

Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisi

Influence of Non-Governmental Organizations on the Determination of Public Policies

Yakup BULUT*

Soner AKIN**

Ömer Fuad KAHRAMAN***

Strategic Public Management Journal
Volume 3, Issue 6, pp.23-38
DOI: 10.25069/spmj.341620
Received: 04.10.2017
Accepted: 25.12.2017
© The Author(s) 2017
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Günümüz siyasal sistemlerinde kamu politikalarının belirlenmesi bir süreci ifade eder ki, bu süreci besleyen birçok aktör vardır. Baş aktör, siyasal iktidarlar olmakla beraber, baskı grupları, sivil toplum kurumları, gönüllü kuruluşlar, sendikalar gibi birçok hükümet dışı organizasyon, politika belirleme sürecinde rol alabilmektedir. Bu politikaların şekillenmesinde başta Anayasa olmak üzere genel mevzuat göz önüne alındığı gibi, değişen dünya şartları, artan ve çeşitlenen kamu hizmetleri ve bunlara ilişkin talepler, yeni politikaların üretilmesini zorunlu kılmaktadır. Üretilen kamu politikaların güçlü, etkin ve çözüm odaklı olması için sorunların doğru tespit edilmesi gerekir. Bunun için de sorunları yaşayan paydaşların sürece dâhil edilmesine ihtiyaç duyulur. Her ne kadar politika belirleme sürecinde tüm aktörler arasında zımnî bir rekabetin varlığı hissedilse de esas olan, sürecin tek boyutlu olamayacağını farkında olmaktır. Bununla beraber, ulusal ve yerel siyasetten tutun da farklı düzeyde örgütlenmiş tüm organizasyonların politika yapma sürecine ne düzeyde etki ettiklerinin araştırılması gerekmektedir. Bu çalışma işte mevcut çalışmalar çerçevesinde bu etki hakkında birtakım değerlendirmeler yapmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Sivil Toplum, Siyasal İktidar.

Abstract

In recent years' political systems, the determination of public policies refers to the process which has many actors participated in. Even the most important actor is political governments, many non-governmental organizations such as pressure groups, civil organizations, and trade unions can take a role in this public policy process. In the shaping of these policies, changing world conditions, ascending and diversified public services and related demands to them, as well as the legislation especially the Constitution, must be taken into account in order to produce new policies. Problems must be located accurately for what public policies developed strong, effective and solution-oriented. For that reason, stakeholders experiencing problems are needed to be included in the process. Although the existence of silent competition exists among all actors in the policy-making process the essential thing is being aware of the process that cannot be one-dimensional. From national and local politics to all organization at all different levels, there is a necessity for research to the

* Prof. Dr. Mustafa Kemal Üniversitesi, İBF, Kamu Yönetimi Bölümü, ybulut@mku.edu.tr

** Yrd. Doç. Dr. Mustafa Kemal Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, sakin@mku.edu.tr

*** Arş. Gör. Mustafa Kemal Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, kahraman.fuad@gmail.com

extent that which actor have an impact on what. This study tries to make evaluations about this impact regarding existing studies.

Key words: *Public Policy, Civil Society, Political Power.*

GİRİŞ

Kamu politikalarının belirlenme sürecinde sadece siyasal iktidarların etkin olduğunu söylemek, diğer bir yaklaşımla hükümet dışı organizasyonların etkisini yok saymak, oldukça kısıtlı bir söylemdir. Karar alma süreçlerinin toplumsal beklentileri karşılayacak politikalara dönüşmesi için ilgili paydaşların sürece dâhil edilmesine ihtiyaç vardır. Bir yönüyle yönetişimci bir modelin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Ancak, kavramsal söylem olarak önemli bir anahtar kelime olan yönetişimin veya çok aktörlülüğün, uygulamada ne kadar etkin olduğu tartışmalıdır. Son çeyrek yüzyılda, özellikle yeni kamu yönetimi anlayışının hayata geçmesi süreciyle beraber, devletin topluma, toplumun da devlete bakış açısında önemli değişimler olduğu aşikârdır. Bu değişimler toplum için üretilen politikalara da yansımaktadır. Geleneksel devlet yönetiminden farklı olarak aktörel bir yönetim için STK'ların da sürece dâhil edilmesi öngörülmüştür. Çünkü artan devlet görevlerinin artık devletçe tek başına yapılma imkânsızlığı ve devlet dışı örgütlenmelerin de sürece dâhil edilmesi gereği bir ihtiyaç olarak belirginleşmiştir. Bu örgütlenmeler, teknik ve niteliksel olarak farklılık gösterse de katılımcı yönetimin bir yönünü oluşturmada artık daha etkin olabilmektedir. Çünkü, devlet artık emreden bir devlet olmadığına göre, ortakların iş yapabilmesi ve ortak çözümlerde bulunabilmesi için bir takım yatay ilişkilere daha etkin girişebilmeleri gerekmektedir. Hatta hemen her politika yapma sürecinde devlet dışı aktörlerin yer alması kadar, bu politikaları uygulayan kamu görevlilerinin halka karşı davranışları da politika yapma sürecinin bir parçasını oluşturması gerektiğine dikkat çekilmektedir. Diğer bir ifade ile kamu bürokrasinin yeni anlayışa uygun hale getirilmesi, siyasi atamaların sorumluluğunun halka karşı da olabilmesi gerekmektedir.

Şunu da ifade etmek gerekir ki, üretilen veya üretilecek olan her politikaya tüm aktörlerin katılması ve etkisi de beklenmemelidir. Özellikle doğrudan ilgili paydaşlar bu konuda daha yapıcı olabilir. Esasında sorun olan alan, zaten tüm aktörlerin katılmasından ziyade ilgili aktörlerin ne derece katıldığı ile ilgilidir. Yapılan bazı çalışmalar bu konuda ciddi sınırlılıkların olduğunu söylüyor (Bkz, Bulut-Kahraman, 2008: 735-741). Bununla beraber bazen de gerek devlet gerekse özel sektörün el atmadığı veya farklı nedenlerden dolayı göz ardı ettiği alanlarda ilgili STK'lar aktif bir rol oynayabilmektedir. Örneğin, devletin geleneksel, bürokratik ve hantal yapısı, sorun olan alanlara yeterince duyarlılık gösterememesi, özel sektörün de kâr amacı nedeniyle bu tarz konulara zaman ve para harcamaktan kaçınması, çevre kirliliği gibi konularda geliştirilen politikaların, devletten ziyade sivil toplum örgütlerinin girişimiyle olduğu söylenebilir. İşte bu çalışma, kamu politikaların belirlenmesinde STK'ların etkin olup olmadığını veya ne derece etkin olduğunu irdelemektedir. Çalışmada kavramsal ve kuramsal boyutta değerlendirmeler yapıldıktan sonra, Türkiye üzerinden STK'ların politika yapma sürecindeki etkisi tartışılacaktır. Bu bağlamda bir değerlendirme yapılarak birtakım öneriler geliştirmek hedeflenmektedir.

1. KAMU POLİTİKASI NEDİR, NEYİ İFADE EDER, NELER ETKİ EDER?

Halkın ve halk örgütlenmelerinin karar alma süreçlerine katılması, modern devletin doğuşu ile kendini gösteren bir süreci ifade etmektedir. Hemen her dönemde politika üreten siyasal mekanizmaların, toplumsal beklentileri karşılamak üzere yine toplum tarafından oluşturulan örgütlenmeleri dikkate alması gerekliliği, günümüzde sivil toplum olarak adlandırılan ve yeni birer kurumsal yapı olarak ortaya çıkan sivil toplum örgütlerini de kapsayan bir yapıya dönüşmüştür. Toplumsal yapının önemli bir unsuru haline gelen STK, günümüz siyasal yapıları

açısından hem demokratikleşme çitasının yükselmesine hem de kamu politikalarının oluşum sürecine etki etmektedir (Baharçipek, 2008; 299).

Kavram olarak “Kamu Politikası” nedir dendiğinde aslında üzerinde uzlaşma sağlanan ortak bir tanımlamadan bahsetmek zordur. Literatürde farklı tanımlamalara rastlanmak mümkündür. Örneğin, Bardach, kamu politikalarını “hükümetlerin yaptığı şeyler” (Things Governments Do) olarak kavramsallaştırmaktadır. Hükümetler açısından da “Neden ve Nasıl Yapabiliriz? sorularına cevap aramaktır (Bardach, 2012; 141). Kamu politikalarının sivil toplumla ilişkisi ise iki boyutta ele alınabilir: birincisi, toplumda ortaya çıkan çatışmaların yönlendirilmesi, yönetilmesi ve karara bağlanması, ikincisi ise, toplumun yeniden şekillendirilmesi. Bu çerçevede, hükümetlerin “yaptıkları şeyler” kadar “yapmadıkları şeyleri” (Dye, 2013; 3) de içine almaktadır. Bu bağlamda, devletin tüm idarî iş ve işlemlerini ve bu işlemleri kamu politikalarına dönüştüren mekanizmalarını birlikte düşünmek gerekir. Bu açıdan, Harold Lasswell, Abraham Kaplan, Carl Friedrich ve Charles Jones gibi siyaset bilimciler karşısında Dye, idarenin yapmayı tercih ettikleri kadar, yapmamayı tercih ettiği şeyler de toplumu şekillendirdiğini ileri sürmektedir (Dye, 2013; 3-5). Aslında kamu politikası kavramının oldukça esnek ve geniş bir kavram olduğu, hemen her alanda üretilecek kamu politikalarının zamana ve tecrübeye bağlı olarak gerçekte ne olduğunun ortaya çıkacağına Wildavsky de (1979; 281-283) vurgu yapmıştır. Bununla beraber farklı tanımların unsurlarını içinde barındıran kapsamlı bir tanım Birkland (2015; 8-9) tarafından yapılmıştır. Ona göre kamu politikaları;

- Dikkat çeken problemlerin karşısında oluşturulan politikalar,
- Kamu adına gerçekleştirilen politikalar,
- Bir amaca veya istenen sonuca ulaşmak için gerçekleştirilen politikalar,
- Nihai noktada –fikir diğer hükümet dışı örgütlerden gelmiş olsa bile– hükümet tarafından yapılan politikalar,
- Kamu ve özel aktörler tarafından yorumlanan ve uygulanan politikalar şeklinde tanımlanmalıdır.

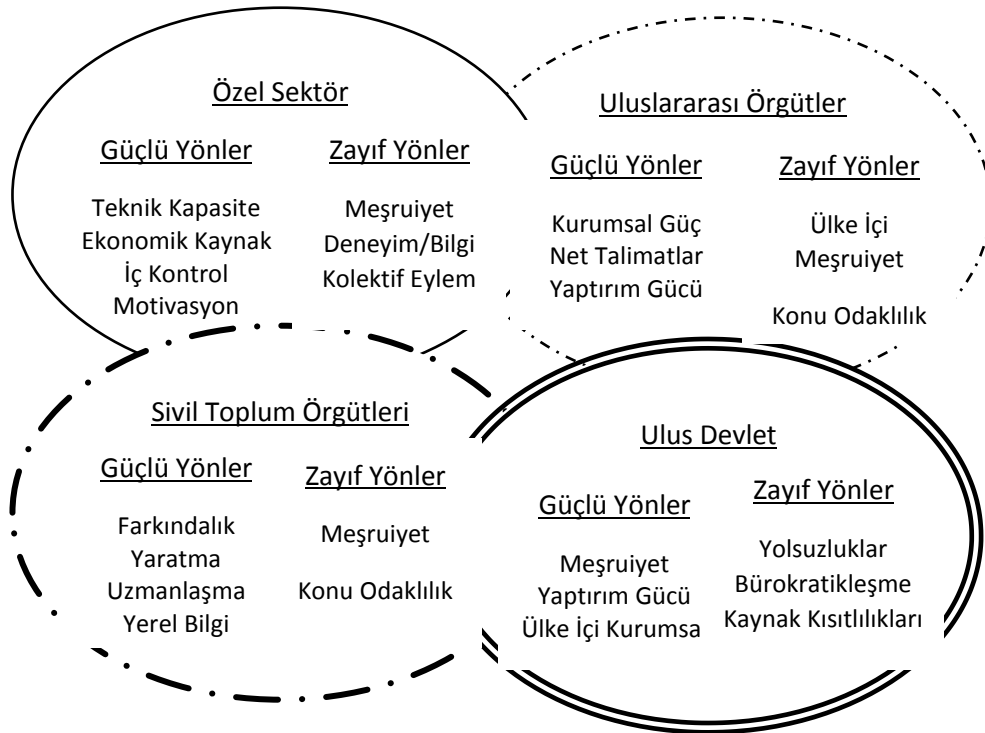
Kamu politikalarının analizinde bir takım teori ve yaklaşımlara bakıldığında farklı aktörlerin süreç içerisinde yer aldığı görülebilir. Kurumsal olarak resmi birim ve organlar (parlamento, hükümet, bakanlıklar, yerel birimler vs.) politikaların belirlenmesinde temel aktörler olarak dikkat çekmektedir. Siyasal sistem içerisinde var olan farklı grupların da (STK, baskı ve çıkar grupları gibi) politika belirleme sürecinde etkisi göz ardı edilmemelidir. Bu siyasal grupların yanında elit seçkinlerin de düşünce ve tercihleri de politika sürecinde etkili olabilmektedir. Ancak hangi aktörlerin sürece hangi ölçüde ve ne şekilde etki ettiği kadar üretilen politikaların başarısı, sonucunda sağlanacak toplumsal faydayla doğru orantılı olacak şekilde ölçülebilmektedir. Diğer bir ifadeyle kamu politikaları akılcı ve kapsayıcı olmak zorundadır (Çevik, 1998; 108-109). Öyle ise, hükümetlerin aracı olarak kamu politikası, hükümetlerin amaçlarını gerçekleştirmelerinde olduğu gibi vatandaşların taleplerini hayata geçirmek için de kullanılmalıdır. Hükümetlerin farklı noktalardan kimi zaman birbirleriyle çelişen istek ve talepleri dengeleyerek bir uzlaşmaya varması, etkin ve isabetli kamu politikaları ile mümkün olacaktır.

2. SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN KAMU POLİTİKALARINA OLAN ETKİSİ ÜZERİNE DÜŞÜNCELER VE YAKLAŞIMLAR

Sivil toplum örgütlerinin kamu politikaları üzerindeki etkisi, zamana, mekâna ve politika türüne göre değişiklik gösterebilmektedir. Özellikle yeni kamu yönetiminin anlayışının hayata geçmesiyle, insan hakları, kentli haklar, çevre konuları, kültürel haklar gibi birçok konuda üretilecek politikalarda, hükümetler kadar hükmet dışı organizasyonların da etkin olmaya başladığı söylenebilir. Sivil toplumun kamu politikası sürecine

katılması, yönetim tartışmalarını da beraberinde getirmiştir (Arts, 2002; 29). Bu kavram, devletle toplum arasındaki ilişkiyi yeniden düzenlerken, hükümetlerin tekelinde olan siyaset yapma sürecine ortak olmaya başlamış ve STK alanı genişlemiştir (Ateş ve Nohutçu, 2006; 255). Bu genişleme, politika yapımında çok aktörlü bir sistemin habercisi olmuştur. Bu bağlamda politika belirlemenin devletin yukarıdan aşağıya yönettiği bir süreç olmaktan çıktığı, içinde sivil toplum örgütleri, uluslararası ve ulus-üstü örgüt ve kuruluşlar, hükümet dışı organizasyonlar gibi aktörlerin bulunduğu bir sürece dönüştüğü söylenebilir (Sabaiter ve Jenkins-Smith, 1993; 2-4).

Bu örgütlenmelerin politika belirlemedeki etkisini birkaç dinamiğin tetiklediğini söylemek mümkündür ki, bunları “neo-liberal düşüncelerin etkisi”, “yönetişimin katkısı” ve “uluslararası aktörlerin etkisi” şeklinde belirtmek mümkündür. Özellikle, 90’lı yıllardan bu yana yaşanan politik ve ekonomik liberalizasyon, teknolojik dönüşüm ve küreselleşme, yönetişimi tetiklemiş; bu da hükümetler ve uluslararası örgütlerin yanında hükümet dışı aktörlerin de güçlenmesinin yolunu açmıştır (Babaoğlu, 2013; 168). Bu gelişme STK’ların bir taraftan karar alma süreçlerine katılımını sağlarken, bir taraftan da onlara üretilen kamu politikalarının içinde yer alma ve onları denetleme misyonunu yüklenmiştir (Beeson, 2001; 487). Böylece siyasal yapıların, bir kamu politikasının uygulanmasında doğrudan ya da dolaylı olarak, özel sektör, sivil toplum, bürokratik mekanizmalar gibi birçok aktörü muhatap alma zorunluluğu doğmuştur ki, bunlar da görüşleriyle politika sürecine etki edebilmektedir (Ateş ve Nohutçu, 2006; 256). Diğer bir bakışla bu çok aktörlüğün sütunlarını oluşturan özel sektör, STK’lar ve uluslararası örgütler ve ulus devlet, kendilerine ait güçlü ve zayıf yönleriyle birlikte bir sistem içerisinde hareket etmekte, güçlü ve zayıf yönleriyle birbirlerinin faaliyetlerini etkilemektedirler. Detomasi (2007; 325), bu aktörlerin aralarındaki belirsiz ilişki düzenini ve güçlü-zayıf yönlerini gösterir bir şema hazırlamıştır:



Kaynak: Detomasi, 2007; 325

Şemada görüldüğü gibi her aktörün bir diğeri ile ilişkisi vardır ve bu ilişki çerçevesinde birbiriyle işbirliğine giren aktörler, zayıf yönlerini giderici bir hamle yapabilmektedir. Örneğin özel sektör, kendi meşruiyet problemlerini aşabilmek için uluslararası örgütlerle işbirliğine gitmekte (Detomasi, 2007; 330) veya çok uluslu şirketler yerel sivil toplum örgütleriyle benzeri bir işbirliği yürüterek meşru temeller bulmak peşine düşmektedir. Buna karşılık STK'ların ekonomik zayıflıklarını bu tür ilişkiler ağı sayesinde azaltabiliyor olmaları STK'ların neden sistemi yaygın olarak kullandıklarını da belli ölçülerde açıklamaktadır. Kamu politikalarına ilişkin STK'ların etkisini gösteren bazı yaklaşımlara yer verilebilir:

2.1. Savunuculuk Yaklaşımı

Bu yaklaşım, devletin baskın rolünün azaltılarak karar alma aşamasında farklı aktörler arası işbirliğini mümkün kılmaktadır (Babaoğlu, 2013; 171). Bu işbirliği, sivil toplum örgütlerinin bir aktör olarak kamu politikalarının üretim sürecine etki etme isteklerini doğurmaktadır. Özellikle, siyasal sitem içinde tartışılan birçok konu, sorun ve taleplerin olgunlaşma sürecinde toplumsal önceliklerin belirlenmesine ilişkin gündemlerin oluşmasında önemli bir aktör olarak devreye girebilmektedirler. Bu açıdan, bu yaklaşıma göre bu işbirliği, demokratikleşmenin bir aracı olarak gelişen ve aynı zamanda demokratikleşmeye de sebep olan aktörler arası etkileşim ve iletişimi artırmaktadır. Bu yaklaşımın gelişebilmesi ve geçerli bir araç olarak görülebilmesi için hükümet politikalarının şeffaf ve uzlaşma üzerinden fikirlerin değişebileceği yumuşak tavırlarının olması veya en azından aktörlerin bir diğerrinin fikirlerini değiştirebileceğine dair kanısının olması gerekmektedir (Sabatier, 1998; 120-122). Çevre sorunları, yolsuzluk, insan hakları gibi uluslararası arenada karşılık bulan sorunlara karşı STK'ların takındıkları tavır, bu yaklaşımı beslediği ve desteklediği söylenebilir. Dünya Ticaret Örgütü toplantılarına STK'lar tarafından son yıllarda giderek artan bir şekilde ilgi gösterilmesi bu işbirliği ve duyarlılığa örnek gösterilebilir (Babaoğlu, 2013; 117). Diğer bir ifade ile bu işbirliği, devlet ve devlet dışı aktörlerin ortak değerler paydaşlığında belirli bir amaç uğruna ortak hareket etmeleri için oluşturulmaktadır (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999; 120). Onun için öncelikle, değişmesi gereken politika belirlenmeli, sonra da alt politikaların neler olabileceği araştırılmalıdır.

2.2. Politika Ağları Yaklaşımı

Ağbağ Yaklaşımı olarak da ifade edilen bu yaklaşım, bağımsız aktörlerin belirli politikalar veya programlara etki edebilmek için geliştirdikleri düzenli ilişkileri ifade etmektedir (Babaoğlu, 2013; 173). Buna göre küreselleşme ve yönetişimin karar alma süreçlerindeki aktör sayısını artırması, karar alma sürecini bir birlikte karar verme biçimine çevirmiştir. Önceden devletin tek başına tepeden aldığı kararlar, artık sadece devlet merkezli olmaktan çıkmış, pek çok aktörün bu sürece dâhil olduğu, zeminden yukarı ve yukarıdan aşağıya karşılıklı olan bir etkileşime dönüşmüştür. Farklı aktörlerin kendi aralarındaki ilişkilerin de politika değişimine doğrudan etki edeceği savunulmaktadır. Ancak sivil toplum örgütlerinin gücü, diğer ağbağlarla kurdukları ilişkilere de bağlı olduğu dikkate alınırsa (Fioramonti and Heinrich, 2007; 27), STK'ların uluslararası STK'larla işbirliğine gitmeleri veya özel

sektörle işbirliği içerisinde bulunmaları politikayı etkileyebilme seviyeleri açısından değerlendirildiğinde kendi güçlerini artıran bir durumdur. Türkiye’de ağbağlarını tetikleyen farklı faktörler (eğitim, mali imkanlar vs.) olsa da yapılan çalışmalarda bu ağbağlarının sınırlı düzeyde olduğu görülmektedir. Örneğin, İzmir, Antalya bölgelerinde yapılan çalışmalarda STK’ların politika ağının aktörleri arasında sayılmaması dikkat çekicidir (Şahin ve Yıldız, 2013: 167-169).

3. TÜRKİYE’DE SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN KAMU POLİTİKALARININ BELİRLENMESİNDEKİ ETKİSİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRME

Osmanlı döneminde loncalar, vakıflar, tekkeler gibi bir takım dini ve geleneksel kurumları STK bağlamında değerlendirmek mümkündür. Bunların devletle toplum arasında aracılık rolünü üstlendiği de söylenebilir. Cumhuriyet döneminde ise 1980’li yıllara kadar STK’ların varlık gösterdiği söylenemez. STK’ların hem devletle hem birbirleriyle ilişki kuramamaları ve ağbağları oluşturmamalarında önlerindeki bazı engellemelerin etkisi olduğu da söylenebilir (Akçadağ, 2011; 13). Bununla beraber 1980 sonrası, STK’ların hükümet politikaları üzerinde etkili olmaya başladığı bir zaman dilimi olarak kabul edilebilir. Bugün toplumsal değişimin önemli bir işareti olan STK’ların günümüz politik süreçlerinde bir şekilde yer aldığı açıktır. Özellikle katılımcı demokrasi açısından etkin bir vatandaş tipinin gelişmesinde önemli rol alan STK’lar (Keyman, 2004; 5-8), farklı amaçlarla da olsa birçok farklı görüş, düşünce ve faaliyeti politik arenaya aktararak kamu politikalarını etkileyebilmektedirler (Kapani, 2001; 193). Son yıllarda nitelik ve etkilerinde oldukça yüksek bir artış görülen STK’ların, bir taraftan devletle toplum arasında aracı rolünü üstlendiği, diğer taraftan kamu politikalarındaki ve toplumdaki değişikliklere aracılık ettiği görülmektedir. Özellikle yerel politika arenasında profesyonel olarak savunucu yaklaşımlar ve koalisyonlar geliştiren STK’lar, kamu politikalarının belirlenmesinde oldukça önemli bir etkiye sahiptir (Ateş ve Nohutçu, 2006; 249-250). Bununla beraber, uluslararası boyut kazanan gelişmiş bazı STK’ların kimleri temsil ettiği ve hangi amaçlar doğrultusunda hareket ettikleri, kim tarafından denetlendikleri konusunda bazı kuşku vardır. Örneğin bazı Alman Vakıflarının uluslararası bir takım casusluk faaliyetlerinde bulunduğu iddia edilmiştir (Akşam Gaz. 30 Mart, 2017). Bu açıdan STK’ların devletle ilişkilerinde, denetlemelerinde ve hesap verebilir olmalarında önemli faydalar vardır (Benner, Reinicke ve Witte, 2001; 21; Fisher, 1997; 442-443).

Olumsuzluklar bir yana bırakılırsa politika belirleme sürecinde STK’ların etkin bir rolünün olması, hem vatandaşın bilinçlenmesi ve katılımı açısından hem de yönetimi denetlemede etkin bir mekanizma olması açısından önemlidir. Diğer bir ifade ile STK’lar, toplumsal talepleri gündeme taşıyacak politika tekliflerini gündeme getirebileceği gibi üretilen politikaların şekillenmesinde de rol oynayabilecektir (Emini, 2013; 47). Sivil toplum örgütleri Avrupa Konseyi tarafından 2009’da kabul edilen “Sivil Toplumun Karar Verme Sürecine Katılımıyla İlgili İyi Uygulama İlkeleri” kararı uyarınca üstlendikleri: (1) politika paydaşlarının ihtiyaç ve çıkarlarını savunmak, (2) bilgilendirme ve farkındalık oluşturmak, (3) uzmanlık bilgileri ve önerileri ile sürece katkıda bulunmak, (4) yenilikçi girişimlerde bulunarak farklı çözüm önerileri geliştirmek, (5) hizmet sağlamak ve son olarak (6) sürecin şeffaflığını kapsayıcılığını artıracak şekilde izleme görevinde bulunmak şeklinde tespit edilmiş görevleri bulunmaktadır.

Avrupa Birliği’ndeki işlevselliğine bakıldığında STK’ların çok aktörlü siyasadaki yerinin daha sağlam olduğu dikkat çekmektedir. Burada sivil toplum örgütleri, özellikle yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede ve toplumsal alanda önemli aktörler haline gelmiştir. AB ülkelerinde AB girişimleri ve politikalarının daha iyi uygulanması konusunda bu aktörlerin çok daha etkindir. Diğer bir ifade ile Türkiye ile karşılaştırıldığında, kamu yetkilerinin kullanımında bu aktörlerle daha düzenli diyalog kurulabilmektedir. Avrupa 2020 Stratejisi

metninde, STK'ların bulunduğu bu çok aktörlü yapıyı; AB kurumları, ulusal ve bölgesel hükümetler ve yeni dâhil olacak Avrupa paydaşları arasında tarif etmektedir. AB Komisyonu, bu ortaklıkların Avrupa düzeyinde daha çok güçlendirilmesine öncelik vermiştir. Burada bir stratejik etkinlik olarak örnek vermek gerekirse; Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Avrupa Platformu çerçevesinde yer alan AB Paydaş Diyalogu, bu ortaklığın beraberinde getirdiği etkileşimin önemine vurgu yapmaktadır. Bu etkileşimin genel görünümüne bakıldığında, yer alan aktörlerin tarifi de son derece nettir. İlk olarak; istihdam, sosyal meseleler ve dâhil olma konularında AB seviyesinde etkinlik gören STK'lar ve sosyal ortaklar tarif edilmektedir. AB Kurumları ve diğer uluslararası kuruluşların temsilcileri, ulusal, bölgesel ve yerel yetkililerin temsilcileri ise ikinci ve üçüncü sırada gelen aktörler olarak kabul görmektedir. Başka bir deyişle sosyal politika alanında Avrupa Birliği'nde diyalogu başlatan taraf STK'lardır. Kimi düşünce kuruluşları ve sosyal bütünleşme ile ilgili konularda faaliyet gösteren vakıflar ise aynı sahada, ilkinin göre ikincil sırada yer alan yardımcı aktörler olarak tarif edilmiş ve yine STK'ların önemine dikkat çekilmiştir (Ec.europa.eu, 2017)

Türkiye ile Avrupa Birliği gerçeğini STK'lar için tartışmaya başladığımızda, AB için STK'ların etkinliğinde büyük manevra kabiliyeti yaratan strateji metinlerinin iç siyasadaki yerine değinmekle birlikte, yine AB'de STK'lar arası işbirliği ve ortak hareket ve kurumsallaşma kültürünü de es geçmemek gerekir. Örneğin AB'de bir diğer strateji paketi olan PROGRESS programı aracılığıyla Komisyon, kamu politikalarına etkinlik katacak pek çok alanda Avrupa şemsiye STK ağının kurulumunu desteklemiştir. Buradaki temel amaç, kamu politikalarının sosyal tanınırlığı ve halk tarafından benimsenme düzeyi ile desteğini, sivil örgütsel hızlandırıcılarla arttırmaktır. Bu şemsiye kuruluşlar arasında; Caritas Europa, COFACE (Avrupa Birliği'nde aile örgütleri konfederasyonu), Dinamo Uluslararası-Sokak İşçi Ağı, EAPN (Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı), EMN (Avrupa Mikrofinans Ağı), ENSIE (Avrupa Sosyal Entegrasyon Ağı), ESN (Avrupa Sosyal Ağ), Eurochild, Eurocities, Eurodiaconia, EuroHealthNet, FEANTSA (evsizlerle çalışan ulusal federasyonlar Avrupa Federasyonu), MHE (Akıl Sağlığı Avrupa), PICUM (Belgesiz Göçmenler İçin Uluslararası İşbirliği Platformu) gibi gerek sağlık, gerek göç ve barınma gerekse işbirliği ve dayanışma temalı yapılar dikkatleri çekmektedir (Ec.europa.eu, 2017)

Avrupa Birliği, genel siyasal yapısı gereği AB vatandaşları arasında dayanışma, işbirliği ve özdeşliği bir kamu politikası alanı olarak seçebilmektedir. Bu sebeple hem etnik ayrımlarla mücadele hem de toplumsal cinsiyet eşitliği gibi alanlarda siyasal kurumların proaktif olması hedefi, STK yapılanmalarının sayıca fazla olmasına sebebiyet vermiştir (Warleigh, 2001; 623). Bu sebeple Avrupa Kadın Lobisi, AGE, ENAR (İrkçılıkla Mücadele için Avrupa Ağı), EDF (Avrupa Engelliler Forumu), ERIO (Avrupa Roman Bilgilendirme Ofisi) gibi başka şemsiye örgütler de yine sosyal politika ayağında kamu siyasasına destek vermektedir (Ec.europa.eu, 2017).

Öte yandan, Türkiye gibi pek çok devlette kamu politikası, "devletin düzenini sürdürmesi ya da vatandaşlarının ihtiyaçlarını anayasasında tanımlanan eylemler yoluyla ele alması"nda gerekli araçlara başvurusu veya sessiz kalması anlamına gelir (Erdut, 2004: 15). Avrupa Birliği'nde sağlanmak istenen düzen bütünleşme fikri ile özdeş olduğundan ve kendi anayasası olmamasından mütevellit kurucu antlaşmalar ve strateji programları ile kamusal araçları ve yardımcı ortakları harekete geçirme seyri vardır. Ulus devletlerde ise, farklı olarak hem anayasal tanımlara başvurma ve hukuksal zeminde güvence sağlama olanağı; hem de kamu politikaları sahasını devletin uzun dönemli menfaatleri için tematik olarak geniş tutma eğilimi mevcuttur. Başka bir deyişle Türkiye gibi ulus devletlerde göç, vize verme, ilaç, çevre, tarım, enerji politikası, iç ve dış politika gibi sahalarda ilk akla gelen tematik başlıklardır (Akgül vd., 2015; 11). Ancak Avrupa Birliği özelinde daha önce değinilen ortak kültür yaratma gibi Birliğe özgü ve çok vurgulanan siyasal mesai alanlarının haricindeki başlıkları aramak gerekmektedir. Nitekim yine ulus devlet geleneğinin benzeri olan ortak savunma ve güvenlik politikası, ortak tarım politikası, enerji, iklim değişikliği ile mücadele, uzay ve deniz hizmetleri politikası gibi sahalarda da AB'de

kamu politikalarının en çok icra edildiği alanlar görünümündedir (Ec.europa.eu, 2017). Dolayısıyla bu sahalarda yer alan STK'ların da kamu siyasasında politika üretmede büyük rol oynadığı rahatlıkla ifade edilebilir. Öte yandan kamu siyasetinde STK'ların etkinliğini tartışılırken dikkat çekildiği gibi; STK'ların en büyük katkısının halkın etkin hale getirilmesi ve yönetişime dahil edilmesinde olduğu unutulmamalıdır. Bu sebeple üretme, işbirliği sağlama, ayrımcılıkla mücadele ve kamu sağlığında farkındalık oluşturma temalı STK'ların; önceden de ifade edildiği üzere kamu politikalarına katkı sağlama nezdinde ilk sırada geldiği bilhassa vurgulanmalıdır. Bu anlamda, Avrupa'da yukarıda sayılan STK'lar; kamu siyasasında rol alacak tüm aktörlerin etkileşim, yönetim ve işbirlikçi potansiyellerinin açığa çıkarılmasında kritik bir öneme sahiptir (Ec.europa.eu, 2017). AB siyaseti perspektifiyle, özel olarak tekrar ifade etmek gerekirse, paydaşların katılımı, farkındalık, yenilikçilik, uzman bilgiyi kullanma, şeffaflığı gerçekleştirme gibi sahalarda; STK'lar eliyle gelen, yönetimi denetleme ve uzun vadede kamu menfaatlerini hedefleyen politikaları, soyut anlamda şekillendirmedeki bu potansiyel, kendini kolayca belli etmektedir.

Örneğin bu konuda Türkiye'de de TÜSİAD gibi derneklerin ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde potansiyellere ilişkin değerlendirmeleri bir bakıma bu alanda oluşturulan kamu politikalarına yön verebilmektedir. Nitekim derneğin faaliyet raporlarına (2011-2012) bakıldığında farklı faaliyet alanlarıyla ve saha çalışmalarıyla politika yapma sürecinde rol aldığı görülecektir (Emini, 2013; 47-50). İdarenin aynı zamanda politik bir mesele olduğu dikkate alınırsa, siyasal sistemin tüm aktörlerini uygun zeminlerde siyasi ve idari reform sürecine katmak gerekecektir. Açık Toplum Enstitüsü gibi oluşumların politika yapıcılar ve karar makamlarını bilgilendirme, onlara fikir verme ve kararların şekillenmesini sağlama gibi roller üstlenerek bir çeşit yönetişimi sağladığı savunulabilir (Sobacı, 2011; 206)

Bununla beraber STK'ların bu alandaki etkisini sınırlayan birtakım sorunlara da dikkat çekilmektedir. Nitekim TÜSEV'in (Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı), "Sivil Toplum Kamu İşbirliğinin Güçlendirilmesi Projeleri" incelendiğinde, Türkiye'de Sivil toplum Örgütlerinin kamu politikalarının oluşum ve karar alma süreçlerine katılımı öncelikle yasal mevzuat bakımından kısıtlılıklar içermektedir (Ayata ve Karan, 2015; 106). Avrupa Konseyi tarafından 2009'da kabul edilen karar uyarınca sivil toplumun politika sürecine katılımının sağlanması için hem STK'ların hem de kamu görevlilerinin aşağıda sayılan ilkelere asgari derecede uymasının gerekliliği üzerinde durulmuştur (İyi Uygulama İlkeleri, 2009; 5-6):

- Açık ve Erişilebilir Katılım Kanalları,
- Güven,
- Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık,
- Bağımsızlık.

Karara göre katılım, açık ve erişilebilir kaynaklar çerçevesinde gerekli yasal usuller doğrultusunda karşılıklı güven esasına dayalı bir şekilde gerçekleştirilmelidir. Bunun yanında STK'lara gerekli mali kaynakların sağlanması hususu da bağımsızlık açısından önem arz etmektedir. Bu ilkeler doğrultusunda katılımın sağlandığı kademeler kararda 4 aşamalı bir kriter şemasına göre analiz edilmektedir. Bu kademelerden ilki STK'ların kamu politikalarında karar alma sürecine sadece bilgi edinme yoluyla katıldığı basamaktır. Bu basamakta STK'lar karara herhangi bir etkide bulunamazken sadece karar hakkında bilgi edinebilmektedirler. Bu basamak katılımın en düşük derecede sağlandığı yerdir. İkincisi ise istişare olarak adlandırılan ve kamu yetkililerinin STK'ların alacakları karara dair görüş ve önerileri talep ettikleri seviyedir. Bu tek taraflı iletişimin sonraki aşaması ise diyalog basamağıdır. Bu aşama karşılıklı olarak yürütülmekte ve karar alma süreçlerinin her alanında ortaya çıkabilmektedir. Son aşama, katılımın en yüksek düzeyi olarak değerlendirilen ortaklık seviyesidir ki, bu aşama karar alma sürecinin en başından itibaren uygulama alanındaki ortak faaliyetlere kadar

süren karşılıklı etkileşimi içermektedir (İyi Uygulama İlkeleri, 2009: 7-8). Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, kamu politikalarının üretilmesi aşamalarında farkı siyasi dinamikler, farklı mekanizmalar ve farklı siyasi aktörlerin bulunması, zaman içerisinde politikaların mecrasından çıkarak farklılaşmasına sebep olabilmekte; bu da politikaya yönelik algıların değişmesine neden olabilmektedir (Ünal, 2013:202). Bununla beraber, bir takım düşünce üreten kuruluşların yaygınlaştırılması, onların uzmanlıklarından ve faaliyetlerinden yararlanmak suretiyle kamu politikalarının oluşturulması, politika yapım sürecini daha şeffaf ve etkin yapabilir. Yapılan bir araştırmada (Yıldız, Çalık vd., 2013: 195-201), Türkiye’de farklı tarihlerde kurulan ve düşünce üreten on kuruluş incelenmiştir. Bu kuruluşların amaçları ve siyasal yapılarla olan ilişkileri farklı olmakla beraber, demokratikleşme, reformlar, anayasal değişimler, STK’ların güç kazanması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin (BİT) yaygınlaşması gibi birçok alanda veri toplanması ve analize dayalı karar verme ihtiyacının giderilmesini ve bu tür düşünce üreten kuruluşlarının yaygınlaşmasını ve etkilerinin artırılmasını sağlayabileceğine vurgu yapılmıştır.

Türkiye’deki uygulamalar değerlendirildiğinde STK’ların katılım basamaklarından istişare aşamasında ancak bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır (Ayata ve Karan, 2015: 107). Karar alıcı kamu mekanizmalarının STK’ları görüş ve deneyimlerini talep ettikleri durumların (İstişare basamağı) yanında STK’ları sadece danışman olarak değerlendirip fikirlerine başvurmaları (diyalog basamağı) gibi daha alt kademelerin örnekleriyle de karşılaşabilmektedir. Yine de yasal olarak 2005 yılında kabul edilen Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte madde 7/2 ve 3’te belirtildiği üzere karar alıcı mekanizmaların karar alma aşamalarında STK’ların görüşlerine başvurmaları gibi bir zorunluluk bulunmamakta; bunun yerine karar, takdir yetkisi çerçevesinde karar alıcıya bırakılmaktadır. Dolayısıyla bu konuda ortaya konulan öncelikli sorunlar; yasal düzenlemelerin yetersizlikleri, kamu-STK işbirliğine temel oluşturacak herhangi bir düzenlemenin mevcut olmaması, yasal çerçevede STK’lara dair yapılan göndermelerin açık olmaması, yasa da yer alan ifadelerin genel nitelikli ve işbirliğinin şekli ve içeriğine dair bir hüküm içermemesi şeklinde sıralanabilir (Ayata ve Karan, 2015: 118).

STK ile hükümetlerin birlikte kamu politikası üretmesi, son dönemlerde önemli bir gelişim göstermekle beraber, STK-Hükümet işbirliği için mekanizmalar oluşturan ulusal ve özel stratejik değere sahip bir belge metni hala eksiktir. 10 Aralık 2015 tarihinde 64. Hükümetin programı bu alanda yapılabilecekleri stratejik manada geniş yer vermiştir. 2015 yılından günümüze değin son birkaç yıllık dönemde ise bu stratejik hamlelerin cevap bulma olasılığı birtakım talihsizliklerle karşı karşıya kalmaktadır. Özellikle sivil demokrasiye ait darbe girişimi, etnik çatışmaları arttırmaya yönelik terör saldırıları ve gerginlikler, komşu Suriye'den gelen göçmenlerin oluşturduğu belirsiz ortam, bir dizi terörist saldırı, artan mülteci akışı ve talepleri, siyasi kilitlenme, kimi başlıklarda ekonomik gerileme ve daha birçok gündem oluşturan siyasal olay, ülkede sivil toplum kuruluşlarına sağlanacak olumlu atmosferi ve onların politika yapma sürecinde etkin rol oynamalarını önemli ölçüde sınırlandırdığı söylenebilir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Toplumsal taleplerin artması ve çeşitlenmesi, siyasal sisteme giren farklı girdilerin, çıktılara dönüşmesi gereğine ilişkin talep, artık yönetimin tek başına alınacak kararlarla şekillenmeyeceği, diğer bir tabirle çok aktörlü bir ortaklığı gerektireceği bugün çok daha güçlü vurgulanmaktadır. Hatta denilebilir ki, STK’lar, hem toplumun ihtiyaçlarını derleyip örgütlü bir şekilde sisteme iletme, hem de siyasal alanda bu istemlerin temsilciliğini üstlenerek söz sahibi olma ve bu şekliyle aktif bir siyaset oyuncusu haline gelme yolundadırlar. Bu bağlamda STK’lar, devletin terk ettiği veya ihmal ettiği alanlar ile yeni yeni ortaya çıkan taleplerde

toplumun ihtiyaçlarını belirleyerek siyasal sisteme iletmek, yönetimin hakkında politika geliştireceği alanlarda yardımcı rolünde görev almak, bu politikalara rehberlik etmek ve politikaları yönlendirmek, geliştirilmesine ve üretilmesine ciddi faydalar sağlamayı amaçlamaktadır. Bununla beraber Türkiye açısından bakıldığında TÜSEV raporunda da öngörüldüğü gibi, STK-Kamu İşbirliğini düzenleyen bir mevzuat bulunmadığı için işbirliği sağlanamamakta, bu durum da STK'ların politika yapım sürecinden kolaylıkla dışlanmasına veya kamu kurumları tarafından bir paydaş olarak görülmemesine sebep olabilmektedir. Bunun giderilmesi için yasal güvence sağlanarak STK'ların birincil aktör olarak görülmesine imkân tanınmalıdır. Sosyal politikalar dışında STK'ların karar alma sürecine katılımındaki engeller kaldırılmalıdır. Bununla beraber, STK'ların Türkiye'de değişik politikalar hakkında fikir beyan etmeleri, hatta belli ölçülerde siyasal süreçleri etkiledikleri, kamuoyunda giderek daha fazla telaffuz edilmektedir. O zaman kamu yönetimlerine düşen en önemli rol ise bu tür bir yönetim anlayışının hayata geçirilmesini kolaylaştırmaktır. Özellikle düşünce üreten kuruluşlarının kamuoyu ile paylaştıkları ve politik sürece etki ettiği varsayılan verileri ve analize dayalı politika üretilmesini yaygınlaştırma yönünden adımlar atması önemli bir çözüm olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akçadağ, Emine, (2011), “Avrupa Birliği Sürecinde Kamu Diplomasisi Faaliyetlerinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü”, *Politika Dergisi*, Sayı 24, ss. 1-15.
- Akgül, Arif, Kapt Alican. ve Demir, Oğuzhan Ömer (2015), “Göç ve Kamu Politikaları: Suriye Krizi Üzerine Bir Analiz”, *Journal of Policy and Strategy*, 1(2), ss.1-22.
- Arts, Bas, (2002), “Green Alliances’ of Business and NGOs: Newstyles of Self Regulation or Dead-End Roads?”, V.9, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, pp. 26-36.
- Ateş, Hamza ve Ahmet Nohutçu, (2006), “Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet”, C.11, Selçuk Üniversitesi, *İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, ss. 245-276.
- Avrupa Komisyonu Resmi İnternet Sayfası (2017), “Non-governmental organisations” [online] at <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=330> accessed on April 4th, 2017.
- Babaoğlu, Cenay (2013) “Kamu Politikası Sürecinde Sivil toplum Kuruluşlarının Rolü”, Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı (ed.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Ankara: Adres Yayınları, ss. 166-187.
- Baharççek, Abdülkadir, (2008), “Hükümet Dışı Örgütler (NGO’s) ve Demokratikleşme”, Cilt: 18, Sayı: 2, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (Fırat University Journal of Social Science) ss. 297-308.
- Bardach, Eugene, (2012), *A Practical Guide For Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, Forth Edition. SAGE Publication.
- Beeson, Mark (2001), “Globalization, Governance and The Political Economy of Public Policy Reform in East Asia”, V.14/4, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, pp. 481-502.
- Benner, Thorsten; H. Reinicke, Wolfgang and Jan Witte Martin (2003), “Global Public Policy Networks Lessons Learned and Challenges”, V.21/2, *The Brookings Review*, pp. 18-21.
- Birkland, Thomas A. (2015), *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, Third Edition, Routledge.
- Bulut, Yakup (2003), “Sivil Toplum, Devlet Ve Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 441, 217-231.
- Bulut, Yakup ve Kahraman, M. (2008), “Türkiye’de Sivil Toplumun Sivilliği Üzerine Bir Tartışma”, V. Uluslararası Sivil Toplum Kongresi Kitabı, ss. 335-341, 24-26 Ekim-2008, Çanakkale.
- Çevik, Hasan Hüseyin, (1998), “Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, C.31, *Amme İdare Dergisi*, ss. 103-112.
- Detomasi, David Antony (2007), “The Multinational Corporation and Global Governance: Modelling Global Public Policy Networks”, V.71, *Journal of Business Ethics*, pp. 321-334.
- Dye, Thomas R., (2013), *Understanding Public Policy*, Fourteenth Edition. Pearson Education.
- Emini, Filiz Tufan (2013), “Sivil Toplum Kuruluşlarının Politika Belirleme Sürecindeki Rolü: TÜSİAD Örneği”, Sayı 36, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, ss. 43-56.

- Erdut, Z. (2004), *Liberal Ekonomi Politikaları ve Sosyal Politika*. Çalışma ve Toplum, Birleşik Metal. Yay, (2004/2), ss. 11-37.
- Fisher, William (1997), “Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices”, V.26, *Annual Review of Anthropology*, pp. 439-464.
- Fioramonti, Lorenzo and Finn Heinrich (2007), *How Civil Society Influences Policy: A Comparative Analysis of the CIVICUS Civil Society Index in Post-Communist Europe*”, Research and Policy in Development, Research Report, (web Access date: 20.11.16).
- Kapani, Münci (2011), *Politika Bilimine Giriş*, Ankara Bilgi Yayınevi.
- Keyman, Fuat (2004), “Türkiye ve Avrupa’da Sivil Toplum”, No.3, *Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları*, İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi.
- Sabatier, Paul (1998), “The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe”, V.5/1, *Journal for European Public Policy*, pp. 98-130.
- Sabatier, Paul and Hank Jenkins-Smith (1999) “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, in Paul Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, ss.117-166.
- Sivil Toplumun Karar Verme Sürecine Katılımıyla İlgili İyi Uygulama İlkeleri (2009), Conference of INGOs of the Council of Europe, CONF/PLE(2009)CODE1.
- Sobacı, Mehmet Zahid, (2012), “Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü”, *2011-2012, Sosyo-Ekonomik* (Temmuz-Aralık), ss. 191-209.
- Şahin, Bahadır & Yıldız, Serdar (2013), “Kamu Politikasında Politik Ağlar”, *Kamu Politikası Süreci içinde*, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, ss. 159-171.
- TÜSEV (2013), *Sivil Toplum Kuruluşları ile Kamu Sektörü İlişkileri Sorunlar-Beklentiler İstişare Sonuçları ve Değerlendirme*, TÜSEV, Aralık 2013.
- Ünal, Mustafa Coşar (2013), “Kamu Politikasında Tipolojik Yaklaşımlar”, *Kamu Politikası Süreci içinde*, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, ss. 189-202.
- Warleigh, A. (2001), “Europeanizing’civil society: NGOs as agents of political socialization”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 39(4), ss. 619-639.
- Wildavsky, Aaron (1979), *The Art and Craft of Policy Analysis*, MacMillian Press.
- Yıldız, Mete, Çelik, Dilek, vd (2013), “Kamu Politikalarında Düşünce Üreten Kuruluşların Rolü”, Mete Yıldız, M. Zahid Sobacı (ed.) *Kamu Politikası, Kuram ve Uygulama*, Liberte Yay. Ankara, ss. 188-207.