

LOBİCİLİK VE KAMU YÖNETİMİNDE KATILIM

Cenay BABAĞLU*

ÖZ

Lobicilik kavramı genel olarak Amerika Birleşik Devletleri özelinde gelişmiş, ardından özellikle uluslararası ilişkiler alanında sıklıkla kullanılan bir yaklaşım olmuştur. Kamu yönetiminde gelişen sivil katılım anlayışıyla birlikte, yaklaşımın kamu politikalarını etkilemede de belirgin bir şekilde kullanıldığı izlenmektedir. Bu noktadan hareketle öncelikle lobicilik yaklaşımı genel olarak incelenmiş ve kamu yönetimine katılımında etkisi sorgulanmıştır. Farklı ülke örneklerinden çıkarımlar ile lobicilik kavramının kamu yönetimi alanında pek tartışılmayan bir boyutu ortaya konmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Lobicilik, Katılım, Danışman, Halkla İlişkiler, Çağdaş Yaklaşımlar.

LOBBYING AND PARTICIPATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT

The concept of lobbying generally developed in the United States of America, and started to be a frequently used approach, especially in the field of international relations. With the evolving of civic participation in public administration, it is observed that the approach has been used in a distinct way to influence public policies. From this point, primarily the lobbying approach was examined and its impact on participation in public administration was questioned. Based on different country examples, a dimension of the lobbying approach which is not discussed in the field of public administration has been tried to put forward.

Keywords: Lobbying, Participation, Advisor, Public Relations, Modern Approaches.

* Dr., Ömer Halisdemir Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü / TBMM, cbabaoglu@ohu.edu.tr, cenay.babaoglu@tbmm.gov.tr

GİRİŞ

1980’lerde İngiltere’de Thatcher ve ABD’de Reagan liderliğinde başlatılan ‘devletin yeniden keşfi hareketi’ ya da ‘yeni kamu işletmeciliği hareketi’; kamu yönetimlerinin yeniden düzenlenmesi furcasını da beraberinde getirmiştir (Osborne ve Gaebler, 1992; Ömürgönülşen, 2004). Devletin müşteri/vatandaş odaklı bir bakış açısı geliştirmesi gerektiği önermesi, özellikle kamu politikaların belirlenmesinde ‘müşterinin/vatandaşın’ taleplerinin göz önünde tutulması gerektiği sonucunu doğurmuştur (Parlak ve Sobacı, 2009 s. 198; Varki, 2008 s. 10). Bu yaklaşım, doğrudan katılımcılığı tetiklemekte ve vatandaşın politikalarda söz sahibi olması gerekliliğine atıf yapmaktadır. Düşünce üretim kuruluşları, sivil toplum örgütleri politika yapım süreçlerine katılımı destekleyen mekanizmalar olarak ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2002 s. 22). Vatandaşın süreçlere de katılım göstermesi gerekliliği, bazı yöntem değişikliklerini de beraberinde getirmektedir. Sivil toplum örgütlerinin, bireylerin, akademinin ya da düşünce üretim kuruluşlarının karar alıcılara ya da karar alıcıları etkileyecek baskı gruplarına yönelik fikir değiştirme çabaları belirli sistematik çabaların gelişmesini de etkilemektedir.

Lobicilik tam bu noktada öne çıkan yöntemlerden birisidir. Türkiye özelinde genellikle uluslararası ilişkilerin bir alt terimi şeklinde kullanılan kavram, aslında kamu yönetimi alanı içerisinde de etkinlik kazanan bir alt başlıktır. Özellikle kamu politikaları süreçlerine katılım noktasında lobicilik faaliyetlerinin etkinliği dünyada ve Türkiye özelinde artmaktadır. Bu noktadan hareketle çalışma kapsamında karar alma süreçlerinde lobicilik yaklaşımının etkinliği tartışılacaktır.

1. LOBİCİLİK

Lobicilik faaliyetlerinin öncelikle Amerika Birleşik Devletleri’nde doğduğu ve geliştiği alan yazınındaki genel bir kabuldür (Atun, 2012: 1; Sezgin, 2002: 751). ABD Başkanı Grant’a yönelik kaldığı otel lobisindeki etkileme çabalarına atıfla isimlendirilen kavram, özellikle 1960’lardan itibaren daha aktif şekilde siyasi süreçlerde kullanılmaktadır (Austin-Smith ve Wright, 1994: 25; Farnel, 1994: 16; Yılmaz, 2009:1). Bu anlamda ABD’deki seçim süreçleri lobicilik faaliyetlerinin en üst noktaya ulaştığı siyasal faaliyet alanı olarak kabul edilebilir (Che ve Gale, 1998: 643; Bennedsen ve Feldman, 2006 s. 631).

Kavram, genel olarak farklı çıkar gruplarının politika yapım süreçlerine

ikna, etkileme ya da baskı kurma gibi farklı yöntemlerle dâhil olmaları ve kendi öz çıkarları lehinde ya da karşıt görüşler aleyhinde karar süreçlerini değiştirmeye çalışmaları olarak özetlenebilir (Arı, 2009: 9; Farnel, 1994: 17; Sezgin, 2002: 752; Yılmaz, 2009: 1). Gruplar yasa, düzenleme ya da herhangi bir kamusal genel müdahale esnasında dolaylı veya dolaysız yoldan faaliyetler yürütürler ve özellikle gündeme getirme ya da karar alma aşamasında etkin olurlar (Farnel, 1994: 17; Bennedsen ve Feldman, 2006: 631). Günümüzde gittikçe politika süreçlerinde lobiciliğin etkinliği artmaktadır. 1976 ile 1992 yılları arasında lobicilik faaliyetleri için harcanan toplam meblağları inceleyen Che ve Gale (1998: 642), önceki dönemlere göre iki katlık bir artışı izlemişlerdir. 2000'li yılların başında harcanan mali tutarın ABD'de federal düzeyde 2 milyar dolara ulaştığı izlenmiştir (Figueiredo ve Silverman, 2006: 597). Lobicilik faaliyetlerinin ekonomik ve siyasi boyutu nedeniyle alan yazınında hakkında pek çok araştırma bulunmaktadır. Bu araştırmaları dört dalgada değerlendirmek mümkündür. İlk aşama 1920'lerden başlayıp 1960'lara kadar daha çok ABD'de senato ve lobi faaliyetlerine odaklanıp, teorik çerçevelere yönelirken; ikinci dalgada farklı uygulamalarda örneklerin araştırıldığı çalışmalar öne çıkmıştır. 1980'lere gelindiğinde yeni işbirlikleri ve ülkeler arası lobicilik faaliyetleri gibi konular öne çıkmıştır. AB içinde ya da AB ile ilgili politikalara yönelik lobicilik faaliyetleri ise 1990'lardan sonra en çok araştırılan temalar olmuştur (Woll, 2006: 456-457).

Lobicilik faaliyetlerinde en önemli noktalardan biri karar alıcıya bilgi akışının sağlanmasıdır. Çıkar grupları genelde bilgi üzerinden hareket ederler, yani kendi bilgi dağarcıklarıyla karar mekanizmalarını etkilemeye çalışırlar (Akdağ, Küçükşenel ve Urhan, 2015: 19; Martimort ve Semenov, 2008: 458). Hatta iki karşıt grup arasındaki bilgi akışı yarışı çift taraflı bilgi üretimi sayesinde daha doğru bilgiye ve kararlara ulaşmaya olanak sağlar. Bu yarış üretilen bilgiyi zenginleştirdiği gibi daha yoğun bilgi de karar alıcının etkilenme oranını yükseltir (Bennedsen ve Feldman, 2006: 632; 649). Üniversiteler de bu sürecin içinde yer alırlar. Üniversiteler kurumsal veya bireysel düşüncelerini savunabilmek için bilgi üretmekte ayrıca diğer lobi grupları, kendi alanlarındaki bilginin ve savundukları tercihin meşruiyetini arttırmak adına akademiden faydalanmaktadırlar (Figueiredo ve Silverman, 2006: 601-602). Çünkü karar alıcılar lobicilerin talep ettikleri bilgilerin sonuçlarının ne olacağını bilmek isterler. Bu sonuç ya kendilerine yönelik faydasının (yeniden seçilme, güç kazanma, vs.) ya da hava kirliliğinin azaltılması gibi

somut bir sonucun doğrudan etkisinin ortaya konabilmesi şeklinde mümkündür. Sonuçlar belirsizleştikçe karar alıcının talebe desteği düşer (Austen-Smith, 1993: 799-800). Ayrıca ideolojik yakınlık ya da uzaklık karar alıcının fikrini etkilemede son derece önemlidir. Öncelikle karar alıcı tüm ideolojik yansımalarından ya da dışsal fikirlerden bağımsız karar alamamaktadır ve çıkar grubunun fikrî arka planı, etkileme gücünün derecesinde de etkindir. Öte yandan çıkar grubunun sadece ideolojik olarak yakın gördüğü karar alıcılarda etkili olma çabası kutuplaşmayı ve karar mekanizmalarında ancak tek taraflı etkiyi mümkün kılar ki bu da politik etkileme gücünü zayıflatmaktadır. Farklı bir dezavantajlı durum ise çıkar grubu ile yasa yapıcı arasındaki bilgi asimetrisidir. Bu asimetri bazı durumlarda karar alıcının farkındalığında sorun olabileceği gibi bazen de çıkar grubunun haklılık duygusuyla etkinliklerini kısıtlı çerçevelerde gerçekleştirmesine yol açabilir. Bu yüzden farklı gruplar arasındaki işbirliği, politika yapım sürecine katkıda bulunabilmeyi daha mümkün kılmaktadır (Mortimort ve Semenov, 2008: 457).

Akdağ, Küçükşenel ve Urhan (2015: 19) lobcilik sisteminde yer alan aktörleri kamu erki, lobi grupları ve toplumsal aktörler olarak üçlü bir sistemde tanımlamaktadır. İlk aşamada parlamento, bürokrasi ve yargı unsurları; ikinci düzeyde STÖ'ler, meslek kuruluşları, şirketler, danışmanlık ofisleri, medya; üçüncü düzeyde ise birey ve bireyin yer aldığı diğer gruplar olarak sıralanmıştır. Sistemdeki işleyiş öncelikle kamu erkinin kararlarının etkilenmesi amacıyla lobici grupların etkileme faaliyetleri ve üçüncü düzeydeki diğer grupların desteğinin sağlanması yani kamuoyu oluşturulması şeklinde açıklanabilir. Bu aktörlerde özel sektör temsilcilerinin ağırlıklı olarak lobcilik faaliyetlerinden faydalandıklarını söylemek mümkündür. Özel sektör ile kamu gücü arasındaki etkileme döngüsünde Farnel (1994: 49) devlet ve özel sektör arasındaki ilişkilerin bir nötr noktada olması gerektiğini iddia etmektedir. Aksi takdirde negatif durumda; devlet, özel sektöre uygun gelen değerlerden uzaklaşmakta, tam pozitif ilişkide ise kamu-özel arasındaki ayrım kalkmakta ve dengeli ilişki yok olmaktadır. Kamu ile özel sektör arasındaki ilişkilerin nötr konumda ve karar alıcılar ile özel sektör temsilcileri arasındaki değerlerin örtüşmesi ve kararların alınması sürecinde dengeli bir ilişkinin maksimum faydayı sağlayacağı iddia edilmektedir (Murray, 1985'den aktaran Farnel, 1994: 49).

Kamu kurumları ile iş çevrelerinin ilişkisinde değer algıları, karşılıklı ilişkinin yönü karar mekanizmalarına etkiyi belirler. Yukarıda yer alan Şekil 9'da bu ilişki üç boyutlu matris üzerinde şekillendirilmiştir. Matriste de yer alan etkileme süreci genel olarak beş aşamalı olarak gerçekleşir. İlk aşamada lobici grubun ya da temsil ettiği grubun amaçlarının belirlenmesi; gözlem ve çözümlemeler yoluyla etkide bulunulacak aşamaların belirlenmesi; bu aşamalara yönelik ara ve ana hedefler ile zaman planlarının yapılması; yöntemlerin belirlenmesi ve son olarak uygulama ve değerlendirme aşamasıdır (Farnel, 1994: 51). Yine beş farklı yöntem üzerinden faaliyetler yürütülebilir (Sezgin, 2002: 755-759):

a) *Doğrudan temas*: Direk olarak hedef kitlesine bilgi aktarımı ya da finansal destekler ile etkileme

b) *Yerel düzeyde halkın katılımının sağlanması*: Konuyla doğrudan bağlantılı kamuoyunun desteği sağlanarak onların karar alıcılara ulaşmalarının mümkün kılınması

c) *Ortak lobicilik*: Aynı düşünceyi savunan gruplar arasında işbirliği sağlanarak birlikte faaliyetlerin yürütülmesi

d) *Medya üzerinden lobicilik*: Medyanın kamuoyunu etkilemeye yönelik baskın gücü üzerinden konu hakkında yayınların yaptırılması yoluyla baskı oluşturulması

e) *Karar süreçlerinde temsil*: Konuyla ilgili yetki sahibi kurullarda yer alan bireylerin yürüttüğü faaliyetler ya da konu hakkında savunucu yaklaşan birey ya da grupların ilgili süreçlere dâhili ile etkinlik yürütmesi.

Bu tekniklerin birbirinin yerine ya da karşıtı olarak kullanılmaları gerekmez, iç içe de yürütülebilir. Farklı bir yaklaşımda ise bu teknikler doğrudan ve dolaylı olarak iki başlık altında değerlendirilebilir. Direk olarak karar alma süreçlerine etkide bulunma teknikleri doğrudan; medya veya kamuoyu üzerinden bulunulan faaliyetler de dolaylı teknikler olarak sınıflanabilir. Doğrudan lobicilik faaliyetlerinde etkin aktör ile birebir temas kurularak çabalar yürütülürken, dolaylı faaliyetlerde etkin faktöre dışsal baskılar oluşturulmaya çalışılır. Bu tür faaliyetler 'halka dayalı lobicilik' (grass-roots lobbying) olarak isimlendirilmektedir (Arı, 2009: 10; Farnel, 1994: 43).

Doğrudan lobcilikte daha spesifik odaklı faaliyetler daha etkin sonuçlar doğururlar. Woll (2006: 460) örneğin yönetim kademelerine yaklaştıkça etkileme gücünün de arttığını belirtmektedir. Scharpf'dan (1988) aktardığına göre Almanya'daki federal yapı bu olanağı sağlamakta, baskı gruplarının gücünü yerel düzeylerde daha etkili kılmaktadır. Öte yandan gündeme getirme kabiliyetine odaklanmak da lobcilik maliyetlerini düşürdüğü gibi fayda-maliyet dengesinde gruplar için daha etkin sayılabilir (Figueiredo ve Silverman: 2006: 598) Çünkü özellikle seçimlerdeki lobcilik faaliyetleri için çok ciddi sermaye harcanmakla beraber bu faaliyetlerin geri dönüşü her zaman istenildiği şekilde olmamaktadır. Dolayısıyla etkileme düzeylerinin harcamayla doğrudan bağlantılı olduğunu söylemek mümkün değildir (Che ve Gale, 1998: 648). Austen-Smith ve Wright (1994: 42-43) da lobcilik faaliyetlerin sadece karar alıcıya değil, kamuoyuna yönelik de olması gerekliliğini, faaliyetlerin fikri savunan kişi sayısınınca güçlendiğine vurgu yaparak belirtmektedir.

Ari (2009: 16) de lobi faaliyetlerinde başarıyı getiren faktörleri; kamuoyunca kabul görme, kişisel yetkinlikler, grubun ekonomik gücü ve grup üyelerinin nitelikleri ve toplumsal statüleri olarak sıralamaktadır. Baskı grubunun etkinliğini arttıran bir diğer husus da grup ile karar alıcının inanç ve düşünce dünyasındaki yakınsamalıdır (Austen-Smith, 1993: 800). Aslında lobcilikle ilgili yazında, çıkar grubunun kendisiyle aynı fikirde olanlara mı kararsızlara mı karşı fikirde olanlara mı lobcilik yapması gerektiği tartışmalıdır. 1960'larda karşı fikirdekilere lobcilik yapma fikri zaman kaybı olarak görülürken, aynı fikirde olanlar da zaten ikna edildiğinden neden lobcilik yapılınsı sorusu sorula gelmiştir. Ancak artık önemli olanın kararı değiştirtmekten ziyade karar alıcıya ulaşabilmek olduğu fikri genel kabul görmektedir. Lobcilik ancak bir süreçtir ve bu süreçte asıl etkili olan, olabildiğince fazla karar aktörüne erişim sağlayabilmektir. Lobici grubun bu süreçte hedef odaklı olması, doğrudan görüşme sağlamayı amaçlaması ve mümkün olan en fazla bilgiyle donanmış olması, fakat bu bilgiyi karşıdakine mini paketler halinde sunabilmesi gereklidir (Austen-Smith ve Wright, 1994: 26-33).

2. KARAR ALMA SÜREÇLERİNE KATILIMDA LOBİCİLİK YAKLAŞIMI

Çevikbaş (2008: 79-81) siyasal katılım yollarını sorgularken, referandum, seçim, halk vetosu ve halkın denetimi olarak sıralamaktadır. Halk denetimi

kapsamında halkın bilgilendirilmesinin gerekliliği ve bu bilgiye göre sivil eylemlerin doğabileceği vurgulanmaktadır (Çevikbaş, 2008: 80-81). Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi niyetiyle yola çıkan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının en önemli çıktılarında biri de vatandaşın, idarenin yaptıklarından haberdar olabilme hakkını, diğer bir deyişle şeffaflığı vurgulamasıdır. Bu yaklaşımın 'kamu'nun yönetime katılma taleplerini teşvik etmesi, katılım yolları önermesi, katılımın yönetimin temel ön şartlarından biri olarak kabul etmesidir. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına göre yönetim, katılımcı bir model elinde gerçekleşmelidir (Osborne ve Gaebler, 1993: 19-21). Yönetim açısından önemli olan noktanın, vatandaş pasif katılımdan aktif katılıma yöneltmek olduğu da belirtilmelidir. (Eroğlu, 2006: 202-203). Yeni kamu işletmeciliği ile başlayan yönetim yapılarındaki uluslararası benzeşim çabaları küreselleşmenin yaygınlaştırıcı gücüyle pek çok gelişmekte olan ülkede katılım mekanizmalarının doğmasına ve gelişmesine de vesile olmuştur. Ancak yeni kamu işletmeciliğinin adı geçen ülkelerde başarılı uygulama sonuçlarını tam olarak sağlayamaması yeni arayışları beraberinde getirmiştir. Özellikle katılım sorunsalına odaklanan yaklaşımlarla beraber, uluslararası örgütlerin de yönetim yapılarına daha fazla müdahale ihtimalini de içeren katılımcı mekanizmalarını geliştirmiştir. Yönetişim yaklaşımı da bu noktada 'yeni' bir yönetim anlayışı olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu yaklaşım doğrudan katılımcılık arayışlarını tetiklemede ve vatandaşın idarenin kararlarında söz sahibi olması gerekliliğine atıf yapmaktadır (Eryılmaz, 2002: 22; Frederickson, 1996: 265). Öte yandan genel veya yerel düzeyde siyasaları etkilemeye çalışmanın da bir tür katılım olduğu söylenebilir (Çukurçayır, 2002: 26). Ayrıca katılım sürecinin yalnızca katılımcı demokrasi anlayışıyla karşılanamayacağı, ayrıca kamu hizmetlerinin sunumu ve geliştirilmesi aşamalarında da katılımın sağlanması gerekliliği vurgusu öne çıkarılmıştır (Elias ve Alkadry 2011'den aktaran Kapucu, 2012: 38).

Bilgi teknolojileri ile kamusal katılımın derecesinin ve kalitesinin arttırılması mümkündür. E-seçim, referandumda oy, talepler, eğilim yoklamaları gibi uygulamalar ile devlet-vatandaş etkileşimi artmaktadır. Vatandaşa yönelik bilgi akışı, siyasal aktör adaylarının bağımsız kampanya imkânı, doğrudan vatandaşla ulaşım imkânları demokrasiyi geliştirebilecek niteliklerdir (Korac-Kakabadse ve Korac-Kakabadse, 1999: 214-216). İnternetin, siyasal olanla sivil olanı yakınlaştırma ve demokratik bir toplumun ihtiyacı olan siyasi katılımı geliştirmeye yönelik potansiyeline yazında sıklıkla değinilmektedir (Weber,

Loumakis ve Bergman, 2003: 28). Parlamenterler üzerinden katılımdan sivil toplum unsurlarının yer aldığı daha gerçek, daha az hiyerarşik ve demokratik meşruiyeti daha yüksek bir katılıma doğru evrilmek mümkündür günümüzde. Sivil toplum örgütleri; birlikte hareket etme, işbirliğini geliştirme, düşük maliyetle propaganda yapma, lobicilik faaliyetinde bulunma, gündem oluşturma gibi eylemlerini internet üzerinden yerine getirebilirken; bu katılım olanakları devlet açısından da meşrulaştırıcı ve kapsayıcı bir rol üstlenmektedir (Gökçe ve Örselli, 2012: 46; Tosun, 2004: 432-433).

Gelişmiş ülkelerde lobicilik faaliyetlerinin karar alma mekanizmalarına katılım için gelişkin bir yöntem olduğu bir gerçektir, ancak gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluk mekanizmalarıyla bağlantılı bir yaklaşım olarak görülebildiği hatta gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluğa yönelik etkinliklerin politika etkileme yöntemi olarak daha çok tercih edildiği de gözlenebilmektedir (Campos ve Giovannoni, 2007: 5). Örneğin, Campos ve Giovananni tarafından gerçekleştirilen araştırmanın örnekleme dâhil firmaların %60'ının karar alıcı mekanizmalara resmi olmayan ödemeler yaptıkları görülmüştür. İlgili firmalarda lobicilik faaliyetlerinin daha çok politika yapımına müdahale için, yolsuzluk olarak nitelenecek eylemlerin ise politika yaptırmak için kullanılıyor algısı hâkimdir İlkinde yasa yapanlara yönelik faaliyetler varken, ikincide yasayı uygulayanlar için gerçekleşen faaliyetler sıralanmıştır. Öte yandan yolsuzluk faaliyetlerine dâhil olan grupların lobicilik faaliyetlerine katılmada daha pasif oldukları izlenmiştir (Campos ve Giovannoni, 2007: 6-15). Avrupa Birliği içinde lobicilik faaliyetlerin gittikçe yoğunlaşması ise sistemin çok düzlemliler olarak kurgulanmış olması ve yerel etkinlikten ulus-üstü yapılanmaya kadar faaliyet imkânının olmasına bağlanmaktadır (Woll, 2006: 459).

Aslında lobicilik faaliyetleri kapsamında bir araya gelen çıkar gruplarının bir tür politika ağları olduğu unutulmamalıdır (Woll, 2006: 459). Örneğin AB Parlamentosu'nda partilerden bağımsız pek çok iç-gruplar yer almaktadır. Bu gruplar birer ağbağ yapılarıdır ve bu yapıların toplantılarında lobicilerin bilgi sunumu ile kararları etkileme olanağı ortaya çıkmaktadır (Prummer, 2011: 2). Prummer, ağbağlar olarak nitelediği lobici gruplara yönelik analizinde ağın merkezine yönelik tespitlerin faaliyetleri yönlendirdiğini ifade etmiş ve özellikle ağın merkezinde yer alan politikacılara yönelik ağ faaliyetleri daha yoğun olduğunu ortaya koymuştur (Prummer, 2011: 23). Yine Campos ve Giovannoni'nin (2007: 6-7)

örneklerinin üçte birinin lobicilik faaliyetleri bulunduğu belirtmesi, gelişmekte olan ülkelerdeki potansiyelin dahi ciddi bir büyüklüğe eriştiğini göstermektedir. Dolayısıyla lobicilik faaliyetlerinin demokratik bir yöntem olduğu ve gelişmiş ülkelerde politikaya katılım anlamında önemli bir enstrüman olduğunu gözden kaçırmamak gerekir. Ayrıca diğer politika etkinliğine müdahale yöntemlerine daha aktif bir katılıma olanak sağladığı da iddia edilebilir. Yine sistemdeki bilgi akışının politik gündemlerin belirlenmesinde birincil önemde olduğu ve karar alma süreçlerinde doğru tercihin belirlenmesine yönelik zenginleştirici bir etkisi olduğu görülmektedir. Buradan hareketle uygulamaya yönelik etkilerin artırılmasının politikalara yönelik sivil toplum katılımını arttıracacağı varsayımı öne sürülebilir.

Pijenburg (1998: 303-304) ise örgüt içi güçlü yönetim yapıları, yeterli mali kaynak gibi ölçütleri tekrar etmiştir. Hatta Avrupa'daki baskı gruplarının lobi etkinliklerini ve sonuçlarını incelediği çalışmasında lobi gruplarının başarısızlıklarını; örgütsel yönetim eksiklikleri, kaynak yetersizliği, bazı ülkeler arası yaklaşım farklılıkları, AB kurumlarının tutumu, geniş coğrafi ve fikri alanda mücadele zorunluluğu gibi etkenlere bağlamıştır. Özellikle AB bölgesi için lobi faaliyetlerinde ad hoc yapıların başarı sağlayabileceğini vurgulayan Pijenburg, bu yapıların güçlü ve zayıf yanlarını sıralamıştır. Aşağıda yer alan Tablo 1 bu kıyaslamayı içermektedir.

Tablo 1: Lobi Faaliyetlerinde Ad Hoc Yapıların Güçlü ve Zayıf Yönleri

Güçlü Yönler	Zayıf Yönler
Belirli konulara odaklanabilme yetisi	Gayri resmi oluşumların kararları zorlayabilme yetisinin düşüklüğü
Esnek ve değişebilir örgütlenme modeli	Yönetim ve örgütsel sorunların potansiyel varlığı
Katılımcı gruplara özerk alan bırakılabilmesi	Farklı grupların farklı siyasi süreçlerle temasının olumsuz dışsallıkları
Karar mekanizmalarına gayri resmi kanallardan daha hızlı ulaşabilme yetisi	Karar alma mekanizmasındaki zayıflıkların, AB kurumlarında savunucu gücü düşürebilme potansiyeli

AB'nin çok katmanlı ve karmaşık yapısına kolay uyum sağlayabilme	Örgütlenme modelinden kaynaklı kısa süreli amaçlarla bir araya gelmiş toplulukların, AB gibi uzun karar alma süreçlerinde aksama ihtimali
--	---

Kaynak: Pijenburg, (1998: 307-308)'den uyarlanmıştır.

Avrupa Birliği'nde lobcilik faaliyetlerine yönelik çalışmalar özellikle 1990'lardan sonra hızla artmıştır. Sadece 90'larda bu konu hakkında çoğu ampirik olmak üzere yaklaşık 300 çalışma yayınlanmıştır (Woll, 2006: 458). AB içinde lobcilik faaliyetlerin bu denli yoğun ilgi görmesi Woll (2006: 459) tarafından yönetim sisteminin çok düzlemli olarak kurgulanmış olmasına ve yerel etkinlikten ulus-üstü yapılanmaya kadar faaliyet imkânının tanınmış olmasına bağlanmaktadır. Farnel (1994: 38-39), İngiltere'de lobcilik faaliyetlerin Londra'dan, Brüksel'e ve Washington'a kadar uzantılı olarak devam ettiğini belirtmektedir. Yine Fransa'da özellikle parlamento ve araştırma grupları üzerinden ciddi faaliyetlerin yürütüldüğünü ifade etmektedir. Daha önce vurgulandığı üzere Scharpf (1988) Almanya'daki federal yapının ve güçlü yerel yönetimlerin lobcilik faaliyetlerinin geniş etki alanlarında sürdürülebildiğini vurgulamıştır. Woll'un (2006: 462-463) ABD ve AB'deki lobcilik anlayışına yönelik analizleri aşağıdaki Tablo 2'ye işlenmiştir.

Tablo 2: ABD ve AB'de Lobcilik Anlayışlarına Yönelik Karşılaştırmalı Bir Bakış

	Amerika Birleşik Devletleri	Avrupa Birliği
<i>Aktörler nasıl örgütleniyorlar?</i>	Konu odaklı işbirlikleri ve uzun soluklu örgütlenmeler	Ulusal veya sektörel işbirlikleri ile doğrudan Brüksel'de temsil
<i>Kullanılan yöntemler ve kaynaklar nelerdir?</i>	Yasal temsilcilikler, resmi ya da gayri resmi danışmanlık, medya ve alan lobiciliği	Merkezde temsil, resmi ya da gayri resmi danışmanlıklar, nadir olarak strateji belgeleri
<i>Aktörler hangi aşamada ve ne zaman eylemde bulunuyorlar?</i>	Politika oluşturma, değişiklik talepleri ya da engelleme çabaları	Politika oluşturma ve değişiklik talepleri AB kurumları üzerinden, karar sürecinde ulusal çabalar

<i>Kamusal ve bireysel aktörler arasındaki ilişki nasıldır?</i>	Aktörler arası rekabet, bazen uzun bazen kısa süreli işbirlikleri	Güvene dayalı ve çok düzlemli ilişkiler
<i>Aktörler taleplerini nasıl iletiyorlar?</i>	Doğrudan acil çıkarlara dayanan savunucu çabalar	Daha tedbirli ve konsensus sağlamaya dayalı yapısal çabalar

Kaynak: Woll, (2006: 462-463)'ten uyarlanmıştır.

Woll (2006: 464) ABD'nin doğrudan seçilmiş sistemli yönetim yapısı ve senatonun yerel aktörlerle olan ilişkileri nedeniyle lobicilik faaliyetlerin odağı ve merkezi olduğunu belirtmektedir. Ayrıca ABD'nin 1876 yılına dayanan ve tarihi süreçte geliştirdiği yasal ve kurumsal lobicilik faaliyetleri de ABD'deki faaliyetlerin daha gelişkinliğine bir sebep olarak gösterilebilir (Farnel, 1994: 41). Yine ABD'de lobicilik faaliyetlerinin daha doğrudan ve etkili olduğunu, AB'de ise daha çok konsensus sağlama saikiyle hareket edildiğine dikkat çekmiştir. Yine Avrupa Birliği kurumlarında uzmanlık bilgisi üzerinden ikna yönteminin daha etkin olduğunu, öte yandan her iki yapıda da lobiciliğin daha çok gündeme getirme aşamasında etkili olduğunu vurgulamıştır (Woll, 2006: 462-464).

Campos ve Giovannoni'nin (2007: 5), Avrupa'daki gelişmekte olan 25 ülkeden seçilen 3954 firma ile gerçekleştirdikleri anketlere dayanan araştırmasına göre firmaların %25'inin bir lobici kuruluşu üye olduğu tespit edilmiştir. Yine aynı araştırmaya göre, Avrupa'daki genel bir eğilimden söz etmek de mümkün değildir. Faaliyetler ülkeden ülkeye göre değişkenlik göstermektedir. Örneğin Letonya'da düzenleyici kurullar üzerinde etkili olduğunu iddia eden firmaların oranı %60 iken, Macaristan'da %15'tir Hükümet üzerinde etkili olduğunu iddia eden grupların oranı Hırvatistan'da yine %60 düzeyinde iken, Belarus'ta ancak %5'tir. Araştırmanın ilginç sonuçlarından biri de parlamenter sistemlerdeki lobicilik faaliyetlerinin diğer ülke yönetimlerinden %15 daha fazla olarak ortaya konmasıdır (Campos ve Gioavannoni, 2007: 11-16).

SONUÇ

Öncelikle ABD’de gelişen lobicilik kavramı, ardından uluslararası ilişkilerdeki yaygın kullanımıyla pek çok ülkede etkileme yöntemi olarak kullanılmaya başlanmıştır, ardından ise kamu yönetiminde ve kamu politikalarına katılım yönünde bir kullanım alanı bulmuştur. Avrupa Birliği ülkelerinde 1990’lı yıllardan itibaren yaygın şekilde yönetimleri etkileyen yaklaşım, Avrupa Birliği’nin genişleme politikalarına paralel olarak Doğu ve Batı Avrupa ülkelerinde de etkili bir yöntem şekli almaya başlamıştır. Özellikle karar alma süreçlerine yönelik bir müdahaleyi hedefleyen lobicilik yaklaşımının, alternatif uygulamaların belirlenmesi ve değerlendirilmesi süreçlerinde yer bulduğu gözlenmektedir.

2000’li yılların başından itibaren katılımcı yönetim anlayışının Türkiye’de de gelişmeye başladığını söylenebilir (Eroğlu, 2006: 202-203). Türkiye özelinde kalkınma planlarında, orta vadeli planda, yıllık programlarda kamu, özel sektör ve üniversite işbirliğinin sağlandığı ve katılımcı mekanizmaların oluşturulduğu belirtilmekte (Yerlikaya, 2015: 77-80). Yine hükümet programlarında sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin programlarının belirlenmesinde etkili olduğu iddia edilmektedir (Yerlikaya, 2015: 82-83).

Ancak Türkiye özelinde merkezi yönetim işlem ve eylemlerinde bilgilendirme aşamasının eksik kaldığı belirtilmektedir (Çevikbaş, 2008: 80-81). 841 sivil toplum örgütüyle (STÖ) gerçekleştirilen görüşmelere göre STÖ’lerin devlet kurumlarıyla hangi sebeplerle temas ettikleri sorulduğunda zorunlulukların etkili olduğu görülmektedir. İlk sırada izin işlemleri, ikinci sırada hukuki işlemler, üçüncü sırada ise denetleme faaliyetleri kurumlarla ilişki kurulma sebepleri olarak gösterilmektedir (Hirai, 2007: 120). Bununla birlikte TÜSEV tarafından gerçekleştirilen başka bir araştırmada, STÖ’lerin %55’i, kamu politikalarına etkide bulunmak için lobicilik faaliyetlerinde bulduklarını belirtmişlerdir (TÜSEV, 2006: 111). İlk lobi faaliyetlerinin II. Abdülhamit döneminde Avrupa ülkelerine yönelik olarak 1924 yılında kurulan Türk Teavün Cemiyeti ile ABD’ye (Yılmaz, 2009) yönelik olarak başladığı kabulüne dayanarak aslında yaklaşımın tarihsel olarak diğer ülke örneklerine benzer bir süreçten geçtiği söylenebilir. Bununla beraber, genellikle diğer ülkeler nezdinde yapılan girişimler olarak tanımlanan lobiciliğin, ulusal kamu politikalarını etkilemede ne kadar etkin olduğuna yönelik yeterli çalışmaların yapıldığını söylemek mümkün değildir.

1980'lerden sonra gelişen sivil toplum alanıyla bağlantılı olarak, Türkiye'de de özellikle yönetime yol gösterecek yasama süreçlerinde katılım çalışmalarından söz edilebilir. Yine yerel yönetimlerde 2004'ten sonra gelişen katılım mekanizmalarında lobicilik faaliyetlerinin etkin olmaya başladığı iddia edilebilir. Öte yandan diğer gelişmekte olan ülkelerdeki yolsuzluk-lobicilik ikileminin Türkiye için de bazı durumlarda geçerli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Son dönemde gelişen profesyonel danışmanlık mekanizmalarının ilerleyen yıllarda profesyonel lobicilik yapılarına dönüşmesi ihtimali bu alanın Türkiye'deki gelişimini teşvik edeceği düşünülmektedir. Sosyal medya üzerinden harekete geçirilen, kamuoyu oluşturmaya yönelik eylemlerin bir tür 'halka dayalı lobicilik' faaliyeti olduğu gerçeği, yaklaşımın Türkiye'de daha fazla kabul göreceğini destekleyen bir diğer çıktıdır. Yapılacak görgül araştırmaların bu verileri sınamasıyla Türkiye özeline dair daha iyi değerlendirmeler yapmak mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

Akdağ, Eray; Küçükşenel, Serkan ve Urhan, Barış, Ü. (2015). “Bir Oyun Teorisi Örneği İle Lobcilik”, *İktisat ve Toplum*, 51, s. 15-24.

Ari, Tayyar (2005). “ABD’de Lobciliğin Dış Politikaya Etkisi ve Türk Lobisi”, *Avrasya Dosyası*, Cilt 11, Sayı 2, s. 6-29.

Atun, Ata (2012). “Dünya Siyasetinde Lobcilik”, İkinci Dünya Kıbrıs Türkleri Kongresi, 18-20 Nisan 2012, Girne/KKTC. <http://www.ataatun.org/dunya-siyasetinde-lobcilik.html> (Erişim Tarihi: 15.04.2016)

Austen-Smith, David (1993). “Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes”, *American Journal of Political Science*, Cilt 37, Sayı 3, s. 799-833.

Austen-Smith, David ve Wright, John, R. (1994). “Counteractive Lobbying”, *American Journal of Political Science*, Cilt 38, Sayı 1, s. 25-44.

Bennedsen, Morten ve Feldman, Sven, E. (2006). “International Lobbying and Political Contributions”, *Journal of Public Economics*, 90, s. 631-656.

Campos, Nauro, F. ve Giovannoni, Francesco (2007). “Lobbying, Corruption and Political Influence”, *Public Choice*, 131, s. 1-21.

Che, Yeon-Koo ve Gale, Ian, L. (1998). “Caps on Political Lobbying”, *The American Economic Review*, Cilt 88, Sayı 3, s. 643-651.

Çevikbaş, Rafet (2008). “Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 461, s. 71-95.

Çukurçayır, Mehmet, Akif (2002). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Çizgi Kitabevi, Konya.

Eryılmaz, Bilal (2002). *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaacılık.

Eroğlu, Hacer, Tuğba. (2006). “Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı, 11, s. 191-206.

Farnel, Frank J. (1994). *Lobicilik Müdahale Stratejileri ve Teknikleri*, Paris: The Publishing Organisation.

Figueiredo, John, M. ve Silverman, Brian S. (2006). "Academic Earmarks and the Returns to Lobbying", *Journal of Law and Economics*, Cilt 49, Sayı 2, s. 597-625.

Frederickson, H. George (1996). "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration", *Public Administration Review*, Cilt 56, Sayı 3, s: 263-270.

Gökçe, Orhan ve Örselli, Erhan (2012). "E-Demokrasi Vatandaşların Siyasete İlgilerinin ve Katılımlarının Arttırılmasının Bir Aracı Mı?", iç. *E-Devlet* (Edt: Mehmet Zahid Sobacı ve Mete Yıldız), Ankara: Nobel, s. 39-64.

Güzelsarı, Selime (2003). "Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 2, s. 17-34.

Hirai, Yukiko (2007). "Japon Perspektifinden Türkiye'de Sivil Toplumun Yapısı: Sivil Toplum Araştırmaları çerçevesinde Türk Sivil Toplum Kuruluşlarının Ana Hatları ve Faaliyetleri", *Review of International Law & Politics*, Cilt 3, Sayı 9, s. 101-129.

Kapucu, Naim. (2012), "Sivil Toplumun Kamu Politikalarına Etkin Katılımı: Yeni Kamu İşletmeciliğinden Yönetişime Geçiş ve Devlet-Birey İlişkileri", iç. *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (Edt. Neval Genç), Bursa: Ekin, s. 31-47.

Korac-Kakabadse, Andrew ve Korac-Kakabadse, Nada (1999). "Information Technology's Impact on the Quality of Democracy: Reinventing the 'Democratic Vassel', iç. *Reinventing Government In The Digital Age*, (Edt: Richard Heeks), London: Routledge, s. 212-228.

Martimort, David ve Semenov, Aggey (2008). "Ideological Uncertain and Lobbying Competition", *Journal of Public Economics*, Sayı 92, s. 456-481.

Murray, V.V. (1985). *Theory of Business-Government Relations*, Toronto: Trans-Canada Press.

Osborne, David ve Gaebler, Ted (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Washington: Plume.

Parlak, Bekir ve Sobacı, Zahid Mehmet (2009) *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler* (3. Baskı), Bursa: Alfa Aktüel.

Pijnenburg, Bert (1998). "EU Lobbying by ad hoc Coalitions: An Exploratory Case

Study”, *Journal of European Public Policy*, Cilt 5, Sayı 2, s. 303-321

Prummer, Anja (2015). “Political Networks, Ideology and Lobbying”, *Columbia University*, <https://political-economy-breakfast.wikischolars.columbia.edu/file/view/Lobbying.pdf>, Erişim Tarihi: 24.05.2016

Sezgin, Meltem (2012). “Lobicilik Kavramı ve Yöntemleri”, İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, Cilt 2, Sayı 12, s. 751-771.

Tosun, Gülgün Erdoğan (2004). “Elektronik Demokrasi”, iç. Çağdaş Kamu Yönetimi-II, (Edt: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel, s. 413-440.

Varki, Hakan (2008). “Yerel Yönetişimin Türkiye’de Uygulanabilirliği: Konya Örneği”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Konya.

Weber, Lori, M.; Loumakis, Alysha ve Bergman, James (2003). “Who Participates and Why? An Analysis of Citizens on the Internet and the Mass Public”, *Social Science Computer Review*, 21 (1), s. 26-42.

Woll, Cornelia (2006). “Lobbying in the European Union: From sui generis to a Comparative Perspective”, *Journal of European Public Policy*, Cilt 13, Sayı3, 456-469

Yerlikaya, Hakan (2015). *Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Katılımcılık ve Bilgi ve İletişim Teknolojileri*, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.

Yılmaz, Tülay (2009). “Türkiye’nin Kullanmadığı Stratejik Güç”, http://www.tasam.org/tr-TR/Icerik/1109/turkiyenin_kullanamadigi_stratejik_guc_lobicilik%E2%80%A6 Erişim Tarihi: 19.04.2016

Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV). *Türkiye Sivil Toplum ve Hayırseverlik Araştırması*, İstanbul: TÜSEV Yayınları.

