

Giriş

Kamu politikası dersinin bu bölümünde kamu politikası çalışmalarına kaynaklık eden bazı felsefi düşünceler ve bu düşüncelerin olduğu dönemler ile dile getiren kimi düşünürler hakkında bilgi verilmektedir.

Kamu Politikasına Felsefi Katkılar

Kamu politikaları gerek içerik, gerekse yöntem olarak birçok düşünürün fikir ve uygulamalarından beslenmektedir. Kamu politikası sorunları ve süreci, özellikle siyaset felsefesinin temel konularından biridir. Bu bölümde kamu politikalarına felsefenin etkisi üç ana baki altında incelenmiştir (Parsons, 1995: 41-57):

1. Etik/Ahlâki
2. Kuralcı (Normatif)
3. Yöntemsel

Parsons¹, eserinin kamu politikasına felsefi etki ve katkıları anlattığı bölümünde, bu etkiyi sistematik bir biçimde sunmak amacıyla söz konusu felsefecileri kendi aralarında bütünlük bulunan yedi ana kümeye ayırmıştır:

- Machiavelli ve Bacon (Pozitivizm)
- Bentham ve Mill (Yararcılık)
- James ve Dewey (Pragmatizm)
- Rawls ve Nozick (İki Adalet Kuramı)
- Popper (Parçalı Mühendislik Modeli)
- Hayek (Piyasalar ve Bireysel Tercih)
- Etzioni (Toplulukçuluk)

¹ Kamu politikası dersinin bu haftasında sunulan “kamu politikasının felsefi temelleri” bölümünde Parsons'un konuyla ilgili özetinden yararlanılmış; bahsi geçen düşünürlerin eserleri birinci elden incelenmemiştir (Dersi Hazırlayanın Notu).

- Habermas (İletişimsel Mantık)

Machiavelli ve Bacon (Pozitivizm)

Ele alacağımız ilk siyasal düşünür çifti olan Machiavelli ve Bacon, kamu politikalarında pozitivizm ve tümevarımın ilk önemli uygulayıcılarıdır:

1469-1527 yılları arasında İtalya'da yaşamış olan Machiavelli, kamu politikasını hükümdarın iktidarını devam ettirebilmesi için kullanabileceği bir araç olarak görmüştür. Bu bağlamda kurnazlık ve hile/aldatma gerekirse rakipleri alt etmek için kullanılabilir. Bu süreçte doğru ve yanlış önemli değildir; meşruiyetin asıl kaynağı ve mühim olan başarılı sonuçlar almaktır. Machiavelli, amaç ve araçlar arasındaki ilişki ile ilgilenmiş ve yöneticileri değerlendirmenin ölçütlerini başarı, performans ve sonuç almak olarak sıralamıştır.

Machiavelli'ye göre iktidarda olanlar, gücün nasıl işlediğini anlamak zorundadırlar. Gücün kazanılması ve korunmasında, yüksek kaliteli bilgi edinmek ve bunu yorumlayabilmek çok önemlidir. Bu bilgiler ve yorumlar yoluyla insan davranışının doğası ve kurumların etkisi konusunda genel çıkarımlar yapılabilir. Dolayısıyla yönetmek bir zenaattir (devlet zenaati, *statecraft*) ve bunun incelenmesi de bir bilimdir. Eğer politika ve güç hakkında bilgi edinilebilirse, devleti daha iyi yönetmek mümkün olabilir.

Machiavelli ile aynı kategoride değerlendirilen İngiliz düşünür Francis Bacon (1561-1656), kamu politikasını çağdaş anlamı ile incelemiş; onu bilgi üzerinde temellenen ussal davranış biçimi olarak tanımlayarak "bilgi güçtür/iktidardır" sonucuna varmıştır. Bacon'a göre, siyasal gücü kullanmak denge, otorite ve meşruiyet gerektirir. Bacon'un düşünce dünyasında kamu politikası uzmanları toplum

içinde yüksek statüde ve güçlü bir roledirler. Düşlediği bir toplum düzenini anlattığı “Yeni Atlantis” başlıklı romanında, politika uzmanlarına merkezi bir rol vermiştir.

Machiavelli ve Bacon arasında, kamu politikası açısından bazı benzerlikler vardır:

- Her ikisi de siyasetle doğrudan uğraşmış, siyasi deneyim sahibi kişilerdir.
- İkisi de yıllarca hükümette rol almış, gözden düşerek uzun yıllar hükümet dışında kalmış ve yeniden hizmete dönmeye çaba harcayan entelektüellerdir.
- Her iki düşünür de pozitivizm yoluyla siyaset ve kamu politikasının temel kurallarını keşfetmeye uğraşmışlardır. Onlara göre, daha iyi kamu politikaları üretmek için bilimsel yöntem ve bilgiye ihtiyaç vardır. İkisi de tekil olayların incelenmesinden kural ve yasaların bulunmasına uzanan tümevarım yöntemini yeğlemişlerdir.

Bu iki düşünürün bir takım farklılıkları da vardır: Machiavelli siyasal gücü elinde tutmanın aracı olarak gerektiğinde kurnazlık ve hileyi/aldatmayı tercih ederken, Bacon fikir birliği ile kurulan destek mekanizmalarının önemini vurgulamıştır. Bu fark, biraz da iki düşünürün yaşadığı zaman ve mekânlar arasındaki farktan dolayı ortaya çıkmıştır. Machiavelli İtalya’da prensler arası siyasal rekabetin en yoğun yaşandığı bir zaman diliminde hayatını sürdürmüşken, Bacon’ın yaşadığı İngiltere, anlaşma sağlama ve rıza göstermenin baskın değerler olduğu bir dönem geçiriyordu.

Bentham ve Mill (faydacılık)

Parsons tarafından kamu politikasına yaptıkları felsefi katkı açısından incelenen ikinci düşünür ikilisi olan Jeremy Bentham (1748-1832) ve James Mill (1773-1836) faydacılık (*utilitarianism*) felsefesinin temsilcileridir. Bireylerin ve hükümetlerin eylemlerinin kararlarının “en çok sayıda insan için en büyük mutluluk” arayışı

sonucunda verilmesi gerektiğini savunurlar. Dolayısıyla en çok kişiyi mutlu eden ve en az kişiyi mutsuz eden birey ve hükümet kararları iyi kararlardır.

Bu hesaplamayı yapabilmek için hazzı ve acıyı hesaplayabilmek gerekir ki, bu pek kolay bir şey değildir. İnsan mutluluğunu sayılara dökmeyi ve modellemeyi hedefleyen bu yaklaşım, çağdaş kamu politikası analizinde kullanılan “fayda-maliyet analizi” tekniğinin de temelini oluşturmuştur.

Kamu politikası alanında faydacılığa karşı kimi eleştiriler getirilmiştir: Örneğin, kamu politikalarının yeniden düzenlenmesinin toplumsal refahın ve bireysel özgürlüğün artırılması olarak sunulmasının ahlâki meseleleri ve eşitlik ve adalet gibi değerleri görmezden gelinmesine sebep olup olmadığı sorgulanmıştır.

James ve Dewey (Pragmatizm)

Parsons'ın incelediği üçüncü düşünür ikilisi olan William James (1842-1910) ve John Dewey (1859-1952), pragmatizm felsefesinin temsilcileri olup kamu politikası alanını önemli ölçüde etkilemişlerdir:

James'e göre pragmatizm, sosyal bilimler için dünyayı daha güzel bir yer hâline getirmek için yapılmış bir eylem çağrısıdır. Eyleme dökülen fikirler yoluyla insan çevresini değiştirir ve bu şekilde hayatta kalarak gelişir.

James, pragmatizm yaklaşımını düşünülere de uygulayarak onları sert-fikirli (*tough-minded*) ve hassas/yumuşak-fikirli (*tender-minded*) olarak ikiye ayırmıştır: Sert-fikirli düşünürlerin fikirlerini deneysel bilgiye dayandığını (tümevarım), hassas/yumuşak-fikirli olanların ise soyut düşünce yoluyla bir takım fikirlere ulaştığını (tümdengelim) belirtmiştir. James'in tercihinin sert-fikirli düşünürlerden yana olduğunu söylemek sanırız şaşkıncı olmayacaktır.

Pragmatizm ile kamu politikası ilişkisi bağlamında incelenen ikinci düşünür olan John Dewey ise pragmatizmi, bir tür “deneme-yanılmaya dayalı öğrenme biçimi” olan bir toplumsal deney yöntemi olarak değerlendirmiştir. Dewey, demokratik karar verme sürecini bir deneyimleme ve iletişim şekli olarak değerlendirmiştir.

Akdoğan, Türkiye’de kamu politikası analizinin neden tam anlamıyla gelişemediğini incelediği çalışmasında, böylesi bir gelişime destek olabilecek bir dizi fırsat penceresi sıralamıştır. Bu (değerlendirilemeyen) fırsat pencerelerinin ilki Dewey’in 1924 yılında Türkiye Cumhuriyeti Milli Eğitim Bakanlığı tarafından eğitim sistemi hakkında bir rapor hazırlaması için ülkemize çağırılmasıdır.

Akdoğan’a göre, hazırlanan raporda pragmatizm felsefesinin izleri yoğun olarak görülmektedir: Örneğin, rapordaki öneriler sonucunda atılan önemli adımlardan biri, yeni kurulmuş Cumhuriyet’te, pragmatik bir şekilde, gerektiğinde öğretmenlik, gerektiğinde duvar ustalığı yapabilen, klasik müzikten de, demircilikten de anlayan bireyler yetiştiren bir Köy Enstitüleri sisteminin oluşturulmasıdır.

Yazar, pragmatist düşüncenin Türkiye’deki etkisini 1960’larda DPT’nin kuruluşunda bir süre kısmen devam ettirdiğini, ama ilerleyen on yıllarda bir takım çabalara rağmen kaybettiğini vurgulamıştır (Akdoğan, 2011: 82-85).

Rawls ve Nozick (İki Farklı Adalet Kuramı)

Parsons’ın incelediği dördüncü tematik düşünürler ikilisi olan Rawls ve Nozick’ten John Rawls, 1971 yılında yayımladığı “Bir Adalet Kuramı” başlıklı kitabıyla, kamu politikası alanı üzerinde oldukça etkili olmuştur. Rawls eserinde, temelinde sonuçlarda adalet ve fırsat eşitliği olan bir adalet kuramı oluşturmuştur.

Rawls, toplumsal ve ekonomik eşitsizliklerin ancak en alt toplumsal sınıfların faydalandığı olanakları ençoklaştırdığı takdirde kabul edilebilir olduğunu savunmuştur. Benzer yeteneklerde (örneğin zekâ veya fiziksel kabiliyet) olanların hayatta benzer fırsatlara sahip olması gerektiğini savunan yazar, bunu yapabilmek için de devletin müdahalesinin gerekli olduğunu ifade etmiştir.

Robert Nozick ise 1974'te yayımlanan “Anarşi, Devlet ve Ütopya” başlıklı eserinde Rawlsçı kamu politikası yapımına ciddi eleştiriler yöneltmiştir. Nozick, Rawls'ın ortaya attığı (kaynakları devlet eliyle) “dağıtıcı/yayıcı adalet” (*distributive justice*) kavramının gerçekçi olmadığını iddia etmiştir. Bireysel tercihlerin ve piyasaların kaynakları adaleti hedefleyen bir devlete göre daha iyi değerlendireceğini savunan Nozick, devletin daha az kamu politikası uygulamasının ve kararları bireylerin tercihinin bırakmasının daha iyi sonuçlar ortaya çıkaracağını savunmuştur.

Karl Popper (Parçalı Mühendislik Modeli)

Parsons, kamu politikasına katkıda bulunan düşünürleri incelemeye Karl Popper ile devam etmiştir. Popper'in kamu politikası alanına temel katkısı yöntem konusundadır: Popper, Bacon'ın bilimsel bilgiye tümevarım ile ulaşılabileceği yönündeki görüşünün geçerliliğini sorgulamıştır. İncelenen sorun ve olguların, pozitivistlerin iddia ettiği gibi kuramdan bağımsız olmadığını iddia etmiştir. Olguların gözlenmesi ve bu olgulara dayanarak kuram ve genel yasalara varılması yoluyla çalışan kuramların verilerle doğrulanması sürecine karşı, “yanlışlama” sürecini önermiştir.

Yanlışlama düşüncesi, deneysel sosyal ve tabii bilimler üzerinde derin bir etkide bulunmuştur. Kuramların bilimsel sayılabilmeleri için “yanlışlanamaz” olmaları gerekliliği sosyal bilimlerin “bilim” olma iddiasına ciddi bir zarar vermiştir. Benzer

şekilde “kesin gerçeklere” veya “kesin bilgiye” ulaştığını öne süren genel kuramlar da bu eleştiriden payını almıştır.

Popper’a göre hiçbir kuram kesin değildir. Bilginin varsayımsal oluşu, doğası gereğidir. Bilgi, kesin olmayan, geçici kuramların yanlışlanması ve bunun sonucunda yeni sorunların ortaya çıkması ile gelişir. Toplumsal gelişme de “parçalı mühendislik modeli” (*peacemeal engineering model*) denen bu deneme-yanılma döngülerinin sonucu olarak ortaya çıkar. Popper’ın parçalı mühendislik modeli, bilginin ve insani kurumların sınırlılıklarını vurgular. Bu modele göre kamu politikası süreci, eleştirel, eklemeli (*incremental*) ve deneysel bir şekilde işler.

Hayek (Piyasalar ve Bireysel Tercih)

Parsons’ın incelediği altıncı düşünür, Avusturyalı Friedrich Hayek’tir. “Kölelik Yolu” (1944) ve “Özgürlüğün Anayasası” (1960) gibi kitaplarında Hayek, bilginin deneysel ve nesnel olduğu iddialarını eleştirmiş; insan bilgisinin çok sınırlı ve çok parçalı olduğunu savunmuştur. Toplumun insan tasarımının bir sonucu değil, kendiliğinden oluşan bir olgu olduğunu iddia etmiştir.

Kitaplarını yazdığı yıllarda fikirleri geniş kitleler tarafından takip edilmeyen Hayek, 1970’lerin sonundan itibaren Keynesçi dönemin sonuna gelindiğinde geniş ilgi görmüştür. Bu dönemde ortaya çıkan “yeni sağ” politikalarda Hayek’in fikirlerinin etkisi azımsanamayacak boyuttadır.

Hayek, hükümetlerin, çoğunlukla bireylerin tercihleri ve piyasaların dinamikleri ile çelişen kararlar vermek amacıyla bilgi toplama ve eşgüdüm sağlama yeteneğinin sınırlı olduğunu iddia etmiştir. Devlet müdahalelerinin yanlış ve kaynakların verimsiz kullanımına neden olan kararlardan baskıcı otoriter ve/veya totaliter rejimlerin ortaya çıkmasına kadar uzanan bir dizi olumsuz sonuca yol açtığını savunmuştur. Bu

nedenle devletin küçültülmesi ile bireysel tercihlerin ve piyasa dinamiklerinin öne çıkartılmasını tavsiye etmiştir.

Hayek'in kamu politikası alanına bir diğer katkısı da düşünce üretim kuruluşları (*think tanks*) alanındadır: Fikir siyaseti sürecinin doğasını çok erken takdir eden Hayek, fikirleri örgütler yoluyla desteklemenin önemini çok iyi kavramıştır. Bu düşünceyle henüz 1947'de, ilk düşünce üretim kuruluşlarından biri olan Mont Pelerin Topluluğu'nu kurmuştur. Bu kuruluş, daha birçok başka düşünce üretim kuruluşunun örgütlenmesine ilham vermiştir. Düşünce üretim kuruluşları konusu, bu dersin kamu politikası aktörlerinin incelendiği bölümünde daha ayrıntılı olarak işlenmiştir.

Amitai Etzioni (Toplulukçuluk)

Parsons'ın kamu politikası alanına verdiği katkılarını incelediği yedinci düşünür, sosyolog Amitai Etzioni'dir. Eğer 1960'lar ve 1970'lerin teması Rawls'ın fikirlerinde somutlaşan “sonuçlarda adalet”; 1980'lerin hâkim fikri Hayek'in dile getirdiği bireye ve piyasalara yapılan vurgu ise, 1990'lara da toplulukçuluk fikrinin damga vurduğunu söylemek yanlış olmaz.

Toplulukçuluk fikrinin temelinde devlet müdahalesinin ana aktörü olan devlet kurumu ile birey ve piyasaların tercihlerine öncelik veren yeni sağ düşüncesinin temel aktörü olan birey arasında kalan birimlerin de en az bu iki uç kadar önemli olduğu düşüncesi yatar. Diğer bir deyişle, kamu politikası tercihleri ve aktörleri, sadece bir ucunda devlet, diğer ucunda birey olan bir “ya o ya diğeri” tercihiyle sınırlı değildir. Aşağıda Şekil 3.1'de de görüldüğü gibi, birey ile devletin iki ucunda yer aldıkları kamu politikası aktörleri düzleminde, arada aile, dini kurumlar, sendikalar, sivil toplum örgütleri gibi “topluluklar” vardır.

Şekil 3.1: Kamu Politikası Aktörleri Düzlemi



Yukarıdaki açıklamalardan ve Şekil 3.1'den de anlaşıldığı gibi Etzioni'nin fikirlerinde somutlaşan toplulukçuluk, 1960'lı ve 1970'li yılların devlet merkezli ve 1980'lerin birey merkezli kamu politikası anlayışına karşı, topluluk fikrinin tekrar gündeme gelmesini içeriyordu. Toplulukçuluk düşüncesi altında dile getirilen fikirler arasında:

- Çağdaş toplumlarda yaşayan bireylerin, topluluğun önemi fikrinden uzaklaşıp toplumsal dayanışma anlayışını kaybettikleri,
- Devletle birey arasında yer alan okullar, aileler, kiliseler ve işçi sendikaları gibi birimlerden oluşan toplumsal dokunun piyasacı bireysellik yüzünden eriyip gittiği ama korunup yeniden inşa edilmesi gerektiği,
- Çağdaş toplumlarda haklara gerektiğinden fazla, ama sorumluluklara yetersiz derecede vurgu yapıldığı; bireysel ve toplu sorumluluklara daha fazla vurgu yapılması gerektiği sayılabilir.

Kamu politikası bağlamında toplulukçuluk fikri, devlet müdahalesinin aşırılıklarının ve sadece piyasa güçlerine dayanan düzenlemelerin arasında bir orta noktaya işaret eder. Bu anlayışa göre, sınırlandırılmış da olsa, güçlü bir sosyal refah devleti, varlığını korumalıdır. Bu çerçevede devlete verilmeyen bazı görevler,

bireylere, ailelere ve topluluklara verilebilir. Türkiye’de yakın geçmişte gündemde olup tartışılan, hatta Mahsun Kırmızıgül’ün yönetmenliğini yaptığı Beyaz Melek filmi ile tartışmaları sanat dünyasına da sıçrayan “yaşlıların devlet teşvikleri ile evde bakımı” konusu, toplulukçu fikirlerin uygulamasına iyi bir örnektir.

Toplulukçuluk fikrini, yönetim biliminde “hizmette halka yakınlık” şeklinde de ifade edilen ve bu bağlamda “bir soruna en yakın yönetim biriminin o sorunu çözmesi” olarak anlatılabilecek olan “yerellik” (*subsidiarity*) ilkesi ile de benzeştirmek mümkündür.

Habermas (İletişimsel Mantık)

Parsons tarafından kamu politikasına yaptığı felsefi katkı açısından incelenen son düşünür Alman felsefeci Jurgen Habermas’tır.

Habermas’ı, Fransız Michel Foucault ile birlikte ele alıp, bu iki düşünürün insan hayatında aklın rolünü mercek altına aldıklarını söylemek yanlış olmaz. Burada akıl veya ussallık, olumlu bir rolden çok, hayatın denetim ve baskı altında tutulmasının aracı olarak kullanıldığından bu düşünürlerin eleştirisine uğramaktadır.

Bu düşünürlerin kamu politikasına eleştirel bir katkı yaptıkları söylenebilir: Örneğin Habermas, kamu politikasında da çokça kullanılan ussal analitik teknikler yerine, alternatif bir “iletişimsel mantık” (*communicative rationality*) kullanımını önermektedir. Bu mantıkta ussallığa toplumsal bağlamı anlayabilmek yoluyla ulaşılır.

Bu düşünce silsilesinde nesnel kanıt veya yanlışlanabilirlik aranmaz. Önemli olan ortak bir zaman ve mekânda farklılıkların nasıl bir arada yaşayabileceğidir. Ortak sorunlarımıza nasıl çözüm bulunacağı konusunda fikir birliği oluşturmak önemlidir. Karşılıklı anlayışı geliştirmek öncelikli amaçtır.

Habermas'ın bu fikirleri, kamu politikasında dilin kullanımı, söylemler ve fikirlerin ortaya konuluşunun önemi konusunda yeni bir farkındalık yaratmıştır. Böylece kamu politikası aktörleri arasındaki iletişimi teşvik etmek ve bu iletişimin kalitesini artırmak amacıyla yeni analitik yöntemler ve kurumsal süreçler arayışı yoğunlaşmıştır.

Bölüm Özeti:

Bu bölümde fikirleriyle kamu politikasına ışık tutan bazı düşünürlerin katkıları ile bu katkıları verdikleri toplumsal, ekonomik ve siyasal koşullar incelenmiştir. Bu amaçla incelenen düşünürler sırasıyla ve katkıda buldukları alanlar itibarıyla şu şekilde sıralanabilir:

- Machiavelli ve Bacon (Pozitivizm)
- Bentham ve Mill (Yararcılık)
- James ve Dewey (Pragmatizm)
- Rawls ve Nozick (İki Adalet Kuramı)
- Popper (Parçalı Mühendislik Modeli)
- Hayek (Piyasalar ve Bireysel Tercih)
- Etzioni (Toplulukçuluk)
- Habermas (İletişimsel Mantık)

Tartışma Soruları:

1. Bu bölümde fikirleri anlatılan düşünürlerden hangisinin kamu politikası alanına katkısının daha büyük olduğunu düşünüyorsunuz; açıklayınız.
2. Bu bölümde anlatılan felsefi yaklaşımlardan birini dünyada veya ülkemizde şu an gündemi meşgul eden bir kamu politikası sorununa uygulayınız. Fikrin söz konusu örneğe uygulanmasından kaynaklanan katma değer ne olduğunu tartışınız.

Yararlanılan Kaynaklar:

1. Akdoğan, Akif Argun (2011), “Türkiye’de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri”, Kartal, Filiz (Derleyen), **Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları**, Ankara, TODAİE Yayınları, s. 75-98.
2. Parsons, Wayne (1995). **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.