

## SAVUNUCULUK KOALİSYONU ÇERÇEVESİ VE AVRUPA BİRLİĞİ POLİTİKALARI İÇİN UYGULANABİLİRLİĞİ

**Can Umut ÇİNER\***  
**Elifcan ALTINIŞIK\*\***  
Araştırma Makalesi

### Öz

*Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi (SKÇ), ulusal ve ulusüstü kamu politikaları konusunda alanyazının sıklıkla başvurduğu bilimsel çerçevelerden biri olarak kabul edilmektedir. SKÇ, çok düzeyli ve karmaşık kamu politikalarını anlamak için üzerinde en çok akademik çalışma yapılan konu olmasının yanı sıra, alandaki birikimin geliştirilmesine katkı sunan bilimsel bir çerçeve olma özelliği taşımaktadır. Makale, SKÇ'nin Avrupa Birliği politikaları için açıklayıcı bir çerçeve olup olamayacağını tartışmayı hedeflemektedir. Bu kapsamda, SKÇ öncelikle betimsel olarak ele alınacak, ardından Avrupa Birliği çerçevesinde değerlendirilecektir.*

**Anahtar Kelimeler:** Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi, kamu politikaları, Avrupa Birliği, çıkar temsili, lobicilik.

### ***The Advocacy Coalition Framework and Applicability of the Advocacy Coalition Framework to European Union Policies***

#### ***Abstract***

*The Advocacy Coalition Framework is one of the most widely used scientific frameworks on national and supranational public policies. In addition to being the*

---

\* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Eposta: cuciner@politics.ankara.edu.tr ORCID: 0000-0001-6852-9662

\*\* Uzman, Türkiye Belediyeler Birliği, Doktora Öğrencisi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Eposta: elifcanaltinisik@gmail.com ORCID: 0000-0003-3718-4555

Makalenin Gönderilme Tarihi: 09/07/2019 Kabul Edilme Tarihi: 31/09/2019

*subject of the most academic studies in order to understand multi-level and complex public policies, the ACF is a scientific framework that contributes to the development of knowledge in the field. The article aims to discuss whether the ACF can be an explanatory framework for European Union policies. First, ACF will be analyzed descriptively and second, the framework for the European Union will be discussed.*

**Keywords:** *Advocacy Coalition Framework, public policies, European Union, interest representation, lobbying.*

### Giriş

Kamu politikası analizinin bir disiplin olarak görünür hale geldiği İkinci Dünya Savaşı ve sonrası dönemde, ilgili alanyazında süreç modeli/basamaklı model baskındı. Kamu politikalarını, siyasi niteliğinden soyutlayarak, problemin tanımı ile başlayıp değerlendirme ile sonlandıran döngüsel bir metafor üzerinden anlama ve analiz etme çabasında olan süreç modelinin söz konusu egemenliği 1980’li yılların sonlarına doğru sorgulanmaya başladı. Devlet olgusunun ve işlevinin tartışıldığı 1980’ler ve 1990’lar boyunca “*politika yapımında tek etkili olan aktör devlet midir?*”, “*politika yapımında devlet dışındaki aktörlerin birbirleriyle ve devletle olan ilişkisi politikaların seyrini ve değişimini nasıl etkiler?*” sorularının yöneltilmesi de kaçınılmazdı.<sup>1</sup> Bu çalışmanın temelini oluşturan Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi (SKÇ) olarak Türkçeleştirilebilecek olan *Advocacy Coalition Framework*, bu sorgulamanın yapıldığı tarihlerde ortaya çıkmıştır. Paul A. Sabatier<sup>2</sup> ile Hank C. Jenkins-Smith<sup>3</sup> tarafından temel varsayımları belirlenen bu yaklaşımın özünde; statik bir soyutlama olarak görülen süreç modelinin, sürekli değişme potansiyelini içinde barındıran dinamik nitelikli kamu politikalarını çözümlemedeki yetersizliğine yapılan vurgu ile kamu politikası sürecine yönelik bilimsel nitelikli bir kuram geliştirme iddiası

<sup>1</sup> Bu bağlamda Avrupa ülkelerinde farklı eğilimler ortaya çıktı. Bunlardan biri Fransa’daki “*action publique*” yaklaşımıdır.

<sup>2</sup> Paul A. Sabatier, Kaliforniya Üniversitesi Davis Çevre Çalışmaları alanında profesördür. Araştırmaları, çevre politikalarının uygulanmasına ilişkindir. ABD’de ve Batı Avrupa’da toprak kullanımı ve hava kirliliği politikası, San Francisco Körfezi ve Tahoe Gölü’ndeki su kalitesi ve havza ortaklıklarının başarısını etkileyen etmenler üzerine odaklanmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz: <http://www.des.ucdavis.edu/faculty/Sabatier/Sabatier.htm>.

<sup>3</sup> Hank Jenkins-Smith, Oklahoma Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümünde profesördür ve Ulusal Risk ve Dayanıklılık Enstitüsünün yöneticilerinden biridir. Kamu politikası süreci, ulusal güvenlik, enerji ve çevre politikaları alanında çalışmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz: <http://www.ou.edu/cas/psc/faculty/jenkins-smith>

yatmaktadır.<sup>4</sup> Bu iddiadan hareketle, Sabatier ve arkadaşlarının başlangıç noktası ve itirazı, süreç yaklaşımının, politikaların yürütülmesinde deneysel olarak test edilemeyen nedensel bir yaklaşım olduğudur.<sup>5</sup> SKÇ, temel olarak kamu politikalarının oluşturulmasında aktörlerin kamu politikalarını ve karar alma süreçlerini içeriden etkilemek üzerine kurulu bir çerçevedir. Aktörler mevcut dünya görüşleri ve normatif düşünceleri etrafında bir ya da birden fazla grup halinde koalisyonlar oluşturarak bir kamu politikası için birlikte ve planlı bir şekilde hareket etmektedirler.

SKÇ ile lobiciliğin genellikle birbirleri yerine kullanılabilirdiği görülmektedir. Ancak amaçları aynı olan bu iki uygulama, izledikleri süreçlerde farklılaşmaktadır. Savunuculuk, devletin, bireylerin ve çalışanların daha geniş olarak kamu politikalarının her düzeyde etkilemeleri faaliyetini anlatırken, lobicilik ise bireylerin ya da kurumların doğrudan yasama sürecine olan etkisini anlatmak üzere tercih edilmektedir. Ayrıca, çıkar grupları ile baskı grupları iktidardan maddi veya manevi çıkar sağlanmasının ayırıştırılmaması nedeniyle eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Sonuçta, gerek savunuculuk gerek lobicilik çıkarların temsili ile ilgili olup bunları yakından incelemek gerekir.<sup>6</sup>

SKÇ, kamu politikalarındaki on yıl ya da daha uzun süreli değişmeyi açıklamaya çalışmaktadır. Somut olarak, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki (ABD) çevre ve enerji politikaları üzerine bir çözümleme olan SKÇ, 1990'lı yıllarda çerçeveye yapılan eleştiriler temelinde aynı yazarlar tarafından ampirik temelli bir yaklaşımla gözden geçirilmiş ve güncellenmiştir.<sup>7</sup> 1990'lı yıllardan itibaren başta ABD ve Avrupa Birliği'nde (AB) olmak üzere birçok

---

<sup>4</sup> Bkz: Paul A. Sabatier ve Hank Jenkins-Smith, "Special Issue: Policy Change and Policy-Orientated Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework," *Policy Sciences* 21, no 2-3 (1988a):123-280; Paul A. Sabatier ve Hank Jenkins-Smith, "The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners," içinde *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, ed. Paul A. Sabatier ve Hank Jenkins-Smith. (Boulder, CO: Westview Press, 1993c), 211-235.

<sup>5</sup> Daniel Kübler ve Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, (Presses Universitaires de Grenoble, 2009), 176.

<sup>6</sup> SKÇ, Fransa bağlamında Muller'in referansiyel (référentiel) kavramı ve yaklaşımı ile de benzerlik taşımaktadır Bkz. Can Umut Çiner, "Karşılaştırmalı Kamu Politikası", *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, M. Yıldız, M. Z. Sobacı (ed.), (Adres Yayınları, 2013), 298-319.

<sup>7</sup> Paul A. Sabatier ve Christopher M. Weible, "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications," içinde *Theories of the Policy Process*, 2.ed, ed. Paul A. Sabatier. (Boulder, CO: Westview Press, 2007), 189.

gelişmiş ülkede çok sayıda araştırmacı tarafından, çeşitli kamu politikalarını çözümlenmek amacıyla kullanılmıştır.<sup>8</sup>

SKÇ'ye gösterilen ilginin arkasında, daha önce de vurgulandığı gibi, kamu politikası analizinde süreç modelinin yetersiz ve yapay kaldığı iddiası vardır. Disipline eleştirel yaklaşımlar tarafından teknik bulunan süreç modeli, açıklayıcı ve basitleştirici bir çerçeve sunmanın ötesine geçememiştir. Nitekim ve özellikle Türkiye'de kamu politikası çalışmalarının süreç yaklaşımına indirgenmesi nedeniyle, bu çalışma alanı sadece proje döngüsü yönetimi olarak algılanmış ve değersizleştirilmiştir. Ancak, hem AB'de hem de ABD'de de kamu politikası analizi disiplininin süreç modeline indirgenmesi sorunlu olarak kabul edilmiş; süreç yaklaşımının geliştirilmesine olanak verecek, kamu politikalarının ve özellikle de kamu politikalarındaki değişiminin anlaşılmasına, çözümlenmesine ve değerlendirilmesine ilişkin yeni kuram, model ve çerçevelerin geliştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur.

SKÇ'nin kamu politikalarını çok aktörlü/ilişkili bir kapsamda ve dinamik nitelikte ele almasından hareketle, makalenin temel problematiğini bu çerçevenin AB gibi çok katmanlı ve aktörlü ilişkiler ağının bulunduğu bir düzlemde yapılan politikaları ve politika değişimlerini anlamak, açıklamak ve analiz etmekteki uygulanabilirliği oluşturmaktadır. Ayrıca SKÇ ile ilgili Türkçe alanyazında sınırlı sayıda çalışma<sup>9</sup> bulunmasından dolayı, bu

<sup>8</sup> Paul Cairney, "Paul A. Sabatier, 'An Advocacy Coalition Framework of Policy-Oriented Learning Therein'" içinde *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, ed. Martin Lodge et al. (Oxford Handbooks Online, 2015), 1; Monno Fenner ve Pieter-Jan Klock. "Interdependency, Beliefs, and Coalition Behavior: A Contribution to the Advocacy Coalition Framework," *Policy Science* 34, no 2 (2001): 157; Sabatier ve Weible, "The Advocacy Coalition Framework", 217-219.

<sup>9</sup> Orhan'ın çalışmasında çerçeve, *Dava Koalisyonu Çerçevesi* olarak adlandırılmıştır. İnanç ve fikirlerin politika değişimini açıklamakta önemli birer değişken olarak kabul edildiği hipotezinden hareket edilerek SKÇ, kamu politikasında "yorumlamacı yaklaşımların" bir örneği olarak konumlandırılmış; çerçevenin çoğulcu, seçkinci ya da korporatist yaklaşımlardan farklı olduğu ifade edilmiştir. Bkz: Gökhan Orhan, "Kamu Politikasına Yorumlamacı Yaklaşımlar," içinde *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, ed. Mete Yıldız ve Zahid Sobacı, (Ankara: Adres Yayınları, 2013), 78. Demirci ise çerçeveyi, *İşbirlikçi Tarafgirlik (Koalisyon) Modeli* olarak adlandırmıştır. Bu çalışmada ise SKÇ, grup teorisi kapsamında; yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya uygulama modelleri temelinde ele alınmıştır. Bkz: Süleyman Demirci, "İşbirlikçi Tarafgirlik Modeli," içinde *Kamu Politikası Süreci: Teorik Perspektifler, Modeller ve Analiz Yöntemleri*, ed. Alican Kaptı, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013), 149-151. Oysa SKÇ, söz konusu uygulama modellerini bazı açılardan yetersiz bulmuş ve söz konusu iki modelin güçlü yanlarının sentezlenmesi

makalede çerçevenin kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu nedenle, öncelikle çerçevenin ortaya çıkışı ve kuramsal temeli ele alınacaktır. Ardından SKÇ'nin gelişimi ve alanyazına kattığı kavram setleri üzerinde durulacak ve çerçevenin geçirdiği somut değişimler açıklanacaktır. Son olarak, çerçevenin AB politikaları için açıklayıcı bir işlevi olup olamayacağını tartışılacaktır.

### I. Çerçevenin Ortaya Çıkışı ve Kuramsal Temeli

SKÇ günümüzdeki biçimine ulaşana kadar birçok kez gözden geçirilmiş ve güncellenmiştir. Çerçeveye ilişkin ilk çalışmalar 1981-1982 yıllarında Bielefeld Üniversitesi'nde bir araştırma semineri ile başlamıştır. Paul A. Sabatier'in 1987 ile 1988 yıllarında başlık ve içerik olarak birbirine benzeyen iki makalesinin yayımlanması ve Hank C. Jenkins-Smith ile birlikte konuk editörlük yaptıkları *Policy Science* dergisinin 1988 tarihli "Politika Değişimi ve Politika Odaklı Öğrenme: Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesinin Keşfi" (*Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework*) başlıklı sempozyum sayısının yayımlanması ile devam etmiştir.<sup>10</sup>

Çerçevenin ortaya çıkmasında alanyazında baskınlığını koruyan çeşitli varsayım ve modellerin eleştirisi ve geliştirilme ihtiyacı etkili olmuştur.<sup>11</sup> Özellikle, Laswell<sup>12</sup> ve Easton<sup>13</sup> tarafından ortaya atılan; Jones<sup>14</sup> ve

---

gerektiği üzerine odaklanmıştır. Bkz: Paul A. Sabatier, "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis," *Journal of Public Policy* 6, no 1 (1986): 21-48. Dahası bu uygulama modelleri, SKÇ'nin kuramsal kökenini oluşturmada yararlandığı çeşitli yaklaşımlardan sadece bir tanesidir. Çerçeveye siyaset bilimi alanyazınında da yer verilmiştir. Bunlardan Heywood'un *Siyaset* adlı eserinde *İnanç Sistemi Modelleri* başlığı altında incelenen çerçeve, "karar alma sürecinde inançların etkisi" bağlamında ele alınmıştır. Bkz: Andrew Heywood, *Siyaset*, (Ankara: Liberte, 2006), 568-570.

<sup>10</sup> Paul A. Sabatier, "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe." *Journal of European Public Policy* 5, no 1 (1998): 98; Paul A Sabatier ve Hank Jenkins-Smith, "The Advocacy Coalition Framework. An Assessment," içinde *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier (Boulder, CO: Westview Press, 1999), 117; Sabatier ve Weible, "The Advocacy Coalition Framework", 189.

<sup>11</sup> Bkz: Christopher M Weible ve Daniel Nohrstedt, "The Advocacy Coalition Framework: Coalitions, Learning and Policy Change," içinde *Routledge Handbook of Public Policy*, ed. Eduardo Araral et al. (New York: Routledge, 2013), 125.

<sup>12</sup> Harold Laswell, "The Policy Orientation," içinde *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, ed. Daniel Lerner ve Harold Laswell (Stanford: Stanford Univ. Press, 1951), 3-15.

<sup>13</sup> David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, (New York: John Wiley, 1965).

Anderson'ın<sup>15</sup> çalışmaları ile belirgin hale gelen ve birçok yazar tarafından kabul gören süreç modeli, çok farklı ve karmaşık politika süreçlerini; problemin tanımı, gündem oluşturma, uygulama ve değerlendirme gibi basamaklara ayırmıştır.<sup>16</sup> Model bu niteliği ile politika sürecini yönetilebilir parçalara ayırmış olsa da, aşamaları tam anlamıyla tanımlamakta yetersiz kalmakta, aşamalar arasındaki bağlantıları ve etkileşimleri açıklayamamaktadır. Bu sebeple, nedensel olmaktan uzaktır. Nedensellik işleyişinden yoksun olduğu için ampirik hipotezlerin sınanmasına net bir dayanak da sunamamaktadır. Bu türden bir temele dayanmadığından dolayı yaklaşımın ampirik temelli kabulü, değişikliği veya detaylandırılması için gereken araçlar eksik kalmaktadır.<sup>17</sup>

SKÇ'nin ortaya çıkışında etkili olan ikinci neden, kamu politikası alanyazının siyaset biliminden kopuk bir şekilde gelişmesi olarak ifade edilmiştir. Sabatier ve Jenkins-Smith<sup>18</sup> tarafından kaleme alınan "*Politika Değişimi ve Politika Odaklı Öğrenme: Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesinin Keşfi*" adlı sempozyumun giriş yazısında kamu politikası alanyazının politika sürecini etkileyen etmenlerin siyaset bilimi alanyazınından bağımsız olarak geliştiği vurgulanmıştır. Siyaset bilimciler devlet kurumlarında politika oluşturmayı anlamak için bireysel çıkar ve değerler, örgütsel kurallar ve prosedürler gibi bazı etmenleri vurgulamışlardır. Onlara göre politika analizi birinin çıkarlarının artırılması için savunuculuk biçiminde kullanılan bir başka basit kaynaktır.<sup>19</sup> Dolayısıyla aşama metaforunun önemli ölçüde gözden geçirilmesi ya da değiştirilmesi gereklidir. Jenkins-Smith ve Sabatier'e göre<sup>20</sup>, söz konusu değişim ancak politika sürecinin siyaset bilimine ilişkin alanyazın ile politika analizinin kullanımına ilişkin alanyazını birleştirecek bir çerçeve ile gerçekleştirilecektir.

<sup>14</sup> Charles Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3d ed. (Belmont, CA: Wadsworth, 1977).

<sup>15</sup> James Anderson, *Public Policy Making*, 2d ed. (New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1979).

<sup>16</sup> Hank Jenkins-Smith ve Paul A. Sabatier, "The Study of Public Policy Processes," içinde *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, ed. Paul A. Sabatier ve Hank Jenkins-Smith. (Boulder, CO: Westview Press, 1993a), 1-2; Paul A. Sabatier ve Hank Jenkins-Smith, Preface to *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, ed. Paul A. Sabatier ve H. Jenkins-Smith. (Boulder, CO: Westview Press, 1993a), xii.

<sup>17</sup> Sabatier ve Jenkins-Smith, Preface, xii; Jenkins-Smith ve Sabatier, "The Study of Public", 3.

<sup>18</sup> Paul A. Sabatier ve Hank Jenkins-Smith, "Symposium Editors' Introduction," *Policy Sciences* 21, no 2-3 (1988b): 123.

<sup>19</sup> Age, 124.

<sup>20</sup> Jenkins-Smith ve Sabatier, "The Study of Public Policy Processes," 4.

SKÇ'nin ortaya çıkışında etkili olan diğer bir neden ise uygulamaya (*implementation*) ilişkin çalışmalardaki yukarıdan aşağıya (*top-down*) ve aşağıdan yukarıya (*bottom-up*) perspektifine duyulan memnuniyetsizliktir.<sup>21</sup> Yukarıdan aşağıya yaklaşımın ABD'deki en ünlü çalışması Pressman ve Wildavsky<sup>22</sup> tarafından yapılmıştır. Yazarlar, ABD yönetim kademeleri arasındaki (federal, federe devletler ile yerel yönetimler düzeyleri) ilişkiyi yukarıdan aşağıya doğru ilerleyen, alt düzeylerin de belli ölçüde karar sürecine etki ettikleri bir düzlem içinde ele alırlar. Sabatier<sup>23</sup> ise yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya yaklaşımlarının kamu politikası yapımına ilişkin önemli özellikleri gözden kaçırdığını iddia etmiştir. Dolayısıyla SKÇ, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya yaklaşımlarının güçlü yönlerini sentezleme arzusu ile ortaya atılmıştır.<sup>24</sup>

Çerçeve, kamu politikası çalışma alanında baskın olan süreç modeline getirdiği eleştirileri, alanyazındaki bazı kuram ve kavramlarla desteklemiştir. Bunlardan ilki Heclo'nun çalışmalarıdır. SKÇ ile yukarıdan aşağıya modelindeki tek yönlü bakış açısı, Heclo'nun konu ağları (*issue network*) yaklaşımı, demir üçgenler (*iron triangle*) eleştirisi<sup>25</sup> ve uzmanların etkileşimi (*interaction of specialists*)<sup>26</sup> kavramları ile aşılına çalışılmıştır.

Heclo<sup>27</sup>, Washington'daki kamu yönetiminin gayri resmi fakat kalıcı bir "demir üçgenler" serisince yürütüldüğü kabulüne itiraz etmiştir. Kapalı bir sistem olan demir üçgenlere odaklanılırken, gittikçe hükümete daha fazla nüfuz eden açık sistemlerin gözden kaçırıldığına dikkat çekmiştir. Heclo'ya göre<sup>28</sup> politika yapımı, küçük bir grup tarafından, kapalı kapılar ardında, sessizce idare edilen bir konu değil; konu ağlarının dâhil olduğu karmaşık ilişkileri barındıran, tartışmalı ve siyasal bir süreçtir.

<sup>21</sup> Christopher M ve Nohrstedt, "The Advocacy Coalition Framework: Coalitions," 125.

<sup>22</sup> Jeffery Pressman ve Aaron Wildavsky, *Implementation*, (Berkeley, CA: University of California Press, 1973).

<sup>23</sup> Paul A. Sabatier, "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis," *Journal of Public Policy* 6, no 1 (1986): 21-48.

<sup>24</sup> Sabatier ve Jenkins-Smith, "The Advocacy Coalition Framework," 117.

<sup>25</sup> Hugh Heclo, "Issue Networks and the Executive Establishment," içinde, *The New American Political System*, ed. Anthony King. (Washington, DC: AEI, 1978), 87-124.

<sup>26</sup> Hugh Heclo, *Social Policy in Britain and Sweden*. (New Haven, CT: Yale University Press, 1974).

<sup>27</sup> Heclo, "Issue Networks," 88.

<sup>28</sup> Heclo, "Issue Networks," 94, 103, 105.

SKÇ kamu politikalarındaki değişimi açıklamak için Heclö'nün<sup>29</sup> kullandığı değişkenlerden esinlenmiştir. Sosyal hareketler, seçimler, enflasyon ve işsizlik oranındaki değişimler gibi makro büyüklüklerin yanı sıra, belirli bir politika alanında çalışan uzmanların da politikayı aynı derecede etkileyebilmektedir. Dolayısıyla politika değişimi, makro değişimler ile o politika alanında çalışan uzmanların stratejik etkileşimi aracılığıyla gerçekleşebilmektedir.<sup>30</sup> Dolayısıyla, Heclö'nün konu ağırları yaklaşımı, demir üçgenler eleştirisi ve politika değişimini açıklamada dikkat çektiği uzmanların etkileşimi kavramlarının SKÇ'nin ortaya attığı *politika alt sistemleri* soyutlamasının kuramsal temelini oluşturduğu ifade edilebilir.

SKÇ'nin beslendiği diğer bir kuramsal kaynak ise Herbert Simon'un *sınırlı rasyonelite* yaklaşımıdır. SKÇ'de, Simon'dan hareketle bireylerin sınırlı rasyonel olarak hareket ettiği, hedef odaklı oldukları ancak bilişsel olarak kısıtlı oldukları kabul edilmiştir. SKÇ, sınırlı rasyonelliğin üstesinden gelmek için bireylerin, normatif derin çekirdek inançları, alt sisteme özgü politika çekirdek inançları ve ikincil inançlardan oluşan hiyerarşik inanç sistemleri aracılığıyla dünyayı basitleştirdiğini iddia etmiştir. Dolayısıyla benzer politika inancına sahip bireyler, aralarındaki bağları güçlendirerek bir araya gelir. Böylece birey kendi politika inançlarına yakın müttefikler arar ve SKÇ'nin diğer bir soyutlanması olan *savunuculuk koalisyonu* oluşur.<sup>31</sup>

Özetle, çerçeve, politika çalışmalarında baskın olan süreç modeline alternatif olma iddiası; yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya modellerinin en güçlü özelliklerini sentezleme arzusu; politika süreçlerinde bilimsel ve teknik bilginin rolünün daha ciddiye alınması gerekliliği; politika süreçlerini anlamak için uzun vadeli bir perspektife ihtiyaç duyulması; mikroekonomide bulunan rasyonel aktör modelleri dışında insan unsurlarının da dâhil olduğu kuramları geliştirme ihtiyacına yanıt verebilmek amacıyla ortaya atılmıştır.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Sabatier'in çalışması birçok açıdan Heclö'nün (1974) bakış açısını temsil etmektedir. Bkz: Paul A. Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein," *Policy Sciences* 21, no 2/3 (1988): 130. Heclö (1974) çalışmasında, 20. yüzyılın ilk yıllarında İngiltere ve İsveç'teki refah devleti politikalarını incelemiş ve makro etmenlerin politika değişiminin yalnızca bir kısmını açıklayabileceğini belirtmiştir.

<sup>30</sup> Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change," 130.

<sup>31</sup> Christopher M. Weible ve Paul A. Sabatier, "A Guide to the Advocacy Coalition Framework," içinde *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*, ed. Frank Fischer, et al. (Florida: CRC Press, 2007), 127.

<sup>32</sup> Weible ve Nohrstedt, "The Advocacy Coalition," 125; Sabatier ve Jenkins-Smith, "The Advocacy Coalition Framework. An Assessment," 117.



## II. Bilimsel Bir Soyutlama Olarak Çerçeve Nedir?

SKÇ, bir çerçeve (*framework*) olarak sunulmuştur. Çerçeve, olguların tanımlanmasını ve açıklanmasını sağlayan düşünceler bütünüdür. Politika sürecinin karmaşık doğasını açıklamak ve çözümlmek için farklı ölçek ve kapsamlarda araştırma biçimleri geliştirilmiştir. Alanyazında ortaya atılan çerçeve ve model olarak adlandırılan analiz yöntemleri nihayetinde “politika süreci teorileri” olarak ifade edilen daha genel bir soyutlamayı desteklemek için kullanılmaktadır. Buradan hareket eden Sabatier<sup>33</sup> politika sürecini anlamak için daha iyi kuramsal açıklamalara ihtiyaç duyulduğunun altını çizmektedir. Yazarın “iyi”den kastı karmaşık durumun basitçe açıklanmasına duyulan ihtiyaçtır. Sabatier, politika değişikliğini öngörece “daha iyi” bir kurama bir dizi yaklaşım ve çerçeve ile erişebileceğini savunur.<sup>34</sup>

Çerçeve ve modeller, daha iyi bir kuram oluşturulmasına katkı sağlama becerisine sahip görece daha dar kapsamlı ve belli bir alana odaklanmış soyutlamalardır. Ostrom, birden fazla disipline ve çoklu analiz düzeylerine duyulan gereklilik bağlamında çerçeveler, kuramlar ve modeller olmak üzere üç özgül seviyeye vurgu yapar. Her seviyede yapılan çözümlmeler, belirli bir problemle ilgili farklı derecelerde özgüllükler sağlar.<sup>35</sup>

Araştırma için bir rehber niteliğinde olan çerçeveler, varsayımlar ortaya koyarak kapsamı belirler, tanımları yapar, kavram ve kategoriler ile ilişkileri tanımlar. Çerçeveler, araştırmanın kapsamını daraltan, test edilebilir hipotezler sunan ve kavramlar arasındaki nedensel ilişkileri öne çıkaran kuramın geliştirilmesini ve sınanmasını desteklemektedir.<sup>36</sup> Çerçeveler, kuramları derinleştirmek için kullanılabilir bir meta-kuramsal dil sağlar. Aynı olayla ilgili herhangi bir kuramın içermesi gereken evrensel unsurları tanımlamaya çalışırlar. Görünür gerçeklikteki birçok farklılık, bu değişkenlerin birbirleriyle birleşmesi veya birbirleriyle etkileşime girmesinden kaynaklanabilir. Bu nedenle, bir çerçevede yer alan unsurlar

<sup>33</sup> Paul A. Sabatier, “The Need for Better Theories,” içinde *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier. (Boulder, CO: Westview Press, 2007a), 3.

<sup>34</sup> Wayne Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, (Cheltenham, UK: Edward Elgar Pub, 2003), 195.

<sup>35</sup> Elinor Ostrom, “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework,” içinde *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier (Boulder, CO: Westview Press, 2007), 25.

<sup>36</sup> Weible ve Nohrstedt, “The Advocacy Coalition,” 126.

analistlerin analize ilk başladığı zaman ele alması gereken soruları oluşturmasına yardımcı olur.<sup>37</sup> Çerçeveler, değişken kategorilerini ve onların aralarındaki genel ilişkileri belirterek araştırma için bir dayanak sağlar; araştırmayı meydana getirir, ancak kendi başlarına davranış ve sonuçların açıklamalarını veya tahminlerini yapamazlar. Açıklama ve tahmin, kurama ve modellere bırakılmıştır.<sup>38</sup> Çerçeveler farklı bir kuram kullanan analistlerin ortak bir dil kullanmalarını, birbirlerinden öğrenmelerini ve takip edilecek önemli soruları belirlemelerini mümkün kılan kuramları karşılaştırmak için kullanılabilir. Kuram geliştirme ilerledikçe, genel değişken kategorilerine ek içerik ve özgüllük sağlamak için çerçeveler revize edilebilir. Ayrıca, kuramlar modellerin geliştirilmesiyle test edilmiş ve revize edilmiştir. Çerçevenin en genelinden modelin en özeline kadar olan tüm kavramsal seviyeler, bilginin gelişmesini ve birikmesini desteklemek için etkileşimli bir şekilde birlikte çalışır.<sup>39</sup>

Aktörleri sunmanın yanı sıra, çerçeveler aktörler tarafından yapılan eylemleri yapılandıran, sınırlayan, yönlendiren ve etkileyen genel değişken kategorileri de ortaya koyar. Çerçeveler, kuram geliştirme aşamasını oluşturur. Kuramların geliştirilebileceği değişkenler arasında genel bir değişken kategorileri ve ilişkileri kurarlar.<sup>40</sup>

Kuramların geliştirilmesi ve kullanılması analistin çerçevenin hangi unsurlarının belirli sorularla ilgili olduğunu belirtmesini ve bu unsurlar hakkında genel varsayımları geliştirmelerini sağlar. Bu nedenle, kuramlar bir çerçeveye odaklanır ve bir analistin bir olayı teşhis etmesi, süreçlerini açıklaması ve sonuçları tahmin etmesi için gerekli olan kendine özgü varsayımlarda bulunur.<sup>41</sup>

Modellerin geliştirilmesi ve kullanılması ise sınırlı sayıda parametre ve değişken hakkındaki varsayımları belirgin hale getirir. Modeller daha sonra analistin basitleştirilmiş yapıların olası sonuçları hakkında özel tahminler çıkarmasına yardımcı olur.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Ostrom, "Institutional Rational," 25-26.

<sup>38</sup> Edella Schlager, "A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes," içinde *Theories of the Policy Process*, 2. ed. ed. Paul A. Sabatier (Boulder, CO: Westview Press, 2007), 293.

<sup>39</sup> Schlager, "A Comparison," 293-294.

<sup>40</sup> Age, 313-315.

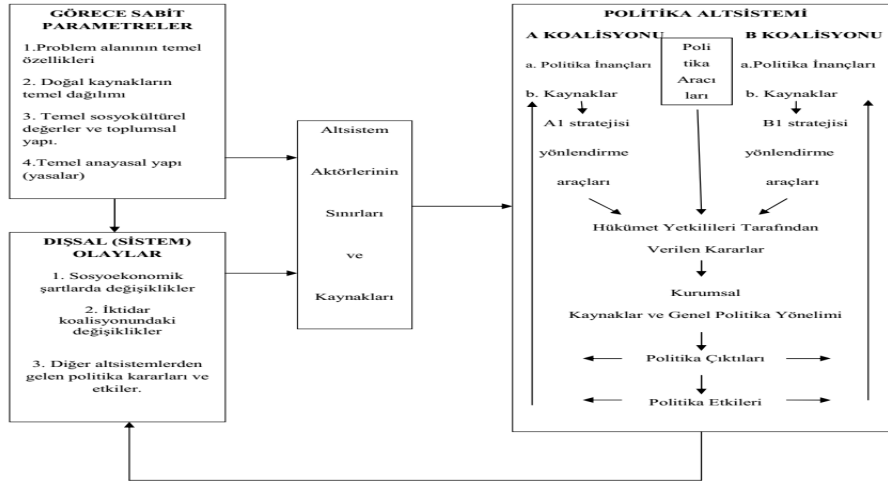
<sup>41</sup> Ostrom, "Institutional Rational," 25.

<sup>42</sup> Age, 26.

### III. SKÇ'nin Gelişim Süreci ve Ortaya Attığı Kavram Setleri

SKÇ, ortaya atıldığı 1980'li yıllardan itibaren kamu politikası alanyazınında oldukça merak uyandırmış, birçok bilim insanı tarafından hipotezleri sınanarak, örnek olay çalışmalarına uygulanmıştır. Söz konusu uygulamalar doğrultusunda SKÇ farklı zaman aralıklarında geliştirilmiş ve güncellenmiştir. Çerçeveye ilişkin düzenlemeler ele alındığında SKÇ'nin üç temel versiyona<sup>43</sup> sahip olduğu ifade edilebilir: 1987-1988 tarihli versiyonu ilk ya da orijinal versiyonu<sup>44</sup>, ilk versiyon üzerine 1990'lı yıllar boyunca yapılan örnek olay çalışmaları doğrultusunda hipotezlerinin gözden geçirildiği 1993 tarihli versiyonu<sup>45</sup> ve Avrupalı ve Kanadalı yazarlar tarafından ABD'li çoğulcu/plüralist varsayımlarının sorgulanması sonucu geliştirilip Avrupa'daki korporatist rejimlere ve gelişmekte olan ülkelerdeki rejimlere de uyumlu hale getirildiği 2007 tarihli<sup>46</sup> versiyonu.

Şekil 1: SKÇ Şeması (1987 – 1988) tarihli Versiyon<sup>47</sup>



<sup>43</sup> Çerçeve, bu makalede belirtilen tarihlerin dışında, 1997, 1998, 2005, 2011 yıllarında da güncellenmiştir. Ancak makalede, çerçeveye ilişkin temel değişimleri gösterdiği için üç ana versiyon üzerinde durulmuştur.

<sup>44</sup> Bkz: Paul A Sabatier, "Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8, no 4 (1987): 649–692; Sabatier, "An Advocacy," 129-168.

<sup>45</sup> Bkz: Paul A Sabatier ve Hank Jenkins-Smith, ed. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (Boulder, CO: Westview Press, 1993b).

<sup>46</sup> Sabatier ve Weible, "The Advocacy Coalition Framework: Innovations," 190.

<sup>47</sup> Paul A Sabatier, "Knowledge, Policy-Oriented," 653; Sabatier, "An Advocacy," 132.

Çerçevenin hipotezlerinin örnek olay çalışmaları sonucunda yanlışlanması ve bu nedenle belli zaman aralıklarında güncellenmesi bilimsellik bakımından eleştirilse de, teorisyenler tarafından bu nitelik çerçevenin epistemolojik olarak Lakatoscu metodolojiyi benimseyen kurgusu ile ilişkilendirilmiştir. SKÇ'nin bu denli gözden geçirilme kapasitesi, çerçevenin ve bilimin üretken gücüne bağlanmış; dahası, hipotezlerin yanlışlanabilmesi için yeterince açık bir biçimde kurgulanması gerektiği vurgulanmıştır.<sup>48</sup> Bununla birlikte revizyonların SKÇ'nin temel ilkeleri ile tutarlı olduğu sürece yapıldığı; çerçeve genişletilse ve güncelleştirilse dahi 1987-1988 versiyonundan beri var olan şu temel ilkelerin korunduğu ifade edilmiştir.<sup>49</sup>

1. Temeli sosyal psikolojiye dayanan birey modeli tüm versiyonlarda korunmuştur.
2. Politika yapımının odak noktası, her zaman politika alt sistemi olmuştur.
3. En önemli siyasi aktör her zaman “savunuculuk koalisyonu”dur. Ağ analizi ile koalisyonların ortak inançlar yoluyla bir araya geldiği kabul edilmiştir.
4. SKÇ'nin geliştirilmesindeki temel teşvik bilimin politikadaki rolüdür.

SKÇ'ye göre politika yapımı, politikaya ilişkin inançlar doğrultusunda çeşitli aktörlerin bir araya geldiği, bir alt sistemde gerçekleşmektedir. Söz konusu alt sistem, politikaya ilişkin inançları, stratejileri ve kaynakları doğrultusunda politikayı değiştirme kapasitesine sahip ve birbirine rakip koalisyonlardan oluşmaktadır. Politika alt sistemi, modelde bağımsız değişken olarak tanımlanan görece sabit parametreler ve dışsal olaylar ile etkileşim içindedir. Dolayısıyla kamu politikası problem tanımı ile başlayıp değerlendirme ile biten basamaklı bir süreç değil; politika alanına ilişkin inanç ve bilgilerini eyleme dönüştürmeye istekli savunuculuk koalisyonlarının etkileşimde bulunduğu dinamik bir süreçtir.

<sup>48</sup> Sabatier ve Weible, “The Advocacy Coalition Framework: Innovations,” 208.

<sup>49</sup> Age, 207-208.

Çerçevenin temel varsayımları şunlardır:<sup>50</sup>

1. Politika süreçlerini anlamak için kullanılan temel analiz birimi politika alt sistemidir.
2. Alt sistemle ilgili olan aktörler topluluğu, alt sistem olaylarını etkilemeye çalışan herhangi bir kişiyi içerir. SKÇ, sistemi alt sistem aktörlerini temel olarak hükümet yetkilileri, özel sektör üyeleri ve sivil toplum kuruluşları, bilim adamları, danışmanlar ve medya mensupları dâhil olmak üzere alt sistemi etkilemeye çalışan herhangi bir kişiyi kapsayacak şekilde genişletmektedir.
3. Bireyler, sınırlı rasyoneldir; inanç sistemleri ile harekete geçirilir ve rakiplerini şeytanileştirme (*devil shift*<sup>51</sup>) eğilimdedirler.
4. Alt sisteme ilişkin konuları anlamak için bilimsel ve teknik bilgiler önemlidir. Çoğu alt sistem, sorunların ciddiyeti, nedenleri ve önerilerinin olası etkileri açısından genellikle tanımlanması zor olan konuları içerir. Bilimsel ve teknik bilgi, koalisyon üyeleri için önemli bir kaynak haline gelmektedir.
5. Araştırmacılar politika süreçlerini ve değişimini anlamak için on yıl veya daha uzun süreli bir zaman perspektifi benimsemelidir. Uzun vadeli bakış açısı, politika kararlarının siyasi tepkilerini değerlendirmek ve gerek koalisyonlar arasındaki gerek tek bir koalisyon içindeki etkileşimin sonuçlarını araştırmak için gereklidir.

SKÇ, makro, mezo (orta) ve mikro olmak üzere üç temel sütun üzerinde yükselmektedir. Bu sütunlar, çerçevede bağımlı değişken olarak kabul edilen inançlar ile politika değişimini, politika odaklı öğrenme ve dışsal karışıklıklar biçiminde soyutlanan iki önemli yol/araç vasıtasıyla etkilemiştir.<sup>52</sup> Makro düzey, çoğu politikanın, politika alt sistemindeki uzmanlar tarafından

<sup>50</sup> Paul A. Sabatier, "Policy Change over a Decade or More," içinde *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, ed. Paul A. Sabatier ve Hank Jenkins-Smith. (Boulder, CO: Westview Press, 1993), 16-20; Weible ve Nohrstedt, "The Advocacy Coalition," 126-127.

<sup>51</sup> Şeytanileştirme ya da *paranoya düşüncesi* olarak Türkçeye çevirebileceğimiz "*devil shift*", rakibini ya da muhalifini olduğundan daha kötü ve daha güçlü görme eğilimi olarak ifade edilmiştir. Özellikle çok farklı kültürden gelen insanların birbirine şüphe ile baktığı uluslararası ilişkiler alanında bu olağan bir savdır. Bkz: Paul A. Sabatier, Susan Hunter ve Susan McLaughlin, "The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents," *The Western Political Quarterly* 40, no 3 (1987): 451.

<sup>52</sup> Sabatier ve Weible, "The Advocacy Coalition Framework: Innovations," 191-192.

yapılmasıyla birlikte, bunların davranışlarının siyasal ve sosyo-ekonomik sistem gibi dış dünyanın etkilerine açık olduğu varsayımı ile hareket eder. Mezo (orta) düzey, bir alt sistemdeki aktör çokluğunu incelemenin en iyi yolu olarak onları savunuculuk koalisyonları çatısı altında toplama düşüncesi vardır. Mikro düzey, sosyal psikolojiden elde edilen birey modelidir.

SKÇ'yi anlamak için bu temel bilgilerden yola çıkılması önemlidir. Bu model, siyasal sistemin içine yerleştirilmiş kamu politikası alt sistemleri kavrayışının yanı sıra bireysel politika aktörünü de tanımlamaktadır. Bir alt kamu politikası sisteminde birçok ajans, yasal kurum, lider, çıkar grupları, araştırmacı ve gazeteci politika kararlarını etkilemeye çalışır. Ortak inançları ve çıkarları paylaşan aktörler bir ya da birden fazla savunuculuk koalisyonu oluşturur. Her koalisyon, kamu politikasını kontrol etmek amacıyla bir strateji belirler ve kendi siyasal kaynaklarını kullanır. Her kamu politikası da, bir diğer ifadeyle yasalar, kararnameler, bütçeden ayrılan paylar gibi kamusal kararlar da, her koalisyonun faaliyetlerinin geri bildirim ve stratejilerinden etkilenecek oluşturulur.

#### **A. Politika Alt Sistemi, Dışsal Olaylar ve Görece Sabit Parametreler**

Politika alt sistemi SKÇ'nin kamu politikalarının nasıl oluşturulduğunu anlamak ve açıklamak için ortaya attığı soyutlamalardan biridir. Bu sistemler, genellikle sayıları bir ile dört arasında değişen savunuculuk koalisyonları; rolü, çatışmayı en aza indirmek ve koalisyonlar arasında kabul görebilir tavizler üretmek olan politika araçları; politika kararlarını vermek ve politika oluşturma altyapısını denetlemek için bir hükümet yetkilisinden oluşmaktadır.<sup>53</sup> Politika araçları politikaya ilişkin kaygıları siyasal çatışma seviyesinde kabul edilebilir sınırlar içinde tutan ve soruna makul bir çözümle yaklaşan bir aktör kategorisi olarak tanımlamaktadır.<sup>54</sup>

Genelde bir alt sistemde birden fazla koalisyon olmasına rağmen, bir koalisyonun uzun süredir alt sistemde baskın olması ya da bir koalisyonun inançlarını desteklemek için müzakere edilmiş bir uzlaşmaya varması olağandışı bir durum değildir. Dahası, politika araçları ve hükümet makamları analitik olarak ayrılırsalar da, koalisyonların nerede bittiğini ve politika yapıcılarının nerede başladığını bilmek zordur, çünkü hükümetler

<sup>53</sup> Cairney, "Paul A. Sabatier, 'An Advocacy,'" 3.

<sup>54</sup> Sabatier, "Policy Change over," 27.

genellikle belirli bir savunuculuk koalisyonununkilerle tutarlı olan inançlara sahip gibi ve o inançlara göre hareket ediyor gibi görünebilir.<sup>55</sup>

Çerçeve, siyasal sistemin klasik Amerikan çoğulcu yapıda olduğunu varsayarak politikaya temas eden tüm aktörlerin sürece dâhil olabileceğini kabul eder. Dolayısıyla, politikayı savunan kişilerin politikaya dair güçlü inançları olduğunu ve bunları politikaya dönüştürmek istediğini belirtir. Bunun için ise politika alt sistemlerinde, politikaya yön vermek isteyen aktörlerin uzmanlaşmaları gereklidir. Bilimsel ve teknik bilgi kamu politikasının savunulmasında önemli olduğu için özellikle araştırmacılar, akademisyenler, danışmanlar en önemli oyuncular arasında yer almaktadır.<sup>56</sup>

Çerçeveye göre, politika alt sistemleri ve politika taraflarının davranışları “görece sabit parametreler” ve “dışsal olaylar” olmak üzere iki etmen tarafından etkilenir. Görece sabit parametreler, politika alanına ilişkin problemin temel özellikleri, ülkenin sosyokültürel değerleri ile toplumsal yapısı ve anayasal düzeni gibi genellikle uzun bir zaman diliminde oluşan ve uzun bir zaman içerisinde de değişmeyeceği öngörülen unsurlardır. Bu parametreler süreç boyunca nadiren değişir ve alt sistem aktörlerinin kaynak ve sınırlarını etkilemede önemli konumdadır. . Diğer bir bağımsız değişken olan dışsal olaylar; politikaya ilişkin sosyoekonomik şartlarda değişiklikler, iktidar koalisyonundaki değişiklikler ve diğer alt sistemlerden gelen politika karar ve etkilerinden oluşmaktadır. Dışsal olaylar da alt sistem aktörlerinin davranışlarını etkiler; bu etmenlerdeki bir değişim büyük bir politika değişikliğine yol açabilir.<sup>57</sup>

## B. Birey Modeli ve İnanç Sistemleri

Politika alt sistemini oluşturan savunuculuk koalisyonlarının nasıl oluştuğu; politika alanındaki tekil nitelikte, sayısız aktörün nasıl bir araya geldiği SKÇ'nin üzerinde durduğu diğer bir sorundur. SKÇ, politika alanına dâhil olmak ve bu alanı etkilemek isteyen sayısız ve dağınık nitelikte aktörün bir araya gelip bir koalisyon oluşturmalarındaki motivasyonu “birey modeli” ve “inanç sistemleri” kavramlarıyla açıklamaktadır.

<sup>55</sup> Cairney, “Paul A. Sabatier, ‘An Advocacy,’” 4.

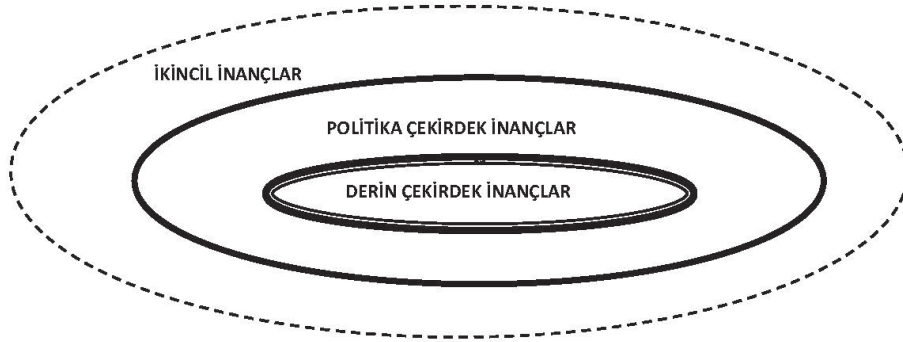
<sup>56</sup> Sabatier ve Weible, “The Advocacy Coalition Framework: Innovations,” 192.

<sup>57</sup> Sabatier ve Weible, “The Advocacy Coalition Framework: Innovations,” 192-193.

SKÇ'nin birey modelinin çıkış noktası rasyonel tercih yaklaşımının eleştirisi üzerine kurulmuştur. Rasyonel tercih, aktörlerin rasyonel olarak görece basit maddi çıkarlarını gözettiğini varsaymaktadır. Buna karşılık SKÇ, normatif inançların ampirik olarak tespit edilmesi gerektiğini ve başkasının çıkarını düşünen bir davranış olasılığını engelleyen bir önceliğin olmadığını varsayar.<sup>58</sup> March ve Olsen'e atıfla<sup>59</sup> SKÇ'nin iki normatif gerekçelendirme sistemi olduğu vurgulanır: uygunluk mantığı ve sonuç mantığı. Uygunluk mantığına göre, doğru davranış kurallara uymaktır; sonuç mantığına göre ise doğru davranış olumlu sonuçların çoklaştırılmasıdır.<sup>60</sup>

SKÇ normatif inançların değiştirmesinin zorluğunu vurgulamıştır. Dahası farklı koalisyon aktörleri aynı bilgiyi farklı algılayabilir ve bu durum koalisyonda güvensizliğe neden olabilir. Bu noktada SKÇ'nin beklenti kuramından ödünç aldığı bir varsayımdan bahsetmek gerekir. Aktörler kazançlardan çok kayıplara değer verir; zaferlerden çok yenilgileri hatırlar. Bu varsayımlar şeytanileştirmenin ortaya çıkmasında etkilidir: Aktörlere göre rakipleri daha kötüdür, daha az güvenilirdir. Dolayısıyla şeytanileştirme, koalisyondaki dayanışmayı artıran bir unsur haline gelmektedir.<sup>61</sup>

**Şekil 2:** Politika İnanç Sistemleri Hiyerarşisi



<sup>58</sup> Sabatier ve Weible, "The Advocacy Coalition Framework: Innovations," 194.

<sup>59</sup> James G. March ve Joham P. Olsen, "Institutional Perspective on Political Institutions," *Governance* 9, no: 3 (1996): 247-264.

<sup>60</sup> Sabatier ve Weible, "The Advocacy Coalition Framework: Innovations," 194.

<sup>61</sup> Age, 194.



İnanç sistemlerinde<sup>62</sup> değişime dirençlilik açısından en alttan üste doğru olmak üzere üç kademeli hiyerarşik bir yapı öngörülmektedir.<sup>63</sup>

- Derin çekirdek inançlar (*deep core beliefs*): Bunlar insan doğasına dair, özgürlük ve eşitlik gibi temel değerlerde ve farklı grupların refahında neye öncelik verileceği, iktidarın ve piyasaların rolünün ne olacağı, kimin karar verme süreçlerine katılacağı gibi normatif ve ontolojik varsayımlar içerir. Bu tabakada çocukluk dönemindeki sosyalleşmenin ürünü olan değişmesi güç inançlar vardır; din değiştirmeye benzetilir.
- Politika çekirdek inançlar (*policy core beliefs*): Tüm politika alt sistemini kapsayan derin çekirdek inançların uygulamaya yansımaları ifade ederler. Katılımcılar politika alt sistemindeki ilişkiler hakkında bilgilidir. Derin çekirdek inançlarını uygulamaya katmak için bu alt sistemdeki politika çekirdek inançlarını geliştirmek ve güçlendirmekte istekli olabilirler.

Fakat derin çekirdek inançlarla politika çekirdek inançlar arasında her zaman bir uyum bulunmaz. Bu inançlar, politika alt sistemi düzeyindedir, temel politika seçimi ile ilgilidir ve değiştirilmesi güçtür.

- İkincil inançlar (*secondary beliefs*): Alt sistemden kapsam olarak görece daha dar bir alana (ayrıntılı kurallar, bütçe uygulamaları gibi) ilişkindir. Bu düzeyde değişim daha kolaydır. İkincil inançların kapsamı politika çekirdek inançlara göre daha sınırlıdır, buradaki değişim daha az kanıt ve alt sistemdeki aktörler arasında daha az uzlaşma gerektirir ve bu yüzden değişim daha kolaydır.

Savunuculuk koalisyonları açısından politikaya dair inançların politika kararlarına ve sonuçlarına dönüştürülmesi ortak bir proje olarak görülmüştür.<sup>64</sup> İnançlar aynı zamanda koalisyonun bir arada kalmasını sağlayan bir yapıştırıcı/tutkal niteliğindedir. Çerçeve, politikaya dair

---

<sup>62</sup> İnanç sistemlerindeki üçlü hiyerarşik kademelenme, Lakatos'un bilim felsefesine ilişkin geliştirdiği sert çekirdek (*hard core*) ve koruyucu kuşak (*protective belt*) kavramlarından yararlanılarak oluşturulmuştur. Bkz: Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change," 144.

<sup>63</sup> Age, 145; Sabatier, "Policy Change over," 31; <sup>63</sup> Sabatier ve Weible, "The Advocacy Coalition Framework: Innovations," 194-196.

<sup>64</sup> Cairney, "Paul A. Sabatier, 'An Advocacy,'" 3.

inançların daha kapsamlı ve doğrulanabilir olduğunu vurgulamış ve bu nedenle “çıkarlar” yerine “inanç sistemleri” kavramını kullanmayı tercih etmiştir.<sup>65</sup>

Çerçevenin formüle ettiği politika değişimlerini anlayabilmek için, inanç sistemlerindeki hiyerarşik düzenin mantığını içselleştirmek gereklidir. Çünkü inanç sistemlerindeki içten dışa doğru esneklenen değişime direnç mekanizması politikada meydana gelen küçük değişimleri anlamada kilit konumdadır.

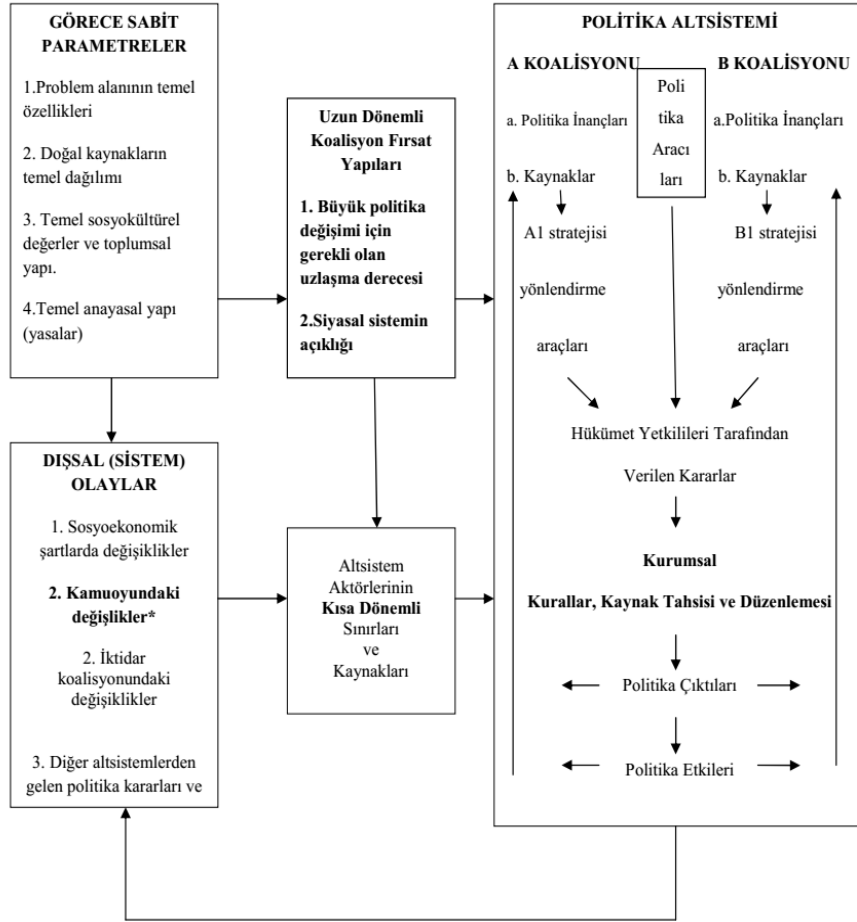
### **C. Savunuculuk Koalisyonları, Politika Odaklı Öğrenme ve Politika Değişimi**

SKÇ'nin temel varsayımına göre inançlar ve davranışlar gayri resmi ağlarla iç içedir; politika katılımcıları kendi inanç sistemlerini rakiplerinden önce bu ağlara aktarma eğilimindedir. Bu doğrultuda müzakereler yapılır, kaynaklar paylaşılır, stratejiler geliştirilir. Benzer politika çekirdek inançlarına sahip yasama ve çıkar grubu aktörleriyle, araştırmacı ve entelektüellerle ittifaklar kurulmaya çalışılır. Sonuç olarak koordinasyonunda sağlanması halinde bir koalisyon kurulmuştur.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Sabatier, “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change,” 141-142.

<sup>66</sup> Sabatier ve Weible, “The Advocacy Coalition Framework: Innovations,” 196.

Şekil 3: SKÇ Şeması (2007 Versiyonu)<sup>67</sup>

\*1993 revizyonunda eklenmiştir.

Savunuculuk koalisyonları, politika çekirdek inançlarını paylaşan aktör grupları olarak tanımlanır.<sup>68</sup> Bir savunuculuk koalisyonu, bir dizi temel değer, nedensel varsayımlar ve problem algılarından oluşan belirli bir inanç sistemini paylaşan ve zaman içinde eşgüdümlü bir biçimde faaliyet gösteren çeşitli

<sup>67</sup> Age, 202.

<sup>68</sup> Weible ve Nohrstedt, "The Advocacy Coalition," 127.

düzeylelerden gelen bireyleri içerir. Çerçeve, politika değişiminin anlaşılmasında savunuculuk koalisyonlarına vurgu yapar.<sup>69</sup> Politika alt sistemindeki her bir savunuculuk koalisyonu, kendi politikasını uygulamaya sokmak için hükümet yetkililerini etkileyemeye yönelik stratejiler geliştirir. Sözelimi, politika bir süre A koalisyonu lehine yürütülürken bir süre sonra alt sistemde B koalisyonunun hükümeti etkilemesiyle, politikanın yönü B koalisyonunun politik inançları doğrultusunda değişebilir. Bunun sonucunda A koalisyonu ikincil inançlarını gözden geçirerek stratejisini güncelleyip, politikayı etkilemeyi deneyebilir, ya da politika alt sistemi dışında ortaya çıkan bir durum politikanın yönünü tamamen değiştirebilir. Bu aşamada çerçeve “politika odaklı öğrenme” ve “politika değişimi” kavramlarını geliştirmiştir.

Politika odaklı öğrenme, deneyimden kaynaklanan ve bireylerin ya da savunuculuk koalisyonlarının inanç sistemlerinin gerekliliklerinin gözden geçirilmesi yoluyla politikaya ilişkin düşünce ya da davranışlarının değişmesi olarak tanımlanmaktadır.<sup>70</sup> Politika odaklı öğrenmeyi incelemek, zaman içinde koalisyon üyelerinin inanç sistemi bileşenlerindeki değişiklikleri incelemektir, yani uzun zaman perspektifine ihtiyaç vardır. Ayrıca politika odaklı öğrenme, politik hedeflerin daha iyi anlaşılmasını, alt sistemdeki kilit etmenler arasındaki nedensel ilişkiyi ve özellikle analitik tartışmalarda kullanılan etkili stratejik davranışları gerektirebilir.<sup>71</sup> Bu süreç genellikle koalisyonlar arasındaki güç dengesinin ya da politikanın değişmesine neden olmaz. Aksine, koalisyonlar, yeni bilgileri çekirdek ve politika inançlarına uygun olarak yorumlarlar. Çoğu durumda, öğrenme politika uygulamasının takip edilmesidir. Üyeler, politikanın olumlu ya da öngörülmeleyen sonuçlara nasıl katkıda bulunduğunu ve politika sorununu çözmenin en iyi yoluna dair inançlarının kanıtlarla desteklenip desteklenmediğini dikkate almaktadır.<sup>72</sup>

Politika değişimi kavramı ise, ortaya atıldığından beri modelin en çok değiştirilen ve güncellenen başlığıdır. Modelin 1993 versiyonunda politika değişimine ilişkin iki hipotez değişmiş; 2007’de ise büyük politika değişimini açıklamak için iki yeni yol eklenmiştir. Oysaki modelin ilk

<sup>69</sup> Sabatier, “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change,” 139.

<sup>70</sup> Hank Jenkins-Smith ve Paul A. Sabatier, “The Dynamics of Policy-Oriented Learning,” içinde *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, ed. Paul A. Sabatier ve Hank Jenkins-Smith (Boulder, CO: Westview Press, 1993b), 42-45.

<sup>71</sup> Weible ve Nohrstedt, “The Advocacy Coalition,” 130.

<sup>72</sup> Cairney, “Paul A. Sabatier, ‘An Advocacy,’” 5.

versiyonunda büyük politika değişikliğine ancak alt sistemin dışından gelen karışıklıkların neden olabileceği (Hipotez 5) varsayılmıştır.<sup>73</sup>

Sabatier ve Jenkins-Smith 'nin ifadesiyle SKÇ, konu ve kapsam bakımından birbirinden ayrılabilir iki tür politika değişimi öngörmektedir.<sup>74</sup>

*Küçük Politika Değişikliği*, koalisyonların inanç sistemlerinin ikincil yönlerini yeni bilgiler ışığında uyarlaması ile politika alt sisteminde gerçekleşir. Bu şekilde çerçevenin “politika odaklı öğrenme” adını verdiği faaliyet gerçekleşmiş olur.<sup>75</sup>

*Büyük Politika Değişikliği*, genellikle dışsal olaylar tarafından gerçekleşir. Alt sistemin dışında gelişen dışsal olaylar savunuculuk koalisyonlarını ve onların arasındaki güç dengesini değiştirme potansiyeline sahiptir. Dışsal olaylar alt sistemlere iki şekilde etki eder.<sup>76</sup> Bunlardan birincisi *içsel şoklardır*. 2007 versiyonunda modele eklenen içsel şoklar büyük dışsal değişimin bir koalisyonun inanç sistemi üzerindeki etkisi ile ilgilidir, bir güven krizine benzer. Dışsal olay, bir koalisyonun politika çekirdek inançlarını yeniden gözden geçirmesine, birçok aktörün yürütülen politikaların başarısız olduğunun farkına varmasına ve sonuç olarak farklı bir koalisyona geçmelerine neden olabilir. İkincisi etki biçimi olan *dışsal şoklar*, savunuculuk koalisyonlarının rekabetine ilişkindir; başka bir koalisyon, kendi inanç sisteminin politika sorununu yorumlamak ve çözmek için en iyi şekilde donatılmış olduğunu göstererek, alt sistemdeki konumunu güçlendirmek için dışsal büyük olayın deneyimini kullanır. Diğer bir deyişle, büyük olay dışsal bir şoka neden olmak için yeterli değildir; aynı zamanda, öğrenmek ve uyum sağlamak için daha donanımlı olan rakip bir koalisyon tarafından başarılı bir şekilde kullanılması gerekir.<sup>77</sup> Dışsal şoklar, sosyo-ekonomik koşullar ve rejim sistemindeki değişimleri, diğer alt sistemlerden gelen politika çıktılarını içerir. Bu tarz şoklar, gündemi değiştirebilir, kamuoyunun ve kilit pozisyondaki karar verici yetkililerin dikkatini çekebilir; daha önemlisi, önemli siyasal kaynakların (kamuoyu ve finansal destek) yeniden dağıtımına yol açabilir.<sup>78</sup>

<sup>73</sup> Sabatier, “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change,” 148.

<sup>74</sup> Sabatier ve Jenkins-Smith, “The Advocacy Coalition Framework,” 147-148.

<sup>75</sup> Age, 147; Cairney, “Paul A. Sabatier, “An Advocacy,” 4.

<sup>76</sup> Cairney, “Paul A. Sabatier, ‘An Advocacy,’” 5.

<sup>77</sup> Age, 5.

<sup>78</sup> Sabatier ve Weible, “The Advocacy Coalition Framework: Innovations,” 198-199.

Yıllar içinde çerçevenin somut kamu politikalarına uygulanması ve hipotezlerinin test edilmesi, politika değişimi başlığının güncellenmesinin yanı sıra çerçeveye yeni eklemelerin yapılmasına da sebep olmuştur. Sabatier'in editörlüğünü yaptığı, 1999 tarihli "*Theories of the Policy Process*" adlı kitabın ikinci baskısı, çerçevenin gelişiminde önemli bir basamak olmuş ve 2007 tarihli versiyonunu ortaya çıkarmıştır. Özellikle Avrupalı ve Kanadalı akademisyenlerden tarafından çerçevenin klasik Amerikan popülist varsayımlara odaklandığı eleştirisi üzerine "koalisyon fırsat yapıları", "koalisyon kaynakları tipolojisi" ve "büyük değişimler için iki yeni alternatif yol" başlıkları çerçeveye eklenmiştir.

- **Koalisyon Fırsat Yapıları:** Modelin varsayımlarında Amerikan çoğulculuğunun ürünleri vardır: iyi örgütlenmiş çıkar grupları, görev odaklı kurumlar, zayıf siyasi partiler, çoklu karar verme alanları ve büyük politika değişikliğinin uygulanması ve gerçekleştirilmesi için nitelikli çoğunluğa duyulan ihtiyaç.<sup>79</sup> Çerçeveye yöneltilen Avrupa'daki korporatist yapıların ve gelişmekte olan ülkelerin incelenmesinde eksik kaldığı eleştirisini aşmak için SKÇ'ye, sabit parametrelerle politika alt sistemleri arasında aracılık yapacak *koalisyon fırsat yapıları* eklenmiş ve iki parametreyle bu yapı tamamlanmıştır. Bu parametreler, "büyük bir politika değişimi için gereken uzlaşma derecesi" ile "siyasal sistemin açıklığı"dır.<sup>80</sup>

Tablo 1'de gösterilen iki parametre, alt sistem aktörlerini sınırlayan en önemli kurumsal etmenler olarak ifade edilmiştir. Çoğulcu koalisyon fırsat yapıları ılımlı uzlaşma normlarına ve açık karar sistemlerine; korporatist yapılar görece güçlü uzlaşma normlarına ve katılımı kısıtlayan kurallara; Westminster sistemleri görece zayıf uzlaşma normlarına ve katılıma ve gelişmekte olan ülkelerin uzlaşma normları zayıf, katılım sistemleri kısıtlı olacaktır. Dolayısıyla gereken uzlaşma derecesi ne kadar yüksek olursa, koalisyonlar dışlayıcı olmaktan ziyade kapsayıcı olacaktırlar.<sup>81</sup>

#### - **Koalisyon Kaynakları Tipolojisi**

Koalisyon kaynakları, SKÇ'de var olan bir özellik olarak gösterilse de (Sabatier, 1993: 29); modelin inanç sistemlerine odaklandığı ve koalisyon kaynaklarını eksik bıraktığı eleştirisi üzerine Sabatier ve Weible koalisyon

<sup>79</sup> Age, 199.

<sup>80</sup> Age, 199, 200.

<sup>81</sup> Sabatier, "The Advocacy Coalition Framework: Revisions," 121.

kaynaklarını bazı çalışmalardan faydalanarak tipoloji biçiminde geliştirmiştir ve özellikleri sıralanmıştır.<sup>82</sup>

**Tablo 1:** Koalisyon Fırsat Yapıları Tipolojisi<sup>83</sup>

Siyasal Sistemin Açıklığı	Büyük Politika Değişimleri için Gerekli Olan Uzlaşma Derecesi		
	Yüksek	Orta	Düşük
Yüksek	Çoğulcu	Çoğulcu	
Orta	Korporatist	Westminster	
Düşük	Geleneksel Korporatist		Otoriter Yönetim

1. Politika kararı vermek için yasal otorite: Otoritenin aktörleri koalisyonla katılırsa bu koalisyon kaynağını artırmış olacaktır.
2. Kamuoyu: koalisyonun politik konumunu destekleyen anketler önemli kaynaklardır. Savunuculuk koalisyonları kamunun desteğini sağlamak için çok zaman harcamayabilir. Bu koalisyonların tipik stratejisidir.
3. Bilgi: Rakipleri alt etmek için kullanılan araçtır.
4. Mobilize olabilen kitleler: Kitlesele gösteriler, seçim kampanyaları koalisyon için önemli güç kaynakları olabilir.
5. Mali Kaynaklar: Para ve diğer kaynaklar önemlidir.
6. Kabiliyetli liderlik: Bu nitelikteki liderler koalisyonla cazibe kazandırır.

#### - *Büyük Politika Değişimlerine Alternatif Yollar*

SKÇ'nin ilk modeli olan 1987-88 versiyonunda büyük bir politika değişiminde sadece alt sistemin dışında gelişen olaylar tarafından yani, dışsal şoklarla gerçekleşebileceği ifade edilmiştir.<sup>84</sup> 2007 versiyonunda ise büyük politika değişiminin gerçekleşebilmesi için alt sistemde meydana gelen iki önemli alternatif yol belirlenmiştir: "İçsel şoklar" ile "müzakere edilmiş anlaşmalar".

<sup>82</sup> Sabatier ve Weible, "The Advocacy Coalition Framework: Innovations," 201-204.

<sup>83</sup> Age, 201.

<sup>84</sup> Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change," 134.

Büyük politika değişikliği başlığı altında da kısaca ifade edilen içsel şoklar, bir koalisyonun politika çekirdek inançlarını yeniden gözden geçirmesine, birçok aktörün yürütülen politikaların başarısız olduğunun farkına varmasına ve sonuç olarak farklı bir koalisyona geçmelerine neden olabilir. Ayrıca içsel şoklar, tıpkı dışsal şoklarda olduğu gibi kamuoyu ve finansal destek gibi önemli siyasal kaynakların yeniden dağıtımına yol açabilir.<sup>85</sup> Müzakere edilmiş anlaşmalar ise, savunuculuk koalisyonları arasında yıllar süren çatışmanın ardından uzlaşmaya vardıkları durumlarda ortaya çıkar.<sup>86</sup>

#### IV. Avrupa Birliği'nde SKÇ

SKÇ, kamu politikası alanyazını için temel olmasının yanı sıra, Avrupa çalışmaları içinde de kullanılmaktadır. Kamu politikalarının çok düzeyli yapısı göz önünde bulundurulduğunda, uluslararası kuruluşların politika yapma ve politikaları etkileme kapasitelerinin ele alınması gerekliliği açıktır. Bu kapsamda, kamu politikalarında küresel etkiler bağlamında değerlendirilebilecek olan politikaların nasıl savunulduğunun çözümlenmesi önem kazanır. AB siyasal düzleminin akışkan ve çok aktörlü doğası, sadece kurumsal düzlemde değil, farklı kamusal ve özel aktörlerin oluşturduğu ağların birlikteliği üzerinden gerçekleşir. Kaynak dağıtımının ve çatışma çözümünün kamusal ve özel aktörler arasında dağılımı çıkarların müzakere ve pazarlığı ile gerçekleştiğinden kamu politikası sürecinde amaçların gerçekleştirilmesi için çeşitli savlar ortaya atılmaktadır.

AB, devletlerin oluşturduğu bir birliğin ötesinde, üye devletlerin karşı karşıya kaldıkları sorunları tek başlarına çözmeye iradesini ulus ötesi birlikle paylaşmak için bir birlikteliktir. AB siyasal sisteminin çok düzeyli karakterini analitik ve ampirik olarak değerlendirmenin güçlüğü bir yana, onu çözmek için çeşitli açıklamalar geliştirilmiştir. Çok düzeyli yönetim, kurumsalcılık, hükümetlerarasılık gibi geleneksel açıklamaların AB siyasetini anlamak için yeterli bir çerçeve öneremediğini iddia eden eleştirinin bir tarafında SKÇ'nin kullanılabileceği fikri yer almaktadır. Bu nedenle, AB'nin çok düzeyli, hem yatay hem dikey boyutları itibarıyla,

<sup>85</sup> Cairney, "Paul A. Sabatier, 'An Advocacy,'" 5; Sabatier ve Weible, "The Advocacy Coalition Framework: Innovations," 201-204.

<sup>86</sup> Sabatier ve Weible, "The Advocacy Coalition Framework: Innovations," 205, 206.



ülkeden ülkeye değişen politika ağlarını çözümlmek için SKÇ bir araç olabilir.<sup>87</sup>

Ne yeni işlevselcilik ne de hükümetlerarasılık yaklaşımı tek başına AB'nin günümüzde içinden geçtiği türbülansı anlamaya yeterli olmaktadır. Sözelimi hükümetlerarasılık yaklaşımında iç siyasal aktörlerin ve çıkar gruplarının durağan olduğu varsayılır. Ayrıca bu yaklaşım politika yapma sürecinde Avrupa Parlamentosunun ve Komisyonunun rolünü ihmal eder. Yeni işlevselcilik yaklaşımındaki temel sorun ise Komisyonun rolünün tanımlandığı kadar baskın olmamasıdır. Sonuçta bu iki yaklaşım, üye ülkeler ile Birliğin kurumlarını iki karşıt kamp üzerinden ayırmaktadır.

Ayrıca, AB'nin türlü politika düzeyleri arasındaki ilişkiyi anlayabilmek SKÇ'nin uygulanıp uygulanamayacağına yönelik ipucu vermektedir. Bunların elbette, AB'nin farklı politika alanları içinde çeşitli açıklamaları olmakla birlikte, genelleştirilebilir yönleri de vardır. AB Komisyonu ve Parlamentosunun politikanın formülasyonunda oynadıkları role ilişkin olarak düşünülebilir. Buna ilave olarak, üye devletler ile AB kurumları arasındaki süreci politika aktörlerinin farklı çıkarları açısından ele alınabilir

Alanyazında AB politikaları üzerinden yapılan SKÇ uygulamaları, çerçevenin politika değişimlerinin analizinde işlevsel ve açıklayıcı olup olmadığını sorgulamaktadır. Nedergaad'ın<sup>88</sup> AB Ortak Tarım Politikası (CAP) çalışmasında, SKÇ'nin öngördüğü gibi savunuculuk koalisyonlarının karar mekanizmasındaki aktörlerinin politika çekirdek inançlarını zorlayan bilgilere direndiği sonucuna varılmıştır.<sup>89</sup> SKÇ'nin ayrıca, AB düzlemindeki farklı seviye ve politika alanlarındaki girişimlerinin karşılıklı bağımlılıklarına ışık tuttuğu ortaya konmuştur. Örneğin, Feindt<sup>90</sup> SKÇ'yi, AB Ortak Tarım Politikası (politika sistemi 1) analizinde kullanırken, 1970 ile 2000 yılları arasında gerçekleşen politika değişikliğinin Çevre Politikası Entegrasyonu (politika sistemi 2) ile ilişkili olduğunu göstermiştir.<sup>91</sup> Diğer

<sup>87</sup> Patrycja Rozbicka, "Advocacy Coalitions: Influencing the Policy Process in the EU," *Journal of European Public Policy* 20, no 6 (2013): 843.

<sup>88</sup> Peter Nedergaad, "The Reform of the 2003 Common Agricultural Policy: An Advocacy Coalition Explanation," *Policy Studies* 29, no 2 (2008): 179–195.

<sup>89</sup> Aktaran: Rozbicka, "Advocacy," 844.

<sup>90</sup> Peter H Feindt, "Policy-learning and Environmental Policy Integration in the Common Agricultural Policy, 1973-2003," *Public Administration* 88, no 2 (2010): 296–314.

<sup>91</sup> Aktaran: Rozbicka, "Advocacy," 844.

bir örnek ise Quaglia'nın<sup>92</sup>, AB tek pazarı politikasına ilişkin yaptığı çalışmadır. Makalede, finansal hizmetlerde AB ortak pazarının kurulması sorununun “piyasa yapıcılığı” ile “pazarları biçimlendiren” koalisyonlar arasındaki bölünmeden kaynaklandığı ifade edilmiştir. Bölünmeye, finansal hizmetler düzenlemesiyle ilgili farklı inanç sistemleri arasındaki gerilimlerin ve olası uzlaşma çözümlerinde koalisyonlar arasında fikir alışverişinin bulunmamasının neden olduğu anlaşılmıştır. Olası çatışma çözümlerinin ancak şiddetli bir dış şok olarak tanımlanabilen 2008 küresel mali krizi sonucunda gözden geçirilebildiği saptanmıştır.<sup>93</sup>

Savunuculuk koalisyonları içinde yer alan sivil toplum örgütlerinin AB politikalarını etkilemedeki gücünü SKÇ aracılığı ile açıklayan önemli çalışmalar olarak AB rüzgâr enerjisi sektörü analizi<sup>94</sup>, AB çelik politikası analizi<sup>95</sup> ve sivil toplum kuruluşlarının petrol ve içme suyu birim fiyatlarının belirlenmesindeki lobi faaliyetleri analizi<sup>96</sup> çalışmaları sayılabilir. Dolayısıyla AB politika yapımındaki sistemin karmaşıklığı, çoklu alanları ve boyutları göz önüne alındığında savunuculuk koalisyonları AB politikalarını anlama ve açıklamada ön plana çıkmaktadır. Bir koalisyondaki aktörler arasındaki karşılıklı bağımlılık derecesi dikkate alındığında, politika koalisyonu içindeki ilişkiler güçlü olabilir. Bununla birlikte, AB çıkar gruplarının politika koalisyonu geliştirmedeki temel gerekçesinin, SKÇ’de olduğu gibi ortak değer (inanç) sistemine dayanan ortak çıkarlardan ziyade, tüm koalisyon üyelerine kazanç sağlayacak politika hedeflerinin kaotik, örgütlenmemiş arayışı olduğu görülmektedir. AB siyasi ortamının girişimci ve gelişen ikliminde, politika hedeflerine ulaşmak, AB aktörleri için belirlenmiş ittifak modellerine uymaktan daha önemli sayılmaktadır.<sup>97</sup>

<sup>92</sup> Lucia Quaglia, “Completing the Single Market in Financial Services: The Politics of Competing Advocacy Coalitions,” *Journal of European Public Policy* 17, no 7 (2010): 1007-1023.

<sup>93</sup> Aktaran: Rozbicka, “Advocacy,” 846.

<sup>94</sup> Bkz: Joseph Szarka, “Bringing Interest Back in: Using Coalition Theories to Explain European Wind Power Policies,” *Journal of European Public Policy* 17, no 6 (2010): 836-853.

<sup>95</sup> Bkz: Geoff Dudley ve Jeremy Richardson, “Competing Advocacy Coalitions and The Process of ‘Frame Reflection’: A Longitudinal Analysis of EU Steel Policy,” *Journal of European Public Policy* 6, no 2 (1999): 225-248.

<sup>96</sup> Bkz: Alex Warleigh, “The Hustle: Citizenship Practice, Ngos and Policy Coalitions in The European Union-The Cases of Auto Oil, Drinking Water and Unit Pricing,” *Journal of European Public Policy* 7, no 2 (2000): 229-243.

<sup>97</sup> Rozbicka, “Advocacy,” 848.

SKÇ, AB ölçeğinde değerlendirildiğinde, politika yapma sürecini anlamak açısından ufuk açıcı olduğu iddia edilebilir. Politika değişimlerinin AB'nin çok aktörlü ve çıkar temsilinin kurumsallaştığı çeşitli politika alanları üzerinden düşünüldüğünde, çerçeve önemli bir açılım sunmaktadır. Bu nedenle, SKÇ AB'nin politika sürecinde, çıkar gruplarının temsilinin formülasyonu açısından önemli bir araçtır. Ancak model, ulusal kamu politikaları üzerinde daha çok odaklandığı için AB'nin dinamik çerçevesi bazı kuramsal yaklaşımları da ele almasının yerinde olacağını iddia edenler vardır. Özellikle Birliğin siyasal sistemi, karşılıklı öğrenme gibi yaklaşımların AB çerçevesinde modele eklenebilmesi yerinde olacağı iddia edilmektedir.

Çerçevenin, AB'nin akışkan/istikrarsız/değişken siyasal ortamına daha iyi uygulanabilmesi için diğer kuramsal yaklaşımlarla birleştirilmesi; bu yaklaşımların özellikle SKÇ'nin AB dinamik politika değişimi, koalisyonlar arasında çapraz öğrenme ve AB siyasi sistemine özgü koalisyonlarına ilişkin sorunlarını ele alması gereklidir.<sup>98</sup> Ayrıca, koalisyon üyeliği SKÇ merkezli çalışmalarda oldukça keşfedilmemiş bir alan olarak görülmektedir. Koalisyon üyeliğinin ne kadar istikrarlı olduğu, belirli bir zamanda kaç tane koalisyonda üyeliğin olabileceği, üyeliğin söz konusu politikanın açıklığına bağlı olup olmadığı ve gözlemlenebilir herhangi bir üyelik modeli olup olmadığı hala belirsizdir.<sup>99</sup>

SKÇ'nin AB ölçeğinde değerlendirilebilmesi için kapsamlı bir açıklama sunamayacağı Brooks<sup>100</sup> tarafından iddia edilmektedir. Brooks<sup>101</sup> AB'deki reçeteli ilaçların doğrudan tüketiciye reklamı (DTCA-PD/ direct-to-consumer advertising of prescription drugs) ile ilgili politikaları halk sağlığı açısından ele alarak; ilaç endüstrisi önderliğinde oluşturulan koalisyonun Avrupa Komisyonunu ve birimlerini ne derece etkilediğini ve bilimsel bilgilerin politikayı değiştirme gücünü SKÇ bağlamında analiz etmiştir. Yazara göre, çerçeve aktörlerin stratejilerini kavramak için değerlidir. Aktörlerin konumlarını politika değişimi içinde yerleştirebilmek, Avrupa Komisyonu'nun farklı birimlerinin etkilerini çözümlmek, Brüksel merkezli

---

<sup>98</sup> Age, 849.

<sup>99</sup> Age, 850.

<sup>100</sup> Eleanor Brooks, "Using the Advocacy Coalition Framework to Understand EU Pharmaceutical Policy," *European Journal of Public Health*, Vol. 28, Supplement 3 (2018): 11-14.

<sup>101</sup> Age, 11.

lobi şirketlerinin, medya gibi aktörlerin rolünü ele almak bakımından değerlidir ve kullanılması gerekir.

### **Sonuç**

SKÇ yaklaşımı, kamu politikalarının farklı aktörler tarafından toplumdaki sorunların kendi açılarından ele alınmasına ve bu politikaların birbirleriyle nasıl rekabet ettiklerine yönelik bir çerçevedir. Bu rekabet, kamu politikası sorun tanımından hareketle politika alt sistemlerindeki aktörler ve onların uzmanlık bilgisi aracılığıyla anlaşılır. Aktörler, politika sürecindeki eylemlerinde inanç sistemleri temelinde koalisyonlar kurarak hareket ederler. Aktörlerin çıkarlarının yanı sıra sosyo-psikolojik bilişsel yönleri ön plana çıkmaktadır. Politika alt sistemleri içinde savunuculuk koalisyonları oluşur ve bunlar politika amaçları için birlikte çalışmayı tercih ederler.

Çerçevede aynı koalisyondaki aktörlerin eşgüdümü konusu ile eyleme katılmadan politikadan fayda bekleyen aktörlerin konumlarına ilişkin eleştiriler söz konusudur. Bu eleştiriler yerinde olsa da, modelin gücü ve politika sürecini anlamayı kolaylaştırıcı yönü tartışmasızdır. Bu nedenle de, üzerinde en çok uygulama yapılan kamu politikası konusudur.

SKÇ'nin AB ölçeğinde ise anlamlı bir politika analizi yöntemi olup olmadığı bir süredir önemli bir tartışma gündemi olarak ortaya çıkmaktadır. Modelin ulusal kamu politikalarını açıklamadaki gücünün uluslararası ölçek söz konusu olduğunda yeterli olmadığı yönündeki eleştiriler bulunmaktadır. Ancak, SKÇ'nin AB politikaları açısından, olgun bir analiz yöntemi olabileceği göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle de AB politikaları açısından SKÇ ve sunduğu analiz yöntemi geliştirilerek kullanılabilmesi açıktır.

**Kaynakça**

- Anderson, James. *Public Policy Making*, 2d ed. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1979.
- Brooks, Eleanor. "Using the Advocacy Coalition Framework to Understand EU Pharmaceutical Policy.", *European Journal of Public Health*, Vol. 28, Supplement 3 (2018): 11-14.
- Cairney, Paul. "Paul A. Sabatier, 'An Advocacy Coalition Framework of Policy-Oriented Learning Therein.'" İçinde *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, editörler Martin Lodge, Edward. C. Page, ve Steven. J. Balla, 1-16. Oxford Handbooks Online, 2015.
- Çiner, Can Umut, "Karşılaştırmalı Kamu Politikası", *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, M. Yıldız, M. Z. Sobacı (ed.), (Adres Yayınları, 2013), 298-319.
- Demirci, Süleyman. "İşbirlikçi Tarafgirlik Modeli." İçinde *Kamu Politikası Süreci: Teorik Perspektifler, Modeller ve Analiz Yöntemleri*, editör Alican Kaptı, 145-158. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013.
- Dudley, Geoff ve Jeremy Richardson. "Competing Advocacy Coalitions and The Process of 'Frame Reflection': A Longitudinal Analysis of EU Steel Policy." *Journal of European Public Policy* 6, no 2 (1999) : 225-248.
- Easton, David. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley, 1965.
- Feindt, Peter H. "Policy-learning and Environmental Policy Integration in the Common Agricultural Policy, 1973-2003." *Public Administration* 88, no 2 (2010): 296-314.
- Fenger, Monno ve Pieter-Jan Klock. "Interdependency, Beliefs, and Coalition Behavior: A Contribution to the Advocacy Coalition Framework." *Policy Science* 34, no 2 (2001): 157-170.
- Heclo, Hugh. *Social Policy in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press, 1974.
- Heclo, Hugh. "Issue Networks and the Executive Establishment." İçinde, *The New American Political System*, editör Anthony King, 87-124. Washington, DC: AEI, 1978.
- Heywood, Andrew. *Siyaset*. Ankara: Liberte, 2006.
- Jenkins-Smith, Hank ve Paul A. Sabatier. "The Study of Public Policy Processes." İçinde *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, editörler Paul A. Sabatier ve Hank Jenkins-Smith, 1-9. Boulder, CO: Westview Press, 1993a.

- Jenkins-Smith, Hank ve Paul A. Sabatier. "The Dynamics of Policy-Oriented Learning." İçinde *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, editörler Paul A. Sabatier ve Hank Jenkins-Smith, 41-56. Boulder, CO: Westview Press, 1993b.
- Jones, Charles. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3d ed. Belmont, CA: Wadsworth, 1977.
- Kübler, Daniel, Jacques de Maillard, *Analysen les politiques publiques*, Presses Universitaires de Grenoble, 2009.
- Laswell, Harold. "The Policy Orientation." İçinde *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, editörler Daniel Lerner ve Harold Laswell, 3-15. Stanford: Stanford Univ. Press, 1951.
- March, James G. ve Johan P. Olsen. "Institutional Perspective on Political Institutions." *Governance* 9, no:3 (1996): 247-264.
- Nedergaad, Peter. "The Reform of the 2003 Common Agricultural Policy: An Advocacy Coalition Explanation." *Policy Studies* 29, no 2 (2008): 179-195.
- Orhan, Gökhan. "Kamu Politikasına Yorumlamacı Yaklaşımlar." İçinde *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, editörler Mete Yıldız ve Zahid Sobacı, 67-87. Ankara: Adres Yayınları, 2013.
- Ostrom, Elinor. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework." İçinde *Theories of the Policy Process*, editör Paul A. Sabatier, 21-64. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- Parsons, Wayne. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Pub, 2003.
- Pressman, Jeffery ve Aaron Wildavsky. *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press, 1973.
- Quaglia, Lucia. "Completing the Single Market in Financial Services: The Politics of Competing Advocacy Coalitions." *Journal of European Public Policy* 17, no 7 (2010) : 1007-1023.
- Rozbicka, Patrycja. "Advocacy Coalitions: Influencing the Policy Process in the EU." *Journal of European Public Policy* 20, no 6 (2013): 838-853.
- Sabatier, Paul A. "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis." *Journal of Public Policy* 6, no 1 (1986): 21-48.

- Sabatier, Paul A. "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework." *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8, no 4 (1987): 649-692.
- Sabatier, Paul A., Susan Hunter ve Susan McLaughlin. "The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents." *The Western Political Quarterly* 40, no 3 (1987): 449-476.
- Sabatier, Paul A. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." *Policy Sciences* 21, no 2/3 (1988): 129-168.
- Sabatier, Paul A. "Policy Change over a Decade or More." İçinde *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, editörler Paul A. Sabatier ve Hank Jenkins-Smith, 13-39. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- Sabatier, Paul A. "The Need for Better Theories." İçinde *Theories of the Policy Process*, editör Paul A. Sabatier, 3-17. Boulder, CO: Westview Press, 2007a.
- Sabatier, Paul A. "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe." *Journal of European Public Policy* 5, no 1 (1998): 98-130.
- Sabatier, Paul A., ve Hank Jenkins-Smith. "Special Issue: Policy Change and Policy-Orientated Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework." *Policy Sciences* 21, no 2-3 (1988a): 123-280.
- Sabatier, Paul A., ve Hank Jenkins-Smith. "Symposium Editors' Introduction." *Policy Sciences* 21, no 2-3 (1988b): 123-127.
- Sabatier, Paul A., ve Hank Jenkins-Smith. Preface, to *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, editörler Paul A. Sabatier ve H. Jenkins-Smith, xi-xii. Boulder, CO: Westview Press, 1993a.
- Sabatier, Paul A., ve Hank Jenkins-Smith, editörler. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993b.
- Sabatier, Paul A., ve Hank Jenkins-Smith. "The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners." İçinde *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, editörler Paul A. Sabatier ve Hank Jenkins-Smith, 211-235. Boulder, CO: Westview Press, 1993c.
- Sabatier, Paul A., ve Hank Jenkins-Smith. "The Advocacy Coalition Framework. An Assessment." İçinde *Theories of the Policy Process*, editör Paul A. Sabatier, 117-166. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

- Sabatier, Paul A., ve Christopher M. Weible. "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications." İçinde *Theories of the Policy Process*, 2.ed., editör Paul A. Sabatier, 189-220. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- Schlager, Edella. "A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processess." İçinde *Theories of the Policy Process*, 2.ed., editör Paul A. Sabatier, 293-319. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- Szarka, Joseph. "Bringing Interest Back in: Using Coalition Theories to Explain European Wind Power Policies." *Journal of European Public Policy* 17, no 6 (2010): 836-853.
- Warleigh, Alex. "The Hustle: Citizenship Practice, Ngos and Policy Coalitions in The European Union-The Cases of Auto Oil, Drinking Water and Unit Pricing." *Journal of European Public Policy* 7, no 2 (2000) : 229-243.
- Weible, Christopher M. ve Paul A. Sabatier. "A Guide to the Advocacy Coalition Framework." İçinde *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*, editörler Frank Fischer, Gerald J. Miller ve Mara S. Sidney, 123-136. Florida: CRC Press, 2007.
- Weible, Christopher M, ve Daniel Nohrstedt. " The Advocacy Coalition Framework: Coalitions, Learning and Policy Change." İçinde *Routledge Handbook of Public Policy*, editörler Eduardo Araral Jr., Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh ve Xun Wu, 125-136. New York: Routledge, 2013.