

Kamu Politikaları Yapımında Çoklu Akımlar Çerçevesi

Fatih ÇELİK*

Geliş Tarihi (Received): 22.08.2022– Kabul Tarihi (Accepted): 20.10.2022

Öz

Devletin yaptığı ve yapmadığı şey olarak tanımlanan kamu politikaları tarihten günümüze kamu politikaları belgeleri ismiyle başlayıp, İkinci Dünya Savaşı sürecinde yöneylem araştırmaları kullanımının yaygınlaşması, istatistik ve matematiğin de politika yapımı süreçlerine dahil edilmesiyle beraber klasik politika belgelerinden bir adım öteye geçmiş ve kamu politikası analizi ortaya çıkmıştır. Akabinde de kamu politikaları yapımı, uygulaması ve analizine ilişkin çalışmalar ortaya çıkmıştır. Günümüzde kamu politikaları üretimi, uygulaması ve değerlendirilmesi ayrı bir analiz süreci olarak incelenmektedir. Geleneksel olarak kamu politikalarının yapımında rasyonel yaklaşım (en faydalı olanı seçme), artırıcılık yaklaşımı (eskinin üzerine bina etme), kurumsal yaklaşım (kurumsal gündeme dayalı politika), elit teorisi (seçkinlerin politika üretmesi), kamu tercihi teorisi (kişisel faydanın ön plana çıkması) gibi modeller bulunmaktadır. Kingdon, gelenekselden modelden ayrılan çöp kutusu modelini (örgütsel anarşi içerisindeki belirsizlikler) kullanarak yaptığı saha çalışmalarının neticesinde çoklu akımlar çerçevesini ortaya atmıştır. Çoklu akımlar çerçevesi sorun, politika ve siyaset olmak üzere üç akımdan oluşur. Çoklu akımlar çerçevesine göre mevcut soruna ilişkin ilk ilkel siyasa topluluğundan müteşekkil politika akımı ortaya çıkar, soruna ilişkin neler yapılabileceğini de içerisinde barındıran siyaset akımıyla beraber siyasa girişimcisinin de sürece dahil olmasıyla politika penceresi açılır. Kingdon bu süreçleri birbirinden bağımsız olarak ele alır aynı zamanda politika girişimcisi bu akımları bir araya getirip politika penceresini de açan kişidir. İdeal durumda bu akımların hepsinin bir arada olması beklenirken ampirik çalışmalar her zaman her akımın yer almadığını göstermektedir.

Anahtar Kelimler: Çoklu Akımlar Çerçevesi, Kamu Politikası, Politika, Siyaset.

Multiple Streams Framework in Public Policy Making

Abstract

Public policies defined as what government does or not, may date back the early public policy documents. During the Second World War, scientific research became common in public policy. Using scientific methods have turned policy documents into policy analysis. Spreading policy research requires separating policy process into various steps like policy making, policy implementation, and policy analysis. There are some traditional policy-making models like rationalism (choosing the most beneficial), incrementalism (building new on the old), institutionalism (policy based on the institutional agenda), elite theory (policymaking by the power elite), public choice theory (personal or group interest-based policy). Kingdon used garbage can decision-making model (ambiguities in organizational anarchy) which is separated from traditional model in his field studies, and he put forward the multiple stream framework. According to the multiple stream framework, there are three main streams; problems, policies, politics. Policy entrepreneurs in another actor of the process who opens policy window. Unconventional things are accepted as problems in these streams. In the policy stream, the first primeval soup develops the first policy draft, in political streams making investigations about opportunities, and then the policy window opens with the involvement of the policy entrepreneur in the process. The policy entrepreneur is the person who brings these streams together and opens the policy window. Kingdon handles these streams independently from each other. In the ideal case, all of these streams are expected to be together, but empirical studies also show that not all streams are always turned on.

Keywords: Multiple Streams Framework, Politics, Policy, Public Policy.

* Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, fatihcelikk@yandex.com, ORCID: 0000-0003-2615-4246.

Giriş

Kamu politikası literatürü içerisinde çoklu akımlar çerçevesinin önemli bir yeri bulunmaktadır. Kingdon'un, Amerika Birleşik Devletleri'nde sağlık ve ulaşım politikası aktörleriyle yaptığı görüşmeler çoklu akımlar çerçevesinin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Ayrıca Kingdon, çeşitli durum çalışmalarından aldığı verilerden, hükümet verilerinden, parti platformları ve basında yer alan bilgilerden, kamuoyu anketlerinden de yararlanmıştır. Günümüzde çoklu akımlar çerçevesi kamu politikası yapım modeli olarak sağlık ve ulaşım politikalarının çok daha ötesine geçmiştir. Kingdon'un 1984 yılında yayımlanan *Ajandalar, Alternatifler ve Kamu Politikaları* isimli kitabı, bu makalenin yazıldığı günler itibariyle, Google Scholar verileri dikkate alındığında otuz binin üzerinde atıf almıştır (URL). 2000-2013 yılları arasında 65 farklı ülkede 22 farklı politika alanında 311 İngilizce yazılmış çalışmada çoklu akımlar çerçevesi kullanılmıştır (Jones vd., 2016). Ayrıca 2016 yılında kamu politikası ve politika bilimlerinin önde gelen dergilerinden olan *Policy Studies*, *Policy Science* ve *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* gibi dergilerde çoklu akımlar çerçevesinin nasıl çalıştığı ve çoklu akımlar çerçevesiyle yapılan çeşitli politika alanlarındaki analizleri içeren özel sayı yayımlanmıştır. Günümüzde de çoklu akımlar çerçevesinin kamu politikası ve politika bilimleri literatüründeki yeri ve önemi artmaktadır. Türkiye'de de "Çoklu Akışta Reform Politikası: Türkiye'de İltica ve Göç Reformu Politikası Örneği" (Yıldırım 2021) ve "Afganlı Düzensiz Göçü Bakımından Sınır Güvenlik Yönetiminin İncelenmesi: Van İli Örneği" (Ekmekçioğlu, 2021) gibi çalışmalarda görüldüğü üzere çoklu akımlar çerçevesinin önemi artmaktadır.

Kingdon'un çoklu akımlar çerçevesi sorun, siyasa ve siyaset akımlarından meydana gelmektedir. Her bir akım birbirinden bağımsız ve kendi iç dinamikleri çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Bu akımları bir araya getiren politika girişimcisi politika penceresinin açılmasını sağlayarak kamu politikasının uygulanmasına imkân sağlamaktadır (Kingdon, 2011).

1-Politika Bilimleri ve Kamu Politikası

Politika bilimleri Lasswell, politika süreçlerinin bilgisi ve sürecin bilgisi olmak üzere iç içe geçmiş fakat ayrılabilen iki referans çevresi olarak tanımlanmaktadır. Politika bilimlerinin temel özellikleri; politikanın bağlamsallığı çerçevesinde politikaların belirli bir bağlamda problem çözmeye yönelik olması, problem odaklı politikanın bir hedefe yönelik olmasıdır. Belirlen bu

hedef aynı zamanda politikanın dağıtımçı etkisinin başarısıyla da ilişkilidir. Politika hedefinin bilimsellik, gelecekte meydana gelebilecek durumların tahmini ve alternatif hedef ve stratejilerin belirlenmesi süreçleri bulunur (Lasswell, 1970). Lasswell, politika bilimleri ifadesini, herhangi bir dönem boyunca politika oryantasyonunun içeriğini belirlemek amacıyla kullandığını belirtmektedir. Bu çerçevede politika bilimi, politika sürecinin araştırıldığı bir yöntemi, politika çalışmalarının sonuçlarını, zamanın ihtiyaçlarına katkı yapan bulguları içermektedir. Yazar, aynı zamanda politika bilimlerini, sosyal bilimlerden ve uygulamalı sosyal bilimlerden ayırmaktadır. Zira disiplinler arası niteliğe sahip politika bilimi içerisinde sorunların belirlenmesi ve çözüm üretilmesi hususunda çok farklı alanlardan uzmanların bir araya gelmesi politika üretiminde bir gerekliliktir (Lasswell, 1951:87-88).

Politika bilimlerinin ayırt edici bir diğer yönü onun teknik bir sentez olmasıdır. Politika bilimci politikanın bağlamına ve hedeflerine çeşitli bilimsel yöntemlerle ve teknik kapasitesiyle katkıda bulunur. Modern politika analizcilerinin ayırt edici görünümü ve teknik sentezci tarafı ayırt edici kimlik imajıyla iç içedir. Modern politika bilimciler kendilerini, bilgi ve eylemin bütünleştiricisi dolayısıyla politika sürecindeki bireylerin ve grupların herhangi bir zamanda yetenekli olduğu tüm rasyonaliteyi ortaya çıkaran ve uygulayan bir uzman olarak tanımlamaktadır. Aynı zamanda politika bilimci, belirli bilgi alanlarında uzmanlaşanlar ile kamusal ve sivil düzende çalışanlar arasında arabulucudur. Bunların yanında politika bilimcinin politikanın inşa edilmesi ve değerlendirme aşamalarında çok önemli bir rolü bulunmaktadır. Politika biliminin ayırt edici kimliğine ulaşmasında politika bilimci, ikinci sınıf bilgi sahibi ve ikinci sınıf eylem insanı imajını aşmalıdır. Dünya medeniyetlerinin güvenliği ve ilerlemesi için bilime dayalı teknoloji de sürece entegre edilmelidir. Bu çerçevede politika bilimcisi sıradan bir görev insanı değildir. İş yapma becerisinin yanında entelektüel kapasitesi de yüksektir. Son tahlilde politika bilimcisi yarı insan yarı beyin olarak tanımlanmaktadır (Lasswell, 1970:13).

Laswell'in politika bilimcisi ve politika bilimlerine ilişkin yaklaşımlarından hareketle politika bilimlerinin hedefe ulaşmak için konuyla ilgili alanların/bilimlerin bir araya getirilmesinden meydana gelen bir sentez olduğu anlaşılmaktadır. Buradaki husus bir yandan politika çalışmalarının çok yönlülüğüne atıf yaparken bir diğer husus ise bilime dayalı teknolojinin bu sürecin müttemmim cüzü olduğu hususudur.

Günümüzde kamu politikalarının yapımında yöneylem analizi, istatistik, ekonometrik analizlerinin kullanılması kamu politikasını Nizâmü'l-k'ün Melikşah'a sunduğu, Koçi Bey'in IV.

Murat'a sunduğu kamu politikası notundan farklılaşmaktadır. Yıldız, bu ayrımı kamu politikası disiplini gelişmeden önceki analizleri kamu politikası belgeleri, kamu politikası disiplininin ortaya çıkması ve bilimsel tekniklerle yapılan, politikalarla ilgili çalışmaları da kamu politikası analizi olarak ayırmaktadır. Bu çerçevede günümüzde bilimsel araçlar kullanılarak yapılan çalışmaların her biri kamu politikasıdır. Yapılan politikanın hedefe ulaşp ulaşmadığının bilimsel yöntemler kullanılarak tespit edilmesi ise kamu politikası analizidir (Yıldız vd., 2016).

Tarihten günümüze gelen süreçte nüfusun artmasıyla kaynakların etkin ve verimli kullanılması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu durum aynı zamanda sanayi devrimi neticesinde ortaya çıkan hammadde ihtiyacının artması ve üretime koşılması sürecinden de bağımsız değildir. Hâlbuki ilk çağlarda günümüze kıyasla daha küçük ekonomiler ve daha küçük üretim tesislerinden müteşekkil topluluklar söz konusudur. Modernleşmenin ortaya çıkardığı her şeyin en ince ayrıntısına kadar planlanması aynı zamanda politika bilimlerinin de doğmasına yol açmıştır. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasındaki süreç kamu politikası disiplininin doğuşunda önemli derecede etkili olmuştur.

Kamu politikası, II. Dünya Savaşı sırasında ABD'nin yeni bir dünya, yeni bir yönetim anlayışı çerçevesinde güçlenen yürütme içerisinde toplumun sorunlarına demokrasi çerçevesinde çözüm üretme çabası neticesinde gelişmiştir (Çelik, 2008:68). Ayrıca tarihsel gelişim çizgisi içerisinde kamu politikalarına yönelik toplumsal düzenin ve sürekliliğin sağlanmasında ihtiyaç duyulması bu nedenle de yeni sağ düşüncesini savunan siyasetçilerin ve düşünürlerin kendi iktidarlarını meşrulaştırma aracı olarak kamu politikasını kullandıklarına yönelik görüşler de mevcuttur. Aydınlanmadan yirmi birinci yüzyılın ikinci yarısına kamu politikalarının ele alınışında bilimsel yöntemlerin kullanılması yaygınlaşmıştır (Akdoğan, 2012:21).

Kamu politikaları günümüzde modern hükümetin/devletin en temel çalışma alanlarından biridir. Kamu politikası en genel anlamıyla devletin yaptığı ve yapmadıkları olarak tanımlanmaktadır. Devlet toplumda çeşitli faaliyetler yürütür; toplumsal çatışmaların önüne geçer, toplum üyeleri için kamu kaynaklarını seferber eder, bürokrasiyi organize eder bunların yanında da toplumdan vergi alır. Bu çerçevede devletin yaptığı her türlü düzenleme kamu politikası çerçevesinde ele alınmalıdır (Dye, 2013:3-4). Bu hususların yanında kamu politikaları toplumsal, ekonomik, siyasi ve kültürel bağlamdan ayrı düşünülemez. Dinamik toplumsal koşullar, nüfusla ilgili değişkenler, suç oranlarındaki artışlar gibi hususlar kamu politikalarını etkiler. Bir diğer husus olan ekonomik koşullar kamu politikalarının yapımında

ve uygulanmasında en başat değişkenlerdendir. Zira bütçeden ayrılan pay kamu politikalarını şekillendirmektedir. Ülkedeki siyasi durum ve kültürel değerler de kamu politikalarını etkileyen diğer unsurlardır (Kraft ve Furlong, 2010:10-14).

2-Kamu Politikası Yapımına İlişkin Geleneksel Yaklaşımlar

2.1.Rasyonel Yaklaşım

Kamu politikası yapımında rasyonel yaklaşım, geleneksel örgüt kuramlarının rasyonel seçim teorisiyle doğrudan ilişkili olup kararların rasyonel şekilde alınabileceği üzerinde durmaktadır. Rasyonel karar durumu ancak konuya ilişkin yeterli bilgi sahibi olunması söz konusu olduğunda sağlanabilir. Burada rasyonel insanla rasyonel politika yapımı arasında ilişki kurmak gerekir. Zira insan ne kadar rasyonelse kamu politikalarının yapımı da o kadar rasyonel kabul edilebilir. Burada ideal bir durumdan söz edilmektedir.

Kamu politikasının rasyonelliği üzerinde duranlar, politikayı maksimum sosyal kazanımı sağlama aracı olarak görürler. Bu maksimum sosyal kazanç tanımında iki ilke bulunmaktadır. İlk eğer maliyetler faydaları aşıyorsa bu politika benimsenmez diğer husus ise politika alternatifleri arasında karar vericiler maliyet hesaplarının yanında en fazla fayda sağlayan politikayı seçmelidir. Rasyonel yaklaşım sadece maddi olarak ölçülebilen hususlar dikkate alınarak değerlendirilmemelidir. Bu kapsamda hedefe ulaşmak için feda edilen değerler de ele alınmalıdır. Rasyonel bir kamu politika seçimi için politika yapıcıları öncelikle o toplumun sadece bir kısmının değil tamamının değer tercihlerini ve göreceli ağırlıklarını bilmesinin yanı sıra mevcut tüm politika alternatiflerine sahip olup tüm alternatiflerin sonuçlarını bilmeleri gerekir. Bu sâikle her bir politika alternatifi için fayda maliyet analizi yapılarak en etkili politika seçilmelidir (Dye, 2013:18-19).

Bir gerçeklik olan rasyonellik, geçmişe dönük olduğu kadar geleceğe dönük olmasının yanı sıra hem planlamanın hem de siyasetin önemli bir aracıdır (Wildavsky, 1979:128). Rasyonel karar verici, her türlü değer yargılarını öğrenerek her değere ağırlık atfedip her türlü politika alternatifini bulmayı amaçlar. Maliyet ve fayda açısından en uygun politika alternatifini seçer. Bilgi akışının sağlıklı bir şekilde işlemesi, toplumsal değişkenliklerin ağırlıklarının korunduğu, geri bildirimle gelen bilgilerin doğru olduğu bürokratik örgütlenmenin söz konusu olduğu optimal devlet yapısı içerisinde rasyonel model uygulanabilmektedir (Ergun, 2004:314). Fakat

tüm bunların yanında kamu politikasında rasyonalizm uygulamadan ziyade daha çok teoriye odaklanan, fayda maliyet analizi yöntemi kullanılarak politika yapımını savunan, araçlara değil hedeflere yönelik olan tüm seçenekleri göz önüne alıp hangi seçeneğin ne gibi bir sonuç vereceği üzerinde duran bir politika modelidir (Hague ve Harrop, 2016:393-394).

2.2.Artırımcılık Yaklaşımı

Artırımcılık, kamu politikalarını hükümetlerin önceki faaliyetlerinin devamı olarak görür. Artırımcılık yeni politika alternatifleri belirlemenin, belirlenen alternatifler arasından seçim yapmanın zorluğu ve maliyetini vurgular. Bu çerçevede rasyonel olarak kabul edilen politikaların etkisiz olabileceği üzerinde durur. Artırımcı modele göre yönetsel anlamda karar alma süreçleri bir ölçüde tutucudur. Bu nedenle politika belirleme ve seçiminde pek fazla alternatif bulunmadığı için yeni üretilen politikaların eskilerin üzerine eklendiğini savunmaktadır. Bu modele göre politika yapımcıların en baştan yeni politikalar üretmek için yeterli zamanı, yeteneği ve kaynakları yoktur. Bu saikle geçmişte yapılan politikalar daha geçerli ve güvenilir olarak kabul edilir ki aynı zamanda bu politikaların meşruiyeti de sağlanmıştır. Her ne kadar geçmişte yapılan politikaların birtakım eksiklikleri, sorunları söz konusu olsa da geçmişin üzerinde devrimsel bir politika yapımına girilerek geçmişin maliyetlerinden kurtulmaya çalışmanın bir anlamı yoktur (Ergun, 2004:314).

Artırımcı modeli savunanlar her bir programı veya konuyu yeniden değerlendirmeye başlamak yerine, mevcut durumda yaptıklarını verili olarak alırlar ve mevcut durum üzerinde küçük, artımlı, marjinal ayarlamalar yaparlar. Bu yolu takip ederek, muazzam sayıda geniş kapsamlı değişikliği araştırmak zorunda kalmazlar, hedeflerini tanımlamak için aşırı zaman harcamak zorunda kalmazlar ve mevcut durum ile mevcut durumda yapılacak küçük ayarlamalar arasında yaptıkları karşılaştırmalar daha yönetilebilir seviyededir. Sonuç, politikanın küçük adımlarla çok kademeli olarak değişmesidir (Kingdon, 2011:79).

2.3.Kurumsal Yaklaşım

Kamu kurumları siyaset biliminin en eski inceleme alanlarından olmakla beraber kamu politikaları da genellikle siyaset, yasama, yürütme, mahkemeler gibi kamu kurumlarının etrafında şekillenmektedir. Dahası kamu politikalarının yapılması ve yürütülmesi kamu kurumları aracılığıyla olmaktadır. Geleneksel olarak kurumsalcılık, kurumların yasal

görünümü ve formal tarafıyla ilgilenir. Aynı zamanda kurumların yapısal özellikleri ve kendi içerisindeki bireylerin davranışlarını düzenlemesi gibi hususlar bu çerçevede vurgulanmaktadır (Anderson, 1975:23-24).

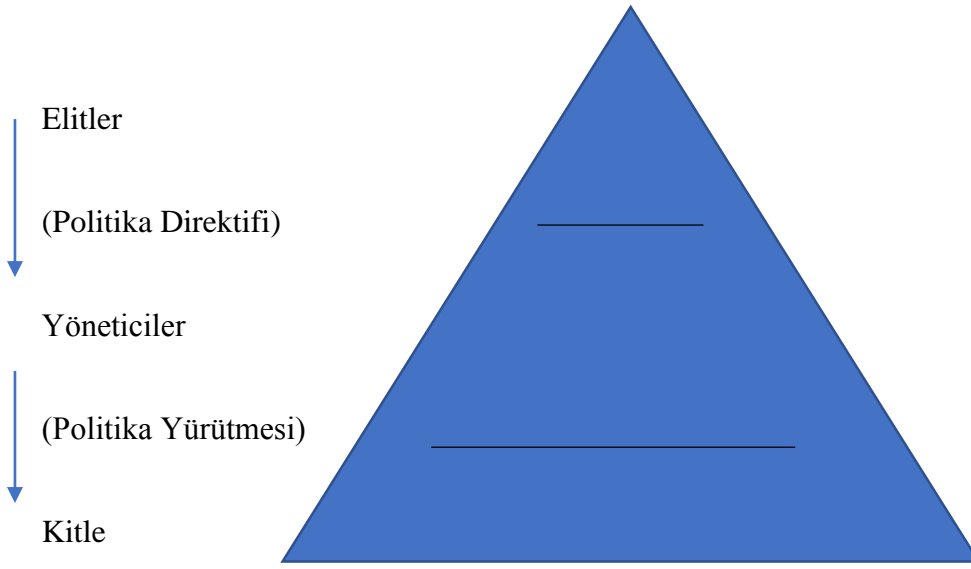
Kamu politikasında kurumsal yaklaşım siyasi davranış gösteren bireyleri atomize, her biri ayrı bir aktör olarak değil kurumların içerisinde gömülü olarak kabul eder. Bireyler siyasi davranışlarını kurumsal bağlantılarından hareketle şekillendirirler. Kurumsal bağlantılar teşvik, caydırıcılık vb. çeşitli şekillerde söz konusu olabilmekle beraber kurumlar hem eylemlere rehberlik sağlayan hem de kurumsal kuralların dışına çıkan bireylere yaptırım uygulama gücüne sahiptirler. Örneğin bir kurum olan kamu bürokrasisi birçok örgütün bir araya gelmesinden müteşekkildir. Politika yapımı sırasında tek bir varlık olarak değil birden fazla kuruluş şeklinde hareket edebilir. Bu kuruluşların her biri kendi değerlerini ve kendi çıkarlarını merkeze alarak çalışabilirler. Bu saikle, kurumlar ve kuruluşlar kuram ve uygulamada örtüşse de ayrı ayrı ele alınmaları gerekmektedir. Bireylerin ya da örgütlerin bir araya gelmesiyle oluşan kurumlar bireyleri etkilerken bireyler de kurumları etkilemektedir. Gerek devlet kurumları gerekse sosyal kurumlar, bir politikanın yanında ya da karşısında olsunlar politikaları etkilemede önemli bir yere sahiptir (Peters, 2016:58,70).

Kamu politikalarının kurumsal bir çıktı olarak kabul edildiği kurumsal yaklaşıma göre kamu politikası bir devlet kurumu tarafından yapılmadığı takdirde kamu politikası olma özelliği taşımaz. Kamu kurumları kamu politikalarına meşruiyet, genellik ve zorlayıcılık vermektedir. Bu sebeple kamu politikası tüm toplum için kapsayıcıdır (Dye, 2013:17).

2.4.Elit Teorisi

Küçük bir grup olan elitler, demokratik, çoğulcu bir grup değil aksine belirli bir kesimi kapsayan azınlıktır (Dahl, 1958: 464). Günlük yaşamda da geniş çaplı siyasi, ekonomik ve sosyal kararlar toplumun geniş kesimlerinin katılımıyla değil küçük bir azınlık tarafından alınmaktadır. Elitler, geniş kesimlerin sahip olamadığı güce sahiptir (Dye ve Ziegler, 2009:2).

Kamu politikası içerisinde elit teorisi kamu politikasının küçük bir elit grup tarafından yapıldığını, karar alma ve politika yapım süreçlerinde toplumun tamamının temsil edilmediğini savunmaktadır. Elit teorisi gerek siyaset biliminde gerekse kamu yönetiminde Mosca, Pareto Michels, Mills'in çalışmaları başta olmak üzere çeşitli çalışmalarda ele alınmıştır.



Şekil 1. Elit Modeli (Kaynak Dye, 2013:24).

Yukarıdaki şekil incelendiğinde kitlenin küçük bir kesiminden müteşekkil yöneticiler, daha küçük bir grup olan elitlerin belirlediği politikaları uygulayarak kitleleri yönetmekte, kontrol altında tutmaktadır. Karar alma yetkisi yukarıya çıkıldıkça daha az katılımlı küçük bir grubun elinde toplanırken demokrasiden küçük kliklere ya da demokrasiden bürokrasiye doğru bir karar alma yönelimi söz konusu olmaktadır.

2.5.Kamu Tercihi Teorisi

İktisat temelli olarak ortaya çıkan bir teori olan kamu tercihi teorisi, kamu politikası yapımında da ekonomik argümanları kullanır. Geleneksel olarak iktisat, piyasadaki bireylerin davranışları üzerinden bir okuma yaparak bireyin kendi özel çıkarını maksimize etme amacı taşıdığını savunur. Siyaset bilimiye bireylerin siyasi arenadaki davranışları üzerine odaklanmaktadır. Homo ekonomikus kişisel faydayı maksimize etmeye çalışan bir piyasa aktörüken homo politikus ise, kendi sosyal refahını maksimize etmeye çalışan bir kamusal aktördür. Teoriye göre siyasal birer aktör olan bürokratlar, seçmenler, ilgili gruplar piyasada olduğu gibi kendi faydalarını artırmaya çalışırlar. Bu çerçevede kamu tercihi teorisi, kamu politikası başarısızlığının sebebini siyasi partilerin ve adayların toplumun ihtiyaçlarına yönelik olmaktan ziyade seçim kazanmalarına fayda sağlayacak politika tercihinde buldukları savına bağlamaktadır (Dye, 2013:25).

Kamu tercihi teorisine göre kendi çıkarını maksimize etmeye çalışan siyasi partiler kendilerine oy almayı kolaylaştıracak söylemlerde bulunurlar. Bürokrasi, bütçe maksimizasyonu sağlayarak, iktidara karşı tekeli pozisyonunu koruma mücadelesi verir. Baskı grupları karar

alma sürecinde lobi faaliyetleri yürüterek alınacak politika kararlarının kendi lehleri yönünde olması için çaba gösterirler. Bu çerçevede teoriye göre aktörler rant kollama (rentseeking) temelli hareket etmektedir (Uzun, 2013:118).

Kamu politikaları kamu tercihi bağlamında ele alındığında, politika yapımı başlı başına kendi faydasını maksimize etmeye çalışan politika aktörünün hedeflerine yönelik olarak yapılmaktadır. Kamu politikası aracılığıyla devletin kaynak dağıtıcı işlevi ilgili baskı grubunun, siyasi partinin ya da bürokrasinin ilgileri temel alınmakta kamu politikası aynı zamanda süreç içerisinde en etkili ve güçlü tarafın ilgileri ekseninde yapılmaktadır.

3- Çöp Kutusu Modeli

Michael Cohen, James March ve Johan Olsen tarafından geliştirilen çöp kutusu modelinde üç temel unsur bulunmaktadır; problemler, çözümler ve katılımcılar. Bu akışların her birinde, karar vermenin çeşitli unsurları yer alır. Bu modelle ilgili belki de en önemli husus, sorunları arayan çözümlerin olduğu kadar bunun yanında katılımcıların karar verme sürecine dahil olmak için imkân kollayıp sorunları ve çözümleri bir araya getirme yolunu aramalarıdır. Cohen, March ve Olsen, üç akışın birbirine karıştığı karar fırsatlarını “çöp kutuları” olarak adlandırmaktadır. Örneğin, yeni bir dekanın seçilmesi, katılımcıların bir çöp kutusunda bir araya gelmeleri için bir fırsattır. Bu model öncelikle bir sorunun tanımlandığı ve buna ilişkin çözüm önerilerinin geliştirildiği bir model değildir. Modele göre zaten elde bulunan çözümler belirli bir soruna doğru yönelmektedir (Birkland, 2010:258).

Sorunlar örgüt¹ içinde ve dışında insanların endişe etmesine neden olan ve çözülmesi gereken bu minvalde de dikkat gerektiren hususlardır. Çözümse bir ürün aynı zamanda soru arayan bir cevaptır. Sorunun iyi formüle edilmeden cevabın bulunamayacağı inancına rağmen, genellikle cevabı öğrenene kadar problem çözmede sorunun ne olduğunun bilinmemesi durumudur (Cohen vd., 1972:3). Cohen, March ve Olsen, çöp kutusu modelini ele alırken dört akış ve bir dizi çöp işleme varsayımı açısından basit bir simülasyon modeli belirtmektedir. İlk dört temel değişken dikkate alınır; her biri zamanın bir fonksiyonudur. Seçim akımında, bazı sabit sayıda, m, seçenek olduğu varsayılır. Her seçim, (a) bir giriş zamanı, bu seçimin karar için etkinleştirildiği takvim zamanı ve

¹ Cohen ve ekibi örgütlenmiş anarşi üzerinde dururlar. Onlara göre örgütlenmiş anarşinin sorunlu tercihler, belirsiz teknoloji ve akışkan katılım olmak üzere üç unsuru bulunmaktadır. Örgütlenmiş anarşilerde standart tutarlı tercihler yoktur. Örgütsel anarşi, genellikle tutarsız, yanlış tanımlanmış tercihler temelinde çalışmaktadır. Bu nedenle de tercihler temelinde hareket etme durumu değil aksine eylemler yoluyla tercihlerin keşfedilmesi durumu söz konusudur. Örgüt hayatta kalsa da bu süreçler kendi üyeleri tarafından anlaşılmamaktadır. Bunun yanında katılım durumu da süreklilik arz etmez karar vericiler sürekli değişir.

(b) bir karar yapısı, bu seçimi yapmaya katılmaya uygun katılımcıların bir listesi ile karakterize edilir. Çözümler içerisinde seçilen bir çözüm karar verme sürecine dahil edilmektedir (Cohen vd., 1972:3).

Sorun akımında, w tane problem olduğu varsayılır. Her problem, (a) bir giriş zamanı, problemin görünür hale geldiği takvim zamanı, (b) bir enerji gereksinimi, problemin bağlı olduğu bir seçimi çözmek için gereken enerji (çözüm akışı o kadar yüksekse) ile karakterize edilir ve (c) sorunun erişime sahip olduğu seçeneklerin bir listesi oluşturulur. Çözüm akış hızı, sözel teori, bir çözüm akışı ve belirli çözümlerin belirli problemler ve seçimlerle eşleşmesini varsayar. Daha basit bir dizi varsayım yapılır ve çözümlerin sisteme akma hızına odaklanır. Çözüm akışındaki farklılıklar ya da organizasyon içindeki arama prosedürlerinin verimliliğindeki farklılıklar nedeniyle aynı sorunu farklı zamanlarda çözmek için farklı enerjilerin gerekli olduğu varsayılmaktadır. Ayrıca bu varyasyonların farklı problemler için tutarlı olduğu varsayılmaktadır. Böylece herhangi bir zaman periyodunda fiilen gerçekleşen problem çözme çıktısını (etkili enerji) belirlemek için potansiyel karar enerjileri üzerinde çalışan, 0 ile 1 arasında değişen bir çözüm katsayısı belirlenir. Katılımcıların enerjisi akımındaysa, katılımcı sayısının v kadar olduğu varsayılır. Her katılımcı, organizasyonel karar verme için uygun olan bir zaman serisi ile karakterize edilir. Böylece, her zaman periyodunda, her katılımcı kuruluşa belirli bir miktarda potansiyel enerji sağlayabilir (Cohen vd., 1972:3).

Çöp kutusu modelini geleneksel modellerden ayıran husus karar almanın ardışık bir süreç içerisinde, sorunu takiben geliştirilmemesidir. Zira çözümler sorunlardan daha önce üretilmiş olabilmektedir ya da eldeki bir çözümün/politikanın sonradan ortaya çıkan çeşitli sorunlara doğru genişletilmesi gibi hususlar da söz konusu olabilmektedir.

4-Çoklu Akımlar Çerçevesi

Kingdon, kamu politikası sürecini ele alırken, sorun, siyasa ve siyaset akımları içerisinde, problem tanımlama süreciyle politikayı başlatır. Çeşitli göstergeler (indicators), odaklanılan (focusing events) olaylar ve geri bildirimler (feedbacks), yöneticilerin dikkatini sorun alanına çeker (Kingdon, 201:113). Göstergeler, belirli bir sorunun (işsizlik oranları ve artan maliyetler gibi) görece ciddiyetini ölçen ölçütler ve anekdot dizileri de dâhil olmak üzere, aktörlerin potansiyel sorunları nasıl tanımladığı ve izlediğidir. Göstergeler genellikle politika sorunu argümanlarında ortaya çıkar ancak odaklanılan olaylar daha sarsıcı ve anidir (Jones vd., 2016:15). Devlet kurumlarının ya da çıkar gruplarının topladıkları veriler neticesinde önceden

farkına varılmayan birtakım sorunların ortaya çıktığı fark edilirse ilgili konunun politika gündeminde ön sıralarda yer alacağı varsayılmaktadır. Gerek kamu kurumları gerekse çıkar grupları verileri kendi hedefleri doğrultusunda yorumlayarak kendi gündemlerini merkeze taşıma, diğer gündem belirleyici aktörleri etkilemeye çalışmaktadır. Göstergeler gündem belirlemede etkili olmakla beraber gündem belirlemenin tek enstrümanı değildir (Akdoğan, 2013:220-221).

Çoklu akımlar çerçevesi içerisinde sorun akımı, hükümetlerin çözmesi gereken kamuyla ilgili sorunlarla ilintilidir. Bu sorunlar genellikle, olağanın ve alışılmış durumların dışında olan krizler ve rahatsızlık veren olaylardır. Mevcut programlardan gelen ve kamuoyunun dikkatini çeken geri bildirimler yoluyla politika yapımcılar tarafından fark edilir (Béland ve Howlett, 2016:222).

Siyasa akımında, sorunları inceleyen ve çözümler öneren uzmanların ve analistlerin çıktıkları bulunur. Bu akımda, politika eylemi ya da eylemsizlikleri için sayısız olasılık belirlenir, değerlendirilir ve görünürde uygulanabilir seçeneklerin bir alt kümesine indirilir (Béland ve Howlett, 2016:222). Bu akım içerisinde ilkel siyasa topluluğuyla başlayıp siyasa topluluklarına evrilen grup içerisinde, ortaya çıkan fikirleri tartışan, geliştiren uzmanlar bulunur. Hükümet içerisinde olabileceği gibi hükümet dışından da akademisyenler, çeşitli analistler de yer alabilir. Politika toplulukları içerisinde teknik olarak uygulanabilir nitelikte olan birkaç kriteri karşılayan teklifler, hayatta kalma şanslarını artırır. Aynı zamanda politika topluluğunun üyelerinin sahip olduğu değerler ışığında da kabul söz konusu olabilir. Bu değerler, yalnızca hükümetin uygun rolü ve büyüklüğü ile ilgili kavramları değil, aynı zamanda eşitlik ve verimlilik kavramlarını da içerir (Kingdon, 2011:143-144).

Kingdon'un çoklu akımlar çerçevesinin üçüncü akımı siyaset akımıdır. Siyaset akımı, sorunlardan ve siyasa akımından bağımsız olarak, halkın ruh hali, baskı grubu kampanyaları, seçim sonuçları, kongredeki partizan veya ideolojik dağılımlar ve yönetim değişiklikleri gibi hususları ihtiva etmektedir. Kongrede yeni bir çoğunluğun ya da yeni bir yönetimin göreve gelmesi gibi gelişmeler yeni gündem maddelerinin öne çıkması ve diğerlerinin daha uygun bir zamana kadar rafa kaldırılması gibi hususlara yol açabilir. Bu nedenle siyaset akımında meydana gelen değişiklikler gündemler üzerinde güçlü bir etkiye sahiptir (Kingdon, 2011:145).

Siyaset akımı kendi içerisinde ulusal ruh hali, örgütlü siyasi güçler (çıkar grupları) ve hükümetten müteşekkildir (Zahariadis, 2007). Ulusal ruh hali, geniş çaptaki kitlelerin ortak bir çizgi etrafında düşünmesini içermektedir. Ulusal ruh halinin kontrolü ve yönlendirilmesi politika oluşturulma evresinde önemli bir katalizördür (Zahariadis, 2015). Çıkar grupları politika tekliflerinin tartışılmasında önemli bir yere sahiptir. Gelişmekte olan bir politika fikrine çıkar gruplarının gösterecekleri olumsuz refleksi fikrin gündeme gelme olasılığını düşürmektedir. Hükümet ve yasal çerçeve bağlamındaki siyaset akımında, her ne kadar siyasetçiler çeşitli politika tekliflerine açık olsalar da bürokrasiyle olan ilişkiler bu süreç içerisinde önem arz etmektedir (Herweg, vd., 2018:25).

Kingdon'un çoklu akımlar çerçevesi dâhilinde bir kamu politikası oluşumunda ilk olarak gündeme gelen bir sorunun kamu otoritelerini meşgul etmesi gibi duruma binaen, çeşitli hükümet içi-dışı aktörlerin bir araya gelmesiyle oluşturulan politika önerileri neticesinde, önerilerin hükümet ve bürokrasi tarafından kabul görmesi durumlarının bir araya gelmesi politika penceresini açmaktadır. Politika penceresi, birbirinden bağımsız olan üç akımın bir araya gelmesi neticesinde açılmaktadır. Politika penceresi, önerilerin savunucularının çözümlerini dayatabilme veya özel sorunlarına dikkat çekmeleri için bir fırsattır. Politika savunucuları ellerinde çözümleri ile hükümetin içinde ve çevresinde pusuda beklemektedirler. Çözümlerini ekleyebilecekleri sorunların ortaya çıkması ve siyasi akımda kendi lehlerine kullanabilecekleri gelişmeler de onlar için önemlidir (Kingdon, 2011:165). Politika penceresi gündem değişikliği için gerekli bir koşuldur. Üç akımın da olgunlaşması neticesinde politika penceresinin ortaya çıkması için, politika yapıların dikkatini çeken bir soruna bağlanabilecek uygulanabilir bir alternatif politika mevcut olmalıdır. Aynı zamanda siyaset akımında politika yapıcılarının hem mevcut sorunu kabul eden hem de soruna dair gelecek önerilere açık olan durumda olmalıdırlar. Tüm bunlar bir araya geldiğinde politika penceresi açılma imkânı doğar ve politika girişimcileri üç akım çerçevesinde tasavvur ettikleri projeyi gündeme alabilirler (Zohlnhöfer ve Rüb, 2016:5).

Politika girişimcileri Kingdon'un modelinde önemli bir yere sahiptir. Politika girişimcileri, üç akımı birleştirmeye çalışan bireysel veya kurumsal aktörlerdir. Sadece belirli çözümlerin savunucularından daha fazlasıdır ve sorunlu tercihlerin ve belirsiz teknolojinin güç simsarları ve manipülatörleridir. Pencere açıldığında, politika girişimcilerinin hemen harekete geçme fırsatını değerlendirmesi gerekir. Aksi takdirde, fırsatı kaybederler ve bir sonrakinin gelmesini beklemek zorunda kalırlar. Girişimciler sadece ısrarcı değil, aynı zamanda birleştirme

konusunda da yetenekli olmalıdır. Çözümlerine sorunları bağlayabilmeli ve onların fikirlerine açık politikacılar bulabilmelidirler. Bir politikanın benimsenme şansı, üç akışın tümü (sorun, siyasa ve siyaset) tek bir pakette birleştiğinde önemli ölçüde artar. Her girişimci her zaman başarılı olmayabilir. Daha başarılı girişimciler, politika yapıcılara daha fazla erişime sahip olanlardır. Örneğin, Margaret Thatcher'ın döneminde, ideolojisi diğer gruplara göre yönetime yakın olan, Adam Smith Enstitüsü iktidarda olduğu süre boyunca hükümete daha fazla erişime sahip olmuştur. Bu nedenle, enstitü ile ilişkili bireyler tarafından öne sürülen seçenekler, politika yapıcılar arasında daha fazla kabul görmüştür. İkincisi, daha fazla kaynağa, yani tekliflerini iletirmek için daha fazla zaman, para ve enerji harcama becerisine sahip girişimcilerin başarı oranları daha yüksektir. Üçüncüsü, girişimciler, üç akışı birleştirme hedeflerini gerçekleştirmek için manipüle edici stratejiler de kullanmalıdır (Zahariadis, 2007:80).

Kingdon'un çalışması, sınırlı bir zaman diliminde (II. Dünya Savaşı'ndan 1980'lere kadar) sadece sağlık ve ulaşım olmak üzere sınırlı bir politika alanına odaklanmıştır. İlk başta çalışmasını çöp kutusu karar verme modeline dayanarak hazırlamış olsa da akabinde geliştirdiği çoklu akımlar çerçevesi, esnek ve uygulaması basit bir akım metaforu sunar. Sınırlı rasyonelliğin rolü ve belirsizlik ve muğlaklık karşısında seçim süreci de dâhil olmak üzere herhangi bir vaka çalışmasına uygulanabilecek kavramlar geliştirir. Çoklu akımlar çerçevesi bu yöntemi kullanmak isteyenler için esneklik sağlar (Cairney ve Jones, 2016:38).

Çoklu akımlar çerçevesi Kingdon'un çalışmalarını aşarak salt Amerikan temelli olmasının da ötesinde evrensel nitelikte çalışmalar yapmaya olanak tanımaktadır. Ayrıca çalışma evrensel düzeyde politika süreçlerine uygulanabilecek enstrümanlar sunmaktadır (Cairney ve Jones, 2016:39);

- Belirsizlik (bir politika sorununu çerçevelemenin birçok yolu vardır)
- Dikkat çekmek için rekabet (sadece birkaç sorun gündemin en üstüne çıkar)
- Kusurlu bir seçim süreci (yeni bilgilerin toplanması zordur ve manipülasyona tabidir)
- Aktörlerin sınırlı zamanı vardır (insanları, tercihleri netleşmeden seçim yapmaya zorlar)
- Karar verme süreçleri ne "kapsamlı olarak rasyonel" ne de doğrusaldır.

Ortaya çıkan bir sorunun çözümüne ilişkin belirsizlik akabinde bu sorunu çözebilmek için çeşitli alternatifler sunmaya imkân vermektedir. Sorunun çözümünden önce de sorunu politika yapıcılara ulaştırabilmek başlı başına mücadele gerektiren bir alandır. Simon'dan günümüze gelen sınırlı rasyonellik çerçevesinde de bir sorunun sorun olarak addedilerek gündeme getirilmesi ve akabinde çözümüne ya da yönetilmesine ilişkin politika üretilmesinde politika yapıcılar tam bilgi sahibi olmadığı için üretilen politika her koşulda rasyonel temelde ele alınamamaktadır. Cairney ve Jones'un da ele aldığı temeller kapsamında çoklu akımlar çerçevesi uygulama alanı olarak birçok kamu politikası alanında ve tarihsel zeminden bağımsız olarak kullanılabilir.

Kingdon çalışmasında bir ülkeye, belirli bir zaman dilimine ve iki politika alanına odaklanmış olsa da kullandığı kavramlar ve metaforlar, neredeyse her yere, her zamana ve her politikaya uygulanabilecek kadar esnek olmaları nedeniyle "evrenseldir". Siyaset ve siyasa akımlarının bir araya gelme yolları ülkeden ülkeye (veya siyasi sistemlerin farklı bölümlerinde) değişebilir ancak farklı vakaları inceleyen bilim insanlarının bunları karşılaştırmak için ortak bir dili vardır. Akımlar metaforu ayrıca uzman olmayanların anlaması, alması ve ampirik çalışmalarda kullanması için yeterince basittir (Cairney ve Jones, 2016:40).

2016 yılında çoklu akımlar çerçevesinin kullanıldığı akademik çalışmalara ilişkin hazırlanan bir makalede, 2000-2013 yılları arasında 65 farklı ülkede 22 farklı politika alanında olmak üzere 311 İngilizce yazılmış metinde çoklu akımlar çerçevesinin kullanıldığı görülmüştür. Bu çalışmalar içerisinde de 192 makalede (%62) sorun akımı, 196 makalede (%63) politika akımı, 197 makalede (%63) siyaset akımı tanımlamıştır. Çalışmaların 181 tanesinde (%58) politika girişimcisi yer almış ve 225 çalışmada (%72) politika penceresi açılmıştır. Çalışmalarda üç akımın beraber yer aldığı çalışma sayısı 175 (%57) iken tüm politika girişimcisi ve politika penceresinin de olduğu beş unsurun yer aldığı çalışma sayısı 106 (%34) olarak görülmüştür (Jones vd., 2016:25). Jones ve ekibinin çalışmasında görüldüğü üzere politika penceresinin açılmasında birbirinden bağımsız olan akımların her zaman bir araya gelmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Ayrıca politika girişimcisi sürece dahil olmasa da politika penceresi açılabilir. Diğer yandan da tüm çoklu akımların bir araya gelmesi ve politika girişimcisinin sürece dahil olması da politika penceresinin her zaman açılacağı anlamına gelmemektedir.

Çoklu akımlar çerçevesi kapsamında devlet dışı aktörler de aktör merkezli olarak incelenmektedir. Bu bağlamda, çıkar gruplarının kendi alanlarında çerçeveye dâhil olup olmadığına ilişkin 2016 yılında “Çoklu Akımlarda Çıkar Grupları: Çerçevdeki Katılımlarının Belirtilmesi” başlıklı bir makale yayımlanmıştır. Alman İşgücü Piyasasını düzenlemeye, istihdamı ve işgücünü artırmaya yönelik politika yapımının çoklu akımlar çerçevesiyle incelendiği makalede, sendikaların ve çıkar grupların üç akımda da aktif rol oynadıkları görülmüştür. Sorun akımı içerisinde sendikalar ve işveren dernekleri tartışmaya katılıp çalışma grubunun analizlerini stratejilerine dâhil etmeye çalıştıklarında işçiler aleyhine yapılacak bir sorun tanımının zorlaştığı görülmüştür. Bu örnek, ulusal politika oluşturma sürecine dâhil olan grupların göstergeleri yorumlamak için güçlü bir konumda olduğunu ve koşulları sorunlu olmayan bir çerçeveye oturtarak gündem maddelerini gündemden uzaklaştırabileceğini göstermektedir. Aynı çalışmada ele alınan bir diğer konu olan Avrupa Birliği’nin kimyasal düzenleme politikasında çıkar grupları, sorun akımı içerisinde sorunun kendi perspektifleri doğrultusunda tanımlanmasında etkili olmuştur. Siyasa akımında, sorun akımındaki kadar net olmasa da çeşitli aktörlerin süreçlere katılımı işgücü piyasası politikasında etkili olmuştur. Avrupa Birliği düzeyindeki siyasa akımında, katılım daha sınırlı olmuş, uzmanlık bilgisi STK’ların sürece katılmasına imkân sağlamıştır. Akabinde STK-Avrupa Birliği paydaşları arasındaki müzakereler Avrupa Birliği’nin siyasa oluşturmada etkili olmuştur. Siyaset akımı ulusal çerçevede, Almanya özelinde, ele alındığında sendikaların etkisi siyasi atmosferle bir araya gelerek hükümet için yasal düzenleme yapmada itici kuvvet oluşturmuştur. Avrupa Birliği seviyesindeki kimyasal düzenleme politikasındaysa STK’ların üyelik tabanlarını kullanmaları, Komisyonun ve Konseyin davranışını etkilemiştir. İş grupları, argümanlarının çerçevesini siyasi fırsat penceresinin kullanımıyla birleştirerek politika geliştirmeyi değiştirmiştir (Rozbicka ve Spohr, 2016:65).

Rozbicka ve Spohr’un çalışması çoklu akımlar çerçevesinde STK’ların rolünü hem ulusal düzeyde hem de uluslararası düzeyde ele alması bakımından literatür için önemlidir. Çalışmada kamu politikası süreçleri aktör merkezli olarak ele alınmış ve STK’ların çoklu akımlar çerçevesindeki yerleri ayrı ayrı incelenmiştir. Çoklu akımlar çerçevesi kapsamında genellikle devletin yaptığı politika süreçleri yani saf anlamda kamu politikası süreçleri incelenmektedir. 2016 yılında yayımlanan bir çalışmada Çek Sosyal Demokrat Partisi’nin modernizasyonu politikasında çoklu akımlar çerçevesinin kullanılması politika bilimleri için görece yeni kabul edilebilir.

Bu çalışmada sorun aşamasında geçmişle kıyaslandığında mevcut durumda partinin sorunları olarak tanımlanabilecek hususların ne olduğu üzerinden sorun akımı açılmıştır. Akabinde partinin modernleşmesi için çeşitli siyasa tercihleri gündeme gelmiş ve son tahlilde de siyaset akımında partinin ruh hali, baskı gruplarının kampanyaları ve idarenin etkileri test edilmiştir. Parti başkanlığında meydana gelen değişimi siyasa penceresi olarak kabul eden çalışmada parti modernizasyonuna ilişkin açılan iki politika penceresinde dar anlamda ve geniş anlamda parti modernizasyonu için, siyasi pazarlama vb. gibi hususlar gündeme gelmiştir. Partide meydana gelen başkan değişikliği sonrasında dar odaklı modernizasyon çerçevesinde yeni seçim kampanyaları stilleri ve parti örgütünde modern yönetim tekniklerinin uygulanması gibi politika pencereleri açılmıştır. Geniş çerçevede modernizasyondaysa insan haklarının korunması, kadınlara eşit imkânlar sunulması gibi konular gündeme gelmiştir. Çalışmanın sonunda yazarlar, çoklu akımlar çerçevesinin salt hükümetlere değil aynı zamanda siyasi partilere, STK'lara da başarıyla uygulanmasının mümkün olduğunu savunmaktadırlar (Novotný ve Polášek, 2016).

Çoklu akımlar çerçevesi diğer politika analizi çerçevelerine göre siyasi unsurları kendi içerisinde ayırmaya çalışır. Ayrıca temel analiz birimi olarak sadece politika alt sistemini değil tüm politika sistemi çerçevesinde ele alır ve tüm örgütü dâhil etmeyi amaçlayarak ortaya çıkan kararların zaman kısıtı altındaki belirsizlik koşullarında kolektif bir çıktının sonucunu olduğunu savunur. Çoklu akımlar çerçevesinin bir diğer önemli hususu ise, uygun teorik unsurları dâhil etmeye müsait bir çerçeve olmasıdır (Novotný ve Polášek, 2016:91).

SONUÇ

Kamu politikaları yapımında, özellikle akılcılığın da karar almada örgütlere uyarlanması neticesi olan, rasyonel karar verme modeli enformasyon eksikliğini bir yana atarak/kabul etmeyerek her detayın hesaplanmasına dayalı ve maksimum fayda odaklı bir kamu politikası yapım modelidir. Bir diğer yaklaşım olan artırımcılık yaklaşımındaysa, sistemli bir şekilde daha önceki uygulamalardan faydalanma durumu söz konusudur. Ayrıca kamu kurumlarının kendi kurumsal gündemleri bulunur bu kurumsal gündemin dışarıya yansımaları kurumsalcı yaklaşım olarak kabul görür.

Kabaca yönetenler ve yönetilenlerden müteşekkil ayırım günümüzde çok daha karmaşık ve iç içe geçmiştir. Zira demokratik yapının ve hukuki temelli yetki paylaşımının olduğu yapılar

içerisinde zaman zaman bu ayrımı yapmak güçleşse de bilginin tek elde toplanması, uzmanlık bilgisi vb. hususlar kendi içerisinde ayrı bir sınıf oluşuma yol açmaktadır. Kamu politikasında elit teorisi iktidara sahip, bilgiye sahip ya da başka enstrümanlara dayalı olarak piramidin tepesindeki kesimin politika üretmesi durumudur. Kamu tercihi teorisiyse kamu politikası üreten gerek siyasetçinin gerekse bürokratin politika üretimini kendi faydasını maksimize edecek şekilde politika üretmesidir (Dye, 2013:5).

Geleneksel modellerden kopuşu simgeleyen çöp kutusu modeli, sorunların, çözümlerin ve katılımcıların opsiyonlar arasında hareket ettiği bir süreçtir ve bu süreç içerisinde seçimin doğası, aldığı zaman ve çözülen problemler göreceli, karmaşık ve iç içe geçmiştir. Çöp kutusunun diğer bir ayırt edici özelliği de sorunların ve seçimlerin kısmen ayrılmasıdır. Zira karar verme aslında her zaman sorunların çözümü demek değildir. Sorunlar bazen seçimler bağlamında çağrılırken seçimler de sorunlar, çözümler ve karar vericilerin aksiyon gösterme eğiliminin bir araya gelmesi neticesinde yapılır. Çöp kutusu modelinin sorunları net bir şekilde çözeceğini savunmak mümkün değildir. (Cohen vd, 1972:16).

Çoklu akımlar çerçevesine göre, takip edilen birtakım göstergeler ya da o an yaşanan bir olay (bir bölgede nehir taşkını olması, sınırdan tahmin edilemeyen bir nüfusun ülkeye gelmesi vs.) konuyu sorun olarak gündeme getirir. Bunun yanında siyasa grubunun konuya ilişkin ürettiği siyasa önerilerinin hem eldeki imkânlarla örtüşmesi hem de konuya ilişkin ülkedeki siyasi atmosferin bir araya gelmesi politika penceresinin açılmasında rol oynamaktadır. Bu süreçlerde politika girişimcisi bazen bu akımları bir araya getiren bazen de politika penceresinin açılmasıyla birlikte sürecin mevzuat ayağının oluşmasında zaman harcayan kaynak sarf eden kişidir. Tabii ki burada ideal çerçevede bir tablo sunulmakla beraber sorun alanı tanımlamak her zaman bu kadar kolay değildir. Bir konunun sorun olarak tanımlanması aşamalarında toplumda ya da karar vericilerin arasında belirli bir grubun tarafları etkilemesi ve kendi sorununu gündem haline getirmesi çabaları söz konusudur. Bir diğer husus bu akımların bir araya gelmesinin her zaman politika penceresinin açılacağı ya da politika penceresinin açılmasının sorunun çözüleceği anlamına gelmemesi gerektiğidir.

Son tahlilde kamu politikaları belirli bir hedefe/soruna yönelik üretilmektedir. Geleneksel yaklaşımlar olarak ele alınan genellikle de örgüt kuramları temelli yaklaşımlarda, politika yapımında sorun olarak addedilen hususlara çözüm aranması söz konusudur. Bu yaklaşımlarda soruna ilişkin çözüm önerisi geliştirilmesi ve geliştirilen öneri temelinde sorunun çözülmeye

çalışılması gibi bir ardışıklık söz konusuysen bu ardışıklık çöp kutusu modeliyle sona ermiştir. Çöp kutusu modeli, çözümlerin de sorunları arayabileceğini ve eldeki çözümlerin sonradan ortaya çıkan sorunların çözümünde kullanılabileceğini iddia ederken geleneksel yaklaşımlardan ayrılmıştır. Çöp kutusu karar modelinin akımlar (streams) kavramını kullanarak yola çıkan Kingdon çoklu akımlar çerçevesiyle çöp kutusu modelini bir adım daha öteye taşımaktadır. Bu bağlamda Kingdon birbirinden bağımsız akımların bir araya gelmesiyle açılan politika penceresi yaklaşımıyla hem sentezci bir kamu politikası yapım modeli geliştirmiştir hem de politika girişimcisini sürecin içine alarak dışarıdan bir aktörü kamu politikalarına dahil etmiştir.

KAYNAKÇA

Akdoğan, A. A. (2012). Aydınlanmadan neoliberalizme kamu politikasının sarsıl(a)mayan egemenliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 45(4), 1-24.

Akdoğan, A. A. (2013). Gündem Belirleme, Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı (Ed), *Kamu politikası kuram ve uygulama* (s. 210-227) içinde. Adres Yayınları.

Anderson, J. E. (1975). *Public policy-making*. Praeger Publishers.

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. (2010). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge.

Cairney, P. & Jones, M. D. (2016). Kingdon's multiple streams approach: what is the empirical impact of this universal theory? *Policy Studies Journal*, 44(1), 37-58.

Çelik, F. E. (2008). Çalışma alanı olarak kamu politikası: tarihsel ve düşünsel kökler üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 41(3), 41-72.

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 1-25.

- Dahl, R. A. (1958). A critique of the ruling elite model. *The American Political Science Review*, 52(2), 463-469.
- Dye, T. R. & Zeigler, H. (2009). *The irony of democracy: an uncommon introduction to American politics* Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy*. Pearson New International Edition. Pearson Higher Ed.
- Ekmekciođlu, A. (2021). *Afganlı düzensiz göçü bakımından sınır güvenlik yönetiminin incelenmesi: Van ili örneği*. [Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi].
- Ergun, T. (2004). *Kamu yönetimi: kuram, siyasa, uygulama*. Türkiye ve Ortadođu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Hague, R. ve Harrop, M. (2016). *Siyaset bilimi: karşılaştırmalı bir giriş*. (İ. Yıldız, S. Torlak ve İ. Çetin, Çev.). Ankara: Dipnot Yayınları.
- Hayes, M. (2012). Incrementalism. In E. Araral Jr, S. Fritzen, M. Howlett, M Ramesh, & X. Wu (Ed.), *Routledge handbook of public policy* (pp. 287-298). Routledge.
- Herweg, N., Zahariadis, N. & Zohlnhöfer, R. (2018). The multiple streams framework: foundations, refinements, and empirical applications. In C. M. Weible & P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 17-53). Routledge.
- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Lamberta Raney, H., & Zahariadis, N. (2016). A river runs through it: a multiple streams meta- review. *Policy Studies Journal*, 44(1), 13-36.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. Pearson Education Limited, Essex.
- Kraft, M. E. & Furlong, S. R. (2010). *Public policy: politics, analysis, and alternatives*. Cq Press.

Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. In S. Braman (Ed.), *Communication Researchers and Policy-Making*, (pp. 85-104). The MIT Press.

Lasswell, H. D. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sciences*, 1(1), 3-14.

Novotný, V. & Polášek, M. (2016). Multiple streams approach and political parties: modernization of Czech social democracy. *Policy Sciences*, 49(1), 89-105.

Peters, B. G. (2016). Institutionalism and public policy. In B. G. Peters & P. Zittoun, (Ed.), *Contemporary approaches to public policy theories, controversies, and perspectives* (pp. 57-72). Palgrave Macmillan, London.

Rozbicka, P. & Spohr, F. (2016). Interest groups in multiple streams: specifying their involvement in the framework. *Policy Sciences*, 49(1), 55-69.

[Url:https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=tr&user=3nuovy0AAA-AJ&citation_for_view=3nuovy0AAAAJ:YOWf2qJgpHMC](https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=tr&user=3nuovy0AAA-AJ&citation_for_view=3nuovy0AAAAJ:YOWf2qJgpHMC) (Eriřim Tarihi: 10/10/2022).

Uzun, T. (2013). Kamu yararı anlayışında değişim kamu tercihi yaklaşımı bağlamında bir değerlendirme. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (ed.), *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar*, (s. 109-124) İçinde, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Whitford, A. (2012). The public choice perspective. In E. Araral Jr, S. Fritzen, M. Howlett, M Ramesh, & X. Wu (Ed.), *Routledge handbook of public policy* (pp. 78-86). Routledge.

Wildavsky, A. (1979). *The art and craft of policy analysis*. Macmillan Press.

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., Babaođlu, C. ve Şahin, B. (2016). Kamu politikasını Türk idare tarihi üzerinden çalışmak. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 34(2), 133-158.

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. (2015). The shield of Heracles: multiple streams and the emotional endowment effect. *European Journal of Political Research*, 54(3), 466-481.

Zohlnhöfer, R. & Rüb, F. W. (2016). Introduction: policy-making under ambiguity and time constraints. In R. Zohlnhöfer & F.W. Rüb (Ed.), *Decision-making under ambiguity and time constraints: assessing the multiple-streams framework*, (pp. 2-17). ECPR Press.

EXTENDED ABSTRACT

Laswell's famous article "The Emerging Conception of the Policy Sciences" is cornerstone for policy sciences. Laswell emphasizes policy science two separable and entwined frames; "knowledge of the policy process and knowledge in the policy process" in this context being policy scientist require career such as laboratory and field station. Policy sciences scope includes various fields for this reason protection of knowledge specialist is key for policy development in different policy area. Especially physical, biological, and cultural branch of knowledge is essential in process (Lasswell, 1970).

Classically public policies are commonly defined as *what governments do or not* by Robert Dye. In this context, all activities of government are defined as public policies. Governments make many things in society such as regulation of conflict, organizing bureaucracy, and distribution of public sources (Dye, 2017). As usual, public policies focus on unacceptable conditions and public problems like environmental degradation, workplace safety, and struggle with COVID-19. Public policy is broadly defined as government action to reach a goal or some purposes. To overcome problems, policies are developed by governmental officials. Non-governmental actors may also influence policy development. The main characteristics of public policies are formulated by authorities in political system elements, namely executives, legislators, judges, and administrators. They are actors engaged in the daily affairs of a political system (Anderson, 1975).

Policy documents can be accepted as the preliminary version of policy analysis (Yıldız, 2016). In his studies, Yıldız (2016) indicates that historical documents like Koçi Bey Risalesi, Siyasetname, Devlet Adamlarına Öğütler etc. are policy documents, not analyses. They are

about the policy activities in Turkish Administrative History and include religion-based advice to executives. These documents were not developed on scientific methods; for that reason; they are called as policy documents. Especially in the Second World War, using operational research in public policy became common and included statistics and mathematics. Using such new scientific methods turns policy documents into policy analysis.

Various conditions affect public policies because the environment has an essential role to determine the prominence of problems. Social conditions are not static; everything happens dynamically in social environment. Social context including urban sprawl, crime rates, and immigration can affect the policy agenda. The economic factor has a major impact on policies. Economic policies deal with inflation, unemployment, and so on. However, economic conditions are key for any other policy programs and important determinants of public policies. Political context is another variable in the policy environment because political climate leads to policies as usual. Another thing is cultural context. Culture refers to values, beliefs, and attitudes in society. In addition to that, political culture includes freedom, property rights, and individualism. Policymakers must care about cultural context to provide efficiency in policies (Kraft & Furlong, 2010:5-15).

Public policymaking is a complex process. The **elite theory** emphasizes policy actors/elites who may be economic elites, professionals, cultural elites, and elected officials. They influence policymaking and dominate policy decisions. According to the elite theory, public policies are made by policy elites (Kraft & Furlong, 2010:66-69). The **institutionalism** emphasizes policy as an institutional output. Political science focuses on government institutions because generally political activities take place in particular government institutions, presidency, courts, and bureaucracies. The main argument of the theory is that policies are determined, implemented, and enforced by government institutions. Government institutions provide legitimacy, universality, and coercion to policies. **Rationalism** is another model for policies. Policies focus on obtaining maximum social gain in a rationalist context. To get the maximum social gain, policy benefit must exceed its cost. Another issue is that policymakers choose the most beneficial policy in policy alternatives. The selection of rational policy requires knowledge of all available policy alternatives, and calculation of the ratio of benefits to cost (Dye, 2013:17-19).

Public policy as a continuation of old activities is called as **incrementalism** in policy science. Incrementalism makes a critique of rationalist theory (Dye, 2013). The policy must be the result

of rationalist analysis; however, it cannot be happened in practice because of a few realities. Initially, to take a rational decision, the authority must define the problem accurately. However, the problems in the policy agenda are defined differently in each group in society under the effect of organized interest or mass public. For that reason, they are never rationally or scientifically identified. Rational decision-making is an ideal type but most of the time unattainable. Strong side of incrementalism is that there is no requirement for comprehensive information and agreement among policymakers on objectives. Rational policymaking is confined to a small number of cases as usual; because professionals and middle-level bureaucrats make technical decisions (Hayes, 2012:287-290).

Economic issues affect government activities as mentioned above. Especially after the 1970's, new economic paradigm called as neo-liberalism has influential role in public policies. **Public choice** theory has important place in economics and politics. Basically, public choice theory focuses on economical side of political decisions. Economy is a tool to understand voting behaviour of citizens and making decision in government. Public choice theory asks six main questions like "Why is there collective choice?", "Do we need politicians?", "What happens when we have politicians?", "What do we do about those pesky public goods?", "What should society want?", What about those who implement public policy?" (Whitford, 2012:76-86).

Garbage can decision making model is another model for policy development in policy process. Cohen, March, and Olsen's model considers organized anarchy that has three pillars: problematic references, unclear technology, and fluid participation. Organized anarchy is described as a loose collection of ideas. It discovers preferences on the basis of act. Organizations manage to survive and produce; however, members do not understand the organization's own process. Participation in organizations always changes. Garbage can simulation model depends on four streams; stream of choices, stream of problems, rate of flow of solutions, and stream of energy from participants (Cohen, March & Olsen, 1972).

While Kingdon studied on garbage can decision-making model, he made a series of interviews with the actors involved in health and transportation policies in the United States federal administration. He collected data from other case studies, government records, party platforms, media coverage, and public survey. Upon that study, he established a policy-making model called as the **multiple streams framework**, which remains up to date in public policy studies as an analysis method. Kingdon's multiple streams framework has three main streams, namely

problem, policy, and politics. Major policy changes occur when the problems, policy proposals, and politics come together independently within their own dynamics and rules, but at a critical intersection. Policy entrepreneur has an important role in multiple stream framework bringing all streams together (Kingdon, 2011: 19). Problem refers to unconventional situations that some focusing events, indicators, and feedbacks bring it to policymakers' attention. In the policy stream, "What can we do about it?" is the main question (Novotny & Polasek, 2016:91). Kingdon emphasizes the role of first primeval soup as policy communities. Policy communities are composed of specialists such as researchers, congressional staffers, and people from public bureaucracy (Kingdon, 2011: 116-117). The political stream asks, "What can we find support for?" (Novotny & Polasek, 2016:91). It is an independent stream like problem and policy streams, and it flows its own dynamics. National mood, election results, ideological distribution in congress, and pressure of interest groups have influential roles on it (Kingdon, 2011: 162). Policy entrepreneurs couple all streams, and when all streams come together, policy window is opened, and policy window in an opportunity for solutions.