

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YENİ KAMU YÖNETİMİ VE TÜRKİYE'DE
KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASI:
AKTÖR TEMELLİ BİR ANALİZ**

DOKTORA TEZİ

Osman NACAĞ

Enstitü Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Musa EKEN

ŞUBAT – 2015

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ






YENİ KAMU YÖNETİMİ VE TÜRKİYE'DE
KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASI:
AKTÖR TEMELLİ BİR ANALİZ

DOKTORA TEZİ

Osman NACAĞ

Enstitü Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

“Bu tez 18/02/2015 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği ile kabul edilmiştir.”

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI	İMZA
Prof. Dr. Musa EKEN	BAŞARILI	
Prof. Dr. Ekrem GÜL	BAŞARILI	
Prof. Dr. Hamza AL	BAŞARILI	
Doç. Dr. M. Zahid SOBACI	BAŞARILI	
Yrd. Doç. Dr. M. Lütfi ŞEN	BAŞARILI	

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Osman NACAĞ

18.02.2015

ÖNSÖZ

Bu tezin yazılması aşamasında; çalışmamı sahiplenerek titizlikle takip eden, bazen bir baba şefkati göstererek, bazen de bir hoca disiplini sergileyerek tezin ortaya çıkmasında önemli katkıları bulunan danışmanım Prof. Dr. Musa EKEN'e en içten teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım. Tez aşamasında fikir ve düşünceleri ile çalışmama destek sağlayan Prof. Dr. Ekrem GÜL'e ve Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN'e de ayrıca teşekkür ederim. Yine bu süreçte desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen Yrd. Doç. Dr. Köksal ŞAHİN'e, Yrd. Doç. Dr. Özer KÖSEOĞLU'na ve Arş. Gör. Rıdvan KALAYCI'ya teşekkürü bir borç bilirim. Son olarak bu günlere ulaşmamda emeklerini hiçbir zaman ödeyemeyeceğim aileme ve çoğu zaman ihmal etmeme rağmen desteklerini hep hissettiğim eşim ve oğluma şükranlarımı sunarım.

Osman NACAĞ

18.02.2015

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	v
ÖZET.....	vii
SUMMARY	viii
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA YAŞANAN DEĞİŞİM.....	8
1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı.....	8
1.1.1. Geleneksel Yönetim Anlayışının Ortaya Çıkışı.....	9
1.1.1.1. Üretim İlişkilerinde Yaşanan Değişme.....	9
1.1.1.2. Aydınlanma Düşüncesi	15
1.1.1.3. Modernleşme ve Ulus Devlet	17
1.1.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Kavramı ve Niteliği	21
1.1.3. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Unsurları	26
1.1.3.1. Bürokratik Örgütlenme Modeli	26
1.1.3.2. Siyaset-Yönetim Ayrımı.....	29
1.1.3.3. Kamu-Özel Yönetim Ayrımı	33
1.1.3.4. Müdahaleci Devlet Anlayışı	37
1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	41
1.2.1. Yeni Kamu Yönetimi Kavramı ve Niteliği	43
1.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışını Ortaya Çıkaran Nedenler	47
1.2.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimine Yöneltilen Eleştiriler	47
1.2.2.2. Ekonomik Nedenler.....	51
1.2.2.3. Yeni Sağ Düşüncesi.....	54
1.2.2.4. Özel Sektördeki Gelişmeler.....	63
1.2.2.5. Teknolojik Alandaki Gelişmeler	65
1.2.2.6. Eğitim ve Kültür Düzeyindeki Gelişmeler	67
1.2.2.7. Uluslararası Etkiler	69
1.2.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Değerleri	70
1.2.3.1. Bürokratik Örgüt Modelinin Eleştirisi.....	70

1.2.3.2. Devletin Küçültülmesi.....	71
1.2.3.3. Sorumluluk Anlayışında Değişme.....	73
1.2.3.4. Yönetimde Açıklık	74
1.2.3.5. Serbest Piyasa Mekanizması	75
1.2.3.6. Müşteri Odaklı Yönetim.....	75

2. BÖLÜM: KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASI VE SÜRECİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER.....77

2.1. Kamu Politikalarının Niteliği ve Kapsamı	77
2.1.1. Kamu Politikası Kavramı.....	77
2.1.2. Kamu Politikası Kavramının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	79
2.1.3. Kamu Politikalarının Genel Özellikleri	81
2.1.4. Kamu Politikalarının Oluşturulması Süreci	83
2.1.4.1. Toplumsal Bir Sorunun Ortaya Çıkması	83
2.1.4.2. Toplumsal Sorunun Tanımlanması ve Hedeflerin Belirlenmesi.....	84
2.1.4.3. Toplumsal Sorunun Gündeme Taşınması (Gündem Oluşturma)	86
2.1.4.4. Alternatif Çözüm Önerilerinin Belirlenmesi	88
2.1.4.5. Toplumsal Soruna İlişkin Politika Belirleme - Karar Alma	89
2.1.4.6. Belirlenen Kamu Politikasının Uygulanması	91
2.1.4.7. Politika Uygulamaların Analiz Edilmesi ve Değerlendirilmesi	93
2.2. Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Rol Oynayan Aktörler	94
2.2.1. Kamu Politikalarının Geleneksel Aktörleri	95
2.2.1.1. Parlamento	96
2.2.1.2. Hükümet.....	98
2.2.1.3. Bürokrasi	101
2.2.1.4. Yargı	103
2.2.1.5. Siyasal Partiler	106
2.2.2. Kamu Politikalarının Yeni Aktörleri	108
2.2.2.1. Vatandaşlar	109
2.2.2.2. Medya	111
2.2.2.3. Baskı ve Çıkar Grupları	113
2.2.2.4. Kamuoyu.....	115

2.2.2.5. Politika Danışmanları	118
2.2.2.6. Politika Girişimcileri (Policy Entrepreneurs)	120
2.2.2.7. Düşünce Kuruluşları (Think Tank).....	122
2.2.2.8. Uluslararası Aktörler.....	124
2.3. Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Süreci Etkileyen “Yeni” Faktörler	126
2.3.1. Demokrasi Anlayışındaki Değişim ve Kamu Politikalarına Etkileri	127
2.3.2. Yönetişim ve Kamu Politikalarına Etkileri.....	131
2.3.3. Değişen ve Gelişen Sivil Toplum Anlayışı.....	133
2.3.3.1. Sivil Toplumun Kamu Politikalarına Etkileri.....	134
2.3.3.2. Türkiye’de Sivil Toplum Kuruluşları ve Kamu Politikalarına Etkileri	137
2.3.4. Yeni İletişim Araçları, Sosyal Ağlar ve Kamu Politikalarına Etkileri.....	140
2.3.5. Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ve Kamu Politikalarına Etkileri.....	148

3. BÖLÜM: KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASI SÜRECİNDEKİ DEĞİŞİME İLİŞKİN BİR ALAN ARAŞTIRMASI..... 153

3.1. Araştırmanın Metodolojisi	153
3.2. Araştırmada Elde Edilen Verilerin Analizi ve Değerlendirilmesi	158
3.2.1. Kamu Politikalarının Oluşturulması Sürecinin Değişen Yapısı	158
3.2.1.1. Tek Merkezli ve Devlet Odaklı Politika Oluşturma Sürecinden Adem-i Merkeziyetçi ve Çok Aktörlü Politika Oluşturma Sürecine Geçiş..	159
3.2.1.2. Dar Merkezli Karar Alma Sürecinden Geniş Merkezli Karar Alma Sürecine Geçiş	171
3.2.1.3. Katı Hiyerarşik Yapıdan Esnek Hiyerarşik Yapıya Geçiş.....	174
3.2.1.4. Gizlilik İlkesine Bağlı Dışa Kapalı Politika Oluşturma Sürecinden Şeffaf ve Dış Etkiye Açık Bir Politika Oluşturma Sürecine Geçiş	178
3.2.2. Yeni Faktörlerin Kamu Politikaları ve Oluşturulması Süreci Üzerindeki Etkileri	182
3.2.2.1. Müzakereci Yöntemi Önceleyen Politika Oluşturma Süreci.....	182
3.2.2.2. Paydaşlarla Birlikte/Ortak Yönetme Anlaşışının Ortaya Çıkması ..	187
3.2.2.3. Politika oluşturma Sürecinde Etki ve Maliyet Analizinin Bir Yöntem Olarak Kullanılması.....	191

3.2.2.4. Politika Oluşturma Sürecinde Yeni İletişim Araçları ve Sosyal Ağların Dikkate Alınması.....	195
3.2.2.5. Politika Oluşturma Sürecinde Toplumun Talep ve Beklentilerinin Dikkate Alınması.....	200
3.2.3. Yeni Politika Aktörlerinin Kamu Politikaları ve Oluşturulması Süreci Üzerindeki Etkileri.....	204
3.2.3.1. Baskı ve Çıkar Grupları ile Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkileri...	205
3.2.3.2. Medya Kuruluşlarının Etkileri	208
3.2.3.3. Düşünce Kuruluşlarının Etkileri	209
3.2.3.4. Politika Danışmanlarının Etkileri	211
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	214
KAYNAKÇA	221
ÖZGEÇMİŞ.....	236

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

Ak Parti : Adalet ve Kalkınma Partisi

BİMER : Başbakanlık İletişim Merkezi

CHP : Cumhuriyet Halk Partisi

ÇED : Çevresel Etki Değerlendirmesi

DEA : Düzenleyici Etki Analizi

DTÖ : Dünya Ticaret Örgütü

EPDK : Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

HES : Hidroelektrik Santrali

IMF : Uluslararası Para Fonu

MÜSİAD : Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği

NATO : Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü

OECD : Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

STK : Sivil Toplum Kuruluşları

TCDD : Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları

TEMA : Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı

TESEV : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

TOBB : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TÜSİAD : Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

WB : Dünya Bankası

ÖZET

SAÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Doktora Tez Özeti

Tezin Başlığı:	Yeni Kamu Yönetimi ve Türkiye’de Kamu Politikalarının Oluşturulması: Aktör Temelli Bir Analiz		
Tezin Yazarı:	Osman NACAĞ	Danışman	: Prof. Dr. Musa EKEN
Kabul Tarihi:	18.02.2015	Sayfa Sayısı	: viii (ön kısım) + 236(tez)
Anabilimdalı:	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
<p>20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren, yönetim alanında önemli bir paradigma değişiminin yaşandığı bilinmektedir. Kamu yönetimi tarafından üretilen bütün mal, hizmet ve çıktıları derinden etkileyen bu değişimin, kamu politikalarını ve bu politikaların oluşturulması sürecini etkilemesi kaçınılmazdır. Bu bağlamda çalışmanın sorunsalı; değişen yönetim anlayışıyla birlikte kamu politikalarının oluşturulması sürecinin de değiştiği, tek taraflı ve devlet merkezli politika oluşturma sürecinden çok aktörlü, geniş katımlı, paydaşların görüş ve düşüncelerini dikkate alan bir politika oluşturma sürecine geçildiğidir. Bu sorunsaldan hareketle çalışmanın temel amacı; değişen yönetim anlayışıyla birlikte, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, ortaya çıktığı düşünülen zihinsel ve yapısal değişimin nasıl ve ne şekilde gerçekleştiğinin araştırılması, bu dönüşümü etkilediği öngörülen aktörlerin ve faktörlerin analiz edilmesi ile değişim sonrasında oluşan kamu politikalarının yeni yapısının ortaya konmasıdır.</p> <p>Çalışmada ilk olarak yönetim alanında yaşanan değişime yer verilmekte ve bu değişimin kamu yönetimi alanında yarattığı etkilere değinilmektedir. Sonrasında kamu politikaları ve bu politikaların oluşturulması süreci ile bu süreçte rol oynayan geleneksel ve yeni aktörler incelenmektedir. Bir sonraki kısımda değişen yönetim anlayışının ortaya çıkardığı bazı kavramların ve unsurların kamu politikaları ile kamu politikalarının oluşturulması süreci üzerinde yarattığı etkiler ele alınmaktadır. Çalışmanın son bölümünde ise kamu politikalarının oluşturulması sürecinde ortaya çıkan zihinsel ve yapısal değişimin, pratikteki etkileri mülakat yöntemi ile test edilmeye çalışılmaktadır.</p> <p>Çalışmanın sonucunda ulaşılan bulgular; değişen yönetim anlayışının kamu politikalarının oluşturulması sürecinde önemli yapısal değişimler yarattığı görülmektedir. Geleneksel dönemde daha çok devlet ve kamu bürokrasisi tarafından oluşturulan politikalarda, toplumun talep ve beklentilerinin yeterince dikkate alınmadığı ortaya çıkmaktadır. Son dönemde ise, bu anlayıştan büyük ölçüde vaz geçildiğini söylemek mümkündür. Bu çerçevede günümüzde kamu politikalarının, çok daha geniş katımlı ve çok aktörlü bir yapı içerisinde oluşturulmaktadır. Böylelikle toplumun talep ve beklentilerinin de bu sürece yansımakta olduğunu söyleyebiliriz. Bu zihinsel ve yapısal değişimde, yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte ortaya çıkan veya etkinliğini arttıran yönetim, sivil toplum, düzenleyici etki analizi, yeni iletişim araçları ve değişen demokrasi anlayışı gibi kavramların oldukça etkili olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Son olarak teorik anlamda var olan bu dönüşümün, pratikte de kendisini göstermeye başladığı açıkça ortaya çıkmaktadır.</p>			
Anahtar Kelimeler:	Kamu Yönetimi, Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi, Kamu Politikaları, Politika Oluşturma Sürecindeki Değişme		

SUMMARY

Sakarya University Institute of Social Sciences

Abstract of PhD Thesis

Title of the Thesis: New Public Management and Formation of Public Policies in Turkey: An Actor-Based Analysis

Author: Osman NACAĞ **Supervisor** : Prof. Dr. Musa EKEN

Date: 18.02.2015 **Nu. Of pages** : viii (pre text) + 236 (main Body)

Department: Political Science and Public Administration

It is known that there has been an important paradigm shift in administration field since the last quarter of the 20th century. It is inevitable that the above-mentioned period of change affecting all goods, services and outputs deeply, which is produced by public administration affects public policies and the process of these policies as well. In this regard, the problematic context of this study is as follows: public policies' formation process has changed together with changing administration mentality and policy-making process changed from one-sided and state centric structure to a structure which respects multi-agents, broad participation and stakeholders' remarks and opinions. Based on this problematic context, the main aim of this study is: a) to research how the intellectual and structural change, which is believed to come in sight, occurred in public policies' formation process with changing administration mentality and b) to present new structures of public policies that occurred after the change by analyzing the agents and factors which are pre-supposed to have affected the mentioned change.

In this study, firstly the change that happened in administration field is introduced and the effects of this change on public administration field are mentioned. Then, public policies and both traditional and new agents playing roles in the formation of these policies are examined. In the following part of the current study; the effects of some concepts and elements, which were revealed by changing administration mentality, on public policies and public policies' formation process are discussed. In the last chapter, the effects of intellectual and structural change in practice, which appeared in public policies' formation process, are tried to be tested by interview method.

The obtained findings at the end of the study reveal that changing administration mentality created significant structural changes in public policies' formation process. It is ascertained that the demands and expectations of society were not taken into consideration sufficiently in the policies mostly created by state and public bureaucracy in traditional period. However, it is possible to state that this mentality was given up pretty much in the last period. Within this scope, nowadays public policies are formed in such a structure which includes quite broad participation and multi agents. In this way, it can be claimed that the demands and expectations of society reflect on this process. In the mentioned intellectual and structural change, it is necessary to state that governance, civil society, regulatory effect analysis, modern communication instruments and changing democracy mentality which all appeared together with new public administration mentality or increased effectiveness are rather effective. Lastly, it became clearly evident that this transformation which exists in theory started to burst into sight in practice as well.

Key Words: Public Administration, Traditional Public Administration, New Public Management, Public Policies, Change in Policy-Making Process

GİRİŞ

Çalışmanın Konusu

19. yüzyılın başlarından itibaren; düşünsel ve yapısal özellikleriyle birlikte uygulanmaya başlayan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 20. yüzyılın son çeyreğine kadar varlığını sürdürmüştür. Ancak bu dönemden itibaren; günün şartlarına uymadığı, toplumun talep ve beklentilerine yanıt veremediği, ortaya çıkan problemlerin temel sorumlusu olduğu gibi gerekçelerle yoğun bir biçimde eleştirilmiş ve yerini yeni bir yönetim anlayışına bırakmak durumunda kalmıştır.

Yönetim anlayışında yaşanan değişimi, basit bir değişim olarak nitelendirmek mümkün değildir. Çünkü bu değişimle birlikte, devlet ve onun en önemli mekanizması olan bürokraside, yapısal dönüşümler meydana gelmektedir. Dolayısıyla bu dönüşümden, diğer bütün alanların etkilendiği gibi kamu politikalarının oluşturulması sürecinin de etkilenmesi ve hem zihinsel, hem de yapısal bir değişime uğraması kaçınılmazdır. Zira kamu politikalarının oluşturulması ve hayata geçirilmesi, kamu yönetimi tarafından yürütülen hizmetler arasında yer almaktadır. Bu bağlamda çalışma; kamu politikalarının oluşturulması sürecinin analiz edilmesine, bu süreçte rol oynayan geleneksel ve yeni aktörler ile bu aktörlerin oluşturulan kamu politikaları üzerindeki etkinliğinin irdelenmesine ve değişen yönetim anlayışının bu süreç üzerinde yarattığı olumlu ve olumsuz etkilerin araştırılmasına odaklanmaktadır.

Çalışmanın Amacı

İnsanların topluluklar halinde yaşamaya başlamasıyla birlikte ortaya çıkan yönetim olgusu, yüzyıllardır kendine özgü farklı bir faaliyet alanı olarak yoğun bir biçimde incelenmektedir. Tarihsel kökenleri oldukça eski dönemlere dayanan yönetim uygulamasının, içinde bulunduğu dönemin koşullarından ve şartlarından büyük ölçüde etkilendiği bilinmektedir. Bu nedenle algılanmasında, yorumlanmasında, yapılanmasında ve uygulanmasında dönemsel farklılıkların bulunduğunu söylemek mümkündür.

Devletin yerine getirmek zorunda olduğu en önemli görevlerden birisi de kamu politikalarının oluşturulması ve hayata geçirilmesidir. Bu, aslında devlet olmanın da

temel gerekleri arasında yer almaktadır. Tarihsel süreç içerisinde kamu politikalarının oluşturulması süreninin de, tıpkı yönetim modelindeki gibi, değişiklik gösterdiği, kamu politikalarının farklı dönemlerde, farklı aktörler tarafından ve farklı biçimlerde oluşturulduğu görülmektedir. Bu durum, kamu politikalarının oluşturulması süreci ile uygulanmakta olan yönetim modeli arasında çok yakın bir ilişkinin olduğu ve sürecin yapısının buna bağlı olarak değişiklik gösterdiği düşüncesini gündeme getirmiştir.

Uygulanmakta olan yönetim modeli ile kamu politikalarının oluşturulması süreci arasındaki ilişkiden hareketle çalışmanın amacı; yönetim alanında meydana gelen paradigma değişiminin kamu politikalarının oluşturulması süreci üzerindeki etkilerinin bütün yönleriyle araştırılması, bu süreçte ortaya çıkan yeni aktörlerin ve süreç üzerindeki etkilerinin irdelenmesi ve ayrıca yeni kamu yönetimi modeli ile birlikte ortaya çıkan veya etkinliğini arttıran bazı kavramların da, bu dönüşümdeki olumlu ve olumsuz katkılarının incelenmeye çalışılmasından ibarettir. Bu amaç çerçevesinde, çalışmanın hipotezini şu şekilde ifade etmek mümkündür:

“Değişen yönetim anlayışıyla birlikte devlet dışında yer alan diğer aktörlerin daha fazla ön plana çıkmaya başladığı, bu değişimin kamu politikalarının oluşturulması sürecine de yansıdığı, tek taraflı ve devlet merkezli politika oluşturma sürecinden çok aktörlü, geniş katımlı, paydaşların görüş ve düşüncelerini dikkate alan bir politika oluşturma sürecine geçildiğidir. Bu noktada yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkardığı veya etkinliğini arttırdığı bazı kavramların da, bu değişimde önemli katkıların olduğunu.”

Bu hipotezi sınamak için şu araştırma soruları tespit edilmiştir:

1. Tarım toplumu ve sanayi toplumunda yönetim anlayışının yapısı ile geleneksel kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkış nedenleri ve genel özellikleri nelerdir?
2. Yönetim anlayışında yaşanan değişim, değişimin temel gerekçeleri, yeni kamu yönetimi anlayışı ve bu anlayışın genel özellikleri nelerdir?
3. Kamu politikası kavramı, ortaya çıkışı, genel özellikleri, oluşturulma süreci ve bu süreçte yer alan eski ve yeni aktörler, bu aktörlerin kamu politikalarının

oluşturulması sürecindeki oynadıkları rol ile bu rolün süreç üzerinde yarattığı etkiler nelerdir?

4. Yeni yönetim anlayışıyla birlikte ortaya çıkmaya başlayan veya etkinliğini arttıran ve kamu politikalarının oluşturulması sürecini önemli ölçüde etkilediği düşünülen yeni faktörler hangileridir, bu faktörlerin kamu politikaları üzerindeki rolü ve etkileri ne ölçüdedir?
5. Teoride var olduğu öngörülen kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki değişimin, pratikteki uygulamalarda bir karşılığı var mıdır? Gerçekten de bu yeni faktörler, uygulamada da önemli etkiler yaratmakta mıdır?

Yukarıda belirlenen bir ve iki numaralı araştırma soruları birinci bölümü meydana getirirken, üç ve dört numaralı araştırma soruları ikinci bölümü oluşturmaktadır. Son olarak beş numaralı araştırma sorusu ise, üçüncü ve son bölümü meydana getirmektedir.

Çalışmanın Önemi

Günümüzde kamu politikalarını doğru ve sağlıklı bir biçimde analiz edebilmek oldukça önemlidir. Çünkü kamu politikaları, sahip olduğu niteliği gereği, devlet ile toplum arasındaki ilişkinin biçiminin ve boyutunun belirlenmesinde önemli bir rol üstlenmektedir. Kamu politikaları da, politika oluşturma sürecinin yapısından doğrudan etkilenmektedir. Bu bakımdan kamu politikalarının oluşturulması süreci, sürecin yapısı, süreçte yer alan aktörler ve bu aktörlerin süreç üzerindeki etkileri oldukça önemli bir hale gelmektedir. Uygulanmakta olan yönetim modeli ile kamu politikalarının oluşturulması sürecinin yapısı arasında yakın bir ilişki olduğu birçok kesim tarafından kabul edilmekle birlikte, literatürde bu yöndeki çalışmaların oldukça yetersiz olduğu dikkati çekmektedir. Bu bağlamda elinizdeki çalışma; uygulanmakta olan yönetim modeli ile politika oluşturma sürecinin yapısı arasındaki ilişkiyi derinlemesine incelemesi ve devlet-toplum ilişkilerine farklı bir bakış açısı getirmeye çalışması bakımından hem kamu yönetimi, hem de kamu politikaları literatürüne önemli bir katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Son dönemde kamu politikaları literatüründe yapılan çalışmalar, genel olarak kamu politikalarının oluşturulması sürecinde rol oynayan aktörler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Oysaki süreç üzerinde oldukça önemli etkileri olan ve bazı aktörlerin bu süreçte yer

almalarını veya etkin olmalarını sağlayan yönetişim, katılımcı demokrasi, yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar gibi bazı kavramlar bulunmaktadır. Ancak kamu politikaları literatüründe bu kavramların pek dikkate alınmadığını ve inceleme konusu yapılmadığını söylemek mümkündür. Bu alışma, kamu politikalarının oluşturulması sürecini derinden etkileyen bu kavramları, bu kavramların süreç ile olan ilişkilerini ve süreç üzerindeki etkilerini tüm yönleriyle araştırmaktadır. Ayrıca alışma, bu kavramlar ile politika aktörleri arasındaki ilişkiyi irdeleyerek, bunlar arasındaki bağın, politika oluşturma sürecinde yarattığı zorunlu değişimi ortaya çıkarmaya çalışmaktadır. Bu bakımından çalışmanın, bu alandaki önemli bir eksikliği gidermeye çalıştığını söylemek mümkündür.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte bireyin çok daha fazla ön plana çıkarıldığı görülmektedir. Bu anlayış, yönetim süreçlerinin tamamında bireylerin görüş ve düşünceleri ile talep ve beklentilerinin dikkate alınmasını neredeyse bir zorunluluk haline getirmektedir. Bireylerin görüş ve düşünceleri ile talep ve beklentilerinin dikkate alınması gereken yönetim süreçlerinden birisi de, kamu politikalarının oluşturulması sürecidir. Çalışmanın, hem kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yeni kamu yönetimi ilkelerinin benimsenip benimsenmediğini, hem de bu süreçte bireylerin görüş ve düşünceleri ile talep ve beklentilerinin dikkate alınıp alınmadığını ortaya çıkarmaya çalışması bakımından kamu politikaları ve kamu yönetimi literatürüne katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Ayrıca elinizdeki çalışma, bireylerin görüş ve düşünceleri ile talep ve beklentilerinin dikkate alınıp alınmaması bakımından, geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemdeki kamu politikaları ile günümüzdeki kamu politikaları arasında bir karşılaştırma yapma olanağı da sağlamaktadır. Bu bağlamda da çalışmanın literatüre önemli bir katkı sağlayacağı ifade edilebilir.

Çalışmanın Yöntemi

Çalışmada literatür taraması ve içerik analizi yöntemlerine yer verilmektedir. Özellikle çalışmanın birinci ve ikinci bölümünde literatür taraması yöntemi kullanılmıştır. Son blmde ise; teoride var olduğu düşünülen dönüşümün, pratikteki etkilerinin ne ölçüde olduğunu görebilmek amacıyla bir alan araştırmasına yer verilmiştir. Alan araştırmasında da; görüşlerin doğrulunu veya yanlışlığını çok daha kolay, sağlıklı ve anlamlı bir biçimde test edebileceğini düşündüğümüz için, mülakat yönteminin tercih

edildiğini ifade etmek gerekmektedir. Yine yapılan mülakatların değerlendirilmesi noktasında da içerik analizi yönteminden yararlanılmıştır.

Çalışma, ana hatları ile üç bölümden meydana gelmektedir. Çalışmanın “Kamu Yönetimi Anlayışında Yaşanan Değişim” başlıklı ilk bölümünde, kamu yönetimi alanında yaşanan değişim geniş bir biçimde ele alınmaktadır. Bu amaçla ilk bölümde; modern öncesi toplum, genel özellikleri, sanayileşme ve sanayi toplumu, geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve bu anlayışın genel özellikleri ayrıntılı bir biçimde incelenmeye çalışılmaktadır. Birinci bölümünün ikinci kısmında ise; yönetim anlayışında yaşanan değişim, yeni kamu yönetimi modeli, bu modeli ortaya çıkaran temel gerekçeler ve bu modelin temel özelliklerine yer verilmektedir. Böylelikle yönetim alanında yaşanan değişimin nedenleri, niteliği, kapsamı, boyutları ve kamu yönetimi alanında yarattığı etkileri hakkında bir fikir sahibi olunmasına gayret edilmektedir.

Çalışmanın “Kamu Politikalarının Oluşturulması ve Süreci Etkileyen Faktörler” başlıklı ikinci bölümünün ilk kısmında; kamu politikalarının kavramsal bir analizine, ortaya çıkışına, gelişimine ve genel özelliklerine yer verilmektedir. Sonrasında ise, çalışmanın hipotezi için oldukça önemli bir konu olan, kamu politikalarının oluşturulması süreci ve bu süreçte gerek doğrudan gerekse de dolaylı bir biçimde rol oynadığı düşünülen politika aktörleri ayrıntılı bir biçimde ele alınmaktadır. Bu sayede bir taraftan, oldukça uzun, meşakkatli ve maliyetli bir süreç olarak ifade edilen kamu politikalarının oluşturulması süreci hakkında, diğer taraftan da bu süreçte yer alan geleneksel ve yeni aktörlerin neler olduğu hakkında ayrıntılı bir bilgi sahibi olma imkanına kavuşulmaktadır.

İkinci bölümün ikinci kısmında da; yine yeni kamu yönetimi modeli ile ortaya çıkmaya başlayan veya daha önce ortaya çıkmış olmakla birlikte yeni kamu yönetimi modeli ile kamusal alanda etkinliğini çok daha fazla hissettirmeye başlayan yeni faktörler irdelenmektedir. Bu yeni faktörlerin, kamu politikalarının oluşturulması sürecini etkileyip etkilemediği, etkiliyor ise nasıl, ne ölçüde ve ne derecede etkilediği ayrıntılı bir biçimde incelenmeye çalışılmaktadır. Böylelikle çalışmanın hipotezinde de ifade edildiği üzere, değişen yönetim anlayışının ve onun ortaya çıkardığı yeni düşünce yapısının, kamu politikalarının oluşturulması süreci üzerindeki etkilerinin neler olduğu,

süreç üzerinde hangi açılardan değişim yarattığı tespit edilmeye çalışılmaktadır. Yine bu etkilerin, süreç üzerinde hem zihinsel hem de yapısal bir dönüşüm ortaya çıkarıp çıkarmadığı hakkında da bilgi sahibi olunması hedeflenmektedir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise; yeni kamu yönetimi modelinin hayata geçmesi ile birlikte ortaya çıktığı düşünülen zihinsel ve yapısal değişimlerin pratikte de ortaya çıkıp çıkmadığı araştırılmaktadır. Teoride olduğu iddia edilen dönüşümün gerçekte de yaşanıp yaşanmadığının test edilebilmesi için, politika oluşturma sürecinde, bazen doğrudan bazen de dolaylı olarak rol alan aktörlerden oluşturulan bir örneklem grupla mülakat çalışması gerçekleştirilmiştir. Örneklem grup oluşturulurken; politika oluşturma sürecinde yer alan veya yer almaya çalışan bütün aktörlerinin var olmasına öncelik verilmiştir. Ancak bu aktörlerinin büyük bir bölümünün üst düzey siyasetler veya yöneticiler olması, görüşme günü alınmasında sıkıntıların yaşanmasına neden olmuştur. Bu durum, mülakat yapılan örneklem grubun alanının dar olmasına yol açmıştır. Bu tür olumsuzluklara rağmen, mülakata katılan kişilerin; kendi alanlarında önemli bir tecrübeye sahip olmaları, politika oluşturma sürecini yakından bilmeleri ve mülakat sorularına örnek olaylar üzerinden oldukça samimi yanıtlar vermeleri, doğru ve sağlıklı verilerin elde edilmesini oldukça kolaylaştırmıştır. Mülakata katılan aktörlere, teorik veriler çerçevesinde oluşturulan sorular yöneltilmiştir. Ancak zaman zaman mülakata katılan kişilere, mülakatın gidişine göre farklı soruların yöneltildiğini de belirtmek gerekmektedir. Bu bağlamda yapılan mülakat çalışmasında, yarı yapılandırılmış mülakat tekniğinin kullanıldığını söylemek mümkündür. Yapılan mülakat çalışması ile teoride söylenenlerin pratikte uygulananlarla birleştirilmesi ve çalışmanın hipotezinin gerçek manada doğrulanması veya yanlışlanması sağlanmaya çalışılmaktadır.

Çalışmanın Sınırlılığı

Çalışmanın genel çerçevesini; değişen yönetim anlayışıyla birlikte kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki var olduğu düşünülen hem zihinsel hem de yapısal dönüşüm oluşturmaktadır. Bu sebeple çalışmada ilk olarak geleneksel kamu yönetimi modelinden yeni kamu yönetimi modeline yönelik değişim ele alınmaktadır. Sonrasında ise ana hatları ile kamu politikası kavramı, kapsamı ve nitelikleri ele alınmakta, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer alan aşamalara ayrıntılı bir biçimde yer verilmektedir. Ancak bu noktada, çalışmanın sınırlılığı dışında kalması nedeniyle kamu

politikası oluşturma modellerine yer verilmediğini belirtmek gerekmektedir. Çünkü çalışmanın temel amacı; kamu politikalarının hangi modeller çerçevesinde oluşturulduğundan ziyade, hangi aşamalardan geçerek bir diğer ifadeyle kamu politikalarının oluşturulmasına ilişkin süreç ve bu süreçte gerek doğrudan gerek de dolaylı bir biçimde rol oynayan aktörlerin irdelenmesidir. Yine alışma, geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde devlet merkezli politika oluşturma anlayışının, değişen yönetim anlayışıyla birlikte değişip değişmediği, değişti ise nasıl ve ne şekilde değiştiğinin araştırılmasını kapsamaktadır. Ayrıca alışma, kamu politikalarının oluşturulması sürecine, diğer politika aktörlerinin görüş ve nerileri ile talep ve beklentilerinin yansıyor yansımadığını, yansıyor ise ne derece de yansıyor incelemeye odaklanmaktadır.

Çalışma, genel olarak tüm kamu politikaların oluşturulması sürecine yönelik hem zihinsel hem de yapısal bir dönüşümün gerçekleşip gerçekleşmediğini araştırmaya yönelmiştir. Bu nedenle kamu politikasının bir alanının örnekleme olarak ele alınması tercih edilmemiştir. Diğer taraftan yine alışma, Türkiye'deki kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki değişimi açıklamayı da hedeflememektedir. Bu nedenle çalışmada öncelikle Türkiye'deki kamu politikalarının hem oluşturulmasına hem de uygulamalarına ilişkin örneklere yer verildiği görülmektedir. Ancak yeri geldikçe dünya uygulamalarından da örnekleme kullanıldığını da belirtmek yerinde olacaktır.

1. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA YAŞANAN DEĞİŞİM

Aile, aşiret, boy, kabile, site, krallık, imparatorluk ve nihayetinde ulus devlet şeklinde ortaya çıkan sosyal ve siyasal yapılanmalar, insanoğlunun korunma, barınma, güvenlik, ekonomik ve yönetim ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkardığı gelişmelerdir. Bu bağlamda yönetim; insanoğlunun var olmasıyla birlikte ortaya çıkmış olan bir olgu ve insanlar arasındaki beşeri ilişkileri düzenleyen sosyal bir ihtiyaçtır. İnsanın var olduğu her yerde ve her dönemde, yöntem ve kuralları değişmekle birlikte, yönetim faaliyetinin var olduğu kabul edilen bir gerçektir. Yönetim düşüncesinin ilk çağlarda yaşamış medeniyetlerde dahi var olduğu, organizasyon ve yönetim düşüncesinin M.Ö. 5000’li yıllarda başladığı ve zamanla gelişme ve değişme gösterdiği belirtilmektedir. Bir diğer ifadeyle dünya tarihinin en görkemli kültürünün yaratıcısı olarak kabul edilen Sümerler’den kurumsal devlet yönetiminin ve bürokratik sistematığın temellerini attığı kabul edilen Babil Devletine, bürokratik bir yönetimi benimsemiş ve daimi yöneticiler istihdam etmiş Mısır Medeniyeti’nden başarıyla uyguladıkları insancıl ve eşitlikçi yönetim anlayışı ile Hititler’e, dünyanın en eski uygarlıklarından birisi olarak görülen ve yönetim anlayışını benimseyen Çin’den Hint uygarlığına, siyasal ve yönetsel uygulamalara kaynaklık eden Antik Yunan’dan örgütlü bir bürokratik denetim yapısı ve yönetsel uygulamaları olan Pers uygarlığına, fetihlerden ziyade bilime ve iç düzene önem veren ve etkili, güçlü ve dürüst bir yönetim düzeni oluşturan Abbasi Devletinden dünyanın ilk yönetici okulu Enderun Mektebi’ni hayata geçiren Osmanlı İmparatorluğuna ve bugünkü anlamda yönetim, organizasyon ve iş bölümüne katkıları olduğu kabul edilen Roma İmparatorluğuna kadar hemen hemen her uygarlıkta, imparatorlukta ve devlet yapılanmasında, her ne kadar farklı yöntemler kullanılsa da, yönetim unsurunun var olduğu açık bir biçimde görülmektedir (Keskin, 2012: 35-43; Parlak, 2011: 2).

1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı

Devletin üstlendiği görevlerini yerine getirme ve devamlılığını sağlama aracı olan yönetim, ilk çağlardan bu yana devlet adamlarının ve düşünürlerin ilgisini çeken oldukça geniş bir alan olmuştur. Devlet adamları, düşünürler ve yöneticiler, devletin daha iyi işlemesi ve kamusal hizmetleri sağlıklı bir biçimde yerine getirebilmesi adına yönetimin usul, kural, yöntem, anlayış ve kurumları üzerinde çalışmalar yapmış ve yönetime ilişkin

düşünce ve görüşlerini dile getirmişlerdir. Sokrates'den Konfüçyüs'e, Nizam-ül Mülk'ten Machiavelli'ye, Rousseau'dan Bonnin'e, Wilson'dan Taylor'a ve diğerlerine kadar hemen hemen birçok düşünürün yönetim hakkında doğrudan veya dolaylı olarak görüş belirttiği ve bu görüş ve düşüncelerin yönetimin anlayış, usul, yöntem ve örgütlenmesinde büyük ölçüde etkili olduğu görülmektedir (Parlak, 2011: 18-19). Bu bağlamda geçmişten günümüze kadar yönetim düşüncesinde birbirinden farklı anlayış, usul, yöntem ve ilkelerin ortaya çıktığı ve bu farklılıkların yönetimde “geleneksel kamu yönetimi” veya “yeni kamu yönetimi” gibi farklı isimlendirmelere neden olduğu görülmektedir. Buradan hareketle geleneksel kamu yönetimi anlayışının, tarihin belirli bir kesitindeki kamu yönetimine ilişkin anlayış, uygulama, yöntem ve ilkeleri ifade etmekte olduğunu söylemek mümkündür.

1.1.1. Geleneksel Yönetim Anlayışının Ortaya Çıkışı

Yönetim anlayışındaki değişmelerin birçok sebebe dayandırıldığı görülmektedir. Bunların başında da, büyük ölçüde ekonomik alanda yaşanan değişimler yer almaktadır. Tarihsel süreç ele alındığında, üretim süreçlerinde yaşanan değişimlere paralel olarak yönetimin anlayış, usul, yöntem ve örgütlenmesinde de değişimlerin olduğu dikkati çekmektedir. Bunun yanında bilim insanlarının düşünce ve görüşlerinin de yönetim anlayışının şekillenmesinde rolü söz konusudur. Ayrıca geleneksel yönetim anlayışının ortaya çıkmasında aydınlanma düşüncesinin ve modernleşmenin oldukça etkili olduğunu söylemek gerekmektedir. Son olarak da geleneksel yönetim anlayışının, ulus-devletlerin ortaya çıkmasından büyük ölçüde etkilendiği bilinmektedir.

1.1.1.1. Üretim İlişkilerinde Yaşanan Değişme

Tarihi bir bütün olarak ele aldığımızda, üretim ilişkilerinin toplumların yapısını belirleyen en önemli etken olduğu ve bu bağlamda yönetim anlayışlarını da derinden etkilediği görülmektedir (Al, 2002: 20). Bu bağlamda dünyadaki toplum yapıları ile yönetim anlayışlarının üretim biçimlerindeki değişimle birlikte ortaya çıktığı ifade edilmektedir (Keskin, 2012: 45). Nitekim Karl Marx da bu duruma işaret etmiş ve toplumsal yapının bütün yönleriyle belirlenmesinde üretim ilişkilerinin oldukça önemli bir rol üstlendiğini ileri sürmüştür (Aktaran Koray ve Topçuoğlu, 1995: 9). Bu nedenle üretim ilişkilerinin toplumsal yapı ve yönetim anlayışları üzerinde yarattığı etkilerin irdelenmesi yerinde olacaktır.

1.1.1.1.1. Geleneksel Toplum

Tarım toplumlarının ortaya çıkışına ilişkin henüz tam anlamıyla üzerinde uzlaşmış bir tarih olmamakla birlikte, yaklaşık olarak M.Ö. 8000 ile 6500 yılları arasında Mezopotamya'da başladığı düşünülmektedir. Tarıma dayalı ekonomilerle birlikte ortaya çıkan tarım toplumlarının insanlığın ilk büyük dönüşümü olduğu ve insanlığın uygarlığa geçişi olarak nitelenen tarım toplumlarının ortaya çıkmasıyla birlikte, kamusal hayatın örgütsel ve işlevsel olarak var olmaya başladığı ifade edilmektedir (Al, 2002: 20-22).

Toprağın temel belirleyici olduğu, ekonomiden siyasal hayata, aile yapısından kültürel hayata kadar hemen hemen her alanı şekillendirdiği tarım toplumlarında, üretimin temel faktörü topraktır. Kullanılan teknoloji, saban, orak gibi el emeği ile üretilmiş geleneksel teknolojilerdir. Bu bağlamda tarıma dayalı ekonomilerde verimlilik oldukça düşüktür (Erkan, 2000: 37-38; Keskin, 2012: 43-44). Bu yapının en belirgin özelliklerinden birisi, kapalı ve oldukça basit bir ekonomiye sahip olmalarıdır. Öyle ki; üretilen ürünlerin büyük bir çoğunluğu, üretildiği bölgede tüketilmekte, dış pazarlara sınırlı oranda gönderilmektedir. Böyle bir ortamda ticaret ve paranın dolaşımı çok basit bir düzeye indirgenmektedir (Adda, 2005: 21, 27; Başak, 2003: 111). Üretimin tamamının köylüler tarafından yerine getirilmesinden dolayı ya da bir diğer ifadeyle bir işin her bir aşamasının tek bir kişi tarafından yerine getirilmesi ve hemen her topluluğun kendi ihtiyaçlarını kendisinin karşılayabilmesi nedeniyle üretimde iş bölümü ve uzmanlaşma neredeyse yok denecek kadar azdır.

Tarım toplumlarında zenginliğin ve gücün en önemli göstergesi topraktır. Toplum, toprağa dayalı olarak, çok katmanlı ve sınıflı bir yapıya ayrılmaktadır. Bu yapıda en üst tabakada krallar, onun altında büyük toprak sahipleri, sonrasında küçük toprak sahipleri ve kent oligarşileri ve en alt tabakada kırsal alanlarda köylüler ve kentlerde zanaatkarlar bulunmaktadır. Toplumsal statü doğumla belirlenmekte olup, sınıflar arasında geçiş, neredeyse imkansızdır ve toplumsal eşitsizlikler oldukça normal karşılanmaktadır. Bu nedenle toplumsal sınıflar arasında oldukça güçlü bir hiyerarşi göze çarpmaktadır. Bu çerçevede toplumsal ilişkiler de oldukça zayıftır. Böyle bir sınıflı toplum yapısının sonucu, doğal olarak, düzensizlik, istikrarsızlık ve özellikle alt tabakadakiler için yoksulluktur. Alt tabakadakiler veya toprağa sahip olmayanlar için üst tabakalara koşulsuz itaat ve sadakat had safhadadır. Bu nedenle alt tabakada yer alan sosyal sınıfların

yönetim süreçlerinde ve karar alma aşamalarında yer almaları söz konusu bile değildir (Şahin, 2009: 125, 129; Adda, 2005: 21; Keskin, 2012: 43-44; Koçak, 2006: 45). Zira yönetenler de karar alma sürecini, özel bir uzmanlık gerektiren mahrem bir alan olarak görmekte ve halkı bu sürecin dışında tutarak diledikleri gibi karar vermeyi tercih etmektedir (Bostancı, 2011: 58).

Toplumsal yapının en tepesinde krallar ya da imparatorlar yer alsa da, bunların mutlak bir egemenliğinden söz etmek mümkün değildir. Çünkü tarım toplumlarında toprağı, dolayısıyla gücü elinde tutan, birden çok egemenin bulunduğu bir yapı bulunmaktadır. Bu nedenle kralın ya da imparatorun yetkileri, gücü ve otoritesi oldukça sınırlandırılmıştır. Her bir güç merkezi, kendi egemenlik sınırları içerisinde sınırsız ve mutlak bir otoriteye sahiptir¹. Bu nedenle tarım toplumlarında merkezîyetçilik ya da tek merkezden yönetim büyük ölçüde sağlanamamıştır (Şahin, 2009: 125; Koçak, 2006: 61). Yine böyle bir ortamda her yerde aynı biçimde uygulanmış bir yönetim anlayışından bahsetmek de mümkün olmamaktadır. Bu nedenle tarım toplumlarında yönetimin görev ve yetkileri her bir yerde farklı biçimlerde algılanmış ve uygulanmıştır (Al, 2002: 23; Şahin, 2009: 126).

Bu dönemde yönetimin ise, imparatorluklar ile kent devletleri arasında farklılık gösterdiği görülmektedir. Kent devletlerinde oldukça basit bir biçimde işleyen kamu yönetimi, imparatorluklarda oldukça karmaşık bir hale dönüşmektedir. Tarım toplumlarında ortaya çıkan kamu yönetiminin nesnel hukuk kuralları, iş bölümü, hiyerarşi, gayrişahsilik, mesleklaşma gibi temel ilkelerden oldukça uzak olduğu görülmektedir. Kamusal alan ile özel alanın sınırları kesin bir biçimde ayrılmamış, görev, otorite ve sorumlulukların sınırları net bir biçimde belirlenmemiştir. Astlar ile üstler arasındaki ilişki büyük ölçüde kişisel ilişkilere dayanmakta, mevkilerden ziyade kişilere itaat temel alınmaktadır. Kurallara bağlılık yerine amirlere ya da atamaya yetkili kişilere bağlılık bulunmaktadır. Sadakatin ve bağlılığın ölçütü, verilen emirlere sorgusuz uymaktan geçmektedir. Bu nedenle üst yönetici ya da kral, kamu yönetimi üzerinde dilediği gibi davranabilmekte, istediği tasarrufta bulunabilmektedir. Yine yönetimde görev bölüşümü bulunmadığı için doğal olarak uzmanlaşma sağlanamamaktadır. Weber, tarım toplumlarında görülen bu bürokrasiyi, “patrimonyal” bürokrasi olarak ifade etmektedir (Al, 2002: 23-26).

¹ Tarım toplumlarında sınırları net bir biçimde belirlenmiş ülkelerden söz etmek mümkün değildir. Örneğin, bir krallığa ait toprakların bir kısmının Fransa’da, bir kısmının İtalya’da veya başka bir bölgede olduğu göz önüne alındığında, böyle bir yapıda siyasi merkezîyetçilikten ve bütün ülkede geçerli yetki ve kurallardan söz etmek de mümkün değildir (Al, 2002: 23, Şahin, 2009: 125-126).

1.1.1.1.2. Sanayi Toplumu

17. ve 18. yüzyıllar, ekonomik gelişmelere ve üretim biçimlerindeki değişimlere bağlı olarak gerek toplum yapılarında gerekse yönetim yapılarında yeni ve büyük değişimleri beraberinde getirmiştir. İlk kez İngiltere’de ortaya çıkan ve makinanın üretim süreçlerinde kullanılması ile seri üretiminin gerçekleştirilmesini sağlayan endüstri devrimi, sanayi toplumu² adı verilen yeni bir toplum düzenini ortaya çıkarmıştır. Üretimin sanayileşmesi, sosyo-ekonomik yapıların ve ilişkilerin buna göre yeniden biçimlendirilmesini gündeme getirmiştir. Yine bu süreçte sanayi devrimi, farklı sınıfsal yapıların ortaya çıkmasına, mevcut pazarların genişletilmesine ve bürokratik yapılanmanın gelişmesine neden olmuştur (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 5, 30; Atasoy, 2005: 199; Başak, 2003: 111).

Sanayi devriminin temelini ticari sermayenin sanayiye kayması oluşturmaktadır. Artık ekonomi, tarıma değil sanayiye dayalıdır ve küçük atölyelerin yerini piyasalar için yığın üretim yapan dev fabrikalar almıştır. Üretim ve ticaret büyümüş, sermaye, hammadde, teknolojik donanım, makina ve emek, toprağın yanında, üretim süreçlerinin yeni faktörleri haline gelmiştir. Sanayi toplumu ile birlikte üretim ilişkilerinde önemli değişimler meydana gelmiştir. Tarım toplumlarında tek bir kişide toplanan emek ve sermaye, sanayi toplumlarında tek bir kişide bulunmaması nedeniyle iş bölümüne ve hatta iş birlikteliğine dayalı yeni bir üretim biçimini ortaya çıkarmıştır. Yaşanan bu değişim süreci, Batı toplumlarında sermayeye dayalı kapitalist bir ekonomik düzen ile liberal bir devlet ve geleneksel yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır (Başak, 2003: 110; Koray ve Topçuoğlu, 1995: 6; Al, 2002: 27; Atasoy, 2005: 199).

Sanayi toplumunun üretim biçimi, kitle üretimi ya da seri üretim biçimi olarak tanımlanan Fordizm’dir. Henry Ford’un, Taylor tarafından geliştirilen bilimsel yönetim anlayışını sistemli bir şekilde uygulamasıyla ortaya çıkan Fordist üretim biçimi, sanayi dönemi kitlesel üretim biçiminin temelini oluşturmaktadır. Dönemin şartlarına uygun olarak

² Sanayi toplumu kavramı, Saint Simon tarafından üretilmiş olup, sanayi toplumunun ortaya çıkışı konusunda bilim insanları arasında görüş farklılıkları bulunmaktadır. Bazı bilim insanları sanayi toplumunun ortaya çıkışında ticari ilişkilerin etkinliği üzerinde dururlarken, bazıları da bu dönemdeki bilimsel gelişmelere gönderme yapmaktadır. Bilim insanları arasındaki bu görüş farklılığı, toplumsal yapının isimlendirilmesinde de kendini göstermektedir. Karl Marx ve onu takip eden yazarlar bu dönemi, kapitalist toplum olarak adlandırırken, Simon ve Durkheim çizgisini takip eden yazarlar, sanayi toplumu kavramını kullanmaktadır. Hatta öyle ki, 19. yüzyılı kapitalist toplum, 20. yüzyılı ise sanayi toplumu olarak adlandıranlar dahi mevcuttur (Al, 2002: 27). Bu kavram tartışmalarını bir kenara bırakacak olur isek, üretim ilişkilerindeki değişimle birlikte, geleneksel toplum yapısından farklı olarak, yeni bir toplum yapısının ortaya çıktığı görülmektedir.

geliştirilen Fordist üretim biçiminde, yapılacak işler önceden tek tek ayrıntılı bir biçimde belirlenmiş, kimin hangi işe ne kadar sürede yapacağı en ince ayrıntısına kadar planlanmış ve standart hale getirilmiştir. Bu bağlamda Fordizm'in merkezileşme, sermaye yoğun üretim, katı hiyerarşik yapılanma, bürokratik yapılanma, işbölümü, uzmanlaşma ve standartlaşma gibi ilkeleri temel alarak, esneklikten yoksun bir üretim sürecini benimsediği görülmektedir. Böyle bir üretim sürecinde çalışanların eğitilmiş olmasına gerek yoktur. Çünkü çalışanların karar süreçlerinde yer alması da mümkün değildir. Bütün kararlar merkeziyetçi bir anlayışla üst yönetim tarafından alınmakta ve hiyerarşik bir biçimde yürütülmektedir. Bu nedenle çalışanların büyük çoğunluğu vasıfsız nitelikli kişilerden meydana gelmektedir (Al, 2002: 125-126; Okçu, 2003: 101).

Sanayi toplumlarının ekonomilerini tarım toplumlarının ekonomilerinden ayırt eden en temel özellik, oldukça karmaşık bir iş bölümüne sahip olmalarıdır. Üretimde makinalaşmanın başlaması iş bölümüne gidilmesinde büyük ölçüde etkili olmuştur. Çünkü sanayi üretimi ile birlikte işçiler, büyük ölçekli üretim süreçlerinin birer parçası haline dönüşmüşlerdir. Gerçekten de tarım toplumlarında meslek grupları sayılı iken, sanayi toplumlarında binlerce meslekten söz etmek mümkündür. Bu durum bile aslında her iki dönem arasındaki iş bölümünün farklılığını net bir biçimde ortaya koymaktadır. Yine bu dönemde iş bölümünün doğal bir sonucu olarak zamanla uzmanlaşma kendini göstermiştir. Sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan iş bölümü ve uzmanlaşmanın daha sonraki dönemlerde kamu hizmetleri de dahil olmak üzere hemen hemen her alanda uygulanmaya başladığı ve giderek yaygınlaştığı görülmektedir³(Başak, 2003: 118; Al, 2002: 27-28).

Sanayi devrimi, toplumları örgüt topluluğuna dönüştürmüş ve toplumsal ilişkilerin bu örgütler vasıtasıyla gerçekleştirilmesini sağlamıştır. İnsanların, doğumlarından ölümlerine

³ İş bölümü ve uzmanlaşma sanayi toplumunun en önemli ilkelerindedir. Uzmanlaşma, iş bölümünün doğal bir sonucudur. İş bölümü ve uzmanlaşma her ne kadar tarım toplumlarında da zaman zaman görülmekle birlikte, genellikle tarım toplumlarında bir kişi bir üretimin ya da hizmetin bütün aşamalarında yer almaktadır. Dolayısıyla tarım toplumlarında iş bölümü ve doğal olarak uzmanlaşma oldukça sınırlı ölçüde görülmektedir. Ancak sanayi toplumuna geçişle birlikte üretimin hızlanması veya hızlandırılmasına yönelik çabalar, üretimin ve hizmetlerin süreçlere ayrılmasını ve her bir süreçten bir kişinin sorumlu olması anlayışını ortaya çıkarmıştır. İşin bölümlere ayrılması yani iş bölümü sayesinde her bir çalışan, işin bir bölümünü yapacak olduğu için dolayısıyla zamanla yaptığı işte uzmanlaşacak ve bu da verimliliği, dolayısıyla üretimi arttıracaktır. Bu noktada Smith'in iğne örneği oldukça çarpıcıdır. Smith, iğnenin tamamının bir kişi tarafından üretilmesi durumunda, bir kişi sadece günde birkaç iğne üretebilecekken, iğne üretiminin süreçlere ayrılması yani iş bölümü yapılması halinde verimliliğin artacağını ve dolayısıyla toplam üretimin fazlalaşarak daha fazla iğne üretilbileceğini ortaya koymuştur (Al, 2002: 28; Şahin, 2013: 52). Yine Frederick Taylor da iş bölümüne önemli ölçüde vurgu yapmaktadır.

kadar geçen süreyi, değişik örgütlerde geçirdikleri görülmektedir. Aslında örgütler, tarihin birçok döneminde görülmektedir. O halde modern örgütleri, geleneksel örgütlerden ayıran temel özellikler nelerdir sorusuna verilebilecek cevap; rasyonel ilkeler, yasal otorite, örgütsel süreçlerde yasal sözleşme (Zencirkıran, 2012: 3) ve büyüklük olarak karşımıza çıkmaktadır. Öyle ki organizasyonlardaki bu büyüklük, hemen hemen her alana yayılmıştır. Sadece fabrikalar değil, aynı zamanda büyük kentler, büyük barajlar, büyük şirketler ve büyük devlet daireleri kurulmuştur (Al, 2002: 30-31). Büyüyen ve genişleyen organizasyonlar, daha yoğun bir dikey örgütlenme ve emir-komuta zincirini zorunlu kılmış ve bu nedenle örgütlerde bir taraftan merkezileşme, diğer taraftan da hiyerarşiye dayalı emir-komuta zinciri meydana çıkmıştır. Kişiselliğe dayalı yönetim, modern örgütlerde ortadan kalkmakta ve yerini rasyonaliteye devretmektedir. Devlet ve ordu gibi geleneksel dönemden kalma örgütlerde ise keyfi yapılanma, görevlendirme ve cezalandırmalar yerini resmi, biçimsel ve yasal düzenlemelerle önceden belirlenmiş süreçlere bırakmaktadır (Ökmen, Baştan ve Yılmaz, 2004: 31; Zencirkıran, 2012: 3).

Sanayi devrimi, tarım toplumlarının son döneminde başlayan kentleşme sürecini büyük ölçüde hızlandırmıştır. Büyük fabrikaların kurulduğu kent merkezleri, kırsal alanda toprağa sahip olmayan yoksul köylüler için tam bir cazibe merkezi haline gelmiştir. Yine tarımsal nüfusun artması buna karşılık tarımsal istihdamın azalması kırsaldan kente olan göçü daha da hızlandırmıştır. Artan göç, bir taraftan yeni kentlerin doğmasına veya mevcut kentlerin daha fazla büyümesine neden olurken, diğer taraftan da düzensiz ve çarpık kentlerin oluşmasına ve kentlere ilişkin altyapı, konut, sağlık, işsizlik, ulaşım, haberleşme ve eğitim gibi yeni sorunlara neden olmuştur. Bu durum hem yasal hem de idari yeni bir takım düzenlemelerin ve örgütlenmelerin ortaya çıkmasını zorunlu kılmıştır (Başak, 2003: 119-120; Adda, 2005: 35).

Yukarıda ifade edildiği üzere yönetim kavramının kökenleri, insanların bir araya gelerek kendilerini yönetecek örgütler kurmaya başladığı tarihlere kadar uzanırken, ayrı bir ilgi alanı ve bilim dalı olarak incelenmeye başlanması oldukça yenidir. Bu nedenle yönetim alanında yapılan çalışmaların büyük bir çoğunluğunda, geleneksel yönetim anlayışının miladı olarak, sanayi devriminin başlangıcı olarak kabul edilen 19. yüzyılın ikinci yarısının ele alındığı görülmektedir (Keskin, 2012: 19; Parlak, 2011: 2, 18). Ancak bu noktada, yönetim alanındaki gelişmeler açısından, sadece sanayi devrimini ele almak ve

hem sanayi devriminin hem de yönetim düşüncesinin fikri temellerinin oluşmasına büyük ölçüde katkı sağladığı kabul edilen “aydınlanma düşüncesini” görmezden gelmek mümkün değildir.

1.1.1.2. Aydınlanma Düşüncesi

Düşünce ya da felsefe tarihinde aydınlanma düşüncesi çok önemli bir yere sahiptir. Aydınlanma düşüncesini bu kadar değerli kılan ortaçağ gibi büyük ve karanlık bir dönemi sorgulamasından ve ortaçağın dünya görüşünü değiştirmeye çalışmasından kaynaklanmaktadır.

Aydınlanma, 18. yüzyılda Avrupa'nın büyük çoğunluğunda etkili olan, 17. yüzyılda İngiliz Devrimiyle başlayıp, 18. yüzyılın sonlarında Fransız Devrimiyle son bulduğuna inanılan, ancak etkileri itibarıyla günümüze kadar varlığını devam ettiren felsefik bir hareket olarak nitelendirilmektedir (Çiğdem, 2003: 13). Aslında en yalın haliyle aydınlanma, Ortaçağ karanlığından⁴ kurtulan insan ve insan düşüncesini ifade etmektedir. Aydınlanma ile birlikte dinsel kurumlar ve öğretiler etkisini kaybetmiş ve bilim, gerçeklik ve ilerleme yeni inanç değerleri olarak ortaya çıkmıştır. Aydınlanma çağı, insan aklının dolayısıyla insanın egemen olmaya başladığı, daha fazla ön plana çıktığı bir dönem olup, doğaya ve sosyal dünyaya yeni anlama biçimlerini kazandırmıştır. Bu nedenle Rönesans'ın ve Hümanizm'in bir uzantısı ve bir tamamlayıcısı biçiminde de nitelendirildiği görülmektedir (Bilton ve diğerleri, 2008: 25; Ateş, 1997: 79-80).

Aydınlanmanın temel amacı, insanları mit, önyargı ve hurafelerle şekillendirilmiş eski düzenden kurtararak, gerçekte iyi ve özgürleştirici olduğuna inanılan aklın egemen olduğu bir düzende yaşamalarını sağlamaktır. Dolayısıyla her şeyin akla ve akılla somutlaşan ilkelere dayanması gerekmektedir. Bir diğer ifadeyle her şey varlığını akıl yoluyla açıklamak zorundadır. Aksi takdirde yok olup gitmeye mahkumdur. Bu nedenle aydınlanma, aynı zamanda “Akıl Çağı” olarak da adlandırılmaktadır. Aydınlanma ile

⁴ Birçok düşünür ya da yazar tarafından Ortaçağ'ın “karanlık çağ” olarak adlandırıldığı görülmektedir. Bu şekilde nitelendirilmesinin birçok nedeni bulunmaktadır. Şöyle ki; bu dönem ulaşım ve iletişim ağlarının bozuk ve üretkenliğin oldukça düşük olduğu, bu nedenle ekonominin büyük ölçüde ticaretin dışına kaydığı, okur-yazarlığın sadece din adamlarının tekelinde olduğu, buna bağlı olarak okuma-yazma oranının çok düşük düzeylerde kaldığı, beslenme, sağlık, rahat bir yaşam ve güvenli yaşamdan söz etmenin neredeyse imkansız olduğu, eşkıyaların kol gezdiği ve istilaların olağan karıştığı ve bu bağlamda ortalama insan ömrünün oldukça kısaldığı bir dönemdir (Poggi, 2012: 33-35).

birlikte Ortaçağın bütün değerlerine karşı çıkıldığı ve din, doğa görüşü, toplum, devlet düzeni gibi her şeyin acımasız bir şekilde eleştirildiği görülmektedir (Çiğdem, 2003: 13-14; Buhr, Schroeder ve Barck, 2003: 7).

Akla dayalı öğretilerde, teori oldukça önemsenmiş ve teoride doğru olan şeyin uygulamada da doğru olması gerektiği dile getirilmiştir. Bu nedenle bir şeyin yanlış gitmesi veya başarılı olamaması durumunda, hata teoriden değil, uygulamadan kaynaklanmaktadır (Sartori, 1996: 54). Weber'in bürokratik örgütü tanımlarken bu görüşten büyük ölçüde etkilendiği ve bürokrasiyi, "rasyonel" bir özelliğe sahip örgüt olarak nitelendirdiği görülmektedir. Weber, bürokratik örgütün içinde yer alan büroların ve bürokratların kurallara uygun davranması gerektiğini ve kuralların uygulanması aşamasında kişisel, irrasyonel ve duygusal faktörlerin dikkate alınmayacağını ifade etmektedir (Weber, 2008: 334, 350). Bu bağlamda Weber, akılcı öğretilerdeki teorinin kusursuzluğuna vurgu yapmakta ve bürokratik örgütün muhtemel başarısızlığını, uygulamada ortaya çıkabilecek sorunlara bağlamaktadır.

Günümüz dünyasını büyük ölçüde şekillendiren düşünce yapısı aydınlanma sonucunda ortaya çıkmıştır. Halk egemenliğine dayanan "meşruti" rejimlerin felsefik temelini oluşturan "toplum sözleşmesinin" en mükemmel halini bu dönemde aldığı ileri sürülmektedir. Yine aydınlanma döneminin iktisat politikasının, klasik liberalizmin iktisat politikasının temelini oluşturan, "laissez faire" (bırakınız yapınlar) olduğu görülmektedir. Ayrıca çağdaş eğitimin temellerinin de aydınlanma düşüncesine dayandığı gözlemlenmektedir. Bu bağlamda aydınlanma düşüncesinin, günümüz toplumsal yapısının oluşmasında büyük ölçüde etkili olduğunu söylemek mümkündür (Ateş, 1997: 81-83).

Bu noktada ekonomik ve toplumsal değişimin ortaya çıkardığı bir devrim olarak nitelendirilen Fransız ihtilaline ayrı bir parantez açmak gerekmektedir. Çünkü aydınlanma düşüncesiyle birlikte aklın öncülüğünde ortaya çıkarılan toplumsal ve siyasal anlayışın ideoloji biçimine dönüşmesi Fransız İhtilali ile gerçekleşmiştir. Yine sanayi devriminin ortaya çıkardığı anlayış biçimlerinin, toplumsal yapıların ve örgütsel yapılanmaların tüm dünyaya yayılması da Fransız İhtilali ile olmuştur. Çünkü Fransız İhtilali, yeni ortaya çıkan toplumsal sınıfların örgütlenmeleri sonucunda monarşik kökenli bir iktidarı zorla değiştirmesidir ve bu olay, o dönem ve şartları açısından

oldukça önemli etkiler yaratacak büyük bir değişimdir. Bu nedenle 19. yüzyılın ekonomik ilişkilerinin şekillenmesinde Sanayi Devrimi etkili olurken, siyaset ve ideolojisinin şekillenmesinde Fransız İhtilali etkili olmuştur (Ateş, 1997: 95-96).

Fransız ihtilali ile birlikte, hükümdarın sınırsız otoritesi karşısında, bireyin varlığı ve bazı temel hak ve hürriyetlere sahip olduğu düşüncesi ortaya çıkmıştır. İhtilalin daha başladığı dönemlerde yayınlanan “İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi”, insanların hürriyet, mülkiyet, güvenlik ve zulme karşı direnme gibi bir takım haklara sahip olduklarını ortaya koymaktadır. Ayrıca insanların her birinin hür ve eşit doğduklarını ve bu hakların doğuştan kazanıldığını, kanun önünde ve siyaset açısından bütün vatandaşların eşit olduğunu, egemenliğin temelinde milletin yer aldığını ve “kanun”un millet egemenliğinin bir tezahüründen meydana geldiğini dile getirmektedir. Yine Fransız İhtilaliyle birlikte “millet” kavramı ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu durum, bir bakıma kişi hürriyeti kavramının milletlere yönelik uygulamasıdır. İnsanlar nasıl bazı hak ve hürriyetlere sahip ise, bir millet de hürriyet hakkına, bir diğer ifadeyle bağımsızlığa sahiptir. Tüm bu ifadeler, Avrupa’da yaşayan insanlar açısından gerçekten de bir devrim niteliğindedir. Çünkü o zamana kadar işitmedikleri ve görmedikleri birçok düşünce, Fransız Devrimiyle birlikte ilk defa gün yüzüne çıkmıştır. Artık yeni bir siyasal düzen ortaya çıkmaya başlamıştır ve bu siyasal düzen, liberalizm ve hürriyetçilik hareketlerinin temelini oluşturmaktadır (Armaoğlu, 2000: 6-14).

Fransız İhtilali ile ortaya çıkan hürriyet, hak ve millet düşünceleri, bürokrasiyi köklü olarak yeniden biçimlendirmiştir. Devleti ve milleti kralın mülkü olmaktan çıkararak yerine millet ve vatandaşlık kavramları ile örgütlenmiş kamu hizmetleri olgusunu yerleştirmiştir. Böylelikle feodal anlayışa dayalı monarşileri ortadan kaldırarak yerine sanayi devriminin ürünü olan ulus devlet modelini ortaya çıkarmıştır (Keskin, 2012: 45) .

1.1.1.3. Modernleşme ve Ulus Devlet

Modernleşme, 15. ve 19. yüzyıllar arasında Avrupa’da yaşanan geleneksel toplum yapısını ortadan kaldıran bir süreç şeklinde ifade edilmektedir. Daha somut bir ifadeyle modernleşme, toprağa dayalı geleneksel toplumların kırsal yaşam biçimlerini terk ederek, akla dayalı, endüstriyel, kentsel ve daha dinamik bir yaşam biçimine geçmeleridir. Yine modernleşme, geleneksel toplumun yapı ve değerlerinin derinden sarsıldığı, siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel yeniden yapılanmayı gerektiren

ihtiyaçların ortaya çıktığı bir süreç şeklinde de tanımlanabilmektedir (Şahin, 2009: 128; Koçak, 2006: 48). Bu bağlamda modernleşme; teknolojiye bağlı olarak sanayileşmenin gelişmesini, ticarete dayalı olarak geniş çaplı ekonomik bütünleşmenin sağlanmasını, kırsaldan kente göçlerle birlikte zihinsel, kültürel ve yapısal değişikliklerin ortaya çıkmasını ifade etmektedir (Ateş, 2003: 305). Modernleşme ile birlikte, toplumsal hayatta, büyük bir kırılma yaşanmış ve “eski” den oldukça önemli bir kopuş gerçekleşmiştir.

İlk olarak İngiltere, Fransa, Almanya ve İtalya gibi ülkelerde ortaya çıkmaya başlayan modernleşmenin; Rönesans, Reform Hareketi, Aydınlanma, Fransız İhtilali ve Sanayi Devrimiyle birlikte geliştiği ve yaygınlaşmaya başladığı görülmektedir. Aklın ve bilimin temel belirleyici olduğu bu dönemde dinin iktidarlar üzerindeki etkisi yok denecek kadar azalmış, akıl ve mantık yoluyla evrensel ve tek gerçeğin bulunabileceği inancı benimsenmiştir. Yine modernleşmenin sanayileşme ve milliyetçilik olmak üzere iki temel unsur üzerinde olgunlaştığı görülmektedir. Fransız İhtilaliyle birlikte gün yüzüne çıkan milliyetçilik akımı, büyük imparatorluklar içinde milliyetçi hareketlere neden olmuş ve imparatorlukları güç durumda bırakarak, halka dayalı yönetimlerin kurulmasını sağlamıştır. İktidar ilişkilerindeki güç dengesi tek bir kişinin yönetiminden halkın yönetimine doğru kaymaya başlamıştır. Diğer taraftan sanayileşme toplumsal hayatta büyük çaplı değişimlere neden olmuş ve özellikle sanayileşme ile büyüyen kentler, yeni bir hayat anlayışına sahip toplum yapısını ortaya çıkarmış ve daha nitelikli kamu hizmeti taleplerinde artışa neden olmuştur (Şahin, 2009: 130-131; Ateş, 2003: 304-306; Çevik, 2012: 27-28). Bu noktada sanayileşme ile modernleşme kavramı arasında, dolayısıyla sanayi toplumu ile modern toplum arasında doğrusal bir ilişkinin var olduğu göze çarpmaktadır (Al, 2002: 64).

Modernleşme ile birlikte, geleneksel dönemde önemsiz olmayan toplumsal eşitsizliklerin giderilmesi gerektiği gündeme gelmiştir. Ayrıca; nüfusun kentlerde toplanması, iş bölümünün yaygınlaşması, fırsat eşitliğine dayalı istihdamın gerçekleştirilmesi, eğitim ve kültür düzeyinin yükseltilmesi, bireyin doğuşu ve siyasal açıdan ön plana alınması, kadın-erkek ilişkilerinin eşitlik çerçevesinde yeniden düzenlenmesi, kol gücünün yerini beyin gücünün alması, sağlıktan konuta, eğitimden ulaşımaya kadar sosyal sorunların çözümlenmesi, rasyonelleşme, bürokrasinin geliştirilmesi, toplumsal sınıflar arasındaki

gelir farklılıklarının azaltılması, burjuvazi başta olmak üzere yönetim sürecinde yer almamış olan toplumsal kesimlerin siyasal sisteme dahil edilmesi ve yönetim süreçlerinin her aşamasına aktif bir biçimde katılması gibi hedefleri temel aldığı görülmektedir. Modernleşmenin ortaya koyduğu bu hedefler ve diğer gelişmeler, yeni bir kurumsallaşma ihtiyacını zorunlu kılmış ve modern devletlerin oluşumuna zemin hazırlamıştır (Ateş, 2003: 305; Al, 2002: 65; Şahin, 2009: 129).

Tarihsel kökenleri 16. yüzyıla dayanan ve ulus-devletlerin oluşumunda önemli bir aşama olan modern devlet; içte ve dışta tam egemenlik, ülkesel ve siyasal bütünlük, güçlü bir merkeziyetçi⁵ yapılanma ve bu yapılanmanın ortaya çıkardığı idari örgütlenme gibi temel özellikleri bünyesinde barındırmaktadır⁶. Bu bağlamda modern devletin ilk formunun mutlakiyetçi monarşi olduğu ve daha sonraki dönemde ulus-devlet formuna ulaştığı görülmektedir. Bazı sosyologlar, modern devletin doğuşunu, bir toplumun temel sorunlarının zamanla karmaşıklaşmasının ve belirginleşmesinin ortaya çıkardığı ve bir dizi yapısal düzenlemeleri gerektiren bir süreç şeklinde ifade etmektedir. Modern devlet, merkeziyetçilik temelinde örgütlenmiş, iş bölümüne bağlı katı bir hiyerarşiyi benimsemiş ve uluslaşma sürecine girmiş bir devlet biçimidir. Modern devletlerde, toplumun birleştirici unsurunda ve meşruiyetinin kaynağında zamanla “ulus”un yer almasıyla birlikte, ulus-devletler ortaya çıkarmıştır⁷(Şahin, 2009: 131-133; Parlak, 2003: 349; Poggi, 2012: 28; Ökmen, 2005: 23).

⁵ 16. ve özellikle 17. yüzyılda askeri teknolojide ve savaş sanatlarında meydana gelen değişim, devletlerin kendilerini daha fazla koruma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu durum, giderek ülkelerin sahip olduğu orduların büyümesine neden olmuş ve nihayetinde ordunun varlığını koruyabilmesi için de “merkezileşmiş” bir yönetim biçimine gereksinim duyulmuştur. Yine yeni kıtaların keşfedilmesi, Avrupa ticaretinin denizyolları boyunca gelişmesi, önemini büyük ölçüde kaybetmiş ve terk edilmiş kentlerin birer ticaret merkezi olarak yeniden canlanmasına neden olmuştur. Kentlerde genişleyen ticaret, bireyler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesini ve daha da önemlisi pazarların güvenliğinin temin edilmesini zorunlu kılmış ve merkeziyetçi yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır. Çünkü ticaret piyasaları, ancak sınırları belli bir toprak parçası üzerinde kurulmuş merkezi güç ile sağlanabilir. Bu nedenle kapitalist üretim biçimi merkeziyetçi yapılanmaları büyük ölçüde desteklemiştir. Son olarak 1648 Westphalia Antlaşması ile her bir devletin, diğer devletlerin egemenlik hakkını tanıdığı yeni bir devletler sistemi yaratmıştır. Bu yeni ilişkiler ağı, devletlerin merkezi otorite çerçevesinde örgütlenerek kendi siyasal yapılanmasını denetlemesini ve böylelikle devletin sürekliliğini ve bütünlüğünü korumasını temin etmiştir (Parlak, 2003: 349-351).

⁶ Geleneksel toplumlarda sınırları kesin olarak belirlenmiş bir ülke kavramı bulunmamaktadır. Bir ülkenin sınırlarının nerede başlayıp nerede bittiği kesin bir biçimde bilinmemektedir. Bu sebeple ülke sınırları içerisinde uygulanan bir egemenlik anlayışından ve vatandaşlık kavramından söz etmek de mümkün değildir. İnsanlar bir yerden diğerine diledikleri gibi gidebilmektedir (Durgun, 2000: 110-111).

⁷ Birçok çalışmada modern devlet ile ulus devletin özdeşleştirildiği ve birbiri yerine kullanıldığı görülmektedir. Ancak modern devlet ile ulus-devlet kavramlarının birbirinden farklı oldukları noktasında

Modern ulus-devletin, Avrupa'da feodal döneme hakim olan siyasi parçalanmışlığın hem coğrafi hem de siyasi merkezileşme yoluyla ortadan kaldırılabilmesi amacıyla ortaya çıkan bir devlet modeli olduğu görülmektedir. Bu noktada iki önemli noktadan bahsetmek gerekmektedir. Bunlardan ilki, özellikle 15. yüzyılın sonlarından itibaren ortaya çıkan savaşlar, ikincisi ve daha da önemlisi, kapitalizmdir. Bu iki önemli nokta bir taraftan feodal yapının sonunu getirirken, diğer taraftan da modern ulus-devletin oluşumuna kaynaklık teşkil etmiştir. Her ne kadar ulus-devletin oluşumunda askeri, mali, kültürel ve teknolojik gelişmelerin son derece büyük etkileri olsa da, kapitalizmin modern ulus-devletin kuruluşunun en önemli itici gücü olduğunu söylemek mümkündür. Gerçekten de dünya ekonomisinin hızla kapitalist üretim biçimine geçmesi, merkezîyetçi anlayışta örgütlenen modern ulus-devleti ortaya çıkarmıştır (Parlak, 2003: 349, 351-352).

Ulus-devlette meşruiyetin kaynağı ulustur. Yönetimin meşruiyet kaynağı ise rasyonel hukuk kurallarıdır. Ulus-devlet ile geleneksel devletleri birbirinden ayıran temel özellik; belirsiz sınırlar yerine, sınırların kesin bir biçimde belirlenmiş olması ve birbirinden açıkça ayrılmış bu sınırlar içinde kontrolü elinde bulunduran bir merkezi otoritenin varlığıdır. Böylelikle ulus-devletlerin egemenlik hakkı gündeme gelmiştir. Egemenlik hakkı, ulus-devletlere iki önemli katkı sağlamaktadır. Birincisi ülke sınırları içerisinde geçerli bir otorite yetkisi tanımaktadır. İkincisi ise, diğer ülkelerden ülke sınırlarına ve bu sınırlar içerisindeki egemenlik hakkına saygı gösterilmesini isteme hakkı vermektedir. Bu bağlamda ulus-devlet yapılanması ile merkezileşme süreci arasında doğrusal bir ilişkinin olduğunu söylemek mümkündür. Yine bu sınırlar içerisinde bireyler, bir vatandaşlık⁸ bağı ile devlete bağlanmakta ve gerçekte egemenliğin tek sahibi olarak, rasyonel hukuk kuralları çerçevesinde oluşturulmuş olan siyasi yapılanmada yer alabilmektedir. Artık kişiler, geleneksel dönemin temel özelliği olan yöneticiye bağlı tebaa olmaktan çıkarak, hukuk kuralları çerçevesinde yönetilen bireyler konumuna yükselmiştir (Giddens; 2008: 75; Ökmen, 2005: 32; Şahin, 2009: 133-134; Bilton ve diğerleri, 33-34; Çevik, 2012: 29). Değişen düşünce yapısı, modern ulus-

da görüşler ileri sürülmektedir (Bkz. Durgun, 2000; Şahin, 2009). Modern devlet ve ulus-devlet üzerine yapılan bu tartışmalar, çalışmanın kapsamı dışında yer alması nedeniyle burada ele alınmamaktadır.

⁸ Modern ulus-devlette vatandaşlık, o ülke sınırları içinde doğmakla kazanılan bir haktır. Ancak hemen belirtelim ki, devlet sadece vatandaşlarını korumakla kalmamakta, geleneksel dönemin aksine egemenliği altındaki bütün herkesi korumakla görevlendirilmektedir (Durgun, 2000: 111).

devletlerin zamanla kendi vatandaşlarının görüşlerini dikkate alma ve yeni politik düzenlemelerde vatandaşlarına söz hakkı tanıyarak yönetime katılmalarını sağlama zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır (Durgun, 2000: 111).

Başlangıçta; iç düzeni korumak, ulusal sınırları savunmak, adaleti temin etmek ve ulusal piyasaların işleyişini düzenlemek gibi temel işlevleri bulunan devletin, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yetersiz istihdam, siyasal huzursuzluklar, sosyal sınıflar arasındaki aşırı gelir farklılıkları, suç oranlarının artması, bireylerin sosyal alanda karşılaştığı sıkıntılar, sektörel ve bölgesel dengesizlikler, sınıfsal çatışmalar, kentleşmenin yarattığı olumsuzluklar gibi yeni sorun alanlarıyla karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Ortaya çıkan bu yeni sorunlar, devletin ekonomiden sosyal hayata, eğitimden sağlığa, ulaşımdan haberleşmeye, kalkınmadan kaynakların yeniden dağıtımına, sınıfsal çatışmaların giderilmesinden bölgeler arasındaki sektörlerin dengeli dağılımına kadar birçok konuda yeni görevler üstlenmesine neden olmuştur. Devletin artan görevleri, devlet örgütlenmesini daha karmaşık bir yapı haline getirmiştir. Bu nedenle devletin siyasal yapılanmasına uygun olarak merkezîyetçi anlayışla hiyerarşik olarak örgütlenmiş, birbirine bağlı ve birbirini tamamlar nitelikte alt örgütlerden oluşan, gayrişahsiliği temel alan ve rasyonel kurallarla yönetilen bir kamu yönetimi yapılanmasını ortaya çıkarmıştır (Parlak, 2003: 354-355). Ulus-devlet modelinin ortaya çıkardığı yönetim biçimi de “geleneksel kamu yönetimi” şeklinde ifade edilmektedir.

1.1.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Kavramı ve Niteliği

Modern ulus-devlet modelinin yönetim biçimi olarak kabul edilen geleneksel kamu yönetimi anlayışının düşünsel temelleri, büyük ölçüde Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Taylor'ın düşüncelerine dayanmaktadır (Eryılmaz, 2011: 39). Özer, geleneksel kamu yönetiminin ortaya çıkışına ilişkin ilk gelişmelerin İngiltere’de 1854 yılında hazırlanan Northcote-Trevelyan Raporu⁹ ile olduğunu ifade etmektedir. Çünkü rapor, “kamu hizmetlerinin çok dikkatli seçilen gençlerden kurulu kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmesi gerektiğine” işaret ederek, kendine özgü özellikleri bulunan bir kamu yönetimi yapılanmasının oluşturulmasına zemin hazırlamaktadır (2012: 45-46).

⁹ İngiltere’de yayınlanan rapor, kısa sürede Amerika’nın tamamında etkili olmuş ve tartışılmaya başlanmıştır. Bunun akabinde 1881 yılında Amerikan Başkanı’nın, o dönem uygulanan yağma sistemi nedeniyle iş bulamayan bir kişi tarafından suikasta uğraması, tartışmaları daha da yoğunlaştırmıştır. Bunun sonucunda 1883 yılında Pendleton Sözleşmesi yapılmış ve bu sözleşme ile daha önceden belirlenmiş ve sınıflandırılmış görevler için rekabete dayalı sınav sistemi getirilmiştir (Özer, 2012: 46).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı; kamu yararı, hukuka uygunluk, idari sorumluluk, geleneksel değerlere bağlılık, siyasi hesap verebilirlik, temsil, hiyerarşi gibi değerleri temel almakta (Karcı, 2008: 60) ve siyasi açıdan tarafsızlık, hizmetlerin doğrudan sunumuna odaklanma, örgütsel merkezîyetçilik, yukarıdan aşağıya işleyen denetim mekanizması, bürokratik yapılanmada kapalı sistem işleme ve bu doğrultuda vatandaş katılımını sınırlandırma, kamu idarelerinin politika yapımından değil etkin bir biçimde uygulanmasından sorumlu olması gibi unsurları bünyesinde barındırmakta (Sözen, 2005: 19-20), süreçlere, yöntemlere ve kurallara göre işlerin sevk ve idare edilmesini ifade etmektedir (Al, 2002: 145).

Kamu yönetiminin¹⁰ ayrı bir bilim dalı olarak Kara Avrupası'nda, "Kameral Bilimler Kürsüleri"nin kurulması ile ortaya çıktığı ve Wilson'un öncülüğünde Amerikan kıtasına taşındığı görülmektedir.¹¹ Gerçekten de Wilson, 1887 yılında kaleme aldığı "Yönetimin incelenmesi" (The Study of Administration) adlı makalesinde; yönetimin yürüttüğü ve yerine getirdiği görevlerin siyasetten oldukça farklı olduğunu dile getirmektedir. Bu nedenle yönetimin ilgi gösterilmesi ve incelenmesi gereken ayrı bir bilim dalı olduğunu söylemektedir. Wilson'un bu söylevi, kamu yönetiminin Amerika kıtasındaki serüvenini başlatmıştır (Tortop ve diğerleri, 2010: 11-15). Yine Adam Smith'in, iş bölümü ve uzmanlaşmaya ilişkin görüş ve düşüncelerini açıkladığı, "Milletlerin Zenginliği" adlı çalışması da, yönetim teorisinin bilimsel bir çalışma alanı olarak gelişmesinde önemli katkıları olmuştur (Keskin, 2012: 46).

Wilson'un ortaya koyduğu bu düşünce, sadece siyaset-yönetim ikiliğini ortaya çıkarmakla kalmamış, aynı zamanda kamusal politikalara ilişkin önemli bir tartışmanın da fitilini ateşlemiştir. Çünkü Wilson siyaset-yönetim ayrımını ortaya koyarak aslında, kamusal politikaların oluşturulması ile oluşturulan politikaların uygulanması aşamalarının birbirinden

¹⁰ Amerika'da "Kamu Yönetimi" olarak adlandırılan bilim dalı, Avrupa'da "Yönetim Bilimi" olarak kavramsallaştırılmıştır. Bu farklılık, kavramın niteliğinden ziyade dilin kullanımından kaynaklanmaktadır (Parlak, 2011: 6).

¹¹ Kamu yönetiminin ilk nüveleri, 17. yüzyılda Almanya ve Avusturya üniversitelerinde kurulan Kameral Bilimler Kürsüleri ile atılmıştır. Yine Fransız yazar Charles Jean Bonnin tarafından kamu yönetimi kavramının ilk kez, devlet yönetiminde uygulanan kural ve yöntemleri belirten bir bilim olarak kullanıldığı görülmektedir. Ancak 19. yüzyılın sonlarına doğru Kameral bilimlerin doğdukları bölge olan Avrupa'da, büyük bir gerileme dönemine girdikleri bilinmektedir. Bunun temel nedeni, Kameral bilimlerin devlete yönelik bir bilim dalı olması nedeniyle önce politika bilimlerinin daha sonra idare hukukunun içinde görülmesi ve bir alt bilim dalı olarak değerlendirilmesidir. Ne tesadüftür ki, Avrupa'da geri plana düşen ve başlı başına bir bilim dalı olarak görülmemeyen kamu yönetimi, bu kez doğduğu topraklardan çok uzaklarda Amerika kıtasında, Wilson'un öncülüğünde yükselmeye başlamıştır (Tortop ve diğerleri, 2010: 11-15; Parlak, 2011: 23).

ayrılması düşüncesine de büyük ölçüde katkı sağlamıştır (Ömürgönülşen, 2003: 14). Bu ayrımla birlikte kamusal politikaların oluşturulması tamamıyla siyasete yani siyasetçilere bırakılırken, kamu yönetimine yalnızca oluşturulan politikaların sorgusuz uygulanması görevi verilmiştir. Genelde kamu yönetiminin üç anlamı olduğu ve bu anlamlardan birisinin de, kamu politikalarının oluşturulmasında, siyasal karar organlarına her türlü teknik destek sağlayarak, politikanın belirlenmesine yardımcı olmak olduğu ifade edilmektedir.¹² Oysa ki Wilson'un da katkı sağladığı bu ayrımla birlikte, kamu yönetiminin, kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki rolü göz ardı edilmekte ve politika yapım süreci teknik anlamda oldukça yetersiz siyasetçilere bırakılmaktadır. Bu durum kamu politikalarının etkinliğini ve başarılı olma şansını büyük ölçüde azaltmaktadır. Nitekim teoride ortaya çıkan durumun, pratikte uygulanması pek de mümkün olmamış ve bürokrasi, kamu politikalarının oluşturulması sürecinin önemli bir aktörü olarak varlığını sürdürmüştür. Bu bağlamda Amerika'da, kamu sektörüne yönelik yapılan çalışmalar, kamu yönetimi ile kamu politikası arasındaki sıkı ilişkiyi açıkça ortaya koymaktadır (Özer, 2012: 25-26).

Bu noktada geleneksel kamu yönetimi anlayışının düşünsel temellerinin şekillenmesinde büyük ölçüde etkili olan ve Taylor tarafından ileri sürülen bilimsel yönetim düşüncesine de değinmek gerekmektedir. Çünkü Taylor, bilimsel yönetim teorisinde, sistemi bir makineye benzetmiş ve toplumun içinde yaşanan bireyleri de, bu makinanın birer parçası ya da dişlisi olarak ele almıştır. Taylor'un temel hedefi, çalışanları makine veya saat gibi çalışır bir hale getirmek ve yukarıdan verilen emirleri ve direktifleri sorgusuz yerine getirmelerini sağlamaktır. Taylor, işi yapan robot insan ile yöneticinin birbirinden farklı olduğunu ileri sürmektedir (Tortop ve diğerleri, 2010: 15-16; Al, 2002: 38-41; Özer, 2012: 53). Böylelikle kararların alınması ve politikaların oluşturulması ile bunların uygulanması tamamıyla birbirinden ayrılmıştır. Görüldüğü üzere bu teoride insan düşüncesinin veya fikirlerinin bir önemi yoktur. Hatta, çalışanların büyük bir çoğunluğunun düşünmemesi ve sadece söylenileni yapması istenmektedir. Bu bağlamda şekillenen geleneksel kamu yönetimi anlayışı, kararların alınmasında ve politikaların oluşturulmasında devlete ve siyasilere öncelik atfetmiş, toplumu ise, bu süreçlerin dışında görmüştür.

¹² Birincisi, devlet ve ona bağlı kuruluşlarda çalışanların davranışlarının incelenmesi ve ikincisi, devletin amaçlarının gerçekleştirilmesini sağlayacak örgütlenmiş insan gücü ve araç gereç ile bunların yönetimidir (Özer, 2012: 25).

Wilson tarafından ileri sürülen siyaset-yönetim ayrımına dayanan, Weber'in geliştirdiği bürokratik örgüt modeli üzerine inşa edilen, Taylor'un yönetime ilişkin görüş ve ilkelerinden büyük ölçüde etkilenen geleneksel kamu yönetimi anlayışının, sanayi toplumlarının zamanla artan ve çeşitlenen talep ve ihtiyaçları doğrultusunda ortaya çıkıp geliştiği görülmektedir. Ayrıca geleneksel kamu yönetimi modelinin, aydınlanma ve Fransız İhtilalinin ortaya çıkardığı düşünce ve görüşler ile ulus-devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte değişen devlet yapılanmasının genel karakteristik özelliklerini bünyesinde barındırdığı ve yönetimin bir döneme ilişkin uygulamasından ibaret olduğu görülmektedir.

Bu noktada devlet ile toplum ilişkilerine ayrı bir parantez açmak gerekmektedir. Çünkü modern öncesi dönemde büyük ölçüde tebaa olarak görülen bireylerin, eş zamanlı olarak ortaya çıkan Sanayi Devrimi ve Fransız İhtilali ile birlikte, siyasal alanda yeni haklara sahip oldukları ve böylelikle daha aktif ve hakkını arayan vatandaşlar haline dönüştükleri görülmektedir. Ancak ne var ki, modern devletlerin, siyasal alan bir tarafa, vatandaşlarının neredeyse özel hayatlarına kadar hemen her alana müdahale etmesi ve düzenlemeye çalışması, Ortaçağın feodal düzeninden ve mutlakiyetçi devletlerinden, düşünce anlamında fazlaca bir değişim olmadığını göstermektedir (Bilgiç, 2008: 98-99). Devletin bu denli büyümesi ve müdahaleciliği, kültürel bir homojenleşmeye yani giderek benzer yaşam biçimlerine sahip bireylerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Örs, 2006: 20). Aslında bu durum, modern toplumun üretim biçimi olan Fordizm'in, siyasal ve toplumsal yapıya ne denli sirayet ettiğinin bir göstergesidir.

Devlet-toplum ilişkilerini önemli ölçüde etkileyen bir diğer etken, geleneksel kamu yönetimi anlayışının, örgütsel merkeziyetçiliği benimsemesi ve bürokratik yapılanmada kapalı sistem işleyen bir anlayışı temel almasıdır. Gerçekten de bugün dahi sıklıkla tartışılan ve sınırları, kapsamı ve niteliği üzerinde henüz tam anlamıyla bir mutabakat sağlanamayan “gizlilik” ve “resmi sır (devlet sırrı)” ilkesinin, bürokrasi tarafından icat edildiği ve geleneksel yönetim anlayışının örgütsel yapılanmasının en temel özelliklerinden birisi haline geldiğini söylemek mümkündür. Bu ilke, kararların ve oluşturulan politikaların doğrudan devlet tarafından belirlenmesi bir yana, vatandaşların uygulanan kamu politikalarından ve kamu yönetiminin işleyişinden çoğu zaman haberdar olmaması, yönetime ilişkin bilgi ve belgelere ulaşamaması şeklinde bir sonucu

ortaya çıkarmaktadır (Eryılmaz, 2011: 112). Dolayısıyla yönetim süreçlerinden bihaber olan vatandaşların, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde yer almaları ve süreci etkilemeleri de mümkün olmamaktadır. Diğer taraftan devlet, bu ilkeyle bir taraftan kamu yönetiminde yapılanları istediği gibi gizleyebilmekte, bir taraftan da halka hesap verme sorumluluğundan büyük ölçüde kurtulduğu için dilediği gibi hareket edebilmektedir. Örgütlerin her geçen gün daha fazla merkezileşmesi, kararların ve politikaların tek bir yerden oluşturulmasına ve dolayısıyla bireylerin zamanla siyasal alana olan ilgilerini azaltarak, yabancılaşmasına neden olmaktadır.

Devlet-toplum ilişkilerini etkileyen bir diğer etken, geleneksel kamu yönetimi anlayışında büyük ve merkezi bir örgütlenme yapısının var olmasıdır. Büyük örgütsel yapılanma, katı hiyerarşik yönetim anlayışını beraberinde getirmektedir. Otoritenin merkezileşmesi, alınan kararların ve oluşturulan politikaların da merkezileşmesini neden olmuştur. Bu bağlamda karar alma veya kamu politikası oluşturma görevi, örgütün üst basamakları tarafından gerçekleştirilmiş, devlet bu noktada başat bir rol üstlenmiştir. Alınan kararların ve oluşturulan politikaların uygulanması ve yürütülmesi görevi ise, alt basamaklarda yer alanlara bırakılmıştır. Alınan kararlarda ve oluşturulan politikalarda, hiyerarşinin daha alt basamaklarında yer alanların etkisinin olduğunu söylemek mümkün değildir. Aslında burada, geleneksel kamu yönetiminin önemli sacayaklarından birisi olarak kabul edilen siyaset-yönetim ayrımının tam bir uygulaması karşımıza çıkmaktadır. Ancak bürokrasinin alt basamaklarında görev alanların doğrudan vatandaşlarla iç içe oldukları ve vatandaşların talep ve beklentilerini en iyi onların bildiği göz önüne alındığında, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde alt basamaktakilere yer verilmemesi, bir bakıma vatandaşların da dikkate alınmaması durumunu ortaya çıkarmaktadır. Yine kuralların yoğunluğu ve şekilcilik üzerine kurulu iş yapma anlayışının benimsenmesi, vatandaşların karar alma ve politika oluşturma süreçlerine olan ilgisini azaltmış ve devlet ile toplum arasında zamanla bir yabancılaşma yaratmıştır (Çarkçı, 2008: 55-57). Halkın, siyasal alana en kolay katılma yöntemi olarak gösterilen seçimlere dahi ilgi göstermemesi, bu durumun en önemli ispatlarından birisidir.

Bu noktada, son olarak üzerinde önemle durulması gereken konulardan birisi de, ulus-devlet modelinin ortaya çıkardığı ve devlet-toplum ilişkilerini birinci dereceden

etkileyen, vatandaşların karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde yer almalarına veya yer almamalarına neden olan temsili demokrasi modelidir. Çünkü egemenliğin gerçek sahibi halk olmakla birlikte halk, bu hakkın kullanımını belirli bir süreliğine seçtiği temsilcilerine devretmektedir (Çam, 1999: 401). Bu bağlamda seçimlerin, vatandaşların politik düşüncelerini siyasal alana aktarılan oldukça önemli bir yöntem olduğu görülmektedir (Durgun, 2005: 27). Ancak zamanla halk, aktif bir birey olmaktan çıkarak sadece temsilcileri belirlemekle görevli pasif bir seçmen durumuna dönmüştür (Öner, 2001: 52). Siyasal katılmayı, yalnızca seçimlere indirgemek ve seçimler dışında halkı, siyasal alanın dışında tutmak, bir taraftan demokrasinin özüyle çelişirken, diğer taraftan da bireylerde politik sorumluluk ve demokratik bilinç düzeninin gelişmemesine neden olmaktadır (Çoşkun, 1999: 98). Bu durum, geleneksel kamu yönetiminin egemen olduğu dönemde, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde devlet merkezli bir yapılanmanın oluşmasına neden olmuştur.

1.1.3. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Unsurları

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, birçok ilke ve düşünceye dayanmakla birlikte, genel olarak dört temel unsur üzerine inşa edilmeye çalışıldığı görülmektedir.

1.1.3.1. Bürokratik Örgütlenme Modeli

İlk olarak Vincent de Gournay tarafından 1745 yılında kullanılan, latince “Burrus” (daire, memurlar) ile “Craie” (güç, iktidar) kelimelerinin birleşmesinden meydana gelen bürokrasi, Gournay’in kullandığı haliyle olmasa da, ilk olarak Babil Devleti tarafından ortaya çıkarıldığı ve o zamandan günümüze kadar yönetim alanında varlığını devam ettirdiği bilinen bir gerçektir. Başlangıçta bürokrasi, bürolarda çalışanların ya da bürokratların iktidara sahip oldukları ya da en azından siyasal iktidarın bir aktörü, parçası veya sınırlayıcısı şeklinde ifade edilirken, 18. yüzyıl ve sonrasında siyasal hayatta yalnızca bürokratların hakim ve etkin olduğu bir yapı şeklinde tanımlanmaktadır (Eryılmaz, 2008: 5-7; Keskin, 2012: 37).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının örgütlenme biçimi olan bürokrasi kavramını sistemli bir hale getiren Alman sosyolog Max Weber’dir (Lane, 2000: 19). Weber bürokratik örgütün, dünyanın aklileştirilmesinde en temel unsur olduğunu, çok sayıda uzmanın etkin ve akılcı bir biçimde bir araya gelmesi ile etkin bir niteliğe kavuşacağını

ifade etmektedir (Weber, 2006: 6-7). Weber'e göre, büyüklük ve genişlik açısından belirli bir ölçüğe ulaşan gruplar, yığın halinden kurtulabilmeleri için ussal ilkelere göre örgütlenmesi ve yasalar çerçevesinde yönetilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, bürokrasinin başta gelen ve en önemli özelliğinin büyüklük olduğunu söylemek mümkündür. Büyüklüğün doğal bir sonucu olarak, yazılı iletişime ağırlık verilmekte, bürokratik ilişkiler kişisel niteliklerinden arındırılmakta, işbölümü ve uzmanlaşmaya dayalı hiyerarşik bir yapılanma ve planlama çerçevesi içinde geniş grupların disiplinli bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1984: 39).

Bürokratik örgüt, ayrıntılı kurallara, biçimselliğe ve katı hiyerarşiye dayalı, gayrişahsiliği ön planda tutan, kariyeri esas alan ve büyük oranda merkeziyetçi nitelikler taşıyan bir modeldir. Bürokrasinin gücü, teknik bilgi üstünlüğünden ve kendi alanında uzman olmasından kaynaklanmaktadır. Bürokrasi bu gücünü, kendi icadı olan resmi sıv ilkesiyle muhafaza etmektedir. Kişiler arası ilişkiler, rasyonel kurallara bağlanmış, çalışanların rolleri ve statüsü ayrıntılı bir biçimde tanımlanmıştır. Çalışanların kurallara uymasının zorunlu olduğu, böylelikle keyfiliğın ortadan kalkacağı ve hizmetlerde etkinlik ve verimliliğın sağlanacağı öngörülmektedir (Eryılmaz, 2011: 40). Kamu görevlilerinin dürüst bir biçimde hareket edeceklerine, kendi kişisel çıkarlarından ziyade, kamu yararı ilkesine uygun davranacak ve sonuna kadar koruyacaklarına inanılmaktadır (Weber, 2008: 334). Çünkü Weber'in bürokrasi modelinde bu ölçüt, kamu çalışanları için yeterli bir sorumluluk göstergesi olarak kabul görmektedir (Genç, 2010: 149).

Weber'in bürokrasi modelinde memurlara özel bir önem atfedilmiştir. Weber memurluğu, toplumda ayrıcalıklı sosyal bir statü sağlayan ve ömür boyu devam eden bir meslek olarak nitelendirmektedir. Bu nedenle memurluk için, iyi bir eğitimden ve özel bir sınavdan geçmek gerekmektedir. Ayrıca memurların, kesinlikle daha yüksek yetkili ve alanında uzman bir kişi tarafından atanmaları zorunludur. Çünkü konumunu yönetilenlere borçlu olan memurlar, hiyerarşiye bağlılığı büyük ölçüde azaltabilir veya kuralların uygulanmasında ve görevlerin yerine getirilmesinde kişisel davranabilirler. Bu bağlamda yönetilenlerce seçilen bir kişinin, tipik bir bürokrat olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Yine bürokraside çalışanlara, yaptıkları işin karşılığı olarak düzenli bir aylık (maaş) ödenmeli ve hiyerarşi içinde kendine kariyer edinme fırsatı verilmelidir. Bu, bürokrasinin kurulması için temel koşul olmamakla birlikte, sürekli ve kalıcı olması için

mutlaka gereklidir. (Weber, 2008: 316-332). Bu anlayışın zamanla bürokrasi ve toplum ilişkilerini büyük ölçüde etkilediği, bürokratların toplumdan uzaklaştıkları ve topluma yabancılaştıkları görülmektedir. Bu durum, toplumun en yakınında yer alan bürokrasinin, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde, toplumun talep ve beklentilerine kayıtsız kalmasına neden olmuştur.

Bürokratik örgüt, yönetimde bulunanlara, bir taraftan meşruiyet zemini oluşturarak iktidarlarını sağlamlaştırma olanağı tanırken, diğer taraftan hem örgüt içi denetimin kolaylaştırılmasını hem de her alanda disiplinin yerleştirilmesine neden olarak, kitlesel itaatin oluşmasını temin etmektedir. Bu çerçevede aşırı derecede merkezileşen otorite ve katı hiyerarşik yapılanma, kararların alınmasında ve politikaların oluşturulmasında, üst yöneticilere büyük ölçüde serbestlik sağlarken, alt kademedekilere; verilen emirlere uyma, koşulsuz itaat ve emirleri sorgulamadan uygulama sorumluluğunu getirmektedir. Nitekim, sanayi toplumunun yönetim teorilerinde öne çıkan; çalışanların sadece söylenileni yapması ve koşulsuz itaat etmesi şeklindeki hakim düşüncenin, bürokratik örgüt modeline de büyük ölçüde sirayet ettiği görülmektedir (Zencirkıran, 2012: 10-13).

Devlet örgütlenmesiyle birlikte ortaya çıktığı herkes tarafından kabul edilen bürokrasi kavramının, sadece kamu sektöründe var olduğunu düşünmek oldukça sığ bir yaklaşım olmaktadır. Weber de, bürokrasinin diğer birçok örgütlenme modelinden çok daha üstün olduğunu iddia etmekte ve bürokrasinin özel sektör de dahil bütün büyük ölçekli kurumlarda rahatlıkla uygulanabileceğini belirtmektedir. Nitekim 20. yüzyılda hemen hemen birçok ülkede, özellikle özel sektörde hızla artan bürokratikleşme eğilimleri, dahası Dünya Bankası (WB), Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB) ve Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) gibi uluslararası örgütlerde dahi kendini göstermeye başlaması, Weber'in bu iddiasının doğruluğunu büyük ölçüde ispatlar niteliktedir. Yine Weber, bürokrasiyi bir kez tam anlamıyla kurulduktan sonra ortadan kaldırılması en zor sosyal yapılardan birisi olarak nitelendirmekte ve vazgeçilmesi veya yerine başka bir şeyin konulmasının da mümkün olmadığını ifade etmektedir. Bürokrasinin bu gücü, bürokratların iyi ve nitelikli eğitim almış ve kendi alanında uzmanlaşmış olmalarından kaynaklanmaktadır. Öyle ki, siyasal efendiler, parlamenterler ve hatta mutlakiyetçi rejimlerdeki krallar dahi, bürokratik uzmanın üstün bilgisi ve nitelikleri karşısında çoğu zaman aciz kalmaktadır (Weber, 2008: 335-344; Ergun ve

Polatoğlu, 1984: 40). Nitekim geleneksel kamu yönetimi anlayışının egemen olduğu dönemde, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde, bürokrasinin bu denli etkin ve işin içinde olmasının temel gerekçesi budur.

Weberyan bürokrasi modelinin, aşırı derecede kurallara bağlığının bulunduğu ve bu nedenle ağır ve hantal işleyen bir yapısının olduğu dikkati çekmektedir. Yine merkeziyetçi anlayışı ön plana çıkardığı için dar bir bakış açısına sahiptir (Kurt ve diğerleri, 2007: 86) ve büyük ölçüde kontrol üzerine odaklanmış bir yapılanması bulunmaktadır (Genç, 2010: 146). Ayrıca insan unsuruna önem vermediğı, yukarıdan aşağıya yönetim ve denetim ilkesini benimsediğı bu nedenle karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde çalışanlarına yer vermediğı gibi nedenlerden ötürü, özellikle 1970’li yıllardan itibaren yoğun bir biçimde eleştirildiğı görülmektedir (Zencirkıran, 2012: 13). Yine bürokraside amaçlar, hedefler, performans ölçümlenmesi gibi piyasa mekanizmalarının dikkate alınmadığı, daha çok kurallara riayet etme açısından bir kontrol mekanizmasının kurulduğu ortadadır. Bu nedenle bürokrasi, hem vatandaşlara karşı doğrudan bir sorumluluk hissetmemekte, hem de piyasaya karşı aşırı bir duyarsızlık göstererek birçok toplumsal soruna kaynaklık etmektedir (Bilgiç, 2008: 100).

1.1.3.2. Siyaset-Yönetim Ayrımı

Geleneksel yönetim anlayışının temel unsurlarından bir diğeri de siyasetin ve kamu yönetiminin birbirinden kesin bir biçimde ayrılabilceğı yönündeki düşüncedir. Amerikalı yazar Woodrow Wilson'un 1887 yılında yayınlanan “Yönetimin İncelenmesi” (The Study of Administration) adlı makalesine dayanan siyaset-yönetim ayrımı düşüncesi, yönetimin siyasetten ayrılarak ayrı bir ilgi alanı ve bilim dalı olarak incelenmesi gerektiğini ifade etmektedir.¹³ Wilson bu makalesinde “anayasayı işletmenin anayasayı hazırlamaktan daha zor olduğunu” dile getirerek, kamu yönetiminin önemine vurgu yapmış (Parlak, 2011: 18-19) ve Henry’ye göre “naif” bir siyaset-yönetim ayrımı gerçekleştirmiştir. Ancak bu ayrım, Wilson’dan sonra uzunca bir süre devam edecek olan bir tartışmanın da başlangıcını oluşturmuştur (Aktaran Emre, 2003: 58).

¹³ Bazı yazarlar Wilson’u, siyaset ve yönetimi birbirinden ayıran ilk düşünür olarak kabul ederken, bazı yazarlar da, bu durumun tersini iddia etmektedirler. Her ne kadar Wilson, yayınlamış olduğu çalışmasında yönetimin, Almanya ve Fransa’da daha önceden ayrı bir alan olarak incelenmeye başlamış olduğunu dile getirmiş olsa da, Amerikalı yönetim yazarlarının neredeyse tamamının, kamu yönetimi disiplininin başlangıcını Wilson’un 1887 yılında yayınlanan makalesine dayandırdıkları görülmektedir.

Wilson, kamu yönetimini, devletin teknik bir aygıtı olarak ele almakla birlikte, politik süreç ile ilişkilendirmiş ve seçilmiş siyasetçilerin emri altında, onların emir ve direktifleri ile yürüyen teknik bir devlet işleyişi şeklinde nitelendirmiştir (Şaylan, 2003: 579). Siyaset-yönetim ayrımı düşüncesinin siyasilere karşı kamu yönetimine, kesin bir itaat sorumluluğu yüklediği görülmektedir. Böylelikle kamu yönetimi, siyasiler tarafından mutlak bir denetim altına alınmış olmaktadır. Siyaset-yönetim ayrımı düşüncesinin etkisiyle kamu yönetiminin görevi, kendisine verilen emirleri, kuralları ve politikaları uygulamaktan ibaret olarak görülmüş, kamu politikalarının oluşturulması, buna ilişkin konuların incelenmesi ya da stratejilerinin belirlenmesi, kararların alınması yetkisi tamamıyla siyaset bilimine ve siyasetçilere bırakılmıştır (Eryılmaz, 2011: 40-41).

Wilson tarafından ileri sürülen siyaset-yönetim ayrımı düşüncesi, 19. yüzyılın sonlarında Amerikan kamu yönetimi sisteminin karşılaştığı sorunlar nedeniyle ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2011: 41). Wilson'un, Amerikan kamu yönetimi sisteminde uygulanan ve seçimi kazanan başkanın, kendi kadrolarını yönetim makamlarına ataması anlayışına dayanan "kayıрма sisteminin", sistemde yarattığı olumsuzlukları ve tıkanıklıkları gidermek ve devletin görevlerindeki artışla birlikte ortaya çıkan karmaşıklığa bir son vermek amacıyla böyle bir düşüncüyü ortaya attığı görülmektedir (Akbulut, 2005: 81). 1881 yılında Amerikan Başkanının öldürülmesinden sonra Amerikan kamu yönetimi sisteminin siyasi etkilerden arındırılması gerektiği yönündeki düşünceler güçlenmiştir. Bu düşüncelerin de etkisiyle siyasal kayırmacılığı bertaraf edecek, tarafsızlığı ilke edinecek, bütün iktidarlara eşit mesafede duracak, nitelikli ve alanında uzmanlaşmış kişilerden oluşacak bir kamu yönetimi anlayışının gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir (Sözen, 2005: 21-22).

Wilson, kamu yönetiminin ilk kez ayrı bir alan olarak Almanya ve Fransa'da ortaya çıkmaya başladığını ifade etmekte olup, idarenin ayrı bir alan olarak Amerika ve İngiltere'de değil de, Kıta Avrupası'nda ortaya çıkışını da, halk ile hükümetler arasındaki bütün sürtüşmeleri bertaraf edebilmek amacıyla yeni yöntemler aramaları şeklinde açıklamaktadır. Wilson idarenin, siyasetin telaş ve heyecanından uzak tutulması gerektiğini belirtmekte ve idarenin alanını bir iş alanı olarak, konusunu da hükümetlerin deneme yanılmalarla yarattıkları kargaşayı ve israfı ortadan kaldırabilmek, kamunun temelini sağlam ilkelere oturtabilmek şeklinde tanımlamaktadır. Bu tanımlamadan

hareketle Wilson, bir taraftan siyasetin, idarenin yardımı olmadan hiçbir şey yapamayacağını, diğer taraftan da idarenin, asla bir siyaset aracı veya eş değeri olarak değerlendirilmemesi gerektiğini belirtmekte ve siyaset-yönetim ayrımının tartışılmasının gerek olmayacak derecede aşık olduğunu söylemektedir. Bu nedenle de devlet memurluğunun, siyasi alanın dışına çıkarılarak özel sektör iş hayatına yaklaştırılması gerektiğini belirtmekte (Wilson, 1961: 57-64) ve kamu yönetiminin, işletmecilik ilkeleri çerçevesinde yapılandırılması gerektiğini ifade etmektedir. Ancak burada hemen şunu belirtelim ki, Wilson'un, hiçbir şekilde siyaset ve yönetim arasında bir zıtlık olduğunu iddia etmediği, bu ikilinin aslında bir bütünü farklı özellikleri ve farklı işlevleri yerine getiren ve çoğunlukla birbirini tamamlayan parçaları olduğunu dile getirdiği görülmektedir (Akbulut, 2005: 77, 116).

Wilson tarafından ileri sürülen siyaset-yönetim ayrımının, özellikle Amerikalı yazarlar tarafından sıklıkla incelendiği ve bu alanlar arasındaki ayrılığın sertliği veya yumuşaklığı üzerinden çeşitli modellerin geliştirildiği görülmektedir. Bu bağlamda siyaset ve yönetim ayrımının Goodnow ve sonrasında gelen yazarlar tarafından tam bir zıtlığa dönüştürülmesiyle birlikte “zıtlık modeli” ortaya çıkmıştır. Her ne kadar Wilson makalesinde zıtlık sözcüğünden kaçınarak yerine ayırım sözcüğünü kullanmış olsa da (Akbulut, 2005: 114-115), Goodnow 1900 yılında kaleme aldığı “Siyaset ve Yönetim” adlı eserinde, siyaset ile yönetimin kesin bir şekilde birbirinden ayrılması gerektiğini ifade ederek, zıtlık modeline vurgu yapmaktadır. Goodnow'a göre siyaset, kamusal taleplerin ve beklentilerin açıklanma yoludur, yönetim ise, bu talep ve beklentilerin hayata geçirilmesinden sorumludur (Ergun, 1997: 5-6).

1920'lere gelindiğinde ise yönetim bilimi açısından oldukça önemli bir gelişme yaşanmıştır. Leonard D. White 1926 yılında yayınladığı “Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş” (Introduction to the Study of Public Administration) adlı kitabında, siyasetin kamu yönetiminin konusuna girmemesi gerektiğini ifade ederek, yönetim bilimini müstakil ve kendine özgü bir bilim olarak tanımlamaktadır. White tarafından yayınlanan bu kitap, birçok çevre tarafından doğrudan yönetim bilimine adanmış tek eser olarak değerlendirilmektedir. Yine W. F. Willoughby tarafından kaleme alınan ve 1927 yılında yayınlanan “Kamu Yönetiminin İlkeleri” (The Principles of Public Administration) adlı eserde, kamu yönetiminin kendine has bazı ilkelerinin olduğu ve bu

ilkelerin ancak uzman yöneticiler tarafından uygulanabileceğinin vurgulanması, siyaset ile yönetim arasındaki ayrımı daha fazla derinleştirmektedir. 1880'lerin sonlarında başlayan ve yirminci yüzyılın başlarında daha fazla alevlenen siyaset ve yönetimi birbirinden ayırma düşüncesinin, İkinci Dünya Savaşına kadar hızlanarak ve başladığı dönemden daha da şiddetlenerek devam ettiği görülmektedir (Parlak, 2011: 20).

İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ardından Herbert A. Simon'un "İdari Davranış" (Administration Behavior) adlı eseri yayınlanmıştır. Simon, kendisinden önceki dönemin düşünce ve görüşlerini büyük ölçüde eleştirdiği bu çalışmada, siyaset ile yönetimin kesin olarak birbirinden ayıramayacağını dile getirmektedir. Simon tarafından yayınlanan bu eser, yaklaşık yarım asırdan beri tartışılan ve birçok yazar tarafından kabul edilen siyaset-yönetim ayrımının geleceği açısından son derece büyük önem taşımaktadır. Çünkü Simon ve arkadaşları tarafından savunulan siyaset ve yönetim arasında ayırmadan ziyade önemli bir ilişkinin olduğu düşüncesi, daha sonraki birçok yazar tarafından kabul edilmiş ve benimsenmiştir (Parlak, 2011: 20-21). Nitekim Dwight Waldo siyaset ve yönetim ilişkisini, siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanında ortaya çıkan politikalar (policy) ve siyaset (politics) ayrımı üzerinden ele almış ve "siyaset ve yönetimin birleştirilmesi" modeline vurgu yapmıştır. Siyasetin, oluşturulan kamusal politikalarla yönetimin hemen hemen bütün alanlarına yayılmış olması nedeniyle siyaset ve yönetim arasında sert bir ayrımın olamayacağını ifade etmiştir. Waldo, siyaset ile yönetimin birlikte hareket edilmesi gereken alanlar olduğu düşüncesinden hareketle, siyaset ile yönetim arasındaki sorunsalın profesyonel bir bakış açısıyla sonuçlandırılabilirliğini iddia etmektedir. Nitekim özellikle refah devletinin etkin bir biçimde uygulandığı dönemlerde, siyaset-yönetim zıtlığının gerçekleşmemesi, aksine bu dönemde, siyaset ile yönetimin birbirine oldukça yaklaşması, Waldo'nun ileri sürdüğü görüşü büyük ölçüde desteklemektedir (Akbulut, 2005: 98, 128-129).

Bu çerçevede ortaya çıkan yaklaşımlardan birisi de "tamamlayıcılık modeli" yaklaşımıdır. James Svara tarafından oluşturulan ve siyaset ve yönetimin tamamlayıcılığına dayanan bu model, siyaset ile kamu yönetimi arasındaki ilişkiyi, bağımlılık, yaygın etkileşim, örtüşen rollerin ayrımı, politika oluşturulmasında ve uygulanmasında karşılıklı etki şeklinde tanımlamakta ve yönetişimde siyaset ve yönetimin birlikteliğinden bahsetmektedir. Bu çerçevede tamamlayıcı model, seçilmiş görevliler ile yöneticilerin vatandaşlarla olan

düzenli iletişimde birbirlerine yardım etmeleri gerektiğini, bu sayede kamu yönetiminin çalışmalarının daha da kolaylaşarak verimliliğinin ve etkinliğin artacağını ileri sürmektedir (Akbulut, 2005: 130-135).

Daha sonraki yıllarda yapılan çalışmalar da, siyaset ile yönetimin birbirinden net bir biçimde ayrılmasının mümkün olmadığını, hatta daha ötesi pek çok alanda siyaset ile yönetimin iç içe girmiş bir vaziyette olduğunu ortaya koymuştur (Tortop ve diğerleri, 2010: 23). Bir diğer ifadeyle tam bir idari karar olamayacağı gibi tam bir siyasi karar da olamamaktadır. Siyasetin, diğer birçok alanda olduğu gibi, kararların alınması ve kamu politikaların oluşturulması sürecinde de, yönetimin ortaya koyduğu görüş ve düşüncelerden büyük ölçüde etkilendiği görülmektedir. Çünkü hangi sorunların öncelikli olduğu, bu sorunlara yönelik alternatif çözüm önerilerinin neler olduğu, hangi amaçların gerçekleştirileceği gibi karar almaya ilişkin bütün hazırlıklar yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Bu nedenle yönetimin karar alma ve politika oluşturma sürecinde siyaseti ve siyasetçileri etkilememesi söz konusu bile değildir (Özer, 2012: 38).

Görüldüğü üzere siyaset ve yönetim ayrımına ilişkin tartışmalarının 100 yılı aşkın bir süredir devam ettiği ortadadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçildiği günümüzde dahi bu tartışmaların öyle veya böyle sürdüğü görülmektedir. Ancak geline son noktada siyaset ile kamu yönetimini birbirinden ayrı düşünmek pek mümkün görünmemektedir. Bu doğrultuda günümüzde kamu yönetimlerinin, siyasetin belirlediği kamu politikalarını uygulayabilmek için gerekli beceri ve teknik donanıma sahip olduklarını ve kamu yönetimin amacının, siyasetin ve yönettiği toplumla olan ilişkilerinin daha iyi anlaşılabilmesini ve toplumsal ihtiyaçlara daha duyarlı kamu politikalarının oluşturulabilmesini sağlamak olduğunu söylemek mümkündür (Ergun, 1997: 5). Bu alanda yapılan bilimsel çalışmaların sonuçları da, bürokratların görüş ve düşüncelerinin kamu politikalarının oluşturulması sürecinin her aşamasında etkili olduğunu, bu nedenle günümüzde, siyaset-yönetim ayrımının önemini büyük ölçüde yitirdiğini ispat etmektedir (Ömürgönülşen, 2003: 15).

1.1.3.3. Kamu-Özel Yönetim Ayrımı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerinden birisi de kamu yönetimini, yönetimin özel bir biçimi şeklinde gören düşüncedir. Kamu yönetiminin, özel yönetimden ayrı olduğu düşüncesi büyük ölçüde Kıta Avrupa'sına özgü bir anlayıştır. Bu anlayışın,

kamu yönetimini özel yönetimden oldukça farklılaştırdığı görülmektedir (Weber, 2008: 315). Genelde kamu yönetimi, devlet ve hükümetin yapısı ve işleyişini ele alıp incelerken, özel yönetim, devlet yönetimi dışında kalan alanları ele almakta ve incelemektedir. Aydın'a göre White'ın, "kamu yönetimi, kamu politikalarının uygulanması ve yerine getirilmesi amacıyla yapılan tüm uygulamalardan oluşur" şeklindeki tanımı, kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki ayrımı en iyi şekilde ortaya koymaktadır (2012: 39; Özer, 2012: 32). Bu tanımlamadan hareketle geleneksel dönemde, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması yetkisinin sadece kamu yönetimi alanına ait bir yetki olduğu, özel yönetimin bu alana hiçbir biçimde müdahale etme imkanının olmadığı, buna ilaveten özel yönetimin, kamu yönetimi tarafından oluşturulan ve uygulanan politikalara uymak zorunda olduğunu söylemek mümkündür.

Her ne kadar kamu yönetimi ile özel yönetim arasında kurallar sistemi, örgüt, personel, mali kaynak ve dış çevre gibi benzer yönler bulunsa da, siyasal çevre, kuralların yoğunluğu ve serbestlik, performansın değerlendirilmesi, amaç, kamu gücü, sosyal maliyet, sorumluluk ve hesap verme, liderlik ve göreve gelme, tekelcilik-piyasa ekonomisi, hedef kitle, çalışanların güdülenmesi, hakemlik ve eşitlik gibi farklı yönlerinin bulunduğu görülmektedir (Eryılmaz, 2011: 15-21, 41-42).

Siyasal Çevre: Her iki yönetim de, içinde seçmenlerin, politikacıların, sivil toplum kuruluşlarının, çeşitli baskı ve çıkar guruplarının yer aldığı siyasal ve sosyal bir alanda faaliyet göstermektedir. Ancak kamu yönetimi siyasilerce kararlaştırılan ve yasalarla desteklenen kamu politikalarının dışında hareket edememekte, yasaların kendilerine vermediği hiçbir işlemi yerine getirememekte iken, özel sektör politikalarını ve hedeflerini belirlemekte daha serbest hareket edebilmektedir.

Kuralların Yoğunluğu ve Serbestlik: Geleneksel kamu yönetimi anlayışında hemen hemen her bir iş, önceden belirlenmiş kurallar ve süreçler çerçevesinde yerine getirilmektedir. Bu nedenle kamu yönetimi alanında kuralların ve kanunların yoğunluğu hemen göze çarparken, özel yönetimlerde kanunların ve kuralların daha az olduğu gözlemlenmektedir.

Performansın Değerlendirilmesi: Kamu yönetimi alanında kurallara ve süreçlere bağlılık ve harfiyen uygulama çalışanın performansı için yeterli görülürken, özel sektör yönetimlerinin kurallardan ve süreçlerden ziyade sonuç ve kar odaklı olmaları nedeniyle

çalışanlarının performansını da bu doğrultuda değerlendirmektedir. Bu durum, kamu çalışanlarının sorumluluk almaktan kaçınmalarına, özel sektör çalışanlarının ise daha girişimci olmalarına neden olmaktadır. Bu, aynı zamanda kamu yönetimi alanında kırtasiyecilik, hantallaşma ve kamu hizmetlerinde gecikmelere yol açarken, özel sektör yönetimleri bu tür sıkıntılarla karşı karşıya kalmamaktadır.

Amaç: Kamu yönetimi ürettiği ve vatandaşlara sunduğu mal ve hizmetlerde kamu yararı amacı çerçevesinde hareket ederken, özel sektörün tek ve öncelikli amacı vardır ve o da kar elde etmektir. Bir diğer ifadeyle kamu yönetiminde toplumun çıkarları bireysel çıkarların önünde yer alırken, özel sektörde bireysel çıkarlar, toplumsal çıkarlardan önce gelmektedir.

Kamu Gücü: Kamu yönetimleri yerine getirdikleri hizmetlerde, devletin tek taraflı işlem yapabilme özelliği olarak ifade edilebilen “kamu gücü”nden yararlanmakta iken, özel sektörün böyle bir gücü kullanması mümkün değildir. Bu durum, özel sektör yönetimlerinin ürettikleri mal ve hizmetlerin kalitesi, etkinliği ve hedef kitleyi etkileme derecesi gibi özelliklerinin, kamu sektörünün ürettiği mal ve hizmetlerden daha iyi olmasına ve toplumun talep ve beklentilerinin daha fazla dikkate alınmasına neden olmaktadır.

Sosyal Maliyet: Olumsuz dışsallık olarak da ifade edilebilen sosyal maliyetlerin karşılanmasında kamu yönetiminde bir zorunluluk bulunurken, özel sektörün sosyal maliyetleri karşılama noktasında isteksiz davrandıkları gözlemlenmektedir.

Sorumluluk ve Hesap Verme: Kamu yönetimi başta siyasetçiler olmak üzere daha çok üst düzey yöneticilere karşı bir sorumluluk hissetmesine rağmen, özel yönetimlerin sadece şirketin ortaklarına ya da hissedarlarına karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Dolayısıyla kamu yönetimleri, toplumdan ziyade daha çok kurallara, yöntemlere ve verilen emirlere uygun davranmak durumuna kalmakta iken, özel sektör çok daha sonuç odaklı ve müşteri memnuniyetini esas alan bir yönetim anlayışını benimseyebilmektedir.

Liderlik ve Göreve Gelme: Kamu yönetiminde yürütme içinde yer alan siyasiler, belirli aralıklarla yapılan seçimler sonucunda, bürokratlar ise farklı atanma usul ve yöntemleri ile belirlenmektedir. Görevlerinde başarısız da olsalar, siyasiler genellikle bir sonraki seçim döneminde, bürokratlar ise, görevden alma usul ve yöntemleri ile görevlerinden

alınabilmektedir. Dahası belirli bir süre için atanmış olan bazı üst düzey bürokratlar, süresi dolmadıkça görevlerinden alınamamaktadır. Diğer taraftan özel sektörde yer alan üst düzey yöneticiler, genellikle şirket sahibi veya şirket hissedarları tarafından atandıkları için, başarısız olmaları durumunda, herhangi bir usul ve yönteme başvurulmadan veya herhangi bir süre beklenmeden doğrudan görevlerinden alınabilmektedir.

Tekelcilik-Piyasa Ekonomisi: Kamu yönetimleri birçok özelliği nedeniyle kamusal mal ve hizmetin üretilmesi ve dağıtılması noktasında tekeli bir piyasada faaliyet gösterirken, özel yönetimler piyasa ekonomisi içerisinde rekabetçi bir ortamda faaliyet göstermektedirler. Bu nedenle de kamu yönetimleri tarafından üretilen birçok kamusal mal ve hizmetin kalitesi oldukça düşük olmasına karşın, özel sektör tarafından üretilen mal ve hizmet serbest piyasa koşulları içerisinde, tam bir rekabet ortamında vatandaşlara sunulduğundan, daha kaliteli olmak durumundadır.

Hedef Kitle: Kamu yönetimi toplumdaki herkes tarafından ortak bir biçimde tüketilen, kamusal mal ve hizmetleri üretmekte ve vatandaşların kullanımına sunmakta iken, özel yönetim sadece üretilen bir mal ya da hizmetin hedef kitlesinde yer alan tüketicilerin kullanımına sunulmaktadır. Bu durum, vatandaş ve müşteri kavramlarıyla da kendini göstermektedir.

Çalışanların Güdülenmesi: Kamu yönetimi yapılanması içerisinde yer alan hükümetler, kamusal hizmetleri yerine getirmek ve geleceğe yönelik uzun dönemli politikalar geliştirmekten daha çok, yeniden seçilme güdüsüyle daha kısa süreli politikalar geliştirmekte ve bazen devletin zararına da olsa seçmenleri memnun etmek amacıyla hareket edebilmektedirler. Yine kamu bürokrasisi, hizmetleri etkin ve verimli bir biçimde yerine getirmekten ziyade, kendi örgütlerini yapısal ve bütçesel açıdan büyütme, personelini artırma ve yerini garantiye alma güdüsüyle hareket edebilmektedir. Oysa özel yönetimlerde yer alan yöneticiler, daha çok bireysel başarı ve şirket karlılığı güdüsüyle hareket etmektedir. Çünkü özel sektördeki yöneticinin temel başarısı öncelikli olarak şirketin kar etmesine bağlıdır.

Hakemlik: Kamu yönetimi, belli bir alanda ya da birden fazla alanda gerçekleşen hizmetlerde kamusal hakemlik rolünü üstlenirken, özel sektörün böyle bir hakemlik rolü bulunmamaktadır.

Eşitlik: Kamu yönetimi ile özel sektör yönetimleri arasında eşitlik ilkesini bakımından da farklılık bulunmaktadır (Özer, 2012: 33). Bu bağlamda kamu yönetiminde, kamunun sunduğu hizmetlerden ihtiyacı olan herkesin yararlanması hedeflenirken, özel yönetimin sunduğu hizmetlerden ancak bedelini ödeyen kişiler faydalanabilmektedir.

Görüldüğü üzere her ne kadar kamu yönetimi ile özel yönetim arasında benzer özellikler bulunsun da, birçok bakımdan iki yönetimin birbirinden oldukça farklı özelliklerinin bulunduğu görülmektedir. Ancak bu noktada hemen şunu da belirtmekte fayda vardır. İki yönetimin bu denli farklı özelliklerinin bulunması, iki yönetimin birbirinden etkilenmemesi ya da yararlanmaması anlamına da gelmemektedir.

1.1.3.4. Müdahaleci Devlet Anlayışı

Geleneksel yönetim anlayışının temel unsurlarından bir diğeri, devletin hemen hemen her alanda kendi örgütleri yani bürokrasisi vasıtasıyla yer alması gerektiği yönündeki düşüncedir (Eryılmaz, 2011: 40). Bu düşünce, tüm dünyada 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren devletlerin fonksiyonlarını nitelik ve nicelik olarak büyük ölçüde arttırmış ve etki alanını ciddi bir biçimde genişletmiştir. Ortaya çıkan bu yeni yapı, refah devleti veya müdahaleci devlet anlayışı olarak adlandırılmıştır (Özer, 2005a: 167). Refah devleti ya da müdahaleci devlet anlayışında devlet; asli görevleri dışında, bireylere hayatlarını devam ettirebilmesi için gerekli ekonomik şartları asgari düzeyde sağlamakla, piyasaların etkin bir biçimde faaliyet gösterebilmeleri için gerekli müdahaleleri gerçekleştirmekle, bütün vatandaşlara karşı eğitimden sağlığa, konuttan sosyal hizmetlere kadar her türlü hizmeti yerine getirmekle görevlidir (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 19). Bu çerçevede refah devletini, toplumsal ve ekonomik süreçlerde aktif bir biçimde yer alan, kapitalist ekonomiye dayalı toplumlarda ortaya çıkan toplumsal sorunların ve ekonomik krizlerin aşılmasında devletin aktif bir biçimde rol aldığı, tüm toplumun yaşam standartlarının iyileştirildiği bir devlet modeli şeklinde ifade etmek mümkündür (Eser ve diğerleri, 2011: 203).

Refah devleti kavramı, ilk olarak 19. yüzyılın sonlarında Almanya'da kullanılmış olmakla birlikte, kavramın, 1930'lardan itibaren yaygınlaşmaya başladığı ve asıl gelişimini II. Dünya Savaşı sonrasında, özellikle de Batı Avrupa'da gerçekleştirdiği görülmektedir (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 19-21). Çünkü sanayi devrimiyle birlikte yoğun bir emek sermaye kullanımı ortaya çıkmış ve makinalaşmanın yarattığı seri

üretim dayalı ürün fazlalaşması, özellikle Batı toplumlarında özel mülkiyet, teşebbüs özgürlüğü, serbest rekabet ve kar odaklı kapitalist bir ekonomik düzen ortaya çıkarmıştır. Bu yeni düzenin, kendi gelişimini sağlayacak ve etkinliğini tüm dünyaya yayacak en etkili düşünce anlayışı olarak liberalizmi gördüğü ve bu nedenle klasik liberalizmi benimsediği görülmektedir. Bu doğrultuda sanayileşme ile birlikte devletin ekonomik ve toplumsal hayata hiçbir suretle müdahale etmemesi gerektiği dile getirilmiştir. Rekabet ve piyasa mekanizmasının ekonomiye kendiliğinden etkinlik kazandıracağı anlayışına dayanan ve bireysel çıkarları her şeyin üzerinde gören katı bir liberal düşünce anlayışının yerleştiği ve buna bağlı olarak, liberal ekonomi politikaları ile liberal devlet anlayışının ortaya çıktığı görülmektedir. Ancak zamanla ortaya çıkan ekonomik ve toplumsal sorunlar, klasik liberal anlayışın ve liberal devlet politikalarının pratikte uygulanmasının pek mümkün olmadığını ortaya çıkarmıştır. Ekonominin kendi kendine işleminin olumlu sonuçlar yaratmaktan ziyade daha çok olumsuz sonuçlar yarattığının anlaşılması, devletin ekonomik ve toplumsal hayata müdahale etmesi gerektiği yönünde yeni bir anlayışın gelişmesine neden olmuştur (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 7-13, 31).

Diğer taraftan 1929 yılında ortaya çıkan ve tüm dünyayı etkisi altına alan ekonomik kriz, kurumsallaştığı ve güçlü olduğu düşünülen kapitalizmin, sanıldığı kadar güçlü olmadığını gün yüzüne çıkarmıştır. Bu bağlamda 1929'da gerçekleşen ekonomik kriz ve ortaya çıkan yeni koşullar, devletlerin topluma ve ekonomiye kapsamlı bir şekilde müdahale etmesi gerektiği düşüncesini geliştirmiş ve devletin ekonomik ve toplumsal hayata müdahale etmesini bir gereklilik hatta bir zorunluluk haline getirmiştir. Laissez faire yani bırakınız yapsınlar görüşü büyük ölçüde terk edilerek yerine devletin kendi örgütleri vasıtasıyla her alanda aktif olarak yer alması gerektiği düşüncesine dayanan devletçi bir anlayış benimsenmiştir. Ayrıca I. ve II. Dünya Savaşları sırasında devletlerin, ekonomik ve toplumsal hayata yönelik müdahalelerinin olumlu sonuçlar yaratması, bu fikrin gelişmesinde ve yerleşmesinde oldukça etkili olmuştur (Eser ve diğerleri, 2011: 204).

Müdahaleci devlet anlayışının gelişiminde, Keynes'in katkılarını göz ardı etmek mümkün değildir. 1929 yılında tüm dünyada yaşanan büyük ekonomik kriz sonrasında Keynes'in düşüncelerinin, birçok kesim tarafından benimsendiği görülmektedir. Keynes, klasik

liberalizmin ileri sürdüğü görünmez el teorisini reddederek, ekonomide tam istihdamın piyasanın kendi dinamikleri ile sağlanabilmesinin mümkün olmadığını iddia etmiştir. Keynes, hızlı sanayileşmeyle birlikte ortaya çıkan Fordist üretim tarzının, üretimin artmasına neden olduğunu ifade etmiş ve bu nedenle ekonomik modelini etkin talep üzerine konumlandırmıştır. Keynes'e göre gelir dağılımının adaletsiz olduğu toplumlarda etkin talep düzeyi gerçekleşmemekte, arz ve talep arasında ortaya çıkan bu dengesizlik, kaçınılmaz olarak ekonomik krizlere neden olmaktadır. Krizlerin önlenmesi için etkin talebin yükseltilmesi ve bunun için de ekonomiye dışarıdan müdahale edilmesi gerekmektedir. Keynes, böyle bir müdahalenin ancak devlet tarafından yapılabileceğini ve böylelikle ekonomide dengenin ve tam istihdamın sağlanabileceğini ifade etmiştir. Keynes'e göre devletler, kaynakların kullanımında ve etkinliğinin sağlanmasında, ekonomik büyümenin ve kalkınmanın temin edilmesinde, fiyat istikrarının ve tam istihdamın korunmasında, adil gelir ve servet dağılımının temininde ve ödemeler bilançosundaki dengenin düzenli bir biçimde kurulmasında ekonomiye aktif olarak müdahale etmelidirler. Keynes, refah devleti harcamalarını, piyasaya ilişkin eşitsizliklerin giderilmesinde bir araç olarak düşünmektedir (Özer, 2005a: 182-183; Eser ve diğerleri, 2011: 205-206). Bu doğrultuda Keynes'in bu görüşlerinin, kamu sektörünü büyük ölçüde genişlettiğini ve müdahaleci devlet anlayışının yerleşmesine öncülük ettiğini söylemek mümkündür.

Keynes'in ekonomi politikaları ile büyük bir ivme kazanan müdahaleci devlet anlayışı, özellikle de İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yeni bir değişim sürecine girmiş ve sosyal politikaların birçok gelişmiş Batı ülkelerinde devlet tarafından uygulanmaya başlamasıyla birlikte refah devleti anlayışı büyük ölçüde etkinliğini arttırmıştır (Sözen, 2005: 29). Son dönem refah devleti anlayışı, devletlerin asli görevlerinin yanında, değişen siyasi, iktisadi ve toplumsal şartlara uygun bir biçimde sosyal politikalara da ağırlık vermelerine neden olmuştur. Bunun neticesinde devletlerin yerine getirmesi gereken kamu hizmetleri aşırı bir biçimde çeşitlenmeye başlamış ve bu hizmetlerin doğrudan bürokrasi vasıtasıyla yerine getirilmesi nedeniyle de devletlerin kamu yönetimleri ya da bir diğer ifadeyle bürokrasileri yapısal ve örgütsel olarak oldukça genişlemiştir (Bilgiç, 2008: 95).

Devletçi anlayışın gelişmesi, yalnızca klasik liberalizmin sonunu getirmekle kalmamış, aynı zamanda bireyin ve bireyin özgürlüklerinin de büyük ölçüde sınırlandırılmasına

neden olmuştur. Bu düşünce anlayışına dayanan devlet; ekonomiden siyasete, eğitimden kültüre, sağlıktan ulaşım ve daha da ötesi kişinin doğumundan ölümüne kadar hemen hemen her alanda etkili olmaya başlamıştır. Hem yapısal hem de işlevsel anlamda büyüyen devlet, daha fazla güçlenmiş, siyasal kararları ve kamusal politikaları daha merkezîyetçi bir anlayışla belirlemeye başlamıştır. Refah devleti anlayışıyla birlikte, devletin sayıca artan ve nicelik olarak çeşitlenen görevleri, daha teknik alanlarda düzenleme yapılması ihtiyacını gün yüzüne çıkarmıştır. Bu durum, teknik anlamda nitelikli ve alanında uzman olan bürokrasiyi daha fazla ön plana taşımıştır. Gerçekten de kamusal hizmetlerin hazırlanmasından ve sunulmasından sorumlu olan bürokrasinin, bu dönemde etkinliğini büyük ölçüde arttırdığı, kararların alınmasında ve kamusal politikaların oluşturulmasında çok önemli bir aktör haline geldiği görülmektedir.

1970'lerin sonlarına doğru özellikle de ekonomik alanda ortaya çıkan duraklama, yaşanan krizler ve büyümeye ilişkin sorunlar, refah devletine yönelik eleştirilerin başlangıcını oluşturmuştur. Bu noktada Keynesyen ekonomi politikalarının yetersiz kalması, krizin nedenlerinin refah devleti uygulamalarına bağlanmasına ve refah devleti anlayışının sorgulanarak devlet anlayışının yeniden şekillendirilmesi sürecini hızlandırmıştır. Üstelik refah devleti harcamalarının oldukça maliyetli olması ve bu maliyetlerin büyük ölçüde kamu açıklarına ve orta sınıfa yönelik yeni vergilerin konmasına neden olması refah devletine yönelik eleştirilerin birçok kesim tarafından desteklenmesine yol açmıştır. Diğer taraftan refah devleti anlayışıyla birlikte devletlerin sadece ekonomik hayata müdahale etmekle kalmayarak, toplumun ve bireylerin özgürlük alanlarına da müdahale etmeye başlaması ve bu durumun gittikçe artan bir biçimde bireysel eşitsizlikleri arttırması, refah devleti anlayışının büyük ölçüde güç kaybetmesine neden olmuştur. Bunun sonucunda da devletin müdahaleci anlayışını azaltmaya yönelik eğilimler hız kazanmaya başlamış ve yeniden klasik liberal politikalara doğru bir dönüş süreci ortaya çıkmıştır (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 25-27; Eser ve diğerleri, 2011: 207).

19. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkmaya başlayan, 20. yüzyılın ilk çeyreğinde Keynesyen politikalarla büyük bir ivme yakalayan ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında refah devleti anlayışı ile doruk noktasına ulaşan müdahaleci devlet anlayışı neticesinde kamu harcamaları ve kamu çalışanlarının sayısı büyük oranda artmıştır. Kamunun payı her alanda büyümüş, devletin yapısal olarak genişlemesiyle birlikte hantallık,

kırtasiyecilik, verimsizlik gibi sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu nedenle bürokrasi, vatandaşlar tarafından sevilmeyen, mümkün oldukça kaçınılması gereken bir alan olarak algılanmaya başlamıştır

1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Daha önce ifade edildiği üzere üretim süreçlerinde yaşanan değişimler, hem toplumsal yapıyı hem de yönetim yapılanmasını ciddi bir biçimde değişime zorlamaktadır. 1970'ler sanayi toplumunun, kitle üretiminin ve kitlesel örgütlenmenin büyük sorunlarla karşı karşıya kaldığı yıllar olarak karşımıza çıkmaktadır. Sanayi devriminin dünya üzerindeki etkinliği 1970'lerin başına kadar devam etmiştir. Ancak bu tarihten sonra özellikle bilgi ve iletişim sektörünün öncülüğünde hızlı değişim sürecine girmiştir. Nihayetinde üçüncü ve son devrim, bilim ve teknoloji alanında yaşanan gelişmelerin öncülüğünde ortaya çıkmış ve bu süreçte bilgi, ekonominin en önemli girdisi haline gelmiştir (Başak, 2003: 108; Atasoy, 2005: 199). Bilginin üretim süreçlerinde kullanılmasıyla birlikte sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru bir geçiş yaşanmıştır. Peter Drucker ve Daniel Bell gibi düşünürler, ortaya çıkan bu yeni toplumu, “kapitalist ötesi toplum”, “sanayi sonrası toplum” veya “bilgi toplumu” olarak adlandırmaktadır (Atasoy, 2005: 195).

Artan rekabet, piyasa koşullarındaki istikrarsızlık ve esnekliğe sahip olmayan üretim yapısı nedeniyle Fordist üretim biçiminin, değişen müşteri taleplerine cevap verememesi, buna karşılık yeni teknolojilerin ortaya çıkması, ucuzlaması ve yaygınlaşması, ulaşım ve iletişim olanaklarının gelişmesi üretim biçiminde ciddi bir değişimi ortaya çıkarmıştır. Gelişen teknolojiler, kitlesel üretim biçimine ve tek tip ürünlere olan ilgiyi azaltırken, kaliteli ve tasarıma dayalı ürünlere olan talebi arttırmıştır. Bu dönemde tüketiciler, daha fazla ürün elde etmekten çok, kaliteli ürün elde etmeyi tercih etmektedirler. Tüketicilerin değişen talepleri karşısında etkinliğini kaybeden Fordizm, yerini Post-Fordizm olarak adlandırılan yeni bir üretim biçimine bırakmak durumunda kalmıştır (Al, 2002: 126-127).

Post-Fordizm ile birlikte önemli yenilikler gündeme gelmiştir. Bu çerçevede Post-Fordizm ile birlikte ilk olarak esnek bir üretim biçimine geçildiğini ve makinaların yerini robotlar ile mikro elektronik teknolojinin aldığı söylenebilir. Böylelikle üretimde, geleneksel “mavi yakalı” işçi sınıfının yerine beyin gücüne dayalı ve becerilerini

pazarlayan “beyaz yakalı” profesyoneller geçmiştir. Bu dönemde seri üretim ve stoklarla çalışma anlayışı yerine müşterilerin istek ve taleplerine göre siparişe uygun mal üretme yöntemi uygulanmaktadır. Bu durum, müşteri taleplerinin farklılaşmasına bağlı olarak ürünlerin çeşitlenmesine neden olmuş ve bu bağlamda Ar-Ge çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Ayrıca bu dönemde önemli yapısal değişimlerin olduğu dikkati çekmektedir. Fordizm’e egemen olan yukarıdan aşağıya örgütlenme, emir komuta zinciri, dikey haberleşme ve bilgi akışı, denetimin önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde bürokratik ve merkezi olarak yapılması ilkelerinden vazgeçilmiştir. Bunun yerine karşılıklı haberleşme ağı, dikey ve yatay bilgi akışı, üretimin her aşamasında ve her noktasında oto kontrol ve karar ve politika oluşturma süreçlerine her düzeydeki çalışanın dahil edilmesi gibi ilkeler benimsenmiştir. Buna ilaveten Post-Fordist üretim biçiminde verimliliğin temel unsuru olarak insan faktörüne ayrıca vurgu yapılmaktadır. Artık bilgisayar başında oturan bir mühendis, tek bir tuşa dokunarak binlerce işçinin ürettiği ürünleri, tek başına ve daha hızlı bir biçimde üretme imkanına erişmiştir. Böylelikle yeni anlayışla birlikte çalışanların yeteneklerinden daha fazla yararlanılması, malı üretenlerin karar alma ve politika belirleme süreçlerinde aktif olarak yer alması düşüncesi ön plana çıkmıştır (Al, 2002: 127; Okçu, 2003: 101; Özer, 2005b: 161).

Üretim süreçlerinde bu değişimler yaşanırken, Keynesyen politikaların ve refah devleti anlayışının güç kaybetmeye başlamasıyla birlikte, neo-liberal politikaların etkinliğini arttırdığı görülmektedir. Yine bu dönemde artan küreselleşme eğilimleri, ulus-devlet modelinin büyük ölçüde sorgulanmasına neden olmuş, devletin önemi ve konumu büyük ölçüde değişmiştir. Devlet anlayışında yaşanan değişim, ona bağlı olarak şekillenen kamu yönetimi anlayışında da değişime neden olmaktadır. Ulus-devlet modelinin zayıflamasıyla birlikte, iktidarın otoritesinin sınırlandırıldığı, merkezi devletin gücü ve bürokrasisinin sorgulandığı, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde sivil toplum kuruluşları ve uluslararası örgütler gibi yeni aktörlerin ortaya çıkmaya başladığı görülmektedir. Gerçekten de, bu süreçte devlet-toplum ilişkilerinde büyük çaplı bir değişimin yaşandığı, edilgen durumda olan bireylerin, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin temel aktörlerinden birisi haline gelmeye başladığı görülmektedir (Zencirkıran, 2012: 29; Ökmen, Baştan ve Yılmaz, 2004: 30-31, 40). Artık vatandaşlar, kamu yönetimlerinden daha fazla hizmet değil, daha kaliteli ve taleplerine uygun hizmetler beklemeye başlamıştır (Al, 2002: 127).

Görüldüğü üzere üretim biçiminde yaşanan değişim, sadece ekonomiyi etkilemekle kalmamış, toplumsal, kültürel ve yönetsel değişimleri beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda ekonomik değişim, yönetim alanında da büyük çaplı bir paradigma değişimine neden olmuş, sorunlara çözüm bulma ve diğer birçok açıdan eleştirilere konu olan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, yerini işletme yönetiminden daha fazla yararlanmayı ilke edinen, devleti küçülterek serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmaya çalışan yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmak durumunda kalmıştır.

1.2.1. Yeni Kamu Yönetimi Kavramı ve Niteliği

20. yüzyılın sonlarına doğru öncelikle Anglo-Amerikan coğrafyada ve daha sonrasında gelişmiş ülkelerin birçoğunda kamu yönetimi alanında yeni bir anlayış ortaya çıkmaya başlamıştır. İşletmecilik ile kamu yönetimi kavramlarını büyük ölçüde birbirine yaklaştıran bu yönetim modelinin; “yeni kamu işletmeciliği”, “piyasa temelli kamu yönetimi”, “girişimci idare” veya ülkemizdeki yaygın kullanımıyla “yeni kamu yönetimi” şeklinde adlandırıldığı görülmektedir (Eryılmaz, 2011: 42).

Ekonomik ve siyasal açıdan Yeni Sağ düşünce ile işletmecilik anlayışına dayanan yeni kamu yönetimi modeli en genel ifadeyle; devletin küçültülmesi, kamu hizmetlerinin sunumunda mevcut yapının yeniden düzenlenmesi, özel sektör yönetim, anlayış, ilke ve tekniklerinin kamu yönetimi alanında uygulanması şeklinde tanımlanmaktadır. Bu çerçevede özel sektör kültürüne dayalı, piyasa odaklı, müşteri yönelimli ve vatandaşların katılımını ve denetimini esas alan yeni bir kamu yönetimi kültürünün oluşturulmasını esas almaktadır (Coşkun, 2003: 41; Okçu, 2012: 14). Bu tanımdan anlaşılacağı üzere yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinin üretilmesi ile sunulması aşamalarını birbirinden kesin bir biçimde ayırmaktadır. Devletin her şeyi yapan, bütün kararları alan ve kamu politikalarını oluşturan başat konumu yerine paydaşlarla birlikte yönetmeyi, karar almayı ve kamu politikası oluşturmayı hedefleyen, bu bağlamda birçok hizmeti satın alan ya da başkaları tarafından yapılabilir kılan bir devlet anlayışına doğru geçişi temsil etmektedir (Okçu, 2012: 14).

Yeni kamu yönetimi modelinin; devleti küçülterek, topluma daha fazla özgürlük ve tercih imkanı sağlaması ve topluma yönelik politikalarda ilgili kesimlere daha fazla yer vermeye çalışması, bu modelinin yükselişinde oldukça önemli katkılar sağlamıştır (Yayman, 2008: 269-270). Ayrıca yeni kamu yönetimi modelinin; kamu harcamaları ve

personel sayıları bakımından devletin büyümesini yavaşlatması veya tersine çevirmeye çalışması, hizmetlerin sunumunda yerellik ilkesine öncelik tanınması ve devlet kurumlarından özelleştirmeye doğru yönelmesi, kamu hizmetlerinin üretiminde ve dağıtımında bilgi teknolojileri çerçevesinde bir otomasyon sisteminin geliştirilmesi ve kamu yönetiminin politika tasarımı, karar verme türleri, hükümetler arası işbirliği gibi genel konularına ilişkin uluslararası bir gündemi geliştirmeye çalışması da, bu modelin yükselişinde pay sahibi olduğu söylenebilir (Hood, 1991: 3).

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte, geleneksel kamu yönetimi anlayışının temelini oluşturan katı, hiyerarşik, aşırı merkezîyetçi, süreç odaklı bürokratik kamu yönetimi sistemi yerine, esnek yapılı, piyasa tabanlı, rekabete dayalı, sonuç odaklı, bireylerin talep ve ihtiyaçlarına duyarlı, vatandaş memnuniyetini ön planda tutan, devlet dışındaki aktörlerin karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde yer almalarını sağlayan, kaynakları etkin ve verimli kullanan yeni bir yönetim yapılanmasına geçildiği görülmektedir (Özer, 2005c: 4). Dolayısıyla örgüt, hiyerarşi, denetim gibi klasik kavramların yerine şebeke, yönetişim, vizyon, misyon, esnek çalışma, risk alabilme, kalite ve ortaklaşa yönetme, vatandaş katılımı gibi yeni kavramlar almaya başlamıştır (Ateş, 2003: 327). Bu bağlamda yeni kamu yönetimi anlayışının, geleneksel kamu yönetimi paradigmasından bir ayrılışı veya kopuşu ifade ettiğini söylemek mümkündür (Homburg ve diğerleri, 2007 :3).

Kamu yönetimi alanında kapsamlı bir düşünüm yaratan yeni kamu yönetimi anlayışının; açık ve saydam yönetim, hesap verebilirlik, katılımcı yönetim, yönetişim, stratejik yönetim, performans yönetimi, vatandaş merkezli yönetim, piyasa odaklı yönetim, sonuç odaklı yönetim, esnek örgütsel yapılanma, kamusal hizmetlerde ve kaynakların kullanımında etkinlik, verimlilik ve kalite, özel sektör yönetim tekniklerinin kullanımı ve rekabetin artırılması gibi ilkeleri benimsediği görülmektedir (Kutlu, 2003: 105; Yayman, 2008: 295). Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek şeklinde ifade edilen klasik yönetim anlayışından, önceden belirlenmiş hedefler, strateji, vizyon, performans ölçme, kıt kaynakları etkin ve verimli bir biçimde kullanan esnek yapılı örgütlenme ve etkin insan kaynakları yönetimi şeklinde tanımlanan işletme yönetimine doğru bir geçişin yaşandığı görülmektedir (Bilgiç, 2003: 28). Bu durum kamu yönetiminde, daha hızlı karar alma ve hareket etme, değişen ve gelişen koşulların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin

karşılabilmesi amacıyla daha dinamik bir yönetim yapılanması oluşturma gibi süreçleri hayata geçirmektedir (Özer, 2005a: 200). Bu çerçevede kamu yönetimi alanında yapılan reformlarla, özel ve kamu sektörü arasında geriye dönüşü pek mümkün olmayan bir ortaklık ve işbirliği ortaya çıkmaktadır (Kapucu, 2012: 33).

Kamu yönetimi alanında gerçekleşen bu değişimi, basit bir idari yapılanma ya da yönetim modelinde kısmi bir değişim şeklinde açıklamak mümkün değildir. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayışı; devletin örgütsel yapılanmasında, işleyişinde, faaliyet alanlarında, kamusal hizmetlerin üretilmesinde ve dağıtılmasında, çalışanların rollerinde ve statülerinde, kararların alınmasında, kamu politikalarının oluşturulmasında ve hayata geçirilmesinde önemli değişimler meydana getirmektedir. Ayrıca devlet ile toplum, hükümet ile vatandaşlar, devlet ile piyasa ve siyaset ile yönetim arasındaki ilişkilerde de olumlu yönde bir dönüşüm ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda kamu yönetimi alanında kapsamlı, radikal ve tarihsel bir dönüşümün yaşandığını söylemek mümkündür (Eryılmaz, 2011: 15; Lynn, 2006: 3; Yayman, 2008: 258; Ömürkün, 2003: 21).

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel amaçları arasında, devleti küçültme ve böylelikle devlet dışındaki aktörlere daha fazla yer verme düşüncesinin olduğu söylenebilir. Bu düşüncenin, toplumun ilgili kesimlerinin yönetime katılmalarına ve toplumsal gereksinimlere uygun kamu politikalarının hayata geçirilmesine imkan sağlayacağını söylemek mümkündür. Çünkü bu düşünce bağlamında; özelleştirme, ortaklık kurma, rekabete dayalı piyasa ekonomisi, satın alım sözleşmeleri, kıyaslama yöntemi, düzenleyici kurumlardan faydalanma, kullanıcı faydalarını arttırma, bireyleri ve toplumun ilgili kesimlerini siyasal sürece dahil etme, karar ve politikaları işbirliği içinde gerçekleştirme gibi yeni yöntemlerin kamuda da kullanılması gündeme gelmiştir. Bütün bu gelişmeler, kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi süreçlerinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucunda geniş katılıma dayalı, toplumun talep ve beklentilerini dikkate alan, organik ve dinamik bir kamu politikası oluşturma sürecinin geliştirilmesi gerektiği birçok kesim tarafından ifade edilmiştir (Özer, 2005a: 205-207, 211; Ökmen, Baştan ve Yılmaz, 2004: 32; Bilgiç, 2003: 27).

Yeni yönetim modeli, kararların alınması ve kamu politikalarının oluşturulması açısından, siyaset-yönetim ayrımı ilkesini reddetmekte ve siyaset-yönetim birlikteliği

veya işbirliği ilkesine vurgu yapmaktadır. Böylelikle devlet-bürokrasi ilişkileri yeni bir çerçeveye oturtulmaktadır (Bilgiç, 2003: 27; Ömürgönülşen, 2003: 22). Ortaya çıkan yeni süreç, iktidar ile halk arasında karşılıklı etkileşim yaratarak, karar almada ve politika oluşturmada birlikte çalışmayı ve ortak hareket etmeyi de zorunlu kılmaktadır (Abdioğlu, 2007: 93). Çünkü yeni kamu yönetimi, kamu yönetimi, kamu politikası ve özel sektör işletmeciliğinin bir sentezi şeklinde ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Bu bağlamda karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde, devlet dışındaki diğer aktörlerden de yararlanması oldukça doğal ve tabiidir (Ömürgönülşen, 2003: 7). Yine bu noktada alınan kararların ve oluşturulan politikaların ortak bir konsensüs içinde gerçekleştirilmesi kadar, kararların ve politikaların toplumun her bir kesimine sağlıklı bir biçimde duyurulması ve uygulamaya ilişkin toplumun tepkilerinin değerlendirilmesi de sistemin işleyişi açısından büyük önem taşımaktadır. Ancak bunun için şeffaf bir kamu yönetimi mekanizmasının kurulması gerektiğine özellikle vurgu yapılmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte kamudaki sorumluluk ve hesap verebilirlik anlayışında büyük bir değişim yaşanmıştır. Geleneksel yönetim anlayışında kendilerini sadece siyasilere karşı sorumlu gören bürokratik yapı yerini, yeni kamu yönetimi anlayışında vatandaşlara karşı da sorumlu ve hesap verebilir bir yönetim yapılanmasına bırakmaktadır. Vatandaşlara karşı sorumluluk, bir “müşteri” olarak görülen bireylerin talep ve ihtiyaçlarının daha fazla dikkate alınmasını, dolayısıyla karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin, toplumun talep ve beklentilerinden daha fazla etkilenmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Artık geleneksel kamu yönetimi anlayışının tipik uygulamalarından birisi olan, hizmet sağlayıcıların tercihlerine göre kamusal politikaların belirlenmesi uygulamasından, hizmet sunulanların yani toplumun ihtiyaç ve beklentilerini dikkate alan kamu politikalarına geçilmektedir. Bu yeni süreç, hem halkın kamu kurumlarına karşı kaybolan güvenini yeniden arttırmakta, hem de halkın yönetime katılımını sağlayarak meşruiyet sorununu ortadan kaldırmaktadır. Böylelikle alınan kararlar ile oluşturulan politikaların toplum tarafından daha kolay ve hızlı bir biçimde benimsenmesi sağlanmış olmaktadır (Ateş, 2008: 186; Bilgiç, 2003: 24).

Geleneksel yönetim anlayışı varlığını ve devamlılığını, devlet-birey, siyasal toplum-sivil toplum, modernizm-gelenekçilik, kamu sektörü-özel sektör, siyaset bilimi-yönetim bilimi gibi kavramların karşıtlığına dayandırırken, yeni kamu yönetimi anlayışı bu kavramlar

arasındaki etkileşimi, beraberliği, uyumu ve yakınlaşmayı temel almaktadır. Bu dönüşümde “kamu”, etkin bir nitelik kazanmış ve yönetilen konumundan sıyrılarak, kamusal alanda çok daha aktif, belirleyici ve etkin bir aktör konumuna gelmiştir. Yönetimin klasik tanımı, önemini büyük ölçüde kaybetmiş, alınan kararlardan ve oluşturulan politikalardan etkilenen bütün kesimlerin birlikte, beraber, ortaklaşa, işbirliği içerisinde kendilerini yönetmesi anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayış, devletin yanında; toplumun, sivil toplum kuruluşlarının, özel sektörün, medyanın ve uluslararası kuruluşların kamusal politikaların ve karar alma süreçlerinin bir ortağı ya da karar vericilerinden birisi olma durumunu ortaya çıkarmıştır (Nohutçu ve Balcı, 2003: 16-17).

1.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışını Ortaya Çıkaran Nedenler

Geleneksel kamu yönetimi anlayışından kamu işletmeciliğine yani yeni kamu yönetimi anlayışına doğru meydana gelen değişim sürecini etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Bu faktörleri; geleneksel kamu yönetiminin yapısı ve işleyişine yönelik yapılan eleştiriler, ekonomik nedenler, Yeni Sağ düşüncesinin gelişimi, değişen ve gelişen dünyada özel sektördeki ve teknolojik alandaki gelişmelerin etkileri, eğitim ve kültür düzeyinin gelişmesi ile uluslararası etkiler şeklinde sıralamak mümkündür.

1.2.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimine Yöneltilen Eleştiriler

20. yüzyılın son çeyreğinde küreselleşme, uluslararası rekabet, bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişmeler, bütün ülkelerin ekonomik, siyasal, kültürel ve yönetsel yapılarında köklü değişimleri zorunlu kılmıştır. Sanayi devrimiyle birlikte ortaya çıkmaya başlayan ve 19. yüzyılın ikinci yarısında refah devleti anlayışının da etkisiyle etkinliğini büyük ölçüde hissettiren geleneksel kamu yönetimi anlayışının kurumları, kavramları ve yapıları bu değişim sürecinden nasibini almıştır (Nohutçu ve Balcı, 2003: 13-14). Değişen dünyanın koşullarına ve toplumun ihtiyaçlarına cevap veremediği ve bu nedenle hem düşünsel, hem yapısal hem de işlevsel anlamda değişmesinin bir zorunluluk haline geldiği de birçok kesim tarafından kabul edilmektedir (Ömürgönülşen, 2003: 13; Al, 2002: 129).

Aslında geleneksel kamu yönetimine yönelik eleştiriler yeni değildir. Geleneksel örgütler, süreç içerisinde bir taraftan yapısal olarak büyüyüp genişlerken, diğer taraftan hizmetlerin oldukça çeşitlenmesi nedeniyle işlevsel olarak daha karmaşık bir yapıya

dönüşmüşlerdir. Sürekli büyüyen ve genişleyen örgütler, daha fazla kaynağa ihtiyaç duyar ve bu nedenle daha fazla kaynağı kullanır olmuştur. Ancak artan kaynak taleplerinin karşılanmasının her geçen gün biraz daha zorlaşması (Ateş, 2003: 315) ve kamu hizmetlerinin maliyetlerinin yükselmesine rağmen kalitesinin, hızının, etkinliğinin ve ihtiyaçları karşılama düzeyinin düşmesi, kamu politikalarına yönelik kararların doğrudan devlet ve ilgili organları tarafından alınıyor olması geleneksel örgütlere yönelik tepkilere neden olmuştur (Genç, 2010; 147). Devletlerin büyümesi ve her alandaki müdahaleciliği ile kaynak kullanımındaki savurganlığı; siyasal alanda devletleri sadece sevimsizleştirmekle kalmamış, aynı zamanda kamu yönetimi alanında verimsizlik, etkinsizlik, kırtasiyecilik, hantallık (Bilgiç, 2003: 27), aşırı bürokratikleşme, kalite eksikliği ve halk-devlet uzaklaşması gibi olumsuzlukları beraberinde getirmiştir (Ateş, 2008: 184).

Geleneksel kamu yönetiminin, birçok kesim tarafından sıklıkla eleştirilen yönlerinden birisi de, devlet-toplum ilişkileridir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında devlet ve bürokrasisi, kendini toplumdan farklı, üstün ve ayrıcalıklı olarak görmektedir. Bu düşünce; devletin, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde ekonomik ve rasyonel kriterlere yer vermemesine ve kamusal politikaların oluşturulmasında etkin bir rol üstlenerek, diğer aktörlerin bu sürece katılımını büyük ölçüde engellemesine yol açmıştır. Bu durum, aşırı büyüyen ve merkezileşen devletin, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması aşamalarında başat bir rol üstlenmesine neden olmuştur. Ayrıca vatandaşlardan gelen talep ve beklentileri dikkate almadığı gibi, toplum tarafından gündeme taşınmaya çalışılan toplumsal sorunları da çoğu zaman görmezden gelmiştir. Dolayısıyla geleneksel dönemde oluşturulan kamu politikalarının genellikle toplumsal sorunlara çözüm olmaktan oldukça uzak olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, kamu politikalarının devlet merkezli olarak yukarıdan aşağıya bir anlayışla oluşturulması ve ilgili kesimlerin, sivil toplum kuruluşlarının veya vatandaşların katılımından yoksun olması, oluşturulan kamu politikalarının, toplum tarafından benimsenmemesine ve sahiplenilmemesine neden olmaktadır. Toplum tarafından sahiplenilmeyen kamu politikalarının da, çoğunlukla başarısızlıkla sonuçlandığı ve bir müddet sonra uygulamadan kaldırılmak zorunda kaldığı görülmektedir. Kamu politikaları alanında yaşanan bu sıkıntılar, geleneksel kamu yönetimine yönelik eleştirilerinin yaygınlaşmasına neden olmuştur (Al, 2002: 129; Sözen, 2005: 36, 53).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının en çok eleştirilen yönlerinden birisi, Weberyen bürokrasi modelidir. Aslında yeni yönetim anlayışı, büyük ölçüde Weberyen bürokrasi modelinin eleştirisi üzerine inşa edilmiştir (Osborne ve McLaughlin, 2002: 3). Her ne kadar Weber, teoride bürokratların kamu çıkarları doğrultusunda, bürokratik kurallara göre hareket ettiklerini veya hareket etmeleri gerektiğini ifade etmiş olsa da, Kamu Tercih Teorisyenleri aslında gerçeğin pek böyle olmadığını, siyasilerin ve bürokratların diğer sıradan insanlar gibi kendi çıkarları peşinde koşan rasyonel varlıklar olduklarını ortaya koymuştur. Kamu Tercih Okulunu takip eden bazı düşünürler bu gerçekten hareketle, siyasilerin ve bürokratların kamu yararı kriterinden ziyade, kendi çıkarları doğrultusunda ve kendi konumlarını güçlendirme adına kamu politikalarını etkilediklerini, bu nedenle toplumun ihtiyaç ve taleplerini görmezden geldiklerini ifade etmişlerdir (Ömürgönülşen, 2003: 15-16). Bu doğrultuda Herbert Simon da, karar verme sürecinin sanıldığı kadar rasyonel olmadığını, insanların karar verirken, rasyonel kurallara göre davranmak yerine, kendisini tatmin edecek ve kendi görüş ve düşüncelerini gerçekleştirecek kararlar aldığını ileri sürmektedir (Uzun, 2007: 47).

Geleneksel kamu yönetiminin temel unsurlarından olan bürokratik yönetim modelinin eleştirilen bir diğer yönü, bürokratik örgütlerin tüm öteki örgütlenme biçimlerinden salt teknik olarak üstün olduğu varsayımdır (Weber, 2008: 332). Weber'in bürokrasi modeli süreç içerisinde; örgütlerde hiyerarşiye dayalı denetim kültürünü geliştirdiği ve bu nedenle çalışanlar üzerinde aşırı bir baskı oluşturduğu, dikey örgütlenmeyi esas aldığı ve esneklikten yoksun olduğu, sonuçlardan çok süreçlere önem verdiği, girişimciliği, yaratıcılığı ve katılımcılığı büyük ölçüde önlediği gerekçesiyle eleştirilere konu olmuş ve aslında bu teknik üstünlüğün sadece bir varsayımdan ibaret olduğu ileri sürülmüştür (Arap ve Yılmaz, 2006: 54). Kamuda yaşanan kırtasiyeciliğin temel sorumlusu olarak bürokrasi gösterilmiş, bürokraside yer alan prosedürlerin çokluğu nedeniyle işlerin yavaşladığı, kaynakların israf edildiği, bürokratların vatandaşları çoğu zaman dışladığı, örgütlerin esneklikten yoksun ve değişime duyarsız kaldığı, vatandaşların genel çıkarlarını ve kişisel tatminini göz ardı ettiği iddia edilmiştir (Ateş, 2003: 325-326). Esasen bu dönem, bürokrasi açısından oldukça sıkıntılı günlerin başladığı bir dönemdir. Çünkü bürokrasi, büyük bir kesim tarafından birçok toplumsal sorunun kaynağı olarak görülmüş ve bu nedenle de yoğun bir biçimde eleştirilere konu olmuştur (Al, 2008: 9).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, süreç içerisinde şekilci bir bürokrasi anlayışına neden olmuş ve bu anlayış, değişime kapalı, mevcut yapıyı sonuna kadar savunan, verilen emirlere itaat eden bir anlayışı ortaya çıkarmıştır. Kurallara aşırı bağımlılık ve hata yapmaktan aşırı derecede korkma, amaçlarla araçların yer değiştirmesine neden olmuştur. Bu yapı, düşünmeyen ve sorgulamayan mekanik bir bürokrasinin doğmasına neden olmuştur. Kamuda, günün koşullarına yönelik değişim, yenilik ve yaratıcılık tehlikeli olarak algılanmış ve kurallara körü körüne bağlılık ve hata yapmamak ise en doğru yol olarak kabul görmüştür (Bilgiç, 2003: 35; Al, 2002: 130-131).

Geleneksel yönetim anlayışının en çok eleştirilen yönlerinden birisi de aşırı merkeziyetçi bir anlayışı benimsemiş olmasıdır. Geleneksel yönetim anlayışında, yetki ve kaynakların tek merkezde toplandığı, bütün kararların ve kamu politikalarının tek bir merkezden alındığı, diğer aktörlerin görmezden gelindiği ve yönetim süreçlerine dahil edilmediği görülmektedir. Bu noktada tek bir merkezden alınan kararların ve oluşturulan politikaların sorunlara çözüm getirmesini, vatandaşların talep ve istekleriyle örtüşmesini ve toplum üzerinde etkin ve etkili olmasını yani başarılı sonuçlar yaratmasını beklemek pek mümkün görünmemektedir. Bu durum, Türkiye’de gerçekleştirilen reform çalışmalarında da kendini göstermiş ve idari reform gerekçeleri arasında merkeziyetçilik, ilk sıralardaki yerini almıştır. Yapılan reformlarda, merkeziyetçiliğin azaltılarak yerel idarelere görev ve yetki aktarımının yapılması, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde, vatandaşların ve ilgili kuruluşların görüş ve önerilerinin alınması gerektiği ifade edilmiştir. Yine bu dönemde kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde benimsenen tekelcilik anlayışı, bir taraftan özel sektörün kamusal alanda görev almasını tamamiyle engellemiş, diğer taraftan da kamunun iş yükünün artmasına neden olarak, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesini zorlaştırmış ve içinden çıkılmaz bir hale getirmiştir. Bu durum, kamusal hizmetlerde de aksamalara neden olmuştur (Çarkçı, 2008: 55, 78; Tutum, 1994: 88, 102; Arap ve Yılmaz, 2006: 54).

Geleneksel yönetim anlayışı, 1960’ların sonlarında Amerika’da geliştirilen “politika analizi” literatüründen büyük ölçüde etkilenmiştir. Kamu kuruluşlarının başında yer alan bürokratların aynı zamanda kamu politikalarının oluşturulması sürecinde de rol almaları, geleneksel yönetim anlayışının temel unsurlarından birisi olarak görülen siyaset-yönetim ayrımını derinden etkilemiş ve zaten var olan eleştirilerin artmasına

neden olmuştur. Böylelikle geleneksel kamu yönetimi anlayışının egemenliği, gelişen kamu politikası yaklaşımı tarafından büyük bir sarsıntıya uğratılmış ve değişime zorlanmıştır (Ömürgönülşen, 2003: 6).

Görüldüğü üzere geleneksel yönetim anlayışının yerine getirdiği kamu hizmetlerinin kalitesinden genel olarak duyulan hoşnutsuzluk, eğitim düzeyi gelişen ve teknolojik imkanları genişleyen toplumun yüksek standartlarda hizmet beklentisi, toplumda kamusal alanın etkin olmadığına yönelik inancın gelişmesi, mali ve ekonomik krizler, toplumsal beklentilerin karşılanmaması, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde diğer aktörlere yer verilmemesi, kamu harcamalarındaki artışa rağmen hizmet kalitesinin her geçen gün düşmesi gibi nedenler, geleneksel kamu yönetimi anlayışının değişimini zorunlu kılmıştır (Al, 2002: 131).

1.2.2.2. Ekonomik Nedenler

Kamu yönetimi alanında yaşanan köklü değişimlere kaynaklık eden temel faktörlerin başında ekonomik koşulların yer aldığı hemen hemen bütün kesimlerce kabul edilmektedir. Çünkü ekonomik krizlerde, sistemde yaşanan sorunları tespit etmek ve çözüm önerileri getirmek çok daha kolay bir yöntemdir (Kutlu, 2006: 61). Dahası ekonomik krizlerin, üretim ilişkilerinde, siyasal ve yönetsel alanlarda önemli değişimleri beraberinde getirdiğini belirtmek gerekmektedir. Gerçekten de ekonomik krizler ile toplumsal dönüşümler, tarihsel olarak ele alındığında, aralarında doğrusal bir ilişkinin olduğu net bir biçimde ortaya çıkmaktadır (Yayman, 2008: 242). Bu bağlamda hem geleneksel yönetim anlayışının etkin bir biçimde uygulanmasında, hem de geleneksel yönetim anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçişte ekonomik nedenlerin ve değişimlerin büyük ölçüde etkili olduğu yadsınamaz bir gerçekliktir.

19. yüzyılın ikinci yarısından 20. yüzyılın ilk çeyreğine kadar, devleti büyük ölçüde sınırlandıran liberal düşüncenin ön planda olduğu ve liberal ekonomiye dayalı politikaların etkin bir biçimde uygulandığı gözlemlenmektedir. Bu dönemin ekonomik anlayışının “her arz kendi talebini yaratır” savı üzerinde yükseldiği görülmektedir. Ancak 1929 yılında ekonomik alanda ortaya çıkan büyük krizle birlikte liberal düşünce ve liberal ekonomiye dayalı politikalar, ciddi bir biçimde eleştirilmiş ve aşırı stoklar, geri dönmeyen krediler, yüksek oranlı işsizlik ve banka iflasları gibi büyük ekonomik sorunlarla karşı karşıya kalarak gözden düşmüştür. Krizi atlattık ve yaşanan sorunlara

bir son verebilmek adına, devletin her alanda aktif bir biçimde var olması anlayışına dayanan ve büyük ölçüde Keynes'in görüşleri doğrultusunda şekillenen refah devleti anlayışının temellerinin atılmaya başlandığı görülmektedir. 1970'lerin sonlarına kadar hemen hemen bütün dünyada etkinliğini hissettiren Keynesyen ekonomi; tam istihdamı sağlamak, fiyatlarda istikrarı temin etmek, ödemeler dengesini kurmak ve ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek şeklinde dört ana hedefi temel almaktadır (Gül ve Yavuz, 2010: 165; Arslan ve Arslan, 2010: 32-33, 52; Yayman, 2008: 256). Ayrıca krizden çıkmak için devlet eliyle "toplam talep yönetiminin" gerçekleştirilmesi anlayışına dayanmaktadır. Bu anlayış, devletlerin; düzenleyici, üretici hatta tüketici olarak hemen her alana müdahale etmesini bir zorunluluk haline getirmiştir (Şaylan; 2003: 581-582).

1970'li yılların başında Keynesyen ekonominin belirlediği temel hedeflere ulaşılmasının mümkün olmadığı açıkça ortaya çıkmıştır. Çünkü ekonomide istikrar sağlanamadığı, yeterli büyüme gerçekleştirilemediği gibi istihdam politikalarında da başarıya ulaşamamıştır. 1970'lerin ortalarında ise dünya, yeni bir ekonomik krizle daha karşı karşıya kalmıştır. Ortaya çıkan petrol kriziyle birlikte büyümenin lokomotifi durumundaki sanayi kollarında kullanılan enerjinin maliyeti artmış, özel sektörün zararları nedeniyle vergilerde azalma olmuş, işsizlik had safhaya ulaşmış ve fiyat istikrarı ile ödemeler dengesi bozulmuştur. Kamusal harcamaların artış hızının ulusal üretimlerin artış hızından daha fazla olması nedeniyle milli hasıllarda zorunlu kesintilere gidilmek durumunda kalınmıştır. Krizle birlikte ortaya çıkan büyümedeki yavaşlama, bütçe açıklarını belirginleştirmiştir. Keynesyen ekonominin en temel kabullerinden birisi olarak görülen enflasyon ve durgunluğun bir arada olamayacağı iddiası tam anlamıyla çökmüş ve durgunluk ile enflasyon aynı anda ortaya çıkmıştır. Devletler, özellikle artan kamu harcamaları nedeniyle tam bir borç sarmalının içine düşmüşlerdir (Rosanvallon, 2004: 15; Kutlu, 2003: 103). Meydana gelen petrol krizi, büyük açıklar veren ekonomileri derinden etkilemiş ve hem yönetim, hem de ekonomi alanında radikal önlemler alınmasına neden olmuştur (Özer, 2005c: 4).

Ekonomik alanda yaşanan kriz, mevcut düzene olan güvenin büyük ölçüde yitirilmesine ve ekonomideki kötü gidişin sebebi olarak refah devleti anlayışı ile Keynesyen ekonomik politikaların gösterilmesine neden olmuştur (Sözen, 2005: 40). Bu durum kamu harcamalarını kısmak ve devletin müdahalesini en aza indirmek isteyen neo-

liberaller açısından uygun bir zemin yaratmıştır. Bu dönemde Keynesyen ekonomik politikalar her açıdan çok yoğun bir biçimde eleştirilmiş ve liberal ekonomik politikaların bir an önce hayata geçirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Böylece Keynesyen ekonomi gözden düşmüş ve geleneksel kamu yönetimi anlayışı büyük bir dönüşüm sürecine girmiştir (Bilgiç, 2008: 103; Özer, 2005a: 152).

Yine 1970’li yılların ortalarına kadar devlet, kalkınma konusundaki sorunların çözümlenmesinde en önemli aktör olarak görülmektedir. Bu bağlamda, özellikle 1929 ekonomik krizinden sonraki dönemde, devletler tarafından ülkelerin birçoğunda planlı kalkınma programları hazırlanmıştır¹⁴. Kamu politikası yaklaşımları da bu atmosferde filizlenip, gelişmiştir. Bu dönem kalkınma programlarının genel özelliği, devlet merkezli olarak hazırlanmış olması ve toplumun ilgili kesimlerinin katılımına yer vermemiş olmasıdır. Ancak ne var ki, 1970’lerden itibaren etkili olan ekonomik kriz, devleti bir anda bütün sorunların temeline oturtmuştur. Çözüm bulma noktasında kamusal politikaları oluşturmakla görevli olan devletin bizzat kendisi artık sorun olarak algılanmaya başlamıştır. Bu durum, devletin geleceğine yönelik birçok tartışmanın başlamasına, işletme teknik ve ilkelerinin kamu sektörüne aktarılmasına ve kamusal politikaların oluşturulmasında bu teknik ve ilkelerin kullanılmasına neden olmuştur (Ömürgönülşen, 2003: 6-7).

1980’lerde ise neo-liberal politikaların da etkisiyle devletin rolü konusunda önemli tartışmalar yaşanmış ve devletin küçültülerek asli görevlerine geri dönmesi noktasında fikir birliğine varılmıştır. Artan kamu harcamalarının kontrol altına alınabilmesi amacıyla yeni ekonomik politikalar geliştirilmiş, bu çerçevede etkin kaynak kullanımı, maliyetlerin düşürülmesi, verimliliğin artırılması, kamu kurumlarının özelleştirilmesi veya özerkleştirilmesi, hizmetlerin sunumunda yerelleştirmeye gidilmesi, müdahaleci devlet yerine düzenleyici devlet modelinin hayata geçirilmesi gibi yeni ekonomik politikalara yer verilmiştir. Bu süreçte serbest piyasa ekonomisine büyük ölçüde vurgu yapılmış ve piyasa ekonomisinin etkin bir biçimde işleyebilmesi için sınırlı bir devlet yapılanmasının yanında ekonomik, etkin ve etkili kamu hizmet sunumu sağlayabilecek yeni yönetsel yapılar

¹⁴ Türkiye’de de planlı kalkınma programlarının ilk olarak 1930’lı yıllarda yapılan sanayi planları ile başladığı ve daha sonrasında 1960’lı yıllardan itibaren beş yıllık kalkınma planlarına dönüştüğü görülmektedir. 1980’lerin sonlarında ise, yönetim anlayışında yaşanan değişime paralel olarak, kalkınma planlarında büyük bir değişim yaşanmış ve “şirket temelli stratejik plancılığa” geçiş olmuştur (Ekiz ve Somel, 2005: 1).

oluşturma yoluna gidilmiştir (Gül ve Yavuz, 2011: 73; Sözen, 2005: 41; Bilgiç, 2008: 103; Çarkçı, 2008: 46-48; Karcı, 2008: 41-43; Arslan ve Arslan, 2010: 33-35).

Keynesyen ekonomi politikaları ve refah devleti anlayışının eleştirisiyle başlayan dönüşüm süreci, serbest piyasa ekonomisinin hayata geçirilmesi, devletlerin görev alanlarının yeniden tanımlanması, merkezîyetçilik yerine adem-i merkezîyetçiliğe önem verilmesi ve esnek yapılanmaya dayalı yeni yönetim anlayışlarının ortaya çıkması yani yeni kamu yönetimi anlayışının doğuşuyla tamamlanmış olmaktadır (Arap ve Yılmaz, 2006: 53-54).

1.2.2.3. Yeni Sağ Düşüncesi

İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkmaya başlayan ve klasik liberalizmin yeni bir yorumu olarak görülen Yeni Sağ düşünce, büyük ölçüde ekonomik alanda yaşanan krizler sonucunda şekillenmiş ve devletlerin küreselleşme karşısındaki değişimlerine düşünsel bir temel oluşturmuştur (Arslan, 2010: 23-24). Ekonomik, sosyal, siyasal ve en önemlisi yönetsel dönüşümün gerçekleşmesinde büyük rol oynayan Yeni Sağ düşünce, bireysel özgürlüklerin önünde bir engel olarak görülen ve diğer aktörlerin politika oluşturma süreçlerine katılımını engelleyen devletin küçültülmesinden, piyasa mekanizmalarının tercih edilmesine, vergilerin düşürülmesinden, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine kadar birçok farklı düşünceyi bünyesinde barındıran oldukça geniş bir kavramdır. Diğer bir ifadeyle Yeni Sağ, sosyal refah devleti anlayışına dayanan kamu hizmeti anlayışından etkinlik, verimlilik ve piyasa temelli hizmet sunma anlayışına geçiş şeklinde ifade edilebilmektedir (Eryılmaz, 2011: 43-44; Aksoy, 2003: 545-546; Balcı, 2003: 123-124).

“Ferdîyetçilik”, “eşitsizlik” ve “özgürlük” gibi ilkelere büyük ölçüde vurgu yapan, Friedman ve Hayek gibi liberaller ile Buchanan, Niskanen ve Mueller gibi Kamu Tercihî düşünürleri ve diğer iktisatçıların¹⁵ görüş ve düşünceleri doğrultusunda şekillenen Yeni Sağ düşüncenin, yeni kamu yönetimi anlayışına ideolojik ve siyasal bir temel oluşturduğu görülmektedir. Yeni Sağ, 1970’lerde ortaya çıkan ekonomik krizi, bir verimlilik krizi olarak değerlendirmiş ve yüksek enflasyon, refah devleti harcamalarındaki artış, devlet tekelleri, piyasa aktörlerinin hareket serbestisinin olmaması, toplumsal ve ahlaki değerlerin çürümeye başlaması gibi faktörlerin bu krize

¹⁵ Adam Smith Enstitüsü, Ekonomik İşler Enstitüsü gibi kuruluşlar, Yeni Sağ’ın gelişiminde önemli bir rol üstlenmişlerdir (Bilgiç, 2003: 31).

neden olduğunu iddia etmiştir. Yeni Sağ düşünceye göre, kamusal hizmetlerin üretilmesinde ve topluma sunulmasında devletin rolü ve müdahalesi büyük ölçüde sınırlandırılmalı, ekonomik gelişmenin sağlanmasında en etkili yöntemlerden birisi olarak kabul edilen serbest piyasa ekonomisi etkin bir biçimde kullanılmalıdır (Bilgiç, 2008: 104-105, 109; Topal, 2002: 66). Çünkü devlet bürokratikleşmiş yapısıyla zaten kısıtlı olan kaynakların büyük bir bölümünü verimsiz bir biçimde kullanmakta ve ekonomiye yaptığı müdahalelerle de toplumsal refahı sıkıntıya sokmaktadır. Bu nedenle devletin bir an önce küçültülerek asli görevlerine geri dönmesi ve ekonominin serbest piyasa koşullarına göre yeniden şekillendirilmesi gerekmektedir (Arslan ve Arslan, 2010: 37). Bu noktada özelleştirme uygulamaları, yeni kamu yönetimi anlayışı ile Yeni Sağ ideoloji arasındaki en önemli bağlardan birisidir ve gerek gelişmiş ülkelerde gerekse gelişmekte olan ülkelerde 1980'lerden itibaren hükümet politikaları arasındaki yerini almıştır (Bayraktar, 2003: 565).

Geleneksel kamu yönetimi modelinde devletin her türlü kamusal hizmeti bizzat kendisi üstlenerek yine kendi organları vasıtasıyla yerine getirmesi anlayışı yerine, Yeni Sağ düşünceyle birlikte “düzenleyici” ve “yönlendirici” bir devlet anlayışının aldığı görülmektedir (Kaya, 2006: 177). Bu bağlamda yasama organının etkinliğinin azaltılmasına önem verilmiş ve devletçi politikaların terk edilerek, yerel düzeyde yönetişimin gerçekleştirilmesine vurgu yapılmıştır. Böylelikle kararların ve kamu politikalarının topluma en yakın örgütler olan yerel düzeylerden başlaması ve yönetim süreçlerinde toplumun ilgili kesimlerinin yer almasının sağlanması hedeflenmiştir (Özer, 2005b: 165). Bu bağlamda kamu politikalarının oluşturulması sürecinin çok aktörlü bir yapıya kavuşturularak, devletin dışındaki, toplumun ilgili kesimlerinin sürece dahil edilmesi düşüncesinin, yeni kamu yönetimi anlayışının felsefik temellerini oluşturan Yeni Sağ düşüncede dahi kendini gösterdiği ve bu düşüncenin yeni kamu yönetimi anlayışını derinden etkilediği görülmektedir.

Yeni yönetim anlayışının düşünsel temellerinin oluşturulmasında önemli etkileri olan Yeni Sağ'ın “Liberal Yeni Sağ”, “Muhafazakar Yeni Sağ” ve “Kamu Tercih Teorisi” olmak üzere üç önemli saçı ayağının bulunduğu görülmektedir (Eryılmaz, 2011: 44). Yeni Sağ anlayışta, klasik liberal düşüncenin öne sürdüğü savlar Kamu Tercih Teorisi ile pekiştirilmekte ve muhafazakâr düşüncenin önermeleriyle de büyük ölçüde

desteklenmektedir (Aksoy, 2003: 546). Bu çerçevede Yeni Sağ'ın, bireyin özgürlüğünü sonuna kadar koruma düşüncesini ilke edinen liberalizm ile toplumun otorite ve gelenekler tarafından sıkı bir biçimde kontrol edilmesi anlayışını benimseyen muhafazakârlık anlayışını tek çatı altında birleştirdiği görülmektedir. Bu anlamda Yeni Sağ, tarih boyunca birbirine karşıt gibi görünen liberal düşünce ile muhafazakar düşünce arasında oldukça önemli bir bağ kurmuştur. Yeni Sağ'la birlikte bir taraftan liberalizmin ileri sürdüğü fikirler doğrultusunda, devletin küçültülerek ekonomik hayattan çekilmesi ve asli görevlerine geri dönmesi savunulurken, diğer taraftan da muhafazakarlık düşüncesi doğrultusunda, devletin asli görevlerine geri çekilmesiyle oluşan boşlukların aile, din, milli kimlik ve ahlaki değerler gibi muhafazakarlığa ait kurum ve değerlerle doldurulması hedeflenmiştir (Topal, 2002: 66-67).

1.2.2.3.1. Liberal Yeni Sağ

1970'li yılların sonlarına doğru tüm dünyada etkinliğini hissettiren ekonomik kriz, devletin her alana müdahale etmesi anlayışına dayanan sosyal refah devleti anlayışını ve Keynesyen ekonomik politikaları gözden düşürmüş ve yeni liberal düşüncüyü ön plana taşımıştır. Krizin yarattığı etkilerin ortadan kaldırılamaması refah devleti anlayışının bütün kurum ve kuruluşları ile sorgulanmasına, hem ekonomik hem de yönetim alanında büyük bir değişimin yaşanmasına neden olmuştur (Aksoy, 2003: 548; Sözen, 2005: 43). Yaşanan değişim, başta ekonomik alan olmak üzere, kamu politikalarını ve oluşturulması sürecini, kamu yönetimi disiplini, ülke yönetimlerini, örgüt yapılarını ve karar alma süreçlerini derinden etkilemiş ve önemli ölçüde dönüşüme tabi tutmuştur (Yayman, 2008: 259).

Ekonomik krizlerin, diğer bütün alanları etkisi altına aldığı göz önüne alındığında, yeni liberal sağın temel olarak, 1970'lerde tüm dünyada kendini gösteren kapitalizmin krizinin aşılmasını sağlamak ve sermayenin değersizleşmesini önlemek amacıyla ortaya çıkarılmış olduğunu söylemek mümkündür. Bu yeni düşünce anlayışına göre fiyat mekanizmasının işleyişi ile arz ve talep çerçevesinde işleyen serbest piyasa ekonomisi, uzun vadede tüm sorunlara çözüm getirecektir (Akçay ve Türkay, 2006: 51). Geçmişte sorunları çözmeye yönelik bir araç olarak düşünülen devlet ve onun yetkili organları, günümüzde pek çok kişi veya düşünce akımı tarafından sorunun bizzat kendisi olarak görülmektedir. Bu noktada yeni liberalizm, devletin aşırı müdahaleci yapısının

reddedilmesi ve serbest piyasanın kendi kendini düzenleyeceği varsayımına dayanmaktadır (Rosanvallon, 2004:51).

Liberal Yeni Sağ düşünce, büyük ölçüde klasik liberalizmin öngörülerini çerçevesinde şekillenmiş olup, devletin küçültülerek görev ve yetkilerinin yeniden tanımlanmasını, ekonomiye müdahalesinin minimum düzeyde tutulmasını ve serbest piyasa ekonomisinin bir an önce kurulmasını savunmaktadır. Çünkü klasik liberalizm büyük ölçüde bireyi ve bireyin özgürlüğünü temel almakta ve devletçiliğe karşı çıkmaktadır. Bireyin özgürlüğünün tam olarak sağlanması durumunda kendisi için en iyi ve en uygun olanı seçebileceğini vurgulamakta ve bireysel özgürlüğün sınırlandırılmasına yönelik her türlü girişimi reddetmektedir. Bireyin özgürlüğünü sağlayabilecek en iyi ortamın ancak serbest piyasa ekonomisi ve serbest piyasa koşulları ile kurulabileceğini söylemektedir. Bu noktada hemen şunu da ifade etmek gerekmektedir. Yeni liberal düşünce hiçbir zaman serbest piyasanın en etkin ve kusursuz bir sistem olduğunu iddia etmemekte, hatta zaaflarının ve zayıflıklarının olduğunu dile getirmektedir. Ancak bu düşünürler, serbest piyasanın zayıflıklarının ve neden olduğu olumsuzlukların bürokrasinin zayıflıklarından ve neden olduğu olumsuzluklardan daha az olduğunu iddia etmektedirler. Hayek bu durumu serbest piyasa, “toplumsal sistemin düzenlenmesi için gerekli olan bilgilerin ve yeteneklerin mümkün olan en iyi aktarımını olanaklı kılan sistemdir” şeklinde ifade etmektedir. Bu nedenle de devlet; güvenlik, adalet, dış politika gibi temel görevleri yerine getirmeli ve serbest piyasa ekonomisine, piyasanın başarısızlıklarını önlemek gibi, zorunluluklar olmadıkça müdahale etmemeli, özel sektöre öncelik tanınmalıdır (Eryılmaz, 2011: 44; Aksoy, 2003: 547; Arslan, 2010: 24; Rosanvallon, 2004: 53). Görüldüğü üzere yeni liberalizm devlete yeni bir misyon yüklemekte müdahaleci devlet anlayışı yerine demokrasiyi ve bireyin temel özgürlüklerini koruyan garantör ve hakem devlet anlayışını öngörmektedir (Arslan ve Arslan, 2010: 38).

Diğer taraftan yeni liberal düşünce anlayışında devletin kendisine değil, sadece ekonomiye ve piyasalara yapmış olduğu müdahalelere karşı çıkılmakta ve etkin işleyen bir piyasa ekonomisinin kurulması için devletin vazgeçilmez bir öneme sahip olduğu dile getirilmektedir. Devletin küçültülmesinden kasıt; devleti etkisizleştirmek ve güçsüzleştirmek değil, küçük ama hızlı ve etkin karar alabilen ve uygulayabilen yeni bir

yapıya kavuşturmadır. Böylelikle devlet, büyük ve hantal yapısından sıyrılarak, verimsizliğin ve etkinsizliğin nedeni olmaktan kurtulacaktır. Yeni liberalizmin öncü düşünürlerinden birisi olarak kabul edilen Friedman da, ilk olarak devletin etkinlik alanının sınırlandırılması gerektiğini ifade etmektedir. Sonrasında ise devletin; bireylerin özgürlüğünü hem içerde hem de dışarıda koruma, adaleti ve düzeni sağlama ve rekabete dayalı serbest piyasa ekonomilerini güçlendirme gibi görevlerinin var olduğunu belirtmektedir. Friedman temelde devlete değil, devletin büyük ve hantal oluşuna karşı olduğunu net bir biçimde belirtmektedir (Akçay ve Türkay, 2006: 55; Yalman, 2006: 36; Ökmen, Baştan ve Yılmaz, 2004: 36).

Liberal Yeni Sağ'ın üzerinde önemle durduğu noktalardan bir diğeri, devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesine bağlı olarak, siyasal ve yönetsel kurumların yapılarında ve işlevlerinde önemli değişiklikler ortaya çıkararak, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını temin etmektir. Bu bağlamda Liberal Yeni Sağ, kamu yönetimlerinin büyüklüğü, kamu harcamalarının fazlalığı, kamusal hizmetlerin kalite, etkinlik ve verimlilikten uzak oluşu, kamusal kaynakların rasyonel kullanılmaması, merkeziyetçiliğin bir uzantısı olarak kararların ve kamusal politikaların devlet merkezli oluşturulması, örgütlerin yapısı ve işleyişi gibi konular üzerinde yoğunlaşmış, minimal ve optimal devlet söylemleri çerçevesinde şirket mantığı ile işleyecek yeni bir kamu yönetimi yapılanmasının hayata geçirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu noktada Liberal Yeni Sağ'ın, siyaset-yönetim dengesinin yeniden tesis edilmesi, adem-i merkezileşme, yetki devri, vatandaş katılımı gibi kavramları ön plana çıkardığı görülmektedir. Geliştirilen desantralizasyon ilkesi çerçevesinde, klasik kamu yönetimi örgütlenmesinden farklı olarak, karar alma ve politika oluşturma süreçlerine, siyasal iktidarın dışında yeni aktörlerin katılımı öngörülmektedir (Yayman, 2008: 261-268).

Yeni liberal düşüncenin bir diğeri önemli unsurunu da rekabet ortamı ve rekabetçi anlayış oluşturmaktadır. Çünkü yeni liberal düşünce, ekonomik verimliliğin, etkinliğin ve vatandaşlara kaliteli hizmet sunumunun ancak rekabetçi piyasa koşulları ve bu koşullar içinde ortaya çıkacak kurumlarla mümkün olabileceğini kabul etmektedir. Bu nedenle devletin, özel sektör kuruluşlarının çok daha kolay ve kaliteli bir biçimde üretebileceği mal ve hizmetleri üretmesi, günümüz koşullarında rasyonel olmadığı gibi, yoğun rekabet koşullarında mümkün de değildir. Bu bağlamda rekabete dayalı serbest piyasa

koşullarının oluşmadığı dönemlerde bireysel özgürlüklerin tam anlamıyla sağlanamayacağını ve bireysel tercihlerin gerçekleşmesinin mümkün olamayacağını öne sürmektedirler (Sözen, 2005: 43; Yüksel, 2004: 2).

Yeni liberal düşüncenin, devletin piyasalardaki tekelci konumunu reddettiği görülmektedir. Çünkü tekelci piyasalarda bireylerin serbest bir biçimde tercih yapabilmeleri veya memnun olmamaları durumunda başka bir tercihte bulunabilmeleri mümkün değildir. Kaldı ki, bu tür piyasalarda vatandaşlara sunulan ürünlerin ve hizmetlerin kaliteli olmasını beklemek, fazlaca iyimser bir yaklaşım gibi görünmektedir. Diğer taraftan tekelci devlet anlayışında tüketicilerin talep ve beklentilerinin, bürokrasi tarafından dikkate alınması da söz konusu olmamaktadır. Bu nedenle devletin ekonomi alanındaki etkinliğine son verilmesi ve piyasaların tekelci konumundan kurtarılması gerekmektedir. Devletin küçültülmesiyle ortaya çıkacak olan alanların da, daha önce ifade edildiği gibi, muhafazakarlığın temel değerleri ile doldurulması düşünülmektedir.

1.2.2.3.2. Muhafazakâr Yeni Sağ

Fransız ihtilali ve modernleşme sürecinde ortaya çıkmaya başlayan muhafazakarlık, güçlü bir otorite ve gelenekler tarafından kontrol edilen toplum anlayışını temel alan bir düşünce anlayışı şeklinde ifade edilmektedir (Topal, 2002: 66). Güçlü devlet, disiplinli toplum, otoriteye dayalı toplum, hiyerarşi, itaat, ulus, gelenek, din gibi unsurların muhafazakarlığın temel değerleri arasında yer aldığı görülmektedir (Özer, 2005b: 164). Muhafazakarlık, genel manada otoriteye önem vermekle birlikte devlete de şüpheyle yaklaşmaktadır (Arslan ve Arslan, 2010: 40). Nitekim muhafazakar sağın teorisyenleri, sosyal dengeyi korumak adına güçlü ve etkin bir devletin varlığından yana olsalar da, devletin asli görevlerini yerine getirmekle görevli olmasını ve bu çerçevede hizmet alanlarının sınırlandırılması gerektiğini ifade etmektedirler (Barry, 1989: 9).

Muhafazakar Yeni Sağ, her ne kadar güçlü bir devletin varlığını kabul etse de, güçlü ve otoriter olan devletin, insanı ve tabiatı değiştirmeye çalışmamasını ve dolayısıyla da tabii oluşumları bozmamasını savunmaktadır. İlk bakışta liberalizm ile muhafazakarlığın, devlete bakış açısı noktasından, birbiriyle çeliştiği gibi bir izlenim ortaya çıksa da, gerçekte her iki düşüncenin, kendi baktıkları çerçeveden küçük ama güçlü ve etkin bir

devletin var olmasından yana oldukları görülmektedir.¹⁶ Yine bu iki düşüncenin özellikle bürokrasiye karşı olmak, serbest piyasadan yana olmak, eşitliğe ve sosyal harcamalara karşı olmak gibi konularda da büyük ölçüde benzeştikleri ortadadır (Arslan ve Arslan, 2010: 40-41). Her iki görüşün kesiştikleri noktalardan biri de özel mülkiyet ve mülkiyet hakkıdır. Hem yeni liberalizm hem de yeni muhafazakar görüş, bu hakkı toplumsal statülerin temeli olarak görmekte ve titizlikle korunması gereken vazgeçilemez bir hak olarak kabul etmektedirler (Aksoy, 2003: 550).

İkinci dünya savaşı sonrasında Batı'da refah düzeyinin yükselmesiyle birlikte özellikle gençler arasında, geleneksel değerleri sorgulama, ahlaki ve sosyal standartları zayıflatma ve mevcut düzeni her açıdan eleştirme yönünde ciddi bir eğilim başlamıştır. Muhafazakar Yeni Sağ'a göre bu durum, toplumun istikrarının temelini oluşturan manevi değerler ve ortak ahlaka yönelik ciddi bir tehdit meydana getirmektedir. Bu nedenle toplumsal istikrar ve düzenin sağlanması için ortak ahlaki ve geleneksel değerlerin korunması, istikrar ve düzene yönelik toplumsal standartların oluşturulması gerekmektedir. Bu nedenle Muhafazakar Yeni Sağ'ın, "yasa ve düzen", "kamusal ahlak" ve "ulusal kimlik" olmak üzere üç ana hedefe odaklandığı (Eryılmaz, 2011: 44-45), toplumsal düzen içinde ortaya çıkan adaletsizliklerin ve eşitsizliklerin ancak geleneklere ve geleneksel değerlere bağlılıkla giderilebilmesinin mümkün olacağı iddia edilmektedir (Şaylan, 2003: 585). Çünkü bireylerin, toplumun çıkarlarını kendi çıkarlarından üstün görmeleri, bireylerin diğerlerini en az kendileri kadar sevmelerinden değil, ahlaki ilkelere, şeref ve haysiyet gibi toplumsal değerlere bağlılığından kaynaklanmaktadır (Rowley, 2002: 18). Bu bağlamda Muhafazakar Yeni Sağ'ın düşünce ve görüşlerinin benimsenmesi ve hayata geçirilmesi, toplumsal çıkar kavramının daha işlevsel bir hale gelmesini de temin etmektedir.

Muhafazakarlara göre devlet, sadece sosyal düzenin sağlanması ve korunmasıyla ilgilenmeli, bireyler arasında eşitliği ya da sosyal adaleti sağlamaya çalışmamalıdır. Çünkü devletin eşitliği ya da sosyal adaleti sağlamaya yönelik müdahaleleri sistemde sıkıntılar yaratmakta, serbest piyasanın işleyişini bozmakta, ekonomik istikrarı sekteye uğratmaktadır (Barry, 1989: 10-11). Bu nedenle Muhafazakar Yeni Sağcılar, müdahaleci

¹⁶ Yeni liberal düşünce bireysel özgürlüklerin ve serbest piyasa ekonomisinin korunması ve geliştirilmesi için küçük ama güçlü bir devletin varlığını kabul ederken, Muhafazakar Yeni Sağ düşünce, toplumun geleneksel değerlerinin korunması ve tüm topluma yayılması açısından böyle bir devletin varlığına ihtiyaç duymaktadır.

devlet anlayışına dayanan refah devletini büyük ölçüde eleştirmiş ve sorunların temel nedeni olarak görmüşlerdir.

1.2.2.3.3. Kamu Tercih Teorisi

Yeni Sağ'ın son ayağını Kamu Tercih Teorisi oluşturmaktadır. Kamu Tercih Teorisi'nin ayrı bir alan olarak gelişmesindeki temel neden, İkinci Dünya Savaşı sonrasında uygulanan Keynesyen ekonomi politikalarının yarattığı bütçe açıkları, borç yükü, enflasyon, vergi yükünün adaletsiz dağılımı, vergi kaçakları, aşırı emisyon gibi ekonomik sıkıntılardır. Bu dönemde uygulanan ekonomik politikalar, kamu harcamalarını arttırmasına ve kamu kesimini genişletmesine rağmen, ekonomik büyüme yavaşlamış ve devletler, büyük bütçe açıkları ve enflasyonla karşı karşıya kalmıştır (Özer, 2005a: 175). Bu nedenle teorinin temelinde kamu kurumları ve bu kurumların davranışlarının, özel sektördeki şirketlerle aynı temelde incelenmesi yer almakta olup, bu söz konusu teoriyi savunanlar görüşlerini; “fayda”, “en yüksek çıktı”, “arz” ve “talep” gibi kavramlar çerçevesinde açıklamaya çalışmaktadır (Bayraktar, 2003: 567).

Kamu Tercih Teorisi siyasetçilerin, siyasal partilerin, bürokratların ve seçmenlerin kendi çıkarları çerçevesinde rasyonel hareket eden birimler olduğunu ifade etmekte ve tüm bunların davranışlarını ekonomik bir perspektif içinde incelemektedir (Aksoy, 2003: 551). Bu çerçevede Kamu Tercih Teorisyenlerinin, politik süreçte alınan karar ve uygulamaları bir diğer ifadeyle siyasal davranışları açıklamada ekonomik araçlardan yararlanmakta olduğu ve temel olarak devletin büyümesine ve kamu yararı kavramının toplumun ortak iyiliğine hizmet edeceği anlayışını reddettikleri görülmektedir. Bu teori, devlet bürokrasisinin, siyasilerin ve tüm bireylerin gerçekte kendi çıkarını düşünen ve faydalarını en üst düzeye çıkarmak isteyen kişiler veya yapılar oldukları varsayımından hareket etmektedir (Ökmen ve Demir, 2010: 33). Kamu Tercih yaklaşımı ile ortak karar alma ve politika oluşturma süreçlerine ilişkin yeni bir analiz yöntemi ortaya çıkarılarak, devletlerin kaynak dağılımındaki başarısızlıkları tespit edilmeye çalışılmaktadır (Öztürk, 2007: 9).

Bu teoriye göre bürokratlar, siyasetçiler ve seçmenler düşünüldüğü gibi toplumun iyiliğini ve çıkarlarını değil, rasyonel bir biçimde kendi iyiliğini ve çıkarlarını savunmaktadırlar. Kamu Tercih Teorisyenleri, genellikle siyasetçilerin oylarını arttırmak, vaatlerini yerine getirmek ve bir sonraki seçimi garantilemek için kamunun

kaynaklarını gereksiz yere kullandıklarını iddia etmektedirler. Yine bürokratların daha fazla tanınma, prestij, statü, maaş ve benzeri faydaları sağlamak için kurum bütçelerini büyütme, hizmet alanlarını genişletme, yeni bir tavır içinde olduklarını ve son olarak, seçmenlerin oylarının karşılığında faydalarını artırıcı politikaların uygulanmasından yana olduklarını vurgulamaktadırlar. Kişisel çıkar amacıyla hareket eden seçmenlerin davranışları, siyasetçilerin kişisel çıkar, bir diğer ifadeyle oy ve bir sonraki dönemi garantileme güdüsüyle hareket etmelerine olanak tanımaktadır. Bu durumda ortaya çıkan karşılıklı fayda-çıkar ilişkisi sonucunda bürokrasi giderek büyümekte, daha hantal ve daha fazla kaynak tüketen verimsiz ve sevimsiz bir örgüt haline gelmektedir. Diğer taraftan siyasetçiler, bürokratlar ve seçmenlerin ortaya koydukları bu davranışları nedeniyle devletler, gelir ve harcama dengesinde büyük açıklar vermekte, borçlanma gibi yapay ve daha pahalı kaynaklar bulma yoluna giderek kısır bir döngünün içine düşmektedirler (Eryılmaz, 2011: 45; Aksoy, 2003: 551; Arslan ve Arslan, 2010: 42; Öztürk, 2007: 24-26).

Kamu Tercihi Teorisyenleri de, tıpkı Yeni Liberalizm ve Muhafazakar Yeni Sağ gibi, devlete değil, devletin hemen hemen her alana müdahale etmesine karşı çıkmaktadırlar (Özer, 2005a: 184). Çünkü devletin ekonomiye müdahale etmesi bazı sorunların çözülmesini sağlamakla birlikte, yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu sebeple Kamu Tercihi Teorisyenleri, devletin ekonomiye olan müdahalesinin sınırlandırılmasını, devletin asli görevlerine geri dönmesini ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında bireycilik ve piyasa mekanizmasının etkin bir biçimde uygulanabileceği yeni bir sistemin gerekliliğini savunmaktadırlar (Eryılmaz, 2011: 45; Sözen, 2005: 44).

Kamu Tercihi Teorisyenleri, kamusal mal ve hizmetlerin sürekli olarak serbest piyasa ekonomisi tarafından üretilmesinin mümkün olmadığını, özellikle hem üretimde hem de tüketimde dışsallıklar ortaya çıktığında, serbest piyasa ekonomisinin kaynak dağılımında yetersiz kaldığını, bu nedenle devletin ekonomiye müdahale etmesinin bir zorunluluk haline geldiğini kabul etmektedir. Ancak devletin ekonomiye müdahalesi arttıkça yeni ve daha büyük sorunlarla karşı karşıya kalındığını, devletin yeni görevler üstlenmesinin kamu harcamalarını ciddi bir biçimde arttırdığını, bunun bütçe açıklarına neden olduğunu, kamu harcamalarının ve bütçe açıklarının vergilerle karşılanmasının olası olmaması nedeniyle daha çok emisyon ve borçlanma yöntemleri ile karşılanmaya

çalışılmasının enflasyonu tetiklediğini ve gelir dağılımını büyük ölçüde bozduğunu ifade etmektedirler. Bu bağlamda devletin ekonomi alanındaki müdahalesi genişledikçe kaynaklardaki israfın ve savurganlığın arttığı, aşırı merkezîyetçi yapıların ortaya çıktığı, kayıt dışı ekonomilerin artış gösterdiği, özel kesim yatırımlarının büyük ölçüde dışlandığı, işlem maliyetlerinin arttığı, piyasalar ve ekonomi için hayati önem taşıyan rekabetin ortadan kalktığı görülmektedir. Bir diğer ifadeyle devletin ekonomiye yaptığı müdahale fayda-maliyet açısından değerlendirildiğinde, sosyal maliyetinin sağladığı sosyal faydadan kat ve kat fazla olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle Kamu Tercih Teorisyenleri, siyasal iktidarların ekonomi ile siyaset arasındaki sınırları dahi dikkate almadan kendi çıkarları doğrultusunda ekonomi üzerinde baskı yarattıklarını, bununda ekonomik istikrarsızlıklara neden olduğu noktasından hareket ederek, ekonomik sorunların kaynağını artan kamu kesiminde aramakta ve kuramlarını kamu ekonomisinin başarısızlığı üzerine kurmaktadır (Öztürk, 2007: 11-13).

1970'lerin sonlarına doğru Kamu Tercih Teorisi, geleneksel kamu yönetiminin çok hantal ve verimsiz olduğuna yönelik oldukça önemli veriler ortaya koymuş ve geleneksel yönetim anlayışından vazgeçilmesi gerektiğini ifade etmiştir (Özel, 2005a: 214). 1980'lerde Kamu Tercih Teorisyenlerinin geleneksel yönetim anlayışına yönelik eleştirileri ve serbest piyasa ekonomisine dayalı yeni yönetim anlayışını destekleyen görüşleri, devlet müdahalesinin önüne geçmek ve devleti küçültmek isteyen ülkeler tarafından büyük ölçüde desteklenmiş ve birçok hükümetin ana gündem maddelerinden birisini oluşturmuştur (Arslan ve Arslan, 2010: 44; Sözen, 2005: 45).

1.2.2.4. Özel Sektördeki Gelişmeler

Yönetim anlayışında yaşanan paradigma değişiminin temel nedenlerinden bir diğeri, özel sektörde yaşanan ve pratikte olumlu sonuçlar yaratan hızlı değişim sürecidir. 1970'li yılların sonlarında birçok kesim, kamunun içinde bulunduğu verimsizliğin ve etkinsizliğin ancak özel sektörü örnek almasıyla çözülebileceği noktasında birleşmişlerdir. Çünkü özel sektörün düşük maliyet, verimlilik, etkinlik ve müşteri memnuniyeti gibi alanlarda kamu yönetiminden daha üstün olduğu dolayısıyla, kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunumunda verimliliğin, etkinliğin, kalitenin ve müşteri memnuniyetinin gerçekleştirilmesinin özel sektör ilke ve uygulamalarının kamu yönetimine aktarılması ile mümkün olacağını düşünmüşlerdir. Bu düşünce ve

yaklaşımların, 1980’li ve 1990’lı yıllarda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarına büyük ölçüde kaynaklık teşkil ettiği görülmektedir (Sözen, 2005: 33-34).

Küreselleşen dünyada yeni teknolojilerin gelişmesi ve rekabetin artması, müşteri tercihlerinin çok daha fazla dikkate alınmasına neden olmuş ve bu durum, özel sektörün üretim, yönetim ve personele ilişkin politikalarını gözden geçirmesini, sorunlu alanların günün şartlarına göre yeniden tanımlanmasını gündeme getirmiştir. Bu noktada özel sektörün yaşadığı en önemli değişim, üretim biçiminde kendini göstermiş ve sanayi toplumunun üretim biçimi olan Fordizmden vazgeçilerek, Post-Fordist bir üretim biçimine geçilmiştir. Post-Fordizm ile birlikte fabrikalar, otomasyon temelinde yeniden örgütlenmiş, emeğin yerini, bilgi işçiliği almıştır. Kendi alanında uzman olan, uzmanlığını ve sahip olduğu bilgisini pazarlayan vasıflı işçilerle, vasıfsız ve emek gücüyle çalışan işçiler yer değiştirmiştir. Bu dönüşüm, firmaların, merkeziyetçilikten vazgeçerek adem-i merkeziyetçiliğe daha fazla önem vermesine, dikey hiyerarşik yapılanmaların yerine esnek yapılanmalara öncelik tanımalarına, yukarıdan aşağıya haberleşme yerine, karşılıklı ve çoklu haberleşme kanallarını kullanmalarına ve girdilerden ziyade kaliteyi, yeniliği ve müşteri memnuniyetini daha fazla ön planda tutmasına neden olmuştur (Eryılmaz, 2011: 46; Özer, 2005b: 161; Al, 2002: 126-127). Üretim biçiminde yaşanan bu değişim, gerçekte bireyin ve bireyin tercihlerinin daha fazla ön plana çıkmaya başladığını ve üretilecek ürünlerin belirlenmesinde temel etken haline geldiğini de net bir biçimde göstermektedir.

Özel sektörde yaşanan bu değişim ve yeni uygulamaların olumlu sonuçları, kamu sektörünün yönetim anlayışının daha fazla eleştirilmesine neden olmuş ve özel sektör yönetim ilkelerinin kamu yönetimi alanında da uygulanabileceğine ilişkin görüşlerin güçlenmesini sağlamıştır. Bu bağlamda ulusal ve uluslararası düzeyde değişen rekabet koşullarına ayak uyduramayan, vatandaşların tercihlerini dikkate almayan, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde devletin önceliğini benimseyen geleneksel kamu yönetimi modeli yerini, yeni bir yönetim anlayışına bırakmak zorunda kalmıştır. Bu dönemde ön plana çıkan “yönetim, yönetimdir” düşüncesi, özel yönetim ilkelerinin kamu yönetimi alanında uygulanmasını hızlandırmış ve yeni kamu yönetimi reformlarının şekillenmesinde büyük ölçüde etkili olmuştur. Bu değişim ve dönüşüm sürecinde kamu sektörü ile özel sektör arasındaki keskin sınırlar yumuşatılmış,

devletlerin büyümesi ve müdahaleciliği nedeniyle ortaya çıkan verimsizlik, etkinsizlik, kırtasiyecilik ve hantallık gibi olumsuzluklardaki artış, bazı kamusal hizmetlerin üretilmesinde ve sunumunda özel sektörden yararlanmayı gerekli kılmıştır (Eryılmaz, 2011: 46; Özer, 2005a: 212).

1980'lerden itibaren birçok hükümetin, özel sektörün profesyonel yönetim anlayışından faydalanmayı talep ettiği ve kamu yönetimi anlayışlarını bu doğrultuda şekillendirdiği görülmektedir¹⁷. Bu bağlamda yeni kurulan hükümetlerin, kamusal harcamalarda tasarruf, devlet kurumlarında özelleştirme, bütçe ve personel sisteminde köklü değişimler gibi birçok yeni yöntemi benimsemeye başladığı, artan rekabet koşullarıyla başa çıkabilmek ve müşteri tercihlerine öncelik tanıyabilmek adına gerekli yasal düzenlemeleri gerçekleştirmeye çalıştığı ve çağın yeni teknolojilerinden büyük ölçüde faydalandığı görülmektedir (Özer, 2005a: 219).

1.2.2.5. Teknolojik Alandaki Gelişmeler

Sistemleri ve örgüt yapılarını değişime zorlayan temel faktörlerin başında, üretim sürecinde yaşanan değişimler yer almaktadır. Tarım ve sanayi devriminden sonra tarihin tanıklık ettiği üçüncü büyük değişim, “bilgi-iletişim” devrimidir. Aslında her bir devrim veya değişim süreci, teknolojik bir icatta ortaya çıkmış ve arkasından ekonomik, toplumsal, siyasal, kültürel ve yönetsel alanları değişime zorlamıştır (Nohutçu ve Balcı, 2003: 14). 19. yüzyılın sonlarında üretimde yaşanan mekanikleşme, iş bölümü ve uzmanlaşmayla birlikte ortaya çıkmaya başlayan geleneksel yönetim anlayışı, 20. yüzyılın son çeyreğinde üretimde yaşanan hızlı teknolojik gelişmeler nedeniyle yeni bir dönüşüm sürecine girmiştir. Bilgi teknolojilerinin gelişmesi ve bilginin daha kolay erişilebilir bir hale gelmesi, hem toplumsal ilişkileri hem de sistem içerisinde yer alan örgütleri değişime zorlamıştır (Ateş, 2003: 315-316). 20. yüzyılda insanlık, teknoloji alanında her geçen gün bir yenilikle karşı karşıya kalmıştır. Teknoloji alanında ortaya çıkan bu yenilikler, toplumların ekonomilerinden sosyal hayatlarına, kültürlerinden eğitimlerine, siyasal yapılarından bürokratik yapılanmalarına, örgüt kültürlerinden yönetim anlayışlarına ve yönetilen davranışlarına kadar birçok alanda değişime neden olmaktadır. İçinde bulunduğumuz çağ, birçok düşünür tarafından teknoloji/bilişim çağı

¹⁷ 1980'lerde İngiltere'de başa geçen Thatcher Hükümeti ile Amerika'da başa geçen Reagan Hükümetinin izlediği politikaları, post-fordist üretim biçimi çerçevesinde değişen özel sektör ilke ve stratejilerinin bir uygulaması şeklinde değerlendirmek mümkündür (Şener, 2003: 3).

olarak adlandırılmaktadır. Öyle ki 21. yüzyıl birçok kesim tarafından milenyum çağı olarak tanımlanmaktadır (Atasoy, 2005: 200-201).

Teknolojik alanda yaşanan bu gelişmeler, küreselleşme sürecini de derinden etkilemiş ve devletlerin kontrol etmekte büyük ölçüde zorlandıkları, ulusal sınırları aşan bir bilgi akımı ile karşı karşıya kalmalarına neden olmuştur (Arslan ve Arslan, 2010: 30). Bu dönemde bilginin bu kadar rahat ve serbest dolaşımı, halkın beklentilerini ve taleplerini arttırmış, hizmet alanlarını çeşitlendirmiş ve halkın yönetime katılma taleplerini ortaya çıkarmıştır. Yine teknolojik gelişmeler sayesinde karar alma süreçlerinin hızlanması ve topluma karşı daha fazla sorumluluk hisseden bir yönetim yapılanmasına doğru bir değişimin gerekliliği ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2011: 47).

Diğer taraftan bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin kamu kesimindeki reformları mümkün kılacak ve etkinliğini arttıracak araç ve yapıları sağladığı görülmektedir. Çünkü performans yönetimi, etkin iletişim, hizmetlerde yerelleşme, stratejik yönetim, hızlı ve dinamik bir örgüt yapılanması gibi yeni yöntemlerin sağlıklı bir biçimde hayata geçirilmesi ancak gelişmiş bir teknolojik alt yapı ile mümkün olabilmektedir (Sözen, 2005: 50). Bu noktada varlığını devam ettirmek isteyen kamu yönetimleri, yeni teknolojiler sayesinde, çevresel etkilere daha duyarlı, vatandaşların beklentilerini dikkate alan, çabuk hareket edebilen ve hızlı karar alabilen, daha dinamik ve esnek bir yapılanmaya dönüşebilmektedir (Özer, 2005a: 199-200).

Yeni teknolojik gelişmelerin yönetim alanında kullanılmaya başlaması, bürokrasi alanında da köklü değişimleri beraberinde getirmiş ve modern dönemin bürokrasi anlayışındaki geleneksel yöntemler yerini dijital yöntemlere bırakmak zorunda kalmıştır. E-devlet olarak adlandırılan bu yeni dijital yöntemler, bürokrasinin ağır ve hantal işleyen yapısını değiştirerek, daha hızlı, kolay ve etkin bir biçimde işlemesine olanak sağlamaktadır. Ayrıca bu yeni teknolojik yöntemler, bürokrasinin sadece hızlı ve etkin bir biçimde işlemesini sağlamakla kalmamaktadır. Bir taraftan büyük ölçüde kaynak tasarrufu yapılmasına yardımcı olurken, diğer taraftan da hem devlet kurumlarının kendi aralarındaki hem de devlet ile vatandaşlar arasındaki bilgi ve belge akışının hızlı, doğru ve güvenilir bir biçimde gerçekleşmesini sağlamaktadır. Kamu hizmetlerinden daha kolay, zahmetsiz ve hızlı bir biçimde yararlanmayı sağlayan e-devlet uygulamaları, vatandaşlar ile devlet arasındaki ilişkiyi olumlu yönde etkileyerek

vatandaşların kamusal alana karşı olan ilgisini arttırmakta ve böylelikle karar alma ve politika oluşturma süreçlerine daha fazla aktörün katılımını temin etmektedir. Bu nedenle günümüzün çağdaş devletleri, teknolojik yenilikleri yakından takip etmekte, yeni gelişmelerin büyük bir bölümünü yönetim sistemleri ile entegre ederek, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde, e-devlet uygulamalarını etkin bir biçimde kullanmakta ve böylece oluşturulan politikaların ve yerine getirilen kamu hizmetlerinin kalitesini arttırıp etki alanını genişletmektedir (Atasoy, 2005: 219-221).

1.2.2.6. Eğitim ve Kültür Düzeyindeki Gelişmeler

Yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkaran bir diğer etken, eğitim ve kültür düzeyinde yaşanan gelişmelerdir. 20. yüzyıl, sadece ekonomik, siyasi, teknolojik ve sosyal değil, aynı zamanda eğitim ve kültür düzeyindeki gelişmelerin de çok hızlı yaşandığı bir dönemdir. Gerçekten de geleneksel toplumlarda yalnızca belirli kesimlere bir ayrıcalık olarak tanınan eğitim hakkı, modern topluma geçişle birlikte herkese eşit bir şekilde sunulmuştur. Eğitimin yaygınlaşması, toplumdaki okuryazar oranını artırmış ve bilginin yayılımını hızlandırmış ve zamanla toplumun eğitim düzeyinin yükselmesine neden olmuştur. Diğer taraftan teknolojik alanda yaşanan gelişmelerle birlikte bilgiye daha hızlı ve kolay ulaşılabilir olması, hakkını arayan ve siyasi otoritenin sunduğu hizmetlerle yetinmeyen bir toplum yapısı ortaya çıkarmıştır (Bilgiç, 2008: 103; Suğur ve Suğur, yıl: 22-23). Bu değişen toplum yapısı, özellikle özel sektörün başarılı uygulamaların etkisiyle, kamusal hizmetlerdeki beklentilerinin standartlarını yükseltmiş (Çarkçı, 2008: 55) ve vatandaşlar, sadece daha çok hizmet değil aynı zamanda daha kaliteli hizmet talep eden konumuna gelmişlerdir (Bilgiç, 2008: 103). Bu bağlamda devletin her yaptığı, her kararı ve her kamu politikası doğrudur anlayışının kırıldığı, ihsan sunan bir devlet anlayışından talep eden toplum anlayışına doğru bir geçişin yaşandığı görülmektedir.

Eğitim seviyesinin yükselmesi, bir taraftan toplumun farklı kesimlerinin kendilerini daha iyi anlama ve diğer kesimlere daha iyi anlatmasına yardımcı olurken, diğer taraftan da bireyin ön plana çıkmasına ve müdahaleci devlet anlayışının sorgulanmasıyla birlikte, toplumun devlete olan bakış açısının değişmesine neden olmuştur. Bu noktada birey devlet için değil, devlet birey için vardır şeklinde bir anlayış benimsenmiştir. Bu bağlamda birey-devlet ilişkilerinde de ciddi bir değişme yaşanmış,

devlet öncelikli düşünce yapısından, birey öncelikli düşünce yapısına geçilmeye başlanmıştır. Bireysel özgürlüklerin yaygınlaşması, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde, bireylerin de bir aktör olarak yer alması gerektiği birçok kesim tarafından dile getirilmiş ve bu çerçevede devletin yetki ve otoritesinin mümkün olduğunca sınırlandırılması gündeme gelmiştir. Yine eğitim seviyesinin yükselmesiyle birlikte örgütlü toplum kültürü yerleşmeye başlamıştır. Bu bağlamda tüm dünyadaki örgüt sayılarında önemli bir artış yaşanmıştır. Artık bireyler, örgütlere üye olarak bir taraftan örgütlerin gücünü arttırmakta, diğer taraftan da bu örgütler sayesinde siyasal iktidarı sınırlandırmakta ve karar alma ve politika oluşturma süreçlerine doğrudan etkilemeye çabalamaktadırlar (Ökmen, Baştan ve Yılmaz, 2004: 31).

20. yüzyılın sonlarında halkın ihtiyaç algılamasında da ciddi bir değişim yaşanmış ve herkes için eşit düzeyde hizmet sunmadan öte, ihtiyaçlara uygun hizmet talep etme anlayışına dönüşmüştür. Eğitim seviyesinin yükselmesiyle birlikte hizmetlerin sunumunda pasif bir durumda yer alan vatandaşlar, artık daha etkin, katılımcı, beklentileri doğrultusunda talep eden ve seçenek sunulmasını isteyen bir duruma gelmiştir. Bu değişim, sadece toplumların ve bireylerin davranışlarını etkilemekle kalmamış, aynı zamanda bürokrasinin halka karşı olan tutumunda da ciddi bir değişim meydana getirmiştir. Geleneksel dönemde pek dikkate alınmayan toplumsal taleplerin, daha fazla dikkate alınması durumunu ortaya çıkarmıştır. Artık bürokrasi, aldığı kararlarda ve oluşturduğu politikalarda daha dikkatli davranmakta ve bu süreçlere vatandaşların da katılımını sağlamaya çalışmaktadır. Toplumsal yapıda yaşanan tüm bu gelişmeler, mevcut kaynakların daha verimli, etkin, israf edilmeden ve toplumsal taleplere uygun olarak kullanılması sonucunu ortaya çıkarmıştır (Sözen, 2005: 49).

Vatandaşların beklentilerini pek dikkate almadan bütün vatandaşlara asgari standartta hizmet sunma anlayışına odaklanan geleneksel yönetim anlayışı, zamanla artan ve günün koşullarına göre değişen talepleri mevcut kaynaklarla ve geleneksel yöntemlerle karşılayamaz bir duruma gelmiş ve bu yüzden bütün kesimlerce yoğun bir biçimde eleştirilmiştir. Bu durum, geleneksel yönetim anlayışından yeni bir yönetim modeline doğru geçişi büyük ölçüde hızlandırmakla kalmamış, neredeyse bir zorunluluk haline getirmiştir (Bilgiç, 2008: 103; Sözen, 2005: 49-50; Çarkçı, 2008: 55).

1.2.2.7. Uluslararası Etkiler

1980'li yıllara damgasını vuran ve daha sonraki dönemde hız kesmeden devam eden değişim süreci, sanayi toplumunun ortaya çıkardığı ulus-devlet anlayışında da önemli değişimler meydana getirmiştir. Ulus-devlet anlayışının sorgulanmasında ve değişime zorlanmasında küreselleşmenin etkileri yadsınamaz derecededir. Bu süreçte devletin işlevinin toplumsal denge ve dayanışmadan, toplumsal denetime doğru yöneldiği söylenebilmektedir. Sınırların belirsizleştiği, hemen her alanda serbest dolaşımın temel ilke haline getirildiği, neredeyse her ülkenin bir veya birden fazla uluslararası örgüte üye olduğu bu dönemde, ulus-devlet modelinin yoğun eleştirilerle karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Günümüzde ulus-devletlerin önemini kaybetmeye başladığı ve uluslararası düzeyde alınan bir kararı veya politikayı uygulamamasının pek mümkün olmadığı gözlemlenmektedir (Ökmen, Baştan ve Yılmaz, 2004: 34). Dahası bu karar veya politika, eğer ulus-devletin üyesi olduğu uluslararası bir örgüt tarafından alınmış ise, o durumda bu kararı veya politikayı uygulamaması veya kabul etmemesi neredeyse imkansız hale gelmektedir. Bu nedenle içinde bulunduğumuz dönemde, ulus-devletler üzerindeki, uluslararası etkileri görmezden gelmek veya yok saymak mümkün değildir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ilk olarak Amerika ve İngiltere'de ortaya çıkmaya başlamış ve buradan neredeyse tüm dünya ülkelerine yayılmıştır. Amerika'da Reagan'ın başkanlığa seçilmesi ve İngiltere'de de Thatcher'ın iktidarı elde etmesiyle birlikte ortaya çıkmaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışının, daha sonraki yıllarda uluslararası kuruluşların da etkisiyle gelişen ve gelişmekte olan diğer birçok ülkeye ihraç edildiği görülmektedir. Bu noktada Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün (OECD) kamu yönetimi komitesinin yapmış olduğu çalışmalar ile Uluslararası Para Fonu (IMF), WB ve Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) yapmış olduğu çalışmaların katkısı son derece önemlidir. Yine bu sürecin hızlanmasında ve yaygınlaşmasında küreselleşmenin ve AB uyum sürecinin önemli etkilerinin olduğunu söyleyebiliriz (Sözen, 2005: 52; Özer, 2005a: 210-211,218; Arslan ve Arslan, 2010: 71).

Başlangıçta kamu yönetimi alanında yapılan reformlarla, tüm ülkelerde uygulanacak standart bir kamu yönetimi anlayışının ve örgütlenmesinin kurulması amaçlansa da, bu amacın gerçekleştirilemediği, kamu yönetimi alanında kısmen bir yakınlaşma sağlanmış olsa da, her ülkenin kendine özgü kamu yönetimi anlayışını büyük ölçüde devam

ettirdiği görülmektedir. Diğer taraftan yeni kamu yönetimi reformlarının özellikle gelişmekte olan ülkelerde bir zorunluluk veya geleneksel yönetim anlayışının yetersizliğinden ziyade, tamamıyla tepeden inmece bir yaklaşımla gerçekleştirilmeye çalışıldığı ortadadır. WB ve IMF gibi kuruluşların, yeni kamu yönetimi reformlarının uygulanmasını kredi verme koşulları arasına eklemesi, kredi verdiği ülkelerdeki yönetim yapılanmasına bazen dolaylı bazen de doğrudan müdahale etmeye çalışması, bu durumun açık bir göstergesi durumundadır (Sözen, 2005: 52).

Görüldüğü üzere her ne kadar uluslararası etkilerin, yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasında direkt bir etkisi yokmuş gibi görünse de, söz konusu anlayışın gelişen ve gelişmekte olan diğer birçok ülkede ortaya çıkmasında ve yaygınlaşmasında önemli etkilerinin olduğu yadsınamaz bir gerçektir.

1.2.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Değerleri

Yönetim alanında önemli bir kırılmayı gerçekleştiren ve bir asırlık geçmişe sahip geleneksel yönetim anlayışının egemenliğine son veren yeni kamu yönetimi anlayışının bazı temel değerlere dayandığı görülmektedir. Bu temel değerlerin incelenmesi, yeni kamu yönetimi anlayışının ve geleneksel yönetim anlayışından farklı olan yanlarını anlamak açısından oldukça önemlidir.

1.2.3.1. Bürokratik Örgüt Modelinin Eleştirisi

Yeni kamu yönetimi anlayışı, Weber tarafından geliştirilen ve geleneksel yönetim anlayışının örgütlenme biçimi olan bürokratik örgütlenme modeline karşı çıkmakta ve yoğun bir biçimde eleştirmektedir. Weber'in bürokrasi modeli, yirminci yüzyılda önemli roller üstlenmiş ve geleneksel yönetim anlayışına temel teşkil etmiş olsa da, değişen dünya koşullarına ayak uyduramayarak önemini kaybetmiş ve kötü yönetilişin, verimsizliğin, hantallığın, kırtasiyeciliğin ve aşırı merkeziyetçiliğin en önemli nedeni haline gelmiştir (Eryılmaz, 2011: 47-48).

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte, merkeziyetçiliği esas alan, geniş ölçekli, katı, yoğun kuralların bulunduğu, hiyerarşik olarak örgütlenmiş, emir-komuta zincirine dayanan, çalışanların katılımına olanak tanımayan ve vatandaşların taleplerini dikkate almayan bürokratik yapılanma modeli reddedilmekte ve yerine ademi merkeziyetçiliği esas alan, yetki devri ilkesine dayanan, rekabete dayalı yönetimi benimseyen, esnek bir

biçimde örgütlenmiş, sonuç odaklı, çalışanların katılımına yer veren, vatandaşların taleplerini dikkate alan, vatandaşları bir müşteri olarak değerlendiren yeni bir yapılanmaya doğru geçilmektedir (Özer, 2005a: 241; Ömürgönülşen, 2003: 15-16).

Geleneksel yönetim anlayışında yöneticilerin ve çalışanların temel düşüncesi, kurallara sıkı sıkıya bağlı kalarak hiç risk almamak ve dolayısıyla da hiç hata yapmamak iken, yeni kamu yönetimi anlayışı, çalışanların daha çok sorumluluk ve inisiyatif almasını, üretken yönlerinin daha fazla ortaya çıkarılmasını hedeflemektedir. Yeni yönetim anlayışıyla birlikte karar ve uygulama konusunda daha fazla cesaretlendirilen çalışanlar, daha özgün ve daha rahat hareket edebilmektedir (Çarkçı, 2008: 57-58). Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte ortaya çıkan bu dönüşüm süreci, devlet-bürokrasi, devlet-vatandaş ve son olarak bürokrasi-vatandaş ilişkilerinde köklü değişimlere neden olmuştur (Özer, 2005a: 241). Bu doğrultuda yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel yönetim modelinden farklı olarak, yönetimin sadece yapı ve işleyişinde değil, aynı zamanda vatandaşlarla ve sektörlerle olan ilişkilerinde de yeni bir model ortaya koymaya çalışmaktadır (Eryılmaz, 2011: 47).

Weber bürokrasisinin temel özelliklerinden birisi olan büyük ölçekli ve aşırı bürokratikleşmiş örgütlerin yerini daha küçük ölçekli, esnek yapılı, yumuşak hiyerarşiye dayalı, örgütler almaktadır (Eryılmaz, 2011: 48). Kuralların yoğunluğu nedeniyle şekilci nitelikler taşıyan bürokratik yönetim, sadece kaynakların israf edilmesine neden olmamakta, aynı zamanda gizlilik ve kapalılığı benimsemiş yapılanmasıyla yeniliğe de karşı çıkmaktadır (Bilgiç, 2003: 35). Oysa yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte hantallıktan kurtulan ve yönetimde açıklığı ilke haline getiren kamu yönetimleri, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde toplumun beklentilerini dikkate alarak ve çalışanları bu sürece dahil ederek çok daha etkin bir niteliğe kavuşmaktadırlar.

1.2.3.2. Devletin Küçültülmesi

Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel yönetim anlayışının temel değerlerinden birisi olan müdahaleci devlet anlayışını reddetmekte ve devletin küçültülerek asli görevlerine geri dönmesi gerektiğini, buna karşılık piyasa merkezli yeni bir anlayışın benimsenmesini ifade etmektedir. Bu noktada hemen şunu belirtelim ki, devletin küçültülmesinden kasıt, devletin güçsüzleştirilmesi veya yok edilmesi değil, daha küçük

bir örgüt haline getirilerek çok daha etkin ve hızlı bir biçimde hareket etmesidir. Devletin küçültülmesi için üç yöntem bulunmaktadır. İlki, özelleştirme, ikincisi, devletin bir kısım görevlerinin dernek, vakıf gibi kar amacı gütmeyen kuruluşlara devredilmesi ve son olarak üçüncüsü, kamusal hizmetlerin yerinden yönetim kuruluşlarına devredilmesi yani bir diğer ifadeyle yerinden yönetim kuruluşlarına görev ve yetki aktarımının gerçekleştirilmesidir (Yüksel, 2004: 2-3).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, vatandaşlara sunulan mal ve hizmetlerin üretilmesinde ve sunulmasında bürokrasi vasıtasıyla doğrudan görev üstlenen devlet, yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte, piyasada bir aktör olarak yer almaktan vazgeçerek, piyasada hakemlik rolünü üstlenmektedir. Böylelikle kamu hizmetlerinin yönetimi ile üretimi birbirinden ayrılmakta ve piyasa mekanizmasından daha çok fazla yararlanılması gündeme gelmektedir (Eryılmaz, 2011: 48). Bu durum, geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel öngörülerinden birisi olan kamu yönetimi ile özel sektör yönetimi arasındaki keskin çizgileri ortadan kaldırmaktadır (Tutum, 1994: 28).

Diğer taraftan devletin küçültülmesi, karar alma ve politika oluşturma süreçleri açısından da oldukça önemli bir gelişmedir. Çünkü geleneksel dönemlerde iğneden ipliğe, ekonomiden sosyal hayata, eğitimden sağlığa ve ulaşımdan haberleşmeye kadar hemen her alana müdahale eden devlet, önceliğe sahip, korunması ve kollanması gereken, bütün kararları alan ve politikaları oluşturan başat bir konumda yer almaktaydı. Oysa değişen yönetim anlayışıyla birlikte bu alanların birçoğundan çıkmak durumunda kalan devletin, karar alma ve politika oluşturma süreçlerindeki başat konumu büyük oranda zayıflamış, devletin yanına sivil toplum kuruluşları, toplumun ilgili kesimleri, medya, uluslararası örgütler ve bireyler gibi yeni aktörler eklenmiştir.

Görüldüğü üzere devletin küçültülmesi ile birlikte, kamunun rolü yeniden tanımlanmış, kamusal hizmetlerin rekabetçi bir ortamda alternatif yöntemlerle sunulması anlayışı benimsenmiş, yetki devri çerçevesinde hizmetin halka en yakın birimler aracılığıyla ve vatandaşların katılımı ile gerçekleştirilmesi esas alınmış, kamusal sorumluluğun sağlıklı bir biçimde dağıtılması ve karar alma süreçlerine yeni aktörlerin dahil edilmesi gündeme gelmiştir. Yine bu doğrultuda kamu yönetiminin, özel sektör ilke ve tekniklerinden daha fazla faydalanması zaruri bir hale gelmiş, hizmetlerde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirmek, kaynak kullanımında israfı önlemek, kaliteyi ve

vatandaşlara hesap verme yükümlülüğünü arttırmak, vatandaşların memnuniyetini en üst düzeye çıkarmak gibi yeni değerler benimsenmiştir (Al, 2002: 150). Yine devletin küçültülmesi ile birlikte; özelleştirme, piyasa yönetimi, kurumsallaşma, performans standartlarının belirlenmesi, düzenleyici devlet, politik kontrol ve küçülme, yönetim kavramının ön plana çıkması, sivil toplumun yeniden düzenlenmesi ve güçlenmesi gibi yeni değerlerin benimsenmesi temin edilmektedir (Kurt ve Uğurlu, 2007: 86).

1.2.3.3. Sorumluluk Anlayışında Değişme

Yeni kamu yönetimi anlayışının, bürokratik örgütün sorumluluk anlayışında da önemli değişiklikler içerdiği görülmektedir (Bilgiç, 2008: 108). Çünkü yeni kamu yönetimi yaklaşımı, hesap verebilirlik anlayışının yeni boyut ve yöntemleriyle kamu kurumlarında yerleşmesinde oldukça önemli katkıları olmuştur (Ateş, 2008: 185).

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte kamu yönetiminin veya kamu çalışanlarının yalnızca siyasilere karşı değil, aynı zamanda halka karşı da sorumlu olması ve hesap vermesi gerektiği vurgulanmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerinden birisi olan, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı olduğu düşüncesi, kararları alanlar ile bu kararları uygulayan bürokratlar arasında bir ayırım yapılmasına neden olmuş ve kararları uygulayanların, kararları alanlara karşı sorumluluğunu ortaya çıkarmıştır. Ancak yetkinin asıl kaynağı halktır. Bu nedenle sorumluluğun da siyasilere ziyade halka karşı olması gerekmektedir.

Diğer taraftan yeni kamu yönetimi anlayışında yöneticiler, yalnızca kuralları uygulamakla ve prosedürleri yerine getirmekle sorumluluklarının gereğini yerine getirmiş olmamakta, yaptıkları işlerin sonuçlarından da sorumlu tutulmaktadırlar. Yeni kamu yönetimi modelinin sonuç odaklı yapısının neticesinde ortaya çıkan bu anlayış, yönetim süreçlerinde önemli değişimleri gündeme getirmiştir. Çünkü her şeyden önce doğru ve beklenen sonuçlara ulaşmak, oldukça önemli bir hale gelmiştir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için de, toplumun görüş ve düşünceleri ile talep ve beklentilerinin dikkate alınması gereği ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin çok aktörlü bir yapılanmaya döndürülmesi, politikaların vatandaşların talep ve beklentileri doğrultusunda oluşturulması, karşılıklı etkileşim ve interaktif ilişkilere önem verilmesi gibi ilkelerin daha fazla ön plana çıktığı görülmektedir (Eryılmaz, 2011: 49-50).

1.2.3.4. Yönetimde Açıklık

Bürokratik yönetimin bir icadı olan ve geleneksel yönetim anlayışının egemen olduğu dönemin temel ilkelerinden birisi haline dönüşen yönetimde kapalılık ve devlet sırrı yerini, yönetimde açıklık ilkesine bırakmaktadır. Resmi sır ilkesi, devleti ve kurumlarını, dış dünyaya karşı koruyan ve onun toplumdan üstün ve öncelikli olmasını sağlayan en önemli prensiplerden birisidir. Hatta öyle ki, bürokrasiyi, yasama karşısında bile güçlü bir hale getirmiştir (Weber, 2008: 340-341). Gizlilik ve resmi sır, vatandaşların bilgi ve belgelere ulaşmasını engellediği gibi, onların karar alma ve politika oluşturma süreçlerinden de habersiz olmalarına neden olmuştur. Bu bağlamda birçok karar veya kamu politikası toplumun talep ve ihtiyaçlarını dikkate almadan, ilgili kesimlerin katılımına yer vermeden, doğrudan doğruya devlet tarafından oluşturulmuştur (Yüksel, 2004: 5). Ancak gizliliğin ortaya çıkardığı sorunlar, müdahaleci devlet anlayışının toplum üzerinde yarattığı rahatsızlıklar ve kamu yönetimi alanında yaşanan paradigma değişimi açık yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır.

Yönetimde açıklık ilkesinin benimsenmesi, toplumun gerçek ihtiyaçlarının tespitinin yapılmasını temin etmektedir. Ayrıca vatandaşların, kararların alınması ve kamu politikalarının oluşturulması sürecine dahil edilerek yönetim tarafından üstlenilen sorumluluğun paylaşılması sağlanmaktadır. Son olarak da yönetimin, dış etkilere açık olmasını, böylelikle etkin ve verimli bir biçimde hizmet sunmasına olanak tanımaktadır (Yüksel, 2004: 5).

Yönetimde açıklık ilkesinin bir diğer katkısı da bilgi edinme hakkının gelişimine yardımcı olmasıdır. Bilgi edinme hakkının gelişimi ve bu hakkın, devletlerce benimsenmesi, halkın yönetime yönelik ilgisini arttırmıştır. Bu durum, kamu politikalarının belirlenmesinde tek taraflı hareket etmek yerine, ilgili aktörlerin de katılımını sağlayarak müzakereci bir ortam yaratmaktadır. Böylece kamunun yönetilmesinden, kamunun yönetimine doğru bir geçiş süreci ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2011: 49-50).

1.2.3.5. Serbest Piyasa Mekanizması

Yeni Sağ düşünce etrafında şekillenen yeni kamu yönetimi anlayışı, yeni liberal politikaların da etkisiyle, her türlü devlet müdahalesinden arındırılmış serbest piyasa mekanizmasına öncelik tanımakta, işletme yönetiminin ilke ve tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması gerektiğini ifade etmektedir. Aslında bu durum, iki önemli gerekçeye dayanmaktadır. Birincisi, devleti küçülterek, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rekabet kuralları çerçevesinde işleyen özel sektöre öncelik tanımak, ikincisi ve daha da önemlisi, bireyin ve bireyin özgürlüklerinin önündeki her türlü engeli kaldırmaktır. Çünkü Liberal Yeni Sağ, daha önce de ifade edildiği üzere, bireyin özgürlüklerinin ancak tam rekabet koşullarına göre örgütlenmiş serbest piyasalarla sağlanabileceğini söylemektedir. Diğer taraftan özel sektör mekanizması, kaynakların kullanılmasında, hizmetlerin üretilmesinde ve sunulmasında bürokrasiye göre, daha verimli ve etkin bir yöntemdir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, her ne kadar işletme yönetimi ile kamu yönetimi arasında kesin bir ayrımın olduğunu ifade etse de, yeni kamu yönetimi anlayışı, bu iki yönetim arasındaki farklılıkların zamanla azaldığını ve son dönemde kamu kesiminde de, hizmetlerde verimlilik, etkinlik, kalite, vizyon, misyon, stratejik amaç, hedef, müşteri ve piyasa gibi kavramların büyük ölçüde kullanılmaya başlandığını ifade etmektedir (Eryılmaz, 2011: 50). Bu durum, geleneksel yönetim anlayışının hakim düşüncesi olan devlet odaklı düşünce yapısının büyük ölçüde değiştiğini ve önceliğin devletten topluma doğru geçiş yaptığını göstermektedir. Ayrıca yeni yönetim anlayışı piyasa şartlarına ve toplum taleplerine daha duyarlı olduğu için kuralların katı ve sert bir biçimde uygulanması yerine işlerin daha sağlıklı ve sonuç odaklı olarak yerine getirilmesini hedeflemektedir. Bu anlayış piyasa aktörlerinin etkinliğini arttırmakta ve kararların alınması ve kamusal politikaların oluşturulması sürecinde bir aktör olarak yer almasını, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde tekeli anlayışın terk edilerek çoklu bir yapının oluşmasını temin etmektedir (Çarkçı, 2008: 57-58).

1.2.3.6. Müşteri Odaklı Yönetim

Devletin öncelendiği geleneksel yönetim anlayışında, devletin karşısında ya da karşı tarafında vatandaşlar bulunmaktadır. Bir devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olan bireylerin, devlete karşı bazı hakları olduğu gibi, devlete karşı yerine getirmek zorunda oldukları

ödevleri de vardır. Ancak geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde, devletin daha fazla ön plana çıktığı ve vatandaşların ikinci planda bırakıldığı görülmektedir. Bu nedenle, genelde vatandaşların haklarından ziyade, devlete karşı olan ödevleri ön plana çıkarılmış ve devletin her yaptığını kabul eden ya da etmek durumunda bırakılan bir toplum yapısından söz edilmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte, özel sektöre özgü bir ilke olan müşteri odaklı yönetim anlayışının, kamu yönetimi alanında da etkin bir biçimde uygulanmaya başladığı görülmektedir. Müşteri odaklı yönetim anlayışı, kamuda vatandaşların gerçek ihtiyaç ve taleplerinin tespiti ile bu talep ve ihtiyaçların öncelik sıralamasının yapılmasında oldukça büyük önem taşımaktadır. Çünkü günümüzde, bireylerin ve toplumların talepleri, her geçen gün hızla değiştiği gibi, kamunun elinde bulundurduğu, kamusal kaynaklar giderek daralmaktadır. Bu nedenle kamusal kaynakların, çok daha etkin ve verimli bir biçimde, toplumun öncelik sıralamasına uygun olarak kullanılması bir zorunluluk haline gelmektedir. Bu bağlamda her geçen gün artan taleplerle, giderek azalan kamu kaynakları arasındaki hassas dengenin kurulması, ancak müşteri odaklı bir yönetim anlayışının benimsenmesi ile mümkün olacaktır (Yüksel, 2004: 3).

Yeni kamu yönetimi anlayışının vatandaş/müşteri odaklı bir yönetimi benimsemesi, bireylerin taleplerine karşı daha duyarlı bir yönetim yapılanmasının yanında, hizmetlerde kalite standartlarının oluşturulmasını, gerçekleştirilen hizmetlerde iş akış süreçlerinin hazırlanmasını ve bunlara uyulmasını gerekli kılmaktadır. Bununla amaç, kamu yönetiminin sadece siyasilere karşı değil, topluma karşı da sorumluluklarını geliştirmek, toplumu pasif bir birey olmaktan çıkararak, onu yönetimin bir unsuru haline getirmek ve böylece vatandaşların devlete ve kurumlarına karşı kaybettikleri güveni yeniden tesis etmektir.

2. BÖLÜM: KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASI VE SÜRECİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Siyasal iktidarların temel ve öncelikli görevi, vatandaşların talep ve beklentilerini karşılamaktır. Bu görevin en önemli çıktılarında birisi de kamu politikalarıdır. Süreci içerisinde toplumsal talep ve beklentilerin hem sayıca çoğaldığı hem de tür olarak çeşitlendiği görülmektedir. Buna karşılık kamunun kaynaklarının aynı oranda artmak yerine tam tersi bir biçimde azaldığını söylemek gerekmektedir. Bu bağlamda birbirinden farklı toplumsal talep ve beklentilerin bir noktada uzlaştırılmasının önemi açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kamu politikalarının fikri temellerinde, farklı toplumsal talepleri bir noktada uzlaştırarak toplumsal sorunlara çözüm bulma düşüncesinin var olduğunu söylemek mümkündür. Günümüzde kamu politikalarının oluşturulması ve hayata geçirilmesi süreçlerinin, mevcut bir toplumsal soruna ilişkin, farklı çıkarlara ve bakış açılara sahip aktörler arasındaki bir güç mücadelesi şekline dönüştüğü görülmektedir. Bu noktada bir kamu politikasının kim veya kimler tarafından oluşturulduğu, kimlerin bu süreçte bir aktör olarak yer aldığı, bu aktörlerin kimler tarafından ne ölçüde etkilendiği, bu aktörlerin tercihlerinin nasıl belirlendiği ve sürece ne derecede katkı sağladığı gibi soruların cevaplanması veya cevaplarının aranması daha da önemli bir hale gelmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 17-19).

2.1. Kamu Politikalarının Niteliği ve Kapsamı

Kamu yönetiminin yaşadığı değişimden onun en önemli çıktılarından biri olan kamu politikaları da etkilenmekte ve niteliği, kapsamı, oluşturulma biçimi, aktörleri ve toplumu etkileme düzeyi değişmektedir.

2.1.1. Kamu Politikası Kavramı

Kamu politikası kavramının ne olduğu ve neyi ifade ettiğine ilişkin literatürde oldukça değişik tanımlamalar yer almaktadır. Eyestone kamu politikasını, “bir devlet biriminin çevresiyle olan ilişkisidir” şeklinde tanımlarken (1971: 18), Anderson “bir aktör veya aktörler grubu tarafından, bir probleme veya soruna çözüm getirebilmek için amaca yönelik olarak takip edilen hareketler veya hareketsizlikler” şeklinde ifade etmektedir (2011: 6-7). Cochran ve Malone ise kamu politikalarını, “toplumsal sorunlara çözüm

getirmek için düzenlenen hükümet kararları ve uygulamalarına ilişkin bir çalışmadır” şeklinde ifade edilmiştir (2010: 3). Bu noktada kamu politikalarına ilişkin en genel tanımlamanın Dye tarafından yapıldığı görülmektedir. Dye kamu politikalarını, “hükümetlerin yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri her şeydir” şeklinde ifade ederek hükümetin, bir konuya ilişkin harekete geçmesinin bir kamu politikası olarak değerlendirilebileceği gibi, hareketsiz kalmasının da bir kamu politikası olarak değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır (2011: 1).

Rose ve Jenkins ise, kamu politikalarına daha teknik bir açıdan yaklaşmakta ve az veya çok birbiriyle bağlantılı bir süreçten meydana geldiğini ifade etmektedirler. Bu noktada kamu politikasına ilişkin en kapsamlı tanımlardan birisi, kamu politikalarının özelliklerini ortaya koyarak bir tanımlama yapmaya çalışan, Hogwood ve Gunn tarafından yapılmıştır. Hogwood ve Gunn’a göre politika, kararlardan daha geniş ve onu kapsayan bir süreç olup, yönetimden çok fazla ayrılamayan bir olgudur ve niyetler (amaçlar) kadar davranışları da kapsayan, amaçları önceden ortaya konulabileceği gibi sonradan da ortaya konulabilen, kamu kuruluşlarının bir hareketini içerdiği gibi hareketsiz kalmasını da içeren, önceden tahmin edilebilen veya edilemeyen sonuçlara sahip, kamu kuruluşları için önemli roller içerdiği gibi oluşumunda kamu kuruluşları dışında diğer aktörlerin de yer aldığı, bir süreç içinde işleyen ve ortaya çıkan bir olgudur. Bu tanımlardan hareketle kamu politikalarının sadece karar vermektense ibaret olmadığı, kamu politikalarının başlangıcından sonucuna kadar birbirini izleyen bir faaliyetler bütününden meydana geldiği ve oluşturulması sürecinde birden fazla aktörün yer aldığı açıkça ortaya çıkmaktadır (Aktaran Çevik ve Demirci, 2008a: 9-14).

Görüldüğü üzere kamu politikası, hükümetlerin ve kamu bürokrasisinin; yönetime ilişkin ortaya koyduğu her türlü eylem, işlem, tutum, davranış, planlama ve stratejileri kapsayan, hatta bazı durumlarda hükümetlerin ve bürokrasinin eylemde bulunmama durumunu dahi içine alan bir kavramdır. Genellikle aniden ortaya çıkmayan ve oluşturulması sürecinde birçok aktörün bulunmasını gerektiren kamu politikalarının uygulanabilmesi, bazı yasal ve idari düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Ayrıca kamu politikalarının, birbirini takip eden belirli aşamalardan oluşan döngüsel bir süreci ifade etmekte olduğunu söylemek mümkündür.

2.1.2. Kamu Politikası Kavramının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Kamu politikası kavramının tarihsel kökenleri uygarlık tarihinin başlangıcına kadar dayandırılabilmeyle birlikte, kamu yönetimi alanının bir konusu olarak son yarım asırdır sıklıkla incelendiği görülmektedir. Her ne kadar kamu politikasına ilişkin çalışmalar, 1950'lerden sonra yoğun bir biçimde ele alınmaya başlamış olsa da, McCool'un da ifade ettiği gibi, bu çalışmaların 1950'lerden itibaren biranda ortaya çıktığını düşünmek mümkün değildir. Bu bağlamda McCool, modern politika çalışmalarının 1920'lerde başladığını ileri sürmektedir (Aktaran Birkland, 2011: 7; Cochran ve Malone, 2010: 3). Gerçekten de 1929 yılında ortaya çıkan ve tüm dünyayı etkileyen ekonomik kriz ve sonrasında uygulanan devletçilik politikaları nedeniyle devletlerin, hemen hemen her alana müdahale etmeye başladıkları görülmektedir. Bu durum, devletlerin müdahale ettiği her alanda politika üretmesi gerçeğini ortaya çıkarmış (Köseoğlu, 2013a: 7) ve bunun neticesinde kamu politikası kavramının ilk oluşumları ortaya çıkmaya başlamıştır (Gültekin, 2011: 115).

Devletçilik anlayışıyla birlikte filizlenmeye başlayan ve refah devleti anlayışının etkisiyle hızlı bir gelişim sürecine giren kamu politikası kavramının, 20. yüzyılın ikinci yarısında politika biliminin bir disiplini olarak geliştiği (Cochran ve Malone, 2010: 3) ve gerçekte devlet politikalarını bilimsel esaslara dayandırmaya çalıştığı görülmektedir. Kamu politikasının bir disiplin olarak ilk ele alınması Amerikalı siyaset bilimci Harold D. Lasswell tarafından 1951 yılında yayınlanan "Politika Bilimleri: Kapsam ve Yöntemde Son Gelişmeler" (The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method) isimli çalışmaya dayandırılmaktadır. Lasswell bu çalışmada; bilimsel yaklaşımlardan tam anlamıyla yararlanmayı ilke edinmiş, yöneticiler ile vatandaşları aynı çerçevede buluşturacak ve ortaya çıkan toplumsal sorunlara tarafsız çözümler üretecek "Politika bilimi" adında yeni bir alanın gerekliliğini ortaya koymaya çalışmıştır. Lasswell, refah devleti anlayışının ortaya çıkardığı etkiyle daha da büyüyen ve karmaşıklaşan devlet bürokrasilerinin, vatandaşların beklentileri çerçevesinde, toplumsal sorunları ortaya koymada ve çözümlerine yönelik doğru politikalar geliştirmede daha başarılı olabileceklerini iddia etmiştir (Hekim, 2011: 45-46).

Lasswell, mevcut kaynakların verimli bir biçimde kullanılmasının gerekliliğine vurgu yapmış ve bunun için de gerekli bilgilerin toplanarak, bu bilgilerden karar alma

süreçlerinde etkin bir biçimde yararlanılması gerektiğini söylemiştir. Bilginin önemini ise, “günümüzün aşılabilir denilen sorunlarına çözüm bulmak” yanıtını vererek vurgulamaya çalışmıştır (Orhan, 2007: 288-289). Diğer taraftan Lasswell politika bilimini toplumsal sorunlar karşısında beş önemli aşamadan oluşan bir çözüm süreci olarak tarif etmektedir. Bu aşamaları da; amaçların ve eğilimlerin belirlenmesi, mevcut şartların değerlendirilmesi, geleceğe yönelik öngörülerin yapılması ve son olarak da alternatif çözümlerin belirlenmesi, değerlendirilmesi ve bunlar arasından çözüme en uygun olanın seçilmesi şeklinde dile getirmektedir (Çorbacıoğlu, 2008: 28).

Lasswell’in kuruculuğunu yaptığı ve özellikle de ABD’de gelişmeye başladığı genel olarak kabul edilen kamu politikası kavramının, daha sonraki dönemlerde Avrupa’nın diğer ülkelerine yayıldığı görülmektedir (Köseoğlu, 2013a: 4-5). Başlangıçta sadece güvenlik, diplomasi, savunma, adalet gibi devletin yerine getirmekle görevli olduğu temel hizmet alanlarında kullanılan kamu politikası kavramı, refah devleti anlayışının da etkisiyle, devletin görev üstlendiği ve bir aktör olarak yer aldığı hemen her alanda yaygın bir biçimde kullanılmaya başlamıştır (Aksoy, 2008: 100).

1980’lerin başında ise siyaset bilimi, felsefesi ve kamu yönetimine karşı büyük ölçüde güçlendiği görülen (Çelik, 2008: 42) kamu politikasının, devletlerin faaliyetlerini nedenleri ve sonuçları açısından tanımlamaya çalışması, çeşitli çevrelerin kamu politikalarının oluşturulması sürecinde oynadıkları rolü analiz etmeye çabalaması nedeniyle, kamu yönetimi ve siyaset bilimi alanlarına yeni bir boyut getirmektedir (Demir, 2011a: 107). 1990’lardan itibaren de kamu politikalarının dünya genelindeki değişiminde ve gelişiminde yeni kamu yönetimi anlayışının ve yönetim akımının etkilerini büyük ölçüde görmek mümkündür (Köseoğlu, 2013a: 12).

Bir disiplin olarak kamu politikasının Türkiye’deki gelişimi ise özellikle gelişmiş ülkelerden biraz daha farklı ve yavaş bir biçimde kendini göstermektedir. Aslında Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadarki süreçte, Türkiye’de kamu politikası yöntem ve tekniklerinin geliştirilmesini ve kamu politikası disiplininin yaygınlaştırılmasını sağlayacak beş önemli fırsatın yakalanmış olduğu görülmektedir.¹⁸

¹⁸ Bunlardan ilki, kamu politikası disiplininin kurucusu olarak kabul edilen Lasswell’in de büyük ölçüde fikirlerinden etkilendiği ve kamu politikası disiplininin düşünsel temellerini oluştururken doğrudan yararlandığı Dewey’in 1924 yılında Türkiye’yi ziyaret etmesidir. İkinci fırsat ise, 1961 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’nın kurulması ile yakalanmıştır. Üçüncü fırsat da, araştırmalarında kamu politikası

Ancak ilk dört fırsattan yararlanılabildiğini söylemek mümkün değildir. Fakat Türkiye'deki siyasetçilerin, bürokratların ve devlet aygıtlarının içinde bulunduğumuz beşinci fırsatı iyi değerlendirerek, yapacakları yasal ve yapısal düzenlemelerle kamu politikalarının gelişimini hızlandırması, etkinliğini arttırması, daha demokratik ve işlevsel bir hale getirmeleri gerekmektedir.

2.1.3. Kamu Politikalarının Genel Özellikleri

Genel hatlarıyla tanımlanmaya çalışılan kamu politikalarının kendisine has bir takım özellikleri bünyesinde barındırdığı görülmektedir. Bu özellikleri şu şekilde sıralamak mümkündür (Anderson, 2011: 7; Çevik, 2012: 99-101; Yıldız ve Sobacı, 2013: 18).

1. Kamu politikaları toplumsal sorunları çözmeye yönelik olarak, politika beklentileri doğrultusunda geliştirilmektedir. Bir diğer ifadeyle rastlantısal olarak değil, belirli amaç ve hedefler doğrultusunda ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda her bir kamu politikasının temel amacı, toplumda var olan bir sorunu ortadan kaldırmaya çalışmaktır.
2. Kamu politikaları genel itibarıyla birden bire veya aniden değil, belirli bir süreç içerisinde ortaya çıkmaktadır. Tabi ki bu durumun istisnaları vardır. Özellikle büyük yangınlar, depremler, sel felaketleri gibi zorunlu koşullarda aniden oluşan veya oluşturulması gereken kamu politikaları da bulunmaktadır. Ancak kamu politikalarını genel olarak değerlendirdiğimizde ortaya çıkarılan ve hayata geçirilen birçok kamu politikasının belirli bir süreç dahilinde ortaya çıktıkları görülmektedir.
3. Kamu politikaları birbirinden bağımsız ve tek bir karar şeklinde değil, belirli bir süreç içerisinde ortaya çıkan hükümet faaliyetlerinin ve kararlarının bütününe işaret etmektedir. Bu yönüyle kamu politikalarının karar alma sürecini de içine alan daha geniş ve kararlar üstü bir süreç olduğu dile getirilmektedir.

teknik ve yöntemlerini kullanan yabancı bilim adamlarının 1950 ile 1965 yılları arasındaki Türk Sosyal Bilimlerine yaptıkları katkı ile yakalanmıştır. Buna bağlı olarak dördüncü fırsat da Yöneyem Araştırma Derneği'nin 1975 yılında Türkiye'de kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Beşinci ve son fırsat ise, kamu politikası yöntem ve teknikleriyle doğrudan ilintili stratejik planlama, performans yönetimi, düzenleyici etki analizi, yönetim, yönetimde şeffaflık ve bilgi edinme gibi uygulama ve yöntemlerin devlet kurumlarınca kullanımını yasal düzenlemelerle büyük ölçüde zorunlu hale getiren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2002 yılında yürürlüğe girmesi ile yakalanmıştır (Akdoğan, 2011: 75-76).

4. Kamu politikaları birbirini takip eden bir dizi sistemli hareketler bütünü içerisinde oluşturulmaktadır. Bir diğer ifadeyle kamu politikalarının oluşturulması ve hayata geçirilmesi süreci, birbirini takip eden belirli aşamalardan meydana gelmektedir. Bu aşamaların sağlıklı bir biçimde takip edilmesi çoğu zaman kamu politikalarının başarı şansını büyük ölçüde arttırmaktadır.
5. Kamu politikalarının mutlaka devletin yetkili birimleri tarafından oluşturulması gerekmektedir. Bu nedenle kamu politikaların genellikle ülkelerin parlamentoları tarafından yasalaştırılarak işlevsel bir hale getirildiği görülmektedir. İlk bakışta bu durum devleti, kamu politikalarının oluşturulmasında başat bir konumda gibi gösterse de, gerçekte bu durumu, usule ilişkin bir uygulama şeklinde değerlendirmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Kamu politikalarının sahip olduğu bu özelliğin, onları özel sektör politikalarından farklı kıldığını söylemek gerekmektedir (Akdoğan, 2011: 77-78; Özer ve diğerleri, 2012: 241; Kutlu, 2006: 13-14).
6. Kamu politikaları içinde buldukları ve ortaya çıkarıldıkları dönemin izlerini taşımaktadırlar. Bir kamu politikası bir ülkeden diğerine, ülkelerin hem toplumsal hem de ekonomik gelişmişlik düzeyine, demokrasiyi özümleme ve içselleştirme şekline göre farklı biçimde formüle edilir ve ortaya çıkarılabilir. Hatta bir ülkedeki baskın siyasi görüşün zaman içerisinde değişmesi bile kamu politikalarının oluşum sürecini ciddi bir biçimde etkileyebilmektedir. Daha da ötesi bir politikasının, oluşumunda yer alan kişilerin değer yargılarından, önceliklerinden ve düşüncelerinden bağımsız bir biçimde oluştuklarını iddia etmek fazlaca iyimser bir yaklaşım olacaktır. Özellikle Türkiye gibi hükümetlerin sıklıkla değiştiği ülkelerde, kamu politikalarındaki bu değişimi görmek çok daha mümkündür (Çevik, 2003: 138; Demir, 2011a: 112; Hekim, 2011: 45; Demirci, 2011: 137).
7. Kamu politikaları devlet ile toplum arasındaki iletişimi, etkileşimi ve dengeyi sağlayan bir araçtır. Çünkü toplumsal sorunlara ilişkin toplumun talep ve beklentilerinin her geçen gün biraz daha fazlalaştığı ve çeşitlendiği, buna karşın devletin elindeki kamusal kaynakların oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Kamu politikaları, toplumla kurulan iletişim ve etkileşim sayesinde, toplumsal

taleplerin karşılanması ve toplumsal sorunlara çözüm bulunması noktasında, bir öncelik sıralaması yaparak, bu noktada ortaya çıkan karmaşayı ve belirsizliği ortadan kaldırmaya çalışmaktır. Böylelikle toplumsal dengeyi de korumaktadır (Çevik ve Demirci, 2008b, 27; Ünal, 2011: 181).

2.1.4. Kamu Politikalarının Oluşturulması Süreci

Kamu politikalarının içeriği ve oluşturulma biçimleri bir ülkeden diğerine değişiklik gösterebilmektedir. Ayrıca ülkelerin gelişmişlik düzeyi ile yine ülkelerin yönetim biçimleri de kamu politikalarını ve kamu politikalarının oluşturulması sürecini yakından etkilemektedir. Ancak günümüzün bütün devletlerinde az ya da çok, iyi ya da kötü ortaya çıkan ve uygulanan bir olgu olduğunu belirtmek gerekmektedir. Çünkü günümüzde toplumsal sorunlar karşısında kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması, modern devletlerin devamlılığının ve meşruiyetinin bir göstergesi olarak algılanmaktadır (Akdoğan, 2011: 79).

Rose ve Jenkins ile Hogwood ve Gunn'un tanımlamalarından yola çıkarak kamu politikalarının bir süreç olduğu göz önüne alındığında, kamu politikaların oluşturulması sürecinin, peşi sıra devam eden çeşitli aşamalardan oluştuğu görülmektedir. Bir diğer ifadeyle kamu politikalarının oluşumu, birbirini takip eden ve belirli aşamalardan meydana gelen döngüsel bir süreci ifade etmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 24). Ancak literatürde kamu politikalarının oluşturulması sürecinin aşamalarına ilişkin tam anlamıyla bir fikir birliğinin sağlanabildiğini söylemek oldukça zordur. Aşamaların incelenmesi, kamu politikalarının ne olduğunun ve nasıl oluşturulduğunun anlaşılması açısından oldukça önemlidir.

2.1.4.1. Toplumsal Bir Sorunun Ortaya Çıkması

Kamu politikaları, toplumda var olan bir sorunun ya da toplum tarafından bir sorun olarak algılanan bir konunun çözüme kavuşturulabilmesi amacıyla ortaya çıkmaktadır (Aksoy, 2008: 117). Bu bağlamda kamu politikalarının oluşturulma süreci, herhangi bir sorunun, kamusal sorun olarak ortaya çıkması ile başlamaktadır (Kaptı, 2011: 16; Akdoğan, 2011: 78). Bu nedenle toplumun belli bir kesimini ilgilendirmeyen veya toplum tarafından toplumsal bir sorun olarak algılanmayan kişisel nitelikteki sorunların kamu politikalarına konu olması mümkün değildir. Ayrıca politika oluşturucular

tarafından çözülmesi gereken bir sorun olarak görülmeyen konuların da kamu politikası alanı içerisinde değerlendirilmesinin ve ele alınmasının oldukça zor olduğunu belirtmek gerekmektedir. Çevre kirliliği sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan bir sorun olmasına rağmen, çevre politikaların 1970'lerden itibaren gelişmeye başlamış olması, bu durumu net bir biçimde ortaya koymaya çalışmaktadır (Aksoy, 2008: 118).

Hangi konunun, bir toplumsal sorun olarak kamu politikası alanında yer alacağını belirlemek, politika oluşturma süreci içerisinde, sorunlara çözüm üretmekten çok daha zor ve önemli bir aşama olarak karşımıza çıkmaktadır (Demir, 2011a: 111). Çünkü bu aşama, oluşturulan kamu politikalarının doğrudan etkilemektedir. Geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde hangi sorunların kamu politikası alanında yer alacağını, büyük ölçüde devlet ve yetkili birimleri tarafından belirlendiği dikkati çekmektedir. Ancak özellikle yönetim alanında yaşanan değişimle birlikte diğer aktörlerin de bu noktada etkin olmaya başladıkları ve toplumsal sorunların belirlenmesinde noktasında devleti ve yetkili birimlerini yönlendirici bir rol üstlendikleri görülmektedir. Nitekim 1970'lerden itibaren çevreye yönelik sorunların kamu politikaları içinde ele alınmasında devletin dışında yer alan aktörlerin oldukça önemli etkilerinin olduğu açıkça ortadadır. Yine günümüzde sağlık, eğitim, kamusal hizmetler, ulaşım, gelir dağılımı, işsizlik, güvenlik gibi birçok alana ilişkin sorunların kamu politikası alanı içinde ele alınmasında sivil toplum kuruluşlarının, baskı gruplarının, medyanın, özel sektörün ve uluslararası aktörlerin etkilerini görmezden gelmek mümkün değildir.

2.1.4.2. Toplumsal Sorunun Tanımlanması ve Hedeflerin Belirlenmesi

Bir konunun toplumsal sorun olarak ortaya çıkması kadar, ortaya çıkan toplumsal sorunun nasıl ve ne şekilde tanımlandığı da oldukça önemli bir aşamadır. Çünkü gündelik hayatta toplumlar, birçok sorunla karşı karşıya kalmaktadır. Ancak sadece bireyleri ve örgütleri harekete geçiren sorunlar, kamu sorunları haline gelebilmektedir (Çevik ve Demirci, 2008a: 63). Öte yandan önceden belirlenen hedeflerin toplumsal sorunlarla tutarlı olması, makul ve ulaşılabilir nitelikte olması, toplumsal taleplerle uyum içinde olması gerekmektedir. Aksi takdirde hem uygulanan kamu politikasının başarısız olmasına, hem de toplum tarafından tepkiyle karşılanmasına neden olabilmektedir.

Toplumsal bir sorunun tanımlanması noktasında iki önemli noktaya vurgu yapmak gerekmektedir. Birincisi toplumsal bir sorun olarak ortaya çıkan konunun, toplum tarafından nasıl ve ne şekilde tanımlandığıdır. İkincisi ve daha da önemlisi ise, kamu politikası oluşturma sürecinde karar verme yetkisine sahip politika aktörlerinin, bu sorunu nasıl ve ne şekilde algıladıkları ve tanımladıklarıdır. Çünkü toplumun her bir kesimi ortaya çıkan toplumsal bir sorunu farklı açılardan ele alıp, farklı biçimlerde tanımlayabilecekleri gibi, kamu politikası oluşturma sürecinde yer alan aktörler de tamamıyla daha farklı bir bakış açısıyla, bambaşka bir biçimde tanımlayabilir ve bu doğrultuda bir politika ortaya çıkarabilirler. Nitekim Stewart, Hedge ve Lester da, bazı kamu politikası sorunlarını tanımlamanın ve çözüme kavuşturmanın çok kolay, ancak bazılarını tanımlamanın ve çözüme kavuşturmanın ise çok zor olduğunu ifade ederek, bu noktadaki karmaşaya dikkat çekmektedirler (2008: 68-69).

Akdoğan bu noktaya şöyle bir örnekle açıklık getirmeye çalışmaktadır. Toplumda ortaya çıkan “sokak çocukları” sorunu, bir güvenlik sorunu olarak algılanabileceği gibi, sosyal ve ahlaki bir sorun ya da ekonomik bir sorun olarak da tanımlanabilir. Toplumun büyük çoğunluğu sorunu hangi açıdan tanımlarsa, bu noktadaki politika beklentileri bu doğrultuda ortaya çıkmakta ve devletten bu yönde bir politika oluşturma talep edilmektedir. Diğer taraftan kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, politika aktörleri tarafından sorun hangi açıdan tanımlanırsa doğal olarak çözüm yani soruna yönelik olarak oluşturulacak kamu politikasının içeriği, niteliği ve kapsamı o doğrultuda meydana gelmektedir. Daha somut ve yalın bir ifadeyle sorun, güvenlik sorunu olarak tanımlanırsa, sokak çocuklarının yoğun olduğu bölgelerde güvenlik arttırılmakta, ekonomik bir sorun olarak tanımlanırsa, bu çocukların istihdam edilmeleri yönünde politikalar geliştirilmekte veya sosyal ve ahlaki bir sorun olarak tanımlanırsa ise, o zamanda sokak çocuklarının azaltılması ve topluma kazandırılması noktasında politikalar geliştirilmektedir (2001: 78). Bu noktada halkın talep ve beklentileri ile devletin ortaya çıkardığı kamusal politikalar arasında bir örtüşme olabileceği gibi, sorunun tanımlanmasındaki farklılıktan dolayı halkın beklentilerini karşılamayan politikalar da geliştirilebilmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemdeki uygulamalar dikkate alındığında, toplumsal sorunların tanımlanmasında tek yetkili birimin devlet olduğu

söylenbilir. Çünkü bu dönemde devlet-toplum ilişkileri oldukça zayıf ve birbirinden kopuktur. Devletin ve ilgili birimlerinin gizlilik ilkesi çerçevesinde dışa kapalı bir biçimde örgütlenmesi de bu noktada devleti ön plana taşımıştır. Yine müdahaleci devlet anlayışının etkisiyle devletin hemen her alanda başat bir rol üstlenmiş olması ve bu dönemde bilgi ve iletişim kanallarının yetersiz olması, devletin bu üstünlüğünü perçinlemiştir. Ancak 1980'lerden itibaren hem zihniyet hem de devlet yapılanmasında meydana gelen değişim, devletin dışındaki diğer aktörlerin de bu alanda söz sahibi olmalarına imkan tanımıştır. Politika oluşturma sürecinin sadece devletin bir görevi olmaktan çıkması ve sürecin çok aktörlü bir yapıya dönüşmüş olması, toplumsal sorunların tanımlanmasında, devletin ve yetkili birimlerinin egemen yapısının ortadan kalkmasına neden olmuştur. Örneğin Türkiye'nin doğusunda gerçekleşen töre cinayetleri başlangıçta bir güvenlik sorunu olarak algılanmış ve bu yönde politikalar geliştirilmeye çalışılmış iken, günümüzde diğer politika aktörlerinin de çabaları ve girişimleriyle bu durum, sosyal ve hatta bir eğitim sorunu olarak tanımlanmış ve bu yönde politikaların oluşturulması sağlanmıştır.

2.1.4.3. Toplumsal Sorunun Gündeme Taşınması (Gündem Oluşturma)

Kamu politikalarının oluşturulmasına ilişkin en önemli aşamalardan bir diğeri de, toplumda ortaya çıkan bir sorunun gündeme taşınması veya bir diğer ifadeyle toplumsal soruna ilişkin gündemin oluşturulmasıdır. Çünkü toplumsal bir soruna ve çözümüne yönelik gündemin oluşturulması, politika aktörlerini harekete geçiren yani kamu politikası oluşturma sürecini fiilen başlatan bir aşamadır. Bu nedenle gündem oluşturma, politika sürecinin merkezi olarak ifade edilmektedir (Kraft ve Furlong, 2010: 76; Akdoğan, 2011: 78). Böylesine önemli olan gündem oluşturma; toplumsal bir sorunun devletin ilgili ve yetkili kurumları tarafından dikkate alınmasını ve çözüme yönelik alternatiflerin karar alıcılar ve toplum tarafından benimsenmesini veya benimsenmemesini sağlamaya yönelik çabalar şeklinde tanımlanmaktadır (Akdoğan, 2013: 211; Yıldız ve Sobacı, 2013: 24).

Demokrasiyi özümsemiş ve kurumsallaştırmış ülkelerde son dönemdeki genel uygulama, hükümet tarafından ele alınacak ve kamu politikasına konu olacak olan toplumsal sorunun vatandaşlar veya temsilcileri tarafından gündeme taşınmasıdır (Aksoy, 2008: 120). Bu bağlamda günümüzde sivil toplum kuruluşlarının gündem

belirleme ile özdeşleştikleri ve bu alanın daha çok sivil topluma bırakıldığı görülmektedir (Akdoğan, 2013: 211). Gerçekten de son dönemde merkezîyetçiliğin aşırı derecede güçlü, bürokrasinin hemen hemen her sektöre hakim olduğu, kamu politikasının oluşturulmasına yönelik gündemin hükümet veya kamu bürokrasisi tarafından kendiliğinden oluşturulduğu devletlerde dahi (Çevik ve Demirci, 2008a: 63), toplumu temsil eden baskı gruplarından sivil toplum kuruluşlarına, siyasi partilerden medyaya kadar her bir aktörün, kendilerine ilişkin sorunların çözümüne yönelik kamu politikası oluşturulabilmesi için, toplumsal sorunu hükümetin gündemine taşımaya çalıştıkları görülmektedir. Örneğin, 1980’li yıllarda önemli sivil toplum kuruluşları arasında yer alan “Türk Kadını Koruma ve Tanıtma Vakfı” ile “Türkiye Aile Sağlığı ve Planlaması Vakfı”, nüfus artış hızının düşürülmesi ve aile planlamasının yapılmasını gündeme taşımışlar ve bunlara yönelik politikaların geliştirilmesi yönünde çalışmalar yürütmüşlerdir. 1980’li yıllar ele alındığında nüfus artış hızının düşürülmesi ve aile planlamasına yönelik politikaların iktidar tarafından da benimsendiği ve bu yönde politikaların geliştirildiği görülmektedir¹⁹(Akdoğan, 2013: 211-218).

Gündemin belirlenmesi noktasında medya kuruluşlarına ayrı bir parantez açmak gerekmektedir. Çünkü günümüzde bütün insanların, toplumda var olan tüm sorunları bilmesi ve bunlar hakkında fikir sahibi olması neredeyse imkânsızdır. Olayların veya toplumsal sorunların büyük bir bölümü toplumun büyük bir kesiminden oldukça uzak noktalarda gerçekleşmektedir. Bu nedenle insanların büyük bir bölümü dünya ve ülke sorunlarını medya kuruluşları aracılığıyla öğrenmektedir. Üstelik toplum, medya kuruluşları sayesinde sadece olaylardan veya toplumsal sorunlardan haberdar olmakla kalmaz, aynı zamanda medya kuruluşlarının konuya ayırdığı zaman ve işleme sıklığından, konunun veya toplumsal sorunun ne derecede önemli olduğuna ilişkin çıkarımda da bulunabilir. Böylelikle medya kuruluşları tarafından önemli görülen ve sıklıkla işlenen bir konu veya sorun kamuoyu tarafından da bir süre sonra önemli ve çözülmesi gereken bir sorun olarak algılanmaya başlamaktadır. Bir diğer ifadeyle bir konu veya sorun medya aracılığıyla kamuoyunun gündemine taşınmış olmaktadır (Atabek, 1998: 156-157).

¹⁹ Bu amaçla 1983 yılında Nüfus Planlaması Kanunu çıkarılmış, ardından Nüfus Planlaması Hizmetlerini Yürütme Yönetmeliği ile tüm okullarda nüfus planlamasına yönelik derslerin verilmesi öngörülmüştür.

Kamu politikalarının oluşturulması gibi, bir sorunun ülke genelinde gündem oluşturması da ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Ülkelerin sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel özellikleri ile o toplumdaki sivil toplum kuruluşlarının, baskı gruplarının, toplumdaki bireylerin eğitim düzeyinin, teknolojik gelişmişlik düzeyinin, yazılı ve görsel medyanın bir sorunun veya toplumsal beklentilerin ve taleplerin gündeme gelmesinde oldukça önemli bir rol oynadıkları görülmektedir (Çevik ve Demirci, 2008a: 63,67). Öyle ki, bu gruplar arasında zaman zaman gündemi oluşturma ya da mevcut bir sorunu gündeme taşıma noktasında sert tartışmalar, çekişmeler ve rekabet yaşanabilmektedir. Dahası bazen gruplar, kendi sorunlarının ya da toplumsal bir soruna yönelik kendi tanımlamalarının daha fazla gündemde kalabilmesi adına diğer bir sorunu veya mevcut toplumsal sorunun diğer bir yönünü görmezden gelip, gündem dışında tutmaya yönelik girişimlerde dahi bulunabilmektedirler. Tüm bunların, hiçbir ülkenin toplumda yaşanan bütün sorunları gündemine taşıyabilecek ve çözüm noktasında kamu politikası üretebilecek derecede yeterli kaynağının ve kapasitesinin bulunmamasından kaynaklandığı söylenebilir (Demir, 2011a: 111).

2.1.4.4. Alternatif Çözüm Önerilerinin Belirlenmesi

Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, toplumsal bir soruna yönelik kamuoyunda ve siyasal alanda bir gündem oluşturulduktan ve kamu politikası oluşturma süreci fiilen başladıktan sonra bir diğer aşama olan ve asıl işin mutfağı olarak da nitelendirilebilen alternatif çözüm önerilerinin hazırlanması aşamasına geçilmektedir.

Bu aşamada, toplumsal soruna yönelik çözüm önerileri ve muhtemel politika alternatifleri bürokrasi ve siyasi otoritelerce hazırlanmakta ve karar alıcılar tarafından tartışılmaktadır. Buradan çıkacak sonuç oldukça önemlidir. Çünkü burada geliştirilen ve tartışılan politika alternatiflerinden birisi, geliştirilecek kamu politikasının temelini oluşturacaktır (Aksoy, 2008: 120). Bu nedenle doğru alternatiflerin geliştirilmesi, çözüme yönelik doğru politikanın oluşturulabilmesi açısından son derece önemlidir. Bu bağlamda bu aşamanın sadece siyasetçiler ve bürokrasi tarafından değil, diğer aktörlerin de katılımıyla gerçekleşmesi gerekmektedir. Ancak bu noktada özellikle bürokrasinin oldukça etkin olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü alternatif çözüm önerilerinin hazırlanması, uzmanlık, bilgi birikimi ve istatistiki veri gerektiren bir aşamadır. Bu

niteliklerin ve gerekli istatistiki verilerin bürokraside var olduğu göz önüne alındığında, bürokrasinin bu aşamadaki etkinliği daha net bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Ancak son dönemde özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelerle birlikte her türlü bilgi ve belgeye erişimin kolaylaşması ve alanında uzman kişilerden oluşan kuruluşların sayıca artması, bürokrasinin bu noktadaki hakim gücünü büyük ölçüde sınırlandırmakta ve kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki etkinliğine son vermektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 25). Dahası eğitim düzeyi her geçen gün yükselen bireylerin, örgütlü bir toplum yapısına doğru ilerlemesi ve bu bağlamda kendisine sunulanla yetinmeyerek daha fazlasını talep etmesi de bürokrasinin egemenliğini büyük ölçüde sekteye uğratmakta ve bürokrasi dışındaki diğer aktörlerin de bu noktada etkin olmalarına olanak tanımaktadır. Böylelikle oluşturulan alternatif çözüm önerileri sadece bürokrasinin istekleri ve görüşleri doğrultusunda değil, toplumun diğer kesimlerinin de beklentilerini dikkate alır bir biçimde hazırlanabilmektedir.

Bürokrasi tarafından çözüm adına geliştirilen her bir seçenek, ortaya çıkaracağı maliyetleri ve topluma sağlayacağı faydaları açısından değerlendirilir ve aralarında karşılaştırma yapılarak seçenekler arasından elemeler gerçekleştirilir. Böylelikle başlangıçta sayıca fazla olan çözüm seçenekleri, yapılan değerlendirmeler ve elemeler sonucunda mümkün olan en az sayıya indirilmeye çalışılır. Bu durum, aslında karar verme aşamasını da doğrudan etkileyen ve karar alma aşamasını ciddi bir biçimde kolaylaştıran bir aşamadır. Çünkü toplumsal bir soruna ilişkin karar alıcıların önlerinde çözüme yönelik alternatiflerin bulunması ve bu alternatiflerin iyi ve kötü yönlerinin önceden analizinin yapılmış olması, bir taraftan temelde karmaşık bir süreç olarak nitelenen kamu politikalarının oluşturulması sürecini basitleştirirken, diğer taraftan da çözüm noktasında daha etkin ve daha kaliteli kamu politikalarının oluşturulmasını temin etmektedir. Bir diğer ifadeyle bu aşama ile bir bakıma oluşturulan kamu politikalarının başarı şansı en üst düzeye çıkarılmaktadır (Demir, 2011a: 112; Ekici, 2011: 59).

2.1.4.5. Toplumsal Soruna İlişkin Politika Belirleme - Karar Alma

Karar, amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve buna uygun yöntem ve araçların tercih edilmesi şeklinde ifade edilebilmektedir. Bu bağlamda karar alma, hem yönetim alanında hem de kamu politikası alanında en çok gerçekleştirilen işlemlerden birisidir.

Bütün ülkelerde hükümetlerin, bürokratların ve politika aktörlerinin hemen hemen her gün en küçüğünden en büyüğüne, en basitinden en karmaşığına kadar birçok kararı aldıkları görülmektedir. Bu nedenle karar alma, kamu politikalarının temel unsurlarından birisi olup, toplumsal bir sorunun çözümü noktasında mevcut alternatif çözüm önerileri arasından en iyinin ve en doğru olanın tercih edilmesi işlemi olarak tanımlanabilir. Bu yönüyle kamu politikaları, alternatifler arasından en mükemmel sonuca ulaşarak, toplumsal sorunun çözümü konusunda başarılı olmayı amaçlamaktadır (Hodgkinson, 2008: 59; Çevik, 2012: 125, 131; Köseoğlu, 2013b: 245).

Kamu politikalarının oluşturulmasında karar verme; bir kamu politikasının ne olduğunun, nasıl ve ne şekilde oluşturulacağını, hedef ve amaçlarının nelerden oluşacağını, hangi kaynaklardan karşılanacağını, nasıl hayata geçirileceğinin ve kimleri hedef alacağını kesin ve açık bir biçimde belirlenmesini içerdiği için oldukça önemli bir aşama olarak değerlendirilmektedir. Hatta öyle ki, literatürde karar almayı, kamu politikası oluşturma ile eş değer gören yazarlar dahi bulunmaktadır. Ancak genel eğilim, karar almanın politika oluşturma sürecinin önemli bir aşaması olduğu yönündedir. Nitekim Anderson, Cochran ve Malone gibi yazarlar, kamu politikalarının birden fazla kararı içerdiğini ifade ederek bu durumu net bir biçimde ortaya koymaya çalışmaktadır. Diğer taraftan kamu politikalarının, karar almanın yanında bazı durumlarda karar almamayı da içerdiğini, ayrıca politika oluşturucuların niyetleri, söylevleri, hedefleri ve politikaların sonuçlarıyla da ilgilenen oldukça geniş bir alanı ifade ettiğini söylemek gerekmektedir (Anderson, 2011: 7; Cochran ve Malone, 2010: 7; Çevik, 2003: 140-141; Köseoğlu, 2013b: 245).

Karar alıcılar ve alınan kararlar da ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Başta ülkelerinin yönetim biçimleri ve rejimleri olmak üzere, gelişmişlik düzeyleri, ekonomik ve toplumsal yapıları, tarihi ve kültürel değerleri gibi birçok faktör karar alıcıları ve alınan kararları bazen doğrudan bazen de dolaylı olarak etkileyebilmektedir. Yine bu çerçevede bir ülkede alınan kararların, ülkenin o anki şartlarından, toplumun siyasi, örgütsel yapılanmasından, karar alıcıların kültürel, ahlaki, kişisel ve ideolojik değerlerinden de etkilendikleri söylenebilmektedir. Diğer taraftan demokratik yönetim anlayışını özümsemiş ülkelerde toplumun talep ve beklentileri politika aktörlerinin kararları üzerinde son derece önemli bir etkiye sahipken, özellikle Türkiye gibi

gelişmekte olan veya geri kalmış ülkelerde karar alıcıların, toplumsal taleplerden ve beklentilerden daha az etkilendikleri görülmektedir (Çevik, 2012: 131).

Kamu politikalarının oluşturulmasına yönelik karar alma süreci, geleneksel dönemde sadece devletin ve yetkili birimlerinin görevi olarak görüldüğünden oldukça basit ve tek düze bir aşama olarak değerlendirilmektedir. Ancak günümüzde farklı kesimlerden birçok politika aktörünün katılımı ile gerçekleştiği, bunlar arasındaki etkileşimi ve çıkar ilişkilerini konu aldığı için biraz daha karmaşık bir yapıya dönüşmüştür. Diğer taraftan karar alma aşaması geleneksel dönemde sadece devletin merkezi yapılanmasında yer alan küçük bir grubun görüş ve düşüncelerinden etkileniyor iken, günümüzde ise diğer politika aktörlerinin görüş ve düşüncelerinden de etkilendiği söylenebilir (Ekici, 2011: 60). Yine karar alma aşamasında doğrudan yer almamakla birlikte, alınacak karardan ve oluşturulacak politikadan herhangi bir biçimde etkilenecek olan toplumun ilgili kesimlerinin de, çeşitli yöntemlerle karar alıcılar üzerinde etkin olmaya çalıştıklarını söylemek mümkündür. Bu dönüşüm devletin, karar alma dolayısıyla politika oluşturma sürecindeki etkin ve tekel konumunun sona erdiğini açıkça ortaya koymaktadır.

2.1.4.6. Belirlenen Kamu Politikasının Uygulanması

Bir kamu politikasının uygulanması, oluşturulan bir kamu politikasının işlevsel hale dönüştürülmesi ya da bürokrasi tarafından fiilen hayata geçirilmesi şeklinde ifade edilmektedir. Bu aşamada asıl önemli nokta, oluşturulmuş bir kamu politikasında uygulayıcı konumunda kimin daha etkin olduğu, politikanın bürokrasinin hangi kesimi tarafından hayata geçirileceğidir. Çünkü kamu politikalarının uygulanması aşaması, her zaman istenildiği ölçüde ve belirlenen hedefler çerçevesinde gerçekleşmemektedir. Uygulayıcı konumunda yer alan bürokrasinin bazı kesimleri veya bazı bürokratlar, güç elde etmek ve farklı çıkarlar temin etmek amacıyla oluşturulan politikaları ve politika hedeflerini kendine göre yeniden yorumlayabilmekte, uygulamalarda değişikliğe gidebilmekte veya uygulamaları geciktirebilmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 25).

Literatürde kamu politikalarının uygulanmasına ilişkin başlıca iki ana yaklaşımın yer aldığı, günümüzde ise buna üçüncüsünün eklendiği görülmektedir (Çevik ve Demirci, 2008a: 71-77; Demir, 2011a: 113-116).

Birincisi, bir kamu politikasına ilişkin bütün uygulama yöntem ve araçlarının, üst yöneticiler tarafından belirlendiği, uygulama aşamasının tamamıyla merkezin kontrolünde gerçekleştiği yukarıdan aşağıya uygulama modelidir. Bu uygulama modelinde, üst yöneticiden en alttaki memurlara kadar bir uygulama zinciri oluşturulur. Böylelikle bütün bir süreç, tepedeki yöneticiler tarafından yönetilir. Hiyerarşi zincirinin alt kısmında yer alan yöneticilerin ve kamu çalışanlarının takdir yetkileri kesinlikle bulunmamaktadır. Onlara düşen tek görev, üst yöneticilerden gelen emirleri harfiyen uygulamaktır. Geçmiş dönemlerde yaygın bir biçimde kullanılan bu modelin bazı sorunları beraberinde getirdiğini söylemek mümkündür. Bu nedenle yukarıdan aşağıya modeli; aşırı merkeziyetçi olduğu, politikanın amaç ve hedeflerinde anlaşılabilirlik yarattığı, tepe yöneticiler ile asıl politikayı uygulayan alt kesimdeki çalışanlar arasında uyumsuzluğa yol açtığı ve zaman zaman bir politikanın tek bir yasal düzenlemeyle gerçekleşmesinin mümkün olmadığı gibi nedenlerden ötürü büyük ölçüde eleştirilmiştir.

İkincisi, daha çok ilk modelin eleştirisinden ortaya çıkmış olan ve kamu politikalarının hiyerarşik yapı içerisindeki halka en yakın birimler tarafından uygulanmasını temel alan aşağıdan yukarıya uygulama modelidir. Bu model, yerel idarecilerin toplumsal sorunlara merkezdeki yöneticilerden daha yakın oldukları ve sorunları daha iyi tanımlayabildikleri düşüncesine dayanmaktadır. Bu modelde, merkezi yönetim daha geri planda tutulurken, yerel idarelere ve alt düzeydeki kamu çalışanlarına çok daha fazla takdir yetkisi tanınmaktadır. Bu bağlamda alt yöneticiler, uygulama süreçlerinde inisiyatif kullanmaları noktasında teşvik edilmektedirler. Bu uygulama modeli de, karar alıcılar tarafından belirlenen amaç ve hedeflere uygulamayı gerçekleştiren yerel idarelerin ve kamu personelin uyum sağlayamayacağı, politikanın uygulanması noktasında baskı gruplarının sürekli olarak politika uygulayıcılarına baskı yapabileceği gibi noktalardan büyük ölçüde eleştirilmiştir.

Üçüncüsü ise, ilk iki modelin zayıf yönlerinin çıkarılması ile oluşturulan karma modeldir. Bu modelde merkezi yöneticiler, yerel idarelerin ve alt düzeydeki kamu çalışanlarının politika uygulama sürecindeki etkinliğini kabul ederken, yerel idareciler ve alt düzeyde çalışanlar da merkezi yöneticilerin emir ve direktiflerine gereken özen ve hassasiyeti göstermektedirler. Eğer bir kamu politikası kesin ve ayrıntılı kurallarla düzenlenmiş, amaç ve hedefleri açık bir biçimde belirlenmiş ise, o takdirde en alt

düzeydeki uygulamacılar, tepeden gelen her emri doğrudan uygulayacaktır. Fakat tersi bir durumda merkezdeki yöneticiler, alt düzeydeki yöneticilerin takdir yetkilerine olabildiğince az müdahalede bulunacaklardır. Türkiye gibi coğrafi alanı geniş ve farklı taşra özelliklerine sahip ülkelerde, kamu politikalarının hayata geçirilmesinde, karma modelin uygulanmasının daha başarılı sonuçların elde edilmesini sağlayabileceğini söylemek mümkündür.

2.1.4.7. Politika Uygulamaların Analiz Edilmesi ve Değerlendirilmesi

Geri bildirim olarak da adlandırılabilen kamu politikası oluşturma sürecinin bu son aşamasında, uygulanan kamu politikalarının etkinliğini, verimliliğini ve başarısını ortaya çıkarmak amaçlanmaktadır. Bu çerçevede uygulamalar ile ortaya çıkan sonuçlar birlikte değerlendirilmekte ve böylelikle o politikanın toplum üzerindeki ve toplumsal sorun karşısındaki etkisi belirlenmeye çalışılmaktadır. Bir diğer ifadeyle bu aşamada, bir kamu politikasının uygulanmasından önceki durum ile uygulanmasından sonraki durum arasındaki farkların ortaya konulması hedeflenmektedir. Çevik ve Demirci'ye göre politika uygulamalarındaki değerlendirme aşaması iki şekilde gerçekleştirilebilmektedir. Birincisi politika uygulamalarının, daha önceden belirlenen politika amaç ve hedefleri doğrultusunda uygulanıp uygulanmadığının değerlendirilmesidir. Bu noktada politika uygulamalarında, hedeflere ulaşmak için doğru yöntem ve araçların kullanılıp kullanılmadığı üzerinden bir değerlendirmeye yer verildiği görülmektedir. İkincisi ise ortaya çıkarılan ve uygulanan kamu politikalarının hedef kitle, toplum ve toplumsal sorun üzerinde yarattığı etkinin nasıl ve ne şekilde gerçekleştiğinin değerlendirilmesidir (2008a: 77-78; Aksoy, 2008: 123). Bu noktada hemen şunu belirtelim ki, doğru yöntem ve araçların kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesi oldukça kolay iken, uygulanan bir politikanın hedef kitle üzerinde yarattığı etkilerin ölçülmesi, ölçülse bile elde edilen verilerin sağlıklı olup olmadığının saptanması oldukça zor ve uzun bir süreci gerektirmektedir.

Ancak buna rağmen politika uygulamalarının değerlendirilmesinin önemli yararları bulunmaktadır. Değerlendirmeler sonucunda hem uygulanan yol ve yönetime ilişkin hem de topluma ve toplumsal sorun karşısında yarattığı etkilere ilişkin eksiklikler ve hatalar tespit edilebilmektedir. Bu sayede anında müdahale edilerek ortaya çıkabilecek daha büyük hata ve eksikliklerin giderilebilmesi sağlanmaktadır. Bu durum oldukça

önemlidir çünkü bu sayede toplumsal bir tepkiyle karşılaşan politikanın uygulanması tamamen ortadan kaldırılabilmekte ya da uygulanan politikaya ilişkin gerekli yasal ve yapısal düzenlemelerin hemen yapılmasıyla politikanın istenilen sonuçlara ve etkilere ulaşması sağlanabilmektedir. Bir kamu politikasının oluşumunun nedenli zor ve zahmetli bir süreç olduğu göz önüne alındığında, belirli aralıklarla yapılacak politika değerlendirme işlemiyle bir politika uygulamasının belirlenen hedefler ile istenilen sonuçlara ve etkilere ulaşmasını temin etmenin önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

Kamu politikası uygulamalarının değerlendirilmesi noktasında karşılaşılan en önemli sorun ise, değerlendiricilerin tarafsızlığıdır. Çünkü değerlendiricilerin, uygulanan bir kamu politikasının değerlendirilmesi aşamasında, kendi değer yargıları ile düşünce ve görüşlerinden de büyük ölçüde etkilenebildikleri ve bu nedenle aynı politika için farklı çevrelerin birbirinden farklı değerlendirme sonuçlarına ulaşabildikleri görülmektedir (Demir, 2011a: 116). Hatta bazı durumlarda bu ayrım öylesine belirginleşmektedir ki, neredeyse bir kesimin çok olumlu ve yararlı olarak nitelendiği bir politika uygulamasını diğer bir kesim tamamıyla reddedebilmektedir. Tabii ki bu durumda politika uygulamalarının sonuçları ve etkilerine ilişkin tam bir karmaşa durumu ortaya çıkmaktadır. Dahası böyle bir durumda uygulanan kamu politikasında herhangi bir reformun gerekip gerekmediği de tam anlamıyla ortaya çıkarılamamakta ve kötü giden bir kamu politikasına zamanında müdahale yapılamamaktadır. Bu nedenle politika değerlendiricilerinin kendi değer yargılarını ve dünya görüşlerini bir kenara bırakarak, uygulanan bir kamu politikasının sonuçlarını ve toplumda yarattığı etkileri mümkün olduğunca tarafsız ve dikkatli bir biçimde analiz etmesi gerekmektedir. Ancak bu sayede bir kamu politikasından beklenen toplumsal fayda tam anlamıyla sağlanabilir.

2.2. Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Rol Oynayan Aktörler

Kamu politikaları alanında yaşanan gelişmeler her geçen gün biraz daha hızlanmaktadır. Kamu kaynaklarının sınırlı olmasına karşın toplumun talep ve beklentilerinin her geçen gün artması, toplumun her bir kesiminin kamusal politikaları kendi çıkarları doğrultusunda etkilemek adına büyük bir rekabetin içine girmesine neden olmaktadır. Farklı değer yargıları ve düşüncelerin ortaya çıkardığı bu rekabet ortamında, kamusal politikaların oluşturulması sürecinde yeni aktörlerin ortaya çıkmaya başladığı ve süreci büyük ölçüde etkilemeye başladıkları görülmektedir (Demirci, 2011: 137).

Karmaşık ve döngüsel bir süreç olarak ifade edilen kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, farklı çevrelerden ve kesimlerden birçok aktörün yer aldığı görülmektedir. Bu aktörlerden bazıları, kamu politikalarının belirlenmesinde, doğrudan karar verme mekanizmasının içerisinde yer alırken, bazıları da karar vericileri etkilemekle politika sürecinin içerisinde yer almaya çalışmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 19). Diğer taraftan literatürde kamu politikalarında yer alan bu aktörlerin değişik biçimlerde sınıflandırıldığı dikkati çekmektedir. Çalışmanın, kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki değişimi ele alması sebebiyle, politika sürecinde yer alan aktörlerin, geleneksel ve yeni aktörler biçiminde sınıflandırıldığını belirtmek yerinde olacaktır.

2.2.1. Kamu Politikalarının Geleneksel Aktörleri

Geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde kamu politikalarının oluşturulması işlevi, büyük ölçüde devletin ve ilgili birimlerinin görevleri arasında görülmektedir. Bu durum, yönetim anlayışında yaşanan paradigma değişimine kadar resmi aktörlerin, kamu politikalarının oluşturulmasında başat bir rol üstlenmelerine neden olmuştur.

Türkiye’de de, uzunca bir süre, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması sürecinde en etkin rolün resmi aktörler tarafından oynandığı bilinmektedir. Çünkü toplumun, tebaa kültüründen gelmesi, genelde karar alma ve politika oluşturma süreçlerine ilgi göstermemesine ve yapılanları seyretmesine neden olmuştur²⁰ (Göymen, 1999: 67-68). Yine vatandaşların demokratik ve siyasal kültür düzeyinin yeterli olmaması, siyasal davranışta bulunmalarının sonucu etkilemeyeceği yönünde bir düşünceye sahip olmaları, onları siyasal alanın dışında tutmuştur. Bu durum, vatandaşların temelde birçok şeyi devletten beklemesine neden olmuş ve devletin başat ve öncül rolünü pekiştirmiştir (Örs, 2006: 20; Çevik ve Demirci, 2008a: 58-59).

²⁰ Türk yönetim yapılanması içerisindeki devlet-toplum ilişkileri ele alındığında, devletin ve yetkili kurumlarının hep bir adım önde olduğu, bu ilişkinin kişi hakları bağlamında değil, devlet menfaatleri bağlamında ele alındığı görülmektedir. Osmanlı Devletinin son dönemlerine kadar sultanların elinde bulundurduğu bu ayrıcalıklı durumun, Tanzimat’la birlikte yavaş yavaş bürokrasiye doğru kaymaya başladığı söylenebilir. Cumhuriyetin ilk yıllarında da bu hakim anlayışın değişmediği, yapılan bütün reformların tepeden inmece bir düşünceyle gerçekleştirildiği bilinmektedir. Günümüzde ise, özellikle yönetim alanında yaşanan değişimle birlikte, devlet-toplum ilişkilerindeki ağırlığın devletten topluma doğru kaymakta olduğu gözlemlenmektedir (Göküş, 2010: 229-244).

Kamu politikalarının oluşturulmasında en önemli rolü üstlenmiş olan resmi aktörler, devletin resmi yapılanması içerisinde yer alan ve devletin sahip olduğu her türlü gücü ve yetkiyi kullanabilen kurumlar ile kişiler olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede başta devletin üç önemli erki olan parlamento, hükümet ve yargı organları ile bürokratik örgüt yapılanmasında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarını resmi aktörler olarak ifade etmek mümkündür. Yine tam anlamıyla resmi aktörler arasında sayılmamakla birlikte temel bazı özelliklerinden dolayı yarı resmi aktörler arasında gösterilen siyasal partilerin de geleneksel aktörler arasında yer aldığı görülmektedir.

2.2.1.1. Parlamento

Parlamentolar, toplumun farklı kesimlerinin düşünce ve görüşlerini temsil eden, bu kesimlerin farklı yönlerdeki çıkarlarını uzlaşma zemini çerçevesinde bir noktada birleştiren demokratik kurumlar şeklinde ifade edilmektedir. Demokrasinin en önemli kurumlarından birisi olan parlamentolar; kanunların kabul edilmesinden değiştirilmesine ve kaldırılmasına, toplumun farklı kesimlerinin siyasal platformda temsil edilmesinden yürütmenin denetlenmesine, vatandaşların taleplerinin ve önceliklerinin belirlenmesinden kamu kaynaklarının bu ihtiyaçlara göre tahsis edilmesine ve kamu politikalarının oluşturulmasına kadar pek çok konuda görev üstlenmektedirler. Parlamentoların bu gücü, egemenlik yetkisini halk adına kullanabilmesinden kaynaklanmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 20).

Demokratik toplumlarda, toplumsal bir sorununun çözümüne ilişkin bir karar alındığında, büyük ölçüde kamu politikası oluşturulmuş olmaktadır. Ancak bazı durumlarda bir kamu politikasının hayata geçirilebilmesi, yani uygulanabilir hale gelebilmesi için yasal bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu durumda politikaya ilişkin kararın alınmış olması tek başına kamu politikasının oluşturulması için yeterli değildir. İşte bu noktada parlamentonun, bir politika aktörü olarak sürece dahil olduğu görülmektedir. Çünkü yasa yapma yetkisi ancak meclis tarafından kullanılabilir olan bir yetkidir ve yasal düzenleme gerektiren bütün kamu politikalarında parlamentolar, sürecin doğal ve en önemli aktörlerinden birisi haline gelmektedirler. Bu süreçte parlamentolar önlerine gelen bir konuyu, öncelikle ilgili komisyonları aracılığıyla görüşür, tartışır ve belirli bir mutabakat sağlandıktan sonra konu genel kurulun

gündemine gelerek yasalaşır. Böylelikle kamu politikası kesin olarak ortaya çıkarılmış olur (Cahn, 1995: 202; Çevik ve Demirci, 2008a: 34-35; Durgun, 2005: 24)

Ne var ki genel olarak yapılarından ve işleyiş biçimlerinden dolayı parlamentoları, doğrudan doğruya politika belirleyici bir aktör olarak nitelemek pek mümkün görünmemektedir. Çünkü parlamentolar, kamu politikalarının oluşturulması sürecinin birçok aşamasında doğrudan yer almamaktadır. Aslında sadece bu durum bile yasamanın doğrudan politika belirleyici bir aktör olarak değerlendirilmemesi için yeterli bir gerekçe gibi görünmektedir. Diğer taraftan günümüzde, özellikle de parlamenter rejimlerde, yürütmenin yasama üzerindeki etkinliği bilinen ve herkesçe kabul edilen bir gerçektir. Özellikle tek bir partinin ezici çoğunlukla iktidar olduğu ve meclisin büyük çoğunluğunun iktidar partisi tarafından oluşturulduğu dönemlerde yürütmenin yasama üzerindeki bu etkinliği neredeyse had safhaya ulaşmakta ve yasamanın birçok işlevi yürütme tarafından yerine getirilmektedir.²¹

Türkiye gibi parlamenter rejime sahip hemen hemen birçok ülkede, gündem oluşturan toplumsal bir sorun öncelikle hükümetin önüne gelmekte ve eğer hükümetler isterlerse konuyu parlamentoya taşımaktadırlar. Ancak bu aşamada bile parlamentonun sürece etkisi oldukça sınırlı kalmaktadır. Çünkü her alanda yaşanan değişime paralel olarak yasaların da teknik özelliklerinin artması, yasamanın gücünü sınırlandırırken, bürokrasinin yasama karşısındaki gücünü de arttırmaktadır. Bu bağlamda oluşturulacak olan kamu politikasının bütün alt yapısı hükümet ve bürokrasi tarafından hazırlanmakta ve hükümet konuyu bir kanun tasarısı halinde parlamentoya getirmektedir. Bu noktada parlamento önüne gelen kanun tasarısının içeriğine fazlaca müdahale edmeden, sadece

²¹ Klasik parlamenter rejimler güçlerin ayrılığı ilkesine dayanmakla birlikte, sistemin uygulamada ortaya çıkardığı durumlar ve siyasal partilerin fazlaca etkin olması nedeniyle hemen hemen birçok ülkede güçlerin birliğine yol açmaktadır. Parlamenter rejimin ortaya çıktığı İngiltere göz önüne alındığında, parlamentonun büyük çoğunluğunun iktidar partisinden oluştuğu, parlamentonun bir parti disiplini içinde işlediği ve bu nedenle gerçekte parlamentonun oylama yapma işlevinin bir formaliteye dönüştüğü görülmektedir. Yasama tarafından gerçekleştirilmesi gereken birçok işlevin aslında kabine tarafından yerine getirildiği ortadadır. Parlamenter sistemin İngiltere'den dünyanın diğer ülkelerine yayıldığı dikkate alındığında, bu durumun diğer ülkelerde de benzer bir biçimde olduğunu söylemek mümkündür (Çam, 1999: 380, 547-548). Diğer taraftan Latin Amerika ülkelerinde uygulanan başkanlık sisteminin formunda zamanla büyük değişimlerin yaşandığı ve bu nedenle başkanın parlamento üzerinde oldukça önemli etkilerinin olduğu görülmektedir. Yine Amerika'da uygulanan başkanlık sistemi göz önüne alındığında, her ne kadar yasa yapma veya yasa teklifinde bulunma parlamentonun yetkisinde olsa da, kabul edilen bir kanunun başkanın onayı ile yürürlüğe giriyor olması ve başkan tarafından veto edilen bir kanunun yürürlüğe girme ihtimalinin neredeyse yok denecek kadar az olması, yürütmenin yasama üzerindeki etkinliğini net bir biçimde ortaya koymaktadır (Karatepe, 2013: 125-130).

kabul ya da ret edebilmektedir (Durgun, 2005: 25). Dahası tasarının hükümet tarafından hazırlandığı ve parlamentonun çoğunluğunun da iktidar partisinin milletvekillerinden oluştuğu göz önüne alındığında, bazı durumlarda muhalefet partilerinin isteseler de tasarıya müdahale edemedikleri görülmektedir. Dolayısıyla parlamentoların hem geleneksel dönemde hem de günümüzde, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, fazlaca etkin olamadıklarını, etkilerinin zaman zaman hükümetler, zaman zaman da bürokrasiler tarafından engellenmekte olduğunu söylemek mümkündür.

Diğer taraftan bazı kamu politikalarının hayata geçirilebilmesi için, parlamento tarafından düzenlenecek herhangi bir yasaya ihtiyaç duyulmayabilmektedir. Böyle bir durumda kamu politikası, hiçbir şekilde parlamentonun önüne dahi gelmemekte ve yasama bir politika aktörü olma özelliğini kısmen de olsa kaybetmektedir. Bu bağlamda, parlamentoların kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki rolünü, Yıldız ve Sobacı'nın da ifade ettiği gibi, önüne gelen bir kamu politikasının yasal çerçevesini oluşturmak ve politikaya meşruiyet zemini kazandırmak gibi şekli şartları sağlamaktan ibaret olduğunu söylemek mümkündür (2013: 20). Bu nedenle dünyadaki birçok ülkenin parlamentosu büyük ölçüde sembolik nitelikler taşımakta olup, siyasal sistem üzerinde fazlaca etkili olamamaktadır.

2.2.1.2. Hükümet

Ülkenin genel siyasetinin, politikalarının ve kamusal hizmetlerin yürütme tarafından yerine getirildiği göz önüne alındığında, kamu politikalarının oluşturulmasında ve hayata geçirilmesinde yürütmenin en önemli ve en etkin rolü üstlenmekte olduğu görülmektedir (Çevik ve Demirci, 2008a: 37).

Yürütme organının siyasi açıdan sorumlu kanadını oluşturan hükümetler, yürütme yetkisini fiilen kullanan ve kamu bürokrasisini yönlendiren kurullardır. Hükümetler, yasalarla diğer birimlere verilmiş yetkiler dışındaki bütün yetkileri kullanmaktadırlar. Hatta bazı durumlarda, kanun hükmünde kararname örneğinde olduğu gibi, yasama organına tanınmış yetkileri dahi kullanabildikleri görülmektedir. Bu nedenle hükümetler, kamu politikalarının oluşturulmasında ve yürütülmesindeki en temel aktör olarak nitelendirilmektedir (Eryılmaz, 2011: 118-119; Aksoy, 2008: 110).

Türkiye’de de kamu politikalarını oluşturma ve bunları yürütme yetkisi hükümete tanınmıştır. Üstelik hükümetin işleyişine ve kamusal politikaların belirlenmesine yönelik genel bir düzenleme bulunmadığı için de kamu politikaları, hükümetten hükümete değişkenlik gösterebilmektedir. Bir diğer ifadeyle bir hükümetin çözülmesi gereken toplumsal bir sorun olarak gördüğü bir konuyu başka bir hükümet, toplumsal bir sorun olarak görmeyebilmektedir. Ya da her bir hükümet, toplumsal bir sorunu farklı açılardan tanımlayarak, soruna yönelik farklı kamu politikaları geliştirebilmektedir. Örneğin Özal hükümetleri döneminde toplumsal bir sorun olarak görülen ve bu yönde politikalar geliştirilen nüfus artış hızının düşürülmesi ve aile planlamasının yapılması konuları, Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti) hükümetleri döneminde farklı bir biçimde tanımlanmıştır. Bu durum, aile planlamasının yapılması ve nüfus artış hızının düşürülmesi politikalarından vazgeçilerek, nüfusun arttırılmasına yönelik politikalara ağırlık verilmesine neden olmuştur (Eryılmaz, 2011: 101; Akdoğan, 2013: 211).

Hükümetlerin içyapısı, kamu politikalarının oluşturulması noktasında son derece önemlidir. Çünkü hükümetlerin içyapısının niteliği, gerçekte kamu politikalarının kim tarafından belirlendiğini açıkça ortaya koymaktadır. Parlamenter sistemde hükümetler, başbakan ve onun seçtiği bakanlardan meydana gelmekte olup, başbakan hükümetin dolayısıyla yürütmenin başı olarak kabul edilmektedir. Diğer taraftan başbakanların genellikle bir siyasal parti liderliğine de yürüttüğü ve bu bağlamda milletvekili adaylarının belirlenmesinde de birinci derecede yetkili olduğu göz önüne alındığında, bu kişilerin gerek yürütme gerekse yasama üzerinde ne derecede etkin olduğu net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Günümüzde birçok ülkede başbakanlar, önemli bir siyasi otorite haline dönüşmüşlerdir. Bu bağlamda özellikle tek parti iktidarının sağlandığı dönemlerde başbakanın, aslında birçok politikanın belirlenmesinde doğrudan etkili olduğu, hatta zaman zaman parlamentodan çıkacak yasaları dahi doğrudan belirleyebildiği görülmektedir.

Siyaset ve yönetim ayrımının temel ilke olarak benimsendiği geleneksel yönetim anlayışında, kararların alınması ve kamu politikalarının oluşturulması siyasilerin yani hükümetin, temel görevleri arasında görülmüştür. Bu anlayış, kamu politikalarının oluşturulması noktasında hükümetlerin, bürokrasiye nazaran daha etkin bir rol üstlenmelerine yol açmıştır. Bu süreç içerisinde bürokrasi, elinde bulundurduğu teknik

bilgi ve uzmanlığa dayalı güç ile zaman zaman hükümetin bu alandaki başat konumunu sınırlandırmaya çalışmış olsa da, pek başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir. Çünkü Wilson tarafından ileri sürülen ve onu takip eden yazarlar tarafından daha da geliştirilen siyaset-yönetim ayrımı, bu noktada hükümetleri öncü konuma taşımıştır. Ayrıca bürokratların hükümet tarafından atanması da, hükümetlerin bu alandaki öncü rolünü daha da pekiştirmiştir. Diğer taraftan hükümetlerin bu alandaki üstünlüğünün, sadece bürokrasiyle sınırlı olmadığı, zamanla topluma karşı da bir üstünlük yarattığı görülmektedir. Bu nedenle geleneksel yönetim anlayışının hakim olduğu dönemde oluşturulan kamusal politikalar, toplumsal talep ve beklentileri karşılamaktan ziyade hükümetlerin genel politikaları ve dünya görüşleri çerçevesinde şekillenmiştir.

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren gerek ulus-devlet anlayışında gerek yönetim anlayışında yaşanan değişim, kararların alınmasında ve kamu politikalarının oluşturulmasında hükümetin yanında yeni aktörlerin yer almasına neden olmuştur. Bu dönemde benimsenen yeni liberal düşünce anlayışı, bireyi ve bireyin görüşlerini daha fazla ön plana çıkarmıştır. Bu durum hükümetlerin, bireylerin talep ve beklentilerine karşı daha fazla duyarlı olmasını sağlamıştır. Yine bu dönemde ortaya çıkan küreselleşme süreci, devletlerin egemenlik alanının sınırlarının belirsizleşmesine neden olmuş ve kamusal politikaların oluşturulması noktasındaki hükümetin egemen gücünün uluslararası örgütlerce sınırlandırılması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Artık hükümetler, sınırları içerisindeki tek başına politika oluşturma yetkisini, büyük ölçüde diğer aktörlerle paylaşmak zorunda kalmaktadır. Örneğin 1980 sonrası Türkiye'deki çevre politikalarının gelişiminde bu durumun izlerini net bir biçimde görmek mümkündür. Benzer bir biçimde ekonomi politikalarının oluşturulmasında da hükümetler dışındaki aktörlerin etkileri açıkça ortadadır.

Günümüzün gelişmiş modern toplumlarında, toplumsal bir sorun ve soruna ilişkin vatandaşların talep ve beklentileri, belirli bir süre kamuoyunun gündeminde kaldıktan sonra internet, sosyal medya, düşünce kuruluşlarında tartışma gibi çeşitli vasıtalarla hükümete bir diğer ifadeyle karar alıcıların gündemine taşınmaktadır. Hükümetler, kendilerine iletilen toplumsal sorunun çözümüne ilişkin hemen gerekli politika oluşturma çalışmalarına başlayabileceği gibi, konuyu çözülmesi gereken bir toplumsal sorun olarak görmeyerek gündeminden düşürme yoluna gidebilmektedir (Çevik ve

Demirci, 2008a: 34). Ancak günümüzde toplumsal soruna yönelik kamuoyunda görüş birliğinin sağlanmış olması, konunun medya kuruluşları, sivil toplum örgütleri, siyasi parti grupları ve uluslararası kuruluşlardan yeterli desteği görmesi durumunda karar alıcıların gündeminden düşmesi pek kolay görünmemektedir. Böyle bir durumla karşı karşıya kalan hükümetlerin genellikle politika oluşturma sürecini fiilen başlattıklarını veya başlatmak zorunda kaldıklarını söylemek mümkündür. Bu bağlamda kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki hükümetlerin başat rolünün büyük ölçüde kırılmakta olduğu gözlemlenmektedir.

2.2.1.3. Bürokrasi

Yürütmenin alt kanadını oluşturan ve vatandaşlara yönelik kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevli olan kamu bürokrasileri, günlük yaşantımızın ayrılmaz bir parçası haline gelmişlerdir. Devletin üstlendiği hizmetlerin neredeyse tamamını yerine getirmeleri nedeniyle bürokrasiler, siyasi iktidarların en önemli ortağı ve yardımcısı durumuna dönüşmüşlerdir. Bu çerçevede kamu bürokrasilerinin, kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında da oldukça önemli bir rol üstlendiklerini söylemek mümkündür (Eryılmaz, 2011: 229). Çünkü oluşturulacak olan bir politikanın bütün alt yapısı, taslakları ve alternatif çözüm önerileri, teknik bir süreç olduğu ve uzmanlık gerektirdiği için bizzat bürokrasi tarafından hazırlanmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 20). Bu noktada siyasilerin, teknik bilgi ve konuya ilişkin uzmanlıklarının yetersizliği nedeniyle, büyük ölçüde bürokrasiye bağımlı oldukları ve bürokrasiyi yeterince yönlendiremedikleri görülmektedir. Bu bağlamda hazırlanan politikaların büyük ölçüde bürokratların düşünce ve değer yargılarından etkilendiğini ve bürokrasinin sorunu tanımlama biçimine göre şekillendiğini söylemek mümkündür.

Bu noktada bir ayrıntıyı gözden kaçırmamak gerekmektedir. Bürokraside yer alan çalışanların tamamının kamu politikalarının oluşturulmasında etkin olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu bağlamda kamu politikalarının oluşturulması sürecine daha çok üst düzey bürokratların katıldığı ve karar aşamasında etkin oldukları görülmektedir. Ancak halk ile doğrudan ilişki içinde olan kişilerin daha çok alt düzeyde yer alan kamu çalışanları olduğu düşünüldüğünde, bu durum, toplumsal taleplerin yeterli ölçüde politika sürecine yansıtılmamasına neden olmaktadır (Aksoy, 2008: 112).

Kamu bürokrasisinin kamu politikalarındaki etkinliği, sadece politika oluşturma süreciyle sınırlı değildir. Zira oluşturulan bir kamu politikasının uygulanması da büyük ölçüde kamu bürokrasisi tarafından gerçekleştirilmektedir. Çünkü bürokrasi, devlet yönetiminde çeşitli idari görevleri ve işleri yerine getiren, siyasi sistemin kamu yönetimi kolu olarak ifade edilmektedir. Bu nedenle kamu bürokrasileri, kamu politikalarının uygulanması sürecindeki en önemli aktör olarak kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2011: 232; Çevik ve Demirci, 2008a: 38). Ancak bu noktada bürokrasinin, oluşturulan bir politikayı benimseyip benimsememesi ve uygulamak isteyip istememesi sorunuyla karşı karşıya kalınmaktadır. Bu, kamu politikaları açısından oldukça önemli bir sorun olarak durmaktadır. Çünkü bu sorun, uygulamaya konulan kamu politikasının başarısını doğrudan etkilemektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 20).

Geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde siyasiler ve kamu bürokrasisi, her ne kadar teoride ve söylemde vatandaşlarla karşılıklı ilişkileri ve iletişimi gerekli görseler de, pratikte buna pek yanaşmamaktadırlar. Dahası karar alıcılar ve politika belirleyiciler genellikle halkın aktif bir biçimde süreçlerde yer almalarını istememekte ve daha fazla vatandaş katılımının etkinliği arttırmaktan ziyade, kararlarda ve politikalarda gecikmelere ve bürokrasiye neden olacağını ileri sürmektedirler. Katılımı pahalı, zaman kaybettirici ve çatışmalara yol açan bir yöntem olarak değerlendirmektedirler (Genç, 2012: 77). Bu görüş, uzunca bir süre kamu politikalarının oluşturulması sürecinde hem hükümetin ve bürokrasinin tek başına hareket etmesine, hem de vatandaşların bu alanın dışında tutulmasına olanak tanımıştır.

Ancak özellikle son dönemlerde kamu bürokrasisinin toplum karşısındaki etkinliğinin kırılmaya başlandığı görülmektedir. Teknolojik alanda ve eğitim düzeyinde yaşanan gelişmeler, bürokrasiye özgü olan teknik bilgi donanımı ve bir konu hakkındaki uzmanlık gibi özellikleri büyük ölçüde aşındırmaktadır. Bürokrasiye has bu özelliklerin aşındırılması, başta siyasilerin bürokrasiye olan bağımlılığını azaltırken, diğer taraftan da politika oluşturma sürecindeki başat konumlarını yıpratmaktadır. Bilgiye ve verilere ulaşmanın oldukça kolaylaşması ve yeni teknolojilerle birlikte vatandaşların, yönetime ilişkin süreçlerden daha fazla haberdar olması, kamu politikalarının daha geniş bir katılımı, çok aktörlü bir yapı içerisinde, vatandaşların talep ve beklentileri doğrultusunda oluşturulması anlayışını ortaya çıkarmaya başlamıştır.

2.2.1.4. Yargı

Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer alan bir diğer aktör de yargıdır. Çünkü yargı; yasama ve yürütme tarafından oluşturulan politikaları, çıkarılan idari ve yasal düzenlemeleri iptal edilebilmekte veya uygulanmasını geçici ya da sürekli olarak durdurulabilme yetkisine sahiptir. Bu nedenle yargı, kamu politikası sürecinde yer alan önemli bir aktör olarak ifade edilmektedir (Çevik ve Demirci, 2008a: 35-36).

Türkiye’de de yargı, yasama ve yürütme karşısında önemli bir denge unsurudur. 1982 Anayasasının 125. maddesinde “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” ifadesiyle bu durum, açık bir biçimde ortaya konulmaktadır. Kamu politikalarının idarenin bir eylem ve faaliyeti olduğu göz önüne alındığında yargı organının, anayasaya göre de kamu politikası sürecinin bir aktörü olduğu ortaya çıkmaktadır. Nitekim Danıştay 14. Dairesi, Dicle Nehri üzerinde inşa edilecek ve tarihi Hasankeyf’i sular altında bırakacak olan Iısu Baraj Projesi’nin Çevresel Etki Değerlendirmesinden (ÇED) muaf tutularak inşa edilmesine karşı açılan davayı haklı bularak yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Böylelikle yargı, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer alan bir aktör olduğunu açıkça ortaya koymuştur.²²

Yargının kamu politikalarının oluşturulması sürecinde bir aktör olarak yer aldığını gösteren sayısız örnek vermek mümkündür. Örneğin, Artvin’in Şavşat bölgesindeki Papart Vadisinde yapılacak olan 4 Hidroelektrik Santralının (HES), Danıştay 14. Dairesinin vermiş olduğu kararla durdurulduğu görülmektedir. Yine Tunceli Munzur Vadisi’ne yapılması planlanan 1 baraj ve 2 HES için Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun (EPDK) bir firmaya verdiği elektrik üretim lisansı, Danıştay 13. Dairesinin kararıyla iptal edilmiş ve kamu politikalarına yargı kararlarıyla yön verilmeye çalışılmıştır. Buna ilaveten son dönemde gerçekleşen ve hem siyasal hem de toplumsal alanda oldukça önemli etkiler yaratan İstanbul Gezi Parkı’na Topçu Kışlasının yeniden

²² Iısu Baraj Projesi, 1993 yılında yürürlüğe giren ÇED yönetmeliğinden önce yatırım planlarına dahil edildiği gerekçesiyle, ÇED’den muaf tutularak inşaatına başlanmıştır. 2011 yılında Çevre Mühendisleri Odası’nın muafiyete ilişkin Danıştay’a yaptığı itiraz kabul edilmiştir. Bunun üzerine Çevre ve Orman Bakanlığı 2011 yılının Nisan ayında ÇED yönetmeliğini yeniden düzenleyerek Iısu Baraj Projesini tekrar ÇED muafiyetleri içine almıştır. Bunun akabinde Başbakanlık, 4 Nisan 2012 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2012/10 sayılı genelgesi ile Iısu Baraj Projesinin hayata geçirilebilmesi için gerekli olan bütün alt yapı ve üst yapı inşaatlarının da ÇED’den muaf tutulmasına karar vermiştir. Bunun üzerine Mimarlar Odası ve Peyzaj Mimarları Odası, Danıştay’a dava açarak ilgili hükümlerin iptalini ve yürütmenin durdurulmasını talep etmişlerdir. Danıştay 14. Dairesi de yapılan itirazı yerinde görerek yürütmeyi durdurma kararına hükmetmiştir (<http://www.dogadernegi.org>).

yapılmasına yönelik politikanın da, projenin dayanağı olan ve Gezi Parkında yapılaşmanın önünü açan 1/1000 ve 1/5000 ölçekli imar planlarının 1. İdare Mahkemesi tarafından iptal edilmesiyle durdurulmuş olduğu görülmektedir.

Bu noktada önemle üzerinde durulması gereken konulardan bir diğeri de anayasa yargısı ve bunun kamu politikaları üzerindeki etkileridir. Çünkü bir ülkenin anayasası normlar hiyerarşisinde kanunların üstünde yer almakta olup, devletin siyasi ve idari organlarının hukuki dayanağını sağlayan ve devlet iktidarını hukukla sınırlayan en üstün yasadır. Bu durum, hiçbir kurum veya organın kaynağını anayasadan almayan bir yetkiyi kullanamayacağı, anayasaya aykırı kanunların yapılamayacağı ve kamusal politikaların oluşturulamayacağı anlamına gelmektedir. Anayasanın üstünlüğü ancak yasaların anayasaya uygunluğunun yargı organlarıncaya denetlenmesi ile mümkün olabilmektedir. Türkiye’de 1961 Anayasasından itibaren kanunların anayasaya uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmektedir. Bu bağlamda kamu politikasının oluşturulmasına ilişkin bir kanun, yasama tarafından kabul edilip Resmi Gazete’de yayınlandığı andan itibaren anayasa yargısına konu olabilmektedir. Anayasa yargısı kendisine intikal eden bir kanunu, şekli bakımından inceleyebilmekle birlikte, esas bakımından da incelemede bulunabilmektedir. Anayasa yargısının esas bakımından inceleme yetkisi oldukça önemlidir. Çünkü bu incelemede anayasa yargısı işin özüne dokunmakta ve kanunu, sebep yani o kanunun çıkarılmasının gerekçesi, amaç yani o kanun ile elde edilmek istenen sonuç veya hedefler ve son olarak konu yani kanunun içeriğinin neyi kapsadığı noktasından ele almakta ve incelemektedir. Yapılan incelemeler sonucunda anayasa yargısı; bir kamu politikasının oluşturulması için çıkarılan bir kanunun belli bir kısmını veya tamamını iptal ederek kamu politikasının oluşturulmasını ve uygulanmasını bütünüyle ortadan kaldıracaktır. Ya da kendisine yapılan başvuruyu kısmen veya tamamen reddederek kamu politikasının oluşturulmasını ve uygulanmasını geçerli hale de getirebilir (Gözler, 2002: 20-27, 352-353; Karatepe, 2013: 41-44).

Türkiye’de anayasa yargısı ve kararları ele alındığında, birçok kamu politikasının uygulanmasında veya rafa kaldırılmasında oldukça etkili olduğu görülmektedir. Örneğin, 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. Maddesinde “belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli

müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” şeklinde bir ifadeye yer verilmiştir. Bu ifadeyle belediyelere ilişkin görevlerde, liste ilkesinden vazgeçildiği ve yerine genel yetki ilkesinin benimsendiği görülmektedir. İlgili hükmün gerekçesinde ise, yerel yönetimlerin daha fazla güçlendirilmesi yönünde bir politikanın benimsendiği dile getirilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi, söz konusu hükmü anayasaya aykırı bularak iptal etmiş ve bu politikanın uygulanmasını rafa kaldırmıştır. Bu noktada Anayasa Mahkemesi bir adım daha öteye giderek, hükmün iptal gerekçesinde, çerçevesi belirsiz bir alanda idareye görev ve yetki verilemeyeceğini ifade ederek, aslında bu yöndeki bir kamu politikasının hangi doğrultuda oluşturulması gerektiğini söylemeye çalışmıştır (Şengül, 2010: 77-78).

Ancak ne var ki, yasama organı için ileri sürülen eleştirileri yargı organı için de söylemek mümkündür. Çünkü ilk olarak yargı organı da, tıpkı yasama organında olduğu gibi, kamu politikalarının oluşturulması sürecinin birçok aşamasında doğrudan yer almamaktadır. İkincisi yargının politika aktörü olarak sürece dahil olabilmesi için, öncelikle oluşturulan kamu politikasının yargı sürecine taşınması gerekmektedir. Oysaki kamu politikalarının oluşum sürecinde böyle bir zorunluluk veya aşama bulunmamaktadır. Dolayısıyla oluşturulan her bir kamu politikası için yargı sürecine başvurulmadığını da dikkate almak gerekmektedir. Bir diğer ifadeyle yargı, ancak kendisine intikal eden politikalarda görüşünü açıklayabilmekte ve politika sürecine dahil olabilmektedir. Üçüncüsü yargının, mahkeme sürecine taşınan kamu politikalarında, politika aktörü olarak görülmesinde de bazı sıkıntılar karşımıza çıkmaktadır. Çünkü yargı, kendisine intikal eden bir politikayı yasalar çerçevesinde değerlendirmekte ve yasalara aykırı bir durumla karşılaşırsa uygulamayı yürütülmesini durdurabilmekte veya tamamen iptal edebilmektedir. Oysaki yargı, diğer aktörler gibi sorunun tanımlanması, alternatif çözüm önerilerinin belirlenmesi, bunlar arasında karşılaştırmaların yapılarak nihai kararın alınması gibi kamu politikasına yön veren hiçbir aşamada kendi düşünce ve görüşlerini dile getirememektedir. Bu nedenlerle yargı organını, kamu politikalarının oluşturulmasında rol oynayan doğrudan bir aktör olarak değil, gerektiği zamanlarda ve belirli ölçülerde yer alan bir aktör olarak tanımlamak daha doğru bir yaklaşım gibi görünmektedir.

2.2.1.5. Siyasal Partiler

Bir bütünün parçasını ya da bölümünü ifade eden “parti”, en genel ifadeyle siyasi literatürde “ortak düşünce ve görüşlere mensup insanların oluşturduğu siyasal topluluk” şeklinde tanımlanabilmektedir (Karatepe, 2013: 219). Politikaya ister “iktidar ilişkileri”, ister “karar alma süreci” açısından bakılsın, her iki yaklaşımın merkezinde siyasal partilerin bulunduğu görülmektedir (Kapani, 1999: 159).

Demokratik yönetim anlayışının en temel unsurlarından birisi siyasal partilerdir. Siyasal Partiler, Batı’da, farklı sosyal, kültürel ve etnik sınıfların siyasal alana yansımalarının bir ürünü olarak ortaya çıkmışlardır. Türkiye’de ise, siyasal güçler arasındaki çatışmaların bir ürünü olarak, devletin desteğiyle ortaya çıktıkları görülmektedir (Akgün, 2002: 55). Modern siyasal partilerin gelişimi temelde iki ana nedene dayandırılmaktadır. Birincisi, temsili demokrasinin gelişimine paralel olarak oy hakkının genişlemesi ve ikincisi, parlamentoların giderek yetkilerinin artmasıdır (Duverger, 1993: 16).

Temsili demokrasi modelinde siyasal partiler, bir taraftan halkın siyasal alanda temsil edilmesini, diğer taraftan da bireylerin karar alma ve politika oluşturma süreçlerine dolaylı da olsa katılmalarını sağlayan bir “araç” olarak ortaya çıkmışlardır (Sağır, 2004: 6-7). Bu haliyle siyasal partiler, toplum ile devlet arasında iletişimi ve etkileşimi sağlayan bir köprü olarak değerlendirilebilir. Toplumdaki çeşitli kesimler, talep ve beklentilerini bu köprü vasıtasıyla devlete iletmekte ve karar alma süreçlerini etkilemeye çalışmaktadır. Diğer taraftan devlet de, yine siyasal partiler aracılığıyla toplumsal kitleler üzerinde etki yaratmaya ve oluşturduğu kamu politikalarına toplumsal destek sağlamaya çalışmaktadır (Kapani, 1999: 166).

Siyasal partilerin, kamu politikalarının oluşturulması açısından bir diğer önemi de, hem iktidarda hem de muhalefette yer aldıkları dönemlerde, kamu politikalarının oluşturulması sürecine doğrudan etki edebiliyor olmalarından kaynaklanmaktadır. İktidara gelen parti ya da partiler, ülkeyi yönetme yetkisini elde etmiş olmaları nedeniyle, oluşturulan bütün politikaların temel aktörü rolünü üstlenirken, muhalefette yer alan partiler de parlamento içi ve parlamento dışı çalışmalarla politika oluşturma sürecinde, kendi çıkarları doğrultusunda iktidarı etkilemeye çalışmaktadırlar. Bu nedenle bir ülkedeki siyasal partilerin yapısı, ortaya koyduğu programları ve savunduğu

politikaları, kamu politikalarının oluşturulması ve hayata geçirilmesi açısından son derece büyük önem taşımaktadırlar (Çevik ve Demirci, 2008a: 42-43).

Siyasal partilerin, sahip oldukları özelliklerinden ötürü, kamu politikalarının oluşturulması sürecinin birçok aşamasında oldukça önemli etkileri bulunmaktadır. Bir ülkenin en ücra köşelerine kadar örgütlenmiş ve geniş halk kitlelerini etkisi altına almış olan siyasi partilerin, attıkları her adımın gerek kendi örgütleri gerekse de medya kuruluşları tarafından sıkı bir biçimde takip edildiği görülmektedir. Bu durum siyasi partilerin, toplumsal bir sorunu çok kolay bir şekilde gündeme taşıyabilmelerine olanak tanımaktadır. Örneğin, Silikozis hastalığı, maden ve özellikle kot taşıma işçileri arasında görülen oldukça yaygın bir hastalıktır. Türkiye’de de yaklaşık 50 kişinin ölümüne neden olmuştur. 2004 yılından beri bilinen silikozis hastalığının gündeme taşınması ve çoğu sigortasız çalıştırıldığı için hastalık hizmetlerinden dahi yararlanamayan işçilerin haklarının korunması amacıyla Kot Kumlama İşçileri Dayanışma Komitesi kurulmuştur. Kot kumlama işçilerine ilişkin sıkıntılar zaman zaman yazılı ve görsel medyada yer almış olmasına rağmen, bir türlü karar alıcıların ve politika oluşturucuların gündemine taşınmamıştır. Ancak Cumhuriyet Halk Partisi’nin (CHP) bu konuya eğilmesi, sorunun ülke gündemine taşınmasına ve oradan da karar alıcıların gündemine gelmesine yol açmıştır. Bunun neticesinde Sağlık Bakanlığı bir genelge yayımlayarak kot kumlama işlemini yasaklamıştır. Yine CHP bir yasa teklifi hazırlayarak konuyu meclise taşımış ve bu alanda çalışan ve mağdur olan işçilerin, mağduriyetlerinin giderilmesini sağlamaya çalışmıştır. Bu bağlamda yapılan girişimler neticesinde Çalışma Bakanlığı’nın da bir çalışma başlattığı ve bu alanda bir politika üzerinde çalıştığı görülmektedir.

Yine siyasi bir parti, toplumsal sorunu hangi açıdan tanımlarsa, toplumsal sorunun o yönü daha fazla ön plana çıkmakta ve büyük ölçüde sorunun o yönünün çözümüne yönelik politikalar geliştirilmektedir. Örneğin Anavatan Partisi, nüfus artış hızını toplumsal bir sorun olarak değerlendirip azaltılması yönünde politikalar geliştirirken, Ak Parti yine nüfus artış hızını toplumsal bir sorun olarak görmekle birlikte arttırılması yönünde politikalar geliştirmiştir.²³ Ayrıca yine toplumsal bir sorunun, siyasi bir parti tarafından sahiplenildiği zamanlarda daha hızlı bir biçimde kamuoyu oluşturduğu ve

²³ Türkiye’de nüfus artış hızı, 1975’den itibaren genel olarak bir düşüş eğilimi göstermektedir.

politika oluşturma sürecinin hızlandığı görülmektedir. Örneğin, Yeşiller Partisi'nin vre sorunlarını sahiplenmesi, bu sorunların daha fazla gündeme taşınmasını, geniş bir kamuoyu tarafından desteklenmesini ve zmne yönelik kamu politikalarının geliştirilmesini sağlamıştır.

Siyasal partilerdeki g dengesi ile i işleyişi de, kamu politikalarının oluşturulması açısından oldukça önemlidir. Birçok ülkede ve Türkiye'de siyasal partilerin, liderler veya üst düzey birkaç yönetici tarafından yönetildikleri görülmektedir. Siyasal partilerde, parti genel başkanlarına ve birkaç üst düzey yöneticiye büyük oranda üstünlük tanındığı, partilerin bütün organlarına parti genel başkanları ile üst düzey yöneticilerin hakim olduğu gözlemlenmektedir. Öyle ki, parti politikaları ile programları dahi çoğu zaman, temsil edilen toplumsal grubun talep ve beklentileri doğrultusunda değil, lider veya birkaç üst düzey yöneticinin düşünce ve görüşleri çerçevesinde oluşturulmaktadır. Bu noktada parti politikaların, karar alma süreçlerini ve oluşturulan kamu politikalarını doğrudan etkilediği göz önüne alındığında, parti içindeki güç dengelerinin önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Siyasi partilerin aşırı merkezizetçi yapıları ve lider odaklı bir yönetim anlayışını benimsemiş olmaları nedeniyle halkın siyasal partiler aracılığıyla yönetime katılma alanları büyük ölçüde daralmaktadır (Tağma, 2002: 273-277; evik ve Demirci, 2008a: 41-42).

2.2.2. Kamu Politikalarının Yeni Aktörleri

Değişen yönetim anlayışıyla birlikte kamu politikalarının oluşturulması sürecinde görev üstlenmeye başlayan yeni aktörler gündeme gelmiştir. Devletin resmi yapılanması dışında kalan ve büyük ölçüde toplumun içinde ortaya çıkan bu aktörlerin, kendi talep ve beklentileri doğrultusunda politika sürecini etkilemeye çalıştıkları görülmektedir. Bu amaçla, çeşitli yöntemleri kullandıkları ve böylelikle kamu politikalarının oluşturulması sürecinde rol oynadıkları söylenebilir. Vatandaşlar, baskı ve çıkar grupları, kamuoyu, politika danışmanları, düşünce kuruluşları ile medya ve son olarak uluslararası aktörler, kamu politikası sürecinde yer alan yeni aktörler olarak ifade edilmektedir.

Aslında yeni aktörlerden bazıları geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde de var olan aktörlerdendir. Ancak bu aktörleri, o dönemde, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer alan veya süreci etkileyen aktörler şeklinde değerlendirmek mümkün değerildir. Çünkü geleneksel kamu yönetimi modelinin

uygulandığı dönemde kamu politikalarının oluşturulması sürecinin devletin görevleri arasında görülmesi ve hem zihinsel hem de yapısal olarak devlet mekanizmalarının kapalı ve statükocu bir yapıya sahip olmaları, o dönemde de varlığını sürdüren baskı ve çıkar grupları, medya ve kamuoyu gibi aktörlerin sürecin dışında tutulmalarına neden olmuştur. Ayrıca bu aktörlerin, bugünkü güç ve etkinliklerinden oldukça uzak oldukları ve bu sebeple devlet üzerindeki etkinliklerinin oldukça düşük düzeyde gerçekleştiği görülmektedir. Bu durum bu aktörleri, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer alan aktörler arasında saymayı oldukça güçleştirmiştir.

2.2.2.1. Vatandaşlar

Değişen yönetim anlayışıyla birlikte kamu politikalarının oluşturulması sürecine dahil edilen yeni aktörlerin başında vatandaşlar gelmektedir. Vatandaşlar, devletlerin ve kamu yönetimlerinin var oluşlarının gerçek sebebi ve meşruiyetlerinin de asıl kaynağıdır. Bu nedenle yöneticiler, aldıkları kararları ve oluşturdukları politikaları bir şekilde halka dayandırmak ve halkın onayını almak durumundadırlar (Yıldız ve Sobacı, 2013: 21). Bu nedenle vatandaşların kamu politikalarının oluşturulması sürecinde doğrudan veya dolaylı olarak bir şekilde yer almaları ve oluşturulan kamu politikalarını az ya da çok, çıkarları doğrultusunda etkileyebilmeleri gerekmektedir. Ancak ne var ki, geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde vatandaşların, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde fazlaca dikkate alınmadıkları ve özellikle resmi aktörler tarafından sürecin dışında tutuldukları söylenebilir.

Vatandaşların siyasal alanın dışında tutulmasına yol açan bir neden de, temsili demokrasi modelidir. Gerçekte temsili demokrasilerin, bireyi ve bireyin özgürlüğünü savunan liberal düşünce anlayışını esas aldığı görülmektedir. Bu bağlamda karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin her aşamasına vatandaşların katılmasını ve çıkarları doğrultusunda kararlara müdahale etmesini sağlaması gerekmektedir. Ancak süreç içerisinde vatandaşların, siyasal alana katılmalarının yalnızca seçimlere indirildiği ve seçimler dışında vatandaşların genellikle siyasal alanın dışında tutulduğu görülmektedir (Dursun, 2008: 191; Çoşkun, 1999: 98). Bu nedenle son dönemde vatandaşların daha fazla karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde yer almalarını sağlamak amacıyla yeni demokrasi modellerinin gündeme getirildiğini söylemek mümkündür.

1980'lı yıllardan itibaren devlet mekanizması, bilgi ve iletişim sektörünün öncülüğünde büyük bir dönüşüm sürecine girmiştir. Bu süreçte ortaya çıkmaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışında, halkın talep ve beklentilerinin ön planda tutulduğu, devletin bu talep ve ihtiyaçları karşılama noktasında daha duyarlı ve istekli olduğu görülmektedir (Eken, 2005: 26). Nitekim 1980 sonrası Anavatan Partisi'nin seçim propagandaları incelediğinde, bürokrasinin azaltılması, vatandaş beyanlarının esas alınması ve bireyin devlet için değil, devletin birey için var olduğu şeklinde söylemlerin ve politikaların ağırlık kazandığı görülmektedir (Göküş, 2010: 243). Bu durumun ortaya çıkmasında yeni kamu yönetimi anlayışının düşünsel temellerini oluşturan Yeni Sağ düşüncenin büyük ölçüde etkisi olduğu görülmektedir. Ortaya çıkan bu yeni yapıda, vatandaşların karar alma ve politika oluşturma süreçlerine katılmalarının sağlanması konusunda önemli gelişmeler yaşanmaktadır.

Diğer taraftan yine bu süreçte, teknolojik gelişmelerle birlikte bilgiye erişimin kolaylaşması, bireylerin eğitim düzeyinde gözle görünür bir artış meydana getirmiştir. Bilgi ve bilinç düzeyi yükselen toplumlar, devletin ve hükümetlerin kamu politikalarına ilişkin her türlü takdirine ve kararına rıza göstermeyerek daha fazla haklarını aramaya başlamışlardır. Bu amaçla talep ve beklentilerini daha yüksek sesle dile getirmekte ve kendi talep ve beklentileri doğrultusunda kamu politikaların oluşturulmasını sağlamaya çalışmaktadırlar. Örneğin, Edirne'de yıllardır park olarak kullanılan bir alanın imara açılması kararına vatandaşlar karşı çıkmış ve iş makinalarının önünde eylemde bulunmuşlardır. Belediye başkanı, mahallelinin bu tepkisini görmezden gelememiş ve park alanına ilişkin yapılaşma kararından vazgeçmek durumunda kalmıştır. Yine hükümet, yükseköğretimde uygulanan harç politikalarını yeniden düzenlemiş, normal harçları kaldırmış ancak okulunu normal süreleri içerisinde bitiremeyen öğrenciler için arttırımlı harçlar sistemi adında yeni bir uygulamaya gitmiştir. Fakat uygulamada okulunu uzatan öğrencilerin yüksek harç miktarları ile karşı karşıya kalmaları, vatandaşların tepkilerine neden olmuş ve hükümet, vatandaşlardan gelen yoğun baskılar neticesinde arttırımlı harç uygulamasını durdurmak zorunda kalmıştır.

Son yıllarda devlet ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerde büyük çaplı bir değişim yaşanmaktadır. Devlet ile vatandaşlar arasında kurulan karşılıklı iletişim sayesinde vatandaşların, kamu politikalarını önemli ölçüde etkilemeye başladıkları söylenebilir.

Bu amaçla vatandaşların çeşitli yöntemlerden yararlandıkları görülmektedir. Örneğin, baskı ve çıkar gruplarını kullandığı, sivil toplum kuruluşları içerisinde bizzat yer alarak daha örgütlü bir toplum yapısı oluşturduğu ya da bir konu veya toplumsal sorun hakkında toplumun birçok kesimini ortak bir noktada birleştirerek kamuoyu oluşturma yoluna gittikleri gözlemlenmektedir. 20. yüzyılın son çeyreğinde baskı ve çıkar grupları ile sivil toplum kuruluşlarının hem sayıca çoğalmış hem de üye sayılarının ciddi bir biçimde artmış olması bunun açık bir göstergesidir. Yine vatandaşlar, internet ve sosyal ağlar gibi yeni teknolojilerle ve sürekli gelişen medyanın da yardımıyla, herhangi bir konuya veya politikaya ilişkin tepkilerini anında ve çok daha kolay bir biçimde karar alıcılara ve politika belirleyicilere iletebilmektedir. Böylelikle geleneksel dönemde pasif bir durumda bulunan vatandaşların, günümüzde karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin her aşamasında aktif bir biçimde yer almaya özen gösterdiklerini söylemek mümkündür. Ayrıca doğrudan yer alamadığı durumlarda ise, dolaylı yollardan bu süreçleri büyük ölçüde etkilemeye ve yönlendirmeye çalıştıkları görülmektedir.

Vatandaşların kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması sürecine doğrudan veya dolaylı yollardan katılması, kamu politikaları açısından da oldukça önemlidir. Çünkü bu sayede politika önceliklerinin gerçekleştirilmesi, daha nitelikli ve kaliteli politikaların hayata geçirilmesi sağlanabilmektedir. Ayrıca bu şekilde oluşturulan politikaların toplum tarafından daha fazla sahiplenilmesi ve desteklenmesi nedeniyle toplumsal soruna yönelik çözüm süreci kolaylaşmakta, politikanın etkili olma ve başarıya ulaşma olasılığı artmakta, meşruiyeti sağlanmakta ve geri bildirimlerin daha hızlı ve kolay bir biçimde gerçekleştirilmesi temin edilmiş olmaktadır (Genç, 2012: 54).

2.2.2.2. Medya

Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer almaya başlayan bir diğer aktör de medyadır. Aslında medya kuruluşları, yeni ortaya çıkan bir yapı değildir. Ancak geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde, hem medya kuruluşlarının hem de iletişim ve haberleşme kanallarının yaygın olmadığı görülmektedir. Bu sebeple medya kuruluşlarının, geniş kitlelere ulaşmakta zorlandığını ve yeterli toplumsal desteği sağlayamadığını söylemek gerekmektedir. Medya kuruluşlarının gücünün, toplumları yönlendirebilme ve kamuoyu oluşturabilme yeteneğinden kaynaklandığı göz önüne alındığında, geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde, geleneksel

aktörler üzerinde fazlaca etkin olamadıkları ve oluşturulan kamu politikalarını talep ve beklentileri doğrultusunda etkileyemedikleri sonucuna ulaşılmaktadır. Bu sonuç kamu politikalarının oluşturulması sürecinde bir aktör olarak yer alamamaları durumunu ortaya çıkarmıştır.

Günümüzde ise gerek yazılı gerekse görsel medya, hemen hemen günlük yaşantımızın büyük bir bölümünü kuşatmış durumdadır. Özellikle teknolojik alanda yaşanan gelişmeler, medyanın hem yazılı hem de görsel anlamda sayıca çeşitlenmesine neden olmuştur. Böylelikle dünyanın bir ucunda gerçekleşen bir olaydan dünyanın öbür ucundaki kişilerin haberdar olmaları sağlanmıştır. Bu bağlamda son dönemde, gerek dünyada ve gerekse Türkiye’de, kamu politikalarının oluşturulmasında ve kararların alınmasında medyanın etkinliğinin büyük ölçüde arttığı ve neredeyse süreci etkileyen en önemli aktörlerden birisi haline geldiği görülmektedir.

Medya, devlet ile toplum arasında iki yönlü iletişim sağlamaktadır. İlk olarak hükümetlerin ve kamu bürokrasilerinin plan, program ve politikalarını vatandaşlara aktararak, vatandaşların alınan kararlardan ve oluşturulan politikalardan sağlıklı bir biçimde haberdar olmalarını temin etmektedir. İkinci olarak toplumsal bir sorunu gündeme taşıyarak, toplumsal soruna yönelik halkın talep ve beklentilerini devletin yetkili birimlerine ulaştırma görevini üstlenmektedirler. Burada medyanın, bu karşılıklı iletişim sürecinde ne kadar tarafsız olduğu veya ne kadar tarafsız hareket edebildiği konusu öne çıkmaktadır. Çünkü medyanın taraflı olması durumunda, hangi tarafa yakın olursa olsun, devlet ile halk arasındaki karşılıklı iletişime büyük ölçüde zarar vereceği herkesçe kabul edilmektedir. Diğer taraftan bazı durumlarda medyanın, kendi çıkarları doğrultusunda hareket ettiği de görülebilmektedir. Bu durumda medyanın, kendi çıkarları için toplum ile devlet arasındaki karşılıklı iletişime zarar verebilmesi bir yana, toplum ile devleti karşı karşıya bile getirebildiği görülmektedir (Çevik, 2012: 120-121; Çevik ve Demirci, 2008a: 53-55; DPT, 2007: 19; Kaya, 2006: 179-184).

Günümüzde medya kuruluşları, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer alan “dördüncü kuvvet” olarak anılmaktadır. Çünkü sayıca çeşitlenen medya kuruluşları, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde özellikle toplumsal bir sorunun tanımlanması, tanımlanan toplumsal sorunun gündeme taşınması ve politikaya ilişkin kararların alınması aşamalarında oldukça etkili olmaktadır. Örneğin, medya, bir konuyu

veya toplumsal bir sorunu, çok kısa bir zaman dilimi içerisinde, çok geniş alanlara yayabilmekte ve gerçekleştirdiği yayınlarla toplumun kanaatlerine yön verebilmektedir. Ayrıca medya kuruluşları sadece toplumsal bir sorunu yaymakla kalmamakta, aynı zamanda çok hızlı bir biçimde hem ülke gündemine hem de hükümetin gündemine taşıyabilmektedir. Öyle ki bazı zamanlarda hükümetler, istemeyerek de olsa gündemine taşınan konuya ilişkin politika oluşturmak zorunda kalabilmektedir (Kapani, 1999: 150; Cahn; 1995: 207; Çevik ve Demirci, 2008a: 65-66; Aksoy, 2008: 26).

Örneğin; çevre sorunlarının gündeme getirilmesinde ve bu yönde politikaların geliştirilmesinde, bankacılık işlemleri ile kredi kartlarına ilişkin düzenlemelerin hayata geçirilmesinde, tüketici haklarının korunmasına ilişkin yasal düzenlemelerin yapılmasında ve bu hakkın geliştirilmesinde medya kuruluşlarının oldukça önemli bir rol üstlendiği görülmektedir. Bu tür örnekleri hemen her sektör için vermek ve sayıca çoğaltmak mümkündür. Bu bağlamda medya kuruluşlarının eğitimden sağlığa, ulaştırmadan dış ilişkilere, ekonomiden kültürel hayata kadar hemen her bir kamu politikasının oluşturulmasında aktif bir rol üstlendiği ve dördüncü kuvvet olarak nitelendirilmesinin ne derecede yerinde olduğu net bir biçimde görülmektedir.

2.2.2.3. Baskı ve Çıkar Grupları

Çıkar grupları, “üyelerinin her türlü maddi ve manevi çıkarlarını korumak için oluşturulmuş örgütlü ya da örgütsüz insan grupları” şeklinde ifade edilmektedir. Baskı grupları ise, çıkar gruplarından farklı olarak, “ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal otoriteler üzerinde etki yaratmaya çalışan örgütlenmiş gruplar” şeklinde tanımlanmaktadır (Öztekin, 2003: 95-96; Kapani, 1999: 193). Bu tanımlamadan hareketle baskı gruplarının, karar alma ve politika oluşturma süreçlerini, kamuoyu baskısı yaratarak temsilcilerinin çıkarları doğrultusunda etkilemeye çalışan örgütlü ve sürekli gruplar oldukları görülmektedir (Karatepe, 2013: 223).

Geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemin toplum yapısı göz önüne alındığında, ekonomik yapılanmaya paralel olarak toplumsal yapılanmada da tek tip yapılanmanın esas alındığı, farklılıkların neredeyse dışlandığı göze çarpmaktadır. Bu durum, birlikte hareket etmektен kaçınan ve örgütlenme düzeyi oldukça düşük olan bir toplum yapısını ortaya çıkarmıştır. Diğer taraftan gerek teknolojik yetersizlikler, gerek

haberleşme önündeki engeller ve gerekse zihinsel ve teknik alt yapı yetersizlikleri baskı ve çıkar gruplarının büyük bir çoğunluğunun ülke geneline yayılamamasına ve sürekli yapılar haline gelmemesine yol açmıştır. Bu durumun, baskı ve çıkar gruplarının devlet üzerindeki gücünü sınırlandırdığını, etkinliğini azalttığını ve kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer alan bir aktör haline gelmesine engel olduğunu söylemek mümkündür.

Günümüzde ise baskı ve çıkar grupları, yarattıkları kamuoyu baskısı ve kullandıkları diğer birçok yöntemle, siyasal kararın alınmasında ve politikaların oluşturulmasında son derece etkili olabilmektedir (Çam, 1999: 450). Bu amaçla baskı ve çıkar gruplarının çeşitli alanlarda, doğrudan ve dolaylı etkileme, inandırma, siyasi tehdit, para ya da maddi çıkar sağlama, hükümet çalışmalarını engelleme, kitlesel eylem gibi farklı baskı yol ve yöntemlerine başvurmakta oldukları görülmektedir. Yine bu noktada baskı ve çıkar gruplarının siyasal partilerle bazen açık bazen de gizli bir bağ kurdukları ve bu sayede karar alma ve politika oluşturma sürecini etkilemeye çalıştıkları da görülmektedir. Bu bağlamda günümüzün demokratik devletlerinde baskı ve çıkar gruplarının, vatandaşlardan gelen talep ve beklentilerin iktidara aktarılmasında önemli bir rol üstlenmekte olduğu söylenebilir (Kapani, 1999: 196-197, 204-208; Öztekin, 2003: 97-103; Çevik, 2012; 118).

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise baskı ve çıkar gruplarının, kararların alınması ve kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, nispeten daha az etkili oldukları bilinen bir gerçektir. Çünkü Türkiye'deki baskı ve çıkar gruplarının büyük bir çoğunluğunun yarı resmi kuruluşlar oldukları ve kurulmalarında bir izin sistemi olmamasına rağmen, işleyişlerinde sıkı sıkıya tüzüklerine bağlı kalmaları gerektiği görülmektedir. Yine bu noktada işçi ve işveren konfederasyonları ile son dönemde yapılan anayasa değişikliğinden sonra ortaya çıkan memur sendikaları bir siyasal partiyle ya da siyasal bir hareketle yakın ilişki içerisindedirler. Bu nedenle de baskı ve çıkar gruplarının, toplumsal bir sorun karşısında, bazen serbest hareket edemedikleri, bazen de isteseler de güçlü otonom yapıları ve yarı resmi olmalarından ötürü siyasal iktidarı fazlaca etkileyemedikleri gözlemlenmektedir (Çevik, 2012: 121; Aksoy, 2008: 79-80).

Fakat son dönemde Türkiye'deki baskı ve çıkar gruplarının, her ne kadar demokratik Batı toplumlarındaki kadar olmasa da, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde,

eski dönemlere nazaran çok daha etkin bir rol oynadıkları konusunda genel bir kabul vardır. Örneğin; üreticilere ve tüketicilere yönelik politikaların geliştirilmesinde Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin (TOBB), Türkiye'deki çevre politikalarının oluşturulmasında Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı (TEMA), Doğal Hayatı Koruma Derneği, Çevre Vakfı gibi baskı gruplarının oldukça etkili olduklarını söylemek mümkündür. Ayrıca son dönem ekonomi politikalarının belirlenmesinde de Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD) gibi baskı gruplarının etkileri yadsınamaz derecededir.

2.2.2.4. Kamuoyu

Gündelik hayatta sıklıkla kullanılan ve eski dönemlerde “umumi efkâr”, “halk efkârı”, veya “efkâr-ı umumiye” olarak adlandırılan kamuoyu kavramının, tam anlamıyla net bir tanımlaması yapılamamaktadır.²⁴ Kapani kamuoyunu; “belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına hakim olan kanaat” şeklinde ifade etmektedir (1999: 147). Ergin ise, “belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen önemli sayıdaki insanın birleşmiş kanaatlerinin siyasi iktidarı belli bir oranda etkileyecek şekilde ifade edilmesidir” şeklinde tanımlayarak kamuoyunun, karar alma ve politika oluşturma süreçleri üzerindeki etkinliğine de vurgu yapmaktadır (2007: 317).

Lane ve Sears gibi bazı yazarlar, önemli tarihsel olayların ve hükümet politikalarının kamuoyu tarafından biçimlendirildiğini ifade ederek oldukça önemli bir iddiada bulunmuş olmalarına karşın, kamuoyunun siyasal hayattaki rolünün fazla abartılmaması gerektiğini ileri süren görüşler de bulunmaktadır. Üstelik geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemin devlet ve toplum yapısına, kamuoyunun oluşumunu doğrudan etkileyen haberleşme ve iletişim kanallarının yetersizliği de eklendiğinde kamuoyunun, bir politika aktörü olarak son dönemde ortaya çıkmaya başladığı

²⁴ Neumann, kamuoyu kavramına ilişkin elliye yakın tanımlamanın olduğunu ancak yine de tam anlamıyla üzerinde uzlaşmış bir tanımlamasının yapılamadığını ifade etmektedir. Ayrıca Neumann, W. Philips Davison'un 1968 yılında yayınlanan “Kamuoyu” adlı makalesine “genel kabul görmüş bir kamuoyu tanımı yok” diye başladığını, devamında ise “ancak yine de bu kavram her geçen gün biraz daha yaygın bir biçimde kullanılıyor” şeklinde ifade ettiğini söyleyerek, kamuoyu kavramının tüm belirsizliklerine rağmen vazgeçilmesi mümkün olmayan bir kavram olduğunu belirtmeye çalışmaktadır (1998: 82-83).

sonucuna kolaylıkla ulaşılabilmektedir. Her ne kadar günümüzde de kamuoyunun alınan kararlar ve oluşturulan politikalar üzerindeki etkinliğini ölçmek son derece güç olsa da, kamu politikalarının oluşturulması süreci üzerindeki etkinliği ve siyasal hayatı derinden etkileyen siyasal bir güç merkezi haline dönüştüğü birçok kesim tarafından kabul edilmektedir (Kapani, 1999: 156-157; Kışlalı, 2003: 201; Yüksel, 2007: 573-574). Örneğin, Amerika’da Watergate skandalından sonra Başkan Nixon kamuoyu baskılarına dayanamarak istifa etmek durumunda kalmıştır.

Kamuoyunun karar alma ve politika oluşturma sürecinde etkin olabilmesi, siyasal sistemin niteliğine, toplumun yapısına, yönetiliş biçimine, siyasetin kurumsal özelliklerine ve genel kabullerine göre farklılık göstermektedir. Bu nedenle demokratik bir toplumda halkın düşünce ve görüşlerinin, eğilimlerinin, talep ve beklentilerinin karar alıcılar üzerinde etkin olmadığını iddia etmek neredeyse imkânsızdır. Çünkü demokrasilerde her güç, kaynağını halktan ve kamuoyundan almaktadır. Bu nedenle halk desteğini sağlamayan her bir girişim genellikle başarısızlıkla sonuçlanmaktadır. Bu bağlamda kamuoyunun desteğini almayan bir kamu politikasının başarılı bir biçimde uygulanması ve amaçlanan hedeflere ulaşması söz konusu değildir (Dursun, 2008: 309; Ergin, 2007: 321; Aksoy, 2008: 114-115). Örneğin, Türkiye’deki reform çabalarının genellikle başarısızlıkla sonuçlanmasının temel gerekçelerinden birisinin de kamuoyu desteğinden yoksun olmasından kaynaklanmakta olduğunu söylemek mümkündür.

Kamuoyunun, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, daha çok kamusal sorunların veya bir konunun gündeme taşınması ve oradan da hükümetin yani karar alıcıların gündemine getirilmesi noktasında oldukça etkin olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü toplumsal bir sorunun veya konunun karar alıcıların gündemine taşınabilmesi için geniş bir kamuoyu tarafından desteklenmesi gerekmektedir. Zira halk tarafından seçilmiş bir siyasal iktidarın, geniş bir kamuoyu kitlesi tarafından desteklenen bir soruna veya konuya kayıtsız kalması mümkün değildir. Bu bağlamda örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Gezi Parkında yapılacak olan Topçu Kışlası projesini kamuoyundan gelen tepkiler nedeniyle rafa kaldırmak durumunda kalmıştır. Ayrıca çocuklara yönelik işlenen cinsel istismar suçlarında mağdurun, “ruh ve beden sağlığının bozulması durumunda cezanın arttırılacağı” hükmünden hareketle mağdurdan, ruh ve beden sağlığının bozulup bozulmadığına ilişkin rapor alması

istenmektedir. Bu durum, mağdurlar açısından tam bir işkenceye dönüşmesine rağmen, düzenleme aynı haliyle uygulanmaya devam etmiştir. Ancak özellikle son dönemde bu yönde yaşanan olayların artması, bu konuda bir kamuoyu oluşmasına neden olmuş ve oluşturulan kamuoyu tarafından önce toplumun gündemine, oradan da hükümetin gündemine taşınmıştır. Nitekim hükümet, bu noktadaki kamuoyu talebine ve baskılarına kayıtsız kalamamış ve bu tür olaylarda, mağdurun beden ve ruh sağlığının bozulup bozulmadığına ilişkin rapor istenmesi uygulamasını kaldırmaya yönelik bir tasarı hazırlamak durumunda kalmıştır. Yine benzer bir biçimde hırsızlık suçuna ilişkin cezaların yetersizliği konusunda kamuoyunda oluşan tepkiye hükümet sırtını dönmemiş ve hem suça ilişkin hem de cezalara ilişkin bir düzenleme hazırlamak zorunda kalmıştır (<http://www.sabah.com.tr>).

Diğer taraftan kamuoyu, kamu politikalarının oluşturulmasına ilişkin kararların alınması aşamasında da son derece etkindir. Çünkü yukarıda ifade edildiği üzere kamuoyu tarafından benimsenmeyen, içselleştirilmeyen ve desteklenmeyen bir politikanın uygulanması, uygulansa dahi başarıya ulaşması neredeyse imkânsızdır. Bir diğer ifadeyle bir siyasal iktidarın kamuoyuna sırtını dönmesi, onun talep ve beklentilerini görmezden gelmesi veya kamuoyuna rağmen aksi yönde politika belirlemesi söz konusu değildir. Bu nedenle gerek yasama gerekse yürütme, alınan kararlarda ve oluşturulan politikalarda kamuoyunun talep ve beklentilerini dikkate almak durumunda kalmaktadır. Örneğin Türkiye’de idam cezasının kaldırılması, terör olaylarına karşı oluşan kamuoyu nedeniyle uzunca bir süre birçok hükümet tarafından gündeme dahi getirilememiştir. Üstelik uluslararası birçok kuruluşun bu yöndeki baskılarına rağmen bile bu konuda bir politikanın uzunca bir süre geliştirilemediği görülmektedir (Kapani, 1999: 157; Dursun, 2008: 309-310).

Son dönemde özellikle uluslararası nitelik kazanmış insan hakları, demokrasi, bireysel özgürlükler, kadın ve çocukların korunması, çevre, silahsızlanma, küresel ısınma, kadına yönelik şiddet, savaş karşıtlığı gibi konularda gerek ulusal gerekse dünya ölçeğinde ciddi bir kamuoyu oluşmuş ve devletlerin bu konulardaki politikalarını önemli ölçüde etkisi altına almıştır. Bu nedenle halkın eğilimlerini önceden bilmek ve herhangi bir konuda ne düşündüğünü veya nasıl tepki vereceğini önceden belirlemek çok daha önemli bir hale gelmiştir. Öyle ki, günümüzde neredeyse bütün iktidarlar,

toplumun büyük bir çoğunluğunu ilgilendiren konularda, kamuoyunun eğilimlerini, kanaatlerini ve konuya ilişkin görüşlerini önceden bilebilmek ve buna uygun politikalar geliştirebilmek adına, sıklıkla kamuoyu yoklamalarına başvurmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de ve dünyada kamuoyu araştırma şirketlerinin önemli ölçüde artış gösterdiği bilinmektedir. Yine bu alanda her geçen gün yeni teknik ve yöntemlerin geliştirildiği ve ekonomiden siyasal hayata, eğitimden sağlığa, sosyal hayattan tüketicilerin tercihlerine kadar hemen her alanda kamuoyu araştırmalarının yapıldığı görülmektedir (Kapani, 1999: 158; Dursun, 2008: 311; Ergin, 2007: 329). Bu durum, kamuoyunun siyasal iktidarlar tarafından ne derecede önemsendiğini ve kamu politikalarının oluşturulması sürecinin bir aktörü haline geldiğini açıkça ortaya koymaktadır.

2.2.2.5. Politika Danışmanları

Günümüzdeki haliyle olmasa da geçmişte de kralların, sultanların, beylerin, liderlerin veya yöneticilerin yanlarında danışmanlarının var olduğu bilinmektedir. Türk yönetim tarihi ele alındığında sultanların veya beylerin büyük bir bölümünün yanında, onlara yardımcı olmak ve uzmanlık gerektiren konularda danışmanlık hizmeti vermek amacıyla düşünürlerin, bilim insanlarının olduğu gözlemlenmektedir. Bu kişiler, yazdıkları “risale” ve “name”lerle, devlet adamlarına veya hükümdarlara devlet yönetiminde yol göstermişlerdir. Farabi’nin El-Medinetü’l Fazıla’sı, Yusuf Has Hacib’in Kutadgu Bilig’i, Nizam’ül Mülk’ün Siyasetname’si, Koçi Bey’in Risalesi bunlara örnek olarak verilebilir. Eski Türklerde yönetim geleneğinin en temel kurumları arasında gösterilen “kurultay”, “divan” ve “meşveret”, danışma ve ortaklaşa karar almaya verilen önemi açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Türklerin devlet kurma ve yönetme konusundaki başarılarının temel gerekçelerinden birisinin de bu danışman ve danışmanlık sistemi olduğunu söylemek mümkündür (Eryılmaz, 2011: 56; Köseoğlu, 2013a: 14-15).

Günümüzde devletin görev ve hizmetlerinin sayıca arttığı ve çeşitlendiği bilinmektedir. Bu durumun teknik bilgi ve uzmanlık gerektirdiği göz önüne alındığında, karar alıcıların ve politika geliştiricilerin bütün kararları ve politikaları tek başına belirlemesinin mümkün olmadığı açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Politika danışmanlığının yapısını ve yükselişini inceleyen Sabato, siyasi arenada fikirlerin dile getirilmesi ile kamuoyunun manipüle edilmesi arasındaki kırılğan ilişkiye dikkat

çekmekte ve politika danışmanlarına sahip olmadan politika oyununu kazanmanın neredeyse imkansız olduğuna vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda günümüzde devlet başkanından başbakana, bakanlardan milletvekillerine, meclis başkanından belediye başkanlarına ve diğer üst düzey yöneticilere kadar birçok kişi özel sektörden, kamu sektöründen veya üniversitelerden alanında uzman kişileri danışman olarak atadıkları görülmektedir (Aktaran Cahn, 1995: 209; Yıldız, 2011: <http://www.acikders.org.tr>; Yıldız ve Sobacı, 2013: 22).

Politika danışmanlığı, Türk kamu yönetimi yapılanmasında oldukça önemli bir görev olarak görülmüş ve geçmişten günümüze kadar kurmay birimler içerisinde yer almıştır. Söz konusu danışmanlar, karar alıcıların ve politika yapıcıların ihtiyaç duyduğu; verilerin toplanması, analiz edilmesi ve raporlanması, politika önerilerinin geliştirilmesi, bu önerilerin yorumlanması gibi birçok görevi yerine getirmektedirler. Ancak asıl işi politika tasarımları hazırlamak, politika alternatifleri geliştirmek ve politika analizleri yapmak olan politika danışmanlığının Türkiye’de özellikle 1990’lı yıllarda geri plana düştüğü ve daha çok istenmeyen personelin geri hizmete alınması amacıyla kullanıldığı da bilinen bir gerçektir (Köseoğlu, 2013a: 16-17).

Böyle olmakla birlikte son dönemde politika danışmanlarının önemi her geçen gün biraz daha artmaktadır. Cahn’ın ifade ettiği gibi, politika uzmanlığı, ihtiyaç duyanlar ve kaynaklara sahip olanlar tarafından her geçen gün daha fazla talep edilir ve satın alınır bir hale gelmiştir (1995: 209). Politika danışmanlarının, liderlerin veya karar alıcıların yapacakları tercihleri etkileyebilme ve yönlendirebilme yeteneğine ve etkinliğine sahip oldukları birçok kesim tarafından kabul edilmektedir. Öyle ki, danışmanların liderler üzerindeki etkinliğini ortaya koymak ve önemini daha net bir biçimde ifade edebilmek amacıyla “konsültokrasi” kavramının geliştirildiği görülmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 22). Bugün birçok lider veya yönetici, kararların alınmasında ve kamu politikalarının oluşturulması noktasında, politika danışmanlarından teknik ve uzmanlık anlamında destek almakta ve onların yönlendirmeleri doğrultusunda kararları ve politikaları belirlemeye çalışmaktadırlar. Siyasetten ekonomiye, eğitimden sağlığa, ulaştırmadan çevreye kadar birçok alanda belirlenen politikaların, politika danışmanları tarafından büyük ölçüde etkilendiği bilinmektedir.

Politika danışmanları sadece liderleri veya yöneticileri etkilemekle kalmamakta, aynı zamanda çeşitli yöntemleri kullanarak diğer aktörleri de etkilemeye çalışmaktadırlar. Medya ve kitle iletişim araçları sayesinde toplumu, karşılıklı iletişimle sivil toplum örgütlerini, baskı ve çıkar gruplarını etkisi altına almaya ve kendi politikaları doğrultusunda yönlendirmeye çalışmaktadırlar. Bu noktada politika danışmanları, aslında karar alıcıların ve politika oluşturucuların bir anlamda işlerini kolaylaştırıcı bir rol oynamaktadırlar. Çünkü söz konusu bu kişiler kamu politikası oluşturulmadan önce toplumsal zemini buna uygun hale getirerek, politikaya yönelik muhtemel tepkileri daha baştan ortadan kaldırmaya çalışmaktadırlar. Böylelikle iktidar tarafından uygulanan bir kamu politikası çok daha kolay bir biçimde toplum tarafından içselleştirilebilmektedir. Bu bağlamda politika danışmanlarının, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde rol oynayan önemli bir aktör konumuna geldikleri görülmektedir.

2.2.2.6. Politika Girişimcileri (Policy Entrepreneurs)

Günümüzde kamu politikalarının oluşturulması sürecinde rol oynayan yeni aktörlerden birisi de, politika girişimcileridir. Aslında birçoğumuzun yakından tanıdığı ve bildiği bu kişilerin, geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde kamu politikalarının oluşturulması sürecinde pek de dikkate alınmadığı ve karar verme süreçlerinde çok az yer aldığı görülmektedir. Böyle olmakla birlikte bugün politika girişimcileri; dinamik politika değişimini destekleyen, bu noktada inisiyatif alabilen, karar vericilerin dikkatini çekerek politika sorunlarının gündeme taşınmasında aktif rol oynayabilen, yeni fikirler üretebilen ve kendi çıkarları doğrultusunda politika süreçlerini etkilemeye çalışan kişiler veya gruplar olarak tanımlanmaktadır. Bir diğer ifadeyle politika girişimcileri; kendi amaçlarına ulaşmak adına tüm zamanlarını, enerjilerini ve itibarlarını kullanmaktan çekinmeyen kişilerdir. Bu kişiler, hükümetlerin içinde olabileceği gibi hükümetlerin dışında da olabilmektedirler. Bu sebeple politika girişimcilerinin birçok yerde bulunabildiği dile getirilmektedir. Ayrıca bir politika girişimcisi her zaman aynı etkinliği gösteremeyebilir. Bir diğer ifadeyle her bir politika yeniliğinde bir başka politika girişimcisi daha fazla ön plana çıkarak süreç üzerinde etkili olabilir. Kingdon bunu, anahtar girişimci olarak tarif etmektedir. Örneğin, bazı durumlarda hükümetin içinden bir kişi anahtar girişimci olabileceği gibi, başka bir durumda bir senatör, milletvekili, bürokrat veya devlet dışındaki aktörlerden bir kişi de

anahtar girişimci haline gelebilmektedir (Kingdon, 2011: 178; Crow, 2010: 300; Mintrom, 1997: 739, 741).

Politika girişimcileri, kendi fikirlerini kabul ettirebilmek için birçok faaliyette bulunmaktadır. Bunlar; problemlerin tanımlanması, politika etrafında bir ağ kurulması, politika tartışmalarının şekillendirilmesi ve işbirliklerinin oluşması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca politika girişimcileri, hükümetler etrafında bir ağ oluşturmak için yoğun çaba sarf etmektedirler. Böylelikle hem karar alıcıların birçoğunun dünya görüşünü rahatlıkla öğrenme imkanına sahip olabilmekte, hem de kendi fikirlerini kabul ettirebilecek bağlantılar kurabilmektedirler. Diğer taraftan politika girişimcileri sadece kendi hükümetleri etrafında bir ağ kurmakla kalmamakta, aynı zamanda hükümetleri aşan düzlemlerde de ağlar oluşturmaktadır. Bu ağların da politika girişimcilerine önemli faydalar sağladığını söylemek mümkündür. Öncelikle başka yerlerdeki politikalara ilişkin değişiklikler hakkında da bilgi sahibi olarak, politika yeniliğine yönelik daha kapsamlı çalışmaları ortaya koyabilmektedirler. İkincisi politika girişimcilerinin kendi alanlarındaki bu uzmanlığı ve bilgisi, kendilerine duyulan güvenin ve inancın artmasını sağlamaktadır. Üçüncüsü, diğer yerlerdeki uzmanların tecrübelerinden yararlanma olanağına kavuşmaktadırlar. Son olarak da, politika girişimcilerine, hangi stratejilerin başarıya ulaşmada daha etkili olduğunu öğrenme fırsatı sunmaktadır. Böylelikle politika girişimcileri, hedefe ulaşma noktasındaki hata oranını oldukça düşürebilmektedirler (Mintrom, 1997: 739-740; Sobacı, 2014: 89).

Politika girişimcileri, hangi sorunların gündeme getirilmesi gerektiği ve bu sorunların kendi önerdikleri fikirler çerçevesinde sonuçlanması noktasında da büyük bir çaba göstermektedirler. Bu amaçla siyasi tartışmaların kendi fikirleri doğrultusunda yapılması noktasında girişimlerde bulunurlar. Ayrıca sık sık toplantılar düzenlerler ve işbirlikleri oluştururlar. Böylelikle politika girişimcileri, ileri sürdüğü yenilik fikrinin kabul edilmesi için güzel bir zemin yakalamış olmaktadır. Ancak politika girişimcileri bir politika konusu gündeme gelmeden önce, o konular için hazır olmak durumundadır. Bir diğer ifadeyle Kingdon'un da belirttiği gibi politika girişimcileri; her an gelebilecek bir dalgaya karşı kürek çekmeye hazır sörfçüler gibi olmak zorundadırlar. Çünkü aksi takdirde bir politika yeniliği veya değişimi gündeme geldiğinde ya da ortaya çıktığında

yeni fikirlerin üretilebilmesi ve bu üretilen fikirlerin diğer kişilere kabul ettirilebilmesi çok da mümkün olmamaktadır (Kingdon, 2011: 181-182; Mintrom, 1997: 740).

Politika girişimcilerinin başarılı olmasını sağlayan bir takım özelliklerinden söz edilmektedir. Kingdon bu özellikleri üç kategoride toplamaktadır. Birincisi kişinin görüşlerini diğer aktörlere aktarabilecek bir konumda yer almasıdır. Ancak bu noktada bir ayrıntıyı ifade etmek gerekmektedir. Politika girişimcisinin konumu, sesini duyurabilmesi için tek başına yeterli değildir. Bu sebeple politika girişimcisinin konumunun yanında uzmanlık bilgisine sahip olması, başkaları adına konuşabilecek kadar nüfuzunun (etkinliğinin) bulunması ve karar verme süreçlerinin içerisinde yer alması gerekmektedir. Politika girişimcilerinde bulunması gereken ikinci özellik, bu kişilerin politik bağlantılarının olması veya güçlü bir müzakere yeteneğinin bulunmasıdır. Üçüncü ve en önemli özellik ise, politika girişimcilerinin kararlı ve azimli olmasıdır. Bir diğer ifadeyle politika girişimcisinin amaçları için büyük bir zaman, çaba ve kaynaklarını kullanmaya istekli ve kararlı olmasıdır. Çünkü birçok kişi iyi bir konuma ve politik bağlantılara sahip olabilir. Ancak sadece bu konum ve politik bağlantılarını veya müzakere yeteneğini ısrarlı, kararlı ve azimli bir biçimde kullanan kişiler başarılı sonuçlara ulaşabilmektedir. Bu özelliklere sahip politika girişimcileri, raporlar hazırlayarak, demeçler vererek, komisyonlarda fikirlerini beyan ederek görüşlerini gündeme getirmeye ve kamu politikalarının oluşturulması sürecini kendi çıkarları doğrultusunda etkilemeye çalışırlar (Kingdon, 2011: 179-180).

2.2.2.7. Düşünce Kuruluşları (Think Tank)

İngilizce’de “think tank” sözcüğü ile ifade edilen kavram, Türkçe’ye “düşünce kuruluşu” şeklinde çevrilmekte olup, yaptıkları çalışmalarla karar alıcılar üzerinde etkili olmayı hedefleyen ve aynı zamanda halkı gündemde olan konuya göre bilinçlendirmeyi amaçlayan araştırmacılardan oluşan bir organizasyon şeklinde tanımlanmaktadır (Zariç, 2012: 3). Gündemdeki önemli konulara ilişkin araştırmalar, çözümlenmeler ve yayınlar yapan bu kuruluşlar, kamu politikalarının oluşturulması noktasında, bilgi üretme ve analiz etme anlamında oldukça önemli bir rol üstlenmektedir. Bu nedenle düşünce kuruluşları birçok ülkede “düşünce üretme fabrikaları” olarak nitelendirilmektedir (Gül ve Yemen, 2013: 515; Yıldız ve diğerleri, 2013: 190).

Düşünce kuruluşlarının yaygınlaşmasında ve politika oluşturma sürecinin bir aktörü konumuna gelmesinde, Yeni Sağ politikalar ve yönetim alanında yaşanan paradigma değişimi son derece etkili olmuştur. Türkiye’de de düşünce kuruluşlarının yaygınlaşmasının nedenleri arasında; 1961 ve 1982 Anayasaları, Soğuk Savaşın sona ermesi, yurtdışına giden kişilerin orada gördüğünü Türkiye’ye aktarma hevesi ve düşüncesi, 1990’lardan itibaren bilgiye ve politika analizine ihtiyacın artması ve bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygınlık kazanması ile birlikte sivil toplumun gücünün artması gibi gelişmeler gösterilmektedir. Arslan, düşünce kuruluşlarının Türkiye’de geç gelişmesinin nedenini, karar alıcıların bu kuruluşların üreteceği bilginin gerekliliğine ve yaratacağı etkiye inanmamış olması şeklinde açıklamaktadır. Gerçekten de Türkiye’deki ilk düşünce kuruluşu olarak gösterilen ve 1960’larda kurulan Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), ancak 1994 yılında bir düşünce kuruluşu haline dönüşebilmiştir. Bu durum, Türkiye’deki düşünce kuruluşlarının öneminin henüz idrak edilemediğini net bir biçimde ortaya koymaktadır. Günümüzde ise Türkiye’de hemen her sektörde bir düşünce kuruluşunun bulunduğu ve yaptığı çalışmalarla karar alıcılar üzerinde etkinliği olan bir politika aktörü konumuna geldiği görülmektedir (Yıldız ve diğerleri, 2013: 191-196; Karabulut, 2010: 91).

Düşünce kuruluşlarının temel amacı; ortaya çıkardığı araştırma bulgularını ve değerlendirmelerini mümkün olduğunca geniş kesimlere ulaştırmak ve böylelikle kararların alınması ve politikaların oluşturulması noktasında politika aktörlerini etkilemektir. Bu çerçevede düşünce kuruluşları, siyasal iktidara ve politika oluşturuculara danışmanlık yapan ve zaman zaman yaptığı araştırmalarla, elde ettiği verilerle ve yayınladığı yayımlarla politika aktörlerini derinden etkileyen bir aktördür. Düşünce kuruluşları, toplumsal ihtiyaçların belirlenmesinde, bu ihtiyaçlara uygun kamu politikalarının oluşturulabilmesi için yeni önerilerin geliştirilmesinde, projeler haline getirilmesinde ve karar vericilerin dikkatine sunulmasında toplum ile karar vericiler arasında bir köprü görevi üstlenmektedir (Gül ve Yemen, 2013: 515).

Diğer taraftan düşünce kuruluşları yaptığı araştırmalar, elde ettiği veriler ve ürettikleri politikalarla hem ulusal hem de uluslararası alandaki politikalar üzerinde de önemli etkiler meydana getirmektedir. Çünkü düşünce kuruluşları yaptıkları araştırmalarla, anketlerle ve hazırladıkları raporlarla toplumun ilgisini bir yöne çekebilme, bu

noktada bir kamuoyu yaratabilmekte ve toplumsal sorunları hem ülke hem de karar alıcıların gündeme taşıyabilmektedir. Böylelikle bir kamu politikasının oluşturulması sürecini başlatabilmektedir. Bu bağlamda bugün ülkelerinin dış politikasından ekonomisine kadar birçok kamu politikasının belirlenmesinde ve uluslararası nitelik taşıyan güvenlik, çevre, insan hakları, savaşların önlenmesi gibi politikaların şekillenmesinde bu kuruluşların önemli etkilerinin olduğu ortadadır (Zariç, 2012: 4-5).

Mendizabal, düşünce kuruluşlarının politika aktörleri üzerinde oynadığı rolü şu şekilde ifade etmektedir. İlk olarak düşünce kuruluşları siyasal iktidarlara yardımcı olacak uzmanlar yetiştirirler. İkincisi alternatif çözüm önerilerinin ve politikaların geliştirilmesine katkı sağlarlar. Üçüncüsü siyasal iktidarlar tarafından hayata geçirilen politikaların meşruiyet kazanmasına zemin hazırlarlar. Bu amaçla düşünce kuruluşları, görüşlerini politikacılara ve topluma taşımak için; seminerler, konferanslar düzenlemek, medya ve iletişim kanallarını kullanmak, raporlar hazırlamak ve yayınlamak gibi birçok yöntemi kullanmaktadır (Aktaran Gül ve Yemen, 2013: 517).

Diğer taraftan düşünce kuruluşları, yapmış olduğu çalışmalarla karar alıcıların ve politika oluşturucuların iş yükünü büyük ölçüde azaltabilmekte, karar alma ve politika oluşturma sürecini kolaylaştırabilmektedir. Çünkü ham halde bulunan bilgi ve belgeler, düşünce kuruluşları tarafından derinlemesine incelenmekte ve buna ilişkin raporlar hazırlanarak bilgi ve verilerin sistematik bir hale gelmesi sağlanmakta, bu bilgi ve belgelerden politika alternatifleri üretilmektedir. Böylelikle karar alıcılar, işlenmiş bilgi ve belgeler üzerinden çok daha kolay bir biçimde tercihte bulunabilmektedir. Bu da, bir ölçüde oluşturulan politikaların önceden belirlenmiş hedeflere ulaşmasını kolaylaştırmakta ve politikaların başarıya ulaşma ihtimalini arttırmaktadır.

2.2.2.8. Uluslararası Aktörler

Günümüzde kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, sadece ulusal aktörlerin yer aldığını ve devletlerin bütün politikalarını sadece kendilerinin ürettiklerini düşünmek mümkün değildir. Çünkü özellikle teknolojik gelişmelerle başlayan ve küreselleşmeyle devam eden ulusların birbirine yaklaşma ve birbirinden etkilenme süreci olanca hızıyla devam etmektedir. Bu çerçevede bazı politikalar, birkaç devlet tarafından ortaya çıkarılmaktadır. Diğer devletler de ortaya çıkarılan bu politikaları kendi ülkelerine

transfer ederek uygulamaktadır. Günümüzde bu yöntem, politika yayılımı veya politika transferi olarak ifade edilmektedir (Coşkun, 2003: 39; Gültekin, 2011: 115-116).

Günümüzde politika transferleri, hem kamu yönetimi hem de kamu politikaları alanında oldukça önemli bir kavram haline gelmiştir. Geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde ara ara uygulanan politika transferinin, son dönemde yaygın bir biçimde kullanıldığı görülmektedir. Politika transferlerinin yaygınlaşmasında; artan küreselleşme, uluslararası örgütlerin sayılarındaki yükseliş, bilişim ve teknoloji alanındaki gelişmeler ve devletlerin günümüzde daha karmaşık problemlerle karşı karşıya kalmaları gibi nedenlerin etkili olduğu söylenebilir. Bu yöntemin yaygınlaşması ile birlikte gelişmiş ülkelerin veya uluslararası kuruluş ve örgütlerin, gelişmekte olan veya geri kalmış ülkelerin politikaları üzerindeki etkilerini arttırdığını söylemek gerekmektedir (Sobacı, 2010: 318-320).

Türkiye'deki kamu politikalarının oluşturulmasında uluslararası kuruluşların oldukça etkili olduğu görülmektedir. Örneğin, Türkiye'deki kamu politikalarının oluşturulmasında etkili olan uluslararası kuruluşlardan birisi IMF'dir. Türkiye ile IMF arasındaki ilişkiler çerçevesinde 19 adet Stand-By anlaşması ortaya çıkmıştır. IMF'in bu anlaşmalar çerçevesinde, Türkiye'nin hemen her politikasına doğrudan müdahale etmeye çalıştığı görülmektedir. Türkiye tarafından IMF'e verilen niyet mektuplarında mali yönetimden eğitim politikalarına, yerleşme çalışmalarından istihdam politikalarına kadar birçok alandaki politikalara ilişkin bazı sözler verilmiş ve oluşturulan kamu politikaları bu sözler doğrultusunda şekillendirilmiştir. Yine Türkiye'deki ekonomik politikalarda ve nispeten diğer bazı alanlardaki politikalarda WB'nin de, etkili olduğu görülmektedir. WB ile 2002 yılında gerçekleştirilen kredi anlaşmasının doğrudan devlet reformunu yönlendirmeyi amaçladığını söylemek mümkündür. Yine WB'nin, açtığı en yüksek tutarlı krediler olan PFPSAL I ve II'nin de merkezi yapılanmadan hukuka, adaletten kamu yönetişimine kadar birçok alanda yapılacak reformlara doğrudan müdahale etmeye çalıştığı ortadadır. Buna ilaveten Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), DTÖ gibi uluslararası kuruluşların, oluşturulan kamu politikaları üzerinde etkilerini görmek mümkündür (Eroğlu, 2013: 152-162).

Ancak bu noktada hemen şunu belirtelim ki; uluslararası kuruluşlar ve örgütler, sadece geri kalmış veya gelişmekte olan ülkeleri değil, aynı zamanda gelişmiş ülkeleri de

etkileyebilmektedirler. Bununla birlikte sadece uluslararası kuruluşlar ve örgütler ülkeleri etkilemekle kalmamakta, zaman zaman gelişmiş ülkeler de yeri geldikçe birbirlerini etkileyebilmektedirler. Örneğin, 11 Eylül saldırılarından sonra Amerika'nın terörle mücadele politikası ülkeler arası işbirliği ve ortak dayanışma içerisinde oluşturulmuştur (Çevik ve Demirci, 2008a: 57-58; Sobacı, 2010: 321).

Ülkelerin oluşturduğu veya sonradan dahil olduğu birlikler ile organizasyonların da kamu politikaları üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Söz konusu bu organizasyonlar, çeşitli yöntemler kullanarak üye veya aday devlet konumundaki ülkelerin kamu politikaları üzerinde doğrudan söz sahibi olabilmektedir. Uluslararası bu organizasyonlar; zaman zaman farklı ülkelere çok sayıda uzman, yönetici, sektör temsilcisi, akademisyen ve diğer ilgili kişilerin katılımıyla seminerler, konferanslar düzenlemektedir. Bu sayede politika yapıcılarının diğer ülkelerdeki ilgili politikalarından haberdar olmalarını ve birbirleri ile iletişim kurmalarını sağlayarak bir ölçüde ülkelerin politika oluşturma sürecine dahil olmaktadır. Örneğin, AB'nin, Türkiye'deki 1990 sonrası kamu politikalarının oluşturulmasında son derece etkin olduğu görülmektedir. Öyle ki, bu dönemde hayata geçirilen yasal düzenlemelerin²⁵ birçoğu AB ile yapılan müzakereler çerçevesinde gündeme gelmiştir. Yine Arap Birliği, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (OSCE), NATO gibi kuruluşların da, oluşturulan ulusal politikalar üzerinde oldukça etkili olduğu söylenebilir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 23).

2.3. Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Süreci Etkileyen “Yeni” Faktörler

Yönetim anlayışında yaşanan paradigma değişimi, birçok yeni kavramı ortaya çıkarmış ve bu yeni kavramlar, gerek kamu yönetimi alanında gerekse kamu politikalarının oluşturulması sürecinde son derece önemli etkiler yaratmıştır. Ancak bu noktada yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte ortaya çıkan bütün kavramların ele alınması mümkün değildir. Bu nedenle özellikle kamu politikalarının belirlenmesinde önemli etkileri olan demokrasi, yönetim, sivil toplum, yeni iletişim araçları ve düzenleyici etki analizi üzerinde durulmaktadır.

²⁵ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, adli yargıda yapılan düzenlemeler, temel hak ve hürriyetlere ilişkin düzenlemeler, insan haklarının korunmasına yönelik düzenlemeleri ve buna benzer birçok düzenlemeyi bu noktada değerlendirmek mümkündür.

Yeni kamu yönetimi anlayışının düşünsel temellerini oluşturan Yeni Sağ düşüncenin hemen her alana egemen olmaya başlaması, demokrasi anlayışında da bir değişimi beraberinde getirmiştir. Demokrasi alanında yaşanan değişimin kamu yönetimi düşünce ve uygulamalarına yansması ise yönetişim olarak kendini göstermektedir. Yönetimden yönetişime geçiş, ortak yönetme anlayışını ortaya çıkarmış ve bu zihinsel ve yapısal dönüşüm, sivil toplumu kamu politikalarının oluşturulmasında bir aktör konumuna getirmiştir. Ortaya çıkan bu yeni yapıda karşılıklı iletişim, haberleşme ve bilgi paylaşımı oldukça önemli bir hale gelmiştir. Bu da yeni iletişim araçları ve sosyal ağları, kamu politikalarının oluşturulması sürecinin vazgeçilmez unsurlarından birisi haline getirmektedir. Bu noktada son olarak düzenleyici etki analizinin ise, hem yeni kamu yönetimi anlayışının sonuç odaklı yapısını, hem de oluşturulan kamu politikalarının istenen ve hedeflenen sonuçlara ulaşmasını sağlayan yeni bir teknik yöntem olarak ele alınmakta olduğunu söylemek mümkündür.

2.3.1. Demokrasi Anlayışındaki Değişim ve Kamu Politikalarına Etkileri

1980'lerden itibaren demokrasi algısında ve anlayışında, büyük bir dönüşüm süreci başlamıştır. Bu dönüşümün gerçekleşmesinde; bilgi ve iletişim sektöründeki muazzam gelişmelerin, artan küreselleşmenin, Yeni Sağ düşüncenin ve uluslararası kuruluşların önemli katkıları olmuştur. Bu süreçte temsili demokrasilerin, temsil ve yönetişim sorunları gün yüzüne çıkmıştır. Bu nedenle günümüzde uygulanan temsili demokrasi modelinin, birçok sorunla karşı karşıya olduğu, her geçen gün etkinliğini biraz daha kaybettiği düşüncesi yaygınlık kazanmaya başlamıştır (Şinik, 2009: 2). Bu durum, temsili demokrasinin açıklarını ve sorun alanlarını giderecek yeni demokrasi arayışlarını gündeme taşımış ve yeni demokrasi modellerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Günümüzde demokrasi; “halkın kendi kendini yönetmesini değil, iyi bir biçimde yönetilme garantisi” biçimine dönüşmektedir (Arblast, 1999: 75). Demokrasinin bu yeni tanımının günümüzde en iyi şekilde ancak katılımcı demokrasiyle sağlanabileceği görülmektedir. Çünkü katılımcı demokrasi modeli egemenlik hakkının halka ait olduğu, yöneticilerin halk tarafından seçildiği, gerekli gördüğü durumlarda karar alma ve politika oluşturma süreçlerini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyebildiği ve seçtiği yöneticilerini seçimler dışında da denetleyebildiği bir yönetim sistemini ifade etmektedir (Küçükkağa, 1995: 15-17). Bu haliyle birlikte yönetme ve yönlendirme

şeklinde ifade edilen yönetim kavramının, katılımcı demokrasi anlayışı ile pratiğe geçtiği, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin çok aktörlü bir yapılanmaya kavuşturulduğu ve temsili demokrasi modelinin katılmayı sadece seçimlere indirgeme anlayışının terk edildiği görülmektedir (Eroğlu, 2010: 219).

Katılımcı demokrasi, karar alıcıların ve politika oluşturucuların halkın önceliklerine önem vermesini ve toplumun bütün kesimlerinin karar verme sürecine dahil edilmesini esas almaktadır. Böylelikle karar almada ve politika oluşturmada adaletli ve tarafsız olunması sağlanmaktadır. Ayrıca alınan kararların ve oluşturulan politikaların kaliteli olması ve meşruluk zeminine oturtulması temin edilmektedir. Bu modelde sivil toplumun güçlü olması, toplumsal sorunların daha kolay ve sonuç odaklı bir biçimde çözülmesine yardımcı olmaktadır. Karar alma ve politika oluşturma süreçlerin daha esnek, şeffaf ve dinamik yapısı; iletişimin artmasına, yeni ve değişik fikirlerin ortaya çıkmasına, vatandaşlarda aidiyet duygusunun gelişmesine ve yeni güven mekanizmalarının ortaya çıkmasına olanak tanımaktadır. Böylelikle vatandaşların siyasal alana yabancılaşması engellenmektedir (Genç, 2012: 49-54).

Son dönemde politika oluşturma sürecine vatandaşların ve diğer aktörlerin katılımını sağlamaya yönelik çabaların büyük oranda arttığı görülmektedir. Bu amaçla; referandum, halkoylaması, danışma kurulları, kent konseyleri, meclis toplantılarına katılma, kamu anketi, vatandaş toplantıları, vatandaş panelleri, çalıştaylar ve diğer birçok yeni katılma yönteminin²⁶ hayata geçirilmekte olduğu gözlemlenmektedir (Şengül, 2007: 8). Örneğin Bulgaristan'da hükümet, Belene Nükleer Santrali'nin yapılıp yapılmayacağını halkın karar vereceğini, böylesine önemli bir politikanın ancak kamuya açık geniş bir tartışma sonucunda alınabileceğini, bu amaçla bir referandum yapılacağını dile getirerek, katılımcı demokrasinin önemine vurgu yapmıştır. Yine Türkiye'de de 2010 yılında oldukça önemli bir referandumun gerçekleştirildiği görülmektedir. Yapılan bu referandumla halk, 1982 Anayasasında değişiklik yapılıp

²⁶ Danışma komiteleri, planlama hücreleri, uzlaşma konferansı, müzakereci anketler, müzakereci yasa yapımı, yuvarlak masa toplantıları, topluluk çalıştayları, kamuoyu yoklamaları, gelecek ve senaryo çalıştayları, bilgilendirme toplantıları, paydaş toplantıları, arabuluculuk, açık oturumlar ve halk toplantıları, vatandaş panelleri, birleştirme konferansları, odak grup toplantıları, düşünce anketleri ve vatandaş jürileri gibi (Demir, 2011b: 209; Genç, 2012: 63-74; Köseoğlu, 2013a: 13).

yapılmamasına doğrudan kendisi karar vererek, katılımcı demokrasinin kamu politikaları üzerindeki etkisini açık bir biçimde ortaya koymuştur.

Yine bu noktada anket, vatandaş konseyleri, deneme, program değerlendirme, şikâyet ve öneri kutuları gibi vatandaşlardan gelen tepkileri ortaya koyacak geri bildirim yöntemlerinin de sıklıkla kullanılması gerektiğine yönelik genel bir kanaat oluşmaktadır (Özgür, 2003: 205). Bu bağlamda Türkiye’de 2006 yılında Başbakanlık İletişim Merkezi’nin (BİMER) hayata geçirildiği görülmektedir. BİMER uygulaması ile Başbakanlık, Bakanlıklar, Valilikler ve Kaymakamlıkların tamamında “Halkla İlişkiler Müracaat Büroları” oluşturulmuştur. Vatandaşlardan gelen her türlü istek, şikâyet, ihbar, görüş ve önerileri alan ve bunları değerlendiren BİMER koordinatörleri, gereği yapılmak üzere ilgili birimlerle irtibata geçmekte ve başvuru sonucundan ilgili vatandaşları haberdar etmektedir. BİMER’e yapılan vatandaş başvuruları 2006 yılında sadece 130 bin civarında iken, 2013 yılı itibarıyla bu sayı 1.2 milyona ulaşmıştır. 2006 yılında yaklaşık 175 bin işlem gerçekleştiren BİMER, 2013 yılında 2.6 milyon işleme ulaşmıştır. Üstelik vatandaşların içişlerinden sosyal güvenliğe, eğitimden sağlığa, kamu çalışanlarının tutum ve davranışlarından çevre ve şehirciliğe, ulaştırmadan belediyelerin hizmetlerine kadar hemen hemen her alanlarda başvuruda buldukları görülmektedir. Yıllar itibarıyla bakıldığında başvuru ve işlem sayılarının her geçen gün arttığı dikkati çekmektedir (<http://www.bimer.gov.tr>). Yine bu noktada, neredeyse bütün belediyelerin bir şikâyet, istek ve talep birimi oluşturdukları bilinmektedir. Vatandaşların belediyeye ilişkin bütün şikâyetlerini, isteklerini ve taleplerini doğrudan bu birimlere yapabildikleri görülmektedir. Bu durum, vatandaşların zamanla “pasif vatandaş” zihniyetinden kurtulduğunu ve çeşitli katılma yollarını kullanarak alınan kararları ve oluşturulan politikaları etkilemeye yöneldiğini açıkça göstermektedir. Diğer taraftan bu katılma yöntemlerinden bazılarının birçok ülke tarafından, kararların alınması ve politikaların oluşturulması sürecinde, uyulması gereken bir zorunluluk haline getirildiği görülmektedir (Şengül, 2007: 8).

Katılımcı demokrasi modeli, hem toplumsal sorunların tam olarak belirlenmesini hem de bu sorunları çözmek amacıyla geliştirilen kamu politikalarının daha tutarlı ve yerinde olmasını sağlamaktadır. Vatandaşların aktif katılımı, bir taraftan sorunlarının çözümlerini kolaylaştırmakta diğer taraftan da belirlenen hedeflere ve sonuçlara daha

kısa sürelerde ulaşılmasını temin etmektedir (İnan, 1998: 128). Çünkü vatandaşların katılımıyla oluşturulan kamu politikaları, toplum tarafından daha olumlu karşılanmakta ve sahiplenilmekte ve bir an önce hayata geçirilebilmesi için büyük ölçüde desteklenmektedir. Bu haliyle kamunun elindeki gücün kötüye kullanılmasına da engel olan katılımcı anlayış, vatandaş ile devlet arasındaki uyumu sağlamada ve devlete olan güvenin artmasına da önemli derecede katkı sağlamaktadır (DPT, 2007: 15).

Son dönemde Türkiye’de internet kullanımının yaygınlaşması ile birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının, hazırlamış oldukları kanun taslaklarını web sayfalarından yayınlamaya kamuoyu ile paylaştıklarını söylemek mümkündür. Yine bazı kararların alınması ve politikaların belirlenmesi noktasında da, internet aracılığıyla mini referandumlar yapıldığı ve anketler düzenlendiği görülmektedir. Böylelikle siyasal katılımın önündeki engellerin büyük ölçüde kaldırılması ve vatandaşların bir aktör olarak karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde yer alması sağlamaktadır (DPT, 2007: 19-20). Kadıköy Belediyesi’nin düzenleyeceği etkinlikleri ve bazı kamu hizmetlerini, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları’nın (TCDD) hızlı trenlerin rengini, Sakarya Büyükşehir Belediyesinin kent içi hızlı trenin adını vatandaşlarına danışarak belirlemesi, halkın karar verme süreçlerine katılmasının birkaç örneği olarak sayılabilir.

Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren, hizmette yerellik ilkesi çerçevesinde hayata geçirilen yasal düzenlemelerle, yerel düzeyde oluşturulan kamu politikalarında da katılımcılığın artırılmasına yönelik önemli ve kayda değer adımlar atılmaktadır. Bu bağlamda bazı belediyelerin, Belediye Kanunu’nun 77. maddesinde yer alan “belediye hizmetlerine gönüllü katılım” ifadesi çerçevesinde birçok sosyal hizmeti ve sosyal sorumluluk projelerini vatandaşlarla birlikte gerçekleştirdikleri görülmektedir. Örneğin bu konuda öncü belediyelerden birisi olan Kadıköy Belediyesi, gönüllü katılım kapsamında paneller, çalıştaylar, tiyatro gösterileri ve çeşitli konserler düzenlemektedir. Yine bu konuda öncü belediyelerden birisi olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin hastalara yardımdan sokak çocuklarının korunmasına, köy okulların yenilenmesinden hayvanların korunmasına kadar birçok alanda vatandaşların da katılımıyla projeler geliştirdiği ve bunları hayata geçirdiği gözlemlenmektedir. Ayrıca İzmir ve Adana Büyükşehir Belediyelerinin de, kadınların ve gençlerin karar alma ve politika oluşturma

süreçlerine daha fazla katılmalarına yönelik girişimlerde bulduklarını söylemek mümkündür (Demir, 2011b: 217-220).

2.3.2. Yönetişim ve Kamu Politikalarına Etkileri

Yönetişim (governance), özel sektörden kamuya, yerelden küresele hemen hemen her sektörde yer alan ve sağlıktan eğitime, kamu yönetiminden ekonomiye ve uluslararası ilişkilere kadar pek çok disiplin tarafından kullanılan bir kavramdır (Çoşkun, 2003: 40-41). “Yönetim” ile “iletişim/etkileşim” kelimelerinin birleşmesinden meydana gelen yönetişim, en genel ve yalın ifadeyle “birlikte yönetim” anlamında kullanılmaktadır (Koçak, 2010: 466).

Yönetim anlayışındaki düşünce yapısını derinden etkileyen ve uygulamaya yönelik değişiklikleri bünyesinde barındıran yönetişim kavramı, kamu politikalarının oluşturulması sürecini derinden etkilemektedir. Yönetişim kavramının kamu politikalarının oluşturulması üzerindeki en önemli etkisini, düşünce ve zihniyet değişiminde aramak gerekmektedir. Çünkü yönetişim anlayışıyla birlikte gündeme gelen “birlikte yönetme” ve “çok aktörlü yönetimin”, kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki düşünce ve zihniyet yapısını önemli ölçüde değişime uğratmakta olduğunu söylemek mümkündür.

Yönetim anlayışından yönetişime geçiş olarak ifade edilen bu süreçte, vatandaşların rollerinde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışında müşteri olarak görülen vatandaşlar, yönetişimle birlikte yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak, karar alma ve politika oluşturma süreçlerini etkileyen önemli bir aktör konumuna gelmişlerdir. Geleneksel yönetim anlayışındaki hakim düşüncenin aksine, politika oluşturma ve uygulama süreci, tüm paydaşların fikirlerinin dikkate alındığı ve bu farklı fikirler arasından ortak bir fikre ulaşıldığı, haklar ve sorumlulukların birlikte devredilebildiği bir yönetime dönüşmüştür. Geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde pasif konumda olan ve politika oluşturma süreçlerinin neredeyse hiçbir aşamasında yer almayan vatandaşların, yönetişim ile birlikte çok daha aktif bir konuma geldikleri ve politika oluşturma süreçlerinin hemen her aşamasında yer almaya başladıkları söylenebilir. Doğrudan yer alamadıkları durumlarda da çeşitli yöntemler vasıtasıyla politika aktörlerini etkilemeye çabaladıkları görülmektedir (Eroğlu, 2010: 198, 208; Kapucu, 2012: 33-34; Kahraman, Vurgun ve Öztop, 2012: 113).

Yönetişim anlayışıyla birlikte devletin rollerinde de önemli değişimlerin yaşandığı gözlenmektedir. Geleneksel yönetim anlayışında tüm yetkilerin tek bir merkezde toplandığı ve daha çok biçimselliğe dayanan yönetim anlayışı, zamanla devletin yetkili birimlerinden diğer aktörlere yetki aktarılmasıyla biraz olsun yumuşamış ve oldukça esnek bir yapıya kavuşmuştur. Böylelikle karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin her aşamasına sivil toplum kuruluşları, düşünce kuruluşları, özel kuruluşlar, şirketler, medya, üniversiteler, politika danışmanları ve vatandaşlar gibi diğer aktörlerin de katılımı sağlanmıştır. Bu durum, karar alma ve politika oluşturma süreçlerindeki devletin tekel konumunun sona ermesine, hiyerarşik otorite düzenine bağlı, tek merkezden ve resmi kurumlar tarafından kamu politikası oluşturma ve uygulama yönteminin ortadan kaldırılmasına neden olmuştur. Bu bağlamda yönetimle birlikte devlete, yönetmekten ziyade yönlendirme görevi verildiğini ve vatandaşların politika oluşturma süreçlerinde yer almalarını sağlayıcı önlemleri almakla yetkilendirildiğini söylemek mümkündür. Böylelikle eşitler arasında eşgüdüm ve koordinasyona dayalı yeni bir devlet anlayışına geçilmiştir (Fürst, 2008: 156; Yayman, 2008: 277; Eroğlu, 2010: 198, 208; Kahraman, Vurgun ve Öztop, 2012: 113).

Yönetişim kavramının, yeni kamu yönetimi anlayışının temel unsurları arasında yer alan, “devletin küçültülmesi” ilkesinden büyük ölçüde etkilendiği görülmektedir. Bu bağlamda yönetim kavramıyla birlikte daha büyük ve güçlü devlet anlayışı yerine, daha küçük ama etkin devlet ve iyi yönetim anlayışı gündeme gelmiştir. Bu anlayış, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin daha geniş bir alana yayılmasına olanak tanımıştır. İngilizce’de “good governance” sözcüğüyle ifade edilen bu düşünce ile gerçekte gücün ve yetkinin, aktörler arasında, yeniden dağılması gerektiği belirtilmektedir (Sobacı, 2010: 332-333). Çünkü diğer aktörlerin yer almadığı, sadece devletin resmi organları tarafından oluşturulan kamu politikaları, genellikle bir belge olmaktan öteye gidememekte ve uygulanması noktasında büyük güçlüklerle karşılaşmaktadır. Ayrıca tüm dünyada politika süreci gittikçe karmaşıklaşmakta ve bundan dolayı da her geçen gün bilgiye ve bilgiye dayalı uzmanlığa daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak resmi ya da gayri resmi aktörlerden tek başına hiçbirisi, günümüzün oldukça karmaşıklaşan ve dinamikleşen toplumsal sorunlarını çözmeye yeterli bilgiye ve donanıma sahip değildir. Buna ilaveten ilgili tüm aktörlerin uzlaşısı içerisinde oluşturulmayan politikalar, toplum tarafından içselleştirilemediği için, yeterli

ölçüde toplumsal desteği sağlayamamakta, toplumsal dirençlerle karşı karşıya kalmaktadır. Bu noktada yönetim kavramı, politikaya ilişkin aktörlerin karşılıklı işbirliğini sağlayarak, alınacak kararların ve oluşturulacak kamu politikalarının baştan kabul edilmesini ve meşruluğunu temin etmektedir. Bu nedenle politika oluşturma süreçlerinin, yönetim kavramı çerçevesinde yeniden düzenlenmesi, kamu politikalarının başarılı olabilmeleri için bir zorunluluk haline gelmektedir (Uçkan, 2010: 109, 118, 125; Uğuz, 2010: 291; Sobacı, 2010: 317).

Türkiye’de 2000’lerden sonra yapılan yasal düzenlemelerde ve oluşturulan politikalarda, yönetim kavramına daha fazla yer vermeye başlanmıştır. Bu değişim, diğer politika aktörlerinin bir paydaş olarak politika oluşturma sürecinin hemen hemen her aşamasına etkin bir biçimde katılmalarına olanak tanımaktadır (Özer ve Ökmen, 2012: 176). Bu nedenle son dönemde yapılan yasal düzenlemelerin genelinde şeffaflığa, hesap verebilirliğe ve katılımcılığa daha fazla vurgu yapılmaktadır. Özellikle yerel düzeyde gerçekleştirilen yasal düzenlemelerde, karar alma ve politika oluşturmaya ilişkin süreçlere, sivil toplum kuruluşlarının, üniversitelerin ve vatandaşların katılmalarını sağlayıcı yeni yol ve yöntemlerin getirilmeye çalışılmış olması, bu durumun en önemli ispatıdır. 2006 yılında çıkarılan Kent Konseyleri Yönetmeliğinde yönetişime yer verilmiş ve saydamlık, hesap verebilirlik, etkinlik gibi ilkelere vurgu yapılarak, çok aktörlü ve ortaklık ilişkisine dayalı bir yönetim anlayışının kurulması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak burada yönetim modelinin, hiyerarşik ilişkiler üzerine değil, eşitler arası bir ilişki üzerine kurulması ve katılımcı demokrasiyi esas alması gerektiğini söylemek gerekmektedir (Turgut, 2010: 416-421).

2.3.3. Değişen ve Gelişen Sivil Toplum Anlayışı

Sivil toplum, bireylerin ve grupların kendi alanlarını, devletin müdahalesi olmaksızın düzenleyebilmesini ifade etmektedir. Sivil toplum ile uygarlık arasında doğrusal bir ilişki kuran Batı düşüncesinde, sivil toplumun tarihsel kökenlerinin, 12 ve 13. yüzyıllara kadar dayandırıldığı görülmektedir. Sivil toplum kavramının Avrupa’da 18. yüzyılda yeniden gündeme geldiği ve günümüzdeki çağdaş anlamını da yine bu dönemde sanayi toplumunun oluşmasıyla birlikte kazandığı görülmektedir. Avrupa Aydınlanmasından sonra etkinliğini kaybeden sivil toplum kavramı, 1980’lerde demokratik yapılara geçişin bir anahtarı olarak yeniden gündeme gelmiştir. Bu süreçte sivil toplum örgütleri,

demokratik bir toplum oluşturulması ve devlet ile bireyler arasındaki ilişkilerinin demokratik zemine oturtulmasında oldukça önemli bir rol oynamıştır. Böylece devletin faaliyet alanının sınırlandırılması, bireysel inisiyatifin ve girişimciliğin artırılması, ekonomik hayatın devletin kontrolünden çıkması ve demokratik değerlerin ön plana geçmesi sağlanmıştır (Yıldırım, 2004: 46; Aslan, 2010: 360-362; Doğan, 2002: 35).

1990'larda ise sivil toplum, temsili demokrasilerin karşı karşıya kaldığı sorunlar nedeniyle önemli ölçüde bir yükselişe geçmiştir. Diğer taraftan yine bu dönemde artan yönetime katılma talepleri, vatandaşların devlet tarafından sunulanları kabul etmeyerek devlet merkezli yönetilmeyi reddetmesi, toplumsal sorunlara ve konulara siyasi iradeden çözüm bekleme anlayışı yerine talep ve beklentilerinin karşılanmaması nedeniyle siyasi iradeden hesap sorma anlayışının yerleşmeye başlaması ve gelişen teknolojilerle birlikte iletişimin ve haberleşmenin kolaylaşması ve hızlanması gibi nedenler de sivil toplumun daha fazla ön plana çıkmasını sağlamaktadır. Ayrıca yönetim anlayışıyla birlikte ortaya çıkan çok aktörlü yönetim yapılanması, devletin birçok noktadaki başat konumunu ortadan kaldırmış ve sivil toplum kuruluşlarını yönetim süreçlerinin temel aktörlerinden birisi haline getirmiştir. Öyle ki Amerika ve Kara Avrupa'sı siyaset bilimi terminolojisinde, kamu ve özel sektörden sonra yer alan "üçüncü sektör", yasama, yürütme, yargı ve medyadan sonra "beşinci güç" olarak ifade edilmeye başlanmıştır. Örneğin, çevre politikalarının belirlenmesinde sivil toplum kuruluşlarının hükümetlerden çok daha etkin olduğu ortadadır (Doğan, 2002: 242-244; Yıldırım, 2004: 74-75; Kahraman, Vurgun ve Öztop, 2012: 115; Babaoğlu, 2013: 167; ATO, 2004: 1).

2.3.3.1. Sivil Toplumun Kamu Politikalarına Etkileri

Sivil toplum kuruluşlarının temel ve öncelikli amacı üyelerine bilgi aktarımında bulunarak, üyelerini ve dolayısıyla toplumu her türlü konudan haberdar etmektir. Bu amaç, gerçekte kamu politikalarının oluşturulması açısından da son derece önemlidir. Çünkü sivil toplum kuruluşları aracılığıyla bilginin paylaşılması ve toplumsal sorunlardan üyelerin ve dolayısıyla toplumun haberdar edilmesi kamu politikalarının oluşturulması sürecini çok aktörlü bir yapıya dönüştürmektedir. Toplumsal sorunlardan haberdar olan ve o konu hakkında bilgi sahibi olan toplum, sessiz ve tepkisiz kalmayarak oluşturulan kamusal politikalara müdahale etmeye ve kendi istekleri doğrultusunda yönlendirmeye çalışmaktadır. Nitekim Hirai'nin yapmış olduğu 2004

tarihli araştırmada, Türkiye’deki sivil toplum kuruluşlarının % 70’inin temel amacını, üyelerine bilgi aktarımında bulunmak şeklinde ifade etmiş olması, bu durumun açık bir göstergesidir (2007: 117).

Sivil toplum kuruluşları farklı siyasal görüşleri, düşünceleri ve hatta farklı kimlikleri siyasal alana aktarmakta ve böylelikle sadece çoğunluğun iradesinin değil aynı zamanda azınlıkta olan grupların da iradelerinin, görüş ve düşüncelerinin politika oluşturma süreçlerinde yer almasını sağlamaktadır (DPT, 2007: 15; Dursun, 2001: 23). Bu sayede neredeyse toplumun her bir kesiminin talep ve beklentileri politika oluşturma sürecine yansıtılmakta ve bu farklılıkların ortak bir payda da birleştirilmesiyle toplumun büyük bir çoğunluğunun talep ve beklentilerini karşılayacak ortak bir politika geliştirilebilmektedir. Böylelikle vatandaşların bireysel çıkarlardan ziyade toplumsal çıkarlar çerçevesinde hareket etmesi de sağlanmış olmaktadır (Özer, 2012: 381).

Sivil toplum kuruluşlarının, kamu politikalarının oluşturulması ve hayata geçirilmesi aşamalarında, politika uygulamalarının halk tarafından benimsenmesinde ve sahiplenilmesinde, dolayısıyla politikaların başarılı sonuçlar elde etmesinde oldukça etkili olduğu görülmektedir. Çünkü sivil toplum örgütleri tarafından muhalefet edilmeyen ya da kamu politikalarının oluşturulması sürecinde sivil toplum örgütlerinin yer aldığı kamu politikalarının toplum tarafından daha kolay bir biçimde benimsendiği ve sahiplenildiği görülmektedir. Böylelikle başarıya ulaşma şansının da yükseldiği dile getirilmektedir. Aksi yöndeki politikalar ise, kısa bir müddet sonra değiştirilme veya tamamen kaldırılma durumuyla karşı karşıya kalabilmektedir (Doğan, 2002: 239).

Daha öncede ifade edildiği üzere günümüzde devletlerin bütün politikalarını sadece kendilerinin oluşturması mümkün değildir. Çünkü toplumsal sorunlar her geçen gün farklılaşmakta ve birlikte hareket etmeyi bir zorunluluk haline getirmektedir. Sivil toplum kuruluşlarının, politika transferi noktasında da önemli katkılarının olduğu söylenebilir. Özellikle sivil toplum kuruluşlarının politika transferleri konusunda kolaylaştırıcı bir etki yarattığından söz edilebilir. Örneğin, 1990’larda Japonya’da sivil toplum kuruluşları Dışişleri Bakanlığı ile ortaklaşa hareket etmiş ve eğitimden sağlığa, sosyal yardımlardan ekonomiye kadar pek çok farklı alandaki kamu politikasının başka ülkelere aktarılmasında destek sağlamıştır (Babaoğlu, 2013: 177).

Sivil toplum kuruluşları sahip oldukları gücü kullanarak, hem vatandaşla devlet arasında, hem de toplum içerisinde toplumsal bir uzlaşma zemini oluşturarak, toplumun ortak çıkarlarına hizmet edecek kamu politikalarının oluşturulmasını sağlamaktadır. Yine sivil toplum kuruluşları, sahip oldukları güçle gerektiğinde kamuoyu oluşturarak, süreç üzerinde bir baskı yaratmakta ve oluşturulan kamu politikalarını talep ve beklentileri doğrultusunda etkilemektedir. Bu bağlamda birçok sivil toplum kuruluşunun toplumsal sağlığın korunması, cinsel istismarın önlenmesi, küresel ısınma, gereksiz su kullanımı, sokak çocuklarının topluma yeniden kazandırılması ve hayvanların korunması gibi birçok konuda kamuoyu yaratarak bu yönde politikaların geliştirilmesini sağladıkları görülmektedir. Hatta öyle ki bazı sivil toplum kuruluşları, ulusal politikaları aşarak tüm dünyayı etkileyen politikaların geliştirilmesine katkı sağlamıştır (Talas, 2011: 392-393; Yıldırım, 2004: 80). Sivil toplum kuruluşlarının kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki artan önemini göstermesi bakımından, DTÖ tarafından düzenlenen ve ticaret politikalarının belirlendiği toplantılara, 1996 yılında 108 sivil toplum örgütü katılırken, 2005'te bu sayının 812'ye ulaştığı görülmüştür (Babaoğlu, 2013: 171).

Sivil toplum kuruluşlarının son dönemde özellikle yerel politikaların geliştirilmesi noktasında oldukça etkili oldukları görülmektedir. Merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının ulaşamadıkları, yerel alanlardaki ortak sorunları tespit etme, tanımlama ve sorunlara yönelik çözüm üretme noktasında önemli bir görev üstlenmektedirler. Sivil toplum kuruluşları sürdürülebilir kalkınma çabalarına katkı sağlama ve proje üretme, yerel halkı bilgilendirerek yönlendirici faaliyetlerde bulunma gibi yöntemleri kullanarak hem yerel hem de merkezi düzeydeki kamu politikalarını etkilemeye çalışmaktadırlar (Okutan, 2008: 93-94).

Sivil toplum kuruluşları ile hükümet ve kamu bürokrasisi arasında karşılıklı bir iletişimin ve etkileşimin olduğu görülmektedir. Özellikle etkileşime açık yönetim yapılanmasına sahip toplumlarda, sivil toplum kuruluşlarının hükümet ve kamu bürokrasisi üzerindeki etkinliği son derece fazladır. Bu bağlamda sivil toplum kuruluşları, çeşitli yöntemleri kullanmaktadır. Örneğin, bazı sivil toplum kuruluşları kendisine daha fazla yardımcı olacak, kendi talep ve istekleri doğrultusunda hareket edecek bürokratların atanmasını temin ederek kamu politikalarına etki etmeye

çalışmaktadır. Yine örneğin, İngiltere'deki çevreci sivil toplum kuruluşlarında olduğu gibi, resmi görevlilere kendi karar alma mekanizmalarında yer vererek, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde rol almaya çabalamaktadır. Böylelikle alınan kararların ve oluşturulan kamu politikalarının istekleri doğrultusunda gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Diğer taraftan hükümetler de bu karşılıklı etkileşimden bazı menfaatler elde etmektedir. Bu noktada birçok hükümetin sivil toplum kuruluşlarını, kendi politikalarını meşrulaştırmanın ve toplum tarafından desteklenmesinin bir aracı olarak kullandıkları görülmektedir (Yıldırım, 2004: 82; Babaoğlu, 2013: 171). Böylelikle oluşturulan bir kamu politikasına yönelik halk desteği, sivil toplum kuruluşları aracılığıyla temin edilmiş olmaktadır.

Görüldüğü üzere günümüzde sivil toplum kuruluşları, kendilerine özgü örgütlenme anlayışları ve işleyiş biçimleriyle, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, etkin bir güç olma yolunda güçlü adımlarla ilerlemektedir. Devletin baskın otoritesi karşısında özerk yapılarıyla varlıklarını devam ettiren sivil toplum kuruluşlarının, toplumun ve kamu yönetimlerinin demokratikleştirilmesi ve yönetim anlayışının yerleştirilmesi noktasında oldukça önemli bir görev üstlendikleri görülmektedir (Parlak, 2003: 371). Bir diğer ifadeyle vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları sayesinde devletin keyfi davranışlarını önleyici mekanizmalara sahip olmuşlardır. Böylelikle kararların alınmasında ve kamu politikalarının oluşturulmasında çok daha aktif ve süreçleri etkileyen birer aktör konumuna yükselmişlerdir (Ceritli ve Güneş, 2010: 530).

2.3.3.2. Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları ve Kamu Politikalarına Etkileri

Türkiye'deki sivil toplum düşüncesinin tarihsel kökenlerinin oldukça yeni olduğu söylenebilir. Türkiye'de sivil toplum kavramı, son 20 yıldır akademik ve siyasal hayatta tartışılmaktadır. Ancak sivil toplum kavramının, özellikle Türkiye gibi ülkelerde genelde askeri yönetimin karşıtı veya zıddı olarak algılandığı görülmektedir. Kavramın bu şekilde algılanması tamamıyla bir yanlış anlaşılardan kaynaklanmaktadır. 1980 askeri darbesi sonrasında Türkiye'de demokrasinin yeniden işler hale getirilebilmesi için, sivil toplumun gerekli hatta zorunlu olduğu hemen hemen bütün düşünce akımları ve kanaat önderleri tarafından dile getirilmiştir. Ancak bu durum, zamanla sivil toplumu, askeri toplumun karşıtı gibi anlamsız bir noktaya taşımıştır. Bu yanlış algı, zaten var olan devlet-toplum karşıtlığını daha da pekiştirmiştir. Bu nedenle Türkiye'de

1980'ler boyunca birçok kesim, sivil toplum kavramının gerçek anlamından ziyade, bu yanlış algı üzerinden sivil topluma sahip çıkmış ve "sivil toplumculuk" adında yeni bir akım oluşmuştur. Bunun neticesinde de devlet, zamanla toplumdan uzaklaşmıştır (Sarıbay, 2000: 451; Aslan, 2010: 359; Ateş ve Nohutçu, 2006: 248).

Son dönemde tüm dünyada önemi artan ve hemen her alanı etkileyen sivil toplum kuruluşlarının, Türkiye'de görmezden gelinmesi ve geri plana itilmesi neredeyse imkansızdır. Nitekim 1990'lı yıllarda Türkiye'de sivil toplum kuruluşlarının sayılarındaki artış, bu durumu açıkça ortaya koymaktadır.²⁷ Bu bağlamda 90'lardan itibaren, politika oluşturma ve uygulama süreçlerine, sivil toplum kuruluşlarının katılımının kademe kademe artmakta olduğunu söylemek mümkündür. Bunun doğal bir sonucu olarak da sivil toplum kuruluşları aracılığıyla toplumsal talep ve beklentilerin politika oluşturma sürecine büyük ölçüde aktarıldığı ve böylelikle hayata geçirilen birçok kamu politikasının yönetim anlayışı çerçevesinde gerçekleştirildiği görülmektedir (Talas, 2011: 395; Hirai, 2007: 106; Özer ve Ökmen, 2012: 202).

Günümüzde Türkiye'de sivil inisiyatif temsil eden pek çok sivil toplum kuruluşunun olduğu görülmektedir. Söz konusu bu kuruluşların en etkilileri arasında TUSIAD ve MÜSİAD gibi dernekler, TESEV, TEMA ve Türk Eğitim Vakfı (TEV) gibi vakıflar, TOBB, İstanbul Sanayi Odası (İSO), İstanbul Ticaret Odası (İTO) ve Ankara Ticaret Odası (ATO) gibi sanayi ve ticaret odaları sayılabilir. Yine son dönemde Doğal Hayatı Koruma ve Türkiye Çevre Sorunları Vakfı gibi çevreci grupların, kadın derneklerinin, İnsan Hak ve Hürriyetleri İnsani Yardım Vakfı (İHH) ve İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği (MAZLUMDER) gibi insan haklarına yönelik sivil toplum kuruluşların da son derece etkin oldukları ve kamusal politikaları derinden etkiledikleri görülmektedir (Talas, 2011: 396). Ayrıca ekonomi politikalarının belirlenmesinde TUSIAD ve MÜSİAD'ın oldukça etkin olduğu, TEMA'nın ülke topraklarının korunmasına yönelik politikalara önemli ölçüde katkı sağladığı görülmektedir.

Yine son dönemde Türk Böbrek Vakfı, Sigarayla Savaşanlar Vakfı, Türkiye Aile Sağlığı ve Planlaması Vakfı, Türkiye Eğitim Gönüllüleri Vakfı, Anne Çocuk Eğitimi Vakfı gibi sivil toplum kuruluşlarının hükümet ve devletin diğer ilgili kurumlarıyla

²⁷ Türkiye'de 2004 yılında yapılan bir araştırmaya göre, Türkiye'deki sivil toplum kuruluşlarının sayıları 1990'lara kadar yaklaşık 50bin civarında iken, bu sayı 1990'lardan 2000'lere kadar çok hızlı bir biçimde yükselmiş ve 150bin'lere ulaşmıştır (Hirai, 2007: 106).

koordineli bir biçimde çalıştığı ve son dönem yapılan birçok kamu politikasının oluşturulmasına katkı sağladığı görülmektedir. Örneğin, 1994 yılında kurulan Sigarayla Savaşanlar Vakfı yapmış olduğu çalışmalarla, devletin sigaraya yönelik politikalarında önemli bir etki yaratmış ve devlet açısından oldukça önemli bir vergi kalemi olmasına rağmen, devletin sigarayla mücadele etmesini sağlamıştır. Bu amaçla çıkarılan 4207 sayılı kanunun hazırlanmasında ve hayata geçirilmesinde aktif bir rol üstlenmiştir. Yine Türk Böbrek Vakfı'nın girişimleri neticesinde aşırı tuz kullanımının zararlarının gündeme taşındığı ve temel gıda maddelerinde tuzun azaltılmasına yönelik politikaların geliştirilmeye başlandığı ve bunun bir kamu politikası haline getirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Türkiye'de sivil toplum kuruluşlarının kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki etkilerini göstermesi bakımından verilebilecek örneklerden bir diğeri de, düşünce ve ifade özgürlüğünün geliştirilmesine yönelik çalışmalardır. Düşünce ve ifade özgürlüğünün kısıtlanmasına yönelik kamuoyunda farkındalık yaratmak ve ilgili yasalarda gerekli düzeltmelerin yapılmasını sağlamak amacıyla 1995-2000 yılları arasında birçok sivil toplum kuruluşunun desteğiyle bir dizi eylem gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda 46 kitapçık, 6 adet kitap yayınlanmış ve kamuoyunda güçlü bir farkındalık yaratılarak, güçlü bir kamuoyu desteği sağlanmıştır. Yaklaşık beş yıl süren çalışmaların sonucunda ilgili yasalarda önemli değişimlerin olduğu görülmektedir. Her ne kadar yapılan bu değişikliklerde diğer bazı faktörlerin de etkisinin olduğu söylenebilmekle birlikte, sivil toplum kuruluşlarının oldukça etkili olduğu inkar edilemez bir gerçektir (Aksoy, 2005: 2-5).

Bu noktada Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV) tarafından 2010 yılında hazırlanan Sivil Toplum Değerlendirme Raporu'nda, sivil toplum kuruluşlarının kamu politikaları üzerindeki etkilerine yönelik bulgular da oldukça anlamlıdır. Rapora göre sivil toplum kuruluşlarının yalnızca % 13'ü, sivil toplum kuruluşlarının politika oluşturma sürecinde etkisiz olduğunu belirtmektedir. Yine sivil toplum kuruluşlarının yarısı son bir yıl içerisinde bir kamu politikası oluşturma sürecine dahil olduklarını dile getirmektedir. Ayrıca sivil toplum kuruluşlarından sadece % 12'si politika önerisinin reddedildiğini veya dikkate bile alınmadığını, geriye kalan % 88'i ise politika önerilerinin kabul edildiğini veya hala tartışıldığını ifade etmektedir (TÜSEV, 2010: 7-8).

Her ne kadar arzu edildiği düzeyde olmasa da, kamunun sivil toplum kuruluşlarına yönelik bakışında ve algısında da önemli değişimlerin olduğu söylenebilir. Nitekim Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın genel amaçları içerisinde “kamu politikalarının oluşturulmasında demokratik katılımı, saydamlığı sağlamak ve toplumsal diyalogu geliştirmek için sivil toplum kuruluşlarının karar alma süreçlerine katkılarını sağlayacak mekanizmalara yönelik çalışmalar yapılacaktır” şeklinde bir ifadeye yer verilmiş olması bunu ispatlar niteliktedir (DPT, 2007: 91). Bu bağlamda günümüzde sivil toplum kuruluşlarının da bir politika aktörü olarak görüldüğü ve her geçen gün biraz daha fazla politika oluşturma sürecine dahil edilmeye başlandığı söylenebilir. Geleneksel hale gelen ve 2009 yılında İstanbul'da düzenlenen WB- IMF yıllık toplantıları, en geniş sivil toplum katılımına ev sahipliği yapmıştır.²⁸ Üstelik en çok temsil edilen on ülke sıralamasında Türkiye'deki STK'ların ilk sırada yer alması, Türk Dışişleri Bakanlığı'nın diğer ülkelerden gelen temsilcilerden vize ücreti almaması ve ülkeye girişlerinde kolaylık sağlanması, Türkiye'nin ve siyasi iktidarın STK'lara ilişkin olumlu tutumunu net bir biçimde göstermektedir (<http://web.worldbank.org>).

2.3.4. Yeni İletişim Araçları, Sosyal Ağlar ve Kamu Politikalarına Etkileri

İletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, hemen her bir sektörü ve süreci etkilediği gibi, kamu politikaları alanını da derinden etkilemesi kaçınılmazdır. Yeni iletişim araçlarının özellikle, günümüzün en önemli sermayesi olarak kabul edilen bilginin; milyarlarca insan tarafından çok daha ucuz, kolay ve hızlı bir şekilde paylaşılmasına ve öğrenilmesine imkân sağlaması, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde de oldukça önemli etkiler yaratmaktadır. Çünkü bir konu ya da toplumsal bir sorundan haberdar olan toplumlar, gerektiğinde çeşitli yöntemleri kullanarak karar alıcılar ve politika oluşturucular üzerinde baskı unsuru haline gelebilmekte ve oluşturulacak olan kamu politikalarını talep ve beklentileri doğrultusunda yönlendirebilmektedirler. Üstelik talep ve isteklerinin yönetimler tarafından yerine getirilmesini sağlayabilmek amacıyla gerek ulusal, gerekse uluslararası kamuoyundan faydalanma yoluna dahi gidebilmektedirler. Bir diğer ifadeyle bu yeni düzende bireyler, siyasal alanla çok daha

²⁸ Toplantılara katılmak üzere 1029 STK temsilcisi akredite edilmiştir. O tarihe kadar düzenlenen en geniş STK katılımlı toplantının 2006 yılında Singapur'da düzenlenen toplantı olduğu ve 700 STK temsilcisinin toplantılara katıldığı göz önüne alındığında, gerçekten de İstanbul'daki toplantının önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

fazla iletişim ve etkileşim içinde bulunmakta, yönetimler tarafından kendisine sunulanla yetinmeyerek daha fazlasını isteme imkanına sahip olabilmektedirler.

İnternet ve sosyal ağlar, sanal ortamda gerçekleşen bir iletişim ve etkileşim olması nedeniyle yüz yüzelikten ve gerçeklikten yoksun olmakla eleştirilmektedir. Bu eleştirilere rağmen, farklı düşüncelerin paylaşılabilmesine olanak tanınması ve ortak bir fikirde birleşerek yeni çözümler üretilebilmesi bakımından oldukça önemli bir araç haline gelmişlerdir (Özmen ve diğerleri, 2011: 42-43). Geçmiş dönemlerde çok daha kısıtlı ve sınırlı bir biçimde gerçekleşen haberleşmenin, önündeki engellerin ortadan kalktığı ve böylelikle sanal dünyadaki haberleşmenin çok daha geniş kitlelere ulaşabildiği gözlemlenmektedir. Bu durum, daha çok bilen, daha çok talep eden, sorgulayan ve hesap soran bir toplumu meydana çıkarmıştır. Bu toplum yapısı, yönetime ve politika oluşturma süreçlerine daha fazla katılma talebinde bulunmaktadır. Toplumda meydana gelen bu değişim, toplumu bir aktör olarak görmeyen geleneksel yönetim anlayışının tek yönlü yönetme anlayışının terk edilmesine ve çok aktörlü bir yönetim anlayışına doğru dönüşmesine neden olmuştur (Karlı ve Değirmencioglu, 2011: 154; Atasoy, 2005: 201).

Özellikle son dönemde hayatımıza giren akıllı cep telefonları sayesinde insanların her an internete ve sosyal paylaşım ağlarına erişebilir olmaları, internetin ve sosyal paylaşım ağlarının çok daha fazla hayatımızın içinde olmalarına imkan sağlamaktadır. Böylelikle bütün bireyler, her bir yeniliği ve değişimi gerçekleştirdiği anda öğrenebilmektedir. Hatta daha da önemlisi tüm bunlara ilişkin görüş ve düşüncelerini sosyal ağlar üzerinden belirterek mevcut olayı, konuyu ya da bir hükümet politikasını kolaylıkla tartışma imkanına kavuşabilmektedir. Bu durum, devlet ile toplum arasındaki tek yönlü iletişim ve etkileşimin ortadan kalkmasına ve karşılıklı iletişim ve etkileşimin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Devlet ile toplum arasında ortaya çıkan bu yeni iletişim türü, bir taraftan bireylerin, devletten ve kamu bürokrasilerinden olan beklentilerinin yeniden biçimlenmesine, diğer taraftan da devletlerin, bu değişen talep ve beklentileri karşılama noktasında daha yoğun ve sistematik bir biçimde hareket etmesine yol açmaktadır. Bu yeni gelişmeler, politika oluşturma sürecini daha şeffaf ve katılımcı bir hale getirmekte ve böylelikle ortak yönetme anlamına gelen yönetim anlayışının yerleştirilmesi noktasında değişime zorlamaktadır (Parlak, 2003: 369;

Kapucu ve Gündoğan, 2010: 560). Örneğin, TCDD, hızlı trenlerin rengini internet üzerinden vatandaşlara danışarak tespit etmiştir. Yine Sakarya Büyükşehir Belediyesi yenilediği şehir içi trenlerinin adını, internet üzerinden vatandaşlarına danışarak belirlemiştir. Diğer taraftan İçişleri Bakanlığı, AB standartlarına uyum yakalayabilmek adına geliştirdiği yeni ehliyet modellerini vatandaşlar ile paylaşmış, ancak tasarlanan ehliyetlerin özellikle rengi konusunda, vatandaşlardan gelen yoğun tepkiler üzerine, tasarım aynı kalmak koşuluyla ehliyetlerin renginde önemli bir değişikliğe gitmiştir.

Yeni iletişim araçları ve sosyal ağların kamu politikalarının oluşturulmasındaki bir diğer rolü de, gündem oluşturma aşamasında ortaya çıkmaktadır. Çeşitli aşamalardan meydana gelen kamu politikası oluşturma sürecinin en önemli aşamalarından birisinin de gündem oluşturma olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü gündem oluşturma, politika oluşturma sürecinin fiilen başlamakta olduğunu da bir göstergesidir (Akdoğan, 2011: 78) ve çeşitli yollarla bir biçimde gündeme taşınan toplumsal bir sorunun, karar alıcılar tarafından dikkate alınmaması çok da mümkün görünmemektedir. Bu noktada en önemli konu, bir sorunun veya konunun nasıl ve hangi araçlarla toplumun ve oradan da karar alıcıların gündemine taşınacağıdır. Çünkü gündem oluşturma, oldukça meşakkatli bir süreçtir ve bazı durumlarda yıllardır ortada olan bir sorun veya konu sırf gündeme taşınmadığı için hala bir kamu politikasına konu olamamıştır. Yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar ise; bilgi ve belgelerin paylaşılmasını kolaylaştırması, insanlar arasındaki iletişimi hızlandırması ve gerektiğinde dünyanın bir ucundan diğer ucuna saniyeler içinde ulaşabilir olması sayesinde, bir sorunun veya konunun çok hızlı bir biçimde gündeme taşınabilmesine imkan sağlamaktadır. Hatta öyle ki, yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar, bir sorunu veya konuyu sadece ülke gündemine taşınmakla kalmamakta, aynı zamanda çok kısa bir zaman diliminde uluslararası gündemin de bir konusu haline getirebilmektedir. Örneğin, Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerinde ortaya çıkan muhalefet olaylarının uluslararası gündeme taşınmasında, yine Gezi Parkı'nda başlayan küçük çaplı bir gösterinin ülke gündemine taşınmasında, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların oldukça önemli bir rol üstlendiği görülmektedir.

Yeni iletişim araçları ve sosyal ağların kamu politikalarının oluşturulmasındaki bir diğer rolü, politika oluşturma sürecinin basitleştirilmesini ve hızlandırılmasını sağlamasıdır. Toplumsal bir sorunun ortaya çıkması, tanımlanması, gündeme taşınması, alternatif

çözüm önerilerinin belirlenmesi, politikaya ilişkin karar alınması, politikanın uygulanması ve uygulamaların değerlendirilmesi gibi bir birini takip eden birçok aşamadan oluşan politika oluşturma sürecinin, oldukça uzun bir süreç olduğu birçok kesim tarafından ifade edilmektedir. Bunun yanında işin asıl mutfağında yer alan ve oluşturulan bütün kamu politikalarının alt yapısını hazırlayan bürokrasinin kurallara ve işleyişlere aşırı derecede bağlı, ağır ve hantal işleyen yapısı da göz önüne alındığında, bu sürecin çok daha uzadığı görülmektedir. Üstelik önceki dönemlerde bilgi, belge ve verilere ulaşmanın çok daha zor olduğu, haberleşmenin ve iletişimin daha sınırlı düzeylerde gerçekleştirildiği dikkate alındığında, bu sürecin ne derecede bir zaman dilimi gerektirdiği açıkça ortaya çıkmaktadır. Ancak yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar; bilgi, belge ve verilere anında ulaşma imkanı sağlayarak, politika oluşturma sürenin oldukça hızlanmasına ve basitleşmesine katkı sağlamaktadır. Örneğin, önceki dönemlerde bir konu hakkında bilgi toplamak veya veri elde edebilmek için haftalarca, aylarca ya da yıllarca araştırma yapılması gerekirken, günümüzde yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar sayesinde gerekli bilgi veya verilere günler, saatler veya saniyeler içerisinde ulaşılabilir. Diğer taraftan insanlar ve kurumlar arasındaki iletişimi ve haberleşmeyi oldukça hızlandırması ve kolaylaştırması, hem her bir aşamanın kendi içindeki işleyişinin basitleşmesine ve hızlanmasına hem de bir aşamadan diğerine çok kısa bir zaman dilimi içerisinde geçilmesine olanak tanımaktadır. Bu durum, bir taraftan politika oluşturma süreçlerinin kısaltılmasını sağlarken, diğer taraftan da politika sürecindeki maliyetlerin azaltılmasına da yardımcı olmaktadır.

Yeni iletişim araçları ve sosyal ağların kamu politikalarının oluşturulmasındaki bir diğer rolü, kararlara katılma ve temsil noktasında ortaya çıkmaktadır. Geleneksel dönemin düşünsel ve yapısal özelliklerinden ve temsili demokrasinin uygulamasından kaynaklanan sorunlar nedeniyle toplumun büyük bir kesiminin talep, beklenti ve görüşlerinin, karar alma ve politika oluşturma süreçlerine dahil edilmediği görülmektedir. Bu durum, toplum içinde temsil kabiliyeti oldukça düşük olan azınlık gruplar için daha da vahimdir. Çünkü çoğunlukta bulunan grupların görüş ve düşünceleri ile talep ve beklentileri kimi zaman politika oluşturma süreçlerine sınırlı da olsa yansıtılabilir de, azınlıkta yer alan grupların görüş ve düşünceleri ile talep ve beklentilerinin, karar alma ve politika oluşturma süreçlerine, neredeyse hiç yansıtılmadığını söylemek mümkündür (Nacak, 2014: 200). Ancak yeni iletişim araçları

ve sosyal ağların kullanımının herkese açık olması, toplumun her bir ferдинin veya kesiminin bir konu hakkındaki görüş ve düşünceleri ile talep ve beklentilerini kolay, hızlı ve rahat bir biçimde açıklayabilmelerine imkan tanımaktadır. Böylelikle en küçük azınlık grupların bile zaman zaman geniş kitleri etkileyebilmesi veya genel bir kamuoyu kanaati ortaya çıkararak karar alıcılar ve oluşturulan politikalar üzerinde etkin olabilmeleri sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu noktada yeni iletişim araçları ve sosyal ağların oldukça önemli bir işlevi yerine getirerek, kamu politikalarının oluşturulması açısından kararlara katılma ve süreçlerde temsil edilme sorununu büyük ölçüde ortadan kaldırmakta olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü toplum içerisinde yer alan bütün paydaşların, güçlerine ve çoğunluğuna bakılmaksızın, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer almaları sağlanmış olmaktadır. Örneğin, Banko ve Babaoğlan tarafından Gezi Parkı eylemlerine yönelik yapılan bir çalışmada; Gezi Parkı eylemlerinde, neredeyse Twitter üzerinde hesabı bulunan her aktif kullanıcının en az bir mesaj attığı ifade edilmektedir. Üstelik olayların yaşandığı dönemde birçok kişinin Twitter üzerinde ilk defa yeni bir hesap açtıkları ve bu kullanım artışıyla birlikte Türkiye'nin en aktif Twitter kullanımı sıralamasında en üst sıralarda yer almaya başladığını da ayrıca ifade etmek gerekmektedir (2013: 16-18).

Yeni iletişim araçları ve sosyal ağların kamu politikalarının oluşturulmasındaki bir diğer rolü, kamuoyu oluşumuna imkan tanımasıdır. Günümüzde kamuoyu, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer alan en önemli aktörlerden birisi haline gelmiştir. Ancak bir sorun veya konuya ilişkin kamuoyunun oluşturulması oldukça güç ve meşakkatli bir süreçtir. Çünkü bir sorun veya konudan milyonlarca insanı haberdar etmek ve bu kişileri bir kanaat çerçevesinde birleştirmek her zaman mümkün olamamaktadır. Üstelik geleneksel haberleşme teknikleriyle bu işlemi gerçekleştirmek bazı durumlarda oldukça uzun bir zaman alabilmektedir. Bu da, kimi zaman bir sorun veya konuya ilişkin daha kamuoyu oluşturulamadan kamu politikasının oluşturulması durumuyla karşı karşıya kalınmasına neden olabilmektedir. Ancak yeni iletişim araçları ve sosyal ağların kullanılması ve her geçen gün yaygınlaşması, sahip oldukları hızlı ve kolay kitlesel haberleşme gücü sayesinde, bir toplumda çok hızlı bir biçimde kamuoyu oluşturabilmesine olanak tanımaktadır. Böylelikle toplumun ilgili kesimleri veya büyük bir bölümü, oluşturulacak bir kamu politikasının doğrudan bir aktörü veya karar alıcıları doğrudan etkileyen bir baskı unsuru haline gelebilmektedir. Örneğin, Gezi Parkı

eylemlerine yönelik yapılan birçok araştırma, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, kamuoyunun çok kısa bir zaman dilimi içinde oluşmasında oldukça önemli bir rol üstlendiğini ortaya koymaktadır.

Yeni iletişim araçları ve sosyal ağların kamu politikalarının oluşturulmasındaki bir diğer rolü, alınan kararların ve oluşturulan politikaların halk tarafından hızlı ve kolay bir biçimde içselleştirilebilmesini sağlayarak, kamu politikalarının meşruiyetini temin etmesidir. Çünkü meşruiyet, katılma ile doğru orantılı bir kavramdır. Karar alma ve politika oluşturma süreçlerine olan katılma arttıkça, doğal olarak alınan kararların ve oluşturulan politikaların da meşruiyeti aynı oranda artmaktadır. Dolayısıyla toplumun ilgili kesimlerinin veya katılmak isteyen herkesin yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar üzerinden politika oluşturma sürecine, diğer yöntemlere nazaran çok daha kolay ve hızlı bir biçimde, sınırlı da olsa katılma imkanına sahip olmasının meşruiyet sorununu azalttığı söylenebilir. Ayrıca bireylerin, katılma imkanının bulunmadığı durumlarda en azından oluşturulacak olan ya da oluşturulmuş olan politikaya ilişkin görüş ve düşüncelerini açıklayabilmesi, tepkilerini dile getirebilmesi de meşruiyet sorununu kısmen de olsa azaltacağı söylenebilir.

Günümüzde yeni iletişim araçları ve sosyal ağların oldukça yaygınlaştığı ve her geçen gün daha fazla insan tarafından kullanıldığı görülmektedir. Bu bağlamda bireylerle yönetim arasındaki iletişimi ve etkileşimi en üst düzeye çıkarması ile potansiyel bir güç haline dönüştüğünü söylemek mümkündür. Öyle ki, 2001 yılında Filipinler’de başkan Joseph Estrada’nın başkanlıktan düşürülmesinde başrolü oynamışlardır. Yine 2011 yılında ABD’de gerçekleşen Wall Street işgalinin temelinde de yer aldıklarını söylemek mümkündür (Şahin, 2013: 335).

2011 yılının en önemli siyasal olaylarından birisi de Arap Baharıdır. 2010 yılının Aralık ayında Tunus’ta başlayan olayların, Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerine doğru yayılmasında ve o ülkelerde de olayların fitilinin ateşlenmesinde sosyal ağların önemli etkileri olmuştur. Bu nedenle yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, Arap Baharı’nın hem gerçekleşmesinde, hem de toplumsal bir niteliğe dönüşerek tüm dünyaya hızla duyurulmasında son derece etkili oldukları birçok kesim tarafından kabul edilmektedir. Hatta Arap Baharının, “Sosyal Medya Devrimi”, “Facebook Devrimi”, “Twitter Devrimi” şeklinde ifade edildiği de görülmektedir. Çünkü Arap Baharı’nda sosyal

ağlar, bir taraftan kitlelerin çok hızlı bir biçimde örgütlenmesini sağlarken, diğer taraftan da devrim hareketinin büyümesine zemin hazırlamıştır. Ayrıca olayların, hem ulusal hem de uluslararası gündeme taşınmasında etkin bir rol üstlenmiştir. Bu nedenle toplumsal olayların yaşandığı birçok Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkesinde, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların kullanımının geçici süreyle durdurulduğu görülmektedir. Bu geçici yasaklama kararı, internetin ve sosyal ağların, hem toplum hem de yönetim üzerinde ne denli etkili olduğunu açıkça ortaya koymaktadır (Kök ve Tekerek, 2012: 60-63; Korkmaz, 2012: 2147-2150).

Yeni iletişim araçları ve sosyal ağların toplum ve yönetim üzerinde yarattığı etkinin ortaya çıkarılabilmesi bakımından önemle üzerinde durulması gereken konulardan birisi de, 2013 yılının Haziran ayında gerçekleşen Taksim Gezi Parkı olaylarıdır. Türk siyasi tarihinin en önemli toplumsal hareketlerinden birisi şeklinde ifade edilen Taksim Gezi Parkı olaylarının başlangıcının, Taksim Meydanı Yayalaştırma Projesini yaklaşık 50 kadar göstericinin protesto etmek istemesine dayandığı görülmektedir. 2013 yılının 27 Mayıs akşamı başlayan küçük çaplı bir gösteri, çok kısa bir zaman diliminde, Türkiye'nin dört bir yanına yayılmıştır. Bu gösterilere ülke genelinde yaklaşık 2,5 milyon kişinin katıldığı dile getirilmektedir. Küçük bir gösterinin ülke genelinde büyük çaplı gösterilere dönüşmesinde, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların oldukça önemli bir rol üstlendiklerini söylemek mümkündür. Üstelik başlangıçta olayların, ulusal medya kuruluşlarının yayınlarında da yer almadığı düşünüldüğünde (Ete ve Taştan, 2013: 21-28), yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, bir konunun gündeme taşınmasında ve o konuya ilişkin kamuoyu oluşturulmasında ne denli etkili olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır.

Bu süreçte eylemciler arasındaki iletişimin, başta Facebook ve Twitter olmak üzere, büyük çoğunlukla internet ve sosyal ağlar üzerinden gerçekleştirildiği bilinmektedir. Bu bağlamda eylem ve gösteri çağrılarının sosyal ağlar üzerinden yapıldığını söylemek gerekmektedir. Nitekim KONDA Araştırma ve Danışmanlık şirketi tarafından 6-7 Haziran tarihleri arasında yapılan araştırma sonuçları, bu durumu açık bir biçimde desteklemektedir. Yapılan araştırmada; eyleme katılanların % 77'sinin olayları, internet ve sosyal ağlar üzerinden öğrendikleri, sadece % 7'sinin televizyonlardan haber aldıkları sonucuna ulaşılmıştır (<http://www.milliyet.com.tr>, 19.06.2014). Dolayısıyla

yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, iletişimi ve haberleşmeyi büyük ölçüde hızlandırdığını ve kolaylaştırdığını söyleyebiliriz. Bu sayede toplumun, sadece politika oluşturma süreçlerine yönelik ilgilerinin artmakla kalmadığı, aynı zamanda bu süreçlere katılımının da yükseldiğini söylemek mümkündür.

Gezi Parkı eylemlerine yönelik yapılan araştırmaların, sadece Türkiye’de değil, Türkiye dışındaki ülkelerde de yapıldığı gözlemlenmektedir. Bu araştırmalardan birisi de New York Üniversitesi Sosyal Medya ve Siyasi Katılım Laboratuvarının yaptığı çalışmadır. Bu çalışmaya göre, olayların başladığı 31 Mayıs günü akşam saat 16.00 ile gece yarısı 00.00 saatleri arasında yaklaşık 2 milyon tweet atıldığı belirtilmiştir. Yine dünya trendlerindeki ilk 10 başlıktan 9’unun Gezi Parkı ile ilgili olduğu ifade edilmiştir. Bu durum, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, olayları, sadece ülke gündemine taşımakla kalmadığını, aynı zamanda uluslararası gündemin de bir konusu haline getirebildiğini açıkça ortaya koymaktadır. Diğer taraftan araştırmada Gezi Parkına ilişkin atılan tweetlerin gece yarısından sonra da aynı hızla sürdüğü ve dakikada 3 bin tweet atılmaya devam ettiği dile getirilmektedir. Ayrıca olayların devam ettiği on beş gün içinde yaklaşık 100 milyon twitter mesajının atıldığı, bu mesajlardan yaklaşık 50 milyonunun sadece ilk üç gün içinde atıldığı ifade edilmektedir ([www. wikipedia.org](http://www.wikipedia.org); <http://www.internethaber.com>, 17.06.2014; <http://www.radikal.com.tr>, 18.06.2014). Burada dikkat çekici olan bir diğer nokta da, olayların başladığı günlerde Twitter üzerinde yaklaşık 1.8 milyon farklı kullanıcı bulunurken, olayların sonlarına doğru bu sayının yaklaşık olarak 10 milyona ulaşmış olmasıdır (Banko ve Babaoğlu, 2013: 18). Bu durum, politika sürecinde yer almak isteyen ya da en azından bir politikaya ilişkin görüş ve düşüncelerini açıklamak isteyen bireylerin, yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar üzerinden bunu gerçekleştirdiğini ve böylelikle günümüzde, temsili demokrasinin uygulamalarından kaynaklanan temsil ve katılma sorununun kademeli olarak azaldığını söylemek mümkündür.

Olayların çok kısa bir süre içerisinde ülke geneline yayılması, hükümetin, olayları ciddiye almasına ve göstericilerle diyalog çalışmalarına başlamasına neden olmuştur. Bu çerçevede ilk olarak Başbakan yardımcısının ve ardından da Başbakanın, Gezi Parkı eylemlerine katılan kişilerden oluşan bir grupla bir araya geldiği ve karşılıklı olarak meseleyi tartıştıkları görülmektedir. Görüşmelerin sonucunda hükümet sözcüsü;

hükümetin yargı kararlarına saygılı olduğu, yayalaştırma projesinin yargıdan onay alması durumunda dahi doğrudan uygulamaya geçmeyeceği ve Gezi Parkı ile ilgili çalışmaların vatandaşlara danışılarak biçimlendirileceği şeklinde bir açıklamada bulunmuştur. Tüm bu eylemlerin sonucunda İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Taksim Yayalaştırma Projesinden vazgeçmiştir. Park, orijinal boyutuna kıyasla 8 bin metrekare civarında genişletilmiş ve 100 ağaç ile 5 bin gülfidanı dikilmiştir. Ayrıca 200 bin civarında mevsimlik çiçek ekilmiş ve yeni haliyle vatandaşların kullanımına yeniden açılmıştır (Ete ve Taştan, 2013: 21-29). Bu sonuç, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde rol oynayan oldukça önemli bir faktör haline geldiğini, politika oluşturma sürecini önemli ölçüde etkileyerek değişime zorladığını açıkça ortaya koymaktadır.

2.3.5. Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ve Kamu Politikalarına Etkileri

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi anlayışı arasında önemli farklılıklarının olduğu dikkati çekmektedir. Bu durum, iki yönetim anlayışı arasında farklı yöntemlerin kullanılmasına neden olmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışının süreç ve girdi odaklı olmasına karşın, yeni kamu yönetimi anlayışının sonuç odaklı olduğu ve ortaya çıkan sonuçlar üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Hedeflenen sonuçlara daha kolay bir biçimde ulaşılmasını hedefleyen Düzenleyici Etki Analizi (DEA), yeni kamu yönetimi anlayışının sonuç odaklı olma özelliğini tam anlamıyla işlevsel kılmaya çalışan yeni bir teknik yöntem olarak ortaya çıkmıştır.

Literatürde farklı biçimlerde tanımlanmakla birlikte en geniş ve kapsayıcı biçimiyle Düzenleyici Etki Analizi; alınan kararların ve oluşturulan politikaların kalitesini arttırmak ve hedeflenen sonuçlara daha kolay bir biçimde ulaşılmasını sağlamak amacıyla yeni oluşturulan veya halen uygulanmakta olan politikaların ve yasal düzenlemelerin toplum açısından olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik bir biçimde değerlendirilmesini sağlayan, karar alıcılara ve politika oluşturuculara alternatif çözüm önerileri sunarak daha sistemli ve geniş bir biçimde düşünmeye ve dengeli karar vermeye teşvik eden, gerçekleştirilen eylem ve işlemlerden ötürü hesap verebilirliği artıran (Kaymak, 2004: 112), düzenlemelerin hazırlanması aşamasına halkın ve ilgili kesimlerin katılımını temin ederek yönetişimin geliştirilmesini ve politika oluşturma sürecinin demokratikleştirilmesini sağlayan (Ekici, 2006: 1) bir araç şeklinde

tanımlanmaktadır. Bu tanımlamadan hareketle DEA'nın alınan kararların ve oluşturulan politikaların; iyileştirilmesinde, kalitelerinin artırılmasında, meşrulaştırılmasında ve toplum tarafından onaylanmasında kullanılan önemli bir araç olduğu ortaya çıkmaktadır (Aykın, 2010: 229).

1970'li yılların başında ABD'de ekonomi alanında uygulanmaya başlanan DEA'nın, 1990'lı yıllardan itibaren ciddi bir biçimde yaygınlaştığı görülmektedir. DEA'nın gelişmesinde ve yaygınlaşmasında, özellikle OECD ve AB'nin önemli katkılarının olduğunu ifade etmek gerekmektedir (DPT, 2007: 8; Ekici, 2006: 67; Bayramoğlu, 2006: 97). Türkiye'de ilk olarak, 2001 yılında OECD tarafından hazırlanan "Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek" adlı raporda gündeme gelen (Kaymak, 2004: 109-110) DEA'nın, yasal çerçevesinin oluşturulmasına katkı sağlayan üç önemli düzenlemeden bahsedilebilir. Birincisi 2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Düzenlenmesi Hakkında hazırlanan kanun tasarısıdır. Ancak yasanın Cumhurbaşkanınca veto edilmiş olması ve daha sonrasında ise gündemden düşmesi nedeniyle düzenleyici etki analizinin yasal zemini oluşturulamamıştır (Yüksel, 2005: 52). İkinci önemli düzenleme, Bakanlar Kurulu tarafından 2005 yılında hazırlanan ve 17/02/2006 tarihli ve 26083 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'tir. İlgili yönetmelikte DEA, bir "ön değerlendirme" şeklinde tanımlanmaktadır (<http://www.mevzuat.gov.tr>). Son düzenleme ise, 2007 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Düzenleyici Etki Analizine ilişkin 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesi'dir. Söz konusu genelge ile birde "Düzenleyici Etki Analizi Rehberi" hazırlanmış ve uygulayıcıların kullanımına sunulmuştur (Aykın, 2010:238).

Aslında DEA'nın kamu politikaları üzerindeki etkisini, DEA'nın temel amaçları arasında aramak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Çünkü DEA'nın temel amacı, alınan kararlar ile oluşturulan politikaların faydalarını ve topluma sağladığı yararı ortaya çıkararak, o politika ya da karar için harcanan maliyetlerin gerekliliğini ispatlamak ve politika aktörlerine politikalarını daha etkin bir hale getirmek için yardımcı olmaktır. Ayrıca alternatifler arasından yapılan tercihle belirlenen politikaların fayda-maliyet analizini hesaplayarak, faydanın optimum, maliyetin ise katlanılabilir düzeyde gerçekleştiğini ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu sayede gereksiz ve çözüme

götürmeyecek politikaları oluşturmanın önüne geçilebilmektedir (DPT, 2007: 8-9; Ekici ve Çelik, 2007: 142-143; Ekici, 2006: 28). Aksi takdirde oldukça uzun ve meşakkatli olan kamu politikası oluşturma sürecinin yeniden başlaması durumu ortaya çıkmaktadır. Dahası bu noktada verilen bütün emeklerin ve harcanan kaynakların israf edilmesi sonucu ile karşı karşıya kalınması söz konusu olabilmektedir.

Burada şu noktaya açıklık getirmek gerekmektedir. DEA ile fayda ve maliyetlerin önceden hesaplanması, faydanın en yüksek, maliyetlerin de en düşük düzeyde gerçekleşmesi anlamına gelmemektedir. Zira burada önemli olan husus, faydaların maliyetlerden daha fazla olması da değildir. Fayda-maliyet analizinin amacı, oluşturulacak olan politikadan sağlanacak faydanın ortaya çıkarılması ile politika için harcanacak maliyetin katlanılabilir düzeyde olup olmadığının tespit edilmeye çalışılmasıdır (Ekici ve Çelik, 2007: 155). Çünkü günümüzde oluşturulan bazı kamu politikaları oldukça maliyetli olup, devlet bütçesi üzerine oldukça önemli bir yük getirebilmektedir. Ancak politika ile elde edilecek fayda bu maliyeti katlanılabilir kılıyor ve toplumda da bu yönde bir algı yaratabiliyor ise, ne kadar maliyetli olursa olsun bu politikanın oluşturulması ve hayata geçirilmesi yerinde olacaktır. İşte DEA, bu aradaki hassas dengeyi ölçümlemeyi sağlayan önemli bir teknik araçtır. Örneğin, Türkiye’de petrol aranmasına yönelik politikalar oldukça büyük maliyetler gerektirmektedir. Ancak bu politikaların olumlu bir biçimde sonuçlanması, Türkiye ekonomisi ve toplumu açısından oldukça önemli faydalar sağlayacağı için yüksek olan maliyetlere rağmen bu politikalara kararlılıkla devam edilmektedir.

Düzenleyici etki analizi sadece yeni oluşturulacak politikaların fayda ve zararlarını ortaya çıkarmakla kalmamakta, usulüne uygun bir biçimde oluşturulmuş ve hayata geçirilmiş politikaların da toplum üzerinde yarattığı etkileri ile fayda ve zararlarını ortaya koyabilmektedir. Böylece mevcut bir kamu politikasının ne derecede başarılı ya da başarısız olduğu büyük ölçüde ortaya çıkmakta ve çözüme yönelik etki yaratmayan politikaların gereksiz yere uygulanmasından kaynaklanacak toplumsal tepkinin de önüne geçilebilmektedir (Güngör ve Evren, 2009: 6).

DEA’nın en önemli tamamlayıcı unsurlarından birisi ve ayrılmaz bir parçası da danışmadır. Çünkü yapılacak düzenleme ve politikalara ilişkin olarak vatandaşlara, sivil toplum kuruluşlarına, özel sektör temsilcilerine ve ilgili kesimlere danışılması, eldeki

verilerin ve bilgilerin arttırılmasını ve analizlerin sağlıklı olmasını sağlamaktadır (Ekici ve Çelik, 2007: 144). Böylelikle oluşturulacak politikadan etkilenmesi muhtemel kesimlerin politikaya ilişkin görüş ve düşünceleri ile konuya ilişkin bakış açılarının öğrenilmesi de temin edilmektedir (DPT, 2007: 9). Ayrıca DEA halkı, sivil toplum kuruluşlarını, özel sektörü ve ilgili diğer kesimleri sürece dahil ederek katılımcı yönetimin gerçekleşmesini, sürecin şeffaflaşmasını, hesap verebilirliği ve en önemlisi oluşturulan politikaların tüm paydaşlar tarafından benimsenmesini temin etmektedir. Bu çerçevede DEA'nın sadece analitik bir değerlendirme ve ölçüm aracı olmadığı, aynı zamanda çeşitli çıkarları bir araya getiren, bu çıkar grupları arasında uzlaşma zemini oluşturan ve çok sayıdaki politika hedefi arasında bütünleşme sağlayan bir eşgüdüm aracı haline dönüştüğü görülmektedir. Bu nedenle düzenleyici etki analizinin, mümkün olan en erken aşamada, özellikle politika oluşturma sürecinin başlangıcında kamu politikası oluşturma sürecine dahil edilmesi gerekmektedir (Aykın, 2010: 231; Ekici, 2006: 28-29; Güngör ve Evren, 2009: 6, 10).

DEA'dan elde edilen bir diğer fayda da, oluşturulacak bir kamu politikasına ilişkin belirlenen alternatif politika önerileri arasında bir karşılaştırma yapılabilmesi ve her bir alternatif politika önerisinin faydalarının, sakıncalarının ve maliyetlerinin ortaya konabilmesidir. Böylelikle DEA, seçenekler arasından en iyi politika alternatifini ortaya koyarak çözüme en hızlı ve kolay yoldan ulaşmaya ve gereksiz düzenlemelerden kaçınmaya yardımcı olmaktadır (Solak, 2006: 1; Ekici ve Çelik, 2007: 142-143). Türkiye'nin tam bir düzenleme enflasyonu içerisinde olduğu göz önüne alındığında, DEA'nın gerekliliği açıkça ortaya çıkmaktadır.

DEA'nın düzenlemelerin hazırlanması ve kamu politikalarının oluşturulması aşamasını çağın gereklerine uygun bir hale getirdiğini, farklı politika seçenekleri hakkında bilgi sağlayarak ve değerlendirmede bulunarak politika oluşturma sürecini iyileştirdiğini ve daha kaliteli bir hale dönüştürdüğünü söylemek mümkündür (Ekici ve Çelik, 2007: 142-143). Böylelikle karar alıcıların ve politika oluşturucuların harekete geçmeden önce sistematik olarak düşünmeleri temin edilmekte ve karar vermeye yardımcı olan bir araç olarak karar alıcılara ve politika oluşturuculara, doğru ve etkin kararların alınmasında ve politikaların oluşturulmasında katkı sağlamaktadır (Baskıcı, 2007: 20).

Oluşturulan kamu politikalarının amaçlarının ve hedeflenen sonuçlarının, politika yapım aşamasından önce açık bir biçimde ortaya konması, kamu politikalarının başarı şansını büyük ölçüde etkilemektedir. Ayrıca politikaya ilişkin negatif etkilerin baştan tespit edilmesi, politikaya yönelik oluşabilecek tepkilerin giderilebilmesini sağlamakta ve oluşturulan politikaların başarısını büyük ölçüde arttırmaktadır. Bu nedenle hedeflenen sonuçlar çerçevesinde istenilen ve önceden belirlenen amaçlara ulaşmak ve bu amaçları en az maliyetle elde etmek için daha iyi bir politika yapım sürecinin hayata geçirilmesi, dolayısıyla DEA'nın yapılması yerinde olacaktır (TEPAV, yıl: 2; Baskıcı, 2007: 35). Örneğin 1980'lerin sonlarında başlatılan “her il'e bir havaalanı” politikası çerçevesinde çeşitli illere küçük havaalanları yapılmıştır. Ancak ilerleyen dönemlerde bu havaalanlarından bazılarının ekonomik olmadığı görülmüş ve yeterli yolcu trafiği olmadığından kapatılmak durumunda kalmıştır (Bakırcı, 2012: 358). Bu politikada DEA kullanılmış olsaydı, projeler hayata geçirilmeden önce yeterli yolcu kapasitesine sahip olmayan iller tespit edilebilir ve dolayısıyla kamu kaynakları israf edilmeyebilirdi.

DEA konusunda bugüne kadar edinilen tecrübeler, analizin iyi yapıldığı takdirde karar alma ve politika oluşturma sürecine olumlu katkıda bulunduğunu, gereksiz, fayda sağlamayan düzenlemelerin ve politikaların yapılmasına engel olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Ancak DEA'nın bir süreç olduğu ve kısa sürede fayda sağlamasını beklemenin mümkün olmadığını da söylemek yerinde olacaktır. Bu nedenle sürecin uzun vadeli bir bakış açısıyla değerlendirilmesi, düzenleme yapma ve politika oluşturma süreciyle uyumlu bir hale getirilmesi gerekmektedir. Yine ilgili paydaşların da sürece katılımı muhakkak sağlanmalıdır. Aksi takdirde DEA'dan beklenen faydanın sağlanması mümkün değildir. Diğer taraftan DEA'nın; karar alma ve politika oluşturma sürecinin bir alternatif yöntemi olmadığı, doğru karar alma ve çözüme yönelik uygun politikaları belirlemeye yardımcı bir araç olduğu göz önünde tutulması gereken oldukça önemli bir husustur (TEPAV, yıl: 3; Güngör ve Evren, 2009: 6; DPT, 2007: 9).

3. BÖLÜM: KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASI SÜRECİNDEKİ DEĞİŞİME İLİŞKİN BİR ALAN ARAŞTIRMASI

Değişen yönetim anlayışıyla birlikte kamu politikalarının oluşturulması sürecinde hem zihinsel hem de yapısal bir değişimin meydana geldiği düşünülmektedir. Bu değişimin tespit edilebilmesi amacıyla, son dönemde kamu politikalarının oluşturulması sürecinde bazen doğrudan bazen de dolaylı olarak yer aldığı düşünülen politika aktörleri üzerinde bir alan araştırması yapılmıştır. Gerçekleştirilen alan araştırması ile teoride var olduğu düşünülen kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki dönüşümün, pratikle ne derecede uyumlu olup olmadığını test edilmesi hedeflenmektedir.

3.1. Araştırmanın Metodolojisi

Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde var olduğu düşünülen değişimin test edilebilmesi amacıyla gerçekleştirilen alan araştırmasında, mülakat yöntemi tercih edilmiştir. Çünkü mülakat yönteminin; kişilerle birebir görüşme imkanı sağladığını, görüşmenin gidişatına göre farklı soru sorma fırsatı tanıdığını, samimi ve doğru bilgilerin alınmasını temin ettiğini söylemek mümkündür. Bu bağlamda araştırmanın; alanının geniş olması, birçok değişkenin bulunması, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer alan aktörlere uygulanacak olması ve aktörlerin birçoğunun siyasetin veya bürokrasinin üst düzeyinde yer alması mülakat yöntemini gerekli kılmaktadır. Ayrıca bütün bunlar, sadece kişilerin söylemlerinden değil, vücut dilinden de yararlanmayı ve veri elde etmeyi zorunlu hale getirmektedir. Aksi takdirde söylemle eylemin farklılaşması durumu ile karşı karşıya kalınması söz konusu olabilir.

Araştırma 15 Nisan- 30 Kasım 2014 tarihleri arasında beş kişiye uygulanmıştır. Çalışmanın evreni, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde doğrudan veya dolaylı bir biçimde rol oynayan politika aktörlerinden meydana gelmektedir. Bu bağlamda örneklem grubu, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer aldığı düşünülen politika aktörlerinden oluşturulmaya çalışılmıştır. Ayrıca örneklem grubunun dengeli olmasına ve devletin bütün birimlerini kapsamasına özen gösterilmiştir. Bu bağlamda merkezi yönetimin başkent örgütlenmesinden; bakan, bakan yardımcısı, müsteşar, politika danışmanı ve genel müdür, taşra örgütlenmesinden vali tercih edilmiştir. Yerinden yönetim de kendi içinde ikiye ayrılmış ve coğrafi yerinden yönetim kuruluşu büyükşehir belediyesi, hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak da üniversitenin olması

kararlaştırılmıştır. Devlet dışında yer alan aktörler ise; düşünce kuruluğu, sivil toplum kuruluğu, baskı ve çıkar grubu ve medya kuruluşlarından meydana gelmektedir. Mülakat yapılacak kişilerin tercihi noktasında ise, daha çok politika oluşturma süreciyle daha fazla iç içe olan ve diğer politika aktörlerinin de katılımını gerektiren alanlardaki kişilere öncelik verilmeye çalışılmıştır.

Ancak mülakat yapılması amacıyla tespit edilen kişilerin, büyük bir bölümünün devletin ve kamu bürokrasinin içinde, özellikle de üst kesimlerinde yer alıyor olması, önceden belirlenen kişilerle görüşme imkanını oldukça zorlaştırmıştır. Her ne kadar bu durum, nispeten mülakat aşamasından önce öngörölmüş olmakla birlikte, mülakat aşamasında çok daha ciddi bir engel haline dönuşmüştür. Zaman zaman bu kişilerden günlerce, haftalarca veya aylarca görüşme günü için beklenmiştir. Örneğin mülakatı gerçekleştirmek amacıyla görüşme günü talebinde bulunduğumuz mevcut bakanlardan, bütün girişimlerimize rağmen, görüşme günü alınamamıştır. Bunun üzerine daha önceki dönemlerde bakanlık yapmış kişilerden görüşme talebinde bulunulmuştur. Yoğun girişimler sonucunda Sayın Nihat ERGÜN'den mülakat için görüşme günü alınmış ve mülakat gerçekleştirilmiştir. Yine özellikle bürokraside yer alan ve atamayla göreve gelen bakan yardımcısı, müsteşar, genel müdür ve valilerden bütün uğraş ve çabalara rağmen, aşırı iş yoğunlukları gerekçesiyle görüşme günü alınamamıştır. Hatta valilerden görüşme günü alınamaması üzerine vali yardımcıları ile görüşölmüş ancak onlardan da bu noktada olumlu yanıt alınamamıştır. Ayrıca TOBB ve MÜSİAD gibi kuruluşların üyelerinden de bütün girişimlerimize rağmen görüşme günü alınamamıştır. Medya kuruluşları için birçok gazete ve televizyonun Ankara temsilcisi ile temas kurulmuş ancak iş yoğunluğu gerekçesiyle görüşme günü alınamamıştır. Bunun üzerine gazete ve televizyonların genel yayın yönetmenlerinden görüşme talebinde bulunulmuştur. Fakat bu girişimlerimizden de olumlu bir yanıt maalesef ki alınamamıştır. Hatta bu süreçte bazı kişilerin, açıklamada bulunamayacaklarını dile getirdiklerine de şahit olunmuştur. Bu noktada şu ayrıntıyı da dile getirmek gerekmektedir. O da çalışmanın zaman kısıtı ile karşı karşıya kalmasıdır. Çünkü normal şartlar altında mülakatın tamamını 10 veya 15 gün içinde gerçekleştirmek mümkündür. Ancak görüşme günü talebinde bulunduğumuz kişilerin olumlu veya olumsuz cevaplarını hemen o anda belirtmemesi, 15-20 günü bulan bekleme sürelerinin olması, aynı yerden aynı statüde farklı kişilerden aynı anda görüşme günü talebinde bulunulmasının riskli yönlerinin olması ve her

görüşme günü talebinin reddedilmesinde aynı statüden yeni bir kişiye yönelmek durumunda kalınması mülakatın yaklaşık yedi ay gibi bir sürede tamamlanmasına neden olmuştur. Bütün bu gelişmeler, yapılan mülakatın sınırlı düzeyde gerçekleşmesine ve mülakat yapılan kişiler açısından önceliğin görüşme günü alınabilme kriteri olarak değiştirilmesine neden olmuştur.

Mülakat aşamasında yukarıda belirtilen olumsuzluklar yaşanmakla birlikte, olumlu noktaların da olduğunu belirtmek gerekmektedir. Bunların başında da, mülakata katılan kişilerin, bütün soruları çok içten ve samimi bir biçimde yanıtlamaları gelmektedir. Zaten sorulara verilen yanıtlardan, yanıtlama biçimlerinden, elde edilen verilerden ve kullanılan örneklerden, bu durum net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bu kişilerin, önemli bir tecrübe birikimine sahip olmaları, kamu politikalarının değişen yapısına ilişkin doğru ve sağlıklı veriler elde edilmesini kolaylaştırmıştır. Örneğin, Sayın Nihat ERGÜN; belediye başkanlığı yapmış, siyasal parti kuruculuğunda bulunmuş, siyasal partinin Merkez Karar Yürütme Kurulunda görev almış, bakanlık yapmış bir kişidir. Keza Sayın büyükşehir belediye başkanı Zeki TOÇOĞLU, yıllardır yerel siyasetin içinde yer almış, uzun yıllar ilçe belediye başkanlığı yaptıktan sonra büyükşehir belediye başkanı olmuş ve iki dönemdir de bu görevi yürütmektedir. Yine Sayın Rektör Muzaffer ELMAS, üniversitenin çeşitli birimlerinde görev almış, uzun yıllar anabilimdalı başkanlığı, bölüm başkanlığı, rektör yardımcılığı görevlerinde bulunmuş ve şimdi de rektörlük görevini yürütmektedir. Ayrıca Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA) ve TEMA birçok projeyi hayata geçirmiş, kendi alanında öncü kuruluşlar arasında yer almaktadır. Dolayısıyla bu kişilerin, kamu politikalarının oluşturulması sürecine oldukça hakim oldukları görülmektedir.

Mülakatın hazırlık aşamasında, öncelikle kamu politikalarının oluşturulması sürecinde meydana gelen değişime yönelik literatür taranmış ve mülakat soruları, çalışmanın birinci ve ikinci bölümünde yer alan bu teorik veriler çerçevesinde hazırlanmıştır. Bu bağlamda araştırmada kullanılan soruların genel çerçevesinin önceden hazırlandığını söylemek mümkündür. Ancak görüşmenin gidişatına göre zaman zaman farklı soruların yöneltilebildiğini de belirtmek gerekmektedir. Bu çerçevede araştırmada yarı yapılandırılmış mülakat tekniği kullanılmıştır. Gerçekleştirilen mülakat genel olarak 11 sorudan oluşmaktadır. Bunlar;

Soru 1: Demokrasi anlayışında meydana gelen değişimin kamu politikalarının oluşturulması sürecine de yansıdığını ve politika oluşturma sürecinin daha katılımcı bir hale dönüştüğünü düşünüyor musunuz?

Soru 2: Günümüzde artık yönetim işlevinin sadece devletin yetkili birimlerinin bir işlevi olmadığı, birlikte/ortak yönetme (yönetişim) anlayışı çerçevesinde toplumun diğer temsilcilerinin de katılımıyla gerçekleştirilmesi gereken bir süreç olduğu düşüncesine katılıyor musunuz?

Soru 3: Politika oluşturma sürecinde toplumun talep ve beklentileri dikkate alınıyor mu?

Soru 4: Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar kullanılıyor mu?

Soru 5: Bir politika oluşturulurken karar verme aşamasında diğer politika aktörleri ile müzakere ediliyor mu?

Soru 6: Bir politika oluşturulurken konunun uzmanlarının bilgisinden ve uzmanlığından yararlanılıyor mu?

Soru 7: Politika oluşturma sürecinde gerekli bilgi ve belgeler diğer politika aktörleri ile paylaşılıyor mu?

Soru 8: Bir kamu politikası oluşturmadan önce sonuç ve etkileri ile politikanın oluşturulmasından meydana çıkacak maliyetlere ilişkin bir çalışma yapılıyor mu?

Soru 9: Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde hangi aktörlerin daha fazla etkin olduğunu ve oluşturulan politikaları beklentileri doğrultusunda yönlendirdiklerini düşünüyorsunuz?

Soru 10: Sizce müzakereci bir anlayışla oluşturulan kamu politikalarının başarılı olma ve hedeflenen sonuçlara ulaşma ihtimali, diğerlerine nazaran daha yüksek midir?

Soru 11: Sizce 25-30 yıl öncesinde kamu politikaları oluşturulurken, bugünkü gibi, toplumun diğer ilgili kesimleriyle veya diğer politika aktörleri ile danışma/müzakere etme süreci var mıydı veya yeterince uygulanıyor muydu?

Ayrıca bu sorulara ilaveten mülakata katılanlara görüşmelerde şu sorular da sorulmuştur:

Soru 1: Günümüzde yönetimin, vatandaşlara rağmen bir kamu politikasını oluşturulması ve hayata geçirmesi mümkün müdür?

Soru 2: Kamu politikalarının ilgili taraflarından görüş ve düşüncelerini belirten çalışmalar yapılması isteniyor mu?

Soru 3: Ortada herhangi bir kamu politikası oluşturma düşüncesi yok iken, yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar üzerinden gelen talep ve öneriler doğrultusunda kamu politikası oluşturma süreci başlayabilir mi?

Soru 4: Daha çok hangi politikalarınızı belirlerken diğer politika aktörleri ile müzakerede bulunuyorsunuz?

Ancak hemen belirtelim ki, bu soruların tamamı mülakata katılan bütün katılımcılara sorulmamıştır. Sadece yeri geldikçe ve görüşmenin gidişatı gerektirdikçe kullanılmıştır.

Mülakatta yer alan bu soruların, gerçekte üç temel araştırma sorusunu cevaplandırmayı amaçladığını söylemek mümkündür. Bu çerçevede araştırmanın temel sorularını şu şekilde ifade etmek mümkündür.

Soru 1: Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yapısal bir dönüşüm gerçekleşmiş midir?

Soru 2: Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte ortaya çıkan veya etkinliğini arttıran bazı kavram ve unsurların kamu politikaları ve oluşturulması süreci üzerindeki etkileri nelerdir?

Soru 3: Değişen yönetim anlayışıyla birlikte kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer almaya başlayan yeni politika aktörlerinin, bu süreç üzerindeki etkileri nelerdir?

Bütün bu sorulara cevap bulabilmek maksadıyla, birinci ve ikinci bölümde ele alınan konular çerçevesinde bir soru dizilimi yapılmıştır. Böylelikle mülakata katılan kişilerin farklı açılardan sorulan sorulara benzer cevapları verip vermedikleri de test edilmeye çalışılmıştır. Yine bu sayede anlamsız olan cevapların mülakat değerlendirmesinden çıkarılması hedeflenmiştir.

3.2. Araştırmada Elde Edilen Verilerin Analizi ve Değerlendirilmesi

Mülakat sürecinde elde edilen veriler, içerik analizi yöntemi ile ele alınmış, birinci ve ikinci bölümde, teorik çerçevede elde edilen veriler ışığında değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Böylelikle teorik verilerin pratikteki verilerle uyumluluğu ve teorinin gerçekte ne derecede uygulanabilir olduğu ya da bir diğer ifadeyle teoride var olduğu iddia edilen dönüşümün pratiğe ne derecede yansıdığı test edilmeye çalışılmaktadır.

3.2.1. Kamu Politikalarının Oluşturulması Sürecinin Değişen Yapısı

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte; aşırı merkeziyetçi, katı hiyerarşiye dayalı, süreç odaklı, gizliliği temel alan, statükocu bürokratik yönetim modelinden, adem-i merkeziyetçi, esnek yapılı, sonuç odaklı, şeffaflığı temel alan, vatandaşların talep ve beklentilerini dikkate alarak vatandaş memnuniyetini ön planda tutan bir yönetim modeline doğru bir dönüşümün başladığı gözlemlenmektedir. Yeni kamu yönetimi modelinin fikirsel temellerini oluşturan Yeni Sağ düşüncenin, bu değişime kaynaklık teşkil ettiğini söylemek mümkündür. Çünkü bu düşüncenin etkisiyle, yönetim süreçlerinde, devlet ile vatandaşların birlikte/ortak hareket etmesinin hedeflendiği görülmektedir. Ayrıca yeni kamu yönetimi modelinin temel ilkeleri arasında yer alan devletin küçülterek asli görevlerine geri döndürülmesi düşüncesi, karar alma ve politika oluşturma süreçlerindeki yapısal değişimin fitilini ateşlemiştir. Çünkü bu düşüncenin etkisiyle devlet ve ilgili birimleri birçok alandan geri çekilmekte ve devletin geri çekilmesiyle birlikte oluşan bu yeni alanlara, devlet dışındaki aktörlerin yerleşmesi sağlanmaktadır. Böylelikle yönetim süreçlerindeki yapısal değişim, doğal olarak kendiliğinden ortaya çıkmaya başlamaktadır.

Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde ortaya çıkan bu değişim, yapılan mülakatlarda da kendini net bir biçimde göstermektedir. Zira mülakata katılan kişilerin genel kanaati; son 25-30 yıl içinde kamu politikalarının oluşturulması sürecinde önemli yapısal değişimlerin yaşandığı yönündedir. Her ne kadar mülakata katılanların bir kısmı gerçekleşen yapısal değişimleri yeterli görmediklerini dile getirmiş olsalar da, aynı kişiler olumlu yönde atılan adımların kendilerini gelecek için ümitlendirdiğini de ifade etmektedirler. Yine mülakata katılanların bir kısmı da, Türkiye'deki kamu politikalarının yapısına ilişkin atılan olumlu yöndeki adımların yavaşlığını, Türkiye'nin siyasi genlerinde aramak gerektiğini belirtmektedir. Buradan hareketle de aslında kamu politikalarının oluşturulması sürecine

ilişkin atılan olumlu yöndeki adımların Türkiye özelinde değerlendirildiğinde oldukça önemli ve kayda değer adımlar olduğunu ifade etmektedirler.

Yapılan mülakatlardan sadece zihinsel bir değişimin yaşanmadığı, aynı zamanda bu zihinsel değişimi kalıcı kılmak amacıyla uygulamada yeni yöntemlerin hayata geçirildiği sonucuna ulaşılmaktadır. Hatta daha da önemlisi bu değişimin bir çerçeveye oturtulabilmesi ve daha fazla hızlanabilmesi adına bazı yasal düzenlemelerin yapıldığı, böylelikle kamu politikalarının oluşturulması sürecinin yasal bir zemine oturtulmaya çalışıldığı görülmektedir. Örneğin son dönemde devlet dışındaki aktörlerin, yasama sürecine konu olan kamu politikalarının oluşturulması sürecine katılmalarını sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede ilgili komisyonlara katılabilmeleri, söz alabilmeleri, görüşlerini açıklayabilmeleri sağlanmıştır. Ancak bu noktada diğer politika aktörlerinin komisyon toplantılarına katılabilmeleri olumlu bir adım olarak dile getirilmekle birlikte, komisyonda yapılan oylamalara katılamamaları büyük bir eksiklik olarak ifade edilmektedir. Yine bu noktada yasal düzenlemelere konu olan kamu politikalarının çeşitli araçlarla kamuoyu ile paylaşılması yönteminin benimsendiği belirtilmektedir. Bu durum, oluşturulacak politikalardan daha fazla kişinin haberdar olmasını sağlamaktadır. Böylelikle hem ilgili kesimlerin ve diğer paydaşların, oluşturulacak olan kamu politikalarına ilişkin görüş ve düşüncelerini açıklamaları temin edilmekte, hem de politika oluşturma sürecinde yapısal bir dönüşüm gerçekleştirilmiş olmaktadır.

Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yaşanan yapısal değişimin daha iyi anlaşılabilmesi adına, sürecin farklı açılardan derinlemesine irdelenmesi oldukça faydalı olacaktır. Böylelikle geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemdeki kamu politikalarının oluşturulmasına ilişkin yapı ile günümüzdeki yapının sağlıklı bir biçimde karşılaştırılması yapılabilir.

3.2.1.1. Tek Merkezli ve Devlet Odaklı Politika Oluşturma Sürecinden Adem-i Merkeziyetçi ve Çok Aktörlü Politika Oluşturma Sürecine Geçiş

19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkmaya başlayan geleneksel kamu yönetimi anlayışının, hem ulus devlet modelinden hem de sanayi döneminin temel ilke ve uygulamalarından büyük ölçüde etkilendiği görülmektedir. Bu çerçevede geleneksel kamu yönetimi modelinin de, merkeziyetçiliği ve tek merkezden yönetim ilkesini benimsediğini söylemek mümkündür. Diğer taraftan 1929 yılında ortaya çıkan Dünya Ekonomik Krizi,

lkeleri daha fazla devletçilik fikrine yaklaştırmış ve devlet odaklı yönetim anlayışının doğmasına kaynaklık etmiştir. Artık alınan her bir karar ya da oluşturulan her bir kamu politikası, hükümetlerin ve kamu bürokrasilerinin ngrleri ve hedefleri doğrultusunda, sadece devlet veya devletin yetkili birimleri tarafından hayata geçirilebilmektedir. Bu anlayış, devlet dışındaki diğer bütün aktörlerin ikincil planda bırakılmasına ve yönetim süreçlerinin dışında tutulmasına yol açmıştır. Ayrıca diğer aktörler, yönetim süreçlerinde doğrudan yer alamadıkları gibi, talep ve beklentilerinin de dikkate alınmadığı görülmektedir. Çünkü karar alıcılar, devlet dışındaki diğer aktörleri, bir politika aktörü olarak görmemektedir.

Buradan hareketle mülakata katılan kişilere, *“geleneksel dönemdeki kamu politikalarının oluşturulması sürecine diğer politika aktörlerin katılıp katılmadıkları ve kamu politikalarının müzakereci bir aylayışla oluşturulup oluşturulmadığı”* sorulmuştur.

Mülakata katılan kişilerin neredeyse tamamı; geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemdeki politika uygulamalarının genellikle devlet odaklı bir anlayışla merkezi yönetim tarafından oluşturulduğunu ifade etmişlerdir. Örneğin sayın bakan; *“2002 öncesinde sivil toplum kuruluşlarının ya da ilgili kesimlerin, yasama süreçlerine katılımını sağlamaya yönelik yasal düzenleme bulunmamakta idi”* ifadesiyle bu durumu net bir biçimde ortaya koymaktadır. Ayrıca sayın büyükşehir belediye başkanı; *“nceki dönemlerde bazı politikalar var ki, bu politikalarının nasıl ortaya çıktığını anlamak mümkün değil. Biz bu politikaları günümüzde asla yapmayız. Tabii ki bu durum geçmiş dönemdeki aşırı merkezietçi yapımızdan kaynaklanmaktadır. Ancak her şeyi merkezden yönetmek de mümkün değildir. Merkezi yönetim tarafından oluşturulan politikaların yerel ölçekteki halk üzerinde çoğu zaman bir karşılığı da bulunmamaktadır”* diyerek geleneksel kamu yönetiminin uygulandığı dönemdeki kamu politikaların merkezietçi bir yapıda oluşturulduğunu ifade etmeye çalışmaktadır. Bu ifadelerden hareketle vatandaşların ve toplumun diğer ilgili kesimlerinin bir politika aktörü olarak bu süreçlerde yer alamadığı, sadece yer alamamakla da kalmadığı aynı zamanda talep ve beklentilerinin de dikkate alınmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi modeli, 1970’lerden itibaren birçok sorun alanlarıyla karşı karşıya kalmış ve bu sorunların temel sorumlusu olarak, birçok kesim tarafından yoğun bir biçimde eleştirilmiştir. Nihayetinde geleneksel kamu yönetimi anlayışı, tüm kural, ilke ve

uygulamalarıyla birlikte yerini yeni bir yönetim modeline bırakmıştır. Yönetim anlayışındaki bu zihinsel değişimin, yönetim kavramıyla birlikte daha da pekiştirildiği ve uygulamalara daha fazla yansıtıldığı dikkati çekmektedir. Bu amaçla mülakata katılan kişilere; *“günümüzde artık yönetme işlevinin sadece devletin bir işlevi olmadığı, birlikte/ortak yönetme (yönetişim) anlayışı çerçevesinde toplumun diğer temsilcilerinin de katılımıyla gerçekleştirilmesi gereken bir süreç olduğu düşüncesine katılıyor musunuz?”* sorusu yöneltmiştir.

Mülakata katılanların önemli bir bölümü yönetim ile birlikte gündeme gelen birlikte/ortak yönetme anlayışının, geleneksel dönemin tek merkezden karar alma ve politika oluşturma anlayışını büyük ölçüde tarihe karıştırdığını ifade etmektedirler. Bu çerçevede örneğin, rektör beyin soruyu; *“içinde bulunduğumuz çağın gerektirdiği bir sonuç olarak günümüzde kamu politikalarının tek başına merkezi yönetim tarafından oluşturulması olanaksızdır. Bu sebeple hem yönetimin hem de yöneticilerin dünyanın gidişatına kendilerini uydurmaları gerekmektedir. Aksi takdirde sistem sizi devre dışı bırakacaktır ya da sistemin dışına itecektir”* şeklinde yanıtladığı görülmektedir. Yine sivil toplum kuruluşları da; *“eğer demokrasiden söz ediyorsak, günümüzde toplumun tamamının yönetim süreçlerinde yer alması ve birlikte/ ortak yönetimin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde demokrasiden sadece bir kavram olarak söz etmiş olursunuz”* diyerek yönetişimin önemine vurgu yapmaktadır. Günümüzde artık tek bir merkezden yönetimin mümkün olmadığı, diğer aktörlerin dikkate alınmasının bir zorunluluk haline geldiği açıkça ortaya çıkmaktadır. Yönetişimle birlikte devletin dışındaki diğer aktörlerin de, devlet tarafından bir aktör olarak kabul edildiği görülmektedir. Bu kabul, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin çok aktörlü ve geniş katılımlı bir yapıya dönüştürülmesinde önemli bir zemin oluşturmaktadır.

Kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki yapısal dönüşümün temelini oluşturan en önemli etkenlerden birisi de, demokrasi anlayışında yaşanan değişimdir. Hem teknolojik yenilikler, hem de yeni kamu yönetimi modelinin uygulanmasıyla birlikte vatandaşların, siyasal alana katılmalarını sınırlandıran temsili demokrasi modeli gözden düşmüş ve vatandaşların, her an yönetime katılmalarını sağlamaya yönelik katılımcı demokrasi modeli ön plana çıkmaya başlamıştır. Siyasal katılmayı merkeze yerleştiren bu modelin, hem vatandaşların hem de devlet dışındaki diğer aktörlerin yönetim süreçlerinde yer almalarını

sağlamaya yöneldiği söylenebilir. Bunun test edilebilmesi amacıyla mülakata katılanlara, *“demokrasi anlayışında meydana gelen değişimin kamu politikalarının oluşturulması sürecine de yansıyor yansımadağı”* sorulmuştur.

Mülakata katılan kişilerin tamamı bu soruyu olumlu bir biçimde yanıtlamışlardır. Örneğin, sayın bakan; *“2000’lerden itibaren, özellikle kamu yönetimi reformları çerçevesinde, diğer aktörlerin yönetim süreçlerine katılmalarını sağlamaya yönelik yeni yöntemlerin hayata geçirildiğini ve bunun yasal bir zemine oturtulabilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin yapıldığını”* dile getirmektedir. Yine rektör bey; *“bu, dünyanın geldiği nokta itibarıyla kaçınılmaz bir sonuçtur. Eskiden bir insanın bilgisinin kendisine 15-20 yıl yettiği ve bu bilgi birikimi ile buldukları makamları çok kolay ve rahat bir biçimde yönetebildikleri görülmektedir. Oysaki bugün bilgi, çok çabuk tüketilmektedir. Bu sebeple günümüzde yönetimi bu şekilde yeniden düzenlemek ve herkesi bu surece dahil ederek katılımcı bir hale getirmek bir zorunluluk haline gelmiştir”* şeklinde yanıtlamaktadır. Sayın büyükşehir belediye başkanı ise; *“katılımcı demokrasinin kamu yönetimini şeffaf bir hale getirdiğini, artık günümüzde hiçbir şeyin kapalı kapılar ardında yapılmasının mümkün olmadığını, yönetim felsefesi olarak, halkın efendisi değil hizmetkârıyız prensibinden hareketle, bütün yönetim süreçlerini vatandaşlarıyla birlikte yürütmeyi talep ettiklerini”* ifade ederek, katılımcı demokrasinin kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki etkilerini açıkça ortaya koymaya çalışmaktadır.

Elde edilen verilerden katılımcı demokrasi modelinin her geçen gün yaygınlaşmasının, karar alıcıların, kendileri dışındaki kişileri de dikkate almasını zorunluluk haline getirdiği görülmektedir. Çünkü aksi takdirde alınan kararların ve oluşturulan politikaların meşruiyet, benimsenmeme, tepkilere neden olma ve hatta yönetime olan güven duygusunun azalması gibi birçok sorunla karşı karşıya kalması gündeme gelebilmektedir. Bu nedenle karar alıcı durumundakiler, bazı durumlarda isteseler de vatandaşları ve diğer aktörleri görmezden gelememektedirler. Nitekim mülakata katılan kişiler, *“içinde bulunduğumuz dönemin koşulları bunu bir zorunluluk haline getirmiştir”* şeklinde ifade etmektedirler. Ancak sivil toplum kuruluşlarının, *“katılımcı demokrasi ile birlikte eskiden katılmayan toplumun ilgili kesimlerinin günümüzde kamu politikalarının oluşturulması sürecine katıldığını düşünüyorum. Ancak henüz tam anlamıyla yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Zira hala toplumun bazı kesimlerinin katılımı sağlanabilmiş değildir. Bu nedenle*

demokrasinin tanımının çok iyi yapılması gerekmektedir” şeklindeki söylevi, bu noktada olumlu gelişmeler olmasına rağmen, daha atılması gereken adımların olduğu sonucunu doğurmaktadır. Düşünce kuruluşları ise, “katılımcı demokrasi ile birlikte vatandaşların kamu politikalarının oluşturulması sürecine katılma isteklerini, oldukça rasyonel ve demokratik bir talep olduğunu” dile getirmektedirler. Fakat bu sürecin, “katılımcı demokrasinin, dar bir ideolojik gruplaşma ve çatışmaların içinden sıyrılmaya çalışması ve Türkiye’de kamu yönetimi ile ilgili yapılan bütün reformların ne yazık ki çok ciddi bir siyasi ve bürokratik direnç ile karşılaşması” nedeniyle oldukça yavaş ilerlediğini söylemektedirler.

Devlet odaklı tek bir merkezden kamu politikalarının oluşturulması düşüncesini ortadan kaldıran bir diğer etken de teknoloji alanında yaşanan yeniliklerdir. Bu yeniliklerin ne derece de etkili olduğunun test edilebilmesi amacıyla mülakata katılan kişilere, “yeni iletişim araçları ve sosyal ağların kamu politikaları üzerinde etkili olup olmadığı” sorulmuştur.

Mülakata katılanlardan bakan bey; “günümüzde internet ve sosyal ağlar, devlet ile toplum arasında yeni bir iletişim kanalıdır. Bu yeni kanal, halkın yönetime önemli ölçüde katılmasını sağlamaktadır. Kamu yönetiminin, bu teknolojiden bağımsız kalması veya göz ardı etmesi mümkün değildir” diyerek yeni iletişim araçlarının oldukça önemli bir güç haline geldiğini ve kamu yönetiminin de bu gücün karşısında durmasının imkansız olduğunu dile getirmektedir. Ayrıca büyükşehir belediye başkanının da benzer bir ifade kullandığı ve “yeni iletişim araçlarının çok gelişmiş olmasının kamu yönetimini daha şeffaf ve denetlenebilir bir hale getirdiğini, bununla birlikte yönetimin daha katılımcı politikalara yönelmesine neden olduğunu” söylediği görülmektedir. Yine düşünce kuruluşları da, “ilçe belediye başkanından büyükşehir belediye başkanına hatta merkezi yönetimdeki politika yapıcılara kadar herkesin sosyal medyadan gelen tepkilere duyarlı bir siyaset izlediğini” ifade ederek, bu durumu doğrulamaktadırlar.

Görüldüğü üzere yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar, kamu politikalarının oluşturulması sürecinin yapısal değişiminde önemli etkiler yaratmaktadır. Çünkü teknolojik yenilikler, hem bireyler arasındaki hem de bireylerle devlet arasındaki iletişimin biçimini önemli ölçüde değiştirmiştir. Geleneksel dönemde tek yönlü olan iletişim iki yönlü ve karşılıklı bir hale dönüşmüştür. Ayrıca hem bireyler arasındaki hem de bireylerle devlet

arasındaki iletişim, kolaylaşmış ve hızlanmıştır. Böylelikle bir taraftan karşılıklı olarak bir etkileşim söz konusu olurken, diğer taraftan da diğer aktörlerin karar alıcılar üzerindeki gücü artmıştır. Yapılan mülakatlardan vatandaşların ve diğer paydaşların yeni iletişim araçları üzerinden karar alıcılarla çok hızlı bir biçimde iletişime geçebildikleri sonucuna ulaşılmaktadır. Yine bireyler arasındaki iletişimin yoğunlaşması gerekli durumlarda bir kamuoyu oluşturmayı kolaylaştırmış ve hızlandırmıştır. Bu sayede toplum ve diğer paydaşlar, karar alıcılar üzerinde oldukça önemli bir baskı unsuru haline dönüşebilmektedir.

Bütün bu gelişmeler kamu politikalarının, devlet odaklı bir anlayışla tek bir merkezden oluşturulması sürecinden, adem-i merkeziyetçi bir anlayışla, geniş katılımlı ve çok aktörlü bir yapı içinde oluşturulması süresine doğru geçildiği sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bu dönüşümün, geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemdeki kamu politikaları alanında yaşanan birçok soruna da çözüm getirdiği gibi, kamu politikalarına da önemli faydalarının olduğu görülmektedir.

3.2.1.1.1. Kamu Politikalarındaki Gecikmelerin Azalması

Kamu politikalarının devlet odaklı bir anlayışla merkezi yönetim tarafından oluşturulması, her şeyden önce kamu politikalarının oluşturulmasında gecikmelere yol açtığını söylemek mümkündür. Çünkü tek bir merkezi yönetimin, ülke genelindeki bütün sorunlara veya konulara yönelik kamu politikalarını zamanında yerine getirmesini beklemek fazlaca iyimser bir yaklaşım gibi görünmektedir. Zira Türkiye gibi geniş bir coğrafyada yerleşen ve oldukça büyük bir nüfusa sahip olan ülkelerde, kamu politikalarının oluşturulmasını gerektirecek milyonlarca sorun veya konu olabilmektedir. Kaldı ki, karar alma noktasında yer alan tek bir merkezi yönetimin sadece ülkenin geneline ilişkin sorun ve konulara ilişkin politikaları değil de, aynı zamanda yerel sorun ve konulara ilişkin politikaları da oluşturduğu düşünüldüğünde, kamu politikalarındaki gecikmelerin ne denli yoğun olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır.

Yine bu noktada kamu politikalarının oluşturulması sürecinin kendisinin de, oldukça uzun ve meşakkatli bir süreç olduğu dikkate alındığında, politika oluşturma alanında yaşanan gecikmelerin bir kat daha fazlalaştığı görülmektedir. Üstelik bu sorunun, bazı zamanlarda telafisi mümkün olmayan sonuçları da yaratabilmekte olduğunu ifade etmek gerekmektedir. TEMA Vakfı başkanı ile yapılan mülakat çalışmasının satır aralarında bu durum, net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Geleneksel dönemin etkilerinin hissedildiği 90'lı yılların

başlarında çalışmalarına başlanan Mera Kanunu, ancak 90'lı yılların sonunda bir politika haline dönüştürülerek hayata geçirilebilmiştir. Ancak ne var ki, aradan geçen yaklaşık on yıllık sürede milyonlarca metrekare mera alanı yok olup gitmiştir. Bu, yok olan mera alanlarının ise tekrar geri kazanılması neredeyse olanaksızdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının etkinliğini tam anlamıyla hissettirmeye başladığı dönemlerden itibaren ise, bu durumun biraz daha farklılaştığı görülmektedir. Yeni kamu yönetimin ilke ve değerlerinin yerleşmesiyle birlikte merkeziyetçiliğin, geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemle kıyaslanamayacak derecede sınırlandırıldığını, sadece ülke genelini ilgilendiren meselelere ilişkin kamu politikalarının merkezi yönetim tarafından gerçekleştirildiğini ve bu bağlamda adem-i merkeziyetçi yönetim anlayışının daha fazla ön plana çıkmaya başladığını söylemek mümkündür. Nitekim yapılan mülakatlardan 2000'li yılların başında başlayan toprak reformuna yönelik politika çalışmalarının 2005 yılında bir politika haline getirilerek hayata geçirildiği görülmektedir. Toprak Kanunu'nun da yaklaşık beş yıl gibi bir sürede yasalaştığı görülse de, Mera Kanunu ile karşılaştırıldığında, her ne kadar istenilen ve arzu edilen seviyelerde olmasa da, politika oluşturma sürecinde önemli ölçüde bir kısalmanın olduğu dikkati çekmektedir.

Yine yapılan mülakatlardan, yasal düzenleme gerektirmeyen birçok toplumsal sorun veya konuya ilişkin kamu politikasının oluşturması görevinin yerel idarelere bırakıldığı bilgisine ulaşılmaktadır. Çünkü büyükşehir belediye başkanının da ifade ettiği gibi, *"her şeyi merkezden yönetmek mümkün değildir. Merkezi yönetim tarafından oluşturulan politikaların yerel ölçekteki halk üzerinde çoğu zaman bir karşılığı olmamaktadır. Bu nedenle merkezileşme yapısının bir an önce gözden geçirilmesi ve azaltılması gerekmektedir."* Yerel idareler, kendilerine çok yakın bir bölgede ortaya çıkan toplumsal bir sorundan veya konudan alında haberdar olabilmektedir. Böylelikle sorunu veya konuyu çok hızlı bir biçimde hem kamuoyunun hem de karar alıcıların gündemine taşıyabilmektedir. Diğer taraftan yerel idareler, bulunduğu bölge ve toplumsal sorun hakkında geniş bir bilgi birikimine sahip olabildiği için çözümüne yönelik alternatif önerileri kolaylıkla hazırlayabilmekte ve neticesinde kamu politikasını gecikmelere imkan vermeden uygulamaya koyabilmektedir. Ayrıca her bir yerel idare sadece kendi görev alanına giren toplumsal sorun veya konulara ilişkin politikalar ürettiği için, iş yoğunluğu da, merkezi yönetimin iş yoğunluğuna nazaran oldukça düşüktür. Bu da, gecikmelerin

doğal olarak azalmasına neden olmaktadır. Nitekim büyükşehir belediye başkanının, “*bizim belediyecilik anlayışımız halkın hayatını kolaylaştıran, halkın taleplerine çok kısa sürede cevap verme üzerinde giden bir sistem üzerinde oturmaktadır*” söylevi, bu durumu net bir biçimde ortaya koymaktadır.

Yine bu dönemde katılma kanallarının artırılması ve vatandaşların kendilerine çok yakın olan yerel idarelere ulaşmasının, merkezi yönetimlere nazaran, çok daha kolay olması bir konu veya toplumsal sorunun çok daha hızlı bir biçimde gündeme taşınmasına yardımcı olmaktadır. Böylelikle hem toplumun talep ve beklentileri karar alıcılara kolaylıkla iletilebilmekte, hem de birlikte yönetme anlayışı gerçekleştirilebilmektedir. Gerçekleştirilen mülakatlarda bu durum, açıkça ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki; yapılan mülakatlardan yerel idarecilerin vatandaşlarla çok daha fazla iç içe olmaları nedeniyle vatandaşların, hem çok kolay ve hızlı bir biçimde yöneticilerle iletişime geçebildikleri, hem de toplumsal soruna ilişkin talep ve beklentilerini paylaşabildikleri sonucuna ulaşılmaktadır. Ayrıca birincil ilişkilerin yaygınlığı vatandaşların daha fazla dikkate alınmasını sağlamaktadır. Çünkü aksi takdirde yerel yöneticiler çok daha sert tepkilere maruz kalabilmektedir. Bu tepkilerin yöneticiler üzerindeki etkisi de, merkezi yönetimdeki yöneticilere olan etkisine nazaran, çok daha yüksek olmaktadır.

Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde meydana gelen bu yapısal değişimin, üç önemli etkisinin olduğu söylenebilir. İlk olarak bu yapısal değişim, merkezi yönetimlerin iş yükünün azaltılmasına olanak tanıyarak, bir taraftan devletin asli görevlerini tam anlamıyla yerine getirmesini sağlarken, diğer taraftan da ülke genelini ilgilendiren merkezi düzeydeki kamu politikalarının çok daha hızlı bir biçimde hayata geçirilmesini temin etmektedir. Böylelikle devlet de, ağır ve hantal işleyen yapısından dolayı eleştirilere muhatap olmaktan kurtulmaktadır. İkincisi ve daha da önemlisi kamu politikalarındaki gecikmelerinin azaltılarak, toplumsal bir sorunun veya konunun çok daha hızlı ve kolay bir biçimde çözüme kavuşturulması sağlanmaktadır. Son olarak üçüncüsü, toplumsal bir sorunun veya konunun hızlı bir biçimde çözüme kavuşturulması, toplumun, yönetime karşı olan güvenini ve inancını arttırıcı bir etki yaratmaktadır.

3.2.1.1.2. Kamu Politikalarının Toplumun Talep ve Beklentileri ile Uyuşması ve Çözüm Odaklı Bir Hale Dönüştürülmesi

Kamu politikalarının toplumun talep ve beklentileri ile örtüşmemesi ve bu bağlamda toplumsal bir soruna veya konuya çözüm getirmekten bir hayli uzak olması sorunu, temelde iki ana nedene dayanmaktadır. Bunlardan ilki bütün kamu politikalarının tek bir merkezi yönetim tarafından oluşturulmaya çalışılmasıdır. Mülakata katılan kişilerin tamamının, “*geleneksel kamu yönetiminin egemen olduğu dönemde bütün kararların merkezi yönetim tarafından alındığını*” dile getirdikleri görülmektedir. Diğer taraftan tek bir merkezi yönetimin, toplumsal bir sorun veya konuya ilişkin toplumun ilgili kesimlerinin görüş ve düşüncelerini alabilmesi, talep ve beklentilerini bilebilmesi de pek mümkün değildir.

İkinci neden ise, geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde, kamu politikalarının oluşturulması görevinin, sadece devletin ve yetkili birimlerinin bir görevi olarak görülmesidir. Bu görüş, kamu politikalarının oluşturulması sürecinden devlet ve ilgili birimleri dışındaki bütün aktörlerin dışlanmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla bu yaklaşım doğrultusunda toplumun talep ve beklentilerinin öğrenilmesine, bilinmesine veya dikkate alınmasına da gerek duyulmamaktadır. Bu nedenle geleneksel dönemde devlet merkezli olarak oluşturulan kamu politikalarının, toplumun talep ve beklentileri ile örtüşmesinden söz etmek mümkün değildir. Bütün mülakatlar genel olarak değerlendirildiğinde; “*merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen politikalarda çoğu zaman toplumun talep ve beklentilerinden ziyade siyasilerin ve kamu bürokrasinin önceliklerinin yer aldığı*” sonucuna ulaşılmaktadır. Yine toplumun ilgili kesimlerinin talep ve beklentilerini dikkate alınmaksızın merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen bu politikaların, toplumsal sorunlara çözüm getirmekten bir hayli uzak oldukları, “*bu politikaların yerel gerçeklerle örtüşmediği ve bu nedenle toplumda da bir karşılığının olmadığı*” sonucu ortaya çıkmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel esaslarından birisi olan devletin küçültülerek asli görevlerine geri döndürülmesi ilkesi, devletin ve kamu bürokrasisinin birçok alandan geri çekilmesine neden olmuştur. Böylelikle devletin boşalttığı alanlar, sivil aktörler tarafından doldurulmuştur. Diğer taraftan yine bu ilkenin etkisiyle devletin, birçok kamusal hizmet ve çıktıyı diğer aktörlerle birlikte yerine getirmek durumunda kaldığı görülmektedir. Bu bağlamda katılımcılara, “*yönetişim kavramının uygulanıp uygulanmadığı*” sorulmuştur.

Daha önce ifade edildiği üzere mülakata katılanlardan bazıları her ne kadar kurumsallaşması noktasında eksiklerinin olduğunu dile getirmiş olsa da, tamamının ortak kanaati; *“günümüzün koşullarının birlikte/ortak yönetmeyi bir zorunluluk haline getirdiği, bu nedenle artık tek başına bir yönetim anlayışının devam ettirilmesinin mümkün olmadığı”* yönündedir.

Yine yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte müşteri olarak tanımlanan vatandaşların, çok daha fazla ön plana çıkmaya başladığı ve vatandaşlardan gelen talep ve beklentilerin kamu bürokrasisi tarafından dikkate alınması gerektiği gündeme gelmiştir. Yapılan mülakatta *“politika oluşturma sürecinde toplumun talep ve beklentilerinin dikkate alınmadığı”* sorulmuştur. Bu noktada büyükşehir belediye başkanı soruyu; *“şüphesiz ki, vatandaşlardan gelen talepleri dikkate almamak mümkün değildir. Bu amaçla, beyaz masa, çözüm masası gibi çeşitli birimler dahi oluşturulmuştur”* şeklinde yanıtlamıştır. Bu ifadeden hareketle günümüzde oluşturulacak bir politikaya ilişkin vatandaşların görüşlerinin çeşitli yollarla alınmaya çalışıldığı veya oluşturulan ve uygulamaya konulan bir politikaya ilişkin vatandaşlardan gelen tepkilere kayıtsız kalmanın mümkün olmadığı, bu bağlamda yine sayın büyükşehir belediye başkanının ifadesiyle; *“halka rağmen halk için bir iş yapmanın mümkün olmadığı”* ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla toplumun görüş ve düşünceleri ile talep ve beklentilerinin dikkate alınması, doğal olarak çözüm odaklı politikaların oluşturulması sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Yapılan mülakatların satır aralarından; Toprak Kanunu'nun bir politika olarak hayata geçmesinde TEMA Vakfının yapmış olduğu girişimlerin, yine TEMA Vakfı öncülüğünde oluşturulan kamuoyunun²⁹ ve bu kamuoyunun karar vericiler üzerinde oluşturduğu baskının ve gelişen medya kuruluşlarının önemli bir rolünün olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Üstelik bu süreçte, hükümet değişiklikleri de olduğu göz önüne alındığında, devlet dışında yer alan politika aktörlerinin etkinliği ve politika oluşturma sürecindeki inkâr edilemez rolü açıkça ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan toplumun talep ve beklentilerine uygun, çözüm odaklı politikaların ortaya çıkarılabilmesini sağlayan bir diğer etken de, merkezi yönetimden adem-i merkezizetçiliğe doğru bir geçişin olmasıdır. Zira bu ölçekteki yönetimlerde, devlet-toplum ilişkilerinin çok

²⁹ TEMA Vakfı tarafından ülke genelinde “Toprak Yasasını Destekliyorum” imza kampanyası başlatılmış ve bu çerçevede bir milyonu aşkın imza toplanmıştır. Böylelikle o dönemin şartlarında oldukça önemli bir kamuoyu oluşturulmuştur.

daha sıkı ve birincil derecede olduğu göz önüne alındığında, oluşturulan politikaların, toplumun talep ve beklentileri ile daha fazla uyumlu olacağı muhakkaktır. Yapılan mülakatta; bakan beyin, “*yerel idareler halkın talep ve beklentilerini tespit edip ona göre bütçe harcamalarını yapmaları gerekmektedir*” şeklindeki ifadesi, yine büyükşehir belediye başkanının, “*geçmiş dönemdeki hatalar aşırı merkezîyetçi yapımızdan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle birazda yerelleşmeyi konuşmak ve tartışmak lazımdır ve biz yerelde bütün işlerimizi vatandaşlarımızla birlikte onlara danışarak yapıyoruz*” biçimindeki beyanatları, bu durumun önemli bir ispatıdır. Dolayısıyla kamu politikalarının oluşturulması sürecinin değişen yeni yapısı, oluşturulan politikaların toplumun talep ve beklentileri ile uyumlu olmasına ve bu noktada çok daha fazla çözüm odaklı bir biçimde ortaya çıkmasına olanak tanımaktadır.

3.2.1.1.3. Kamu Politikalarında Etkinliğin ve Başarının Sağlanması

Bu noktada önemle üzerinde durulması gereken bir diğer sorun da, devlet odaklı bir anlayışla tek bir merkezden oluşturulan kamu politikalarının, toplumsal sorunlar karşısında etkili olma ve hedeflenen sonuçları elde ederek başarıya ulaşmada yetersiz kalmasıdır. Çünkü halkın veya ilgili kesimlerinin temsilcilerinin katılımını sağlamayan, onların görüş ve önerilerini dikkate almayan, bu bağlamda toplumun talep ve beklentileri ile örtüşmeyen veya tam tersi bir biçimde çelişen kamu politikalarının toplum tarafından benimsenmesi, sahiplenilmesi ve desteklenmesi mümkün değildir. Öyle ki, bu şekilde oluşturulan politikalar zaman zaman yoğun bir biçimde eleştirilmekte ve hatta halkın aşırı tepkisine yol açmaktadır. Bu durumda, ya kamu politikasının uygulanmasında güçlüklerle karşılaşmakta, ya da uygulanmadan ortadan kaldırılmak durumunda kalınmaktadır. Bu bağlamda sayın büyükşehir belediye başkanına “*vatandaşlar tarafından benimsenmeyen hatta tepkilerine neden olan bir politikasına ilişkin tutumlarının ne olacağı*” sorulmuştur. Büyükşehir belediye başkanı; “*bu noktada hiç bir tereddüdümüz yok ki, bu politikayı kesinlikle değiştiriyoruz. Bizim vatandaşa karşı bir yönetim anlayışımız olamaz. Bir diğer ifadeyle halka rağmen halk için bir iş yapmıyoruz. Sonuçta bizler halk için çalışıyoruz ve yaptığımız işlerin halkta bir karşılığının olmasını istiyoruz. Bu nedenle yaptığımız işlerin halkta memnuniyetsizlik yaratması durumunda yapılan işin hiçbir önemi kalmamaktadır*” diyerek, önceliğin toplumun talep ve beklentileri olduğunu ve vatandaşların istemediği bir işi yapmanın mümkün olmadığını belirtmektedir.

Kamu politikalarının oluşturulması biçimi ile toplumsal sorunlar üzerinde etkin olması ve başarılı sonuçlara ulaşması arasındaki ilişkinin daha iyi anlaşılabilmesi adına mülakata katılanlara, *“müzakereci bir anlayışla oluşturulan kamu politikalarının başarılı olma ve hedeflenen sonuçlara ulaşma ihtimalinin, diğerlerine nazaran daha yüksek olup olmadığı”* sorulmuştur. Mülakata katılanlardan sayın bakan; *“müzakereci bir yöntemle oluşturulan politikaların elbette ki daha etkili ve başarılı olacağını, çünkü vatandaşların, o politikanın içerisinde kendisinden bir parça bulacağını, böylelikle o politikayı sonuna kadar savunacağını”* dile getirmektedir. Ayrıca sayın bakan; *“Ancak halkın hiç katılmadığı, haberinin dahi olmadığı çok sürpriz bir politikanın, kendisinin çok menfaatine olsa bile, türlü bahanelerle karşı çıkacağını, kime danışarak karar aldınız, benim ihtiyaçlarımı nerden biliyorsunuz gibi serzenişlerde bulunarak, o politikaya tepki göstereceğini”* ifade etmektedir. Yine sayın bakan; *“Bu nedenle topluma senin ihtiyacın budur diyen, tek taraflı, devlet merkezli ve içinde vatandaşları barındırmayan politikaların uygulanma kabiliyetinin oldukça zayıf olduğunu”* belirterek, birlikte oluşturulan kamu politikalarının çok daha etkili ve sonuç odaklı olacağını ortaya koymaktadır.

Buna benzer ifadeleri büyükşehir belediye başkanı ile yapılan mülakatta da görmek mümkündür. Öyle ki, büyükşehir belediye başkanı; *“hiç şüphesiz, onu tartışmaya bile gerek yoktur”* diyerek, kamu politikalarının müzakereyle oluşturulmasının önemini vurgulamıştır. Düşünce kuruluşları ise; *“eğer siz politika oluştururken bu süreci toplumla birlikte iç içe yürütürseniz, daha fazla destekle ve daha az muhalefetle karşı karşıya kalırsınız. Aksi takdirde reformcu bir politika üretmeniz asla mümkün olmayacaktır. Bilindiği üzere mevcut yapıyı değiştirip dönüştürmek her yerde rahatsızlık uyandıracak bir iştir. Bu anlamda bu rahatsızlığı gidermenin tek ve değişmez yolu daha fazla katılımcılıktır”* şeklinde yanıtlayarak, köklü reformların ancak halkla birlikte yapılabileceğine ve katılımcılığın önemine işaret etmektedir.

Son olarak sivil toplum kuruluşlarının da bu yönde bir fikir beyan ettiği görülmektedir. Sivil toplum kuruluşları; *“kesinlikle bunu tartışmaya gerek dahi yoktur. Çünkü bu durum, daha sonradan oluşabilecek tepkilerin önüne geçmektedir. Dahası bu, kamu politikasının başarılı olmasını doğrudan etkileyecektir. Aksi takdirde kamu politikalarının çok sert bir toplumsal tepki ile karşı karşıya kalması söz konusu*

olabilir” şeklinde açıklamada bulunmaktadır. Hatta sivil toplum kuruluşları işi biraz daha ileri götürerek; “sunucu etkilemeyecek olsa dahi bütün politikaların katılımcı bir biçimde oluşturulması gerektiğini, yani göstermelik de olsa bunun yapılmasının şart olduğunu, çünkü insanoğlunun en çok önemseydiği şeyin değer verilmek olduğunu” ifade etmektedir. Aslında bu açıklama, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde müzakere etmenin kamu politikalarına ne denli fayda sağlayacağını önemli bir göstergesidir.

Dolayısıyla günümüzde yöneticilerin veya karar alıcıların politika oluşturma sürecinde toplumun talep ve beklentilerini daha fazla dikkate aldıkları, toplum nezdinde karşılığı olmayan politikaları oluşturmaktan veya uygulamaktan imtina ettikleri, bu çerçevede kamu politikalarının oluşturulması sürecinde diğer politika aktörlerinin de katılımını sağlamaya özen gösterdikleri net bir biçimde ortaya çıkmıştır.

3.2.1.2. Dar Merkezli Karar Alma Sürecinden Geniş Merkezli Karar Alma Sürecine Geçiş

Geleneksel kamu yönetimi modelinde siyasilere ve kamu bürokrasisinin üst düzey yöneticilerinden oluşan, dar merkezli bir karar alma sürecinin olduğu görülmektedir. Bu yapı, kamu yönetiminin her alanını etkilediği gibi kamu politikalarını da etkilemiş ve geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde kamu politikaları dar bir merkezi yönetim tarafından hayata geçirilmiştir. Geleneksel kamu yönetimi modelinin toplumun talep ve beklentilerini dikkate almayan yapısı da göz önüne alındığında, geleneksel dönemde oluşturulan kamu politikalarının genellikle bu dar merkezi yönetim içerisinde yer alan kişilerin düşüncelerini ve görüşlerini yansıtmakta olduğunu söylemek mümkündür. Bir diğer ifadeyle bu kişilerin toplumsal bir sorunu algılama düzeyleri, oluşturulan kamu politikasını doğrudan şekillendirmektedir.

Bilindiği üzere, kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki en önemli aşamalardan birisi, toplumsal sorunun veya konunun tanımlanması aşamasıdır. Çünkü toplumsal sorunun veya konunun tanımlanma biçimi veya hangi açıdan tanımlandığı, oluşturulan kamu politikasını doğrudan değiştirebilmektedir.³⁰ Dolayısıyla kamu politikalarının dar bir

³⁰ Örneğin sokak çocukları sorunu; bir istihdam sorunu olarak tanımlanırsa, bu çocuklara bir iş sağlanması yönünde bir politika oluşturulurken, bir güvenlik sorunu olarak tanımlanırsa, bu çocukların diğer insanlara zarar vermesini önlemeye yönelik bir politika oluşturulur.

merkezi yönetim tarafından oluşturulması, bütün kamu politikalarının, bu kişilerin toplumsal sorunları veya konuları anlama ve anlamlandırma düzeyine göre şekillendirilmesi anlamına gelmektedir. Bu da çoğu kez sorunun veya konunun istenilen veya beklenilenden farklı bir biçimde tanımlanmasına ve yanlış yönde politikaların geliştirilebilmesine neden olabilmektedir. Bu sorun mülakata katılan kişiler tarafından da dile getirilmiştir. Büyükşehir belediye başkanı ile yapılan mülakatta; *“geleneksel dönemde merkezi yönetimdeki üç beş kişi tarafından oluşturulan bu politikaların, çoğu zaman toplumsal sorunlara çözüm getirmekten bir hayli uzak olduğu, hatta bazı kamu politikalarının hangi amaçla ve hangi gerekçelerle yapıldığının hala toplum tarafından anlaşılmadığı ve anlaşılmasının da mümkün olmadığı”* ifade edilmektedir. Bu nedenle *“bu politikaların toplumda bir karşılığının olmadığı gibi, çoğu zaman başarılı sonuçlara ulaşmaktan da bir hayli uzak olduğu”* dile getirilmektedir.

Değişen yönetim anlayışıyla birlikte bu noktada da oldukça önemli değişimlerin yaşandığını ve dar merkezli karar alma sürecinden daha geniş merkezli karar alma sürecine doğru geçiş yaşandığını söylemek mümkündür. Bu bağlamda mülakata katılanlara, *“günümüzde politika oluşturma sürecinin geleneksel döneme nazaran çok daha katılımcı bir hale gelip gelmediği”* sorusu yöneltilmiştir.

Düşünce kuruluşları; *“önceki yıllarda toplumsal temsilin kamu politikalarına yansımadağı, ancak günümüzde geçmişten farklı olarak toplumun farklı kesimlerinden farklı aktörlerin sürece dahil edilmeye başlandığı”* belirtmektedir. Ayrıca *“günümüzde artık kamu politikaları, katılımcı bir anlayışla çok aktörlü bir yapılanma içerisinde oluşturulmaktadır. Bu bağlamda toplumsal temsilin kamu politikaları alanına da yansıdığını açıkça söyleyebiliriz”* şeklinde bir açıklama yapmaktadır.

Yine bu bağlamda sayın bakan; *“yeni dönemde kamu politikalarının oluşturulması sürecine diğer aktörlerinin de katılımını sağlamaya yönelik gerekli yasal düzenlemelerin yapıldığını”* dile getirmektedir. Böylelikle geniş merkezli karar alma süreci sadece söylevde kalmamış, aynı zamanda işlevsel bir nitelik kazanmıştır. Yine sayın bakan; *“diğer politika aktörlerinin görüş ve önerilerinin milletvekilleri tarafından bir önerge haline getirilebildiğini ve bu sayede tasarıya da eklenebildiğini”* söyleyerek, bu noktada atılan atımların oldukça ciddi olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca sayın büyükşehir belediye başkanı; *“toplumun ilgili kesimlerinin meclis toplantılarına*

katılmalarına yönelik olarak sürekli çağrıda bulduklarını ve dileyen herkesin bu toplantılarda yer alarak görüşlerini açıklayabildiğini” dile getirmektedir. Benzer bir açıklama sivil toplum kuruluşları ile yapılan mülakatta da dile getirilmiş ve *“bir sivil toplum kuruluşu olarak dönem dönem komisyon çalışmalarına katılıyoruz ve görüşlerimizi orada paylaşıyoruz”* denilmiştir. Ancak bu noktada bir ayrıntıya dikkat çekmek gerekmektedir. Yönetici durumunda olan katılımcılar, gelinen noktayı bir kazanım olarak değerlendirmekte iken, diğerleri bir mesafe kat edildiğini ancak bu mesafenin oldukça yetersiz olduğunu belirtmektedirler. Aradaki farklılığın, katılımcıların sahip olduğu toplumsal statüden ve bakış açısından kaynaklandığını söylemek gerekmektedir. Yoksa her iki tarafta olumlu yönde adımların atıldığı noktada birleşmektedirler.

Bu sonucu ortaya çıkaran birkaç neden bulunmaktadır. Öncelikle Wilson tarafından ileri sürülen ve sonrasında onu takip eden yazarlar tarafından tam anlamıyla bir zıtlığa çevrilen siyaset-yönetim ayrımı, 1960’lardan itibaren önemini kaybetmeye başlamıştır. Bunun yerine ise, siyaset-yönetim birlikteliği almaya başlamıştır. Bu gelişme, dar merkezli yönetim modelinin yavaş yavaş genişlemesine ve yeni aktörlerin sürece dahil edilmesine neden olmuştur. Bu durumun test edilebilmesi için mülakata katılanlara, *“politika oluşturma sürecinde gerekli bilgi ve belgelerin, diğer politika aktörleri ile yeterli ölçüde paylaşılıp paylaşılmadığı”* sorulmuştur. Mülakata katılanların tamamı; *“her zaman olmasa da, zaman zaman karar alıcıların gerekli bilgi ve belgeleri diğer aktörlerle paylaştıklarını”* ifade etmektedirler. Ayrıca sivil toplum kuruluşları ve düşünce kuruluşları; *“karar alıcıların bazı politikaların oluşturulmasında kendilerinden de görüş istendiğini veya rapor hazırlanmasının talep edildiğini ya da kendilerinin bir konu hakkında yapmış oldukları çalışmaları karar alıcılar ile paylaşabildiklerini”* belirtmektedirler. Bu ifadelerden hareketle, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde, siyasilerin yanında sadece üst düzey birkaç bürokratin yer alması anlayışından vazgeçildiği, siyasilerin, kamu bürokrasisinin ve diğer aktörlerin birlikte hareket etmesi anlayışının yerleşmeye başladığı söylenebilir. Bu yeni yapıyla birlikte, en azından oluşturulan kamu politikalarının, sadece karar vericilerin sınırlı dünya görüşlerinden ve sorunu tanımlama biçiminden kurtarmakta olduğunu söylemek mümkündür.

Dar merkezli karar alma sürecinden geniş merkezli karar alma sürecine geçişi hızlandıran bir diğer etken de yönetim kavramının ortaya çıkması ve yaygın bir biçimde uygulanmaya başlamasıdır. Çünkü yönetim, tek taraflı ve tek bir merkezden yönetme anlayışı yerine, diğer paydaşların da katılımıyla birlikte geniş merkezli bir yönetme anlayışını hedeflemektedir. Bu sebeple artık günümüzde, yönetme işlevinin sadece devletin bir görevinin olmadığına anlaşılması ve birlikte/ ortak yönetme anlayışının yerleştirilmeye çalışılması, dar merkezli karar alma sürecini ortadan kaldırmaktadır. Zira mülakata katılan kişilerin tamamının; *“yönetişim anlayışının günümüzde olmazsa olmaz bir hale dönüştüğünü, kararların ve politikaların, müzakere süreci içerisinde oluşturulmasının bir zorunluluk haline geldiğini”* dile getirmeleri, bunun önemli bir ispatıdır. Ayrıca yönetim uygulamalarının yerleştirilmesi ve bir an önce kurumsallaştırılması noktasında da bir görüş birlikteliğinin olduğu görülmektedir. Bu çerçevede; *“kamu yöneticilerinin, vatandaşların ve diğer aktörlerin mutlaka birlikte hareket etmesi gerektiği”* dile getirilmektedir. Nitekim sayın büyükşehir belediye başkanı; *“biz seçildiğimiz günden beri sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve sendikalar ile işbirliği içerisinde hareket ediyoruz. Aynı zamanda yapacağımız her bir projeyi vatandaşlarımızla paylaşarak vatandaşlarımızın da görüşlerine başvuruyoruz. Örneğin, şehir içi ulaşım sistemlerinden birisi olan hızlı trenlerin adını vatandaşlarımıza danışarak karar verdik”* açıklamasıyla dar merkezli karar alma sürecinden, geniş merkezli karar alma sürecine geçilmekte olduğunu net bir biçimde vurgulamaktadır.

3.2.1.3. Katı Hiyerarşik Yapıdan Esnek Hiyerarşik Yapıya Geçiş

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının örgütlenme biçiminin Weber tarafından kavramsallaştırılan bürokratik örgüt modeline dayandığı bilinmektedir. Bürokrasinin temel özellikleri arasında yer alan hiyerarşik yapılanma ve emir-komuta zinciri; yasalara ve kurallara bağlı, girişimcilikten ve sorgulamaktan uzak, sadece verilen emirleri yerine getirmekle görevli, amirlerine sonuna kadar itaat eden ve sorumluluk almaktan kaçınan bir kamu çalışanı profili ortaya çıkarmıştır. Bu durum, üst düzey yöneticilerin yetkilerinin artmasına, alt düzeyde yer alan çalışanlarının yetkilerinin ise önemli ölçüde kısıtlanmasına neden olmuş ve alt düzeyde çalışanların, karar ve politika süreçlerinin dışında tutulmasına yol açmıştır. Bir diğer ifadeyle işin mutfağında var olduğu söylenen bürokrasinin, sadece sınırlı bir bölümünün bu noktada yer aldığını söylemek

gerekmektedir. Oysaki asıl olarak vatandaşlarla yüz yüze gelen, bu çerçevede vatandaşların talep, beklenti ve sorunlarını en iyi bilen, bu nedenle de çözüme yönelik alternatif çözüm önerilerinin hazırlanmasında son derece önemli katkıları olabilecek olan alt düzey kamu çalışanlarının ise, ne kendilerinin ne de görüş ve düşüncelerinin, bu sürece yansımadağı açıkça görülmektedir.

Yapılan mülakatlardan geleneksel dönemdeki karar alıcıların genellikle *“ben yaptım oldu mantığıyla”* hareket ettikleri, *“karar ve politikaları genellikle tek başlarına aldıkları”* sonucuna ulaşılmaktadır. Nitekim rektör beyin; *“geçmişte yöneticilerin her şeyi ben bilirim mantığıyla yaptıklarını”* dile getirmesi, bu durumun önemli bir delilidir. Yine karar alıcıların, hiyerarşik yapılanmada daha alt düzeyde yer alan kişilerle bilgi ve belge paylaşımında bulunmadığı gibi, görüş ve önerilerini de almadığı belirtilmektedir. Bu durumun, aslında çok da dikkate alınmayan, ancak oldukça önemli olan bir problemi ortaya çıkardığı anlaşılmaktadır. Bu problem, kamu politikalarının uygulanması aşamasında politik direnç ile karşı karşıya kalmasıdır. Nitekim sayın bakanın; *“hem kamu politikalarının hazırlanmasında, hem de kamu politikalarının uygulanmasında katılımcı davranmak gerekmektedir”* cümlesiyle buna işaret ettiği görülmektedir. Çünkü kararların alınması ve politikaların oluşturulması noktasında görüş ve düşünceleri dikkate alınmayan alt düzeydeki çalışanlar, zaman zaman politikanın uygulanması noktasında, işi savsaklama, yavaşlatma, farklı bir biçimde yorumlama ve uygulama gibi yöntemlerle politikaya karşı bir direnç sergilemektedirler. Bu durumun, doğal olarak politikanın istenilen sonuçlara ulaşmasını ve başarılı olmasını engellediği sonucuna ulaşılmaktadır.

Gerçekte bürokratik örgüt modelinin eleştirisi üzerine inşa edilen yeni kamu yönetimi modeli, bürokrasinin temel ilkeleri arasında yer alan katı hiyerarşik yapılanmaya karşı çıkarak, esnek hiyerarşik yapıya öncelik vermiş ve süreç odaklı yönetim anlayışından sonuç odaklı bir yönetim anlayışına doğru geçiş yaşanmıştır. Bu bağlamda yetki devrinin gündeme gelmesi, alt düzeyde görev alan kamu çalışanlarının da karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde yer almalarına olanak tanımıştır. Bu durumun test edilebilmesi amacıyla mülakata katılanlara, *“kamu politikalarının oluşturulması sürecinde gerek kurum içi gerekse kurum dışı uzmanlardan faydalanıp faydalanmadıkları”* sorulmuştur.

Mülakata katılanlardan sayın bakan; *“işin uzmanından teknik açıdan bilgi almak, görüş ve önerilerini sormak, işin doğru yapılması açısından oldukça önemlidir. Bu yöntem, karar ve politikalara son derece katkı sağlamaktadır”* şeklinde cevaplandırmıştır. Rektör bey ise, günümüzde bilginin oldukça önemli olduğunu ve danışmanın önemine işaret etmektedir. Bu çerçevede rektör bey; *“artık herkes bir başkasından bir konuyu çok daha iyi bilebilmektedir. Hatta bir öğrenci dahi bizden çok daha fazla bilgiye sahip olabilir. Yönetim olarak üzerimize düşen, o konu hakkında bilgi sahibi olan herkesin görüşüne başvurmaktır. Çünkü önemli olan doğru sonuca en hızlı biçimde ulaşmaktır”* şeklinde cevap vermektedir. Böylelikle sonuçların, girdi ve süreçlerden daha önemli olduğu ortaya çıkmış ve hedeflenen sonuçların gerçekleştirilebilmesi için alt düzeydeki kamu çalışanların, daha fazla sorumluluk alarak girişimci bir ruhla hareket etmeleri gerektiği dile getirilmiştir.

Bu noktada en önemli yanıtlardan birisi sayın büyükşehir belediye başkanı tarafından verilmiştir. Büyükşehir belediye başkanı; *“ben bir belediye başkanı olarak, yetkilerimi tek başıma değil, ekibimdeki kişilerle birlikte kullanmayı benimsedim. Benimle birlikte çalışan diğer kişilerin de bu yetkiler çerçevesinde inisiyatif kullanmasını istiyorum. Bu amaçla yetkilerimin büyük bir bölümünü çalışanlarımla paylaşıyorum. Bizim haftalık çalışma toplantılarımızda üniversiteden veya diğer çeşitli birimlerden kendi alanında uzman kişiler, belediyede çalışan bürokratlar bulunmaktadır. Burada herkes fikrini ve görüşlerini belirtmekte özgürdür. Bu noktada şunu belirtmeliyim ki, karar verme sürecinin en üstünde yer alan bir kişi olarak birçok kararımdan bu toplantılarında vazgeçtiğim veya vazgeçmek üzere iken devam ettiğim olmuştur”* diyerek esnek hiyerarşik yapılanmanın önemine vurgu yapmıştır. Bu açıklamanın bir diğer önemli yanı da, karar alıcı durumunda bulunan bir kişinin bu yanıtı, geleneksel kamu yönetimi modelindeki katı hiyerarşik yapının tarihe karıştığını gözler önüne sermesidir.

Esnek hiyerarşik yapıyla birlikte iletişimin şekli ve boyutu da değişmiş ve daha önce yukarıdan aşağıya tek yönlü olan hem iletişim, hem de bilgi ve belge alışverişi iki yönlü hale gelmiştir. Böylelikle hem karar alıcıların bir politika oluşturmadan önce gerekli bilgi ve belgeleri alt düzeyde yer alan kamu çalışanları ile paylaşımları sağlanmış, hem de vatandaşlarla iç içe olan kamu çalışanlarının görüş ve düşüncelerinin politika oluşturma sürecine yansması temin edilmiştir. Bu bağlamda rektör bey; *“politika*

oluşturma sürecinde bütün bilgi ve belgeleri alt birimlerimizle sürekli olarak paylaşıyoruz ve onların bu konudaki görüşlerini alıyoruz” ifadesiyle, teorik anlamda var olduğu düşünülen değişimin, pratikte de uygulanmada olduğunu ortaya koymaktadır. Bir diğer ifadeyle asıl işin mutfağında olması ve vatandaşlardan elde ettiği bilgilerle çözüme yönelik alternatif çözüm önerilerini hazırlaması gereken kamu çalışanlarının, bu süreçte yer almaları sağlanmıştır.

Bütün bu ifadelerden hareketle, günümüzde kurum içindeki kişilerden çok daha fazla istifade edilmeye başlandığı ve bu kişilerin kamu politikalarının oluşturulması sürecine dahil edildiği görülmektedir. Bu amaçla politika oluşturma sürecinde gerekli bilgi ve belgelerin hiyerarşik yapı içerisinde yer alan diğer kişilerle de paylaşıldığı ve bu kişilerden gelen görüş ve önerilerin önemli ölçüde dikkate alındığı sonucuna ulaşılmaktadır. Hatta öyle ki, bazı durumlarda bu kişilerin, bir politikanın uygulanmasını veya uygulanmamasını dahi etkileyebildikleri söylenebilir. Yine mülakattaki verilerden, kamu politikalarının oluşturulması kadar, oluşturulan kamu politikalarının uygulanması aşamasının da oldukça önemli olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bu nedenle hiyerarşinin alt kesimlerinde yer alan çalışanların karar süreçlerinde yer alabilmeleri, onların bu politikaları sahiplenmesini ve önceden belirlenen hedefler doğrultusunda uygulamasını sağlamaktadır. Böylelikle bürokratik direnç ortadan kalkmakta ve oluşturulan kamu politikası başarıya ulaşma noktasında önemli bir yol kat etmiş olmaktadır.

Bu noktada yapılan mülakatlardan elde edilen bir diğer sonuç da, günümüzde hiyerarşik yapılanma içerisinde yeni kadroların ortaya çıkmasıdır. Uzmanlığa bağlı olarak ortaya çıkan bu kadrolar, genel olarak politika danışmanları olarak adlandırılmaktadır. Diğer uzmanlardan farklı olarak daimi bir statüleri bulunan bu uzmanlar, esnek hiyerarşik yapılanmanın bir ürünü olarak karşımıza çıkmışlardır. Bu danışmanlar, sahip oldukları bilgi birikimi ile son dönemde karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde önemli bir aktör haline gelmişlerdir. Mülakata katılan kişiler, her geçen gün sorunların arttığını ve çeşitlendiğini dile getirmektedir. Bu nedenle uzmanlık bilgisine daha fazla ihtiyaç duyulduğu ve bu danışmanların karar alıcılara önemli bir kolaylık sağladığı ifade edilmektedir.

3.2.1.4. Gizlilik İlkesine Bağlı Dışa Kapalı Politika Oluşturma Sürecinden Şeffaf ve Dış Etkiye Açık Bir Politika Oluşturma Sürecine Geçiş

Yapılan mülakatlarda, yönetimde gizlilik ilkesinden şeffaflık ilkesine geçildiğinin test edilmesine ilişkin doğrudan bir soru bulunmamaktadır. Ancak mülakatta sorulan soruların birçoğuna olumlu yanıt verebilmek için şeffaf bir yönetim yapılanmasının olması gerekmektedir. Aksi takdirde mülakatta yer alan bütün sorular, olumsuz bir biçimde yanıtlanmalıdır. Bu sebeple yapılan mülakatların tamamında, yönetimde şeffaflık ilkesinin var olup olmadığı değerlendirilebilir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının en temel ilkelerinden birisi de, yönetimde gizlilik ve dışa kapalıdır. Bu ilke, bürokrasinin, belki de en önemli ve sonuna kadar savunduğu ilkelerin başında yer almaktadır. Çünkü bu ilke geleneksel dönemde bürokrasiyi, diğer aktörler karşısında üstün ve ayrıcalıklı kılmaktadır. Bu gerçekten hareketle geleneksel kamu yönetimi modelinin ürettiği tüm mal, hizmet ve çıktılarda, gizlilik ilkesini esas aldığı görülmektedir. Nitekim sayın büyükşehir belediye başkanı; *“artık günümüzde hiçbir şeyin kapalı kapılar arkasında yapılması mümkün değildir”* şeklindeki açıklamasıyla, geleneksel dönemdeki gizliliğe işaret ettiği görülmektedir.

Benimsenen bu ilke doğrultusunda, bütün mal, hizmet ve çıktıların, dış etkilerden uzak bir biçimde, doğrudan kamu yönetiminin bizzat kendisi tarafından üretildiğini söylemek mümkündür. Dış dünya ve çevresi ile olan bütün bağları koparan bu yapı, ne yazık ki zamanla hem devlet ile toplum arasındaki mesafenin artmasına, hem de üretilen mal, hizmet ve çıktıların toplumun talep ve beklentilerini karşılamaktan uzak olmasına neden olmaktadır. Yine sayın büyükşehir belediye başkanının; *“geçmiş dönemde yapılan bir alt geçit var ancak bu alt geçitten memnun olan bir tek kişi yok. Sürekli şikâyet alıyoruz. Dönemin şartlarında nasıl yapılmış, topluma danışılmış mı, kime hizmet etmek amacıyla yapılmış gerçekten bilen yok”* şeklinde serzenişte bulunduğu görülmektedir. Bu serzeniş, geçmiş dönemdeki kamu politikalarının nasıl oluşturulduğunu çok net bir biçimde ortaya koymaktadır.

Bu noktada yapılan mülakatlardan bürokrasiye ilişkin önemli bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Mülakata katılan kişiler, geleneksel dönemde bürokrasinin statükocu ve değişim karşıtı olduğunu söylemektedirler. Bu sonuç, düşünce kuruluşunun; *“Türkiye’de kamu yönetimi ile ilgili yapılan tüm reformlar ne yazık ki çok ciddi bir*

bürokratik direnç ile karşılaşmıştır. Bu bürokratik direnç, ne yazık ki dışa kapalı bir grubun veya bir imtiyazlı sınıfın direnci olarak karşımıza çıkmıştır” şeklindeki açıklamasında açıkça görülmektedir. Bununla birlikte bürokrasinin elinde bulundurduğu güçle siyasiler üzerinde bir vesayet oluşturduğu dile getirilmektedir. Bu bağlamda sayın bakan; *“Türkiye’de uzun yıllar siyasi irade, bürokrasiye teslim olmuştur. Geçmiş dönemde siyasilerin kendileri uğraşmaktansa birçok işi bürokrasiye devrettiği görülmektedir. Bu durum Türkiye’de, bürokrasi tarafından siyasi irade üzerinde kurulan vesayetçi bir anlayışı ortaya çıkarmıştır”* şeklindeki açıklamaları, bu durumu doğrulamaktadır. Yine bakan beyle yapılan mülakattan, Türkiye’de bir dönem kamu politikalarının, uluslararası aktörlerle bürokrasi tarafından oluşturulduğu ve hayata geçirildiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bürokrasinin dışa kapalı olması ve gizlilik ilkesini benimsemiş olması nedeniyle de, siyasilerin karar süreçlerine etki edemediği de elde edilen bir diğer sonuçtur.

Elde edilen bir diğer sonuç da, yine bu yapının, dış etkilere kapalı olması nedeniyle üretilen mal, hizmet ve çıktılarının diğer aktörler tarafından denetlenememesidir. Öyle ki bakan beyin; *“günümüzde vatandaşların, denetleme aşamasında mutlaka bulunması gerektiğini”* dile getirmesi ve *“yönetim süreçlerine katılmaya yönelik kanalların açılmış olmasına rağmen, vatandaşların denetleme süreçlerinde bulunmalarına ilişkin kanalların yeterince açılmadığını”* söylemesi, geçmiş dönemdeki denetimin nasıl olduğunu açıkça ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca her ne kadar geleneksel dönemde bürokrasinin siyasilere karşı sorumlu olduğu kabul edilse de, siyasilerin geçici olması, uzmanlık anlamında yetersiz olmaları ve bürokratik yapının genel özellikleri sebebiyle büyük oranda sorumluluktan kaçındıkları görülmektedir. Yine mülakatlardan, siyasilerin de bu durumdan etkilendikleri ve zamanla vatandaşlara hesap vermekten uzaklaştıkları sonucuna ulaşılmaktadır. Bu durum, kamu yöneticilerinin keyfi davranışlarda bulunmalarına ve bağımsız bir biçimde hareket etmelerine olanak tanımıştır. Rektör beyin; *“geçmiş dönemdeki yöneticilerin her şeyi ben bilirim mantığıyla hareket ettikleri”* yönündeki söylevi bunu ispatlamaktadır.

Bu noktada ortaya çıkan bir diğer sonuç da, vatandaşların hem bürokrasiye hem de siyasilere müdahale edememesi nedeniyle sunulan hizmetlerin kalitesizleşmesi, verimsizleşmesi ve günün koşullarına ayak uyduramamasıdır. Büyükşehir belediye

başkanının ifadeleri, bu sonucu açıkça desteklemektedir. Ayrıca mülakata katılanların hepsi; *“geleneksel dönemde diğer politika aktörleri ile müzakere yönteminin olmadığı, yönetme işlevinin sadece devletin bir görevi olarak görüldüğü”* konusunda hemfikirdirler. Bir diğer ifadeyle geleneksel dönemde oluşturulan politikaların genel olarak *“ben yaptık oldu”* mantığı çerçevesinde gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu sebeple mülakata katılanların tamamı; *“geleneksel dönemde oluşturulan politikaların başarıya ulaşma ihtimallerinin de oldukça düşük olduğu”* noktasında birleşmektedirler.

Yeni kamu yönetimi modelinin en önemli özelliklerinden birisi, yönetimde gizliliğin ve kapalılığın istisnai bir kural haline getirilerek, şeffaflığın temel ilke olarak benimsenmesidir. Bu anlayış, hem kamu yönetiminde hem de kamu politikalarının oluşturulması sürecinde oldukça önemli bir yapısal değişim meydana getirmiştir. Her şeyden önce artık oluşturulan politikaların kapalı kapılar arkasında halktan gizli bir biçimde oluşturulması mümkün değildir. Az öncede belirtildiği üzere sayın büyükşehir belediye başkanının; *“artık günümüzde hiçbir şeyin kapalı kapılar ardında yapılması mümkün değildir”* diyerek, günün şartlarının yönetimde şeffaflığı zorunlu kıldığını dile getirmekte olduğu görülmektedir. Çünkü şeffaflık ilkesi ile birlikte halk, karar alma ve politika oluşturma süreçlerine ilişkin her türlü bilgi ve belgeye kolaylıkla ulaşma ve isteme hakkına sahip olmaktadır. Dolayısıyla halk, bilebildiği bir şey hakkında daha fazla söz söylemeye ve daha fazlasını talep etmeye başlamaktadır. Bu da, kamu yöneticilerinin diledikleri gibi karar almalarını, toplumdan bağımsız bir biçimde hareket etmelerini ortadan kaldırmaktadır.

Yapılan mülakatta; vatandaşların, çeşitli yollarla toplumsal bir sorun veya konuya ilişkin görüşlerini, taleplerini ve beklentilerini açıkça ifade edebildikleri görülmektedir. Bu çerçevede özellikle son dönemde, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların sıklıkla kullanılmakta olduğu dile getirilmektedir. Örneğin rektör bey; *“öğrencilerin talep ve beklentilerini yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar üzerinden kendilerine iletebildiklerini”* ifade etmektedir. Yine sayın büyükşehir belediye başkanı; *“iletişim araçlarının gelişmesi, kamu yöneticilerinin daha şeffaf ve daha denetlenebilir bir hale getirmekte ve daha katılımcı politikalara yönelmesine sebep olmaktadır”* söyleviyle yeni iletişim araçlarının şeffaflık konusundaki önemine işaret etmektedir. Çünkü yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar, vatandaşların, görüş ve düşüncelerini çok kolay bir

biçimde yöneticilere ulaştırabilmektedir. Diğer taraftan yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar, bir politikaya ilişkin vatandaşların, tepkilerini çok hızlı bir biçimde diğer kişilerle ve yöneticilerle paylaşabilmesini ve bir kamuoyu baskısı oluşturarak bazı durumlarda o politikanın uygulamadan dahi kaldırılabilmesini sağlayabilmektedir. Bunun da kamu yöneticilerinin hareket alanını önemli ölçüde sınırlandırdığı görülmektedir.

Diğer taraftan şeffaflık ilkesi, bilinebilir olmanın yanında dışarıdan gelen her türlü etkiye açık olmayı da gerektirmektedir. Dolayısıyla bu yeni yapı, toplumun gerektiğinde karar alma ve politika oluşturma süreçlerine katılabilmesini, denetleyebilmesini ve yapılan yanlışlardan ötürü hesap sorabilmesini sağlamaktadır. Nitekim düşünce kuruluşları da, hesap verme sürecinin oldukça önemli olduğunu ve politika süreçlerinde mutlaka uygulanmasının gerekli olduğunu dile getirmektedirler. Böylelikle karar alıcıların ve politika oluşturucuların, toplumun talep ve beklentilerini dikkate alması gerektiği açıkça ortaya çıkmıştır. Nitekim sayın bakan; *“gerek merkezi yönetimin, gerek de yerel yönetimlerin günümüzde, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde toplumun talep ve beklentilerini dikkate alması gerektiğini”* dile getirmektedir. Ayrıca yapılan mülakatlardan, *“oluşturulacak politikaların, çeşitli yollarla topluma duyurulduğu, hatta bununla da yetinilmeyerek bu süreçlere vatandaşların veya onların temsilcilerinin katılmalarını sağlanmaya yönelik yeni katılma yöntemlerinin geliştirildiği”* dile getirilmektedir. Yine diğer aktörlerin doğrudan katılmalarının sağlanamadığı durumlarda görüş ve düşüncelerini yansıtan çalışmaları var ise bunlardan istifade edildiği bulgusuna ulaşılmıştır. Bu doğrultuda hem sivil toplum kuruluşları, hem de düşünce kuruluşları; *“bir politikaya ilişkin olarak zaman zaman karar alıcıların, kendilerinin görüş ve düşüncelerine başvurduklarını”* dile getirmektedirler. *“Örneğin yeni anayasa yapım sürecinde, enerji ve su politikalarının oluşturulması sürecinde, karar alıcılardan gelen talep üzerine rapor hazırladıklarını”* belirtmektedirler. Ayrıca sayın büyükşehir belediye başkanı; *“uygulamaya konulan politikalara yönelik olarak toplumdan gelen yoğun tepkiler üzerine bu politikanın uygulanmasından vazgeçilebildiğini”* belirtmiştir.

Gizlilik ilkesine bağlı dışı kapalı politika oluşturma sürecinden şeffaf ve dış etkiye açık bir politika oluşturma sürecine geçişin, sadece basit bir yapısal değişim olarak tanımlanması mümkün değildir. Zira bu değişimin, devlet-toplum ilişkilerinde de

önemli değişimler ortaya çıkardığı görülmektedir. Her şeyden önce bu değişim, alınan kararların ve oluşturulan politikalarının meşruiyetinin artırılmasını sağladığı söylenebilir. Çünkü toplumun gözü önünde ve herkesin bilebildiği, ulaşabildiği ve gerektiğinde oluşturulması sürecine etki edebildiği karar ve politikaların sorgulanması pek mümkün değildir. İkincisi karar ve politikaların bu şekilde oluşturulması, devlet ile toplum arasındaki kopukluğun ve uzaklığın giderilmesine imkan sağlayacak ve böylelikle devlete olan güven artacaktır. Bu da, oluşturulan kamu politikalarının toplum tarafından daha fazla benimsenmesi, sahiplenilmesi ve savunulması sonucunu ortaya çıkaracaktır. Yapılan mülakatlardan, bu şekilde oluşturulan politikaların hedeflenen sonuçlara çok daha kolay bir biçimde ulaşarak başarılı olacağı sonucu ortaya çıkmaktadır.

3.2.2. Yeni Faktörlerin Kamu Politikaları ve Oluşturulması Süreci Üzerindeki Etkileri

Yeni kamu yönetimi modeli, bir taraftan bazı yeni kavramların ortaya çıkmasını, diğer taraftan bazı kavramların da etkinliğini arttırmasını sağladığı bilinmektedir. Son dönemde ortaya çıkan veya geleneksel dönemde de var olmakla birlikte yeni kamu yönetimi uygulamalarıyla birlikte etkinliğini hissettirmeye başlayan; yönetim, katılımcı demokrasi, yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar, sivil toplum kuruluşları ve düzenleyici etki analizi gibi kavramların kamu politikaların oluşturulması süreci üzerinde oldukça önemli etkilerinin olduğunu söylemek mümkündür. Bu etkilerin neler olduğunun incelenmesi, kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki değişimin daha iyi anlaşılmasına katkı sağlayacaktır.

3.2.2.1. Müzakereci Yöntemi Önceleyen Politika Oluşturma Süreci

Geleneksel kamu yönetimi modelinin devleti ve kamu bürokrasisini üstün gören düşünce yapısı, devlet merkezli karar alma ve politika oluşturma sürecini ortaya çıkarmıştır. Bu yapı; bütün kamu politikalarının devlet tarafından, diğer aktörlere danışılmadan ve onlarla müzakere edilmeden, oluşturulması sonucunu yaratmıştır. Bu bağlamda devlet dışında yer alan diğer aktörlerin yönetme işlevinin dışında tutulduğunu, sadece dışında tutulmakla da kalmadığını, aynı zamanda görüş ve önerilerine de kıymet verilmediğini söylemek mümkündür. Nitekim sayın bakanın; *“biz otoriter bir devlet yaklaşımından demokratik bir devlet yaklaşımına doğru mesafe almış*

durumdayız” şeklindeki açıklaması, ayrıca büyükşehir belediye başkanının; “elbette ki bazı politikalar var ki, biz bugün bu politikaları asla yapmayız. Her şeyi tek başınıza yönetmeniz mümkün değildir. Örneğin son dönemdeki maden kazalarında da görüldüğü gibi, yaklaşık 10000 maden ocağı var ve bu ocakların tamamı merkezi yönetim tarafından tek başına denetlenmeye çalışılmaktadır. Bunun pratikte uygulaması pek de mümkün değildir ve mümkün olmadığı da açıkça ortaya çıkmıştır” yönündeki beyanları, bu durumu açıkça ortaya çıkarmaktadır.

Yeni kamu yönetimi modeli, geleneksel kamu yönetimi modelinden farklı olarak, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, diğer aktörlerinde yer almasını veya en azından görüş ve önerileri ile talep ve beklentilerini bu sürece yansıtılabilmelerini sağlamaya yönelmektedir. Bir diğer ifadeyle yeni kamu yönetimi modeli, kamu politikalarının tamamının bütün paydaşlar tarafından müzakere edilerek, ortak bir biçimde oluşturulmasını öngörmektedir. Çünkü danışma ve müzakere etmeyi olmazsa olmaz bir ilke olarak ele almakta ve geçmiş yıllarda yaşanan sorunların ancak bu şekilde çözüme kavuşturulabileceğini düşünmektedir. Nitekim sayın büyükşehir belediye başkanı; “hiç şüphesiz danışma, hayatımızın her alanında olan bir olgudur ve yönetimde de muhakkak olması gerekmektedir” ifadesiyle, müzakere etmenin sadece yönetimde değil, hayatımızın tamamında ne derecede önemli olduğunu belirtmeye çalışmaktadır. Yine sivil toplum kuruluşu; “kesinlikle bunu tartışmaya dahi gerek yoktur. Hatta öyle ki sonucu etkilemeyecek dahi olsa bütün politikaların müzakereci bir biçimde oluşturulması gerekmektedir. Yani göstermelik dahi olsa bunun yapılması şarttır. Bu durum, daha sonradan oluşabilecek birçok sorunun önüne geçmektedir. Çünkü insanoğlunun en çok önemseydiği şey değer verilmektir” ifadesiyle, aslında vatandaşlar açısından danışma yönteminin önemini ve yönetimle müzakere etmenin sağlayacağı faydaları ortaya koymaya çalışmaktadır.

Danışma veya müzakere etme yönteminin temel koşullarından birisi, vatandaşların ve diğer aktörlerin siyasal alana katılmalarının sağlanmasıdır. Siyasal katılmayı ön plana çıkaran ise, değişen demokrasi anlayışıdır. Siyasal katılma üzerinde şekillenen ve toplumun her bir kesiminin yönetimin her bir alanında aktif bir biçimde var olması gerektiği düşüncesine dayanan katılımcı demokrasi modelinin, siyasal katılmanın yaygınlaşmasında ve her alanda daha fazla ön plana çıkmasında önemli katkıların

olduğu görülmektedir. Bu görüşün test edilebilmesi amacıyla katılımcılara; “*demokrasi anlayışında meydana gelen değişimin kamu politikalarının oluşturulması sürecine de yansıdığını ve politika oluşturma sürecini daha katılımcı bir hale dönüştüğünü düşünüyor musunuz?*” sorusu yöneltmiştir.

Düşünce kuruluşları; “*Türkiye’nin genel anlamda 2000 sonrasında yaşadığı bir normalleşme ve demokratikleşme süreci vardır. Bu normalleşme ve demokratikleşme sürecinin en önemli katkılarından birisi de, kamusal alan üzerindeki vesayet kaldırılması ve kamusal alana katılma kanallarının açılmasının sağlanmasıdır. Katılma kanallarının açılması beraberinde daha özgürlükçü bir ortamın ortaya çıkmasına ve kamu politikalarının daha demokratik bir çerçevede oluşturulmasına olanak sağlıyor*” ifadesiyle, demokrasi algısındaki değişimin yarattığı etkiyi açıklamaya çalışmaktadır. Yine sayın bakan; “*değişen demokrasi algısıyla birlikte diğer aktörlerin katılımın sağlanmasına yönelik yeni katılma yöntemlerinin hayata geçirildiğini, bunların yasal düzenlemelerinin yapıldığını, bu amaçla politika taslaklarının diğer aktörlere de gönderildiğini ve onlardan toplanan görüşlerle birlikte kamu politikalarına son şeklinin verildiğini*” dile getirmektedir. Ayrıca sayın bakan; “*örneğin yükseköğretim kanun taslağının üniversitelere gönderildiğini, yine yeni anayasa taslağının sivil toplum kuruluşlarına, baskı ve çıkar gruplarına ve diğer ilgili aktörlere gönderildiğini ve buralardan gelen görüş ve önerilerin değerlendirmeye alındığını*” belirtmektedir.

Diğer taraftan sivil toplum kuruluşlarının da; *katılımcı demokrasi ile birlikte eskiden kamu politikalarının oluşturulması sürecine katılmayan sivil toplum kuruluşlarının veya toplumun ilgili kesimlerinin, günümüzde kamu politikalarının oluşturulması sürecine katılmaları sağlanmıştır*” şeklinde bir açıklamada bulunduğu görülmektedir. Ancak bu noktada sivil toplum kuruluşları; “*ancak hala bazı sivil toplum kuruluşlarının ve toplumun ilgili kesimlerinin katılımının sağlanamadığını da söylemek gerekmektedir. Yani henüz tam anlamıyla yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir*” söyleviyle gelinen noktayı yeterli görmediklerini de dile getirmektedirler. Fakat şunu da ifade etmek gerekir ki; bütün paydaşlar, katılımcı demokrasi modelinin vatandaşların ve diğer aktörlerin politika oluşturma süreçlerine katılmalarını sağlamaya başladığı noktasında birleşmektedir.

Bu ifadelerden demokrasi anlayışında yaşanan değişimle birlikte, siyasal katılımın oldukça önemli bir ilke haline geldiğini, katılımcı demokrasi modelinin her geçen gün yaygınlaşmasının vatandaşları daha fazla siyasal alanının içine çektiği ve yönetim süreçlerinin her aşamasına katılmalarına olanak tanıdığı söylenebilir. Ayrıca katılımcı demokrasi modelinin kurumsallaşmasının yönetimi de yükümlülük altında bıraktığı, vatandaşların her alanda daha fazla katılmalarına olanak sağlayacak yeni yöntemleri geliştirmek zorunda kaldığı görülmektedir. Çünkü günümüzde yönetme işlevinin müzakere edilmeden gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı açık bir biçimde anlaşılmıştır. Nitekim rektör bey; *“çağımızın gerektirdiği bir sonuç olarak günümüzde kamu politikalarının tek başına oluşturulması olanaksızdır. Bu sebeple hem yönetimin hem de yöneticilerin dünyanın gidişatına kendilerini uydurmaları gerekmektedir”* ifadesiyle, gelinen noktayı özetlemektedir. Dahası böyle bir yönetim anlayışının başarılı sonuçlar elde etmesinin neredeyse imkansız olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle daha fazla yönetime katılma kanallarının hayata geçirilerek geniş katılımlı bir yönetme anlayışının yerleştirilmesi ve müzakere etme yönteminin benimsenmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Kamu politikalarının daha geniş katılımı ve müzakereci yöntemle oluşturulmasını sağlayan en temel faktörlerden birisi de, yönetim kavramıdır. Çünkü yönetimle birlikte devlet dışındaki diğer aktörlerin de, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer alması gereken bir aktör olarak algılanması sağlanmıştır. Mülakata katılan kişilerin tamamı; *“günümüzde kamu politikaların daha geniş bir katılımı müzakere yöntemi içinde oluşturulmasının içinde bulunduğumuz çağın bir gereği”* olduğu düşüncesinde birleşmektedirler. Bu sebeple *“devlet dışındaki aktörlerin muhakkak kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer almaları gerektiğini”* bir zaruret olarak ifade etmektedirler. Ayrıca *“müzakere yönteminin hem kamu yönetimine hem de oluşturulan kamu politikalarına önemli faydalar sağlayacağı”* noktasında görüş birliğine varmaktadırlar.

Kamu politikalarının müzakereci yöntemle oluşturulmasını sağlayan bir diğer etken de, son dönemde yeni iletişim araçları ve sosyal ağların siyasal alanda yaygın bir biçimde kullanılmaya başlamasıdır. Böylelikle bireylerin yönetim süreçlerinde her an yer almalarına olanak tanınmaktadır. Bu bağlamda düşünce kuruluşlarının; *“günümüzde*

vatandaşlar, yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar vasıtasıyla talep ve beklentilerini yöneticilere çok kolay bir biçimde iletebilmekte, görüş ve düşüncelerini paylaşabilmektedir” ifadesi, ayrıca rektör beyin; *“yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar sayesinde öğrencilerin talep ve beklentilerini de öğrenmiş oluyoruz”* açıklaması, bu durumu doğrulamaktadır. Diğer taraftan bakan beyin; *“kamu yönetimi reformu çerçevesinde diğer aktörlerin katılımını sağlamaya yönelik düzenlemeler yapıldı. O düzenlemelerden birisi de mevzuat oluşturulmadan önce ham halinin internet üzerinden yayınlanması ve buna yönelik ilgili kesimlerin görüşlerinin toplanmasıdır”* açıklaması, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, yönetim tarafından müzakere amacıyla da kullanılmakta olduğunu açıkça göstermektedir.

Müzakere etmenin, bir diğer ifadeyle kamu politikalarının müzakereci bir yöntemle oluşturulmasının öneminin daha iyi anlaşılabilmesi adına mülakata katılanlara; *“müzakereci bir yöntemle oluşturulan kamu politikalarının başarılı olma ve hedeflenen sonuçlara ulaşma ihtimali”* sorulmuştur.

Sayın bakan; *“müzakereci bir yöntemle oluşturulan politikanın, toplum tarafından kabul edilme katsayısı da yükselecektir. Ayrıca halkın katılımını sağladığı için uygulanma kabiliyeti de yüksek olacaktır. Ama halk, hiç katılmadığı kamu politikalarına türlü bahanelerle karşı çıkmaktadır. Hatta dahası vatandaşlar, bu şekilde oluşturulan politikalara tepki gösterecektir. Bu nedenle topluma senin ihtiyacın budur diyen, tek taraflı, devlet merkezli ve içinde vatandaşları barındırmayan politikaların uygulanma kabiliyeti oldukça zayıftır”* şeklinde cevaplamıştır. Sayın büyükşehir belediye başkanı; *“Şüphesiz yönetimde müzakere mutlaka olmalıdır. Çünkü biz burada kamunun kaynaklarını kullanmaktayız. Aksi takdirde başarıya ulaşmak ve halkın teveccühünü almak olanaksızdır”* demektedir. Rektör bey de; *“kesinlikle müzakereci bir biçimde oluşturulan politikalar çok daha başarılı sonuçlar elde etmektedir”* diye yanıtlamıştır. Yine düşünce kuruluşlarının; *“tabii ki eğer siz politika oluştururken bu süreci toplumla birlikte iç içe yürütürseniz, vatandaşların katılımını, daha sürecin başında sağlarsanız daha fazla destekle ve daha az muhalefetle karşı karşıya kalırsınız”* biçiminde yanıtladığı ve sivil toplum kuruluşlarının da; *“bunu tartışmaya dahi gerek yoktur. Bu durum kamu politikasının başarılı olmasını doğrudan etkileyecektir. Dahası sonradan oluşabilecek tepkilerin önüne de geçecektir. Aksi*

takdirde bir kamu politikasının çok sert bir toplumsal tepki ile karşı karşıya kalması söz konusu olabilir” şeklinde cevap verdiği görülmektedir. Bütün bu ifadeler, müzakere yöntemi ile oluşturulan kamu politikalarının başarısı arasında doğrudan bir ilişki olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Elde edilen bulgulardan, politika oluşturma sürecinde müzakere yönteminin olmazsa olmaz bir hale geldiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bir diğer ifadeyle içinde bulunduğumuz bilişim çağında hangi yönetim olursa olsun, tek başına ve dar bir katılımı karar alma ve politika oluşturma neredeyse imkansız bir hale gelmiştir. Bu sebeple günümüzde diğer bütün politika aktörleri ile müzakere yapılmaya çalışıldığı söylenebilir. Gerçekten de bir kamu politikası oluşturmada önce gerekli bilgi ve belgelerin diğer politika aktörleri ile paylaşıldığı görülmektedir. Yine bu noktada sivil toplum kuruluşları, baskı ve çıkar grupları, düşünce kuruluşları gibi aktörlerden gerektiği durumlarda ayrıca istifade edilmeye çalışılmaktadır. Buna ilaveten özellikle bir politika oluşturmada önce, bazen kurum içinden bazen de kurum dışından, mutlaka konunun uzmanlarından görüş alındığı, bu görüşler doğrultusunda alternatif çözüm önerilerinin değerlendirildiği ortaya çıkmaktadır.

3.2.2.2. Paydaşlarla Birlikte/Ortak Yönetme Anlaşışının Ortaya Çıkması

Geleneksel dönemde oluşturulan kamu politikaları dikkate alındığında, devletin veya yetkili birimlerinin kamu politikalarının oluşturulması sürecinde başat bir rol oynadığı görülmektedir. Ayrıca devlet dışındaki diğer aktörler, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer alamadığı gibi, oluşturulan politikaları talep ve beklentileri doğrultusunda da etkilememektedir. Nitekim bakan beyin; *“demokratikleşme bir süreçtir. Biz otoriter bir devlet yaklaşımından demokratik bir devlet yaklaşımına doğru mesafe almış durumdayız”* şeklindeki açıklaması, yine düşünce kuruluşlarının; *“Türkiye’nin genel anlamda 2000 sonrasında yaşadığı bir normalleşme bir demokratikleşme süreci vardır. Yönetimin doğal bir parçası olan demokratikleşmenin, Türkiye’de ancak 2000 sonrasında karşımıza çıkmıştır”* söylevi bu durumu doğrulamaktadır.

Yine geleneksel dönemde karar alıcıların gerek kamunun alt kesimlerinde yer alan gerekse devlet dışında yer alan diğer aktörlerle bilgi ve belge alışverişinde bulunmaktan kaçındıkları görülmektedir. Kamu politikalarının oluşturulması sürecinin bu yapısı

nedeniyle, oluşturulan kamu politikalarının genellikle sorunlara uygun veya toplumsal talepleri karşılayan bir çözüm getirmediklerini belirtmek gerekmektedir. Bu da oluşturulan kamu politikalarının başarısızlıkla addedilmesine sebep olmaktadır. Mülakata katılan kişilerden elde edilen intiba da bu yöndedir. Bu bağlamda yapılan mülakatlardan; *“geleneksel dönemdeki kamu politikalarının çoğunlukla devlet veya yetkili birimleri tarafından, yukarıdan aşağıya doğru, topluma bir lütuf sunma düşüncesiyle oluşturulduğu”* sonucuna ulaşılmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde etkin bir biçimde uygulandığı görülen devlet odaklı ve tek bir merkezden politika oluşturma anlayışının yeni kamu yönetimi modeli ile birlikte değişime uğradığı, paydaşlarla birlikte/ortak yönetme sürecine doğru bir dönüşüm yaşandığı iddia edilmektedir. Bu dönüşümün temelinde de 1990’lardan itibaren uygulamaya konulan yönetim kavramının olduğu ileri sürülmektedir. Bu iddianın test edilebilmesi amacıyla katılımcılara: *“günümüzde artık yönetme işlevinin sadece devletin yetkili birimlerinin bir işlevi olmadığı, birlikte/ortak yönetme (yönetişim) anlayışı çerçevesinde toplumun diğer temsilcilerinin de katılımıyla gerçekleştirilmesi gereken bir süreç olup olmadığı”* sorusu sorulmuştur.

Soruya verilen yanıtlardan; *“günümüzde artık yönetme işlevinin devletin tek başına üstlenebileceği bir görev olmadığı, içinde bulunduğumuz çağın bir gereği olarak devlet ile toplumun birbirinden etkilenmemesinin mümkün olmadığı, bu şekilde oluşturulacak veya yürütülecek bir yönetim anlayışının kadük kalacağı, dolayısıyla günümüzde birlikte/ortak yönetme işlevinin artık bir zorunluluk haline geldiği”* sonucuna ulaşılmaktadır. Ayrıca; *“önceki dönemdeki gibi devleti önceleyen ve tek başına yönetme işlevini sürdürmek isteyen yönetimlerin devamlılığını uzun süre sağlayamayarak bir müddet sonra yok olmaya mahkum olacakları”* anlaşılmaktadır. Bu nedenle birlikte/ortak yönetmeye ilişkin yapısal ve yasal değişimlerin bir an önce yapılması ve hayata geçirilmesinin bir zorunluluk haline geldiği görülmektedir.

Diğer taraftan mülakata katılan ve karar merciinde bulunan yöneticilerin, *“politika oluşturma sürecinde diğer politika aktörleri ile de müzakerede bulduklarını ve yönetimin, toplumdaki gelen talep ve beklentilere duyarlı olmak zorunda olduğunu”* belirtmiş olmaları, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, hem diğer politika aktörlerinden, hem de toplumun talep ve beklentilerinden etkilendikleri ve politikalarını

bu doğrultuda belirlemeye özen gösterdikleri sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca sayın bakan, büyükşehir belediye başkanı ve rektör; *“doğru sonuca hızlı bir biçimde ulaşabilmek için tek başlarına karar vermek yerine konunun uzmanlarından da istifade ettiklerini”* dile getirmektedirler. Hatta sayın büyükşehir belediye başkanı; *bazı durumlarda bu uzmanların görüş ve önerileri doğrultusunda politikanın yönünü ve seyrini dahi değiştirebildiklerini”* ifade etmektedir. Bu bulgular, birlikte/ortak yönetme anlayışının işlerliğini ve her geçen gün daha fazla yerleşmeye başladığını ortaya koymaktadır.

Yönetişim kavramının yaygınlaştığını gösteren en önemli verilerden birisi de, yönetim kavramının sacayaklarından olan sivil toplum kuruluşlarının, kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki konumudur. Bakan beyle yapılan mülakattan; *“son dönemde özellikle yasamaya konu olan kamu politikalarının oluşturulması sürecine sivil toplum kuruluşlarının katılmalarının sağlanmasına yönelik idari ve yasal düzenlemelerin yapıldığı”* öğrenilmektedir. Bu çerçevede bakan bey; *“sivil toplum kuruluşlarının ilgili komisyonlara katılarak görüşlerini açıklayabildiği, talep ve beklentilerini rahatlıkla iletebildiğini”* dile getirmektedir. Ayrıca bu gelişmeyi sivil toplum kuruluşlarının da doğruladığı görülmektedir. Sivil toplum kuruluşları; *“eskiden kamu politikalarının oluşturulması sürecine katılmayan sivil toplum kuruluşlarının, günümüzde kamu politikalarının oluşturulması sürecine katıldığını, yönetimin zaman zaman kendileriyle bilgi ve belge paylaşımında bulunduğunu, yine bazen kendilerinden herhangi bir konuda rapor hazırlamalarını talep ettiğini, bazen de kendilerinin hazırlamış olduğu raporları yönetimle paylaşabildiklerini ve en nihayetinde de yasama sürecindeki komisyonlara katılarak görüş ve önerilerini açıklayabildiklerini”* ifade etmektedirler. Dolayısıyla bu ifadeler, bazı eksiklikleri olmasına rağmen, yönetişimin her alanda yaygın bir biçimde uygulandığı sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Yine son dönemde kamu politikalarının oluşturulması sürecine sadece sivil toplum kuruluşlarının değil, aynı zamanda diğer aktörlerin de önemli ölçüde katkı sağladıkları ifade edilmektedir. Gerçekten de başta vatandaşlar olmak üzere baskı ve çıkar grupları, düşünce kuruluşları, politika danışmanları ve medya kuruluşları gibi aktörlerin, geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemle kıyaslandığında, oldukça etkin oldukları görülmektedir. Bakan beyin; *“sivil toplum örgütlerinin katılımının*

sağlanması yanında, diğer aktörlerin de katılımını sağlamaya yönelik yasal düzenlemelerin yapıldığını ve yasa taslaklarının sendikalara, üniversitelere, özel sektör temsilcilerine ve diğer ilgili yerlere gönderildiğini” belirtmesi, yine sayın büyükşehir belediye başkanının; *“oluşturulacak kamu politikasına tarafsız yaklaşan bütün paydaşlardan faydalanıyoruz. Örneğin mimarlar odası, baro, üniversite, esnaf odaları birlikleri, ticaret odası, düşünce kuruluşları, basın gibi kuruluşlardan olabildiğince istifade etmeye çalışıyoruz”* şeklindeki açıklamaları bunun açık bir göstergesidir. Ayrıca sivil toplum kuruluşları ile düşünce kuruluşları da, diğer bütün aktörlerin oluşturulan kamu politikaları üzerinde etkin olduklarını ifade etmektedirler. Ancak bu noktada sivil toplum kuruluşları ile düşünce kuruluşlarının karar alıcılardan belirli ölçüde farklılaştığı görülmektedir. Çünkü sivil toplum kuruluşları ile düşünce kuruluşları, diğer aktörlerin yönetim üzerindeki etkilerinden söz etmekle birlikte, bu etkinin yönetime yeterli ölçüde yansımadığını da dile getirmektedirler. Zira düşünce kuruluşlarının; *“diğer bütün aktörlerin karar alıcıları etkilediğini söylemek mümkün ancak hala merkeziyetçi anlayışın devam ettirildiği de bir gerçektir”* söyleviyle bunu kastetmeye çalıştığı görülmektedir.

Diğer taraftan yine bu aktörlerin, kamuoyu oluşturmak, panel ve gösteri düzenlemek, raporlar hazırlamak, kulis yapmak gibi çeşitli yöntemlerle oluşturulacak kamu politikasını talep ve beklentileri doğrultusunda yönlendirebildiklerini söylemek mümkündür. Ancak bu noktada elde edilen verilerde dikkatimizi çeken oldukça önemli bir ayrıntı bulunmaktadır. Şöyle ki; yönetimin talepte bulunması durumunda bütün bu aktörler her dönemde yönetim süreçlerine katılabilmektedirler. Bunun geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde de zaman zaman gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Ancak günümüzde ise, bu aktörlerin, politika süreçlerinde yer alabilmeleri veya katılabilmeleri için yönetimden bu yönde bir talep beklemelerine gerek bulunmamaktadır. Bir diğer ifadeyle yönetimin talepte bulunması bir tarafa, yönetimler istemeseler dahi, bu aktörler yönetim süreçlerinde yer alabilmektedirler. Örneğin Toprak Kanununun hayata geçirilmesinde, Kürtaj Kanununun ve Gezi Parkı Yayalaştırma Projesinin geri çekilmesinde diğer paydaşların önemli bir rol üstlendikleri görülmektedir.

Son olarak paydaşlarla birlikte/ortak yönetme anlayışına ilişkin yapılan mülakatlardan elde edilen bir diğer sonuç da; karar verme ve politika oluşturma merciinde yer alan yöneticilerin, birlikte/ortak yönetme anlayışını önemsedikleri ve bir ilke olarak benimsedikleridir. Bu sonucun, birlikte/ortak yönetme anlayışının yerleştirilmesi noktasındaki kararlılığı da açıkça ifade etmekte olduğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda yöneticiler, paydaşlarla birlikte/ortak yönetme anlayışını, zaman zaman aksaklıklar yaşansa da, etkin bir biçimde uygulamaya çalışmaktadırlar.

3.2.2.3. Politika oluşturma Sürecinde Etki ve Maliyet Analizinin Bir Yöntem Olarak Kullanılması

Her iki yönetim modeli göz önüne alındığında, geleneksel kamu yönetimi modelinin girdi yönelimli ve süreç odaklı olmasına karşın, yeni kamu yönetiminin çıktı yönelimli ve sonuç odaklı olduğu görülmektedir. Bu anlayış farklılığı, her iki yönetim modelinin farklı yöntemleri ve teknikleri kullanmasına neden olmuştur.

Geleneksel dönemde kamu politikaları genellikle mevcut kurullara ve şekil şartlarına sıkı sıkıya bağlı bir biçimde hayata geçirilmiştir. Bu nedenle bazı zamanlarda, oluşturulan bir politika ile hedeflenen sonuçlar arasında oldukça önemli mesafeler ortaya çıkmıştır. Bir diğer ifadeyle oluşturulan bir politika, sonuç odaklı olmak yerine süreç odaklı olduğu için, kimi zaman toplumsal bir soruna çözüm getirmekten bir hayli uzak olabilmıştır. Sayın büyükşehir belediye başkanının; *“geçmiş dönemde yapılan bir alt geçitten memnun olan bir tek kişi yok. Dönemin şartlarında nasıl yapılmış, kime hizmet etmek amacıyla yapılmış gerçekten bilen yok. Faydası var mı? Şu an baktığımızda o da yok”* şeklindeki açıklamaları, bunun açık bir ispatıdır. Bu durum, zaten kıt olan kamu kaynaklarının israf edilmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Yine yapılan görüşmelerden geçmiş dönemde oluşturulan politikaların; *“daha kaliteli olmasını temin etmek, hedeflenen sonuçlara daha kolay bir biçimde ulaşmasını sağlamak, oluşturulacak politikaların toplum açışınan olumlu ve olumsuz etkilerini ortaya çıkarmak gibi bir takım kaygıları taşımadığı”* izlenimini de edinmek mümkündür.

Yeni kamu yönetimi modeli, yönetimin her aşamasında yeni yöntemleri kullanmaktadır. Yeni bir teknik yöntem olan, yapılacak veya daha önceden yapılmış bir düzenlemenin ortaya çıkardığı maliyetler ile etkiler ve faydalar arasında bir analiz yapılmasını

sağlayan, böylelikle düzenlemenin ne ölçüde gerekli veya gereksiz olduğunu ortaya çıkarmaya yarayan düzenleyici etki analizinin, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde kullanılıp kullanılmadığının test edilebilmesi amacıyla katılımcılara; “*bir kamu politikası oluşturmadan önce sonuç ve etkileri ile politikanın oluşturulmasından meydana çıkacak maliyetlere ilişkin bir çalışma yapılıp yapılmadığı*” sorulmuştur.

Bakan bey; “*evet tabi ki böyle bir analiz yapılmaktadır. Hatta buna ilişkin bir yasal düzenleme de yapılmıştır. Buna göre, bir düzenleme yapılmadan önce etki analizinin yapılması gerekmektedir. Bütün yapılan düzenlemelerde ve oluşturulan politikalarda bir etki analizinin yapılması zarureti vardır. Bu etki analizinde, politikanın oluşturulmasının ortaya çıkaracağı maliyetler ile yapılmamasının ortaya çıkaracağı maliyetler nelerdir? Yine yapılmasının ortaya çıkaracağı faydalar ile yapılmamasının ortaya çıkaracağı zararlar nelerdir? Bu tespit edilmeye çalışılmaktadır. Türkiye’de kamu politikaları, düzenleyici etki analizi ile birlikte oluşturulmaktadır. Bu durum, özellikle başbakanlık tarafından çok sıkı bir biçimde takip edilmektedir. Başbakanlık, bakanlıklar tarafından bir mevzuat oluşturulacağı zaman veya bir tasarı mevzuata dönüşeceği, bir politika haline alacağı zaman mutlaka düzenleyici etki analizinin yapılıp yapılmadığını aramaktadır. Başbakanlık, düzenleyici etki analizi yapılmayan bir politikayı veya düzenlemeyi anında geri gönderir ve düzenleyici etki analizinin mutlaka yapılmasını ister. Aksi takdirde tasarının yasalaşmasına müsaade etmez*” şeklindeki açıklamalarıyla, bu analizin yasal bir sürece oturtulduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Yine rektör bey; “*tabi ki sonuç itibariyle biz kamu kaynaklarını kullanan bir kuruluşuz. Bu nedenle elimizdeki kaynakları hedeflerimize en uygun biçimde kullanmamız gerekmektedir. Bu noktada bize oldukça büyük bir sorumluluk düşmektedir. Bu sebeple bizde, bize ayrılan bütçeyi, hedeflerimize ulaştıracak bir biçimde kullanmaya gayret gösteriyoruz. Bu bağlamda düzenleyici etki analizini yaparak gerekli yerlerde oldukça büyük faydalar sağlayacak politikalar için bazen önemli kaynaklar ayırabiliyoruz. Örneğin bizim işimiz eğitim. Dolayısıyla hocalarımızı kitap alınması ve eğitime yönelik bir politikanın hayata geçirilmesi noktasında herhangi bir kesintiye gitmiyoruz. Ya da örneğin, oldukça maliyetli olmasına rağmen hocalarımızı, öğrencilerimizi yurt dışında eğitime yolluyoruz. Çünkü fayda maliyet analizi yaptığımızda elde ettiğimiz fayda, yüksek maliyetleri katlanılabilir kılmaktadır*” açıklamasıyla, etki maliyet analizinin

önemine işaret etmektedir. Bu analiz sayesinde yüksek maliyetli projelerin yapılmasına karar verilebildiği gibi, oldukça düşük maliyetli olmasına rağmen bazı politikaların uygulanmasından vazgeçilebildiği sonucuna ulaşılmaktadır. Çünkü önemli olan, harcanan kaynakların azlığından veya fazlalığından ziyade, elde edilecek faydaların, o maliyetleri katlanılabilir kılıp kılmadığıdır.

Büyükşehir belediye başkanının ise; *“biz burada kamunun kaynaklarını kullanmaktayız. Bizler kamu kaynaklarını kullanan kişiler olarak bunun hesabını vermekle de yükümlüyüz. Bu nedenle bunu aklımızdan çıkarmadan bu kaynakları kullanmak gerekmektedir. O nedenle vatandaşların hizmetine olmayan milletin işine yaramayan veya gösteriş ve siyasi itibar sağlayacak bir takım işler için kaynakların kullanılması doğru değildir. Örneğin herkes şunu merak ediyor? Sakarya şehir içi ulaşımında neden raylı sitem yok? Bende nihayetinde bir siyasetçiyim. Toplumun belli bir kesiminde bu yönde bir talep de var ve bu bize siyaset anlamında olumlu da yansiyacaktır. Ancak biz, hem de seçim öncesinde, Sakarya bu sistemi kaldıracak potansiyele henüz sahip değil diye açıklama yaptık. Ama bunu da, daha önceden çeşitli çevrelerin katılımıyla yapılan analizden çıkan sonuca göre söyledik. Çünkü elimizde yolcu potansiyeli, yol potansiyeli ve araç potansiyeli ile ilgili veriler var ve bunların analizinin neticesinde bu sonuca ulaştık. Bunlar basit yatırımlarda değil. Oldukça maliyetli yatırımlardır. Bu kadar yüklü bir yatırımı yapabilmemiz için bunun gerçekten topluma bir faydası ya da bir zorunluluğu olması gerekir. Sadece bir takım siyasi kaygılarla böyle bir yatırımı yapmak, kamu kaynaklarının boş yere harcanması anlamına gelecektir. Dolayısıyla bir politikaya yönelik yatırıma girmeden önce gerekli çalışmaları yapıyoruz ve bu etki-maliyet analizinde olumlu sonuç elde etmeden böyle yatırımlara girmiyoruz”* ifadelerini kullandığı görülmektedir. Bu ifadeler, günümüzde karar alıcı durumunda bulunan kişilerin, düzenleyici etki analizini yapmadan bir politikayı oluşturmadıklarını göstermektedir. Üstelik karar alıcıların, siyasi açıdan kazanımlarına engel olacak olmasına rağmen düzenleyici etki analizini uygulamaları, yönetim anlayışındaki zihinsel değişimin ne ölçüde yerleştiğini gözler önüne sermektedir. Ayrıca yeni kamu yönetimi modeli ile birlikte hesap verme sorumluluğunun da, siyasilerden vatandaşlara kaymakta olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

Yönetimin dışında yer alan düşünce kuruluşları; *“kamu politikalarının oluşturulması sürecinde maliyet oldukça önemli bir unsurdur. Bu sebeple düzenleyici etki analizinin kullanıldığını düşünüyorum. Çünkü günümüzde hesap verebilirlik, yönetimin en temel ilkelerinden birisi haline gelmiştir. Bir siyasetçi diğer bütün aktörlerden ayıran en temel unsur hesap verebilir olmasıdır ya da hesap vermek zorunda olmasıdır. Bu nedenle siyasetçilerin mutlaka böyle bir analize başvurduklarını düşünüyorum”* diyerek, konuya hesap verme zorunluluğu açısından yaklaşmaktadırlar. Bu ifadelerden, hesap verme zorunluluğu ile düzenleyici etki analizinin ilişkilendirildiği ve bu analizler üzerinden bir hesap verme yönteminin geliştirilebileceği ortaya çıkmaktadır.

Yine yönetimin dışında yer alan sivil toplum kuruluşlarının ise; *“günümüzde böyle bir çalışmanın mutlaka yapıldığını düşünüyorum. Çünkü içinde bulunduğumuz çağ, bunu bir zorunluluk haline getirmektedir. Böyle bir değerlendirme yapılmadan böylesine önemli kararların alınacağını düşünmüyorum”* ifadelerini kullandıkları görülmektedir. Sivil toplum kuruluşlarının da, konuya kamu politikalarının yüksek maliyetleri ve önemli bir kamu kaynağına ihtiyaç duyması açısından yaklaştığı ve kamu kaynaklarının israf edilmemesi adına bu analizin yapılmasının bir zorunluluk haline dönüştüğünü ifade ettikleri görülmektedir. Ancak bu noktada sivil toplum kuruluşları; *“burada temel bir sorun karşımıza çıkmaktadır. Bu da yapılan düzenleyici etki analizinde ekolojik çevrenin sürekli olarak ihmal edilmesidir”* şeklindeki açıklamalarıyla, düzenleyici etki analizinin sadece fayda ve maliyetler açısından değil, diğer maliyetler açısından da yapılması gerektiğinin altını çizmektedir.

Bu ifadelerden hareketle genel bir değerlendirme yapmak gerekirse; kamu politikalarının oluşturulması sürecinde düzenleyici etki analizinin kullanılmasının gereklilik hatta zorunluluk haline geldiği noktada genel kabul vardır. Bunun temel gerekçesi olarak da, kamu politikalarının hem uzun bir zaman hem de önemli bir kamu kaynağına ihtiyaç duyması gösterilmektedir. Gerçekten de katılımcılar, düzenleyici etki analizinin, politika oluşturma sürecinde hem zaman hem de kaynak israfını önlediği noktasında birleşmektedirler.

Ayrıca yapılan açıklamalardan, düzenleyici etki analizinin, yöneticilerin hesap verme yükümlülüğünü yerine getirmesinin bir aracı olarak da kullanılabileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Yine politikanın uygulanması ile elde edilebilecek sonuçların önceden

öngörülebilir olması, politikaların istenilen bir biçimde oluşturulmasına olanak tanımaktadır. Bir diğer ifadeyle politikanın oluşturulması ile hedeflenen sonuçlar ve toplum tarafından talep edilen sonuçların örtüştürülmesi sağlanmış olmaktadır. Bu sayede hem politikanın kalitesi arttırılmakta hem de çözüme yönelik etkinliği sağlanmış olmaktadır. Yine bu durumun, oluşturulan politikaların başarıya ulaşma ihtimallerini de kuvvetlendirdiğini söylemek mümkündür.

Burada dikkat çeken önemli bir ayrıntı vardır. Mülakata katılan devlet dışındaki aktörler, doğal olarak düzenleyici etki analizinin kullanılmasının hiçbir koşulda sınırlandırılmaması gerektiğini dile getirmektedirler. Ancak devlet içinde yer alan ve karar verici durumunda bulunan yöneticilerin de, bu yöntemin mutlaka kullanılması ve hiçbir sebeple sınırlandırılmaması gerektiğini ifade etmiş olmaları oldukça önemlidir. Bu düşünce yapısı, günümüzde yöneticilerin de, bir takım kişisel kaygılardan uzaklaştığını açıkça ortaya koymaktadır. Günümüzde doğru ve çözüme yönelik kararlar almanın, politikaları geliştirmenin çok daha önemli olduğu ve halkta bir karşılık bulunduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

3.2.2.4. Politika Oluşturma Sürecinde Yeni İletişim Araçları ve Sosyal Ağların Dikkate Alınması

Teknoloji alanında yaşanan gelişmeler, yeni iletişim araçları ve sosyal ağları ortaya çıkarmıştır. Bu yeni teknoloji ile birlikte, haberleşme kolaylaşmış ve yaygınlaşmaya başlamıştır. Ayrıca bilgi ve belgelere erişim de oldukça hızlanmıştır. Bu durum, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, her geçen gün daha fazla insan tarafından kullanılmasına neden olmuştur. Bu durum, bir taraftan hem bireyler arasındaki hem de bireylerle devlet arasındaki iletişimin biçimini ve boyutunu değiştirirken diğer taraftan bunlar arasındaki iletişimi arttırmaktadır.

Günümüzde yönetimin karşılıklı iletişimi ve etkileşimi sağlamaya yönelik yeni araçları geliştirdiği veya kullanmaya başladığı görülmektedir. Bu yeni araçlardan birisinin de, yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar olduğunu söylemek mümkündür. Zira mülakata katılan bakan bey; *“günümüzde internet ve sosyal ağlar, devlet ile toplum arasında yeni bir iletişim kanalıdır. Halkın yönetime katılmasını sağlayıcı kanallardan bir tanesidir”* şeklindeki açıklamasıyla, bunu doğrulamış ve vatandaşların, yeni iletişim araçları üzerinden yönetime katılmaya çalıştıklarını ifade etmişlerdir.

Yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde de oldukça önemli etkilerinin olduğu ve süreci ciddi bir biçimde değişime zorladığı dile getirilmektedir. Bu durumun test edilebilmesi amacıyla katılımcılara; *“kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yeni iletişim araçları ve sosyal ağların etkili olup olmadıkları”* sorulmuştur.

Mülakata katılan bakan bey; *“günümüzde internet ve sosyal ağlar çok hızlı bir biçimde yaygınlaşmaktadır ve kamu yönetiminin de, bu teknolojiden bağımsız kalması, bunu göz ardı etmesi mümkün değildir. Yöneticiler internet ve sosyal medya üzerinde dolaşan talep ve beklentileri görüş ve düşünceleri dikkate almaktadırlar”* şeklindeki cevabıyla, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, son derece etkin olduğunu ve kamu yönetiminin bu etkinin dışında kalmasının söz konusu olamayacağını dile getirmektedir. Yine mülakata katılan sayın büyükşehir belediye başkanı; *“tabi ki, yeni iletişim araçları ve sosyal ağları oldukça etkin bir biçimde kullanıyoruz. Ayrıca yine yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar üzerinden gelen talep ve şikayetleri de dikkate alıyoruz. Bunlardan gerekli ölçülerde istifade ediyoruz ve bunlara ilişkin yapılması gerekenleri anında yerine getiriyoruz”* açıklamasıyla, yerel düzeyde de yeni iletişim araçları ve sosyal ağların son derece etkin bir biçimde kullanıldığını ifade etmektedir. Ayrıca büyükşehir belediye başkanının, bu yolla gelen talepler üzerine bazı değişikliğe gittiklerini söylemesi, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, yönetim üzerindeki etkinliğinin açık bir ispatı durumundadır. Rektör bey de; *“bu araçları en iyi kullanan üniversitelerden birisiyiz. Ayrıca ben kendimde sosyal medya araçlarını yakından takip ediyorum. Oldukça önemli bir araç olduğunu da düşünüyorum. Örneğin, bu araçlar sayesinde herhangi bir noktada ortaya çıkan tepkiyi anında görme fırsatına sahip oluyorsunuz. Yine bu sayede öğrencilerin talep ve beklentilerini de öğrenmiş oluyoruz. Eğer bizim tarafımızdan kaynaklanan bir eksiklik var ise bunu da bu sayede tamamlamaya gayret ediyoruz”* açıklamasıyla, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, karşılıklı iletişimin sağlanmasında ve vatandaşların görüş ve düşüncelerinin alınmasında önemli bir araç olduğunu ve kararları üzerinde etkisinin olduğunu dile getirmektedir.

Yine yönetimin dışında yer sivil toplum kuruluşları da; *“net söylemeliyim ki oldukça etkilemektedir. Örneğin kürtaj yasasında bunu çok net gördük. Sosyal medyadaki yoğun baskılar kürtaj yasasının yasalaşmasına engel oldu. Yine Gezi Parkı’da bu çerçevede*

değerlendirilebilir” ifadesiyle, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların gücünü ortaya koymaktadır. Aynı zamanda bu ifade, yönetimin istese de istemese de bu etkinin dışında kalamadıklarını göstermektedir. Bu noktada düşünce kuruluşlarının yeni iletişim araçları ve sosyal ağların kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki etkilerine, diğerlerine nazaran, biraz daha temkinli yaklaştığı görülmektedir. Düşünce kuruluşları; “doğrusunu söylemek gerekirse henüz bu sorunun tam anlamıyla cevabını vermek mümkün değildir. Yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, siyasetin, toplumun beklentilerine hemen cevap vermesi noktasında bir etkisinin olduğu görülmektedir. Bu bağlamda ilçe belediye başkanından büyükşehir belediye başkanına kadar hatta merkezi yönetimdeki politika yapıcılara kadar herkesin sosyal medyadan gelen tepkilere duyarlı bir siyaset izlediğini söylemek mümkündür. Ancak bunun, kamu politikalarına yansımaları ne ölçüdedir diye baktığımızda net bir şey söylemek için henüz erkendir” diyerek, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların siyasetçiler ve kamu yöneticileri üzerinde bir etkinliğin olduğunu, ancak bu etkinin kamu politikaları alanındaki yansımalarının analiz edilebilmesi için zamana ihtiyaç olduğunu dile getirmektedir.

Bu ifadelerden, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, kamu politikalarının oluşturulması sürecini çok aktörlü bir hale dönüştürmekte olduğu sonucuna da ulaşılabilmektedir. Çünkü hem yönetimin, hem de yöneticilerin, yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar üzerinden gelen vatandaşların görüş ve önerileri ile talep ve beklentilerini dikkate aldıkları görülmektedir. Üstelik sadece dikkate almakla kalmadıkları, aynı zamanda karar ve politikaları üzerinde de etkili olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durumun, geleneksel dönemin devlet merkezli politika oluşturma anlayışını tamamıyla ortadan kaldırmakta olduğu söylenebilir. Ayrıca yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar, bir taraftan yönetimde birlikte/ortak yönetme anlayışının gerçekleştirilmesine olanak tanımakta, diğer taraftan da yeni kamu yönetimi anlayışının ve ilkelerinin hayata geçirilmesine de imkan sağlamaktadır.

Yeni iletişim araçları ve sosyal ağları, sadece vatandaşların yönetimi etkileme aracı olarak görmek mümkün değildir. Çünkü bazı zamanlarda yönetim de, yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar üzerinden vatandaşları etkileyebilmektedir. Örneğin, sayın bakan; “vatandaşlar bu araçlar sayesinde yönetimi etkileyebildiği gibi, aynı şekilde bu yolla yönetim de, toplumu etkileyebilmektedir. Bir diğer ifadeyle bu, karşılıklı bir

etkileşim ortaya çıkaracaktır. Eğer toplum bunu hissederse, o takdirde toplumda sizin söylediklerinizden etkilenecektir” ifadesiyle, kamu kurumları ve kamu kurumlarının yöneticilerinin de, yeni iletişim araçları ve sosyal ağları, yaygın bir biçimde kullanılmakta olduğunu dile getirmektedir. Yine rektör bey; *“yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, bireyleri yönlendirme noktasında oldukça etkili olduğu görülmektedir”* söyleviyle, bu durumu desteklediği görülmektedir.

Diğer taraftan yönetimin ve yöneticilerin, yeni iletişim araçları ve sosyal ağları, vatandaşlarını bilgilendirmek, yapıp ettiklerinden haberdar etmek amacıyla da kullandığı söylenebilir. Bu bağlamda rektör bey; *“örneğin üniversitenin web sayfaları anlık olarak değişmektedir ve sürekli olarak güncel bilgiler yer almaktadır. Biz web sayfamız üzerinden her türlü bilgiyi paylaşıyoruz. Bu sayede bu araçlar üzerinden toplumu son derece iyi bilgilendirmeye çalışıyoruz* ifadesiyle, vatandaşların doğru bir biçimde bilgilendirilmesinin sağlanmaya çalışıldığını dile getirmektedir. Yine düşünce kuruluşları; *“günümüzde en azından yapıp ettiklerini yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar üzerinden daha fazla topluma anlatmaya çalışan, kendini pozitif göstermeye çalışan bir yönetim modeli vardır”* ifadesiyle, yeni iletişim araçları ve sosyal ağların iki yönlü hale geldiğini söylemeye çalışmaktadır. Ayrıca yöneticilerin, aldıkları kararları ve oluşturdukları politikaları, yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar vasıtasıyla vatandaşlarla paylaştıkları sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Diğer taraftan zaman zaman yöneticilerin, bir karar veya politika oluşturulmadan önce, yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar üzerinden vatandaşlarına danıştıklarını söylemek mümkündür. Nitekim bakan beyin; *“mevzuat oluşturulmadan önce ham halinin internet üzerinden yayınlandığı ve buna yönelik ilgili kesimlerin görüşlerinin toplandığı”* yönündeki açıklamaları, yine rektör beyin; *“çünkü amacımız, doğru geri bildirimleri alarak, hem öğrencilerin hem de hocaların mutlu olacakları bir üniversite yaratmaktır”* şeklindeki ifadeleri hem vatandaşlarla bilgi paylaşımının gerçekleştirildiğini, hem de bu bilgi paylaşımıyla vatandaşlardan geri bildirim sağlanmasının temin edildiğini ortaya çıkarmaktadır. Böylelikle hedeflerine daha kolay ve sağlıklı bir biçimde ulaşabileceklerini düşündükleri sonucuna ulaşılmaktadır. Yapılan mülakattan da, bu yönde bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Ayrıca sayın büyükşehir belediye başkanının; *“hızlı tren renginin belirlenmesi, bazı yerlere isim verilmesi, bazı şehir içi ulaşım hatlarının*

açılması gibi konuların vatandaşlara danışılarak belirlendiğini” dile getirmesi, bu açıklamaları doğrulamaktadır. Böylelikle yönetimin, vatandaşlardan veya ilgili kesimlerden gelen görüş ve önerilere, eleştirilere göre kamu politikasını revize etme imkanına kavuştuğu görülmektedir. Bu sayede devlet ile toplum arasındaki mesafeler azalmakta ve karşılıklı iletişim artmaktadır. Ayrıca bu yöntemi kullanmakla karar alıcılar; vatandaşlardan gelen tepkileri azaltmakta ve oluşturulan politikaların benimsenmesini ve sahiplenilmesini sağlamaktadır.

Bu noktada yapılan mülakatlardan elde edilen son bulgu, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde son derece etkili olan yeni iletişim araçları ve sosyal ağların, faydalı yönlerinin olduğu gibi sakıncalı yönlerinin de olduğudur. Çünkü yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar, toplumu doğru bilgilendirdiği ve yönlendirebildiği gibi, yanlış bilgilendirip yönlendirebilmektedir. Mülakata katılan bakan bey; *“internet ve sosyal medyada dolaşan her türlü bilgi, doğru ve kesin bir bilgi değildir. Yalan yanlış bir sürü bilgi de yer alabilmektedir. Bu nedenle yöneticilerin buradan gelen talep ve beklentileri dikkatlice incelemeleri ve yanlış bilgilerle doğru bilgileri birbirinden ayırt etmeleri gerekmektedir. Nitekim kamunun elinde bunu yapabilecek güç ve donanımda bulunmaktadır. Kamu yönetimleri bu güç ve donanımı kullanarak gerekli ve yararlı bilgi ve belgeler ile görüş ve önerileri almalıdırlar”* şeklindeki açıklamalarıyla, bu duruma işaret etmiştir. Ancak bakan bey, yanlış bilgiler var diye yeni iletişim araçları ve sosyal ağların tamamen gözden çıkarılmaması gerektiğini, kamunun, doğru bilgiler ile yanlış bilgileri birbirinden ayırmasını ve kendisi için faydalı olan bilgilerden sonuna kadar istifade edilmesini dile getirmektedir. Benzer açıklamaların diğer aktörler tarafından da yapıldığını söylemek mümkündür. Gerçekten de internet ve sosyal ağlar üzerinde dolaşan bütün bilgilerin doğru olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu nedenle buralardan gelen talep ve beklentilerinin tamamının vatandaşların talep ve beklentileri olduğunu söylemek de imkansızdır. Ayrıca bakan bey; *“kamunun, bu ayıklama işlemini sadece kendisi için değil, aynı zamanda vatandaşları için de yapması gerektiğini ve onları da doğru bir biçimde bilgilendirmesini”* dile getirmektedir. Çünkü; *“vatandaşların burada dolaşan doğru ve yanlış bilgileri ayırt etmesinin mümkün olmadığını, kaldı ki, bunu yapabilecek yeterli ekipmanı ve bilgi birikimi de sahip bulunmadığını”* söylemektedir. Bu sayede devlet-toplum birlikteliğinin sağlanabileceği sonucuna ulaşılmaktadır.

3.2.2.5. Politika Oluşturma Sürecinde Toplumun Talep ve Beklentilerinin Dikkate Alınması

Yönetimin temelinde birey yer almaktadır. Yönetimin temel amacı, insanlar arasındaki beşeri ilişkileri düzenlemek ve gereksinimlerini karşılamaktır. Bu baēlamda yapılan mülakatlar genel olarak deēerlendirildiēinde; *“bireyi dolayısıyla bireyin talep ve beklentilerini dikkate almayan, vatandaşlar nezdinde bir karřılıēı bulunmayan yönetimlerin varlıēını uzun süre devam ettirmelerinin mümkün olmadığı”* sonucuna ulaşılmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandıēı dönemde vatandaşların pek dikkate alınmadıēını söylemek gerekmektedir. Nitekim mülakata katılan kişilerin aēıklamaları da bu yöndedir. Ancak yeni yönetim modelinin temelinde birey yer almaktadır. Bu baēlamda bireyin daha fazla ön plana ıkarıldıēı ve devletin geri planda bırakıldıēı görülmektedir. Yine yeni kamu yönetimi modelinin sonuē odaklı bir anlayışı benimsemiş olması, oluşturulan politikaların hedefleri ile toplumun beklentilerinin rtştrlmesini bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu da ancak toplumun bir konu hakkındaki görüş ve önerilerinin veya talep ve beklentilerinin bilinebilir olması ile mümkün olabilmektedir. Bütün bu gelişmeler, yönetim sreēlerinde vatandaşlara yer verilmesini veya en azından alınan kararlarda ve oluşturulan kamu politikalarında vatandaşların talep ve beklentilerinin dikkate alınması gerektiēini aēıkça ortaya çıkar mıştır. Bu baēlamda katılımcılara; *“kamu politikalarının oluşturması sürecinde toplumun talep ve beklentilerinin dikkate alınıp alınmadıēı”* sorulmuştur.

Bakan bey; *“gerek merkezi yönetim, gerekse yerel idareler, halkın talep ve beklentilerini en iyi şekilde analiz edip ona göre hareket etmek durumundadırlar. Çünkü ister yasama ister yürütme isterse yargı kendi yetki veya kaynaēını deēil, halka ait olan bir kaynak ve yetkiyi kullanmaktadır. Bu nedenle bu yetki ve kaynakların kullanımında, vatandaşların mümkün olduēunca çok kanaldan söz sahibi olması gerekmektedir”* şeklindeki ifadesiyle, aslında temelde hey şeyin kaynaēının vatandaşlar olduēunu ve vatandaşları dikkate almadan bir yönetim anlayışının olamayacaēını dile getirmektedir. Sayın büyükşehir belediye başkanı; *“şüphesiz ki, günümüzde vatandaşlardan gelen talepleri dikkate almamak mümkün deēildir. Hatta bu amaēla, çeşitli birimler dahi oluşturulmuştur. rneēin çözüm masası veya beyaz masa*

uygulaması bunlardan bir tanesidir” diyerek, sadece dikkate almakla da kalmadıklarını, bu amaçla somut adımlar da atıklarını ifade etmektedir. Yine rektör bey; *“elbette ki yol haritamızı paydaşlarla birlikte oluşturuyoruz. Eğer gerçekten başarılı bir üniversite olmak istiyorsanız bunu birlikte başarmak durumundasınız. Bu sebeple muhakkak ilgili paydaşların görüşlerine başvurmak zorundasınız. Aksi halde diğer paydaşların katkısı olmadan belirlenen hedeflere ulaşılması da zaten mümkün değildir. Ayrıca kararlarınızı bu şekilde almak ileride oluşması muhtemel tepkilere de engel olmaktadır”* biçimindeki açıklamaları, toplumun dikkate alınmasının, hem sağlıklı bir yönetim yapılması kurmak, hem de belirlenen hedeflere kısa sürelerde ulaşılmasını sağlamak adına önemli olduğunu ortaya koymaktadır.

Yönetim içinde yer alan ve karar alıcı durumunda bulunan kişiler, soruyu olumlu olarak cevaplandıkları görülmektedir. Bunun aslında öngörülen bir sonuç olduğunu söylemek gerekmektedir. Çünkü yönetici konumunda bulunanların aksini söylemesini beklemek pek de mümkün değildir. Bu sebeple, bu noktada yönetim dışında yer alan kişilerin soruyu nasıl cevaplandığı oldukça önemli bir hale gelmektedir. Bu bağlamda düşünce kuruluşları; *“elbette ki toplumun beklentilerinin politika oluşturma sürecine önemli ölçüde yansıdığını düşünüyorum. Fakat Türkiye’deki normalleşme süreci tam olarak tamamlanamadığı için bunun etkileri sınırlı ölçüde gerçekleşmektedir”* ifadesini kullanırken, sivil toplum kuruluşlarının; *“günümüzde henüz toplumun talep ve beklentilerinin yönetim süreçlerine tam anlamıyla yansıdığını söylemek mümkün değildir”* yanıtını verdiği görülmektedir. Bu noktada yönetimin içinde yer alan katılımcılar ile yönetimin dışında yer alan katılımcılar arasında bir farklılığın olduğu söylenebilir. Ancak farklılığın, kamu politikalarının oluşturulması sürecine vatandaşların talep ve beklentilerinin yansıyor yansımadığı noktasında değil, bu yansımaların ne oranda gerçekleştiği noktasında olduğu görülmektedir. Bu da zamanla giderilebilecek bir problemdir. Fakat geleneksel kamu yönetiminin uygulandığı dönemle bir karşılaştırma yapıldığında, oldukça önemli bir gelişmenin sağlandığı açıkça ortaya çıkmaktadır.

Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde toplumun talep ve beklentilerinin dikkate alınıp alınmaması, hipotezimizin doğrulanması açısından oldukça önemlidir. Çünkü diğer aktörlerin de varlığı bir anlamda vatandaşlara dayanmaktadır. Bu bağlamda diğer

aktörlerin de gücünü vatandaşlardan aldığını ve aslında çoğunlukla toplumu harekete geçirmek suretiyle karar alıcılar üzerinde bir baskı unsuru haline dönüştüklerini söylemek mümkündür. Bu sebeple vatandaşların kamu politikaları üzerindeki etkinliğinin daha iyi anlaşılabilmesi adına katılımcılara; “*günümüzde vatandaşlara rağmen bir kamu politikasının oluşturulup oluşturulamayacağı*” sorusu yöneltilmiştir.

Bakan bey soruyu; “*topluma senin ihtiyacın budur diyen, tek taraflı, devlet merkezli ve içinde vatandaşları barındırmayan politikaların uygulanma kabiliyeti yoktur. Bu durum, bir müddet sonra toplum ile devlet arasında istenmeyen huzursuzluklara neden olur. Bu sebeple kamu politikalarının oluşturulması sürecine mutlaka vatandaşları da dahil etmeniz gerekmektedir*” şeklinde yanıtlamıştır. Sayın büyükşehir belediye başkanı; “*bizim vatandaşa karşı bir yönetim anlayışımız yoktur. Bir diğer ifadeyle halka rağmen halk için bir iş yapmıyoruz*” diyerek, topluma rağmen bir kamu politikasının oluşturulmasının mümkün olmadığını açıkça dile getirmektedir. Yine düşünce kuruluşları; “*günümüzde halka rağmen bir politikayı hayata geçirmenin mümkün olmadığını düşünüyorum. Artık günümüzde hem siyasetçiler, hem de bürokrasi, bu durumun çok iyi farkındadırlar*” açıklamasıyla, böyle bir yöntemin veya politika oluşturma sürecinin mümkün olmadığını yönetim tarafından da anlaşıldığını ifade etmektedir. Sivil toplum kuruluşları ise; “*her alanda olmasa da, bazı alanlarda vatandaşlara rağmen bir kamu politikasının üretilmediği görülmektedir. Örneğin, üçüncü köprü örneğinde olduğu gibi*” şeklindeki açıklamasıyla, diğer katılımcılardan biraz daha farklı düşündüklerini göstermektedir. Bu noktada da genel bir değerlendirme yapıldığında; aslında bütün katılımcıların vatandaşları, yönetim alanındaki en önemli aktörlerden birisi olarak gördükleri sonucuna ulaşılmaktadır. Zira açıklamalarıyla diğerlerinden ayrılan düşünce kuruluşlarının, “*yönetimi en çok hangi aktörler etkilemektedir*” sorusuna “*ilk sırada vatandaşlar gelmektedir*” yanıtını verdiği görülmektedir. Ancak bu noktada da, toplumun içinden doğan ve toplumu temsil eden bir örgüt olarak, bu hakkın tam anlamıyla kurumsallaşmamış olması nedeniyle soruya çekimsiz cevap vermesini doğal karşılamak gerekmektedir.

Toplumun politika süreçlerinde yer almasını sağlayan bir diğer gelişmenin de, demokrasi modelinde ortaya çıkan değişim olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü temsili demokrasiden katılımcı demokrasi modeline doğru yaşanan dönüşüm, siyasal

katılmayı işin özüne yerleştirmektedir. Bu bağlamda mülakatlar genel olarak değerlendirildiğinde; *“değişen demokrasi algısının doğal bir sonucu olarak vatandaşların çok daha fazla ön planda olduğu ve bu nedenle yönetimin ve yöneticilerin mutlaka vatandaşları dikkate almalarının bir zorunluluk haline geldiği”* sonucuna ulaşılabilmektedir. Çünkü öncelikle katılımcı demokrasi modeli ile birlikte bireylerde ve dolayısıyla toplum yapısında önemli değişimler meydana gelmiştir. Örneğin, bakan beyin de ifade ettiği gibi; *“günümüzde vatandaşların, kendilerini içinde hissetmediği, en azından kıyısından köşesinden bir katkısının bulunmadığı politikaları benimsemelerinin ve desteklemelerinin olanaksız olduğu”* görülmektedir. Dahası yine bakan beyin ifadelerinden; *“vatandaşların, lehlerine olan bazı kamu politikalarını bile, politikanın oluşturulması sürecinde dikkate alınmadığı için, tepkiyle karşıladığı ve yoğun bir biçimde eleştirdiği”* anlaşılmaktadır. Her ne kadar sivil toplum kuruluşları ile düşünce kuruluşlarının bu noktada bazı sıkıntıların yaşandığını dile getirmiş olmalarına karşın, bakan beyin; *“demokrasinin kendisinin bir süreç olduğunu ve her geçen gün daha da geliştirilmeye devam ettiğini”* söylemesi, bu noktada bir kararlılığın olduğu ve toplumun yönetim süreçlerinde yer almasını sağlayan yeni yöntemlerin hayata geçirilmesi için gerekli adımların atılmakta olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Keza düşünce kuruluşlarının; *“yönetişimin geliştirilmesi noktasında olumlu yönde gelişen bir düşünce yapısı vardır. Hem yöneticiler hem de vatandaşlar bu noktada ortak bir kanaate sahiptirler”* şeklindeki açıklamaları, bu sonucu doğrular niteliktedir.

Toplumun politika süreçlerinde yer almasını sağlayan bir diğer gelişme de, yeni kamu yönetimi modeli ile birlikte siyasal alana katılmaya yönelik yeni kanalların açılmasıdır. Bu kanallardan birisi de yeni iletişim araçları ve sosyal ağlardır. Vatandaşların, görüş ve düşünceleri ile talep ve beklentilerini, yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar üzerinden kolaylıkla yönetimi iletebildikleri görülmektedir. Ayrıca sadece talep ve beklentilerini değil, aynı zamanda uygulanmakta olan bir politikaya olan tepkilerini de dile getirebildikleri görülmektedir. Sayın büyükşehir belediye başkanının; *“örneğin, politika sürecinde bazı kararlar alıyoruz ve bu kararları uygulamaya başlıyoruz. Ancak uygulama aşamasında vatandaşların, yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar üzerinden bu politikalardan rahatsız olduklarını iletmeleri veya tepki göstermeleri durumunda, bu kararlardan ve politikalardan vazgeçebiliyoruz veya o politikayı değiştirebiliyoruz. Sonuçta bizler halk için çalışıyoruz ve yaptığımız işlerin halkta bir karşılığının olmasını*

istiyoruz” yönündeki açıklamaları, buna işaret etmektedir. Hatta öyle ki, toplumun bu araçlar üzerinden ilettikleri görüşler doğrultusunda bir politika oluşturma sürecinin başlayabildiği dahi dile getirilmektedir. Örneğin, rektör bey; “elbette ki, bu yönde almış olduğumuz birçok karar bulunmaktadır. Aklıma ilk gelen örneğin, kütüphanenin 24 saat açık olması uygulaması, yine kongre merkezimizin 24 saat açık olması gibi” şeklindeki açıklamalarıyla bu durumu doğrulamaktadır.

Günümüzün toplum yapısının kapalı kapılar ardında alınan kararlardan ve oluşturulan politikalardan rahatsızlık duyduğu görülmektedir. Büyükşehir belediye başkanının; “artık günümüzde hiçbir şeyin kapalı kapılar ardında yapılması mümkün değildir” ifadesi bunu açıkça ortaya koymaktadır. Vatandaşlar, politika oluşturma süreci içerisinde doğrudan yer almasalar dahi, en azından belirli ölçülerde de olsa kendisine danışılmasını beklemektedir. Sivil toplum kuruluşlarının; “hatta öyle ki sonucu etkilemeyecek dahi olsa bütün politikaların katılımcı bir biçimde oluşturulması gerekmektedir. Göstermelik de olsa bunun yapılması şarttır. Bu durum, daha sonradan oluşabilecek tepkilerin önüne geçmektedir. Çünkü insanoğlunun en çok önemseydiği şey değer verilmektir. Değer verilmediğini hissettiği anda, lehine dahi olsa politikaya tepkiyle yaklaşır” şeklindeki açıklamaları, vatandaşların görüşlerinin alınmasının, kendileri açısından son derece önemli olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

3.2.3. Yeni Politika Aktörlerinin Kamu Politikaları ve Oluşturulması Süreci Üzerindeki Etkileri

Değişen yönetim anlayışının kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, geleneksel aktörlerin yanında yeni aktörlerin de yer almasına imkan sağladığını söylemek mümkündür. Bu bağlamda son dönemde karar alıcıların, özellikle baskı ve çıkar grupları, sivil toplum kuruluşları, medya, politika danışmanları ve düşünce kuruluşları gibi aktörlerden önemli ölçüde etkilendikleri gözlemlenmektedir. Bir diğer ifadeyle hem kamu yönetimi hem de kamu politikaları alanında ortaya çıkan yeni yapı, devlet dışındaki diğer aktörlerin önemli bir güç merkezi haline dönüşmelerine ve oluşturulan kamu politikaları üzerinde etkin olmalarına olanak tanımaktadır. Böylelikle oluşturulan politikaların sadece devletin görüş ve düşüncelerini değil, aynı zamanda toplumun görüş ve düşüncelerini de yansıtması sağlanmış olmaktadır.

3.2.3.1. Baskı ve Çıkar Grupları ile Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkileri

Baskı ve çıkar grupları ile sivil toplum kuruluşları, gerçekte yeni kamu yönetimi ile birlikte ortaya çıkan aktörlerden değildirler. Bu sebeple bu aktörlerin, geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde de var olan aktörler olduğunu söylemek gerekmektedir. Ancak ne var ki, geleneksel kamu yönetimi modelinin temel özellikleri, devlet dışındaki diğer aktörlerin yönetim süreçlerinde yer almalarına engel olmaktadır. Bu nedenle bu aktörlerin, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, bir aktör olarak, yer alabildiklerini söylemek mümkün değildir. Nitekim bakan bey; *“eski dönemde örneğin, parlamento süreçlerinde sivil toplum kuruluşlarının ya da ilgili kesimlerin katılımını sağlamaya yönelik bir düzenleme bulunmamakta idi”* ifadesiyle, bu duruma işaret etmektedir. Fakat geleneksel yönetim modelinden yeni yönetim modeline geçiş, hem yönetim hem de toplumsal alanda önemli değişimleri gündeme getirmiş, baskı ve çıkar grupları ile sivil toplum kuruluşlarının ön plana çıkmasını sağlamıştır. Bu süreçte baskı ve çıkar grupları ile sivil toplum kuruluşlarının, kamu politikaları üzerinde etkin olmalarını temin eden iki önemli gelişmeden söz edilebilir. Birincisi değişen yönetim anlayışının yönetim alanında yarattığı zihniyet değişimidir. Mülakata katılanlarının tamamının; *“günümüzde kamu politikalarının oluşturulması sürecinin müzakere yöntemiyle gerçekleştirildiğini ve eski dönemle karşılaştırıldığında çok daha katılımcı bir hale dönüştüğünü”* ifade etmeleri bu sonuca ulaşılmasını sağlamaktadır.

İkincisi ise, yeni kamu yönetimi modelinin uygulamaya yönelik açıklarını kapatmak için gündeme getirilen yönetişimdir. Yönetişimle birlikte devlet dışındaki diğer aktörlerin de politika sürecinde yer almalarına imkan sağlanmaktadır. Çünkü yönetme işlevi, sadece devletin ve ilgili birimlerinin bir görevi olarak değil, diğer aktörlerin de katılımıyla gerçekleştirilmesi gereken bir görev olarak görülmeye başlanmıştır. Bu çerçevede baskı ve çıkar grupları ile sivil toplum kuruluşlarının katılımını sağlamaya yönelik girişimlerde bulunulduğu ve bu amaçla önemli adımların atıldığı dile getirilmektedir.

Yapılan mülakatlarda bakan bey; *“günümüzde baskı ve çıkar grupları ile sivil toplum kuruluşlarının, özellikle yasal düzenleme gerektiren kamu politikaların oluşturulması aşamalarına katılabilmeleri için gerekli yasal zeminin oluşturulduğunu, yasama erkine konu olan kamu politikalarının özellikle komisyon aşamalarında, baskı ve çıkar*

grupları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerini dilediği gibi açıklayabildiğini, hazırladığı çalışmaları, raporları sunabildiğini ve böylelikle yasama süreçlerini etkileyebildiğini” ifade etmiştir. Hatta bakan bey; “çoğu kez baskı ve çıkar grupları ile sivil toplum kuruluşlarının komisyon aşamasındaki görüş ve önerilerinin bir önerge haline geldiği ve yapılan oylamalardan sonra sıklıkla tasarıya eklendiğini” belirtmektedir. Ayrıca yine bakan beyin ifadelerinden; “ülke genelini ilgilendiren kamu politikaların oluşturulması sürecinde baskı ve çıkar grubu ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerine mutlaka başvurulduğu” sonucuna ulaşılmaktadır. Bu amaçla; “hazırlanan taslak metinlerin çeşitli araçlarla paylaşıldığı veya basılı bir nüshasının doğrudan baskı ve çıkar grubu ile sivil toplum kuruluşlarına gönderildiği, sonrasında ise yine bu kuruluşlardan görüş ve önerilerinin istendiği, var ise hazırladıkları rapor ve çalışmaların talep edildiği” dile getirilmektedir. Son olarak da buralardan gelen görüş ve öneriler ile talep ve beklentiler dikkate alınarak kamu politikasına son şeklinin verildiği ifade edilmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının da; “eskiden katılmayan sivil toplum kuruluşlarının günümüzde kamu politikalarının oluşturulması sürecine katılımının sağlandığı, komisyon toplantılarına katılabildiklerini ve görüşlerini özgürce açıklayabildiklerini, yönetimin kendileriyle bilgi ve belge paylaşımında bulunduğunu, zaman zaman kendilerinden bir konu hakkında çalışma yapmasının veya rapor hazırlamasının talep edildiğini ve yine zaman zaman da kendilerinin herhangi bir konudaki çalışmalarını yönetimle paylaşabildiklerini” ifade ettiklerini görüyoruz. Bu noktada sivil toplum kuruluşları ile bakan beyin açıklamalarının büyük ölçüde örtüşmekte olduğunu söylemek mümkündür. Ancak sivil toplum kuruluşlarının açıklamalarında bazı eksiklikleri de dile getirdikleri görülmektedir. Sivil toplum kuruluşları; “her ne kadar geçmişle kıyaslandığında, yönetim süreçlerine daha fazla katılma olanağına sahip olsak da, henüz tam anlamıyla bütün sivil toplum kuruluşlarının yönetim süreçlerine dahil edildiğini söylemek mümkün değildir” şeklindeki açıklamalarıyla, bu duruma işaret ettikleri görülmektedir. Ayrıca sivil toplum kuruluşları; “komisyon toplantılarına katılmalarına yönelik yasal düzenlemelerin de yetersiz olduğunu ve bazı zamanlarda sonuç üzerinde herhangi bir etkisinin bulunmadığını” dile getirmektedirler. Yine “yönetimin bazı kamu politikalarını, bir oldubitti içinde gerçekleştirmeye çalıştığını ve

bu noktada sivil toplum kuruluşlarının birçok şeyden habersiz kaldıklarını” söylemektedirler.

Sivil toplum kuruluşlarının bu noktadaki itirazlarının bir haklılık payının olduğunu söylemek gerekmektedir. Gerçekten de zaman zaman sivil toplum kuruluşlarının komisyona katılmaları sadece basit bir usulün tamamlanmasından ibaret olarak görülmektedir. Bu sebeple sivil toplum kuruluşlarının kamu politikalarının oluşturulması sürecine katılmalarına yönelik yasal düzenlemelerin geliştirilmeye ihtiyacının olduğu muhakkaktır. Ancak geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde, bu yönde bir yasal düzenlemenin hiç olmadığı göz önüne alındığında, bu yönde atılan adımların oldukça önemli olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Kaldı ki sivil toplum kuruluşlarının; *“bütün suçu yönetime yüklemek de doğru değildir. En az yönetim kadar sivil toplum kuruluşlarında da suç aramak gerekmektedir. Çünkü sivil toplum kuruluşları da üzerine düşeni yerine getirebilmiş ve gelişimini tamamlayabilmiş değildir”* şeklindeki ifadeleriyle, sivil toplum kuruluşlarının da geliştirilmesinin gerektiğini dile getirdikleri görülmektedir.

Yapılan mülakatlar genel olarak değerlendirildiğinde, son dönemde sivil toplum kuruluşlarının zaman zaman yönetim süreçlerinde etkin bir biçimde yer aldıkları sonucu ortaya çıkarmaktadır. Baskı ve çıkar grupları ile sivil toplum kuruluşlarının kamu politikalarının oluşturulması sürecinde kamuoyu baskısını bir araç olarak kullandıkları söylenebilir. Örneğin, TEMA Vakfı başkanı ile yapılan mülakattan, TEMA Vakfının, iki önemli politikanın hayata geçirilmesinde başrolü üstlendiği anlaşılmıştır. 1998 yılında Mera Kanunu'nun hayata geçirilmesinde büyük çabalar sarf etmiştir. Yine 2000'li yıllarda TEMA Vakfının öncülüğünde çalışmalarına başlanan Toprak Kanunu, değişen hükümetlere rağmen, 2005 yılında hayata geçirilmiştir. Bu düzenlemenin hayata geçebilmesi için TEMA'nın önemli bir kamuoyu baskısı oluşturduğu dikkati çekmektedir. Bu amaçla ülke genelinde faaliyetlerde bulunduğu, yürüyüşler düzenlediği, paneller organize ettiği ve “toprak yasasını destekliyorum” imza kampanyası ile yaklaşık olarak 1,5 milyon imzaya ulaşarak karar alıcılar üzerinde ciddi bir baskı unsuru haline geldiği görülmektedir.

3.2.3.2. Medya Kuruluşlarının Etkileri

Değişen yönetim anlayışıyla birlikte kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer almaya başlayan veya süreci büyük ölçüde etkileyen bir diğer aktör de medya kuruluşlarıdır. Medya günümüzde tartışmasız en önemli güç merkezlerinden birisi haline gelmiştir. Hatta bazı kaynaklarda devlet yapılanmasından sonraki en önemli güç olarak ifade dilmektedir. Böyle olmakla birlikte geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde, medya kuruluşlarının yeterince etkin olmadığı ve yönetim tarafından fazlaca dikkate alınmadığı da bilinen bir gerçektir. Nitekim mülakata katılanların tamamının; *“geleneksel dönemdeki kamu politikalarının sadece devlet tarafından oluşturulduğunu ve yönetimin bu politikaları gizlilik ilkesi çerçevesinde kapalı kapılar arkasında hazırladığını”* belirtmeleri bu durumun açık bir göstergesidir. Yine yapılan mülakatlardan, medya kuruluşları da dahil diğer aktörlerin dışlandığı anlaşılmaktadır. Son olarak mülakata katılanların *“geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde birlikte yönetme anlayışının ve müzakere etme yönteminin olmadığını”* ifade etmeleri, doğal olarak bu durumu ortaya çıkarmaktadır. Bu çerçevede geleneksel dönemde medya kuruluşlarının, alınan kararlar ile oluşturulan politikaları kendi beklenti ve talepleri doğrultusunda yönlendiremediğini söylemek mümkündür.

Teknolojik alanda yaşanan gelişmeler, medya kuruluşları açısından olumlu sonuçlar ortaya çıkarmış ve kamum politikalarının oluşturulması sürecinde önemli bir aktör olmalarını sağlamıştır. Nitekim düşünce kuruluşlarının; *“1990 larda yeni radyo ve televizyonlar ortaya çıktığı zaman bu yeni iletişim araçlarının ne tür bir dönüşüm yaptığını tam anlamıyla görememiştik. Ancak bugünden geriye baktığımızda bu yeni kitle iletişim araçlarının hem siyasette, hem de kamu politikaları alanında kayda değer bir dönüşüm sağladığını açık ve net bir biçimde görüyoruz”* açıklamasıyla, medya kuruluşlarının kamu politikalarının oluşturulması süreci üzerindeki önemine açıkça vurgu yapıldığı görülmektedir.

Medya kuruluşları açısından günümüzü farklı kılan ve önemli bir politika aktörü haline gelmelerini sağlayan değişim, günümüzde artık yönetimlerin dışarıdan gelen etkilere açık olmasıdır. Bu sayede medya kuruluşları, günümüzde toplumları bir yöne doğru yönlendirip birlikte hareket ettirerek bir kamuoyu oluşturmakta ve böylelikle karar alıcılar üzerinde baskı unsuru haline gelebilmektedir. Bu bağlamda mülakata katılan

kişilerin neredeyse tamamının; “*günümüzde medya kuruluşlarının önemli bir politika aktörü haline dönüştüklerini*” ifade ettikleri görülmektedir. Hatta öyle ki, zaman zaman medya kuruluşlarının, yönetimleri güç durumlarda dahi bırakabildikleri dile getirilmektedir.

3.2.3.3. Düşünce Kuruluşlarının Etkileri

Son dönemde yönetimin değişen yapısı yeni politika aktörlerinin ortaya çıkmasına imkan sağlamıştır. Bu aktörlerden birisi de, düşünce kuruluşlarıdır. Düşünce kuruluşları her ne kadar 1900’lerin başında ortaya çıkmaya başlamış olmakla birlikte, son dönemde yönetim anlayışında yaşanan değişimin yarattığı yapısal değişimle etkinliklerini arttırmışlardır. Diğer taraftan değişen ve gelişen dünyada bireylerin veya toplumların karşı karşıya kaldığı sorunların günden güne çeşitlenmesi yönetimleri güç bir durumla karşı karşıya bırakmaktadır. Çünkü sorunların karmaşıklaşması ve bilinmeyen yönlerinin artması doğru karar alma ve politikaları geliştirmeyi oldukça zorlaştırmaktadır. Bu durum, karar alma ve politika belirleme süreçlerinde, kendi alanında uzman kişilerden veya kuruluşlardan yararlanmayı zorunlu kılmaktadır. Mülakata katılan kişilere; “*bir kamu politikası oluştururken, konunun uzmanlarının bilgisinden ve uzmanlığından yararlanıp yararlanmadıkları*” sorulmuştur.

Bakan bey; “*tabi ki işin uzmanından teknik açıdan bilgi almak görüş ve önerilerini sormak işin doğru yapılması açısından oldukça önemlidir. Bu yöntem, karar ve politikalara son derece katkı sağlamaktadır*” şeklindeki açıklamasıyla, bilginin ve uzmanlığın son derece değerli olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca bakan bey, hedefe sağlıklı bir biçimde ulaşabilmek adına günümüzde uzmanlık bilgisinden yararlanmanın zorunlu olduğunu da vurgulamaktadır. Sayın büyükşehir belediye başkanı ise; “*danışma yönetimde mutlaka olmalıdır. Bizler kamu kaynaklarını kullanıyoruz. Hedefe götürmeyecek işlerden kaçınmak zorundayız*” diyerek, aslında bir ölçüde uzmanlık bilgisinden yararlanmanın, vatandaşlara hizmet noktasında da fayda sağlayacağını dile getirmektedir. Rektör bey de; “*biz yönetim olarak, o konu hakkında bilgi sahibi olan herkesin görüşüne başvururuz*” şeklindeki ifadeleriyle, önemli olanın yönetmek değil, doğru bir biçimde yönetmek olduğunu ve bu amaçla bilgi sahibi olanlardan muhakkak yararlanmaları gerektiğinin bilincinde olduklarını ortaya koymaktadır. Bu ifadelerden

yönetici durumunda bulunan kişilerin, genellikle uzmanlık bilgisinden yararlandıkları sonucuna ulaşılmaktadır.

Karar alıcılar, her ne kadar uzmanlık gerektiren konularda, uzman kişilerden ve kuruluşlardan yararlandığını dile getirmiş olsa da, bunun diğer aktörler ve özellikle asıl işi düşünce üretmek olan düşünce kuruluşları tarafından nasıl algılandığına bakmak gerekmektedir. Bu noktada düşünce kuruluşlarının açıklamaları, oldukça önem kazanmaktadır. Düşünce kuruluşları; *“siyasetin uzmanlık bilgisinden faydalanması gerekmektedir”* diyerek, günümüzde bunun bir gereklilik haline geldiğine işaret etmektedir. Bu bağlamda düşünce kuruluşları; *“elbette ki zaman zaman karar alıcılar bizlerden herhangi bir konuda çalışma yapmamızı talep etmektedir. Yine bazı dönemlerde çalışmalarımızdan faydalandığını da görmekteyiz. Yine bu noktada çağrıldığımız toplantılar var. Onun dışında bizden bir talep olmasa dahi bizim politika geliştirilmesi gereken alanlara yönelik çalışmalarımız da oluyor ve biz bu alanlara yönelik olarak bir politika teklifi hazırlıyoruz ve bunları ilgili yerlere iletiyoruz. Örneğin, arge inovasyon ve teknoloji transferi konusunda bir etkinlik gerçekleştireceğiz ve bu çalışmamıza Bilim Sanayi Teknoloji bakanımız katılacak, ayrıca bu konuya ilişkin diğer ilgili paydaşların temsilcileri katılacak ve burada bir tartışma ortamı yaratacağız. Bu tartışmalar sonucunda bir takım çıktılar elde edeceğiz. Böylelikle merkezi yönetimin ve karar alıcıların bu çıktılar doğrultusunda karar almasını sağlamaya çalışacağız”* şeklindeki açıklamalarıyla, pratikte de karar alıcılar ile düşünce kuruluşları arasında iletişim köprülerinin kurulduğunu ve kurulmaya da devam edeceğini belirtmektedirler.

Diğer taraftan yönetimin, ülke genelini ilgilendiren meselelerde de düşünce kuruluşlarının görüşlerine başvurduğu görülmektedir. Bu bağlamda taslak metinlerin yazılı olarak düşünce kuruluşlarına gönderilmesi yönteminin benimsendiği ve neticesinde taslak metin hakkındaki görüşlerini yönetim ile paylaşımlarının talep edildiği sonucuna ulaşılmaktadır. Örneğin bakan bey; *“yükseköğretim kanunu, anayasa değişiklik taslağı gibi metinlerin bu kuruluşlara gönderildiğini ve bunların görüşlerinin alındığını”* dile getirmesi, bu sonucu doğrulamaktadır. Çünkü aksi takdirde sorunlara çözüm getirmeyen politikaların hayata geçirilmesi durumu ile karşı karşıya kalınabilmektedir. Bu nedenle günümüzde yöneticilerin, konunun uzmanlarından önemli ölçüde istifade ettikleri görülmektedir.

Düşünce kuruluşlarının önemli bir güç merkezi haline gelmesindeki bir diğer etken de, değişen demokrasi algısıdır. Demokraside yaşanan değişim, devlet dışındaki diğer aktörlerin katılımına önemli ölçüde katkı sağlamıştır. Çünkü siyasal katılmanın olmazsa olmaz bir koşul olduğu açıkça ortaya çıkmıştır. Dahası yönetim süreçlerinde siyasal katılmanın muhakkak var olması gereği bir zorunluluk haline dönüşmüştür. Bu durum, yönetim anlayışının form değiştirmesine neden olmuştur. Bu çerçevede katılımı sağlamaya yönelik yöntemler geliştirilmeye başlanmış ve yeni aktörlerin yönetime katılması hedeflenmiştir. Bu da düşünce kuruluşları açısından oldukça önemli bir gelişme olarak ortaya çıkmıştır.

Günümüzde birçok düşünce kuruluşu ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu kuruluşların birçoğu zaman zaman yönetimler üzerinde etkin olmakta, karar ve politikaları etkileyebilmektedir. Ancak bu durum, önemli birkaç sorunu beraberinde getirmektedir. Bu sorunlar, düşünce kuruluşlarının uzmanlık konusunda ne derecede yeterli oldukları ve ne kadar bir potansiyele sahip bulduklarıdır. Çünkü yönetimin düşünce kuruluşlarından yararlanmaya çalışmasının yanında, düşünce kuruluşlarının da bu talebe cevap verebilecek durumda olması gerekmektedir. Nitekim düşünce kuruluşları; *“ancak şunu da söylemeliyim ki, bizimde belirli bir kapasitemiz var ve gelen talepleri ancak bu kapasitemiz doğrultusunda karşılayabiliriz”* diyerek, düşünce kuruluşlarının da kendilerini geliştirmeleri ve kapasitelerini arttırmaları gerektiğini dile getirdikleri görülmektedir.

3.2.3.4. Politika Danışmanlarının Etkileri

Değişen yönetim anlayışıyla birlikte kamu politikaları alanında gündeme gelmeye başlayan bir diğer aktör de politika danışmanlarıdır. Her ne kadar danışma ve danışmanlık uygulaması, eski dönemlerde de var olsa da, özellikle değişen yönetim anlayışıyla birlikte bir aktör olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Çünkü belirli bir dönem için seçilen siyasetçilerin her alanda uzman olması ve o alandaki bir soruna doğru çözümler getirmesi her zaman mümkün değildir. Bu nedenle günümüzde politika danışmanlarının, politika oluşturma sürecinde rol oynayan bir aktör olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede cumhurbaşkanından başbakana, bakanlardan milletvekillerine ve diğer üst düzey yöneticilere kadar birçok kişinin politika danışmanının olduğu gözlemlenmektedir.

Günümüzde politika danışmanları sadece basit bazı işlemlerin yerine getirilmesinde değil, kararların alınmasında ve kamu politikalarının oluşturulmasında sıklıkla kullanılmaktadır. Bu amaçla gerekli bilgi ve belgelerin diğer politika aktörleri ile paylaşıldığı ve bunlardan gelen talep ve beklentiler ile önerilerin dikkate alındığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu maksatla mülakatta *“bir politika oluştururken konunun uzmanlarının bilgisinden ve uzmanlığından yararlanıp yararlanmadığı”* ve *“gerekli bilgi ve belgeleri diğer politika aktörleri ile paylaşıp paylaşmadıkları”* sorulmuştur.

Mülakata katılan bakan bey, *“uzmanlardan teknik açıdan bilgi almanın, görüş ve önerilerini sormanın işin doğru yapılması açısından oldukça önemli olduğunu ve bu yöntemin kamu politikalarına son derece katkı sağladığını”* dile getirmektedir. Rektör bey de, *“artık dünyada sadece ben bilirim mantığının ortadan kalktığını”* ifade ederek konuyu öz bir biçimde açıklamıştır. Sayın büyükşehir belediye başkanı ise; *“artık yöneticilerin her şeyi kendilerinin yapmasının mümkün olmadığını, birlikte hareket etmenin oldukça önemli olduğunu, uzmanların görüşleri doğrultusunda zaman zaman yöneticilerin, aldıkları bir karardan ya da bir politikadan vazgeçebildikleri veya tam tersi bir biçimde vazgeçtikleri bir karar ya da politikayı uygulamaya koyabildikleri, çünkü günümüzde yönetim önceliklerinin değiştiği, yönetimin gerçek amacının vatandaşları memnun etmek olduğu”* şeklindeki açıklamalarıyla, hem vatandaşları memnun edecek politikaları üretmenin, hem de bu tür politikaların üretilmesinde danışmanların katkılarının önemine vurgu yapmaktadır.

Bu ifadelerden günümüzde vatandaş memnuniyetinin en öncelikli konu haline geldiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu nedenle hem uzun zaman alan hem de oldukça fazla kamu kaynağı gerektiren kamu politikalarının oluşturulması sürecinde hata yapılmaması veya istenilen sonuca götürmeyecek politikaların üretilmemesi noktasında azami gayret gösterildiği görülmektedir. Bu sebeple bu tür önemli konularda hata oranını düşürmek ve istenilen sonuçlara daha hızlı, kolay ve emin adımlarla ulaşılabilmesini sağlamak adına politika danışmanlarından önemli ölçüde istifade edildiğini söylemek mümkündür.

Fakat burada şu ayrıntıya dikkat etmek gerekmektedir. Politika danışmanların, karar alıcı durumundaki yöneticilerin bütün kararlarını etkilemesi de söz konusu değildir. Ayrıca kararların veya politikaların, pratikte doğrudan danışmanlar tarafından

belirlendiğini söylemek de imkansızdır. Zira bakan bey; *“kararın alınıp alınmaması gerektiğini kimin karar vereceği hususu oldukça önemlidir. Bu noktada politika danışmanların, böyle bir kararı verme yetkileri bulunmamalıdır. Bu kararı almaya ancak siyasi irade yetkili olmalıdır”* söylemiyle, karar alıcıların genellikle kararlarını kendilerinin aldığı, danışmanların bu nokta da sadece diğer politika aktörleri kadar etkin olabileceğini vurgulamaktadır. Diğer taraftan yine bu noktada alınacak kararın veya oluşturulacak olan politikanın da oldukça önemli olduğu görülmektedir. Çünkü uzmanlık bilgisi gerektiren kamu politikalarının oluşturulmasında politika danışmanları daha fazla etkili olurlarken, uzmanlık bilgisi gerektirmeyen kamu politikalarında etkinliklerinin düştüğü dile getirilmektedir. Ayrıca son dönemde kamu politikası oluşturma sürecinde oldukça güçlü aktörlerin olduğu, dolayısıyla diğer politika aktörlerinin de en az politika danışmanları kadar etkili olabildiği ifade edilmektedir. Bu nedenle politika danışmanlarının daha çok karmaşık ve uzmanlık gerektiren noktalarda karar ve politikaları etkilediklerini söylemek daha doğru olacaktır.

Son söz olarak bu noktada, uzmanlara ve uzmanlık kurumlarına yönelik bir eleştiriden söz etmek gerekmektedir. Kendisi de bir uzmanlık merkezi olan düşünce kuruluşlarının; *“Türkiye’de uzmanlık merkezi olarak görülen üniversitelerin ve diğer kurumların, değişim sürecinde toplumun ve siyasetin gerisinde kaldığını ve bu nedenle hükümetlerin bu uzmanlık bilgisinden yeterince istifade etmediklerini”* dile getirdiği görülmektedir. Hatta düşünce kuruluşları; *“bu uzmanlık kuruluşlarının zaman zaman da değişime direndiklerini”* iddia etmektedir. Bakan beyin açıklamaları ile düşünce kuruluşlarının açıklamaları birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye’de uzman ve uzmanlık kuruluşlarına ilişkin bazı sorunların yaşandığı sonucuna ulaşılabilmektedir. Tarihsel süreç içerisinde uzmanlık bilgisine sahip kişi ve kuruluşların, sahip oldukları bu gücü, yönetim üzerinde farklı amaçlarla kullanmaya çalıştığı, kendilerini hem toplumdaki, hem de yönetimden ayrıcalıklı ve üstün olarak tanımladıkları görülmektedir. Zaman zaman bürokrasinin de içine düştüğü bu yanılgı, yönetim ile uzman veya uzmanlık kuruluşları arasındaki mesafenin açılmasına neden olmuştur. Ancak günümüzde bu mesafenin büyük ölçüde kapanmakta olduğunu söylemek mümkündür.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Yönetim, insanlık tarihinin başından beri sürekli değişim içindedir. Bu değişimi tetikleyen en önemli faktörler, ekonomi ve eğitimidir. Tarım toplumu, sanayi toplumu ve bilgi toplumunda üretim ilişkileri, yönetimin şekillendirilmesinde başat rol oynamıştır. Bu çerçevede tarım ve özellikle sanayi toplumundaki yönetim yapı ve uygulamaları geleneksel kamu yönetimi olarak adlandırılırken, bilgi toplumunda arzulanan yönetim yapı ve uygulamaları ise yeni kamu yönetimi olarak isimlendirilmektedir.

Geleneksel kamu yönetiminin temel özellikleri; aşırı merkeziyetçi, katı hiyerarşiye dayalı, kurallara sıkı sıkıya bağlı, süreç odaklı, gizliliği ve tutuculuğu esas alan, bürokrasi yönelimli hizmet devleti anlayışı olarak ifade edilirken, yeni kamu yönetiminin temel özellikleri; esnek örgüt yapılı, adem-i merkeziyetçi, yumuşak hiyerarşiye dayalı, sonuç odaklı, piyasa yönelimli, şeffaflığı esas alan, hizmetlerde kaliteye önem veren, vatandaş merkezli minimal bir devlet şeklinde tanımlanmaktadır.

Çalışmada elde edilen verilerden, uygulanmakta olan yönetim modeli ile kamu politikalarının oluşturulması süreci arasında çok yakın bir ilişkinin olduğu ortaya çıkmaktadır. Öyle ki, bu yakın ilişki, kamu politikalarının oluşturulması sürecinin yapısında önemli farklılıkların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda yönetimde meydana gelen değişmeye bağlı olarak kamu politikalarının oluşturulması sürecinde de önemli değişimlerin olduğunu söylemek mümkündür. Bir diğer ifadeyle yönetim tarafından benimsenen ilke ve unsurlar, kamu politikalarının oluşturulması sürecini de doğrudan etkilemekte ve kamu politikaları bu ilkeler doğrultusunda oluşturulmaktadır.

Kamu politikalarının oluşturulması süreci ile uygulanmakta olan yönetim modeli arasındaki ilişkiden hareketle, geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde kamu politikalarının şu şekilde oluşturulduğu söylenebilir:

1. Geleneksel kamu yönetimin modelinin uygulandığı dönemde kamu politikalarının, genel olarak tepeden inmece bir anlayışla devlet veya devletin yetkili birimleri tarafından oluşturulduğu görülmektedir.

2. Devlet dışındaki diğer aktörlerin ise bu alanda yer alması çoğu zaman mümkün olmamakta veya devletin ve yetkili birimlerinin müsaade ettiği oranda olmaktadır.
3. Yönetimin hemen her alanında yaygın bir biçimde kullanılmakta olan gizlilik ilkesi, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde de etkin bir biçimde uygulanmaktadır. Bu bağlamda bu dönemde, kamu politikalarının büyük bir bölümünün dışı kapalı bir biçimde oluşturulduğu söylenebilir.
4. Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, toplumun görüş ve düşünceleri ile talep ve beklentileri çoğu zaman dikkate alınmamaktadır.
5. Bütün politikalar, merkezi yönetim tarafından oluşturulmaktadır. Hatta öyle ki, yerel nitelikli kamu politikaları dahi genellikle merkezi yönetim tarafından hayata geçirilmektedir.
6. Merkezi yönetimde de bütün yöneticiler sürece dahil edilmemekte, sadece üst düzey yöneticilerin yer almasına olanak tanınmaktadır.
7. Kamu politikalarının oluşturulması sürecinin en önemli aşamalarından birisi olan karar alma aşamasının dar bir kesim tarafından kontrol edildiği ve bu nedenle oluşturulan birçok kamu politikasının bu kişilerin dünya görüşleri doğrultusunda şekillendiği görülmektedir.

Kamu politikalarının oluşturulması sürecine ilişkin bu yapının, geleneksel kamu yönetimi modelinin uygulandığı dönemde bazı sorunları da gündeme getirdiğini söylemek mümkündür. Bu sorunlar şu şekilde ifade edilebilir:

1. Genel olarak oluşturulan kamu politikaları toplumsal sorunlara çözüm getirmekten bir hayli uzaktır.
2. Oluşturulan kamu politikalarının toplumun talep ve beklentileri ile uyduğunu veya örtüşüğünü söylemek oldukça zordur.
3. Toplumsal talep ve beklentilerle örtüşmediği için başarılı sonuçlar elde etmede de çoğu zaman yetersiz kaldığı söylenebilir.

4. Oluşturulan kamu politikalarının, toplum tarafından sahiplenilmemesi ve benimsenmemesi nedeniyle genel olarak meşruiyet sorunu ile karşı karşıya kaldığı görülmektedir.
5. Oluşturulan kamu politikalarında gecikmelerin yaşandığını ve bu gecikmelerin, kamu politikalarını etkililikten oldukça uzaklaştırdığını söylemek mümkündür.
6. Oluşturulan kamu politikaların, toplumsal sorunlar üzerinde etkili olamaması hem zaman, hem de kamu kaynaklarının gereksiz bir biçimde israf edilmesine neden olmaktadır.

Yönetim anlayışında yaşanan değişimden, kamu politikalarının oluşturulması sürecinin de önemli ölçüde etkilendiği net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda yeni kamu yönetimi modeline hakim olan düşünce yapısının ve yine yeni kamu yönetimi modeli tarafından benimsenen ilkelerin, kamu politikalarının oluşturulması sürecine de yansımakta olduğunu söylemek mümkündür. Bir diğer ifadeyle kamu politikalarının oluşturulması sürecinin yapısı, yeni kamu yönetiminin benimsediği ilkeler doğrultusunda yeniden şekillenmiştir. Üstelik yeni kamu yönetimi anlayışı sadece yapısal bir değişim değil, aynı zamanda zihinsel bir değişimi de ortaya çıkararak, bu noktadaki kişilerin tutum, davranış ve bakış açılarında da bir yenilik yaratmıştır. Ayrıca yeni kamu yönetimi modeli ile birlikte ortaya çıkan veya etkinliğini arttıran; katılımcı demokrasi, yönetim, sivil toplum kuruluşları, yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar ve düzenleyici etki analizi gibi kavramların da, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde meydana gelen bu değişime oldukça önemli katkıların olduğunu belirtmek gerekmektedir. Zira bu kavramların, devlet dışındaki aktörlerin hem süreçte yer almalarına hem de süreç üzerinde etkin olmalarına imkan sağladığı görülmektedir.

Yönetim anlayışındaki değişime bağlı olarak kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yaşanan bu değişimi de, şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte kamu politikalarının oluşturulması sürecinin yapısında önemli değişimler meydana gelmiştir. Kamu politikalarının oluşturulması sürecine; adem-i merkezîyetçilik, sonuç odaklılık, şeffaflık, esnek hiyerarşik yöntem gibi ilkelerin hakim olmaya başladığı görülmektedir.

2. Kamu politikalarının, çoğunlukla devlet ve devletin yetkili birimleri tarafından oluşturulması düşüncesi tarihe karışmıştır. Bu bağlamda kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, devletin içinde yer alan aktörlerin yanında devletin dışında yer alan baskı ve çıkar grupları, sivil toplum örgütleri, medya kuruluşları, düşünce kuruluşları, politika danışmanları ve politika girişimcileri gibi yeni aktörlerin de yer almaya başladığı görülmektedir. Bu bağlamda kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki tek aktörlü yapıdan, çok aktörlü bir yapılanmaya doğru geçildiğini açıkça söylemek mümkündür.
3. Siyasal katılmayı temel alan katılımcı demokrasi modeli, bireyleri de önemli ölçüde etkilemiş, hem yönetim süreçlerine olan ilgilerinin, hem de yönetim süreçlerine katılma isteklerinin artmasına neden olmuştur. Bu durum, kendisine sunulanla yetinmeyen her geçen gün daha fazlasını ve iyisini talep eden bireylerin ortaya çıkmasına veya sayılarının artmasına neden olmuştur. Bunu sağlayabilmek amacıyla da, yönetime katılmaya ilişkin yeni yöntemlerin geliştirilmesi ve hayata geçirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır.
4. Yönetim anlayışından yönetişim anlayışına geçiş, devlet ile toplum arasındaki karşılıklı iletişimin ve etkileşimin artmasına neden olmuş ve kamu politikalarının, birlikte/ortak oluşturulması anlayışını gündeme getirmiştir. Böylelikle kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, devletin yanında vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları da bir aktör olarak görülmeye başlanmıştır. Bu değişim, devlet dışındaki aktörlerin talep ve beklentilerinin dikkate alınmasını bir zorunluluk haline getirmiştir. Böylelikle vatandaşların, görüş ve düşünceleri ile talep ve beklentilerinin kamu politikalarının oluşturulması sürecine de yansımaya başladığını söylemek mümkündür.
5. Toplumun eğitim düzeyindeki artış, baskı ve çıkar grupları ile sivil toplum kuruluşlarının önemini arttırmaktadır. Bu bağlamda her geçen gün üye sayıları ve dolayısıyla güçleri artan baskı ve çıkar grupları ile sivil toplum kuruluşları, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde önemli bir aktör konumuna gelmiştir.
6. Yeni kamu yönetimi modelinde kamu politikalarının şeffaf bir biçimde oluşturulduğu ve sürece ilişkin bilgi ve belgelerin vatandaşlar ile paylaşıldığını

söylemek mümkündür. Üstelik sürecin şeffaflaşması, herkesin süreçten haberdar olmasının yanında, isteyen aktörlerin bu sürece müdahale edebilmesine de olanak sağlamıştır.

7. Karşılıklı iletişim, haberleşme, bilgi ve belgelerin paylaşılmasının önemi, yeni iletişim araçları ve sosyal ağları, kamu politikalarının oluşturulması sürecinin vazgeçilmez unsurlarından birisi haline getirmiştir. Bu araçlar vasıtasıyla, vatandaşların, yönetimle çok kolay bir biçimde iletişime geçebildiği, kamu politikalarına yönelik görüş ve düşüncelerini, talep ve beklentilerini hatta tepkilerini rahatlıkla açıklayabildiği görülmektedir. Ayrıca vatandaşlarının bu araçlar sayesinde sadece görüş ve düşünceleri ile talep ve beklentilerini açıklamakla kalmadığı, aynı zamanda karar alıcılar üzerinde etkili olarak veya bir baskı oluşturarak oluşturulan kamu politikalarını doğrudan etkiledikleri ya da talep ve beklentileri doğrultusunda yönlendirebildikleri görülmektedir. Bu durumun, kamu politikalarının tek taraflı oluşturulma ve tepeden inmece olma sorununu büyük ölçüde ortadan kaldırdığı söylenebilir.
8. Günümüzde yönetimin de yeni iletişim araçları ve sosyal ağları; görüş almak, bilgi vermek, haberdar etmek, toplumu etkilemek ve yönlendirmek amacıyla yaygın bir biçimde kullandığı görülmektedir.
9. Sorunların çeşitlenmesi ve artması buna karşın kamu kaynaklarının azalması, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde düzenleyici etki analizinin kullanılmasını bir zorunluluk haline getirmiştir. Analizin, yapılan bir düzenlemenin ne derecede gerekli olup olmadığını ve elde edilecek faydanın katlanılacak maliyete değip değmeyeceğini ortaya çıkardığı ve hem zaman kaybına hem de kamu kaynaklarının israf edilmesine engel olduğu söylenebilir.

Çalışmada elde edilen veriler çerçevesinde Türkiye’de üst düzey kamu yöneticilerinin; yeni kamu yönetimi anlayışını öngördüğü, toplumun talep ve beklentilerine duyarlı bir anlayışı benimsediği, politika ve kararlarında çevresiyle birlikte hareket eden özelliklere sahip oldukları söylenebilir. Buradan hareketle yeni kamu yönetimi anlayışının, kamu politikalarına ilişkin uygulamalarda da kendini hissettirdiği vurgulanabilir. Bu bağlamda çalışmanın hipotezinin de doğrulandığını söylemek mümkündür.

Sürecin olumlu yönde değiştirilmesine yönelik önemli adımlar atılmış olmasına rağmen, henüz atılması gereken adımların da olduğunu belirtmek gerekmektedir. Bunları da şu şekilde ifade edebiliriz:

1. Yeni kamu yönetimi modelinin benimsemiş olduğu ilkeler, henüz tam anlamıyla işlevsel kılınamamıştır. Bu sebeple yeni kamu yönetimi modelinin ilkelerinin kurumsallaştırılması noktasında siyasi irade, kararlılığını açıkça ortaya koymalı ve bu alandaki yasal düzenleme eksikliklerini tamamlamalıdır.
2. Günümüzde hala katılımcı demokrasinin uygulanmasına ilişkin muğlaklıklar giderilebilmiş değildir. Bu nedenle siyasal katılımı sağlamaya yönelik yeni katılma yöntemlerin hayata geçirilmesi ve bu yöntemlerin karar alıcılar üzerinde bir bağlayıcılığının olması gerekmektedir.
3. Sivil toplum kuruluşlarının komisyon toplantılarına katılma usulü gözden geçirilmeli, etkinliği sağlanmalı ve bağlayıcılığı olmalıdır. Aksi takdirde, bir usulün tamamlanması olarak değerlendirilecek ve zamanla etkin bir yöntem olmaktan uzaklaşacaktır.
4. Baskı ve çıkar grupları ile sivil toplum kuruluşlarının öneminin artmasına rağmen, bu kuruluşların; ekonomik, siyasal, sosyal ve yasal sorunları henüz giderilememiştir. Devam eden sorunlar, bu kuruluşların etkinliğini sınırlandırmaktadır. Bu nedenle baskı ve çıkar grupları ile sivil toplum kuruluşlarının önündeki engellerin bir an önce kaldırılması gerekmektedir.
5. Yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar üzerinde yer alan bütün bilgilerin doğru olduğunu düşünmek olanaksızdır. Ancak bilgi kirliliği vardır diye de bu araçların görmezden gelinmesi mümkün değildir. Bu nedenle yönetimin, buradaki bilgiler arasında bir ayıklama yapması ve hem topluma doğru bilgileri aktarması, hem de faydalı bilgilerden kendisinin de istifade etmesi gerekmektedir. Nitekim bunu yapabilecek gerekli donanıma ve ekipmana da sahiptir.
6. Birçok Avrupa ülkesinde düzenleyici etki analizinin anayasa metni içinde düzenlendiği veya en azından bir yasal düzenlemeyle zorunlu hale getirildiği bilinmektedir. Oysa Türkiye’de, düzenleyici etki analizinin yasal çerçevesinin

yönetmelik ve genelge ile oluşturulduğu görülmektedir. Türkiye'nin tam bir "düzenlemeler cenneti" olduğu göz önüne alındığında, düzenleyici etki analizinin muhakkak anayasa veya yasa ile düzenlenmesi ve bütün düzenlemelerde zorunlu olarak uygulanması sağlanmalıdır.

7. Kamu politikalarının genel olarak adem-i merkezîyetçilik ilkesi çerçevesinde oluşturulması benimsenmiş olsa da, zaman zaman merkezi yönetimin bu ilkeyi ihlal ettiği görülmektedir. Yine bu süreçte toplumun görüş ve düşünceleri ile talep ve beklentilerinin dikkate alınmadığı durumlarla da karşılaşabilmektedir. Bu durum, önemli ölçüde vatandaşları tedirgin etmekte ve kendi lehlerine olan kamu politikalarına dahi tepki göstermelerine neden olabilmektedir. Bu nedenle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımının net bir biçimde yapılması, her iki idarenin birbirinin görev ve yetki alanına girmesini engelleyecek yasal düzenlemelerin yapılması ve mekanizmaların geliştirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu (2003), <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>, (15 Ağustos 2013).
- ADDA, Jacques (2005), *Ekonominin Küreselleşmesi* (Çev. Sevgi İnceci), 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.
- AKBULUT, Ö. Örsan (2005), *Siyaset ve Yönetim İlişkisi Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- AKÇAY, Ümit ve TÜRKAY, Mehmet (2006), Neoliberalim'den Kalkınmacı Yaklaşım; Devletin Sermaye Birikimi Sürecindeki Yeri Üzerine", *İktisat, Siyaset, Devlet Üzerine Yazılar* (Ed. Burak Ülman ve İsmet Akça), İstanbul: Bağlam Yayınları.
- AKDOĞAN, A. Argun (2013), "Gündem Belirleme", *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (Der. Mete Yıldız – M. Zahid Sobacı), Ankara: Adres Yayınları.
- AKDOĞAN, A., Argun (2011), "Türkiye'de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri", *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* (Ed. Filiz Kartal), Ankara: TODAİE Yayınları.
- AKGÜN, Birol (2002), *Türkiye'de Seçmen Davranışı, Partiler Sistemi ve Siyasal Güven*, Ankara: Nobel Yayınları.
- AKSOY, Murat (2005), Türkiye'de STK'ların Düşünce ve İfade Özgürlüğü Alanındaki Etkinliği Araştırması, *STK'ların Kamu Politikalarına Etkisi Raporları: 3 Vaka Çalışması*, İstanbul: TÜSEV Yayınları.
- AKSOY, Necdet (2008), *Sivil Toplum ve Baskı Grupları*, İstanbul: Kaknüs Yayınları.
- AKSOY, Şinasi (2003), Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Ankara: Yargı Yayınları.
- AL, Hamza (2002), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- AL, Hamza (2008), *Yeni Kamu Yönetimi*, İstanbul: Değişim Yayınları.
- ANDERSON, E. James (2011), *Public Policymaking (7th ed.)*, United States: Wadsworth.
- Ankara Ticaret Odası (ATO), (2004), *AB Kapısında Sivil Toplum Dosyası*, Ankara, ATO Yayınları.

- ARBLASTES, Anthony (1999), *Demokrasi* (Çev. Nilüfer Yılmaz), Ankara: Doruk Yayınları.
- ARMAOĞLU, Fahir (2000), *20. Yüzyıl Siyasi Tarihi*, 13. Baskı, İstanbul: Alkım Yayınları.
- ARSLAN, T. Nagehan, ARSLAN, Erkan (2010), *Yeni Kamu Yönetimi ve Üst Kurullar*, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- ATASOY, Fahri (2005), *Küreselleşme ve Milliyetçilik*, İstanbul: Ötüken Yayınları.
- ATEŞ, Hamza (2003), Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Ed. Asım Balcı ve diğerleri), Ankara: Seçkin Yayınları.
- ATEŞ, Hamza (2008), Yeni kamu İşletmeciliği Bağlamında Hesapverebilirlik, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar* (Ed. Bekir Parlak), Ankara: Turhan Yayınları.
- ATEŞ, Toktamış (1997), *Siyasal Tarih*, İstanbul: Der Yayınları.
- AYDIN, H., Ahmet (2012), *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- BABAOĞLU, Cenay (2013), Kamu Politikası Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (Der. Mete Yıldız – M. Zahid Sobacı), Ankara: Adres Yayınları.
- BALCI, Asım (2003), Kamu Yönetiminde ‘Hesap Verebilirlik’ Anlayışı, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Ed. Asım Balcı ve diğerleri), Ankara: Seçkin Yayınları.
- BANKO, Meltem ve BABAOĞLAN, A. Rıza (2013), Gezi Parkı Sürecine Dijital Vatandaş’ın Etkisi, <http://www.geziparkikitabi.com/22.09.2014>.
- BARRY, P., Norman (1989), *Yeni Sağ*, (Çev. Cevdet Aykan), Ankara: Tisamat Yayınları.
- BAŞAK, Suna (2003), Değişimin Özel Bir Görünümü Olarak Sanayileşme ve Sanayileşme Bağlamında Modernlik-Geleneksellik Tartışmaları, *Kamu Yönetimi Seçme Yazıları* (Ed. Burhan Aykaç, Hikmet Kavruk), Ankara: Gazi Üniversitesi İİBF Geliştirme Vakfı Yayınları.
- BAYRAKTAR, Gonca (2003), Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Ankara: Yargı yayınları.
- BİLGİÇ, K. Veysel (2008), Küreselleşme Sürecinde Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar* (Ed. Bekir Parlak), Ankara: Turhan Yayınları.

- BİLGİÇ, Veysel (2003), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Ed. Asım Balcı ve diğerleri), Ankara: Seçkin Yayınları.
- BİLTON, Tony ve Diğerleri (2008), *Sosyoloji*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- BİRKLAND, A. Thomas (2011), *An Introduction to The Policy Process (3th ed.)*, New York: M. E. Sharpe.
- BOSTANCI, M., Naci (2011), *Siyaset ve Medya*, İstanbul: Özgür Yayınları.
- BUHR, M., SCHROEDER, W., BARCK, K. (2003), *Aydınlanma Felsefesi* (Der. Veysel Atayman), İstanbul: Yenihayat Yayıncılık.
- CAHN, A. Matthew (1995), The Players: Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process, *Public Policy: The Essential Readings* (Ed. Stella Z. Theodoulou and Matthew A. Cahn), United States: Prentice Hall.
- CERİTLİ, İsmail ve GÜNEŞ, Aynur (2010), Sürdürülebilir Kentleşme ve Katılımcı Yerel Yönetim Uygulamalarında Yönetişim Olgusu Bağlamında Yerel Gündem 21, *Yönetişim* (Ed. M. Akif Çukurçayır ve diğerleri), Konya: Çizgi Yayınları.
- COCHRAN, L. Charles ve MALONE, F. Eloise (2010), *Public Policy: Perspectives and Choices (4th ed.)*, United States: Lynne Rienner.
- COŞKUN, Selim (2003), Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Ed. Asım Balcı ve diğerleri), Ankara: Seçkin Yayınları.
- ÇAM, Esat (1999), *Siyaset Bilimine Giriş*, 6. Baskı, İstanbul: Der Yayınları.
- ÇARKÇI, Akif (2008), *Yeni Kamu Yönetimi Çağında Türkiye’de Girişimci Bürokrasi ve Girişimci Bürokratlar*, İstanbul: Erguvan Yayınları.
- ÇEVİK, H., Hasan (2003), Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Ed. Asım Balcı ve diğerleri), Ankara: Seçkin Yayınları.
- ÇEVİK, H., Hüseyin (2012), *Kamu Yönetimi Kavram, Sorunlar, Tartışmalar*, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları.
- ÇEVİK, H., Hasan ve DEMİRCİ, Süleyman (2008a), *Kamu Politikası*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- ÇEVİK, H., Hasan, DEMİRCİ, Süleyman (2008b), Kamu Politikası: Aktörler ve Modeller, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar* (Ed. Bekir Parlak), Ankara: Turhan Kitabevi.
- ÇİĞDEM, Ahmet (2003), *Aydınlanma Düşüncesi*, İstanbul: İletişim Yayınları.

- DEMİR, Fatih (2011b), Kamu Politikası Sürecinde Müzakerenin Rolü ve Sürecin Demokratikleşmesi, *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler* (Ed. Alican Kaptı), Ankara: Seçkin Yayınları.
- DEMİRCİ, Süleyman (2011), Kamu Politikasında İşbirlikçi Tarafgirlik (Koalisyon) Modeli, *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler* (Ed. Alican Kaptı), Ankara: Seçkin Yayınları.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2007), *Dokuzuncu Kalkınma Planı: Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT Yayınları.
- DOĞAN, İlyas (2002), *Özgürlükçü ve Totaliter Düşünce Geleneğinde Sivil Toplum*, Bursa: Alfa Yayınları.
- DURGUN, Şenol (2005), *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü*, Ankara: Nobel Yayınları.
- DURSUN, Davut (2001), İslam Dünyasında Demokrasi Sorunu, *Demokrasi Sorunu ve Türk Demokrasisi* (Der. Davut Dursun), İstanbul: Şehir Yayınları.
- DURSUN, Davut (2008), *Siyaset Bilimi*, İstanbul: Beta Yayınları.
- DUVERGER, Maurice (1993), *Siyasi Partiler* (Çev. Ergun Özbudun), Ankara: Bilgi Yayınları.
- DYE, R. Thomas (2011), *Understanding Public Policy (13th ed.)*, United States: Pearson.
- EKEN, Musa (2005), *Yönetimde Şeffaflık*, Adapazarı: Sakarya Kitabevi.
- EKİCİ, Birol (2006), *Düzenleyici Etki Analizi Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması*, Ankara: TEPAV Yayınları.
- EKİCİ, Sıddık (2011), “Kamu Politika Sürecinde Kurumsal Rasyonel Tercih Teorisi”, *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler* (Ed. Alican Kaptı), Ankara: Seçkin Yayınları.
- EMRE, Cahit (2003), Yönetim Bilimi, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Ankara: Yargı yayınları.
- ERGİN, Çağın (2007), Kamuoyu ve Baskı Grupları, *Siyaset* (Edi. Mümtaz’er Türköne), Ankara: Lotus Yayınları.
- ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut (1984), *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE Yayınları
- ERKAN, Hüsnü (2000), *Bilgi Uygarlığı İçin Yeniden Yapılanma*, Ankara: İmge Yayınları.

- EROĞLU, H., Tuğba (2010), Kamu Yönetiminde Hiyerarşi, Ağ, Piyasa ve Aktörler Düzleminde Yönetişim, *Yönetişim* (Ed. M. Akif Çukurçayır ve diğerleri), Konya: Çizgi Yayınları.
- EROĞLU, H., Tuğba (2013), Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (Der. Mete Yıldız – M. Zahid Sobacı), Ankara: Adres Yayınları.
- ERYILMAZ, Bilal (2008), *Bürokrasi ve Siyaset*, 3. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları.
- ERYILMAZ, Bilal (2011), *Kamu Yönetimi*, 4. Baskı, Ankara: Okutman Yayınları.
- ETE, Hatem ve TAŞTAN, Coşkun (2013), *Kurgu İle Gerçeklik Arasında Gezi Eylemleri*, Ankara: SETA Yayınları.
- EYESTONE, Robert (1971), *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*, Indianapolis.
- FÜRST, Dietrich (2008), Çok Katmanlı Yönetişim ve Bölgesel Yönetişim Üzerine (Çev. M. Akif Çukurçayır), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar* (Ed. Bekir Parlak), Ankara: Turhan Kitabevi.
- GENÇ, F., Neval (2012), Yönetişim, Yönetime Katılma ve Farklı Katılım Türleri, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (Ed. Fatma Neval Genç), Bursa: Ekin Yayınları.
- GIDDENS, Anthony (2008), *Sosyoloji*, İstanbul: Kırmızı Yayınları.
- GÖZLER, Kemal (2002), *Anayasa Hukukuna Giriş*, 2. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları.
- GÜL, Hüseyin ve YEMEN, Aysun (2013), Türkiye’de Düşünce Kuruluşlarının Yerel-Bölgesel Yönetim ve Politikalara Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar* (Edi. Yakup Bulut, Veysel Eren, Sedat Karakaya ve Abdullah Aydın), Ankara: Pegem Akademi Yayınları.
- GÜLTEKİN, Sebahattin (2011), Kamu Politika Sürecinde Politika Yayılım ve Yenilik Modeli, *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler* (Ed. Alican Kaptı), Ankara: Seçkin Yayınları.
- GÜNGÖR, Müberra ve EVREN, Gökhan (2009), *Düzenleyici Etki Analizi Kapsam, Uygulama, Deneyimler ve Öneriler: Mobil Arabağlantı Ücretlerinin Düzenlenmesine İlişkin Ardıl DEA Çalışması*, Ankara: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu.
- HEKİM, Hakan (2011), Kamu Politikasında Post-Pozitivizm, *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler* (Ed. Alican Kaptı), Ankara: Seçkin Yayınları.
- HODGKINSON, Christopher (2008), *Yönetim Felsefesi* (Çev. Edi: İbrahim Anıl ve Binali Doğan), İstanbul: Beta Yayınları.

- HOMBURG, Vincevt, POLLİTT, Christopher ve THİEL, V. Sandra (2007), Introduction, *New Puclic Management in Europe* (Ed. Christopher Pollitt, Sandra v. Thiel ve Vincevt Homburg), New York: Palgrave Macmillan.
- KAHRAMAN, Yavuz, VURGUN, Levent ve ÖZTOP, Sezai (2012), Yönetişi Anlayışı ve Değerlerin Yönetim Kültürüne Etkileri, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (Ed. Fatma Neval Genç), Bursa: Ekin Yayınları.
- KAPANİ, Münci (1999), *Politika Bilimine Giriş*, 11. Baskı, Ankara: Bilgi Yayınları.
- KAPTI, Alican (2011), Kamu Politika Süreci, *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler* (Ed. Alican Kaptı), Ankara: Seçkin Yayınları.
- KAPUCU, Naim (2012), Sivil Toplumun Kamu Politikalarına Etkin Katılımı: Yeni Kamu İşletmeciliğinden Yönetişime Geçiş ve Devlet-Birey İlişkileri, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (Ed. Fatma Neval Genç), Bursa: Ekin Yayınları.
- KAPUCU, Naim ve GÜNDOĞAN, Ertuğrul (2010), Yönetişim, Ekonomik Kalkınma ve Demokrasi, *Yönetişim* (Ed. M. Akif Çukurçayır ve diğerleri), Konya: Çizgi Yayınları.
- KARATEPE, Şükrü (2013), *Anayasa Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınları.
- KAYA, A., Raşit (2006), Devlet, Sermaye ve Medya, *İktisat, Siyaset, Devlet Üzerine Yazılar* (Edi: Burak Ülman ve İsmet Akça), İstanbul: Bağlam Yayınları.
- KESKİN, Uğur (2012), *Yönetim Felsefesi*, İstanbul: Değişim Yayınları.
- KIŞLALI, T. AHMET (2003), *Siyasal Sistemler Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*, 6. Baskı, Ankara: İmge Yayınları.
- KİNDON, W., John (2011), *Agendas, Alternatives, and Public Policies (2th ed.)*, United States: Pearson.
- KOÇAK, Mustafa (2006), *Devlet ve Egemenlik*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- KOÇAK, Y., Süleyman (2010), Avrupa Birliği ve Yönetişim, *Yönetişim* (Ed. M. Akif Çukurçayır ve diğerleri), Konya: Çizgi Yayınları.
- KORAY, Meryem ve TOPÇUOĞLU, Alper (1995), *Sosyal Politika*, 3. Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- KORKMAZ, Ali (2012), Arap Baharı Sürecinde İnternet ve Sosyal Medyanın Rolü, *International Symposium on Language and Communication: Research Trends and Challenges (ISLC)*, , İzmir: 13 Haziran.
- KÖK, Selcen ve TEKEREK, Mehmet (2012), Sokak Siyasetinden Sosyal Ağlara Yeni Aktivizm: Arap Baharı Deneyimi, *II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu*, Kahramanmaraş: 1-2 Ekim.

- KÖSEOĞLU, Özer (2013b), Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme Modelleri, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (Der. Mete Yıldız – M. Zahid Sobacı), Ankara: Adres Yayınları.
- KRAFT, E., Michael ve FURLONG, R., Scott (2010), *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives (3th ed.)*, Washington: CQ Press.
- KUTLU, Önder (2003), İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Ed. Asım Balcı ve Diğerleri), Ankara: Seçkin Yayınları.
- KUTLU, Önder (2006), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- KÜÇÜKAĞA, Ahmet (1995), *Türkiye’de ve İslam Ülkelerinde Demokrasi Oyunları*, İstanbul: Emre Yayınları.
- LANE, J. Erik (2000), *New Public Management*, London: Routledge.
- LYNN, E., Laurence (2006), *Public Management: Old and New*, New York: Routledge.
- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, http://mevzuat.meb.gov.tr/html/26083_0.html
- NEUMANN, N. Elisabeth (1998), *Kamuoyu* (Çev. Murat Özkök), Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- NOHUTÇU, Ahmet ve BALCI, Asım (2003), Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: “Kamu”nun Yönetilmesinden “Kamu”nun Yönetmesi Anlayışına Doğru, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Ed. Asım Balcı ve Diğerleri), Ankara: Seçkin Yayınları.
- OKÇU, Murat (2003), Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayınları.
- OKÇU, Murat (2012), Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (Ed. Fatma Neval Genç), Bursa: Ekin Yayınları.
- ORHAN, Gökhan (2007), Kamu Politikalarıyla İlgili Sorunlar Nasıl Çözülür? Disiplinler Arası Bir Yaklaşım Olarak Kamu Politikaları Analizi ve Getirdiği Açılımlar, *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar* (Ed. Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner), Ankara: Nobel Yayınları.
- OSBORNE, P., Stephen ve KATE, McLaughlin (2002), From Public Administration to Public Governance: Public Management and Public Services In The Twenty-First Century, *Public Management Critical Perspectives* (Ed. Stephen P. Osborne), London and New York: Routledge.

- ÖKMEN, Mustafa (2005), Küresel Sistem, Demokratikleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Yerel Demokrasi, *Küreselleşme ve Yerelleşme* (Ed. Kemal Görmez), Ankara: Odak Yayınlar.
- ÖKMEN, Mustafa, BAŞTAN, Serhat ve YILMAZ, Abdullah (2004), Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler, *Kamu Yönetimi* (Ed. Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen), Ankara: Gazi Kitabevi.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2003), Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayınları.
- ÖZER, Buğra ve ÖKMEN, Mustafa (2012), Kamu Politikası Yapımı ve Uygulamalarında Demokratikleşme, Müzakere, Yönetişim Süreçleri ve Türk Kamu Yönetimine İzdüşümleri, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (Ed. Fatma Neval Genç), Bursa: Ekin Yayınları.
- ÖZER, M. Akif (2005a), *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Ankara: Platin Yayınları.
- ÖZER, M., Akif (2012), *Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Barış Yayınları.
- ÖZGÜR, Hüseyin (2003), Yeni Kamu Yönetimi Hareketi, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayınları.
- ÖZMEN, F., AKÜZÜM, C., SÜNKÜR, M. ve BAYSAL, N. (2011), Sosyal Ağ Sitelerinin Eğitsel Ortamlardaki İşlevselliği, *6th International Advanced Technologies Symposium (LATS'11)*, Elazığ: 16-18 May.
- ÖZTEKİN, Ali (2003), *Siyaset Bilimine Giriş*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- ÖZTÜRK, Nazım (2007), *Kamu Tercihinin Tespitinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yolları*, Ankara: Palme Yayınları.
- PARLAK, Bekir (2003), Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayınları.
- PARLAK, Bekir (2011), *Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri*, İstanbul: Beta Yayınları.
- POGGİ, Gianfranco (2012), *Modern Devletin Gelişimi*, 6. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- ROSANVALLON, Pierre (2004), *Refah Devletinin Krizi* (Çev. Burcu Şahinli), Ankara: Dost Yayınları.
- ROWLEY, Charles (2002), *Özgürlük ve Devlet* (Çev. İbrahim Dalmış), Ankara: Liberte Yayınları.

- SARIBAY, A., Yaşar (2000), Türkiye’de Demokrasi ve Sivil Toplum, *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme* (Ed. Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay), Bursa: Alfa Yayınları.
- SARTORİ, Giovanni (1996), *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş* (Çev. Tuncer Karamustafaoğlu –Mehmet Turhan), Ankara: Yetkin Yayınları.
- SOBACI, M., Zahid (2010), Yönetişim ve Politika Transferi: Koşulsallık Bağlamında Bir Analiz, *Yönetişim* (Ed. M. Akif Çukurçayır ve diğerleri), Konya: Çizgi Yayınları.
- SOBACI, M., Zahid (2014), *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Bursa: Dora Yayınları.
- SOLAK, Zeynep (2006), Müzakerenin Olmazsa Olmaz Aracı Düzenleyici Etki Analizleri, *Düzenleyici Etki Analizleri Semineri Toplantı Raporu*, İstanbul.
- SÖZEN, Süleyman (2005), *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- STEWART, Joseph, HEDGE, M., David ve LESTER, P., James (2008), *Public Policy: An Evolutionary Approach (3th ed.)*, Boston: Wadsworth.
- SUĞUR, Serap ve SUĞUR Nadir, Geleneksel Toplumdan Modern Topluma Geçiş, *Anadolu Üniversitesi Ders Notları*, <http://w2.anadolu.edu.tr/aos/kitap/ioltp/1268/unite02.pdf>.
- ŞAHİN, Köksal (2009), *Ulus Devlet*, 2. Baskı, İstanbul: YeniYüzyıl Yayınları.
- ŞAHİN, Köksal (2013), *Sosyolojiye Giriş* (Ed. İhsan Çapcıoğlu ve Hayati Beşirli), Ankara: Grafiker Yayınları.
- ŞAYLAN, Gencay (2003), Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Ankara: Yargı yayınları.
- ŞENGÜL, Ramazan (2010), *Yerel Yönetimler*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- TAĞMA, Korkmaz (2002), *Yeniden Yapılanmada Siyasi Sistemler Yönetim Modelleri ve Türkiye*, İstanbul: Timaş Yayınları.
- TORTOP, Nuri, İSBİR, G. Eyüp, AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin ve ÖZER, M. Akif (2010), *Yönetim Bilimi*, 8. Baskı, Ankara: Nobel Yayınları.
- TURGUT, Kasım (2010), Belediyelerde İyi Yönetişime İlişkin Düzenlemeler ve Uygulamalar, *Yönetişim* (Ed. M. Akif Çukurçayır ve diğerleri), Konya: Çizgi Yayınları.
- TUTUM, Cahit (1994), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, İstanbul: Tesav Yayınları.

- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (yıl), *Düzenleyici Etki Analizi Rehberi*, Ankara: TEPAV Yayınları.
- Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV), (2010), *Sivil Toplum Değerlendirme Raporu*, İstanbul: Ekim 2009- Eylül 2010.
- UÇKAN, Özgür (2010), *Politika Yapım Süreci ve Yönetişim: Türkiye’de Bilgi Toplumu ve Bilgi Ekonomisi Politikalarının Üretiminde Yönetişim Fobisi, Yönetişim* (Ed. M. Akif Çukurçayır ve diğerleri), Konya: Çizgi Yayınları.
- UĞUZ, E., Hülya (2010), *Ağlar, Aktörler ve Etkileşim: Bir Üst Kavram Olarak Sosyal Yönetişim, Yönetişim* (Ed. M. Akif Çukurçayır ve diğerleri), Konya: Çizgi Yayınları.
- UZUN, Turgay (2007), *Karar Alma Sürecinde Kamu Yararı Kriteri: Kamu Tercihi Kuramı Bağlamında Bir Değerlendirme, 5. Kamu Yönetimi Forumu Bildiri Özetleri*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- ÜNAL, C., Mustafa (2011), *Kamu Politikasında Tipolojik Yaklaşımlar, Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler* (Ed. Alican Kaptı), Ankara: Seçkin Yayınları.
- WEBER, Max (2006), *Bürokrasi ve Otorite* (Çev. H. Bahadır Akın), Ankara: Adres Yayınları.
- WEBER, Max (2008), *Sosyoloji Yazıları* (Çev. Taha Parla), 12. Baskı, İstanbul: Deniz Yayınları.
- WILSON, Woodrow (1961), *İdarenin İncelenmesi, Seçme Parçalar Woodrow Wilson* (Çev: Nermin Abadan), İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları.
- YALMAN, L., Galip (2006), *Kapitalizm ve Devlet: Kuram ve Hegemonya, İktisat, Siyaset, Devlet Üzerine Yazılar* (Ed. Burak Ülman ve İsmet Akça), İstanbul: Bağlam Yayınları.
- YAYMAN, Hüseyin (2008), *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- YILDIRIM, İbrahim (2004), *Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- YILDIZ, Mete (2011), *Kamu Politikası Ders Notları*, TÜBA Ulusal Açık Ders Malzemeleri, <http://www.acikders.org.tr> (10.01.2014).
- YILDIZ, Mete ve SOBACI, M., Zahid (2013), *Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve, Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (Der. Mete Yıldız – M. Zahid Sobacı), Ankara: Adres Yayınları.
- YILDIZ, Mete, ÇELİK, Dilek, ARSLAN, Nurtaç, ÇİFTÇİ, Leyla, ELDEMİR, Serdar, SİNANGİL, Sinem (2013), *Kamu Politikalarında Düşünce Üretim Kuruluşlarının Rolü, Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (Der. Mete Yıldız – M. Zahid Sobacı), Ankara: Adres Yayınları.

YÜKSEL, Fatih (2004), Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı, *Kamu Yönetimi* (Ed. Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen), Ankara: Gazi Kitabevi.

ZENCİRKIRAN, Mehmet (2012), Örgüt ve Yönetim Kuramları, *Örgüt Sosyolojisi* (Ed. Mehmet Zencirkıran), Bursa: Dora Yayınları.

Sürekli Yayınlar

ABDİOĞLU, Hasan (2007), Yönetişim ilkelerinin uygulanmasında kamu denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 6, Sayı: 11, Bahar, s. 79-102.

ARAP, İbrahim, YILMAZ, Levent (2006), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “Yeni” Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 39, Sayı: 2, Haziran, s. 51-69.

ARSLAN, N., Talat (2010), Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi, *C.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 2, s. 21-38.

ASLAN, Seyfettin (2010), Sivil Toplum ve Demokrasi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 2, s. 357-374.

ATABEK, Nejdet (1998), Gündem Belirleme Yaklaşımı, *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, Sayı: 7, s. 155-174.

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.

AYKIN, M. Sibel (2010), Türkiye'nin Avrupa Birliğine Sürdürülebilir Katılımı İçin Düzenleyici Etki Analizinin Gerekliliği, *CBÜ İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 17 (2), s. 227-242.

BAKIRCI, Muzaffer (2012), Ulaşım Coğrafyası Açısından Türkiye’de Havayolu Ulaşımının Tarihsel Gelişimi ve Mevcut Yapısı, *Marmara Coğrafya Dergisi*, Sayı: 25, ISSN: 1303-2429, s. 340-377.

BASKICI, F. Gül (2007), Uluslararası Uygulamalar Işığında Düzenleyici Etki Analizi ve Türk Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi Açısından Uygulanabilirliği, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.

BAYRAMOĞLU, Sonay (2006), Düzenleyici Etki Analizi: Yasamayı Etkisizleştirme Aracı, *Memleket Siyaset ve Yönetim Dergisi*, 1 (2), s. 95-111.

- CROW, D., Anderson (2010), Policy Entrepreneurs, Issue Experts, and Water Rights Policy Change in Colorado, *Review of Policy Research*, Vol. 27, No. 3, s. 299-315.
- ÇELİK, E., Fatma (2008), Çalışma Alanı Olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kökler Üzerine, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 41, Sayı: 3, Eylül, s. 41-72.
- ÇORBACIOĞLU, Sıtkı (2008), Kamu Politikası Analizinde Görünmez Üniversite: Altı Bilim Adamı Arasında Bilişsel ve Sosyal Ağbağ, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 41, Sayı: 4 Aralık, s. 23-48.
- ÇOŞKUN, A. Vahap (1999), Yerel Yönetimler ve Demokrasi, *Türk İdare Dergisi*, 71 (422), s. 93-110.
- DEMİR, Fatih (2011a), Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 30, Ağustos, s. 107-120.
- DURGUN, Şenol (2000), Modern Devlet Olmanın Zorunlu Koşulu Ulus-Devlet midir?, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı: 3, s. 109-124.
- EKİCİ, Birol ve ÇELİK, Mehmet (2007), Düzenleyici Etki Analizi: Analiz Süreci ve Uygulama, *Amme İdaresi Dergisi*, 40 (1), s. 135-158.
- EKİZ, Cengiz ve SOMEL, Ali (2005), Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi, *A.Ü. SBF-GETA Tartışma Metinleri*, No: 81, Ocak, s. 1-36.
- ERGUN, Turgay (1997), Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 30, Sayı: 4, Aralık, s. 1-15.
- ESER, H., Bahadır, MEMİŞOĞLU, Dilek ve ÖZDAMAR, Gökhan (2011), Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-Liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, s. 201-217.
- GENÇ, F. Neval (2010), Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, Mart, s. 145-159.
- GÖKÜŞ, Mehmet (2010), Osmanlı İmparatorluğu’ndan Modern Türkiye’ye Yöneten-Yönetilen İlişkilerinin Gelişimi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 3, s. 227-249.
- GÖYMEN, Korel (1999), Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 32, Sayı: 4, Aralık, s. 67-83.
- GÜL, Ekrem ve YAVUZ, Hakan (2010), AB’nin Yeni Üyeleri ile Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: 1996-2008 Dönemi, *Maliye Dergisi*, Sayı: 160, Ocak-Haziran, s. 72-85.

- GÜL, Ekrem ve YAVUZ, Hakan (2011), Türkiye’de Kamu Harcamaları ile Ekonomik Büyüme Arasındaki Nedensellik İlişkisi: 1963-2008 Dönemi, *Maliye Dergisi*, Sayı: 158, Ocak-Haziran, s. 164-178.
- HİRAİ, Yukiko (2007), Jopon Perspektifinden Türkiye’de Sivil Toplumun Yapısı: Sivil Toplum Araştırmaları Çerçevesinde Türk Sivil Toplum Kuruluşlarının Ana Hatları ve Faaliyetleri, *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, 3 (9), s. 101-129.
- HOOD, Christopher (1991), A Public Management For All Seasons?, *Public Administration*, Vol. 69, ISSN 0033-3298, s. 3-19.
- İNAN, Atilla (1998), Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslağına Göre Demokratik Kitle Örgütlerinin Yerel Yönetimlere Demokratik Katılımı, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 2, Nisan, s. 128-132.
- KARABULUT, Bilal (2010), Dünyada ve Türkiye’de Think Tank Kuruluşları: Karşılaştırmalı Bir Analiz, *Akademik Bakış Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 7, Kış, s. 91-104.
- KARCI, M. Şükrü (2008), Yeni Kamu İşletmeciliği, Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı: 8(16), s. 40-64.
- KARLI, İhsan ve DEĞİRMENCİOĞLU, Gürsoy (2011), Siyasal İletişim Açısından Siyasal Partilerin İnternet Mecrasından Yararlanma Biçimleri ve Karşılaştırmalı Bir Analiz, *Marmara İletişim Dergisi*, Sayı: 18, s. 141-161.
- KAYMAK, Hasan (2004), Düzenleyici Etki Analizi, *Maliye Dergisi*, Sayı 146, Mayıs-Ağustos, s.107-131.
- KÖSEOĞLU, Özer (2013a), Meslek, Sanat, ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye’ye İzdüşümleri, *Bilgi Dergisi*, Sayı: 26, Yaz, s. 4-37.
- KURT, Mustafa ve UĞURLU, Y. Özlem (2007), Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: IX, Sayı: 2, s. 81-109.
- MINTROM, Michael (1997), Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation, *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3, July, s. 738-770.
- NACAĞ, Osman (2014), Temsili Demokrasinin Sorun Alanları ve Çözüm Noktasında Yeni Bir Model: Katılımcı Demokrasi, *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 32, Bahar, s. 194-214.
- OKUTAN, Emre (2008), Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütlerinin Gelişmiş İşbirliği: İngiltere Örneği, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 71, s. 91-108.

- ÖKMEN, Mustafa ve DEMİR, Fatih (2010), Kamu Hizmetinin Felsefi Temelleri ve Yeni Kamu Yönetiminde Geçirdiği Dönüşüm, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 3, s. 19-42.
- ÖNER, Şerif (2001), Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 2, s. 51-67.
- ÖRS, Birsen (2006), Siyasal Temsil, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 35, Ekim, s. 1-22.
- ÖZER, Buğra, BAŞTAN, Serhat ve ORTANCA Murat (2012), Kamu politikası Yapımı ve Kimlik-Tabanlı Siyasa Yapımı Süreçleri: Türk Kamu Yönetimine Dair Genel Değerlendirmeler, *SDÜ İİBF Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 1, s. 237-263.
- ÖZER, M. Akif (2005b), Ekonomi, Siyaset ve Yönetimin Yeniden Yapılandırılması, *Kamu-İş Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 3, s. 159-196.
- ÖZER, M. Akif (2005c), Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 59, Ekim-Aralık, s. 1-44.
- SAĞIR, Meral (2004), Demos'un Genişlemesi ve Temsili Demokrasiden Küresel Doğrudan Demokrasiye, *Amme İdaresi Dergisi*, 37(3), s. 1-15.
- ŞENER, H. Engin (2003), Yeni Sağın Yerellik Söylemindeki Değişimi Anlamlandırmak, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Yıl: 4, Sayı: 16, Ekim-Aralık, s. 2-8.
- ŞENGÜL, Ramazan (2007), Yerel Demokrasiyi Güçlendirme Yolunda Bir Katılım Yöntemi Olarak Kamu Anketi Uygulaması, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, Nisan, s. 7-20.
- ŞİNİK, Bilal (2009), Türkiye'de Yerel Katılım: Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 3, Temmuz, s. 1-22.
- TALAS, Mustafa (2011), Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye Perspektifi, *TÜBAR*, Yıl: 16, Sayı: 29, Bahar, s. 387-401
- TOPAL, Aylin (2002), Küreselleşme Sürecindeki Türkiye'yi Anlamaya Yarayan Bir Anahtar: Yeni Sağ, *Praksis Dergisi*, Sayı: 7, Yaz, s. 63-84.
- YÜKSEL, Erkan (2007), Kamuoyu Oluşturma ve Gündem Belirleme Kavramları Nerede Kesişmekte, Nerede Ayrılmaktadır?, *A. Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1, s. 571-586.
- YÜKSEL, Nahit (2005), Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi ve Düzenleyici Etki Analizi (DEA), *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 59, Ekim-Aralık, s. 47-71.
- ZARİÇ, Sami (2012), Türkiye'de Think Tank Kuruluşları ve Karşılaştıkları Sorunlar, *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı: 31, Temmuz-Ağustos, s. 1-19.

İnternet Kaynakları

http://tr.wikipedia.org/wiki/2013_Taksim_Gezi_Park%C4%B1_protestolar%C4%B1

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:22369391~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>

<http://www.bimer.gov.tr/Forms/pgMain.aspx>

<http://www.dogadernegi.org/hasankeyf-icin-tarihi-karar.aspx>

<http://www.internethaber.com/gezi-olaylarinda-kac-tweet-atildi-547000h.htm>

<http://www.milliyet.com.tr/iste-konda-anketine-gore-gezi/gundem/detay/1722329/default.htm>

http://www.radikal.com.tr/turkiye/6_saatte_2_milyon_gezi_parki_tweeti-1136087

<http://www.sabah.com.tr/Gundem/2014/05/13/cocugu-istismar-edip-oldurene-39-yil-hapis>

ÖZGEÇMİŞ

1980 Aydın doğumlu olan Osman NACAĞ, 1998 yılında Süleyman Demirel Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde lisans eğitimine başlamıştır. 2002 yılında lisans eğitimini tamamlayan NACAĞ, 2003 yılında Yapı Kredi Ege Bölge Müdürlüğü'nde bireysel müşteri danışmanı olarak göreve başlamıştır. Bu görevi yaklaşık iki yıl yürüten NACAĞ, 2004 yılında Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'ne Araştırma Görevlisi olarak geçiş yapmıştır. 2005 yılında da aynı üniversitede yüksek lisans eğitimine başlamıştır. 2007 yılında "Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi ve İdari Denetimi" başlıklı çalışmasını tamamlayarak yüksek lisansını bitirmiştir. Doktorasını yapabilmek amacıyla 2008 yılında, 2547 Sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 35. Maddesine istinaden Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsüne görevlendirilmiştir. 2008 yılından bu yana Sakarya Üniversitesinde Araştırma Görevlisi olarak görev yapan NACAĞ'ın, mahalli idareler, siyasal katılma, siyasal temsil, katılımcı demokrasi ve kamu politikaları alanında yayınlanmış makale ve bildirimleri bulunmaktadır.