

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE GÜNDEM BELİRLEME
ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA: SAKARYA BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Yunus Emre AYDIN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman: Prof. Dr. Musa EKEN

HAZİRAN - 2024

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE GÜNDEM
BELİRLEME ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA SAKARYA
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Yunus Emre AYDIN

Enstitü Anabilim Dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Siyaset ve Sosyal Bilimler

“Bu tez 27/06/2024 tarihinde online olarak savunulmuş olup aşağıdaki isimleri bulunan jüri üyeleri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.”

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ
Prof. Dr. Musa EKEN	Başarılı
Prof. Dr. Özer KÖSEOĞLU	Başarılı
Doç. Dr. Elvettin AKMAN	Başarılı

ETİK BEYAN FORMU

Enstitünüz tarafından Uygulama Esasları çerçevesinde alınan Benzerlik Raporuna göre yukarıda bilgileri verilen tez çalışmasının benzerlik oranının herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve Etik Kurul Onayı gerektiği takdirde onay belgesini aldığımı beyan ederim.

Etik kurul onay belgesine ihtiyaç var mıdır?

Evet ☒

Hayır ☐

(Etik Kurul izni gerektiren araştırmalar aşağıdaki gibidir:

- Anket, mülakat, odak grup çalışması, gözlem, deney, görüşme teknikleri kullanılarak katılımcılardan veri toplanmasını gerektiren nitel ya da nicel yaklaşımlarla yürütülen her türlü araştırmalar,
- İnsan ve hayvanların (materyal/veriler dahil) deneysel ya da diğer bilimsel amaçlarla kullanılması,
- İnsanlar üzerinde yapılan klinik araştırmalar,
- Hayvanlar üzerinde yapılan araştırmalar,
- Kişisel verilerin korunması kanunu gereğince retrospektif çalışmalar.)

Yunus Emre AYDIN

27/06/2024

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	iv
ŞEKİL LİSTESİ	v
GRAFİK LİSTESİ.....	vi
ÖZET	vii
ABSTRACT	viii

GİRİŞ.....	1
------------	---

1. BÖLÜM: KAMU POLİTİKASINA AİT TEMEL KAVRAMLAR VE TEORİK ÇERÇEVE.....	6
---	----------

1.1. Kamu Politikasına İlişkin Temel Kavramlar	6
1.2. Kamu Politikasının Teorik Çerçevesi.....	8
1.2.1. Kurumsal Model.....	8
1.2.2. Rasyonel Model.....	9
1.2.3. Artırımcı Model.....	10
1.2.4. Grup Model	12
1.2.5. Seçkin Model.....	13
1.2.6. Kamu Tercihi Teorisi	15
1.2.7. Çok Düzeyli Yönetişim.....	16
1.3. Kamu Politikası Oluşturma Süreci	16
1.3.1. Sorun ve Gündem Belirleme Süreci	17
1.3.2. Politika Alternatiflerinin Belirlenmesi	18
1.3.3. Karar Alma Süreci	19
1.3.4. Politika Uygulama Süreci	19
1.3.5. Değerlendirme ve Geri Bildirim Süreci.....	19
1.4. Kamu Politikası Aktörleri.....	20
1.4.1. Kamusal Aktörler	20
1.4.2. Özel Aktörler	23
2. GÜNDEM BELİRLEME TEORİSİ VE ÇOKLU AKIMLAR ÇERÇEVESİ.....	27
2.1. Gündem Belirleme ile İlgili Temel Kavramlar.....	27
2.1.1. Çatışma Genişlemesi Teorisi.....	28
2.1.2. David Easton ve Kara Kutu.....	30

2.1.3. Gündem Evreni Teorisi	32
2.2. Yenilikçi Bir Yaklaşım Olarak Çoklu Akımlar Çerçevesi	34
2.2.1. Çoklu Akımlar Çerçevesinin Temeli Olarak Çöp Tenekesi Modeli	35
2.2.2. Sorunlar Akımı	37
2.2.2.1. Göstergeler	37
2.2.2.2. Odak Olaylar, Krizler ve Semboller	40
2.2.2.3. Geri Bildirimler	41
2.2.3. Politika Akımı	43
2.2.3.1. Politika Toplulukları	43
2.2.3.2. İlkel Çorba	45
2.2.3.3. Hayatta Kalma Kriterleri	47
2.2.3.4. Fikirlerin Kısa Listesi	49
2.2.4. Siyasal Akım	50
2.2.4.1. Ulusal Ruh Hali	50
2.2.4.2. Organize Siyasal Güçler	51
2.2.4.3. Siyasal Akım İçerisinde Hükümet	52
2.2.5. Politika Penceresi	54
2.2.6. Politika Girişimcisi	56
2.2.7. Katılımcılar	58
2.3. Çoklu Akımlar Çerçevesinin Değerlendirilmesi	62
3. BÖLÜM: SAKARYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE GÜNDEM	
BELİRLEME SÜRECİNE DAİR BİR ARAŞTIRMA	65
3.1. Araştırma Tasarımı	65
3.1.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi	65
3.1.2. Araştırmanın Yöntemi ve Sınırlılıkları	66
3.2. Araştırmada Elde Edilen Bulgular ve Analiz	67
3.2.1. Sakarya Büyükşehir Belediyesi ve Sorunlar Akımı	67
3.2.1.1. Göstergeler	67
3.2.1.2. Odak Olaylar	69
3.2.1.3. Geri Bildirimler	70
3.2.2. Sakarya Büyükşehir Belediyesi ve Politika Akımı	72
3.2.2.1. Teknik Fizibilite	72
3.2.2.2. Değer Kabul Edilebilirliği	74

3.2.2.3. Gelecekteki Kısıtların Öngörüsü	76
3.2.2.4. Politika Uyumluluğu.....	77
3.2.3. Sakarya Büyükşehir Belediyesi ve Siyasal Akım	79
3.2.3.1. Ulusal Ruh Hali	79
3.2.3.2. Organize Siyasal Güçler	80
3.2.3.3. Siyasal Akım İçerisinde Hükümet	82
3.3. Sakarya Büyükşehir Belediyesi Gündem Oluşum Sürecine Etki Eden Aktörler	84
3.4. Sakarya Büyükşehir Belediyesi ve Politika Penceresi	91
3.5. Sakarya Büyükşehir Belediyesi ve Politika Girişimcisi	93
3.6. SBB Gündem Belirleme Sürecinde Elde Edilen Sonuçların Kingdon'ın Elde Ettiği Sonuçlarla Karşılaştırılması.....	94
SONUÇ	101
KAYNAKÇA.....	104
EK	111
ÖZ GEÇMİŞ	112

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AB	: Avrupa Birliği
AK PARTİ	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AMTRAK	: The National Railroad Passenger Corporation
BİMER	: Başbakanlık İletişim Merkezi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CİMER	: Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
EYT	: Emeklilikte Yaşa Takılanlar
K.	: Katılımcı
Km	: Kilometre
SASKİ	: Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi
SATSO	: Sakarya Ticaret ve Sanayi Odası
SBB	: Sakarya Büyükşehir Belediyesi
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
UKM	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
vb.	: ve benzeri

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Grup Modeli Anagramı.....	13
Şekil 2: Seçkin Modelde Politika Süreci.....	14
Şekil 3: Politika Oluşturma Aşamaları.....	17
Şekil 4: Kara Kutu Sistemi.....	32
Şekil 5: Gündem Evreni.....	33
Şekil 6: Politika Penceresi.....	54



GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1: Artırımcı Model.....	11
---------------------------------------	----



ÖZET	
Başlık: Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Gündem Belirleme Üzerine Bir Araştırma: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği	
Yazar: Yunus Emre AYDIN	
Danışman: Prof. Dr. Musa EKEN	
Kabul Tarihi: 27/06/2024	Sayfa Sayısı: viii (ön kısım) + 110 (ana kısım) + 1 (ek)
Gündem belirleme teorisi, kamu yönetiminde politika oluşturma sürecine giden yolda belirleyici aşamayı gündem belirleme süreci olarak görmektedir. Karar alıcılar sahip oldukları kısıtlı zaman, bilgi ve kaynak dolaylı gündeme alınması talep edilen çok sayıda sorun ve öneriden sadece sınırlı sayıdakini gündemlerine alabilirler. Gündem belirleme aşamasında kamusal ihtiyaç ve sorunlardan hangilerinin öncelikle çözülmesi gerektiği belirlenir. Öncelikli konuların belirlenmesi sürecinde çeşitli aktörler ve dinamikler etkili olmaktadır. Gündem belirleme teorisi de gündem belirleme sürecine etki eden aktörler ve dinamikler üzerinden kamu politikası oluşturulma sürecini analiz etmeye ve yorumlamaya çalışır. Bu çalışmanın temel modeli ise gündem belirleme teorisinin yaklaşımlarından biri olan “Çoklu Akımlar” çerçevesidir. J. Kingdon tarafından oluşturulan bu yaklaşım ABD’de federal düzeyde sağlık ve ulaşım alanında kamusal karar alma süreçlerine uygulanmıştır. Bu çalışmada söz konusu yaklaşım yerel düzeyde Sakarya Büyükşehir Belediyesi (SBB) karar alma süreçlerine uygulanmıştır. Yapılan çalışma ile SBB gündem belirleme aşamasının nasıl şekillendiği, hangi aktör ve dinamiklerin etkili olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde kamu politikası ait temel kavramlar ve kamu politikası karar alma süreçlerini analiz eden teoriler üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde çalışmanın temel teorisi olan gündem belirleme teorisini gelişim süreci ve Kingdon’ın “Çoklu Akımlar” çerçevesi ele alınmıştır. Son bölümde ise “Çoklu Akımlar” çerçevesi SBB gündem belirleme süreçlerine uygulanmıştır. Çalışmada veriler hem kurum içinden hem de kurum dışından gündem oluşumu sürecinde etkili olduğu düşünülen katılımcılarla yapılan yarı-yapılandırılmış mülakatlardan elde edilmiştir. Çalışmada politika sorunları, politika çözümleri ve siyasal akımda hangi unsurların ön plana çıktığına dair tespitler yapılmıştır. Bununla birlikte gündem belirleme sürecinde yer alan aktörlerin etkinliği tespit edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca Kingdon’ın çerçevesinin ana unsurlarından olan politika pencereleri ve politika girişimcilerine dair kayda değer sonuçlar elde edilmiştir. Son olarak Kingdon’ın çalışması sonucunda elde ettiği veriler ile bu çalışmanın sonucunda elde edilen çıktılar karşılaştırılmıştır.	
Anahtar Kelimeler: Çoklu Akımlar, Gündem Belirleme, Kamu Yönetimi, Karar Alma, Sakarya	

ABSTRACT	
Title of Thesis: A Study on Agenda Setting in Local Governments in Turkey: The Case of Sakarya Metropolitan Municipality	
Author of Thesis: Yunus Emre AYDIN	
Supervisor: Prof. Dr. Musa EKEN	
Accepted Date: 27/06/2024	Number of Pages: viii (pre text) + 110 (main body) + 1 (add)
Agenda-setting theory sees the agenda-setting process as the decisive stage on the way to policy-making in public administration. Due to their limited time, information and resources, decision-makers can only include a limited number of issues and proposals on their agenda. The agenda-setting stage determines which of the public needs and problems should be addressed first. Various actors and dynamics are influential in the process of prioritizing issues. Agenda-setting theory tries to analyze and interpret the public policy-making process through the actors and dynamics that influence the agenda-setting process. The basic model of this study is the “Multiple Streams” framework, which is one of the models of agenda-setting theory. This framework, created by J. Kingdon, has been applied to public decision-making processes in the field of health and transportation at the federal level in the USA. In this study, the framework was applied to the decision-making processes of Sakarya Metropolitan Municipality (SBB) at the local level. With this study, it was tried to determine how the agenda-setting phase of SBB was shaped and which actors and dynamics were effective. In the first part of the study, the basic concepts of public policy and the theories analyzing public policy decision-making processes are discussed. In the second part, the development process of the agenda-setting theory, which is the basic theory of the study, and Kingdon's “Multiple Streams” framework are discussed. In the last section, the “Multiple Streams” framework is applied to the agenda setting processes of SBB. The data were obtained from semi-structured interviews with both internal and external participants who were considered to be influential in the agenda setting process. In the study, determinations were made on which elements of problems, policies and political currents came to the fore. In addition, the effectiveness of the actors involved in the agenda-setting process was tried to be determined. In addition, significant results were obtained on policy windows and policy entrepreneurs, which are the main elements of Kingdon's framework. Finally, the outputs of this study are compared with the data obtained from Kingdon's study.	
Keywords: Multiple Streams, Agenda Settings, Local Administration, Decision-Making, Sakarya	

GİRİŞ

Yerel yönetimlerden özellikle belediyeler birçok kamu hizmetinden sorumludur. Söz konusu kamu hizmetlerini yerine getirirken kararlar alır, politikalar geliştirirler. Benimsenen kamu politikaları kenti ve kentsel yaşamı etkiler. Sağlık, eğitim, güvenlik, ekonomi, ulaşım, afete hazırlık vb. pek çok alanda önemli bir etkiye sahiptir. Geniş bir alanda etkili olan karar süreçlerine katılmak ve politika gündemlerine katkı vermek doğal olarak tüm aktörlerin amacı haline gelmektedir.

Çalışmanın Konusu

Kamu politikalarının etki gücü, pek çok araştırmacının bu konuya olan ilgisini arttırmış ve özellikle kamu politikalarının oluşum süreci üzerine çok sayıda çalışma yapılmasına yol açmıştır. Bu çalışmaların bir bölümünü oluşturan kamu politikası analizi, kamu politikalarının oluşturulma, uygulanma ve etkilerini inceleyerek elde edilen veriler üzerinden bilgi ve yorumların üretildiği bir süreçtir. Bu noktadan hareketle kamu politikalarının analiz edildiği çok sayıda teori ortaya çıkmıştır. Bu çalışmanın temel teorisi olan “Gündem Belirleme” de bunlardan biridir.

Çalışmanın çıkış noktası olan “Gündem Belirleme” teorisi temelde kamu politikaları oluşturulurken karar alıcıların sonsuz sayıda sorun ve çözüm önerisi ile muhatap olduğunu ve bunların arasından sadece sınırlı sayıdaki karar alıcıların önüne geldiğini savunur. Teoriye göre kamu politikalarının asıl şekillendiği nokta sonsuz sayıdaki sorun ve öneriler arasından sınırlı sayıdaki gündeme dahil edilme süreci olan gündem belirleme safhasıdır. Teori bu noktadan hareketle gündeme ulaşabilen sınırlı sayıdaki sorun ve önerileri diğerlerinden ayıran dinamikleri ve aktörleri tespit etmeyi hedeflemiştir. Tespit edilen bu dinamikler ve aktörler üzerinden kamu politikası sürecini analiz eder ve yorumlar.

Gündem belirleme teorisi de kendi içinde farklı modellere sahiptir. Bu çalışmada kullanılan ve J. Kingdon tarafından oluşturulan “Çoklu Akımlar” çerçevesi üç farklı akım olan sorun, politika ve siyaset akımlarının bir araya gelmesi sonucu ilgili sorun ve önerinin karar alıcıların gündemine gelebileceğini savunur. Kingdon bu çerçevesi ABD’de federal düzeydeki sağlık ve ulaşım politikalarına uygulamıştır. Yaklaşım üzerine yapılan incelemelerde söz konusu çerçevenin ulusal seviyedeki kamu politikası oluşturma

süreçlerine uygulanmasının yanı sıra yerel yönetimlerin kamu politikası oluşturulma süreçlerine de uygulandığı görülmüştür. Bu bağlamda çerçevenin Türkiye’de bir yerel yönetim kuruluşuna uygulanabileceği düşüncesinden hareketle Sakarya Büyükşehir Belediyesi (SBB)’nde kamu politikalarının oluşum süreçlerinin incelenmesine karar verilmiştir.

Çalışmanın Önemi

Kingdon’ın ‘Çoklu Akımlar’ teorisi üzerine uluslararası düzeyde pek çok çalışma yapılmıştır. Bunlardan bazıları, Kingdon kendi araştırmasında da ele aldığı sağlık ve ulaşım politikaları üzerine yapılan çalışmalarıdır (Sardell & Johnson,1998; Wals, Espinoza-Moya, Béland 2019; Kabwe, 2019; Mhazo & Maponga, 2021; Rajendran, 2022; Lindquist, 2006; Boulden, 2021). Ayrıca, ülke savunması ve güvenlik politikaları üzerine yapılan çalışmalar (Klucking, 2003), çevre politikalarında gündem belirleme sürecinin incelendiği araştırmalar (Clark, 2004; Simon & Alm, 1995; Nebot & Barros, 2020), turizm politikaları araştırmaları (Nascimento, Simonian & Filho, 2016), eğitim politikaları üzerine yapılan çalışmalar (Lieberman, 2002; DeYoung, 2004) ve karşılaştırmalı bir perspektif üzerine kurgulanan gündem belirleme çalışmaları da mevcuttur (Zahariadis & Allen, 1995).

Kingdon’ın teorisi temel alınarak yapılan çalışmaların büyük çoğunluğu ulusal gündem belirleme süreci üzerinedir. Bununla birlikte ilgili teori kullanılarak sınırlı sayıda da olsa yerel düzeyde politika oluşturma sürecinin incelendiği araştırmalar da mevcuttur. Bunlardan bazıları; yerel politika oluşturma sürecinin karmaşıklığını ve dinamiklerini inceleyen araştırmalar (Sabatier, 2007), ABD’nin kıyı bölgesinde yer alan üç bölgede (Apalachicola Körfezi bölgesi, Louisiana Barataria-Terrebonne Havzası ve Teksas Galveston Körfezi) yapılan yerel gündem belirleme, sorun belirleme ve alternatif politika seçiminde temel güçleri, faktörleri ve bunların göreceli önemini inceleyen çalışma (Liu, 2010), Kolombiya’da yer alan El Carmen de Viboral ve Turbo şehir belediyelerinde karar alma süreçlerinde etkin kişi, grup ve nedenlerin tespitini hedeflen çalışma (Zapata, 2016), New York eyaletinde yer alan kaynak yönünden fakir 6 bölgenin atık su yönetiminin nasıl gerçekleştiğini ve konu hakkında kararların nasıl alındığını inceleyen bir inceleme (Khalid, 2014), ABD’de gerçekleşen doğal afetlerin, yaşandığı şehirlerde yeni politika pencereleri açıp açmadığını ve afet yaşayan şehirler ile yaşamayan şehirler arasında ne

gibi politika farklılıklarının oluştuğunu araştıran bir çalışma (Butler, 2017), ABD'nin Illinois eyaletine bağlı Davenport, Iowa ve Rock Island şehirlerinde politika konularının yerel yönetimin gündeminde yükselme, rekabet etme, galip gelme veya düşme sürecine odaklanılan bir inceleme (Wohlers, 2009) ve iklim değişikliği ile birlikte nüfus artışı sonucu oluşan gıda ve su kıtlığına karşı Colorado eyaletinin Mesa County şehrinde sektör temsilcileri ve toplumun diğer paydaşlarından alınan yanıtlar ile gündem belirleme ve politika yapımı üzerine bir çalışma (Brussa, 2015).

Gündem belirlemeye dair uluslararası düzeyde uzun yıllardır pek çok çalışma yürütülmüştür. Özellikle Kingdon'ın 'Çoklu Akımlar' teorisi kullanılarak merkezi yönetimlerin karar alma süreçleri incelenmiştir. Ayrıca sınırlı sayıda da olsa yerel yönetimlerde gündem belirleme çalışmalarına da uygulanmıştır. Ülkemizde bu teorinin hangi yoğunluk ve alanlarda kullanıldığını incelediğimizde ise çok sınırlı sayıda çalışma olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu çalışmalar başta sağlık yönetimi olmak üzere çoğunlukla ulusal gündem oluşumu ve karar alma süreçleri üzerine olduğu tespit edilmiştir (Yıldırım, 2021; Çetin, 2021; Ateş ve Işıkcı, 2020; Gedikkaya, 2022; Avşar ve Günay, 2016; Çamlıbel, 2010; Çelik, 2022; Duru, 2022). Bununla birlikte ilgili teorinin Türkiye'deki yerel yönetimler üzerinde uygulandığı bir çalışmaya rastlanılmamıştır. 'Çoklu Akımlar' teorisinin Türkiye'de uygulandığı çalışmalardan bazıları; Türkiye'de iltica ve göç alanında politika girişimcisinin nasıl ortaya çıktığını, karar gündemini belirlenmesinde ne gibi etkileri olduğunu araştıran çalışma (Yıldırım, 2021), Türkiye'deki sağlık politikalarının oluşturulması sürecinde hangi değişkenlerin ve sebeplerin etkili olduğunu inceleyen çalışmalar (Çetin, 2021; Ateş ve Işıkcı, 2020; Gedikkaya, 2022), Türkiye'deki azınlıklar üzerine geliştirilen politikaların oluşumunu inceleyen araştırma (Çamlıbel, 2010), geleneksel politika belirleme metodları; rasyonel yaklaşım, artırımcılık yaklaşımı, kurumsal yaklaşım, elit teorisi, kamu tercihi teorisi ile Kingdon Çoklu Akımlar teorisini karşılaştıran çalışma (Çelik, 2022) ve son olarak kamu politikalarının belirlenmesi sürecinde rol alan oyuncularını tespit etmek ve bunların bir kamu politikası önerisini nasıl gündeme getirdiğini inceleyen çalışmadır (Duru, 2022).

Çalışmada kullanılan "Çoklu Akımlar" çerçevesinin Türkiye'de sınırlı çalışmada ele alınması ve bununla birlikte yerel yönetimler seviyesinde bir çalışma yapılmamış olması çalışmanın var olan bu boşluğu doldurabilmesi açısından önemlidir. Ayrıca söz konusu çerçevenin uygulandığı uluslararası çalışmaların büyük bölümünün ABD ve AB ülkeleri

ile sınırlı kalmış olduğu tespit edilmiştir. Bahse konu ülkelerden kültürel, siyasi, ekonomik vb. pek çok farklılığa sahip olan Türkiye’de söz konusu yaklaşımın hangi sonuçları vereceğı çalışmanın bir diğeri önemli ve özgün noktasıdır.

Yapılan çalışma ile birlikte uluslararası düzeyde bu yaklaşım çerçevesinde yapılan yerel yönetim çalışmalarının sonuçlarının karşılaştırılmasıyla söz konusu ülkelerle benzerlikler ve farklılıklar tespit edilebilir. Ayrıca bu çalışma ile tespit edilen benzerliklerin ve farklılıklarının nedenleri üzerine yapılacak ek çalışmaların önü açılabilir. Uluslararası seviyede literatüre yapacağı bu katkının yanı sıra Türkiye özelinde yerel yönetimler düzeyinde uygulanmamış olan “Çoklu Akımlar” çerçevesinin farklı şehirlerde uygulanması halinde karşılaştırmalı çalışmaların yapılmasını sağlayabilir. Bu bağlamda çalışma literatürde bir boşluğu doldurmanın yanı sıra yeni çalışmaların önünü açabilecek bir potansiyele sahip olduğı söylenebilir.

Çalışmanın Amacı

Çalışmanın amacı J. Kingdon’ın “Çoklu Akımlar” çerçevesi uygulanarak SBB’de karar alma öncesi gerçekleşen gündem belirleme sürecinde hangi kişi, grup ve dinamiklerin etkili olduğunu tespit etmektir. Araştırma cevap aradığı soruları ise şunlardır:

- 1) Sakarya Büyükşehir Belediyesi gündemi belirlenirken hangi kişi, grup ve nedenler ön plana çıkmaktadır?
- 2) Sakarya Büyükşehir Belediyesi’nde gündem oluşturma sürecinde bazı gündem maddeleri ön plana çıkarken bazılarının arka planda kalma nedenleri nelerdir?
- 3) Kingdon’ın “Çoklu Akımlar” çerçevesi Sakarya Büyükşehir Belediyesi’nde gündem belirleme süreçlerini açıklayabilir mi?

Çalışma ile SBB gündem oluşumu sürecinde karar alıcıların gündemine çıkabilen sorun ve önerileri diğerlerinden ayıran nedenler ve aktörlerin tespit edilmesi amaçlanmaktadır. Tespit edilen nedenler ve aktörler üzerinden SBB gündem belirleme süreçlerinin nasıl gerçekleştiğı analiz edilmektedir. Ayrıca elde edilen veriler, J. Kingdon’ın çalışmasında vardığı sonuçlar karşılaştırılmaktadır.

Çalışmanın Yöntemi

Kingdon’ın ‘Çoklu Akımlar’ çerçevesi kullanılarak SBB’de gündem belirleme süreci incelenmiştir. Kingdon, bu yaklaşımı kullanarak ABD’de federal düzeyde sağlık ve

ulaşım sektöründeki sorunlardan hangilerinin gündeme geldiğini ve söz konusu bu sorunların hangi aktör ve nedenler tarafından belirlendiğini araştırmıştır. Bu araştırmada da bahse konu çerçeve kullanılarak SBB’de gündem belirleme sürecinde hangi aktör ve nedenlerin etkin olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır.

Örnek olay incelemesi yöntemine dayalı olarak hazırlanan tezde doküman analizi ve yarı yapılandırılmış mülakat teknikleri ile veri toplanmış ve niteliksel içerik analizi ile veriler değerlendirilmiştir. Yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi kullanılarak elde edilen veriler tematik içerik analizi yöntemiyle ele alınmıştır. Söz konusu mülakatlar başta kurum içinden olmak üzere gündem belirleme sürecinde katkısı olduğu düşünölen dış paydaşlarla gerçekteştirilmiştir. Mülakatlar 10. katılımcı ile yapılan görüşme sonrası elde edilen verilerin tekrar ettiğinin tespit edilmesi üzerine yeterli veriye ulaşıldığı düşünöcesiyle sonlandırılmıştır. Yapılan görüşmelerin tamamında ses kaydı alınmıştır. Bu sayede elde edilen her türlü verinin dikkatle incelenmesi sağlanmıştır.

Araştırmanın gerçekteştirileceği şehir; ulaşım, maliyet ve zaman gibi etkenler göz önünde bulundurularak araştırmacının ikamet ettiği şehir olan Sakarya ili sečilmiřtir. Sakarya’da yerel yönetimlerde gündem belirleme üzerine bir çalışma yapılması kararı üzerine en ideal örneğin büyükşehir belediyesi olabileceği değerlendirilmesi yapılmıştır. Buradaki ana sebeplerin başında söz konusu yerel yönetim kuruluşunun sahip olduğu yetki, mali kaynaklar ve aldığı kamu politikaları kararlarının kamuoyu üzerinde yarattığı etki gelmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde kamu politikası ait temel kavramlar ve kamu politikası kara alma süreçlerini analiz eden teoriler üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda kamu politikası hakkında yapılan farklı tanımlara yer verilmiş ayrıca gündem belirleme teorisi dışındaki başat kamu politikası analiz teorileri ele alınmıştır. İkinci bölümde çalışmanın temel teorisi olan gündem belirleme teorisini gelişim süreci ve Kingdon’ın “Çoklu Akımlar” çerçevesi ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca gündem belirleme teorisinin gelişim sürecinde oluşturulan bazı modeller ele alınmıştır. Son bölümde ise “Çoklu Akımlar” çerçevesi SBB gündem belirleme süreçlerine uygulanmıştır. Yarı-yapılandırılmış mülakatlar ile elde edilen veriler tematik analiz yöntemi ile incelenmiştir. Elde edilen sonuçlar ile SBB gündem belirleme sürecinde etkin aktör ve dinamikler tespit edilmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte elde edilen sonuçlar Kingdon’ın yaptığı çalışmada elde ettiği sonuçlarla karşılaştırılmıştır.

1. BÖLÜM: KAMU POLİTİKASINA AİT TEMEL KAVRAMLAR VE TEORİK ÇERÇEVE

Kamu politikaları kamusal her türlü sorun, talep ve öneriye dair karar alıcıların tercihlerinden oluşmaktadır. Kamu politikaları denince akla çoğunlukla hükümetler tarafından oluşturulan politikalar akla gelmektedir. Ancak kamu politikası sadece hükümetler tarafından değil, uluslararası ve yerel kamusal organizasyonlar tarafından da oluşturulmaktadır. Çalışmanın temel çalışma alanı olan yerel yönetimlerde gündem belirleme süreci ise kamu politikalarının oluşturulma süreçlerinin en kritik aşamalarından birini oluşturur. Bu noktadan hareketle gündem belirleme sürecinin daha iyi anlaşılması ve araştırmanın ilerleyen kısımlarına kuramsal bir temel oluşturmak adına bu bölümde kamu politikalarına ilişkin temel kavramlar ve kamu politikaları analiz modelleri ele alınmaktadır.

1.1. Kamu Politikasına İlişkin Temel Kavramlar

Kamu politikası kavramı köken itibarıyla devlet ile ilgili her şey anlamına gelen Yunanca “politikos” kelimesine dayanır. Yunanca şehir ve şehir devleti anlamlarına gelen “polis” kelimesinden türetilen politikos, İngilizce’de “policy”, Fransızca’da “politique publique” şeklindedir. Türkçede de benzer şekilde “kamu” ve “politika” kelimelerinin birleşiminden oluşmaktadır.

Kamu politikası kavramı için çok sayıda tanımlama yapılmıştır. Literatüre bakıldığında ön plana çıkan tanımlardan birini Thomas R. Dye yapmıştır. Ona göre kamu politikası, hükümetlerin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği her şeydir (Dye, 2016: 3). Jenkins tarafından yapılan tanımda ise kamu politikası bir süreç olarak tanımlanmıştır. Ona göre kamu politikası siyasi aktörlerin veya onlarla ilişkili grupların belirlediği hedefler doğrultusunda kullanacağı araçların belirlendiği bir takım bağlantılı kararlardır. Jenkins’e göre, kamu politikası bir süreç olarak değerlendirilir ve belirlenen hedefe ulaşmak için kullanılan stratejileri ve politikaları içerir (Jenkins, 1978: 15). Kamu politikasına dair en geniş kapsamlı tanımlardan birini ise Hogwood ve Gunn vermiştir. Tanıma göre kamu politikası, belirli bir durumu ele almak için hükümetler, siyasi partiler, baskı grupları veya diğer aktörler tarafından belirlenen ve uygulamaya konulan politika seçeneklerinin bütünüdür. Bu süreçte bahse konu aktörler kamu politikalarını oluşturulurken sürekli

etkileşim halindedir (Hogwood ve Gunn, 1984). Kamu politikası Hogwood ve Gunn tarafından ifade edilen pek çok özelliğe sahiptir. Bunlar;

- Kamu politikası bir süreçtir. Bu süreç boyunca pek çok kişi, grup ve kurum ilişkisi halindedir.
- Kamu politikası ve yönetim ayrılmaz bir bütündür.
- Kamu politikası eylem sonucu gerçekleştirilebileceği gibi bazı eylemsizlik halleri de bir politika olarak düşünülebilir.
- Kamu politikaları belirli bir amacı gerçekleştirmek için oluşturulur
- Kamu politikaları amaçlar kadar davranışları da kapsamaktadır.
- Kamu politikalarının sonuçları kesin olarak tahmin edilemez.
- Kamu politika amaçları sürecin başında belirlenebileceği gibi süreç içinde belirlenebilir veya değiştirilebilir.
- Kamu politikaları oluşturulması sürecinde kamu kuruluşlarının önemli bir rolü olduğu gibi bu kuruluşların dışındaki dış paydaşların da rolü bulunmaktadır (Hogwood ve Gunn, 1984: 19-24).

Kamu politikaları ulusal ve uluslararası alanda uygulandığı gibi yerel düzeyde de uygulama alanı bulunmaktadır. Yerel kamu politikasını diğer kamu politikası süreçlerinden ayıran temel fark belirli bir bölgeyle sınırlandırılmış olmasıdır. Bu sınırlılık yerel karar alma süreçlerinin hem ulusal hem de diğer bölgelerden belli oranda özerk farklı bir ortamda gerçekleşmesine neden olur. Bu farklı ortamın daha anlaşılır kılmak adına biraz daha detaylandırmak gerekirse yerel kamu politikası farklı aktörler, sorunlar, öneriler ve çözümleri kapsamaktadır. Yerel kamu politikasının oluşmasında yer alan bu unsurların farklılığı oluşturulan kamu politikalarına da yansımaktadır. Örneğin kış aylarında ortalama sıcaklığın 10 derece olduğu hiç kar yağışı almayan bir ilçe ile kış aylarının büyük çoğunluğunu sıfırın altında bir sıcaklık ve yoğun kar yağışı altında geçiren bir ilçenin karla mücadeleye dönük uygulanacağı politikaların aynı olması beklenemez. Bu örnekte de görüldüğü üzere sadece coğrafi farklılık bile yerel kamu politikası oluşturma süreçlerinde büyük bir değişikliğe ve farklılığa yol açmaktadır.

Yerel kamu politikaları sadece kendi içlerinde değil ulusal kamu politikalarından da ayrı bir güzergaha sahiptir. Ulusal kamu politikaları ekonomi, sağlık, savunma ve eğitim gibi alanlarda halkın geniş kitlelerini etkileyen politikalardan oluşurken yerel kamu politikaları ise daha ziyade o bölgenin sakinlerine has ve sadece onları ilgilendiren

ekonomik, sosyal ve kültürel sorun ve talepler üzerine geliştirilen politikalardan oluşur (Kavruk, 2016: 379-381). Yerel kamu politikası süreçlerini ulusal kamu politika süreçlerinden ayıran bir diğer faktör ise vatandaşların yereldeki ortak çıkarları ile ulusal düzeydeki çıkarlarının farklılık gösterebilmesidir. Örneğin ulusal kamu politikaları ile belirlenen eğitim konularında farklı düşünen iki komşu, evlerinin önünden geçen yoldaki çatlakların onarılması konusunda aynı noktada buluşabilirler. Örnekte görüldüğü üzere yerel ve ulusal düzeydeki kamu politikalarının dinamikleri farklı işlemektedir.

1.2. Kamu Politikasının Teorik Çerçevesi

Kamusal politikalarının oluşturulması çok sayıda değişken, aktör ve aşamayı içeren karmaşık bir süreçtir. Bu sürecin daha iyi bir şekilde analiz edilebilmesi ve anlaşılabilmesi adına çeşitli teori ve modeller kurgulanmıştır. Söz konusu bu çalışmanın temel amacı kamu politikası oluşum sürecini anlamak ve açıklamaktır. Bu bağlamda kamu politika süreçlerini karmaşık yapısından arındırarak açıklamaya çalışan teori ve modeller hakkında bilgi sahibi olmak ve böylelikle konuya daha geniş bir perspektiften bakmak çalışmanın ilerleyen aşamaları için önemlidir. Bu noktadan hareketle bölümüm devamında kamu politikası süreçlerini farklı bağlamlarda ele alarak açıklamaya çalışan teori ve modellere değinilecektir.

1.2.1. Kurumsal Model

Kurumsal modele göre kamusal politikalar, devleti oluşturan ana kurumlar olan hükümet, parlamento, bakanlıklar, mahkemeler ve yerel yönetim kuruluşları gibi kurumlar arasındaki ilişki ve rekabet sonucu oluştuğunu varsayar. Bu yaklaşıma göre eğer bir kamusal politika belirlenme süreci söz konusu ise politikaların oluşturulacağı kurum veya kuruluşların kendisi ve çevresi bu sürecin meydana geleceği alandır. Söz konusu bu alandaki ilişkiler ve rekabet kamusal politika oluşma sürecinin şekillendiği ve nihai halini aldığı aşamadır. Bu bağlamda kurumsal model bu kurumların örgütleniş biçimine, karar sürecinde kurumlar arası ilişkiye ve yasal güçlerine odaklanmaktadır (Çevik ve Değirmenci, 2015: 140-141). Ayrıca kurumsal yaklaşım kurumlar arası ilişkinin yanı sıra kurumların iç yapısını ve bununla birlikte kurum çalışanlarının birbirleriyle ve diğer kurumlardaki kişilerle olan ilişkisini de inceler.

Kurumsal modele göre kurumlar uzman ve uzmanlık bilgisine sahiptir. Kurumlar oluşabilecek sorunlara karşı bu uzmanlık bilgisini muhafaza eder. Herhangi bir sorun olduğu anda ise bu bilgiyi ve uzman kadrosunu kullanarak politika oluşturur (Babaoğlu, 2017, 524).

Kurumlar sadece resmî kurumları değil ayrıca özel şirketleri, siyasi partileri ve sivil toplum örgülerini de kapsamaktadır. Bahse konu kurumların iç ve dış ilişkileri kamu politikalarının oluşumunda ana etmeni oluşturur. Ayrıca bu ilişkiler ağı kurulurken ve kamusal politika oluşturmaya yönelik adımlar atılırken takip edilen kurallar da kamu politikası oluşturma sürecinde önemli bir yer teşkil eder. Kurallar, politika oluşumu sürecinde bazı politika ve politika destekçilerinin önünü açarken bazılarını negatif etkiler. Bu kayda değer etki kamu politikası sürecini doğrudan etkilediği için kurumsal yaklaşımın inceleme alanlarından birini oluşturur (Kraft ve Furlong, 2018: 149).

1.2.2. Rasyonel Model

Rasyonel modelin çıkış noktası insanların ekonomik ve rasyonel varlıklar olduğu ön kabulüdür. Klasik rasyonel yaklaşıma göre bireyler karar alırken önce yüksek kişisel faydayı hedeflemektedir. Rasyonel karar alma modeli ise kamusal karar alıcıların kamusal politikalar oluştururken en az maliyetle en yüksek sosyal kazancı hedeflediklerini öne sürmektedir. Bunun yanı sıra karar alıcılar kamu politikalarını oluştururken alternatiflerin hangi sonuçları getireceğine dair tam bilgiye sahiptir. Bu nedenle alınan kararların en doğru ve verimli kararlar olduğu varsayılmaktadır (Bakka and Fivesdal, 1986: 171-178). Karar vericiler politikalarını belirlerken sosyal maliyetine oranla en yüksek kazançlı politikaları seçmelidir (Dye, 2016: 12-13).

Rasyonel modelde, kamusal politika oluşturma süreçleri uygulanırken takip edilmesi gereken belirli adımlar söz konusudur. Buna göre ilk olarak toplumda var olan talep ve sorunlar tespit edilmelidir. Talep ve sorunlar tespitini takiben sırasıyla hedef ve amaçlar önem düzeyine göre sıralanır, alternatif politikalar oluşturulur, oluşturulan alternatif politikalar arasından fayda/maliyet yönünden en uygun olanı seçilir, seçilen politika uygulanır ve geri bildirimler üzerinden uygulanan politikanın takibi yapılarak rasyonel politika oluşturma süreci tamamlanır (Leach, 1982: 6).

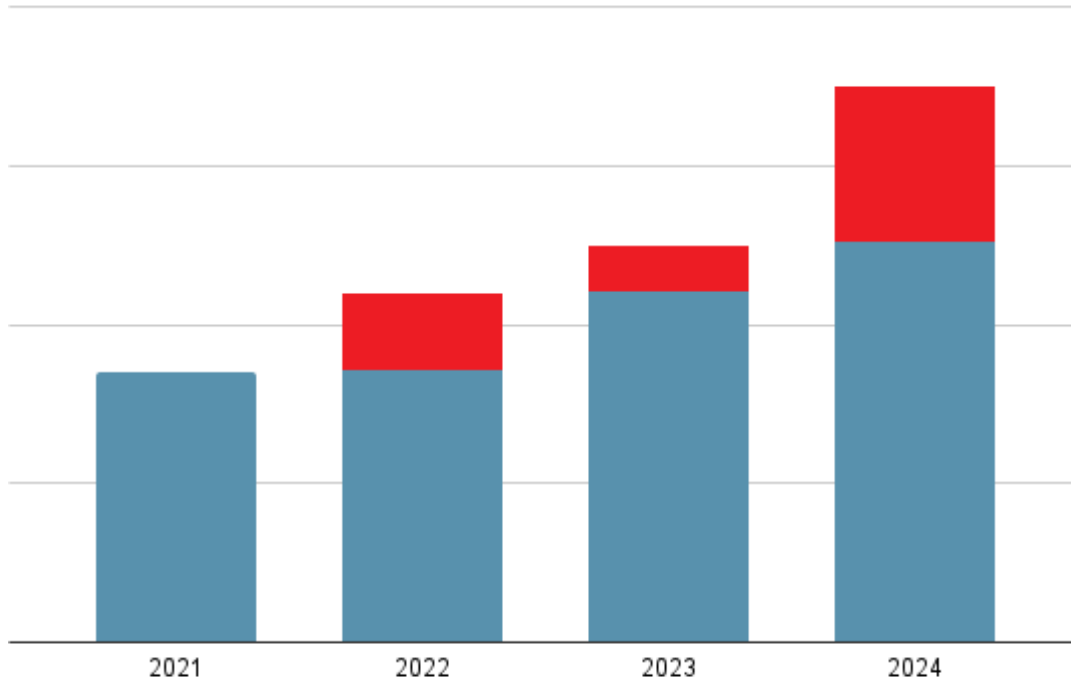
Rasyonel karar alma modelinde yönelik çeşitli eleştiriler söz konusudur. Bu eleştiriler arasında en önemlilerinden biri Herbert Simon'dan gelmiştir. Simon, klasik rasyonel

modelde bireylerin salt rasyonel hareket etmesinin önünde çeşitli engeller olduğu savunur. Benzer şekilde kamusal karar vericiler de kurumsal, çevresel ve zamansal kısıtlar nedeniyle salt rasyonel olamayacaklarını savunur (Yağmurlu, 2004: 45; Daft, 2003: 278). Rasyonel karar alma modeline göre karar vericilerin var olan tüm alternatifler hakkında bilgi sahibi olduğu ve bu alternatifleri fayda/maliyet yönünden kıyaslayarak sıralayabileceği varsaymaktadır. Ancak Simon, karar vericilerin bu alternatiflerin oluşturulması sürecinde ve en etkin olanın seçilmesi konusunda sınırlı bilgiye ve zamana sahip olduğunu savunur (Simon, 1997: 60). Birbirleriyle çelişen birçok maliyet ve fayda karşılaştırılması, karar vericilerin toplumun çıkarlarından daha çok kendi çıkarlarını ön planda tutma isteği, sorunlara karşı en iyi çözümü bulmak yerine işe yarayacak ilk çözümü bulduklarında arayışlarına son vermeleri, politikalar belirlenirken tüm alternatiflerin ve bunların olası tüm sonuçlarını değerlendirecek bilginin toplanmasının önündeki zaman ve kaynak sınırlılıkları, zaman ve kaynak sınırı olmasa dahi net bir öngörüye sahip olmak için insanların yeterli bilişsel kapasiteden yoksun olması ya da bu bilişsel kapasiteye çıkabilecek bir teknolojinin henüz mevcut olmaması ve politika alternatiflerinin hangi sonuçlara yol açacağı üzerinde net bir öngörüye sahip olamadıkları için karar vericiler mümkün olduğu ölçüde önceki politikalara yakın alternatifler üzerinde durması gibi nedenler salt rasyonel bir karar alınmasının önündeki en büyük engellerdir (Smith ve Larimer, 2009: 79; Dye, 2016: 13). Bu nedenle karar vericiler politika oluşturulması sürecinde rasyonel hareket eder ancak bu sınırlı bir rasyonalitedir. Sınırlı rasyonalite modeline göre karar tam değil ancak şartların elverdiği ölçüde rasyonedir. Söz konusu sınırlılıklar göz önünde bulundurulduğunda Simon'a göre zaten salt bir rasyonellikten söz etmek mümkün değildir. Karar vericilerde eldeki tüm şartları kullanarak doyurucu kararlar almaya çalışmaktadır (Simon, 1997: 119).

1.2.3. Artırımcı Model

Artırımcı yaklaşım rasyonel modelin bir eleştirisi olarak ortaya çıkmıştır. Herbert Simon'a göre bireylerin ve bireylerin bir araya gelerek oluşturduğu kurumların bilişsel ve çevresel kısıtlar nedeniyle karar alma süreçlerinde salt bir rasyonaliteye ulaşmaları mümkün değildir (Kraft ve Furlong, 2018: 149). Bu nedenle politika oluşturma süreçlerinde karar alıcılar sahip oldukları imkanlar ölçüsünde rasyonel karar vermeyi hedeflerler.

Simon açtığı bu yol üzerinden ilerleyen Charles Lindblom, rasyonel karar alma modelinin bir eleştirisi olarak artırımçı karar alma modelini ortaya atmıştır (Lindblom, 1959: 81-83). Bu modele göre politika yapıcılar, politika oluşturma sürecinde bilişsel ve çevresel kısıtlara tabidirler. Söz konusu bu kısıtlar mevcutken salt bir rasyonel karar alma imkân dahilinde değildir. Buna çözüm olarak model, bir kamusal politika oluşturulurken tüm politikayı kapsamlı bir şekilde kurgulanıp uygulanması yerine bu kısıtları da ortadan kaldıracak şekilde var olan mevcut politikalar üzerinde küçük değişiklikler yaparak ilerlenecek yeni bir politika oluşturma yöntemi öne sürmüştür (Kraft ve Furlong, 2018: 55).



- Geçmiş politikalara bağlılık
- Mevcut politikalara ek olarak yapılan değişiklikler

Grafik 1: Artırımçı Model

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Artırımçı model, rasyonel modelin kimi açıklarını kapatmanın yanı sıra bazı avantajlara da sahiptir. Politika belirleme sürecinin sıkıntılı olduğu durumlarda yeni ve büyük adımların aksine küçük ve tedrici adımlar atmak sürecin daha rahat yürütülmesine olanak tanıyabilir (Parlak, 2011: 37). Bunun yanında anlaşmazlıkların mevcut olduğu konular

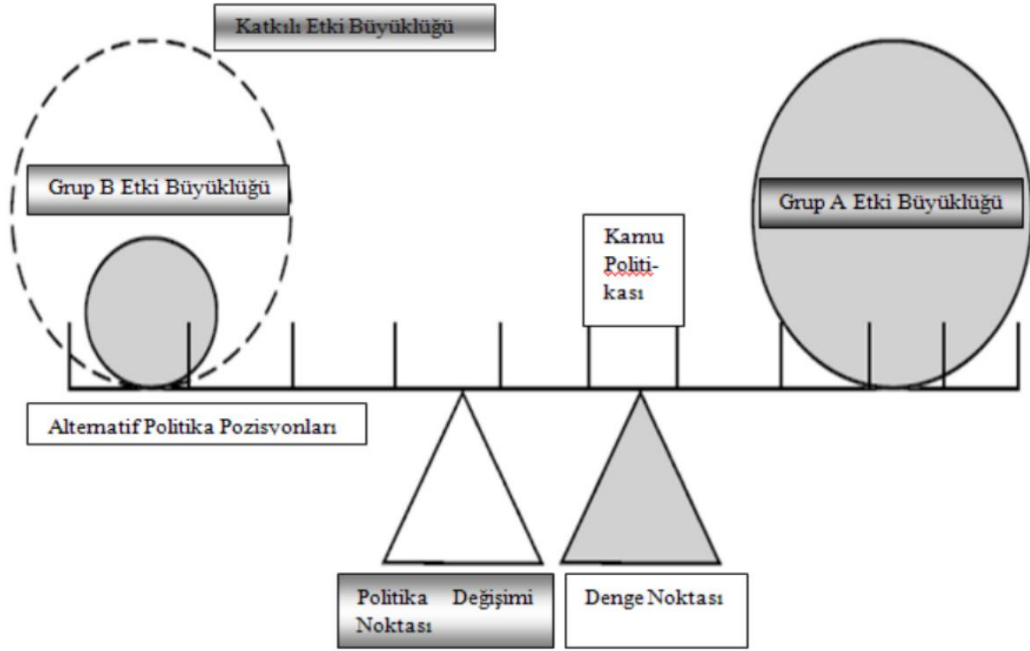
hakkında sil baştan bir politika oluşturmak yerine halihazırda uygulanan bir politikada kısmi değişiklik yapmak uzlaşi ihtimalini arttırabilir (Dye, 2016: 15). Ayrıca politika değişikliğinden kaynaklanabilecek olumsuzlukların daha az maliyetle atlatılmasını sağlayabilir (Cooper, vd., 1998: 166-167).

1.2.4. Grup Model

Grup modele göre kamu politikaları gruplar arası mücadelenin ve çatışmanın sonucunda oluşmaktadır (Uzun, 2023: 16). Kamu politikaları oluşturulurken ortak çıkarları olan bireylerin bir araya gelmesiyle oluşan gruplar bu çıkarlar doğrultusunda söz konusu sürece etki etmeye çalışır (Babaoğlu, 2017: 522-523). Bu aşamada çıkarları çatışan gruplar mücadele ederken çıkarları ortak olan gruplar ittifak ilişkisine girer.

Grupların kamu politikasına etki gücünü belirleyen çeşitli faktörler söz konusudur. Bunlar üye sayıları, finansal güç, örgütsel güç, liderlikleri, karar vericilerle olan ilişkileri ve iç uyumlarıdır (Dye, 2016: 17). Bir grubun bu sayılan özellikleri ne kadar kuvvetliyse etki etmek istediği politikaya nüfuz etme olasılığı o oranda artar. Bu özellikler bakımından zayıf olan ortak amaçlı gruplar ittifak ilişkisi kurarak bu eksikliklerini kapatabilir.

Teoriye göre, kamu politikası grup mücadelesinde oluşan dengedir. Gruplar arasındaki mücadele kamu politikasının nereye doğru evrileceğini belirler. Bu süreçte gruplar söz konusu dengeyi kendi lehine çevirmek için mücadele eder. Bu mücadelenin sonunda kazanan olduğu gibi kaybeden gruplar da olacaktır. Kazananlar arzu ettikleri politikanın yürürlüğe girmesini sağlamıştır. Kaybedenlerse var olan eksiklikleri tespit edip yeni ittifaklarla yeni bir mücadele sürecine girebilirler (Latham, 1952: 390).



Şekil 1: Grup Modeli Anagramı

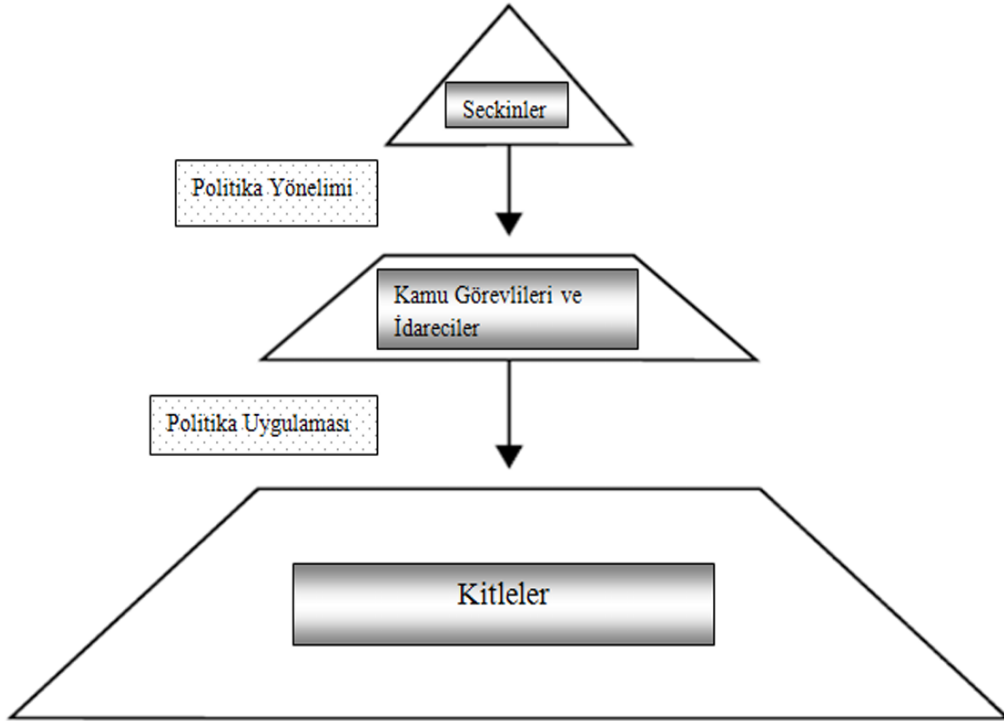
Kaynak: Babaoğlu, C. (2017). Kamu politikası analizine yönelik kavramsal ve kuramsal bir çerçeve. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 511-532.

Kamu politikalarının oluşum sürecini sadece grup mücadeleleri ve ittifakları üzerinden okuyan grup teorisinin bazı eksiklikleri söz konusudur. Politika oluşturma sürecinde sadece grup mücadelesine odaklanmak süreç içindeki kurumları, ideolojileri ve personel davranışları gibi unsurları yok saymak manasına gelebilir. Bu da politika oluşturma sürecinde sorunlara, verimsizliklere ve yüksek maliyetlere sebebiyet verebilir (Çevik ve Değirmenci, 2015: 139).

1.2.5. Seçkin Model

Seçkin model toplumun hemen hemen insanların topluluk halinde yaşamaya başladığı dönemden bu yana iki gruptan oluştuğunu savunur. Bu gruplar güç ve etki sahibi toplumda azınlık halde bulunan elit kesim ile toplumda çoğunluk ancak güçten yoksun olan kitlelerdir. Azınlık ama güç sahibi elitler kamu politikalarının belirlenmesinde ana unsur oluştururken çoğunluk kitle bu süreçte neredeyse etkisizdir. Söz konusu elit kesim gücünü sahip olduğu bilgi, maddi güç, hiyerarşik pozisyonu, popülerlik, saygı vb. niteliklerinden almaktadır.

Seçkin model ilk defa İtalyan düşünürler Mosca ve Pareto'nun 19. yüzyıl sonundaki görüşleriyle ortaya atılmıştır (Higley, 2010: 161). Modele göre çoğunluğu oluşturan sıradan vatandaşlar kamusal politika oluşturulması süreçlerine karşı genelde ilgisiz ve bilgisizdir. Buna karşın elit kesim bu süreçlerde oldukça aktif ve bilgi sahibidir. Hatta sahip olduğu niteliklerle karar alma süreçlerinde kendi lehine olacak şekilde halkı etkiler ve yönlendirir. Seçkin model, ülke yönetimi demokratik olsun veya olmasın kamusal politika oluşturma süreçlerinde ana belirleyici aktörün elit kesim olduğunu iddia eder. Oligarşik ve totaliter yönetimler DNA'ları gereği bir azınlık grup tarafından idare edilmektedir (Dye ve Ziegler, 2009: 8). Bu da kamu politikalarının söz konusu azınlık grup tarafından oluşturulmasına yol açar. Ancak bununla birlikte demokratik yönetimlerde de durum benzerdir. Her ne kadar bunun olmasını beklemezseniz de günümüz demokrasileri kurumsal örgütlenmeler tarafından yönetildiği için seçilmiş ya da atanmış yönetici sınıfa ihtiyaç duymaktadır. Bu yönetici sınıf genelde aynı çevreye ait insanlardan oluşmaya başladığında demokratik yolla oluşmuş bir elit sınıf ortaya çıkar.



Şekil 2: Seçkin Modelde Politika Süreci

Kaynak: Babaoğlu, C. (2017). Kamu politikası analizine yönelik kavramsal ve kuramsal bir çerçeve. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 511-532.

Elit kesim kamu politikaları oluşturulurken kendi menfaatleri doğrultusunda karar alma süreçlerine etki eder. Ancak bu menfaat her zaman güçsüz çoğunluk kitlelerin aleyhine olacağı manasına gelmez (Çevik ve Değirmenci, 2015: 139). Ancak elitlerin önceliği sıradan vatandaşın çıkarlarından ziyade kendi çıkarlarıdır. Bu nedenle kamu politikasını belirleyen ana faktör geniş kitlelerin istek ve ihtiyaçları değil elit sınıfın arzu ve menfaatleridir.

1.2.6. Kamu Tercihi Teorisi

Neo-klasik ekonomi kuramlarından biri olan kamu tercihi teorisi James M. Buchanan ve Gordon Tullock tarafından kamu yönetimine ve siyaset bilimine uygulanmıştır. Kökleri rasyonel karar alma teorisine dayanan model, kamusal politikaların oluşturulma süreçlerini piyasaların çalışma metodunu temel alarak incelemiştir.

Kamu tercihi teorisi bireylerin kamusal politika oluşturulması sürecinde piyasadakilerden farklı davrandığı tezine karşı çıkmıştır. Teoriye göre bireyler piyasada karar alırken çıkarlarını maksimize etmeye çalıştıkları gibi kamusal politika oluşturulma süreci de benzer saiklerle gerçekleşir (Dye, 2016: 19-20). 1950-60 yıllarında ilk defa ABD’de ortaya çıkan model, dönemin siyasal düzen ve kamu mekanizmasına yoğun eleştiriler getirmiştir. Kamusal politikalar, kamusal çıkarlar önde tutularak değil siyasetçiler, seçmenler, bürokratlar, çıkar grupları vb. toplumsal unsurların özel çıkarları doğrultusunda şekillendiğini iddia eder (Uzun, 2023: 16-17).

Kamu politikaları oluşturulurken toplumsal unsurlar kendi çıkarları doğrultusunda karar alma süreçlerini etkilemeye çalışırlar. James Buchanan, bireyler tıpkı piyasada kendi çıkarları için bir araya geldikleri gibi kamusal politikaları kendi lehlerine olacak şekilde dönüştürebilmek için bir araya gelir ve kişisel çıkarlarını maksimize etmeye çalışır (Buchanan, vd., 1962). Kamu tercihi teorisine göre kamusal politikaların oluşması sürecinde en etkili aktörlerin başında hükümet, bürokrasi ve seçmenler gelmektedir. Siyasi partiler politika oluşturulması sürecinde ana hedefi olan oy maksimizasyonunu elde edebileceği politikaları desteklerken, seçmenler kamusal hizmet ve mallardan en yüksek seviyede yararlanabileceği şekilde hareket etmektedir. Bürokratlar ise bu süreçte bütçelerini arttıracak, makamının korunmasını ve yükselmesini sağlayacak politikaları desteklemektedir (Cooper, vd., 1998 170-171).

1.2.7. Çok Düzeyli Yönetişim

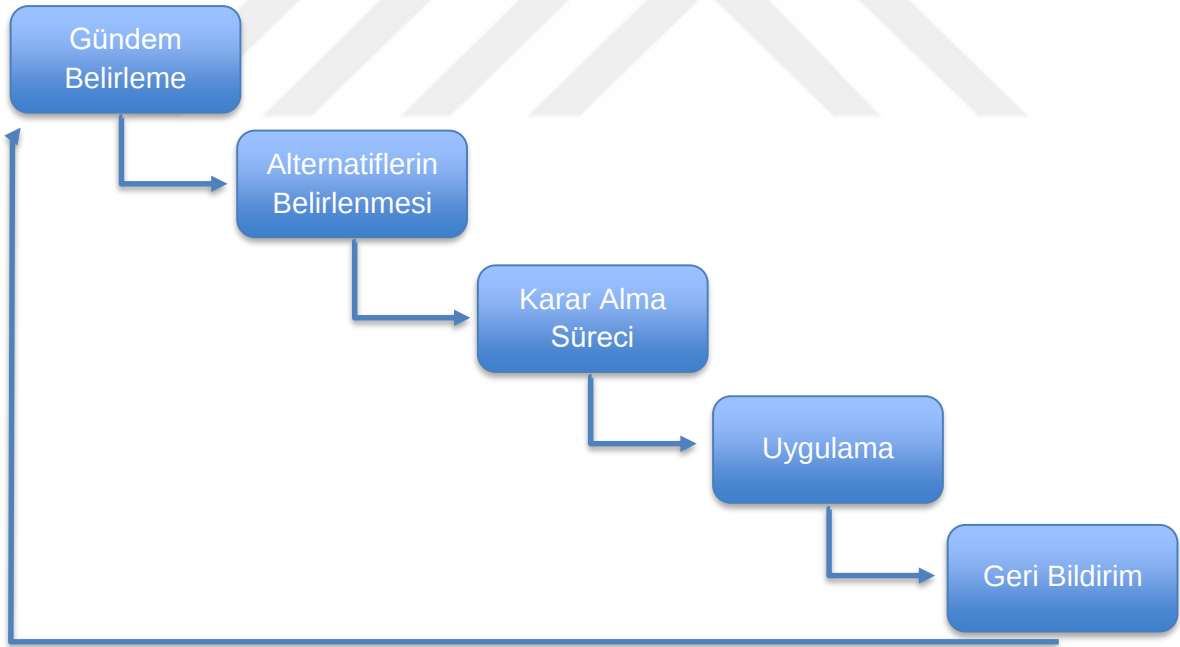
Teori ilk defa 1990'lı yıllarda Gary Marks tarafından Avrupa Birliği kamusal politika oluşturma süreçlerinde kullanılması için geliştirilmiştir. Marks, bu teorinin uluslararası politika süreçlerinin dışında ulusal ve yerel kamusal politika süreçlerinde de kullanılması gerektiğini savunmuştur (Karataş, 2023: 140). Teori temel olarak politika süreçlerinin devlet merkezli bir yaklaşımla oluşturulmasına karşı alternatif bir politika oluşturma sürecidir. Dünyada artan bağılıklar ile birlikte devlet dışı aktörlerin önemi yıllar geçtikçe artmıştır. Devlet dışı aktörlerin artan önemi merkezi yönetimin kamusal politika oluşturma süreçlerine söz konusu aktörlerin dahil edilmesini zorunlu hale getirmiştir. Çok düzeyli yönetim ise bu zorunluğa bir çözüm olarak ortaya çıkmıştır (Yeşildal, 2020: 201). Teori politika süreçlerine devletin yanı sıra sivil toplum, özel sektör ve diğer devlet dışı aktörlerin dahil edilmesi ve bu aktörlerle gerçekleştirilecek karşılıklı iletişim ve müzakere sonucu politikaların belirlenmesi gerektiğini savunur (Dede, 2012: 6).

Çok düzeyli yönetimin temel varsayımları üç temel başlıkta toplanır. Bunlardan ilki devletin kamusal politika oluşturma süreçlerinde tek taraflı karar almaması gerektiği ve bu sürece yatay ve dikey boyutlardaki diğer aktörlerin de dahil edilmesi gerektiğidir. Dikey aktörlerden kasıt yerel, ulusal ve uluslararası aktörlerken yatay aktörlerden kasıt hükümet dışı örgütler, yerel ve bölgesel aktörlerden oluşmaktadır (Yeşildal, 2020: 201). Diğer varsayım ise politika süreçlerine ulus-üstü yapıların dahil edilmesiyle devletin bu süreçteki gücünü daha da zayıflatmaktadır. Son olarak ise dikey boyutlu ilişkide üst boyuttaki ulus-üstü aktörlerin alt kademedeki ulusal ve yerel politika süreçleri etki ettiği gibi yerel ve ulusal boyuttaki aktörler de üst boyuttaki politika süreçlerine etki edebilmektedir (Karataş, 2023: 141). Bu temel varsayımlardan yola çıkarak teori, devletleri kamusal politika oluşturma süreçlerinde tek başına bir aktör olmaktan çıkarıp, sürece devlet dışındaki dikey ve yatay aktörler dahil ederek kararların daha isabetli ve kamuoyu nezdinde desteklenen kararlar alınmasını amaçlamaktadır.

1.3. Kamu Politikası Oluşturma Süreci

Kamu politikası oluşturma süreci, genellikle bir sorunun belirlenmesiyle başlar ve bu sorunun çözümüne yönelik politikaların oluşturulmasına kadar devam eder. Söz konusu süreç kendi içinde çok sayıda aktör ve olay içerdiği için bazı araştırmacılar söz konusu sürecin aşamalara ayrılarak ele alınmasını daha verimli ve doğru sonuçların elde

edilmesine olanak tanıyacağını öne sürmüşlerdir. Bu noktadan yola çıkarak kamu politikasını birbirini takip eden ve sürekli devam eden bir dizi aşamayı içeren bir döngü şeklinde açıklamışlardır. Heywood politika belirleme sürecini dört aşamaya ayırmıştır. Bunlar; politikayı başlatma, politikayı formüle etme, politikayı yürürlüğe koyma ve değerlendirme aşamalarından oluşmaktadır (Heywood, 2006: 508). Bir diğer araştırmacı Lasswell politika sürecini verilere ulaşma, teşvik etme, politikayı şekillendirme, politikayı başlatma, uygulama, uygulamayı sonlandırma ve değerlendirme olmak üzere yedi aşamadan oluşturmuştur (Lasswell, 1950: 4). Dye ise sorun tanımlama, gündem belirleme, politika formülasyonu, politika meşruiyeti (yasalaştırılması), politika uygulaması ve politika değerlendirmesi olmak üzere altı aşamalı bir süreç oluşturmuştur (Dye, 2016: 3). Bu gibi süreç aşamalarını farklı şekillerde ifade eden çalışmalara karşın günümüzde çoğunluğun ortak bir anlayışa vardığı beş aşamalı bir süreç öne çıkmıştır. Bu doğrultuda kamu politikası yapım süreci gündem belirleme, alternatiflerin belirlenmesi, karar alma süreci, uygulama ve geri bildirim olmak üzere beş aşamadan oluşur.



Şekil 3: Politika Oluşturma Aşamaları

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

1.3.1. Sorun ve Gündem Belirleme Süreci

Politika oluşturma sürecinin ilk aşaması gündem belirlemedir. Bu aşamada toplumda çözümleri beklenen sorunlar ve talepler belirlenir ve bir öncelik sıralaması oluşturulur. Gündemin belirlenmesi sürecinde kamusal aktörler ve özel aktörler çeşitli önerileri ve talepleri karar vericilerin gündemine taşıyabilmek için mücadele eder veya ittifak oluşturur. Bu mücadele sonucunda sonsuz sayıdaki öneri ve talepten kısıtlı sayıdaki gündem adayı gündem maddesi olarak karar alıcıların önüne gelir (Çevik ve Demirci, 2015: 62-67).

Politika oluşturmak amacıyla belirli konuların karar alıcıların dikkatine sunulması süreci olan gündem belirlemenin önemi yıllardır araştırmacılar tarafından kabul edilmektedir (Cobb ve Elder 1983; Majone 2006). Bu nedenle politika süreci araştırmacıları için temel bir araştırma sorusu, sorunların karar alıcıların dikkatini nasıl çektiğı ve bu sorunları kimin tanımlayıp çözümler önerdiğı etrafında dönmektedir. Bireyler ve gruplar, sorunların gündeme gelmesi sürecinde karar alıcıları etkileyebilmek adına örgütlenebilirler. Bununla birlikte İnsanlar kendi çıkarlarını tanımlayabilir, başkalarını davalarını desteklemeye ikna edebilir, karar alıcılara erişebilir, karar alma süreçlerini etkileyebilir ve söz konusu taleplerini hükümet politika ve programlarında uygulanmasını sağlayabilir.

Kamu politikalarının ilk aşaması olan gündem belirleme sürecinde bir konunun karar alıcıların gündemine gelebilmesi için sorun olarak tanımlanması gerekir. Sorun olarak tanımlanmayan hiçbir mesele gündemde yer alamaz. Kamu sorunları, kamuoyunun yaygın olarak kabul edilemez olarak algıladığı ve bu nedenle müdahale gerektiren koşulları ifade eder. Çevresel bozulma, sağık hizmetlerine yetersiz erişim gibi sorunlar hükümet eylemleri, bireylerin ya da şirketlerin sorumluluğı üstlendiğı özel eylemler ya da bu ikisinin bir kombinasyonu yoluyla ele alınabilir. Söz konusu sorunun karar alıcılar nezdinde sorun olarak tanımlanabilmesi için siyasi güce sahip olan aktörler mücadele eder. Bu süreçte aktörler ortak çıkarları söz konusu olduğı durumlarda ittifaklar oluşturabileceğı gibi çıkarlarının çatıştığı durumlarda karşılıklı mücadeleye de girebilir.

1.3.2. Politika Alternatiflerinin Belirlenmesi

Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde gündemin belirlenme safhasının ardından alternatiflerin belirlenmesi aşaması başlar. Bu aşamada temel hedef var olan sorun ve taleplere çözüm teşkil edebilecek önerilerin belirlenmesidir. Alternatifler oluşturulurken

konuya hâkim uzmanlardan, istatistiki verilerden ve geri bildirimlerden yararlanılır. Bu kaynaklardan faydalanarak sorunun kökeni ve etkileri analiz edilerek mevcut kaynak ve kısıtlar göz önünde tutularak çeşitli çözüm yolları üretilmeye çalışılır (Kraft ve Furlong 206-209).

Gündem belirleme sürecinde olduğu gibi birçok aktör politika alternatiflerinin oluşturulması aşamasına da etki etmeye, çıkarlarına uygun politikaları yürürlüğe koymaya ve menfaatleriyle çelişen politikaları engellemeye çalışmaktadır. Politika önerilerini uygulanabilir alternatifler haline getirmek ve koalisyonlar kurarak öneriye olan desteği artırmak gibi işlevleri bu aktörler gerçekleştirir.

1.3.3. Karar Alma Süreci

Bir sonraki aşama ise belirlenen alternatifler arasından uygulanacak politikanın seçilmesidir. Bu aşamaya kısaca karar aşaması da denilir. Alternatifleri arasından seçim yapılırken dikkat edilen çeşitli kriterler vardır. Bu kriterlerden bazıları; belirlenen politikanın uygulanabilirliği, toplumsal etkileri, politikanın hedeflerine ulaşma olasılığı ve mali-fiziki zorluklardır. Bu kriterlere en uygun alternatif karar alıcılar tarafından seçilerek uygulamaya alınır (Miller ve Mctavish, 2013, 29).

1.3.4. Politika Uygulama Süreci

Karar aşamasının ardından politikanın uygulanma süreci başlar. Bu süreç genellikle devletin yürütme mekanizmaları tarafından yürütülür. Sürecin yürütülmesinden bürokrasi ve kamu kurumları sorumludur. Ancak bazı durumlarda yürütme işlemine özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve diğer paydaşlar da dahil edilebilir. Uygulama kanun ve yönetmelik gibi yasal çerçevelerin çizdiği sınırlar içinde gerçekleştirilir (Jann ve Wegrich, 2007: 52). Kanuni sınırlar ve uygulayıcılar belirlendikten sonra politikanın uygulanması için gerekli olan fiziki, finansal ve beşerî kaynaklar tahsis edilir. Politikanın etkin bir biçimde uygulanabilmesi için kaynakların mümkün olduğunca verimli bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Kaynaklar tahsis edildikten sonra da politikanın uygulanma süreci başlar.

1.3.5. Değerlendirme ve Geri Bildirim Süreci

Kamu politikaların beşinci ve son aşaması ise değerlendirme ve geri bildirim sürecidir. Bu aşamada politikanın etkinliği, verimliliği ve kalitesi değerlendirilerek politika öncesi

ve sonrası durumlar analiz edilir. Politika değerdendirilmesi iki amaca y6neliktir. Bu ama7lardan ilki hedeflerin değerdendirilmesidir. Politikanın uygulanması s6recinde elde edilen veriler analiz edilerek politikanın başarı sı ve etkinliği tespit edilmeye 7alışılır. Değerdendirme s6recinin diğer amacı ise kaynakların etkin kullanımıdır. Politika değerdendirmesi ile uygulamanın maliyeti, elde edilen fayda ve politikanın topluma sağladığı değer g6z 6n6ne alınarak kaynakların daha etkin bir şekilde kullanılması sağlanabilir (Yıldız, 2011: 7).

1.4. Kamu Politikası Akt6rleri

Kamu politikaları oluşturulurken 7eşitli akt6rler bu s6re7te yer almaktadır. Bu akt6rler kamusal, 6zel ve uluslararası olmak 6zere 67 gruba ayrılmaktadır. Kamusal akt6rler; devlet i7inde veya devlet ile organik bağı olan akt6rlerdir (7evik ve Demirci, 2015: 35). Kamusal akt6rleri diğerlerinden ayıran en temel iki 6zellik kanunla tanınan karar alma yetkisi ve hesap verme zorunluluğudur. Bu akt6rler 6rnek olarak h6k6met, parlamento, yargı organları, bakanlıklar ve belediyeler verilebilir (7evik ve Demirci, 2015: 71-72). 6zel akt6rler ise kamu politikası oluşturma s6re7lerine doğrudan katılmasa da s6z konusu politikaların belirlendiği s6re7lere etki eden unsurlardan oluşur. Bu akt6rler genellikle 6zel 7ıkarları doğrultusunda hareket eder. Ama7ları politika belirlenmesi s6recinde 7ıkarları doğrultusunda etki etmektir. S6z konusu akt6rler; 7ıkar grupları, siyasi partiler, 6niversiteler, d6ř6nce kuruluşları, politika girişimcileri ve danışmanlardan oluşur (Akbey ve Sara7, 2005: 228). Son akt6r grubu ise uluslararası akt6rlerdir. Uluslararası ve b6lgesel akt6rlerden oluşan bu grup bazı durumlarda kamu politikası belirleme s6re7lerine etki edebilir. Bu akt6rlerin kamu politikasını etkileme g6c6 mali, iletişim ve altyapı gibi kaynaklara sahip olma g6c6yle doğru orantılıdır (Howlett ve Ramesh, 2003: 59-60).

1.4.1. Kamusal Akt6rler

Politika yapım s6recinin akt6rlerinden ilki kamusal akt6rlerdir. S6z konusu akt6rleri diğerlerinden ayıran temel fark yetkilerini yasalar veya anayasadan almış olmasıdır. Yasalardan aldıkları bu yetkiyi politika yapım s6recinden kullanarak s6z konusu s6re7te etkin bir rol alırlar. Kamusal akt6rler yasama, y6r6tme, yargı ve b6rokrasiden oluşmaktadır (Birkland, 2019: 92-93).

Yasama organı halkın iradesinin temsil edildiği seçilmiş kişiler tarafından meydana gelir. Yasama organının birçok görevi vardır, ancak adı üzerinde, birincil sorumluluğu kanun yapmaktır. Yasama organı kanun yapımının yanı sıra politika sorunlarının gündeme taşınması sürecinde de etkin rol oynar. Özellikle milletvekilleri bu süreçte seçmenleri tarafından kendilerine iletilen sorun ve önerileri dile getirerek söz konusu konuya dair politikaların meclis gündemine taşınması yönünde çaba sarfeder. Bu bağlamda parlamento üyeleri sundukları yasa tasarıları ile fikir ve önerilerini parlamento gündemine taşıyabilirler. Parlamento politika formülasyonu ve kanunlaşmasının yanı sıra uygulamaya konulan politikaların denetlenmesinde de rol alır. Kanunların parlamentoya tanındığı yetki çerçevesinde yürürlüğe konulan politikaların uygulanması sürecinde denetim yetkisini kullanabilir (Anderson, 2011: 48-49).

Politika oluşturulması ve uygulaması sürecinin etkin kamusal aktörlerinden bir diğeri yürütme organıdır. Yürütme organı, başkanlık rejimi ile yönetilen ülkelerde başkan ve onun atadığı bakanlardan oluşurken parlamenter ve yarı başkanlık rejimlerinde cumhurbaşkanı ve başbakan olmak üzere iki unsurlu bir yapıya sahiptir.

Yürütme organı hem politikaların oluşturulması hem de uygulanması sürecinde kayda değer bir öneme sahiptir. Yürütme organları kanunların onlara çizdiği sınırlar dahilinde politikalar oluşturma ve bu politikaları uygulamaya alma yetkisine sahiptir. Yürütme, politika uygulama sürecinde tek yetkili organken politika oluşturulması sürecinde yasama organı ile uyumlu olması gerekir. Yürütme organı politikaları uygulamaya almadan önce onu yasal bir zemine dayandırmakla yükümlüdür. Bu bağlamda kararname, yönetmelik ve tüzük gibi düzenleyici işlemler yapar. Ancak söz konusu bu işlemlerin parlamento tarafından çıkarılan kanunlar ile anayasaya uygun olması gerekmektedir (Duru, 2022: 162).

Yürütme organının diğer kamusal aktörler kıyasla politika oluşturulması sürecinde çeşitli avantajları söz konusudur. Bu avantajlardan ilki sahip olduğu geniş ve güçlü örgütsel yapısıdır. Bunun yanı sıra medya ve kamuoyunun ilgisini çekme konusunda diğer kamusal aktörlere kıyasla daha başarılıdır. Bunun gibi avantajlar kamusal politika oluşturma süreçlerinde yürütme organının etkinliğini diğer kamusal ve özel aktörlere karşı artırdığı söylenebilir.

Bir diğer kamusal aktör ise yargı organıdır. Yargı organlarının politika sürecine etkileri genellikle söz konusu politikaların yasalara ve anayasaya uygunlukları üzerinden verdiği

kararlardır. Yargı organları yasama ve yürütme organları aldığı her türlü kararda kanunların onlara tanımladığı sınırlar çerçevesinde yargısal denetleme yetkisine sahiptir. Bahse konu bu yetki onları kamusal politikaların oluşturulması sürecinde etkin bir aktör yapar.

Yukarıda değinilen üç başat kamusal aktörün yanı sıra kamusal politikalarının oluşturulması ve uygulanması süreçlerinde etkin bir rol alan bürokrasi de kamusal aktörlerin arsında bu süreçteki etkinliği ile ön plana çıkmaktadır. Bürokrasi, kısaca devletin yürütme eylemini gerçekleştirmek için oluşturduğu örgütsel yapı olarak tanımlanabilir (Eryılmaz, 2013: 24). Bürokrasi özellikleri temelde şu şekilde sıralanmıştır:

- "Sabit ve resmi yetki alanları", yani emeğin ve emir verme yetkisinin kurallara dayalı bir dağılımı.
- "Alt makamların üst makamlar tarafından denetlendiği, sıkı bir şekilde düzenlenmiş bir üstlük ve astlık sistemi", yani hiyerarşik bir örgütlenme.
- "Modern ofislerin yönetimi yazılı belgelere dayanır." Bu nedenle, bürokrasiler kararlarına ilişkin çok sayıda belge tutarlar ve bu da neyin neden yapıldığının öğrenilmesini kolaylaştırabilir.
- Personelin uzman eğitimi. Bu durum hukuk, muhasebe ve kamu yönetimi gibi birçok kurum kariyeri için genellikle ileri derecelerin gerekli olduğu alanlarda görülebilir.
- "Memurun tam çalışma kapasitesi", yani modern örgütlenme biçimleri öne çıkmadan önce olduğu gibi yarı zamanlı bir ek iş değil, tam zamanlı bir iştir.
- "Ofisin yönetimi, genel kurallar üzerine kuruludur." Bugünün terimleriyle, ofisler, bir ajansın ne yapabileceğini ve bunu nasıl yapabileceğini ortaya koyan, genellikle kodlanmış standart çalışma prosedürleri ve kuralları ile karakterize edilir (Birkland, 2019: 111).

Bürokrasinin yasal olarak politika oluşturma yetkisine sahip değildir ancak sahip olduğu uzmanlıklar, karar alıcılar ile olan yakın mesai, uzun süreli kurum içi mesai gibi özellikleri onları kamusal politikaların oluşturulması sürecinde kritik bir aktör yapar. Toplumun büyüklüğü ve karmaşıklığı arttıkça kamusal karar alıcılar söz konusu sorunlara ve taleplere ilişkin kapasiteleri yetersiz kalmaktadır. Bürokrasi bu süreçte karar alıcıların en önemli destekçisi olur. Sahip oldukları uzmanlık, personel gücü ve diğer pek çok

alandaki yüksek kapasiteleriyle karar alıcılara politika oluşturulması sürecinde destek olur (Lipsky, 2010).

Bürokrasi politika oluşturulması süreçlerinin yanı sıra kamu politikalarının uygulanması süreçlerinde de aktif rol almaktadırlar. Söz konusu yürürlüğe konulan politikaların uygulaması yürütme organının görevidir. Yürütme organı da politikanın uygulanma sürecini bürokrasi kurumu marifetiyle gerçekleştirir.

1.4.2. Özel Aktörler

Özel aktörler, kamu politikası oluşturma süreçlerine kendi çıkarları doğrultusunda etki etmeyi hedefleyen devlet ile organik bir bağ içerisinde olmayan kişi ve örgütlerden oluşur. Bu aktörler amaç ve çıkarları doğrultusunda kamusal politikalara etki edecek eylemlerde bulunarak kamusal karar alıcıları etkilemeye ve yönlendirmeye çalışır. Söz konusu özel aktörler; çıkar grupları, siyasal partiler, medya ve düşünce kuruluşlarından oluşur.

Kamusal politikaların oluşturulması sürecinde ön plana çıkan özel aktörlerden ilki çıkar gruplarıdır. Çıkar grupları, ortak çıkarlar doğrultusunda bir araya gelen ve bu çıkarlar doğrultusunda karar alıcılar üzerinde baskı kurarak taleplerinin gerçekleştirilmesi mücadelesini verir. Kamusal politikalar oluşturulurken söz konusu bu grupların kayda değer bir etkisi olduğu söylenebilir (Kapani, 2010: 212). Ancak bahse konu etkinin sınırları bulunduğu ülkenin kendi iç dinamikleri ile doğrudan ilintilidir. Çıkar grupları bir takım ülkelerde kamusal politika belirleme süreçlerinde ana aktörlerden biriyken bazı ülkelerde bu durumun aksine etkisi oldukça sınırlı kalmaktadır.

Çıkar grupları politika önerilerini karar alıcılara kabul ettirebilmeleri için bazı niteliklere sahip olması gerekmektedir. Söz konusu bu nitelikleri sahip olduğu oranda karar alıcıları ikna ve etkileme kapasiteleri artmaktadır. Bu özellikler başlıca bilgi, mali kaynak, insan kaynağı, üye sayısı ve iletişim kabiliyetidir. Bir çıkar grubu bu niteliklere sahip olması sadece karar alıcıları ikna etmekte değil ayrıca politika önerilerini karar alıcıların önüne taşıırken mücadeleye gireceği diğer çıkar gruplarına üstünlük sağlamada da gereklidir.

Çıkar grupları karar alıcıları kendi amaçları doğrultusunda etkiyebilmek adına çeşitli yöntemler kullanır. Bu yöntem şöyle sıralanabilir:

- Karar alıcılarla doğrudan temas kurma, çeşitli platformlarda düşüncelerini dile getirme, devlet daireleriyle doğrudan temas kurma, politika önerisine ilişkin yapılan

araştırma sonuçlarını ilgililerle paylaşma, kanun ve mevzuat yazımına yardımcı olma gibi doğrudan lobicilik faaliyetleri.

- Politika önerilerine ilişkin kampanya yapma ya da iştirak etme
- Seyahat, dinlenme, eğlence vb. alanlarda kişiler arası temaslar kurma
- Politikalarda değişiklik yapılmasını zorlamak için dava açma. Çıkar grupları ve avukatları mahkemeler aracılığıyla karar alıcıları politikalarda değişiklik yapmaya zorlamak için davalar açabilir.
- Bireysel seçmenleri mektuplar, çağrılar ve ziyaretlerle teşvik ederek karar alıcıları etkilemek (Dye, 2016: 35)

Siyasi partiler politika sürecinde önemli işlevlere sahip özel aktörlerden bir diğeridir. Siyasi partiler, insanların siyasal karar alma süreçlerine dahil olmaları ve yönetimde söz sahibi olmalarının en önemli araçlarından biridir. Ayrıca siyasi partiler siyasi tercihlerin seçmenlerden seçilmiş organlara aktarılması sürecinde aracı bir rol üstlenir. Siyasi partiler ortaya çıktıkları ilk günden bu yana siyasal sistemin ana unsurlarından biri haline gelmişlerdir. Sahip oldukları üye sayıları, kurumsal örgüt yapısı ve hem karar alıcılar hem de kamuoyu üzerindeki geniş etkileri onları ortaya çıktıkları ilk andan itibaren etkin bir aktör yapmıştır.

Siyasi Partiler temelde beş fonksiyonu yerine getirdiği söylenebilir. Söz konusu fonksiyonlar şu şeklide sıralanabilir:

- Siyasi partiler seçmenler ile karar alıcılar arasında aracı görevi görür. Seçmenlerin sorun ve önerileri siyasi partiler vasıtasıyla karar alıcılara iletilir.
- Siyasi partiler söz konusu sorun ve önerileri bir filtreden geçirerek ilgili sorun ve önerilerin daha anlaşılır ve ikna edici hale getirerek karar alıcılar tarafından dikkate alınma ihtimalini artırır.
- Siyasi partiler iktidara geldiklerinde toplumsal hedefleri gerçekleştirmeye çalışırlar.
- Siyasi partiler, ülkeyi yönetecek kadroların yetiştirilmesinde aktif rol oynar.
- Siyasi partiler, destekçilerinin ve karşıtlarının üzerinde etki kapasitesine sahip bulunmakta ve bu gücünü söz konusu davranış biçimlerini yönlendirmekte kullanmaktadır (Yayla, 2004: 203-204).

Siyasi partiler ana hedefi iktidar olabilmektir. Bu amaçla girdikleri seçimlerde en yüksek oyu almayı hedeflerler. Siyasi partiler seçim sonucunda iktidar olma yetkisini kazanabildiği gibi muhalefet partisi olarak da kalabilir. Ancak iki durumda da kamusal

politikaları oluşumu sürecinde kayda değer etkileri bulunmaktadır. İktidar olan parti doğal olarak kanunlardan aldığı yürütme yetkisi ile hem politikaların oluşturulmasında hem de uygulanmasında başat aktörlerden biri haline gelir. Bununla birlikte muhalefet partilerinin de kamusal politikaların oluşturulması sürecinde etkin bir rolü vardır. Gelecek seçimlerde oyunu artırmayı hatta iktidar olmayı hedefleyen siyasi partiler seçmenlerin sorun ve önerilerini politikaya dönüştürebilmek adına mücadele eder. Söz konusu bu mücadelede başarı sağlayabileceği gibi başarısız da olabilir.

Medya; yazılı basın, radyo veya televizyon gibi geleneksel iletişim araçları ile birlikte son yıllarda önemi hızla artan sosyal medya araçlarından oluşmaktadır. Özellikle günümüzde sosyal medyanın etkisi geleneksel medya ile yarışır hale geldiği hatta kimilerine göre geleneksel medyayı geride bıraktığı bile dile getirilmektedir. Sosyal medya yüksek hızlı internet erişiminin yaygınlaşmasıyla birlikte dünyadaki yaygınlığı ve etkisi hızla artmıştır. Bu modern iletişim aracı bazı insanların siyasi hareketlere ve siyasi tartışmalara katılmasını mümkün kılan yeni bir siyasi katılım biçimi olarak da görülmektedir. Sonuç olarak hem geleneksel hem de modern medya araçları kamusal politika oluşturulması süreçlerinde etkin bir konumda kendine yer bulmaktadır.

Medya sahip olduğu etkileşim gücüyle kamusal politikaların oluşturulması süreçlerinde etkin bir rol üstlenmektedir. Sahip olduğu bu etkileşim gücünü ile vatandaşlara kamusal politikalar hakkında bilgi sağlar ve insanlar bu bilgileri politika kararlarını desteklemek ya da bunlara karşı çıkmak için kullanır. Medya, siyaset oyununun hem oyuncularını hem de hakemleridir. Sadece toplumdaki güç mücadeleleri hakkında insanlara haber vermekle kalmazlar, aynı zamanda bu mücadelelere bizzat katılırlar. Medya yöneticileri hangi haberlere televizyonlarda ya da gazetelerde yer verilmesi gerektiğine karar verirken, kendi siyasi değerlerini ve ekonomik çıkarlarını da gözetirler (Dye, 2016: 31-32).

Düşünce kuruluşları politika oluşturma sürecinde merkezi koordinasyon noktalarıdır. Bu kuruluşlar şirket ve finans kuruluşlarının liderlerini, vakıfları, kitle iletişim araçlarını, önde gelen entelektüelleri ve hükümetteki etkili kişileri bir araya getirmektedir. İlgili alanlarına giren konularla ilgili üniversite ve vakıf destekli araştırmaları gözden geçirirler ve daha da önemlisi, incelenen ulusal sorunlarla ilgili olarak ne yapılması gerektiği konusunda fikir birliğine varmaya çalışırlar. Amaçları, ulusal sorunları çözmek için tasarlanmış politika veya program önerileri geliştirmektir. Politika planlama grupları bu politika önerilerini kitle iletişim araçlarına, yürütme organına ve yasama organına dağıtır.

Amaç, politikanın yasaya dönüştürülmesi için zemin hazırlamaktır (Stone, 2007: 149; Dye, 2016: 33-34).



2. GÜNDEM BELİRLEME TEORİSİ VE ÇOKLU AKIMLAR ÇERÇEVESİ

Gündem belirleme teorisi, kamu politikası süreçlerinde en kritik aşamanın gündemin olduğu aşama olarak görmektedir. Kamusal politikalar oluşturulurken toplumda yer alan sonsuz sayıdaki sorun ve talep arasından belirli sayıda sorun ve talep karar alıcıların gündemine gelebilmektedir. Bunun nedeni kamusal karar alıcıların kısıtlı zaman, kaynak ve bilgiye sahip olmasıdır. Bu sınırlılıklardan dolayı karar alıcıların gündemlerine alıp çözebilecekleri sorun ve talepler kısıtlıdır. Gündem belirleme teorisi de tam bu noktadan hareket etmektedir. Teorinin cevabını aradığı soru ise “Karar alıcıların önüne gelen ve politikaya dönüşen sınırlı sayıdaki sorun ve önerileri diğerlerinden ayıran faktörler nelerdir? Kısacası bazı sorun ve öneriler gündeme gelirken diğerleri neden bu aşamaya ulaşamamaktadır?”

2.1. Gündem Belirleme ile İlgili Temel Kavramlar

Gündem belirleme sürecinin merkezinde, "gündem" teriminin anlamı yer alır. Gündem, kamuoyunun ve karar verme yetkisine sahip olanların ilgisini çeken sorunların, nedenlerin, sembollerin, çözüm önerilerinin, kamu sorunlarının ve diğer unsurların bir bütünüdür. Bir gündem, yasama organının önündeki kanun teklifleri listesi kadar somut olabileceği gibi sorunların varlığı ve büyüklüğüyle, sorunların hükümet, yerel karar vericiler, özel sektör, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar veya bu kuruluşların bir kısmı ya da tamamı tarafından nasıl ele alınması gerektiğine ilişkin bir dizi inancı da içerir.

Önceki bölümde görüldüğü gibi kamu politikası oluşturma sürecini incelemek için çeşitli teoriler ve modeller geliştirilmiştir. Bu çalışmalar genellikle kamusal bir soruna ve bu sorunu çevreleyen yapısal politikaya odaklanmıştır. Gündem belirleme teorisi ise kamu politikasının en kritik ve belirleyici aşamasının gündem belirleme süreci olduğunu savunur. Gündem nasıl belirlenir, neden bazı gündem maddeleri ve politika alternatifleri diğerlerine kıyasla karar alıcıların daha fazla ilgisini çeker şeklindeki sorular üzerinde durur. Bununla birlikte teori, politika oluşumu süreçlerine etki eden güç ve faktörlere de odaklanmaktadır.

Gündem belirleme teorilerine uzun yıllar boyunca pek çok araştırmacı büyük katkılar yapmıştır. Bunlar içinde ön plana çıkanları “Çatışma Genişlemesi (Conflict Expansion)”

adlı teorisi ile E. E. Schattschneider, “Kara Kutu” adlı çalışmasıyla David Easton, Roger Cobb ve Charles Elder tarafından oluşturulan “Gündem Evreni” teorisi, Michael Cohen, James March, & Johan Olsen tarafından oluşturulan “Çöp Tenekesi Modeli”, Frank Baumgartner ve Bryan Jones’un ortaya attığı “Kesintili Denge Teorisi” ve son olarak çalışmanın da ana teorisini oluşturan ve John Kingdon tarafından ortaya çıkarılan “Çoklu Akımlar (Multiple Streams)” adlı teoridir.

2.1.1. Çatışma Genişlemesi Teorisi

E. E. Schattschneider tarafından ilk olarak 1960 yılında yayınlanan Yarı Egemen Toplum (The Semisovereign People) adlı çalışma gündem belirleme üzerinden kamusal politika oluşum sürecini inceleyen ilk çalışma olarak görülmektedir (Zahariadis, 2016: 2). Schattschneider’in açtığı bu yoldan ilerleyen bir kısım sosyal bilimci yerel, ulusal ve uluslararası kamusal politika oluşum süreçlerini gündem belirleme süreci üzerinden açıklamaya çalışmıştır. Bu süreçte gündem belirleme (Agenda Settings) teorisi olarak anılacak bu metoda pek çok bilim insanı çeşitli çalışmalarıyla katkı sağlamıştır.

Schattschneider, Amerika’daki politikaların oluşturulması sürecini incelediği çalışmasında kamusal politikaların toplumda var olan sorun veya sorunlar üzerine gerçekleşen çatışma sonucunda belirlediğini öne sürer. Çatışma sürecini tanımlayan Schattschneider, sürecin iki kısımdan oluştuğunu belirtir (Eustis, 2000: 10-11). İlk kısım merkezi oluşturan az sayıdaki bireyden, ikinci kısım ise karşı konulamaz bir şekilde sahneye çekilen seyircilerden oluşur. Çatışma, merkezde yer alan bir kısım azınlık tarafından başlatılır. Çatışma doğası gereği muazzam bir bulaşıcılığa sahiptir. Hiçbir şey bir kalabalığı bir kavga kadar hızlı kendine çekemez. Bu nedenledir ki merkezde az sayıda kişinin başlattığı çatışma hızlı bir şekilde çevreye yayılır. Çatışma merkezde başlasa da sonucu büyük olasılıkla çatışmaya sonradan dahil olacak kalabalık seyirci grubu belirleyecektir. Ancak söz konusu seyirciler genellikle merkezdekilerin kontrol edebileceğinden çok daha büyüktür. Bu nedenle çatışmanın kontrolden çıkma riski olduğu Schattschneider tarafından belirtilmiştir (Baumgartner ve Jones, 2009).

Schattschneider, toplumun genelinde kendi sorunlarını karar alıcıların gündemine sokmak için çok sayıda çatışma alanı mevcut olduğunu savunur. Bireyler ve gruplar söz konusu meseleye dair tercih ettikleri yaklaşımların dikkate alınması için mücadeleye bir diğer deyişle çatışmaya girmek zorundadır. Çatışmanın taraflarından hangisi bahse konu

soruna dair tanımlamaları ve çözümleri daha net ortaya koyarsa söz konusu mücadeleyi kazanan taraf olacaktır (Jann ve Wegrich, 2007: 63-64). Örneğin biri sağlık biri de eğitim alanındaki sorunlara yönelik karar alıcıların politikalar oluşturmasını talep eden iki grup olduğunu varsayalım. Sağlık alanda talepleri olan grup yoğun mesai nedeniyle verimli bir şekilde çalışmadıklarını bunun hem kendilerine hem de hastalara zarar verdiğini belirtmektedir. Bununla da kalmayıp günde bir doktora düşen hasta sayıları ile bu sorunu temellendirmişlerdir. Çözüm önerisi olarak ise yeni doktor istihdamı ve aile hekimliklerinin niteliklerinin artırılmasını teklif etmişlerdir. Eğitim alanına yönelik talepleri olan grup ise eğitim kalitesinin artırılmasını talep etmişlerdir. İşte tam bu noktada sağlık alanından olan grup, sorunlarını çok net bir şekilde tanımlayıp çözüm önerisi sunarken eğitim alanından gelen talep ise çok genel ve çözüme dair herhangi bir alternatif sunamamıştır. Bu durumda Schattschneider'e göre karar alıcılar, sağlık alanından gelen talebi eğitim alanından gelen talebin önüne koyacaktır.

Schattschneider'e göre mücadele sırasında kaybetmeye yakın tarafların durumu değiştirebileceği iki enstrüman bulunmaktadır. Bunlardan ilki grupların medya ve kamuoyu desteğini kendi lehlerine çevirebilmek için semboller ve imajlar¹ kullanabilirler. Böylelikle kamuoyunda var olan algı ters yöne çevirebilirler (Birkland, 2007: 67-68). Diğer enstrüman ise çatışma alanını genişletmektir. Örneğin çatışma alanı yerel bir düzeydeyken kaybeden taraf bu yerel çatışmayı ulusal veya uluslararası düzeye doğru genişletmeye çalışabilir. Bu genişleme esnasında kaybeden taraf kendi yanında yer alabilecek farklı aktörleri kendi saflarına katabilir. Çatışma alanını genişletmede kullanılabilecek en güçlü enstrüman ise genellikle medyadır (Birkland, 2007: 70). Ancak günümüzde buna sosyal medya da eklenebilir. Çatışma alanını genişletmek sınırlı gücü nedeniyle kaybetmesine kesin gözüyle bakılan grupların mücadeleyi tamamen farklı bir ortama çekmenin yanı sıra sürece yeni aktörler ve kuralları da ekleyerek çatışmanın tamamen yeni bir sürece evrilmesini sağlayabilir. Örneğin belediye sınırları içindeki bir olay ulusal düzeye çıkarılırsa yeni aktörler bu sürece dahil olarak süreci çok farklı bir yöne çevirebilir. Yine benzer şekilde il milli eğitim müdürlüğü ilgili bir problemi hükümet ya da meclis düzeyine taşımak devam etmekte olan süreci yeni bir evreye geçmesine neden olabilir. Ayrıca Schattschneider çatışma alanının genişlemesi ile birlikte

¹ Politika imajları, politika topluluklarının söz konusu politika hakkındaki ortak fikirleridir. Konunun ne hakkında olduğunu, nasıl görülmesi gerektiğini ve hangi çözümlerin uygun olduğunu açıklar.

artan aktör sayısı politika oluşturulması sürecini daha demokratik kılacağını da öne sürer. Ayrıca mücadeleyi kendi lehlerine çevirmek için çatışmayı genişleten gruplar planladıklarından oldukça farklı sonuçlarla da karşılaşabilir. Çünkü genişleme esnasında sürece dahil olan aktörler süreci farklı bir yola sokabilir.

Bu süreç sadece tarafların mücadelesi sonucu neticeye ulaşmaz. Sorunların gündeme gelmesinde girilen mücadele kadar karar alıcıların konuya dair ne düşündüğü de önemlidir. Bazı konular siyasi sistemin önyargıları nedeniyle kolaylıkla karar vericilerin önüne gelirken bazıları siyasi değerlendirmeye bile tabii tutulmaz. Bu nedenle Schattschneider vatandaşlara kamusal politikaların oluşumunda sınırlı bir rol biçmiştir. Ancak bu sınırlılık vatandaşların sürece hiçbir dahlinin olmadığı anlamını taşımaz. Sıradan vatandaşların politika gündemine müdahaleleri dolaylı şekilde gerçekleşir. Vatandaşlar oy verme, kamuoyu desteği vb. aparatlar ile karar veriler üzerinde etki oluşturabilir. Bu aparatlar doğrudan politika oluşturmaya izin vermese de politikayı oluşturacak karar alıcıların alacağı kararları etkileyebilir.

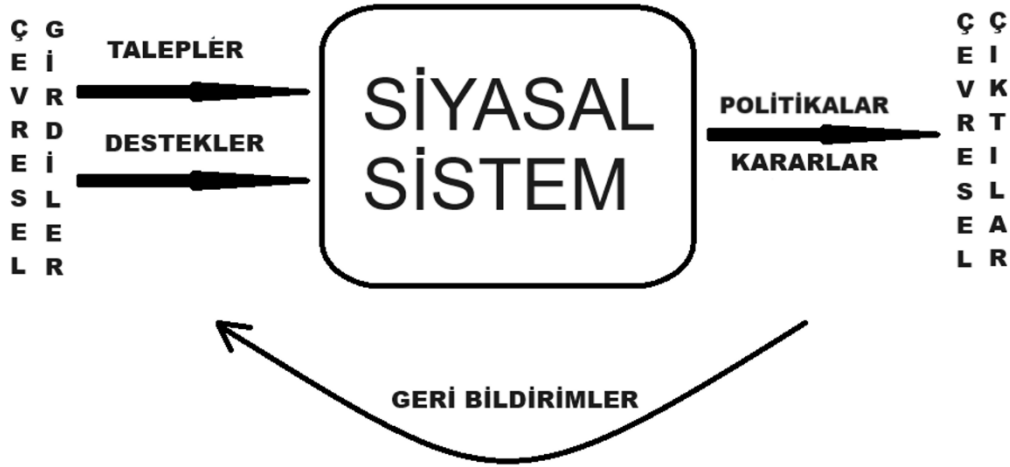
2.1.2. David Easton ve Kara Kutu

David Easton. 1957 yılında yayınladığı “Siyasi Sistemlerin Analizine Bir Yaklaşım” (An Approach to the Analysis of Political Systems) adlı eserinde “Kara Kutu” olarak adlandırdığı modelle sistematik bir siyaset teorisi modeli önermiştir. Söz konusu modelde siyasal sistem çevresindeki aktörlerle birlikte bir bütün olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda kamu politikaları, merkezde yer alan karar alıcılarla çevreyi oluşturan aktörlerin karşılıklı ilişkilerinin ve uzlaşlarının sonucu belirlenmektedir (Easton, 1965). Easton, modelinde kendi dönemine kadar üretilen siyasi teorilerde yer alan unsurları bir araya getirmiştir. Bunlar; çevre, girdiler (talepler ve destek), politikalarının belirlendiği siyasal sistem ve çıktılardır (siyasi kararlar ve kamu politikaları). Model, çoklu değişkenlere sahip belirsiz süreçleri nedeniyle kara kutu olarak adlandırılmıştır (Easton, 1957: 384-385). Çevre, kamu politika sürecinin gerçekleştiği ve bu süreç içinde faal olan tüm aktörler ve unsurları içinde barındıran alandır. Siyasi, sosyal ve ekonomik unsurlardan oluşan çevre, kamu politikalarının oluşumu sürecini sürekli bir şekilde etkiler (Easton, 1957: 384). Politika belirleme süreci çevreyi oluşturan bireyler, gruplar ve kuruluşlardan gelen taleplerle başlar. Ancak söz konusu talepler tek başına yeterli değildir. Taleplerin çıktılara yani politikalara dönüşebilmeleri için var olan sisteme destek

verilmesine ihtiyaç vardır. Talepte bulunanlar ayrıca sisteme de destek vermeleri gerekmektedir. Bu destekten yoksun bir sistemde hiçbir üye unsurun taleplerini elde etmesi mümkün olmayacaktır. Çünkü herkes var olan sistemi değil de kendi talep ettiği sonuçları üreten bir sistemi destekleme eğiliminde olacaktır. Bu da anarşiyi yani sonuçsuzluğu doğuracaktır (Easton, 1957: 387-389).

Talepler siyasal sistemin var olma sebebidir. Bir toplumda kişi veya grupların sonsuz sayıda talebi mevcuttur. Bu sonsuz sayıda talepten hangisi veya hangilerinin politikaya dönüşeceği ise insanların siyasi faaliyette bulunma nedenidir. Easton, bu talepleri iç ve dış talepler olmak üzere ikiye ayırır. Dış talepler, medya ve kamuoyu tarafından oluşturan gündem içerisinde ortaya çıkarken iç talepler siyasi ve güç ilişkilerinin üzerinden ortaya çıkmaktadır. Easton taleplerin nasıl ortaya çıktığını açıkladıktan sonra bu taleplerin karar gündemine yani karar alıcıların önüne nasıl yükseldiğinin cevabını verir. Talepler, politika girişimcileri olarak adlandırılan kişi veya kişilerin çalışmaları ile karar gündemine yükselmektedir. Politika girişimcilerinin becerileri ve karar alıcılara ulaşılabilirliği ne kadar yüksekse çaba sarf ettikleri talebin karar gündemine ulaşma ihtimali o oranda yükselir (Easton, 1957: 389).

Taleplerin karar gündemine ulaşmasının ardından gerçekleşen diğer aşama taleplerin uygulamaya alındığı yani Easton'ın adlandırdığı şekliyle çıktıya dönüştüğü uygulama aşamasıdır. Uygulamaya alınan kamu politikaları toplumun bir kısmında memnuniyet yaratırken geri kalanında hoşnutsuzluk yaratabilir. Bu memnuniyet ve hoşnutsuzluklar geri bildirim yoluyla karar alıcılara iletilir. Geri bildirim sürecinin de tamamlanmasıyla birlikte politika oluşturma süreci döngüsel bir hal alır. Sonuç olarak politika oluşturma süreci aşağıdaki grafikteki gösterildiği üzere döngüsel bir şekilde sürekli devam eder (Easton, 1957: 395-399).



Şekil 4: Kara Kutu Sistemi

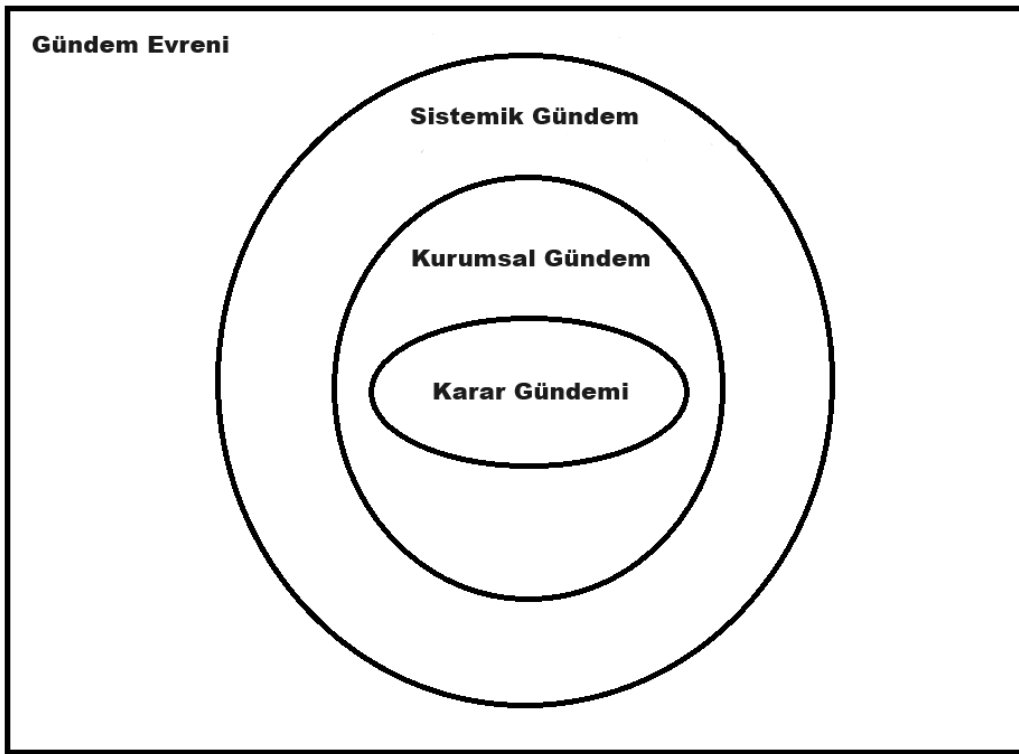
Kaynak: Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, 9, 383-400.

2.1.3. Gündem Evreni Teorisi

Gündem oluşturma literatürüne önemli bir katkı Roger Cobb ve Charles Elder tarafından yazılan “Amerikan Siyasetine Katılım: Gündem Oluşturma Dinamikleri” (Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building) adlı kitaptır. 1972 tarihli gündem belirleme süreci çalışması, hem John Kingdon'ın 1984 tarihli “Gündemler, Alternatifler ve Kamu Politikaları (Agendas, Alternatives, and Public Policy)” adlı çalışmasında hem de Frank Baumgartner ve Bryan Jones'un 1993 tarihli “Gündemler ve Amerika Siyasetinde Gündemler ve İstikrarsızlıklar (Agendas and Instabilities in American Politics)” adlı çalışmasında önemli bir yer tutmaktadır. Cobb ve Elder, sorunların nasıl yaratıldığını, sistemik gündemde nasıl ortaya çıktığını ve hükümet gündeminden karar gündemine nasıl yükseldiğini anlamak için geliştirdiği modelinde Schattschneider'in çatışmanın sınırlandırılması ve genişletilmesine ilişkin fikirlerini bir çıkış noktası olarak kullanmıştır.

Cobb ve Elder'in teorisine göre hükümetin (kurumsal) gündemi, daha geniş medya ve genel kamu (sistemik) gündeminden ayrılmıştır (Parsons, 1995: 127-130). Hükümetin (kurumsal) gündemi, gündem belirleme çalışmalarının ilgi odağını oluşturur. Gündemin en geniş düzeyi, bir toplumda ya da siyasi sistemde gündeme getirilip tartışılacak tüm fikirleri içeren gündem evrenidir. Gündem evreninin bir alt kümesi olan sistemik gündem siyasi toplumun üyeleri tarafından kamuoyunun dikkatini çekmeyi hak eden ve mevcut

hükümet otoritesinin meşru yetki alanına giren konular olarak algılanan tüm meselelerden oluşur. Sistemik gündem ile gündem evreni arasındaki sınır, "mevcut hükümet otoritesinin meşru yetki alanının" sınırını temsil eder (Cobb ve Elder 1983, 85). Bu sınır, zaman içinde daha fazla veya daha az fikri barındıracak şekilde içeri veya dışarı hareket ederek genişleyebilir ya da daralabilir. Örneğin, ABD’de ekonomik sıkıntıları hafifletmek için önerilen politika fikirleri, ulusal ruh halinin yoksullara karşı 1960'larda olduğu gibi daha hoşgörülü olduğu dönemde gündeme gelirken 1990’lı yıllarda azalan hoşgörü nedeniyle gündemden çıkmıştır.



Şekil 5: Gündem Evreni

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bir sorun ya da fikir sistemik gündemden başarılı bir şekilde yükseltirse, sistemik gündemin bir alt kümesi olan kurumsal gündeme geçer (Zahariadis, 2016: 5). Sistemik gündemden kurumsal gündeme geçişler karar verici organların zaman ve kaynak kısıtlarından dolayı sınırlı sayıda gerçekleşmektedir. Bu sınırlılık sistemik gündemde yer alan önerilerin kurumsal gündeme geçmesi için mücadele etmesini gerektirir. Tarafların bir kısmı önerilerinin kurumsal gündeme ulaştırmak için mücadele ederken bir kısım ise söz konusu önerilerin kurumsal gündeme ulaşmasını engelleme yönünde mücadele eder.

Bazı fikirlerse bazı toplumlar için siyasi olarak kabul edilemez oldukları için bu gündeme ulaşamazlar. Örneğin üretim araçlarının büyük ölçekli devlet mülkiyeti, mevcut ideolojik taahhütlere aykırı olduğu için Amerika Birleşik Devletleri'nde genellikle sistemik gündemin dışında kalmaktadır.

Bu mücadele sürecinde her toplumda olduğu gibi bazı bireyler ve gruplar siyasetten diğerlerine göre daha etkilidir. Bu nedenle Cobb ve Elder, Schattschneider'in "yeniden tanımlama" terimini kullanarak dezavantajlı grupların sürece geniş kitleleri dahil ederek dengesizliği ortadan kaldıracabileceklerini ve söz konusu sorun ve önerilerini kurumsal gündeme taşıma imkanını yaratabileceklerini belirtir. Dezavantajlı gruplar, kamuoyu içinde bulunan ilgisiz ve kayıtsız geniş kitleyi harekete geçirmek için sembollerin kullanımıyla ilişkilendirdikleri, kitle iletişim araçlarının önemine dikkate çeker. Çatışmayı genişletmek ve yeni katılımcıları çekmek için kamuoyunu uyandırmak, kışkırtmak ve caydırmak büyük önem taşımaktadır (Birkland, 1998: 55-56). Bu amaçla semboller ve kitle iletişim araçların iki önemli unsur olarak kullanılabilir.

2.2. Yenilikçi Bir Yaklaşım Olarak Çoklu Akımlar Çerçevesi

John Kingdon, Çoklu Akımlar Çerçevesi (Multiple Streams Framework) olarak adlandırdığı yaklaşım temelde politika oluşumu süreçlerinde bazı fikirler gündeme gelirken bazılarının neden gelmediğini açıklamaya çalışır. Kamu politikası oluşturma süreci aşamalı bir süreçtir. İlk aşama toplumda var olan talep ve sorunlar arasından gündem seçimidir. İkinci aşama belirlenen talep ve sorunlara çözüm alternatifleri belirlenmesidir. Üçüncü aşama belirlenen alternatifler arasında karar vericilerin uygun olduğunu düşündükleri alternatiflerin seçimidir. Ve son aşama alınan kararın uygulanmasıdır. Kingdon'ın teorisi bu aşamalardan ilk ikisi olan gündem belirleme ve alternatiflerin belirlenmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ayrıca şu dört temel sorunun da cevabını arar. Konular karar alıcıların dikkatini nasıl çeker? Hükümet gündemleri nasıl belirlenir? Karar alıcıların önüne gelmeden belirlenen çözüm alternatifleri nasıl daraltılır? Bir konunun gündeme gelme zamanını hangi nedenler belirler?

Kingdon çerçevesinde bir fikrin gündeme gelebilmesi için dört faktörün üzerinde önemle durur. Bu faktörler çoklu akımlar olarak adlandırdığı sorun, politika ve siyaset akımları ve bununla birlikte söz konusu akımların bir araya gelmesini sağlayan politika girişimcisinden oluşur. Sorun, politika ve siyaset akımları birbirlerinden tamamen

bağımsız hareket eden dinamiklere sahiptir. Kingdon'a göre bir fikrin gündeme gelebilmesi için bu bağımsız akımların bir araya gelmesi gerekmektedir. Tam bu süreçte ise devreye politika girişimcileri girer. Politika girişimcileri bu akımları çeşitli faaliyet ve çabalarla bir araya getirmeye çalışır. Eğer bu girişiminde başarılı olursa Kingdon'ın politika penceresi olarak adlandırdığı bir sürecin önü açılır. Politika penceresi ilgili fikrin politika gündemine girebilme imkanını yakaladığı kısa süreli dönemi ifade eder. Bu süreçte üç akımı birleştiren fikrin gündeme gelme imkanının en yüksek olduğu dönemdir (Kingdon, 2014: 85-89).

2.2.1. Çoklu Akımlar Çerçevesinin Temeli Olarak Çöp Tenekesi Modeli

Cohen, March ve Olsen "örgütlü anarşiler" olarak adlandırdıkları örgütlerin karar alma sürecini açıklamak için "çöp tenekesi modeli (Garbage Can Model)"ni geliştirmişlerdir. Örgütlü anarşilerin üç genel özelliği vardır: sorunlu tercihler, belirsiz teknoloji ve akışkan katılım (Eutis, 2000: 138). Örgütlü anarşinin ilk özelliği olan sorunlu tercihlere göre insanlar karakteristik olarak tercihlerini çok kesin bir şekilde tanımlamazlar. Katılımcılar tercihlerini bir nebze olsun net bir şekilde tanımladıklarında bile bu tercihler çatışır. Dolayısıyla tercihler hem bireyler arasında hem de bireyin kendi içinde tutarsızdır. Bu nedenle Cohen ve diğerlerinin ifade ettiği gibi, organizasyon "tutarlı bir yapıdan ziyade gevşek bir fikirler topluluğudur. Bu bağlamda Cohen ve arkadaşları politika oluşum süreçlerini incelerken tercihlerden ziyade eylem merkezli hareket eder. Örgütsel anarşinin ikinci unsuru belirsiz teknolojidir. Belirsiz teknolojiden kasıt bildiğimiz anlamda teknolojik gelişme ve ürünler değildir. Daha ziyade örgütlü bir anarşiye üye bireylerin örgütlerini anlamadaki yetersizliğidir. Bireyler işlerini biliyor olabilir ancak yaptıkları şeyi neden yaptıklarına ve işlerinin örgütün genel amacına nasıl hizmet ettiğine dair kısıtlı bir bilgiye sahiptir. Üçüncü ve son unsur akışkan katılımıdır. Katılımcılar karar alma sürecine girip çıkarlar. Bu akışkan süreç nedeniyle kuruluşun sınırları oldukça değişkendir. Örgüt üyeleri, zamanlarını ve çabalarını farklı konulara yönlendirebilir ve hatta belirli bir konuyla ilgili katılımlarını zaman içinde değiştirebilir. Örneğin, kritik bir toplantıya katılan veya davet edilen kişilerin kimlerin olduğu, toplantının konusu ve etkinlik düzeyinde büyük farklar yaratabilir. (Cohen, vd., 1972: 1).

Çöp tenekesi modelinde Cohen ve arkadaşları "akarsu" metaforunu ortaya atmışlardır. Bu akarsu dört ayrı koldan oluşur. Bu kollar sırasıyla; sorunlar, çözümler, katılımcılar ve

seçim fırsatlarıdır. Teoriye göre bu akarsu kolları doğru oranda bir araya gelirse örgütlü anarşilerde politika belirleme süreci gerçekleşir. Akışların her birinin, diğerleriyle büyük ölçüde ilişkisiz, kendine ait bir karakteristiği vardır (Deyoung, 2004: 28). Sorunlar akışı hem kurum içindeki hem de dışındaki insanları ilgilendirir. Sorunlar; yaşam tarzı, aile, iş, hayal kırıklıkları, kariyer, kurum içindeki grup ilişkileri, statü, ideoloji ya da kitle iletişim araçları veya güncel krizler gibi konularda ortaya çıkabilirler. zmlerse soruna yanıt olarak geliştirilen bir cevaptır. Diğer bir akış katılımcılardır. Katılımcılar sürekli bir hareket halinde gelir ve gider. Her giriş başka bir yerden çıkış anlamına gelir. Bu tercihler yeni seçimin niteliklerine bağlı olduğu kadar terk edilen seçimin niteliklerine de bağlıdır. Katılımcıların giriş ve ıkışları politika üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Son akış ise seçim fırsatlarıdır. Seçim fırsatları örgütlerin karar ürettiği süreçlerden oluşur. Bu fırsatlar düzenli aralıklarla ortaya çıkar. Bu fırsatlara örnek olarak; sözleşmeler, işe alım-çıkarma, terfiler, sorumluluk verme ve para harcama verilebilir (Cohen, vd., 1972: 17-18).

Cohen ve arkadaşlarını teorisini bir örnekle açıklamak teorisinin daha kolay anlaşılmaya yardımcı olabilir. Örneğin, herhangi bir üniversitede dekan seçimi söz konusudur. Bu seçim teorisinin bir ayağını oluşturan seçim fırsatı sürecini başlatır. Oluşan bu fırsat üzerine her biri kendi kaynaklarına sahip çeşitli katılımcılar devreye girer. Çeşitli sorunlar (rneğin, akademik kalitenin korunması, müfredatın iyileştirilmesi, pozitif ayrımcılık) seçim sürecine dahil edilir. Bununla birlikte çeşitli çözüm nerileri de (dekanlık için niversite içinde adayların belirlenmesi, dışarıdan adaylar, fakültenin genişletilmesi veya lağvedilmesi) devreye girer. Dolayısıyla bu seçim fırsatı, katılımcılar tarafından üretilen çeşitli türden sorun ve çözüm ile doldurulan metaforik bir çöp tenekesidir. Tek bir kutuda toplanan bu karışım ancak doğru karışımaya sahip olduğunda örgütsel kararlar alınabilir.

Kingdon söz konusu çerçevesini oluştururken “p Tenekesi Modelinden” yararlanmıştır. Bu model politika yapıcıların sorunları ve amaçlarını belirlediği, bürokrasilerin bu amaçları karşılamak üzere çeşitli çözümler üretmek için kapsamlı bir analiz gerçekleştirdiği ve politika yapıcıların en iyi çözümü seçtiği doğrusal bir karar alma süreci fikrini reddetmektedir. Bunun yerine, politika yapıcılarının amaçları ve politika sorunları muğlaktır. Bürokratlar sorunları araştırmak ve hızlı bir şekilde uygulanabilir çözümler üretmek için mücadele ederler. Bazen insanlar hazır çözümlerini sunmak için doğru zamanı bekler. Bazen de amaçsız politika yapıcılar sadece meşgul ve kararlı görünmek istedikleri için kamusal politikalar oluşturur. Dolayısıyla sorun

tanımlama, çözüm üretme ve seçim nispeten bağımsız akırlardır. Cohen ve arkadaşları bu bağımsız akırları “akarsu” metaforu kullanarak dört farklı akış şeklinde tasvir etmişlerdir. Bular; sorunlar, çözümler, katılımcılar ve seçim fırsatlarıdır. Bu akırlar birbirlerinden tamamen bağımsız hareket eder. Karar alınabilmesi için bu dört akışın doğru oranda teorinin çöp tenekesi olarak adlandırdığı alanda birleşmesi gerekir (Cohen, vd., 1972: 1-25). Çöp tenekesi modelinde olduğu gibi Kingdon da üç farklı bağımsız akımın doğru zamanda birleştiği takdirde ilgili fikrin politikaya dönüşebileceğini ifade eder.

2.2.2. Sorunlar Akımı

Çoklu Akımları oluşturan üç akımından bir olan sorunlar akımı toplum içinde alışlagelmiş durumların dışında gerçekleşen sorunlar, krizler ve rahatsızlıkların tümünden oluşur. Ancak Kingdon’a göre söz konusu sorunun politika değişikliğine yol açabilmesi için politika yapıcılarının ortada bir sorun olduğuna ikna edilmesi gerekmektedir (Demir ve Kurt, 2018: 400). Bu doğrultuda sorunlar tanımlanırken genellikle alışlagelmiş durumların dışındaki olağandışı artışlar veya düşüşler gibi sistematik göstergelerle kullanılır. Bunun dışında odak olaylar ve geri bildirimler de sorunların politika yapıcılar tarafından dikkate alınmasında kayda değer öneme sahiptir (Akdoğan ve Köse, 2011: 86). Politika yapıcılar zaman, kaynak, altyapı vb. kısıtları nedeniyle toplumda var olan sorunların çok cüzi bir kısmına dikkat edebilirler. Bu nedenle yukarıda sayılan göstergeler, odak olaylar ve geri bildirimler odaklanacak sorunları belirlemede kritik öneme sahiptir.

2.2.2.1. Göstergeler

Göstergeler bir sorunun politika yapıcılarının dikkati çekmesini sağlayan ölçütlerden biridir. Göstergelerdeki değişiklikler genellikle bir sorunla ilgili istatistiki değişikliklerdir. Bu istatistikler tek başlarına hangi konuların daha fazla dikkat çektiği ve hangilerinin gözden düştüğü üzerinde bir etkiye sahip değildir. Ancak bir sorunun büyüklüğünü ve sistemdeki herhangi bir nedensel değişikliği belirlemeye yardımcı olabilir.

Hem hükümet içi hem hükümet dışı faaliyetlerin, olayların ve mevcut politikaların sürekli olarak izlenmesi nedeniyle sorun göstergeleri her yerde mevcut bulunmaktadır. Buna ek olarak, akademisyenler ve araştırmacılar rutin olarak belirli sorunlara ilişkin çalışmalar

yürütmektedir (Kingdon, 2014: 91). Örneğin; işsizlik oranlarındaki değişiklikler, enflasyon oranları, gayri safi yurtiçi hasıla, ücret seviyeleri, kirlilik seviyeleri, suç, standart testlerde öğrenci başarısı, doğum ve ölüm oranları gibi sayısal veriler sorun göstergelerinin bir kısmıdır. Bu verileri kullanarak çıkar grupları, devlet kurumları ve politika girişimcileri sorun olarak gördükleri bir konu hakkında politika yapımcıların dikkatini çekebilirler. Ancak göstergeler tek başlarına yeterli olmayabilir, bu nedenle başka kaynaklarla da desteklenmesi gerekebilir.

Kingdon, bütçeyi göstergeler arasında önemli bir noktaya koyar. Yaptığı çalışmasında sağlık alanındaki sonuçlardan elde ettiği verilere göre bütçe politika yapımcılarının bir sorunun var olup olmadığını tespit etmek için değil, var olan bir sorunun ne kadar büyük olduğunu ve sorunda yaşanan değişimleri takip etmek için kullanır (Kingdon, 2014: 91). Örneğin Kingdon yaptığı görüşmelerde bazı katılımcılar, ABD’de Medicaid² ve Medicare’in³ federal bütçedeki artan maliyetini var olan bir sorunun şiddetinin arttığı yönünde değerlendirmesine neden olmuştur.

Gösterge türlerinden gündem belirleme süreçlerinde en büyük etkiye sahip olanlarından biri bütçedir. Bütçe sadece var olan sorunların büyüklüğünü ve değişimini takip etmek için kullanılmaz. Bunun yanı sıra bir sorunun gündeme gelmesi sürecinde engelleyici ve destekleyici rolü de bulunmaktadır (Kingdon, 2014: 106). Bir sorunun ve fikrin mevcut bütçeye maliyeti, politika gündeminde ilerlemesi için caydırıcı olabilir hatta tamamen engelleyebilir. Özellikle bütçenin engelleyici rolü ekonomik kriz, savaş vb. durumlarda daha ön plana çıkar. Destekleyici rolü ise eğer bir sorun yeterince önemliyse bunun çözülmesi için uygulanacak politikaya ayrılan bütçe o oranda yüksek olacaktır. Örneğin 11 Eylül Saldırısı sonrası ABD’de iç güvenlik meselesi politika yapımcıların gündeminde o kadar üst sıraya yükselmiştir ki bu konuya ayrılan bütçe miktarında yaşanan artışla birlikte savunma meseleleri ile ilgili pek çok sorun ve fikir karar alıcıların gündeminde kendine yer bulmuştur. Bütçenin engelleyici ve destekleyici rolünün yanı sıra bütçenin ikinci plana itildiği durumlar da söz konusudur. Özellikle seçim kampanya dönemlerinde siyasi hedefler gözetilerek bütçe göz ardı edilebilir. Buna en yakın örneklerden biri olarak

² Medicaid, Amerika Birleşik Devletleri’nde sınırlı gelir ve kaynaklara sahip yetişkinler ve çocuklar için sağlık sigortası sağlayan bir hükümet programıdır.

³ Medicare, 65 yaş üzeri kişiler, bir kısım engelli gençler ve son evre böbrek yetmezliği olanlara yönelik federal sağlık sigortası programıdır.

2023 Türkiye Genel Seçimleri verilebilir. Bütçeye büyük bir yük getireceği tüm uzmanlar tarafından belirtilmesine karşın “EYT’liler⁴” olarak adlandırılan yaklaşık 6 milyon çalışana seçime yönelik vaatler sonucunda emeklilik hakkı verilmiştir. Bu örnekten de anlaşılabilceği üzere bazı durumlarda bütçenin önemi geri plana atabilmektedir.

Kingdon yaptığı çalışmasında sayılabilen göstergelerin kişiler üzerinde daha büyük bir etki bıraktığını tespit etmiştir. Örneğin yüz yüze yaptığı görüşmelerde toplu taşımadaki düşük yolcu sayılarına ait veriler gösterildiğinde katılımcılar etkilenirken, hizmet kalitesine ait veriler gösterildiğinde ilgileri düşmüştür (Kingdon, 2014: 105). Ayrıca toplumun büyük bir bölümünü etkileyen göstergelerin gündeme gelme şansları daha yüksektir. Örneğin Türkiye’nin herhangi bir köyündeki okul çağına gelmiş çocukların okula gitme oranlarındaki düşüklük ile Türkiye genelinde bu oranda yaşanabilecek bir düşüklüğün gündeme gelme ihtimalleri farklılık göstermektedir. Bir köydeki düşüşe kıyasla Türkiye genelinde yaşanabilecek bir düşüş hem toplum nezdinde hem de karar alıcılar nezdinde çok daha büyük bir dikkat çekiciliğine sahiptir. Bu nedenle Kingdon daha büyük toplulukları ilgilendiren konuların gündeme gelme olasılıklarının daha yüksek olduğunu iddia eder.

Göstergeler her zaman bir sorun olduğu anlamına gelmeyebilir. Bir kısım insan göstergelerden yola çıkarak burada bir sorun olduğunu iddia etse de diğer bir kesim aynı rakamlardan bu sonucu çıkarmayabilir. Burada kritik olan politika yapıcılarının göstergeleri nasıl değerlendirdiğidir. Bununla birlikte bazı göstergeler sorun olarak dikkat çekebilmesi için olağandışı değişimlerin meydana gelmesi gerekir. Örneğin bir ülkede 10 yıllık bir süre boyunca %10’larda seyreden enflasyon oranı toplum ve karar vericiler için bir sorun alanı olarak görülmeyebilir. Ancak söz konusu bu rakam kısa bir süre içinde %50’lere çıkarsa bu hem kamuoyunun hem de karar vericilerin dikkatini çeker. Bu gibi ani bir değişim bir şeylerin ters gittiğinin ve burada bir sorun olduğu düşüncesinin hızla yayılmasına neden olabilir.

⁴ EYT’liler (Emeklilikte Yaşa Takılanlar): Açılımı “Emeklilikte Yaşa Takılanlar” olan ancak kamuoyunda EYT’liler olarak bilinen bu durum, Sosyal Sigortalar Kanunu’nda yapılan bir değişiklik ile ortaya çıkmıştır. Söz konusu değişiklik ile birlikte belirli bir tarihten önce sigortalı olanların emekliliği hak edebilmeleri için yaş şartını da yerine getirebilmelerini zorunlu getirilmiştir. Çalışan emekli olmak için gerekli gün sayısını ve çalışma süresini doldursa dahi kanunda belirtilen yaşa ulaşmadan emeklilik hakkını elde edememektedir.

2.2.2.2. Odak olaylar, Krizler ve Semboller

Odak olaylar, büyüklükleri ya da bazen ortaya çıkardıkları zarar nedeniyle medyanın ve kamuoyunun yoğun ilgisini çeken ani ve nispeten nadir olaylardır. Odak olaylarından kasıt kriz, savaş, doğa olayları gibi aniden ortaya çıkan ve büyük bir etkiye sahip olaylardır. Bu olaylar göstergelerden farklı çalışır. Bir sorun olduğuna dair göstergelerle karakterize edilen konular gündemde daha kademeli olarak yükselip alçalırken odak olaylar bir sorunu toplumun ve karar alıcılarının önüne aniden ve yoğun bir güçle çıkartır. Göstergelerin aksine, krizler ve afetler gibi odak olaylar daha geniş bir kitlenin ilgisini çeker (Birkand, 2019). Doğaları gereği odak olaylar genellikle sadece hükümet içindeki ve çevresindeki insanlar tarafından değil, aynı zamanda kamuoyu tarafından da görülebilir. Odak olayları yeni sorunları gündeme taşımanın yanı sıra var olan ancak gündem sıralamasında alt basamaklarda kalmış sorunlara dikkat çekmeyi de sağlayabilir. Örnek olarak terörist saldırılar, uçak kazaları, fabrika yangınları veya petrol sızıntıları gibi endüstriyel kazalar, büyük protesto mitingleri veya yürüyüşleri, hükümetteki skandallar ve olayın bazı özel nitelikleri nedeniyle dikkat çeken günlük olaylar verilebilir. Bazı gruplar sorun olduğunu düşündüğü konuları gündem sıralamasında ileriye taşımakta zorlanabilir. Ancak kendilerinin sorun olarak gördüğü konularla ilişkili olan bir odak olayın gerçekleşmesi durumunda bu grupların önlerinde bir fırsat penceresi açılabilir. Gündeme olan ani ve yoğun etkisi bu gibi grupların sorun olarak gördüğü konuları hem kamuoyunun hem de karar vericilerin dikkatini çekmesine olanak tanıyabilir. Örneğin her yıl yapılan pek çok çalışmayla, küresel ısınmanın dünyada hızla yükseldiğini ve bunun hem günümüzde hem de ilerleyen yıllarda dünyada pek çok soruna yol açacağına dair veriler yayınlanmaktadır. Bu göstergeler her ne kadar güvenilir ve temellendirilmiş çalışmalara dayansa da kamusal alanda ve karar vericiler üzerinde etkisi sınırlı kalabilir. Bununla birlikte küresel ısınmaya bağlı gerçekleşen sel ve kuraklık gibi odak olaylar toplumun ve karar vericilerin dikkatini çekmede daha başarılı olabilir.

Kingdon, odak olayların konuya göre gündem oluşumundaki etkisinin değişken olduğunu savunur. Ulaşım sektöründeki katılımcılarının dramatik odaklanma olaylarından sıklıkla bahsettiğini, sağlık sektöründekilerin ise bahsetmediğini tespit etmiştir. Bunun nedenlerinden biri sağlık hizmetlerine dair sorunların her zaman politika yapımcılarının gündemin en üst sıralarda olmasından buna ihtiyaç hissetmemelerinden kaynaklanabilir. Bir diğer nedense ulaştırmaya dair sorunlar çok sık gündeme gelemmez. Bu çerçevede

hükümet içindeki ve çevresindeki aktörlerin dikkatinin çekilebilmesi için odaklanma olaylarına ihtiyaç duyarlar (Kingdon, 2014: 95-96).

Kingdon odaklanma olaylarının kriz ve felaketlerin dışında iki çeşidini daha tanımlamaktadır. Bunlar; politika yapıcılarının kişisel deneyimleri ve güçlü sembollerdir. Sorunlar; konuyla ilgili kişisel bir deneyimi olan karar vericilerin bulunması durumunda gündemde üst sıralara yükselebilir (Khalid, 2014: 37). Kingdon, çalışmasında ciddi sağlık problemleri olan Senato üyelerinin biyomedikal alanda yapılan araştırmaların gündeme gelmesinde destek verdiğini tespit etmiştir. Yine aynı şekilde Başkanın yaşadığı kişisel bir deneyim o konuyla ilişkili sorunlar hakkında daha ilgili olabilir ve destek sağlayabilir (Kingdon, 2014: 96-97).

Odaklanma olaylarını diğer bir çeşidi olan semboller ise karar alıcıların zihinlerinden hali hazırda var olan konuya dikkati çekmek için kullanılır. Örneğin; Washington Metrosu raylı sistemlerin yüksek maliyetleri konusunda sembol haline gelmiştir. Kingdon ulaşım ile ilgili yaptığı görüşmelerin yaklaşık üçte birinde yüksek maliyetlerden konu açıldığında Washington Metrosu'ndan bahsedilmiştir (Kingdon, 2014: 97).

Semboller mevcutta var olan sorunlar için destekleyici unsur görevi görür. Tek başlarına bir fikri ya da sorunu karar alıcıların gündemlerine taşmaktan ziyade var olan soruna odaklanılmasını sağlayan bir işleve sahiptir. Semboller bir diğer önemli özelliği akılda kalıcı olmasıdır. İnsanların kafasında dağınık ve belirsiz olan konuları daha net ve anlaşılır bir hale getirir. Böylelikle kişilerin soruna olan dikkatleri ve ilgileri daha yoğun ve uzun süreli olur.

2.2.2.3. Geri Bildirimler

Geri bildirimler planlandığı gibi çalışmayan programlar, yasama yetkisiyle uyuşmayan uygulamalar, bir politikanın yürürlüğe girmesiyle birlikte ortaya çıkan yeni sorunlar veya düzeltilmesi gereken beklenmedik sonuçlardır (Béland ve Howlett, 2016: 222). Bazı geri bildirimler yetkililerin sistematik izleme ve değerlendirmeleri sonucu elde edilirken bazıları vatandaş şikayetleri ve bir politikanın günlük işleyişine dahil olan yetkililerin aldığı gayri resmi dönütler sonucu elde edilir (Kingdon, 2014: 101-102).

Kingdon, sistematik bir şekilde elde edilen geri bildirimlere çeşitli örnekler vermiştir. Bunlardan ilki ulaşım görevlilerinin AMTRAK⁵'ın ve şehir içi toplu taşıma sistemlerinin

⁵ AMTRAK, Amerika Birleşik Devletleri'nin ulusal yolcu demiryolu şirkettir.

performansını, yolcu sayısını, yük faktörlerini, zaman performansını, inşaat maliyetlerindeki enflasyonu ve işletme açıklarını takip ederek raporladıkları çalışmadır (Kingdon, 2014: 101). Bununla birlikte bir diğer sistematik geri bildirim örneğini ABD'deki sağlık sektöründen vermiştir. Sağlık görevlilerinin ameliyat sayısı ve türleri, hastalıkların görülme oranı, hastane kullanım ve yatış süreleri, coğrafi konuma ve uzmanlığı göre insan gücü dağılımları hakkında yaptıkları çalışmalar bu geri bildirim türünün bir başka örneğini teşkil eder (Kingdon, 2014: 103).

Diğer bir geri bildirim ise vatandaş şikayetleri ve yetkililerin günlük işleyle gayri resmi şekilde elde ettikleri geri bildirimlerdir. Vatandaş şikayetleri genelde uygulanan bir politikaya dönük resmi veya gayri resmi yollarla karar alıcılara ulaşmasıdır. Bu şikayet türü bir dilekçeyle olabileceği gibi sosyal medyadan paylaştığı bir paylaşım da olabilir. Bununla birlikte politikaların uygulanmasında görev alan yetkililerin geri bildirimine örnek olarak bir şehirde yapılan ayrılmış bir yolda yağışlı günlerde yolun belirli bölümlerinde kızaklamaya yola açabilecek seviyede su biriktiği yolun yapılmasında ve denetlenmesinden sorumlu olan bir yetkili tarafından fark etmesi üzerine kişinin konuya dair bilgiyi yetkili kişilere bildirmesi gösterilebilir.

Geri bildirimler konusunda diğer bir önemli nokta ise hangi bildirimlerin sorun olarak karar vericiler tarafından görüldüğüdür. İlk sorun kategorisi yasama veya idari yetkilerle örtüşmeyen uygulamalardır. Bazı durumlarda yetkililer yasal ve idari yetkilerini çok geniş şekilde yorumlayarak büyük sorunlara yol açabilirler. Bir diğer sorun kategorisi belirlenen hedeflere ulaşamamasıdır. Eğer bir programın yöneticileri bir hedef koymuş ve söz konusu bu hedefe ulaşamamışsa ilgili kurumu denetleyenler burada bir sorun olduğu düşüncesine kapılabilirler (Kingdon, 2014: 103-104). Kingdom yaptığı çalışmada bu duruma örnek olarak AMTRAK gösterilmiştir. Ulaştırma sektöründen kişilerle yaptığı görüşmelerde katılımcılar AMTRAK'ın yolcu sayısını artırmak ve bütçe açığını düşürmek için çok defa projeksiyon oluşturduğunu ancak ilerleyen yılların hiçbirinde bu hedeflerin tutturulmadığını belirtmişlerdir. Bu durum şirketin hükümet içindeki ve çevresindeki kendi destekçileri de dahil olmak üzere yoğun eleştiriler almasına neden olmuştur. Diğer bir sorun olarak görülen geri bildirim türü ise programın maliyetidir. Bazı durumlarda politikalar o kadar çok maliyetli olur ki ileride yapılması düşünülen programlardan vazgeçilmesinin yanı sıra halihazırda uygulanan programlarda mali küçülmeye bile gidilebilir. Kingdon yüksek maliyet üzerine verdiği örnekte, Medicare'in

maliyetindeki hızlı artış karar alıcıları öncelikle maliyetleri düşürebilecek biri dizi düzenleyici programın devreye sokulmasına itmiştir (Kingdon, 2014: 102-103). Bunlar yeterli görülmeyince geri ödeme reformu, çeşitli maliyet sınırlama planları ve nihayetinde bunlar da yeterli olmayınca Medicare’i belli bir süreliğine rafa kaldırmaya yönelmişlerdir. Son olarak uygulamaya alınan bir kamu politikasının beklenmedik sonuçları karar alıcıların dikkatini çekebilir. Öngörülen sorunlar nispeten daha ılımlı karşılanabilirken beklenmedik ve önemli etkilere sahip sonuçlar bir sorunun varlığını hissedilmesinde daha dikkat çekici niteliğe sahip olabilir.

2.2.3. Politika Akımı

Kingdon’ın çoklu akımlarından ikincisi politika akımıdır. Politika akımında sorunları inceleyen ve çözümler öneren politika aktörlerinin çıktıları bulunur. Politika aktörleri, hükümet içinden ve dışından olmak üzere başkan, senato üyeleri, bürokratlar, akademisyenler, düşünce kuruluşları, sivil toplum kuruluşları gibi aktörlerden meydana gelir. Politika aktörleri düzenledikleri kanun taslakları, proje önerileri, bilimsel çalışmalar, konferanslar ve konuşmalarla fikir ve önerilerinin politika akımında yüzmesini sağlarlar. Politika akımında yüzen fikirlerin gündeme gelebilmesi için politika akımı içindeki diğer fikirlerle mücadele etmesi gerekir. Bunun nedeni karar vericilerin zaman, finans, altyapı gibi pek çok konuda sınırlı bir kapasiteye sahip olmalarıdır. Söz konusu bu kısıtlardan dolayı politika aktörleri karar vericilerin dikkatlerini kendi fikirlerine çekmeleri gerekir. Dikkat çekme sürecinde fikirlerin teknik fizibilitesi, politika topluluğunun değerleriyle uyumluluğu, genel kamuoyunun tepkisini çekebilecek niteliklerden uzak olması ve finansal uygulanabilirliğinin olması gibi bazı kriterler kayda değer öneme sahiptir. Bu değerlere bir fikir ne kadar yakınsa o oranda dikkat çekme ve gündeme gelme şansı artar.

2.2.3.1. Politika Toplulukları

Kingdon’a göre politika toplulukları hükümet içinden ve dışından olmak üzere barınma, sağlık, çevre koruma, güvenlik, hukuk gibi belirli alanlarda uzmanlaşmış kişilerden oluşan gruplardır. Politika toplulukları çeşitli alanlarda müstakil olarak faaliyet gösterebilirler de ortak noktaları hepsinin politika sorunlarına çözüm önerileri bulmakla ilgilienmeleridir (Akdoğan ve Köse, 2011: 87). Örneğin bu kişilerin bazıları Kongre’de

görev alan ve çeşitli komisyonlarda sorun olarak gördüğü konular hakkında kanun taslakları sunan bir senatör olabilirken, sorun olarak tespit ettiği bir konu üzerine akademik bir çalışma ile çözüm önerisi sunan bir akademisyen de olabilir. Sonunda ikisinin de hedefi var olduğunu düşündükleri bir soruna çözüm önerisi getirmektir. Bu uzmanlar tarafından önerilen çözüm önerileri aralarında rekabet ettikten sonra politika çözümleri olarak karar alıcılar tarafından uygulamaya alınır.

Kingdon yaptığı birebir görüşmelerde politika topluluklarının birbirleri ile yoğun bir etkileşim içinde olduklarını keşfetmiştir. Örneğin sağlık çalışanları ile yaptığı mülakatlarda kişilerin birbirlerinin fikirlerinden ve önerilerinden haberdar oldukları ve genellikle birbirlerini tanıdıklarını görmüştür. Buradan da uzman çemberinin çok dar ve samimi olduğu çıkarımını yapmıştır. Hatta Kingdon yaptığı görüşmeler esnasında gelen telefon çağrılarında bir kısmı daha sonra görüşme gerçekleştireceği kişilerden gelmiştir (Kingdon, 2014: 117).

Politika toplulukları fikirlerini ve önerilerini yönetim ve yasadaki gerçeğe dönüşüm ve seçmen baskısından bağımsız olarak ifade eder. Elbette bu topluluklar çevresinde gerçekleşen siyasi olaylardan etkilenirler. Ancak bu etki politik akım ile siyasi akım tek bir akım haline getirebilecek ölçüde değildir.

Politika topluluklarını birbirinden ayıran en temel özellik parçalanma seviyeleridir. Bazı topluluklar kapalı ve birbirlerine sıkı bağlarla bağlıyken bazıları çeşitli ve parçalı bir yapıya sahiptir. Parçalı yapının ilk sonucu politik parçalanmadır. Bu durum benzer alanlar ile ilgilenen kişilerin birbirlerinin yaptıklarından haberdar olmamasına ve sonuç olarak birinin yaptığı bir işin diğerini derinden etkileyen bir sonucu olacağını öngörememesine yol açabilir. Kingdon buna örnek olarak ulaşım sektöründe otoyol programının başlangıcını gösterir. Uygulanan otoyol programı ile birlikte yapılan otoyollar uzun mesafe yolcu ve yük taşımacılığına olumlu bir katkısı olsa da uzun mesafeli kamyon taşımacılığı ile rekabet halinde olan demiryolları taşımacılığına ve çok şeritli yollara yer açmak için yapılan imar değişiklikleriyle kentsel alanlara son derece büyük zararlar vermiştir (Kingdon, 2014: 118).

Parçalı yapının aksine birbirlerine sıkı bağlarla bağlı olan topluluklar ortak bakış açıları ve yönelimler üretir. Bu sıkı bağlar topluluk içindeki iletişimi ve ilişkileri kuvvetlendirir. Kingdon bu sıkı bağları sağlık sektöründen verdiği şu örnekle açıklamıştır. Sağlık çalışanları ile yaptığı görüşmelerde başlıca sorunlarının ne olduğunu sorduğunda yanıt

verenlerin büyük bir kısmı “üç büyük” olarak adlandırdıkları; maliyet, erişim ve kaliteden bahsetmişlerdir. Kingdon, buradan yola çıkarak sağlık sektörünü sahip olduğu sıkı bağlarla birbirlerinin ayağına basmadan ortak payda da buluşabildiklerini tespit etmiştir. Bunun aksine ulaşım sektöründen kişilerle yaptığı görüşmelerde bunun tam aksi bir durum söz konusu olmuştur (Kingdon, 2014:118).

Son olarak parçalanmanın getirdiği olumsuzluklardan bir diğeri ise istikrarsızlıktır. Kingdon yaptığı çalışmada sağlık sektörünün sahip olduğu sıkı bağlar ile birlikte sorun olarak görülen alanların daha istikrarlı ve uzun dönemler gündem sıralamasının üst basamaklarında yer işgal etmesini sağlamıştır. Ancak ulaşım sektörünün parçalı yapısı sorunların gündeme gelişini daha istikrarsız ve kısa süreli ani sıçramalar şeklinde gerçekleşmesine neden olmuştur. Örneğin sağlık sektöründe maliyetlere dair sorunlar dört yıl boyunca üst sıralarda tartışılırken ulaşım sektöründe 1978-79 yılları arasında enerji ile ilgili sorunlar ani bir sıçrama ile gündem sırasının bir an da en üst basamaklarına yükselirken diğer değişkenlerin keskin düşüşüne yol açmıştır. Bu ani değişiklikler de gündem de istikrarsızlığa yol açmaktadır (Kingdon, 2014: 120).

2.2.3.2. İlkel Çorba ⁶

Politika akımı içinde pek çok fikir sahibinin ciddi olarak değerlendirilmesini istediği sonsuz sayıda öneri mevcuttur. Kingdon bu fikirler havuzunu “ilkel politika çorbası” olarak adlandırır. Bu çorbanın içindeki öneriler ve fikirler karar vericilerin önüne gelene kadar orada Kingdon’ın “yumuşama” olarak adlandırdığı bir süreçten geçerler (Cairney ve Jones, 2016: 40). Yumuşama sürecinde ilgili fikrin savunucuları fikirlerinin hayatta kalması ve politika akımında kendilerini üst basamaklara çıkarmak adına fikirlerini çeşitli ortamlarda tartışmaya açar, kısmi değişiklikler yapar yahut farklı fikirlerle birleşme yoluna gider (Cairney ve Zahariadis, 2016: 91). Bu şekilde fikrinin görünürlüğünü arttırmanın yanı sıra karar vericiler ve kamuoyu nezdinde fikre olan mesafeleri azaltmayı hedeflerler. Söz konusu fikir ne kadar yumuşatılabilirse karar vericilerin gündemine gelme olasılığı o orada artacaktır.

⁶ “İlkel Çorba” bazı bilim insanları tarafından dünyada yaşamın başladığı yer olarak kabul edilir. Bu kurama göre yaşam ilk defa içinde çeşitli minerallerin ve amino asitlerin bulunduğu okyanuslarda başlamıştır. Söz konusu bu maddelerin uygun koşullarda bir araya gelmesiyle dünyada yaşamın başladığı savunulur. Kingdon, bu kuramdan esinlenerek politika oluşum süreçlerini ilkel çorba metaforuyla açıklamaya çalışmıştır.

Kingdon'a göre fikirler politika dönüşme sürecinde ilk defa ortaya çıkmazlar. Bütün fikirler zaten ilkel çorbanın içinde mevcuttur. Ancak bu var olan fikirler karar vericilerin dikkatini çekebilmek için ilkel çorbada var olan birtakım fikirlerle çatışmaya ve birleşmeye girerek dönüşmesi gerekmektedir. Fikirler karar vericilerin dikkatini çekebilecek noktaya gelene kadar dönüşüm süreci devam eder. Bu süreç içinde sadece fikirler değil karar vericiler ve toplum da dönüşüme uğrayabilir. Tıpkı fikirlerin karar vericilere ve kamuoyuna yakınlaştığı gibi karar vericiler ve kamuoyu da fikirlere yaklaşabilir.

Bir fikrin ilkel çorbada yumuşaması ve sonrasında politikaya dönüşmesi süreci yıllar sürebilir. Örneğin ABD'de demiryolları yolcu taşımacılığı ile ilgili bir düzenleme ilk kez 1950'lerde dile getirilmesine karşın yasalaşması için 1970'li yılları beklemesi gerekmiştir. Benzer şekilde 1960'lı yıllar boyunca Sağlık Bakımı Organizasyonu mevzuatına ilişkin yapılması istenen bazı değişiklikler ancak bu konun yarattığı sağlık krizi hakkında yapılan uzun süreli tartışmalar ve çalışmalar sonucunda belli bir noktaya gelmiştir (Kingdon, 2014: 128).

Yumuşama sürecinde fikir sahibi ve destekçileri fikrin yeterli görünürlüğe ve karar aşamasına ulaşabilmesi için uzun süreli çalışmalar yapmaları gerebilir. Bu çalışmalara verilebilecek örneklerden biri bürokratların sahip olduğu iletişim kaynakları ile fikrin tanıtımı yapmalarıdır. Kingdon'ın mülakat yaptığı bürokratlardan birinin konuya dair yanıtı şöyledir: "Hepimiz ülke çapında çok sayıda konuşma yapıyoruz; yönetici, yönetici yardımcısı, ben ve buradaki diğerleri. Eğer bir şeyin tanıtımını yapıyorsak, yaptığımız tüm konuşmalarda bunun görüldüğünden emin oluruz." (Kingdon, 2014: 129) Diğer bir yumuşatma çalışması ise hazırlanan raporlar, belgeler, yayınlardır. Bu türden çalışmalar yumuşama sürecinde hızlı bir etki göstermese de gelecekte toplumu bu yönde hazırlamayı sağlayabilir. Bazı yumuşatma işlemleri özel ve birebir konuşmalarla gerçekleştirilirken bazıları tamamen kitlelere yöneliktir. Kitlelere yönelik yumuşatma süreçlerinde ise en etkili araçlardan biri kitle iletişim araçlarıdır. Bu araçlar (tv, medya, vb.) kitlelere yönelik gerçekleştirilecek yumuşatma süreçlerinin en etkin yollarından birini oluşturur.

Yumuşatma çalışmaları bazen sadece deneme amaçlı yapılır. Örneğin bürokratlar kamuoyunun bir fikre karşı tepkisini ölçmek adına bazı durumlarda bakanın konuşmasının arasına ilgili fikre dair bir paragraf eklerler. Benzer şekilde senatörler geçemeyeceğini bildiği halde sadece önerilerini test etmek ve öneriye karşı gelen

eleştirileri tespit etmek adına yasa tasarıları sunar. Bir takım fikir önerileri ise baştan reddedileceği bilinerek önerilir. Bu tür fikir önerilerinin amacı genellikle bir konuyu karar alıcıların ve kamuoyu nezdinde canlı tutmaktır. Bazı durumlarda ilk denemede çöp kutusuna atılan denemeler olsa da ciddiye alınan ya da en azından insanların dikkatini çekmeyi başaran fikir önerileri de söz konusu olabilir (Kingdon, 2014: 129-130).

2.2.3.3. Hayatta Kalma Kriterleri

Fikir ve öneriler ilkel çorba içinde yüzdüğü süre boyunca bazıları hayatta kalırken bazıları ölür. Hayatta kalan ve ölen fikirleri birbirinden ayıran ise temelde üç kriter bulunmaktadır. Bu kriterler; teknik fizibilite, değer kabul edilebilirliği ve gelecekteki kısıtlamaların öngörülmesidir. Bir fikir bu kriterlerle ne kadar uyumluysa o oranda hayatta kalma ve politikaya dönüşme ihtimali artmaktadır.

Bir fikrin insanlar tarafından ciddiye alınabilmesi için uygulanabilir ve amaçladığı şeyi başarma kapasitesine sahip olması gerekir. İşte buna teknik fizibilite denir. Eğer sunulan bir fikir uygulanabilirliği ve başarılı olma ihtimali insanlar tarafından sorgulanacak seviyede düşükse bu fikrin hayatta kalma ihtimali yüksek değildir. Bir fikri sunmaya başlamadan önce mümkün olduğunca fikrin teknik ayrıntılarına inilmeli, var olan tutarsızlıklar giderilmeli ve uygulanabilirliği arttırılmalıdır. Kingdon'nın mülakat yaptığı katılımcılardan biri konuya dair, "Ödevinizi yapmak, hazırlıklı olmak, derinlemesine araştırma yapmak ve işe yaramayacak bir şeyi insanlara satmamak önemlidir." ifadesinde bulunmuştur (Kingdon, 2014: 131-132).

Fikir sahipleri fikirlerini ilkel çorbada yüzdürmeye başlamadan önce şu temel soruları kendilerine sormalıdır. Gerçekten amaçladığımız şeyi başarabilecek mi? Gerçekten uygulanabilir mi? İşte bu iki soruya doğru yanıtlar alınabiliyorsa fikrin hayatta kalma ihtimali daha yüksek olacaktır. Kingdon'ın konuya dair verdiği örnek, demiryolu hattında var olan sorunları çözmek adına teklif edilen kamulaştırma fikridir. 1970'li yıllarda ABD'de ortaya atılan bu düşünceye göre tıpkı otoyollarda olduğu gibi tüm demiryolları hatlarının kamulaştırılarak tüm tren işletmecilerinin kullanımına sunulması teklif edilmiştir. Ancak söz konusu fikir teknik fizibilite yönünden eksikleri nedeniyle reddedilmiştir. Kingdon'ın mülakat yaptığı bazı katılımcılar tüm demiryolu araçları ile uyumlu makas ve sinyalizasyon ekipmanı inşa etmenin zorluklarından ve bunun yol açabileceği yüksek maliyetlerden bahsetmişlerdir (Kingdon, 2014: 132). Bu örnekte de

görüldüğü üzere uygulanabilirliği düşük olan fikirlerin hayatta kalma şansları da düşüktür.

Bir fikrin hayatta kalması için ikinci kriter değer kabul edilebilirliğidir. Değer kabul edilebilirliği, fikrin içerdiği değerlerin karar vericilerin ve bulunduğu toplumun değerleriyle örtüşmesidir. Değer kabul edilebilirliğine uygun olan fikirlerin hayatta kalma şansı artar. Kingdon'ın mülakatlarına katılanlardan biri, basının büyük ilgisini çeken bir önerinin uzmanlar arasında ciddiye alınmadığını çünkü önerinin gerçek manada ana akım bir düşünceyi temsil etmediği ifade etmiştir. Örneğin ABD'de liberal olarak sınıflandırılan kişiler sosyal refah programları ve ulusal sağlık sigortası sistemleri gibi hükümetin müdahaleci politikalarını desteklerken muhafazakâr kesim bu uygulamalara karşı çıkmıştır (Kingdon, 2014: 132-133). Burada önemli olan baskın bir ideoloji söz konusu olup olmadığıdır. Baskın bir ideolojinin hâkim olduğu bir toplulukta ideolojiyle uyumlu olan önerinin hayatta kalma şansı daha yüksektir.

Değer kabul edilebilirliğinin tek kriteri hâkim ideoloji değildir. Bununla birlikte eşitlik ve verimlilik ilkeleri de bulunmaktadır. Eşitlik ilkesi toplumda var olan dengesizlikleri ve adaletsizlikleri gidermeye yardımcı olacak fikirlere öncelik tanınmasını sağlar. Hükümet içi ve dışı paydaşlar için var olan bir eşitsizlik onları bu sorun ile ilgili adım atmaya zorlayabilir. Bu gibi zaman dilimlerinde eşitlikle ilgili bir öneri gündemde kendine çok daha rahat yer bulabilirler. Değer kabul edilebilirliğinin son halkası ise verimliliktir. Bir önerinin hayatta kalma şansı verimliliği ile doğru orantılıdır. Verimlilikten kasıt sadece önerinin maliyeti değil aynı zamanda yapılan harcamaların sonucunda elde edilecek faydalardır. Elde edilen faydaların yeterli olup olmadığı yeterli olsa bile aynı maliyetlere daha yüksek faydalar elde edilip edilemeyeceği sorgulanır (Kingdon, 2014:135-137).

Gündem önerilerinin hayatta kalması için sağlaması gereken son kriter gelecekteki kısıtlamalardır. Gelecekteki kısıtlamalar bütçe kısıtlamaları ve kamuoyu rızası olmak üzere iki unsurdan oluşur. Kingdon'a göre, herhangi bir teklifin önünde çok sayıda kısıtlama olmasına rağmen, en önemli iki kısıtlama bütçe kısıtlamaları ve kamuoyu rızasıdır. Maliyetleri bütçeyi zorlayabilecek seviyede yüksek olan teklifler kamusal karar alıcılar tarafından kabul görme ihtimali düşüktür. Bu nedenle uzmanlar, söz konusu teklifi maliyet açısından daha yönetilebilir hale getirmek için uzun zaman harcarlar. Eğer bir teklif uygun maliyetli hale getirilemiyorsa, ne kadar önemli olursa olsun dikkate alınma

ihtimali düşüktür. Ayrıca, politika topluluğu teklifleri geliştirirken kamuoyunu da dikkate almalıdır. Eğer bir öneri kamuoyu tarafından kabul görmezse, karar alıcılar tarafından da kabul görmeyecektir (Eutis, 2000: 22).

2.2.3.4. Fikirlerin Kısa Listesi

Diğer fikirlerle rekabetten üstün çıkan ve hayatta kalma kriterlerini karşılayan fikirler ilkel çorba son unsuru olan fikirlerin kısa listesine ulaşır. Bu listeye girenler politikaya dönüşme ihtimali en yüksek olan fikirlerden oluşur. Kısa listedeki fikirler üç boyutla tanımlanır: ortaya çıkan fikir birliği, güneşin altında yeni bir şey yok ve mevcut alternatifin önemi.

Bu boyutların ilki olan “ortaya çıkan fikir birliği” politika uzmanlarının arasındaki iletişim ve fikir alışverişi sonucudur. Bu etkileşim sonucunda iki sonuç ortaya çıkar. Bunlar; var olan sorunların tespiti ve hangi fikirlerin tespit edilen sorunlara çözüm olabileceğinin tespit edilmesidir. Uzmanlar yaptıkları fikir alışverişi sonucunda bu sorulara ortak cevap üretirler. Uzmanlar arasında fikir birliği oluşması fikre olan destekçi sayısının artmasını ve dolaylı olarak karar vericilerin dikkatini bu konuya çekmesini sağlayabilir. Ayrıca uzmanlar belli konuda net bir fikir birliğine varamazlarsa bile belli sayıda alternatif içeren çözüm önerileri listesinde anlayışa varabilirler (Çelik, 2022: 1503).

Bir diğer boyut “güneş altında yeni bir şey yok” anlayışıdır. Buna göre yeni olarak gündeme getirilen tüm fikirler aslında eski fikirlerin başkalaşmış halidir. Yani eskiden var olan fikirler zaman içinde çeşitli değişimlere uğrayarak yeni bir fikirmiş gibi gündeme sokulur. Kingdon buradan yola çıkarak fikrin nereden geldiğinin önemli olmadığını asıl önemli olanın içeriğinin olduğu tespitinde bulunmuştur. Kingdon’ın mülakatlarında yeni ortaya atılan fikirlere karşı verilen, "Bunu herkes biliyor." "Uzun zamandır ortalıkta dolaşıyordu." gibi yanıtlar bu duruma güzel bir örnek teşkil eder. Ayrıca önerilen çözüm önerilerinin eski önerilerin bir kombinasyonu olmasının sebebi zaman kısıtı ile ilişkili bir durumdur. Sorunlar çoğunlukla bir anda ortaya çıkar ve soruna yönelik üretilecek politikanın da bir o kadar hızlı bir şekilde üretilmesi gerekir. Bu durumda politikacılar çözümü sıfırdan üretmek yerine önceden önerilmiş çözüm önerileri üzerinde ufak değişiklikler yaparak politika haline getirir. Aksi halde soruna verilecek yanıt için çok geç olabilir (Kingdon, 2014: 141-142).

Kısa fikirlerin son boyutu mevcut bir alternatifte sahip olmanın önemidir. Kingdon'a burada sorunlar ortaya çıkmadan önce konuya ilişkin çözüm önerilerinin halihazırda mevcut olmasının önemi üzerinde durur. Eğer ortaya çıkan bir soruna yanıt olabilecek bir çözüm önerisi mevcutsa karar vericiler o soruna gündemlerinde daha üst sıralarda yer verebilir. Kingdon'ın kongre komitesi çalışanına sorduğu, önünüze gelen gündem maddeleri arasından çalışacağınız maddeleri nasıl belirliyorsunuz sorusuna karşın çalışan şunları söylemiştir: “Kısmen hangisinin daha hazır olduğuyla ilgili. Halihazırda hazırlanmış bir yasa tasarısı varsa hızlı bir şekilde devam edebilir, üzerinde düzeltmeler ve değişiklikler yapabiliriz. Ancak yeni bir kanun taslağı hazırlamamız gerekiyorsa genelde hazır olan kanun taslaklarının baskısıyla listede arka sıralara itilir.” Burada da görüldüğü üzere hazır bir çözüm önerisine sahip sorun aynı önemde sorunlar olsa da gündemde daha ön planda tutulur. Bu nedenle mevcut bir çözüm önerisinin olması sorunun çözümüne yönelik karar alıcıları teşvik edici bir faktör olarak ortaya çıkar (Kingdon, 2014: 142-143).

2.2.4. Siyasal Akım

Çoklu akımlar teorisinin son ve üçüncü akımı siyasal akımdır. Siyasal akım diğer akımlardan bağımsız olarak kamuoyu ruh hali, seçimler, baskı grubu kampanyaları, yönetim değişiklikleri, ideolojik farklılıklar ve değişimler gibi unsurlardan meydana gelir. Kingdon, siyasal akım üç bölüme ayırarak incelemiştir. Bunlar; ulusal ruh hali, organize siyasi güçler ve hükümet ile ilişkili işlerdir. Siyasal akımda yaşanabilecek değişimler gündemdeki fikir ve öneriler üzerinde hayati bir etkiye sahiptir. Söz konusu değişimler bazı fikirleri karar alıcıların gündemine çıkmasını sağlarken bazıları ise gündemde olan fikir ve önerileri gündem dışı bırakabilir.

2.2.4.1. Ulusal Ruh Hali

Daha önce de değinildiği gibi siyasal akımın üç ayrı kolu bulunmaktadır. Bunlardan ilki ulusal ruh halidir. Ulusal ruh hali, ülkedeki büyük çoğunluğun bir konuya dair ortak hissiyatıdır. Siyasi aktörler gündemlerini belirlerken adımlarını bu ruh haline göre atmaları beklenir. Karar alıcılar söz konusu ruh halini tespit edebilmek için çeşitli araçlar kullanırlar. Bunlardan başlıcaları; basın, anketler ve yüz yüze mülakattır (Zahariadis, 2014, 34).

Karar alıcılar uygulayacakları politikaları belirlerken ulusal ruh halini dikkate alırlar. Kingdon'a göre karar alıcılar ulusal ruh halini iki şekilde algılar. Bunlardan ilki yetkililerin posta, kasaba toplantıları ve yüz yüze görüşmelerde birincil elden elde ettikleri geri bildirimden oluşurken diğer yöntem bürokratların toplumdan edindikleri geri bildirimleri karar alıcılara aktarması şeklinde gerçekleşir. Bu iki yöntemle elde edilen geri bildirimlerin değerlendirilmesi sonucunda tespit edilen ulusal ruh haline göre bazı gündem maddelerini karar gündemine taşıırken bir kısmını ise geri plana itilebilir (Kingdon, 2014: 149).

Ulusal ruh haline örnek olarak 11 Eylül saldırısı öncesi ve sonrası ABD toplumunun ruh halindeki değişimin karar alıcıların uyguladığı politikalar üzerindeki etkisi verilebilir. 1990'lı yılların sonlarında ABD toplumunda görece bir iyimserlik hakimdi. Bu iyimserlik durumu 11 Eylül'de gerçekleşen saldırının ardından yerini hızla güvensizlik ortamına bırakmıştır. Bu değişen ruh hali karar alıcıların kararlarını da büyük oranda etkilemiştir. 11 Eylül saldırısı öncesi 10 yıllık dönemde ortalama yıllık ABD savunma bütçesi 300 milyar dolarken saldırı sonrası 10 yıllık dönemde ortalama yıllık savunma harcaması yaklaşık 550 milyar dolara yükselmiştir. Hatta 2001 yılı savunma bütçesi (331 milyar dolar) 1990 yılı savunma bütçesinden (325 milyar dolar) sadece 6 milyar dolar yüksekken 2010 yılı bütçesinden (738 milyar dolar) 407 milyar dolar düşük kalmıştır. Bu rakamlardan da anlaşılabileceği gibi söz konusu saldırı karar alıcıların aldıkları kararlara üzerinde doğrudan bir etkiye sahip olmuştur.

Kingdon'ın konuya dair verdiği örnekte ise 1970'lerin ortalarından sonlarına kadar mülakat gerçekleştirdiği kişilerin çoğu ulusal ruh halinin devletin küçülmesi gerektiği, yeni federal programlara karşı olduğunu ve büyük harcamalardan uzak durulması gerektiğini savunan bir hüviyette olduğunu iddia etmişlerdir. Söz konusu bu eğilimin karar alıcıların gündemlerini belirlemede etkili olduğu söylenebilir (Kingdon, 2014: 147).

2.2.4.2. Organize Siyasal Güçler

Siyasal akışın ikinci unsuru organize siyasal güçlerdir. Gündem maddeleri karar alıcıların önüne çıkarken Kingdon'ın organize siyasal güçler olarak adlandırdığı çıkar gruplarının kayda değer bir etkisi söz konusudur. Bu etki gündem maddesine yönelik olumlu olabileceği gibi olumsuz da olabilir. Ayrıca çıkar grupları gündem maddeleri üzerinde mücadele edebileceği gibi iş birliğine de gidebilirler. İş birlikleri bahse konu öneri ve fikri

gündem sıralamasında yukarı yönde destekleyebilir. Gruplar arasındaki çatışmanın sonucu ise kimin daha güçlü olduğuyla ilişkilidir.

Karar alıcılar, çıkar gruplarının büyük çoğunluğunun bir konu hakkında aynı çizgide buluştuklarını görürse konuya ilişkin adım atmaları gerektiği düşüncesine girer. Ancak ilgili konuya dair çıkar grupları arasında bir fikir birliğinin aksine çatışma söz konusuysa konuya dair dengeleyici bir rol üstlenirler. Bu dengeleyici rollerini bazı durumlarda bir tarafı destekleyici şekilde bozarak bahse konu öneri veya sorunun ön plana çıkmasını sağlayabilirler. Karar alıcılar söz konusu dengeye dair bilgilerini çoğunlukla iletişim akışındaki yoğunluktan elde eder. Eğer bir taraftan çok şey duyup diğer taraftan duyulmuyorsa bu dengenin birinci tarafa kaydığını gösterir. Ancak sadece iletişim yoğunluğu denge durumunu belirlemez. İletişim akışları iki taraftan eşit yoğunlukta gelse dahi tarafların sahip olduğu önemli kişiler, grup uyumları, seçimler üzerindeki etkileri ve ekonomiyi etkileme kabiliyetleri gibi nitelikler denge bozucu bir etkiye sahip olabilir (Marcotte, 2009: 21).

Çıkar grupları bazı durumlarda destekledikleri konuya dair geri adım atabilirler. Bunun en büyük nedeni konuya olan güvenlerinin zayıflamasıdır. Çıkar grupları önerilerini gündeme taşımak için geçmek zorunda kalacağı engelleri göz önünde bulundurarak bazen enerjilerini ve sermayelerini kaybedecekleri bir dava uğruna heba etmektense konuyu hiç gündeme getirmemeye karar verebilirler. Önerilerini sonunda gündeme taşıyabilseler dahi bu süreçte harcadıkları kaynak ve itibarlarının karşılığını alamayabilirler. Kingdon'ın verdiği örnekte eğer bir konuya dair net bir muhalefet ya da destek varsa karşı görüşteki politikacılar genellikle geri adım atacaklarını iddia eder. Kingdon'a konuşan bir katılımcı konuya dair "Eğer çok fazla insan tepki verecekse buna değmez." açıklamasını yapmıştır (Kingdon, 2014: 151).

2.2.4.3. Siyasal Akım İçerisinde Hükümet

Siyasal akımın son unsuru hükümetin kendi içinde meydana gelen olaylardan oluşur. Hükümet içindeki olaylardan kastedilen temelde seçimle meydana gelebilecek değişimlerdir. Gerçekleşen bir seçim sonrası hükümette ve yasama organında değişiklikler olabilir. Bu değişiklikler ise gündeme dair çeşitli etkiler yaratabilir.

Seçimlerin sonrasında iki tür sonuç ortaya çıkar. Mevcut hükümet tekrar iktidar olabileceği gibi yeni bir hükümet de kurulabilir. Bu iki sonucun da gündem belirleme

sürecine etkisi olacaktır. Seçimleri mevcut iktidar kazanırsa halihazırda gündemde olan maddeleri gözden geçirme ve yenileri ile değiştirme fırsatı doğabilir. Yeni bir hükümetin kurulduğu durumda ise sil baştan bir gündem oluşturabilir.

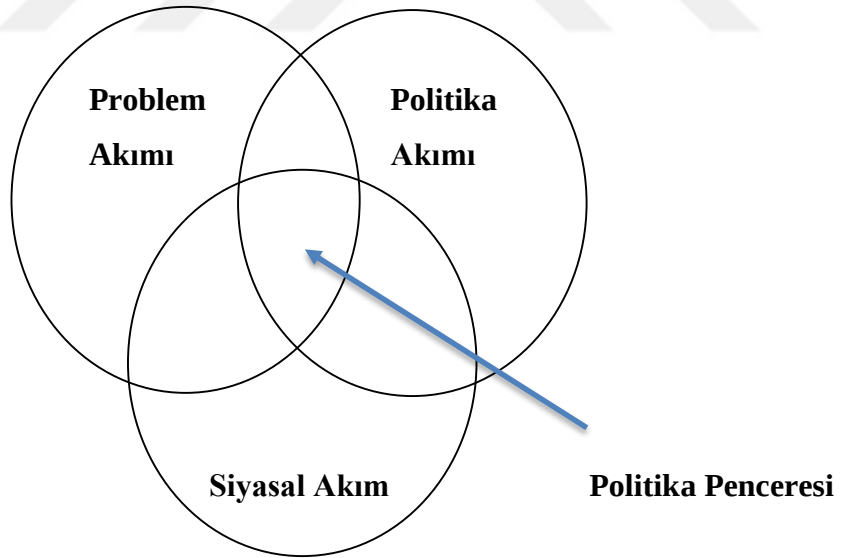
Seçim sonuçları sadece hükümet değişimi üzerine sonuç yaratmaz. Parlamentodaki çoğunluk ve azınlık partilerinin değişimi bunun yanında parlamentonun çoğunluğu ile başkanın uyumu gibi faktörler de söz konusudur. Örneğin Başkanın partisi parlamentoda çoğunluğa sahipse politikaları yürürlüğe koymak daha kolayken tersi durum işleri zorlaştırabilir. Parlamentodaki güç dağılımı bazı gündem maddelerinin buzdolabına kaldırılmasını gerektirirken bazılarını buzluktan çıkartabilir. Kingdon'a konuşan bir parlamento çalışanı konuya dair şu ifadeleri kullanmıştır: "Yeni yüzler, yeni sorunların gündeme geleceği anlamına gelir." Hükümetteki değişimlere bir diğer örnek ise ABD'de Reagan dönemi ile ilgilidir. Reagan yönetimi iktidara geldiğinde hükümet programını tamamen kendi öncelik verdiği konulara göre düzenlemiştir. Bu süreçte mevcut politika girişimlerinin çoğu arka plana atılmıştır. Reagan öncesi dönemde gündemin en üst sıralarında kendine yer bulan ulusal sağlık sigortası sistemi geri plana itilirken onun yerine iç harcamalarda kısıtlamalar gibi konular gündemde üst sıralara tırmanmıştır (Kingdon, 2014: 153-154).

Hükümet içinde seçimin dışında siyasal akışı etkileyen bir diğer etmen de yetki alanları tartışmasıdır. Federal hükümetle ilişkiler söz konusu olduğunda idari kurumlar ve kongre komiteleri kendi bölgeleri üzerinde hak iddia ederler. Yetki mücadeleleri gündem belirleme üzerinde de etkili olur. Örneğin ABD Ulaştırma Bakanlığı içinde bu bağlamda pek çok çatışma mevcuttur. Karayolları, demiryolları, havacılık, şehir içi ulaşım gibi çeşitli unsurlardan her birinin kendi idareleri ve dolayısıyla bakanlık içinde kendi savunucuları vardır. Otoyol ve şehir içi ulaşım araçları arasındaki bazı çatışmalar bunlardan biridir. Bir katılımcının konuya dair ifadesinde, çeşitli düzenlemelerin müzakere edilmesi için Otoyol İdaresinden ve Kentsel Toplu Taşıma İdaresinden kişileri aynı masaya oturtmak gerekmiş. Bu müzakere sürecinin ilk iki ayında birbirleri ile diyalog bile kurmadıklarını ve devamında ise sadece birbirlerine bağırıp çağırdıklarını ifade etmiştir. İki grupta birbirlerinin sorunlarıyla hiç ilgilenmemiş tamamen kendi sorunlarına odaklanmışlardır. Bu zorlu müzakerenin sonuçlanması ise yaklaşık 8 ay sürmüştür. Burada da görüldüğü üzere aynı yönetim yapısı altında da olsa farklı yetki

alanlarına sahip kişiler gündem belirleme süreçlerinde mücadeleye girer ve gündem belirleme süreci bu mücadelelerden etkilenir (Kingdon, 2014: 155-156).

2.2.5. Politika Penceresi

Politika penceresi fikri ve önerilerini karar vericilerin gündemlerine taşımayı amaçlayan politika savunucuları için bir fırsattır. Açılan bir politika penceresi konuya dair öneri ve fikirleri olan politika savunucularının önerilerini karar alıcıların gündemlerine sokmasını sağlayan bir fırsat dönemidir. Politika penceresi birbirinden bağımsız üç akışın bir araya gelmesiyle açılır. Üç unsurdan biri eksikse yani politika önerisi yoksa, mevcut bir sorun yok veya yeterince dikkat çekici değilse ya da siyasi akımdan destek gelmiyorsa konunun karar vericilerin gündemindeki yeri sağlam değildir. Bu durumda politika penceresi ya hiç açılmaz ya da kısa bir süre açık kalır. Bu nedenle bu üç akışın birleşmesi politika penceresinin açılması bakımından kritik öneme sahiptir. Ayrıca politika penceresi ne zaman açılacağı ve kapanacağı genelde öngörülemez. Bu sebeple politika savunucuları bu fırsat için her zaman hazırda beklemeli ve çözüm önerileri politika penceresi açıldığı anda hazır olmalıdır.



Şekil 6: Politika Penceresi

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur

Kingdon’a göre iki tür politika penceresi bulunmaktadır. Bunlar; siyasi pencereler ve sorun pencereleri. Bunlardan ilki olan siyasi pencereler siyasi akışta gerçekleşebilecek bir olay sonucunda açılır. Bu olaylar seçim sonucu gerçekleşebilecek yönetim değişimi ve ulusal ruh halinde meydana gelebilecek değişimlerle olabilir. Örneğin, George W. Bush başkan olarak seçilmesi “İlk Okuma” adlı programı da içeren “Hiçbir Çocuk Geride Kalmasın” isimli yasa için politika penceresinin açılmasını sağlamıştır. Ayrıca Reagan ve Carter yönetimleri de başa geldiğinde yeni politika pencerelerinin açılmasına neden oldu. Reagan hükümeti bütçe dengeleyiciler, arz yanlıları, yaşam hakkı savunucuları, okul duasını savunanları gibi politika savunucuları için politika penceresi açılmasını sağlamıştır (Kingdon, 2014: 168). Carter yönetim ise Sivil Havacılık Kurulu ve Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu’nun politika girişimlerine bir pencere açtı (Kingdon, 2014: 167). Sorun penceresi ise odak olaylar, krizler ve doğal afetler sonucu açılır. Örneğin ABD’de gerçekleşen 11 Eylül olayları havaalanı güvenliğinden ulusal savunmaya kadar pek çok alanda politika pencerelerinin açılmasına neden olmuştur.

Politika pencereleri açılacağı zamanlar bazı durumlarda belli iken bazen belirsizdir. Politika pencerelerinin açılacağı zaman diliminin belli olduğu durumlara örnek olarak seçim ve bütçe dönemleri verilebilir. Bu gibi durumların tarihleri önceden belli olduğu için politika savunucuları kendilerini bu tarihlere hazırlayabilir (Kingdon, 2014: 186). Ancak bazı durumlar da vardır ki politika penceresinin açılacağı tarih belirsizdir. Buna örnek olarak ise doğal afetler, savaşlar, krizler verilebilir (Zahariadis, 2014). Bu gibi ani gelişen olaylar için politika savunucuları öneri ve fikirlerini her zaman hazır halde tutmalıdır. Çünkü bu gibi durumlarda açılan politika penceresi kısa süreli açık kalır ve eğer çözüm önerisi hazır değilse politika penceresi fırsatı kaçırılabilir ve yeni bir pencere açılana dek beklemek zorunda kalınır. Kingdon bu durumu şu metaforla açıklamıştır: Değişim isteyenler okyanusta sörf yapmak için dalga bekleyen sörfçüler gibidir. Sörfçü, dalga her an gelecek gibi hazırda beklemek zorundadır. Eğer dalga geldiğinde hazır değilse fırsatı kaçırmış ve bir sonraki dalgayı beklemek zorunda kalır (Kingdon, 2014: 165-166).

Pencere fırsatları kısa süreli açılır, değerlendirilmezse tekrar açılması için uzun süre beklemek gerebilir. Kingdon verdiği bir örnekte AMTRAK bütçesinin kısılması için mücadele eden yetkilinin 1979 enerji krizi sonrası çalışmalarının nasıl boşa gittiğinden bahsetmiştir. Yetkili sözlerinde, “Nisan ve mayıs aylarında gerçekten iyi durumda

olduğumuzu düşünüyorduk. Ancak sonra gaz sıkıntısı her şeyi tersine çevirdi. Gazeteler işin içine girdi ve AMTRAK'ın gerekliliğine yönelik düşüncelerin yer aldığı köşe yazıları yazıldı. Eğer enerji krizi beş ay sürseydi teklifimizi onaylatacaktık.” (Kingdon, 2014: 170) Politika pencerelerinin açıldığı bu kısa dilimlere politika savunucuları ne kadar hazır girerlerse o oranda başarılı olma ihtimalleri artar. Bir bürokrat konuya dair Kingdon'a şu ifadeleri kullanmıştır: “Önemli olan, bir teklifin doğru zamanda gelmesidir.” Burada bürokratin kastettiği önerinin önceden çalışılması ve pencere açıldığında karar alıcılara sunulmaya hazır olması gerektiğidir. Eğer hazır olunmazsa pencere kaçırılır ve uzun bir süre tekrar açılması beklenir (Kingdon, 2014: 172).

Politika pencereleri açıktan sonra uzun süre açık kalmaz. Politikanın açılmasına neden olan etkenler olduğu gibi kapanmasına neden olacak etkenler de bulunmaktadır. Pencerenin kapanmasının nedenlerinden ilki ilgili soruna ilişkin bir kararın alınmasıdır. Karar alıcılar aldıkları bu karar sonrası sorun çözülmemiş olsa dahi atılan bu adım onların gözünde sorunun ortadan kalktığı inancına sebep olabilir. Bir diğer neden politika savunucularının önerilerine dair inançlarının zayıf olmasıdır. Politika savunucuları bu inançsızlıklarından ötürü enerji, zaman ve kaynaklarını boşa harcamak istemezler. Söz konusu önerinin destekçisi kalmayınca, konu karar alıcıların gündemindeki yerini kaybeder. Üçüncü neden pencerenin açılmasına sebep olan olayların etkisini kaybetmesidir. Özellikle bazı doğal afetler ve krizler doğası gereği kısa süreli bir etki oluşturur. Bu etki ortadan kalktığında da politika penceresi kendiliğinden kapanır. Bir diğer sebep ise personel değişikliğidir. Kilit personel değişiklikleri pencerelerin açılmasına sebep olabileceği gibi kapanmasına da sebep olabilir. Bir personelin gelmesiyle açılan politika penceresi fırsatı onun gitmesiyle birlikte kapanır. Beşinci ve son sebep söz konusu soruna çözüm önerisinin mevcut olmamasıdır. Özellikle kısa süreli açılan politika pencerelerinde mevcut bir çözüm önerisi yoksa politika penceresi kapanabilir (Kingdon, 2014: 169-170).

2.2.6. Politika Girişimcisi

Politika girişimcileri üç bağımsız akımı birleştirmeye çalışarak söz konusu öneri veya fikir için politika penceresi açmaya çalışan bireysel ve kurumsal aktörlerdir. Politika girişimcileri çözümleriyle sorunları bağlayabilmeli ve fikirlerine açık politikacıları bulabilmelidir. Bunların yanı sıra önerileri uygulanabilir alternatifler haline getirmek ve

koalisyonlar kurarak öneri olan desteği artırmak gibi işlevleri de bulunur. Ayrıca girişimciler fırsat yarattıkları gibi ortaya çıkan fırsatları değerlendirme mücadelesine de girer.

Politika girişimcileri hükümet içinden olabileceği gibi hükümet dışından da olabilir. Girişimciler; seçilmişler arasından, atanmışlardan, çıkar gruplarından, üniversite ve araştırma kuruluşlardan olabilir (Kingdon, 2014: 179-180). Burada ana kıstas girişimcinin mevkisi değil eylemleridir. Girişimcileri bu eylemlerini gerçekleştirirken onları teşvik eden temelde üç amaçları vardır. Bunlardan ilki kişisel çıkarlarıdır. Bu çıkar iş güvenliği ya da siyasi kariyerindeki hedefleri olabilir. İkincisi belirli değerleri desteklemek istedikleri için bazı önerileri savunurlar. Ve son olarak sadece bu mücadeleden zevk aldıkları için politika girişimciliği rolüne bürünürler. Bu tarz kişiler güç mücadelesinden ve savunuculuktan hoşlanır ve sırf bunları hoşlandıkları için yaparlar (Kingdon 182-183).

Girişimcilerin başarılı olma ihtimalleri sahip olduğu bazı yetenek ve kapasitelere göre değişkenlik göstermektedir. Para, zaman ve enerji gibi kaynaklara sahip girişimcilerin başarılı olma ihtimalleri daha yüksektir. Bunun dışında belirli yeteneklere de sahip olması gerekmektedir. Bunlardan ilki savunduğu konuda uzmanlığının bulunması gerekir. Böylelikle çözüm önerilerinde bulurken uzmanlığını kullanabilir. Bir girişimci ilgili konuda ne kadar uzmansa o oranda karar alıcılar ve kamuoyu önünde dikkate alınacaktır. Diğer bir gerekli yetenek yüksek nüfuz ve gelişmiş müzakere yeteneğidir. Söz konusu bu yeteneklere sahip bir girişimci savunduğu ve gündeme taşımak için mücadele ettiği önerisi için siyasi ve toplumsal destek sağlayabilir (Kingdon, 2014: 180-181). Buna örnek olarak İngiltere’de Margaret Thatcher döneminde ideolojisi diğer gruplara göre mevcut iktidara daha yakın olan Adam Smith Enstitüsü uzun bir dönem boyunca hükümet ve çevresiyle güçlü ilişkilere sahip olmuş ve enstitü ilişkili kişiler tarafından gündeme getirilen politika önerileri karar alıcılar tarafından daha ön planda tutulmuştur (Zahariadis, 2007: 80). Üçüncü yetenek ise ısrarcı bir karaktere sahip olmasıdır. Bu karakteri sayesinde önerisini karar alıcıların gündemine sokana kadar her türlü çabayı gösterecektir. Bir girişimci yukarıda sayılan yetenek ve kapasiteler ne kadar sahipse o orada başarılı olma ihtimali artar (Kingdon, 2014: 181).

Politika girişimcileri önerilerini gündeme taşımak için çeşitli eylem ve araçları kullanır. Politika girişimcilerinden senatörler yasa tasarıları sunar, kongre oturumları düzenler,

konuşmalar yaparken uzman ve akademisyenler araştırmalar yayınlar, konferanslar dzenler. Gazeteciler haber ve köşe yazıları, çıkar grupları toplantı ve protestolar, bürokratlar ise konuşmalar ve ikili ilişkilerini kullanırlar. Söz konusu bu araç ve eylemler politika girişimcilerinin fikir ve önerilerini karar alıcıların gündemlerine ulaştırmada kullanabilecek temel unsurlardır. Bu unsurlar fikir ve öneriye göre değişkenlik gösterebilir, bunun belirleyicisi ise önerinin kendisi ve politika girişimcileridir.

2.2.7. Katılımcılar

Gündem belirleme aşamasında sürece aktif olarak katılan farklı alanlardan oyuncular bulunmaktadır. Bunların bir kısmı kamuoyu önünde daha ön planda bulunan devlet başkanı, senatör veya milletvekilleri, st düzey devlet idarecileri medya ve siyasi partilerdir. Geri kalan oyuncular ise sürece daha arka plandan katılan akademisyenler, uzmanlar ve kariyer brokratlarıdır. Kingdon'a göre ön plandaki oyuncular ağırlıklı olarak gündemin belirlemede etkiliyken geri plandakiler politika alternatiflerinin belirlenmesinde etkilidir.

Gündem belirleme süreçlerinin en etkili oyuncularından bir başkandır. Başkan politika belirleme sürecinde alternatif politikaları belirlemekten ziyade gündem belirlemeyi tercih eder. Başkanın gündem belirleme süreçlerine yapabileceği etki diğerlerine kıyasla çok daha yüksektir. Kingdon bu etkiye sebep olan üç faktörden bahsetmiştir. Bunlar; kurumsal kaynağı, örgütsel yapı ve kamuoyunun dikkatini çekebilme gücüdür. Amerikan başkanlarının bu gücü Kingdon'ın yaptığı görüşmelerde de kendini göstermiştir. Görüşmelerin %94'nde başkan, gündem üzerinde önemli bir etkiye sahip şeklinde kodlanarak katılımcı grupları arasında en yüksek yüzdeye sahip olmuştur (Kingdon, 2014: 22-23).

Başkanın sahip olduğu parlamentonun hazırladığı yasa tasarılarını veto etme hakkı ve st düzey hükümet pozisyonlara atama ve görevden alma hakkı gibi anayasal hakları siyasi akımda sonuçlar doğuran ve gündeme etki eden glerindendir. Özellikle başkanın atadığı yürütme organı personelleri (bakanlar ve Başkanlık Ofisi) gündem belirleme süreçlerinde kritik öneme sahiptir. Bununla birlikte sahip olduğu toplumun tüm kesimlerine hitap edebilme gücü yine gündem belirleme süreçlerinde kayda değer bir etkiye sahiptir. Söz konusu bu güçleri gündem belirleme yarışında onu en güçlü aktörlerden biri yapar (Eustis, 2019: 26-27).

Diğer bir katılımcı grubu ise bürokratlardır. Bürokratların gündem belirleme süreçlerine etkisi daha çok alternatiflerin içeriği ve uygulanması sürecinde gerçekleşir. Bu süreçte karar vericilerle yakın mesai içinde olan bürokratlar alternatif içeriğine etki edebilme imkanına sahip olmaktadır. Ardından ise uygulama süreçlerinde hem kendilerinin sağladıkları hem de kamuoyundan elde ettikleri geri bildirimler ile karar alıcılara etki edebilmektedirler.

Bürokratların politika belirleme ve uygulama süreçlerinde faaliyetlerini destekleyici üç kaynak bulunmaktadır. Bunlar; uzun ömürlülük, uzmanlık ve profesyonel ilişkileridir. Bürokratlar uzun ömürlülükleri ve uzmanlıkları sayesinde alternatiflerin oluşturulması ve belirlenmesi süreçlerinde karar alıcıları etkiler. Söz konusu konumunda uzun süredir bulunan ve konuya dair uzmanlığı olan bürokrat genelde konuya dair kısıtlı bir bilgiye sahip karar alıcıyı etkileyebilir. Bu sayede hem gündem hem de alternatiflerin belirlenmesi süreçlerine doğrudan etki eder. Bununla birlikte sahip olduğu ilişkiler ağı yine politika belirleme süreçlerinde kendisini destekleyen bir unsurdur (Kingdon, 2014: 33). Bürokrasi, kongre komiteleri ve çıkar grupları ile birlikte “Demir Üçgen” olarak metaforlaştırılan ilişkiler ağının bir üyesidir. Söz konusu bu ağ, çıkarlarını çok iyi bir şekilde konsolide eder ve politika belirleme süreçlerinde çok güçlü bir etkisi vardır (Demir, 2011: 65). Bu demir üçgene başkan da dahil olmak üzere dışarıdan nüfuz edilme ihtimali oldukça düşüktür.

Gündem belirleme oyuncularında bir diğeri kongredir. Seçimle göreve gelen kongre üyelerinin hem gündemi hem de alternatiflerin içeriğini etkileme gücüyle tüm katılımcılar arasında önemli bir yere sahiptir. Kingdon’ın yaptığı mülakatlarda katılımcıların %91’i kongreden önemli olarak bahsetmiştir. Bu oran başkandan sonra en yüksek oran olarak karşımıza çıkar (Kingdon, 2014: 34).

Kongrenin gündem belirleme süreçlerinde sahip olduğu bu gücün farklı kaynakları bulunmaktadır. Bu kaynaklardan ilki anayasanın kongreye tanımış olduğu yasama yetkisidir. Bir diğer kaynağı kamuoyuna erişebilme ve etki edebilme gücüdür. Başkandan sonra bu güce en çok sahip ikinci katılımcıdır. Üçüncü kaynak ise çeşitli yerlerden gelen bilgileri değerlendirme ve kullanabilme yetenekleridir. Bu gelen bilgileri kendi kapasitesi yetmese bile yanında çalışan teknik uzmanların da yardımıyla kullanılabilir hale getirebilirler. Söz konusu kaynaklardan sonuncusu ise uzun ömürlülükleridir. Kongre üyeleri çoğunlukla başkandan daha uzun bir süre görev yapmaktadır. Uzun süreli bu

Çalışma üyenin bilgi, tecrübe, ikili ilişkiler ve kamuoyu tanınırlığı gibi niteliklerini gelişmesini ve sonuç olarak bu niteliklerini gündem belirleme ve alternatiflerin oluşturulmasında kullanmasını sağlar (Kingdon, 2014: 36-37).

Yukarıda bahsedilen hükümet içi aktörlerin yanı sıra daha önceden değindiğimiz gibi hükümet dışı aktörler de bulunmaktadır. Hükümet içi ve dışı unsurları ayıran iki kritik ayırt edici faktör bulunmaktadır. Bunlar; hesap verebilirlik ve resmi karar alma yetkisidir. Hükümet içi aktörler karar alma yetkisine sahip ve hesap verilebilirlik kurallarına uyması gerekir. Hükümet dışı aktörler bu yetkiye sahip değildir ve ayrıca hesap verilebilirlik kurallarına tabi değildir.

Hükümet dışı aktörlerden ilki ve en etkili çıkar gruplarıdır. Çıkar grupları kamusal politikaların oluşmasında önemli rol oynayan toplumsal kuruluşlardır. Çıkar grupları; iş dünyası, profesyonel, işçi, kamu yararı ve siyasi lobiciler olmak üzere beşe ayrılır. Kingdon'ın yaptığı görüşmelerin %84'ünde önemli ve çok önemli olarak kodlanarak başkan ve kongrenin ardından et etkili üçüncü katılımcı olmuştur (Kingdon, 2014: 46).

Çıkar grupları yürüttüğü faaliyetler ve sahip olduğu kaynaklarla politika sürecine etki etmeye çalışır. Bu etki pozitif yönlü olabileceği gibi negatif de olabilir. Pozitif faaliyet yeni gündem önerilerini desteklemek ve öne sürmek şeklinde gerçekleşirken negatif faaliyetler genellikle var olan önerileri engellemek şeklinde gerçekleşir. Çıkar gruplarının çoğunlukla uyguladığı politikalar negatif yönlüdür (Kingdon, 2014: 48-49).

Çıkar gruplarının gündem süreçlerine etki ederken sahip olduğu çeşitli kaynaklar bulunmaktadır. Bunlar; seçim avantajları, orantısız etki ve grup-lider uyumudur. Seçim dönemlerinde geniş bir üye kitlesine ve bu kitleyi istediği şekilde yönlendirme kapasitesine sahip çıkar grupları seçim sonuçlarına etki edebilme gücüne sahip olabilir. Bu kabiliyet söz konusu çıkar grubunun karar veriler üzerinde önemli bir etkiye sahip olmasını sağlar. Diğer bir kaynak orantısız etkidir. Orantısız etki, küçük grupların yaptığı faaliyetlerle güçlerinin ötesinde bir etki yaratmasıdır. Tarım sektörü gibi kritik alanlarda yapılabilecek eylemler ülke genelinde etki gösterebilir. Son kaynak ise lider-grup uyumluluğudur. Lider ve grup ne kadar birbirleriyle uyumluysa o oranda etki gücü artar (Kingdon, 2014: 51-53).

Katılımcı gruplarından bir diğeri alanlarındaki yetkinlikleri ile ön plana çıkan akademisyenler, araştırmacılar ve danışmanlardır. Kingdon'ın yaptığı görüşmelerde hükümet dışı aktörler içinde çıkar gruplarının hemen ardından ikinci sıradadır.

Mülakatların %66'sında biraz önemli veya çok önemli olarak kodlanmıştır. Bu grup gündem belirleme süreçlerinin diğer aktörler tarafından domine edilmesi nedeniyle daha ziyade politika alternatifleri oluşturmada etkili olmuştur. Karar alıcıların gündemi belirlemesini takiben alternatif önerilere ihtiyaç duymaktadırlar. Bu gibi durumlarda daha önce o konu üzerine araştırması veya çalışması olan bilgi sahibi akademisyenler ve araştırmacılardan alternatif üretmeleri istenebilir. Örneğin Kingdon'ın çalışmasında ulaşım serbestleşmesine dair alternatifler bu yolla elde edilmiştir (Kingdon, 2014: 54).

Hükümet dışı aktörlerden bir başkası medyadır. Kingdon'a göre medya gündem belirleme süreçlerini dört farklı yolla etki eder. Bunlar; politika topluluklarının üyeleriyle arasında iletişim aracı olarak kullanılabilir, bir konuya olan ilginin artmasını sağlayabilir, kamuoyunun düşüncesini etkileyebilir ve son olarak medyanın önemi katılımcıdan katılımcıya değişebilir. Kingdon'a göre medyanın gündem belirleme sürecinde büyük etkisi yoktur. Ona göre medya zaten kararlaştırılmış olan gündem ve alternatiflerin sadece kamuoyuna duyurulması sürecinde faaliyet gösterir (Kingdon 2014: 57-58).

Seçimlerle ilgili katılımcılar hükümet dışı aktörlerin bir diğer unsurudur. Kingdon seçimlerle ilgili katılımcıları siyasi partiler ve kampanyacılar olmak üzere iki gruba ayırmıştır. Siyasi partiler olarak adlandırdığı grup; parti içinde profesyonel olarak çalışanları, parti stratejistlerini ve gönüllü olarak çalışan partilileri içerir. Kampanyacılar ise bağımsız adayları destekleyen gönüllüleri ve profesyonellerden oluşur.

Seçimle ilgili katılımcılar seçim dönemlerinde verdikleri vaatlerle gündem üzerinde önemli bir etkiye sebep olur. Bu dönemde siyasiler kampanya çalışanlarına, gönüllülere ve genel seçmen kitlesine çeşitli vaatlerde bulunur. Seçim sonrası bu vaatlerin peşine düşen gruplar siyasilerin sözlerini tutması için baskı yapar ve bu durum gündem ve alternatiflerin belirlenmesine etki edebilir. Ancak Kingdon'a göre seçimle ilgili katılımcıların gündem belirleme ve alternatiflerin oluşturulması süreçlerine kayda değer bir etkisi yoktur (Kingdon, 2014: 61-65).

Katılımcıların son aktörü kamuoyudur. Kingdon, kamuoyunu tüm bir halkın görüşlerini tanımlamak için kullanmıştır. Ancak kamuoyu tek bir yekpare yapıdan oluşmaz. İçinde büyüklü küçüklü grupları içinde barındırır. Kingdon tarafından "ilgili kamuoyu" olarak adlandırılan gruplar gündem belirleme süreçlerinde asıl etkili olanlardır. Bu gruplar belli bir konu hakkında harekete geçerek daha büyük kamuoyu kitlelerinin ilgisini çekebilir.

Destekçi kitlelerini de yönlendirerek karar alıcıları söz konusu konuyu gündemlerine alacak şekilde baskı kurmaya çalışır (Kingdon, 2014: 65-66).

2.3. Çoklu Akımlar Çerçevesinin Değerlendirilmesi

Kingdon tarafından kamusal politikaların oluşturulması sürecinde gündem ve politika alternatiflerinin belirlenmesi sürecini inceleyen Çoklu Akımlar yaklaşımı dünyada pek çok çalışmada kullanılmıştır. Jones ve diğerleri (2016), Çoklu Akımlar yaklaşımının uygulamalarına ilişkin yaptıkları literatür taramasında, araştırmacıların söz konusu yaklaşımı dünyanın dört bir yanındaki farklı siyasi sistemlere ve farklı yönetim seviyelerine uyguladıklarını tespit etmişlerdir. Bu yapılan çalışmalar ulusal düzeydeki farklı politika alanlarına uygulanan çalışmaların yanı sıra ulus-üstü ve ulus-altı düzeyindeki kamusal politika süreçlerine de uygulandığı görülmüştür.

Çoklu Akımlar yaklaşımı ulusal, ulus-altı ve ulus-üstü olmak üzere pek çok düzeyde kullanılmıştır. Bunun temel nedeni yaklaşımın çok çeşitli gündem belirleme süreçlerini tanımlayacak kadar esnek bir yapıya sahip olmasıdır. Bu esneklik, araştırmacıların farklı siyasi ortamlarda gündem belirlemeyi açıklamak için söz konusu yaklaşımı kullanmalarına olanak sağlamıştır. Örneğin bahse konu yaklaşım gücün birden fazla alana yayıldığı, politika sürecinin genellikle dağınık ve öngörülemez görüldüğü AB çalışmalarına uygulanabildiği gibi (Richardson, 2005; Cairney, 2009) Birleşik Krallık gibi tek bir siyasi partinin yasama ve yürütme gibi siyasi sistemin kilit bölümlerine hakim olabildiği ülkelerde de uygulanabildiği görülmüştür (Cairney, 2012: 167). Bu bağlamda Çoklu Akımlar çerçevesi federal ABD çalışmalarının ötesine geçerek tüm siyasi sistemlerdeki gündem belirleme süreçlerini karşılaştırılabilecek 'evrensel' bir araç olduğu sonucuna varılabilir.

Kingdon'ın yaklaşımı temel alınarak yapılan çalışmaların büyük çoğunluğu ulusal seviyedeki kamu politikalarının inceleyen gündem belirleme çalışmalarıdır (Sardell & Johnson, 1998; Wals, Espinoza-Moya, Béland 2019; Kabwe, 2019; Mhazo & Maponga, 2021; Rajendran, 2022; Lindquist, 2006; Boulden, 2021; Klucking, 2003; Clark, 2004; Simon & Alm, 1995; Nebot & Barros, 2020; Nascimento, Simonian & Filho, 2016). Bununla birlikte çalışmanın çıkış noktası olan yerel düzeydeki kamu politikalarının oluşturulması sürecinde gündem belirleme üzerine gerçekleştirilen çalışmalar da

bulunmaktadır (Sabatier, 2007; Liu, 2010; Zapata, 2016; Khalid, 2014; Butler, 2017; Wohlers, 2009; Brussa, 2015).

Kingdons'ın çalışması 1984 yılında yayınlanmasından bu yana Kuzey ve Güney Amerika, Asya, Avrupa ve Afrika gibi dünyanın pek çok bölgesinde araştırmacılar tarafından uygulanmıştır. Bu çalışmaların çok farklı politika alanlarına uyguladığı görülse de ağırlıklı olarak Kingdon'ın çalışmasında da olduğu gibi sağlık ve ulaştırma sektörlerinde kullanmıştır. Ayrıca söz konusu yaklaşım ağırlıklı olarak federal veya ulusal düzeydeki politikalara, daha az sayıda eyalet, bölge veya belediye düzeyindeki politikalara ve sınırlı sayıda ise uluslararası politika düzeyinde uygulandığı görülmüştür.

Kingdon'ın orijinal çalışmasında, politika çözümleri büyük ölçüde ülke içinde üretilmiştir. Benzer şekilde ABD merkezli yapılan diğer çalışmalarında da ağırlıklı olarak kapalı bir süreç görülmektedir. Diğer ülkelerde ise uluslararası kuruluşların ve ABD gibi ekonomik ve siyasal yönden güçlü ülkelerin gündemler üzerinde önemli bir dış etkiye sahip olduğu söylenebilir. Örneğin, Bache (2013), Birleşik Krallık gibi ülkelerde benimsenen 'refah' politikasına dayalı çözümler üretmede AB ve diğer uluslararası kuruluşların rolüne dikkat çekmiştir. Benzer şekilde ulus-altı yapılan çalışmalarda ulusal veya ulus-üstü diğer kuruluşların gündem belirleme süreçlerine etki edebildiği ve çözümlerin kaynağı olabildiği görülmüştür. (Cairney, 2012: 269-71). Liu ve arkadaşları (2010) ulus-altı politika süreçlerini inceledikleri çalışmalarında gündem belirleme süreçlerinde federal hükümet politikasıyla uyumluluğun üzerinde önemle durmuşlardır. Yerel politika yapıcıları kamusal politikaları belirlerken çeşitli nedenlerle federal hükümetle uyumluluğu gözetmişlerdir.

Kingdon'ın çalışmasından farklı olarak bazı ulus-altı politika oluşturma çalışmalarında aktörlerin farklı kaynaklara sahip olabileceği, farklı bir şekilde etkileşime girebileceği ve akışların farklı özellikler alabileceğini görülmüştür. Örneğin Robinson ve Eller'in (2010) ABD'nin Teksas eyaletindeki okul politikalarına ilişkin çalışması, sorun ve politika akışlarının birbirinden ayrılmasının daha zor olduğunu, çünkü aynı aktörlerin sorunları gündeme getirmek ve çözmek için sürece katıldığını göstermektedir. Dudley (2013) ise Londra Belediye Başkanının sadece politika akışının bir parçası olmadığını, aynı zamanda sorunun tanımlanmasında kilit bir etkiye sahip olduğunu savunmaktadır.

Yapılan bazı çalışmalarda Çoklu akımlar yaklaşımının evrenselliği hakkında soru işaretleri doğmasına yol açmıştır. Araştırmacılar söz konusu yaklaşımın farklı siyasi

sistemlere sahip gelişmekte olan ülkelerde politika oluşturma dinamiklerini açıklayamadığını ne sürmüşlerdir (Liu ve Jayak 2012). Bu nedenle Kingdon'ın alışması Batı dışı uygulamalara daha uygun hale getirmek adına uyarlamalara ihtiyaç duyduğu belirtilmiştir. Örneğin Zhu'nun, ABD'de üretilen bu yaklaşımın in'deki kamu politikası süreçlerini açıklayıp açıklayamayacağını sorguladığı çalışmasında kayda değer sonuçlar elde etmiştir. ABD'deki orijinal çalışmada teknik yetersizliğe sahip bir politika alternatifinin uzun bir yumuşama dönemi olmaksızın politikaya dönüşme ihtimalinin mümkün olmadığını savunulur. in'de ise bunun aksi bir durum söz konusudur. Çalışmada, teknik yetersizlik söz konusu olsa bile siyasi olarak kabul edilebilir bir çözüm nerisi gerekli olan güçlü hükümet ilgisini harekete geçirir. Böylelikle bahse konu politika alternatifi kamusal politikaya dönüşebilir. Bir başka çalışmada politika oluşumunun tüm akımların bir araya gelmesini zorunlu kılan koşulun gevşetilmesi gerektiğini iddia etmektedir. Çünkü bahse konu çalışmada in'de politika penceresini politika akımı, Hindistan'da ise sorun akımı tek başına açabilmektedir (Liu ve Jayakar 2012).

Gerçekleştirilen literatür taramasında söz konusu yaklaşımın uygulandığı araştırmalarda kavramlara ilişkin ortak bir anlayıştan yoksun olduğunu grlmştir. Örneğin temel unsurları ulusal ruh hali, çıkar grupları ve hükümete ilişkin meseleler olan siyasi akım, demokratik ülkelerde gündem belirleme sürecinin önemli bir destekleyicisi veya engelleyicisidir (Kingdon, 2014). Demokrasi dışı ülkeler veya farklı yönetişim düzeylerini analiz etmeleri halinde araştırmacıların işlevsel eşdeğerler belirlemesini gerekir (Herweg, vd., 2017).

3. BÖLÜM: SAKARYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE GÜNDEM BELİRLEME SÜRECİNE DAİR BİR ARAŞTIRMA

3.1. Araştırma Tasarımı

Çalışmanın son ve üçüncü bölümü olan bu bölümde çoklu akımlar yaklaşımı, Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nde kamusal politika oluşturma sürecinde gündem belirleme aşamasının nasıl gerçekleştiğini tespit etmek amacıyla uygulanmıştır. Söz konusu bu araştırmaya dair bulgular verilmeden önce çalışmanın anlamlı, geçerli ve güvenilir olabilmesi adına araştırma sürecinin tüm boyutlarıyla ele alınması bir gerekliliktir. Bu bağlamda çalışmanın amacı, önemi, araştırma soruları, sınırlılıkları, araştırma yöntemi ile birlikte veri toplama ve analiz yöntemleri bu bölümde paylaşılacaktır. Bu bölümün devamında elde edilen veriler ve bu verilerin analizi sonrası elde edilen sonuçlar ele alınacaktır.

3.1.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Kamusal politikaların oluşturulma süreçlerinin en kritik aşamalarından biri gündem belirleme safhasıdır. Toplumda kamusal politikaya dönüşmesi arzu edilen sınırsız sayıda sorun ve talep söz konusudur. Ancak söz konusu bu sorun ve taleplerin tümünün kamusal karar alıcılar tarafından gündeme alması zaman, kaynak, kapasite vb. kısıtlardan ötürü mümkün değildir. Bu nedenle kamusal politikaları oluşumu sürecinde en kritik aşamalardan biri sınırsız sayıda sorun ve talebin arasından gündeme geleceklerin belirlendiği gündem oluşum sürecidir. Buradan hareketle SBB'nin oluşturduğu kamusal politikalar J. Kingdon'ın "Çoklu Akımlar" çerçevesi uygulanarak karar alma öncesi gerçekleşen gündem belirleme sürecinde hangi kişi, grup ve dinamiklerin etkili olduğunu tespit etmek çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır. Bununla birlikte SBB'de gündem oluşturma sürecinde bazı gündem maddeleri ön plana çıkarken bazılarının arka planda kalma nedenleri neler olduğu ve Kingdon'ın "Çoklu Akımlar" çerçevesi SBB'nin gündem belirleme süreçlerini açıklayıp açıklayamayacağı gibi sorulara cevap almak çalışmanın diğer amaçlarını oluşturmaktadır.

Çalışmanın ana teorisi olan Kingdon'ın 'Çoklu Akımlar' yaklaşımı üzerine uluslararası seviyede çok sayıda çalışma yapılmıştır. Söz konusu yaklaşım temel alınarak yapılan çalışmaların büyük çoğunluğu ulusal düzeyde gündem belirleme süreci üzerinedir.

Bununla birlikte ilgili teori kullanılarak sınırlı sayıda da olsa yerel düzeyde politika oluşturma sürecinin incelendiği araştırmalar da mevcuttur. Türkiye’de bu teorinin hangi yoğunluk ve alanlarda kullanıldığı incelendiğinde ise sınırlı sayıda çalışma olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu çalışmalar başta sağlık yönetimi olmak üzere çoğunlukla ulusal gündem oluşumu ve karar alma süreçleri üzerine olduğu tespit edilmiştir

Çalışmada kullanılan “Çoklu Akımlar” çerçevesinin Türkiye’de sınırlı çalışmada ele alınması ve bununla birlikte yerel yönetimler seviyesinde bir çalışma yapılmamış olması çalışmanın var olan bu boşluğu doldurabilmesi açısından önemlidir. Ayrıca söz konusu çerçevesin uygulandığı uluslararası çalışmaların büyük bölümünün ABD ve AB ülkeleri ile sınırlı kalmış olduğu tespit edilmiştir. Bahse konu ülkelere göre kültürel, siyasi, ekonomik vb. pek çok farklılığa sahip olan Türkiye’de söz konusu yaklaşımın hangi sonuçları vereceği çalışmanın bir diğer önemli ve özgün noktasıdır.

3.1.2. Araştırmanın Yöntemi ve Sınırlılıkları

SBB’de gündem oluşumu sürecinin aktörlerini ve dinamiklerini tespit etmek amacı ile gerçekleştirilen bu araştırmada nitel araştırma desenleri arasında yer alan örnek olay yöntemi kullanılmıştır. Örnek olay yöntemi sınırlı bir sistemin derinlemesine betimlenmesi ve incelenmesi olarak literatürde tanımlanmaktadır. Söz konusu çalışmamız dar bir alanda (belediye) ve derinlemesine (kamusal politika sürecinde gündem belirleme) inceleme gerektiren bir çalışma olduğu göz önüne alındığında çalışmaya en uygun yöntemin örnek olan olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Çalışmaya ilişkin veriler nitel veri toplama tekniklerinden olan mülakat ile elde edilmiştir. Mülakatlar, soruların daha doğru bir şekilde anlaşılabilmesi ve bunun sonucunda doğru verilerin elde edilebilmesi adına yarı-yapılandırılmış mülakat tekniği ile gerçekleştirilmiştir. Görüşme yapılacak katılımcılar belirlenirken kar topu yöntemi kullanılmıştır. Söz konusu yöntemle büyükşehir belediyesinin üst düzey yöneticileri ve bu sürece katkısı olduğu düşünülen şehrin diğer paydaşları da olmak üzere toplam on kişi ile görüşülmüştür. Bu yöntem kullanılarak ulaşılan aktörlerden üçü üst düzey büyükşehir belediye yöneticisi, üçü büyükşehir belediye meclis üyesi ve dördü dış paydaşlardan oluşmaktadır. Görüşmeler tamamı yüz yüze gerçekleştirilmiştir. Etik ilkeler gereği katılımcıların isimlerini gizli tutmak adına katılımcılara, “k1-k2-k3-k4...” şeklinde kod

isimler verilmiştir. Araştırmada elde edilen veriler tematik içerik analiz yöntemiyle analiz edilmiştir.

Araştırma gerçekleştirilirken birden fazla sınırlılık söz konusu olmuştur. Bunlardan ilki araştırmanın yapıldığı süreçte 2024 yılı mahalli seçimlerinin olması ilgili aktörlere ulaşılmasını zorlaştırmıştır. Söz konusu sınırlılıklardan bir diğeri özellikle kurum içinden yetkililerle yapılan mülakatlarda katılımcıların bilgi vermekten çekindikleri görülmüştür.

3.2. Araştırmada Elde Edilen Bulgular ve Analiz

3.2.1. Sakarya Büyükşehir Belediyesi ve Sorunlar Akımı

“Çoklu Akımlar” teorisinin ilk akımı olan sorunlar akımı karar alıcıların gündemleri oluşurken kayda değer öneme sahiptir. Sorunlar akımı toplumu ilgilendiren sorun ve krizlerden oluşur. Çalışmanın önceki bölümlerinde açıklandığı gibi göstergeler, odak olaylar ve geri bildirimler söz konusu sorunların gündemde öne çıkmasını sağlayan temel unsurlardandır.

3.2.1.1. Göstergeler

Sorunların gündemde öne çıkmasını sağlayan en kritik unsurlardan biri olan göstergeler SBB gündem belirleme süreci üzerine yapılan mülakatlarda da ön plana çıkmıştır. Yapılan görüşmelerde gündem belirleme süreçlerinde üzerinde dikkatle durulan göstergelerden biri bütçe olmuştur. Konuya dair önceki dönemlerde üst düzey yöneticilik yapmış k9 şu ifadelerde bulunmuştur:

“Belediyelerin atacakları adımlarda, alacakları kararlarda en önemli konu bütçedir. Doğal olarak gündemde ele alacağımız konuları seçerken de bütçe en önemli unsur oluyor. Bunun dışında maaşlar, yapılacak bir proje, bu projenin finansmanını sağlamanız gerekiyor. Diyelim ulaşım ile ilgili bir sorun var. Siz köprü yapmanız gerekirken başka fantezilere ve gösterişe yönelirseniz tabii bu bütçeyi idare etmek mümkün olmayacaktır.”

Büyükşehir Belediyesi meclis üyeleri (k1-k8) sırasıyla konuya dair şu ifadeleri kullanmıştır:

“Bütçe bu süreçte çok önemli. Para olmadan hiçbir şey olmuyor. Şu anda büyükşehir belediyesi borç açısından baktığınızda borçlu bir belediye. O yüzden yatırım yaparken de bütçe konusu ilk bakılan konulardan biri oluyor.”

“Erenler'deki üst geçit ve SSK kavşağındaki yeni çalışmanın ikisi de bizim önerimiz. Trafiği rahatlatın. Bakın komşu illerimizde üst geçitler, şunlar, bunlar yapılıyor. Bize dedikleri o kadar bütçemiz yok. Biz de dedik ki hükümette sizsiniz. Hükümet sizin hükümetiniz. Dedik, niye milletvekillerinizi sıkıştırmıyorsunuz? Ulaşım ciddi anlamda yatırım istiyor. Kamulaştırma istiyor. Yeni yolu açman için mevcut yolu engelleyen üstündeki şahsi mülk sahiplerinin haklarını verip orayı, o yolu büyütmen gerekiyor. Bunlar da tabi bütçe ile oluyor.”

Son olarak kurum dışı paydaşlardan olan ve Sakarya'nın önde gelen STK'larından bir temsilci (k6) konuya dair şunları söylemiştir:

“Bütçe önemli. Her şeyden önemlisi bütçedir. Bunun alternatifi de yok. Bütçe olmadan hiçbir şey olmaz. Sadece vaat olur. Söylem olur. Ama bütçe icraat yapacaksan bütçe olmadan icraat olmaz. Onun için bütçe önemli.”

Büyükşehirde gündem oluşumu sürecinde bütçe kadar etkili olmasa da diğer göstergelerin etkili olduğu da görülmüştür. Örneğin k9 konuya dair şunları belirtmiştir:

“Göstergeler tabi ki bu süreçte etkili. Örneğin hava kirliliği meselesi varsa bu zaten ilgili kurumlarca tespit ediliyor. O zaman gerekli tedbirleri almak için gerekli tedbirler alınıyor. İşte diyelim ki kömür kullanımı engellenecek, şu mu yapılacak veya kontroller bunlar yapılabilir. Yani bazı şeyleri siz de aynı şehirde yaşadığınız için kendiniz de görüyorsunuz. Ancak dışarıdan da intikal edebilir. Yani size bürokratlarınız der ki işte şurada bir sorun var ve büyümeye başladı gibi. Bunları ilgili tedbir almamız lazım. Onu da oturup konuşursunuz. Ama sonuçta son kararı belediye başkanı verir.”

Göstergelere üzerine k2 ise şu yorumda bulunmuştur:

“Örneğin ulaşım ile ilgili bir bölgeden şikâyetler geliyor. Biz şikâyet var diye hemen bu konuyu karar alıcıların önüne götürmüyoruz. Öncelikle bizim de bu sorunun olduğuna dair tespit yapmamız gerekiyor. Söz konusu sorun yirmi dört saatinin her anı oluşan bir sorun mu yoksa günün belli saatlerinde olan bir sorun mu? Veriler topluyoruz, gerekirse emniyet gibi ilgili kuruluşlardan destek alınıyor. İşte araç sayısı mı arttı? Sorun dün yoksa bugün niye var? Bu sorulara cevap aranıyor. Sorunu bu gibi verilerle biz de görürsek ilgili sorunu karar alıcılara iletiyoruz.”

Yapılan görüşmelerden elde edilen verilere göre göstergeler SBB gündem belirleme sürecinde kayda değer önemde olduğu söylenebilir. Görüşmelerde katılımcılar özellikle bütçenin gündemlerin oluşumu üzerindeki etkisinden yoğun şekilde bahsetmişlerdir.

Bununla birlikte diğer göstergeler de gündem belirleme süreçlerine etki ettiği tespit edilmiştir.

3.2.1.2. Odak Olaylar

Odak olaylar aniden ortaya çıkan ve gündem üzerinde yoğun ve hızlı bir etkiye sahip savaş, doğa olayları vb. olaylardan oluşmaktadır. SBB gündem oluşumu sürecinde odak olayların etkisi üzerine yapılan görüşmelerde ağırlıklı olarak 2023 yılında gerçekleşen Kahramanmaraş depreminin etkisi üzerinde durulmuştur. Sakarya'nın hem 1999 yılında büyük bir deprem yaşamış olması hem de yakın gelecekte gerçekleşmesi beklenen İstanbul Depremi nedeniyle Kahramanmaraş Depremi gündem belirleme süreçleri üzerindeki odak olayların etkisini ölçebilmek adına büyük bir öneme sahiptir.

Bu noktada katılımcılara Kahramanmaraş Depreminin belediye karar alıcılarının gündemine etki edip etmediği sorulmuştur. Söz konusu soruya meclis üyeleri (k1-k7-k8) sırasıyla şu yanıtları vermiştir:

“Şu an öyle bir durum yok. Çok bir etkisi olmadı.”

“Bazı kararlar aldık Sakarya'yla ilgili. Dedik ki deprem görmüş binalar var beş katlı. Bu beş katlı binalar yıkıldıklarında tekrar beş kat yapamayacakları için mülk sahipleri binaların dönüşümüne sıcak bakmıyordu. Biz de dedik ki bari şunu yapalım. Tamam bu deprem görmüş binayı yıksın. Aynı şartlarda yine aynı kat sayısına sahip binayı yapsın. Ama deprem yönetmeliğine göre yapsın. Bu kararı biz yaklaşık olarak 8 ay önce aldık. Depremden sonra. Tabii deprem olunca hızlandırdık bu süreci. Deprem olunca dedik ki 2 sene süre verelim. 2 sene içerisinde bu tip yenilemeye gidelim dedik.

“Oldu. Kamuoyu baskısı oluyor. Depremden sonra ufakta olsa adımlar atıldı. Ancak depremden önce yapılan çeşitli meclis toplantılarında defaatle konuya dair sorunları dile getirdik. Ancak herhangi bir adım atılmadı.”

Konuya dair belediye bürokratları(k2-k3) sırasıyla şu ifadeleri kullanmıştır:

“Söz konusu bu gibi afetler gündemlerimizi, atacağımız adımları doğrudan etkiler. Afet dediğiniz zaman hiç hesapta olmayan bir şeydir bu. Dolayısıyla bunu ülkemiz olarak yaşadık yakın tarihte. Dolayısıyla bütün öngörülen yatırımların birçoğu aksadı demesek bile etkilendi yani bundan. Doğal olarak benzer yatırım oraya yapıldı belki. Buraya yapılmadıysa bile ama öbür tarafa aktarıldı.”

“Mesela o büyük 10 ilde olan depremden sonra burada ne olmuştur? İşte tekrardan Afet Dairesi Başkanlığı'nın ekiplerinin oluşturulması, güçlendirilmesi için bir

çalışma yapılmıştır. İlgili başkanlığın güçlendirilmesi için gerekli alet ve cihazların alınması için çalışma başlatıldı.”

Bir STK temsilcisi (k5) konuya dair şu ifadeleri kullanmıştır:

“Depremden sonra ilgili meslek komitelerimiz var. İmarla vesaireyle ilgili meslek komitelerimiz var. Meslek komitelerimiz, bu şehirde bu işleri fiili olarak, reel anlamda yapan insanlar. Yani hem olaya hakimler hem çözüm önerilerine hakimler. Bununla ilgili birçok çözüm önerisiyle gittik, imar ile yapılaşmayla, kentsel dönüşümle ilgili. Ve hem Büyükşehir Belediyesi'nde hem de tali Belediyelerde bununla ilgili olumlu adımlar atıldı.”

Eski bir belediye yöneticisi ise konuya dair şunları dile getirmiştir:

“Ben bir adım atıldığını görmedim. Yani bizden sonra deprem konusunda bir adım atıldığını görmedim.”

Yapılan görüşmelerde Kahramanmaraş Depreminin belediye karar alıcılarının gündemini etkileyip etkilemediği üzerinde net bir tutum söz konusu olmadığı tespit edilmiştir. Ancak görüşmelerden elde edilen verilere baktığımızda söz konusu depremin çeşitli adımların atılmasına neden olduğu ancak bunun çok sınırlı kaldığı söylenebilir. Bu noktadan yola çıkarak Kahramanmaraş depremi gibi binlerce insanın yaşamını yitirdiği bir felaketin sonucunda Sakarya gibi deprem bölgesinde yer alan bir şehrin attığı adımların bu düzeyde sınırlı kalması büyükşehir gündem belirleme süreçlerinde odak olayların etkisinin oldukça kısıtlı bir güce sahip olduğu sonucu çıkarılabilir. Ayrıca odak olayların belediye gündemine etkisini ani ve şiddetli olduğu ancak bir o kadar hızlı bir şekilde gündemdeki yerini kaybettiği tespit edilmiştir. Söz konusu depremden geçen yaklaşık bir sene sonra yapılan mülakatlarda katılımcılar depreme yönelik atılacak adımların SBB gündeminde geri planda kaldığını belirtmişlerdir.

3.2.1.3. Geri Bildirimler

Sorun akımının son unsuru olan geri bildirimler ortaya çıkan sorunların yetkililerin sistematik takibi ve vatandaşların şikayetleri üzerinden elde edilmesidir. SBB gündem belirleme sürecinde geri bildirimlerin etkisi üzerine K2 şu ifadelerde bulunmuştur:

“Geri bildirimler. Yani geliyor, şikâyet olarak geliyor. BİMER, CİMER gibi iletişim araçları, kanalları üzerinden çözüm masası üzerinden belediyemize ait talepler bir şekilde toplanıyor. Talepler üzerine biz öncelikli olarak dediğim gibi direkt bir talep var, hemen gidelim bu hizmeti çözelim, olduralım noktasında değiliz. Bunun yerine

önce durumu tahlil ettikten sonra yine kendi teknik kabiliyetimizi kullanarak arkadaşlarımızla, mühendis arkadaşlar ve ilgili uzmanlarımızla önce bu durum değerlendirmesini yapıp bu durum üzerindeki gerekli tüm verilerini toplamaya başlıyoruz. Eğer biz de aynı sorunu tespit edersek karar alıcıların gündemine bunu sokuyoruz.”

Konuya dair bir diğer katılımcı olan K3 şunları söylemiştir:

“Vatandaş dilekçeleri vardır. Şikâyet kutumuz var bizim internet sitesinde. Orayı doldurur vatandaş. Onlar etkilidir. Şikâyetler ilgili birime gider. Başkanım buralarda böyle böyle talepler arttı. Bununla ilgili ne yapalım diye bilgilendirir bürokratlar başkanı. Başkan da ona göre karar alma süreçlerini, karar organlarını çalıştırır. Ancak son kararı burada başkan verir.”

Konuya dair bir meclis üyesi ise şu yorumda bulunmuştur:

“Her türlü talep ve şikâyet vatandaşlardan bize de belediyeye de gelebiliyor. Mesela diyor ki adam, Nedir? Yazlık orta mahallede mesela burada. Hani adam diyor ki yani burada çöp tenekesi yok. Veya Evin önünde çukurlar var, asfalt dökülmemiş bu gibi şikâyetler geliyor vatandaştan bizlere. Bunları mesela biz gönderdiğimizde hemen çözülüyor mesela.”

Eski üst düzey büyükşehir yöneticisi (k9) ise şunları söylemiştir:

“Sonuçta Büyükşehir Belediye Başkanı karar veriyor. Ancak birtakım taleplerin yoğunluğu, hangi talepler öne çıktı bunları karar verirken değerlendirir. Şimdi belediyelerde çeşitli mekanizmalar var. Bizim dönemlerimizde beyaz masa dediğimiz bir uygulama vardı. Beyaz masanın yanında CİMER var. Vatandaşlar oralara şikâyetini bildiriyor. Bunlar böyle münferit şikâyetler de olur toplu da olabilir. Aynı konu üzerinde de çok fazla şikâyet gelir ise çözmeye çalışırız onları.”

Yapılan görüşmelerde katılımcılar ağırlıklı olarak geri bildirimlerin belediye gündemlerine etki ettiği söylenmişlerdir. Ancak söz konusu geri bildirimler ağırlıklı olarak belediyenin günlük rutin işleri ile ilgili olduğu görülmüştür. Belediyenin yetki alanına giren daha majör işler ile ilgili geri bildirimlerin belediye gündemine etkisinin sınırlı kaldığı tespit edilmiştir. Belediye geri bildirimleri ağırlıklı olarak çeşitli internet uygulamaları ile topladığı bunun yanı sıra meclis üyeleri aracılığı ve yüz yüze şikâyet yöntemleri ile de bu taleplerin topladığı tespit edilmiştir. Bir diğer elde edilen sonuç geri bildirimlerin yoğunluğunun gündeme girme ihtimalini etkilemesidir. Katılımcılarla yapılan görüşmelerde konuya dair şikâyetlerin yoğunluğunun artmasının ilgili sorunun karar alıcıların gündemine gelme ihtimalini arttırdığı görülmüştür.

3.2.2. Sakarya Büyükşehir Belediyesi ve Politika Akımı

Politik akımı “Çoklu Akımlar” teorisinin ikinci unsurudur. Politika akımı söz konusu sorunlara ait çözüm önerilerinin üretildiği bir süreçtir. Politika aktörleri tarafında meydana getirilen çözüm alternatifleri karar alıcıların gündemine girebilmeleri için mücadele etmeleri gerekmektedir. Bu mücadelede amaç karar alıcıların dikkatlerini kendi önerilerine çekmektir. Dikkatleri kendi önerilerine çekme sürecinde teknik fizibilite, değer kabul edilebilirliği, gelecekteki kısıtlamaların öngörülmesi ve politika uyumluluğu karar alıcılar tarafından temel alınan kriterlerdir. Bu bölümde SBB gündem belirleme süreçlerinde önerilerin gündeme gelmesinde bu dört kriterin etkisi incelenmiştir.

3.2.2.1. Teknik Fizibilite

Kingdon’ın hayatta kalma kriterleri başlığı altında topladığı ve politika önerilerinin karar alıcıların gündemine gelmesinde temel dört kriterden biri olan teknik fizibilite, bir çözüm önerisinin amaçladığı hedefe yakınlığı ve uygulanabilirliği açısından incelenmesidir. Söz konusu öneri bu kriterleri ne kadar yüksek oranda karşılırsa teknik fizibilitesi o oranda yükselir. Kingdon’a göre teknik fizibilite çözüm önerilerinin karar alıcıların gündemlerine ulaşmasında en etkili göstergelerden birini oluşturur. Söz konusu bu kriterin SBB gündemleri oluşumunda etkisi üzerine sorulan sorularda katılımcılardan biri (k2) şu yanıtı vermiştir:

“Kesinlikle, tabii ki önemli. Her şeyin bir fayda-maliyet analizi yapılır. Ama en nihayetinde bunun bir maliyet-fayda analizi yapılırken, maliyeti de tabii ki göz önüne alınarak yapılıyor. Burada kaynaklar sınırsız değildir. Dolayısıyla dediğim gibi burada bütçe ve finans kaynakları çok önemli, ön planda. Yani bundan şunu demek istiyorum. Şimdi mühendislikte sınırsız demeyelim ama çözümlemelerin her safhası vardır. Yani köprü yapabilirsiniz, menfezle çözüm üretebilirsiniz ama bu çözümlemeler belli süreli idare edebilecek yöntemler de olabilir. Dolayısıyla burada en nihayetinde sen bugünün meselesini bir birim fiyatla çözebiliyorsan bunu iki birim fiyatlı başka da bir çözümlemesi vardır. Ancak iki birim fiyatla gerçekleştirilen çözüm beni 10 yıl veya 20 yıl benim işimi görebilirken bir birim fiyatlı çözüm daha kısa süre beni idare edebilir. Tabi bu karar alınırken sadece fiyatlar üzerinden değil nüfus artışı, ekonomik kalkınma, araç trafik sayısının artışı gibi etkilerle ortaya çıkabilecek sorunlar da göz önünde tutulur. Dolayısıyla alınacak kararlarda bunun gibi değişkenler önemlidir.”

Kurum içinden bir temsilci (k3) ise konuya dair şu ifadeleri kullanmıştır:

“Mutlaka tutuluyor çünkü maliyetleri ilgili mühendis arkadaşlar, bu işleri bilen arkadaşlar çalışmalarını yapıyorlar. Başkanın önüne koyuyorlar. Örneğin bir yol yapılacak yetkili arkadaşlar diyor ki buranın maliyeti 5 km 5 bin lira, buranın maliyeti de 10 km 20 bin lira. Başkan da değerlendirmesini yapıp karar veriyor.”

Kurum dışından bir STK temsilcisi (k4) konuya dair şunları söylemiştir:

“Zaten şöyle olması şarttır, bir planlamanızın olması gerekiyor. Şimdi bu planlama şehir plancıları tarafından yapılır. Planlamanızın doğru olması gerekiyor yani şu manada söylüyorum bu şehirde ilçede neredeyse bir planlama yaptığınızda oradaki nüfusu, oranlayarak, konaklamayı oranlayarak, iş yerini oranlayarak, yolları, parseli, adaları, sağlık tesis alanlarını, eğitim alanlarını, parkları, rekreasyon alanlarını bunların hepsinin zaten bir formülü var. Sizinle burada konuşurken buraya da bir yeşil alan yapalım falan tarzında bir şey değil bu. Esasında işi en başında doğru yapmak önemli. Daha sonraki zamanlara daha az problem yansıtmak önemli. Yani hani bir işi 10 sefer tekrar yapıyorsam orada bir yanlışlık var. Şimdi evet altyapını her 5 senede bir yeniliyorsan, yollarına her sene yeniden asfalt dökmek zorunda kalıyorsan burada bir sorun var demektir. İlk önce doğru programlama yapıp parayı en fayda-maliyeti etkin bir şekilde kullanman gerekir. Bu noktada sorunlar var.”

Bir diğer STK temsilcisi ise konuya dair yorumu şu şekilde olmuştur:

“Şimdi siyaset her şeyden önemli. Önce siyaset gelir. Her şeyin önünde gelir. Siyaset neyi emrediyorsa onu yaparlar. Fayda-maliyet siyaset söz konusu olduğu zaman arka plana atılır.”

Bir meclis üyesi (k7) konuya dair şu örneği vermiştir:

“Şöyle bir olay anlatayım sana Kazımpaşa bölgesi çok eski bir yerleşim yeri olmasına rağmen biz oranın altyapısını iki sene önce ele aldık. Ve altyapısı şu an yeni yapıldı. Buradaki karar da nasıl? Başkana ve yönetime ait bir karar. Öncelik durumuna göre hareket ediliyor. Yani bakılıyor. Çünkü bundan önce Kaynarca’ya yapıldı. Ondan önce Yazlık bölgesinde yapıldı. Baktığımız zaman şimdi hepsini birden yapacak bir bütçeleri yoktur belediyelerin. Aciliyet durumuna ve fayda-maliyet hesaplarına göre başkan bazı kararlar vermesi gerekebiliyor. Mesela Büyükşehir Belediyesi’ne ait on altı tane ilçe olduğu için Sakarya gibi bir yerde her bölgeye başkan eşit adaletli bir yatırım yapmayı hedefliyor. Şimdi burada da ne oluyor? Mesela Kaynarca bölgesinin farklı sıkıntıları olduğu için daha önce o sıkıntıları giderdiler. Yani bunu nasıl denilebilir? Daha acil olan işte elektrik, suyla ilgili altyapı problemleri gibi. Tabii bunlar gibi daha acil ihtiyaçlar ilk önce

gideriliyor. Daha sonra zaman tabii sadece o bölgeye girdik mi komple bir bölgeyi bitiremiyoruz. Öbür tarafta da farklı ihtiyaçlar var. Mesela Taraklı bölgesinde farklı bir ihtiyaç oluyor. Karasu bölgesinde farklı. Senin sonuçta bir bütçen var. Bu bütçe doğrultusunda en yüksek faydayı üretmen lazım.”

Son olarak eski bir belediye yönetici olan katılımcı konuya dair şu ifadelerde bulunmuştur:

“Sonuçta sizin belirli bir bütçeniz var bu nedenle fayda-maliyet yönünden en etkin hizmetleri vermek durumundasınız. Doğal olarak yaptığınız projelerden tutun çalıştırdığınız eleman sayısına kadar verimliliğe dikkat etmeniz gerekiyor.”

Yapılan görüşmelerden elde edilen veriler doğrultusunda teknik fizibilitenin çözüm önerilerin gündeme ulaşması üzerindeki etkisinde net bir fikir birliği söz konusu değildir. Kurum çalışanları teknik fizibilitenin alınan kararlarda etkin olduğu savunurken kurum dışından olan diğer paydaşlar bunun aksini iddia etmektedir. Kurum içi çalışanların konuya dair objektiflikten uzak olabilecekleri çıkarımdan yola çıkılarak teknik fizibilitenin çözüm önerilerinin karar alıcılarını gündeme ulaşması sürecinde çok büyük bir etken olmadığı söylenebilir. Ayrıca söz konusu belediyenin borç durumu da göz önünde bulundurulduğunda bu çıkarımın daha elle tutulur olduğu söylenebilir.

3.2.2.2. Değer Kabul Edilebilirliği

Bir çözüm önerisinin karar vericilerin dikkatini çekebilmesi için diğer bir kriter değer kabul edilebilirliğidir. Değer kabul edilebilirliğinden kasıt söz konusu çözüm önerisini bulunduğu toplumun ve karar vericilerin değerleriyle uyumlu olmasıdır. Söz konusu önerinin uyumluluğu ne kadar yüksekse o oranda gündeme gelme ihtimali artar. Bu noktadan hareketle yapılan görüşmelerde SSB gündem oluşumu sürecinde değer kabul edilebilirliğinin etkisi üzerine kurum içi katılımcılardan biri (K1) konuya dair şu ifadelerde bulunmuştur:

“Genelde mesela camiyle ilgili tadilatlar falan geliyor. Bu tür şeylerde yani karar alıcıların tavrı genelde bir an önce çözülmesi yönündedir. Yer bulunması gerekiyorsa ya da imar planında değişikliğiyle ilgili sıkıntılar varsa onlara hemen çözümler bulunuyor.”

Kurum içinden diğer iki katılımcı (k2-k3) ise konuya dair şunları söylemiştir:

“Şöyle bir kültür merkezi inşası yapılıyor ise eğer evet orada din, dil, ırk, mezhep vesaire gibi etnik veya oranın sosyolojik yapısının karakteristiğine göre hareket edilmiyor

açıkçası. Yani orada bizim daha çok baktığımız fen, sanat ve mühendislik kuralları neyi gerektiriyorsa ona göre işlerimiz yaparız.”

“Olmaz. Belediye başkanı herkesin başkanıdır. Karar alırken burada şu siyasi görüşte, burada bu dini görüşte insanlar var diye bakılmaz. Çoğunluk ne diyor gibi bir çalışma yapmaz asla belediye başkanı. Herkesin başkanıdır”

Konuya dair bir STK temsilcisi ise şu yorumda bulunmuştur:

“Tabii ki toplumun kültürü, değerleri karar alıcılar için önemlidir. Müslüman mahallesinde salyangoz satılmaz. Sakarya halkı da sattırmaz.”

Bir meclis üyesi konuya şu açıdan yaklaşmıştır:

“Belediye karar alırken ideolojik hareket ediyor. Mesela sanat, Atatürk Sanat Merkezi, kültür istemiyorlar. Onlar cami yapsın. Daha çok bu gibi şeyleri ön plana çıkarıyorlar. Sakarya'da da maalesef bazı ilçelerimiz ağırlıklı olarak Karapürçek, Akyazı gibi ilçelerimizde bu tür ideolojik cemaatler çok yaygın büyüme gösterdi ve çok etkililer. Şimdi onlar da seçmen bazında etkilerini hissettirdikleri için iktidar onların oyuyla seçildiğini düşündüğünden onların memnuniyetini ön planda tutuluyor. Tercih işte bu. Onları tercih ediyorlar. Burada da işte onların bir Atatürk ve Cumhuriyet alerjileri de var.”

Konuya dair son olarak K9 şunları ifade etmiştir:

“Bu toplumda yaşıyoruz yani. Bu toplumun bir hayat tarzı var. Biz yani şu demek değildir. Kendi düşüncelerimizi bir başkalarına dayatalım anlamında söylemiyorum. Ama genel bir kabul var. Genel bir kabul varken siz o genel kabul üzerinden gitmek zorundasınız. Ama kimseye de ayrımcılık yapamazsınız. Belediye Başkanı seçildikten sonra bütün vatandaşlar artık sizden hizmet bekliyor. Zaten belediyelerin yaptığı hizmetler de herkesi ilgilendirir. Su hizmeti yapıyorsunuz, herkes içiyor. Yol yapıyorsunuz, herkes kullanıyor. Bir kültür merkezi yapıyorsunuz. Bu nerede belli oluyor? Sizin tarzınız, orada yaşayan insanlara ona göre sanatçılar getiriyorsunuz. Bakırköy'dekiler bir başka sanatçı getiriyor, Sakarya'daki başka sanatçı getiriyor. Onu gözetiyorsunuz. Gözetmek zorundasınız zaten. Onun tersini yaparsanız burada yaşayan insanların yaşam tarzına aykırı bir iş yaparsanız o da olmaz. Yani sizi seçen insanlar sizden onu beklemez.”

Yapılan görüşmelerde değer kabul edilebilirliği özellikle kültürel alanda yapılan etkinlik ve projelerde ön plana çıktığı görülmüştür. Katılımcılar Sakarya halkının çoğunluğunun muhafazakâr bir anlayışa sahip olduğu bu doğrultuda karar vericilerin gündemleri oluşurken bu durumu göz önünde tutmak zorunda olduklarını belirtmişlerdir. Bununla

birlikte büyükşehir belediyesinin karar alma organları da benzer bir hayata bakış açısına sahiptir. Bu durum gündem oluşum süreçlerinde değer kabul edilebilirliğinin özellikle belli politika alanlarında büyük bir etki gücüne sahip olmasına neden olduğu söylenebilir.

3.2.2.3. Gelecekteki Kısıtların Öngörüsü

Politika önerilerinin karar alıcıların gündemine taşınmasında önemli kriterlerden biri de gelecekteki kısıtların öngörüsüdür. Bu kriter temelde iki değişkeni temel alır. Bunlar, bütçe kısıtı ve halkın rızasıdır. Bir politika önerisinin gündem de yükselmesi sağlayacak ya da engelleyecek temel kriterlerden ilki bu iki unsurdur. Bütçe beklentilerine ve halkın rızasına dayanmayan bir çözüm önerisinin gündem yükselme şansı oldukça düşüktür. Bu noktada hareketle Kingdon, gelecekteki kısıtların öngörüsü başlığı altında bu iki kriteri politika önerilerinin karar alıcıların gündeminde yükselirken önemli olduğunu iddia etmiştir.

Bu çalışmada bütçenin sorunların karar vericilerin gündemine gelmesinde ana belirleyicilerin başında geldiği çalışmanın önceki bölümlerinde ifade edildi. Benzer şekilde bütçe, politika önerilerinin karar alıcıların gündemlerinde yükselirken benzer bir etkiye sahip olduğu söylenebilir. Belediyeden üst düzey yöneticilerden olan K3 konuya dair şu ifadelerde bulunmuştur:

“Burada kaynaklar sınırsız değildir. Dolayısıyla dediğim gibi burada bütçe ve finans kaynakları çok önemli ön planda. Yani bundan şunu demek istiyorum. Bütçeler her zaman etkili. Çok bütçen yoksa yol ihtiyacı varken, altyapı sorunları varken ekstradan bir teleferik yapmaya kalkamazsın. Çünkü bütçen yok. Bütçen ona göre. Bütçe etkili. Başkanın seçimden önce vaatleri vardır ancak bir de gerçekler var. Bunlardan birisi bütçe. Bakacak bütçe bu kadar. Ben de buraya bir tane bir şey vaat etmişim. Tamam güzel bir şey aslında vaat ettiğim ama bütçe ona müsaade etmiyor. Mesela en güzel örnek Sakarya Büyükşehir Belediyesi binası, deprem olalı 20 yıl olmuş. Bir tane büyükşehir belediye binası yok. Aslında belediye başkanları bunu vaat ediyorlar. Güzel bir bina yapalım. Projemiz hazır. Hadi şurada yerimiz hazır. Ama bir bakıyorsun önüne öncelikli başka şeyler çıkıyor. Yoldu, altyapıydı, suydı, kanalizasyondur. Ne bileyim işte binaya başlayamıyor. Neden? Bina yüksek maliyette. Senin de o kadar bütçen yok.”

Bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere belediyenin sınırlı bir bütçesi bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak bu sınırlılık karar alıcıların gündemine gelecek politika önerilerini de doğrudan etkilemektedir.

Gelecekteki kısıtların öngörüsünün bir diğer kriteri olan halkın rızası bölümü bir önceki bölüm olan değer kabul edilebilirliğinde ele alınmıştır. Bu nedenle konuya dair bu bölümde başka bir açıklama yapılmasına gerek duyulmamıştır.

3.2.2.4. Politika Uyumluluğu

Politika akımının son bileşeni politika uyumluluğudur. Politika uyumluluğundan kasıt herhangi bir politika önerisinin gündemde ön plana çıkabilmesi için merkezi hükümetin politikaları ile uyumlu olması gerekir. Benzer şekilde yerel karar alıcılar da gündemlerine alacakları politika önerilerinin merkezi hükümetin politikalarıyla uyumlu olmasını gözetmektedir. Bir politika önerisi merkezi hükümetin politikalarıyla uyumlu olduğu oranda yerel karar alıcıların gündemine gelme ihtimali artar. Bu noktadan hareketle SBB gündem oluşumu sürecinde politika uyumluluğun ne kadar etkili olduğu katılımcılara sorulduğunda gelen yanıtlarda bazıları şunlardır:

Kurumun üst düzey temsilcilerinden olan K3 şu ifadeleri kullanmıştır:

“İllaki. Neden? Çünkü yatırımlarla ilgili. Çünkü merkezi hükümetin bütçe ödenek aktarmasına ihtiyaç duyuyor belediye. Örnek işte şu Pekşenler Kavşağı dediğimizi yer. Orası aslında büyükşehir belediyesinin projesiydi. Oradan şehre üçüncü bir giriş yapılması planlanıyordu. Tabi o projenin maliyeti büyükşehir için yüksek. O yüzden ne yaptı? Merkez hükümetle görüştüler. Burayı siz yapar mısınız? Burada projelendirmeyi biz yapalım. Buranın kamulaştırmasını siz yapın. Karşılıklı görüşme neticesinde oraya vatandaşın işini görecektik güzel bir hizmet ortaya çıktı. Yani merkezi hükümetle bu ilişkilerin uyumlu olması o yatırımın önünü açtı.”

Bir meclis üyesi (k1) ise konuya dair şu örneği verdi:

Biliyorsunuz Çark Caddesinden üniversiteye kadar gidecek bir tramvay projesi var şu an. Bu proje yıllardır konuşulur, belediye başkanları vaat olarak bunu verir. Ancak bugüne kadar yatırım maliyeti nedeniyle bu zamana kadar başlanamamıştı. Ama sonunda belediye yetkilileri merkezi hükümet ile görüşerek tüm maliyetin Ulaştırma Bakanlığı tarafından üstlenilmesini sağladılar. Tabi burada belediye ile iktidarın aynı partiden olmasının da etkisi yüksek. Bu durum da uyumluluğu arttırıyor. Aday olduktan sonra da biat kültürü başlıyor. Yani onlara yaranmak, ana hedefleri ve tek çıkış yolları. Yani ne yapıyorlarsa onu oraya getireni memnun etmek için yapıyorlar.

Yani oradan destek görürse, ilgili bakanlık biraz tolerans tanırsa İller Bankası'dan yatırım için kaynak aktarımına izin verirse, bakan oluruyla olan işler var, genel başkanları onayıyla olan işler var. O zaman bir şey yapabiliyorlar. Yani şehrin kendi öz sermayesi çok önceden tüketildi.

Bir başka meclis üyesi (k8) konuya dair şu yorumları yapmıştır:

“İşin gerçeği başka alternatifleri yok. Gündemlerine alacağı her kararın merkezi hükümetle uyumlu olması gerekir. Neden? Çünkü, büyükşehirin kaynak sıkıntısı var. Borçlu bir belediye. Yani kaynaklarını çoğunu geçmiş dönemler içerisinde harcamışlar. Şimdi bir şeyler yapmak istiyorlarsa yürütmenin, merkezi hükümetin, bakan olsun, diğerleri olsun desteğini almak zorundalar. Ayrıca bu seçilmiş belediye başkanları aslında seçilmiş değiller. Atanmışlar. Genel başkanları tarafında uygun görülmüş kişiler.”

Bir STK temsilcisi (k6) konuya dair şu ifadeleri kullanmıştır:

“Uyumlu olmak zorunda. Özellikle yatırımlar için son derece önemli. Mesela büyük yatırımlar için. Merkez hükümet istemezse olmaz. Engelleniyor. Biliyorsunuz İstanbul⁷’da engellendi.”

Son olarak eski belediye yetkilisi konuya dair şu ifadelerde bulunmuştur:

“Mecbur gözetiyorsunuz. Belediyelerin gelirlerinin neredeyse yüzde doksanı merkez hükümetten geliyor. Siz merkez hükümette ters düşerseniz bir ay para göndermediler, eller havaya yaparsınız. O uyumu sağlamak zorundasınız. Yani bir zorunluluk var böyle. Bir de eğer zaten merkez hükümet ile aynı siyasi görüşteyseniz, aynı yoldan gidiyorsunuz zaten. Onda bir sorun çıkmıyor pek. Ama doğal olarak bütçeni oradan edindiğin için uyumu zaten gözetmen gerekiyor.”

Politika uyumluluğu her ne kadar gündeme gelecek politika önerilerinin merkezi hükümetle olan uyumu üzerinde dursa da bu çalışmada yapılan görüşmeler sonucunda farklı bir tanım ortaya çıkmıştır. Katılımcılar politika uyumluluğunun ikili ilişkiler üzerinden değerlendirmiş ve bu ikili ilişkilerin belediyenin atacağı özellikle yüksek bütçeli adımlarda destek almasını kolaylaştıracağını savunmuşlardır. Sakarya Büyükşehir Belediyesi dahil Türkiye’deki pek çok belediyenin yüksek borçlu durumda olması özellikle belli bir maliyetin üzerindeki projelerde merkezi hükümetin desteğine ihtiyaç duymasına sebebiyet vermektedir. Bu desteği alabilmeleri için ise hükümetle olan ilişkilerini en yüksek seviyede tutmaya ihtiyaç duydukları katılımcılar tarafından

⁷ 2019-2024 yılları arasında CHP yönetiminde olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve AK Parti iktidarındaki merkezi hükümet arasındaki sorunlara atıf yapıyor.

belirtmiştir. Bu noktadan hareketle karar alıcılar gündemlerine alacakları önerileri belirlerken doğal olarak merkezi hükümetin beklenti ve taleplerini dikkate alması gerekmektedir. Katılımcılar Sakarya’da hükümet ile belediyenin aynı siyasi parti mensubu kişilerce yönetilmesinin bu süreci kolaylaştırdığı söylerken özellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ni olumsuz örnek olarak vermişlerdir. Katılımcılar İstanbul’da yaşanan hükümet-belediye uyumsuzluğunun bazı projelerin aksamasına neden olduğu belirtmişlerdir.

Bu bağlamda SBB özelinde belediye karar alıcılarının hükümetle aynı partiye mensup olmaları politika uyumluluğu açısından kolaylaştırıcı bir durumdur. Ayrıca belediye gerçekleştirmek istediği büyük projeler için hükümetle ilişkilerin en üst düzeyde tutmaya çalışmaktadır. Bu doğrultuda merkezi hükümetin görüş ve fikirleri karar alıcılar için gündem belirleme sürecinde etkili olduğu söylenebilir.

3.2.3. Sakarya Büyükşehir Belediyesi ve Siyasal Akım

Çoklu akımların bir diğer unsuru olan siyasal akımlar ulusal ruh hali, organize siyasal güçler ve siyasal akım içerisinde hükümet olmak üzere üç unsurdan oluşmaktadır. Siyasal akımda yaşanabilecek değişimler gündem oluşumu sürecin kayda değer bir etkiye sahiptir. Bu bölümde SBB gündem belirleme sürecinde siyasal akımın etkisi üzerinde durulmuştur.

3.2.3.1. Ulusal Ruh Hali

Ulusal ruh hali, bir topluluğun büyük bir bölümü tarafından herhangi bir konuya dair ortak fikre sahip olma durumudur. Söz konusu bu ortak fikir karar alıcıların gündemlerini belirlerken kritik öneme sahiptir. Çeşitli yöntemlerle karar alıcıların elde ettiği kamuoyunun ortak hissiyatı gündem belirleme süreçlerinde dikkate alınır. Ulusal ruh halinin SBB gündem belirleme sürecinde etkisi üzerine katılımcılar şu ifadelerde bulunmuştur:

Bir meclis üyesi (k8) konuya dair şunları dile getirmiştir:

“Maalesef vatandaşın fikirleri ikinci plandadır. Ana etken belediye yöneticilerinin kendi ideolojileri. Bunlar kendi ideolojileri halka dayatmaya çalışıyorlar. Bu nedenle atılan adımlarda vatandaşın ne düşündüğünün pek bir etkisi yok.”

Eski bir belediye yöneticisi (k9) ise şu yorumda bulunmuştur:

“Vatandaşların büyük çoğunluğu tarafından ortak noktada buluşulan bir konuya dair aksini yapmak pek mümkün değildir. Sonuçta seçilerek bu noktaya geliyorsunuz. Vatandaşların beklentilerini karşılamak zorundasınız. Doğal olarak gündem alınacak konularda vatandaşın beklentileri önemlidir.”

Konuya dair verilen cevaplar iki farklı düşünceyi içermektedir. Bir meclis üyesi bir konuya dair ortak düşüncesinin karar alıcılar için önemli olmadığını söylerken eski belediye yöneticisi bunun aksini iddia etmiştir. Diğer katılımcılarla yapılan görüşmeler de göz önünde tutulduğunda kamuoyunun genel ruh hali bazı istisna durumlar hariç gündem belirleme sürecinde büyük bir etkisi bulunmadığı tespit edilmiştir.

3.2.3.2. Organize Siyasal Güçler

Siyasal akışın bir diğer unsuru olan ve Kingdon tarafından organize siyasal güçler olarak adlandırılan güçler çıkar gruplarıdır. Bu bölümde çıkar gruplarının SBB gündem oluşumu sürecinde etkisi üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda çıkar gruplarının SBB gündem oluşumu sürecinde etkisi üzerine yapılan görüşmelerde katılımcılar şu yanıtları vermiştir: Meclis üyeleri (k1-k7-k8) konuya dair sırayla şu yorumlarda bulunmuştur:

“Belediye başkanı onların talep ve önerilerini dinler. Mesela Sebahattin Zaim Bulvarının sol tarafında rekreasyon alanları var. Kır bahçesi ya da düğün salonunu yapabilecek yerler. Bazı dernekler kendilerine dernek binası yapmak için talep etti oraları. Belediye başkanı direkt bedelsiz olarak tahsis etti. Tabi burada bazı dernekler alabiliyorken bazıları alamıyor. Burada iki şey önemli derneğin belediye başkanına yakınlığı ve oy getirisi. Bu gibi bir sürü faktör hesap edilebiliyor.”

“Gündem oluşurken onların pek fazla etkisi olmuyor. Ama ne oluyor? Örneğin başkanın bir projesi var, burada tabii ki başkan sivil toplum kuruluşlarıyla, ilgili komisyonlar veyahut da ilgili müdürlükler, daire başkanları ile görüşmeler yapıyor. Büyük projelerde genelde ilgili sivil toplum kuruluşlarıyla görüşmeler yapılıyor. Yani bizim böyle bir projemiz var diye. Bu projenin turizmle alakalıysa turizmle alakalı sivil toplum kuruluşları ile veyahut da işte bir organize sanayi bölgesi yapılacaksa SATSO'nun görüşleri alınıyor.

“Sakarya’da bu durum zayıf. Gündem oluşumu belediye üst düzey çalışanları ve belediye başkanı ile sınırlı kalıyor. Kardeşim, sen üniversite şehrisin. Şimdi bütün mesleklerin örgütlü birimleri var. Mühendisliğin var mı? Mühendis odası var. İmar, mimar, elektrikçi, haritacı, iktisatçı, doktor. Her mesleğin. Bizim bu uzman kişilerden yararlanmamız gerekiyor. Meclis üyeleri seçilir gibi odalardan da

Büyükşehir'in meclis komisyonlarına daimî üyeler seçmemiz gerekiyor. 8 tane komisyonu var şu an Büyükşehir'in. Meslekleri içeriyor. Örneğin plan ve bütçe komisyonu muhasebeci ve işletmeciyi ilgilendiriyor. İmar sonra geçiyorsun tarım, ulaşım, deprem, gençlik, sosyal, bilmem ne falan filan. Dedim onlar bir veto makamı gibi olsunlar. Yani bizi aydınlatsınlar. Yasal gerekçelerini koysunlar. Yasal gerekçeleri bizim sınırimız olsun. Ama maalesef bu önerilerim göz ardı edildi. Yani kısacası sivil toplum kuruluşlarına gerekli önem verilmiyor.”

Şehrin önde gelen STK temsilcileri (k4-k5) sırasıyla konuya dair şunları söylemiştir:

“Sivil toplum kuruluşlarını dinlemeden bir sonuç elde edemezsiniz. Ancak biz bir şey yapılırken herhangi bir şey yani ne olursa olsun doğru zamanda mı dahil ediyoruz? Bence doğru zamanda dahil edilmiyoruz. İş tamamlandıktan sonra reklama çıkıldığında ne düşünüyorsunuz diye soruluyor. Zaten iş bitmiş. Yani atıyorum bir karar vereceksiniz pazartesi günü oylanacak. Cuma günü getirmenin bir mantığı yok. Çok daha önceden bizle istişare edilmesi gerekiyor. O fikir hep birlikte harmanlanıp doğru sonucu bulmanız gerekiyor. Yani son anda sadece reklam olsun, hani bu kurulumun da sesini keselim diye yapılması doğru değil. Yani fikir doğru bile sonuçlanmış olsa da. Toplumdaki bir sivil toplum örgütünde çalışan insanlara böyle hitap etmek doğru değil.”

“Biz diğer STK temsilcilerini de katıldığı bir çalıştay yaptık. Bu çalıştay sonucunda şehirde ne tür problemler var, neler yapılmalı ve işte bununla ilgili çözüm önerileriniz var mı? Oturup bunları hep birlikte değerlendirdik. Bunları bir kitapçık haline getirdik. Büyükşehir Belediye Başkanı'na verdik. Şimdi yeni bir süreç var, yeni belediye başkanı makamına yeni oturdu. Çalışma arkadaşlarını belirleyecek vesaire. Zaman içinde de biz de soracağız. Başkanım bununla ilgili bir şey yaptınız mı, yapıyor musunuz, ne oldu, ne bitti vesaire. Bundan önceki başkanımıza da benzer bir rapor sunmuştuk. Verdiğimiz tavsiyelerden yapılan da oldu, hiç yapılmayan da oldu. Bizim şehirde bir ortak akıl oluşturmamız lazım. Ve bu ortak akla göre istişare edip, doğru projeleri, doğru yolu belirleyip devam etmemiz lazım. Geçtiğimiz dönemde bu ortak akıldan uzak bir yönetim anlayışı söz konusuydu umarım bu dönem farklı olur.”

Eski belediye yöneticisi (k9) konuyla ilgili şu ifadeleri kullanmıştır:

“STK'ların bu konuda önemli bir yeri vardır. Eğer tabii önem vererseniz yani. Bu biraz da sizin tarzınıza bağlı bir şey. Ama genellikle biz meslekleriyle ilgili bir konu olduğu zaman daha çok sivil toplum kuruluşlarıyla görüşüyoruz. Mesela diyelim ki ulaşım zam yapacağız. O meslek odasıyla görüşerek, işaret ederek bir yer varmaya

alışıyoruz. Sonuçta STK'lar bu konularda etkili olur. Ama tabi bu %100 böyle...Her konuda değil. Bir de yani siz dinlemeyebilirsiniz de. Onların size bir yaptırım gücü de yok. şöyle yani tamamen başkanın inisiyatifinde”.

Yapılan görüşmelerden elde edilen sonuçlar doğrultusunda “Organize Siyasal Glerin” gündem belirleme süreçlerinde çok sınırlı bir etkisinin olduğu tespit edilmiştir. Her ne kadar belediye personelleri ile yapılan görüşmelerde özellikle STK’ların gündem belirleme ve karar alma süreçlerinde önemli rolleri olduğu belirtilse de STK temsilcileri ile yapılan görüşmeler de bunun aksine bir durum söz konusu olduğu grlmştir. SBB karar alıcılarının STK’ları gündem belirleme süreçlerine belirli durumlarda ve çok geç dahil ettiği tespit edilmiştir. Bu durum STK’ların gündem belirleme süreçlerine etkisini büyük ölçüde kısıtlamıştır.

3.2.3.3. Siyasal Akım İçerisinde Hükümet

Siyasal akımın son unsuru olan “siyasal akım içeresinde hükümet”ten kasıt seçimle meydana gelebilecek değişimlerin gündem belirleme sürecine etkisidir. Bu bağlamda seçim ve kilit personel değişimlerinin SBB gündem belirleme sürecinde etkisi üzerine katılımcıların değerlendirmeleri şu yöndedir:

Meclis yeleri konuya dair sırasıyla (k1-k7) şu ifadelerde bulunmuştur:

“Oluyor, evet. Yani şu an mesela eski başkan Zeki Toçoğlu döneminde genelde altyapı üzerine giden bir yatırım politikası vardı. Ekrem Yüce geldi, bütün kadroyu değiştirdi. Ekrem Bey yatırımını tarım üzerine yaptı. Seracılık olsun, ek olsun, baldı, stt, bir sürü yatırımlar oldu. Düşüncesi o yöndeydi. Seracılık Mkemmiyet Merkezi diye bir şey yaptı. Yani Avrupa standartlarında bir tesis yaptı. Zaten oradaki ürünleri yurtdışına gönderiyorlar. Yani her başkanın bakış açısı farklı oluyor.”

“şimdi başkan kendi çalışma ekibini seçer. Kimle daha başarılı olur? Kim bana daha yetki verir? Ya da bu birimi biraz yetersiz buluyorum deyip o birimle bazı değişikliklere gidebilir. Ekrem Yüce, Toçoğlu ile aynı partiden olduğu halde aldığı belediyede personel kadrosunda çok ciddi değişikliklere gitti. Başkan, kendi vizyonu doğrultusunda kendine bir ekip oluşturur. Plan oluşturur. Ben bu plan üzerinden gideceğim der. Sonuç olarak başkanın değişmesi atılacak adımlarında değişmesine vesile olur.”

Konuya dair belediye bürokratları sırasıyla (k2-k3) şu yorumları yapmıştır:

“Yani şöyle, değişiyor demek yanlış cevap olur. Devlette çünkü devamlık esastır. Bizler hepimiz devletin personeli olarak devleti temsil ediyoruz. Belli makamları

temsil ediyoruz. Seçilmiş iradeyi temsil ediyoruz. Dolayısıyla değişim, görev değişikliği olabilir ama görevin kendisi, mahiyeti ya da amacı, hedefi değişmiyordur. Yani oradan şunu demeye çalışıyorum, var olan bir yatırım, başlamış bir yatırım yönetim anlayışı değişti diye durdurulamaz, durmaz. Ben şimdi benden önceki arkadaşımın devam ettiği yatırımları elimden geldiğince devam ettirmeye çalışıyorum mümkün olduğunca. Mümkün olduğunca değil, devam ettirmek zorundayım zaten. Başlamış yani. Bunu nasıl durdurabilirim ki? Orada bir kamu zararı ortaya çıkıyor o zaman.”

“Kişi değişiklikleri gündemlerin değişimine sebep olmaz. Hizmetin, problemin varlığı, var olan bir problem ortaya çıkmış, var olan somut problem olarak ortaya çıkmışsa bu çözümlenmelidir. Kişilerin değişimi bu durumu değiştirmez. Sorunlar varsa aynen bu sorunun ya üzerine gidersiniz ya da bir kaynak yoksa bile o kaynağı yaratmak görevimiz bizim zaten. Onu bulmalıyız, onu çözmeliyiz. O sorunu çözmek üzere ne gerekiyorsa o odakla gitmeliyiz yani. Zaten görevimiz gereği bu yani. Onu görmezsem ben, o sorunu görmez gibi davranırsam, o zaman bir nevi görevi belki de suistimal gider o yani. Bu nedenle kişilerin değişimi bizim attığımız adımlarda değişikliğe neden olmaz.”

STK temsilcileri sırasıyla (k4-k5-k6) kilit personel değişikliklerinin gündem üzerine etkisi hakkında şu yorumlarda bulunmuştur:

“Mecbur meydana geliyor. Zaten benim en başta söylediğim gibi bir şehrin master plan olması lazım, oradan ilerlemesi lazım. Oraya yönetici başka atandığı zaman fikirler, yöneticiler, kişiler, konular, gidişat, istikrar her şey yeni yöneticiye göre oluyor. Her şey değişiyor. Bence değişiyor.”

“Kesinlikle değişiyor. Bu önceki dönemde çok yüksek değişimler oldu. Bence çok açık ve net söyleyeyim. Yürüyen bir sistem vardı Zeki Toçoğlu döneminde. Belediye Başkanı değişti. Sanki başka bir parti belediyeyi devralmış gibi, belediyenin yıllardır hizmet veren, bu işi bilen, liyakatli personeli doğrudan harcadı. Çok net söylüyorum. Bu son derece yanlıştır. Ve oradaki sistem tabi, yani sistemi kuran ekip görevden alınınca, yerine hiç sistemi bilmeyen, hatta şehir bilmeyen insanlar getirilince, duvara toslanmış gibi oldu açıkçası.”

“Bana göre etkiliyor. Etkileyeceğini düşünüyorum. Mesela Sakarya Büyükşehir Belediyesi yeni seçimler oldu şimdi. Yeni değişti. Bekliyoruz. Beklenti içerisindeyiz. Eskisini hiç tasvip etmiyoruz biz.”

Son olarak konuya dair eski üst belediye yetkilisi (k9) şu ifadelerde bulunmuştur:

“Türkiye’de yapılan en büyük yanlışlardan bir tanesi bu. Sistem olmadığı için şahıslara göre değişiyor. Şimdi siz bir zincir kuruyorsunuz, yatırımlar yapıyorsunuz. Gelen adam sizden yüzde yüz farklı bir tarzı varsa mesela Sakarya bunu son 5 yılda yaşadı. İşte yani çok yolunda giden Türkiye’nin en kurumsal yapısına sahip belediyesi vardı kadrosuyla sayısıyla başkan bir değişti, her şey kesildi. İşte siz 5 yıldır Sakarya’da ciddi bir yatırım olduğunu söyleyebilir misiniz? Ben görmedim. Siz de görürsünüz, bakarsınız. Çünkü tarzı değişik. O başka şeylerle uğraşıyor. Bir de bunlar için böyle bir yaptırım da yok yani. Türkiye’de böyle kurumsal bir yapılanma, sistematik bir şey oluşmadığı için. Belediye başkanının keyfine kalmış bir şey. Mesela çok bire bir çalışacağınız üst düzey yöneticiler vardır mesela sizin tarzınız. Bununla çalışırsınız ama bunu daire başkanlarına, şube müdürlerine bilmem nereye indirmek belediyenin bir hafızası var yani. Geçmişten gelen bir şey var. Bütün bu bağlar kopuyor. Bunun en acı örneği de maalesef Sakarya’dır.”

Katılımcıların elde edilen cevaplar üzerine yapılan değerlendirme sonucunda kilit personel değişimlerinin gündem belirleme üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir. Bürokratik düzeyde gerçekleşen değişimlerde bu etki çok sınırlı kalmış olsa da özellikle başkanın değiştiği dönemlerde belediye gündemlerinin hızlı ve yüksek oranda bir değişime uğradığı tespit edilmiştir. Katılımcıların verdiği yanıtlara göre bu değişim temelinde iki etken bulunmaktadır. Bunlardan ilki şehrin uzun vadeli bir master planın mevcut olmaması ve her yeni gelen belediye başkanının yeni bir vizyon belirlemesidir. Bu durum belediye idaresinde büyük fikri ve politika değişikliklerinin önünün açılmasına katkı sağlamaktadır. Bir diğer neden ise yeni gelen başkanın ekibiyle beraber gelmesidir. Özellikle icracı durumdaki bürokratlarda yaşanan değişimler gündem belirleme süreçlerine etki edebilmektedir.

3.3. Sakarya Büyükşehir Belediyesi Gündem Oluşum Sürecine Etki Eden Aktörler

Sakarya Büyükşehir gündem belirleme sürecine etki eden birden fazla aktör bulunmaktadır. Bu aktörler arasında katılımcılar tarafından en fazla ön plana çıkarılan aktörlerin başında büyükşehir belediye başkanı gelmektedir. Konuya dair katılımcılardan bazıları şu yanıtları vermiştir:

Meclis üyeleri sırasıyla (k1-k7) büyükşehir belediye başkanının gündem belirleme sürecine ilişkin etkisi hakkında şu değerlendirmelerde bulunmuştur:

“Belediye başkanı ana aktör oluyor bu süreçte. Belediye başkanı mesela diyor ki bir şehirle kardeş şehir uygulayacağız. Ona göre memurlar ilgili hazırlıkları yapıyor.

Belediye gündemine getiriyorlar. Bunun yanı sıra doğrudan belediye başkanına taleplerini iletenler oluyor. Belediye başkanı talepleri değerlendirirse hazırlığını yapıp meclis gündemine taşıyabiliyor. Yani şöyle, meclis üyesi bölgesiyle ilgili sıkıntıyı iletiyor. Ama gündeme alınıp alınmaması belediye başkanının inisiyatifinde. Tüm bu gündem belirleme ve karar süreçlerinde ana belirleyici belediye başkanı.

“Belediyenin bürokratları başkana izah ediyorlar. Buna sonuçta en son başkan karar veriyor. Bürokratlar durumu izah ediyor. Mesela bürokrat geliyor, diyor ki bizim ilk önce acil olarak şu, şu, şu durumlarımız var. Öbür taraftan bu, bu durumlar var. Başkan burada karar veriyor. Biz o zaman buradan başlayalım arkadaşlar. Diğerini biraz daha sonraki zamanda halledelim şeklinde.”

Kurum içinde çalışan yöneticiler (k3-k9) sırasıyla konuya dair şu ifadelerde bulunmuştur:

“Kamuoyun çeşitli unsurlarında pek çok talep ve öneri başkana gelir ancak bunların arasından hangisinin belediyenin gündemine alınacağına başkan kendi karar verir.”

“Sonuçta karar belediye başkanı verir ama dediğim gibi bunun bir takım danışma mekanizmaları da var. Ancak belediyelerde her şey başkandır. Son sözü başkan söyler. İlk sözü de söyler. Gündeme hangi konuların alınıp alınmayacağı tamamen başkanın inisiyatifinde.”

Bu açıklamalarda da görüldüğü üzere gündem ve karar alma süreçlerinde ana güç büyükşehir belediye başkanıdır. Başkanın isteği dışında herhangi bir sorun ve önerinin gündeme ulaşma ihtimali oldukça düşüktür.

Büyükşehir belediyesinde gündem oluşum süreçlerine etki edebilen aktörler arasında başkandan soran sıklıkla bahsedilen belediye bürokratları olmuştur. Konuya yönelik bazı katılımcıların yorumları şöyledir:

Meclis üyeleri (k7-k8) konuya dair sırasıyla şu ifadelerde bulunmuştur:

“Burada tabii o gerekliliği belediyenin bürokratları belirliyor. Bürokratlar konuyu başkana izah ediyorlar. Sakarya genelinde çözülmesi gereken sorunları tespit edip başkana iletiyorlar.”

“Bir genel sekreter, dört tane de genel sekreter yardımcısı var. Aslında bu beşli kadro aşağı doğru sayacağım daire başkanları ve onlara bağlı olan şube ve diğer müdürlüklerin tümünün silsilesi içerisinde en üst organı. Aslında belediye işlerini bu beşli kadro yapar.”

Eski bir belediye yöneticisi (k9) konuya dair şu yorumda bulunmuştur:

“Bazı meseleler vardır ki doğrudan başkan karar verebilir. Bazı meseleler vardır ki bürokratlarla istişare eder. Talep ve öneriler belediyenin yapısına göre, mali durumu, birtakım taleplerin yoğunluğu, hangi talepler öne çıktı bunları değerlendirir. Sonuçta karar belediye başkanı verir ama dediğim gibi bunun bir takım danışma mekanizmaları da var. Mesela bizim zamanımızda her hafta pazartesi günleri üst yönetim dediğimiz bir toplantı yapardık. Belediye başkanı, genel sekreter, genel sekreter yardımcısı, daire başkanları, SASKİ yetkilileri ve daire başkanları bu toplantıya iştirak ederdi. Orada daire başkanları ve diğer bürokratlar kendilerine gelen konuları ve kendi yapmak istediği konuları ortaya koyarlar. Ve belediye başkanı genel anlamda gelen teklifleri değerlendirirdi.”

Bürokratlar, belediye başkanından sonra gündem belirleme sürecinde en aktif aktörlerden biridir. Özellikle başkan ile olan yakın mesailer, sahip oldukları uzmanlıkları ve tecrübeleri gündem oluşumu sürecinde bürokratların elini güçlendiren nitelikleridir. Bürokratlar sahip olduğu bu niteliklerini gündem belirleme sürecinde başkanın ikna etmede kullandıkları görülmüştür.

Bir diğer gündem belirleme sürecine etki eden aktör ise merkezi hükümettir. Konuya dair katılımcılar şu ifadelerde bulunmuştur:

Kurum içinden bürokratlar (k3) merkezi hükümetin gündem belirleme sürecindeki etkisi üzerine şu ifadelerde bulunmuştur:

“Merkezi hükümet illaki etkili oluyor. Çünkü belediye yatırımlarla ilgili merkezi hükümetin bütçe ödenek aktarmasına ihtiyaç duyuyor. Merkezi hükümet buraya da şöyle bir yatırım yapsaydın, şöyle bir şey olsaydı, beraber çalışsaydık derse tabi ki onlar da yapılır.”

Konuya dair meclis üyeleri (k8-k1) şu yorumlarda bulunmuştur:

“Belediye, merkezi hükümeti aldığı her kararda dikkate almak zorunda. İşin gerçeği bu. Belediye karar alıcılarının bunun aksini yapacak bir cesaretleri olmaz, öyle bir güçleri de yok. Neden diyeceksiniz? Çünkü yapılan yatırımlarda kaynak sıkıntısı var. Borçlu belediyeler, yani geçmiş kaynaklarını geride kalan uzun dönem içerisinde harcamışlar. Şimdi bir şeyler yapmak istiyorlarsa yürütmenin, merkezi hükümetin, bakanını veya hangi kamu kurumunu kapsamına giriyorsa desteğini almak zorundalar. Bunun dışında merkezi hükümet ile belediye yönetimi aynı siyasi partideler. Yani sadece merkezi idare olmanın dışında parti hiyerarşisi de mevcut. Yani bu seçilenler halkın tercihleriyle seçilmiş insanlar değiller. Genel başkanların uygun gördüğü şahsiyetler yani atanmış insanlardır. Aday olduktan sonra da biat

kültürü başlıyor. Yani onlara yaranmak, ana hedefleri ve tek çıkış yolları. Yani ne yapıyorlarsa onları memnun etmek, onlardan izin almak hepsi içinde bunların. Bu ilişkiler hem kendi siyasi gelecekleri için önemli hem de kullanacağı kaynağı elde etmek için önemli. Yani oradan destek görürse belli kaynaklar yaratılabiliyor.”

“Sonuçta merkezi hükmet ile bizim belediyemiz aynı partinin üyeleri. Onlar bağlı oldukları genel başkanları ve genel merkezleri var. Doğal olarak bu hiyerarşi karar ve gündem süreçlerine etki ediyor.”

Merkezi hükümet belediye gündem belirleme sürecinde sürekli bir aktör olmasa da her atılan adımda belediye karar alıcıları tarafından gözetilen bir aktördür. Merkezi hükümeti önemli bir aktör yapan temelde iki unsur tespit edilmiştir. Bunlardan ilki SBB’nin yüksek borçlu bir belediye olması nedeniyle özellikle yüksek maliyetli projelerde merkezi hükümet finansmanına ihtiyaç duymasıdır. Bu finansman ihtiyacı belediyenin merkezi hükümetin öneri ve taleplerini yüksek seviyede gözetmesine neden olduğu tespit edilmiştir. Bir diğer unsur ise SBB karar alıcıları ile mevcut iktidarın aynı parti mensubu olmalarıdır. Söz konusu bu durum parti içi hiyerarşi kaynaklı gücün belediye gündem belirleme süreçlerine etki ettiği tespit edilmiştir.

Bir diğer aktör büyükşehir belediye meclis üyeleridir. Konuya dair yapılan görüşmelerde katılımcılar şu ifadelerde bulunmuştur:

Meclis üyeleri ile yapılan görüşmelerde katılımcılar sırasıyla (k1,k7,k8,) şu ifadelerde bulunmuştur:

“Biz bazı durumlarda gündem süreçlerine etki edebiliyoruz.”

“İnsanların taleplerini doğrudan bize söyleyenler oluyor. Yani bir belediye meclis üyesi olarak yani bana şöyle söyleyeyim günde sekiz on tane en aşağı talep gelebiliyor. Bu talepler nedir? İşte ulaşımın alakalı şikayetler olabiliyor. Yollarla alakalı şikayetler olabilir. Buna benzer pek çok talep bize gelir. Meclis üyesi olduğu için bana bu şekilde geliyor. Biz de burada bir nevi de bir köprü de oluyoruz belediyeyle vatandaş arasında. Biz orada koordine kurup vatandaşla belediyeyi bir araya getiriyoruz ya da vatandaşın talebini dile getiriyoruz.”

“Pek çok gündeme gelen maddenin iptal edilmesine ya da değiştirilmesini sağlamışımıdır. Mesela şuradan bir çıkış vardı. Ağa Camii’ne doğru sola doğru dönen bir yol vardı. Tek yol. Çift yola geliyor. Bilge Hastanesi’ne kadar. Tek yola dönüyor. Vatandaş onun farkında değil. Bir tek öbür taraftan gelene bakıyor, buradan dönene bakmıyor ve kaza oluyor. Dedim ki, iptal edin burayı. Bu dedim kaza sebebi.

Fotoğrafladım, dedim bu yanlış. UKM'ye gitti. Ardından da düzeltildi. Bununla birlikte mesela geçen dönem aşağı yukarı 8 daire benim önerim üzerine kuruldu.”

Görüşmelerden elde edilen veriler doğrultusunda belediye meclis üyelerinin etkisi çoğunlukla vatandaşlardan gelen talepleri karar alıcıların gündemlerine taşımak şeklinde gerçekleştiği görülmüştür. Bununla birlikte muhalif meclis üyelerinin de bazı durumlarda gündeme etki edebilme kapasitesine sahip olduğu ayrıca tespit edilmiştir. Ancak meclis üyelerinin etkisi büyük orada belediyenin günlük olarak gerçekleştirdiği rutin işlerle sınırlı kaldığı görülmüştür.

Yapılan görüşmelerde STK’ların karar alma süreçlerine katkısının sınırlı kaldığı tespit edilmiştir. Her ne kadar kurum çalışanları STK’ların karar alma süreçlerinde önemli bir yeri olduğunu iddia etseler de STK temsilcileri gündem oluşumu süreçlerine ya çok sınırlı katkı sağlayabildiklerini ya da hiç dahil edilmediklerini belirtmişlerdir. Konuya dair STK temsilcileri ve kurum çalışanları şu ifadelerde bulunmuştur:

STK temsilcilerinin (k4-k5) konuya dair yorumları şu şekildedir:

“Belediyenin şehir ile ilgili aldığı kararlarda sivil toplum kuruluşlarını dinlemesi gerekiyor. Sivil toplum kuruluşlarını dinlemeden bir sonuç elde edemezsiniz. Bir karar alınırken ya da gündem oluşumu sürecinde doğru zamanda dahil ediliyor muyuz? Bence doğru zamanda dahil edilmiyoruz. İş tamamlandıktan sonra reklama çıkıldığında ne düşünüyorsunuz diye soruluyorlar. Zaten iş bitmiş. Yani son anda sadece reklam olsun diye ya da hani bu kurulumun da sesini keselim diye sözde fikrimiz soruluyor. Toplumu temsil eden sivil toplum örgütlerine böyle hitap etmek doğru değil. Fikirlerimizi doğru zamanda almadıkları için doğal olarak konuya dair eleştirilerinizi dile getiriyoruz. Bu sefer de siyaseten karşı tarafa geçiyorsunuz gibi oluyor. Öyle algılanıyor. Doğru zamanda o konuya dahil olmak lazım ki o algı öyle oluşmasın. Doğru zamanı da biz belirleyemeyiz çünkü kararı biz vermeyeceğiz. Dolayısıyla bunların doğru programlanması lazım. Bu işin ehli kimse onlarla oturulup konuşulması lazım.”

“Bizim şehirde bir ortak akıl oluşturmamız lazım. Ve bu ortak akla göre istişare edip, doğru projeleri, doğru yolla belirleyip devam etmemiz lazım. Ancak son beş yılda maalesef bu yönde bir gelişme kaydedemedik.”

Meclis üyelerinin (k1-k7-k8) konuya dair düşünceleri ise şu şekilde olmuştur:

“Genelde belediye başkanın, belediye yöneticilerinin belirlediği şeyler gündemi oluşturuyor. Meslek kuruluşları dahil olmuyor pek fazla. Ancak özellikle seçim dönemlerinde bu değişebiliyor. Tabi burada ana faktör oy beklentisi. Mesela

Sebahattin Zaim Bulvarında sol tarafta rekreasyon alanları var. Kır bahçesi ya da düğün salonu yapabilecek yerler. Bazı dernekler talepte bunundu. Diyor ki bu yeri bana verir misin? Belediye başkanı direkt bedelsiz tahsis yaptı mesela. Burada seçim sürecinin etkisi de var.”

“Başkanın yapacağı projelerde tabii ki başkan sivil toplum kuruluşlarıyla ilgili komisyonlar veyahut da o ilgili müdürlükler, daire başkanları büyük projelerde genelde STK'larla ilgili sivil toplum kuruluşlarıyla görüşmeler yapılıyor. Yani bizim böyle bir projemiz var diye. Bu proje turizmle alakalıysa turizmle alakalı sivil toplum kuruluşlarıyla veyahut da işte bir organize sanayi bölgesi yapılacaksa SATSO'yla görüşmeler yapılıyor. Bir organize sanayi bölgesinin belirlenmesi, öyle bu bölgeyi seçelim, tamam burayı yapalım demekle olmuyor.”

“Çok etkin değil. Sakarya’da her mesleğin meslek örgütü var. Bizim bu insanlardan karar süreçlerinde faydalanmamız gerekiyor. Konu hangi mesleği ilgilendiriyorsa o meslek örgütü ile istişare edilmesi gerekir.”

Kurum çalışanları (k2-k3-k9) ise STK’ların gündem belirleme süreçlerine katkısı üzerine şunları dile getirmiştir:

“Kesinlikle oluyor tabii ki. Dediğim gibi bu yani spesifik bir konu varsa önümüzde aşamadığımız ya da ne bileyim mevzuatlarda çok net yorumlanamamış olan ilgili meslek kuruluşlarının düşüncelerini alıyoruz.”

“Mutlaka önerileri olur ama onları kanunlar çerçevesinde değerlendirir başkan. Onlarla görüşür. Bürokratlar talebi inceler kanunların getireceği, önümüze çıkaracağı sorunlar bu diye. STK'lar ne kadar baskın bir güç olsa da her şey kanunlar çerçevesinde gider.”

“STK'lar bu konuda önemli bir yer teşkil eder. Eğer tabii önem verirsiniz yani. Bu biraz da sizin tarzınıza bağlı bir şey. Ama genellikle biz meslekleriyle ilgili bir konu olduğu zaman daha çok sivil toplum kuruluşlarıyla görüşüyoruz. Mesela diyelim ki ulaşım zam yapacağız. O zaman ne yapıyoruz? O meslek odasıyla görüşerek, işaret ederek bir yer varmaya çalışıyoruz. Ama tabi bu %100 böyle...Her konuda değil. Bir de yani siz dinlemeyebilirsiniz de. Onların size bir yaptırım gücü de yok.”

Bir diğer gündeme etki edebilen aktör medyadır. Bazı katılımcılar gündem oluşum sürecinde medyanın etki edebildiği savunurken bazıları kayda değer bir etkisinin olmadığını dile getirmişlerdir. Konuya dair bazı katılımcıların ifadeleri şu şekildedir: Kurum çalışanlarının (k2-k9) konuya dair değerlendirmeleri şu yönde şekilde olmuştur:

“Medya bizim elimizi güçlendiren bir aygıt diyebiliriz. Aynı zamanda bazı durumlarda zayıflatan bir aygıt da oluyor. Ama etkin bir aktör. Sosyal medyadan tutun, ulusal basın, yerel basın vs. bunların hepsi bizim önemseydiğimiz iletişim araçlarıdır.”

“Medya bu konuda etkin. Mesela bazısının var, size gösterilmemiş, size ulaşamamış bazı konular. Onları medya gündeme getirir ve siz oradan görerek de yol alabilirsiniz.”

Konuya dair bir STK temsilcisi ise medya etkisiz bir aktör olduğunu iddia etmiştir:

“Medyanın gündem belirleme süreçlerinde kayda değer bir aktör olduğunu düşünmüyorum.”

Kingdon’ın teorisinde de olduğu gibi uzman ve danışmaların SBB gündem belirleme sürecine katkısı sınırlı olduğu görülmüştür. Konuya dair katılımcılar görüşleri kurum için ve dışında farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. Konuya dair katılımcılar şu ifadelerde bulunmuştur:

Kurum çalışanları konuya dair şu yorumları yapmışlardır:

“Üniversite bu sürecin mutlaka ayrılmaz bir parçası. Sadece tek taraflı biz kendi kurumsal yapımızın içine sınırlı kalan bir çözümleme ile biz de kısıtlık bırakmıyoruz kendimizi. Yani diğer taraflarla da çözüm odaklı tüm taraflarla konuşmalarımız, görüşmelerimiz, toplantılarımız yapılıyor. Ve en nihayetinde oradan da gelen katkılarla birlikte ortaya bir proje çıkıyor zaten.”

“Yapılan bazı çalışmalarla ilgili kesin üniversitelerden rapor alıyorlar. Diyelim bir yere bir otobüs hattı koyulacak, üniversiteden bilirkişi raporu alıyorlar. Orada yolcu sayımlarını yapıyorlar. Yolcu sayımı yapıyorlar, o yolcu sayımına göre karar veriyorlar.”

STK temsilcileri (k4-k6) kurum çalışanlarını aksine gündem belirleme süreçlerinde uzmanlara yeterli ehemmiyetin gösterilmediği söylemişlerdir:

“Bu işin ehli kimse onlarınla oturup konuşması lazım. Şimdi ben ulaşım ile ilgili geçip, işte şehrin ana ulaşım planının nasıl olması gerektiği üzerine tabii ki fikrim var. Biz işin uzmanları olarak tabii ki bir şey söyleriz. Ancak bu konuda yeterli seviyede değil belediye.”

“Şimdi biz kendimiz şehrin diğer paydaşları ile birlikte şehirdeki problemler nedir? Bu problemler nasıl çözülebilir? Şehrimizi nasıl geleceğe daha iyi hazırlayabiliriz üzerine bir çalıştay gerçekleştirdik. Hepsini de bir kitapçık haline getirip belediyenin karar alıcılarına ilettik. Biz bunu bütün meslek örgütleri, sivil toplum örgütleri, şehrin bütün paydaşlarıyla birlikte hazırladık. Ancak özellikle son dönemde de bu çabalarımız çok fazla karşılık bulmadı.”

Son olarak kamuoyunun kendisi büyükşehir belediyesinin gündemine sorun ve taleplerini ulaştırıp ulaştıramadığı sorusuna genel olarak katılımcılar bir konu üzerinde yoğunlaşan bir talep ve şikâyet söz konusu olduğunda gündeme gelme ihtimalinin arttığını belirttiler. Ayrıca bu taleplerin daha çok belediyenin gündelik işleri ile ilgili olduğu majör işlerde kamuoyunun belediye gündemine etki gücünün zayıf olduğu belirtilmiştir.

Konuya dair kurum çalışanları (k2-k3) şu ifadelerde bulunmuştur:

“Vatandaşlardan BİMER, CİMER gibi iletişim araçları, kanalları üzerinden çözüm masası üzerinden belediyemize ait talepler bir şekilde toplanıyor ve bu bir sorunun varlığı tespit ediliyor. Ancak talep gelmesi tek başına yeterli değil. Bizim de o sorunu kendimizin tespit etmesi gerekiyor.”

“Vatandaşın istekleri tabii ki ön plandadır. Vatandaş bir şey ister, bir minibüs güzergâhı ister veya yol geçsin ister. Vatandaş dilekçeleri vardır. Şikâyet kutumuz var bizim internet sitesinde. Orayı doldurur vatandaş. Onlar ilgili birime giderler. Başkanım buralarda böyle böyle talepler arttı. Bununla ilgili ne yapalım diye bilgilendirir bürokratlar başkanı. Başkan da ona göre karar alma süreçlerini, karar organlarını çalıştırır.”

Bir meclis üyesi (k7) konuya dair şu ifadelerde bulunmuştur:

“Belediyenin günlük işinin parçası olan çöp, yol, temizlik ve çevre bakımı gibi konularda belediyenin iletişim araçları üzerinden vatandaş sorunlarını iletip hızlı yanıt alabiliyor. Ancak daha büyük yatırım ve zaman isteyen meselelerde vatandaşın muhakkak talepleri olur ancak bu gibi süreci etkileyen daha farklı süreçler ve aktörler vardır.”

Eski üst düzey büyükşehir yetkilisi konuya dair şu yorumda bulunmuştur:

“Şimdi belediyelerde çeşitli mekanizmalar var. Bizim dönemlerimizde beyaz masa dediğimiz bir uygulama vardı. Yani şimdi nasıl CİMER diyoruz mesela onun gibi. Vatandaş oraya şikâyetini bildiriyor. Bunlar böyle münferit şikâyetler de olur, olabilir. Biriktiği zaman aynı konu üzerinde o zaman bürokratlar bununla ilgili tedbir alınması gerektiği başkana söyler. Başkan değerleridir ve son kararı yine başkan verir.”

3.4. Sakarya Büyükşehir Belediyesi ve Politika Penceresi

İkinci bölümde de belirtildiği üzere Kingdon’a göre iki tür politika penceresi bulunmaktadır. Bunlar; siyasi pencereler ve sorun pencereleridir. Siyasi pencere siyasal akımda gerçekleşebilecek bir olay sonucunda açılırken sorun penceresi

sorun akımda ortaya çıkabilecek bir durum sonucunda açılır. Yapılan görüşmelerde özellikle siyasal akım içinde yer alan seçimlerin öncesi ve sonrası gündem oluşum sürecinde politika pencerelerinin açılmasına neden olduğu tespit edilmiştir. Seçim öncesi dönemde SBB karar alıcıları tekrar seçilebilme adına daha önceleri dikkate almadığı sorun ve önerilere seçim döneminde daha büyük bir ilgi gösterdikleri söylenebilir. Konuya dair bir katılımcı (k6) şu ifadeleri kullanmıştır:

“Siyasi faktörler etkili. Dikkat ederseniz yatırımlara genelde son zamanlarda yapılır. Seçime yakın yapılır. Seçime yakın niye yapılır? Amaçları tabi ki seçimleri kazanabilmek.”

Seçim sonuçları sonrası SBB özelinde kazanan parti değişmemiş olsa da başkanların değişmesi gündem belirleme sürecinde politika pencereleri açtığı söylenebilir. Katılımcılar (k3-k5-k6-k8-k9) sırasıyla konuya dair şu ifadelerde bulunmuştur:

“Değişikler olur. Tabii olur. Her başkanın kendi bir vizyonu ve yönetim anlayışı söz konusudur. Bu da doğal olarak alınan kararları etkiler.”

“Kesinlikle değişiklikler oluyor. Bir önceki dönemde çok yüksek değişimler oldu. Belediye Başkanı değişti. Sanki başka bir parti belediyeyi devralmış gibi her şey değişti. Ben yeni başkanın, daha doğru işler yapacağını ve bu şehri tanıyan insanlarla da devam eder diye düşünüyorum.”

“Bana göre etkiliyor. Etkileyeceğini düşünüyorum. Mesela Sakarya Büyükşehir Belediyesi yeni seçimler oldu şimdi. Yeni değişti. Bekliyoruz. Beklenti içerisindeyiz. Bu değişim farklı adımlar atılmasına vesile olacaktır inşallah.”

“Her yiğidin farklı bir yoğurt yiyişi vardır. Bu muhalefet de olsa veyahut da Ekrem Yüce, Toçoğlu ile aynı partiden olduğu halde aldığı belediyede çok ciddi değişikliklere gitti.”

“Türkiye’de yapılan en büyük yanlışlardan bir tanesi bu. Sistem olmadığı için şahıslara göre değişiyor. Şimdi siz bir zincir kuruyorsunuz. Yatırımlar yapıyorsunuz. Yeni gelen adam sizden yüzde yüz farklı bir tarzı varsa mesela Sakarya bunu son 5 yılda yaşadı. İşte çok yolunda giden Türkiye’nin en kurumsal yapısına sahip belediyesi vardı. Kadrosuyla sayısıyla başkan bir değişti her şey kesildi. İşte siz 5 yıldır Sakarya’da ciddi bir yatırım olduğunu söyleyebilir misiniz? Ben görmedim. Siz de görürsünüz, bakarsınız. Çünkü tarzı değişik. O başka şeylerle uğraşıyor.”

Sorun akımının politika penceresi açabilme kapasitesi ise sorun akımının unsurları olan; göstergeler, odak olaylar ve geri bildirimlerin yoğunluğu ve şiddeti ile doğru orantılıdır. Söz konusu unsurların SBB gündeminde bir politika penceresi açabilmesi sorunun

yoğunluğu ve şiddeti ile doğrudan bağlantılıdır. Söz konusu bu unsurların bir politika penceresi açabilmesi için karar alıcıları harekete geçirecek yoğunlukta gerçekleşmesi gerekmektedir. Örneğin göstergelerin SBB gündeminde politika penceresi açabilmesi için karar alıcıları harekete geçirecek seviyede olması gerekir. Benzer şekilde geri bildirimler politika penceresi açabilme kapasitesi de gelen bildirimlerin şiddeti ve yoğunluğu ile ilgilidir. SBB gündemine bir sorunun gündeme gelebilmesi için söz konusu sorunun karar alıcıların dikkatini o noktaya çekebilecek yoğunlukta olması gerekir. Aksi halde gündeme gelme ihtimali düşmektedir. Odak olaylar ise SBB gündem belirleme sürecinde ani ve kısa süreli politika penceresi açtığı tespit edilmiştir. 6 Şubat Kahramanmaraş Depremi sonrası deprem ile mücadele konusunda çeşitli adımlar atılmış olsa da bu adımlar çok minör ve kısa süreli olduğu tespit edilmiştir. Depremi ardından geçen bir yılı aşkın süre sonrasında yapılan mülakatlar da deprem sonrası gündeme gelen konuların şu anda geri plana itildiği görülmüştür.

3.5. Sakarya Büyükşehir Belediyesi ve Politika Girişimcisi

SBB gündem belirleme sürecinde önerilerini gündem taşıyabilmek için mücadele eden ve politika girişimciliği şartlarına uyan iki aktör tespit edilmiştir. Bu aktörler yerel çıkar grupları ve meclis üyeleridir. Ancak bu politika girişimcileri her ne kadar önerilerini gündeme taşıyabilmek için bir mücadele içinde olsa da gündem etkileri çok sınırlı kaldığı ayrıca tespit edilmiştir. Söz konusu bu aktörler yaptıkları çalıştaylarla, kişisel ilişkilerini kullanarak, medyaya demeçler vererek ve meclis önerileri ile politika girişimciliği rolünü üstlenmektedirler. Ancak bu çabaları sınırlı sayıda ve konudaki önerilerinin gündeme taşınmasını sağlamıştır. Burada ana sebebin Türkiye'deki kamu yönetimi anlayışının yeterli seviyede katılımcı bir anlayışa sahip olmaması gösterilebilir. Yapılan görüşmelerde karar alıcıların dışındaki paydaşlarla görüşüldüğü ancak bu fikir alışverişini çok sınırlı ve karar aşamasının sonlarına doğru olduğu belirtilmiştir. Bu durum politika girişimcilerinin önerilerini ve sorunlarını gündeme sokmada büyük oranda başarısız olmalarına sebebiyet vermiştir.

Konuya İlişki gerçekleştirilen görüşmelerde katılımcılar sırasıyla (k7,k8,k2,k3,k9,k4,k5) şu ifadelerde bulunmuştur:

“İnsanların taleplerini doğrudan bize söyleyenler oluyor. Biz de burada bir nevi de bir köprü de oluyoruz belediyeyle vatandaş arasında. Biz orada koordine kurup vatandaşla belediyeyi bir araya getiriyoruz ya da vatandaşın talebini dile getiriyoruz.”

“Pek çok gündeme gelen maddenin iptal edilmesine ya da değiştirilmesini sağlamışımıdır.”

“Belli konularda eğer konu o meslek kuruluşunu ilgilendiriyorsa ilgili meslek kuruluşlarının düşüncelerini alıyoruz.”

“Mutlaka önerileri olur ama onları kanunlar çerçevesinde değerlendirir başkan. STK'lar ne kadar baskın bir güç olsa da her şey kanunlar çerçevesinde gider.”

“STK'lar bu konuda önemli bir yer teşkil eder. Eğer tabii önem verirsiniz yani. Bu biraz da sizin tarzınıza bağlı bir şey. Ama genellikle biz meslekleriyle ilgili bir konu olduğu zaman daha çok sivil toplum kuruluşlarıyla görüşüyoruz. Ama tabi her konuda değil. Bir de yani siz dinlemeyebilirsiniz de. Onların size bir yaptırım gücü de yok.”

“Belediyenin şehir ile ilgili aldığı kararlarda sivil toplum kuruluşlarını dinlemesi gerekiyor. Sivil toplum kuruluşlarını dinlemeden bir sonuç elde edemezsiniz. Bir karar alınırken ya da gündem oluşumu sürecinde doğru zamanda dahil ediliyor muyuz? Bence doğru zamanda dahil edilmiyoruz. İş tamamlandıktan sonra reklama çikıldığında ne düşünüyorsunuz diye soruluyorlar.”

“Bizim şehirde bir ortak akıl oluşturmamız lazım. Ve bu ortak akla göre istişare edip, doğru projeleri, doğru yolla belirleyip devam etmemiz lazım. Ancak son beş yılda maalesef bu yönde bir gelişme kaydedemedik.”

3.6. SBB Gündem Belirleme Sürecinde Elde Edilen Sonuçların Kingdon’ın Elde Ettiği Sonuçlarla Karşılaştırılması

“Çoklu Akımlar”ın ilki sorunlar akımıdır. Söz konusu akım toplumda meydana gelen sorunlar ve krizlerin birleşiminden oluşur. Sorunların politika değişikliğine yol açabilmesi için karar alıcılar tarafından dikkate alınması gerekir. Bu noktada sorunların karar alıcıların gündemine taşınabilmesi için göstergeler, odak olaylar ve geri bildirimler kullanılır.

Kingdon’ın çalışmasında olduğu gibi SBB gündem belirleme sürecinde de göstergerler arasında en ön plana çıkan bütçe olmuştur. Hemen her katılımcı bütçe üzerinde dikkatle durmuş ve özellikle kısıtlı bütçenin gündem belirleme süreçlerindeki engelleyici rolünden

bahsetmiştir. Ancak Kingdon bütçenin engelleyici rolünün yanı sıra destekleyici rolünden de bahsederken SBB’de bütçenin destekleyici rolüne rastlanmamıştır. Ayrıca göstergeler bütçenin yanı sıra trafik, yol, hava kirliliği, su vb. alanlardan elde edilen veriler de gündem belirleme süreçlerine sınırlı da olsa etki ettiği tespit edilmiştir.

Sorunlar akımının bir diğer dikkat çekici unsuru odak olaylardır. Odak olaylar üzerine SSB gündem belirleme sürecinde yapılan çalışma ağırlıklı olarak 2023 Kahramanmaraş Depreminin gündem üzerindeki etkisi üzerine gerçekleştirilmiştir. Söz konusu depremin SBB gündem belirleme etkisinin sınırlı ve kısa süreli olduğu tespit edilmiştir. Kingdon’ın odak olayların gündeme etkisini ani, şiddetli ve kısa süreli olduğu tespiti SBB gündem belirleme sürecinde de görülmüştür. Depremin hemen ardından karar alıcıların gündemini söz konusu konu yoğun şekilde işgal ettiği ancak bugüne baktığımızda artık belediye karar alıcılarının gündeminde arka planda kalmış olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca Kingdon’ın odak olayların diğer iki çeşidi olarak bahsettiği politika yapıcılarının kişisel deneyimleri ve güçlü sembollere gündem belirleme sürecinde rastlanmamıştır.

Sorun akımının son unsuru geri bildirimlerdir. SBB geri bildirimlerinin büyük bölümü vatandaşların internet uygulamaları üzerinden ve yüz yüze yaptığı şikayetlerden elde edilmektedir. Geri bildirimlerin gündeme etkisi ağırlıklı olarak belediyenin günlük rutin işleri ile ilgilidir. Ayrıca Kingdon’ın da kendi çalışmasında tespit ettiği gibi vatandaşların şikayetlerinin yoğunlaştığı konu ve sorunların karar alıcıların gündemine girme ihtimalini arttırdığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte Kingdon, söz konusu şikayetlerin karar alıcıların gündemine girebilmesi için yeterli olmayacağını karar alıcıların da bunu bir sorun olarak görmesi gerektiğini belirtmiştir. Benzer bir sonuç SBB gündem oluşumu sürecinde de tespit edilmiştir. Herhangi bir sorunun gündeme gelmesi sadece şikayetlerin yeterli olmadığı karar alıcıların söz konusu problemi sorun olarak görmesi gerektiği tespit edilmiştir.

Çoklu akımlar bir diğer akımı politika akımıdır. Bu akımda söz konusu sorunlara yönelik politika aktörlerinin çözüm önerileri bulunur. Kingdon’a göre bu politika önerilerinin gündem de kendilerine yer bulabilmeleri için hayatta kalma kriterleri olarak adlandırdığı teknik fizibilite, değer kabul edilebilirliği ve gelecekteki kısıtlamaların öngörüsü adlı üç kriterle uyumlu olması gerektiğini savunur. Bir öneri ilgili kriterlerle uyumlu olduğu oranda politikaya dönüşme ihtimali yüksektir. Söz konusu kriterlerin SBB gündem belirleme sürecinde politika önerilerinin gündeme gelmesi üzerindeki etkisi

incelenmiştir. Bu kriterlerden ilki olan teknik fizibilitenin çözüm önerilerinin gündeme ulaşması üzerindeki etkisi üzerine yapılan görüşmelerde katılımcılar net bir tutum göstermemişlerdir. Kurum içi çalışanlarla yapılan görüşmelerde teknik fizibilitenin gündem belirleme sürecinde önemli bir etkisi olduğunu savunurken dış paydaşlar bunun aksini iddia etmiştir. Kingdon teknik fizibilitesi düşük olan fikirlerin gündeme gelme ihtimali düşük olarak görmektedir. Ancak SBB gündem belirleme sürecinde teknik fizibilitenin çözüm önerilerin gündeme gelişi sürecinde etkinliği net olarak tespit edilememiştir.

Diğer kriter değer kabul edilebilirliğidir. Yapılan görüşmelerde Sakarya halkının çoğunluğunu muhafazakâr bir hayat görüşüne sahip olduğu ve bu durumun gündem belirleme süreçlerine özellikle kültürel alanda önerilen politika önerilerinde etkisini hissettirdiği tespit edilmiştir. Halkın çoğunluğun yanı sıra SBB karar alıcıları da benzer bir anlayışa sahip olduğu ve bu nedenle başta kültür, sanat vb. alanlarda oluşturulan politikalar üzerinde değer kabul edilebilirliğinin kayda değer etkisi olduğu tespit edilmiştir. Kingdon'ın değer kabul edilebilirliğinin diğer iki ilkesi olan eşitlik ve verimliliğin gündem belirleme sürecine etkisi tespit edilememiştir.

Politika önerilerinin gündeme gelme ihtimallerini belirleyen son kriter gelecekteki kısıtların öngörüsüdür. Kingdon, gelecekteki kısıtların öngörüsü ile bütçe kısıtı ve halkın rızası olmak üzere iki değişkeni temel alır. Bütçe kısıtı SBB gündem belirleme sürecinde sorunlar da olduğu gibi politikaların gündeme gelme sürecinde de kayda değer bir gücü vardır. SBB sahip olduğu kısıtlı bütçe nedeniyle politika önerilerinin gündem gelme sürecinde bütçe kısıtı hayati bir öneme sahiptir. Söz konusu politika önerilerinin gündeme ulaşma mücadelesi sürecinde üzerinde en dikkatle durulan noktalardan biri bütçeye getireceği yüküdür. Bu bağlamda karar alıcılar gündeme alacakları politika önerilerini incelerken baktıkları en kritik başlıkların başında bütçenin geldiği tespit edilmiştir. Halkın rızasına değer kabul edilebilirliğinde de bahsedildiği üzere belli alanlarda atılacak adımlarda gündem belirleme süreçlerine etki edebilmektedir.

Kingdon'ın teorisinde yer almayan ancak Liu ve arkadaşlarının “Çoklu Akımlar” teorisini yerel politika oluşturma süreçlerine uyguladıkları çalışmalarında ortaya çıkan bir diğer hayatta kalma kriteri ise politika uyumluluğudur. Söz konusu kriter gereği bir politika önerisi merkezi hükümetin politikaları ile ne kadar uyumluysa o oranda yerel karar alıcıların gündemine girme ihtimalinin artacağını savunur. SBB özelinde yapılan

görüşmelerde politika uyumluluğunun gündem belirleme sürecine iki şekilde etki ettiği tespit edilmiştir. Bunlardan ilki belediye karar alıcılarının merkezi hükümetle olan yoğun ikili ilişkileridir. Belediyenin sahip olduğu kısıtlı bütçe nedeniyle özellikle büyük bütçeli projelerin finansmanı ancak merkezi hükümetin desteği ile sağlanabildiği bu da ancak yerel karar alıcılarla merkezi hükümetin iyi ikili ilişkileri sonucu olabileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda merkezi hükümetle olan ilişkilerin her zaman gözetilmesi gerekliliği gündem belirleme sürecinde yerel karar alıcıların merkezi hükümetin beklentileri ve politikalarıyla uyumluluğu şart koşturmaktadır. Bir diğer etmen ise SBB yerel karar alıcıları ile merkezi hükümetin aynı siyasi partiden olmasıdır. SBB karar alıcıların hükümetle aynı siyasi partiden olması gündem belirleme sürecinde politika uyumluluğunu iki yönden etkilediği tespit edilmiştir. Bunlardan ilki aynı partiden olmaları nedeniyle benzer bir siyasi görüşe ve politika sahip olmalarıdır. Diğer etken ise parti içi hiyerarşidir. Merkezi hükümetin başı aynı zamanda yereldeki karar alıcıların parti içinde liderleridir. Bu durum yereldeki karar alıcıların siyasi beklenti ve gelecekleri yönünden merkezi hükümetle uyumu zorunlu kılmaktadır. Sonuç olarak politika uyumluluğu SBB gündem belirleme sürecinde Sakarya özel durumuyla birlikte daha kritik önem sahiptir.

Çoklu akımlar çerçevesinin son akımı ise siyasal akımdır. Siyasal akım ulusal ruh hali, organize siyasi güçler ve siyasal akım içerisinde hükümet olmak üzere üç ayrı unsurdan oluşmaktadır. Kingdon'a göre ulusal ruh hali gündem belirleme süreçlerinde etkin bir rolü vardır. Bir sorun veya önerinin gündeme gelmesini sağlayabileceği gibi gündem de öne çıkmasını engelleyici rolü de bulunmaktadır. SBB gündem belirleme sürecinde etkisi ise belirli konularda ve sınırlı olduğu tespit edilmiştir.

Siyasal akımın diğer bileşeni organize siyasi güçler üzerine yapılan görüşmelerde STK'ların gündem belirleme sürecine etkileri incelenmiştir. Kingdon'ın çalışmasında STK'ların gündem belirleme sürecinde etkin bir rolü olduğu görülürken SBB gündem belirleme sürecinde durum bunun tersidir. Yapılan görüşmelerde gündem belirleme süreçlerine STK'ların sınırlı düzeyde ve sürecin çok geç aşamasında dahil edildikleri tespit edilmiştir.

Siyasal akımın son unsuru olan siyasal akım içerisinde hükümet bu çalışmada seçim ve kilit personel değişimleri üzerinden ele alınmıştır. Bu bağlamda seçim sonucunda meydana gelen kurum içindeki kilit personel değişimlerinin gündem belirleme sürecine etkisi tespit edilmeye çalışılmıştır. Kingdon'ın çalışmasında olduğu gibi söz konusu unsur

gündem belirleme süreçlerinde önemli bir etkiye sahip olduğu görülmüştür. Yapılan görüşmelerde SBB başkanı değişimi sonucunda belediye gündeminde ani ve yoğun bir değişime neden olduğu tespit edilmiştir. Bu değişimin temelinde iki neden ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ilki gelen her başkanın farklı bir vizyonu ve yönetim anlayışı olmasıdır. Diğer neden ise başkan sadece kendisi değil ekibiyle beraber yönetime gelmesidir. Seçilen her başkanın özellikle belediye yönetiminin icracı bölümlerine kendi vizyonuna uygun güvendiği kişileri getirmektedir. Bu iki durum belediyenin gündem belirleme sürecine doğrudan etki ettiği yapılan görüşmelerde tespit edilmiştir. Ayrıca seçim öncesi kampanya dönemlerinde karar alıcılar daha önceleri gündemlerine almadıkları sorun ve öneriler seçim kazanma beklentisi ile gündemlerine alabildikleri görülmüştür.

SBB gündem belirleme sürecine etki eden aktörlere yönelik yapılan inceleme sonucunda Kingdon'ın çalışmasında da olduğu gibi en etkili aktör olarak başkan tespit edilmiştir. Başkanın sahip olduğu üst düzey bürokratları atama ve görevden alma yetkisi ile karar verme yetkisi gündem belirleme sürecinde onu en önemli aktörlerden biri yapmaktadır. Gündem belirleme sürecinde Kingdon'ın çalışmasında da ön plana çıkan bürokratlar SBB gündem belirleme sürecinde de kayda değer öneme sahiptir. Özellikle sahip oldukları uzmanlıkları, kurum tecrübeleri ve başkanla yakın mesailerı gündem sürecine etki edebilmesine olanak tanıyan niteliklerindendir. SBB gündem belirleme sürecine etki edebilen bir diğer kritik aktör merkezi hükümettir. Merkezi hükümet bu etki gücünü iki kaynaktan elde ettiği tespit edilmiştir. Bunlardan ilki SBB'nin sahip olduğu kısıtlı bütçe nedeniyle mali yönden merkezi hükümete bağılılığıdır. Diğer ise SBB karar alıcıları ile merkezi hükümetin aynı partinin mensubu olmalarından mütevellit merkezi hükümetin SBB yerel karar alıcıları üzerindeki parti içi hiyerarşik gücüdür. Söz konusu bu iki unsur merkezi hükümeti yerel gündem belirleme süreçlerinde önemli bir aktör yaptığı tespit edilmiştir.

Kingdon çalışmasında en önemli aktörler arasında senatörler de yer almıştır. Senatörlerle yaptıkları iş ve yetkileri çerçevesinde benzetebileceğimiz belediye meclis üyeleri ise Kingdon'ın çalışmasının aksine gündem oluşumu sürecinde çok sınırlı bir etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir. Meclis üyelerinin etkisi sadece vatandaşlardan gelen belediyenin gündelik işleri ile ilgili talep ve şikayetleri belediyenin ilgili organlarına ulaştırmak şeklinde gerçekleştiği görülmüştür. Kingdon'ın çalışmasında gündem belirleme

sürecinde önemli bir etkisi olduğu tespit edilen çıkar gruplarının SBB gündem belirleme süreçlerine etkisinin çok sınırlı kaldığı tespit edilmiştir. Yapılan görüşmelerde çıkar gruplarının gündem belirleme süreçlerine çok geç ve sınırlı konularda dahil edildikleri görülmüştür. Kingdon çalışmasında yer alan ve bu çalışmada da katılımcılara sorulan bir diğer aktör medyadır. Kingdon çalışmasında medyanın bu sürece etkisinin sınırlı olduğu sonucuna ulaşmıştır. Medyanın SBB gündem belirleme sürecine etkisi üzerine yapılan görüşmelerde farklı görüşler ortaya çıkmış ancak ağırlıklı olarak kamuoyunu harekete geçirecek seviyedeki olaylarda ve sınırlı konularda gündeme etki edebildiği sonucuna ulaşılmıştır. Uzmanlar ve danışmanların SBB gündem belirleme sürecine katkılarının sınırlı olduğu görülmüştür. Ayrıca kamuoyunu gündem belirleme sürecine olan etkisi şikayetlerin yoğunluğuna bağlı olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu soruna yönelik kamuoyunu şikayetleri yoğunlaştıkça gündeme etki edebilme ihtimali artmaktadır.

Kingdon'ın çalışmasında olduğu gibi SBB gündem belirleme sürecinde de hem sorun hem de siyasi pencerelerin mevcut olduğu görülmüştür. Siyasi pencereler seçim öncesi ve sonrası dönemde iki farklı şekilde açılmaktadır. Seçim öncesi kampanya dönemlerinde başkan adaylarının seçim kazanmak için verdikleri vaatler ile politika pencereleri açılmaktadır. Seçim sonrası ise başkan değişikliğinde gündem belirleme süreçlerinde politika pencerelerin açılmasına neden olduğu tespit edilmiştir.

Siyasi politika pencerelerinin yanı sıra sorun pencerelerinin mevcut olduğu tespit edilmiştir. Sorun pencereleri özellikle göstergeler, odak olaylar ve geri bildirimler aracılığıyla belirlenen sorunların yoğunluğu ve şiddeti ana belirleyicidir. Söz konusu sorunun politika penceresi açabilmesi için SBB karar alıcılarının dikkatini çekecek seviyede yoğunluğa ve şiddette sahip olması gerekmektedir. Bahse konu sorun bu etki kapasitesi oranında politika penceresi açma yeteneğine sahip olduğu tespit edilmiştir.

Yapılan araştırma sonucunda Kingdon'ın politika girişimcisi olarak adlandırdığı ve politika sorunları ve önerilerini karar alıcıların gündemine taşımak için mücadele veren aktörler arasında SBB gündem belirleme özelinde iki aktör belirlenmiştir. Bunlardan ilki yerel çıkar gruplarıdır. Her ne kadar gündem belirleme süreçlerine etkileri çok sınırlı kaldığı görülse de yaptığı çalıştaylar, iki ilişkiler, basın demeçleri ve toplantılarla politika girişimciliği rolünü üstlenmeye çalıştıkları tespit edilmiştir. İkinci aktör ise meclis üyeleridir. Özellikle vatandaşla olan yakın ilişkileri sayesinde edindikleri şikâyet ve talepleri mecliste, yetkilerle yaptıkları birebir görüşmelerde, basın demeçlerinde ve yazılı

başvurularıyla söz konusu sorun ve önerilerin gündemde yer bulması için çaba gösterdikleri görülmüştür. Ancak iki aktöründe bu mücadelelerinde büyük oranda başarısız oldukları ayrıca tespit edilmiştir.

Sonuç olarak Kingdon'ın “Çoklu Akımlar” çerçevesi kullanılarak SBB gündem belirleme süreci üzerinde yapılan araştırma sonucunda söz konusu çerçevenin SBB gündem belirleme süreçlerinde çalıştığı ve kayda değer sonuçlar elde edildiği görülmüştür.



SONUÇ

Bu çalışma yerel kamu politikalarının oluşturulma süreçlerini gündem belirleme teorisi üzerinden ele almıştır. Gündem belirleme teorisi, kamu politikaları oluşturulurken en kritik aşamayı gündemin belirlendiği süreç olarak görmektedir. Teoriye göre kamu politikaları oluşturulurken sonsuz sayıda sorun ve öneri gündem alternatifi olarak karar alıcıların önlerine gelir. Ancak karar alıcıların sahip olduğu sınırlı zaman, kaynak ve bilgi nedeniyle söz konusu sorun ve önerilerin hepsini gündemlerine alma imkânı yoktur. Bu bağlamda karar alıcılar belirli sayıdaki sorun ve öneriyi gündemlerine alabilir. Söz konusu gündem adaylarından hangisinin ön plana çıkacağını ve bunları diğerlerinden ayıran nedenlerin neler olduğu gündem belirleme teorisinin ana çalışma alanıdır. Bu çalışmada gündem belirleme teorisinin çerçevelerinden biri olan “Çoklu Akımlar” çerçevesi kullanılarak Sakarya Büyükşehir Belediyesi’nde karar alma süreçleri incelenmiştir. Kingdon “Çoklu Akımlar” çerçevesini her ne kadar ABD’de federal düzeyde gerçekleştirilmiş olsa da söz konusu yaklaşımın uluslararası düzeyde yerel yönetimlere uygulandığı ve verimli sonuçlar elde edildiği görülmüştür.

Çalışmada kullanılan “Çoklu Akımlar” çerçevesinin ilk bileşeni sorunlar akımıdır. SBB gündem belirleme sürecinde sorunlar akımının ilk unsuru olan göstergeler üzerine yapılan incelemede göstergelerin gündem belirleme süreçlerinde büyük bir öneme sahip olduğu tespit edilmiştir. Özellikle göstergeler arasında yer alan bütçe gündem belirleme sürecinde ön plana çıkmaktadır. Bununla birlikte diğer gösterge türlerinin de bu süreçte etkili olduğu söylenebilir. Sorunlar akımının diğer parçası ise odak olaylardır. Kahramanmaraş Depreminin gündem belirleme sürecine etkisi üzerine yöneltilen sorulardan elde edilen verilere göre odak olayların etkisinin ani ve şiddetli ama bir o kadar kısa süreli olduğu görülmüştür. Sorunlar akımının son unsuru ise geri bildirimlerdir. Geri bildirimlerin gündem sürecine etkisi genellikle belediyenin günlük rutin işleriyle sınırlı olduğu görülmüştür. Ayrıca geri bildirimlerin gündeme etki edebilme kapasitesinin şikayetlerin yoğunluğu ile doğru orantılı olduğu tespit edilmiştir.

“Çoklu Akımlar” çerçevesinin bir diğer akımı politikalar akımıdır. Politika önerilerinin gündeme gelme sürecinde Kingdon’ın hayatta kalma kriterleri olarak adlandırdığı teknik fizibilite, değer kabul edilebilirliği ve gelecekteki kısıtlamaların öngörüsü adlı üç kriter üzerine yapılan incelemede en ön plana çıkan gelecekteki kısıtların öngörüsü olmuştur. Yapılan görüşmelerde gelecekteki kısıtların unsurlarından olan bütçe politika önerilerinin

gündeme gelme sürecinde önemli bir etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir. Teknik fizibilite üzerine yapılan görüşmelerde kurum içinden katılımcılar teknik fizibilitenin gündem belirleme sürecinde önemli bir faktör olduğunu savunurlarken kurum dışından katılımcılar bunun aksini iddia etmişlerdir. Değer kabul edilebilirliği üzerine yapılan incelemede ise özellikle kültürel alandaki politika önerilerinin gündeme gelmesi sürecinde önemli bir etkisi olduğu söylenebilir. Son olarak Kingdon'ın çalışmasında yer almayan ancak Liu ve arkadaşlarının Kingdon'ın “Çoklu Akımlar” çerçevesini yerel yönetimlere uyguladığı çalışmasında ortaya çıkan politika uyumluluğunun SBB gündem belirleme süreçlerinde kayda değer bir etkiye sahip olduğu görülmüştür. Özellikle SBB'nin yüksek borçluluğu ve karar alıcıların merkezi hükümetle aynı partiden olmaları gündem belirleme sürecinde merkezi hükümeti önemli bir aktör yapmaktadır. Büyük projeler için finansman desteğine ihtiyaç duyan belediyenin, merkezi hükümetle ilişkilerini iyi tutması bunula birlikte aynı siyasi partinin temsilcileri oldukları için siyasi gelecekleri ve parti içi hiyerarşiden dolayı SBB karar alıcılarının gündem belirleme süreçlerinde merkezi hükümetin fikir ve politikalarını gözetmesi gerektiği tespit edilmiştir.

“Çoklu Akımlar” çerçevesinin son akımı siyasal akımdır. Söz konusu akım ulusal ruh hali, organize siyasi güçler ve siyasal akım içerisinde hükümet olmak üzere üç ayrı unsurdan oluşmaktadır. SBB gündem belirleme sürecinde ulusal ruh halinin gündem etki gücünün sınırlı olduğu tespit edilmiştir. Benzer şekilde organize siyasi güçlerin gündem üzerindeki etkisinin de sınırlı olduğu görülmüştür. Son olarak hükümet içi ilişkilerin gündem oluşumu sürecinde etkin bir rolü olduğu görülmüştür. Hükümet içi ilişkilerin gündem sürecine etkisi özellikle seçim dönemlerinde görülmektedir. Seçim öncesi kampanya sürecinde önceden gündeme giremeyen sorun ve öneriler bu dönemde gündeme girme fırsatları yakalayabildikleri görülmüştür. Ayrıca seçim sonucu gerçekleşen başkan değişikliklerinin gündem belirleme sürecinde ani ve yoğun değişikliklerin önünü açtığı görülmüştür.

SBB gündem belirleme sürecinde etkin aktörlerin belirlenmesi için sorulan sorulardan alınan yanıtlar doğrultusunda bu süreçteki en etkin gücün SBB Başkanı olduğu görülmüştür. Başkan ile beraber diğer etkin güçler; bürokratlar ve merkezi hükümettir. Bu süreçte daha sınırlı ve zayıf bir etkiye sahip güçler ise meclis üyeleri, çıkar grupları, medya, kamuoyu ve uzmanlardır.

SBB gündem belirleme sürecinde hem sorun hem de siyasi politika pencerelerinin mevcut olduğu görülmüştür. Siyasi pencerelerin ağırlıklı olarak seçim dönemlerinde açıldığı tespit edilmiştir. Sorun pencerelerinin açılması söz konusu sorunun yoğunluğu ve şiddeti ile doğrudan ilgilidir. Sorun penceresinin açılabilmesi karar alıcıların ilgilerinin bu alana kaymasını gerektirir. Bu da sorunun sahip olduğu etki gücüne bağlıdır.

Çalışmada iki aktörün politika girişimciliği rolünü üstlenmeye çalıştığı görülmüştür. Bunlardan ilki STK'lardır. Yaptıkları çalıştaylar, ikili ilişkiler, basın demeçleri ve toplantılarla politika girişimciliği rolünü üstlenmeye çalışmaktadırlar. Diğer aktör ise meclis üyeleridir. Özellikle vatandaşın talep ve önerilerini mecliste yaptıkları çalışmalarla, yetkililerle yaptıkları birebir görüşmelerle, basın demeçleri ve yazılı başvurularla gündeme sokmaya çalışırlar. Ancak bu iki aktörün de gündem belirleme süreçlerine etkisi oldukça sınırlı kaldığı görülmüştür.

Kingdon'ın "Çoklu Akımlar" çerçevesi kullanılarak SBB gündem belirleme süreci üzerinde yapılan araştırma sonucunda söz konusu çerçevenin SBB gündem belirleme süreçlerinde çalıştığı ve kayda değer sonuçlar elde edildiği görülmüştür. Bununla birlikte çalışma ile birlikte uluslararası düzeyde bu çerçeve kullanılarak yapılan yerel yönetim çalışmalarının sonuçlarının karşılaştırılması yapılarak söz konusu ülkelerle benzerlikler ve farklılıklar tespit edilebilir. Ayrıca bu çalışma ile tespit edilen benzerliklerin ve farklılıklarının nedenleri üzerine yapılacak ek çalışmaların önü açılabilir. Ayrıca Türkiye özelinde yerel yönetimler düzeyinde uygulamamış olan "Çoklu Akımlar" çerçevesi farklı şehirlerde uygulanması halinde şehirler arasında gündem belirleme süreçlerine yönelik karşılaştırmalı çalışmaların yapılmasını sağlayabilir.

KAYNAKÇA

- Anderson, J. (2011). Public policymaking. Wadsworth.
- Akbey, F., & Saraç, Ö. (2005). Küresel yönetim ekseninde uluslararası sivil toplum örgütleri. *Türk İdare Dergisi*, 446, 215-242.
- Akdoğan, H., & Köse, Y. (2011). Çoklu politika sürecinde çoklu akış modeli. In A. Kaptı (Ed.), *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler* (pp. 85-98). Seçkin Yayınları.
- Ateş, B., & Mamur Işıkçı, Y. (2020). 2000’li yıllardan itibaren Türkiye’de sağlık politikalarındaki değişimin çoklu akış modeli ile analizi. *Giresun Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, 6(2), 139-151.
- Avşar, N., & Günay, P. (2016). Çoklu politika penceresi’nden ötanazi: türkiye’ye bakış. *Ekonomi Politika ve Finans Araştırmaları Dergisi*, 1(1-2), 54-66.
- Babaoğlu, C. (2017). Kamu politikası analizine yönelik kavramsal ve kuramsal bir çerçeve. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 511-532.
- Bache, I. (2013), ‘Measuring quality of life for public policy: An idea whose time has come? agenda-setting dynamics in the european union’, *Journal of European Public Policy*, 20 (1), 21–38.
- Bakka, J. F., & Fivesdal, E. (1986). Organisationsteori, struktur, kultur, processer [organizational theory, structure, culture, processes]. Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busck.
- Baumgartner, F. R., Green-Pedersen, C., & Jones, B. D. (2006). Comparative studies of policy agendas. *Journal of European Public Policy*, 13(7), 959-974.
- Béland, D., & Howlett, M. (2016). The role and impact of the multiple-streams approach in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 221-227.
- Birkland, T. A. (1998). Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53-74.
- Birkland, T. (2007). Agenda setting in public policy. In F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods* (pp. 63-78). CRC Press.
- Birkland, T. A. (2019). An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making (5th ed.). Routledge.
- Birkland, T. A. (2020). An introduction to the policy process. Taylor & Francis.

- Boulden, M. (2021). Putting canadian passenger rail back on track: A multiple streams framework analysis of high-frequency rail. [Doctoral dissertation, McGill University].
- Brussa, K. A. (2015). Rural year-round growing to ameliorate a possible negative effect from climate change. [Doctoral dissertation, Walden University].
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). The calculus of consent: logical foundations for constitutional democracy. The University of Michigan Press.
- Burns, J. M. (1953). The group basis of politics: a study in basing point legislation. *American Political Science Review*, 47(1), 236–236.
- Butler, L. W. (2017). Local government policy agendas, budgets, and the impact of focusing events. [Doctoral dissertation, Ohio State University].
- Cairney, P. (2009). ‘The role of ideas in policy transfer: The case of uk smoking bans since devolution,’ *Journal of European Public Policy*, 16, 471–88.
- Cairney, P. (2012). Understanding public policy, Basingstoke, UK: Palgrave.
- Cairney, P., & Zahariadis, N. (2016). Multiple streams approach: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes.
- Camlibel, D. A. (2010). Turkey's shifting policies toward the kurdish issue 1984-2004: applying punctuated equilibrium and multiple streams model of policy change [Doctoral dissertation, ProQuest Dissertations and Theses database].
- Carmen de Viboral ve Turbo, Antioquia–Colombia. *Estudios Políticos*, 49, 73-94.
- Clark, B. T. (2004). Agenda setting and issue dynamics: dam breaching on the lower snake river. *Society and Natural Resources*, 17(7), 599-609.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). Participation in american politics: the dynamics of agenda-building. Johns Hopkins University Press.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Cooper, P. J., Brady, L. P., Hidalgo-Hardeman, O., Hyde, A., Naff, K. C., Ott, J. S., & White, H. (1998). *Public administration for the twenty-first century*. Harcourt & Brace.
- Çelik, F. (2022). Kamu politikaları yapımında çoklu akımlar çerçevesi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24(3), 1493-1516.
- Çetin, F. G. (2021). Türkiye’de kamu politikası oluşturma sürecinde gündem belirleme: sağlıkta dönüşüm programına yönelik bir inceleme. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 11(2), 667-682.

- Çevik, H. H., & Demirci, S. (2015). Kamu politikası: kavramlar, aktörler, süre, modeller, analiz, karar verme. Seçkin Yayıncılık.
- Daft, R. L. (2003). Organization theory and design. South-Western College Publishing.
- Davies, J. S. (2003). Partnerships Versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK. *Journal of Urban Affairs*, 25(3), 253-269.
- Dede, D. (2012). Çok düzeyli yönetim kavramı(nın) bilimselliği sorunu. kuram ve yönetim açısından türkiye’de kamu yönetimi (Bildiriler Kitabı), TODAİE Yayın, No:367, s. 243-255.
- Demir, K. A. (2019). Kent yönetiminde değişim algısı: yerel yönetim kapsamında bir değerlendirme ve yerelleşen yönetim uygulaması. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 74(1), 193-218.
- DeYoung, D. A. (2004). Of problems, policies, and politics: using Multiple streams to describe and explain state reading policy development. [Doctoral dissertation, University of Michigan].
- De Wals, P., Espinoza-Moya, M. E., & Béland, D. (2019). Kingdon's multiple streams framework and the analysis of decision-making processes regarding publicly-funded immunization programs. *Expert Review of Vaccines*, 18(6), 575–585.
- Dudley, G. (2013), ‘Why do ideas succeed and fail over time? the role of narratives in policy windows and the case of the london congestion charge’, *Journal of European Public Policy*, 20 (8), 1139–56.
- Duru, A. (2022). Türkiye’de kamu politikası sürecindeki aktörler ve gündem belirleme. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(3), 158-187.
- Dye, T. R. (2016). Understanding public policy. Pearson Education.
- Dye, T. R., & Zeigler, H. (2009). The irony of democracy: an uncommon introduction to american politics. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, 9, 383-400.
- Easton, D. (1965). A framework for political analysis. Prentice-Hall.
- Eustis, J. D. (2000). Agenda-setting: the universal service case. [Doctoral dissertation, Virginia Polytechnic Institute and State University].
- Eryılmaz, B. (2013). Bürokrasi ve siyaset. Alfa Yayınları.
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (Eds.). (2007). Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Taylor & Francis Group.

- Gedikkaya, F. G. (2022). Yönetişim için bir fırsat penceresi: covid-19 salgını ile mücadele süreci. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 24(43), 745-761.
- Herweg, N., Zahariadis, N., & Zohlnhöfer, R. (2017). The multiple streams framework: Foundations, refinements and empirical applications. In C. M. Weible & P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (4th ed., pp. 17–54). Boulder, CO: Westview.
- Heywood, A. (2006). *Siyaset. Liberte Yayınları*.
- Higley, J. (2010). Elite theory and elites. In K. T. Leicht & G. C. Jenkins (Eds.), *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective* (p. 163). Springer.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). *Handbook of public policy Analysis*. CRC Press.
- Jones, R. B., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in american politics*. The University of Chicago Press.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: a political and organizational perspective*. St. Martin's Press.
- Kabwe, K. (2019). *Assessing the utility of Kingdon's multiple streams framework for studying policy implementation: a case study of mobile hospitals in Lusaka Province, Zambia*. [Doctoral dissertation, Stellenbosch University].
- Kapani, M. (2006). *Politika Bilimine Giriş. Bilgi Yayınevi*.
- Karataş, A. (2022). Çok düzeyli yönetim. *Yerel Yönetimler, Kent ve Çevre Politikaları Ansiklopedisi*, 140–142.
- Khalid, I. S. (2014). *Wastewater management policy: agenda setting in new york state*. [Doctoral dissertation, New York State University].
- Klucking, T. V. (2003). *Kingdon on defense: an analysis of the policy streams approach and a policy streams analysis of the Goldwater-Nichols Act*. [Doctoral dissertation, McGill University].
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies*. Pearson Education Limited.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2018). *Public policy: politics, analysis, and alternatives*. CQ Press.

- Lamba, M., & Kerman, U. (2016). Kent konseylerinin belediye meclislerinde gündem belirlemedeki etkisi: antalya, afyonkarahisar ve burdur örneği. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16), 89-106.
- Lasswell, H. D., & Kaplan, A. (1950). *Power and society: a framework for political inquiry*. Routledge.
- Leach, S. (1982). In defence of rational model. In S. Leach & J. Steward (Eds.), *Approaches in Public Policy*. George Allen & Unwin.
- Levend, S. (2015). Kente ilişkin plan kararlarının üretilmesine yön veren güç ilişkilerinin irdelenmesi. [Basılmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü].
- Lieberman, J. M. (2002). Three streams and four policy entrepreneurs converge: a policy window opens. *Education and Urban Society*, 34(4), 438-450.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Lindquist, E. (2006). Organizing for policy implementation: the emergence and role of implementation units in policy design and oversight. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 8(4), 311–324.
- Liu, C., & Jayakar, K. (2012). “The evolution of telecommunications policy-making: comparative analysis of china and india.” *Telecommunications Policy* 36 (1): 13-28.
- Liu, X., Lindquist, E., & Vedlitz, A. (2010). Understanding local policymaking: policy elites’ perceptions of local agenda setting and alternative policy selection. *The Policy Studies Journal*, 38(1), 69-91.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy*, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service. Russell Sage Foundation.
- Majone, G. (2006) “The common sense of european integration” *Journal of European Public Policy*, 13(5): 607-626.
- Mhazo, A., & Maponga, C. (2021). Agenda setting for essential medicines policy in sub-saharan africa: a retrospective policy analysis using kingdon's multiple streams model. *Health Research Policy and Systems*, 19(72), 1-12.
- Miller, K. J., & McTavish, D. (2013). *Making and managing public policy*. Routledge.
- Mollenkopf, J. (1992). Two how to study urban political power. in *a phoenix in the ashes: the eise and fall of the koch coalition in new york city politics* (pp. 23-43).
- Nascimento, V. L. Q., Simonian, L. T. L., & Farias Filho, M. C. (2016). Tourism public policy of amazonas from the multiple streams model.

- Özısıık, F. U. (2012). Küreselleşme-yerelleşme sürecinde kentsel yönetim: kalkınma ajansları ve İzmir örneği. *Kent Akademisi*, 5(12), 129-145.
- Parsons, W. (1995). Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Parlak, B. (2011). Kamu yönetiminde yeni vizyonlar. Alfa Aktüel Yayınları.
- Pineda Nebot, C., & Barros, J. (2020). Las externalidades de la explotación de minerales en la agenda del gobierno brasileño: Análisis a partir del modelo de múltiple streams. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 7(2), 75-84.
- Rajendran, A. A. (2022). A multiple streams analysis of e-cigarette policy in Ontario. [Doctoral dissertation, University of Toronto].
- Richardson, J. (2005), 'Policy making in the eu', in J. Richardson (ed.), European Union: Power and Policy Making, London, UK: Routledge (pp. 3–30).
- Robinson, S. E. and W. S. Eller (2010), 'Testing the separation of problems and solutions in subnational policy systems,' *Policy Studies Journal*, 38 (2), 199–216.
- Sabatier, P. A. (2007). Fostering the development of policy theory. In P. A. Sabatier
- Sanjurjo, D. (2020). Taking the multiple streams framework for a walk in Latin America. *Policy Sciences*, 53, 205–221.
- Sardell, A., & Johnson, K. (1998). The politics of epsdt policy in the 1990s: policy entrepreneurs, political streams, and children's health benefits. *The Milbank Quarterly*, 76(2), 175-205.
- Schattschneider, E. E. (1960). The semi-sovereign people. University of North Carolina Press.
- Shah, A., & Shah, S. (2006). The new vision of local governance and the evolving roles of local governments. In A. Shah (Ed.), *Local Governance in Developing Countries*. World Bank.
- Smith, B. K., & Larimer, C. (2009). The public policy theory primer. Westview Press.
- Simon, H. A. (1997). Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations. The Free Press.
- Simon, M. V., & Alm, L. R. (1995). Policy windows and two-level games: explaining the passage of acid-rain legislation in the Clean Air Act of 1990. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 13(4), 459-478.
- Stone, Diane (2007) Recycling bins, garbage cans or think tanks? Three myths regarding policy analysis institutes. *Public Administration*, Vol.85 (No.2). pp. 259-278.

- Uzbek, M., & Dinçer, İ. (2009). Kentsel rejim kuramının türkiye'deki kentleşme dinamiklerinin açıklanmasında uygulanabilirliği üzerine kuramsal bir tartışma. *Kent Akademisi*, 5(12), 16-26.
- Uzun, H. (2023). Kamu yönetiminde karar alma ve kamu politikası oluşturma süreçlerinde yeni arayışlar. Ekin Yayınevi.
- Yağmurlu, A. (2004). Örgüt kuramları ve iletişim. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(4), 31-56.
- Yayla, A. (2004). Siyaset teorisine giriş. Siyasal Yayınevi.
- Yeşildal, A. (2020). Çevre ve Sürdürülebilir kalkınmanın politik ekonomisi; yerel yönetimler ve çok düzeyli yönetim. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(39), 189-208.
- Yıldırım, D. (2021). The politics of policy reform in multiple streams: the case of asylum and immigration policy in turkey. [Doctoral dissertation, İhsan Doğramacı Bilkent University].
- Yıldız, M. (2011). Kamu politikası. *Türkiye Bilimler Akademisi Açık Eğitim*. Erişim adresi <https://acikders.tuba.gov.tr/course/view.php?id=66> (02.03.2024)
- Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 65-92). Westview Press.
- Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and multiple streams. In P. Sabatier & C. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (3rd ed., pp. 25-57). Westview Press.
- Zahariadis, N. (2016). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Zahariadis, N., & Allen, C. S. (1995). Ideas, networks, and policy streams: Privatization in Britain and Germany. *Review of Policy Research*, 14(1-2), 71-98.
- Zapata Cortés, O. L. (2016). Agenda pública local. los casos de los municipios de El carmen de viboral y turbo, Antioquia-Colombia.
- Wohlers, T. E. (2009). Challenging the urban growth machine: The role of neighborhood associations in local government. *Illinois Political Science Review*, 13, 108-135.

EK

Ek 1: Etik Kurul Yazısı

Evrak Tarih ve Sayısı: 18.04.2024-E.354093



T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
Etik Kurulu



Sayı : E-61923333-050.99-354093
Konu : 68/22 Yunus Emre AYDIN

18.04.2024

Sayın Yunus Emre AYDIN

İlgi : 05.04.2024 tarihli ve E--050.99-0 sayılı yazınız.

Üniversitemiz Sosyal ve Beşeri Bilimler Etik Kurulunun 17.04.2024 tarihli ve 68 sayılı toplantısında alınan "22" nolu karar ile Yunus Emre AYDIN'ın başvurusu **uygun** görülmüş ve karar örneği ekte sunulmuştur.

Bilgilerinizi rica ederim.

Prof. Dr. Selim İNANÇLI
Sosyal ve Beşeri Bilimler Etik Kurulu
Başkanı

Ek: Karar Yazısı (1 Sayfa)

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Doğrulama Kodu :BSLLADHCH7 Pin Kodu :11462

Belge Takip Adresi : <https://turkiye.gov.tr/ebd?eK=5783&eD=BSLLADHCH7&eS=354093>

Adres:Esentepe Kampüsü 54187 Serdivan SAKARYA / KEP Adresi:

sakaryauniversitesi@hs01.kep.tr

Telefon No:0264 295 50 00 Faks No:0264 295 50 31

e-Posta:ozelkalem@sakarya.edu.tr Elektronik Ağ:www.sakarya.edu.tr

Bilgi için: Hanife Babacan

Unvanı: Birim Evrak Sorumlusu



ÖZ GEÇMİŞ

Ad Soyad: Yunus Emre AYDIN	
Eğitim Bilgileri	
Lisans	
Üniversite	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Fakülte	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Bölümü	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Makale ve Bildiriler	
1. Aydın, Y. E. & Erturk, E. (2024). Faktors of transition to multiparty political life in Türkiye. <i>Actual Problem of Politics</i> , 73, 142-148.	