

**Kamu Politikaları, Kamusal Politikalar ve Kamucu Politikalar: Kavramlar Üzerinden
Devlet, Piyasa ve Sınıf**
**Public Policies, Public-Oriented Policies and Public-Centred Policies:
State, Market and Class Through Concepts**

Gamze Yücesan Özdemir, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi, Gazetecilik Bölümü, Bilişim (Bilgisayar Teknikleri ve İletişim) Anabilim Dalı Ankara/Türkiye., Eposta: gyucesan@ankara.edu.tr, ORCID: 0 0000-0003-0156-7463

Öz

Bu makale, Türkiye’de kamu yönetimi ve kamu hukuku literatüründe sıklıkla birbirinin yerine kullanılan kamu politikaları, kamusal politikalar ve kamucu politikalar kavramlarını, devlet–piyasa–sınıf ilişkileri ekseninde karşılaştırmalı olarak tartışmaktadır. İlk olarak “kamu politikaları” yaklaşımının anaakım literatürde devleti çoğu kez teknik-rasyonel bir aktör olarak varsaydığı, böylece siyasal tercihleri ve sınıfsal güç ilişkilerini gözardı ettiği ortaya konmaktadır. İkinci olarak “kamusal politikalar” kavramının, kamuyu toplumsal yarar ve katılım gibi olumlu çağrışımlarla genişletirken, kamunun maddi içeriğini belirsizleştirerek neoliberal yeniden yapılanmayı meşrulaştırabilen bir ideolojik çerçeve ürettiği ileri sürülmektedir. Üçüncü olarak “kamucu politikalar”ın, piyasaya karşı kamunun doğrudan üretici/sağlayıcı rolünü, sosyal hakların metalaştırılmasına karşı meta-dışlaşmayı savunan sınıfsal konumlanma olduğu vurgulanmaktadır. Bu makale, kamu politikaları, kamusal politikalar ve kamucu politikalar arasındaki ayrımı görünür kılarak, kamuculuğun neden yalnızca bir tercih değil, politik bir zorunluluk olduğunu savunmaktadır. Kamucu politikalar, eşitsizliklerin derinleştiği, emeğin güvencesizleştiği ve kamunun piyasa lehine tasfiye edildiği bir dönemde, kamunun yeniden inşası için temel bir mücadele hattı sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamuculuk, Kamu Yararı, Yurttaşlık, Kamu yönetimi, Neoliberalizm

ABSTRACT

This article comparatively examines the concepts of *public policies*, *public-oriented policies*, and *public-centred policies*, which are frequently used interchangeably in the Turkish literature on public administration and public law, through the lens of state–market–class relations. First, it demonstrates that the mainstream *public policies* approach often assumes the state to be a technical-rational actor, thereby overlooking political choices and class power relations. Second, it is argued that the discourse of *public-oriented policies*, while expanding the notion of the public through positive connotations such as social benefit and participation, produces an ideological framework that can legitimize neoliberal restructuring by obscuring the material content of the public. Third, *statist (pro-public) policies* are emphasized as a class-based positioning that defends the state’s direct role as a producer/provider against the market, as well as the commodification of social rights in opposition to their commodification. By rendering visible the distinctions among public policies, public-oriented policies, and statist policies, this article argues that statism is not merely a preference but a political necessity. In a period marked by deepening inequalities, increasing labor precarity, and the dismantling of the public in favor of the market, statist policies offer a fundamental line of struggle for the reconstruction of the public sphere.

Keywords: Publicism, Public-centred Policies, Public Interest, Citizenship, Public Administration, Neoliberalism

GİRİŞ

Kamu hukuku ve kamu yönetimi literatüründe “kamu politikaları”, “kamusal politikalar” ve “kamucu politikalar” kavramları çoğu zaman birbirinin yerine kullanılmakta; bu kavramlar arasındaki teorik, ideolojik ve sınıfsal farklılıklar ya görünmez kılınmakta ya da bilinçli biçimde muğlaklaştırılmaktadır. Bu durum, özellikle devletin rolüne, kamunun tanımına ve kamu yararının nasıl belirlendiğine ilişkin tartışmaların içeriksizleşmesine yol açmaktadır. Kavramsal düzeydeki bu belirsizlik, yalnızca akademik bir sorun değil; aynı zamanda siyasal analizlerin sınırlarını belirleyen yapısal bir meseledir. Türkiye’de de kamu yönetimi ve kamu hukuku yazınında benzer bir kavramsal bulanıklığın yaygın olduğu görülmektedir.

Söz konusu kavramlar arasındaki ayrım, basit bir adlandırma meselesi olmaktan öte devletin sermaye ile kurduğu ilişkiyi, kamunun hangi toplumsal ilişkiler içinde tanımlandığını ve kamunun kimin için var olduğunu doğrudan ilgilendiren siyasal bir ayrımı ifade etmektedir. Kamu politikaları kavramı, çoğu zaman devleti teknik ve rasyonel karar verici olarak ele alır, “devletin ne yaptığı ve ne yapmadığı”na odaklanan analitik bir çerçeve sunar. Bu yaklaşım, politika yapım süreçlerini araçsal ve yönetsel sorunlar etrafında tartışırken siyasal çatışmaları ve sınıfsal güç ilişkilerini ya görmezden gelir ya da dışsal unsurlar olarak değerlendirme eğilimindedir.

Kamusal politikalar kavramı ise, genellikle “toplum yararı”, “katılım”, “çoğulculuk” gibi olumlu çağrışımlarla kamunun sınırlarını genişleten bir dil üretmektedir. Ancak bu genişleme, kamunun maddi ve sınıfsal içeriğinin belirsizleşmesi pahasına gerçekleşir. Özellikle neoliberal yeniden yapılanma sürecinde, kamusal politikalar söylemi, devletin doğrudan üretici ve sağlayıcı rolünden çekilmesini, piyasa mekanizmalarıyla uyumlu yeni yönetim biçimlerini ve özel sektörün kamusal alanlara nüfuzunu meşrulaştıran ideolojik bir işlev üstlenebilmektedir. Bu bağlamda “kamusal olan”, çatışmasız ve uzlaşmacı bir alan olarak kurgulanırken, kamunun sınıfsal karakteri görünmez hale gelmektedir.

Kamucu politikalar ise, tam da bu görünmezleştirme süreçlerine karşı, devletin hangi sınıfsal ilişkiler içinde konumlandığını ve politikaların kimin çıkarına işlediğini açık biçimde soran bir yaklaşımı ifade etmektedir. Piyasa karşısında kamunun doğrudan üretici ve sağlayıcı rolünü savunan; metalaştırmaya karşı meta-dışlaşmayı ve sosyal hakları temel alan bu yaklaşım, kaçınılmaz olarak çatışmalı bir siyasal zeminde konumlanmaktadır. Bu yaklaşım, neoliberal dönemde politikanın ve toplumsal tartışmanın dışında bırakılmıştır.

Görüleceği üzere her üç kavram belirli toplumsal ve siyasal önkabullerle şekillenmekte, açıklama, analiz ve öneri çerçeveleri bu önkabuller ekseninde değişiklik göstermektedir. Bu nedenle kavramların ayrıştırılması yalnızca akademik bir titizlik değil, kamu yönetimi ve kamu hukuku tartışmalarının siyasal gerçekliğe temas edebilmesi açısından zorunlu bir önkoşuldur.

Bu makalenin amacı, söz konusu üç kavramı karşılaştırmalı biçimde ele almak ve özellikle kamucu politikalar kavramının sınıfsal ve siyasal bir konumlanma olarak niteliğini ve önemini ortaya koymaktır. Bu doğrultuda, ilk olarak kamu politikaları kavramının anaakım literatürdeki yerleşik tanımı ve varsayımları tartışılacak; ardından kamusal politikalar söyleminin neoliberal yeniden yapılanma bağlamındaki söylemsel ve ideolojik işlevi değerlendirilecektir. Son bölümde ise kamucu politikalar, piyasa karşısında kamuyu savunan ve sosyal hakları merkeze alan bir mücadele hattı olarak ele alınacaktır.

1. KAMU POLİTİKALARI: DEVLETİN YAPTIKLARI VE YAPMADIKLARI

Batı literatüründe kamu politikaları yaklaşımı büyük ölçüde örtüşen kavramlarla karşılanmaktadır. İngilizce literatürde en yaygın kullanım *public policy* kavramıdır ve bu kavram devletin belirli alanlarda aldığı kararları, uygulamaları ve müdahale biçimlerini ifade eder. Bununla birlikte analitik ayrıntıyı artırmak amacıyla *government policy* ve bağlama göre *state policy* kavramları da kullanılmaktadır. Fransızca literatürde ise kamu politikaları en yaygın biçimiyle *politiques publiques* kavramıyla ifade edilir. Bu kavram devletin müdahale alanlarını, düzenleme pratiklerini ve kurumsal uygulamalarını kapsayan yerleşik bir analitik çerçeve sunar.

Kamu politikaları, siyaset bilimi ve kamu yönetimi literatüründe en yaygın kullanılan kavramdır. Klasik tanımıyla kamu politikaları, devletin belirli bir alanda yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği kararlar, düzenlemeler ve uygulamalar bütünüdür (Dye, 2013; Peters, 2015). Türkçe literatürde de bu tanım, kamu politikalarını devlet faaliyetlerinin teknik bir toplamı olarak ele alan çalışmalarda yaygın biçimde benimsenmiştir (Heper, 2011). Bu tanım, kapsamlı ve açıklayıcı görünümü sayesinde uzun yıllar boyunca kamu yönetimi ve kamu hukuku analizlerinin temel referans noktası olmuştur. Ancak aynı zamanda bu kavramsallaştırma, kamu politikalarının siyasal ve toplumsal içeriğini perdeleyen önemli bir sorunu da beraberinde getirir (Hay, 2002; Güllalp, 2016).

Kamu politikaları kavramı, özellikle son kırk yılda devletin rolünü teknik bir yönetsel meseleye indirgeme eğilimiyle biçimlenmiştir. Kamu politikaları, piyasa lehine dönüşümleri “reform”, “modernizasyon”, “etkinlik” gibi teknik kavramlarla normalleştirir (Crouch, 2011; Clarke vd., 2007). Politikanın, karar süreçleri, araç seçimi, uygulama kapasitesi ve ölçme-değerlendirme şemaları içinde “tarafsızlaştırıldığı” ve “teknokratlaştırıldığı” bu yaklaşım, modern kamu yönetimi çalışmalarının önemli bir kısmında norm haline gelmiştir (Hood, 1991; Peters, 2015). Kavramların “nötr” kullanımı çoğu zaman nötrlük değil, hegemonik aklın kamu yönetimi ve kamu hukuku alanına tercümesidir (Harvey, 2005; Peck, 2010). Bu eğilim, politik olanı yönetsel olana; sınıfsal olanı teknik tercihlere; toplumsal çatışmayı ise “politika tasarımı” başlığına indirger. Bu noktada üç önemli boyut öne çıkmaktadır: Tarafsız ve sınıfsız devlet varsayımı; kamu politikalarının siyasetsizleştirilmesi; kamu hizmetlerinin metalaşması ve yurttaşlığın dönüşümü. Şimdi bu eğilimleri yakından inceleyelim.

İlk olarak, bu kavram tarafsız devlet tanımına dayanmakta ve sınıfsal boyutu dışlamaktadır. Devletin “ne yaptığı” ve “ne yapmadığı” üzerine odaklanırken, bu tercihlerin hangi toplumsal ve sınıfsal ilişkiler içinde şekillendiği sorusunu sistematik biçimde dışarıda bırakır. Devlet, farklı toplumsal talepler arasında rasyonel tercihler yapan, teknik kararlar alan ve tarafsız biçimde işleyen bir aktör olarak varsayılır. Bu yaklaşım, özellikle yeni kamu işletmeciliği tartışmalarında “etkinlik”, “performans” ve “ölçülebilirlik” ölçütleri üzerinden kurumsallaşmıştır (Hood, 1991; Akbulut, 2006, Balcı 2003). Türkiye’de kamu yönetimi literatüründe de bu yaklaşım, devleti çoğu zaman “düzenleyici” ve “koordinatör” bir aygıt olarak konumlandıran analizlerde yeniden üretilmektedir.

Özelleştirme programları, piyasalaştırma süreçleri, kamusal hizmetlerin yeniden örgütlenmesi ya da sosyal yardım mekanizmaları gibi içerik, yönelim ve toplumsal sonuçları bakımından birbirinden oldukça farklı müdahaleler, anaakım literatürde ortak bir kavramsal çerçeve altında kamu politikaları başlığıyla ele alınmaktadır (Dye, 2013; Peters, 2015). Bu yaklaşım, devletin farklı alanlarda aldığı karar ve uygulamaları türdeş bir politika alanı olarak kavramsallaştırırken, söz konusu müdahalelerin ardındaki siyasal tercihler ile

sınıfsal ve ideolojik yönelimleri büyük ölçüde görünmez kılmakta; kamusal müdahaleler arasındaki niteliksel farkları teknik bir eşdeğerlik içinde eritmektedir.

Oysa kapitalist toplumlarda devlet, sınıflar üstü bir aygıt değil; üretim ilişkileriyle, mülkiyet yapılarıyla ve sınıf mücadeleleriyle iç içe geçmiş tarihsel bir formdur (Poulantzas, 1978; Jessop, 2002). Devlet, bir yandan sermaye birikiminin sürekliliğini sağlayacak kurumsal ve hukuki zemini üretir; diğer yandan toplumsal rıza ve meşruiyetin yeniden üretimi için sosyal politika, kamu hizmetleri ve güvenlik aygıtları üzerinden müdahil olur (Offe, 1984; Jessop, 2016). Bu ikili rol, kamu politikalarının çelişkili doğasını anlamak için merkezidir. Kamu politikaları analizinin, bu çelişkili rolü “tarafsız teknik süreç” olarak sunması, devletin sınıfsal karakterinin görünmezleşmesiyle sonuçlanır (Therborn, 1980).

İkinci olarak, bu kavram neoliberal politikalarla belirginleşmiş ve kamu politikalarının siyasetsizleştirilmesi sürecinin bir ifadesi haline gelmiştir. Neoliberalizm, yalnızca belirli iktisadi politika tercihlerinin toplamı değildir; aynı zamanda bu tercihlerin nasıl adlandırılacağını, nasıl gerekçelendirileceğini ve nasıl tartışılacağını belirleyen kapsamlı bir hegemonya biçimidir (Harvey, 2005; Peck, 2010). Türkiye’de neoliberalizmin ideolojik boyutuna odaklanan çalışmalar da, kamu politikalarının “reform”, “etkinlik” ve “verimlilik” söylemleri aracılığıyla siyasetsizleştirildiğine dikkat çekmektedir (Boratav, 2005; Şaylan, 2016; Balcı, 2003). Bu söylem içinde devletin sermaye lehine yeniden yapılandırılması, kamusal hizmetlerin piyasaya açılması ve sosyal hakların daraltılması, kaçınılmaz teknik düzenlemeler olarak sunulur (Crouch, 2011; Şenses, 2017). Böylece kamu politikaları, sınıfsal mücadelelerin bir alanı olmaktan çıkarılarak yönetsel bir uzmanlık meselesi haline getirilir (Clarke vd., 2007; Güllalp, 2016).

Oysa devletin kamusal alanlardan çekilmesi de, belirli alanlarda müdahaleyi yoğunlaştırması da özünde siyasal tercihlerdir. Kamu politikalarının “yapılmayanlar” boyutu, çoğu zaman “kaçınılmazlık”, “küresel rekabet” ya da “kaynak yetersizliği” söylemleriyle gerekçelendirilir (Hay, 2002). Ancak bu gerekçelendirme, devletin hangi alanlarda bilinçli biçimde sorumluluk almaktan vazgeçtiğini ve bu tercihin hangi toplumsal kesimlerin aleyhine işlediğini görünmez kılar. Kamu politikaları olarak alınan kararlar, belirli sınıfsal çıkarları önceleyen politik yönelimlerdir (Offe, 1984; Streeck, 2014).

Üçüncü olarak, kamu politikaları kavramı kamu hizmetlerinin metalaşması ve yurttaşlığın dönüşümü ile de doğrudan ilgilidir. Neoliberal dönemde kamusal finansmanın azaltılması ve piyasanın rolünün genişletilmesi, kamu politikalarının “modernizasyonu” ya da “yeniden yapılandırılması” olarak sunulmuştur (Hood, 1991; Güler, 2005). Oysa kamusal hizmetlerin piyasaya açılması, yalnızca hizmet sunum biçiminde bir değişiklik değil; toplumsal hak anlayışının dönüşümü anlamına gelir. Hak temelli bir yurttaşlık anlayışından, piyasa içi bir “erişim” anlayışına geçiş söz konusudur (Esping-Andersen, 1990; Pierson, 1996; Hay, 2002; Şaylan, 2016).

Benzer biçimde sosyal politika alanında da kamu politikalarının “yapılmayanlar” boyutu dikkat çekicidir. Sosyal haklar yerine seçici, koşullu ve geçici yardım mekanizmalarının yaygınlaşması, devletin yoksulluğu ortadan kaldırmaya değil, onu yönetmeye odaklanan bir yaklaşımı benimsediğini göstermektedir (Pierson, 1996). Bu durum, sosyal politikanın yapısal eşitsizlikleri dönüştüren bir alan olmaktan çıkıp, toplumsal denetim ve siyasal meşruiyet üretme aracına dönüşmesine yol açar (Offe, 1984). Devletin hangi alanlarda aktif olduğu, hangi alanlardan çekildiği ve hangi riskleri bireylerin üzerine bıraktığı, doğrudan sınıf ilişkileriyle bağlantılıdır (Boratav, 2012).

Sonuç olarak kamu politikaları kavramı ideolojik olarak nötr bir analiz ve politika aracı değildir. Aksine, nasıl tanımlandığı ve kullanıldığı, belirli bir siyasal perspektifi yeniden üretir (Hay, 2002; Gülalp, 2016). Devletin ne yaptığı kadar neyi yapmamayı tercih ettiği, bu tercihlerin hangi toplumsal kesimler için ne anlama geldiği ve kamusal olanın nasıl yeniden tanımlandığı sorgulanmak zorundadır. Bu sorgulama olmaksızın kamu hukuku ve kamu yönetimi alanında yapılan analizler, kaçınılmaz olarak eksik ve sınırlı kalacaktır.

2. KAMUSAL POLİTİKALAR: KAMUNUN SÖYLEMSEL İNŞASI

Batı literatüründe kamusal politikalar ifadesi, Türkçedeki kullanımından farklı olarak ayrı ve yerleşik bir kavram biçiminde değil, çoğunlukla kamu politikaları kavramının farklı teorik bağlamlarda yeniden yorumlanması yoluyla kullanılmaktadır. Kamusal olan ayrı bir sıfatlaştırma üzerinden değil, devletin eylemleri ve kararları bağlamında tanımlanır. Bununla birlikte özellikle 1990'lardan itibaren yönetim, ağlar ve katılım tartışmalarıyla birlikte *public-oriented policies*, *publicness*, *public value* ve *public interest* gibi kavramlar öne çıkmış; bu kavramlar, kamusal olanın sınırlarını yeniden tanımlamaya dönük söylemsel açılımlar üretmiştir (Rhodes, 1996; Moore, 1995). Fransızca literatürde ise özellikle neoliberal yeniden yapılanma süreciyle birlikte *action publique* kavramı yaygınlaşmış; bu kavram, devlet merkezli kamu politikası anlayışından, çok aktörlü, yerleşmiş ve ortaklık temelli bir kamusal müdahale anlayışına geçişi ifade etmek için kullanılmıştır (Bozeman, 2007; Osborne, 2010). Hem İngilizce hem de Fransızca literatürde dikkat çekici olan nokta, “kamusal” sıfatının kamunun maddi ve sınıfsal içeriğini güçlendiren bir anlamdan çok, devletin sorumluluklarının yeniden dağıtılması ve piyasayla eklemlenmesi biçiminde kullanılmasıdır. Bu nedenle Batı literatüründe kamusal sıfatı, çoğu zaman kamunun özneleşmesi değil, yeniden tanımlanması anlamına gelmektedir.

Son yıllarda Türkiye’de kamu yönetimi alanında sık kullanılmaya başlanan kamusal politikalar ifadesi, ilk bakışta daha kapsayıcı, daha demokratik ve daha toplumsal bir içeriğe işaret ediyormuş izlenimi yaratmaktadır. Kamusal alan, kamu yararı, yurttaşlık, katılım ve ortak iyilik gibi kavramlarla birlikte anılması, bu izlenimi güçlendirmektedir (Walsh, 1995). Ancak kavramın bu olumlu çağrışımlarının ardında, bir teorik belirsizlik ve siyasal muğlaklık bulunmaktadır. Kavram, kamunun doğrudan özne olduğu, karar alma ve uygulama süreçlerinde belirleyici olduğu bir politika alanına işaret etmemektedir. Kamusal politikalar, devletin toplumsal sorumluluklarını genişletmesine değil, bu sorumlulukların yeniden tanımlanmasına dayanır. Bu noktada beş boyut öne çıkar: Sınıfsız ve tarihsiz kamu kavrayışı; kamu politikalarında piyasayla müzakere; yurttaşlık kavramının dönüştürülmesi; kamusal söyleminin ideolojik işlevi; uzlaşımalsal bir norm olarak kamu yararı kavrayışı. Bu boyutları ışık altına alalım.

İlk olarak, kamusal politikalar kavramı “kamusal olan”ı sınıfsal, tarihsel ve maddi bağlamından kopararak soyut bir “toplum yararı” fikrine indirger. Neoliberal dönemde kamusal politikalar söylemi, bu tarihsel gerçeği perdeleyen bir işlev görür. “Toplumsal tamamı”, “ortak ihtiyaçlar” ya da “kamusal fayda” gibi ifadeler, farklı sınıfsal çıkarların varlığını ve çatışmasını muğlaklaştırır. Böylece sermaye lehine alınan kararlar, kamunun geneline yönelik rasyonel ve kaçınılmaz tercihler olarak sunulabilir. Kamunun kim olduğu, hangi toplumsal kesimleri kapsadığı, hangi ihtiyaçların önceliklendirildiği soruları karanlıkta kalır.

Bu bağlamda kamusal politikalar, kamunun maddi kapasitesini doğrudan güçlendiren bir politika setinden ziyade, kamunun söylemsel düzeyde yeniden tanımlandığı bir çerçeve olarak işlev görmektedir (Rhodes, 1996; Osborne, 2010). Kamusal olan artık kamusal mülkiyet, kamusal hizmet ya da kamusal istihdam gibi somut kurumsal biçimlerle değil, ortaklık ve proje temelli uygulamalarla tanımlanır.

Oysa kamusal olan, hiçbir tarihsel bağlamda sınıflarüstü, tarafsız ya da eşit özneler arasında kurulmuş nötr bir uzlaşma alanı olmamıştır. Kamusal olan, her dönemde egemen üretim ilişkileri ve sınıfsal güç dengeleri içinde tanımlanmış; hangi ihtiyaçların “kamusal” sayılacağına, hangi taleplerin meşru kabul

edileceğine ve kamunun hangi amaçlara hizmet edeceğine bu güç ilişkileri yön vermiştir. Bu nedenle kamusal olan, toplumsal çıkarların eşit biçimde temsil edildiği bir ortak zemin değil, sınıfsal mücadelelerin, çatışmaların ve hegemonya kurma girişimlerinin yoğunlaştığı bir siyasal alandır (Offe, 1984; Jessop, 2002).

İkinci olarak, kamusal politikaların görünür olduğu alanlardan biri piyasayla girdiği müzakereci ilişkilerdir. Kamu–özel işbirliği (KÖİ) modelleri, bu ilişkilerin en önemli örneklerindendir. Sağlık, eğitim, ulaşım ve sosyal hizmetler gibi temel kamusal alanlarda yaygınlaştırılan bu modeller, “kamusal ihtiyaçlara daha etkin cevap verme”, “kamu kaynaklarının verimli kullanımı” ve “hizmet kalitesinin artırılması” gibi gerekçelerle savunulmaktadır. Kamusal politikalar, bu dönüşümün doğrudan karşısında yer almaz. KÖİ modelleri, kamunun hizmet sunumunda geride kalmasını ifade ederken; bu durum kamusalığin zayıflaması değil, aksine “kamusal kapasitenin genişlemesi” olarak sunulur. Oysa pratikte yaşanan, kamusal hizmetlerin özel sermaye tarafından kar amacıyla sunulması ve kamu bütçesinin uzun vadeli yükümlülükler yoluyla özel sektöre aktarılmasıdır (Hodge vd. 2010). Bu süreçte kamu, hizmeti doğrudan üreten bir özne olmaktan çıkar; sözleşme yapan, denetleyen ve garanti veren bir aktöre indirgenir.

Üçüncü olarak, kamusal politikalar söyleminin bir diğer önemli sonucu, yurttaşlık kavramının içeriksizleştirilmesi ve dönüştürülmesidir. Kamusal hizmetlerden yararlanan bireyler, hak sahibi yurttaşlar olarak değil; hizmet kullanan “kullanıcılar” ya da “paydaşlar” olarak tanımlanır. Bu dönüşüm, kamusal hakların evrensel ve eşitlikçi niteliğini aşındırır (Marshall, 1950; Bozeman, 2007; Kartal, 2010). Yurttaşın hak talep eden bir özne olmaktan çıkarılması, hak ihlalleri ve eşitsizlikler gibi sorunların siyasal meseleler olmaktan çıkarılıp yönetsel problemlere indirgenmesine yol açar. Bu durum, kamu hukukunun kamuyu sınırlayan ve toplumsal eşitliği güvence altına alan işlevinin de aşınmasına yol açar.

Dördüncü olarak, kamusal politikalar neoliberalizmin kamusal söyleminin ideolojik işlevini yerine getirmektedir. Neoliberalizm devleti ortadan kaldırmaz; aksine devleti yeniden yapılandırır. Bu yeniden yapılandırmanın temel hedefi, piyasa ilişkilerinin toplumsal yaşamın tüm alanlarına nüfuz etmesini sağlamak ve bu süreci siyasal olarak meşrulaştırmaktır (Harvey, 2005). Devletin sosyal sorumluluklarından çekilmesi, kamunun zayıflaması olarak değil; “kamunun dönüşümü”, “kamusal yönetişimin güçlenmesi” ya da “yeni kamusalılık biçimleri” olarak sunulur. Böylece kamunun maddi varlığı azalırken, kamusal söylemin hacmi genişler. Kamusal olan, fiili bir güç ilişkisi olmaktan çıkarak söylemsel bir kategoriye dönüşür.

Beşinci olarak kamu yararı, kamusal politikalarda çoğunlukla siyasal bir mücadele alanı olarak değil, kamusal müdahaleleri meşrulaştıran önsel ve uzlaşım sal bir norm olarak ifade edilir. Böylece kamu yararı, yönetsel süreçlerin işletilmesiyle otomatik olarak ortaya çıkacak bir sonuç gibi sunulur. Oysa ki kamu yararı, tarafsız ya da evrensel bir içerik taşımaz; aksine belirli tarihsel koşullarda egemen sınıf çıkarlarının genelleştirilmesi yoluyla kurulan ideolojik bir formdur. Bu nedenle kamu yararı, kamusal olanın maddi ve sınıfsal içeriğini güçlendiren bir ilke değil; neoliberal devletin kamusal sorumluluklardan geri çekilişini görünmez kılar (Eagleton, 2023).

Sonuç olarak kamusal politikalar, kamunun özne olduğu politikalar değil; kamunun yeniden tanımlandığı, sınırlarının daraltıldığı ve piyasa lehine yeniden kurulduğu bir söylemsel alanı ifade eder. Bu nedenle kamusal politikalar kavramının eleştirel bir süzgeçten geçirilmesi, kamu yönetimi ve kamu hukuku literatürü açısından yalnızca teorik değil, aynı zamanda siyasal bir zorunluluktur. Kamusal politikalar kamunun özneleşmesini sağlayan güçlü bir karşı hat üretmekten ziyade neoliberal dönüşümlerin yarattığı tahribatı sınırlandırmakta çoğu zaman yetersiz kalan bir söylemsel çerçeve sunar.

3. KAMUCU POLİTİKALAR: PİYASAYA KARŞI KAMUYU SAVUNMAK

Batı literatüründe kamucu politikalar kavramı, Türkçedeki gibi tekil ve yerleşik bir kavram olarak kullanılmaz; bunun yerine kavram, farklı kuramsal gelenekler içinde çeşitli ifadelerle karşılanır. İngilizce literatürde kamucu politikaları en yakın biçimde karşılayan ifadeler *public-centred policies*, *public ownership-based policies*, *public provision policies*, *decommodification-oriented public policies* ve *anti-market public policies*'dir (Esping-Andersen, 1990). Bu kavramlar, piyasa mekanizmalarına karşı kamunun doğrudan üretici ve sağlayıcı rolünü, sosyal hakların metalaştırılmasına karşı meta-dışlaşmayı vurgular. Özellikle refah devleti ve eleştirel siyasal iktisat literatüründe bu kavram, *decommodification* (meta-dışlaştırma) kavramı etrafında tartışılır (Esping-Andersen, 1990). Fransızca literatürde ise kamucu politikalar, *politiques publiques de caractère public*, *politiques de service public*, *intervention publique directe* ya da *politiques anti-marché* ifadeleriyle karşılanır (Lascoumes, P. ve Le Gales, P., 2007). Her iki literatürde de bu kavram, kamunun maddi varlığını ve toplumsal sorumluluğunu genişletmeyi hedefleyen, açık biçimde piyasa karşıtı ve emek yanlısı bir politika hattını tanımlar.

Kamucu politikalar kavramı, kamu politikaları ve kamusal politikalar başlıkları altında tartışılan yaklaşımlardan köklü biçimde ayrılır. Kamuculuk, kamunun yalnızca bir düzenleme alanı olarak ele alınmasını reddeder; kamuyu, toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında doğrudan ve maddi bir özne olarak konumlandırır (Offe, 1984). Bu yaklaşımda kamu, piyasa süreçlerini uzaktan denetleyen bir aracı değil; toplumsal yeniden üretimin kurucu bir unsuru olarak düşünülür (Esping-Andersen, 1990). Bu yönüyle kamucu politikalar, piyasa karşısında kamuyu; sermaye karşısında toplumsal ihtiyaçları; kar mantığı karşısında kamu yararını esas alan bütünlüklü bir siyasal ve sınıfsal konumlanmayı ifade eder (Boratav, 2012). Kamusal olan burada soyut bir söylem değil, maddi kurumlar, kamusal mülkiyet biçimleri ve sosyal haklar bütünüdür.

Kamucu politikalar teknik bir yönetsel tercih ya da ideolojik olarak nötr bir kamu yönetimi modeli değildir. Aksine kamuculuk, devletin toplumsal rolüne ilişkin açık bir sınıfsal tercihi temsil eder (Poulantzas, 1978). Bu tercih, devletin piyasa süreçlerinden geri çekilmesini ilerleme ya da zorunluluk olarak sunan neoliberal yaklaşımlarla bilinçli bir kopuş anlamına gelir (Harvey, 2005; Peck, 2010). Kamuculuk, kamunun geri çekilmesini, piyasanın genişlemesini ve sosyal hakların metalaştırılmasını kaçınılmaz gören anlayışlara karşı, kamunun genişletilmesini, güçlendirilmesini ve demokratikleştirilmesini savunur (Offe, 1984; Jessop, 2002). Dolayısıyla kamucu politikalar, yalnızca “nasıl yönetilmeli?” sorusuna değil, doğrudan “kimin için ve kimin aleyhine?” sorusuna verilen siyasal bir yanıttır (Therborn, 1980). Bu kapsamda dört boyut öne çıkmaktadır: Devletin maddi ve toplumsal rolünü yeniden tanımlama; kamu hukukunun toplumsal işlevini merkeze alma; kamunun niteliği; kamunun yeniden kurulması. Devlet-piyasa-sınıf ilişkileri doğrultusunda bunları mercek altına alalım.

İlk olarak kamucu politikalar, neoliberal yeniden yapılanmaya karşı devletin toplumsal alandaki maddi ve doğrudan rolünü yeniden kurmayı hedefler. Kamuculukta devlet, yalnızca piyasanın işleyişini düzenleyen ya da özel sektörle sözleşmeler aracılığıyla ilişki kuran bir aktör olarak tasarlanmaz (Hood, 1991; Jessop, 2016). Kamunun doğrudan üretici, sağlayıcı ve örgütleyici rolü esastır. Eğitim, sağlık, barınma, ulaşım ve enerji gibi alanlar, piyasa mantığına terk edildiklerinde eşitsizlik üreten alanlar olmaları nedeniyle, kamucu yaklaşımda yaşamsal toplumsal ihtiyaçlar olarak tanımlanır (Esping-Andersen, 1990.). Kamunun bu alanlardaki varlığı, yalnızca hizmet sunumu değil, toplumsal eşitliğin maddi zemini.

Bu bağlamda kamuculuk, kamusal hizmetlerin metalaştırılmasını piyasanın “yan etkisi” olarak değil, neoliberal birikim rejiminin asli bir unsuru olarak ele alır (Harvey, 2005). Bu yaklaşımda kamu hizmetleri piyasa içinde satın alınan bir mal ya da bireysel tercihlere indirgenmiş bir tüketim nesnesi değildir; toplumsal yeniden üretimin zorunlu ve kolektif bir bileşenidir (Ryan, 2001). Sağlık hizmetinin özel sektör eliyle sunulması, eğitimin rekabetçi piyasa koşullarına açılması ya da barınmanın spekülasyon bir yatırım alanına dönüştürülmesi, kamucu bakış açısından yalnızca yanlış tasarlanmış politikalar değil; toplumsal eşitliğe, sosyal

adalete ve yurttaşlık bağının maddi temellerine yönelik yapısal tehditlerdir (Esping-Andersen, 1990; Kartal, 2010, Özügürlü, 2003).

Kamuculuk, kamunun ekonomik ve toplumsal hayattaki varlığını genişletmeyi yalnızca refah politikası bağlamında değil, demokrasinin maddi koşullarının korunması açısından da ele alır (Marshall, 1950; Somers, 2008). Kamunun geri çekildiği her alanda piyasa mekanizmalarının devreye girmesi, sınıfsal eşitsizlikleri derinleştirir; eğitim, sağlık, barınma ve istihdam gibi temel riskleri bireylerin omuzlarına yükler (Pierson, 1996; Offe, 1984; Streeck, 2014). Riskler bireylere yüklendikçe, güvensizlik ve güvencesizlik demokrasinin toplumsal dayanaklarını çözer.

İkinci olarak kamucu politikalar, kamu hukukunun toplumsal işlevine merkezi bir önem atfeder. Neoliberal dönemde kamu hukuku, çoğu zaman kamusal olanı sınırlayan; piyasa ilişkilerinin önünü açan bir düzenleme alanı haline gelmiştir (Offe, 1984; Crouch, 2011, Özdemir, 2022). Özelleştirme, kamu-özel işbirliği ve sözleşme temelli hizmet sunumları, kamu hukukunun eşitlikçi ve koruyucu işlevi yerine piyasa güvenliğini önceleyen bir çerçevede kurumsallaştırılmıştır (Hodge vd., 2010). Bu dönüşümle birlikte sosyal haklar, evrensel yükümlülükler olmaktan çıkarılarak mali sürdürülebilirlik ve bütçe disiplini gerekçeleriyle sınırlandırılmıştır (Şenses, 2017).

Kamucu yaklaşım, bu eğilime karşı, kamu hukukunu sosyal hakların güvencesi olarak yeniden düşünür (Özdemir, 2022). Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve barınma gibi haklar, devletin takdirine bağlı sosyal yardımlar ya da proje temelli geçici destekler olarak değil; yurttaşlık temelinde evrensel, devredilemez ve talep edilebilir haklar olarak tanımlanır (Marshall, 1950). Bu çerçevede kamuculuk, sosyal hakları sadaka ya da lütuf mantığından kurtararak bağlayıcı bir hukuksal zemine oturtmayı hedefler. Kamu hukuku, piyasanın işleyişini kolaylaştıran değil, toplumsal eşitliği güvence altına alan bir araç olarak yeniden işlevlendirilir (Gülalp, 2016).

Üçüncü olarak kamucu politikalar, kamunun yalnızca büyüklüğünü değil; niteliğini de tartışma konusu yapar (Özdemir vd., 2006). Kamucu politikalar, somut kamusal kurumları, kamusal finansmanı ve güvenceli kamu istihdamını hayata geçirilmesi gereken temel yükümlülükler olarak görür (Esping-Andersen, 1990; Güler, 2018). Kamunun güçlenmesi, salt bütçesel genişleme ya da kurumsal yoğunlaşma anlamına gelmez; aynı zamanda kamunun demokratikleşmesini zorunlu kılar (Clarke vd., 2007). Kamu çalışanlarının güvenceli istihdamı, sendikal hakların korunması, çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve kamusal karar alma süreçlerine toplumsal katılımın sağlanması, kamucu politikanın ayrılmaz bileşenleri olarak görülür (Esping-Andersen, 1990; Brown, 2015). Kamuculuk, kamu hizmetlerinin yalnızca devlet tarafından değil, toplum adına ve toplumsal denetim altında yürütülmesini savunur.

Dördüncü olarak kamucu politikalar, kamunun yalnızca korunmasını değil; yeniden kurulmasını hedefler. Bu yeniden kuruluş, kamunun piyasa karşısında güçlendirilmesini, sosyal hakların evrenselleştirilmesini ve kamu hukukunun emek ve toplum lehine yeniden işlevlendirilmesini içerir (Offe, 1984; Esping-Andersen, 1990). Bu nedenle kamuculuk, geçmişin refah devleti deneyimlerine nostaljik bir dönüş değil; güncel eşitsizliklere, güvencesizliğe ve piyasalaşmaya karşı ileriye dönük bir toplumsal proje olarak ele alınmalıdır (Harvey, 2005; Streeck, 2014).

Sonuç olarak kamucu politikalar, teknik kamu yönetimi araçlarından ya da ideolojik olarak nötr politika setlerinden ibaret değildir. Kamuculuk, sermaye birikim rejimine, sınıfsal güç ilişkilerine ve devletin toplumsal rolüne ilişkin açık bir siyasal pozisyonu ifade eder. Piyasanın doğal, kaçınılmaz ve verimli olduğu varsayımına karşı, kamunun tarihsel olarak toplumsal mücadeleler sonucunda inşa edilmiş bir kazanım olduğunu hatırlatır (Özügürlü, 2003). Bu kazanımın korunması ve genişletilmesi, kendiliğinden değil, siyasal

mücadele ve kamusal müdahale yoluyla mümkündür. Bu nedenle kamucu politika, teknik bir yönetsel tercih değil; açık ve bilinçli bir sınıfsal konumlanmadır.

SONUÇ

Bu üç kavram arasındaki fark, devletin ne yaptığına dair bir farktan çok, kimin için yaptığına dair bir farktır. Kamu politikaları (*public policies*), devletin belirli bir alanda aldığı kararları, yaptığı düzenlemeleri ve uyguladığı programları tanımlayan analitik bir çerçeve sunar; çoğu zaman “yapılanlar” kadar “yapılmayanlar”ı da bu çerçeveye dahil eder. Kamusal politikalar (*public-oriented policies*) ise, bu eylem alanını “kamu yararı”, “ortak iyi”, “katılım” ve “toplumsal ihtiyaç” gibi olumlu çağrışımlı kavramlarla ele alır. Ne var ki bu katman, kamunun kim olduğuna ve hangi çıkarların “kamu” adına temsil edildiğine ilişkin soruları karanlıkta bırakır. Kamucu politikalar tam da burada devreye girer: Devletin eylemlerini sınıfsal ilişkilerin içinden okur; kamu yararı söylemiyle örtülen tercihlerin hangi toplumsal kesimlere maliyet yüklediğini ve kimin lehine işlediğini görünür kılar.

Bu nedenle kamucu politikalar, mevcut kamu politikalarının eleştirisiyle başlar. Önce “kamu yararı” adına yürütülen hangi düzenlemelerin fiilen sermaye birikimini güçlendirdiğini; kamusal kaynakların hangi mekanizmalarla karlara dönüştürüldüğünü; kamunun hangi alanlarda geri çekilirken hangi alanlarda piyasa lehine daha etkin hale getirildiğini sorar. Özelleştirme, piyasalaştırma, kamu–özel işbirliği, proje bazlı sosyal hizmetler ve seçici yardım rejimleri gibi uygulamalar, kamucu bakışta yalnızca teknik tercihler değil; kamusal olanın sınırlarını daraltan ve sınıfsal güç ilişkilerini yeniden kuran siyasal hamlelerdir. Kamuculuk, bu hamlelerin karşısına kamuyu yalnızca “düzenleyici” değil, aynı zamanda doğrudan sağlayıcı, üretici ve örgütleyici bir özne olarak yerleştirir; kamu hizmetlerini kar mantığından koparmayı, sosyal hakları evrensel yurttaşlık hakkı olarak yeniden kurmayı ve kamusal ihtiyaçları piyasanın insafına bırakmamayı hedefler.

Bu makale, kamu politikaları, kamusal politikalar ve kamucu politikalar arasındaki ayrımı görünür kılarak, kamuculuğun neden yalnızca bir tercih değil, politik bir zorunluluk olduğunu savunmuştur. Eşitsizliklerin derinleştiği, emeğin güvencesizleştiği ve kamunun piyasa lehine yeniden yapılandırıldığı bir dönemde, “kamusal” söylemin genişlemesi çoğu kez kamunun maddi kapasitesindeki daralmayı gizleyebilmektedir. Kamucu politikalar ise bu örtüyü kaldırarak, kamunun yeniden inşasını somut bir program olarak tarif eder: evrensel ve nitelikli kamusal hizmetler, kamusal planlama ve yatırım, güvenceli kamu istihdamı, demokratik denetim mekanizmaları ve sosyal hakların piyasaya devredilemeyecek kurumsal güvenceleri. Bu yönüyle kamuculuk, hem analitik hem de normatif düzlemde, kamunun emek yanlısı ve eşitlikçi bir zeminde yeniden kurulması için temel bir mücadele hattı sunmaktadır.

KAYNAKLAR

- Akbulut, Örsan Ö. (2006). Türkiye’de Kamu Yönetimi İncelemesini Tamamlayıcı Bir Kavram Önerisi: Ölçücülük-İdeametric, *Amme İdaresi Dergisi*, 39(4), 159–193.
- Alford, Robert R., ve Friedland, Roger (1985). *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Apple, Micheal W. (2006). *Educating the “Right” Way: Markets, Standards, God, and Inequality*. New York: Routledge.
- Balcı, Asım (2003) Toplam Kalite Yönetimi Ve Kamu Yönetimi, Acar, M. ve Özgür, H. (der.) *Çağdaş Kamu Yönetimi-I*, Ankara: Nobel, 329-345.
- Boratav, Korkut (2005). *Türkiye İktisat Tarihi (1908–2002)*. Ankara: İmge.
- Boratav, Korkut (2012). *Emperyalizm, Sosyalizm ve Türkiye*. Ankara: Yordam.

- Bozeman, Barry (2007) *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Brown, Wendy (2015). *Undoing The Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Clarke, John, Newman, Janet, Smith, Nick, Vidler, Elizabeth, ve Westmarland, Louise. (2007). *Creating Citizen-Consumers*. London: Sage.
- Crouch, Colin (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity.
- Dye, Thomas, R. (2013). *Understanding Public Policy*, Boston: Pearson.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Gülalp, Haldun (2016). *Kapitalizm, Sınıf ve Devlet*. İstanbul: Metis.
- Güler, Birgül Ayman (2005). *Devlette Reform Yazıları*. Ankara: İmge.
- Güler, Birgül Ayman (2018). *Kamu Yönetimi: Yapı ve İşleyiş*. Ankara: İmge.
- Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hay, Colin (2002). *Political Analysis: A Critical Introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Heper, Metin (2011) *Türkiye'nin Siyasal Hayatı*, Doğan Kitap.
- Hodge Graeme A., Greve Carsten ve Boardman Antony (Der.). (2010). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Jessop, Bob (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Jessop, Bob (2016). The State: Past, Present, Future. *Polity*, 48(2), 133–152.
- Kartal, Filiz (Der.). (2010) *Yurttaşlık Tartışmaları*, Ankara: TODAİE.
- Köse, Ahmet Haşim; Şenses, Fikret; Yeldan, Erinç (Der.) (2007) *Korkut Boratav'a Armağan: Küresel Düzen, Birikim, Devlet Ve Sınıflar*, İstanbul: İletişim.
- Lascoumes, Pierre ve Le Gales, Patrick (2007) Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation, *Governance*, 1-21.
- Marshall, Thomas H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Offe, Claus (1984). *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Osborne, Stephen P. (der.). (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice Of Public Governance*. London: Routledge.
- Özdemir, Ali M., Yücesan-Özdemir, Gamze. ve Yıldız, Mete (2006) “Kapitalizm, İletişim Ve Kalkınma”, *Praksis*, 15, Güz, 147-186.
- Özdemir, Ali Murat (Der.) (2022) *Genel Kamu Hukuku*, Ankara: İmge.

- Özuğurlu, Metin (2003) Sosyal Politikanın Dönüşümü Ya Da Sıfatın Suretten Kopuşu, *Mülkiye*, 239, 59-75.
- Peck, Jamie (2010). *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. Guy (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pierson, Paul (1996). The New Politics of The Welfare State. *World Politics*, 48(2), 143–179.
- Poulantzas, Nicos (1978). *State, Power, Socialism*. London: Verso.
- Rhodes, Rodrick A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Ryan, Neal (2001) Restructuring Citizens As Consumers: Implications For New Modes Of Governance, *Australian Journal of Public Administration*, 60(3), 104-109.
- Somers, Margaret R. (2008). *Genealogies Of Citizenship: Markets, Statelessness And The Right To Have Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang (2014). *Buying Time*. London: Verso.
- Şaylan, Gencay (2016). *Postmodernizm*. Ankara: İmge.
- Şenses, Fikret (2017). *Neoliberalizm ve Kalkınma*. İstanbul: İletişim.
- Therborn, Göran (1980). *What Does The Ruling Class Do When It Rules?* London: Verso.
- Walsh, Kieron (1995) *Quality Through Markets: The New Public Service Management*, Wilkinson, A. ve Willmott, H. (der.) *Making Quality Critical*, London: Routledge, 82-105.