

Derleme Makalesi / Review Article

POLİTİKA ÇÖZÜMLEMESİNDE BİR ARAÇ OLARAK POLİTİKA AĞI YAKLAŞIMI¹

Namık Kemal Öztürk*

Nihal Tataroğlu**

ÖZ

Kamu politikalarının amacı halkın refah düzeyini ve toplumsal faydayı arttırmaktır. Kamu politikalarında öncelikle dikkate alınması gereken husus kamu yararının sağlanmasıdır. Kamu politikalarının amaç, süreç ve sonuçları bağlamında yapılan analizler bu açıdan önemlidir.

Kamu politika analizi, kamu politikaları sürecini ve politika sonuçlarına etki eden faktörleri incelemeyi amaçlar. Politika ağları yaklaşımı, kamu politikası analizlerinde son yıllarda sıklıkla tercih edilmektedir. Politika ağları yaklaşımı en genel ifadeyle, siyasal süreçlerde devlet ve çıkar grupları arasındaki ilişkileri incelemektedir. Kamu politikalarının doğasını anlamada ve politikaları şekillendiren dinamikleri analiz etmede politika ağları yaklaşımı önemli bir işlev üstlenmektedir.

Bu çalışmanın amacı politika ağı yaklaşımına ilişkin kapsamlı bir teorik altyapı oluşturmak ve yapılacak uygulamalı araştırma ve analizlere çıkış noktası sağlamaktır. Bu amaçla çalışmada ağ yaklaşımının ortaya çıkışı ve tarihsel arka planı, politika ağı yaklaşımına ilişkin alan yazını ve güncel tartışmalar değerlendirilmiştir. Aynı ekollerini oluşturan politika ağları yaklaşımı ile yönetim ağları yaklaşımı arasında bir karşılaştırma yapılarak, politika ağları yaklaşımının içeriği netleştirilmiştir. Ayrıca politika ağı yaklaşımı çerçevesinde yapılacak kamu politikası analizlerinde bir çerçeve oluşturacak politika ağı sınıflandırmalarına ve bu konuda yapılan analizlere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Ağ, Politika Ağları, Kamu Politikası, Mesela Ağları, Politika Topluluğu.

¹ Bu makale, "Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Çerçevesinde Politika Ağları: İzmir Özelinde Ampirik Bir İnceleme" başlıklı hazırlamakta olduğumuz doktora tez çalışmasının ham metinlerinden üretilmiştir.

*Prof. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, nkozturk@mu.edu.tr ORCID: 0000-0002-7264-4791

** Öğr. Gör., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, nihaltataroglu@mu.edu.tr ORCID: 0000-0002-8451-6252



POLICY NETWORK APPROACH AS A TOOL IN POLICY ANALYSIS

ABSTRACT

The aim of public policies is to increase public welfare and social benefits. Public policy should be taken into consideration in public interest. Analyzes made in the context of the objectives, processes and results of public policies are important in this respect.

Public policy analysis aims to examine the public policy process and the factors affecting policy outcomes. The policy networks approach is often preferred in public policy analysis in recent years. In general terms, the policy networks approach examines the relations between the state and the interest groups in political processes. Policy networks approach plays an important role in understanding the nature of public policies and analyzing the dynamics that shape policies.

The aim of this study is to provide a comprehensive theoretical basis for policy network approach and to provide a starting point for applied research and analysis. For this purpose, the emergence of the network approach and its historical background, the literature on the policy network approach and current debates were evaluated. The policy networks and the governance networks, which are separate schools, are compared and the policy networks approach is clarified. In addition, policy network classifications that will form a framework for public policy analysis and analyzes on this issue are included.

Keywords: *Network, Policy Networks, Public Policy, Issue Networks, Policy Communities.*

GİRİŞ

Günümüzde devlet-vatandaş ilişkileri bir hayli gelişmiş ve yaygınlaşmış ağlar üzerinden gerçekleşmektedir. Doğumdan ölüme kadar yaşamın her evresi bu ağlar tarafından çevrilmiştir. Otoyol ağları, hava yolu, tren yolu, finans ağları, banka sistemi, medya ağları, kamera ağları, internet ağları, güvenlik ağları, eğitim ağları ve sağlık ağları gibi çok sayıda ağ artık günümüz insanını kuşatmış durumdadır (Öztürk, 2017: 11).

Ağ biliminde ağ, gerçek hayatta var olan karmaşıklığı modellemek için kullanılır. Ağlar gerçeğin kendisi değil, ancak gerçekliği temsil eden grafiklerdir. Ağ bilimi, gerçek sistem davranışlarını ve bu davranışların ardındaki işleyiş yasalarını açıklamayı amaçlar. “Ağ bilimi, ağ yapısı/dinamik davranışın teorik altyapısı ve birçok alana ağın uygulama çalışmasıdır” (Lewis, 2009:5-7). Bu yönüyle ağ bilimi doğal ve insan yapımı ağların anlaşılması için teorik ve pratik yaklaşım ve teknikler geliştirmeyi amaçlayan disiplinler arası bir araştırma alanıdır (Börner, 2007: 538;Tunali, 2016: 2).

Türkiye’de bilimsel bir yöntem şeklinde genel olarak ağ yaklaşımının özelde ise politika ağlarının çok yeni sayılabilecek bir geçmişinin olduğunu belirtmek gerekir. Kamu yönetimi alanında politika ağları bağlamında kamu politikası analizine yönelik birkaç teorik çalışma² olmasına rağmen genel olarak çalışmalarda politika yapımı ve uygulamasında etken olan ilişkiler göz

² Üstüner, Y. (2003). Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetimi Kuramı. Amme İdaresi Dergisi, 36(3), 49-65;Sahin, B. (2011). Kamu Politikasında Politik Ağlar, Kamu Politika Süreci (Ed. Alican Kaptı). Seçkin Yayıncılık; AGCASULU, H. (2016). Politika Ağları; Politika Toplulukları, Kamu Politikaları Ansiklopedisi (Ed. Hatice ALTUNOK, Fatma Gül GEDİKKAYA). Nobel Akademi; AGCASULU, H. (2017) Ağ Yaklaşımı ve Sosyal Sermaye Kuramı Perspektifinden Formel Örgütlerde İlişkiler, Belediye Meclisi Sosyal Ağ Analizi İncelemesi (Basılmamış Doktora Tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi; Kayıkcı: (2018). Kamu Politikası Aktörü Olarak Ağlar. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Örneği, Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimlerde Akademik Araştırmalar-III (Ed. Timuçin Kodaman ve Emel Iştar Işıklı). Ankara: Gece Kitaplığı; Sobacı, Z. (2013) Politika Ağları, Aktörler Arası İlişkiler Üzerinden Kamu Politikasını Anlamak, Kamu Politikası (Der. Mete Yıldız. ve M. Zahid Sobacı.). Ankara: Adres Yayınları.

ardı edilmekte veya bu konuya yeterince önem verilmemektedir. Ayrıca Türkçe literatürde kamu politikaları analizlerinde “ilişki boyutuna yer veren uygulamalı araştırmalar” konusunda önemli bir eksikliğin olduğunu belirtmek gerekir. Dolayısıyla uygulamalı araştırmaların yapılabilmesi için bu konuda kapsamlı teorik bir alt yapıya ihtiyaç olduğu söylenebilir. İşte bu çalışmanın üzerinde durduğu asıl konu bu teorik eksikliği giderebilmek ve yeni çalışmaların yapılabilmesinin önünü açmaktır. Bu bağlamda çalışmamızda ağ yaklaşımının tarihsel arka planı, politika ağı yaklaşımları, politika ve yönetim ağları arasındaki benzerlik ve farklılıklar, politika ağları konusunda güncel tartışmalar ile politika ağları ile kamu politikası arasındaki ilişkiler ele alınacaktır.

1.Politika Ağları: Tarihsel Arka Plan

Kamu politikası kavramı çok aygıtlı, karmaşık ve çok boyutlu olduğu için politika analizlerinde değişik yöntem, araç ve aktörlerin kullanılması söz konusudur (Aldemir vd. 2017: 138). Bu bağlamda özellikle kamu politika analizi, kamu politikaları sürecini ve politika sonuçlarına etki eden faktörleri incelemeyi amaçlar. Kamu politikalarının merkezinde devlet ve devlet kurumları vardır. Ancak devlet ve onu temsil eden resmi aktörler içinde bulunduğu bağlamdan ve diğer aktörlerden kesin bir biçimde ayrılmış değildir. Kamusal aktörleri etkileyen yerel, bölgesel, ulusal ve küresel düzeyde resmi ve gayri resmi aktörler vardır. Politika ağları yaklaşımı politikalara etki eden, değiştiren ve biçimlendiren aktörleri, bu aktörler arasındaki ilişkileri ve oluşturdukları ağ örüntülerini inceleyen bir yaklaşımdır (Sobacı, 2015: 131-136). Kamu politikaları analizi, kamu politikaları sürecini ve politika sonuçlarına etki eden faktörleri incelemeyi amaçlar, kamuoyuna açık tartışmaları teşvik ederek yolsuzluk riskini azaltır ve şeffaflığın artmasına katkı sağlar (Aldemir vd. 2017: 154).

Kamu politikaları analizinde politika ağları yaklaşımı son yıllarda sıklıkla tercih edilmektedir. Aslında devlet ve çıkar grupları arasındaki ilişkileri araştıran plüralizm ve neo-korporatizm gibi daha erken tarihli yaklaşımlar da mevcuttur. Politika ağları yaklaşımı, kendinden önceki bu yaklaşımları tamamlayıcı bir alternatif olarak doğmuştur (Sobacı, 2015: 131-136).

Plüralizm toplumsal farklılık ve özgürlüklerin korunmasının, yeni fikirlerin gelişmesi ve demokrasi için önemli bir değer olduğunu ileri sürer. Bir anlamıyla siyasi iktidarın dağıtılmasının teorisi olan plüralizm, politika süreçlerinde hiyerarşik, araçsal ve biçimsel yapılara karşı çıkmaktadır. İktidarın elit veya

yönetici bir sınıfın elinde yoğunlaşması yerine, örgütlü gruplar aracılığıyla toplumda geniş ve eşit bir şekilde dağıtılmasını öngörür (Heywood, 2007: 112). Plüralizmin en bilinen temsilcilerinden Bentley (1967) ve Truman (1971), politika sürecinin akışkan yapısına ve hükümet ile yönetim ve çıkar grupları arasında yatay ilişkilerin varlığına işaret etmiştir. Hatta Bentley, daha ileri giderek, hükümeti “eylemler ağı” olarak tarif etmiştir (Kenis ve Schneider, 1991: 27-28). Neo-korporatist teori ise, politik aktörler arasındaki ilişkiler konusunda plüralist teorinin yaklaşımından oldukça farklı bir noktadadır. Neo-korporatizmde devlet merkezi bir roledir. Ancak politika sürecine katılan güçlü çıkar grupları da vardır (Zihniöğlü, 2015: 8). Neo-korporatist teori, modern toplumlarda siyasal örgütlerin hiyerarşik, seçkin ve zorlayıcı bir yapıda olduğunu ve örgüte erişimin kısıtlı olduğunu ileri sürer. Neo-korporatizm önceleri, ulusların ve toplumsal kesimlerin³ genel yapısına yoğunlaşmış; hükümet, idari kurumlar ve örgütlü çıkar grupları gibi politika aktörleri arasındaki ağlar ancak 1980’lerin başı ve ortalarında ilgili alan yazının ilgisini çekmiştir (Kenis ve Schneider, 1991: 27-28).

Her iki yaklaşımın da ampirik ilgi ve mantıksal tutarlılık açısından eleştirilmesi, devlet-grup ilişkilerini tarif etmeye ilişkin baskı çoğulculuğu (pressure pluralism), kayırmacılık (clientelism), demir üçgenler (iron triangles), devlet korporatizm (state corporatism), toplumsal korporatizm (societal corporatism), grup alt yönetimi (group subgovernment), kolektif çoğulculuk (corporate pluralism), orta ölçekli korporatizm (meso corporatism) gibi farklı birçok kavramın doğmasına sebep olmuştur. Ancak benzer kavramların farklı olgulara veya farklı kavramların benzer olgulara işaret etmesi devlet-çıkarcı grupları tartışmalarında kafa karışıklığı ve yanlış anlaşılmalara yol açabilmektedir. Bu karmaşa ve yanlış anlamaları aşabilmek için bazı yazarlar plüralizm-korporatizm karşıtlığının ötesine geçerek kapsayıcı genel bir kavram geliştirme arayışına girmiş ve bu arayış neticesinde ağ yaklaşımı ortaya çıkmıştır (Börzel, 1997: 2).

³“Korporatizm, toplumu “birbirlerinin lazımı ve melzumu” olan, birbirlerini uyum içinde tamamlayan organlardan (meslek zümrelerinden) oluşan bir organizma olarak görür. Hem liberalizmin bireyciliğini, hem de sosyal sınıfların varlığını, emek-sermaye çelişmesini reddeder. Bütünsel bir “kamu çıkarını” ve “ulusal çıkarını” meydana getiren mesleki çıkarların toplamının, devlet-işveren-işçi üçgeni içinde gerçekleştiğini ileri sürer.” (Çaha, 2009: 8).

2. Politika Ağı Yaklaşımları

Merkezi ve yerel yönetim politikalarının temel amacı, halkın genel refahını arttırma ve kamu yararını sağlamaktır. Ancak belli alanlarda uygulanan birtakım politikalar bazı alanların değer artışını ve bu artış sonucunda gelirin yeniden dağıtımını gündeme getirmektedir. Bu bakımdan kamu yararının sağlanması kamu politikalarının belirlenmesinde öncelikle dikkate alınması gereken temel bir husustur.

Kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması aşamasında bazı sektörler gerçekten de önemli etkiye sahiptirler. Örneğin belli alanlarda konut politikası uygulamaları, mülklerin değerlerindeki artış/azalış, yatırım politikalarındaki değişiklikler, demografik hareketler, imar durumundaki değişiklikler, bir yol ve park yapıma kararı veya çöp depolama alanı kurulması gibi uygulamalar mülk sahibinin iradesi dışında gelişen birçok faktör konut değerini arttırabilir veya azaltabilir. Bir diğer deyişle, konut sektöründe birey, topluluk veya farklı sektörlerin eylemlerinin birbirini olumlu veya olumsuz etkileyebildiği karşılıklı bağımlılık durumu vardır. Bu sebeple “konut piyasası iktisadi ve siyasi baskılara açıktır ve bireyler bu baskıları örgütleyerek ve uygulayarak kendi mülkiyet haklarının değerlerini diğer bireylerinkine oranla yükseltebilirler” (Harvey, 2003: 64-67). Aynı husus birçok sektör bakımından geçerlidir ve uygulanan politikalar farklı grup, birey, topluluk veya sektörlerin avantajlı veya dezavantajlı olmalarına yol açabilir.

Harvey (2003) gelirin yeniden dağıtılması ve siyasal kararlar arasında bir ilişki kurarak, gelir dağılımının “gizli mekanizmalar” ve pazarlıklar ile yapıldığını ileri sürmektedir. Harvey, oyun kuramını, - özellikle konum oyunları ve koalisyon analizi olarak genişleten Isard ve diğerlerinin (1969) yaklaşımı-, siyasal karar alma süreci ve bazı sektörlerin karşılıklı konumlarını analiz etmek için kullanmıştır. Bu analize göre, herkes koalisyona daha sonra pazarlık sürecinde kullanılabilecek bir kaynak getirir. Bu kaynak oy, para (yasal ve yasadışı), nüfuz (diğer grubun üyeleri ile ilişki üzerine), bilgi (rakipler veya uygulanacak stratejiler üzerine) olabilir. Kaynaklar açısından güçlü olan üyeler stratejik kararlara egemen konumda olup kendisine çıkar sağlayarak pazarlık sürecinin kazanan tarafı olur. Siyasal pazarlık sürecindeki kaynakların eşitsizliği, kaynakların yeniden dizilimiyle eşitsizliğin artmasına ve keskinleşmesine sebep olabilir (72-74).

Politika ağları yaklaşımı en genel ifadeyle, siyasal süreçlerde devlet ve çıkar grupları arasındaki ilişkileri incelemektedir. Ancak kamusal ve sivil aktörlerin

birbiriyle ilişkilerini inceleyen araştırmalar bu ilişkileri ele alış ve yükledikleri anlamlar açısından birbirinden farklılaşmıştır. Ağlara ilişkin bu farklılaşmayı temsil eden iki okul bulunmaktadır. Bu okulları açıklarken sistematik açıklamaya imkân vermesinden dolayı alan yazınında önemli bir yeri olan Börzel (1997) ve Blanco'nun (2011) sınıflandırmaları üzerinden hareket etmek daha açıklayıcı olacaktır. Börzel (1997), çıkar aracılığı okulu ve yönetim okulu olmak üzere kamu politikaları alanında iki farklı politika ağı okulunun bulunduğunu söylemektedir. Çıkar aracılığı okulu politika ağlarına yönelik Anglo Sakson dünyanın, yönetim okulu ise Kıta Avrupası'nın kavrayışını yansıtmaktadır (Sobacı, 2013: 131).

İki okul arasındaki ayırım her zaman açık bir şekilde yapılamamaktadır. Buna rağmen iki okulun birbirinden farklılaştığı temel nokta aktörlerin ilişkileri bağlamında politika ağlarını ele alma tarzlarıdır. Çıkar aracılığı okulu, politika ağlarını kamu ve özel aktörler arasındaki ilişkilerin bütün türleri için kullanılan genel bir kavram olarak ele alırken, yönetim okulu politika ağlarını hiyerarşik olmayan koordinasyona dayalı, kamu özel etkileşiminin sadece belirli bir formu olarak kabul etmektedir (Börzel, 1997: 3). Çıkar aracılığı okulu, politika sürecinde etkili olan kamusal ve sivil aktörlerin aralarındaki ilişkileri sorgulamak için ağ yaklaşımını bir araç olarak kullanır. Bu noktada çıkar aracılığı literatürü değişim ilişkilerini açıklamak üzere genel olarak karşılıklı bağımlılık kavramına başvurur. Politika yapım sürecinde yer alan aktörlerin tamamı politika sonuçlarını kendi faydalarını maksimize edecek şekilde etkilemeye çalışırlar. Bu süreçte yer alan aktörlerin kendi pozisyonunu güçlendiren çeşitli kaynakları vardır. Bunlardan bazıları bilgi tekeli elinde tutmakta, kimisi ise servet veya yetki gibi kaynakları kullanmaktadır. Politika sonuçlarından maksimum fayda elde etmek bu kaynaklar üzerinden yapılan alış-verişlerle mümkündür. İşte bu noktada her bir aktörün kaynağı, değerini ve işlevselliğini arttırmak için bir diğer aktörün kaynağına bağımlıdır. Çıkar aracılığı yaklaşımında politika ağları ile politika sonuçları arasındaki ilişkiler sorgulanmaktadır. Alan yazınındaki erken tarihli çalışmaların önemli bir bölümü ağ yapısının kamu politikaları ve politika değişimi üzerindeki etkisine odaklanmıştır. Politika ağları ile politika sonuçları arasında tek yönlü ilişki kuran bu çalışmaların gerçeğin ancak kısıtlı bir bölümünü yansıttığı düşünülecek olursa diyalektik yaklaşımın kendinden önceki alan yazınına tamamlar nitelikte olduğu söylenebilir. Diyalektik yaklaşım (Marsh ve Smith, 2000), politika ağlarının politika sonuçlarını etkilediği, politika değişimini ortaya çıkardığı ve bunlara ek olarak politika sonuçlarının da politika ağlarının şeklini etkileyebildiğini ileri sürmektedir. Ancak buna rağmen politika ağlarının doğası ile politika sürecinin



niteliği ve sonuçlarını sistematik olarak birbirine bağlayan bir teori ortaya konulamamıştır (Börzel, 1997:3).

Yönetişim okulu ise özellikle kamu yönetiminde 1980 sonrası yeni kamu yönetimi anlayışının özünü oluşturan genel eğilimle paralellik gösterir. Yönetişim okulu belirli bir alanda politika yapımından ziyade, devlet ve sivil toplum arasındaki ilişkilere odaklanan daha geniş bir yönetim tarzını ifade eder (Rhodes, 2006: 429-430).

İngiltere’de Thatcher hükümetinin 1973 ekonomik krizine çözüm olarak sunduğu özelleştirme reformlarıyla refah devletinin hiyerarşik ve bürokratik yapısından, ortaklık, ağlar ve katılımcı yönetime doğru bir değişim yaşanmıştır. Böylelikle “merkeziyetçi yönetim” anlayışından, devlet ve sivil toplum arasındaki sınırları değiştiren “yönetişim” anlayışına geçilmiştir. “Bu geçiş sanayi devrimiyle başlayan güçlü-merkeziyetçi, bürokratik ve aşırı hiyerarşik örgütlenme modeline sahip devlet tipinin 1980’lere gelindiğinde işlerliğini yitirmesi şeklinde de açıklanmaktadır” (Aldemir vd. 2017: 154). Avrupa ve Amerika yazınında yönetişim tartışmaları “dümen tutma”, “dolaylı eşgüdüm” ve “kılavuzluk” gibi kavramlar üzerinden şekillenmiştir. Amerikan yazınından Osborne ve Gaebler (1992) devletin işlevi bağlamında “dümen tutma” (karar alma) ve kürek çekme (hizmet sunumu) arasında bir ayırım yaparak, bürokrasiyi kürek çekmenin batmış bir aracı olarak değerlendirmiştir. Kamu sektöründeki bu dönüşüm “daha az yönetim” veya “daha az kürek çekme” ve “daha çok yönetişim” veya “daha çok dümen tutma” şeklinde benimsenmiştir (s. 20-34). Yine Amerikan yazınında Frederickson (1997) yönetişim kavramını “çoklu örgütler veya ağların etkileşim modelini belirtmek için en iyi ve en çok kabul gören metafor” (s. 84-85) olarak açıklamıştır (Rhodes, 2006: 429-430).

Yönetişim yazınında politika ağlarına ilişkin iki farklı yaklaşım bulunmaktadır. Bir tarafta politika ağlarını analitik bir kavram olarak değerlendirenler, diğer tarafta, bir model olarak kurgulayanlar vardır. Analitik bir araç olarak ağ yaklaşımı, belirli siyasal durumları ifade etmede açıklamaların yetersiz kaldığı durumlarda analiz için bir perspektif sunmaktadır. Ağ kavramı, kaynakların ve çıkarların karşılıklı bağımlılığı aracılığıyla eylemlerin koordine olduğu, birbirinden ayrı ama birbirine karşılıklı bağımlı örgütlerin etkileşimine dikkat çekmektedir. Bu yaklaşımda politika ağları, ilişkisel konumları ve onların yapısal özelliklerini tanımlama ve ölçme konusunda bir alet kutusu olarak işlev görmektedir (Börzel, 1997: 4-5).

Yönetişim okulu yaklaşımında politika ağlarını model olarak ele alan yazarlar modern toplumun özellikle 1970 sonrası değişen yapısını açıklamak için politika ağlarını kullanmaktadır. Daha çok Alman yazınında egemen olan bu yaklaşımın önemli isimlerinden Kenis ve Scheinder (1991) bu değişimi örgütlü toplumun ortaya çıkışı, sektörleşmenin ve fonksiyonel farklılaşmanın artışı, aşırı kalabalık politika yapımı, politik aşırı büyüme, adem-i merkezileşme, kamu ve özel sektör arasındaki sınırların belirsizleşmesi, ulus içi ve ulus ötesinde karşılıklı bağımlılığın artışı ve bilimsel uzmanlığa ihtiyacın artması gibi nedenlerle açıklamaktadır (Kenis ve Schneider, 1991: 34-35).

Kenis ve Scheinder'in örgütlü toplum ile anlatmak istediği sosyal ve siyasal yaşamda kolektif aktör ve örgütlerin etki kapasitesi ve sayısında bir artış yaşanmasıdır. Ona göre bu aktör ve örgütlerin kamusal meselelerin biçimlendirilmesindeki rolü her geçen gün gittikçe artmaktadır. Ağ yaklaşımının merkezinde karşılıklı bağımlılık ilişkisi bulunmaktadır. Devletin etki alanının büyümesi ancak büyümeyle paralel düzeyde bütçe kaynaklarında bir artış olmaması politik aşırı yüklenme gerçeğini karşımıza çıkarmakta ve hükümetler kaynak temini için farklı aktörlerin politika yapım sürecine girişini tercih etmektedirler. Diğer yandan sosyal ve politik meselelerin karmaşıklaşması, politika yapım sürecinde bilimsel uzmanlığa ihtiyacın artması, hükümetlerin politik ve sosyal meselelerin kontrolü için hiyerarşik kanalların dışında farklı aktörlerle bilgiye erişim temelli ilişkilerini ve karşılıklı bağımlılığı beslemektedir. Politika yapım süreçlerine gittikçe daha çok aktörün katılması ve müdahalesi Jordon ve Richardson'un (1983) deyişiyile "aşırı kalabalık politika yapımını" (247-268) ortaya çıkarmıştır. Politika yapım sürecine farklı aktörlerin girişi devletin hiyerarşik ve merkezi rolünde bir değişime sebep olmuş, âdem-i merkezi yapılar yoğunluk kazanmış ve zamanla kamu ve özel sektör arasındaki sınırlar belirsizleşmiştir. Özetle Kenis ve Scheinder politika ağlarını, hükümetlerin politika kaynaklarını harekete geçirmek için kendi hiyerarşik kontrolü dışındaki aktörlerle işbirliği yapmak zorunda kalmasının bir sonucu olarak görmektedir. Bu açıdan bakıldığında, "politika ağları, ortak politika sorunlarının çözümüne doğru ortak eylemleri yönlendirerek dağınık kaynakları harekete geçiren görece istikrarlı ve süre giden ilişkiler ağı" (s. 36) şeklinde tanımlanabilir.

İçerikleri itibariyle çıkar aracılığı okulu ve yönetim okulu ayırımına denk düşen ve aralarındaki sınırları netleştiren bir diğer önemli çalışma Blanco vd. (2011) tarafından yapılmıştır. Blanco vd. politika ağları ve yönetim ağları

yaklaşımlarını karşılaştırmalı olarak inceleyerek alan yazına kavramsal bir açıklık getirmiştir.

Tablo 1 Politika Ağları ve Yönetişim Ağları Arasındaki Farklılıklar (Blanco, 2011: 299).

	Politika Ağları	Yönetişim Ağları
Tarihsel Açıklama	Ağlar yönetimin çoktandır devam eden bir özelliğidir	Ağlar yeni bir politika paradigmasıdır
İçeriksel/Bağlamsal Faktörler	Çapraz-ulusal ve çapraz-sektörel değişim/çeşitlilik üzerine odaklanır	Küreselleşmenin sonuçları ya da sanayileşme sonrası/modernizm gibi geçmiş ve şimdi karşılaştırmalarına odaklanır
Ağ Bileşimi ve Dinamikleri	Farklı türlerdeki politika ağlarının varlığını belirtir.	Ağlar, hiyerarşi ve pazar arasındaki farkları vurgular
Ağ Odağı	Politika alt sistemleri; ulusal düzey (ve AB); “geleneksel” politika alanları	Sektörler arası ve çok düzeyli ağlar (kamu-özel-sivil toplum kuruluşları/yerel ve bölgesel düzey)
(Karşılıklı) Değişimin Doğası	“karşılıklı kaynak bağımlılığı” fikrine vurgu yapar	Güven, karşılıklık/ mütakabiliyet ve sadakat gibi kavramları vurgular
Kurumsallaşma	Biçimsel olmayan ilişkiler; idare etmesi zordur	Biçimsel ilişkiler / daha “uysal/ şekillendirilebilir”
Demokratik Etkiler	Politik istikrar ve ayrıcalığın/ imtiyazın bir kaynağı olarak politika ağları	Politik buluş ve demokratik yenilenmenin kaynağı olarak yönetim ağları
Güç ve Politikalar	Hükümet dışı elitlerin birleşmesi/şirketleşmesi tarafından hiyerarşik yönetimin yıkılması/bozulması	Hiyerarşiden yönetimin daha çoğulcu tarzına/yöntemine doğru değişim paradigması olarak yönetim ağları

Ağların, uzun bir süredir politik süreçlerde var olan bir olgu mu, yoksa post-modernizm ile ortaya çıkan yeni bir durum mu olduğu konusunda Blanco (2011), iki okulun yaklaşımlarını değerlendirmektedir. Politika ağları yazını, politikaların tek başına devletler tarafından oluşturulmadığı, aksine belirli politik meselelerle ilgili çeşitli aktörlerin meydana getirdiği politik alt sistemlerde oluşturulduğunu ileri sürmektedir. Bu açıdan ağlar politika yapım sürecinde yeni bir durum olmayıp, politika yapımının uzunca süredir devam eden bir özelliği olarak görülmektedir (298-299). Yönetişim ağları yazını ise ağları, yönetim sürecinde var olan ilişkilerdeki değişimi işaret etmek üzere yeni bir olgu olarak değerlendirmektedir. Bu değişim, post modern dönemde ekonomi ve toplumsal yapıdaki dönüşümler neticesinde

ortaya çıkmıştır. Refah devleti politikalarının terk edilmesi ve küreselleşen ekonomiler, bu değişimin itici gücünü oluşturmuştur (Stoker, 2004: 3, 9). Yönetişim ağları yazını (YAY) ağları, bürokrasi ve temsili demokrasiye bir alternatif ve değişim neticesinde ortaya çıkan yönetimin yeni bir özelliği olarak değerlendirmektedir.

YAY, ağ yaklaşımını, post-modern toplumlarda karmaşıklığın artması, geleneksel yönetimde yaşanan sorunlar, kamusal kaynaklar üzerindeki baskıların artması ve temsili demokrasinin içine düştüğü krizden çıkabilmek için çare olarak ele almaktadır. Finansal, siyasal ve yönetsel dertlere deva olarak çok aktörlü ve katılım odaklı yönetişimi önermekte ve bu bağlamda ağ yaklaşımını olumlu bulmaktadır. Ancak ağlardan başarılı bir sonuç alabilmek, onların iyi yönetilmesine bağlıdır. Bu açıdan YAY ağlara, farklı aktörlerin uyumlu birlikteliğinin sağlanması ve koordine edilebilmesi noktasında yönetilebilecek bir olgu olarak bakar. Politika ağları yazını (PAY), ağ oluşturan üyelerin kendi amaçlarını gerçekleştirmek için kurduğu ilişkilerin bir sonucu olarak ağları açıklar. Bu açıdan ağlar, sadece resmi aktörlerin üst düzey programlarla planlı ve kontrollü olarak oluşturduğu bir ilişki biçimi değildir. PAY ağlara daha geniş açıdan bakar; ilişkilerin resmi ilişkileri aşan biçimde, kaynak bağımlılığı ölçüsünde kendiliğinden oluştuğu ve bu ilişkilerin güçlü ve uzun zaman sürmesini sağlayan kemikleşmiş bir yapıda olabileceği iddiasında bulunur. PAY görünenin ardındaki tabloyu ortaya çıkarmaya çalışması ile yeni bir şey ortaya koymaktan veya var olan ilişkileri olumlayıcı bir tavırdan uzaktır. YAY için ağlar bir stratejiye ve o stratejiyi sürdüren yapıya bağımlı bir olgu iken, PAY'da ağlar bağımsız bir değişkendir (Blanco vd. 2011: 300).

Politika ağları yazını, ağların uluslar veya politika alanları arasındaki karşılaştırmalarına odaklanır. Çünkü ağların politika alanına veya onun da içinde bulunduğu bağlama göre birbirinden farklı yapılara sahip olabileceği varsayılır. Ağların yapılarını tespit edebilmek için açıklık/kapalılık, aktörlerin sayısı, aktörler arasındaki farklılık/uyum derecesi, güç yapısı ya da uzlaşma/çatışma derecesi gibi çeşitli analitik ölçütler geliştirilmiştir. Bu ölçütler üzerinden politika ağlarının, politika sonuçları ve politika değişimi üzerindeki etkilerini ölçmeyi ve analiz etmeyi amaçlar. Yönetişim ağları yazını, politika alanları veya politika çevresinin üzerinde durmaz. Bu açıdan politika ağları yazınının aksine, yönetişim ağları yazınında ağlar politika alanlarından ve düzeylerinden bağımsız, tek bir biçim gibi ele alınmaktadır. Yönetişim ağları yazını, “yönetimden yönetişime değişim analizleri gibi geçmiş ve şimdiki zaman karşılaştırmalara odaklanma eğilimindedir”. Bu karşılaştırmalarda temel vurgu, günümüzün sorunlarının eskiye oranla karmaşıklaştığı, bu sebeple



kamu-özel-sivil toplum kuruluşları gibi farklı sektörlerin işbirlikçi ilişkilerine dayanan ağlara dayalı bir yaklaşımın geliştirilmesi gerektiği üzerinedir. Bu bağlamda YAY, güncel karmaşık sorunlar olarak nitelendirdiği sosyal içerilme, çevresel sürdürülebilirlik, mahalle yenileme/canlandırma gibi politika alanlarına ve ağırlıklı olarak yerel ve bölgesel yönetim düzeylerine odaklanır. PAY ise geleneksel politika alanlarına ve bu alanları etkilediği ölçüde yerel, bölgesel, uluslararası gibi farklı politika düzeylerine odaklanır.

Blanco vd. (2011), ağlara ilişkin iki yaklaşımı karşılaştırırken sosyal sermaye sınıflandırmalarından yararlanmaktadır. Blanco ağların yapısı ve ilişkiler bağlamında PAY'nın bağlayıcı sosyal sermaye, YAY'nın ise köprü sosyal sermayenin rolü üzerine vurgusuna dikkat çekmektedir (301-302). Bağlayıcı/bonding sosyal sermaye ve köprü/bridging sosyal sermaye sınıflandırması Putnam (2000) tarafından yapılmıştır. Bağlayıcı sosyal sermaye içe dönük ve dışlayıcı niteliktedir. Grup içi güçlü bağlar, yüksek düzeyde bir grup sadakati ve dayanışmacı ilişkiler vardır. Grup üyelerinin sosyal ve psikolojik destek sağladığı etnik örgütler ve cemaatler gibi homojen gruplar bu bağlamda değerlendirilebilir. Köprü sosyal sermaye ise dışa dönük ve kapsayıcı karakterdedir. Grup içi bağlar çok kuvvetli değildir ve grup, dışarıdan aktörlerin girişine açıktır. Dışsal kaynaklarla bağlantı kurmada ve bilginin yayılımında köprü sosyal sermaye önemlidir. Zayıf bağların olduğu bu grupların iş arama gibi bazı konularda, farklı çevrelere girmeye olanak sağlayacağı için güçlü bağların olduğu bağlayıcı sosyal sermayeden daha değerli olduğunu belirtmektedir (22-23). Bu bağlamda, YAY, ağların yenilikçi, kapsayıcı niteliklerine vurgu yaparak yenilik ve esneklik için bir kaynak olarak "köprü sosyal sermayenin" rolüne vurgu yapmaktadır. PAY'ndaki vurgu ise bağlayıcı sosyal sermaye üzerinedir. Hiçbir aktör kaynakların tekeline sahip değildir, ağ içinde yüksek derecede kaynak bağımlılığı vardır ve bu sebeple aktörler kendi politik amaçlarını gerçekleştirmek için diğerleriyle karşılıklı faydacı ilişkiler içine girerler. Bu ilişkilerde güven ve diplomasi bir dizi karmaşık ilişkiyi bir arada tutan bir harç vazifesi görür. Bu açıdan PAY grup içi güçlü bağlar ve ağların dışlayıcı karakterini öne çıkarmaktadır (301-302).

Karar alım süreçlerinde ağlar, ağı oluşturan aktörlerin sayısı ve ağın yapısına göre demokrasiyi güçlendirebilir veya zayıflatabilir. Colin Hay'ın (1998) söylediği gibi ağlar, ortak sorunları çözmede çoğulcu bir yapıda aktörlerin

uyumlu birlikteliği olarak düşünülebileceği gibi, birkaç elit aktör tarafından güç yoğunlaşmasını yansıtan bir tür “mafya” yapılanması da olabilir (aktaran Blanco, 2011: 303). Blanco vd. (2011), ağlar ile demokrasi arasındaki ilişkiye politika ağları (PA) yazınının karamsar, yönetim ağları (YA) yazınının ise iyimser bir bakışı benimsediğini belirtmektedir. PAY ağları, kısıtlayıcı, kapalı, elitist, kişisel çıkar odaklı, yolsuzluğa yatkın, yasadışı, sorumsuz olması gibi önemli ölçüde demokratik olmayan özellikleri ile açıklamaktadır. PAY, stratejik kaynaklara sahip aktörlerin sınırlı sayıda olması ve güç yoğunlaşmasının demokrasiye verdiği zararlar üzerinde durur. Buna karşılık YAY ağlar sayesinde sıradan vatandaşların da politika yapımı ve kamu hizmeti sunumuna katılabildiğini, böylece katılımcı bir yönetim modelinin gerçekleşebildiğini ifade ederek, ağların doğrudan demokrasiyi geliştirme potansiyeline dikkat çeker. Kısacası, YA yaklaşımı çoğulcu geleneğe yakinken, PA yaklaşımı elitist modele yakındır (303-304). Özetle, PAY ve YAY ağların iki yüzünü yansıtır; biri iyimser bir bakışla ağların olumlu yüzünü gösterirken, diğeri onun göremediği veya görmek istemediği karanlık yüzünü de gün yüzüne çıkarmak ister. Bu sebeple bu yaklaşımlardan birini doğru veya yanlış olduğunu iddia etmek uygun değildir. Çünkü ele alınan kamu politikasına, bu politikanın ortaya çıktığı düzeye veya içinde bulunduğu koşullara göre bir yaklaşım tercih edilebilir.

3. Politika Ağı Türleri

Politika ağları yazınında çok sayıda ağ sınıflandırması vardır. Bu sınıflandırmalar iki açıdan oldukça önemlidir. İlk olarak sınıflandırmaların doğrudan faydası birbirinden farklı yapıdaki ağlara tanı koyma, ağları birbirinden ayıran özellikleri belirleme, farklı politika alanlarındaki veya aynı politika alanında zamanla değişen ağları karşılaştırmalı olarak inceleme imkânı sunmasıdır (Sobacı, 2013 136-137). İkinci olarak politika ağı sınıflandırmaları uygulamalı çalışmalar için önemli bir çıkış noktası sağlamaktadır. Akademik çalışmalarda birbiriyle yarışan, doğruyu bulma arayışında olan ve aynı duruma farklı bakışları sağlayan tezlerin çokluğu bilimin doğasıyla uyumludur. Bu farklı tezler her bir bilim insanının bakışını yansıtır ve belirgin yaklaşım farklılıklarını ortaya koyma açısından önemlidir. Politika ağları yazınında da politika ağlarını tanılamaya çalışan çok farklı sınıflandırmalar bulunmaktadır.

Politika ağları yazınında en çok kabul gören sınıflandırma Marsh ve Rhodes’un yapmış olduğu mesele ağları ve politika topluluğu sınıflandırmasıdır. Marsh ve Rhodes politika ağlarını her iki sınıflandırma türünü de kapsayıcı genel

bir terim olarak kullanmıştır⁴ . Ayrıca sınıflandırma teşhis edici bir dizi kıstas sağlama ve analizin dış sınırlarını belirleme sayesinde politika ağlarının anahtar özelliklerini ortaya koyabilmek için bir araç vazifesi görmüştür. Mesele ağları kavramının kullanımı Hugh Heclö'nün 1978 tarihli "Issue Networks and the Executive Establishment" adlı makalesine kadar götürülebilir. Heclö ABD'de kamu politikalarında küçük bir azınlığın egemen olduğunu ileri süren "demir üçgenler" kavramına karşı çıkmaktadır. Karmaşık ve girift refah devleti politikaları ile mesele ağları kavramını ilişkilendirmekte ve bu kavram üzerinden kamu politikası sürecini ve bu süreçteki aktörleri açıklamaktadır. Yönetim ve siyaset dünyasında yeni dinamiklerin rol alması ile geniş bir yelpazede çeşitli ve çok sayıda aktör politika alanına girmiştir. Politika alanındaki aktörlerin sayısı ve çeşitliliğinin artmasını işaret etmek üzere Heclö (1978), mesele ağları kavramını kullanmıştır. Bir mesele ağındaki aktörler o kadar çeşitlidir ki, bu aktörler sıradan bir azınlık grup olabileceği gibi, doğrudan hükümetle iletişime geçen tekil bir aktör de olabilir. Ancak bu aktörlerin genel özelliği teknik bir uzmanlığa sahip aktörler olmaktan ziyade, bir politik sorunu takip eden, okuyan, konuşan ve eyleme geçen politik aktivistler olmasıdır. Ağ üyelerinin bu çeşitli yapısına rağmen, hiçbir ağ üyesi politikaları ve meseleleri kontrol altında tutamaz. Ağa girişin oldukça kolay olmasından dolayı aktörler sık sık ağın içinde ve dışında hareket ederler. Bu sebeple ağın sınırları oldukça muğlaktır; bir ağın nerede bittiği ve ağ çevresinin nerede başladığını söylemek neredeyse imkânsızdır. Bir mesele ağının somut ve kesin biçimde neye benzediğini tarif etmek de birçok durumda zordur. Çünkü herhangi bir zamanda ağın tamamı veya bir kısmı aktif olabilir ve zamanla çeşitli bağlantılar yoğunlaşabilir veya sönebilir. Ayrıca bir kamu politikası alanında, konunun farklı yönlerine ilişkin birçok mesele ağı bulunabilir. Örneğin sağlık politikası alanında finansman ve kontrol, sigorta, beslenme, medikal vb. konularda farklı ağlar aktif olabilir (92-97/273-278).

⁴ Özellikleri itibarıyla politika topluluğu ve mesele ağları ayırımına denk düşen bir diğer sınıflandırma Grant (1978) tarafından yapılmıştır. Grant'ın içerdekiler/insider ayırımı politika topluluğuna, dışardakiler/outsider ayırımı ise mesele ağlarına denk düşmektedir. İçerdekiler bir politikayı etkilemek üzere hükümet yetkilileri ile iletişime geçerek çeşitli pazarlıklar sonucu uzlaşma ortamında politika sonuçlarını etkileyen gruptur ve bu grup ile hükümet arasında ayrıcalık karşısında bilgi ve politikaların uygulanmasında işbirliğini içeren karşılıklı bir değişim ilişkisi vardır. Outsider grubu ise bu ağa katılma olanağını bulamamış ve bu sebeple dolaylı araçları kullanarak politikalara karşı çıkarak etkilemeye çalışan gruplardır (Marsh vd., 2009: 621-622). Grant (1999) sonraki çalışmalarında bu sınıflandırmayı derinleştirerek, içerdekiler grubunun üst düzey içerdekiler, düşük düzey içerdekiler ve esir grup (prisoner groups); dışardakiler grubunun ise potansiyel içerdekiler, zorunluluktan dolayı dışardakiler ve ideolojik olarak dışardakiler olarak kendi içinde üç türünün olduğunu ileri sürmüştür (s.93).

Politika topluluğu kavramı ise mesele ağlarının tersine, katılımcı sayısının az ama politika yapımında son derece etkili olduğu bir ağ yapısını tarif etmektedir. Marsh ve Rhodes (1992), bir ağın politika topluluğu veya mesele ağı türünde mi olduğunu belirlemek için üyelik, entegrasyon, kaynaklar ve güç olmak üzere dört kıstas belirlemiştir. Her iki türün birbirinin karşıtı özelliklere sahip olduğu bu sınıflandırmada temel ölçüt ağın yapısı ve ağ üyelerinin birbiri ile etkileşimlerinin özellikleridir.

Tablo 2. Politika Ağı Türleri (Marsh ve Rhodes, 1992: 251).

		POLİTİKA TOPLULUĞU	MESELE AĞLARI
ÜYELİK	Katılımcı sayısı	Çok sınırlı sayıda, bazı gruplar bilinçli bir şekilde dışarıda bırakılır	Geniş
	Çıkar/ilgi türü	Ekonomik ve/veya profesyonel çıkarlar hakimdir	Etkilenen çıkarları kapsar
BÜTÜNLEŞME	Etkileşim sıklığı	Sıklıkla, yüksek kalitede, tüm grupların bütün konular üzerinde etkileşimi politik meselelerle ilişkili	İletişimin sıklığı ve yoğunluğu iniş çıkışlı
	Devamlılık	Üyelik, değerler ve sonuçlar sürekli zamanlı	Erişim önemli ölçüde inişli çıkışlı
	Uzlaşma	Tüm katılımcılar temel değerleri paylaşır ve sonuçların meşruluğunu kabul eder	Bir ölçüde anlaşma vardır, ama çatışma her zaman vardır
KAYNAKLAR	Kaynakların ağ içindeki dağılımı	Tüm üyelerin kaynakları var; temel ilişki bir değişim ilişkisi	Bazı katılımcıların kaynakları var, ancak çok sınırlı ve temel ilişki danışmacı.
	Kaynakların katılımcı organizasyon içindeki dağılımı	Hiyerarşik; lider üyeleri dağıtabilir.	Çeşitli ve değişken dağılım ve üyeleri düzenleme kapasitesi
GÜÇ		Üyeler arasında bir güç dengesi var. Bir grup egemen olsa bile, topluluk ısrarcı olursa pozitif-toplamlı oyun olmalı.	Kaynakların ve erişimin eşitsizliğinin bir yansıması olarak eşit olmayan güçler. Sıfır-toplamlı bir oyun.



Marsh ve Rhodes (1992), ağın dışlayıcı ve kapalı veya açık karakteri açısından politika topluluğu ile mesele ağlarını birbirinden ayırmaktadır. Politika topluluğunda, ağa giriş oldukça zordur ve sıkı kurallara bağlanmıştır. Ağın dışlayıcı ve kapalı yapısından dolayı politika topluluğunda sınırlı sayıda aktör vardır. Mesele ağları ise açık yapıdadır, bu sebeple fazla sayıda katılımcı vardır ve yeni aktörlerin ağa rahatlıkla girebilmesinden dolayı üyeler sürekli değişir. Politika topluluğunda, üye sayısının az ve üyelerin etkili olmasından dolayı üyelerin ağ içinde birbirleriyle etkileşimleri düzenli ve yüksek kalitede gerçekleşmektedir. Üyelik, ortak değerler ve istenen politika sonuçlarında çoğunlukla uzlaşa ve istikrar vardır. Bunun aksine mesele ağlarında üyelerin birbirleriyle etkileşimi oldukça düzensiz ve düşük yoğunluktadır. Üyelik, ortak değerler ve amaçlanan politika sonuçlarında istikrarsız ve değişken bir yapı vardır. Ağın çok sayıda ve çeşitli üyelere meydana gelmesi, sorunu ve çözümü belirleme noktasında sürekli bir çatışma halini canlı tutmaktadır. Bu sebeple politika topluluğunda politika amaçları ve oyunun kurallarını belirlemede üyeler kolaylıkla uzlaşabiliyorken, mesele ağlarında üyeler uzlaşa konusunda başarısız olmaktadır.

Marsh ve Rhodes (1992), ağ türleri karşılaştırmasında, üyelerin kaynaklarının ve kaynakların politika sürecindeki değerinin politika topluluğu ve mesele ağlarında birbirinden oldukça farklı olduğunu vurgulamaktadır. Mesele ağlarında, üyeler sayıca fazla olmasına rağmen, oldukça sınırlı kaynaklara sahiptir. Ayrıca üyeler kaynakları açısından eşit pozisyonda değildir. Bu sebeple politika yapım sürecine kısıtlı erişimi ve dolayısıyla çok düşük etkisi vardır. Herkesin kazanabildiği veya en azından birilerinin kaybetmediği bir güç dengesinden de bahsedilemez. Aksine birilerinin kazanması, diğerlerinin kaybetmesiyle sonuçlanır. Politika topluluğunda ise az sayıda üyenin tamamının diğer üyelerle değiştirebileceği kaynakları vardır; bu kaynaklar politika yapım sürecinde aktörlere önemli bir pozisyon ve kontrol imkânı sağlar. Politika sonuçlarından daha fazla fayda sağlayan baskın bir grup olsa bile, her üyenin politika süreçlerinde etkisini arttıracığı, karşılıklı genişleyen ve hiçbir üyenin feda edilmediği bir güç yapısı bulunmaktadır.

Bir politika ağının mesele ağı veya politika topluluğu özelliği göstermesi politika alanlarına göre farklılık gösterebilir. Örneğin rant değeri yüksek olan politika alanlarında kapalı yapıdaki politika topluluğu türünde ağlar varken, diğer

alanlarda mesele ağları türünde ağlar oluşabilir. Ayrıca bir politika alanındaki ağın yapısı zaman içinde yaşanan gelişmelerle değişebilir. Bir politika alanının teknik hale gelmesi uzmanlaşmış bir alan yaratır ve bu alandan çeşitli kesimlerin dışlanması ile sonuçlanır. Bu durum kapalı yapıdaki ağların oluşmasına zemin hazırlar. Politika alanının politikleşmesi ise kapalı olan ağların mesele ağları türüne dönüşmesini beraberinde getirir. Smith'in İngiltere'de gıda politikaları üzerinde yaptığı araştırması konuyu somutlaştırmak açısından yerindedir. Smith (1991), siyasal ve ekonomik tercihlerle bir kamu politikası alanının bilinçli bir şekilde politikleşebileceği veya politikadan uzaklaştırılabileceğini belirterek, bu tercihler doğrultusunda politika ağ yapısının nasıl değiştiğine açıklık getirmektedir.

İngiltere'de ikinci dünya savaşı boyunca daha açık yapıda bir gıda politikası vardı, ancak ikinci dünya savaşı sonrasında genel bir kıtlık baş gösterdi ve gıda sıkıntısı İngiltere ekonomisini sıkıntıya soktu. Bu sıkıntıları aşma noktasında gıda üretiminin genişlemesini öngören bir programın açıklanmasıyla çiftçilerin ekonomik önemi oldukça arttı. Artık gıda ve tarım politikaları İngiltere için çok önemliydi, ancak gittikçe teknik bir konu olarak görülmeye başlandı. Çıkarılan kanunlarla çiftçilere tarım politikasında önemli bir rol verilirken, diğer gruplar bilinçli olarak dışarıda bırakıldı. Gıda, tarım ve balıkçılık bakanlıkları birleşti ve tarım dışı alanlarda var olan özerk politika ağları bu işlevini yitirerek tarım topluluğunun hâkimiyeti altına girdi. Gıda politikalarındaki bu tablo 1980'li yıllarda böcek ilacı, katkı maddeleri, hormonlar, biyo-teknoloji gibi gıda üzerinden yürütülen yeni tartışma alanları ile değişmeye başladı. Yumurtada bulunan bir virüs ile ortaya çıkan "Salmonella" krizi, diğer tüm faktörlerle birlikte gıda politikalarında ve politika topluluğunda bir kırılmaya neden oldu. Gıdanın yeniden politik bir mesele haline gelmesi ile özellikle yoğun medya dikkatinden dolayı gıda politikalarından grupları dışlamak zorlaştı. Bu kriz ardından bakanlık kendi konumunu korumak için politikalarda daha açık bir tavır benimsedi ve önceden pasif olan gruplar gıda politikası üzerinde baskı kurmaya ve aktif olmaya başladılar. Böylece önceden bilinçli bir tercihle gıda politikası alanında oluşturulan politika topluluğu yerini, kontrol edilmesi güç gelişmeler ile mesele ağlarına bıraktı (Smith, 1991: 235-255)

Bu konuda bir diğer çalışma ise Read'in (1992) tütün endüstrisindeki politika ağlarını analiz ettiği çalışmadır. Read çalışmasında tütün endüstrisi ile hazine, ticaret ve sanayi gibi hükümetin bazı bölümleri arasında kapalı bir ağın



varlığını ortaya koymuştur. Politika topluluğu niteliği gösteren bu kuvvetli ağdan çıkan kararlar kamuoyu gündeminde değildi, neredeyse hiç itiraza uğramadan kabul edilmekteydi. Ancak 1970'lerden itibaren sigara ile kanser ve kalp hastalıkları arasındaki ilişkinin doğrulanması ile mevcut ağ sarsıldı ve Sigara ve Sağlık Hareketi gibi yeni baskı grupları oluştu. Tütün endüstrisinin kendi konumunu korumak için diğer çıkarları ağa dâhil etmesi ve muhalefet tarafından halkı ve seçkinlerin kanaatlerini etkilemeye mecbur bırakılması gibi sebeplerin de eklenmesiyle ağın yapısı değişti. Ancak, ağın değişmesine ve yeni aktörlerin aktif olmasına rağmen politika topluluğu tamamen bozulmadı. Bu noktada Read'ın çalışmasının temel iddiası önem kazanmaktadır. Marsh ve Rhodes'un politika topluluğu ve mesele ağları kavramlarını politika ağlarının karşıt iki ucu olarak sunmasına rağmen, Read bu iki türün birbirleri ile sınırdış olduğunu ve birlikte var olabileceğini iddia etmektedir. Read'ın çalışmasının sonuçlarına göre, ağın merkezini politika topluluğu yani tütün endüstrisi ve hükümet oluştururken, dış çevreyi de Sigara ve Sağlık Hareketi, İngiliz Tıp Birliği/BMA gibi baskı gruplarının yer aldığı mesele ağları oluşturmaktadır.

4. Politika Ağları Yazınında Mevcut Tartışmalar

Politika süreci teknik bir konu olmaktan çok siyasal bir konudur. Politika alanında birbiriyle yarışan çok çeşitli çıkarlar vardır. Bu çıkarlardan bir kısmını koruyan politik sonuçlar elde edildiğinde diğer bir kısım çıkarlar zarar görmektedir. Konuya bireysel perspektiften bakan düşünürler, mikro düzeyde incelemeleri benimserler. Bu bakış açısına göre politika sonuçları öznelerin stratejik olarak hesapladıkları eylemlerinin bir sonucudur. Aktörler/failler verili olan politika seçenekleri içinden seçim yapmak, çıkarlarına ulaşmak veya arttırmak için pazarlık yapmak, müzakere etmek ve ağdan ayrılmak gibi yöntemler kullanırlar. Aktör odaklı yaklaşımlar, bireylerin eylemlerini politika sürecini analiz ederken merkeze koymaktadır.

Aktör odaklı yaklaşımlardan ilki plüralizmdir. Plüralizm, mutlakiyetçi devlet fikrine ve monizme tepki olarak ortaya çıkmıştır. Belirli bir fikrin egemenliğini önlemede farklılıklar önemlidir. Plüralizm, devlette güç yoğunlaşmasının kesinlikle önlenmesi, bu sebeple gücün dağıtılması gerektiğini vurgular (Smitt, 2006: 22). Hükümetin gücü karşısında çeşitli kişi ve grupları ve eylemlerini dengeleyici bir

unsur olarak görür. Plüralistler, eşit güç dağılımı varsayımının gerçek politika sahnesinde geçerli olamayacak kadar iyimser olduğu yönünde eleştirilmektedir. Bu eleştiriyi yönelten elit yaklaşımı da aslında aktör odaklı bir yaklaşımdır.

Elit teori plüralist teorinin eşit güç dağılımına ve politika süreçlerine her aktörün etki edebileceği fikrine karşı çıkar. Gücü elinde tutan ve politik kararları etkileyebilen yalnızca sınırlı sayıda bir azınlıktır. Bu azınlığı elit yapan ve bu derece güçlendiren ise elinde bulundurduğu para, bilgi gibi kaynaklardır. “Elit yaklaşımı politika süreci analizlerinde, örgütlerdeki stratejik konumları işgal eden elitleri ve onların etkileşimlerini analiz ederek gücün yoğunlaştığı kilit aktörleri ve bu gücün politika alanlarında nasıl uygulandığını araştırır” (Wang, 2010: 102-103).

Bireyci bakış açısıyla değerlendirilebilecek bir diğer yaklaşım rasyonel seçim modelidir. “Rasyonel seçim modeli toplum veya yönetim süreçlerinin nasıl çalıştığına ilişkin bir teori değil, sosyal dünya hakkında sorular soran ve bu soruların cevapları için bazı standart yöntemler sağlayan bir metodoloji veya düzenleyici bir perspektif olarak değerlendirilmektedir” (Dowding, 2011: 36). Rasyonel seçim modeli, metodolojik bireyciliği bir analiz yöntemi olarak kullanır. Bireyi her türlü yapıdan bağımsız olarak ele alan bu model, karmaşık sosyal olguları bireylerin eylemleri yoluyla açıklar. Sosyal yaşamın temel biriminin birey ve eylemleri olduğu; sosyal kurumları ve sosyal değişimi açıklamada bireysel eylem ve etkileşimlerin belirleyici olduğu şeklinde bir bakışa sahiptir (Scott, 2000: 127-128). Bu modele göre bireyler kendi çıkarlarını korumak ve arttırmak için seçenekler arasından kendileri için en iyi alternatifi seçerler ve bu seçimi fayda/maliyet analizi ile yaparlar. Kendi çıkarlarını gerçekleştirmek için diğer aktörlerle etkileşime girerler ve böylece bireylerin eylemleri ve aralarındaki etkileşimler sosyal ve siyasal alanı şekillendirir.

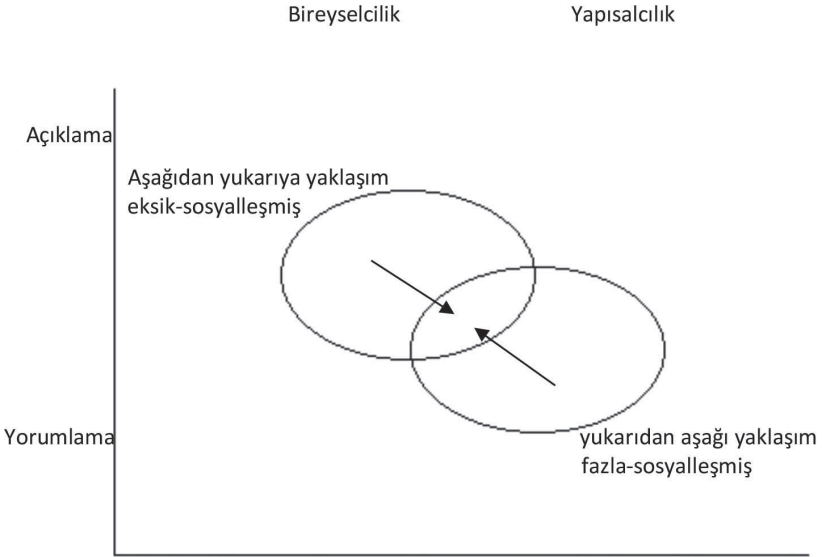
Yapısalcı bakış ise aktör odaklı değildir. Yapısalcı yaklaşım politikalara etkileri bağlamında kişisel ilişkilerden daha çok ağın yapısını ve siyasal kurumlar arası yapısal ilişkilerin önemini vurgularlar. Ağlar karmaşık ve dinamiktir, çoklu ve birbirini örten ilişkiler ve karşılıklı bağımlılık vardır. Yapısalcı yaklaşım kurumların birbirlerine bağımlı olduklarını ve bu bağımlılıkları kendi stratejileriyle yönettiklerini ileri sürer. Ağlar üzerine Avrupa yazınında bu yaklaşım daha çok tercih edilmektedir. (Rhodes, 2006: 6).

Yapısalcı yaklaşım zenginlik, güç, iletişim, dil ve mitleri içeren ekonomik ve politik faktörleri değerlendirmeye odaklı daha geniş bir araştırma tekniğidir (Gramberg, 2006: 4-5; Schwandt, 1997: 278). Yapısalcılardan Marsh ve Smith (2000) Dowding'in bireyci yaklaşımına karşı çıkararak, ağ içindeki kararların bireylerin uygun alternatifler arasından rasyonel seçiminin basit bir sonucu olmadığını, çünkü ağların geçmiş çatışmaları, güncel örgütsel güç yapılarını ve ağın ve ağdaki karar vericilerin kültür ve değerlerini yansıttığını ifade etmektedir. Ağlar içinde inançlar, değerler, kültürler ve davranış formları kurumsallaşır. Her ağın -özellikle politika topluluklarının- bir kültürü vardır ve bu kültür ağın üyelerinin davranışlarını şekillendirir. Ağın kültürü bir bakıma ağ içindeki oyunun kurallarını da belirler ve bu kurallar ağa kimlerin katılacağı, katılımçıların nasıl davranacağı üzerinde belirleyici olur. Bu kurallara uymayan kişiler ağdan dışlanır. Dolayısıyla ağın kültürü fırsatlar yaratabildiği gibi üyeler üzerinde baskı da yaratabilir. Bu açıdan ağın kültürü ağın yapısını belirleyen ve istikrarını sağlayan temel unsurlardandır. Yapısalcı yaklaşıma göre ağlar ve ağ yapıları aktörleri/ faileri zorlayan ve bazı durumlarda işleri kolaylaştıran yapılardır. Dolayısıyla esas belirleyici olan bireyin eylemleri değil, bireyin eylemlerini de şekillendiren ağın yapısıdır (5-6).

Ağlara yapısal perspektiften bakan bir diğer isim Knoke (1994), politik sistemin temel biriminin birey değil, sosyal aktörler tarafından işgal edilen konum ya da roller ve bu konumlar arasındaki ilişkiler olduğunu söylemektedir. Rolün önemi, diğer rollerle etkileşime geçme yollarını belirlemesinden kaynaklanmaktadır. Her toplumsal rol, düzenli olarak etkileşime girdiği bir veya daha fazla tamamlayıcı rolle ilişkili olarak var olur. Politik sistemde görevin getirdiği roller duruma göre geçicilik gösterir (gelir ve gider), ama pozisyonlar arasındaki güç konumları nispeten istikrarlı bir şekilde devam eder (örneğin öğretmen-öğrenci/hasta-doktor arasında eşitsiz güç ilişkisi). Konumlar ve ilişkiler tek bir yapının ayrılmaz iki yönüdür. Bir ağın sosyal konumunu işgal eden kişi veya gruplar arasındaki sürekli değişen ilişkiler, yeni rollerin ortaya çıkmasına ve eski rollerin dönüşmesine neden olur (7-9).

Politika alanında etkili faktörleri analize girişen bu iki yaklaşım -bireyci ve yapısalcı- çeşitli yönlerden eleştirilmektedir. Bireyci yaklaşım, sadece bireye odaklanarak, bireyin gömülü olduğu sosyal çevreyi, ağ yapısını, ekonomik ve

siyasal iklimi hesaba katmaz. Ancak bireylerin tercihlerini doğrudan etkileyen içinde bulunduğu şartlardır. Sosyal, ekonomik ve siyasal yapı bireylerin eylemlerini ve fırsatlarını belirler. Ağ, toplum içinde var olan cinsiyetçi yaklaşımlar, sosyo-ekonomik farklılıklar gibi yapısal eşitsizliklerin yansıdığı bir düzeydir. Yani bireylerin eylemleri, içinde hareket ettikleri bağlamla sıkı bir ilişki içindedir (Marsh ve Smith, 2001: 535-537). Bu sebeple bireyci yaklaşım büyük resmi göremediği gerekçesiyle eleştirilmektedir. Yapısalcı yaklaşım ise, analize makro düzeyden giriştiği için ağ içinde bireyin, eylemlerinin ve ilişkilerinin ihmal edildiği konusunda eleştirilmektedir (Gramberg, 2006: 4-5). Bu eleştirilerden yola çıkarak bireyci ve yapısalcı yaklaşımları birleştiren çalışmalar da vardır. Wang (2010), ağ yaklaşımını politika sürecinde yapı ve aktörlerin rollerini birbirine iliştiirmek ve bütünleşik bir yaklaşım ortaya koymak için kullanmıştır.



Şekil 1. Politika Süreci Çalışmalarındaki Yaklaşımlar (bağımlı değişken: politika sonuçları) (Wang, 2010: 109).

Aktörlerin ağ içindeki yapısal konumları ile bireysel tercih ve eylemlerini birbirine bağlamak, mikro-makro düzey uçurumlar arasında köprü kurmak, yapı ve aktörleri birleştirmek için ağ yaklaşımının güçlü bir kavramsal araç olduğu söylenebilir (Wang, 2010: 106; Emirbayer ve Goodwin, 1994: 1446).

5.Politika Ağları İle Kamu Politikası ve Politika Değişimi Arasındaki İlişki

Politika ağları yazını, ağların kamu politikaları üzerinde önemli bir etkisi olduğu konusunda uzlaşmıştır. Belirli bir alanda politikacılar tarafından açıklanan bir program ve bu programı uygulamak üzere yapılan yasal-yönetmelik düzenlemelerin arkasında çoğu zaman karşılıklı çıkar alışverişine ve kaynak bağımlılığına dayanan girift ilişkiler ve bu ilişkilerin kemikleştiği ağlar bulunmaktadır. Mevcut politikalar, ilgili alandaki ağların güç ve çıkar dengelerine, yapılarına ve iç dinamiklerine bağlı olarak zaman içinde değişmektedir.

Politika topluluğu türünde politika ağları politika değişimlerini sınırlandırma ve politikalarda istikrarı koruma eğilimindedir. Politikalar üzerinde en çok etkide bulunabilen ağlar olan politika toplulukları kaynak bağımlılığına, çıkarların ortaklığına, ağ içinde çıkarlar dengesine ve uzlaşmacı ilişkilere dayanır. Tüm ağ üyeleri kazançlı çıkabilmek için dengeleri ve elde ettikleri çıkarları korumaya çalışırlar. Bu tür bir ağ içinde politika değişikliği fikrini gündeme getiren aktör ve gruplar ortaya çıkarsa, ağın genel tutumu ayrık unsurların dışarı atılması yönündedir (Rhodes and Marsh,1992:197; Sagara, 2014: 81-84). Ancak bununla birlikte uzun vadede ülkelerin çeşitli alanlardaki kamu politikalarında yumuşak veya sert düzeyde değişimler görülmektedir. Bu politika değişimlerini açıklama noktasında da politika ağları yazını yardımcı olmaktadır.

Ağ yapılarının politika değişimi üzerinde etkisi bulunmaktadır. Politika değişimlerinin biçim ve hızına göre sınıflandırılması mümkündür. Politika değişimlerinin biçimi tedrici veya paradigmatik (köklü, derin), hızı ise hızlı veya yavaş gerçekleşebilir. Bazı ağ yapılarında normal politika sürecinin bir parçası olarak tedrici (kademeli: gradual) politika değişimleri gerçekleşirken, diğerlerinde ise politikaların çok belirgin ve sert bir şekilde yeniden yapılandırıldığı köklü değişimler gerçekleşmektedir. Coleman, Skogstad ve Atkinson (1996), bu konuda uzlaşma temelli, problem çözme odaklı ağlarla, çıkarıcı ve pazarlık dinamiğinin üst düzeyde olduğu ağları birbirinden ayırmaktadır. Uzlaşma temelli, problem çözücü ağlar -politika topluluğu türünde ağlar- aşamalı ve birikimli değişimleri kolaylaştırırken, çıkar temelli çoğulcu yapıdaki ağlarda -mesele ağları türünde ağlar- genellikle paradigmatik politika değişimleri görülmektedir (aktara Skogstad, 2005: 214). Durrant ve Diehl (1989), politika değişiminin biçimi kadar hızı ve temposunun da önemini vurgulamaktadır. Paradigmatik değişimler hızlı

bir tempoda olabileceği gibi yavaş bir tempoda da gerçekleşebilmektedir. Aynı durum tedrici politika değişiklikleri için de geçerlidir (aktaran Howlet, 2002: 242).

Howlet, Peter Hall'un politika değişikliğini ölçmek için geliştirdiği üçlü kavramsallaştırmayı geliştirerek, politika değişikliklerini ölçmek ve değişimi sınıflandırmak için politika amaçları, program özellikleri, politika araç türleri ve araç bileşenleri olarak dört temel değişken ortaya koymuştur. Bu değişkenleri ağa yeni fikirlerin ve yeni aktörlerin girebilme durumu doğrultusunda değerlendirmiştir.

Yeni Fikirlerin Ağa Girişi	Yeni Aktörlerin Ağa Girişi	
	Evet	Hayır
Evet	Politika amaçları	Program özellikleri
Hayır	Politika araçları türleri	Araç bileşenleri
Evet	Açık sistem	Çekişmeli sistem
Hayır	Dirençli sistem	Kapalı sistem
	Evet	Hayır
Yeni Fikirleri Kabulü	Yeni Aktörlerin Kabulü	

Şekil 2. Howlet, 2002: 246-247'deki tablolardan uyarlanmıştır.

Açık olarak sınıflandırılan bir ağa yeni aktörlerin ve yeni fikirlerin aynı anda girmesi derin ve etkili değişimlere yol açmaktadır. Yeni aktörlerin ve yeni fikirlerin giremediği, normal/olağan politika sürecinin bir uzantısı/ devamı olarak gerçekleşen tedrici değişimlerin gerçekleştiği kapalı ağlarda ise sadece araç bileşenlerinde değişim gerçekleşmektedir. Sadece yeni aktörlerin girişinin mümkün olduğu dirençli ağlarda politika araç türlerinde, sadece yeni fikirlerin girebildiği çekişmeli ağlarda ise program özelliklerinde değişim gerçekleşebilmektedir (Howlet, 2002: 245-248). Howlet'in (2002), Kanada'da ticaret, ulaşım, eğitim ve bankacılık sektörlerindeki ağların 10 yıllık süreçteki değişiminin politika değişiklikleri üzerindeki etkisini araştırdığı çalışmada, daha az kurumsallaşmış, ağa yeni üye ve fikirlerin girişine daha açık olan eğitim ve bankacılık sektörlerinde politika değişiklikleri, politika amaçlarında ve program özelliklerinde derin değişikliklerle sonuçlanmıştır. Buna karşın, daha kapalı ve 10 yıllık süreç içerisinde üye yapısı küçülen ulaşım ve ticaret sektörlerinde sadece politika araç türleri ve araç bileşenlerinde tedrici değişimler gerçekleşmiştir.



Howlet'in açık sistem ve kapalı sistem sınıflandırması özellikleri itibariyle mesele ağları ve politika topluluğu kavramsallaştırmasına denk düşmektedir. Mesele ağlarının politikalar üzerindeki etkisi, politika topluluğunun etkisine nazaran, daha sınırlıdır. Politika toplulukları, büyük ölçüde çıkarların ortaklığına, yüksek düzeyde kaynak bağımlılığına dayandığı için politika değişikliğinden mümkün olduğu ölçüde kaçınırlar ve mevcut çıkarlarından ödün vermemek ve dengeleri bozmamak için politikalarda istikrarı isterler. Bu tabloya rağmen ülkelerin belirli alanlardaki politikalarının sıklıkla değiştiği gözlenmektedir. Politika değişimi üzerine politika ağları yazını, politika değişikliklerinin çoğunlukla politika ağlarında ve ağ içindeki kaynak bağımlılığında meydana gelen değişimden kaynaklandığı konusunda bir açıklama yaparlar. Politika değişimine sebep olan faktörler olarak ağ ve kaynak değişiminin içsel ve dışsal etkenleri bulunmaktadır.

Ağın ve kaynak bağımlılığının değişmesine sebep olan faktörlerden ilki içsel faktörlerdir. Ağ üyeleri bilgi, para, yetki gibi çeşitli kaynakları elinde tutmakta ve politika sonuçlarından kendi lehine fayda sağlayabilecek şekilde bu kaynakları kullanmaktadır. Özellikle politika topluluklarında ağ üyelerinin her biri önemli kaynaklara sahiptir ve ağ içindeki konumunda bu kaynaklar önemli bir pozisyon sağlar. Ayrıca böyle ağlarda politika pazarlıkları neticesinde tüm üyelerin kazanmasıyla sonuçlanan bir çıkarlar dengesi vardır. Ancak bazı durumlarda kimi üyelerin kaynakları artıp, azalabilir ve bu durum kaynak bağımlılığının yoğunluk ve biçiminin değişmesiyle sonuçlanabilir. Kaynak bağımlılığındaki bu değişimler neticesinde ağ içinde anlaşmazlığın ortaya çıkması, bazı üyelerin ağ dışına atılmasıyla sonuçlanabilir ve ağın yapısını değiştirebilir (Marsh ve Rhodes, 1992: 262; Sagara, 2014: 81). Ağ içinde kendiliğinden ortaya çıkabilecek böylesi bir değişime nadir rastlanılmaktadır. Politika değişikliklerini meydana getiren ağlardaki ve kaynaklardaki değişim dış dünyadan tamamen bağımsız değildir. Ekonomik, ideolojik, sosyal, bilgi temelli gelişmeler ve ağların içinde bulunduğu bağlam ağların biçimini değiştirmektedir (Compston, 2009: 47-49; Marsh ve Rhodes, 1992: 257-259; Marsh ve Smith, 2000: 7-9).

İlk olarak ekonomideki değişimler ile politika ağları değişimleri arasında bir bağ vardır. Ekonomik durgunluk veya işsizlik oranlarının artması gibi ekonomik durumdaki bozulmalar politika ağlarının değişimini beraberinde getirebilmektedir. Örneğin ekonominin kötüye gitmesi durumunda resmi aktörler sonraki seçimlerde

seçim şansını azaltacak bir durgunluktan kaçınarak kendi pozisyonlarını korumak noktasında iş dünyasına daha bağımlı hale gelebilmekte ve ekonomik bozulmayı önleyici kararlarla bu alandaki ağları desteklemektedir. Diğer yandan ekonomik krizler ekonomi politikalarındaki değişimi kökten değiştirmekte ve ekonomi politikaları bu doğrultuda yeni ağlar yaratabilmektedir (Compston, 2009: 47-49; Marsh ve Rhodes, 1992: 257-259; Marsh ve Smith, 2000: 7-9).

İkinci olarak sosyal yapıdaki değişimler de dolaylı olarak politika ağlarında değişime sebep olabilmektedir. Örneğin refah düzeyinin artması, toplumun genelinin ilgili olduğu alanların ve değerlerin değişmesine sebep olur. Refah düzeyi artan kesimlerde çevre, barış gibi yeni meselelerle ilgili yeni ağların oluşumuna ve yeni ağların etkisi ölçüsünde var olan ağların değişimine sebep olabilir (Compston, 2009: 47-49; Marsh ve Rhodes, 1992: 257-259; Marsh ve Smith, 2000: 7-9).

Diğer yandan benimsenen resmi ideolojinin değişmesi kimi ağların bilinçli bir şekilde dağıtılıp, yeni ağların oluşmasına neden olabilmektedir. Farklı politikalara sahip olan siyasal partiler düşünüldüğünde, iktidar değişimleri de belirli politik kural ve normları değiştirmekte ve bazı kesimlerin politika yapım sürecinden uzaklaştırılması, bazılarının ise bu alana girişinin sağlanması veya kolaylaştırması ile sonuçlanmaktadır (Compston, 2009: 47-49; Marsh ve Rhodes, 1992: 257-259; Marsh ve Smith, 2000: 7-9).

Bilgi ve teknolojik gelişmeler veya bu gelişmeler ile kamuoyunu ilgilendiren bilgilerin yayılması politika ağlarının yapısını etkilemektedir. Örneğin gıda alanında katkı maddeleri, hormonlar, GDO'lara karşı bir kamuoyu tepkisinin oluşması, çeşitli yiyeceklerde bakteri tespit edilmesi ile sağlıksız gıdaların infiale neden olması yeni örgütlenmeleri, eylemleri gündeme getirerek resmi aktörlerin tutumu üzerinde belirleyici olmaktadır. Kamuoyunun oluşması ile mesele ağları tipinde ağlar yaygınlaşarak politikacıların tutumlarında ve politika tercihlerinde değişimlere sebep olmaktadır. Benzer örnekler çevre, enerji, iklim değişikliği, küresel ısınma, sağlık alanında da mevcuttur (Compston, 2009: 47-49; Marsh ve Rhodes, 1992: 257-259; Marsh ve Smith, 2000: 7-9).⁵

⁵ Bknz, Smith, Martin, J. (1991). From Policy Community to Issue Network, *Salmonella in Eggs and The New Politics of Food*, *Public Administration* 69, 235-255; Read, Melvyn D. (1992). *Policy Networks and Issue Networks The Politics of Smoking*, Marsh and Rhodes (ed.) *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.

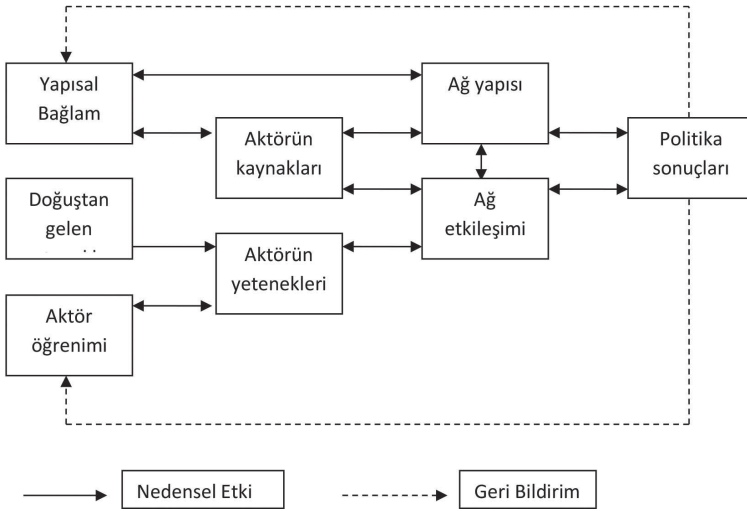


Marsh ve Smith'in (2000) ifadesiyle politika ağları ile politika değişimi arasındaki ilişki tek yönlü değildir. Politika ağlarının politika sonuçları üzerinde etkisi olduğu gibi, politika sonuçları da politika ağlarını etkilemektedir. Belirli politika sonuçları ağ üyeliğinde ya da ağdaki kaynakların dengesinde bir değişime neden olabilir. Örneğin hükümetin sağlık politikalarındaki değişim, doktorların her hangi bir ağdan çıkarılmasıyla sonuçlanmasa bile, ağdaki pazarlık gücünü zayıflatabilir. İkinci olarak politika sonuçları daha geniş sosyal yapı üzerinde etkili olarak ağdaki ilişkilerde belirli bir çıkarın konumunu zayıflatabilir. Bir dizi ekonomik politikaların sivil toplum içinde sendikaların konumunu zayıflatması ve takiben sendikaların politika yapım süreçlerindeki rollerini fiilen sona erdirmesi bu duruma bir örnektir. Üçüncü olarak politika sonuçları ağ aktörlerini doğrudan etkileyebilir. Aktörler, ağdaki eylemlerinin kendilerine ya da temsil ettikleri örgüte faydalı olup olmadığına ya da genel olarak ağın kendisine bir çıkar kazandırıp kazandıramadıklarına bakarak kendilerine yeni stratejiler geliştirebilirler (22-23).

Çoğu zaman resmi aktörler ağları kontrol etme ve çeşitli biçimlerde fayda sağlama amacıyla bir aktör olarak ağın içinden veya dışından ağları etkileyecek hamlelerde bulunabilir. Sagara, Michael Mann'ın despotik güç ve altyapısal güç ayrımını kullanarak ağın yapısını ve ağ içindeki kaynak bağımlılığını değiştirmede resmi aktörlerin rolünü açıklamaya çalışır. Altyapısal güç, devletin sivil topluma nüfuz etme kapasitesidir ve resmi aktörler genellikle altyapısal güce bağımlıdır. Altyapısal gücü kullanma bedeli resmi aktörler için çok düşük iken, despotik gücü kullanmanın bedeli çok daha yüksektir. Despotik güç kullanıldıkça, grupların işbirliğini ve desteğini kaybeden resmi aktörlerin altyapı gücü zayıflamaktadır. Despotik güç, resmi aktörlerin ağlar ve ağları oluşturan gruplarla müzakere rutini olmaksızın amaçlarını gerçekleştirmek için doğrudan eylemde bulunması anlamına gelmektedir. Aslında resmi aktörler, sahip oldukları yetkilerden dolayı politika topluluğunu bozmak için her zaman yeterli güce sahiptir. Eğer bu gücü kullanmanın bedeline katlanmaya hazırsa despotik gücünü kullanır. Örneğin resmi aktörler politika topluluğunu bozmak için yeni grupların bir ağa girişine izin vererek, kararları grupların desteğini armaksızın kendisi alarak, farklı gruplara imtiyaz vererek ya da karar alımı için yetkili kurumları değiştirerek despotik gücünü kullanabilir (Sagara, 2014: 82).

Politika ağları ile politika sonuçlarının hangisinin bir diğeri üzerinde belirleyici olduğunu tespit etmek veya politika değişikliğine sebep olan iç ve

dış faktörleri birbirinden kesin çizgilerle ayırmak çoğu zaman mümkün ve hatta makul değildir. Çünkü her biri bir diğer süreçten etkilenen ve bir diğerini derinden etkileyen ilişkisel dinamiklere sahiptir. Ağdaki kaynak bağımlılığını etkileyen iç ve dış faktörleri tespit etmek, politika ağları ile kamu politikaları arasındaki etkileşimi ortaya çıkarmak önemlidir. Bu da, Marsh ve Smith'in (2000) çalışmasında açıkladığı gibi diyalektik bir yaklaşımı gerektirir.



Şemada görüldüğü gibi tüm değişkenler arasında karşılıklı bir etkileşim vardır. Politika ağı ve ağın üyeleri daha geniş bir yapısal bağlamın içinde konumlanmaktadır ve bu bağlam ağ yapısı ve aktörlerin pazarlık yapmak için kullandığı kaynakları doğrudan etkilemektedir. Ağı oluşturan aktörlerin pazarlık yetenekleri aslına bakılırsa doğuştan gelen yetenekler ile sonradan kazanılan yeteneklerin ortak bir ürünüdür. Aktörlerin sonradan edindiği yetenekler büyük ölçüde politika sonuçlarının geri beslemesiyle oluşmaktadır. Ağın çıkar elde etme sürecinde ağ içinde ve dışında kurduğu iletişim-etkileşimlerin tümü olarak adlandırabileceğimiz ağ etkileşimi, ağ yapısı, aktörlerin pazarlık yeteneği, aktörlerin kaynakları ve politika sonuçları ile birbirlerini karşılıklı etkileyen bir konumdur. Yine ağ yapısı da, yapısal bağlam, aktörlerin kaynakları, ağ etkileşimleri ve politik sonuçlar ile nedensel etkileşim süreci içerisinde yer almaktadır. Şekilde görüldüğü gibi politika sonuçları ağ yapısı ve ağ etkileşiminin bir ürünüdür. Aynı zamanda politika sonuçları aktörlerin öğrenme sürecinde olduğu gibi yapısal bağlam üzerinde de geri bildirimde bulunur (Marsh ve Smith, 2000: 9-10).



SONUÇ

Günümüz dünyasında bireysel düzeyden, yerel, bölgesel, ulusal ve uluslar arası düzeye kadar ilişkiler birçok bakımdan önemlidir. Ekonomik, toplumsal ve siyasal alanda eylemde bulunan aktörlerin maksimum fayda sağlamlasında resmi ve gayri resmi nitelikte kurulan ilişkilerin önemli bir rolü bulunmaktadır. Politika ağları yaklaşımı siyasal süreçlerde devlet ve sivil aktörler arasındaki kurulan ilişkileri ve bu ilişkilerin kamu politikaları üzerindeki etkisini anlamak bakımından işlevsel bir araç vazifesi görmektedir. Kamusal aktörlerin karar alma mekanizmaları, politik alanın doğası ve politikaları şekillendiren dinamiklerin analiz edilmesine imkan vermektedir. Ayrıca bir kamu politikasını kısa ve uzun dönemli izleme, politika değişikliklerini ilişkiler çerçevesinden okuyabilme ve bir politika alanındaki tıkanıkları çözme noktasında gerçekçi bir perspektif sunmaktadır.

Aktörler arasındaki ilişki örüntülerini inceleyen politika ağları alan yazınında, politikaların tek başına devletler tarafından oluşturulmadığı ileri sürülmekte ve ağlar politik meselelerle ilgili çeşitli aktörlerin kendi amaçlarını gerçekleştirmek üzere kurduğu ilişkilerin bir sonucu olarak açıklanmaktadır. Bu açıdan ağlar resmi ilişkileri aşan bir niteliktedir ve aktörlerin kaynakları ve kaynak bağımlılığının düzeyi ilişkilerin niteliğini ve ağın yapısını büyük ölçüde belirlemektedir. Bunun yanında ağın açıklık-kapalılık düzeyi, ağdaki aktörlerin sayısı, aktörler arasındaki uyum derecesi, güç yapısı, uzlaşma ve çatışma derecesi gibi çeşitli analitik ölçütler de ağın yapısını ölçme ve analiz etmede önemlidir.

Aktörler arasında kurulan ilişkilerin kendine özgü bir doğası vardır. İlişkilerin kendine özgü doğası, farklı ilişki ağ yapılarını ortaya çıkarmaktadır. Siyasal karar alım süreçlerinde ağlar, ağın yapısı ile bağlantılı olarak demokrasiyi güçlendirebildiği gibi zayıflatabilir de. Dışlayıcı ve kapalı nitelikteki mafya yapılanmaları veya suç örgütleri kendine özgü ilişki doğası açıdan örnek verilebilecek ilişki örüntüleridir. Diğer yandan yolsuzluk ve nepotizm gibi kamu yönetiminin sorunları kamu kurumlarının kapalı, dışlayıcı, şeffaf olmayan, anti-demokratik yapısıyla ilişkilidir. Bu açıdan yukarıdan-aşağı bir yaklaşımla ve salt yasal düzenlemelerle kamu yönetiminin sorunlarının çözülmesi mümkün değildir. Kamu yönetiminde bu yapıyı ortaya çıkaran sebeplerin, ilişki örüntülerinin ve dinamiklerin çözümlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda kamu kurumlarındaki aktörleri, güç yoğunlaşmasını ve bunun yönetim sorunlarıyla bağlantısını ortaya çıkarmada politika ağ yaklaşımı elverişli bir araçtır.

Politika ağları alan yazınında ağ ile politika sonuçları ilişkisi de üzerinde çalışılan alanlardandır. Politika ağı türünün, ağın politika sonuçları üzerindeki etkisini belirleme bağlamında önemli bir payı bulunmaktadır. Politika ağları yazınında en çok kabul gören sınıflandırma Marsh ve Rhodes'un (1992) yapmış olduğu mesele ağları ve politika topluluğu sınıflandırmasıdır. Bir mesele ağında, ağın üyeleri çok sayıdadır, çeşitlidir ve ağa giriş kolaydır. Aktörler kolaylıkla ağın içinde ve dışında hareket edebilirler, bu sebeple ağın sınırları muğlaktır. Ağdaki aktörlerin sayıca fazla olmasına rağmen, aktörlerin kaynakları oldukça sınırlıdır ve eşitsiz bir kaynak dağılımı vardır. Politika topluluğunda ise ağ dışlayıcı karakterdedir, ağa giriş zordur ve sıkı kurallara bağlanmıştır. Ağda az sayıda aktör vardır ve bu sebeple aktörlerin ağ içinde birbirleriyle etkileşimleri düzenli ve yüksek kalitede gerçekleşmektedir. Politika toplulukları çıkarların ortaklığına ve yüksek düzeyde kaynak bağımlılığına dayanır. Mesele ağında aktörlerin politikalar üzerinde etkisi oldukça zayıftır. Politika topluluklarında aktörler az sayıda olmasına rağmen, politika yapımında oldukça etkilidir. Politika topluluklarında yüksek düzeyde kaynak bağımlılığı ve güç dengesi olduğundan dolayı sahip oldukları çıkarlardan ödün vermemek ve dengeleri bozmamak için politika değişikliğinden mümkün olduğunca kaçınırlar ve politikalarda istikrar isterler. Bu açıdan bir kamu politikası alanının istikrarlı veya sık değişen bir yapıda olmasının sebepleri o alandaki ilişkileri incelemek ve ağı çözümlmek suretiyle anlaşılabilir.

Politika ağlarının politikalar üzerinde etkisi olduğu gibi, politikaların da ağlar üzerinde etkisi bulunmaktadır. Ekonomide, sosyal yapıda değişimler veya resmi ideolojinin değişmesi gibi sebeplerle bilinçli bir şekilde bazı ağlar dağıtılıp yeni ağlar oluşturulabilir. Teknolojik gelişmeler veya belirli bir politika alanına ilişkin kamuoyunun farkındalık ve ilgisinin artması da ağların yapısının değişmesine yol açabilmektedir. Bu açıdan politika ağları ve politika değişimleri arasında tek yönlü bir ilişki yoktur, ağlar ve kamu politikaları karşılıklı etkileşim içindedir. Kamu politikalarının sağlıklı analizi için politika üretim sürecindeki aktörlerin ve ilişkilerinin de analizi gerekmektedir. Bu gerekliliği sağlamada, kamu politikalarının gerçekçi analizinde ve aynı zamanda kamu politikaları alanında ihtiyaç duyulan ampirik ağ araştırmalarında politika ağı yaklaşımı bir analiz çerçevesi sağlamaktadır.

KAYNAKÇA

Aldemir, C., Yazıcı, N., Uysal, T.U. (2017). Yakınsama mı Ayrışma mı? Kamu Muhasebe Sisteminin Dönüşümü, İktisadi Devlet Teşekkülleri Örneği. Amme İdaresi Dergisi 50(4), Aralık.

Blanco, I., V. Lowndes, ve Pratchett, L. (2011). Policy Networks and Govenance Networks, Towards Greater Conceptual Clarity. Political Studies Review 9, 297-308.

Börzel T. A. (1997). What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. European Integration online Papers (EIoP), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (erişim tarihi 20.12.2018).

Grant, W. (1978). Insider Groups, Outsider Groups and Interest Group Strategies in Britain. University of Warwick Department of Politics Working Party 19.

Grant, W. (1999). Insider and Outsider Pressure Group. Politics Review, September.

Harvey, D. (2013). Sosyal Adalet ve Şehir (4. Basım). (çev.) M. Morali, İstanbul: Metis.

Heclo, H. (1978). Issue networks and the Executive Establishment. The New American Political System, 87-107, 115-124. Anthony King (Ed.) Washigton, D.C: American Enterprise Institute.

Heper, M. (2015). Türkiye'de Devlet Geleneği. Ankara: Doğu Batı Yayınları.

Heywood, A. (2007) Siyaset, Ankara: Adres Yayınları.

Howlett, H. (2002). Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes, Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000. Canadian Journal of Political Science 35(2), 235-267.

Hugh C. (2009). Policy Networks and Policy Change Putting Policy Network Theory to the Test. UK: Palgrave Macmillan.

Kenis, P. N., ve V. Schneider, (1991). Policy Networks and Policy Analysis, Scrutinizing a New Analytical Toolbox . Policy Networks, Empirical Evidence and

Theoretical Considerations. Marin, B. ve Mayntz, R. (Ed.), Colorado: Westview Press, 25-59.

Kılınç, G., H. Özgür, ve F. N. Genç, (2009). Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik, Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması.

Kutup, N. (2014). Genişleyen İnternet, Karmaşık Sistemler ve Ağ Bilimi, XIX. Türkiye’de İnternet Konferansı Bildirileri, Yaşar Üniversitesi, İzmir, 27 - 29 Kasım 2014.

Marsh, D. ve M. Smith (2000). Understanding Policy Networks, towards a Dialectical Approach. *Political Studies* 48(4).

Marsh, D. ve R.A.W. Rhodes (1992). Policy Communities and Issue Networks, Beyond Typology, *Policy Networks in British Government*. (Ed.) Marsh ve Rhodes, Oxford: Clarendon Press, 249-269.

Marsh, D. ve R.A.W. Rhodes, (1992). Policy Communities and Issue networks, Beyond Typology in *Policy Networks in British Government*. Marsh, D. ve Rhodes, R. A.W. (Ed.), Oxford: Clarendon Press.

Marsh, D., D. Toke, C. Belfrage, D. Tepe ve S. McGough (2009). Policy Networks And The Distinction Between Insider and Outsider Groups, The Case of the Countryside Alliance. *Public Administration*, 87(3), 621–638.

Öztürk, Namık Kemal, (2017). Bürokrasi-Siyaset İlişkileri ve Türkiye. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Parla, T. (2009). Ziya Gökalp, Kemalizm ve Türkiye’de Korporatizm (6. Baskı). İstanbul: Deniz Yayınları.

Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schulster.

Read, M. D. (1992). Policy Networks and Issue Networks The Politics of Smoking, *Policy Networks in British Government*. (ed.) Marsh and Rhodes, Oxford: Clarendon Press.

Rhodes, R. A. W. (2006). Policy Network Analysis, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Moran, M., Rein, M. ve Goodin, R. E. (Ed.). Oxford: Oxford University Press, 423-445.



Sagara, T. (2014). Policy Networks in Japan, Case o f the Automobile Air Pollution Policies, The London School of Economics and Political Science. Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Schwandt, T. A. (2007). The SAGE Dictionary of Qualitative Inquiry. United States of America: Sage Publications.

Skogstad, G. (2008). Policy Networks and Policy Communities, Conceptualizing State-Societal Relationships in the Policy Process, The Comparative Turn in Canadian Politics. (ed.) White, L. A., Simeon, R. Vipond, R.ve Wallner, J., Vancouver: UBC Press, 205-220.

Smith, M. J. (1991). From Policy Community to Issue Network, Salmonella in Eggs and The New Politics of Food. Public Administration 69, 235-255.

Smith, M. J. (1991). From Policy Community to Issue Network, Salmonella in Eggs and The New Politics of Food. Public Administration 69, 235-255.

Smitt, M. (2006). Pluralism, The State Theories and Issues. Hay, C., Lister, M.ve Marsh, D. (ed.), New York: Palgrave Macmillan, 21-39.

Sobacı, Z. (2013). Politika Ağları, Aktörler Arası İlişkiler Üzerinden Kamu Politikasını Anlamak, Kamu Politikası Kuram ve Uygulama. Yıldız, M. ve Sobacı M.Z. (Der.), Ankara: Adres Yayınları.

Stoker, G. (2004). Transforming Local Governance, From Thatcherism to New Labour. New York: Palgrave Macmillan.

The Economic, Pareto efficiency. shttp://www.economist.com/economics-a-to-z/p#node-21529575 (erişim tarihi 04.12.17)

Van Gramberg, B. (2006). The case for adaptive theory for investigation meaning in the workplace, Proceedings of the 20th ANZAM (Australian New Zealand Academy of Management) Conference on Management, Pragmatism, Philosophy, Priorities, 6-9 December 2006, Central Queensland University, Rockhampton. http://www.anzam.org/wp-content/uploads/pdf-manager/2280_VANGRAMBERG_PAPER_92.PDF (erişim tarihi 13.01.2018).

Zihnioğlu, Ö. (2015, Bahar). NeoKorporatizmden Birleştirici Demokrasiye, Sivil Toplumun Avrupa Birliği'ndeki Uzun İnce Yolu. Uluslararası İlişkiler 12(45), 5-21.