

BİR KAMU POLİTİKASI SÜRECİ ANALİZİ: MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI VE YÜKSEKÖĞRETİM KURULU YURTDIŞI LİSANSÜSTÜ BURSLARI

Arş. Gör. Onur KULAÇ

Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Denizli
okulac@pau.edu.tr

Hüseyin Serhan ÇALHAN

Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli
serhancalhan@gmail.com

ÖZET

Kamu politikaları hükümetlerin farklı alanlarda yapmakta oldukları faaliyetler olup toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda ortaya çıkmaktadır. Kalkınma sürecinde olan Türkiye’de nitelikli işgücü gereksinimini sağlamak amacıyla 1929 yılından itibaren yurtdışı lisansüstü burs politikası uygulanmaktadır. Bu çalışmada ilk olarak, kamu politikası ve analizinin farklı akademisyenlere göre tanımları ve bakış açıları yansıtılmaktadır. Daha sonra, kamu politikasının detaylı şekilde çözümlenmesine imkân sağlayan “Politika Süreç Modeli”nin aşamaları ayrıntılı olarak incelenmektedir. Son olarak, Türkiye’nin izlemiş olduğu yurtdışı lisansüstü burs politikası süreç modeline göre analiz edilmektedir.

***Anahtar Kelimeler:** Politika süreç modeli, burs politikası, kamu politikası*

JEL Kodları: I21, I28

A PUBLIC POLICY PROCESS ANALYSIS: FOREIGN POSTGRADUATE SCOLARSHIPS OF MINISTRY OF EDUCATION AND HIGHER EDUCATION BOARD

ABSTRACT

Public policies are the activities of the governments perform in different fields that emerge through social needs. In order to provide the need of qualified labour in Turkey as a developing country, foreign postgraduate scholarship policy has been executed since 1929. In this study, first the definitions and perspectives of public policy and analysis are reflected according to different academicians. Later on, the “Policy Process Model” which enables detailed analysis of public policies is examined in detail. Finally, the foreign postgraduate scholarship policy has been followed by Turkey is analysed according to the process model.

***Key Words:** Policy process model, scholarship policy, public policy*

JEL Codes: I21, I28

www.e-dusbed.com

Düsbed, Yıl 5, Sayı 10, Kasım 2013

Giriş

Tarihsel olarak incelendiğinde, Osmanlı Devleti'nin bürokrasisinde yer alan üst düzey ve bazı orta düzey görevliler bir devlet politikası olarak yurtdışı eğitime gönderilmekteydi. Bu politika ile yurtdışına giden bürokratlar Batılı tarzda aldıkları eğitimle birlikte bir entelektüel birikimle Tanzimat dönemine yön vermişlerdir. III. Selim ile başlayan Osmanlı'nın reform süreci II. Mahmut'la hız kazanmış, II. Abdülhamit ile başta yükseköğrenim olmak üzere, diğer eğitim kurumlarında da köklü değişiklikler yapılarak modern bir eğitime geçilmiştir. Yükseköğrenimde yaşanan köklü değişikliklerin uygulanması yurtdışına gönderilen bürokratların katkılarıyla gerçekleştirilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti 1929'da çıkardığı 1416 sayılı Kanun yurtdışı lisansüstü eğitim politikasını başlatan ilk adım olmuştur. Türkiye'de son yıllarda yükseköğrenim alanında hem devlet hem de vakıf üniversitelerinde artış gerçekleşmektedir. Devlet üniversitelerinin yanısıra Anadolu'da da vakıf üniversiteleri yaygınlaşmaktadır. Bu durum her ne kadar üniversite kontenjanlarını arttırsa da yükseköğrenimde akademisyen açığını ortaya çıkarmaktadır. Gümüş ve Gökbel'in (2012) yapmış olduğu çalışmaya göre, 1416 sayılı Yasa kapsamında 2006 yılında Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın beş yılda 5.000 bursiyerin yurtdışına lisansüstü eğitime gönderileceği yönündeki açıklamalardan sonra yaşanan gelişmeler, Türkiye'deki akademisyen açığının kapatılabilmesi için önemli bir gelişme iken, atılan adımlar istenildiği gibi gerçekleşmemektedir.

Bu çalışmada ilk olarak kamu politikası süreci ve kamu politikası analizinde kullanılan süreç modeli hakkında teorik bilgiler verilmektedir. İkinci olarak ise, Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) ve Yükseköğretim Kurulu (YÖK)'ün uygulamakta olduğu yurtdışı lisansüstü bursiyer politikası irdelenmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 78¹, 79² ve 80.³ Maddelerine göre, kamu çalışanları mesleki gelişmelerini ve bilgilerini artırmak üzere öğrenim ya da staj

¹ Madde 78 – Mesleklerine ait öğrenimini bitirerek Devlet memurluğuna alınmış ve asli memur olarak atanmış olanlardan mesleklerine ait hizmetlerde yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak veya staj yapmak üzere dış memleketlere:

a) Kurumlarınca açılacak seçme veya yarışma sınavlarında başarı gösterenlere,
b) Dış burslara dayanılarak gönderilenlere,

İki yıla kadar ayrılma müsaadesi verilebilir. Gerekirse bu süre en çok bir kat uzatılabilir. Bilgilerini artırmak için yabancı memlekete gönderilenlerin hak ve yükümlülükleri:

² Madde 79 – (Değişik: 28/7/1971 - 1449/1 md.)

(Değişik birinci fıkra: 18/5/1994 - KHK - 527/6 md.) 78 inci maddede yazılı olanlar kadrolarında bırakılırlar. Kadro karşılığı sözleşme ile istihdam edilenlerin sözleşmeleri devam eder ve (Şahsen özel burs sağlayan ve bu burstan istifade etmesi için kurumlarınca kendilerine maaşsız izin verilmesi uygun görülenler hariç) aylık ve diğer her türlü ödemeleri ile sözleşme ücretlerinin Kanuni kesintilerinden sonra kalan net tutarının % 60'ını Kurumlarından alırlar. Bunların kademe ilerlemesi; emeklilik ve diğer bütün hakları ve yükümlülükleri devam eder. İzin bitiminde yol süresi hariç 15 gün içinde görevlerine dönerler. Bunlardan kurumlarınca kendilerine maaşsız izin verilmesi uygun görülenlerin bu süreleri keseneklerinin ve karşılıklarının kendileri tarafından her ay T.C. Emekli

BİR KAMU POLİTİKASI SÜRECİ ANALİZİ: MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI VE YÜKSEKÖĞRETİM KURULU YURTDIŞI LİSANSÜSTÜ BURLARI

amaçlı olarak dış memleketlere gönderilmektedirler, ancak bu durum çalışmanın kapsamı dışında kalmaktadır. Son olarak da, Türkiye'nin yurtdışı lisansüstü burs politikası, süreç modeline göre analiz edilmektedir. Yurtdışına öğrenci gönderme politikası neden ortaya çıkmıştır? Politikanın temeli, hangi kurumlarca ele alınmış ve gündeme ne şekilde getirilmiştir? Politika oluşturma süreci nasıl şekillenmiştir? Politika ne şekilde ve hangi araçlarla uygulamaya konulmuştur? Tüm bu süreçlerde aktörler kimlerdir ve rolleri neler olmuştur? Geline nokta politikanın çıktığı ve sonuçları nasıl şekillenmiştir? Politika amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaşmıştır? Sorularına yanıt aranmıştır.

1. Kamu Politikasının Tanımı ve Özellikleri

Kamu politikasını: herhangi bir kamu kuruluşunun çevresiyle olan ilişki ve etkileşimi (Eyestone, 1971: 18; Çevik ve Demirci, 2011: 11) ya da devletin yapmayı öngördüğü veya yapmamayı tercih ettiği her şey (Dye, 1987: 3) şeklinde tanımlamışlardır. Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere, kamu kurumlarının ya da kamu kurum çalışanlarının herhangi bir konu karşısında yaptığı tüm işlem ve faaliyetler kamu politikası olarak değerlendirilebilmektedir. Kamu politikası çeşitli aşamalardan oluşan bir döngü şeklindedir ve sadece alınan kararların uygulanması olarak formüle etmek kamu politikasını açıklama ve analiz etmede yeterli olmamaktadır. Hükümetlerin uyguladığı politikalar halkın her kesimini etkilemektedir. Sağlık, eğitim, turizm, vergi, savunma, emniyet gibi çok çeşitli konu ve alanlar kamu politikasını oluşturmaktadır.

Sandığına gönderilmesini kabul etmeleri şartıyla emeklilik yönünden eski derecelerinde değerlendirilir.

(Değişik: 22/8/1989 - KHK - 378/2 md.) (Değişik birinci cümle: 23/7/2010-6009/60 md.) Kurumlarınca gönderilenlerden, uluslararası kuruluşlarda staj yapan ve çalışma esas ve usulleri ile misyon şeffikleriyle ilişkileri Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Dışişleri Bakanlığınca belirlenen memurlara, gittikleri ülkelerde sürekli görevle bulunan ve dokuzuncu derecenin birinci kademesinden aylık alan meslek memurlarına ödenmekte olan yurtdışı aylığı tutarı, diğerlerine bu tutarın 2/3'ü ödenir. (Değişik son cümle:17/9/2004-5234/1 md.)Şahsen özel burs sağlayan ve bu burstan istifade etmesi için kendilerine maaşsız izin verilenler ile Bakanlar Kurulunca kurumlar itibarıyla belirlenen kontenjan dışında gönderilenler hariç olmak üzere, burslu gidenlerin aldıkları burs miktarları bu miktarın altında ise aradaki fark kurumlarınca kendilerine ayrıca ödenir.

(Değişik: 12/2/1982 - 2595/6 md.) Bu suretle yapılacak fark ödeme, her türlü vergiden müstesnadır. Sürelerinin bitiminde görevlerine başlamayanlar çekilmiş sayılırlar. Bu suretle çekilmiş sayılanlar aylık ve yol giderleri de dahil olmak üzere kendilerine kurumlarca yapılmış bulunan bütün masrafları iki kat olarak ödemeye mecburdurlar.

Görevlerine başlayıp da yükümlü buldukları mecburi hizmetini bitirmeden ayrılanlar veya bir ceza sebebi ile memurluktan çıkarılmış olanlar mecburi hizmetlerinin eksik kalan kısmı ile orantılı miktarı iki kat olarak ödemek zorundadırlar.

³ Madde 80 – (Değişik: 23/12/1972 - KHK 2/1 md.)

(Ek birinci fıkrâ:17/9/2004-5234/1 md.)Şahsen özel burs sağlayan ve bu burstan istifade etmesi için kendilerine maaşsız izin verilenler dışında her yıl yurt dışına gönderilebilecek Devlet memurlarının kurumlar itibarıyla sayıları, Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle Devlet Personel Başkanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenir.

78 ve 79 uncu maddelerde yazılı olanların ayırma ve seçilme usul ve şartları, çalışmalarının nasıl izleyip denetleneceği, haklarındaki disiplin kovuşturmasının ne suretle yapılacağı ve geri çağrılmalarını gerektirecek haller, bu Kanunun 2 nci maddesi gereğince bir yönetmelikle düzenlenir. MİT mensupları hakkında yukarıdaki esaslar, Başbakan tarafından onaylanacak bir talimatla belirtilir.

www.e-dusbed.com

Düşbed, Yıl 5, Sayı 10, Kasım 2013

Kamu politikasının anlaşılmasında temel özelliklerinin bilinmesi yol gösterici olmaktadır. Hogwood ve Gunn (1984: 19-24) kamu politikasının özelliklerini şu şekilde açıklamaktadırlar (Çevik ve Demirci, 2011: 12-14): Kamu politikaları kamu kurum ve kuruluşları açısından çok önemli roller üstlenmektedir. Kamu politikaları bir süreç sonucunda ortaya çıkmakta ve farklı aktörler tarafından etkilenmektedirler. Bir kamu politikasının oluşturulmasında mutlaka amaç/ lar bulunmaktadır; fakat amaçlar bazen önceden açıklanmayıp daha sonraki bir zamanda net şekilde paylaşılmaktadır. Kamu politikası herhangi bir sorunun, ihtiyacın halk, sivil toplum kuruluşları ve medyanın talep ve etkileriyle gündeme gelmesi karşısında hükümetlerin kararlar alması ve bunların uygulanması şeklinde ifade edilse de, hükümetlerin kimi durumlarda herhangi bir harekete geçmemesi, sessiz kalması da bir kamu politikasıdır. Politika süreç olarak karardan daha geniş ve büyük olup, kişiler, örgütler ve gruplar arasında olan ilişkileri içermektedir (Çevik ve Demirci, 2011: 12).

Anderson'a (1994: 5) göre ise kamu politikası "bir sorunu çözmeye yönelik olarak, ilgili aktörler tarafından izlenen amaçlı hareket tarzıdır". Anderson da kamu politikasıyla ilgili olarak kendi tanımı doğrultusunda bazı özellikler belirtmektedir: A) Kamu politikası hedeflere yönelik eylemlerdir ve tesadüfi oluşumlar değildir. B) Kamu politikaları sadece herhangi bir yasanın konulması kararı olmayıp ayrıca o yasanın, kuralın ya da kararın uygulamaya konulması için gereken alt kararları da içermektedir. C) Kamu politikaları, kamu sorunlarına ilişkin vatandaşların ve diğer çıkar gruplarının talepleri karşısında ortaya çıkmaktadır. D) Kamu politikası yasalara dayanmaktadır ve sonuçları bakımından bağlayıcılığı vardır.

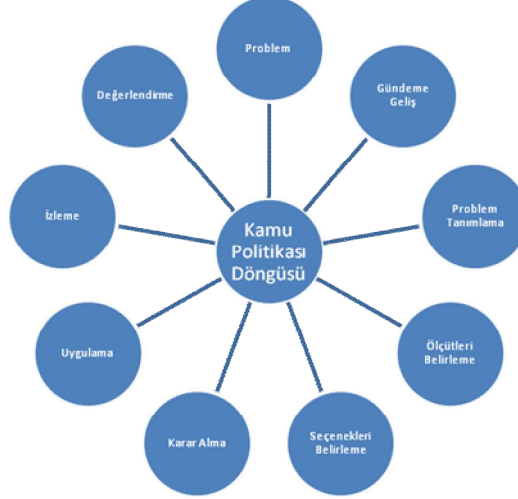
Kamu politika sürecinin kapsadığı iki alan bulunmaktadır. Bunlardan ilki baskı gruplarının siyasi kurgulayıcıları etkilemek için çeşitli faaliyetlerde bulunması ve bunların politikalar üzerine olumlu ya da olumsuz etkileri olmaktadır. İkinci olarak ise, seçilmiş ve atanmışların kamu politika sürecinde karar almaya dönük etkileri vardır (Çevik ve Demirci, 2008: 35). Bu nedenle, politika yapım sürecinde bir tarafta, seçmenler, baskı grupları ve medya rol oynarken, diğer taraftan kamu görevlilerinin, hükümetlerin, siyasi partilerin, hükümetin, meclisin ve yargı çok önemli rol oynadıkları açıktır. Kamu politikasında rol oynayan aktörler şu şekilde sıralanabilir: Resmi aktörler, sivil aktörler, siyasal partiler, bireyler (seçmenler, vatandaşlar), baskı grupları- sivil toplum örgütleri, medya ve uluslararası aktörler (Çevik ve Demirci, 2011: 35-49), mahkemeler ve üst yargı kuruluşları.

2. Kamu Politika Yapım Süreci ve Politikaların Analizi

Kamu politika süreci genellikle karmaşık ve düzensiz bir süreçtir. Resmi ve sivil birçok aktör bu süreçte etkin rol oynamaktadır. Kamu politikası döngüsel bir sürece sahiptir ve her kamu politikası bir problemle başlamaktadır (Akdoğan, 2011: 78).

BİR KAMU POLİTİKASI SÜRECİ ANALİZİ: MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI VE YÜKSEKÖĞRETİM KURULU YURTDIŞI LİSANSÜSTÜ BURSLARI

Şekil 1. Kamu Politikası Döngüsü



Kaynak: Akgül ve Kaptı, 2010: 80.

Politika yapım sürecinde politika sorununun tanımlanması ve alternatif çözüm önerilerinin getirilmesi sürecinin en önemli aşamalarındandır (Jann ve Wegrich, 2006: 45). Gündeme gelen sorun ve talepler karşısında, hükümetler farklı çözüm yolları bulurlar ve bunu politika haline getirirler. Oluşturulan politikalar uygulama safhasına geçer ve belirli bir sürecin sonunda uygulanan politikaların ne kadar başarılı olup olmadığı analiz edilir. Hükümetler uyguladığı politikalar sonucunda başarı durumlarına göre politikalarında güncelleme yapabilmektedir. Çöp sepeti modelinde Cohen, March ve Olsen'in (1972) de belirttiği gibi, uygulanan politikanın sorunlara ve taleplere yeterli ölçüde cevap vermemesi durumunda, politikadan tamamen vazgeçilebilir ve kamu politikası döngüsünde başa dönülerek tekrardan politika yapım süreci yaşanabilmektedir. Öte yandan, hükümetlerin uygulamış olduğu politikaların sonucunda her seferinde sürecin başına dönmek ya da yeni politikalar teklif etmek yerine yürütülen politikalara ilave düzenlemeler getirilebilir. Literatürde artırmacı karar verme modeli olarak geçen bu kavramla karar verici yeni bir hedef yerine halen yürürlükte olan politikalarla işe başlamaktadır (Çevik ve Demirci, 2011: 93-94).

Kamu politikası analizi hakkında çeşitli tanımlamalar mevcuttur fakat en genel ifadeyle politika analizi; politika yapım sürecini anlamak, hükümetlerin neden bu politikaları izlediklerinin, uyguladığı politikaların sonuç ve çıktılarının neler olduğunun ve kimlere hangi şekilde yansıdığına, etki ettiğinin tespit edilmesidir (Dye, 1998). Dunn (1981: 35) ise politika analizini "siyasa sorunlarını çözmek için siyasi ortamlarda kullanılacak siyasalarla ilgili bilgilerin üretilmesi ve dönüştürülmesi için pek çok sorgu metodu ve argüman kullanan uygulamalı bir sosyal bilim disiplini" şeklinde tanımlamaktadır.

Politika analizi toplumsal sorunların tanımlanması, çözülmesine yönelik kamu politikalarının hazırlanması ve izlenen politikaların başarılı olup olamayacağıyla ilgili süreçleri kapsamı ve politika yapımcıların süreç sonuçlanmadan hayal güçleri ve yaratıcılıklarını kullanarak çözümlenelerde

bulunmaları nedeniyle, politika analizi bir sanattır (Demir, 2011: 108). Siyasa analizi tüm politika unsurlarının parçalara ayrılarak süreci daha detaylı şekilde incelemek ve politika unsurları arasındaki ilişkileri analiz etmektir (Çevik ve Demirci, 2011: 69). Siyasa analizi hükümetlerin uygulamış olduğu politikaların nedenleri ve sonuçlarıyla ilgilenirken öte yandan hükümetlerin hangi yolları izlemesi gerektiği hakkında da çıkarımlarda bulunmaktadır (Gordon vd., 1977).

Kamu politikası analizi yapılırken çeşitli analiz yöntemleri kullanılmaktadır. Bunların en yaygın kullanılanları; Grup modeli, Kurumsal model, Elit modeli, Sistem modeli ve Süreç modelidir. Bu çalışmada burs politikası, politika süreç modeli kullanılarak irdelenmeye çalışılmıştır. Süreç modelinin tercih edilmesi, politika sürecini belirli bölümlere ayırarak aşamalı bir yaklaşımla süreci daha anlaşılabilir kılmıştır. Süreç modeli tek başına kamu politikalarını açıklamaya yetersiz kalabilmektedir. Ancak bu yaklaşım kamu politika sürecini açıklayan kapsamlı bir teori olarak değil, pratik bir model olması yönüyle politika sürecinin anlaşılmasını kolaylaştırmaktadır. Süreç modeli Türkiye'deki kamu politika sürecinin anlaşılabilmesi için etkili bir modeldir⁴. Birçok farklı alanda ortaya çıkan politikanın sistematik olarak açıklanabilmesine olanak sağlamaktadır. (Kaptı, 2011: 24- 43).

3. Politika Süreç Modeli

Süreç modeli kamu politikalarının çözümlenmesinde en yaygın olarak kullanılan araçlardandır. Lasswell (1956) her ne kadar yedi aşamalı bir süreç analizi tanımlaması yapmışsa da sonraki yıllarda birçok kuramcı aşamaların sayıları ve tanımları üzerinde değişiklikler yapmıştır (Dye, 1987; Hill ve Ham, 1997; Anderson, 2003; Peters, 2007). Politika süreç modeli en genel kullanımıyla beş aşamada ele alınmaktadır. Gündeme geliş (sorunların tespiti), formüle edilmiş, kanunlaştırma, uygulama, değerlendirme politika süreç analizinin aşamalarını oluşturmaktadır (Sabatier, 2007). Politika analizinde süreç modelini Çevik ve Demirci (2011) dört ana aşamada toplamışlardır. Bu aşamalar, politika sorununun saptanması, politikanın şekillendirilmesi ve hedeflerin oluşturulması, politikanın uygulanması ve politikanın değerlendirilmesi şeklindedir.

3.1. Sorunun Ortaya Çıkışı ve Politika İçin Gündem Oluşturulması

Kamu politikasında gündeme geliş aşaması toplumsal sorunların tanımlanmasıyla başlamaktadır (Jann ve Wegrich, 2006: 45). Gündeme geliş safhası Birkland (2011) tarafından “problemler ve alternatifler çözüm yolları ile ilgili kamu veya elit kesiminin dikkatlerinin kazanılması veya kaybedilmesi veya değişik grup ve bireylerin daha çok ilgi ve dikkat çekmeye veya dikkati kaybettirme girişim süreci” (Akgül ve Kaptı, 2010: 81) olarak tanımlanmaktadır.

⁴ Türkiye'de akademik çerçevede politika süreç modeli, Tamzok'un (2007) Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü doktora tezinde; Semiz'in (2009) Bir Kamu Politikası Analizi: Türkiye'de Korsanla Mücadele Odaklı Fikri Haklar Politikası; Akgül ve Kaptı'nın (2010) Türkiye'nin Üyştürücü Politikası İle Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi isimli eserlerde kullanılmıştır.

BİR KAMU POLİTİKASI SÜRECİ ANALİZİ: MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI VE YÜKSEKÖĞRETİM KURULU YURTDIŞI LİSANSÜSTÜ BURLARI

Gündem oluşturma toplumda var olan sorunlar ve taleplerin seçilmesiyle meydana gelmektedir. Her ülkede hükümetler ve politika belirleyici kamu kurumları genel olarak kendi ilgi alanlarına giren konuları gündeme taşımaktadırlar. Seçmenler de, seçimler öncesinde siyasal partilerin hangi konularda hassas olduğunun ve iktidara geldiklerinde hangi sorunlara öncelik tanyacaklarını partilerin seçim kampanyalarından anlayabilmektedirler. Bu nedenle seçmen eğilimleri üzerinde partilerin iktidar olması halinde gündeme getireceği temel konu ve sorunlar etkili olmaktadır. Türkiye'deki siyasal yapıya bakıldığında da, iktidara gelen partilerin gündeme ilk getirdiği konuların kendi siyasi çizgilerine yönelik ve partilerini destekleyen seçmen kitlesini en yakından ilgilendiren konulardır. Örneğin, Türkiye'deki eğitim politikalarına bakıldığında, 2002-2012 döneminde gündeme gelen konular ve bu doğrultuda uygulanan politikalar ağırlıkla iktidar partisinin seçmen kitlesini yakından ilgilendirmektedir.

Kamu politikalarında gündem oluşturulmasında medyanın da rolü yadsınılmayacak kadar çoktur. Medya günümüz siyasetinde gündemi belirlemekte güçlü konumda bulunmakta ve bazen toplum için çok önemli olabilecek bir soruna gereken önemi vermemektedir (Çalhan, 2012: 21-22). Öte yandan, medya bazen toplumsal bakımdan önem arz etmeyen konu ve sorunları de gereğinden fazla önem verip gündeme taşımaktadır (Kaptı, 2011: 26). Medya gündem oluştururken kendine daha yakın olan kuruluşların çıkarları doğrultusunda hareket edebilmekte ve toplumu o yönde etkileyebilmektedir (Cereci, 2001). Medya dışında diğer aktörler de gündem oluşturmada etkili olabilmekte ve kendi istedikleri konularda değişik hamlelerle gündem oluşturabilmektedirler (Shafritz vd., 2005) veya gündemin şekillenmesine katkı verebilmektedirler.

3.2. Kamu Politikasının Şekillendirilmesi (Formüle Edilmesi)

Kamu politikasının formüle edilmesi süreci, herhangi bir konunun veya sorunun gündeme gelmesi ve gereken önemi kazanmasından sonra başlamaktadır. Formülasyon sürecinde tanımlanmış sorunlara yönelik politika önerileri ortaya konular ve değerlendirme sonucunda aralarından birisi uygulanacak politika olarak seçilir. Politika formülasyonu alternatiflerin formüle edilmesini ve çeşitli yaklaşımların tespit edilmesini içermektedir. Kamu politikasının başarılı şekilde formüle edilmesi, sorunlu alanla ilgili gereken bilgilerin detaylı şekilde toplanmasıyla, ihtiyaçların net olarak belirlenmesiyle, farklı alternatif ve fırsatların da göz önünde bulundurulması ve bunlarla ilişkili bir strateji oluşturulmasına bağlıdır (Kaptı, 2011). Kamu politikasının şekillendirilmesi aşamasında çeşitli aktörler bulunmaktadır. Hükümet, parlamento, medya, baskı grupları, kamu bürokratları etkili olan taraflar arasında yer almaktadır (Çevik ve Demirci, 2011: 58). Kamu politikasının açık bir ifadeyle formüle edilmesi, problemlerin temeline odaklanması, uygulanabilir bir yapıda olması, zaman içinde güncellenebilecek bir yapıya sahip olması, diğer benzer politikalarla uyum içinde olması ve toplumun temel değer ve dinamiklerine zarar vermeyecek şekilde olması, formülasyon sürecinin en önemli ve dikkat arz eden hususlarındadır (Kaptı, 2011: 31-32). Politika formülasyonu, oluşturulma çabaları her zaman yasanın kabulüyle sonuçlanmayabilir. Hükümetler, bazı durumlarda sessiz kalarak ta aslında bir kamu

politikası izlemiş olurlar. Politikaların gündeme geliş safhasında etkin rol oynayan taraflar, şekillendirme aşamasında da benzer etkiyi göstermektedirler.

Türkiye’de gündeme gelen, formüle edilen ve kabul edilen politikaların büyük bir kısmı yasa teklifinden çok tasarısıdır. Bu nedenle iktidar partileri hem gündem oluşturma hem de sonraki süreçte çok etkin rol oynamaktadır. Türkiye’nin eğitim politikalarında bunu destekleyici örnekler bulunmaktadır. Örneğin, 2012’de kabul edilen ve eğitimde köklü sistem değişikliğine yol açan zorunlu eğitim süresinin 12 yıla çıkarılması da hükümetin tüm karşı duruşlara, muhalefetlere rağmen kendi gündeme taşıdığı politikayı sorunsuz şekilde kabul ettirip yasalaştırması, ülkelerdeki siyasal iktidarların kamu politika sürecine olan etkilerini ortaya koymaktadır (İnal, 2012: 85).

3.3. Politikanın Kanunlaştırılması

Politika sürecinde gündeme gelen konu ve sorunların formüle edilmesinden sonra kanunlaştırma süreci başlamaktadır. Kanunlaştırma aşamasında formüle edilen politika taslağı resmîyet kazanır ve kanunlaşır. Meclis üyeleri, yargı organları, bürokratik kuruluşlar ve ilgili gruplar kanunlaştırma sürecinde rol alan aktörlerdir (Kaptı, 2010: 82). Politikaların formüle edilme süreci ne kadar başarılı ve bilimsel olsa da, kanunlaştırma sürecinde politikacıların kendi çıkar ve düşüncelerini savunma uğruna ciddi çatışma yaşanabilmektedir (Peters, 2007).

Kamu politikasının yasallaşması için bazı süreçlerden geçmektedir. Türkiye’deki süreci ele alırsak; İlk olarak düşünülen politikayla ilgili yasa tasarısı hazırlanır ya da kanun teklifi yapılır. Ardından Bakanlar Kurulunda kabul edilerek Türkiye Büyük Millet Meclisinde (TBMM) ilgili komisyona gönderilir. Komisyonda incelendikten sonra genel mecliste kabul ya da reddedilir ve ardından kabul edilen tasarı veya teklifler Cumhurbaşkanının onayına sunulur. Cumhurbaşkanı kanun tasarısını onaylayıp başbakanlığa yayımlanması için gönderebileceği gibi, veto edip yeniden meclise gönderme hakkı bulunmaktadır (Çevik ve Demirci, 2011).

Kamu politika sürecinin her aşamasında siyasal faktörler önemli rol oynamaktadır. Kamu yararı için çok önemli ve zaruri olan politikalar kanunlaşamazken, diğer taraftan toplumun çok küçük bir kesimini ilgilendiren kimi elitist politikalar hızlı şekilde yasalaşabilmektedirler. Bu süreçte devlet yönetiminin üç erki olan yasama, yürütme ve yargı organlarının arasındaki ilişkiler oldukça önem arz etmektedir. Karşıt siyasal görüşteki bir Cumhurbaşkanı hazırlanan tüm yasa tasarılarını veto ederken, öte yandan aynı siyasal tabandan gelen bir Cumhurbaşkanı da jet hızla yasa tasarılarını kabul edip kanunlaştırılmasını sağlamaktadır. Kanunlaştırma süreci sonuç olarak, ciddi siyasal çatışmaların yaşandığı ve politikanın uygulamadan önceki son aşaması olduğundan, politika süreç analizi yapılırken büyük önem atfedilmesi gereken bir aşamadır.

3.4. Politikanın Uygulanması

Kamu politikalarının oluşturulması belirli bir süreç almakta ve sonunda uygulama safhasına gelmektedir. Uygulama safhası süreç başında belirlenen politika amaç ve hedeflerinin eyleme dönüştürülmesi şeklinde tanımlanmaktadır

BİR KAMU POLİTİKASI SÜRECİ ANALİZİ: MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI VE YÜKSEKÖĞRETİM KURULU YURTDIŞI LİSANSÜSTÜ BURLARI

(Fitz vd., 1994). Program planının özellikleri ve hangi kurum tarafından yürütüleceği, kaynakları tahsisi ve bütçe kalemlerinin nasıl dağıtılacağı gibi temel noktalar başarılı bir uygulama sürecinde bulunmaktadır (Jann ve Wegrich, 2006).

Kamu politikalarının uygulanma safhasında kamu görevlileri çok önemli rol oynamaktadırlar ve sahip oldukları mesleki beceri sürece etki etmektedir. Kamu politikalarının uygulanma aşmasına etki eden faktörlerin başında kanun metinlerinin kolay anlaşılır olması gelmektedir (Matland, 1995). Kanunların açık şekilde ifade edilmesi uygulamanın başarısında büyük rol oynar. Politikaların uygulanmasında halk desteği önemli bir yer tutar. Büyük halk kitleleri legal ve illegal protesto gösterileriyle uygulanma aşamasındaki politikaların başarısızlıkla sonuçlanmasına yol açabilmektedirler (Congleton, 2002).

Türkiye'deki son 15 yılda uygulanan eğitim politikalarının hem gündeme geliş ve formüle ediliş aşaması hem de uygulama süreci yüksek düzeyde önem arz etmektedir. Örneğin, 1997 yılında kabul edilen 8 yıllık zorunlu eğitime geçiş politikasının uygulama aşamasında ciddi anlamda başarılı sonuçlar ve uygulamalar görülmektedir. Her ne kadar Doğu ve Güneydoğudaki illerde politikaya karşı duruşlar sergilense de kırsal kesimde kızların okula gitme oranında ve öğretmen istihdamlarında büyük artışlar ve yeni sınıflar kazandırılmasıyla eğitimde dönüm noktası niteliğinde gelişmeler yaşanmaktadır (Kulaç ve Aydın, 2012: 42-49). Sonuç olarak, kamu politikalarının uygulanma aşamasının incelenmesi, politika analizine, diğer süreçlerde olduğu gibi, ciddi ipuçları sağlamaktadır ve politika analizinin daha detaylı olmasına imkân tanımaktadır.

3.5. Politikanın Değerlendirilmesi

Kamu politikalarının değerlendirilmesi, politika analizinin en önemli ve son aşamasıdır. Dye (1987) politikaların değerlendirilme aşamasını “kamu politikasının sonuçları hakkında bilgi edinmek” şeklinde tanımlamaktadır. Politika değerlendirme aşamasında, süreç başlangıcında konulan amaç ve hedeflere ne kadar ulaşıp ulaşılamadığı tespit edilmektedir. Kamu politikalarının değerlendirilme sürecinde, politikaların ne derece ve hangi ölçüde uygulandığı analiz edilirken eksik ya da istenilen düzeyde olmayan yönlerin de tamamlanması ve düzeltilmesi sağlanmaktadır. Kamu politikalarının yeterli ölçüde değerlendirilebilmesi için politika hedeflerinin net şekilde ortaya konulması gerekir. Politika değerlendirmesinde, politikaların hedef ve hedef dışı olan gruplara etkisi, gelecek durum ve koşullara olası etkisi ve kamu politikasının dolaylı maliyetleri en dikkat çeken ve derinlemesine incelenmesi gereken noktalardır (Dye, 1987). Uygulanan politikaların değerlendirme aşamasının yapılabilmesi için belirli bir sürecin geçmesi gerekmektedir. Belirlenen sürecin sonunda politikaların topluma ve kurumlara olan etkileri, politika öncesi durum karşılaştırmalarıyla sağlanabilmektedir. Bazı politikaların değerlendirilmesi ve sonuçlarının elde edilmesi zaman alırken, bazı politikaların da topluma olan etkilerini görmek çok kısa sürebilmektedir. Örneğin, Türkiye'deki uygulanan eğitim politikalarının sonuçlarını detaylı şekilde incelemek 10-15 yıl alabilmekteyken (Sabatier, 2007: 3), gündeme geliş aşamasından itibaren çok büyük tepkiyle karşılanan kapalı alanlarda sigara kullanımını yasaklayan kamu politikasının başarısını görmek 1-2

yıl almaktadır. Sonuç olarak, politika süreç analizinin son aşaması olan politikaların değerlendirilmesi istenilen hedeflerin ne kadar gerçekleştirildiği konusunda analistlere veriler sunmaktadır.

4. Türkiye'nin Yurtdışı Lisansüstü Burs Politikası

Ülkeler gelişmişlik düzeylerini arttırmak için farklı ihtisas alanlarında yetişmiş nitelikli insan gücüne oldukça ihtiyaç duymaktadır. Yüksek nitelikte insan gücü "stratejik insan sermayesi" şeklinde tanımlanmaktadır (Harbison ve Myers, 1964). Yüksek öğretim kurumları toplumun gereksinimlerini karşılamada ihtiyaç duyulan insan gücünü karşılamada büyük rol üstlenmektedirler. Lisansüstü öğretim, "üniversite lisansüstü derecelere götüren, araştırma yoluyla bilgiye katkıda bulunacak ve gelişen toplumun gereksinimlerini karşılayacak bilim adamı ve öğretim elemanı yetiştirmeyi amaç edinen bir eğitim faaliyetidir" (Varış, 1970: 3). Lisansüstü programları yüksek lisans ve doktora programları şeklinde ikiye ayrılmaktadır ve başarılı olanlar yüksek lisans derecesi ya da doktora derecesini almaktadırlar. Lisansüstü eğitimin temel amacı, ülkenin ihtiyaç duyduğu öğretim üyesi, bilim adamı gibi yüksek nitelikli insan gücü yetiştirmek ve ülkenin çözüm bulmakta zorlandığı konularda araştırmalar yapmak şeklinde açıklanabilir. Sanayileşmesini tamamlamamış gelişmekte olan ülkelerde, teknolojik yatırımlar yapılabilmesi için yetişmiş insan gücüne ihtiyaç duyulmaktadır ve bunun doğal sonucu olarak lisansüstü eğitim oldukça önem kazanmaktadır. Türkiye'de de lisansüstü eğitime, kalkınma planlarından da anlaşılacağı üzere, önem verilmektedir. Bütün kalkınma planlarında lisansüstü eğitimle ilgili bazı hedefler belirlenmiştir (Sevinç, 2001: 127):

- Öğretim üyesi yetiştirme ve araştırma faaliyetlerine gereken önemin verilmesi
- Yurtdışına Lisansüstü eğitim görmek üzere öğrenciler gönderilmesi ve bu sayede öğretim üyesi ihtiyacının karşılanması
- Hızlı kalkınma süreci olması için bilimsel araştırma yapılması ve sonuçlarının yaşama geçirilmesi
- Öğretim üyeliğinin çekici hale getirilmesi ve sahip olunan imkânların daha iyi bir duruma getirilmesi
- Doktora derecesine sahip elemanlardan öğretim üyesi olarak yararlanılması
- Büyük şehirlerdeki üniversitelerden faydalanarak diğer üniversitelere öğretim üyesi yetiştirilmesi
- Üniversite olanaklarının geliştirilmesi ve sanayi- üniversite işbirliğine önem verilmesi
- Yüksek nitelikli insanların başka ülkelere göçü olarak tanımlanan beyin göçünün önlenmesidir.

Kalkınma planlarında yer alan hedeflerden de saptanabileceği gibi Türkiye'de lisansüstü eğitimi geliştirmek için her dönemde bazı adımlar atılmak istenmiştir. 1929 yılında kabul edilen 1416 sayılı Kanun çerçevesinde Mili Eğitim Bakanlığı tarafından ve 1987 yılında 2547 sayılı Kanunun 33. maddesi değiştirilerek YÖK tarafından yurtdışına burslu öğrenci gönderilmeye başlanmıştır. 1416 sayılı Kanun çerçevesinde Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yurtdışına

BİR KAMU POLİTİKASI SÜRECİ ANALİZİ: MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI VE YÜKSEKÖĞRETİM KURULU YURTDIŞI LİSANSÜSTÜ BURSLARI

yüksek öğrenim üzere burslu gönderilen öğrenciler her yıl farklılık göstermektedir. Değişen iktidarlarla birlikte yurtdışına gönderilen öğrenci sayılarında da dalgalanmalar olmuştur. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yurtdışına gönderilen öğrencilerin seçim aşaması da yıllara göre değişiklik göstermiş, fakat 2006 senesinden itibaren “5 yılda 5 bin öğrenci” projesi kapsamında yurtdışına gönderilecek olan öğrencilerin seçim işlemleri ÖSYM tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

1416 sayılı Kanunun kabul yılı olan 1929 yılından 1966 yılına kadar 500 dolayında öğrenci yurtdışına lisansüstü eğitim için gönderilmiştir (DPT, 1967: 61). Nitelikli işgücü ihtiyacı olan Türkiye'nin 1929-1966 arasındaki süreçte sadece 500 öğrenci gönderebilmiş olması, yurtdışı lisansüstü burs politikasında o dönemde çok başarılı olmadığını göstermektedir. YÖK tarafından da yurtdışına lisansüstü eğitim amacıyla 1987 yılından itibaren üniversitelerde görev yapan araştırma görevlileri gönderilmiş ve doktora eğitimi almaları sağlanmıştır. Eğitimlerini başarılı şekilde tamamlayan araştırma görevlileri ülkeye dönerek ihtiyaç duyulan nitelikli öğretim üyesi ihtiyacını karşılmasına katkı sağlamışlardır. Türkiye'nin yurtdışı lisansüstü burs politikasını incelerken 1416 sayılı Kanun kapsamında Milli Eğitim Bakanlığı tarafından sağlanan bursa ağırlık vermek daha detaylı sonuçlar elde etmemizi sağlamaktadır.

1416 sayılı Kanun çevresinde oluşturulan yurtdışı lisansüstü burs politikasını iki aşamada ele almak politikayla ilgili daha objektif sonuçlar sunmaktadır. İlk aşama 1929-2005 arasındaki dönemi kapsarken, 2. aşama 2006-2011 yıllarını kapsayan “5 yılda 5 bin öğrenci” projesi şeklinde ifade edilen dönemdir. Türkiye'nin izlediği yurtdışı lisansüstü burs politikası bu iki dönemde gönderilen öğrenci sayıları ve dönen öğrencilerin ülkeye olan katkıları bakımından farklılıklar göstermektedir. Politika süreç analizinde karşılaştırmalı olarak bu iki dönem daha detaylı incelenmektedir.

5. Türkiye'nin Yurtdışı Lisansüstü Burs Politikası ve Süreç Analizi

Türkiye'nin izlediği yurtdışı lisansüstü burs politikası analiz yöntemlerinden olan süreç modeline göre, gündeme geliş aşamasından değerlendirilmesine kadar incelenecek ve politika çözümlemesi yapılmaktadır. Yurtdışı lisansüstü burs politikası; gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme başlıkları altında ele alınmaktadır.

5.1. Politika İçin Gündem Oluşması

Lisansüstü eğitim, ülkelerin gelişmişlik seviyelerinin daha yüksek bir konuma ulaşması açısından büyük önem arz etmektedir ve her ülkenin yürüttüğü eğitim politikalarında yurtdışı burs politikası alt başlık olarak yer almaktadır. Gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan Türkiye'de de neredeyse Cumhuriyetin kuruluşundan buyana eğitime olan önem giderek ivme kazanmıştır. I. Dünya Savaşından mağlubiyetle ayrılan ve daha sonra Cumhuriyet rejimine geçen ülkede çeşitli alanlarda inkılaplar yapılmıştır. Türkiye 3 Kasım 1928 yılında harf değişimi yapmış, eğitim politikalarının başlangıcı için bir milat olmuştur. 1929 senesinde yurtdışına burslu öğrenci gönderilmesini kapsayan 1416 sayılı Kanun kabul edilmiştir. 1929 senesinde kabul edilen 1416 sayılı Kanun bazı ihtiyaçlardan dolayı

www.e-dusbed.com

Düşbed, Yıl 5, Sayı 10, Kasım 2013

gündeme gelmiştir. Sanayileşme hedefi olan ülkede, nitelikli işgücüne duyulan ihtiyacın yüksek olması yurtdışı burs politikasının gündeme gelmesinin en önemli nedenleri arasındadır. Ayrıca, batıdaki yeniliklerden faydalanma ve yürütülen politikaları ülkeye transfer etme amacıyla da 1416 sayılı kanun gündeme gelmiş ve kabul edilmiştir. Akademik bakımdan da değerlendirildiğinde üniversite sayısının ve öğretim üyesi sayısının çok az olması 1416 sayılı Kanunun gündeme gelmesini sağlamıştır. 2006 senesinde 1416 sayılı burs Kanununda düzenlemeye gidilmiş ve “5 yılda 5 bin öğrenci” projesi uygulanmaya başlanmıştır. Burs politikasında revizyona gidilmesinin bazı sebepleri bulunmaktadır. Bu sebeplerden en önemlileri yurtdışına gönderilecek olan öğrencilerin seçiminde objektif olunmaması, yurda dönen öğrencilerin sadece üniversitelerde akademisyen olarak görev alması ve diğer kuruluşlara herhangi bir katkısının olmaması, gönderilen öğrenci sayılarında yaşanan dalgalanmalar Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yürütülen burs politikasının yeniden düzenlenmesine yol açmıştır.

Türkiye'nin yurtdışı lisansüstü burs politikasının diğer bir kısmı 1987 yılından itibaren Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK) tarafından yürütülmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) bursundan farklı olarak sadece üniversitelerde görev yapan araştırma görevlileri yurtdışına lisansüstü eğitim için gönderilmektedir.. Üniversitelerde görev yapan araştırma görevlilerin daha iyi eğitim alabilmeleri, yabancı dil konusunda kusursuz bir duruma gelebilmeleri ve ülkeye döndüklerinde eğitim aldıkları konularda aktif faydalar sunabilmeleri hedefleri doğrultusunda YÖK bursu gündeme gelmiş ve başta ABD olmak üzere, Avrupa üniversitelerine öğrenciler gönderilmiştir. Türkiye'nin yürüttüğü yurtdışı lisansüstü burs politikalarının gündeme gelmesinde genel anlamda, öğretim üyesi eksikliği, batıdaki yeniliklerden faydalanma, sanayileşme sürecinde ihtiyaç duyulan nitelikli işgücü gereksinimi gibi temel faktörler etkili olmuştur.

5.2. Türkiye'nin Yurtdışı Lisansüstü Burs Politikasının Şekillendirilmesi (Formüle Edilmesi)

Politikaların toplumların ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde olması, formüle edilmiş aşamasının başarılı bir şekilde yürütülmesine bağlıdır. Formüle edilen politikalar zaman içinde güncellenebilir halde olması gerekmektedir. Türkiye'nin yurtdışı lisansüstü burs politikasına bakıldığı taktirde yaklaşık 85 yıllık süreçte birçok güncellenmenin yapıldığını görmekteyiz. 2006 senesine kadar politikanın formüle edilmesine dâhil olan kurumlar Milli Eğitim Bakanlığı ve Yüksek Öğretim Kurumuyken, 2006 senesinden itibaren Milli Eğitim Bakanlığı, Yüksek Öğretim Kurumu, TPAO, TCDD ve Devlet Meteoroloji Genel Müdürlüğü de süreçte rol oynayan aktörlerden olmuşlardır (YLSY Klavuz, 2012). 1416 sayılı Kanun kapsamındaki yurtdışı lisansüstü burs politikası genel olarak bazı formülasyonları içermektedir. Örneğin, yurtdışına gönderilen öğrencilerin eğitimlerini tamamladıktan sonra görev alacağı kurumların önceden belirlenmesi, yurtdışında kalınan sürenin iki katı kadar zorunlu hizmet yüklenmesi, yurtdışı eğitimine gönderilmeden önce yabancı dil problemi olan öğrencilere yurtiçinde kursların verilmesi gibi faaliyetler burs politikasının formülasyon sürecinde yer almaktadır (YLSY Klavuz, 2007). YÖK tarafından gerçekleştirilen Yurtdışı lisansüstü burs programında sadece YÖK ve ilgili üniversiteler önemli roller oynamakta ve

BİR KAMU POLİTİKASI SÜRECİ ANALİZİ: MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI VE YÜKSEKÖĞRETİM KURULU YURTDIŞI LİSANSÜSTÜ BURLARI

yurtdışına gönderilen araştırma görevlilerine döndüklerinde görev yaptıkları üniversitelerde zorunlu hizmet yüklenmektedir.

5.3. Politikanın Kanunlaştırılması

Politikaların kanunlaştırılması aşaması, uygulama aşamasında önceki son aşamadır. Türkiye'nin yürütmüş olduğu yurtdışı lisansüstü burs politikasının temelleri 8 Nisan 1929 yılında kabul edilen ve 16 Nisan 1929'da yayımlanan 1416 sayılı kanunla atılmıştır. Daha sonra üniversitelerde görev yapan araştırma görevlilerinin yurtdışına lisansüstü eğitim amacıyla burslu gönderilmelerine imkân sağlanması 1987'de 2547 sayılı Kanunun 33. Maddesi değiştirilerek sağlanmıştır. 1416 sayılı Kanun kapsamındaki yurtdışı bursunda zaman içinde güncellemeler yapılmıştır ve 2006 yılında "5 yılda 5 bin öğrenci" projesi kapsamına alınmıştır.

5.4. Yurtdışı Lisansüstü Burs Politikasının Uygulanması

Türkiye'nin yurtdışı lisansüstü burs politikasının uygulanması üç dönemde ele alınmalıdır. İlk dönem 1416 sayılı Kanunun kabulünden 2006 yılına kadar olan uygulamaları kapsar. Bu dönemde ülkenin ihtiyacı doğrultusunda farklı branşlarda öğrenciler burslu olarak yurtdışına lisansüstü eğitim için gönderilmiştir. Yurtdışına gönderilen öğrencilerin seçimleri yazılı ve sözlü sınav sonuçlarına göre yapılmıştır. Öğrencilerin tüm okul, gidiş-dönüş uçak bileti masrafları karşılanmış ve ayrıca her öğrenciye belli bir aylık bağlanmıştır. Yurtdışında çeşitli ülkelerde eğitimlerini tamamlayan öğrenciler ülkede farklı görevlerde istihdam edilmişlerdir. İkinci dönem olarak tanımladığımız süreç ise 2006-2012 arasını kapsamaktadır. Bu dönemde "5 yılda 5 bin öğrenci" projesi hayata geçirilmiş ve burs politikasında ciddi anlamda güncellemeler yapılmıştır. 2006 yılından itibaren yurtdışına lisansüstü eğitim için burslu gönderilecek öğrencilerin seçiminde ÖSYM ile işbirliği yapılmaktadır ve herhangi bir mülakat aşaması bulunmamaktadır. Not ortalaması ve ALES puanının ölçüt alındığı seçim aşamasında gerek fen bilimleri gerekse de sosyal bilimlerde daha önceki yıllara nazaran çok daha fazla öğrenci yurtdışına gönderilmektedir (YLSY Kılavuz, 2007). Daha önce sadece üniversitelerde çalışmak zorunda kalan bursiyerler, yapılan anlaşmalar sayesinde Milli Eğitim Bakanlığı, TPAO, TCDD ve Devlet Meteoroloji Genel Müdürlüğünde istihdam edilmektedirler. Yurtdışına gönderilen bursiyerler, yüksek lisans eğitimlerini tamamladıktan sonra ülkeye geri dönmek istediklerinde; fakültelerde araştırma görevlisi, öğretim görevlisi, tercih ettikleri herhangi bir şehirde memur ya da MEB'in anlaşma imzaladığı diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uzman personel olarak istihdam edilmektedirler. Yüksek lisans eğitimini başarıyla tamamlayıp doktora eğitimine devam etmek isteyen bursiyerler ise, ülkeye döndüklerinde öğretim üyesi olarak istihdam edilmektedirler (Gümüş ve Gökbel, 2012).

Tablo 1. MEB yurtdışı eğitim bursu hakkındaki sayısal bilgiler (2006-2013)

Yıllar	Başvuran Aday Sayısı	Yerleşen Aday Sayısı
--------	----------------------	----------------------

Onur KULAÇ, Hüseyin Serhan ÇALHAN

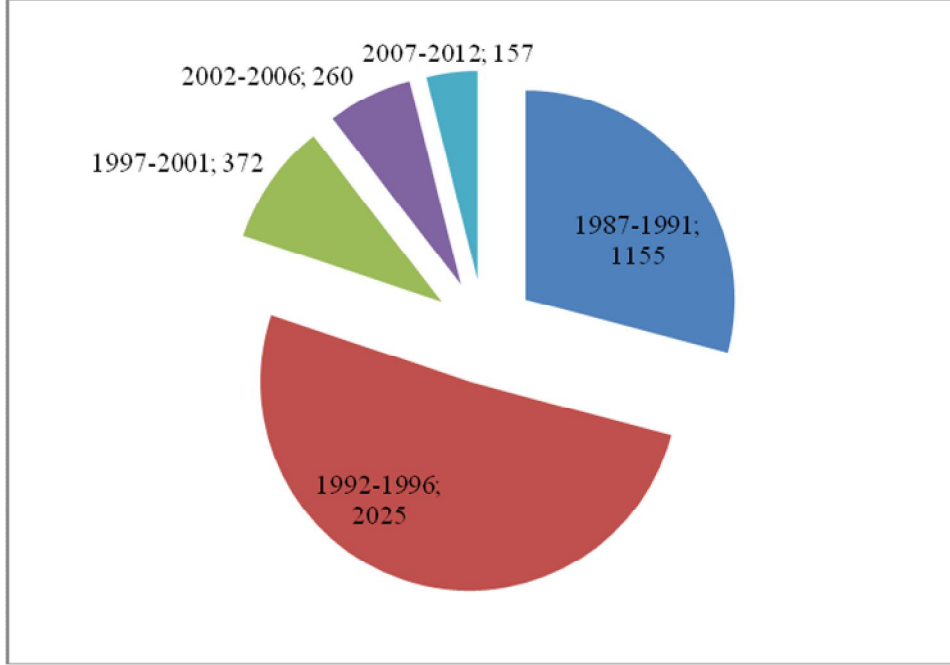
2006-2007	2830	678
2007-2008	1450	794
2008-2009	3509	1102
2009-2010	4052	1145
2010-2011	4284	1048
2011-2012	2574	477
2012-2013	5390	1271

Kaynak: ÖSYM, MEB ve TÜBİTAK verileri çerçevesinde derlenmiştir.

Türkiye'nin yurtdışı lisansüstü burs politikasının uygulama aşamasını incelerken son olarak 1987 yılından itibaren YÖK tarafından yürütülen burs faaliyetlerin de değinmek çözümlene açısından daha net sonuçlar elde etmemize yardımcı olacaktır. YÖK 1987 yılından itibaren fakülte bünyesinde görev yapan araştırma görevlilerine yurtdışı lisansüstü burs imkânı sağlamaktadır. Dünyanın çeşitli üniversitelerine gönderilen araştırma görevlileri, doktora eğitimlerini tamamladıktan sonra daha önce çalıştıkları üniversitelerde öğretim üyesi olarak istihdam edilmektedirler.

BİR KAMU POLİTİKASI SÜRECİ ANALİZİ: MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI VE YÜKSEKÖĞRETİM KURULU YURTDIŞI LİSANSÜSTÜ BURSLARI

Şekil 2. 33. Madde Kapsamında Yurtdışına Gönderilen Araştırma Görevlileri



Kaynak: Yükseköğretim Kurulundan temin edilmiştir.

Türkiye’de politikanın uygulanma aşamasına bakıldığında, farklı dönemlerde gerek öğrenci seçiminde gerekse de yurda dönen bursiyerlerin istihdam edilme politikasında önemli değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle politikanın gündeme gelmesinde konulan hedeflere ulaşılması amaçlanmıştır.

5.5. Türkiye’nin Yurtdışı Lisansüstü Burs Politikasının Değerlendirilmesi

Politika çözümlemesinin en son aşaması, yürütülen politikaların değerlendirilmesidir. Türkiye 1929 senesinden itibaren yurtdışına lisansüstü eğitim için burslu öğrenciler göndermektedir. Yıllar içerisinde burs politikasında güncellemeler yapılarak ulaşılmak istenilen hedeflere burs politikasının daha uygun olması sağlanmıştır. MEB bursu olarak adlandırılan ve temeli 1929 yılında kabul edilen 1416 sayılı Kanuna dayanan burs sayesinde ülkeye hizmet etmiş ve etmekte olan birçok akademisyen ve siyasetçi yetişmiştir. Özellikle 2006 senesinden itibaren “5 yılda 5 bin öğrenci” projesi kapsamında yurtdışına gönderilen öğrenci sayısındaki dalgalanmalar sona ermiştir. Daha önceleri sadece ABD ve bazı Avrupa üniversitelerine lisansüstü eğitim için gönderilen öğrencilerin, 2006 senesinden itibaren Amerika’dan Uzakdoğu’ya kadar dünyanın en iyi ilk 500 üniversitelerinde eğitim almaları sağlanmaktadır. Burslu öğrencilerin seçim aşamasının ÖSYM tarafından yürütülmesi, tamamen puan sıralamasına göre yerleştirme yapılması ve mülakat aşamasının kaldırılması daha önce karşılaşılan objektiflik sorununu ortadan kaldırmıştır (YLSY Kılavuz, 2007). Dünyanın en iyi üniversitelerinde eğitim gören Türk gençleri göstermiş oldukları başarılarla ülke tanıtımına ciddi anlamda katkı sağlamışlar ve her biri birer fahri temsilci rolü

www.e-dusbed.com

Düşbed, Yıl 5, Sayı 10, Kasım 2013

Onur KULAÇ, Hüseyin Serhan ÇALHAN

üstlenmişlerdir. Burslu öğrenciler eğitimlerini başarıyla tamamlayıp yurda dönerek ihtiyaç duyulan alanlarda hizmet etmeye başlamışlardır. Türkiye’de son 20 yıl içerisinde üniversite ve akademisyen sayılarının artması da yürütülen yurtdışı lisansüstü burs politikasının başarılı sonuçlarındandır. Yapılan anlaşmalar ve işbirliği sayesinde yurda dönen burslu öğrenciler sadece akademisyen olarak istihdam edilmeyip ayrıca TPAO, TCDD gibi seçkin kamu kuruluşlarında da görev almakta ve tüm kamu kurum kuruluşlarında yurtdışında lisansüstü eğitim almış seçkin öğrencilerden faydalanılmaktadır.

Türkiye’nin uygulamış olduğu yurtdışı lisansüstü burs politikası ülke bütünlüğü açısından da çok büyük önem taşımaktadır. Ülkenin Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgesinde kurulan yeni üniversiteler sayesinde tüm vatandaşlara eğitim fırsatı sunulmaktadır. Kurulan yeni üniversitelerdeki akademisyen eksikliğinin ve ihtiyacının çok büyük bir kısmı yurda dönen burslu öğrenciler tarafından karşılanmaktadır. Türkiye’nin izlemiş olduğu burs politikası aynı zamanda sosyal devlet politikalarına da etki etmiş ve 20 yıl öncesinde lise eğitimini bile almakta güçlük çeken gençler, burs politikasının başarılı sonuçları sayesinde kendi şehirlerinde açılan yeni ve modern üniversitelerde dünyanın en iyi üniversitelerinde yetişmiş akademisyenler tarafından verilen eğitim imkânına sahip olmuşlardır.

Tablo 2. 33. Madde Kapsamında Yurtdışına Gönderilen Araştırma Görevlilerin Geri dönüş Durumları (1987-2012)

Durum	Araştırma görevlisi sayısı
Öğrenimini başarı ile tamamlayıp dönen	2.618
Sağlık, başarısızlık ve diğer sebeplerden dolayı geri dönen	395
Geri dönmeyen ve müstafi sayılanlar	506
İstifa edenler	272
Halen eğitimine devam edenler	176
Toplam	3.967

Kaynak: Gümüş ve Gökbel (2012: 11)

YÖK tarafından yürütülen ve üniversitelerde görev yapan araştırma görevlilerinin yurtdışına lisansüstü eğitim için gönderilmesini kapsayan burs politikası da oldukça başarılı sonuçlar elde etmiştir. Yurtdışına gönderilen araştırma görevlilerinin büyük çoğunluğu, eğitimlerini başarılı şekilde tamamlayıp ülkeye dönerek öğretim üyesi olarak istihdam edilmişlerdir. YÖK’ün ve MEB’in burs politikasının da etkileriyle üniversitelerdeki eğitim kalitesi ciddi şekilde artmış

BİR KAMU POLİTİKASI SÜRECİ ANALİZİ: MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI VE YÜKSEKÖĞRETİM KURULU YURTDIŞI LİSANSÜSTÜ BURLARI

ve Türk üniversiteleri dünyanın en iyi ilk 500 üniversitesi arasında yer almaya başlamışlardır.

Türkiye'nin izlediği yurtdışı lisansüstü burs politikasının başarısız olduğu ve bursiyerleri ciddi anlamda sıkıntıya sokan durumlarda mevcuttur. İlk olarak nitelikli insan gücüne ihtiyaç duyulan alanların tam olarak planlı bir şekilde belirlenmemesinden dolayı bazı alanlarda gereksinimden daha fazla öğrenci yurtdışına gönderilirken, öte yandan ihtiyaç duyulan alanlarda gönderilen öğrenci sayıları yetersiz kalmaktadır. Örneğin, teknik ve fen bilimlerinde ihtiyaç duyulan kalifiye personel sayısı sosyal bilimlere göre daha fazla olmasına rağmen, yurtdışına sosyal bilimlerde eğitim almak üzere gönderilen öğrenci sayısı artış göstermektedir.

Yurtdışına lisansüstü eğitim almak üzere gönderilen burslu öğrencilerden memur olanların istifa etmeleri istenmekte ve öğrenciler tüm memuriyet haklarından feragat etmektedirler. Ayrıca, burslu öğrenciler çok ağır şartları bulunan sözleşme ve senetlere imza atmaktadırlar ve eğitim süreçleri boyunca olumsuz etkilenmektedirler. Burslu öğrencilerin diğer bir sorunu ise, yurt dışında buldukları süre zarfında herhangi bir sosyal sigortaya sahip olmamaları ve ülkeye döndüklerinde emekli olma konusunda sıkıntılar çekmeleridir. Burslu öğrencilerin yurtdışında geçirmiş olduğu sürenin iki katı kadar zorunlu hizmet yükümlülüklerinin bulunması, bursiyerleri Türkiye'ye döndüklerinde olumsuz etkilemektedir. Bursiyerler MEB bursunun özellikle büyük şehirlerde yetersiz kalmasından dolayı büyük şehirlerdeki iyi üniversitelerde eğitim alamamakta ve genellikle küçük şehir üniversitelerini tercih etmektedirler. MEB tarafından sağlanan ve yılda 1 burs miktarı tutarında olan kırtasiye yardımı, yurtdışındaki eğitim materyallerinin pahalı olmasından dolayı yeterli gelmemekte ve bursiyeler bu tür masrafları karşılamakta sıkıntı çekmektedirler. Diğer taraftan, MEB'in yüksek lisans ve doktora öğreniminin başında ve sonunda olmak üzere iki kez gidiş geliş uçak biletini ücretini karşılaması bursiyerlerin, ailelerini görmek ve ülkelerini ziyaret etmek istediklerinde bunu kendi imkânları çerçevesinde yapmaya zorlanmaktadır (Gümüş ve Gökbel, 2012: 15-16). Yüksek lisans ve doktora eğitimi için üniversitelerden kabul belgesi alma süreçlerinde yalnız bırakılmaları da Türkiye'nin izlemekte olduğu yurtdışı lisansüstü burs politikasının başarısız taraflarını oluşturmaktadır.

6. Sonuç

Kamu politikası çözümlenmesi hakkında alan yazında beş farklı yaklaşım üzerinde görüş birliği bulunmaktadır. Her yaklaşımın diğer yaklaşımlara göre avantaj ve dezavantajları vardır. Bu çalışmada ele alınan süreç modeli diğer yaklaşımlara göre kamu politikası sürecinin basit şekilde analiz edilmesini sağlamaktadır. Süreç modelindeki her bir aşama politikanın şekillendirilmesi ve sonuçları arasında bağlantı kurmayı kolaylaştırmaktadır.

Türkiye'de yürütülmekte olan yurtdışı lisansüstü burs politikası çeşitli nedenler ve ihtiyaçlardan dolayı gündeme gelmiş ve 1929 senesinde kanunlaşmıştır. Türk öğrenciler dünyanın en iyi üniversitelere gönderilmiş ve eğitimlerini başarılı şekilde tamamladıktan sonra farklı alanlarda istihdam edilerek,

Onur KULAÇ, Hüseyin Serhan ÇALHAN

bursiyerlerin ülke gelişimine katkı sunmaları sağlanmıştır. Yıllar içerisinde güncellenen yurtdışı lisansüstü burs politikası ihtiyaçlara daha uygun hale gelmiş ve öğrencilere sunulan imkânlar geliştirilmiştir. Türkiye'nin yürütmekte olduğu yurtdışı lisansüstü burs politikası politika süreç modeline göre incelenmiş ve analiz yapılmıştır. Politikaya etki eden aktörler, kurumlar belirtilerek, gündeme geliş aşamasından değerlerimle aşamasına kadar olan süreç detaylı bir şekilde incelenmiştir. Politikanın başarılı olduğu ve konulan hedeflerden uzak kaldığı kısımlara da yer verilerek objektif bir değerlendirilme yapılmıştır.

Bu çerçevede bir kamu politikası olarak Türkiye'nin yürütmekte olduğu burs politikası, öğrencilere sunulan imkânların sınırlı olmasına rağmen, temel hedeflerine ulaştığı ve ülkenin birçok alanda nitelikli personel açığını kapatmada etkili olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, Gümüş ve Gökbel'in (2012) yaptığı çalışmada, elde edilen bulgular sonucunda belirlenen sorunlar, uygulanan politikaların eksikliklerinin politikayı olumsuz yönde etkilediğini ve hedefine tam olarak ulaşamadığını ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye'nin kalkınmasında lokomotif görevi yapan ve yapacak olan yurtdışı lisansüstü burs politikası yüksek nitelikli işgücünün yetiştirilmesinde çok aktif rol oynamaktadır. Öğrencilere eğitimleri öncesinde aday bursiyerlere verilecek detaylı bilgiler ışığında, bursiyerlerin döndüklerinde görev yapacakları üniversitelerle koordineli hareket etmeleri hem bursiyerin hem de ilgili üniversitenin veya kamu kurumunun bu politikadan azami şekilde yararlanmasını sağlayacaktır.

Kaynakça

- Akdoğan, Akif Argun. (2011), "Türkiye'de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri", *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, (Editör) Filiz Kartal, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, s. 75-98.
- Akgül, Arif, Kaptı Alican. (2010), "Türkiye'nin Uyuşturucu İle Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi", *Yerelden Küresele Sınırşan Suçlar*, (Editörler) Süleyman Özeren, Mehmet Alper Sözer ve Oğuzhan Ömer Demir, UTSAM, Ankara, s. 75-99.
- Anderson, James. (1994), *Public Policymaking*, Houghton Mifflin Company, USA.
- Anderson, James E. (2003), *Public Policy Making: An Introduction*, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Birkland, Thomas. A. (2011), *An Introduction To The Policy Process: Theories, Concepts, And Models Of Public Policy Making*, (Third Edition), Armonk, New York and London: M. E. Sharpe.
- Cereci, Sedat. (2001), *Televizyonda Program Yapımı*, Metropol Yayınları, İstanbul.
- Cohen, Michael. D, March, James G., Olsen, Johan P. (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, Cilt: 17, Sayı: 1, Michigan, s. 1-25.

**BİR KAMU POLİTİKASI SÜRECİ ANALİZİ: MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI VE
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU YURTDIŞI LİSANSÜSTÜ BURLARI**

- Congleton, Roger. (2002), Terrorism, interest group politics and public policy: Curtailing criminal modes of political speech. *The Independent Review*, Cilt: 7, Oakland, s. 47-67.
- Çalhan, Hüseyin Serhan (2012), *Kamu Siyasalarının Oluşumunda e-Katılım: SİBİYO Örneği*, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Denizli.
- Çevik, Hasan Hüseyin, Demirci, Süleyman (2012), *Kamu Politikası (Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme)*, İkinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Demir, Fatih (2011), “Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 30, Kütahya, s. 107-120.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI. (1967), *Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl: 1968-1972*, DPT Yayınları, Ankara.
- Dunn, William N. (1981), *Public Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey.
- Dye, Thomas R. (1998), *Understanding Public Policy*, Dokuzuncu Baskı, Prentice Hall, New Jersey.
- Dye, Thomas R. (1987), *Understanding Public Policy* (6th Edition), Prentice Hall, London.
- Eyestone, Robert (1971), *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*, Bobbs-Merrill, Indianapolis.
- Fitz, John, Haplin, David, Power, Sally. (1994), “Implementation research and education policy: Practice and prospects”, *British Journal of Educational Studies*, Sayı: 42, England, s. 53-69.
- Gordon, Ian., Lewis, Janet. & Young, Ken. (1977), “Perspectives on Policy Analysis”, *Public Administration Bulletin*, Sayı: 25, Oxford, s. 26-30.
- Gümüş, Sedat, Gökbel, Veysel. (2012), “2023 İçin Akademisyen Yetiştirme Çabaları: MEB ve YÖK Yurtdışı Lisansüstü Bursları”, *Seta Analiz*, Sayı: 56, Ankara.
- Harbison, Frederick Harris, Myers, Charles Andrew (1964), *Education, Manpower, and Economic Growth: Strategies of Human Resource Development*, Graw-Hill, New York.
- Hill, Michael James, Ham, Christopher. (1997), *The Policy Process in The Modern State. Hemel Hempstead*, Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire.
- Hogwood, Brian W., Gunn, Lewis A. (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford.

Onur KULAÇ, Hüseyin Serhan ÇALHAN

- İnal, Kemal (2012), AKP'nin Reform Mantığı ve '4+4+4'ün İdeo-Pedagojik Eleştirel Analizi. *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 39, Ankara, s. 78-92.
- Jann, Werner, Wegrich, Kai (2006), "Theories of the Policy Cycle", *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*, (Editörler) Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney, CRC Press, Boca Raton, s. 43-62.
- Kaptı, Alican. (2011), "Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli", *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler*, (Editör) Alican Kaptı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 15-43.
- Kulaç, Onur, Aydın, Tolgahan. (2012), *The Studies of Public Policy*. Saarbrücken, Lambert Academic Publications, Germany.
- Laswell, Harold. Dwight. (1956), *The Decision Process*, College Park, Bureau of Governmental Research, Maryland.
- Matland, Richard. E. (1995), "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory J-PART*, Sayı: 5, s. 145-174.
- Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı. (2007), *Yurtdışına Lisansüstü Öğrenim Görmek Üzere Gönderilecek Adayları Seçme ve Yerleştirme Klavuzu*, ÖSYM, Ankara.
- Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı. (2012), *Yurtdışına Lisansüstü Öğrenim Görmek Üzere Gönderilecek Adayları Seçme ve Yerleştirme Klavuzu*, ÖSYM, Ankara.
- Peters, Guy. (2007), *American Public Policy: Promise and Performance*, CQ Press, Washington
- Sabatier, Paul A. (2007), *The Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, Colorado.
- Semiz, Özgür (2009), "Bir Kamu Politikası Analizi: Türkiye'de Korsanla Mücadele Odaklı Fikri Haklar Politikası", *Ankara Barosu Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku Dergisi*, Sayı: 9, Cilt: 4, Ankara, s. 9-40.
- Sevinç, Bilal. (2001), "Türkiye'de Lisansüstü Eğitim Uygulamaları, Sorunlar Ve Öneriler", *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, Cilt: 34, Sayı: 1, Ankara, s. 125-137.
- Shafritz, Jay. M., Layne, K. S. ve Borick, C.P. (2005), *Classics of Public Policy*, Pearson Longman, New York.
- Tamzok, Nejat (2007), *Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Doktora Tezi, Ankara.

**BİR KAMU POLİTİKASI SÜRECİ ANALİZİ: MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI VE
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU YURTDIŞI LİSANSÜSTÜ BURSLARI**

Variş, Fatma (1970), “Lisansüstü Öğrenimde Eğilimler”, *2. Bilim Kongresinde Bilim Adamı Yetiştirme ve Fen Öğretimi Seksiyonuna Sunulan Bazı Tebliğler*, TUBİTAK, Ankara, s. 1-28.