

Giriş: Kamu Politikası Aktörleri

Kamu politikaları konusunu ve bu alanın işleyişini anlamak ve anlatmak için kullanılan temel iki araçtan biri kamu politikası *süreç döngüsünün* doğasını ve basamaklarını analiz etmek; bir diğeri ise kamu politikası sürecini *politika aktörleri ve aktörler arası ilişkiler* üzerinden incelemektir.

Kamu politikası dersinin bu bölümünde başta devlet olmak üzere, özel sektör kuruluşları, sivil toplum örgütleri, düşünce üretim kuruluşları ve uluslar arası kuruluşlar gibi kamu politikası aktörleri ile “demir üçgenler” (iron triangles), politika ağları (*policy networks*) gibi aktörlerin arasındaki ilişkileri anlama ve açıklamayı amaçlayan kavramlar ele alınacaktır.

Kamu politikası çalışmalarında özel bir önemi olduğuna inanılan danışmanlık kurumu ve politika aktörü olarak danışmanlar, bu dersin farklı bölümlerinde ayrıca detaylı bir biçimde ele alınmıştır.

Kamu Politikasında Devletin Rolü ve Yönetişim

Kamu politikasının temel aktörü devlettir. Devlet dediğimiz politika aktörü, federal sistemlerde federal ve federe devlet (eyalet) veya bir yerel yönetim birimi olabilir. İspanya gibi federal ile tekçi sistemin ortasında bir yerde bulunan sistemlerdeki özerk bölge yönetimlerini de federe devlet benzeri aktörler saymak yanlış olmaz. Tekçi (üniter) devlet düzenlerinde ise, merkezi hükümet ve onun taşra teşkilatı ile yerel yönetimler vardır.

Kamu politikası çalışmalarının en temel sorularından biri, devletin birey ve grupların toplumsal ve ekonomik hayatına ne kadar müdahale edeceğidir. Müdahale miktarını bir cetvel olarak düşünürsek 0 (sıfır) noktasında devletin hiç müdahalede bulunmadığı bir noktayı, 100 noktasında ise devlet müdahalesinin toplumsal, siyasal

ve ekonomik hayatın her boyutunun tamamında var olduğu bir durumu görürüz. Gerçek hayatta ise devlet müdahalesi bu iki noktanın arasında bir yerdedir ve müdahale miktarı toplumsal, ekonomik ve siyasal değişkenlere göre şekillenir.

Devlet müdahalesinin miktarı ve değişimi, bir sarkaç örneği ile daha iyi anlaşılabilir ve anlatılabilir. Örneğin ekonomik kriz dönemlerinde ve/veya piyasa başarısızlıkları yaşandığında (tekelleşme ve oligopolün düzenlenmesi veya kamu mallarının üretimi gibi) insanlar daha fazla devlet müdahalesi isterler. Ekonomik bolluk ve rahatlık dönemlerinde ise devletin özel sektör lehine geriye çekilmesi ve ekonomi ve bireyler üzerindeki müdahale miktarını azaltması gözlenir. Buradan, devlet müdahalesinin artış ve azalışının ekonomik değişiklikler gibi döngüsel olduğu sonucu da çıkar. Devlet müdahalesinin miktarını gösteren sarkaç, ekonomik kriz ve refah dönemlerini takip ederek bir o yana bir bu yana salınır. 1929 Küresel Ekonomik Krizi sonrasında izlenen Keynesçi politikalar, sarkacın devlet müdahalesi tarafına salınmasını gerektirirken, 1980'lerde on yıl önceki petrol krizlerinden çıkılması amacıyla ABD'de Reagan ve İngiltere'de Thatcher yönetimlerinin kararıyla sarkaç bu kez ters yön olan müdahalenin azaltılması yönünde salınmaya başlamıştır.

Ekonomik değişikliklerin dışında, bir rejimin ideolojik tutumu da devlet müdahalesinin miktarı üzerinde etkilidir.

Günümüzde 2008 küresel krizinin başlangıcına kadar "daha az devlet müdahalesi" yönünde salınan sarkaç, ipotekli ev kredilerinin ikincil piyasalarda değerlendirilmesi noktasında kopan küresel ekonomik kriz sonrası bir kez daha "daha çok devlet müdahalesi" noktasına yönelmiştir. Özel sektöre öncelik veren ve devletin örgüt ve işlevlerinin büyümesine karşı çıkan politikalarıyla tanınan ABD'de bile özel sektör kuruluşlarına devlet el koyabilmiştir.

Aslında ekonomik ve siyasal değişkenlerden bağımsız olmasa da dünyadaki gelişmelere bağlı olarak devletin işlevleri azalmamakta; aksine artmaktadır. Bir yandan güvenlik, adalet, eğitim, sağlık ve altyapı gibi temel işlevler devam ederken diğer yandan küresel ısınma, küresel entelektüel mülkiyet hakları ihlalleri gibi yeni küresel ve (kamusal) sorunlar ortaya çıkmakta ve çözüm beklemektedir. Bu küresel sorunlar, tek bir devletin çözemeyeceği, sınır aşan sorunlardır. Çözümleri için de uluslar arası düzenleme ve standartlar ile işbirliğini gerektirmektedirler.

Söz konusu karmaşıklığın ve küresel kaynakların sınırlı olmasının bir sonucu da özel sektör ile üçüncü sektörün (sivil toplum kuruluşları, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, hükümet dışı örgütler gibi farklı adlandırmalar mevcuttur) de kamu sektörünün karar alma ve uygulama sürecine katılmasıdır. Bu süreç, kamu sektörünün “yönetmesinden” “beraberce yönetmeye” geçiş anlamında, “işmek” şeklindeki işteş fiil kullanımıyla “yönetişim” olarak tarif edilmektedir. Türkiye’de de son birkaç yıldır faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının yapısı ve giderek yaygınlık kazanan kamu-özel sektör işbirlikleri, yönetişim uygulamalarına örnek olarak gösterilebilir.

Bu yeni sorunlara ek olarak ülkemiz için Avrupa Birliği ile bütünleşme sürecinin daha çok gündeme getirdiği/getireceği konular olan işsizlik, konut, çevre, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik vs. politikaları gibi alanlar da daha da önem kazanacaktır (Orhan, 2007: 287).

Devletin Rolü Konusunda Bazı Düşünürlerin Fikirleri

Bu alt bölümde, devletin toplumsal ve ekonomik hayattaki rolünün ne olması gerektiği konusunda oldukça farklı fikirlere sahip bazı düşünürler sıralanmıştır:

17. Yüzyıl'da yaşamış İngiliz bir düşünür olan Thomas Hobbes (1588-1679), devletin toplumsal düzen için gerekli olduğunu savunur. "Leviathan" (1651) başlıklı kitabında Hobbes, devlet olmazsa insanların birbirinin canına, malına ve ırzına kastedeceğini savunmaktadır. Bu yüzden insanlar, devletin müdahalesini isterler. Hobbes'in ünlü Latince deyişi ile "insane insanın kurdudur" (*homo homini lupus*) (Lerner, Meacham ve Burns, 1993: 512-513). Dolayısıyla, mülk ve özgürlük konularında sınırlayıcı bile olsa, mutakıyetçi bir devletin varlığı gereklidir.

18. Yüzyıl'da yaşamış İskoç ekonomist Adam Smith'e (1723-1790) göre ise devlet müdahalesi piyasaların düzenini bozmaktadır ve devlet ne kadar az müdahale ederse o kadar iyidir. Smith, "Ulusların Zenginliği" (1776) adındaki kitabında piyasaların görünmez elinin devlet müdahalesi olmadan da düzeni sağlayabileceğini savunmuştur. Smith'e göre devletin toplumsal yararı (kamu yararını) korumak ve artırmak için müdahale etmesine gerek yoktur. Çünkü her birey kendi bireysel yararını en çoklaştırmaya çalıştığında bireylerin yararlarının toplamı toplumsal yarar olarak en çoklaşmış olacaktır. Bu nedenle bireyleri ve girişimcileri devlet müdahalesinden koruma, onların kendi zihni ve ticari kapasitelerine ulaşma yolunda yapılmış en büyük yardım olacaktır. Smith'in savunduğu devlet müdahalesi karşıtı liberal felsefe, ünlü "görünmez el" metaforundan başka "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" (*laissez faire laissez passer*) deyişiyle de özdeşleşmiştir (Lerner, Meacham ve Burns, 1993: 625, 698).

Devletin toplumsal ve ekonomik hayattaki rolü konusundaki görüşlerini inceleyeceğimiz bir başka düşünür, 19. Yüzyıl'da yaşamış Fransız bir siyaset bilimci olan Alexis de Tocqueville'dir. De Tocqueville'in Kuzey Amerika kıtasına yaptığı seyahatindeki gözlem ve çıkarımlarını anlattığı "Amerika'da Demokrasi" (*Democracy in America*) adlı kitabında yaptığı bir tespit, konumuz açısından çok önemlidir: Kıta

Avrupa'sında devletin, İngiltere'de asilzadelerin ve/veya özel sektördeki girişimcilerin gerçekleştirdiği “toplumsal sorunlar için çözüm üretme” işlevini Amerika'da yaşayan birey ve topluluklar ne devletten ne de özel sektörden beklemektedir. Onların yerine Amerikalılar, sorunlarını bir araya gelerek kurdukları gönüllü hizmet birlikleri/dernekleri (*voluntary associations*), yani sivil toplum kuruluşları vasıtasıyla çözmektedirler. Bazıları zamanla özel görevli yerel yönetim birimlerine (örneğin okul yerel yönetimi, *school district*) evrilen bu örgütler, kamusal sorunların çözümünde devlet ve özel sektöre bazen alternatif, bazen de yardımcı bir aktör olarak kamu politikalarında aktif görev almaktadırlar.

Devletin rolü konusunda 20. Yüzyıl'da Avrupa'da yaşamış bazı Marksist düşünürlerden de örnekler verilebilir: Örneğin Antonio Gramsci (1891-1937), 19. Yüzyıl'ın ikinci yarısından itibaren artan bürokratikleşme ile birlikte devletin egemen sınıfın çıkarlarını koruyan ve meşrulaştıran bir toplumsal iktidar aracı olduğunu iddia etmiştir (Merrington, 1999: 371, 377). Ayrıca Gramsci, devlet tekelinde olan zor kullanabilme ögesi dışında devletin, çoğulcu bir görüntü içinde çoğunluğun rızasını sağlamaya yönelik ara mekanizmalar yardımı ile burjuvazinin egemenliğini pekiştirici bir “kültürel hegemonya” yapısı da kurduğunu yazmıştır (Saybaşıllı, 1999: 69, 80).

Nicos Poulantzas (1936-1979) ise devletin egemen sınıflardan görece özerkliğini savunmuştur (Bridges, 1999: 478). Poulantzas, “kapitalist devlet” ile “kapitalist devletin sınıfı” kavramlarının ayırımını yapmıştır (Pierson, 2000: 127). Bu bağlamda kapitalist devlet aygıtının kısa vadede burjuvazinin çıkarlarından görece olarak özerk hareket edebileceğini ama uzun vadede burjuva sınıfının çıkarlarına hizmet ettiğini; bu nedenle ikisi arasında çelişki ve çatışmaların doğabileceğini savunur (Saybaşıllı, 1999: 86, 87).

Tüm bu düşünürlerin görüşlerinin ışık tuttuğu bir nokta, aynı kamusal sorunların çözümü için zaman ve mekâna bağlı şartlar göz önüne alınarak ve farklı politika aktörlerinden faydalanılarak kamu politikası çözümleri üretilebileceğidir.

Diğer Bazı Kamu Politikası Aktörleri

Uluslar Arası Kuruluşlar ve Ulusüstü Örgütler

Günümüzde Dünya Bankası, Uluslar Arası Para Fonu (IMF), Birleşmiş Milletler, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslar arası kuruluşlar ve Avrupa Birliği gibi ulusüstü örgütler, pek çok kamu politikası alanına etki etmektedirler. Uluslararası işbirliği anlaşmaları ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üye olma amaçlı müzakare süreci gibi gelişmeler; hemen tüm önemli alanlardaki kamu politikalarının oluşturulma ve uygulanma sürecinde söz konusu örgütlerin de sürece bir şekilde dâhil olması sonucunu doğurmaktadır.

Düşünce Üretim Kuruluşları (Think Tank'ler)

Düşünce üretim kuruluşu fikri, Smith'e (1991: xv'den aktaran Radin, 2000: 39) göre Eski Yunan'da Sokrat'a kadar geri götürülebilir. Özellikle 20. Yüzyıl'ın başında ABD'de ortaya çıkan bilimsel yönetim hareketi ile güçler ayrılığı, ideolojik olmayan, pragmatik siyaset ve bilgiyle gücü birleştirme temaları da bu kuruluşların ortaya çıkmasında etkili olmuştur (Radin, 2000: 39-41).

Düşünce üretim kuruluşlarının işlevleri şu şekilde tanımlanmıştır (Radin, 2000: 40-41):

- Siyaseti fikirler ve çözümlerle besleme,
- Yeni konuları gündeme getirme,
- Bir konuda belirli çözümleri destekleme ve
- Kamu kurumlarının araştırma ve yeni fikir/çözüm ihtiyacını karşılama.

ABD’de daha çok hayırsever birey ve vakıfların çabalarıyla ortaya çıkan düşünce üretim kuruluşlarının gelişimi (Radin, 2000: 39) sonucunda bu alan, bugün dünya çapında binlerce kuruluşun faaliyet gösterdiği önemli bir endüstridir. Ülkemizde de 2000’li yıllarla beraber bu kuruluşlar, nitelik ve nicelik olarak gelişme göstermişlerdir (Aydın, 2006).

Aktörler Arası İlişkilerle İlgili Bazı Kavramlar

Demir Üçgenler (Iron Triangles)

Kingdon (2003: 33), ABD bağlamında demir üçgenleri bürokratlar, Meclis komiteleri ve çıkar gruplarından oluşan üçlü bir yapı olarak tanımlamaktadır. Yazar, bu yapılara “demir” sıfatının verilmesinin nedeninin, yapıya dışarıdan nüfuz edilememesi ve üçgenin içinde olup bitenlerin dışarıdan da siyasiler tarafından kontrolünün çok güç olması olduğunu belirtmektedir. Bu kavram, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında bürokrasinin siyasetçileri etkisiz hâle getirerek, şeffaflık ve demokratik hesap verebilirlik ilkelerinin devre dışı kaldığı bir sürecin ve sonucun tehlikelerini işaret etmektedir.

Politika Ağları (Policy Networks)

Kamu politikası yazınında “konu ağı” (*issue network*) veya “politika topluluğu” (*policy community*) şeklinde isimlendirilen (Rhodes ve Marsh, 1992; Sabatier, 1984) kamu politikası ağları, “çoğunun çıkarları kamu politikası kararlarına bağlı olan ve örgütlü çıkarları temsil eden uzmanlardan oluşan gevşek bağlı topluluklar” (Skok, 1995: 329) olarak tanımlanmıştır.

Heclo’ya (1978: 118) göre konu ağları, “ortak adanmışlıkları ve çevrelerindeki diğer kişilerle bağımlılıkları oldukça değişken çok sayıda katılımcıdan oluşur”; söz

konusu adanmışlık ve bağımlılık düzeyleri öyle değişkendir ki, ağın nerede bittiğini ve çevrenin nerede başladığını anlamak mümkün değildir.

Peters (1996: 56-57) da her kamu politikası alanının çevresinde yer alan ve politikaları bir şekilde etkilemeye çalışan; kamu kurumları, çeşitli sivil toplum örgütleri, bilim insanları ve özel şirketler gibi politika oyuncularını kamu politikası ağları içinde saymıştır.

Politika Fırsat Penceresi

Kingdon (2003: 173-175), herhangi bir kamu politikası alanına/sorununa başarılı bir devlet müdahalesi yapılabilmesi için sorunlar ve çözümler (kamu politikası akışı) ile uygun bir siyasal ortamın (siyaset akışı) aynı anda müsait olması durumunda kamu politikası fırsat pencerelerinin açıldığını savunmuştur. Söz konusu fırsat pencereleri, bazen bir sorunun acilen çözülmesi gerektiğinde, bazense hükümette veya kamuoyu düşüncesinde bir değişim sonucunda açılmaktadır. Fırsat penceresi kavramı, kamu politikalarının çok aktörlü ve siyasi yapısını önemle vurgulaması ve ayrıntılı olarak açıklaması açısından önemlidir.

Bölüm Özeti:

Kamu politikası dersinin bu bölümünde kamu politikası aktörleri ve aralarındaki ilişkiler konusu işlenmiştir. Bu amaçla başta devlet olmak üzere, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, uluslararası ve ulusüstü örgütler, düşünce üretim kuruluşları gibi aktörlerden özetle bahsedilmiştir. Ayrıca bu aktörler arasındaki ilişkileri inceleyen demir üçgenler, politika ağları ve politika fırsat pencereleri gibi kavramlar tanıtılmıştır.

Tartışma Soruları:

1. Türkiye’de herhangi bir kamu politikası alanında (eğitim, sağlık, vb.) faaliyet gösteren aktörleri inceleyerek varsa bu alandaki kamu politikası ağları, demir üçgenler veya fırsat pencerelerine bir örnek veriniz.
2. Düşünce üretim kuruluşlarının dünya çapında yaygınlaşmasında ve son dönemde ülkemizde de sayıca çoğalmasında hangi etmenler etkili olmuştur; örnekler kullanarak tartışınız.

Yararlanılan Kaynaklar:

1. Aydın, Aziz (2006). **The Genesis of Think-Tank Culture in Turkey : Past, Present and Future?**. Unpublished Dissertation. Ankara: Middle East Technical University.
2. Bridges, Amy Beth (1999), “Nicos Poulantzas ve Marksist Devlet Kuramı” (Çeviren Kemali Saybaşıllı), Kemali Saybaşıllı (Derleyen), **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar** içinde, Ankara, Doruk Yayıncılık, s. 467-515.
3. Hecllo, Hugh (1978). “Issue Networks and the Executive Establishment”, in **The New American Political System**. (ed.), Anthony King, Washington D.C.: American Enterprise Institute for Political Research.
4. Kingdon, John W. (2003). **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Longman, 2nd Edition.
5. Lerner, Robert E.; Meacham, Standish ve Burns, Edward McNall (1993). **Western Civilizations: Their History and Their Culture**. New York: W. W. Norton and Company, 12th Edition.
6. Merrington, John (1999), “Gramsci'nin Marksizm Anlayışında Kuram ve Uygulama” (Çeviren Kemâli Saybaşıllı), Kemâli Saybaşıllı (Derleyen), **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar** içinde, Ankara, Doruk Yayıncılık, s. 353-406.
7. Orhan, Gökhan (2007). “Kamu Politikalarıyla İlgili Sorunlar Nasıl Çözülür? Disiplinler Arası Bir Yaklaşım Olarak Kamu Politikaları Analizi ve Getirdiği Açılımlar”, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Derleyenler), **Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar** içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 287-304.
8. Peters, B. Guy. (1996). **The Future of Governing: Four Emerging Models**. Lawrence, Kansas: University of Kansas Press.

9. Pierson, Christopher (2000). **Modern Devlet** (Çeviren: Dilek Hattatoğlu). İstanbul: Çivi Yazıları/Kamera.
10. Radin, Beryl A. (2000). **Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age**, Washington D.C.: Georgetown University Press.
11. Rhodes, R. A. W. & D. Marsh. (1992). "New Directions in the Study of Policy Networks", **European Journal of Political Research**, 21: 181-205.
12. Sabatier, Paul A. (1984). "An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein", **Policy Sciences**, 21: 129-168.
13. Saybaşıllı, Kemâli (1999), "Radikal Yaklaşımlar", Kemali Saybaşıllı (Derleyen), **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar** içinde, Ankara, Doruk Yayıncılık, s. 61-89.
14. Skok, James E. (1995). "Policy issue Networks and the Public Policy Cycle: A Structural-Functional Framework for Public Administration", **Public Administration Review**, 55(4): 325-332.
15. Smith, James Allen (1991). **The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite**. New York: The Free Press.