

KAMU POLİTİKALARINI ETKİLEYEN RESMİ, SİVİL VE ULUSLARARASI AKTÖRLER

Dr. Mehmet Yaşar SEVÜK*

Pınar AKIN**

Öz

Kamu politikalarının oluşturulma sürecini bir bütün olarak ele almak gerekmektedir. Çünkü politikaların oluşturulmasında karar, talep, çıktı ve sonuç sürecinin bir bütünün halkaları olduğu görülmektedir. Bu süreçlerden birinin tıkanması halinde politikalarda başarı derecesi önemli ölçüde etkilenmektedir. Kamu politikalarının oluşturulmasında, resmi, sivil ve uluslararası aktörler etkilidir. Türkiye’de kamu politikalarının oluşturulmasında eksikliklerin olduğu açıktır, bu eksikleri gidermek için birçok alanda politika çalışmaları yapılması gerekmektedir. Kamu politikalarının oluşturulmasında resmi aktörlerden yargı, yasama ve yürütmenin politikalar üzerindeki etkisi oldukça fazladır. Sivil aktörlerden baskı grupları, kamuoyu ve siyasi partiler de toplumun beklentilerini dile getirmektedir. Uluslararası aktörler ise, daha çok ülkelerin genelini etkileyecek küresel sorunlara paralel olarak oluşturulduğu için etki derecesi küresel olarak diğer aktörlere oranla daha fazla olmaktadır. Ülkemizde ise, uluslararası kamu politikaları alanında (İMF, AIHM ve ILO gibi) örgütlerin etkisi görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Politika, Kamu Politikaları, Talep, Çıktı, Sonuç, Resmi, Sivil ve Uluslararası Aktörler*

* *İstanbul Aydın Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi,
e-posta: mehmetsevuk@aydin.edu.tr*

** *İstanbul Aydın Üniversitesi Kamu Hukuku Yüksek Lisans Programı Öğrencisi, e-posta: pinarakn55@gmail.com*

Official, Civil and International Actors That Influence Public Policy

Abstract

It is necessary to take the public policy making process as a whole. Since it accepted to be circles of a cycle the process of decision, request, output and result that make policies are accepted to be circles of a common one. It seriously affects the rate of failure of a policy in case of obstruction of one of these in a cycle. Official, civil and international actors are also influence the forming of public policy. There are gaps in public policy forming in Turkey and there is a need for political work in some fields in order to solve the very problems. The influence of official actors such as judgement, legislative and executive bodies over the policies is quite a lot in the public formin process. Civil actors such as print groups, public opinions and political parties represent the public expectations. Hereby, international actors have more influential roles in comparence with other actors since they are founded on a base of the global problems that influence the whole country paralelly. In relevance the influence of organizations such as IMF, The European Court of Human Rights, and The İnternational Labour Organization are existed in our country.

Keywords: *Policy, Public Policy, Request, Output, Official, Civil and etc*

Giriş

Kamu politikalarını, devletlerin sürekliliği için izlemesi gereken politikalardan kamusal alanı kapsayan politikalar olarak tanımlamak mümkündür. Kamu politikaları sadece ülkelerin güvenlik, sağlık, eğitim gibi alanlarda bütçesini ayırdığı bir planlamadan ibaret değildir. Çünkü ülkelerin idari gücünün esasını kamusal alan oluşturmaktadır. Kamu politikaları oluşum süreci ülke genelinde birçok alanı etkilediğinden, toplumsal birçok normun karar vericiler için bağlayıcılığı bulunmaktadır.¹

Küreselleşmenin geniş etkileri sebebiyle birçok ülke kendi adına karar veremez hale gelmiş, uluslararası alanda kuruluşlara üye olmuştur. Bu örgütler Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Avrupa Çalışma Örgütü, Uluslararası Para Fonu gibi örgütlerdir. Bu sebeple ki, ülkeler kamu

¹ *Ayşegül Kaya, Kamusal Politikalarının Ulusal Etkinliğini Yönlendiren Küresel Yapıların Yetki Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yöntemleri, İzmir, 2017, s. 26.*

politikalarını oluştururken başarılı kamu politikaları oluşturmak için kamuya gerekli önemi vermektedirler.

Politika üzerine kamu politikası çalışmaları Amerika Birleşik Devletleri'nde 1929 Dünya Ekonomik Krizi sonrasında ortaya çıkmış, II. Dünya Savaşı sonrasında gelişme kaydetmiş, sonraki yıllarda Avrupa'da genişlemeye başlamıştır. Türkiye'de ise, 2000'li yıllarda yer almaya başlamıştır. Kamu politikaları üzerine çalışmaların kökenleri ise, insanoğlunun yerleşik yaşama geçtiği yıllara dayanmaktadır. Kurulan bütün devletlerin varlığını sürdürmesi için politika oluşturmaya ihtiyaç duyduğu görülmektedir.²

1.Kamu Politikasının Kavramsal Çerçevesi: Politika, Kamu Politikası, Karar, Talep, Çıktı, Sonuç

Politika kavramı İtalyancadaki “*politica*” ve İngilizcedeki “*politics*” kavramlarının karşılığı olarak devletin etkinliklerini amaç, içerik, yöntem olarak düzenleyip gerçekleştirdiği bir bütün olarak ele alınmaktadır. İngilizcedeki ikinci anlamı ise, “*policy*” kavramının karşılığı olan, bir devletin, siyasal partileri, dernekleri, vakıfları, hatta daha da geniş alanı içine alarak toplumu oluşturan diğer unsurların da, yönetimi ele geçirme yoluyla karar verme süreçlerine dâhil olup bireysel ve toplu biçimde siyaset yapmak olarak tanımlanmaktadır.³

Antik Yunan'da Politika (politics) şehir anlamına gelen “*polis*” kelimesinden türemiştir. Polis başı ve sonu belli olan şehir devleti olarak görülen ve insanların bir çatı altında yaşadıkları siyasi yapıdır. Politika ise, bu şehir devletinin oluşturduğu işler anlamına gelmektedir. Politikayı, hükümet, devlet ve kamusal alan içerisinde bir sınırlandırma yapmadan devletin çatısı altındaki bütün insanlar için var olan bir faaliyet olarak görmek daha doğru olacaktır. Bu sebeple, ülkelerin sınırları içerisinde politika dar anlamda yer aldığı gibi, ülke sınırları dışında da geniş anlamda faaliyet göstermektedir. Politika, ülke içerisinde iktidarı ele geçiren siyasi partinin yapısına ve işleyişine göre de şekil almaktadır.⁴ Politika Türkçede tek başına bir anlam ifade etmeyip politika sözcüğünün başına genelde

² Hüseyin Gül, *Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri*, Isparta, s. 6.

³ Veysel Babahanoğlu, Erhan Örselli, *Kamu Politikası Türkiye'de Uyuşturucu İle Mücadelede Uygulanan Politikalar ve Toplumsal Algı*, Konya, 2016, s. 23.

⁴ Dilan Mızrak, Özgür Temiz, *Hukuk ve Politika Türkiye'de Yaşanan Olağanüstü Dönemlerin Edebiyat Eserleri Işığında İncelenmesi*, s. 79-80.

kamu, sağlık, eğitim, konut, iç güvenlik, dış gibi sözcükler gelerek politika kelimesi daha anlamlı hale getirilmiştir.⁵

Kamu politikaları, hükümetlerin yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri eylemlerdir. Bu şekilde bir tanım yapılmasıyla hükümetin yapmaya karar verdiği şeyi değil, aynı şekilde hükümetin yapmamaya karar verdiği şeyleri de kapsamaktadır. Kamu politikaları oluşturulurken alınan kararlar uygulama aşamasında tam kendini göstermeyebilir. Kamu politikaları, ulusal savunma, dış politika, eğitim, sağlık gibi birçok alanda varlığını gösterir, bu ise kamu yönetim kurumu ve görevlileri tarafından uygulanır.⁶

Kamu politikalarında diğer önemli aşama ise karar vermedir. Karar verme, herhangi bir durum ile istenilen sonuca ulaşabilmek için, yol gösterici bilgilerin toplanması, bu bilgiler ile birlikte sistematik, bilimsel ve mantıklı akıl yürütmeler yaparak en uygun olanın seçilip uygulamaya konulmasıdır. Böylece kamu politikalarında karar verme sürecinde, verilecek kararın güvenilir, kaliteli ve iyi bir sentezden geçirilmesiyle süreç tamamlanmaktadır. Elde olan verileri etkileyen faktörler de göz önüne alınarak bu bilgiler, birbirleriyle karşılaştırılmalı ve sonuca bu şekilde karar verilmekte kullanılmalıdır.

Karar verme sürecini ele alan yönetim bilimcisi ise, Herbert Simon olmuştur. Simon, kamu politikalarında karar verme yönetiminin kalbidir, biçimindeki ifadesi ile örgütler için karar vermenin önemine dikkat çekmiştir. Simon'a göre, karar verme sürecinin önemi yöneticilerden kaynaklanan nedenlerle artmaktadır. Çünkü alınan kararların hangi sorunları çözebileceği, hangi gereksinimleri karşılayacağı, sorunların ne olduğu, nasıl giderileceği gibi sorulara da cevap bulma aşamasında önemlidir.⁷

Kamu politikaları çıktıkları ise, politikalar oluşturulurken somut, elle tutulur ve ortaya çıkan belirtiler sonucu gerçekleştirilen hizmetlerdir. Yani kamu politikalarında verilen kararların ve söylemlerin belirlenmesi ve bunların gerçekleştirilmesidir. Kamu politikalarında her türlü gerçekleştirilen hizmet çıktı olarak kabul edilmektedir. Buna göre, toplanan vergiler, sosyal

⁵ Bekir Parlak, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Ankara, 2008, s. 22.

⁶ Hasan Hüseyin Çevik, *Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Değerlendirme*, 1998, s. 104-105.

⁷ Mehmet Akif Özer, *Emek ve Toplum Sosyal Politikaların Belirlenmesinde Karar Verme Süreci ve Bilgi Teknolojilerinin Etkisi*, Ankara, 2015, s. 20-21.

güvenlik ücretleri, sağlık hizmetleri, yol yapımları ve benzeri şeylerin tümü çıktı olarak kabul edilir. Kamu politikası sonuçları, çıktıdan çok farklı olarak ele alınmaktadır. Kamu politikası sonuçları, kamu yönetimi tarafından uygulanan ya da uygulanmayan, toplum için amaçlanan ya da amaçlanmayan sonuçların tamamını sonuç içerisine almaktadır.⁸

Günümüzde bakıldığında siyasetçilerin ülkeler için kamu politikaları oluşturma sürecinde verdikleri kararların kimi zaman olumsuzluklarla sonuçlandığı görülmektedir. Ülkelerde uygulanan kamu politikaları stratejilerinde yanlış kararlar alınması ülke yönetiminin bütün yapısını olumsuz etkilemektedir. Kamu politikalarının oluşturulmasında hiçbir siyasi amaç güdülmeyen ülkenin yararına kararlar almak için birlikte hareket edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla ülkenin genel durumu gözden geçirilip, hangi alanlarda kamu politikalarında eksiklikler mevcut ise bu sonuca bakılarak kamu politikaları oluşturmalıdır.

2.Kamu Politikalarını Etkileyen Resmi Aktörler

Kamu politikalarının yapım sürecinde resmi aktörleri, karar merci olarak hükümet, bürokrasi, kamu yöneticileri, yargı ve parlamento oluşturmaktadır. Bu aktörlerin kamu politikalarının oluşturulmasında etki dereceleri ise ülkeden ülkeye yönetimden yönetime değişimler olmaktadır.

2.1.Yasama Organı:

Yürütmenin başı olan hükümetler parlamenter sistemde, seçimle belirlenen yasama organının içinden çıkmaktadır. Hükümet parlamentoya karşı sorumlu olur ve parlamento siyasi karar alma sürecinde hükümetin kanun taleplerini onaylayabilir, reddedebilir, bakanları denetler, bakanları ve hükümeti gerekli şartlar olduğunda görevden alabilir.

Parlamentonun kontrol yetkisi sadece hükümeti değil, icra organlarını da kapsamaktadır. Birtakım toplum talepleri ile şekillenen konular yasal düzenlemeden geçer ise hükümet bunları tasarıya çevirerek parlamento onayına sunar.

Politikaların uygun olanlarının kanunlaştırılabilmesi için ilk önce hükümet ve yasama organı tarafından politika gündemine alınması gerekmektedir.

⁸ Hasan Hüseyin Çevik, Süleyman Demirci, *Kamu Politikası Kavramlar, Aktörler, Süreç Modeller, Analiz, Karar Verme*, Ankara, 2012, s. 14-15.

Hükümetlerin kamu politikalarını hayata geçirebilmeleri için kanunlar, çoğunlukla siyasi partilerin seçim beyannameleri, hükümet programları, kalkınma planları, şura kararları, uluslararası taahhütler ve istikrar programları göz önünde bulundurularak önceden hazırlanan belgelerde ifade edilmelidir.⁹

2.2. Yürütme Organı:

Yürütme kamu yönetiminin kendisi olup, idari açıdan her türlü kamu kuruluşunun yapı ve işleyişi yürütme organı içinde yer almaktadır. Kamu politikalarının oluşturulmasında en önemli ve büyük rol, hükümet ve kamu bürokrasisine aittir. Demokratik ülkelerde idari bürokrasinin siyasi bürokrasiye bağlı çalışması ve emri altında olması doğal bir durumdur.¹⁰

Kamu politikalarının oluşturulmasında, yasal düzenlemeyi yapan, tasarılar hazırlayıp, alt yapısını geliştiren bürokratlardır. Kamu politikaları oluşturulurken önemli resmi aktörlerden birisi de kamu kurumları ve oralarda çalışan kamu görevlileridir.¹¹

2.3. Yargı Organı:

Hukuki faktörler, kamu politikaları oluşturulurken bu politikaların oluşturulmasında doğrudan ya da dolaylı etki ederler. Kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında önemli rolleri olan yasama ve yürütme erkleri bürokrasi için hukuki sınırlamalar ve denetimler getirmektedir.

Hukuk devleti, Ortaçağ'da "mülk devleti" anlayışı olarak ortaya çıkmış, daha sonra "polis devleti" ve "hazine teorisi" uygulamalarına dönüşmüştür. Devletin bütün eylem ve işlemlerinde, yürüttükleri kamu politikaları evrensel hukuk sistemine uygun bir şekilde ortaya konulmaktadır.

Yargı organlarının faaliyetleri, tutumları ve yöntemleri, kamu yönetimi içerisinde yer aldığı ortamın bir üyesi olarak kamusal örgütlerin yönetimi ve işleyişini etkilemektedir. Kamu politikalarının oluşturulmasında anayasa mahkemesinin denetimi ve idare mahkemelerindeki uyuşmazlıkların

⁹ *Veysel Babahanoğlu, Erhan Örselli, Kamu Politikası Türkiye'de Uyuşturucu İle Mücadelede Uygulanan Politikalar ve Toplumsal Algı, Konya, 2016, s. 34-35.*

¹⁰ *Bekir Parlak, Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar, Ankara, 2008, s. 44.*

¹¹ *Kubilay Kavak, Kamu Politikalarının Oluşturulması ve Uygulanmasında Dış Etkiler; Enerji Sektörü, Ankara, 2016, s. 92.*

çözüme kavuşturulmasında Danıştay'ın son karar merci olarak ilk derece mahkeme kararlarını inceleyip sonuçlandırması önemlidir.¹²

Demokratik ülkelerde bağımsız olarak işleyen organ yargıdır. Hem bireyler arasındaki sorunları çözmek, hem de yönetilenin yöneten karşısındaki haklarını savunması için yargı organının bağımsız olması gerekmektedir. Yargı organı, yasama ve yürütme organları tarafından yönlendirilmesi durumunda bireysel hak ve özgürlüklerin teminatı olan “kuvvetler ayrılığı” ilkesi ortadan kalkmış olur. Yargı sisteminin işlevliğini kaybetmemesi için ister parlamenter sistem ister başkanlık sistemi olsun kuvvetler ayrılığı ilkesi işlevliğini sağlıklı bir şekilde sürdürmesi gerekmektedir.¹³

Eğer kuvvetler ayrılığı tam anlamıyla sağlanmazsa yasama yürütmeye, yürütme yargıya müdahale etmesi halinde bu üçü arasındaki (yasama, yürütme, yargı) denge bozulmuş olacaktır. Bu durumda uygulamada kamu politikalarının denetimi sağlanamaz hale gelir ve yargı bağımsızlığı ortadan kalkmış olur.

3.Kamu Politikalarını Etkileyen Sivil Aktörler

3.1.Siyasi Partiler:

Siyasi partiler ülke içerisinde çok farklı etnik, dini, kültürel sosyal ve ekonomik grup ve tabakalara sahip olup seçmen tabakasını en yüksek oranda temsil etmektedirler. Siyasi partiler bu özellikleri sayesinde kamu politikalarının oluşturulmasında önemli yere sahiptirler. Siyasi partiler parlamentoda çoğunluğu sağladığında parti başkanı başbakan veya federal sistemde aday kendi partisinin desteğini alarak başkan seçildiği zaman kendi siyasi programına uygun politikalar oluşturmaktadır. Zaman zaman siyasi partiler hem yargıda hem de kamu bürokrasisinde kendi siyasi düşüncelerine sahip kişileri göreve getirirler.¹⁴

Bu uygulama yanlıştır. Çünkü demokratik bir ülkede hangi siyasi parti iktidara gelirse gelsin çalışanları görevlerine atarken ayırım yapmaları doğru bir sistem değildir.

¹² Veysel Babahanoğlu, Erhan Örselli, *Kamu Politikası Türkiye’de Uyuşturucu İle Mücadelede Uygulanan Politikalar ve Toplumsal Algı, Konya, 2016, s. 33-34.*

¹³ Kubilay Kavak, *Kamu Politikalarının Oluşturulması ve Uygulamasında Dış Etkiler; Enerji Sektörü Örneği, Ankara, 2016, s. 103.*

¹⁴ Kubilay Kavak, *Kamu Politikaların Oluşturulması ve Uygulanmasında Dış Etkiler: Enerji Sektörü Örneği, Ankara, 2016, s. 106.*

Çalışarak, emek sarf ederek bir yerlere gelen insanlara haksızlık yapılmış olacağı gibi, iktidara gelmiş bir partinin bunu yapması, ülke içerisinde kayırmaların artmasına yol açarak siyasi istikrar ve güven ortamından uzaklaşmaya sebep olur. Dolayısıyla ülkeler, siyasi istikrar ve güvenin sağlanabilmesi için bürokrat atama ve yer değiştirmelerinde “liyakat” ile “kariyer” ilkelerinin bütün gereklerini uygularlar.

Ülkenin kamu politikalarında etkin rol oynayacak olan siyasi partilerin yeri oldukça fazladır. Kamu politikalarında sadece parlamentoda temsil edilen partiler değil parlamento dışı olan muhalefet partileri de politikaların oluşturulmasında önemli etkiye sahiptirler. Bir siyasi parti iktidara hiç gelmemiş olsa bile, devlet içinde ideolojik ve fikri olarak kendisine yakın kesimlerle ilişki içerisinde olabilir. Tabii ki bu durum iktidar partisi tarafından olumlu karşılanmasa bile taraftarları ve sempaticanları tarafından kamu politikalarında etkili olabilmektedirler.¹⁵

Muhalefet partileri, iktidar partisine ve onun uyguladığı kamu politikalarına karşı genelde olumsuz tutum içerisinde olmuşlardır. Siyasi partilerin temel amaçlarından birisi toplumun farklı kesimlerinden gelen istek ve taleplerin toplanmasında etkili olmaktır.¹⁶

Siyasi partiler hükümet ile halk arasındaki bağlantıyı kurmakta köprü konumundadırlar. Siyasi partiler, siyasal karar alma sürecini basitleştirici ve istikrarı sağlayıcılığı özelliğiyle de önemlidir. Ülkelerde siyasi partilerin zayıf olması durumunda ülke yönetiminde yönetici akrabaları, dini ve askeri ortamların oluşmasına zemin hazırlanmaktadır.¹⁷

Siyasi partilerin olmadığı dönemlerde ülke tek kişinin iktidarında yönetilmektedir. Bu durum da, kamu politika kararlarında isabetsizliğe yol açmaktadır. Ülke yönetiminde etkin rol oynayan iktidardaki siyasi parti, hem ülke yönetiminde, hem de kamu politikaların oluşturulmasında iyi analizler yaparak doğru politikalar uygulanmasını sağlarlar. Eğer istenilen sonuca ulaşılmadığı anlaşılırsa seçimlerle en iyi sistemi ve politikaları ortaya koyacak parti iktidara getirilir.

¹⁵ A.g.e., 108.

¹⁶ Veysel Babahanoğlu, Erhan Örselli, *Kamu Politikası Türkiye’de Uyuşturucu İle Mücadelede Uygulanan Politikalar ve Toplumsal Algı*, Konya, 2016, s. 23.

¹⁷ Mustafa Sakal, *Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller*, 1998, s. 214-215.

3.2. Baskı Grupları:

Baskı grubu kavramıyla ilgili birçok tanım yapılmaktadır. Baskı grubu, bir hükümeti veya bir otoriteyi özel bir konuda ikna etmek için organize olmuş bir grup insan topluluğu denilmektedir. Bir başka tanım ise, yöneticilerin ya da önderlerin aracılığıyla hükümeti ya da başka toplumsal oluşumları etkileyen ve üyelerin ortak çıkarlarını gerçekleştirmek ve bunları korumak amacıyla bir araya gelen topluluk olarak ifade edilir. Hükümet politikalarını etkilemeye çalışan organize grup olarak birçok tanım bulunmaktadır.¹⁸

Baskı grupları, her türlü meslek gruplarından oluşabileceği gibi (işçiler, memurlar, öğretmenler, mühendisler, iş adamları, esnaf, tüccar vb.), kişilerin bir araya gelerek talepleri, istekleri, sorunları devlete aktarmakta öncüdürler.¹⁹ Ayrıca baskı grupları farklı siyasi görüşe sahip olanların ortak çıkarları doğrultusunda, belli bir amaç için bir araya gelmiş insan topluluğudur. Bir araya gelen insanlar sosyal ve ekonomik hayatlarında bir birbirlerinden çok farklı oldukları gibi beklentilerinin de farklı olması onların bir grup halinde olma şuurunu tam anlamında sağlayamayabilir. Bu yüzden aktif bir şekilde faaliyette bulunabilecek teşkilatlanmaya sahip olamayabilirler.²⁰

Siyaset, bir şeyi değiştirmek ya da bir şeyin değiştirilmesine mani olmak anlamına gelmektedir. Baskı grubunun yöneldiği alan ise bu siyaset içerisinde kamu siyasasıdır. Baskı grupları siyasetin kamu alanında faaliyette bulunmuş kişilerdir. Bu durum neticesinde baskı gruplarının kamu alanlarında faaliyet göstermeleri sebebiyle, kamu siyasetinde etkin hale gelirler. Diğer taraftan baskı grupları, bürokrasi alanındaki sorunları, üst düzey kamu yöneticilerine başvurarak sorunun çözülmesine katkıda bulunurlar. Baskı gruplarının yöneticilere sundukları taleplerinin yerine getirilmesi için üst düzey yöneticilere raporlar sunup psikolojik ve politik olarak baskı yaparak ikna etmeye çalışırlar.²¹ Baskı gruplarının, siyasi partilerden tam aksine ülke iktidarını ele geçirmek gibi bir hedefleri bulunmamaktadır.²²

¹⁸ Turgut Göksu, Veysel K. Bilgiç, *Baskı Grupları ve Karar Alma Mekanizmasına Etkileri*, Ankara, 2003, s. 52-53.

¹⁹ Bekir Parlak, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Ankara, 2008, s. 50.

²⁰ Veysel Babahanoğlu, Erhan Örselli, *Kamu Politikası Türkiye'de Uyuşturucu İle Mücadelede Uygulanan Politikalar ve Toplumsal Algı*, Konya, 2016, s. 37.

²¹ Bilal Eryılmaz, *Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler*, Ankara, 1993, s. 97.

²² Turgut Göksu, Veysel K. Bilgiç, *Baskı Grupları ve Karar Alma Mekanizmasına Etkileri*, Ankara, 2003, s. 53-54.

3.3. Kamuoyu:

Kamuoyu ilk kez İngilizler tarafından 1741’de ‘halkın düşüncesi’ anlamında kullanılmıştır. Kamuoyu, 18. ve 19.yüzyıllarda yayılmaya başlamış ve sanayileşme, şehirleşme, demokratikleşme, kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması ve okuryazarlık oranındaki artış ile çağdaş anlamda kamuoyu olgusu oluşmuştur.

Kamuoyu, devletin yasama, yürütme ve yargı organlarının davranış biçimini belirleyen ya da kanaat önderleri tarafından belirlenen norm olarak ifade edilmektedir. Ayrıca sosyal bilimciler kamuoyunu, bireyin kanaatini ve davranışını ailesi, çalıştığı yer, yakın çevre ve bütün toplumu içeren sosyal grubun kanaati ve davranışı ile ilişkili olarak açıklamaktadır.²³

Kamuoyunu, modern anlamıyla, “belli bir zamanda, belli bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına hâkim olan kanaat” şeklinde tanımlamak belki en doğrusu olacaktır.

Kamuoyu denilince, bütün kitle tarafından benimsenmiş, monolitik (yekpare) bir fikir bloku anlaşılmalıdır. Böyle toplumun hemen hemen bütün üyeleri tarafından paylaşılan, rasyonel niteliğe sahip bir fikir bloku, olsa olsa bir fiksiyon, ya da metafizik bir kavram olabilir. Kamuoyunun oluşumunda, çoğu zaman sayı faktöründen çok kalite ve yoğunluk faktörü önemlidir.

Genellikle etki yaratan unsur nicelik değil niteliktir. Bir konu üzerinde bilgi ve uzmanlık sahibi olanların görüşü, o konu üzerinde hiç bilgisi olmayan çoğunluğun temelsiz kanaati karşısında daha ağır basar. Belirli amaçlara yönelmiş kişi gruplarının fikirleri, zayıf örgütlü veya hiç örgütlenmemiş kalabalıkların kararsız ve yalpalı eğilimlerine oranla toplumda daha etkili olurlar.²⁴

4. Kamu Politikalarını Etkileyen Milletlerarası Aktörler

Kamu politikaları oluşturulurken ve uygulanırken bu süreçte kamu politikalarını etkileyen aktörler sadece resmi ve gayri resmi aktörler ile sınırlı değildir. Günümüzde küreselleşme ile birlikte devletin kurum ve kuruluşları kamu politikalarını oluştururken, diğer ülkelerin politikalarından etkilendiği gibi, onları da etkilemektedir.

²³ *Nejdet Ataberk, Kamuoyu, Medya ve Demokrasi, Eskişehir; 2002, s. 223-224.*

²⁴ Münci Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, Ankara, 2013, s. 266.

Uluslararası örgütler, ekonomik, politik, siyasal, kültürel amaçlar çerçevesinde bir araya gelerek ya da tek taraflı olarak küresel veya bölgesel alanları etkileri altına almaktadırlar. Uluslararası örgütler kurulurken uluslararası hukukun müeyyidelerine uyma koşulu ile oluşturulmaktadır. Bu örgütlere üye devletler uluslararası hukukun dışına çıkmadan politikalarını oluşturmaktadırlar.²⁵

Uluslararası alanda etki derecesi ülkelerin gelişmişlik düzeyi ile paraleldir. ABD, İngiltere, Almanya, Fransa gibi gelişmiş ülkeler uluslararası örgütlerin oluşmasına yön veren ülkelerdir. Uluslararası aktörler eğitim, sağlık, güvenlik, ekonomi gibi birçok alanda etkisini göstermektedir. ²⁶

Uluslararası aktörlerin oluşturulmasında genellikle ekonomik sorunlar neden olmaktadır. Bu aktörlerden bazıları şunlardır; Uluslararası Para Fonu, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Uluslararası Çalışma Örgütü gibi. Bu örgütlerin dışında Avrupa Birliği, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı, NATO da uluslararası aktörlerdendir.²⁷

4.1. IMF(Uluslararası Para Fonu):

IMF'nin kurulması 1930'lu yıllarda olmuştur.1930'lu yıllar “büyük buhran” yılları olarak bilinmektedir. Ülkeler uluslararası ekonomik ilişkileri düzeltmek, buhranın üstesinden gelebilmek ve dünya piyasasında mevcut paylarını korumak için, hem rekabetçi devalüasyona başvurmuş, hem de kendi pazarlarını dış rekabetten korumak için gümrük tarifeleri yükseltmiştir. Tüm bu uygulamalar, dünya ticaret ve dünya üretimini daraltmıştır.

II. Dünya savaşı uluslararası alanda mali ve parasal ilişkilerde büyük karışıklık yaratmış, ülke ekonomilerine yıkıcı darbe olmuştur. İngiltere büyük yıkımlar alırken, Avrupa ülkeleri de aynı şekilde etkilenmiştir. Uluslararası sorunların giderek artması, parasal sistemin çöküşe geçmesi sebebiyle ABD ve İngiltere'nin öncülüğünde 1944'de ABD'nin New Hampshire Eyaletinde IMF kurulmasına karar verilmiştir.²⁸

²⁵ Veysel Babahanoğlu, Erhan Örselli, *Kamu Politikası Türkiye'de Uyuşturucu İle Mücadelede Uygulanan Politikalar ve Toplumsal Algı*, Konya, 2016, s. 44-45.

²⁶ Bekir Parlak, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Ankara, 2008, s. 52.

²⁷ H. Tuba Eroğlu, *Türkiye'de Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü*, Ankara, 2013, s. 150.

²⁸ Nazım Öztürk, *IMF'nin Değişen Rolü ve Gelişmekte Olan Ülke Ekonomilere Etkileri*, Sivas, s. 97-98.

IMF'nin kurulmasındaki ortak amaç, uluslararası ekonomik ilişkileri yeniden kurmak, sağlam ödemeler yapabilecek sistemler oluşturmak, ticaretin serbestçe gelişmesine ve mali güçlüğü uğrayan ülkelere hemen ulaşılmasını sağlamaktır. IMF'yi, 30 ülke anlaşmayı imzalayarak kabul etmiştir. IMF'nin bugünkü üye sayısı 189'a yükselmiştir.

IMF'nin amacı; Uluslararası para sorunlarının çözümünü danışma ve iş birliği içerisinde çözmek, ülkelerin ithalat ve ihracatın yürütülmesi için dünya ticaretinin gelişmesini engelleyen kombiye kontrollerinin kaldırılmasını desteklemek, üye ülkelerin uluslararası alandaki dış ödemelerdeki dengesizlikleri ortadan kaldırmaktır.²⁹

II. Dünya Savaşı sonrasında Türkiye'de, krom, canlı hayvan ve tarımsal ürünlerdeki ihracat hızla azalmış, ithalat artarak dış ticarete çok fazla açık oluşmuştur. Türkiye, ihracatı arttırmak ve dış ticaret açığını kapatmak için 1946'da Uluslararası Para Fonu'na üye olabilmek için Türk lirasının değerini düşürmüştür. Türkiye II. Dünya Savaşı'na katılmamasına rağmen savaş sonrasında ekonomik açıdan zor duruma girmiştir. Bu durumu ortadan kaldırmak için IMF'ye üye olmuş ve ABD ile politikalarını genişletmiştir.³⁰

4.2. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi:

1948 yılında Lahey'de toplanan ve Avrupa Konseyi'nin kurulmasına ön ayak olan Avrupa Kongresi temel hak ve hürriyetlerin ihlal edildiği yönündeki iddialara bakarak bir mahkeme kurulmasına karar verildi. 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe giren AİHS'nin 19.maddesi Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kurulmasını öngörüyordu. Türkiye AİHM'nin yargılama yetkisini 25 Eylül 1989 tarih ve 89/14563 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile tanımıştır.³¹ Mahkemenin çalışma yeri Strazburg'dur. Mahkeme gerekli gördüğü takdirde, Avrupa Konseyi'ne üye devletlerin sınırları içinde herhangi bir yerde çalışabilir. Mahkemenin dili İngilizce ve Fransızcadır. Mahkeme kararları çoğunluk oyuyla alır. Oylarda eşitlik

²⁹ Mehmet Alagöz, 1980 Sonrası Türkiye-IMF İlişkileri Bazı İstikrar Programlarının Türk Ekonomisine Etkisi, s. 24-25.

³⁰ Bahadır Eser, Özlem Demirkıran, Eda Çiçek, II. Dünya Savaşı Sonrasında Türk Siyasasının Liberalleşmesi Bağlamında Türk-Amerikan İttifakının Ortaya Çıkışı Batı Bloğuna Geçiş, Isparta,2012,s.25.

³¹ Tahir Muratoğlu, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Kuruluşu, Görevleri ve Yargılama Usulü, Elazığ,2016,s.313-314.

bulunması halinde, yeni bir oylama yapılır ve eşitlik bulunması halinde Başkanının oy verdiği taraf çoğunluğu oluşturur.³²

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 19.maddesinde düzenlenen şekliyle, sözleşme ve eki protokollerine sözleşmeciler tarafından kabul edilen yükümlülüğe uyulmasını sağlamak için yargısal denetim yapmak üzere kurulan sürekli bir koruma mekanizmasıdır. Sözleşmeye taraf olan her devlet vatandaşı sözleşme hükümlerinin aykırı davrandığını ileri sürerek devlet aleyhine mahkemeye başvurabilir.³³

AİHM'nin amacı, Avrupa kamu düzeninin gerektirdiği insan hakları standartlarını yargı yetkisinde bulunan coğrafyada ulusal-üstü bir seviyeye taşımaktır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ışığında insan haklarını her şeyin üstünde tutarak, bağımsız yürütmek ve güvence altına almak amaçları arasındadır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi anayasal bakımdan “kamu düzeni” tanımını tam anlamıyla vermemektedir. Çünkü kamu düzeni, kamu çıkarı devletten devlete değişmektedir. AİHM'nin en önemli görevi, yetki alanındaki devletlerin, tekrar eden davalarında görünür özellik kazanan yasama, yürütme ve yargı alanındaki devam eden ya da yeni yeni ortaya çıkan sorunlara yardımcı olmaktır.

Mahkeme, insan haklarına saygının yerleşmesi ve insan haklarının korunması için temel olan yapısal dönüşümün öncülüğü görevini üstlenmiştir. Mahkemenin denge unsuru oluşturan konumu, ulusal düzeyde insan hakları kültürünün yerleşmesine dayanak noktası oluşturmaktadır.

Türkiye'ye AİHM'ne bireysel başvuru hakkının tanınması ile Türkiye'den AİHM'sine yoğun başvuru yapılmıştır. AİHM Türkiye hakkında almış olduğu mahkeme kararlarının ortalama %70'ini yerine getirmiştir. Mahkeme kararlarıyla Türkiye Cumhuriyeti'nin kamu düzenine ilişkin alanlarına müdahale etmeye çalışmıştır.³⁴

³² Durmuş Tezcan, Mustafa Ruhan Erdem, Oğuz Sancaktar, Rıfat Murat Önok, İnsan Hakları El Kitabı, Ankara,2016,s.798

³³ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı ve Mevzuatı, Ankara,2008,s.7-12.

³⁴ *İtir Aladağ Görentaş, Türkiye'de İnsan Hakları Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Yarım Asırlık İmtihan, Kocaeli, 2015, s. 63-65.*

4.3. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO):

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), 1919 yılında Versay (Versaille) Anlaşması kapsamında kurulmuştur. ILO'nun görüşü, ülkeler arasındaki sosyal adaletin, barışın ve emeğin insani koşullarda elde edileceği düşüncesidir. Uluslararası çalışma örgütü sekiz temel çalışma standardı belirtmektedir.

Bunlar; örgütlenme özgürlüğü ve örgütlenme hakkı, zorla çalıştırılmanın kaldırılması, iş yerinde ayrımcılığın yasaklanması, iş yerinde kadın ve erkeğin eşit ücret almasıdır. ILO'nun kurulması, hızlı ekonomik büyümeye tepki ve daha geç sanayileşmiş ülkelerde ve onların kolonilerinde uluslararası ticaret ve yatırımın 1. Dünya Savaşı'nın 30 yıl öncesinde genişlemesi çerçevesinde ele alınmaktadır.³⁵

Uluslararası çalışma normları, çalışanların yararının gözetilmesi ve korunması amacıyla, uluslararası düzeyde kabul edilen ilke ve kurallarıdır. Sanayi devriminden başlayıp giderek ivme kazanan uluslararası ticaret, günümüzde küreselleşme boyutuna dönüşmüş olup tüm dünyayı ilgilendiren bir süreç haline gelmiştir.

Ülkelerde ekonomik farklılıklar, çalışma ilişkileri, çalışanların iş yaşamlarında korunmasına yönelik uygulamaların olması, iş gücü maliyetlerine yansıtılmakta ve uluslararası pazarlara sunulan ürün ve hizmet fiyatlarında da farklılıklara yol açarak, uluslararası pazarlarda eşitsizliğe yol açmaktadır.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra, sosyal ve ekonomik adaletsizliklerin dünya barışı için sürekli bir risk oluşturacağı, uluslararası barışın uluslararası adaletin gerçekleşmesi yoluyla sağlanabileceği düşüncesi yaygınlaşmıştır. Uluslararası düzeyde çalışma standartlarının belirlenmesinde Uluslararası Çalışma Örgütü önemli role sahiptir.³⁶

³⁵ Werner Sengenber, *Uluslararası Çalışma Örgütü Amaçları İşlevleri ve Politik Etkileri, İstanbul, 2013, s. 9-13.*

³⁶ Kenan Yıldırım, *Uluslararası Düzenlemelerde Fazla Çalışma ve Ülke Uygulamaları, Sakarya, 2011, s.34-35.*

Sonuç

Türkiye’de kamu politikalarının oluşturulmasında sivil, resmi ve uluslararası aktörlerin etkisinin ne derecede önemli olduğunu görmekteyiz. Kamu politikaları ülke içerisinde hangi alanda eksikler varsa (eğitim, sağlık, ekonomik, siyasi vb.) o alandaki politikalara ağırlık verilmektedir.

Ülke yönetimindeki iktidar partisi başta olmak üzere, bürokrasisi, muhalefet partileri, sivil toplum kuruluşlarının ve kamuoyunun kamu politikaları oluşturulmasında hem denetim açısından, hem de politikaların iyi bir şekilde oluşturulması ve uygulanması için büyük katkıları bulunmaktadır.

Kamu politikaları oluşturulurken toplumun bu politikalar hakkında bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bu görevi kamuoyu ve medya üstlenmekte olup, halkın istek ve taleplerine göre kamu politikaları belirlenmelidir. Kamu politikaları oluşturulmadan önce, ilgili kurum ve kuruluşlar, ülkenin hangi alanlarında eksik olduğunu saha araştırması ve anketlerle analiz etmelidir.

Türkiye’de kamu politikaları oluşturulurken ülke içindeki sivil ve resmi aktörlerin yanında uluslararası aktörlerin de etkisi büyük oranda görülmektedir. Uluslararası alanda bütün dünya devletlerinin onaylamış olduğu birçok anlaşmayı (hukuk, ekonomik) ilgili alanlarda da kendini güvence altına almak için imzalamıştır. Uluslararası aktörlerin Türkiye için ne derece olumlu etkileri olduğu tartışma konusu olmaktadır.

Kaynakça

[1] ALADAĞ GÖRENTAŞ, İtir, “Türkiye’de İnsan Hakları Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Yarım Asırlık İmtihan”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, KOSBED, 29, Kocaeli, 2015.

[2] ALAGÖZ, Mehmet, 1980 Sonrası Türkiye-İMF İlişkileri Bazı İstikrar Programlarının Türk Ekonomisine Etkisi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 1996.

- [3] BABAHANOĞLU, Veysel / ÖRSELLİ, Erhan, *Kamu Politikası Türkiye’de Uyuşturucu İle Mücadelede Uygulanan Politikalar ve Toplumsal Algı*, Çizgi Kitapevi Yayınları, Konya, 2016.
- [4] ÇEVİK, Hasan Hüseyin, “Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Değerlendirme”, *Amme İdaresi Cilt 31,Sayı 2*, Ankara, 1998.
- [5] ERYILMAZ, Bilal, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi Cilt 26 Sayı 4*, Ankara, 1993.
- [6] ESER, Bahadır / DEMİRKIRAN, Özlem / ÇİÇEK, Eda, *II. Dünya Savaşı Sonrasında Türk Siyasetinin Liberalleşmesi Bağlamında Türk-Amerikan İttifakının Ortaya Çıkışı Batı Bloğuna Geçiş*, Isparta, 2012.
- [7] EROĞLU, H. Tuba, *Türkiye’de Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü*, Derleyen. YILDIZ, Mete / ZAİD, M. Mehmet, *Kamu Politikaları Kuram ve Uygulama*, 1.Basım, Adres Yayınları, Ankara, 2013.
- [8] PARLAK, Bekir, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2008.
- [9] GÜL, Hüseyin, “Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri”, *Yasama Dergisi*, Süleyman Demirel Üniversitesi, İBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Isparta.
- [10] GÖKSU, Turgut / BİLGİÇ, Veysel K., “Baskı Grupları ve Karar Alma Mekanizmasına Etkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36 Sayı 2, Ankara, 2003.
- [11] KAVAK, Kubilay, *Kamu Politikalarının Oluşturulması ve Uygulamasında Dış Etkiler; Enerji Sektöre*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara, 2016.
- [12] KAPANİ, Münci, *Kamu Hürriyetleri*, Yedinci Baskı, Yetkin Basımevi, Ankara, 2013.
- [13] KAYA, Ayşegül, *Kamusal Politikaların Ulusal Etkinliğini Yönlendiren Küresel Yapıların Yetki Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yöntemleri*, İzmir, 2017.

[14] Tahir Muratoğlu, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Kuruluşu, Görevleri ve Yargılama Usulü”, TAAD, Yıl:7, Sayı:27, Elazığ, 2016.

[15] MIZRAK, Dilan / TEMİZ, Özgür, “Hukuk ve Politika Türkiye’de Yaşanan Olağanüstü Dönemlerin Edebiyat Eserleri Işığında İncelenmesi”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl:67, Sayı:2, Ankara, 2009.

[16] ÖZER, Mehmet Akif, “Emek ve Toplum Sosyal Politikaların Belirlenmesinde Karar Verme Süreci ve Bilgi Teknolojilerinin Etkisi”, HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Cilt:4, Yıl:4, Sayı:9 (2015/2), Ankara, 2015.

[17] ÖZTÜRK, Nazım, *IMF’nin Değişen Rolü ve Gelişmekte Olan Ülke Ekonomilere Etkileri*, Sivas.

[18] SAKAL, Mustafa, “Siyasal Karar Alma Sürecinde Yeralan Aktörler ve Roller”, D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi Cilt:13, Sayı: I, Yıl:1998.

[19] SENGENBERG, Werner, *Uluslararası Çalışma Örgütü: Amaçları İşlevleri ve Politik Etkileri*. Friedrich- Ebert- Stiftung Derneği Yayınları, İstanbul, 2013.

[20] TEZCAN, Durmuş / ERDEM, Mustafa Ruhan / SANCAKTAR, Oğuz / ÖNOK, Rıfat Murat, *İnsan Hakları El Kitabı*, Güncellenmiş 6.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016.

[21] YILDIRIM, Kenan, “Uluslararası Düzenlemelerde Fazla Çalışma ve Ülke Uygulamaları”, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi Cilt:23, Sayı:4 Mayıs 2011, Sakarya.

[22] *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı ve Mevzuatı*, Ankara Barosu Yayınları, 3.Baskı, Ankara, 2008.