

Giriş

Bu bölümde kamu politikası ile kamuoyu kavramları arasındaki ilişki incelenmiştir. Bu amaçla, kamuoyu kavramının anlamı ve tarihsel gelişimi incelenmiştir. Ayrıca kamuoyunun eğilimleri ile kamu politikalarının oluşumu ve gündeme gelişi süreçleri arasındaki bağlantıya dikkat çekilmiştir.

Kamu Politikası ve Kamuoyu¹

Kamuoyu kavramı sözlüklerde arandığında iki anlam ile karşılaşılır:

1. “Bir tartışma ya da sorun karşısında çoğunluğa hâkim olan yahut kendisini etkin olarak duyuran kanaat” ve
2. “Halkın görüşü, halk düzeyinde oluşan düşünce, efkâr-ı umumiye” (Demir ve Acar, 1992: 196).

Kamunun düşünce ve sesinin, yani kamuoyunun yapısı ve önemi konusunda düşünceler, eski çağlardan beri dile getirilmiştir: Alcuin, “*vox populi, vox dei*” (kamunun/insanların sesi, Tanrının sesidir) derken, Machiavelli de kamunun sesine (*publica voce*) büyük önem vermiştir.

İlk çağlardan beri önemi fark edilen kamuoyu ilk kez kapsamlı bir şekilde 18. Yüzyıl İngiltere’sinde tanımlanmıştır: “Hükümetin görüşlerinin geçerli ve önemli olduğunu düşündüğü belli bir gruba ait belirli görüşler”.

Bu noktada bir tavuk-yumurta polemiği yaratmayı göze alarak, kamuoyunun kamu politikalarından önce mi sonra mı geldiği sorusu sorulmalıdır. Bu soruya yanıt olarak, politika gündeminin (bu dersin daha önceki bölümlerinde “gündem” kavramı açıklamıştı) kamuoyu ve iktidar tarafından belirlendiği söylenebilir. İktidar kamuoyunu, kamusal kaygı, öncelik ve tavırları şekillendirerek etkiler.

¹ Parsons, 1995: 110-131.

Bu sistemde etkili olan bir güç de basın yayın organlarıdır. Günümüzde televizyon ve radyodan, gazete, dergi ve kitaplara ve en nihayet İnternet'e değin uzanan geniş bir yelpazede örnekleri görülebilen basın yayın kuruluşları, hem kamuoyunu etkiler; hem de ondan etkilenecek politika gündemini belirler.

İlke olarak, demokratik bir düzende kamu politikasının kamuoyunun bir fonksiyonu (sonucu) olduğu düşünülür. Diğer bir deyişle, kamu politikası talebi, kamu politikası arzını belirler. Bu durumu, liberalizm jargonu ile şu şekilde ifade edebiliriz: Tüketici talebi ekonomik piyasa için ne ise, kamuoyu da siyasal piyasalar için odur.

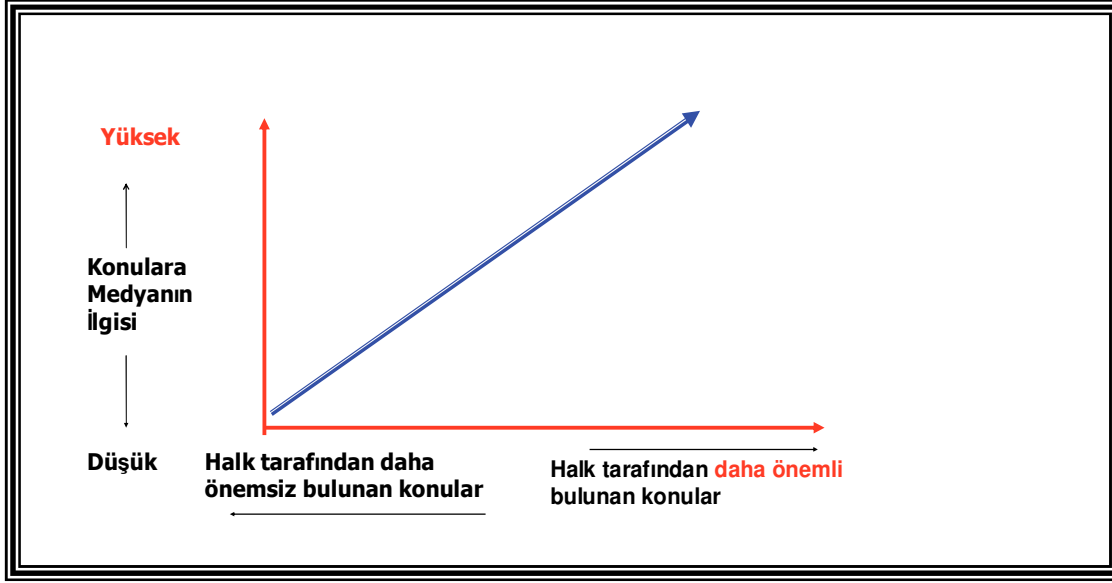
İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kamuoyu eğilimlerinin yarı-bilimsel deneysel yöntemlerle ölçülmesi için, kamuoyu araştırmaları gibi birtakım teknikler geliştirilmiştir. Bu ölçüm denemeleri, kamuoyunun kamu politikası gündemi üzerindeki etkisinin ne olduğu sorusunu da beraberinde getirmiştir.

McCombs ve Shaw'a göre, basın yayın organları gündem oluşturmada, yani hangi konuların tartışılacağını ve dolayısıyla hangilerinin tartışılmayacağını belirlemede son derece etkilidir. Aşağıda Şekil 11.1'de de görüldüğü üzere, basın yayın organları bir konuyu daha çok işledikçe, insanlar onu gündemde daha yüksek öneme sahip bir konu olarak görmeye başlarlar.

Kamu politikasını oluşturanların basın yayın organlarıncaya olayların nasıl ve ne kadar işlediğinden ne kadar etkileneceğini belirleyen bazı etmenler vardır. Bunlar:

- Basın çalışanları ile politika belirleyen seçkinler arasındaki ilişkiler,
- Yayının zamanı,
- Çıkar gruplarının baskıları ve
- Sorun ve çözümlerin fayda ve maliyetleridir.

Şekil 11.1: Basın Yayın Organlarının İlgisinin Kamusal Gündeme Etkisi



Kaynak: Parsons, 1995: 113.

Örneğin basın-yayın organlarında “Arap Baharı” olarak adlandırılan Orta Doğu ve Kuzey Afrika’daki bazı ülkelerde gerçekleşen halk isyanları ve rejim değişiklikleri, basın-yayın organları tarafından çok yoğun gündeme getirildiği dönemlerde, örneğin 2011 yılı yaz ve sonbahar ayları boyunca, kamuoyunca önemli bulunarak heyecanla takip edilmiştir. İlerleyen haftalar ve aylarda terör ve deprem gibi konularca gündemin ön sıraları işgal edilip basın-yayın organlarınca Arap Baharı’na haber ve tartışmalarda daha az yer ve vakit ayrıldıkça kamuoyunca konuya verilen önem de düşüş sürecine girmiştir.

Kamuoyu gözünde kamu politikası sorunlarının gündeme alınış ve gündemden çıkış süreçlerini anlatmak için Downs, Konu/Sorun İlgisi Döngüsü (*Issue Attention Cycle*) adını verdiği bir süreç modeli ve bu sürecin basamakları arasındaki bağlantıları tanımlamıştır (Parsons, 1995: 115). Bu döngü aşağıda Şekil 11.2’de sunulmuştur.

Şekil 11.2: Downs'ın Konu/Sorun İlgisi Döngüsü



Kaynak: Parsons, 1995: 115.

Konu/Sorun İlgisi Döngüsü'nün basamaklarını kısaca tarif edecek olursak:

1. *Sorun Öncesi Basamak*'ta, uzmanlar ve kamu politikası yapıcılar sorundan haberdâr olabilirler ve sorun konusunda bilgi ve çözümler üretilmiş de olabilir ama konu hakkındaki kamuoyu ilgisi göz ardı edilebilecek boyuttadır. Örneğin, çocuklardaki obezite (aşırı şişmanlık) sorunu bugün uzmanlarca bilinen ama henüz kamuoyunun yoğun ilgisini kendine çekmemiş bir konudur.

2. *Dehşetle Keşif veya Neşeli Heves Basamağı*'nda konu, bir olay ya da afet sonucunda bir sorun olarak kabul edilir ve kamuoyunda ortaya çıkan endişeler konuda devletin bir şeyler yapması talep edilir. Örneğin, deprem haberleri sonucunda ülke çapında riskli binaların tespit ve tamir edilmesi konusu yarattığı endişeden dolayı gündeme gelmiştir.
3. *Ciddi İlerlemenin Fayda ve Maliyetini Anlama Basamağı*'nda kamu politikası yapıcıları ve kamuoyu bu konuda bir şeyler yapmanın neye mâl olacağını farkına varırlar. Örneğin, İstanbul'da yakın gelecekte meydana gelmesine kesin gözüyle bakılan büyük bir deprem olmasına rağmen, binaların sağlamlığını tespit ve bina güçlendirme çalışmalarının yıllar sürece ve oldukça yüksek maliyetli bir süreç olduğu kamuoyunca anlaşılmıştır.
4. Adından da anlaşılacağı gibi bu basamakta *konuya karşı kamuoyu ilgisi düşer*.
5. *Sorun Sonrası Basamak*'ta, konu kamu gündeminden düşer. Çevredeki yeni konular kamuoyunda ve politika gündeminde eskilerin yerini alır. Örneğin, Avrupa Futbol Şampiyonası'nın başlaması, deprem veya terör konusundaki kamuoyu ilgisini yeni bir deprem veya terör olayı meydana gelene kadar düşürebilir.

Downs'un Konu/Sorun İlgisi Döngüsü'nün önemi, kamu politikası sürecinde sorunların gündemde daha fazla veya daha az yer işgal ettiği zamanlar olduğunu ve bunun döngüsel bir süreç şeklinde işlediğini bize hatırlatmasında yatar.

Kamu Politikası Gündemleri

Bu dersin kamu politikası döngüsünün anlatıldığı bölümünde kamu politikası alanında karşımıza çıkan gündem türlerinden kısaca bahsedilmişti. Bu alt bölümde, kamu politikası gündemlerinin çeşitleri hakkında daha ayrıntılı bilgi verilecektir (Parsons, 1995: 39, 86, 110-131).

Gündem oluşturulması birçok kamu politikası aktörünün katıldığı etkileşimli bir süreçtir. Bu süreçte gündem, bilinçli ve bilinçsiz bir şekilde yönlendirilebilir. Örneğin medya gündemi, kişi ve grupların bazen bilinçli, bazen ise bilinçsiz eylem ve söylemlerinden etkilenir. Bir yolcu gemisinin kaçırılması eylemi, bilinçli bir gündem oluşturmaya örnek teşkil ederken; deprem yardımları arasına kaza eseri karışmış büyük miktarda parayı dürüstçe yardım edene ileten bir depremzede bilinçsiz olarak bir gündem maddesi yaratmış sayılabilir.

Bu dersin daha önceki bölümlerinde de belirtildiği üzere, Cobb ve Elder kamu politikası gündemini, *dizgesel ve kurumsal gündem* olarak ikiye ayırmışlardır:

Dizgesel gündem, belli bir zaman ve mekânda kamuoyunu meşgul eden tüm sorunların içinde yer aldığı gündemdir. Basın yayın organlarında belli bir zaman diliminde işlenen tüm konular bu gündemin içeriğine örnek gösterebilir.

Dizgesel gündemdeki ancak belli başlı konular, kurumların “çözülecek sorunlar” veya “ilgilenilecek konular” gündemine taşınabilir. Bir konu kurumsal gündeme girdiğinde, sadece o konuyla özellikle ilgilenen sınırlı bir grubun ilgi alanından çıkarak daha geniş ve konuyla ilgili bir vatandaş grubunun dikkatine sunulmuş olur. Bu aşamada, kaynakların sınırlılığı ve sürecin siyasallığı nedenleriyle sorun veya konular arasından bir seçme ve önceliklendirme gereği söz konusudur.

Yineleyecek olursak, dizgesel gündem, bir siyasal topluluğun üyeleri tarafından kamu sektörü tarafından ele alınması beklenen tüm konular ve sorunlardır. Bu sorunlar, topluluk üyelerinin önemlice bir kısmını endişelendirir.

Dizgesel gündemden kurumsal gündeme geçen konular ve sorunlar ise, karar vericiler tarafından etkin ve ciddi bir şekilde ele alınmak yoluna girmektedirler. Kurumsal gündeme “kurumsal” denilmesinin nedeni, en az bir kurumun konuya sahip çıkması veya o konunun “sahibi” olmasıdır.

Kurumsal gündeme giren konular dizgesel gündemden kurumsal gündeme ilk kez geçmiş olabilirler. Veya belli dönemlerde ele alınıp sonuçlandırılmamış bir konu, siyasal, ekonomik ve toplumsal şartlar sorunun çözümü için daha uygun hâle geldiğinde tekrar ele alınıyor olabilir. Bedelli askerlik konusunun siyasi ve idari şartların olgunlaşması ile beraber yeniden gündeme gelmesi, bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

Dizgesel gündemden kurumsal gündeme hangi konuların ne zaman geçebileceğini etkileyen birkaç etmen sayılabilir. Bunlar:

1. Konunun Belirlilik Derecesi (geçişli olumsuz etkiler): Bir konu ne kadar belirsizse, toplumun geniş bir kesimine duyurulması o kadar kolay olur.
2. Konunun Toplumsal Önemi/Kapsamı (olumlu etkiler)
3. Günümüzle İlgisi (olumlu): Konuya günümüzde duyulan ilgi ne kadar uzun dönemli ise, toplumun geniş bir kesimine duyurulması o kadar kolay olur.
4. Karmaşıklık Derecesi (olumsuz): Bir konu ne kadar teknik bir konuya, o konunun toplumun geniş bir kesimine duyurulması o kadar zor olur.

5. Konuya Benzer Örnekler Olması (olumlu): Bir konunun veya sorunun benzeri geçmişte ne kadar fazla yaşanmışsa, o konunun toplumun geniş bir kesimine duyurulması o kadar kolay olur.

Gündemler arası geçişlerde konuların ele alınışı ve kamuoyuna duyurulduğu süreci, giderek reklâm sektörünün kullandığı süreçleri andırmaktadır. Konular ve kamu politikaları giderek bir reklâmcı gibi ele alınmaktadır. Kamu politikası oyuncuları “müşterilerinin” yani oy verenlerin ne düşündüğüne ve ne istediğine kafa yormaktadırlar. Bu durumda kamu politikası gündemi incelendiğinde, oy verenin bir tüketici, kamu politikalarının da bu tüketicilere satılan ürünler olarak görüldüğü anlaşılmaktadır.

Kamu politikası gündeminin nasıl belirlendiği ve denetlendiği ile ilgili farklı yaklaşımlar vardır: Bunlardan biri olan çoğulcu bakış açısı, sorunların tanımlanmasının ve kamu politikası gündemlerinin oluşturulmasının temelde farklı gruplar arasında yaşanan bir rekabet süreci sonucunda mümkün olduğunu savunur.

Bu görüşü eleştirenler, iktidar ve siyasal gücün toplumdaki gruplar arasında eşit dağıtılmadığını, dolayısıyla kamu politikası süreçlerinde haksız rekabet yaşandığını iddia ederler. Eleştiriler arasında ayrıca, kamu politikası oluşturma sürecinin açık ve tarafsız olmadığı düşüncesi ve baskın konumdaki kamu politikası oyuncularının kendi önceliklerini diğer oyunculara dikte ettikleri de vardır.

Sorunların neler olduğunu belirleyebilmek temel bir siyasal iktidar tarzıdır. Ne var ki, asıl iktidar, sadece sorunları tanımlayabilme gücünü değil, çözüm seçeneklerinin neler olduğunu veya olmadığını da kontrol edebilmektir.

Bu noktada bu dersin önceki bölümlerinde kamu politikası tanımlanırken, “meşru kamusal iktidarın bir konuda bir şeyler yapmayı ya da yapmamayı seçmesi”

tanımının kullanıldığını hatırlamak gerekir. Ayrıca anımsanacağı üzere, kamu politikası döngüsünün incelendiği bölümde de ilk çözüm seçeneği her zaman “hiç bir şey yapmamak” veya “mevcut yönelimlerin devam etmesine izin vermek” idi.

Cobb ve Elder, “konu tetikleyicileri” (*issue triggers*) adını verdikleri bazı etmenlerin konuların kamu politikası gündemlerindeki konumunu etkilediklerini savunmuşlardır. Yazarlar, konu tetikleyicilerini, iç ve dış tetikleyiciler olarak ikiye ayırmışlardır:

İç tetikleyiciler, doğal afetler, beklenmedik olaylar, teknolojik değişimler, kaynakların dağılımındaki dengesizlik veya taraf tutmalar ve ekolojik değişimlerdir. Örneğin Japonya’da 2011 yılında meydana gelen deprem ve sonrasında oluşan tsunamiler neticesinde, bir nükleer santralde sızıntı meydana gelmiştir. Bu sızıntı, Japonya’nın enerji politikalarındaki nükleer enerji tercihinin ciddi olarak sorgulanmasına neden olmuştur. Hatta bu gelişmeler Türkiye’de de nükleer santrallerin kurulup kurulmaması konusundaki tartışmayı yeniden alevlendirmiştir.

Dış tetikleyiciler ise, savaşlar, silah teknolojisindeki gelişmeler, ülkelerdeki iç huzursuzluk ve çekişmeler ile dünyanın yeniden düzenlenme süreçleri olarak sıralanabilir. Örneğin, ABD’de kamu politikası analizinin bilimsel yöntemlerle yapılmasının hız kazanmasında II. Dünya Savaşı’nın rolü, bu dersin önceki bölümlerinde ayrıntılı olarak anlatılmıştır. Arap Baharı sürecinde yaşanan hak isyanları da yöneticilerin bir takım kamu politikası sorunlarını çözme yönünde adımlar atma teklifinde bulunmasına ve hatta bu konuda sözler vermesine neden olmuştur

Bölüm Özeti:

Bu bölümde kamuoyu kavramı ile kamu politikası oluşturulması ve gündeme getirilmesi süreçleri arasındaki ilişkiler incelenmiştir. Bu amaçla, basın yayın organlarının gündeme etkisi, gündemin gelişim süreci, kamu politikası gündemi çeşitleri olan dizgesel ve kurumsal gündemler ile gündemi şekillendiren ve tetikleyen etmenler üzerinde durulmuştur.

Tartışma Soruları:

1. Türkiye’de bir konunun dizgesel gündemden kurumsal gündeme geçişini belirleyen etmenler nelerdir; bir örnek yardımıyla açıklayınız.
2. Kamu politikaları gündeminin oluşturulmasında çoğulcu yaklaşımı gerçekçi buluyor musunuz; Türkiye ve dünyadan örnekler yardımıyla tartışınız.

Yararlanılan Kaynaklar:

1. Demir, Ömer ve Acar, Mustafa (1992). **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, İstanbul: Ağaç Yayıncılık.
2. Parsons, Wayne (1995). **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.