmıştır. Düşünce kuruluşları yazının önemli çalışmalara imza atan bu isim, kitabında (Think Tanks and Policy Advice in the US) bu kuruluşları bir tasnife tabii tutmaktadır. Düşünce kuruluşlarının sınıflandırılmasını, hayata geçirdikleri işlevler açısından irdelemek önemlidir. Zira McGann sınıflandırmasına temel olarak aldığı bir

soruyla (“Are they –think tanks- academics, advisors, or advocates?”) araştırmasına başlamaktadır (McGann, 2007: 11). Düşünce kuruluşlarının akademisyenler, danışmanlar veya savunucular mı olduğu sorusu, bu kuruluşların işlevsel olarak ayrıştırılmasında önemlidir. Çünkü düşünce kuruluşları eğer akademi dünyasına aitlerse, bilgi üretmek konusunda politika dünyası ile olan ilişkileri ve burada gerçekleştirdikleri işlevler farklılaşacaktır. Bir diğer görüşle, eğer düşünce kuruluşları danışmanlar topluluğu olarak işlev görmekteyse farklı veya üretilen politikaların savunuculuğunu yapmaktaysa farklı roller üstleneceklerdir. Ek olarak kendilerine yüklenecek misyonlar da birinden diğerine fark edecektir. Mesela düşünce kuruluşları savunucular olarak görülmekteyse politik kuruluşlarla veya çıkar gruplarıyla bağlar geliştirmeleri bir sorun gibi görülmeyecek; bağımsız olup olmamalarının gerçekleştirdikleri işlevi tehlikeye atmayacağı düşünülecektir.

McGann, sınıflandırmasında, her ne kadar Amerika’daki düşünce kuruluşlarına ait bir sınıflandırma olduğundan bahsetse de, düşünce kuruluşlarını temelde 3 ana sınıfa ayırmaktadır (McGann, 2007: 12):

1. **Geleneksel Düşünce Kuruluşları** (*Traditional Think Tank*), kaynaklarının çoğunu akademik politika araştırmalarına yoğunlaştırır.
2. **Düşün ve Yap Kuruluşları** (*Think-and-Do Tank*), araştırma, politika analizi ve kamuoyu yoklamaları gerçekleştirir.
3. **Yap Kuruluşları** (*Do Tanks*), tüm enerjilerini düşünce kuruluşlarında üretilen politika önerilerini ve fikirlerini yaymaya ve yeniden gündeme taşımaya harcarlar.

Fakat bu ayrımların yanında düşünce kuruluşlarının ilişki, organizasyon yapısı ve kültürü ile politik ve felsefi yönelimlerine göre ayrıca ayrıştırılmaktadır. Ayrıca düşünce kuruluşlarının bu sınıflandırmaların birden fazlasına birden uygun hareket edenleri de Hibrit Düşünce Kuruluşları (Hybrids) olarak değerlendirilmektedir (McGann, 2007: 19).

İlişki biçimlerine göre düşünce kuruluşlarını sınıflandırmak, bu kuruluşların ilişkide oldukları veya fonlandıkları devlet, devlet kurumları, hükümet, siyasi partiler veya şirketler üzerinden yapılmaktadır. Bir düşünce kuruluşunun bağımlı düşünce kuruluşu (affiliated think tanks) olarak değerlendirilebilmesi için idarî, ekonomik veya legal yönlerden bir kurum veya kuruluşla ilişkili bulunması gerekir. Genel olarak

aslında düşünce kuruluşlarının bağımsız, hükümet dışı, tarafsız kuruluşlar olarak entelektüel, maddi ve hukuki bağımsızlıklarının avantajları altında hareket ettikleri düşünülür veya en azından böyle olması beklenir. Bu yönleriyle, bağımsız ve tarafsız olmalarıyla aslında, kamu içerisinde kendilerine atfedilen güvene ve etkiye sahip olmaktadır. Çeşitleri değerlendirildiğinde, devlete, hükümete, partilere, üniversitelere ve/ya kar amacı güden kuruluşlara bağlı ve eğilimli düşünce kuruluşlarının varlığından bahsedilebilir. İlişki biçimleri bakımından düşünce kuruluşları (McGann, 2007: 17):

1. Parti-bağımlı (party-affiliated),
2. Devlet destekli (government sponsored),
3. Özel, çıkar ve/ya kâr amacı güden (private, for-profit),
4. Üniversite-kökenli (university-based) şeklinde sınıflandırılabilir.

#### **2.2.2.1. Parti-bağımlı Düşünce Kuruluşları**

Parti bağımlı düşünce kuruluşları, isimlerinden de anlaşılacağı üzere formel olarak siyasi partilerle bağ geliştirmişlerdir. Siyasi partiler, iktidara geldiklerinde kullanmak veya seçim kampanyalarında faydalanmak niyetiyle, kendilerine politika önerilerine dönüştürülmüş fikirler, siyasalar ve programlar getiren araştırmacı ve analizcilerle çalışabilir. Temel amaçları bağlı oldukları partiyi araştırma ve raporlarla beslemektedir. Bu düşünce kuruluşları bağlı oldukları partinin liderliğinde hareket ederler. Özellikleri (McGann, 2007: 17-18);

- ✓ Fikirleri, siyasaları ve programları geliştirmekle sorumludurlar. Bu çıktıların bağlı oldukları siyasi partinin dayanak noktalarını oluşturması beklenir.
- ✓ Genel olarak Avrupa’da görülmekle birlikte büyük tüm partilerin bu tarz kuruluşlardan faydalandığından bahsedilebilir.
- ✓ Araştırma gündemleri sıklıkla parti çıkarları, yönetimi ve felsefesi tarafından sınırlandırılır.

#### **2.2.2.2. Devlet Destekli Düşünce Kuruluşları**

Devlet destekli düşünce kuruluşları resmi hükümet aygıtının bir parçasıdır. Bu tür kuruluşların görevi yürütme ve yasama kademelerini istenilen konular hakkında araştırma, bilgi ve analizlerle desteklemektir. Genellikle hâlihazırda yasama süreci



devam eden veya yasamaya ilişkin süreçlere bulunan konularda yasalar ve siyasetler hakkında çalışırlar. Yürütme mekanizması adına çalışan kuruluşların tek bir yönetim liderliğine, hükümet veya devlet başkanına bağlı çalıştıkları görülür. Fakat buna karşın yasama mekanizmasına hizmet eden kuruluşlar daha geniş bir spektrumda yasamayı oluşturan parti ve kademelerine bağlı çalışırlar (McGann, 2007: 18). Bu sebeple yürütme için çalışan kuruluşların daha dar ve spesifik çalıştıklarından, yasama için çalışanların daha geniş ve farklı konular üzerinde çalıştıklarından bahsedilebilir. Özellikleri;

- ✓ Devlete hizmet etmek için kurulmuşlardır.
- ✓ Gün gün politika yapım sürecini destekler ve takip ederler.
- ✓ Hükümetin çıkar ve gündemi ile sınırlandırılmışlardır.

### **2.2.2.3. Özel, Çıkar ve/ya Kâr Amacı Güden Düşünce Kuruluşları**

Bu tür kuruluşlar politika analizlerini, değerlendirmelerini ve araştırmalarını belli bir ücret karşılığında yapmaktadırlar. Özel, Çıkar veya Kâr amacı güden düşünce kuruluşlarının organizasyon yapılarında temel bir farklılık görülür ki, bu da kâr amacı gütmeyen kuruluşların bağımsız bir yönetim kuruluna sahip olmasında yatar (McGann, 18-19). Kâr amacı güden kuruluşların bir anlamda özel şirketler gibi işlediklerinden bahsedilebilir. Özellikleri;

- ✓ Örgütsel yapıları ve çalışanlarının özellikleri bakımından kâr amacı gütmeyen kuruluşlardan çok fazla ayrımı yoktur, fakat temelde ücret odaklı çalışmaları bu tür kuruluşları farklı bir yere konumlandırır.
- ✓ Kâr amacı güden kuruluşların 'kâr amacı' gütmeleri hükümetler, siyasi partiler veya devlet kurumları için program ve politika üretmeyecekleri, onlar adına çalışmayacakları anlamına gelmemektedir. Aralarında bir sözleşme ilişkisi olduğu müddetçe bu tür düşünce kuruluşlarının resmi veya gayri resmi kurumlar ve kuruluşlar için çalışmalarında bir sakınca bulunmamaktadır.

### **2.2.2.4. Üniversite Kökenli Düşünce Kuruluşları**

Üniversite kökenli düşünce kuruluşları resmi olarak bir üniversite veya enstitü benzeri akademik bir yapılanmaya bağlıdırlar ve genellikle sosyal bilimler alanında bilim merkezleri olarak hizmet vermektedirler. Özellikleri (McGann, 2007; 19);

- ✓ Akademik bir yapılanmaya bağılı olarak çalışırlar. Üniversite içerisinde bulunanlar üniversiteden bağımsız hareket etme yeteneğine sahip olabilirler; fakat kendi çalışanlarını üniversite personeli arasından seçmektedirler.
- ✓ Genel olarak siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler, ekonomi, tarih ve kamu politikası gibi sosyal bilimler alanlarında kurulmaktadır.
- ✓ Ortaya koydukları çıktılar politikayla alakalı problemlerin analizinden çok ilim için ilim'in duyduğu kaygıları takip etmeye daha yakındır.
- ✓ Karar vericilerin ihtiyaç duyduğu politika analizi türünden uzaklaşma eğilimi gösterirler. Çünkü öğretim görev ve sürelerinde ortaya çıkan sorunlarla öncelikli olarak mücadele etmek zorundadırlar.

Organizasyon yapısı incelendiğinde düşünce kuruluşlarını McGann 4 başlık altında değerlendirmektedir. Organizasyon yapısı itibariyle bu tür kuruluşların bağımlı düşünce kuruluşlarından farkı görece olarak bağımsız hareket etmeleri, en azından herhangi bir organizasyonla ilişkide bulunmamalarıdır. Bu başlıklar sırasıyla akademik-farklılaşmış (academic-diversified), akademik-özelleşmiş (academic-specialized), sözleşmeli araştırma kuruluşları (contract research organization) ve siyasa girişimcisi kuruluşlar (policy enterprise)'dir (McGann, 2007: 13). Bu tasnifin içinde, savunucu düşünce kuruluşlarını (advocacy thinks tanks) sözleşmeli araştırma kuruluşları içerisinde değerlendirilecektir.

#### **2.2.2.5. Akademik-Farklılaşmış Düşünce Kuruluşları**

Bu tür düşünce kuruluşları siyasa konularında araştırma ve analiz yapmaktadırlar. Bu alanlarla sınırlı olmamakla beraber ekonomi, dış politika ve çevre gibi çatı konular hakkında çalışabilmektedirler. Özellik olarak (McGann, 2007: 13);

- ✓ Akademi camiasının sahip olduğu güvenilirliği, desteği ve etkiyi ortaya çıkaran kuruluşlardır ve akademisyenlere ve akademik araştırmalara duyulan güveni kazanca dönüştürürler.
- ✓ Akademik kuruluşları temsil ederek bir araya getirirler fakat öğrencileri olmadığı için öğrencisiz üniversiteler olarak adlandırılabilirler.
- ✓ Çalışanları akademisyenlerdir.
- ✓ Akademik bir kültür ve organizasyon yapısı altında karakterize olurlar.
- ✓ Kurumsallaşmış akademik disiplinleri takip etmektedirler.

- ✓ Uzun zamanlı düzenli şekilde gerçekleştirilen araştırmalar yürütürler.
- ✓ Bilim temelli analizleri desteklerler.
- ✓ Akademik kuruluşlarla benzer çıktı ve ödüllere, mesela görev süresi ve imtiyazlara sahiptirler.
- ✓ Araştırmalar sonucunda elde ettikleri bilgileri rapor ve politika brifingleri yerine kitap şeklinde çalışmalar, dergi makaleleri veya monograflarla ortaya çıkarmaktadırlar.

Bu tür kuruluşların politika yapımcılar için politika önerileri geliştirdiklerini, geliştirme yöntemlerinin bilimsel yol ve yöntemler olduğu söylenebilir. Bunun yanında, politika aktörleri için politika geliştirmelerine rağmen, bu aktörlerle aralarında herhangi bir bağı bulunmadığını, bu sebeple bilimselliğın serbest ve özgür hareket alanından, en azından görünürde, sonuna kadar faydalandıklarından bahsetmek mümkündür. Elbette bu durum bu tür kuruluşları tamamen bağımsız hale getirmeyecektir. Politika önerilerine etki eden pek çok faktörün etkisinden bahsedebiliyorken, mutlak bağımsızlıktan söz etmenin pek de imkânı bulunmaz. Mesela bağımsız ve tarafsız, güvenilir ve bilimsel bir kuruluş, sosyal açıdan geri bırakılmış grupların toplum içerisindeki yerinin ne olduğuna dair bir araştırma yürütse dahi, bu konuyu neden seçtikleri sorusunun cevabı politika önerilerinin hangi mikyasta değerlendirileceğini şüpheye düşürecektir.

#### **2.2.2.6. Akademik-Özelleşmiş Düşünce Kuruluşları**

Akademik-özelleşmiş düşünce kuruluşları diğer yönleriyle akademik-farklılaşmış kuruluşlarla benzer olmasına rağmen, çalışma alanları bakımından akademik-farklılaşmış kuruluşlara nazaran daha spesifik konular üzerinde çalışmaktadırlar. Bu tür düşünce kuruluşları daha özel ve dar alanlar üzerinde, konuya vâkıf uzmanlarla ve genellikle tek bir disiplin içerisinde çalışmayı yeğlemektedir. Bu disiplin sahası zaman zaman ekonomi gibi daha geniş, zaman zaman ekonominin bir dalı olan uluslararası ekonomi gibi daha özel bir alan olabilmektedir. Konu bakımından ise daha daraltılmış noktalarda, mesela uluslararası ticaret, hukuk, göç veya toplumsal reform konularında çalışmaktadırlar. Özellikleri (McGann, 2007: 14);

- ✓ Daha özel alanlarda çalışmaktadırlar.
- ✓ Bu alanlara özel uzmanlar ve çalışan kadrosu, araştırma gündemi ve sabit fon sağlayıcılara sahiptirler.

- ✓ Çalışma alanı olarak daraltılmış bir gündemde tek bir alana yoğunlaşarak (single-issue) etki göstermektedirler.

### **2.2.2.7. Sözleşmeli Araştırma Kuruluşları**

Genel olarak düşünce kuruluşlarının kullandıkları yöntemlerle donanmış olmalarına rağmen, hükümet kuruluşları için çalışmaları bu tür kuruluşları diğerlerinden ayırmaktadır. Özellikleri ise (McGann, 2007: 14-15);

- ✓ Bağımsız, çıkar amacı gütmeyen ve gönüllüler tarafından yönetilen kuruluşlardır.
- ✓ Hükümet kurumlarıyla yakın çalışma içerisindedirler ve siyasa-odaklı bir çalışma alanları vardır.
- ✓ Hükümetle kurumlarıyla kurdukları sözleşmelere bağlıdırlar.
- ✓ Siyasa/politika programı danışmanları olarak hizmet verirler.
- ✓ Kantitatif analitik çalışma yöntemleri sunarlar.
- ✓ Araştırmalardan ziyade politika analizleri üretmeye meyillidirler.
- ✓ Araştırmacılarına ve çalışanlarına kısıtlı ve önceden planlanmış konu ve kapsamlarda, sınırlı derecede özgürlük ve hareket etme alanı sağlarlar. Araştırma gündemi genellikle sözleşmede taraf olan kurumlarca belirlenmektedir.
- ✓ Üretilen veriler ve bilgiler, tamamen kendisi için çalışılan kuruma ait olarak görülmez; fakat bu bilgilerin tamamının paylaşılması ve yayılması, bağlı çalışılan kurumun izni olmaksızın gerçekleştirilmemektedir.
- ✓ Üretilen veriler ve bilgiler, düşünce kuruluşunun veya çalışanların ve araştırmacıların değil, sözleşmede taraf olan kurumların mülkiyeti olarak sayılmaktadır.
- ✓ Sözleşmecisi kurumun veya organizasyonun araştırma metodolojilerine uygun hareket edebilirler.
- ✓ Genellikle çok disiplinli olarak çalışabilirler.
- ✓ Sözleşmecisi veya danışan kurumun kültürü ve organizasyon yapısına benzer şekilde yapı gösterebilirler.
- ✓ Sözleşmeyle belirtilen bir ödül sistemi, üretim takvimi ve üründen bahsedilebilir.

### 2.2.2.8. Savunmacı Düşünce Kuruluşları

Bu tür düşünce kuruluşlarını ise alt başlıklar halinde 3 grupta incelemek mümkündür:

1. Hakkında fikir üretilen belli bir konu için belirli bir özel konum belirleyerek, kendilerini açık uçlu analizlere karşı savunmak,
2. Siyasaları, ideolojik olarak tercih edilen yöne doğrultusunda etkileyebilmek için bilimsel teknikleri kullanmak,
3. Araştırma yapmak yerine pazarlama fikirlerine odaklanmak.

Savunmacı düşünce kuruluşlarının gösterdikleri davranışlara göre sıralanması, onların sahip oldukları özellikleri birinden diğerine çok farklı hale getirmeyecektir. Bunun için, ayrıştırıcı değil geçirgen özellikler sergiledikleri için özelliklerine sırayla bakacak olursak (McGann, 2007: 15-16):

- ✓ İdeolojik, ahlaki veya partizan bir dünya görüşüne sahiptirler.
- ✓ Kuruluşun bakış açısı aktif şekilde tanıtılır.
- ✓ Bir sebep, seçim çevresi, parti veya ideolojinin ilerlemesini sağlamak merkezi hedeftir.
- ✓ Araştırmalar ve analizler keskin şekilde partizan bir yüze sahiptir.
- ✓ Bir konu, felsefe veya seçim çevresi etrafında hareket ederler.
- ✓ Kuruluşlar kendi fikirlerini tanıtmak ve yaymak adına organize olmuşlardır.
- ✓ Politika analizleri akademik ve teknokratik yaklaşımları reddederler.
- ✓ Kendi iddialarını ileri sürebilme yeteneklerine göre farklı temellerde; maddi veya politik olarak ödüllendirilirler.
- ✓ Akademik güven ve referans veya yayın sayılarına dayanan kriterler yerine ideolojik veya politik testlerle çalışanlarını değerlendirir.
- ✓ Üretilen çıktıların değeri, seçim çevresinde veya belli bir konuda oynadığı rolün önemine göre belirlenir.
- ✓ Kuruluşun örgütsel yapısı ve kültürü savunmacı bir organizasyon şekli göstermektedir.

Aslında bu tür düşünce kuruluşlarının dayandıkları temel prensip, düşünce kuruluşlarının bilimsel temelli fikirler üretmesinden kaynaklanan objektiflik algısıdır. Başka bir deyişle, genel olarak kamuoyunda yer alan düşünce kuruluşlarının ürettikleri fikirlerin bağımsız ve tarafsız olduğu algısı, bu tür savunmacı kuruluşların savunmak istedikleri fikirleri savunmalarında temel dayanak noktasıdır. Bu nokta, bu tür

kuruluşların savundukları fikirleri objektiflik ve bağımsızlıktan oluşan meşruiyetlerinin altında saklayabilmelerine imkân sağlamaktadır. Bu sebeple, savunmacı düşünce kuruluşlarının bu tür bir meşruiyetten mahrum düşünülmesi ve algılanmasında fayda vardır.

Diğer taraftan, savunmacı düşünce kuruluşlarının bağışçılara ayrı bir meşruiyet sağladığından da bahsetmek mümkündür. Zira bu tür düşünce kuruluşlarının savundukları fikirler ve farklı konular karşısında alacakları pozisyonlar bellidir ve böylelikle bu fikirlere yakın kişilerin bağışçı olmaları halinde kuruluşun nasıl şekilde hareket edeceğini kestirmeleri mümkündür. Böylelikle, bir fikri benimsemiş kişilerden bağış toplamanın daha kolay olacağı söylenebilir. Fakat bağış kazanmak için fikirlerin savunuculuğuna soyunmak kuruluşun araştırma gündeminde ve amaçlarında genel çaplı bir yıpranmaya neden olduğu savunulabilir.

#### **2.2.2.9. Siyasa Girişimcisi Kuruluşlar**

Siyasa girişimcisi düşüncü kuruluşlarını politika analizi ve önerileri sunma noktasında girişimci yaklaşımlar gösteren kuruluşlar olarak diğerlerinden ayırt etmek mümkündür. Daha açıklayıcı bir ifadeyle bu tür kuruluşlar kendi ürettikleri çıktılarını, pazarın ihtiyaçlarını analiz ederek buna uygun geliştirir ve hazırlarlar. Bu sebeple de düşünce kuruluşu olmalarına rağmen organizasyon yapıları özel şirketlere benzerlik göstermektedir. Bu tür kuruluşların savunmacı kuruluşlardan ayrılan yönlerinden en önemlisi ise bu tür kuruluşların pazarlama ve pazarlama yapılarındaki farklılığıdır. Bu tür kuruluşların politika yapımcıları belirli tercihleri ve ihtiyaçları olan müşteriler olarak gördüğünü söyleyebiliriz. Sonuç itibariyle, siyasa girişimcisi kuruluşların fikir ve tavsiyelerini bu (siyasal) pazar için ürettiklerini, geliştirdiklerini ve dağıttıklarını söylemek gerekir. Özellikleri (McGann, 2007: 16-17);

- ✓ Özel bir şirketin etkili ve verimli sayılan örgütlenme biçimine yakın örgütlenirler.
- ✓ Pazarlama, işletme ve satım prensiplerini kamu politikası araştırmalarına uygularlar.
- ✓ Fazla akademik olmalarını öne sürerek klasik düşünce kuruluşlarının politika yapımcıların ihtiyaçlarını anlamakta başarısız kaldıklarını savunmaktadırlar.

- ✓ Araştırmalarını politikacıların, politika yapıcılarının veya bürokratların ihtiyaçlarını karşılayacak formlara dönüştürür, hatta bu ihtiyaçları tespit ederek bunlara yönelik araştırmalar yapar ve yürütürler.
- ✓ Gündemde yer alan yasama sürecindeki politikalar ve konularla alakalı endişeli yanları ele alacak kısa araştırmalar yaparlar.
- ✓ Yayınları akademik çalışmalardan çok gazetecilik özellikleri taşıır.
- ✓ Üretim süreçleri ve ıktıları sıkı şekilde takvimlendirilmiştir.
- ✓ Pazarlama kültürünü yansıtan ve temsil eden şekilde örgütsel bir kültür taşıırlar.
- ✓ Sonuç odaklı ve planlanan zamanı içerisinde üretilen çıktıların üreticileri ödüllendirilir.

#### **2.2.2.10. Hibrid Düşünce Kuruluşları**

Yukarıda sayılan düşünce kuruluşu çeşitlerinden birine ait özelliklerden fazlasına sahip olan kuruluşları Hibrit düşünce kuruluşları adıyla anılmaktadır. Diğer bir deyişe, sayılan düşünce kuruluşları tipolojilerinden birden fazlasına uygun gözükten kuruluşları bu sınıfta değerlendirmek gerekir (McGann, 2007: 19-20).

### **2.3. DÜŞÜNCE KURUUŐLARININ ORGANİZASYON VE PERSONEL YAPISI**

Düşünce kuruluşları genel olarak bir başkan veya CEO tarafından yönetilirken, bu kişilerin bu kuruluşların yüzü ve temsilcisi olduğundan bahsedebilir; kişiden kişiye değişe de sözcü, maddi destek sağlayan kişi veya stratejistler oldukları söylenebilir. Bu kimselerin kişisel kabiliyetlerinin ve akademik güvenilirliklerinin yüksek, işletme yönetimi ve halkla ilişkiler bakımından tecrübeli olmakla birlikte siyasal bağlantılarının ve sezgilerinin de yeterli olması gerekir. Başkanların yönetimle ilgilenen bir kurul tarafından desteklenmesi gerekirken, başkan bu kurula karşı sorumludur. Fakat genellikle başkan, kuruluş dışında konuşmalar ve etkinliklere katılımlar gerçekleştirirken veya kuruluşun fon desteğini artırabilmek için çalışırken nadiren araştırma projelerini yönetmek, personel yönetimi ve organizasyonunu sağlamak gibi kuruluşa ait iş ve işlemlerle ilgilenir. Bu tür konular ve sorunlarla ilgilenmesi için başkanı destekleyen ve bu görevleri üstlenen birçok başkan yardımcısı vardır.

Düşünce Kuruluşlarının organizasyon yapılarında yer alan yönetim kurulları veya danışma kurulları, genellikle iş dünyasından, akademiden veya eski

parlamentelerden, hatta diğerk düşünce kuruluşlarının eski çalışanlarından oluşan üyelerden müteşekkildir. Başkanı seçme, bütçeyi onaylama, uzun ve kısa vadeli planlar belirleme ve en önemlisi kuruluşun kuruluş amacını gerçekleştirmesini sağlama ve bu amacın dışında hareket etmesine müsaade etmeme gibi görevler üstlenirler. Ancak aslında en önemli görevlerinden birisi de düşünce kuruluşlarının ayakta kalmasını sağlayacak fonları bulmak ve bunları artırmaktır. Pek çok kuruluşta önemli bağışçıların yönetim kurullarında yer aldıklarını görmek mümkündür. Finans konusunun bir kuruluşun en hassas noktalarından birisi olması hasebiyle yönetim kurulunun, finans durumunun üretilen politikalar ve ortaya atılan fikirlerden kaynaklanacak çatışmaları engellemesi gerekmektedir. Başka bir deyişle, yönetim kurulunun, kuruluşun ürettiği politikalar sebebiyle finans kaynaklarının azalmasına veya etkilenmesine izin vermemesi gerekir (McGann, 2007: 21). Aksi halde kuruluşların bağımsızlığından ve özgür hareket edebilme yeteneklerinden bahsetmenin imkânı kalmayacaktır. Elbette bu hassasiyetin bağımlı düşünce kuruluşlarını da kapsadığını söylemek gerekir. Zira üretilen politika tavsiyeleri sebebiyle bir şirketin gelirleri, bir sendikanın hakları veya bir devlet kurumunun yöneticileri karşısında tehdit unsurlarının doğması olasılığı vardır.

Düşünce kuruluşlarının personel yapıları incelendiğinde çalışanların tam zamanlı ve kalıcı olmaları veya olmamaları noktasına dikkat edilerek ayırım yapılmaktadır. Bunun dışında çalışanların sahip oldukları vasıflara göre, mesela akademisyen, politika analisti, araştırmacı gibi, aralarında bir ayırma bulunmak da mümkündür. Fakat temelde çalışanların bir zamanlı sözleşme ile tam zamanlı olarak kendilerine tahsis edilmiş bir ofiste çalışmaları veya kısa zamanlı ve esnek bir sözleşme ile yarı zamanlı olarak çalışmaları ayırımı belirlemektedir. Genellikle ikinci türde çalışanların eğer varsa başka bir yerde çalıştıkları veya ihtiyaç zamanlarında katılmak üzere serbest çalıştıkları görülmektedir (McGann, 2007: 23). Mesela akademisyenlerin düşünce kuruluşlarından birisi veya birden fazlası için çalışmaları; hatta yaptıkları çalışmalar için ödeme almaları dâhil olarak onları düşünce kuruluşlarının bahsedilen bu ayırma ilk sınıfına ait kılmaz. Zaten genellikle de bu tür çalışanlar için bir ofis veya düşünce kuruluşunun kendi kaynak ve imkânlarını sunması gibi durumlarla da nadiren karşılaşmaktadır. Bunun karşısında personel olarak değerlendirilebilecek çalışanların bir veya daha fazla yıllığına, sabit ve belli bir ücretle, ofis alanında ve kuruluşun kendi imkânlarını kullanabilecek şartlarda çalıştırıldığı



görülür. Ofis çalışanlarının düşünce kuruluşunun kendi program ve amaçları haricinde serbestçe çalışma imkânları bulunmaz.

Çalışanların çalışma alanları ise genellikle çeşitli araştırma konularının, dar bir alanda uzmanlaşmış çalışanlara verilmesi ile ayarlanmaktadır. Düşünce kuruluşunun yapısı ve kültürü, çalışanların bu konular üzerinde ne kadar özgür hareket edebildiklerini belirleyen ana etmen olmaktadır. Örneğin düşünce kuruluşunun akademik, savunucu veya siyasa girişimcisi olup olmadığı, çalışanlarının ne derecede özgür hareket edebileceklerine karar veren ana etkidir. Daha detaylı olarak, mesela akademik odaklı kuruluşların kendi adlarına çalışan akademisyenlere, genellikle çalışma alanı bakımından tamamen serbest bıraktığı görülebilmektedir. Bunun karşısında sözleşmeli veya savunmacı düşünce kuruluşlarının çalışanlarının bu serbestliğe sahip olduklarını düşünemeyiz. Akademisyen odaklı düşünce kuruluşlarının çalışma alanlarının çeşitliliği ve çalışanlarının uzmanlaşmış olması, üstelik çalışanların kendi alanlarındaki kariyerleri bu tür kuruluşları diğer kuruluşlardan ayırmaktadır. Hatta akademisyenler tarafından yönetilen araştırma ve projelerin farklı kurum ve kuruluşlar tarafından desteklenen, interdisipliner ve düşünce kuruluşunun uzmanları haricinde kişilerin de katkıda bulunduğu çalışmalara dönüştüğü görülebilir (McGann, 2007: 23-24).

#### **2.4. DÜŞÜNCE KURULUŞLARININ POLİTİK VE FELSEFİ GÖRÜŞ VE TERCİHLERİ**

Düşünce kuruluşlarının, kuruluşların yakın oldukları politik görüşlere göre sınıflandırmak mümkündür; fakat bunun kolay olduğunu söylemek mümkün değildir. Zira düşünce kuruluşlarının kendilerini tam bir politik görüşle tanımlasalar bile, ki her zaman bu mümkün değildir, bu görüşün içeriğini nasıl doldurdıkları kendi dünya görüşlerine göre değişiklik göstereceği için buna dayanan tasniflere güvenmek sorunlara yol açabilir. Bunun yanında bir düşünce kuruluşunu sadece bir görüşe ait olarak, mesela muhafazakâr, liberal veya merkeze yakın gibi konumlarda sınıflandırmak da oldukça problemlidir; çünkü bu durumlarda da atfedilen politik sınıfların içeriğinin nasıl doldurulacağı, düşünce kuruluşlarının hangi değer ve kriterlere göre bu sınıflandırmaya tabii tutulacağı gibi sorularla karşılaşmaktadır.

Düşünce kuruluşlarını politik görüşlerine göre sınıflandırmanın en kolay yoluna, düşünce kuruluşlarının çalıştıkları alanlar ve konular ile ortaya konan çıktılarını

analiz edilmesiyle ulaşılabilir. Hatta bazı düşünce kuruluşlarının kendi politik duruşlarını açıkladıkları bile görölür. Kendileri açıklama taraftarı olmasalar bile çalışanlarının veya bağışçı ve destekçilerinin politik duruşlarına göre, kuruluşların hangi politik alana yakın olduğunu kestirebilmek zor olmayacaktır. McGann, politik duruşlarına göre düşünce kuruluşlarını dört başlık altında kısa ve kabaca değerlendirmektedir. Bunlar (1) Muhafazakar – conservative, (2) Özgürlükçü – Liberterian, (3) Merkeze yakın - centrist ve (4) İlerlemeci – Progressive olarak tasnif edilmiştir (McGann, 2007: 24-25):

Muhafazakâr düşünce kuruluşları, serbest pazar ekonomisi ve geleneksel sosyal politikanın uygulanmasını birlikte benimsemişlerdir. Devletin piyasa ekonomisine müdahil olmasının karşısında yer alırlarken aynı zamanda sosyal anlamda devletin müdahaleci ve rol üstlenir şekilde hareket etmesini istemektedirler. Libertaryen düşünce kuruluşlarını ise yine serbest piyasa ekonomisi hususunda muhafazakârlar gibi olumlu görmek gerekir. Fakat buna karşın devletin sosyal politikalar konusunda da toplum hayatına müdahale etmesini istemez ve beklemezler. Bu iki düşünce kuruluşunun yanında, geniş bir yelpazede farklı politik duruşlara sahip çalışanlar ve akademisyenler tarafından yürütölen Merkeze Yakın kuruluşlar, politikaya karşı bağımsız ve tarafsız olan duruşları ile dikkat çekerler. Bu duruş, muhafazakâr ve ilerlemeci ögelerin karışımıdır, denilebilir. İlerlemeci düşünce kuruluşları ise ekonomide devlet müdahalesini desteklemektedirler. Gelişmenin ve ilerlemenin ekonomik yaşamın devlet eliyle şekillenmesiyle mümkün olduğunu söyleseler de, sosyal hayatta bu gelişmenin getireceği nimetlerden faydalanılması için devlet müdahalesinin olmaması gerektiğini savunmaktadırlar. Özetle, genel olarak ekonomik hayat ve sosyal politikaya karşı devletin müdahalesini isteyen ve istemeyen düşünce kuruluşlarının birinden diğerine müdahale şekillerinin farklılığına göre dört farklı başlık altında değerlendirildiği söylenebilir.

## **2.5. DÜŞÜNCE KURULUŞLARININ KAMU POLİTİKALARININ BELİRLENMESİNDEKİ ROLÜ**

Düşünce Kuruluşlarının amaç-kapsam ve özellikleri ile çeşitlerine değindikten sonra, konu bu kuruluşların politika yapma süreçlerine etki etmek olan asıl amaçlarına değinerek ilerleyecektir. Düşünce kuruluşları, ilk ortaya çıktıkları zaman da şimdiki gibi politika üretim süreçlerinin basamaklarına etki edip, böylelikle ortaya çıkacak

olan siyaseti şekillendirmek gayesi güdüyorlardı. Fakat şimdikinden farklı olarak, bu amaçlarını gerçekleştirmede hangi yol ve usulleri takip etmeleri gerektiğini çeşitlendirmemiş; akademi-merkezli bağımsız ve tarafsız kuruluşlar olarak çalışmışlardı. Ardından, siyasetin daha çok kontrol altına alınması ve denetlenmesi, yönlendirilmesi ve bilgilendirilmesi gereken yılların, İkinci Dünya Savaşı sonrası politikaların ortaya çıkışı ile düşünce kuruluşları da kendilerini politika-merkezli eksene doğru kaydırmayı seçtiler. Bu değişim, politika değişimine neredeyse tavsiye mertebesinde katkı sağlayan akademi-merkezlilerin yerine bu değişimi doğrudan siyasetin aletleriyle gerçekleştirmeye çalışan, örgütlenen, uzmanları ve kamuoyunu kullanan politika-merkezli düşünce kuruluşlarının piyasaya girmesi anlamına geliyordu. Bunun sebebi de aslında düşünce kuruluşlarının politikayı etkileme bakımından bilgi birikiminin ve buna dayalı politika alternatiflerini üretmenin yeterli olmaması ve bunun yanında politik sistemle ve karar alıcılarla yakın ilişkiler kurmalarına duyulan ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır (Selee, 2013: 10).

Bu “yeni” sayılacak düşünce kuruluşları biçimi, kendisini politikada aktör rolüyle pozisyonlandırarak, böylece üretilen politikalarda yapmak istediği değişimi ve etkiyi garanti altına almaya çalışacaktı. Bu çabayla, politikada karar alma süreçlerine ve politika oluşum basamaklarına doğrudan etkide bulunmak hedeflerinden en önemlisi haline gelecekti. Böylelikle, Düşünce Kuruluşları kendilerine biçtikleri görevi tamamen değiştirmemekle birlikte kısmen yeniden yorumlamış ve politikada etkili olabilmek uğruna dönüşümlerini tamamlamışlardır. Bu sebeplerle, düşünce kuruluşlarının pek çoğu kendilerine ait bir ideoloji ve ajandayla siyasette pay sahibi olmak niyetindedirler (Rich, 2004: 25). Aslında, açıkça ifade etmek gerekirse düşünce kuruluşlarının kendi dünyalarından politika süreçlerini nasıl anladıklarını göstermek, bu kuruluşların siyaseti oluşturan parçaları nasıl etkilemeye çalışacaklarını da belirtmek olacaktır, diyebiliriz.

Düşünce Kuruluşları, hızla artan sayılarına, giderek tarafgirleşen pozisyonlarına, birbirinden oldukça farklı hale gelmiş yapılarına rağmen ortaya çıktığı ilk dönemlere nazaran kamuoyunda daha yüksek bir popülerliğe sahiptirler. Bir anlamda, tersinden düşünüldüğünde kamuoyu önünde bu kadar bulunmalarının bir sebebi de bu sayılanlardır, denilebilir. Yani farklı kesimlere hitap etmelerinden, bir anlamda bu kesimlerin sözcülüğünü üstlenmelerinden, politikayı etkilemek için birbirleriyle mücadeleye tutuşmalarına kadarki mesafe düşünce kuruluşlarının hangi

amaçlarla kamuoyu önünde faaliyet göstermeye soyunduklarını açıklamaktadır. Bu değişiklik, bütününde düşünce kuruluşlarına kendilerini ve söyledikleri, savundukları tezleri politika arenasında dile getirmede daha güçlü bir konuma taşımış olabilir. Fakat aynı zamanda politika süreçlerini etkilemelerine, bilgilendirmelerine rağmen politika-merkezli –piyasaya hitap etmeye çalışan ve böylece daha agresif bir yöntemle faaliyet gösteren– olmaya başladıklarından beridir etkilerini artırmakta aynı başarıyı gösterdikleri söylenemez. Hatta üstüne üstlük kendi kazanım ve başarılarını, hâsılı etkilerini yıpratmaları ve zamanla kredilerini erittikleri bile (Rich, 2004: 25) söylenebilir.

Tüm bunlara rağmen, kendi çalışmalarını pazarlamak taraftarı olmayan kuruluşların politikayı daha az etkilediği söylenebilir. Zira kendisini “Pazar ekonomisi” içerisinde ifade eden uzmanlar ve kuruluşları, çalışmalarına daha fazla önem verilmesini sağlayabiliyor; çektikleri bu dikkati de politikada karar alıcı mercileri etkilemede kullanabiliyorlar. Heritage Foundation evlilik konusunda yasal düzenlemelere dair ileri sürdüğü görüşleri birçok noktada çeşitli kamu forumları düzenleyerek parlatmışken Center on Budget and Policy Priorities fikirlerini Heritage kadar “pazarlamadan” sadece seslendirmek yolunu (Rich, 2004: 26) seçmişti. Karar alıcıların dikkatleri, kendisine hem kamuoyu nezdinde bir taraftar kitlesi edinmiş hem de fikirlerini kamuoyu önünde tartışmaya sunarak değerlendirmiş görüşlere, yani Heritage Foundation’a yönlenecekti.

Düşünce kuruluşları lobicilik faaliyetlerinin kötü şöhretine rağmen –kimi zaman siyasetçilerin getiri elde etmek uğruna lobi faaliyetinde bulunan gruplara destek sağladığını veya onların savunuculuğunu yaptığını görsek, en azından bu konularda şüphe duyuyor olsak bile- bu yöntemi siyasete fikir taşımada kullandıklarını görmekteyiz. Ayrıca bunun idare mekanizmalarına yadsınamaz katkıları da olmaktadır. Yasama ve yürütme mekanizmasını dolduran personele, onlardan üye temin ederek veya üyelerini bu kademelere getirerek, çıkar grupları gibi düşünce kuruluşları da önemli bilgiler sunabilmektedirler. Devlet mekanizması genellikle yüksek personel hacmi ve geniş örgütlenme yapısı ile toplum içerisinde bulunan bilgilerin tamamına erişebilir gibi gözükmektedir. Ancak devlet yapısının hantallığı, bilgilerin saklanması veya bilgilere ulaşabilecek yeterli araçların bulunmaması gibi nedenler yüzünden devletin her daim bu bilgilere rahatlıkla ve tam anlamıyla ulaştığını söylemek mümkün gözükmemektedir. Özellikle toplumu rahatsız eden güncel

konularda devletin harekete geçmesi oldukça zor olabilmekte, sorunun çözümü için geç kalınabilmektedir. Düşünce Kuruluşları bu noktalarda ortaya koydukları araştırmalar ile devletten saklanan, devletin erişemediği veya varlığından bile haberdar olmadığı sorunlar hakkında devlete, gerekli bilgileri toplayarak lobi faaliyetleri üzerinden aktarabilir. Özellikle seçilmiş bürokratların yer aldığı mercilerde ve parlamento sandalyelerinde düşünce kuruluşlarının derleyerek topladığı bilgilere ihtiyaç duyacak, bu bilgileri kamuoyuna sunacak kimselerin varlığı oldukça önemlidir (Birkland, 2015: 140). Bir noktada seçilmiş ve atanmış devlet personeline işlerini yapmak noktasında katkı sağlarken diğer yandan seçilmişlerin toplumla arasındaki köprüyü kuvvetlendirme işlevine de katkı sağlamaktadır.

Aynı zamanda, tarafsız araştırmalar yapmak yerine açıkça kendi ideolojileri yönünde yayın yapan düşünce kuruluşları arttıkça, bu kuruluşların ve hatta genel olarak diğerlerinin de çalışmalarındaki asıl değerler sorgulanmaya başlanmıştır. Pazarlama sayesinde araştırmalar politika yapıcılara ulaşmaktadır. Fakat benzer konular üzerinde birbirinden farklı kanıtlar ve sonuçlar sunan pek çok araştırmanın varlığı, karar alıcıları bu araştırmalara karşı şüpheli yaklaşıma itebilmektedir. Bu noktada daha fazla parlatılan-yükseltelenler karar alıcıların dikkatlerini daha fazla cezbetmektedir. Ancak araştırmalarda sık sık beliren ideoloji tabanlı tercihler çalışmanın titizlikle yürütülmüş olmasından çok düşünce kuruluşunun çalışmalarının ne kadar uzlaşılabilir bir tabanı desteklediği konusuna birçok kişiyi yönlendirmektedir. Buna ek olarak, politika yapıcıların düşünce kuruluşlarının çalışmalarını savunucu/destek örgütlerinden [advocacy organizations] ayırmakta giderek artan bir zorluk yaşamaktadırlar. Bu zorlukla birlikte, düşünce kuruluşlarının asıl ağırlıkları azalmaktadır. (Rich, 2004: 26)

Düşünce kuruluşlarına olan güveninin sarsılmasının yanında bir diğer mesele de daha ideoloji merkezli davranan, pazar-odaklı, politikada karar alıcıları etkileme pozisyonunu sağlamlaştırma konusunda ben merkezli ve agresif davranan düşünce kuruluşlarının kendi amaçları doğrultusunda politika yapma sürecinin nihai noktasını hedef alarak davranmalarıdır. Bu son nokta, zaten tarafların belirlendiği ve zihinlerde neyin ne olduğuna dair kararların çoktan alınmış olduğu bir çizgidedir. Kuruluşların çalışmaları kayda değer veriler ve sonuçlar taşısa, güvenilir olsa bile bu çizgiden sonrasında neredeyse tüm çalışmalar göstermelik destekler veya suskunluklarla karşılanmaktadır. Amerika'da Kongre 2002 yazında sosyal refah hakkındaki

yetkilendirmeleri yeniden gözden geçirirken bunun örnekleriyle (Rich, 2004: 27) karşılaşılmaktadır. Düşünce kuruluşlarının evlilik ve diğer konulardaki fikirleri çoktandır pozisyonlarını belirlemiş taraflar için sadece birer tartışma aracı haline dönüşmüş, bu fikirler açıkça görülebilmesine ve takdir edilmelerine rağmen herhangi bir değişikliğe sebep olacak gücü kazanamamışlardı. Fikirlerin yerleştiği nihai noktadan, politika-merkezli düşünce kuruluşlarının izledikleri stratejiden çok problemlerin daha tanımlanma çağındaki ve yeni yeni ortaya çıkmaya başladığı dönemlerdeki faaliyetlerin, ileri sürülen görüşlerin etkili oldukları söylenebilir.

Genel bir değerlendirme ile Sabatier kamu politikasını etkilemek isteyen politika aktörlerinin aşağıda sayılan maddeler çerçevesinde hareket etmesi gerektiğine dikkat çekmektedir (Sabatier ve Weible, 2007; 201-202):

- ✓ **Politika yapımı için formel yasal otoriteye sahip olmak:** politikaya etki etmek isteyen aktörlerin hükümet ve devlet kademelerinde yer alan bürokratlardan ve resmi görevlilerden kendilerine yandaş, eleman veya üye temin etmeli ya da kendi üyelerini bu pozisyonlara yerleştirebilmelidir. Bu durum gerçekleşirse politikaya etki edebilmek kolaylaşmaktadır.
- ✓ **Kamu görüşü (Kamuoyu):** Kamu görüşünü belli bir doğrultuda etkilemek, politika katılımcılarının da bu görüşler doğrultusunda hareket etmelerine vesile olacaktır. En azından seçmenler olarak bireylerin görüşlerini etkilemek politikacıları ve politika yapıcıların, seçilmiş ve atanmışların, fikirlerini değiştirmek noktasında etkili olacaktır. Yeniden seçilmek, meşru ve demokratik yönetimi sağlamak gibi kaygıları taşıyan politika yapıcıların bu fikirlerden uzak kalamayacakları öngörülebilir.
- ✓ **Bilgi:** Bilgi, güçtür. Politika alternatiflerini bilmek ve üretmek, fikirlerini sisteme taşımak isteyen diğer tarafların rakipler olarak önlenmesi, etkili ve verimli politika tavsiyeleri sunmak gibi avantajları elde edebilmek, bir aktör için bilgiye ne denli hızlı ve etkin ulaşabildiğine bağlıdır.
- ✓ **Mobilize Gruplar:** geliştirilen politikalara destek yürüyüşleri, seçim mitinglerine katılım, tepki yürüyüşleri gibi toplumsal hareketlere destek verecek ve organize edecek grupların varlığı önemlidir. Gündem oluşturulduktan sonra politikaya etki edebilmenin en masrafsız yollarından birisi de bu tür yolları kullanmaktır.
- ✓ **Finans Kaynakları:** Finans, kaynak toplanması konusunda etkilidir.

Raporların üretilmesi, bilimsel bilginin analizi; resmi yetkililere ulaşmak için gerekli maddi kaynağın temini; medya kampanyaları gerçekleştirerek kamuoyunu etkilemek; mobilize grupların sayısını ve etkisini artırmak gibi imkânların tamamı yeterli bütçenin temini halinde kullanılabilir.

- ✓ **Etkili Liderlik:** Etki etmek isteyen kuruluşun kim ve hangi kültür tarafından yönetildiği, kaynakların ve imkanların tasarrufu ve temini noktasında ve ayrıca politik sisteme ulaşım bakımından önem arz ettiği içim önemlidir. Mesela yöneticinin kişisel karakterinin nasıl olduğu kadar, iktidarda yer alan siyasi partilere olan yakınlığı, ya da mesleki bilgi ve tecrübesi kuruluşun etki derecesini oldukça etkilemektedir.

Düşünce kuruluşlarının kamu politikasını etkileme yollarından birisi olarak, hükümetlerin kendilerini içerisinde hareket etmek zorunda hissettikleri politik gündem ve havanın, yani düşünce ikliminin<sup>30</sup> düşünce kuruluşları tarafından etkilenmesini söylemek mümkündür. Bu yolla düşünce kuruluşları hükümetlerin kendilerini yapmak ya da yapmamak zorunda hissettikleri politikalar konusunda dolaylı olarak etkilemiş olmaktadır. Başka bir ifadeyle bir düşünce kuruluşunun siyasetin içerisinde bulunduğu fikir dünyasını ve politik havuzu etkileyerek bunun içerisinde hareket eden aktörlerden biri olan hükümetleri de etkilemesinden bahsedilmektedir. Bu yolun uzun ve meşakkatli olduğundan, etkisini çabuk göstermeyen bir yol olduğundan pek tercih edilmediği dillendirilebilir. Fakat mesela Avrupa'da çevreye karşı politikacıların yıllar içerisinde hassasiyet geliştirmesi ve şu an hangi cenahtan ve kökenden olursa olsun politikacıların çevreyle alakalı konularda politikalarına dikkat etmek mecburiyetini hissetmeleri buna örnek verilebilir (James, 2000: 163).

## 2.6. TÜRKİYE'DE DÜŞÜNCE KURULUŞLARI

Türkiye'de düşünce kuruluşları ve araştırma merkezlerinden Soğuk Savaş döneminin bitimine kadarki süreç içerisinde rastlamak mümkün değildir. Bunun en önemli nedenlerinden birisi sivil toplum hareketlerinin zayıf ve politikada göreceli olarak bu yıllara kadar etkisiz kalmasıydı. Hatta Soğuk Savaşı takip eden yıllarda

---

<sup>30</sup> Düşünce iklimi ifadesi, Simon James'in adı geçen eserinde (200: 166) yer alan "atmosferik etki" (atmospheric influence) ve "politika hakkında düşünce iklimi" (climate of thinking about policy) ifadelerinden hareketle ortaya atılmıştır.

araştırma merkezli kuruluşları Türkiye’de hayata getiren de devletin kendisi olmuştur. Güvenlik ve savunma politikaları gibi hakkında geleceğe dönük endişelerin bulunduğu alanlarda Dışişleri Bakanlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri, İçişleri Bakanlığı gibi farklı devlet kurumlarında politika araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin gerçekleştirildiği birimler kurulmuştur. Genelde sivil inisiyatifin bu konular hakkında görüş belirtmek istememeleri bu konuların herkes tarafından konuşulup tartışılacak konular olmadığı ve devletin seçkin elitlerinin hâkimiyetine bırakıldığı konusundaki kamuoyu algısıydı. Hatta durum 80 Darbesi ile “zaten çok tankımız var, düşünceye gerek yok” biçimine kadar ulaşmıştı (Arslan, 2009: 32).

### **2.6.1. Türkiye’de Düşünce Kuruluşlarının Tarihsel Gelişimi**

İlk olarak Türkiye’de AVRASYA-BİR Vakfı bünyesinde Ankara’da oluşturulan Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi (ASAM, 1999) Batı örneklerine yakın sayılabilirken, devlet yapılanmalarının daha erken kurulduklarından bahsetmek mümkündür (Arslan, 2009: 35). Bunlardan ilki ise 1995 yılında düşünce kuruluşu ve politika araştırma ve geliştirme merkezi olarak kurulan Dışişleri Bakanlığı bünyesindeki Stratejik Araştırmalar Merkezi’dir. Fakat Türkiye’deki düşünce kuruluşlarının kökenlerini daha eskilere dayandıran görüşler de bulunmaktadır. Mesela Dış Politika Enstitüsü’nün 1974 yılında bağımsız bir kuruluş olarak ama Dışişleri Bakanlığının yönlendirmesinde kurulması bunlardan biridir.

Dünya’da olduğu üzere Türkiye üzerinde de ilk düşünce kuruluşunun ne zaman kurulduğuna dair muhtelif fikirler bulunması normal karşılanmalıdır. Zira düşünce kuruluşunun sabit ve genel geçer bir tanımı bulunmamaktadır. Dolayısıyla da farklı tanımlamalar farklı kurumları farklı zamanlarda ve farklı yerlerde ilk düşünce kuruluşu örneği olarak sayabilmektedir. Türkiye’de de 1960’lı yıllarda özgür düşünce ve demokrasinin anayasa değişikliği ile ilerletilmesi ile Devlet Planlama Teşkilatının kurulup planlı ekonomiye geçilmesinin payı düşünce kuruluşlarına benzer yapılanmada teşkilatların kurulmasında önemlidir.

Planlı ekonomiye geçiş ile birlikte ekonomi dünyasının siyaset alanına müdahalede bulunmanın peşinde olması, siyaseti etkileyecek teşkilatlanmaları kurmalarına sebep olmuştur. Bu sebeple Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti ve İktisadi Kalkınma Vakfı kurulmuştur. Yalnız bu kuruluşların daha çok vakıf yapılanmaları arz etmeleri, stratejik anlamda politika önerileri ve alternatifleri geliştirmiyor olmaları gibi sebeplerle düşünce kuruluşlarının ilklerinden sayılmalarına



olumlu yaklaşmak zordur. Bunun yerine düşünce kuruluşlarının Türkiye’de hayata geçmesine uygun zemini hazırlayıcı bir işlevi yerine getirdiklerini söylemek daha doğru olacaktır. Bir anlamda vakıf yapılanmasında kurulmalarının altında yatan sebep, düşünce kuruluşlarının kurulması için gerekli olan yasal zeminin halen hazır olmamasında aranabilir. Ayrıca 60’ların ardından özel sektörün peşinde düşünce kuruluşu tanımlamasına daha yakın bir kuruluş olarak Dış Politika Enstitüsü’nün kurulması da önemlidir. Yalnız bu enstitünün çalışmaları da dergi çıkarmak şeklinde sınırlı çalışmalar çerçevesinde kalmıştır (Bağcı ve Aydın, 2009: 87-88).

1960 ve 70’li yıllarda artan özgürlük ve demokrasi yanlısı havanın olumsuz koşullar sebebiyle 1980 Darbesi ile kesilmesi ciddi bir dönüm noktası olarak kayda geçmiştir. 80 Darbesinin ardından tekrar kurulmaya başlanılan düşünce kuruluşları, özgür ve demokratik siyasi ve sivil hayatın yeniden canlanmaya başladığının göstergelerindedir. Yalnız bu yıllarda kurulan düşünce kuruluşlarının sivil hayat ve özel sektörden daha çok siyasi partiler aracılığı ve desteği altında yeşerdiklerinden bahsedilebilir. Bunun sebebinin de siyasi partilerin fikirlerine ve savundukları çizgilere yardımcı olacak kuruluşların eksikliğini hissetmeleri, ek olarak da yabancı devletlerle olan ilişkilerden edinilen tecrübeler olarak özetlemek mümkündür (Bağcı ve Aydın, 2009: 89-90).

Soğuk Savaş döneminin bitmesinin ardından 90’lı yıllarda Türkiye yeni bir politik havayla karşılaştı ve buna karşılık düşünce kuruluşlarının sayısında da ciddi artışlar meydana geldi. Bunun sebepleri arasında iki kutuplu dünyanın bu noktadan itibaren liberal demokrat hâkimiyetine girmesi ilk olarak sayılabilir. Bu nedenle Türkiye’de de liberal özgürlükçü kuruluşlardan sayılan düşünce kuruluşlarının gelişmesine müsaade edilmesi, hatta bu tarz kuruluşlarının kurulmasında devletin ve hükümetlerin öncülük etmeleri doğaldır. İkinci olarak siyasetin karşısında Sovyetler Birliğinin yıkılması ve böylelikle güvensiz ve istikrarsız bölgelerin ortaya çıkması, yeni politikaların geliştirilmesini gerektirmiştir. Bu açığı kapamak için ise farklı alternatiflerin rekabet içerisinde olduğu bir siyasal alanın varlığı elzemdir. Ek olarak özel sektörde iş çevrelerinin de hükümet politikalarına müdahil olmak ve politikalarda etken olabilmek için sosyal, ekonomik ve dış politika konularda çalışmak üzere farklı düşünce kuruluşları kurulmuştur (Bağcı ve Aydın, 2009: 90-91).

Türkiye’nin düşünce kuruluşları bakımından zenginleşmesi 2000’li yıllar ile birliktedir. Bunun sebepleri arasında bilgi ve bunun analiz edilmesine duyulan ihtiyaç,

demokrasinin gelişmesinde sivil toplumun kilit rolünün giderek fark edilmesi ve benimsenmesi, medya ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ve yaygınlaşması, gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere sivil toplum hayatının gelişmesi için fon aktarımı ile finansman sorununun ortadan kalkması, AB'ye uyum süreci çerçevesinde kabul edilen uyum yasaları ile yasal zeminin uygun hale getirilmesi... gibi maddeler sayılabilir (Bağcı ve Aydın, 2009: 91-92). Bu sebeplerin sağladığı ortamda, mesela baskı ve çıkar grupları, iş örgütleri, hatta devlet kurumları dahil bir çok kurum ve kuruluş kendilerine düşünce kuruluşları aracılığıyla kimi zaman kendi bünyelerinde kurarak kimi zaman kurulu olanlardan yararlanarak siyasal sisteme daha çok dahil olmaya çalışmışlardır denilebilir. Sonuç itibariyle Türkiye'ye düşünce kuruluşu fikrini ve yapılanmasını özel sektörün ve iş adamları ile araştırma merkezi bakımından da akademisyenlerin getirdiğini söylemek mümkündür.

Ekleme gerekirse, 2000'li yıllarda düşünce kuruluşlarının sayısında yaşanan artışın medyayla aralarındaki karşılıklı münasebete dayandığını söylemek mümkündür. Medyanın gündemi işgal eden konular hakkında kamuoyunu bilgilendirecek ve bilgi analizi sunacak uzman kişilere ihtiyaç duyması, düşünce kuruluşlarının da kamuoyuna çıkarak sahip oldukları bilgi birikimini aktarma konusundaki isteklerini karşılamıştır. Medya düşünce kuruluşlarından temin ettiği uzmanlarla gündem konularını analiz etme imkânı bulurken düşünce kuruluşlarına da sahip oldukları bilgi birikimini kamuoyuna aktarma imkânını sunmuştur (Bağcı ve Aydın, 2009: 92).

### **2.6.2. Türkiye'de Düşünce Kuruluşlarının Hukuki Altyapıları**

Düşünce kuruluşlarının üniversitelere veya devlete bağlı olmasının yanında şirket, vakıf, dernek gibi statülerle kurulmuş olmaları, düşünce kuruluşu olmayan yapılanmalardan ayrılmalarında zorluklar çıkarmaktadır. Devlet destekli düşünce kuruluşlarının bağlı buldukları kurumlarda çıkartılan yönetmeliklerle olduğu bilinmektedir. Mesela İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi, Araştırma ve Etütler Merkezi Kuruluş, Görev ve Çalışma Birim Yönergesi ile bağlı iken Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi de Dışişleri Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 4009 sayılı Kanun'un 9 uncu ve 10 uncu maddeleri uyarınca Bakanlık bünyesinde kurulması öngörülen Stratejik Araştırmalar Merkezinin kuruluş, çalışma, şekil ve şartlarının belirleyen yönetmelik ile idare olunmaktadır. Bunun dışında Türkiye'de yer alan diğer düşünce kuruluşları vakıf ve derneklerin tabii

oldukları 5737 Sayılı Vakıflar Kanunu, 4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu, 5253 Sayılı Dernekler Kanunu ve 5072 Sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları İle İlişkilerine Dair Kanun gibi muhtelif hükümlere bağlı çalışmaktadırlar. Ancak Türkiye’de henüz düşünce kuruluşlarını kapsayacak şekilde bir kanunlaştırılma gerçekleştirilmiş değildir. Bir anlamda yasal statülerinin boşlukta olduğu söylenebilir.

### **2.6.3. Türkiye’de Düşünce Kuruluşlarının Sınıflandırılması ve Sorunları**

Türkiye’de düşünce kuruluşlarının sınıflandırılması, literatürde yer alan tanımları tamamen karşılamamaktadır. Yukarıda belirtilen tanımları ile Rich, McGann ve Weaver’in tanımlamaları ve sınıflandırmaları arasında McGann’ın oluşturduğu şemanın en uygun olduğu görülecektir. Çünkü diğer tanımlarda mesela Weaver’in sınıflandırmasında öğrencisiz üniversiteler Türkiye’de bulunmamakta, Rich’in tanımlamasında yer alan ideolojik yapılanmalar da özellikle sivil sektör kaynaklı düşünce kuruluşlarının açıkça tanımlanmasına imkan vermemektedir. Bunun yerine finansman sorunları noktasında Türkiye’deki düşünce kuruluşlarının açık olmayan kaynaklardan yararlanmalarının getirdiği zorluklara, yarı bağımsız ve bağımsız düşünce kuruluşları ayrımının yapılmasının mümkün olmamasına rağmen McGann’un tasnifinin uygun bulunduğu görüşü savunulmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’deki düşünce kuruluşları Bağımsız ve Yarı Bağımsız, Devlete Bağlı, Üniversitelere Bağlı, Siyasi Partilere Bağlı Düşünce Kuruluşları ve Yabancı Düşünce Kuruluşlarının Türkiye Temsilcilikleri olarak 5 başlık altında değerlendirilmiştir (Bağcı ve Aydın, 2009: 93-94).

Türkiye’de pek çok düşünce kuruluşu daimi araştırmacı çalıştıramamaktadır. Bunun en büyük sebebi maliyetin yüksek olması iken bunun yerine sözleşmeye dayalı proje bazlı çalışanlarla araştırmalar gerçekleştirilmektedir. Bunun yanında gönüllülerden, part-time ve yarı zamanlı çalışanlardan da yararlanılmaktadır. Sözleşme tabanlı çalışmanın esnek ve geniş bir havuzda uzman kadrosuna erişimi sağladığı gibi bir avantajdan bahsetmek mümkündür (Bağcı ve Aydın, 2009: 104-105).

Fakat düşünce kuruluşlarında alanında uzman, tam zamanlı olarak çalışan, doktora eğitimini tamamlamış ve başka bir iş sahasından emekli olmamış çalışanların bulunması ve istihdam edilmesi oldukça zor olmaktadır. Türkiye’de düşünce kuruluşlarında tam zamanlı araştırmacı ve çalışan istihdam etmenin zorluğu, nitelikli personelin bu tür kurumlarda çalışmayı kariyer, gelir ve iş garantisi gibi farklı sebeplerle tercih etmemesinden kaynaklanmaktadır. Genellikle burada çalışanlar yarı

veya parça zamanlı çalışan yüksek lisans ve doktora öğrencileri, ki fırsat bulduklarında başka çalışma alanlarına kalıcı iş bulmaya hevesli kimselerdir, ile bürokrasiden emekli kişilerdir, ki bunlar da emeklilik zamanlarını geçirecekleri mekanlar arayışında ya da politikaya girişte düşünce kuruluşlarını eşik olarak gördüklerinden buradadırlar. (Kanbolat, 2009: 309-310).

Ancak iş hakları konusunda bu tarz konularda oldukça sıkıntılı bir duruma sahip düşünce kuruluşlarının Türkiye’de düşünce kuruluşlarının üyesi olduğu ortak bir platform, sendika veya ağ grubu oluşturmadıklarını da söylemekte fayda vardır. Kendilerine ait bir meslek tanımının yapılması, haklarının savunulması, sorunlarının sisteme iletilerek bunlara alternatif çözümler üretilmesinin sağlanması; hatta kendi sorunlarına ilişkin politika tavsiyelerinde bulunarak bunun sistem tarafından dinlenmesinin sağlanması gibi çalışmalarda başarılı olamamışlardır (Kanbolat, 2009: 316)

Finans konusu genel itibariyle dünya üzerinde olduğu üzere Türkiye’de de düşünce kuruluşlarının en büyük sorunlarından birisini teşkil etmektedir. Üye aidatları, yayın satışları ve bağışlar ile sponsor ve fon desteklerine, devlet ve şirket yardımlarına, proje ve araştırmalardan elde edecekleri gelirlere bağlıdırlar. Türkiye’de bilimsel araştırma için bağışta bulunma, devletin veya şirket ve kuruluşların düşünce kuruluşlarını araştırmalar için kiralama gibi alışkanlıkları bulunmadığından düşünce kuruluşlarının fon desteğinde zorluk yaşıyor olmaları doğal karşılanmalıdır (Bağcı ve Aydın, 2009: 107). Aksine devlete bağlı kuruluşlar olarak çalışan düşünce kuruluşlarının göreceli olarak finans desteğinin düzenli olduğundan bahsetmek mümkünken, yine burada da fon yetersizliğinden söz açmak gerekir.

Düşünce kuruluşlarının temel anlamda giderek karmaşıklaşan devlet yönetimlerinde, bu yönetimlerin ihtiyacı içerisinde oldukları bilgi gereksinimlerini yönetimlere kolay, anlaşılabilir, erişebilir ve kullanılabilir halde uzmanlık süzgecinden geçirerek sundukları bilinmektedir. Türkiye’de de bu durumun geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Bu işlevi hayata getirmenin yanında düşünce kuruluşları bir diğer temel işlevi olan politik konular hakkında araştırma yapmak ve politika süreçlerine veri sağlamak konusunda da etkilidirler. Bu etki kimi zaman hükümetin ve siyasi aktörlerin üzerinde çalıştıkları konularda tavsiye niteliği taşıyan çalışmaları da kapsar. Ayrıca siyasi elitler ve politik çevreler kadar halka sundukları bilgiler ile kamuoyunun önünde tartıştıkları konularla düşünce kuruluşlarının Türkiye’de faal

oldukları noktalar dile getirilebilir. Böylelikle özellikle medya vasıtasıyla gündem oluşturma, teknik konuları analiz etme, hükümeti ve kamuoyunu etkileme, bilgiyi işleyerek anlaşılır ve kullanılabilir hale getirme, demokratik tartışma ortamı yaratma ve fikir alışverişine meydan oluşturacak fikir pazarlarının kurulmasına öncülük etme gibi işlevleri yerine getirmiş olmaktadır. Bunun yanı sıra son olarak Türkiye’de yer alan düşünce kuruluşlarının uluslararası ve ulus ötesi ağlara üye olmaları, buralardan deneyim kazanmaları ve bu deneyimlerini ülkeye taşımaları açısından, hem de ülkede elde ettikleri uluslararası sahaya taşımaları açısından önem arz etmektedir (Bağcı ve Aydın, 2009: 112-115).

Sonuç itibarıyla Türkiye’de düşünce kuruluşlarının politikayı sıkı bir şekilde etki altında bıraktıklarından bahsetmek mümkün değildir. Bunun altında yatan ana sebepler, ülkenin kendine has politik ve kültürel şartlarından kaynaklanmaktadır. Mesela kapalı ve sert bürokratik yapı, resmi yapı içerisinde yer almayan kimselerden politika önerisi almak veya bunlardan rapor temin etmek gibi yollardan uzaktır. Son zamanlarda devlet kurumlarında araştırma merkezlerinin kurulması ve yöneticilerin bu merkezler aracılığıyla sivil toplumla bağ kurmaya çalışmaları demokratikleşme açısından ve düşünce kuruluşlarının sağlam temellere dayanacağı bir kültürün topluma ve devlete yerleşmesi açısından son derece somut bir adımdır. Fakat bunun göreceli olarak yeni yeni başlıyor olması, ileride kat edilecek uzun bir yolun olduğunun da göstergesidir. Bunun yanında siyasi aktörlerin sıkı hiyerarşik denetim içerisinde hareket etme yönündeki gelenekleri ve buna uygun yasal zemin, her kademe düşünce kuruluşlarının politik süreci etkilemelerini zorlaştırmaktadır. Ancak yine de fikir ve politika iklimini etkilemek yoluyla bu zincirin esnetilebildiği de söylenebilir (Kanbolat, 2009: 311).

Ayrıca bunlara ek olarak finansman ve nitelikli personel bulma konusundaki sıkıntılar da ciddi şekilde çalışma ortamını etkilemektedir. Özellikle devlet kurumlarının ellerindeki bilgileri paylaşma noktasında isteksiz davranmaları düşünce kuruluşlarının bilgiye erişimlerini kısıtlayan bir diğer faktör olarak ön plana çıkmaktadır (Bağcı ve Aydın, 2009: 115-120). Başka bir görüşe göre Türkiye’de yer alan fikir adamlarının dünya ile yarışabilecek ve ihtiyacı giderebilecek mahiyette donanıma sahip olduğu yönündedir. Türkiye’nin bu donanım ve birikimi işler hale getirebilmek noktasında bu kaynağı etkin ve faal biçimde kullanabilecek örgütsel yapılanmayı bir türlü kuramadığından bahsedilmektedir (Caşın, 2009: 171).

Türkiye’de kamu kurumlarının ve siyasal aktörlerin düşünce kuruluşlarına yaklaşım tarzları ve onlardan beklentileri, genellikle kendi politikalarına yakın ve benzer şekilde alternatifler üretmeleri; hatta kendi politikalarını bir anlamda meşrulaştırıcı faaliyetlerde bulunmalarıdır. Kamunun ana politikasına destek ve bunun yeniden üretimini bir “iman tazelemek” olarak görmekte sakınca bulunmaz, denilmektedir (Kanbolat, 2009: 313).

#### **2.6.4. Türkiye’deki Düşünce Kuruluşlarının Dünya’daki Yeri**

Türkiye’de yer alan düşünce kuruluşlarının dünyada kendilerine edindikleri yeri güncel olarak görmek pek kolay değildir. Zira her ülkenin kendine ait geçmişi, sosyolojik tabanı, siyasal kültürü, o ülkeyi endemik kılmakta; birini diğeriyle karşılaştırmakta zorluklar çıkarmaktadır. Fakat 2008’den bu yana her yıl “Global Go To Think Tanks Index Report” adıyla Pennsylvania Üniversitesi Düşünce Kuruluşları ve Sivil Toplum Programı tarafından yayınlanan bir rapor, uluslararası anlamda düşünce kuruluşlarını farklı kategorilerde karşılaştırmaktadır. Rapor McGunn öncülüğünde idare edilmekteyken yaklaşık 2 bin akademisyen, 7,500 özel ve kamu bağışçısı, politika yapıcılar ve gazetecilerin katkılarıyla 6,500 kadar düşünce kuruluşu 18 kriter üzerinden değerlendirilmektedir ([https://repository.upenn.edu/think\\_tanks/](https://repository.upenn.edu/think_tanks/), 07.08.2018). Bu kriterlerden bazıları sırasıyla (McGann, 2018: 31-32):

- ✓ Düşünce kuruluşunun yönetimi ve liderliği
- ✓ Düşünce kuruluşu çalışanlarının kalitesi ve itibarı
- ✓ Üretilen düşüncelerin kalitesi ve itibarı
- ✓ Seçkin akademisyenleri ve analistleri işe alma ve elde tutma becerisi
- ✓ Akademik performans ve itibar
- ✓ Yayınlarının kalitesi, sayısı ve yayınlara ulaşım
- ✓ Düşünce kuruluşunun politika yapıcılar ve diğeri politika aktörleri üzerindeki etkisi
- ✓ Düşünce kuruluşlarının politika yapıcılar üzerindeki itibarı
- ✓ Düşünce kuruluşlarının bağımsız araştırma ve analiz üretme kararlılığı
- ✓ Düşünce kuruluşlarının hükümet yetkilileri, medya organları, kamuoyu, seçilmiş ve atanmış kilit roldeki noktalara ulaşımı olarak sayılmıştır. Sıralamanın tamamı aktarılmak yerine önemli görülenleri seçilmiştir.

Raporda Dünya'daki düşünce kuruluşları ayrıca ve bölgelerine göre sıralanmıştır. Ayrıca araştırma alanlarına ve özel başarılarına göre de ayrı sıralamalar yapılmıştır. Son rapora göre (2017) dünyada ilk sırayı Amerika'da Brookings Institution almışken Amerika dışından French Institute of International Relations, Fransa'dan almıştır. Aynı sıralamada Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı<sup>31</sup> (1994) 39'uncu sırayı, Liberal Düşünce Topluluğu<sup>32</sup> (1992) 73'üncü sırayı almıştır. Amerika'daki düşünce kuruluşlarının dâhil edildiği sıralamada ise TESEV 77, ALT ise 88'inci sıradadır. Ortadoğu ve Kuzey Afrika (MENA) sıralamasında ise TESEV 8, ALT 15'inci olmuşlardır. Bunların yanında Ekonomi ve Dış Politika Araştırmaları Merkezi<sup>33</sup> 18, Avrupa İstikrar Merkezi<sup>34</sup> 22, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Merkezi<sup>35</sup> 42, Türkiye Ekonomik ve Stratejik Araştırmalar Merkezi<sup>36</sup> 74, Türkiye ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı<sup>37</sup> 76'ıncı sırayı almıştır. Bu sıralamada ilk sırayı Ürdün'den Center for Strategic Studies (CSS) almıştır. Devlet Merkezli Düşünce Kuruluşları başlığı altında yapılan sıralamada ilk sırada Development Research Group, World Bank<sup>38</sup> (Amerika), yer alırken Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi<sup>39</sup> 56'ıncı sırada yer almaktadır (McGunn, 2018: 57-189).

Çalışmada Türkiye'de toplamda 46 düşünce kuruluşu kaydedilmişken bu sayı dünyada 7,815'tir. Türkiye sayı bakımından ilk 25 içerisine girememiştir. Sıralama sadece ilk 25 için yapılmışken Türkiye kayda geçen ülkeler arasında oldukça geridedir.

---

<sup>31</sup>TESEV, <http://tesev.org.tr/tr/>, 07.08.2018. TESEV ayrıca politikaya etki düzeylerinin değerlendirildiği başlık altında politikaya en iyi etki eden 27'inci düşünce kuruluşu olmuştur.

<sup>32</sup> ALT, <http://www.liberal.org.tr/page/philosophy-of-alt,1.php>, 07.08.2018

<sup>33</sup> EDAM, <http://edam.org.tr/>, 07.08.2018

<sup>34</sup> ESI, <https://www.esiweb.org/index.php?lang=tr&id=94/>, 07.08.2018

<sup>35</sup> USAK'ın kurumsal sitesine erişilememiştir.

<sup>36</sup> TESAM, <http://tesam.org.tr/>, 07.08.2018

<sup>37</sup> TEPAV, <http://www.tepav.org.tr/tr/>, 07.08.2018

<sup>38</sup> DECRG, <http://www.worldbank.org/>, 07.08.2018

<sup>39</sup> SAM, <http://sam.gov.tr/tr/>, 07.08.2018

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. DÜŞÜNCE KURULUŞU OLARAK SAM (STRATEJİK ARAŞTIRMALAR MERKEZİ) VE KAMU POLİTİKASI OLUŞUMUNA ETKİSİ ÜZERİNE

#### 3.1. ARAŞTIRMANIN AMACI VE KAPSAMI

Düşünce kuruluşları, siyasal sistemler içerisinde son yıllarda önemini artıran organizasyonlar olarak ön plana çıkmaktadırlar. Politika oluşum süreci içerisinde yer alan aktörlerden olması hasebiyle önemli olmasının yanında, politikanın yasama, yürütme gibi klasik aktörlerine, sivil toplum kuruluşları, baskı ve çıkar grupları gibi görece yeni aktörlerine nazaran yöntemlerini bilimsel araştırmalara ve rasyonel politika önerilerine dayandırmaktadırlar. Bu sebeple, tekniğin ve bilimin yüzyılı olarak adlandırılan 20. yy'da kamu yönetimini etkilememeleri düşünülemez.

Düşünce kuruluşlarının kamu politikasının, devletin kıt kaynaklarını optimize ederek yeniden dağıtmasına, toplumun gerçek ihtiyaçlarını, sorunlarını ve şikayetlerini tespit ederek bunların giderilmesine ve çözülmesine dair optimal politika alternatiflerini sunmasına yardımcı olduğu düşünülmektedir. Bu minvalde düşünüldüğünde bu tür kuruluşların giderek karmaşıklaşan toplum yapısı ve bilgi birikimi karşısında devletin ve hatta toplumdaki sorunlara, şikâyetlere, ihtiyaçlara ve rahatsızlıklara dair söyleyecek sözü bulunan tüm kesimlerin işini kolaylaştırdığından bahsetmek mümkündür. Çünkü düşünce kuruluşları kendi teknik personeli, organizasyonel yapısı, çalışma yöntemleri ve etki modelleri ile bir anlamda toplum içerisinde ham halde yer alan bilgileri derleyip, ilgisinin anlayabileceği, işleyebileceği ve yorumlayıp anlamlandırabildiği bir biçime dönüştürmektedir. Aynı zamanda kamuoyunu olası alternatif politikalar hakkında -yani sadece uygulanan politikalar hakkında değil diğer uygulanmamış veya uygulanması uygun görülmemiş



politikalar hakkında da- bilgilendirir. Bunu bir nevi yönetim hakkında muhataplarının bilgilendirilmesi süreci veya denetim olarak öngörmek muhtemeldir.

Çalışmanın amacı, düşünce kuruluşlarının bu işlevlerinin arz ettiği öneme binaen oluşturulmuştur. Düşünce kuruluşlarının sürekli yeniden düzenlenen politik düzen içerisinde bilgiyi ve deneyimi temsil ettikleri savunusuyla birlikte nerede yer aldıklarını belirlemek oldukça zordur. Fakat düşünce kuruluşlarının politikaya olan etkilerinin belirlenmesi, toplum ve diğer politika aktörleri tarafından onlara ne derecede önem atfetmeleri gerektiği endişesini de giderecektir. Özellikle devlet destekli düşünce kuruluşlarını irdelemenin, devletin öncülüğü altında günümüzdeki halini alan düşünce kuruluşlarını en başından yeniden düşünmeye iteceği bir gerçektir. Bu amaçla, Türkiye’de yer alan devlet destekli düşünce kuruluşlarından SAM’ın incelenmesi uygun görülmüştür. SAM’ın devlet desteği altında olması, görece olarak 1995 yılı gibi Türkiye için erken bir tarihte kurulmuş olması, Dışişleri Bakanlığı gibi sistematik örgütlenme ve kurumsal yapılanmanın oldukça uzun bir geçmişe dayandığı bir bakanlıkta olması, hükümet içerisinde aktif bir bakanlık olarak görülmesi ve gündemi belirleyecek politika araçlarına sahip olması gibi etkenler sebebiyle tercih edilmiştir. Devlet destekli bir düşünce kuruluşunun seçilmesinin altında yatan sebep düşünce kuruluşlarının kurulmasında ve gelişmesinde, yayılmasında ve faal bir şekilde işleminde devletin oynadığı ve üstlendiği rolün önemidir. Ayrıca devlet destekli düşünce kuruluşları arasında SAM’ın seçilmesinde en etkili rol McGunn ve TTCSP tarafından hazırlanan “2017 The Global Go to Think Tanks Index” raporuna göre devlet destekli düşünce kuruluşları arasında Türkiye’den sıralamaya giren tek kuruluşun olmasıdır<sup>40</sup>.

### **3.2. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ**

Araştırmanın yöntemi yarı yapılandırılmış görüşme formu doğrultusunda yüzyüze, bireysel ve uzmanlarla gerçekleştirilen görüşme tekniğidir<sup>41</sup>. Bu tekniğin seçilmesinde araştırma yapılacak konunun içeriği etkili olmuştur. Böylelikle elde edilecek verilerin daha derinine ve kapsamlı olarak elde edilebileceği düşünülmüştür. Organizasyon yapısı, finans kaynakları, personel yapısı gibi başlıklar altında

---

<sup>40</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz sayfa 113.

<sup>41</sup> Çalışmada kullanılan tekniklerle alakalı bilgi için bkz. Berg, Bruce (2004) *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Pearson Education, USA, pp. 195-208 ve Bhattacharjee, Anol (2012) *Social Science Research: Principle, Methods, and Practices*, Second Edition, Textbook Collections.

değerlendirilen kuruluşun, anket gibi sınırlı cevaplar içeren görüşme tekniği ile sınırlandırılması, çalışmanın yeterli olmasının önüne geçecektir. Bu sebeple anket tercih edilmemiş; yarı yapılandırılmış görüşme ile gerçekleştirilen mülakat sonucunda ucu açık şekilde soruların sorulmasına ve cevapların buna uygun şekilde alınmasına imkân sağlanmıştır. Böylelikle birincil ve ikincil verilerden faydalanılmıştır.

### **3.3. GÖRÜŞMECİ GRUBU**

Araştırmada görüşme gerçekleştirilen kişi Dışişleri Bakanlığında uzun bir dönem farklı bölgelerde hizmet sunmuş, deneyim ve bilgi sahibi, Stratejik Araştırmalar Merkezi Daire Başkanı Fatma Çiğdem Tenker Köksal'dır. Önce kurumsal manada Dışişleri Uzmanı Ahmet Servet Çiçek beyefendileri ile irtibat sağlanmış ve kendilerinin yönlendirmeleri ve ilgileri sayesinde röportaj layıkıyla gerçekleştirilme imkânı bulmuştur. SAM personeli ile görüşme sonrasında kısaca tanışılmış olmakla birlikte SAM'ın Dışişleri Bakanlığı Arşiv Dairesinde yer alan yeni mekânı da gezilmiştir.

Görüşmede Daire Başkanının seçilmesinde merkezle kurulan irtibatla teknik konularda tecrübe ve bilgi birikimi konusunda en yetkin kişi olarak seçilen personelin görevlendirildiği ifade edilmiştir. Kurum başkanı ile gerçekleştirilmek istenen görüşme zaman kısıtlılığı sebebiyle mümkün olamamıştır. Bunun yanında yönetim kurulunda yer alan bir personelle görüşme sağlanmış olması, kurum adına bilgi derlenmesi bakımından yeterli görülmüştür; zira çalışan sayısı oldukça az olan bir kurumda 3 kişiden tertip yönetim kurulu içerisinde gerçekleştirilen mülakat yeterli bilginin edinilmesine olanak sağlamıştır. Görüşme 28 Mayıs Pazartesi sabah 9.55'te belirtilen adreste 71 dakika olarak gerçekleştirilmiştir.

### **3.4. VERİ TOPLAMA ARAÇLARI**

İlgili literatürün taranarak buna uygun şekilde hazırlanan görüşme formu (Ek 1'de sunulduğu üzere) gerçekleştirilen mülakattan önce görüşülecek kuruluş yetkililerine ulaştırılmıştır. Böylelikle görüşme esnasında meydana gelecek herhangi bir hazırlıksızlığın önüne geçilmiştir. Görüşme formunda yer alan maddelere sadık kalınarak yapılan görüşme, gerektiği zamanlarda serbest şekilde de ilerleyebilmiştir. Görüşmeden önce ve görüşme esnasında görüşme gerçekleştirildiği esnada ses kaydı yapılabileceğine dair sözlü izinler alınmış; kuruluş personelinin bunu rahatlıkla karşılaması sonucunda ses kaydı alınmış ve toplanan verilerin sabit halde tutulması

mümkün kılınmıştır. Görüşülen kişilerin isimleri, unvanları ve mülakatla ilgili yayınlanmasını isteyip istemedikleri yerlerin olup olmadığı sorulmuş; kendilerinin lafzen onayları bu hususta da alınmıştır.

### **3.5. ELDE EDİLEN VERİLERİN ANALİZİ İŞİĞİNDA: DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI STRATEJİK ARAŞTIRMALAR MERKEZİ (SAM)**

SAM'ın devlet merkezli bir düşünce kuruluşu olarak ortaya çıkmasında 1990'ların ülkeye getirdiği şartların etkisi yüksektir. Bu yıllarda ülkenin dış politika ve güvenlik meselelerinde yükselen hassasiyeti ile sivil toplum ve özel sektörün farklı kesimlerinden bu konularla alakalı farklı politika alternatiflerinin getirilmesi devletin kendi kurumlarıyla bu özel konularla ilgilenmesine neden olmuştur. Demokratikleşme ve özgürleşme sonucunda yine sivil toplumun bu hassas konuları tartışmaya açması, kamuoyuna ve devlete farklı politika alternatifleri sunmaları devleti de “sivil toplumun konuştuğu düşünce kuruluşu dilinden” konuşmaya ve buna cevap vermeye zorlamıştır, denilebilir (Bağcı ve Aydın, 2009: 97).

#### **3.5.1. Kuruluş Yapısı ve Personelleri Hakkında**

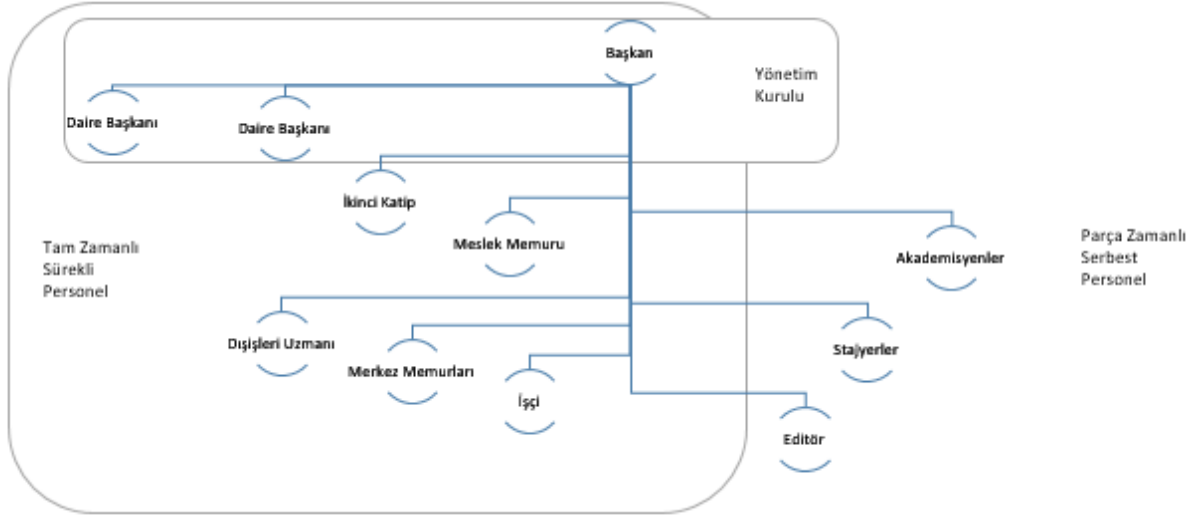
1995 yılında Dışişleri Bakanlığı bünyesinde, Bakanlık teşkilat yasası uyarınca kurulmuştur. Kurulduğunda kendisine ait fakat kiralık bir binada Gaziosmanpaşa Ankara'da bir binada yerleşmiş haldedir. Daha sonraları Dışişleri Bakanlığının Balgat Ankara'daki yerleşkesine gelerek burada bir kat üzerinde hizmet sunmuş; aynı dönemden itibaren (2011) başkanlığına bakanlık ve devlet kademeleri dışından görevlendirilen bir akademisyenin atanmasıyla yapısı değişmiştir. Bu dönemde SAM'a dair değişiklikler Bakanlık Teşkilat Yasasında yapılan değişikliklerle hayata geçmiştir. Şuan Çankaya Ankara'da Dışişleri Bakanlığı Arşiv Binasında kendilerine ayrılan kısımda yeni teşkilat yapılarıyla ve personelleriyle birlikte hizmet vermektedir.

SAM'ın kurulmasında, bu kuruluşun diğer ülkelerde farklı şekillerde yapılanmalarına rağmen gösterdikleri başarılar ve politikaya katkıları etkili olmuştur. Devlet destekli bir düşünce kuruluşunun, Amerika ve Avrupa'da ilk olarak görülen örneklerinin politik sisteme kattıkları faydalardan istifade edilmek istenmiştir. Bu kuruluşa sahip ülkelerin edindikleri faydaların kazanım olarak politikamıza katılması amaçlanmıştır. Bu amaçlar kapsamında devletin, iktidarın ve hükümetin politika geliştirmesinde ve gündem oluşturmada daha etkin ve yeterli faaliyet göstermesi, böylelikle sunduğu hizmetleri geliştirmesi beklentisi vardır. Ayrıca sivil ve özel sektör

tarafından kurulan düşünce kuruluşlarının politikaya olan etkilerinin dengelenmesi de amaçlar arasında yer almaktadır.

SAM, ilk dönemlerinde başında emekliliği yakın, tecrübeli ve kıdemli bir büyükelçi tarafından idare edilmektedir. Maiyetinde bakanlık personeli olarak da çalışan meslek memurları ve idari memurlar (konsolosluk ihtisas memuru) ile merkez personeli sınıfından personel çalışmaktadır. Çalışanlar, memur vasfı taşıdıkları için dönem dönem atamaya ve görevlendirmeye tabii tutulmaktadır. Bu sebeple kesin bir çalışan sayısına uzun dönem geçerli olacak şekilde ulaşmak pek mümkün değildir. Fakat şu an Başkan (1), daire başkanları (2), (1'er) ikinci kâtip, aday meslek memuru, dışişleri uzmanı, merkez memuru (6), işçi (1) ve akademisyen (2) ile editör (1) olmak üzere dönemlik bazda gönüllü çalışmaya (stajyer) gelen üniversite öğrencileri dışında takriben 15 personel bulunmaktadır. Bunlardan sadece akademisyen ve editör, gerekli görülen zaman ve alanlarda, özellikle dergi yayınlarında hakemlik ve editörlük hizmeti sunmak gibi, çalışmak üzere parça zamanlı tahsis edilmiş; diğer kadrolar sürekli ve tam zamanlı olarak düzenlenmiştir. Parça zamanlı çalışan personelin kalıcı kadroları bakanlığa bağlı değildir. Buna karşın etkinliklere katılan, süreli yayınlara katılmak isteyen, ortak çalışma yürütmek isteyen kişilerin bakanlık bağlantılı olmaları gerekmemektedir. Çalışanlarının büyük çoğunluğu resmi görevliler olmasına rağmen dışarıdan katılımcı, dinleyici ve izleyici kabul etmelerinin önünde yasal ve teamül engelleri bulunmamaktadır. Bununla birlikte kurum kültürü ve personelleri bu tür katılımcıları değerli görmekte ve katılımlarını önemsemektedir.

**Tablo 12. Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Organizasyon Yapısı<sup>42</sup>**



Stajyer durumundaki katılımcılar ise Türkiye'nin farklı üniversitelerinden gelmiş öğrencilerden oluşmaktadır. Bu öğrenciler akademik başarı sıralamasına göre seçilmekte; not ortalaması 3.00 altında olanların ise başvuruları kabul edilmemektedir. Her dönem takriben 20 günden oluşmaktadır. Bu süre Bakanlığın ve SAM'ın fiziki ve maddi olarak sunabildiği imkânlar çerçevesinde belirlenmektedir. Katılımcılardan referans istenmekle birlikte ileri derecede İngilizce dil bilgisi de aranmaktadır. Stajyer katılımcılar, SAM'da bulunan düşünce üretim süreçlerine doğrudan katılma veya bunu tecrübe edebilme imkânlarına sahip değildir. Bunun yerine gerçekleştirilen etkinliklere katılımcı, dinleyici ve izleyici olarak katılmalarına engel bulunmamaktadır. Fakat stajyer öğrencilerden staj dönemi boyunca ilgi alanları doğrultusunda SAM'ın çalışma alanlarıyla örtüşecek şekilde çalışma yürütmeleri, sunum yapmaları ve nihayetinde bu çalışmalarını yazılı hale getirerek "ödev/paper" şeklinde sunmaları beklenmektedir. Dışişleri Bakanlığının ve SAM'ın personeliyle ilişkileri ve hazırladıkları bu ödevler/raporlar vasıtasıyla politika üretim sürecine dolaylı yoldan katkıda bulduklarını söylemek mümkündür. Ayrıca burada staja gelen öğrencilerin daha sonra kamu ve özel sektörde farklı kademelerde görev alacağı düşünüldüğünde, bu kişilere kazandırılan politika görüş ve bakış açılarıyla ürettikleri politikaların, ileride SAM'ın katkıda bulunduğu, üretilmesine etki ettiği politika alternatifleri olarak sayılabileceği düşünülebilir. Elbette bu yol da SAM'ın düşünce üretim merkezi olarak

<sup>42</sup> Bu tablo SAM'da gerçekleştirilen çalışmaların sonucunda elde edilen veriler ışığında hazırlanmıştır.

politika üretim yollarına dolaylı katkısı olarak sayılabilecektir.

Çalışma alanları, SAM birimlerinin siyasi veya coğrafi olarak örgütlenme içinde olduğu belirtilmiştir. Dış ilişkiler, uluslararası ilişkiler konularında çalışmaktalar. Çalışanlar arasında daha önceden başka mesleklerde ortak-eş zamanlı çalışanlar -akademisyenler dışında- bulunmamakla birlikte, daha önceden düşünce kuruluşunda çalışıp tecrübe kazanan bir personelden bahsedilebilir, ki bu isim de halen SAM Başkanı olarak görevini yürütmektedir. SAM çalışanları dört yıllık fakültelerin uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanlarından mezun olmuş ya da bu bölümler dışından mezun olsalar dahi yüksek tahsillerini bu alanlarda tamamlamış kişilerden seçilmektedir.

### **3.5.2. Finans Kaynakları Hakkında**

Öncelikle SAM'ın Dışişleri Bakanlığının çatısı altında kendisine sağlanan ayrı bir bütçesi bulunduğundan bahsedilebilir. Fakat SAM Kuruluşuna ayrılan bütçe, Dışişleri Bakanlığının kendisine ait merkez bütçesinden sağlanmaktadır. Bütçenin miktarı ve harcama yönleri, SAM'ın talep ve istekleri göz önüne alınarak, fakat tamamen buna bağlı kalınmayarak Bakanlık tarafından belirlenmektedir. Yani bütçenin harcanmasında Bakanlığın izin ve onayı ile gerekli bürokratik prosedürlerin takibi mecburidir; SAM'ın yönetim kurulunun kendi kararı ile doğrudan harcanması söz konusu değildir.

Bakanlığa ayrılan bu bütçenin takdiri ise TBMM Bütçe görüşmeleri esnasında yapılmaktadır. Kuruluş, Bakanlığa bağlı diğer birimlerden farklı bir bütçe yapılanmasına sahip değildir. Kuruluşun Bakanlığa ilettiği bütçe talep listesi ile devam eden yıl içerisinde gerçekleştirilecek ödemelere kaynak sağlanmaya çalışılmaktadır. Fakat nihayetinde SAM'ın bütçesi Bakanlık tarafından kendilerine sunulan imkânlar doğrultusunda belirlenmektedir. Yalnız SAM'ın bu bütçe ile sınırlı ve kısıtlı olduğunu söyleyemeyiz. Bağış ve fon gibi alternatif bütçe girdileri sağlanamasa da özel kuruluşlarla, sivil toplum örgütleriyle veya diğer devlet kurumlarıyla ortaklaşa gerçekleştirilen etkinliklerde bu tür kurum ve kuruluşların imkânlarından faydalanılabilmektedir. Mesela gerçekleştirilen bir faaliyette bir sivil toplum örgütünden konuşmacı ve davetlilerin giderlerini üstlenmesi, başka bir devlet kurumundan salon ve diğer lojistik destekleri sağlanması istenebilir ve bu doğrultuda bütçede bir esneklik ve rahatlama sağlanma yoluna gidilebilir. Bunun dışında devlete

bağlı diğer kamu kurum ve kuruluşlarından (TİKA veya YTB gibi) faaliyet bazında gerçekleştirilen etkinliğin ölçüsünde doğrudan maddi olmasa da katkı sağlanması için yollar açıktır.

SAM bütçesi dâhilinde sayılabilecek harcama kalemler dergi yayınlarına verilen telif ücretleri, faaliyetler kapsamında davetli olarak çağrılan kişilerin ülke içinde konaklama, ulaşım ve yemek masrafları gibi ihtiyaçlarının karşılanması, eğitim faaliyetleri, organizasyonlara harcanan mekân ve lojistik anlamda harcanan masraflar olarak sıralanabilir.

### **3.5.3. Düşünce Kuruluşu Rolü ve Etkisi Hakkında**

Kuruluş, politik gündemin parçası olan konular üzerinde çalışıp çalışmamakta serbesttir. Hükümet ve bakanlık yetkilileri tarafından gündemin parçası olan bir konu üzerinde çalışma ve fikir tavsiyesi istenebilmekle birlikte, gündemin parçası olan bir konu üzerinde SAM çalışanlarının da kendi istekleri doğrultusunda çalışma geliştirebildikleri bilinmektedir. Her iki durum için de SAM, geliştirdiği politika önerilerinin olumlu ve olumsuz, güçlü ve zayıf yönleri, etki ve tesir alanları gibi konuları imkânları çerçevesinde ortaya koymaktadır. SAM ortaya koyduğu tüm fikirler için gündemde yer alan farklı görüşleri bir arada ve olumlu-olumsuz yanlarını araştırarak, irdelenecek ancak bunlardan herhangi biri yönünde olumlu fikir beyan etmeyecek şekilde davranmaktadır. Böylelikle sıcak gündemin içerisinde taraf olarak addedilmekten ya da kamuoyu nezdinde politik bir kesimin temsilcisi ve uzantısı gibi görülmekten sakınmaya çalışılmaktadır. Belirtmek gerekir ki gündemde yer alan fikirlerin tamamı değil, yalnızca insan haklarına, genel ahlak kurallarına ve etik değerlere uygun olanları, bilimsel tabandan yola çıkılarak bilimsel bir üslupla değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Aksi halde sırf kamuoyunu işgal etti diye ırkçı söylemlerin veya bilimsel kökene dayanmayan iddiaların değerlendirilmesi mümkün değildir. Bunlar hakkında sadece gerekçelerine esas görüşler sunulmaktadır.

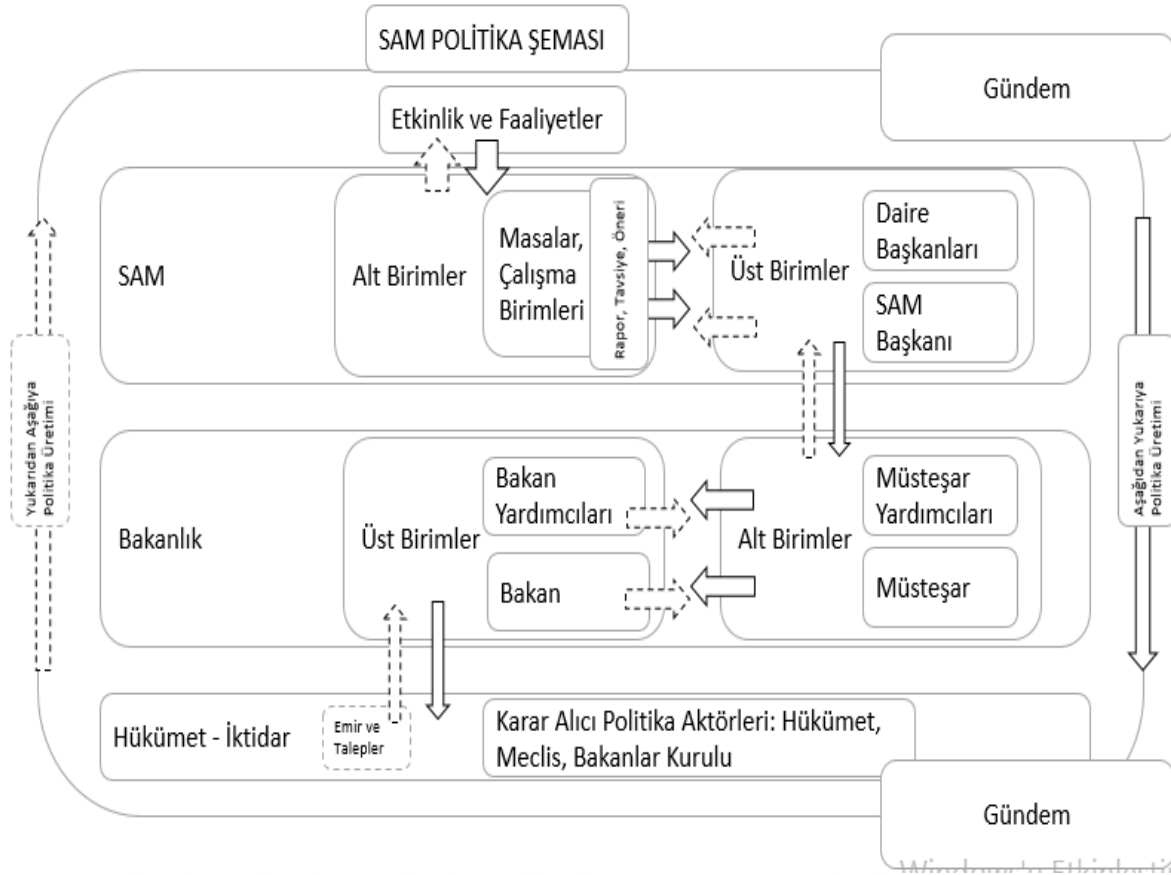
Bununla birlikte Dışişleri Bakanlığına ve hükümete tavsiye veren tek kuruluş olmama özelliğine dikkat edilmelidir. Bakanlık içerisinde politika ve strateji geliştirmekle görevli resmi bir alt birim olarak Dışişleri Bakanlığı Siyaset Planlama Genel Müdürlüğü ve Siyasi İdareler Genel Müdürlüğü bulunmaktadır ve politika üretimi süreçlerinin önemli bir kısmından sorumludur ve bunu üstlenmektedir. SAM bu noktada bu ve diğer alt birimlerin gerçekleştirdikleri politika üretimlerine “fikir”

olarak destek vermekte; sürece tavsiyeleri ile dâhil olmaktadır. Bakanlık ve SAM'ın farklı yönlerden derleyip topladıkları bilgileri topyekûn Bakan'a ve hükümete sunmalarının ardından politika içerisindeki etki sınırları çizilmektedir. Geliştirilecek politikayla ilgili olarak nihai karar verici hükümetin kendisidir. Bu noktada SAM ve Bakanlık herhangi bir şekilde doğrudan etki sahibi değildir. Etkisinin dolaylı olduğundan söz edilebilir. Kuruluşun bunun dışında yakın ilişkileri kullanarak, hükümetten üye temin ederek vs gibi doğrudan da olsa gayri resmî yolları kullanmadıkları söylenmiştir. Hatta ortaya konan rapor ve görüşlerin, bakanlık içerisinde ve dışarısında etkisini artırabilmek için bile bu tür yollardan faydalanılmadığı belirtilmiştir.

Elbette bu tarzda bir politika belirlemek, yani sadece resmi sınırlar içerisinde kalmak, ortaya konulan tavsiyelerin etkili olması konusunda kayıp olarak değerlendirilebilir. Bir açıdan, resmiyetin sağladığı güven içerisinde bu sınırlar dâhilinde kalarak tavsiyelerin etkisini artırmanın alternatif yollarını aramaktan kaçınılmaktadır, denilebilir. Elbette bu gayri resmi yolları kullanmanın anlamı yasa dışı ve illegal yollardan tavsiyelerin etkisini artırmaya çalışmak anlamına gelmez. Resmi yollardan kasıt, SAM ve Bakanlık tarafından geliştirilen politikaların rapor şeklinde önce Müsteşara ve ardından Bakan Yardımcılarına iletilmesi, nihayetinde Bakan'a aktarılması ile izlenen süreçtir. Bu süreç bir onay ve değerlendirme süreci olarak düşünülebilir. En sonunda, politika raporları hükümetin eline ulaştırılmaktadır. Hükümetin bu tavsiye ve raporlara uyup uymaması kendi takdiri çerçevesindedir.



**Tablo 13. Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Politika Oluşum ve Etki Süreci<sup>43</sup>**



SAM sivil toplumla arasında ilişki bakımından herhangi bir sorun veya ilişki kurmak açısından herhangi bir engel görmemektedir. Bu tür kuruluşlarla birbirlerine yukarıda bahsedilen çerçevelerde maddi destek ve fayda sağlanmaktadır. Yalnız aradaki ilişkinin genellikle gerçekleştirilmek istenen etkinliklerle kısıtlı olduğundan, sürdürülebilir bir ortaklıktan ve uzun süreli kalıcı bir ilişkiden bahsetmek mümkün değildir. Bunun yerine mesela SETA ile ortak gerçekleştirilen bir faaliyetler dizgesinden bahsedilmektedir. Bunun yanında devlet ve vakıf üniversitelerinin araştırma merkezleri, enstitüleri ve üniversitelere bağlı düşünce kuruluşlarıyla da çalışmalar yürütülmüştür. Ek olarak akademisyenlerle de bireysel olarak bağlantı kurulabilir haldedir; onların çalışmalarından faydalanıp onların çalışmalarına katkı sunmak yöntemleri de kullanılmaktadır. Sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının SAM ile yapacağı ortaklıkları, kendi fikirlerini devlete ve hükümete aktarmada bir yol olarak görüp görmediklerine dair, bu yolla lobicilik tarzı faaliyetler aracılığında

<sup>43</sup> Bu tablo SAM’da gerçekleştirilen çalışmaların sonucunda elde edilen veriler ışığında hazırlanmıştır.

politika kanallarına ulaşıp ulaşmamaya niyetlendiklerine dair yöneltilen bir soru olmuştur. Bu soru bazı çalışmalarda bazı öğretim görevlilerinin bu tür fikirlerle politika tavsiyelerini ilettiklerinin görüldüğü olmuştur, şeklinde cevaplandırılmıştır. Ancak şu da belirtilmiştir ki özellikle sivil toplum kuruluşlarından SAM'a bu işleve yarayacak şekilde raporlar, bilgiler veya tavsiyeler gelmemektedir. Mesela verilen örnekte Türkmenlerin, kendileriyle alakalı problemlere ilişkin bir çözüm önerisi ve politika tavsiyesini SAM'a taşıdıkları, SAM'ı etkileme yoluyla buradan devleti harekete geçirmeye çalıştıklarının görülmeyeceği söylenmiştir. Bunda sivil toplum kuruluşlarının SAM'ı tanımaktaki eksiklikleri veya SAM'ın tanıtımındaki eksikler gibi sebeplerle bu kuruluşların SAM'a gelmeyi tercih etmemeleri gibi farklı faktörlerin varlığı akla gelmektedir. Yalnız tüm bunlardan ayrı düşünüldüğünde sivil toplum kuruluşlarının SAM'la daha yakın ve koordineli çalışmalar yürütmesi beklenmektedir. Bu şekilde mesela Türkmenler tarafından getirilecek kaynakların, raporların, bilgilerin, dergilerin ve yazılı metinlerin devlet ve hükümetin genel politikalarına aykırı olup olmadığının incelenmesinin ardından gerekli şekli düzenlemelerle hem SAM dergisinde (Perceptions), hem diğer alanlarda yayınlanacağı; hem de ilgili makamların ve personelin dikkat ve ilgisine sunulacağı belirtilmiştir.

#### **3.5.4. Gerçekleştirilen Etkinlikler ve Etkileri Hakkında**

Gerçekleştirilen etkinlikler ve faaliyetlerin, bakanlığa bağlı veya kuruluşa bağlı rutinler dışında her sene seri olarak tekrar ettiğinden bahsetmek mümkün değildir. Bir önceki sene gerçekleştirilen etkinliğin benzerinin veya devamının bir sonraki sene de yapılacağına garantisiz bulunmamasına; aynı zamanda yeni senedeki yeni etkinliklerin bir önceki senenin devamı niteliğinde olması beklenmemektedir.

Kuruluş 95 yılında kurulurken örnek aldığı tek bir kuruluş yapısından bahsetmek mümkün değildir. Kuruluş aşamasında farklı devletlerde yer alan farklı uygulamalardan örnekler ve raporlar toplanarak ortaya bir çalışma çıkarılmış ve döneminde hükümet tarafından uygun görüldüğü haliyle Bakanlığa bağlı şekilde yapılandırılmıştır. Diğer ülke örneklerinde SAM benzeri devlet uzantılı çalışan düşünce kuruluşları bazen Cumhurbaşkanlığına veya Devlet Başkanına doğrudan bağlı, bazen Başbakanlığa veya bazen de Bakanlıklara bağlı çalışabildiği gibi, devlete bağlı özerk kurumlar şeklinde çalışan kuruluşlar da vardır. Ayrıca devletin özel düşünce kuruluşlarından açıkça yararlandığı, onlara politika geliştirmeleri için ödenek ayırdığı veya bu hizmetleri kiraladığı da bilinmektedir. Türkiye özelinde bu örnekler

Amerika'dan İngiltere'den Almanya ve Fransa gibi Batılı ülkelerden edinilmiş; diğer ülkelerden farklı tecrübeler de derlenerek en uygun sistem yapılandırılmaya çalışılmıştır. Örnek alınan sabit bir kuruluş veya ülkenin bulunmadığı belirtilmiştir.

### **3.5.5. Etkide Bulunulduğu Düşünülen Bir Politika Konusu Hakkında Örnek Olay**

SAM'ın politika alternatifleri üretmek dışında bir işlevi üstlenmesi beklenmemektedir. Bu açıdan ortaya konan politika tavsiyelerinin politika değerlendirmesi bakımından takibinin yapılmadığı söylenmiştir. Başka bir deyişle ortaya atılan raporların ve tavsiyelerin politikada karar alıcılar tarafından ne şekilde değerlendirildiği veya değerlendirilip değerlendirilmediği araştırılmamaktadır. Sadece hazırlanan raporlar hakkında geri dönüşler, bu raporların genişletilmesi veya detaylandırılması gibi, yollar vasıtasıyla raporların akıbetinden haber alınabilmekte; bunlardan bir geri dönüş sağlanabilmektedir. Bunun haricinde hazırlanan tavsiyeler açıklanan hiyerarşik doğrultuyu izleyerek hükümet kademelerinin ve politika aktörlerinin dikkatine sunulmaktadır. Fakat bundan hariç, çalışanların bireysel dikkatleri doğrultusunda daha önceden hakkında çalışma yürütülen konular ve sorunlarla ilgili, karar alıcılar bir politikayı benimsediklerinde eğer bu politika SAM'ın ürettiği bir tavsiyeden yola çıkılarak hazırlanmışsa, bu şekilde tespit yapabilmek mümkün olmaktadır. Bunun da kurumsal olarak bir kültürün parçası olduğundan, SAM'ın kendi ürettiği fikirlerin politikada bir karşılığı olup olmadığını kurumsal olarak değerlendirip değerlendirmediyse alakası bulunmamaktadır. Ayrıca aynı durumu, tavsiyelerin kamuoyunda ve gündemde bir karşılık bulup bulmadığı noktasında da değerlendirilmediği belirtilmiştir. Bu değerlendirmenin yapılmamasında personel eksikliği ve uzmanlık yoksunluğunun etkisi de bulunmaktadır.

Bir etkinlik gerçekleştirilirken bu kapsamda kamu politikasının üretim sürecinin iki yoldan kaynaklandığından ve geçtiğinden bahsedilebilir:

**Alt birimlerin talepleri ile (Aşağıdan Yukarıya Politika Üretimi):** Alt çalışma gruplarından birisi (mesela Ortadoğu masası) bir etkinlik gerçekleştirmek istediğini yönetim kuruluna bildirir. Bu etkinlikle alakalı olarak bir rapor ve çalışma hazırlar; bilgilendirme sağlar. Yönetim Kurulu bu talebi inceler ve değerlendirmeye alır. Bu değerlendirmede etkinlikle alakalı davetlilerin, katılımcıların, konuşmacıların ve muhatapların kimler olacağı; nerede, ne zaman ve hangi aralıklarda düzenleneceği;

etkinlik ortağı olarak kimlerin davet edilebileceği; etkinliğin ulusal ve uluslararası ölçekleri gibi faktörler kıstas alınmaktadır. Etkinliğin gerçekleştirilmesi ve karar alınması hususlarında alt ve üst birimlerin koordine olarak çalıştıkları ifade edilmektedir. Bu çalışma usulünde hiyerarşik yapının, bürokratik sistemin takip edilmesinin yanında alt ve üst birimler arasında esnek ve genellikle meslektaşlığa dayalı bir sinerjiden de faydalanılmaktadır. Üst birimlerin talepleri doğrultusunda gerçekleşen işlemler karşısında bu çalışma yapısının daha esnek ve serbest olduğundan, düşünce üretme ve bunu politik sisteme aktarma noktasında daha açık kanallara sahip olduğundan bahsetmek yanlış olmayacaktır. Fakat bu tarz üretilen bilgi birikimlerinin gündemde yer alabilmesi zor olmaktadır. Hem hiyerarşi basamaklarını tırmanarak politik gündemi işgal etmesi zaman almakta, hem de politika aktörleri tarafından “tavsiye” olarak algılanmakla yetinilebilmektedir. Bu tavsiyelerin, yeterli gündem oluşturma süreçlerinin ileride bir tarihte gerçekleşmesi halinde dahi bir birikim olarak gelecek adına depolandığı söylenebilir.

**Üst Birimlerin talepleri ile (Yukarıdan aşağıya Politika Üretimi):** Üst çalışma mercilerinin, Bakan ve müsteşarlar dâhil olmak üzere, hatta hükümet tarafından doğrudan ve dolaylı iletilen konularda dahi Kurulardan çalışma yürütmesi, rapor hazırlaması, etkinlik düzenlemesi veya politika alternatifi üretmesi istenebilmektedir. Bu süreç içerisinde hiyerarşik olarak önceden görev tanımları yapılmış kişilerin iş bölümü halinde görevlerini üstlenerek gerekli hamleleri yapması beklenir. Sistem, kamu kurumlarında yer alan sistematik hiyerarşi ile aynı doğrultuda işlemektedir. Görev tanımları ve görevlendirmeleri yukarıdan aşağıya bürokratik gelenek içerisinde aktarılmaktadır. Bu yoldan üretilen bilgilerin genellikle gündemin bir parçası olması beklenmektedir. Sıcak gündem hakkında geliştirilecek politika tavsiyelerinin politik sisteme daha çabuk yansıtacağı düşünülebilir. Fakat bu şartlarda da fikir üretiminin “aceleye” gelmeyecek doğası siyasetin hızlı gündemine yetişmeyebilir. Bir diğer yanı ise siyasetin gündemini oluşturan konular hakkında kuruluşun fikir beyanında bulunurken gayet dikkatli olarak tarafsızlığını koruması ve buna zarar getirecek beyanlardan sakınması gerekmektedir. SAM ise bu tür durumlarda hükümetin ve devletin hakkında açık politikalar belirlediği konularla alakalı ters düşecek, bu politikaların gündemde zarar görmesine yol açacak sebeplerden uzak durduğunu belirtmiştir.

### **3.5.6. Karşılaşılan Sorunlar ve Eklemek İstedikleriniz**

Bu kısımda gerçekleştirilen mülakat çerçevesinde görüşülen kişilerin ve SAM çalışanlarının eklemek ve iletmek istedikleri düşüncelere yer verilmiştir. Böylelikle ortaya çıkacak verilerin rahatlıkla ve özgür bir ortamda elde edilmesine imkân sağlanmaya çalışılmıştır.

#### **i. Finans ve bağımsızlık hakkında.**

Kuruluşun kendisine ait bir bütçe ile bütçelendirilmiş olması ve bu bütçenin yıllık olarak tahsis edilmesi kuruluş açısından bir teminat sağlamaktadır. Yalnız bütçenin Bakanlık üzerinden sağlanıyor olması Kuruluşun bütçe üzerinde esnek şekilde hareket etmesinin önünde engeldir. Bakanlığın Bütçe Görüşmeleri esnasında SAM adına bütçe pazarlığına oturması ayrı bir güç olarak gözükebilir. Ayrıca Bakanlığın gerçekleştirilecek etkinlikler ve faaliyetler gibi harcama kalemlerinde Kuruluşun elini rahatlatılmak adına farklı devlet kurumlarından, özel sektörden veya sivil toplum kuruluşlarından destek almasına, onlarla işbirliği içerisinde hareket etmesine engel olmamaktadır. Fakat bu destek fon aktarımı veya maddi yatırım gibi doğrudan olmamakta, sadece etkinlik bazında etkinlik bütçesinin paylaşılmasında veya lojistik tertiplerin beraber giderilmesinde kendisine karşılık bulmaktadır. Ek olarak Kuruluşta yer alan çalışanların maddi olarak adına politika alternatifleri ürettikleri makam ve kişilere bağlı olmamaları; yani memurlar olarak statülerinin korunuyor olmasının onları fikirlerinde daha bağımsız hale getirdiği savunulabilir. Fakat çalışanlar bu güvenceye karşılık yasalarla ve mevzuatlarla sınırlandırılmış çalışma alanları sebebiyle üretmekte hevesli oldukları her fikri politika alternatifine dönüştüremeyebileceği, hatta bu fikirleri ifade etmekte endişe duyacağı düşüncesi de savunulabilir.

#### **ii. Nitelikli personel bulma ve uzun süreli çalıştırma ve 15 Temmuz hakkında.**

SAM bünyesinde çalışan personelin şu haliyle sadece SAM içerisinde ortaya çıkan iş yükünü kaldırmakla uğraştığından ve bu uğraşın personelin fazla mesaisine ve çabasına rağmen zamanlarının tamamını aldığından bahsedilebilir. Birey ve birim başına düşen iş yükünün fazla olması, personelin çalışma temposuna etki ettiği kadar politika tavsiyesi geliştirmelerinde kendi uzmanlık alanlarında serbest zamanlı çalışmalarının da önüne geçebilmektedir. Bu durum Bakanlığın da bilgisi dâhilinde olmalıdır ki personel sayısının ve uzmanlık alanının çeşitlendirilmesi noktalarında

çalışmalar bulunmaktadır. Fakat bu çalışmaların kısa sürede tamamlanabileceğine dair bir emare de bulunmamaktadır.

Personel takviyesinin yapılmasının önündeki en büyük engel 15 Temmuz Darbe Girişiminin ardından kamu kurumlarında yaşanan personel ihraçları ve yeni alımlardaki güvenlik hassasiyetidir. 15 Temmuz öncesinde personel takviyesinin mümkün olacağını ifade eden merkezî yönetimin, 15 Temmuz sonrasında dikkat ve ihtiyacı hayati birimlere kayarak SAM'ın ikinci plana itilmesine neden olmuştur. Bu teyakkuzu normal karşılamak gerekmektedir. Bununla birlikte SAM için personel temininden tamamen vazgeçildiği sonucuna ulaşmak da mümkün değildir.

Personel temininde, daha önceden Bakanlık bünyesinde başka bir birimde çalışan bir personelin SAM'da görevlendirilmesinin ve yeni personel temininin kendine has dezavantajları bulunmaktadır. Bunlardan ilki başka birimlerden kaydırılan personelin kurum kültür ve birikimden uzak olmakla birlikte yine de Bakanlık geleneğine sahip olması, fakat bir dönem içerisinde tekrar başka birimlere gönderilme ihtimalinin bulunmasıdır. SAM personelinin tamamına yakını başka birimlerden rotasyona ve görev yeri değişikliklerine tabii tutulmuşlardır ve kurum yasasına göre de başka yerlerde görevlendirilmelerinin önü açıktır. Bu durum personel için ortak bir kurum kültürü oluşturma, kurum hafızası ve bilgi birikimi depolayabilme, kuruma aidiyet hissetme gibi benzer konularda zorluklar çıkarmaktadır. İkincisi ise yeni personel temininde yaşanan nitelik yetersizliği ve eğitim sorundur. Yeni personel genellikle yabancı dil bilgisi, geniş dünya vizyonuna sahip olma, genel kültür bilgileri gibi konularda oldukça eksik ve yetersiz kalmaktadır. Bakanlığa yapılan personel temini ilanı başvurularında başvuran adayların ilan kriterlerine uygun olmadıkları, hatta bazı hallerde yeterli sayıda başvurunun bile olmadığı belirtilmiştir. Geçerli sayılan başvurular arasında da yukarıda sayılan eksiklikler Bakanlığın personel temini konusunda zor durumda bırakabilmektedir. Bunun altında yatan sebeplerin en önemlisinin başvurma kriterlerinin yüksek olması veya eğitim seviyesinin kötülüğü gibi sebeplerin değil, ilana başvuruda bulunacak kişilerin özel sektörü ve yurtdışında çalışma olanaklarını farklı sebeplerle önceliklerine almasında olduğu belirtilmiştir. Bakanlıkta çalışmak yerine yüksek maaş, yurtdışında çalışma, daha geniş ve esnek bir sosyal ve çalışma hayatı, geniş lojistik imkânlar gibi seçenekler tercih edilmektedir. Yani sonuç olarak SAM ve Bakanlığın uzman personelin temin edilebilmesi için özel sektörle rekabet

edemediğini ve bunun sonuçlarını yaşadığını söylemek güç değildir.

15 Temmuz Darbe Girişiminden önce Bakanlık bünyesinde yer alan personelden kimselerin birlikte çalışma konusunda yetkin olmadıkları için sıkıntılar doğurduğunu söylemek mümkündür. Bu kişilerin “bazen dil bilmeyen, hatta diploması bile olmayan” kimseler oldukları ve Bakanlık ve SAM özelinde geliştirilen politikaların aktarılıp anlatılmasında, anlaşılıp geliştirilmesinde farklı aksaklıklara yol açtıklarından bahsedilmiştir. Bu kişilerle birlikte çalışmanın getirdiği zorluklar Bakanlık içerisinde aksamalara yol açmakla birlikte SAM içerisinde de sorunlar doğurabilmekte; personel arasında özellikle genel kültürü, dünya görgüsü ve akademik başarısı şüphede olan üst kademe yöneticileriyle alt birimler arasında yönetim sorunlarının ortaya çıkmasına neden olabilmektedir.

### **iii. SAM yapılanması, yönetim organizasyonu ve altyapısı hakkında**

SAM bir devlet destekli düşünce kuruluşudur ve Bakanlık hiyerarşisi nezaretinde buna uygun olarak örgütlenmiştir. Bu örgütlenmenin bürokratik gelenekleri taşıması, alt birimler ve üst birimler arasında memuriyet hiyerarşisini ikame etmesi gibi sebeplerle çalışma konusunda dezavantajları olduğundan bahsetmek mümkündür. Elbette bu yapılanmanın getirdiği bazı faydalar bulunmaktadır. Bunlar arasında en önemlisi ortaya konan politika tavsiyelerinin politika aktörlerine aktarılmasında kullanılan Bakanlık mekanizması ve mercileridir. Türkiye için herhangi bir özel sektör ve sivil toplum kuruluşunun bu denli sistematik şekilde ürettikleri her tavsiyelerini veya raporlarını politika aktörlerine sunabildiklerinden bahsetmek mümkün değildir. Fakat personel azlığı, personelin niteliklerindeki uyumsuzluk ve yetersizlik gibi olumsuzlukların yanında özel ve sivil sektörden örgütlenen düşünce kuruluşlarının yapılanma biçimleri daha cazip gelmektedir. Örnek olarak yapılan görüşmede kurulan şu ifade verilebilir: “Keşke SETA [veya] ORSAM gibi yapılsak, daha iyi olur.”

Bu ifadeyi ayrıca şu şekilde de değerlendirmek mümkündür. Görüşmede verilen Azerbaycan, İngiltere ve Amerika gibi devlet destekli düşünce kuruluşlarının hayat bulduğu ülke örneklemelerinde personel kalıcı olarak, uzun süreli ve uzman kadrosuyla kendisine ait binalarda ve salonlarda, laboratuvarlarda çalışmalarını yürütmekte; aynı zamanda uzman kadroların çalıştıkları alanın uzmanı olan ve ülke bazlı sahalanmış yapılanmalarına atıfta bulunulmuştur. Bu örneklerde çalışanların genel çatıda bölge bölge coğrafi ayrımlara göre yapılandıkları; ardından ülkelerine

göre uzmanlaştıklarından bahsedilmiş, bu tür bir uygulamaya ve yapılanmaya geçilmesinin Türkiye ve SAM için de oldukça faydalı olacağından bahsedilmiştir. Örnek olarak Amerika'da Güney Amerika'yla alakalı çalışan bir alt birimin Güney Amerika'da yer alan ülkelere göre çalışanlarını sınıflandırdığı, hatta buna uygun çalışanlar temin ettiği ve çalışanlarını buna uygun şekilde eğittiği ve geliştirdiğinden bahsedilmiştir.

Bununla birlikte bahsedilmesi gereken bir diğer konu SAM'ın yaşadığı lojistik zorluklardır. Kendisine ait bir bina yerine şuan Dışişleri Bakanlığı Arşiv Dairesine kendisine tahsis edilen bölümde çalışmalarına devam eden kuruluş, personeline ait kalıcı çalışma alanları ile etkinliklerini sürekli olarak bünyesinde düzenleyebileceği salonlardan mahrum bulunmaktadır. Ayrıca toplantı odaları, salonlar, geniş bir kütüphane ve çalışma laboratuvarı (geliştirilmek üzere kurulmuş bir kütüphanesi bulunmakla birlikte burası çalışanların ofisinde yer alan boş alan üzerindedir ve ayrı bir mekâna sahip değildir), konferans salonları gibi lojistik anlamda SAM'ın elini güçlendirecek, çalışmalarına kolaylık ve hız sağlayacak altyapıdan yoksundur.

#### **iv. Sivil Toplum, Özel Sektör ve Akademi Camiası ile ilişkiler hakkında**

SAM'ın düşünce kuruluşu olarak sivil toplum örgütleri ve özel sektör temsilcileri ile arasında herhangi bir sıkıntı bulunmamaktadır. Aralarında işbirliğini engelleyici yönetmelikler, tavırlar ve engellemeler SAM tarafı adına bulunmamakla birlikte aralarında yüksek düzeyde bir işbirliği olduğu yorumu da yapılamamaktadır. Yapılan görüşmede sivil toplumdan, akademi camiasından ve/ya özel sektörden çok fazla rapor, görüş, öneri, tavsiye veya etkinlik ve faaliyetlerde ortaklık tekliflerinin kuruluşa gelmediğinden bahsedilmiştir.

Türkiye'deki düşünce kuruluşlarının çok fazla bilimsel veri ve çalışma ortaya koymamaları bir eksiklik olarak SAM'ın da işbirliğini ve diğer sektörlerle olacak ortaklıklarını etkileyebilmektedir. Düşünce kuruluşlarının genelde kamuoyu yoklamalarını yansıtır şekilde çalışmalar yürütmeleri bu sektörlerin düşünce kuruluşlarına karşı farklı yaklaşımlarına sebep olabilmekte ve bu nedenle SAM'ın kurabileceği ortaklıkları da engelleyebilmektedir. Hatta Türkiye'deki bazı kuruluşların yurtdışında yer alan bazı kuruluşların siyasi, ekonomik ve toplumsal konulardaki fikirlerini yurt içine getirmeye, bunlarla gündem oluşturmaya çalıştıklarından bahsedilmektedir. Getirilen fikirler diğer düşünce kuruluşlarına, basına, üniversitelere,



sivil toplum kuruluşlarına dağıtılarak yayma girişiminde bulunmaktadır. Bazen de bu tür uzantılı ve bağlantılı kuruluşlar yurt içinde yaptıkları kamuoyu yoklamalarını ve diğer çalışmalarını derleyerek yurt dışına bağlı oldukları yerlere gönderebilmektedirler. Yani ortak çalışma yürütülecek düşünce kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin dikkatle incelenmesi ve irdelenmesi, bu tür sonradan yaşanacak sorunların önüne geçilebilmesi için elzemdir. Bu hassasiyet sebebiyle ilişkilerin ilerlemesi ve gelişmesi oldukça yavaş ve hatta sınırlı olmak mecburiyetinde kalmaktadır.

#### **v. Geleceğe dönük yorumlar**

SAM devlet bağlantılı düşünce kuruluşu olarak yurt dışındaki diğer örneklerine nazaran bölgesinde çok erken sayılabilecek bir tarihte kurulmuş olmasına rağmen etkisiz kalıyor gibi görünmektedir. Personel sayısı, teşkilat yapısı ve lojistik imkânları bakımından Avrupa'ya göre oldukça zayıf görünmektedir. Geliştirilmeye ihtiyacı olan çok fazla yönü ve buna imkân tanınması gereken idarecilere ihtiyaç olduğu açıktır. Bu minvalde SAM'ın başına atanan, dışişleri kültüründen değil ama buna aşına, akademisyen ve düşünce kuruluşu konularında yurt dışı ve yurt içi tecrübelerine sahip alanında uzman bir başkanın göreve getirilmiş olması oldukça önemlidir. Eski başkanlara nazaran yeni atanan başkanın genç olması, akademisyen kökenden gelmesi ve tecrübeli geçmişi sayesinde SAM'a imkân tanınması halinde atılım gerçekleştirmekte sabırsızlandığını söylemek mümkündür. Dışişleri Bakanlığının ve devlet idarecilerinin SAM benzeri kuruluşların gerçekleştirdiği misyonu ve gerekliliğini keşfederek SAM'ın gelişmesi ve genişlemesi için buna uygun bir başkan atadıklarını söylemek mümkündür. SAM için lojistik ve idari anlamda içerisinde buldukları eksiklikleri gidermenin yanında personel eksikliğinin de giderilmesi ile daha uygun ve verimli bir çalışma ortamının oluşacağına şüphe yoktur. SAM'ın geliştirilerek daha etkin ve verimli çalışmasının planlandığının, fakat Türkiye'nin içerisinde bulunduğu olağanüstü şartların sunduğu imkânlar dâhilinde bunun geciktiği çıkarımında da bulunulabilir.

### **3.6. SONUÇ VE ÖNERİLER**

Kuruldukları ilk yıllarda tarafsız uzmanlıklarına güvenen ve kamu politikalarını yönlendirmede, bilgilendirmede ve şekillendirmede kullandıkları araçların gücüne dayanan stratejileri düşünce kuruluşlarına umulmaz bir fırsat sundu.

Bu fırsat, uzmanlar veya diğerk çıkar grupları tarafından desteklenmemelerine rağmen karar alıcılar tarafından güvenilen ve değerk verilen sonuçlar sunmalarını beraberinde getirdi. Bu fırsat içerisinde sıcak politik tartışmalara henüz bulaşmamış düşünce kuruluşlarının tarafgir ideolojilere ve piyasa odaklı araştırmalara yönelmelerini de istemiyordu. Takip eden yılların şartları 60'larda politika uzmanlarına ve sosyal bilimlere olan güvenin artması, rasyonel düşüncenin siyasete entegresinin tamamlanması ve yöneticilerin bilgilendirilmesine ve yönlendirilmesine olan ihtiyaçların artması ile düşünce kuruluşlarının güvenilirlik-kredibilite ve politikaya ulaşım arasında bir denge kurması gerekecekti.

Bu değerişimin yüzyılın başında kurulmuş bir sivil toplum örgütü olarak düşünce kuruluşlarını yaklaşık ilk 50 yılından sonra hızlı bir dönüşüme ittiği görülmektedir. Bu dönüşüm ekseninde yeni formasyonlarıyla düşünce kuruluşları politika pazarına odaklanmış araştırmalar çıkarmaya, belli bir ideoloji çevresinden kendilerine bakış açısı geliştirmeye ve olayları bu eksenden değerklendirmeye, politika elitleri, uzmanlar ve çıkar-baskı grupları ve hatta kamuoyuyla irtibata geçerek politikayı etkilemeye çalışacaklardır. Asıl değerişim ise artık düşünce kuruluşlarının politikayı en başından, daha problemlerin tanımlanmaya başladığı ilk andan itibaren değerk değil de nihai noktada, politikanın artık neredeyse sıcak bir şekilde tartışılmaya başladığı noktada etkilemeye çalışmasında yatmaktadır.

Düşünce Kuruluşları, yönetimin kontrol edilmeye, sınırlandırılmaya, yönlendirilmeye ve bilgilendirilmeye zorlandığı bir çağda ortaya çıkmış olması sebebiyle, yönetimi kontrol etmesi gereken "sivil" alandan siyasal alana uzanmasıyla bir köprü işlevi görmektedir (Dryzek 1993; 229). Fakat son gelişmeler göstermektedir ki bu köprü olma görevi giderek kaynağını aldığı sivil toplum alanından ayağını çekmekte, ağırlığını siyasal alanın talep ve isteklerine göre düzenlemeye başlamaktadır. Bu değerişikle birlikte siyaset üretim aşamalarına analizleri, araştırmaları, topladıkları veriler ve ulaştıkları sonuçlarla katkıda bulunan; hatta hakkında hiçbir girişim bulunmayan kamu problemlerinde dahi tetikleyici görevler üstlenerek siyaset üretimini başlatan bu kuruluşlar zamanın şartlarının da etkisi altında zorlu bir karar arefesindedirler: ya tarafsız kalarak çalışmalarına yöneltilen değeri muhafaza edecek ya da piyasa odağından siyasete uzanmaya çalışarak fikirlerini siyasal alana daha rahat taşımaya çalışacaklardır. Her halükarda düşünce kuruluşlarının hedefi siyasetin şekillenmesinde pay sahibi olmaktır.

SAM, tutarlı, yerli ve ülke menfaatlerini tam anlamıyla gözetecek politika alternatiflerine ulaşılması konusunda Dışişleri Bakanlığına, hükümetlere ve devlet yönetimine kendi uzmanlık alanı çerçevesinde rehberlik etmek zorundadır. Bilginin ve araştırmanın güç olduğu enformel çağın gerekliliği bunu mecbur kılmaktadır. Bilgiye sadece ulaşmanın değil aynı zamanda bilginin uzman kişiler tarafından analiz edilerek sağlıklı bir şekilde kullanılabilir hale getirilmesi de gerekir. Bunun içindir ki kamu kurumlarında yer alan düşünce ve araştırma merkezlerinin çalışmaları kritik önem arz etmektedir. Bu tarz kuruluşların çalışmalarının ise yetkili makamlar tarafından dinlenilmesi ve çalışmalarının önündeki finans, insan kaynakları, yasal ve kültürel engellerin de ivedilikle kaldırılması gerekmektedir. Özellikle devlete bağlı düşünce kuruluşlarının vatandaşların ihtiyaçlarını giderici noktalarda politika tavsiyelerinde bulunmalarının ve bunların dinlenmesi ve uygulanmasının önemi büyüktür. Devlet millet bütünleşmesinin ve sivil toplum, kamu arasındaki bağın kuvvetlenmesinin kilit noktalarından birisi de burada yatmaktadır.

Bu bağlamda Türkiye’de yer alan düşünce kuruluşları ve SAM özelinde varılan çıkarımlar ile tavsiyeler sonuç olarak aşağıda başlıklar halinde sıralanmaktadır:

**Örgütlenme Açısından:** SAM, gerekli itibarî değerini sağlayabilmek adına bağımsız veya yarı-bağımsız bir statüye bürünmeyi tercih etmelidir. Bu tercihi ifade eden görüş SAM kuruluşunun içerisinden, eski başkanlarından gelmektedir:

*“SAM’ın hem etkinlikleri, hem yayınları itibarıyla yabancılar üzerinde inandırıcılığı ve saygınlığı için gerekli olan ‘bağımsız’, veya hiç değilse ‘yarı-bağımsız’ bir kuruluş olma görüntüsünü sağlamak için gerekli yasal alt-yapı da kurulmuş, ancak Bakanlığın sıkı hiyerarşik bağlantısından vazgeçilemediği gibi, finansal bağımsızlığı, özel bir bütçe ile veya başka bir ödenek formülüyle sağlanamadığından başarısı veya başarısızlığı, o sırada Bakanlık üst yönetiminde kim bulunuyorsa, onun sağduyusuna kalmıştır. Bir strateji kuruluşu için gerekli kaliteli insan kaynakları her halükarda sağlanamamıştır. Vizyon sahibi bir üst yönetim zamanında SAM’ın kuruluşuna zemin teşkil eden fikirler buharlaşarak kaybolmuş ve SAM Bakanlığın herhangi bir hiyerarşik birimi haline dönüştürülmüştür. Normal olarak SAM’dan beklenebilecek görevler, Bakanlığın çeşitli bölümlerine dağıtılmış[tr]” (Bilhan, 2009: 133-134).*

Düşünce kuruluşlarının kaynaklandıkları alanlardan hareketle, hangi alandan geliyorsa o alana yakın şekilde örgütlendiklerinden yukarıda bahsedilmişti. Buradan hareketle özel sektörden gelen düşünce kuruluşlarının şirket yapılanmasına benzedikleri gibi devlet yapılanmasından doğan düşünce kuruluşları ve araştırma merkezlerinin de devletin bürokratik yapısını yansıtacakları sonucuna varmak gerekir. Fakat SAM’ın Dışişleri Bakanlığının hiyerarşik yapılanmasını ve personel kültürünü

taşıması ve yansıtması, kuruluşun ortaya çıkma amacıyla tezat teşkil edecektir. SAM, kendi kurum kültürüyle birlikte Bakanlıktan ayrı bir yapılanmaya gitmek zorundadır; zira yapılacak işin doğası gereği Bakanlıkta yer alan hiyerarşik, bürokratik ve geleneksel düşünme biçimleri ile var olan kırmızı çizgiler aşılmalı; her konu ve alanda düşünce özgürlüğünün ve fikir tartışmalarının önü açılmalıdır. Mesela düşünce kuruluşu içerisinde kullanılan yazışma dili, hatta resmi hitap dilleri dahi Dışişleri Bakanlığı personelinin sahip olduğu kurumsal kimliğe aittir. Bu durum bir yerde normal karşılanmalıdır zira personel dışişleri çalışanlarından mürekkeptir. Ayrıca personelin iletişim için kullandığı mail adresleri de dışişleri bakanlığının kurumsal mail adresleridir. Mail uzantılarında “mfa” (Ministry of Foreign Affairs) kısaltması kullanılmaktadır. Bu tür detaylar, kuruluş içerisinde hâkim olan kültürün, düşünce kuruluşlarında yer alması gerekenden ziyade bir bakanlık içerisinde yer alan geleneklere ait olduğunu göstermektedir.

**Finansman Açısından:** Türkiye’de yer alan düşünce kuruluşlarının en büyük sorunlarından birisi finansman ve fon konusunda yaşadıkları sıkıntılardır. Düzenli gelirlerden yoksun olmak, düşünce kuruluşları için aynı zamanda sürekli personelin çalıştırılması, projelerin yürütülmesi, nitelikli personelin cezbedilmesi, lojistik ve mekân ihtiyaçlarının karşılanamaması gibi sorunları da beraberinde getirmektedir. Ayrıca gelir sağlayabilmek için tek bir kaynağa bağlı kalmak zorunda kalan düşünce kuruluşları da zamanla o kaynağın yönlendirmelerine ve ilgi alanlarına eğilmek gibi durumlarla karşı karşıya kalabilmektedir. Yurt içinde yeterli kaynağa sahip olmayan kuruluşların yurt dışı kaynak arayışları için AB, UNICEF gibi uluslararası kuruluşların destekledikleri projelerden yararlanmaya çalışmaktadırlar. Bu durum da bu tür düşünce kuruluşlarının “ajan”lıkla suçlanmaları gibi kamuoyunda güvensizlik duyulmasına yol açabilmektedir. Bunun haricinde zaten düzenli olmayan bu tür kaynak biçimlerine güvenmek de pek çıkar yol sağlamamaktadır.

Amerika’da olduğu gibi düşünce kuruluşlarının vergilendirmelerden muaf tutulması, devletten ve devlet kurumlarından karşılıksız fon sağlamaları gibi seçeneklerin değerlendirilmesi bu sorunun çözümü açısından değerlendirilmelidir. SAM bir devlete bağlı düşünce kuruluşu olmasına rağmen kendisine ait özerk bir bütçe ile değil; tasarrufu ve temini Dışişleri Bakanlığına bağlı bir finansman kaynağı ile hareket etmek zorunda kalması adına sıkıntılar yaşamaktadır. Fon sağlaması noktasında SAM’ı yarı bağımsız hale getirecek şekilde doğrudan devlet bütçesinden

karşılıksız finansman temininin sağlanması, hem hareketlerinde devletin resmi politikalarını tekrar eder şekilde politika alternatifleri sunulması “zorunluluğunu” kısmen ortadan kaldıracaktır hem de düşünce kuruluşları nezdinde saygınlık ve güvenilirliğini bir nebze de olsa artıracaktır.

**Personel açısından:** Personel uzun dönemli kontratla, iş güvencesi altında, düşünce merkezlerinde çalışmanın kariyer mesleği haline getirildiği şartlarda, buralardan iş dünyasına, bürokrasi ve akademiye geçişkenliğin hak ve meslek kayıplarına neden olmadan yapılabildiği, kamuoyunda tanınır ve tavsiye edilir bir meslek haline getirilmesi gerekmektedir. Aksi halde düşünce kuruluşlarının nitelikli personele ulaşması ve bu personeli kuruluşlarda tutarak sabit bir kurum kültürü ve hafızası geliştirmesi mümkün olmayacaktır.

Ayrıca gönüllü ve part-time çalışanlara dayanan yöneticilerin, çalışanlarını denetlemeleri ve çalışmalarını hakkında yönlendirmelerde bulunmaları da zorlaşmaktadır. Ancak uzun dönemli çalışanlarla birlikte farklı ve detaylı uzmanlık sahalarında personelin kendisini geliştirmesi ve araştırmalar ile bu alanlara katkıda bulunması mümkün olacaktır. Kısa dönemli çalışanların uzun vadede düşünce kuruluşlarının uzmanlık ihtiyaçlarını giderecek konularda uzmanlaşarak bu ihtiyacı karşılamaları beklenmemelidir. Personel açısından SAM’ın personel sayısının gerekli nitelikleri sağlayan kimselerle artırılması, uzmanlık alanlarının detaylandırılması ve özellikle dış politikada dar alan çalışmaları yapacak, bu alanlarda uzman kişilerin bulunması gereklidir. Bu kişilerin özellikle dar kapsamda yapacakları çalışmalarda uzmanlık sahibi oldukları bölgelerle ilişkileri ve saha bağlantıları kuvvetli olması gerekmektedir. Böylelikle Türkiye’nin dış politika, ticaret, yatırım, hammadde, enerji gibi birbirinden farklı kalemlerde oluşacak ikili ilişkileri kullanmasının önü açılacaktır. Ek olarak SAM çalışanlarının sürekli olarak görev ve yer değişikliklerine muhatap bırakılmaları kurumsal hafızanın yer edinmesi, personelin kurumunu benimsemesi, kurum arşivinin düzenli tutulması, personelin uzun ve sürekli çalışmalar yapması gibi kurumsallığın getirdiği olumlu yanlardan yararlanmalarını engellemektedir.

**Muhatapları Açısından:** Siyaset aktörlerinin düşünce kuruluşlarında çalışan uzmanları ve kuruluşların çıktığı ve tavsiyelerini daha çok dinlemeleri, bunların medyada görünür şekilde tartışılması düşünce kuruluşlarının sistem içerisinde kalıcı olarak kendilerine yer bulmaları açısından önemlidir. Hem devlet personeli ve üst

düzy yöneticilerin düşünce kuruluşlarının bilgi havuzuna bilgi aktarmaya isteksiz davranmalarından, hem de onların bilgi birikimlerinden yararlanma alışkanlıklarının olmamasından dolayı devlet sistemi ve düşünce kuruluşları arasında bir uçurum olduğundan bahsetmek yanlış olmayacaktır. SAM ise bu noktada, eksikliği giderecek, arada köprü kuracak kuruluşlardan bir tanesi olmasına rağmen çabalarının yetersiz kaldığı ortadadır. Öyle ki düşünce kuruluşlarının parlamentoya üye vermesinin, cumhurbaşkanlığı nezdinde dinlendiğinin kamuoyuna gösterilmesinin, farklı devlet kurumlarınca dinleniyor olduğunun önemsenmesinin Türkiye’de oldukça geç sayılabilecek bir dönem olan 2008 yılında<sup>44</sup> ilk örneklerini vermesi, bunun devam ettirilmesine olan ihtiyacı gidermemiştir. SAM’ın politika ve hükümet kadrolarınca dinlenmemesi, personelinde ve çalışma kaynaklarında bir isteksizliğe yol açabilecekken bu durum, bu personelin giderek sistemden uzaklaşmasına bile neden olabilecektir<sup>45</sup>.

Siyasetin en büyük aktörlerinden olan siyasi partiler ile düşünce kuruluşlarının arasındaki ilişkiler değerlendirildiğinde, partilerin düşünce kuruluşlarına karşı yaklaşımları olumsuzdur, denilebilir. Almanya’da neredeyse her siyasi partinin kendisine ait bir düşünce veya araştırma merkezi bulunmakta, Amerika’da bu durum serbest düşünce kuruluşlarının kiralanması yoluyla halledilmekteyken Türkiye’de herhangi bir partinin kendisine ait bir düşünce veya araştırma merkezi bulunmamaktadır. Bu ihtiyaç, parti kadrolarının bireysel çabalarıyla giderilmektedir. Almanya’da partilere bağlı merkezler partinin bütçeden aldığı yardımdan kendilerine pay almaktayken aynı zamanda ilgilendikleri bölgelerde bölge şubeleri açarak bölgelerden bilgi ve veri toplamaktadırlar (Kanbolat, 2009: 315-316). Türkiye’de ise düşünce kuruluşlarının devlete bağlı olsalar bile bölge temsilcilikleri bulunmamakta; devletten veya siyasi partilerden aldıkları paylar ise bilinmemektedir.

Ayrıca devlet kurumlarının kendi uzantıları dahi olsalar düşünce kuruluşları ve araştırma merkezlerine proje ve araştırma verme veya bu kuruluşları kullanma gibi bir alışkanlıkları bulunmamaktadır. Özellikle uzun dönem politikaların belirlenmesinde ve araştırılmasında oldukça etkisi olduğu bilinen bu yöntemlerin kullanılması, Türkiye’de sadece SAM özelinde değil, diğer düşünce kuruluşları için de geçerlidir.

---

44 Milletvekili seçilen iki düşünce kuruluşu başkanı, dönemin cumhurbaşkanı tarafından düzenlenen protokol için bknz. (Kanbolat, 2009: 310)

45 Bilgi için tekrar bknz. sayfa 62, dipnot 10.

Özetle, özellikle devlet kurumlarının, örnek olarak Dışişleri Bakanlığının kendi bünyesinde barındırdığı SAM'a veya bilimsel saygınlığı bulunan diğer düşünce kuruluşlarına proje verme ve buralardan politika alternatifi derleme gibi yöntemleri kullanmayı denemesi gerekmektedir.

Medya nezdinde ise düşünce kuruluşlarının simbiyotik bir ilişki içerisinde olduklarından bahsetmek gerekir. Medyanın, kamuoyunu bilgilendirmek gibi bir işlevi vardır ve bu işlevden dolayı düşünce kuruluşlarının uzmanlarından faydalanmayı yeğlemektedir. Özellikle teknik konularda, konuyla alakalı uzmanlarla programlar düzenlemek ve kamuoyunu bilgilendirmek, düşünce kuruluşlarının itibarlarına ve halk nezdindeki değerlerine katkı sunmaktadır. SAM açısından değerlendirildiğinde ise kamuoyu görünürlüğünün olmadığını, medya ile aralarındaki ilişkinin zayıf olduğunu söylemek mümkündür. Gerçekleştirilen etkinliklerin medyaya yansımadağı, kuruluşun personellerinin de medya tarafından programlara davet edilmesi gibi bir geleneğin olmadığını; medya görünürlüğü açısından SAM'ın internet sitesi ve dergi yayını özelinde diğer basılı yayınlarından başka bir kanala sahip olmadığını belirtmekte fayda vardır. Aslında SAM'ın çalışmada bulunduğu alanlarla alakalı olarak sosyal medya ve televizyon kanallarından çıktılarını kamuoyuna aktarmasında fayda bulunacağı savunulabilir. Bu noktada kuruluşun bir devlet-bağılı düşünce kuruluşu olmasından kaynaklı çekincelerin olması, SAM'ın ortaya atacağı düşünce ve politika alternatiflerinin hükümet politikası olarak algılanabileceği yönündeki endişelerin kısa zamanda giderilmesi SAM'a işlerlik ve işlevsellik kazandırma noktasında önemli olacaktır.

Akademi dünyası açısından değerlendirildiğinde ise SAM'ın farklı üniversitelerde ve yükseköğrenim veren kurumlarda Dışişleri Bakanlığı ve SAM hakkında bilgilendirme amaçlı faaliyetler gösterdiğinden bahsedilebilir. Fakat bu tarz toplantıların Dışişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan herhangi farklı bir birim tarafından gerçekleştirilmesi ile SAM'ın gerçekleştirmesi arasında çok az bir fark bulunacaktır. Yani bu tür etkinliklerin, SAM'ın şahsına münhasır faaliyetlerinden olmadığı açıktır. Bunun yerine akademi dünyası ile daha çok zeminde ortaklık elde edilmeli; akademi çalışanlarının SAM'da görev almalarının önü açılmalı, görev alanların kadro ve hak kayıplarına uğramaları engellenmeli, hatta görev alan akademisyenlerin teşvik edilmesi sağlanmalıdır. Bu çalışma ilişkisinin tam zamanlı olması en idealidir ki SAM ihtiyaç duyduğu alanda çalışmaları ve uzmanlığı bulunan

personeli en hızlı şekilde temin edebilsin. Ayrıca bu tür bir katkının faydası da SAM içerisinde yer alan Dışişleri Bakanlığına ait kurum ve personel kültürünün kırılması ile fikir fırtınasına sağlayacağı esnekliktir. Dışişleri Bakanlığının hiyerarşik yapısından kaynaklı olarak personelinde yer eden bürokratik geleneğin, kuruluştaki yer alacak akademik personel ile SAM içerisinde kırılmasının önü açılacak ve böylelikle kurumun kültürünün kısıtladığı esneklik de serbest bırakılmış olacaktır<sup>46</sup>.

Sivil toplum, özel sektör ve diğer düşünce kuruluşları ile arasında SAM'ın üstlenmesi gereken ciddi bir misyon vardır ve bu misyon düşünce kuruluşlarının devlet sistemi içerisinde daha görünür ve duyulur hale gelmesinin önünü açmaktır. Düşünce kuruluşlarının siyasal sistem içerisinde oyuncu haline gelmeleri, sistemin aktörlerini doğrudan ve dolaylı olarak etkilemelerinin önündeki engellerin kaldırılması ile mümkün olacaktır. SAM burada kamu personelinin düşünce kuruluşlarına karşı olan olumsuz algısını değiştirmede, TBMM çatısı altında milletvekilleri, Cumhurbaşkanlığı çatısı altında danışmanlar ve çalışanlar gibi yasama ve yürütmede yer alan personeli etkilemeye çalışmalıdır. Ayrıca SAM kendi nezdinde de ortak çalışmalar yürütmenin yanında diğer düşünce kuruluşlarına öncülük ve onlarla ortaklık edecek farklı zeminlerin de arayışında olmalıdır.

Ayrıca belirtmek gerekir ki Türkiye'de yer alan düşünce kuruluşlarının ortak bir çatı altında dernek, grup, platform veya sendika adıyla toplanamadıkları bilinmektedir. Ortak bir yapılanmanın hayata geçirilmesinde buna bağlı olan üyeler üzerinde mesleki açıdan bir ortaklık ve asgari müşterekte bir uzlaşma bulunması, üyeler adına kriterlerin geliştirilmesine ve bunun bağlayıcılığının olmasına imkân tanıyacaktır. Böylelikle düşünce kuruluşları açısından bir ortak zemin ve mesleki itibar kazanımı sağlanmış olacaktır. Yeni açılacak kuruluşların da belirli bir standardı yakalaması sağlanacaktır. Elbette bunun gerçekleştirilirken düşünce kuruluşlarının belli bir siyasi görüşe veya toplumsal gruba tekel oluşturacak şekilde terk edilmesi değil; çalışanları ve kuruluşları ile bu kendisine has sektörün<sup>47</sup> düzenlenmesi ihtiyacının ortadan kaldırılmasına niyet edilmesi gerekir.

---

<sup>46</sup> Bu konuda bürokratların düşünce kuruluşları ve araştırma merkezleri hakkındaki görüşleri için bkz (Kanbolat, 2009; 313)

<sup>47</sup> Düşünce kuruluşları özel ve kamu sektörü haricinde sivil sektörden kaynaklanan kuruluşlar olarak düşünülmesine rağmen doğaları gereği, bu üç sektörün arasında yer aldıklarından bahsetmek daha uygun olacaktır. Bu üç alana birden hizmet sunmasının yanında bu alanlarından her birinden de ayrıca kaynaklanan düşünce kuruluşu tiplerine rastlamak mümkündür.



## KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. Argun. (2012). Aydınlanmadan Neoliberalizme Kamu Politikasının Sarsıl(a)mayan Egemenliği, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 45, Sayı 4, Aralık. s. 1-24
- Akdoğan, Argun (2015). Türkiye’de Kamu Politikası Tarihinin Tarihsel İzleri, Filiz Kartal (Ed.) Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları içinde, 2. Basım, TODAİE, Ankara.
- Anderson, James (2003). *Public Policymaking: An Introduction*, Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, USA.
- Anne Larason Schneider and Helen Ingram (2007). Public Policy and Democratic Citizenship: What Kinds of Citizenship Does Policy Promote?, Fischer, Frank, Miller Gerald J. – Sidney, Mara S. (Ed.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, CRC Press, pp.329-348
- Arslan, Esat (2009). Düşünce Kuruluşlarının Türkiye Serüveni, Hasan Kanbolat ve Hasan Ali Karasar (ed.) Türkiye’de Stratejik Düşünce Kültürü ve Stratejik Araştırma Merkezleri: Başlangıcından Bugüne Türk Düşünce Kuruluşları içinde, Nobel Yayınları, 1. Basım, Şubat, s. 31-36.
- Arts, Bas (2002). Green Alliances’ of Business and NGOs: New styles of Self-Regulation or Dead-end Roads?, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 9, pp. 26–36.
- Ateş, Hamza ve Nohutçu, Ahmet (2006). Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, sayı 11, s. 245-276.
- Aydın, Abdullah (2017). Sosyal Medya Paradigmasındaki Dönüşümün Siyasal Katılıma Yansıması, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hatay.
- Babaoğlu, Cenay (2013). Kamu Politikası Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü, Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı (ed.) *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, 1. Baskı, Ekim. s. 166-187.

- Bağcı, Hüseyin ve Aydın, Aziz (2009). Dünyada ve Türkiye’de Düşünce Kuruluşu Kültürü, Hasan Kanbolat ve Hasan Ali Karasar (ed.) Türkiye’de Stratejik Düşünce Kültürü ve Stratejik Araştırma Merkezleri: Başlangıcından Bugüne Türk Düşünce Kuruluşları içinde, Nobel Yayınları, 1. Basım, Şubat, s. 57-124.
- Bardach, Eugene (2012). *Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, Fourth Edition, SAGE Publications, USA
- Behn, B. (1981). Policy Analysis and Policy, Politics, Policy Analysis 7, pp. 199
- Berg, Bruce (2004) *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Pearson Education, USA, pp. 195-208.
- Bhattacharjee, Anol (2012) *Social Science Research: Principle, Methods, and Practices*, Second Edition, Textbook Collections.
- Bianchi, Robert (1984). *Interest Groups and Political Development in Turkey*, Princeton University Press, New Jersey.
- Bilhan, Murat (2009). Stratejik Araştırma Merkezleri Konusunda Bazı Görüşler, Hasan Kanbolat ve Hasan Ali Karasar (ed.) Türkiye’de Stratejik Düşünce Kültürü ve Stratejik Araştırma Merkezleri: Başlangıcından Bugüne Türk Düşünce Kuruluşları içinde, Nobel Yayınları, 1. Basım, Şubat, s. 131-144.
- Birkland Thomas (2011). *An Introduction to the Policy Process Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, Routledge Taylor & Francis Group, New York.
- Braml, Josef (2006). U.S. and German Think Tanks in Comparative Perspective, German Policy Studies, Volume 3, Number 2, pp. 222-267.
- Caşın, Mesut Hakkı (2009). Güvenlik Stratejisi Düşüncesindeki Değişimin Yeniden Formüle Edilmesi, Hasan Kanbolat ve Hasan Ali Karasar (ed.) Türkiye’de Stratejik Düşünce Kültürü ve Stratejik Araştırma Merkezleri: Başlangıcından Bugüne Türk Düşünce Kuruluşları içinde, Nobel Yayınları, 1. Basım, Şubat, s. 145-171.
- Chevalier, Jacques (2006). Public Administration in Statist France, Otenyo, Eric; Lind Nancy (ed.) *Comparative Public Administration: The Essential Readings, Research in Public Policy Analysis and Management*, Volume 15, Elsevier JAI Press, USA. pp. 741-758.

- Çelik, Fatma Eda (2008). Çalışma alanı Olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kökler Üzerine, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 41, Say 3, Eylül, s. 41-72.
- deLeon, Peter and Vogenbeck, Danielle M. (2007), *The Policy Sciences at the Crossroads*, Fischer, Frank, Miller, G. J. – Sidney M. S. (Ed.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, pp.3-14.
- Demir, Fatih (2011). Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, sayı 30 Ağustos s. 107-120
- Denham, Andrew and Mark Garnett (1996). *The Nature and Impact of Think Tanks in Contemporary Britain*, *Contemporary British History*, volume. 10: 1, pp. 43-61.
- Denham Andrew and Mark Garnett (1998). *British Think-tanks and The Climate of Opinion*, UCL Press, London.
- Diana, Stone (1996). *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*, FRANK CASS & CO. Press, Great Britain.
- Dryzek, John S. (1993). *Policy Analysis and Planning: From Science to Argument*, Fischer Frank – Forester, John (Ed.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, pp. 213 – 232.
- Dunn, William. (2016) *Public Policy Analysis*, Fifth Edition, Routledge Pearson Education, NY.
- Dye, Thomas R. (2013). *Understanding Public Policy*, Pearson Education Publishing, US.
- Eren, Veysel ve Aydın, Abdullah (2014). Sosyal Medyanın Kamuoyu Oluşturmadaki Rolü ve Muhtemel Riskler, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 16 (Özel Sayı I) s. 197-205.
- Eren, Veysel (2014) *Kamu Politikası*, Önder Kutlu (Ed.) *Siyaset Bilimine Giriş* içinde, 2. Baskı Lisans Yayıncılık, s. 256-282.
- Farr, James (2008). *Political Science*, Porter, T. M. – Ross, D. (Ed.) *The Cambridge History of Science: The Modern Social Sciences*, Cambridge University Press, pp. 306-328.

Fischer, Frank (1993). Policy Discourse and the Politics of Washington Think Tanks, Fischer Frank – Forester, John (Ed.) The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Duke University Press, pp. 21-42

Fischer, Frank (2003). *Reframing Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.

Göküş, Mehmet (2000). Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 6, s.34-43

Gül Hüseyin ve Yemen, A. (2016). Türkiye’de Düşünce Kuruluşlarının Kamu Politikası Süreçlerindeki Rolü ve Etkisi, Çukurçayır, M.A., Eroğlu, H.T., Sağır, H., Navruz, Mücahit. (ed.) Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri Kayfor 13 Bildiri Kitabı, Ocak s. 656 – 682.

Hamilton, Alexander. James Madison and John Jay (2001). *The Federalist*, First Edit. in 1788. Liberty Fund Press, India.

Heywood, Andrew (2002). *Politics*, Second Ed. Palgrave Macmillan Foundation Higher Education Series, New York

James, Simon. (2000). Influencing Government Policy Making, Diana Stone (ed.), Banking on Knowledge: The Genesis of the Global Development Network, Routledge Taylor and Francis Group. London.

Jenkins-Smith, H. (1982). Professional Roles of Policy Analysts, Journal of Policy Analysis and Management 2, pp. 88-100

Jonathan B. Justice and Gerald J. Miller (2007). Decision Making, Institutions, Elite Control, and Responsiveness in Public Administration History, Rabin, Jack, Hildreth W. Bartley – Miller, Gerald (Ed.) Handbook of Public Administration, 3. Baskı Taylor and Francis, pp. 251-314

Kabaş, Tolga (2015). *Kamu Politikası Modelinin Doğuşu ve Gelişmesi*, Akademisyen Kitabevi, Ankara.

Kanbolat, Hasan (2009). Türkiye’de Düşünce Merkezi Kültürünün Oluşum Süreci: Türkiye’de Dış Politika ve Güvenlik Alanındaki Düşünce Merkezleri, Hasan Kanbolat ve Hasan Ali Karasar (ed.) Türkiye’de Stratejik Düşünce Kültürü ve Stratejik

Araştırma Merkezleri: Başlangıcından Bugüne Türk Düşünce Kuruluşları içinde, Nobel Yayınları, 1. Basım, Şubat, s. 305-320.

Kingdon, W. John (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Second Edition, Pearson Education Limited, USA.

Kesltrup, Jesper Dahl (2016) *The Politics of Think Tanks in Europe*, Routledge Research in Comparative Politics, Routledge Press, NY.

Kodaman, Timuçin (2009). Düşünce Kuruluşları ve Türkiye’de Gelişimleri, Hasan Kanbolat ve Hasan Ali Karasar (ed.) Türkiye’de Stratejik Düşünce Kültürü ve Stratejik Araştırma Merkezleri: Başlangıcından Bugüne Türk Düşünce Kuruluşları içinde, Nobel Yayınları, 1. Basım, Şubat, s. 394-406.

Köktaş, Ömer Faruk ve Özer Köseoğlu (2015). Kanıta Dayalı Kamu Politikası Yapımı: Sosyal Bilim Araştırması ve Kamu Politikaları İlişisini Yeniden Dizayn Etmek için Bir Fırsat Mı?, Yasama Derneği Yasama Dergisi, sayı 29, Ocak, s. 32-57.

Köseoğlu, Özer (2013). Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye’ye İz Düşümleri, Bilgi 26 (Yaz), s. 4-13.

Köseoğlu, Özer ve Köktaş, Ömer Faruk (2017). Bilgi, Güç ve Siyasetin Kesişiminde Düşünce Kuruluşları: Kamu Politikaları Bağlamında Bir Analiz, Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt 15, Sayı 30, s. 533-552.

Lasswell, Harold D. (1971). *A Pre-view of Policy Sciences*, American Elsevier Publishing.

Laws, David and Forester, John (2007). Public Policy Mediation: From Argument to Collaboration, Fischer, Frank, Miller, G. J. – Sidney M. S. (Ed.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, pp. 513-536.

Meltsner (1976). *Policy Analysts in Bureaucracy*. Berkeley, CA: University of California

McGann, James (2007). *Think Tanks and Policy Advice in The US: Academics, advisors and advocates*, Routledge Research in American Politics. Routledge Publishing, New York

- McGann, James (2005). Think Tanks and Policy Advice in The US, Think Tanks and Civil Societies Program Foreign Policy Research Institute Report, August.
- McGann, James (2018). 2017 Global Go To Think Tank Index Report, The Leading Public Policy Research Organizations In The World, Think Tanks and Civil Societies Program, International Relations Program, University of Pennsylvania, USA.
- Morçöl, Göktuğ (2001). Positivist Beliefs among Policy Professionals: An Empirical Investigation, Policy Sciences, Vol. 34, No. 3/4, pp. 381-401
- Orhan, G. (2007). Kamu Politikalarıyla İlgili Sorunlar Nasıl Çözülür? Disiplinler Arası Bir Yaklaşım Olarak Kamu Politikaları Analizi ve Getirdiği Açılımlar, Ş. Aksoy ve Y. Üstüner (eds.), Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar içinde, Ankara: Nobel, s. 287-304.
- Parsons, Wayne (2008) Policy Analysis in Britain, Fischer, Frank, Miller, G. J. – Sidney M. S. (Ed.) Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods, pp. 537-552.
- Pielke Jr, Roger A. (2004). What Future For the Policy Sciences?, Policy Sciences, 37, pp. 209-225.
- Pautz, Hartwing (2010). Think Tanks in the United Kingdom and Germany: Actors in the Modernisation of Social Democracy, The British Journal of Politics and International Relations, Political Studies Association, volume 12, pp. 274-294.
- Plato (1992) *The Republic*, translated by G. M. A. Grube, Hackett Publishing Company, USA.
- Porter, Theodore. (2008). Genres and Objects of Social Inquiry from the Enlightenment to 1890, Porter, T. M. – Ross, D. (Ed.) The Cambridge History of Science: The Modern Social Sciences, Cambridge University Press, pp. 13-39.
- Radin, Beryl A. (2000). *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*, Georgetown University Press, WDC, USA.
- Rich, Andrew (2004). *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge University Press, UK

- Rose, Richard (2005). *Learning From Comparative Public Policy: A Practical Guide*, Routledge Press NY.
- Ross, D. (2008). Changing Contours of the Social Science Disciplines, Porter, T. M. – Ross, D. (Ed.) *The Cambridge History of Science: The Modern Social Sciences*, Cambridge University Press, pp. 205-237.
- Sabatier, Paul A. and Jenkins-Smith Hank C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press.
- Sabatier, Paul, A. ve Weible, M. Christopher (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications, Paul A. Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process*, Westview Press.
- Saretzki, Thomas (2007). The Policy Turn in German Political Science, Fischer, Frank, Miller, G. J. – Sidney M. S. (Ed.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, pp. 587-602.
- Seibel, Wolfgang (2006) *Administrative Science as Reform: German Public Administration*, Otenyo, Eric; Lind Nancy (ed.) *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 15, Elsevier JAI Press, USA. pp. 759-776.
- Selee, Andrew (2013). *What Should Think Tanks Do: A Strategic Guide to Policy Impact*, Stanford University Press, Stanford, California.
- Smith, B. Kevin and Larimer, W. Cristopher (2009). *The Public Policy Theory Primer*, Westview Press.
- Thompson, Fred (2007). The Political Economy of Public Administration, Rabin, Jack, Hildreth W. Bartley – Miller, Gerald (Ed) *Handbook of Public Administration*, Taylor and Francis, pp. 1063-1100.
- Üstüner, Yılmaz (2003). Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişimi Kuramı, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 3, Eylül, s. 49-65.

- Varela, Diego (2005). The European Parliament, M. P. Van der Hoek (ed.) Handbook of Public Administration and Policy in the European Union, Taylor and Francis Group CRC Press, pp. 140-160
- Wagner, Peter (2001). *A History and Theory of the Social Sciences*, SAGE Publications, London.
- Wagner, Peter (2007). Public Policy, Social Sciences and the State: An Historical Perspective, Fischer, Frank, Miller, G. J. – Sidney M. S. (Ed.) Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods, pp. 29-42.
- Wagner, Peter (2008). Social Sciences and Social Planning During the Twentieth Century, Porter, T. M. – Ross, D. (Ed.) The Cambridge History of Science: The Modern Social Sciences, Cambridge University Press, pp. 591-607.
- Wildavsky, Aaron (1979). *The Art and Craft of the Policy Analysis*, First Edition, McMillian Press, USA
- Yang, Keming (2007). Quantitative Methods for Policy Analysis, Fischer, Frank, Miller, G. J. – Sidney M. S. (Ed.) Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods, pp. 349-367.
- Yeo, Elieen (2008). Social Surveys in the Eighteen and Nineteenth Centuries, Porter, T. M. – Ross, D. (Ed.) The Cambridge History of Science: The Modern Social Sciences, Cambridge University Press, pp.83-99.
- Yıldız, Mete, Babaoğlu, C., ve Şahin, B. (2016). Kamu Politikasını Türk İdare Tarihi Üzerinden Çalışmak, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 34, Sayı 2, s. 133-158.
- Yıldız, Mete ve Sobacı, Mehmet Zahid (2013). Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi, Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı (ed.) Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama, Adres Yayınları, 1. Baskı, Ekim. s. 17-42.
- Zittoun, Philippe (2014). *The Political Process of Policymaking A Pragmatic Approach to Public Policy*, Palgrave Macmillan Press, London.
- <http://www.history.com/topics/vietnam-war/pentagon-papers>, 17.12.2017



ALT, <http://www.liberal.org.tr/page/philosophy-of-alt,1.php>, 07.08.2018

EDAM, <http://edam.org.tr/>, 07.08.2018

ESI, <https://www.esiweb.org/index.php?lang=tr&id=94/>, 07.08.2018

DECRG, <http://www.worldbank.org/>, 07.08.2018

SAM, <http://sam.gov.tr/tr/>, 07.08.2018

TEPAV, <http://www.tepav.org.tr/tr/>, 07.08.2018

TESAM, <http://tesam.org.tr/>, 07.08.2018

TESEV, <http://tese.org.tr/tr/>, 07.08.2018.

## EK-1: YARI YAPILANDIRILMIŞ GÖRÜŞME FORMU

### Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Düşünce Kuruluşları Görüşme Formu

Bu form, Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Düşünce Kuruluşları adlı tez çalışmasında düşünce kuruluşlarının politikaya olan etkilerini ve bu süreçteki rollerini ortaya çıkaracak bilimsel verileri elde etmek adına hazırlanmıştır. Görüşme sonucunda elde edilecek bilgiler, görüşülen tarafların onayı ve izni olmaksızın yazıya geçirilmeyecek ve yayınlanmayacaktır.

Kurum Adı: Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi

### Görüşme Soruları

#### 1. Kuruluş Yapısı ve Personelleri Hakkında

- Örgütlenme Biçimi
- Çalışanların (Yönetici, İdareci ve Gönüllüler) Nitelikleri
- Çalışanların Uzmanlık Alanları

#### 2. Finans Kaynakları Hakkında

- Bütçe Kaynak Gelirleri
- Devlet-Özel Sektör-Bireysel Fon- Aidat
- Sözleşme Gelirleri (Ücret Karşılığında Araştırma Gerçekleştirmek)
- Finans kaynaklarının durumunun kuruluşun bağımsız çalışması ve tarafsız bilgi üretmesi konusunda etkisi olduğunu düşünüyor musunuz?

#### 3. Düşünce Kuruluşu Rolü ve Etkisi Hakkında

- Kuruluşun üzerinde çalıştığı konular ve alanlar politik gündemin parçası mıdır?
- Kuruluş kendisini, politika üreterek politikayı yönlendiren bir kurum olarak veya kendisine sağlanan -sözleşme, çıkar veya emir yoluyla- sınırlı alanlarda araştırma yaparak bilgi üreten veya sizlerin ekleyebileceği başka bir biçimde, nasıl görmektedir?
- Kuruluş bilgi üretmek ve politikayı etkilemek üzere hangi yol, yöntem ve teknikleri kullanmaktadır? (toplantı, konferans, seminer, araştırma, ... gibi faaliyetler ile üniversitelerle işbirliği, medya görünürlüğü, basılı yayın dağıtım yöntemlerin yanında; üst düzey bürokratlar ve yöneticiler ile bağlantı sağlamak, onlardan üye toplamak veya üyeleri bu mercilere yerleştirmek gibi)
- Kuruluş, *siyasetin doğrudan üretimine katılıyor* veya *dolaylı olarak katkı sağlıyor* ifadelerinden hangisine daha yakındır?
  - Kuruluş üst düzey bürokratlarla ve hükümet yetkilileriyle yakın ilişkiler geliştirerek, onlardan üye temin ederek veya üyelerini bu noktalara getirerek, politika geliştirilmesine (Doğrudan) katılmakta mıdır?
  - Kuruluş, özel sektör ve sivil toplumla ilişkiler geliştirerek çalışmalar yürütüp (Dolaylı olarak)siyaseti etkilemeye çalışmakta mıdır?

- Kuruluş, politikayı etkilemek veya politikaya katılım sağlamak yerine düşünce ve siyasa alternatifleri üretmekle mi yetinmektedir?

#### **4. Gerçekleştirilen Etkinlikler ve Etkileri Hakkında**

- Gerçekleştirilen faaliyetlerin ve çalışmaların politikada doğrudan karşılığı var ve açıkça gözlemlenebilir midir? Evet, ise bunlara dair örnekler (5. maddede) sunulabilir mi?
  - Yapılan faaliyetlerde muhatap alınan hedef kitle kimlerdir?
  - Gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarından kimler etkilenmektedir?
  - Faaliyetlerin etki düzeyini ölçmek mümkünse ne kadardır? Etki düzeyini ölçebilmek adına faaliyetlerin kamuoyu ve medyada yansıttığı etkiler ele alınabilir.
- Hangi konu ve alanlarda ne kadar süreli çalışmalar yapılmaktadır? Hangi alanda daha etkin ve etkili olduğunu düşünüyorsunuz?
- Gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmesi planlanan etkinlikler nelerdir?
- Kuruluşun ilişkide bulunduğu, ortak çalışma yürüttüğü veya örnek aldığı kurum ve kuruluşlar bulunmakta mıdır?
  - Kuruluşun üyesi olduğu, ortak çalışma yürüttüğü ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar ile bunların ortaklığa bahis konu ve alanları nelerdir?

#### **5. Etkide Bulunulduğu Düşünülen Bir Politika Konusu Hakkında Örnek Olay**

- Gerçekleştirilen faaliyetler arasında, politikaya etki düzeyi ele alındığında öne en etkili olduğu düşünülen en etkili politika çalışmasına hangisidir, örnek verebilir misiniz?

#### **6. Karşılaşılan Sorunlar ve Eklemek İstedikleriniz**

- Finansman noktasında karşılaşılan sorunlar ve güçlükler ile bağımsızlık ve tarafsızlığına olan etkisi
- Nitelikli personel bulma ve çalıştırma konusunda
- Fikir ve politika tavsiyelerini hükümete ve topluma iletmede ve kabul ettirmede karşılaşılan güçlükler