

NEOLİBERAL REFORMLAR, DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE KAMU HİZMETLERİNDE DÖNÜŞÜM

NEOLIBERAL REFORMS, RECONSTRUCTION OF THE STATE AND TRANSFORMATION OF THE PUBLIC SERVICES

Faruk ATAAY¹

ÖZET

Türkiye’de 1998’de IMF’yle imzalanan anlaşmayla başlayan süreçte önemli reformlara girilmiştir. “İkinci kuşak yapısal reformlar” olarak adlandırılan reformlarla, “düzenleyici devlet” adı verilen yeni bir devlet modeli uygulamaya geçirilmiştir. Bu çalışmada, düzenleyici devlet modelinin temel özellikleri analiz edilmektedir. Temelde, devlet-piyasa ve ekonomi-siyaset ilişkilerinin yeniden yapılandırılmasını öngören düzenleyici devlet modeli, devletin ekonomideki rolünün değişmesini hedeflemektedir. Özelleştirme, teknokrasi, yerelleşme ve yönetim gibi kavramlarla tanımlanan yeni devlet modeli, serbest piyasanın ve sivil toplumun güçlendirilmesi amacını ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, devletin kamu hizmeti üretmekten vazgeçmesi ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi hedeflenmektedir. Özelleştirme yöntemi olarak, kamu hizmetlerinin piyasa faaliyetine dönüştürülmesi, kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi ya da özel sektörden hizmet satın alma yöntemleri seçilmektedir. Böylece, kamu hizmetleri yurttaşlık hakkı olmaktan çıkartılırken, hizmetlerin devlet bütçesinden finanse edilmesine son verilmektedir. Yurttaşların hizmetten yararlanmaları, fiyatlandırma ve ücret ödenmesi koşuluna bağlanmaktadır. Çalışmada, bu durumun, kamu hizmetlerinin metalaşmasına ve gelir dağılımında daha adaletsiz bir durumun doğmasına yol açtığı savunulmaktadır.

ANAHTAR SÖZCÜKLER: *Düzenleyici devlet, ikinci kuşak yapısal reformlar, yönetim, kamu hizmeti, özelleştirme.*

ABSTRACT

There have been important public sector reforms in Turkey since the 1998 agreement with IMF. Those “second generation structural reforms” have ended up a new state model that is called “regulatory state”. This study

¹ Akdeniz Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü. Doç. Dr.

analyzes basic characteristics of this regulatory state. Fundamentally, by restructuring the relations between market and state or economy and politics, regulatory state intends to change the role of the state in economy. This new state model has come up with the concepts like governance, privatization, technocracy and localization aiming to strengthen fee market and civil society. In this context, the final goal of the reforms is the privatization of and state's abandonment of public services. The main methods of privatization are to transform public services to a market product, to have private sector do the public services or to buy public services from private sector. Consequently by terminating the practice of financing public services from state budget, these services have ceased to be a civil right. Utilization of public services has been made conditional to paying the price not as a right. Thus, this study asserts that the second generation structural reforms have commoditized public services and this caused more inequitable income distribution in Turkey.

KEY WORDS: *Regulatory state, second generation structural reforms, governance, public service, privatization.*

GİRİŞ

Türkiye, 1998'de imzalanan IMF anlaşmasıyla başlayan dönemde kapsamlı bir yeniden yapılanma sürecinden geçmiş bulunuyor. "İkinci Kuşak Yapısal Reformlar" olarak adlandırılan bu yeniden yapılanma süreci, toplumsal yaşamın hemen hemen bütün alanlarını dönüştürmeyi hedeflemektedir. Bu süreçte, personel rejiminden denetim mekanizmalarına, sosyal güvenlik sisteminden kamu ihale düzenine, altyapı hizmetlerinden yerel yönetimlere, neredeyse bütün devlet kurumlarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin yasalar çıkartılmıştır. Bu reform projesi, hem devlet kurumlarının örgütlenme biçimlerinin, hem de her bir yönetim kademesinin görevlerinin yeniden tanımlanmasını hedeflemektedir. "Yerelleşme", "özelleştirme", "yönetişim", "teknokrasi" gibi ilkelerle belirlenen bu reform paketiyle, devlet-piyasa ve ekonomi-siyaset ilişkilerinin "düzenleyici devlet" modeli çerçevesinde yeniden düzenlenmesi amaçlanmakta, bu durum, "kamu hizmeti alanı"nın ve "kamu hizmetleri"ne ilişkin genel kabüllerin yeniden tanımlanması gibi önemli sonuçlar doğurmaktadır.

Genelde neoliberal reformların, daha özeldede devletin yeniden yapılandırılması sürecinin analizi için öncelikle, "devlet" ve "devletin yeniden yapılandırılması" konusunda kuramsal bir açıklığa kavuşulması

gerekmektedir. Günümüzde devlet ve devletin yeniden yapılandırılması konusunda iki temel anlayışı ayırıştırmak mümkün görünmektedir. İlk olarak, günümüzde hegemonyasını kurmuş durumda olan neoliberal yaklaşım üzerinde durmak yerinde olacaktır. Neoliberal yaklaşım, devleti, temelde, toplumun dışında ve üzerinde duran “nötr” bir yapılaşma olarak ele almaktadır. Bu yaklaşıma göre, devlet, esas olarak, toplumsal sınıflar karşısında “tarafsız” bir kurumlaşma olarak karşımıza çıkmaktadır (Clarke, 2004; Gülalp, 1993). Bu kuramsal konumun devletin yeniden yapılandırılması sürecine bakışı da, sorunu “teknik” bir sorun olarak ele alarak, “verimlilik”, “maliyet”, “teknolojik değişim” vb. sorunlar çerçevesinde ele almak olmaktadır. Bilindiği üzere, neoliberalizmin savunucuları, daima, reformları teknolojik gelişmelerin ya da verimlilik-maliyet vb. sorunlarının zorunlu kıldığını ileri sürmektedirler. Reformların, bölüşüm ilişkileri açısından sonuçları ise bütünüyle analiz dışında bırakılmaktadır.

Buna karşılık, eleştirel bir yaklaşım, devleti, temelde, sınıfsal bölüşüm ilişkileri bağlamında ele almalıdır. Bu ele alış, neoliberal yaklaşımın yaptığının tersine, devlet ve toplumu birbirinden ayırık, birbirine dışsal iki alan olarak görmek yerine, devlet ve toplum arasındaki ilişkilere vurgu yapar. Böylece, modern kapitalist toplumlarda devletin asli rolünün, sınıf ilişkilerinin yeniden üretilmesi ve bölüşüm ilişkilerinin düzenlenmesi olduğu vurgulanır (Clarke, 2004; Wood, 2005; Gülalp, 1993). Soruna böyle bir bakış açısıyla yaklaşıldığında, devletin yeniden yapılandırılması sürecinin de, sınıf ilişkileri bağlamında ele alınması gerekmektedir. Böylece, devletin yeniden yapılandırılması sürecinin, gerçekte, ekonomi ve toplumdaki sınıfsal bölüşüm dengelerinin yeniden yapılandırılmasını hedeflediği ortaya çıkmaktadır. Buradan da, farklı devlet biçimlerinin, gerçekte, farklı sınıfsal güç dengelerine karşılık geldiği ortaya çıkar (Poulantzas, 2006; Jessop, 2005; Jessop, 2008). Bu kavrayış biçimi, devlet iktidarı üzerinde ve devlet aygıtı içinde yürütülen siyasal mücadelelerin de, gerçekte, devleti farklı biçimlerde yeniden kurma çabalarına karşılık geldiğini gösterir. Bu mücadeleler de, asıl olarak, devletin işlevlerini, örgütlenme biçimini, örgütlenme ilkelerini ve devlet tarafından yapılan düzenlemeleri belirlemeyi hedefler.

Buraya kadar, devletin yeniden yapılandırılması konusunda bazı temel kuramsal doğrular anımsatılmaya çalışıldı. Bu çalışmada, Türkiye’de 1980 sonrası dönemde uygulanmaya başlanan ve 1998 sonrasında hızlandırılarak nihai sonuçlarına ulaştırılmaya çalışılan neoliberal (yapısal)

reformlar incelenecektir. Çalışmanın ilk bölümünde, öncelikle, devletin yeniden yapılandırılması sürecinin temel boyutları ve hedefleri düzenleyici devlet modeli çerçevesinde ele alınacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde de, neoliberal reformların kamu hizmetlerine ilişkin getirdiği değişimler incelenecektir.

1. NEOLİBERAL REFORMLAR VE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Türkiye’de 1998 sonrasında devletin yeniden yapılandırılmasını öngören neoliberal reformlar “ikinci kuşak yapısal reformlar” başlığı altında gündeme getirilmektedir. Temelde 1980 sonrası “birinci kuşak” neoliberal reformların devamı niteliğinde olan, fakat bazı “yeni” açılımlar içermesi nedeniyle “ikinci kuşak” olarak adlandırılan bu reform projesi, 1980 sonrası dönemin “minimal devlet” modelinden farklı olarak “düzenleyici devlet” modeli olarak adlandırılan bir devlet modelini hedeflemektedir (Saad-Filho, 2008; Parasız, 2003). Düzenleyici devlet modeli, OECD tarafından hazırlanan bir raporda, “devlet tarafından yönetilen bir ekonomiden piyasa ve sivil toplum tarafından yönlendirilen, yenilikçi ve girişimci bir ekonomiye geçiş süreci” olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’nin, “müdahaleci bir devlet ile düzenlemeye tabi tutulmamış bir özel sektörün karışımından oluşan işlemeyen bir karma ekonomiye sahip olduğu”nun ileri sürüldüğü raporda, reformların ekonomiyi rekabetçi ve güvenli piyasalardan oluşan bir yapıya ulaştıracağı ve böylece ekonomik performansın gelişip toplumsal refahın artacağı, sivil toplumun güçleneceği savunulmaktadır (OECD, 2002). Görüldüğü üzere, ikinci kuşak neoliberal reformlar, bir yandan ekonomik rasyonalizasyonu sağlayacak rekabetçi piyasa yapılarına ulaşma hedefiyle, bir yandan da sivil toplumu güçlendiren yönetişimci devlet modeliyle gerekçelendirilmektedir. Neoliberal yaklaşım, böylece, ekonomik etkinlik ve demokratikleşme amaçlarını birbiriyle ilişkilendirirken, devletin ekonomiye müdahalelerinin sınırlandırılmasının, hem bürokrasinin egemenliğine son verilmesini hem de sivil toplumun güçlendirilmesini sağlayarak demokratikleşmeye hizmet edeceğini ileri sürmektedir.

Gerçekten de, bu nokta, ikinci kuşak neoliberal reformların birinci kuşak neoliberal reformlardan temel farkını oluşturmaktadır. Birinci kuşak reformlar, asıl olarak, özelleştirme, devletin küçültülmesi, dışa açılma, deregülasyon gibi politikalara odaklanırken, uygulanan reformların demokratik meşruiyeti konusuna önem vermiyor ve otoriter yönetim

anlayışıyla özdeşleştirilmeyi de fazla sorun etmiyordu. Buna karşılık, ikinci kuşak reform programı, bir yandan neoliberal reformlara “piyasaların düzenlenmesi” gibi önemli bir boyut katarken, bir yandan da sivil toplumun güçlendirilmesi, yönetim ve yerleşmeyi içeren bir demokratikleşme retoriğiyle meşrulaştırılmaktadır.

İkinci kuşak reform programının ekonomik yeniden yapılanma başlığı altında gündeme getirdiği öneriler, temelde, küreselleşmeye uyum, serbest piyasa modelinin altyapısının güçlendirilmesi, verimliliğin ve rekabet gücünün artırılması amaçlarını ortaya koymaktadır. Buna göre, ekonomik performansın ve toplumsal refahın yükselmesi için, asıl olarak, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının ülkeye çekilmesi ve ihracatın artırılması çabasına girilmeli, bunun için de, özelleştirmelerin tamamlanması, piyasalara giriş ve çıkışların kolaylaştırılması, rekabetin gelişmesini sağlayacak reformların hızlandırılması, işgücü ve ürün piyasaları esnekleştirilerek rekabet gücünün artırılması sağlanmalıdır. Reformların bu ekonomik öğelerini tamamlayacak diğer başlıklar arasında da, serbest piyasa ekonomisini güçlendirecek kurumların ve bu kapsamda devletin düzenleyici işlevlerinin (bağımsız düzenleyici kurumlar) geliştirilmesi sayılmaktadır. Ayrıca, kamu reformu ve yerleşme ile özel sektör ve sivil toplumla paydaşlık ilişkisinin kurulması istenmektedir (TEPAV, 2007). Görüldüğü üzere, ikinci kuşak neoliberal reformların gerekçelendirilmesinde küreselleşmeye uyum, ekonomik modernizasyon ve rasyonalizasyon yanı sıra demokrasi, yerellik, katılımcılık, şeffaflık gibi gerekçeler de öne sürülmektedir. Böylece, bir yandan devlet-piyasa ilişkileri yeniden yapılandırılır ve devletin işlevleri yeniden tanımlanırken, bir yandan da devletin yeniden yapılandırılmasının demokratikleşmeyi ve sivil toplumun güçlendirilmesini sağlayacağı ileri sürülerek toplumsal destek ve meşruiyet sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu durum, neoliberalizmin, “ekonomik liberalizm”le “siyasal liberalizm”i özdeşleştiren ve siyasal liberalizmi mümkün kılan tek ekonomik modelin ekonomik liberalizm olduğunu ileri süren “çoğulcu” bir anlayışla yenilenmeye çalışıldığını göstermektedir (Zabcı, 2000). Bu nedenle de, ikinci kuşak reformları niteleyen genel bir adlandırma olarak “yönetişim” kullanılmaktadır. Yönetişim adı altında gerçekleştirilmeye çalışılan reformları, temelde, (1) özelleştirme, (2) teknokrazi ve (3) yerleşme başlıkları altında özetlemek mümkün görünmektedir.

Reformların özelleştirme başlığı altında gerçekleştirmeyi amaçladığı temel hedef, kamu hizmetlerinin metalaştırılması sağlanarak sermayeye yeni

değerlenme alanları açılmasıdır. Bu hedefin gerekçelendirilmesinde, kamu hizmetlerine ayrılan bütçe paylarının ekonomide durgunluğa yol açtığı, kamunun kaynakları verimsiz kullandığı, bu durumun da ülke ekonomisinin rekabet gücünü olumsuz etkilediği gibi argümanlara dayanılsa da, gerçek sorunun sosyal harcamaların ve emek maliyetlerinin düşürülmesi olduğu, böylece hem sermaye üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesinin hem de kamusal fonların sosyal harcamalar yerine doğrudan sermayenin teşviki için kullanılmasının amaçlandığı görülmektedir. Bu amaçlar doğrultusunda, bugüne kadar devlet tarafından üstlenilmiş olan ve geniş ölçüde kamu bütçesinden finanse edilen kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi gündeme getirilmektedir. Özelleştirme yöntemi olarak, hizmetleri kamu hizmeti kapsamından çıkartarak piyasa faaliyeti statüsüne geçirme yöntemi yanı sıra “kamu hizmetini özel sektöre gördürme” ya da “özel sektörden hizmet satın alma” yolları da seçilebilmektedir. Ancak, her üç yöntemde de, temel olarak, hizmetlerin kamu kurumları eliyle yürütülmesine ve kamu bütçesinden finanse edilmesine son verilerek özelleştirilmesi öngörülmektedir. Böylece, hizmetlerin fiyatlandırılması ve kullanıcılardan alınacak bedellerle finanse edilmesi amaçlanmaktadır. Bu değişimin en temel sonucu ise, kamu hizmetlerinden bedelsiz yararlanmanın yurttaşlık hakkı olmaktan çıkartılması olacak, sadece bedelini ödeyenler hizmetlerden yararlanabilecektir (Ataay, 2007).

Neoliberal reformların “teknokratik” yönü kendini daha çok “popülizm karşıtı” retorikle ortaya koymaktadır. Bütçeden kamu hizmetlerine, sosyal güvenliğe ve tarımsal desteklemeye pay ayrılmasına şiddetle itiraz eden neoliberalizm, bunu “popülizm” olarak yaftalayarak en büyük günah olarak ilan etmektedir (Zabcı, 2006: 143-144). Bunun için, “ekonomi ile siyasetin ayrılması” ve “ekonominin depolitize edilerek popülizme alet edilmesine son verilmesi” çağrılarında bulunarak “teknokrasi”ye davetiye çıkartan neoliberalerler, ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesi sürecinde siyasal iktidarın etkisini sınırlayan ve teknokratik mekanizmaların ağırlığını arttıran yönetim düzeneklerini (bağımsız düzenleyici kurumlar) uygulamaya geçirmektedir.

Neoliberal reformların üçüncü büyük ayağını ise yerelleşme oluşturmaktadır. Neoliberal reformları tanımlayan bütün metinlerde düzenleyici devlet modelinin temel unsurlarından biri olarak sayılan yerelleşme, daha çok “karar alma süreçlerinin halka yaklaştırılması”, katılımcılık, kültürel çoğulculuk gibi argümanlarla gündeme getirilmekle

beraber, içerik olarak neoliberal reformların en anti-sosyal olanlarından biridir (OECD, 2002; TEPAV, 2007). Yerelleştirmenin temel mantığı, bugüne kadar merkezi devlet eliyle yerine getirilen ve ulusal bütçeden finanse edilen kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilerek yerel bütçelerle (yerel vergilerle) finanse edilmesi ve mümkün olduğunca da özelleştirilmesidir. Nitekim, yerelleştirmenin en önemli özelliklerinden biri de, zengin bölgelerden az gelişmiş bölgelere vergiler ve bütçe mekanizmasıyla aktarılan ve bölgeler arası eşitsizlikleri azaltmak üzere kullanılan kaynaklara son vermektir (Ataay, 2007).

Görüldüğü üzere, neoliberal reformların yönetim ya da düzenleyici devlet başlığı altında gündeme getirdiği devlet modeline ulaşılabilmesi için özelleştirme, teknokrasi ve yerelleştirme başlıklarında toplanabilecek reformlar uygulamaya geçirilmektedir. Yönetişimin gündeme getirdiği yeni devlet modelini de üç ana başlık altında incelemek olanaklı görünmektedir. Buna göre, yönetişimin, hem devlet anlayışında, hem demokrasi anlayışında, hem de sosyal politikalar açısından önemli yenilikler getirdiğini ve neoliberalizmi önemli ölçüde revize ettiğini söylemek olanaklı görünmektedir.

Yönetişimin gündeme getirdiği yeni devlet anlayışını, en öznlü biçimiyle, “minimal devlet” modelinden “düzenleyici devlet” modeline geçiş olarak adlandırmak mümkün görünmektedir. Bu geçiş, “birinci kuşak yapısal reformlar” ve “ikinci kuşak yapısal reformlar” ayrımı ile adlandırılmaktadır. Birinci kuşak reformların minimal devlet modelini, ikinci kuşak reformların ise düzenleyici devlet modelini temel aldığı kabul edilmektedir. Düzenleyici devlet modelinin getirdiği en önemli yenilik, minimal devlet modelinin, devletin ekonomiye müdahalelerinin sınırlanmasına, serbest piyasa modeline, deregülasyona odaklanan yaklaşımının, piyasa mekanizmasının etkinliğinin ve serbest rekabetin sağlanması için yeterli olmadığı görüşüne dayanmaktadır. Bu yeni yaklaşım, rekabetçi piyasa yapılarına ulaşılabilmesi için devletin kartelleşmeyi önleyici ve rekabeti güvenceye alan, yolsuzlukları önleyen, şeffaflığı sağlayan, girişim özgürlüğünü genişleten ve tüketici haklarını koruyan “etkin” önlemler alması gerektiği varsayımına dayanmaktadır (OECD, 2002; DPT, 2005). Ancak, yönetişimin “etkin devlet” vurgusunun “kamu girişimciliği” ve “refah programları”na davetiye çıkarmak anlamına gelmediğini de vurgulamak gerekmektedir. Bu yaklaşımıyla, yönetim, serbest piyasa modelini temel almaya devam

etmekte, ancak mevcut piyasaların rekabetçi niteliğinin güvenceye alınmasına yönelik ek önlemler getirmektedir.

Yönetişim modelinin gündeme getirdiği bu yeni “düzenleyici devlet” ya da “etkin devlet” anlayışı uygulamada “bağımsız düzenleyici kurumlar” aracılığıyla somutlaşmaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumlar gündeme getirilirken dayanılan temel varsayım, gerek mevcut piyasaların gerekse özelleştirmeyle birlikte oluşmaya başlayan yeni piyasaların etkin bir biçimde işleyebilmesi için düzenlenmeye (*regulation-regülasyon*) gereksinim olduğu, bu düzenlemelerin etkinliğinin sağlanabilmesi ve yolsuzlukların, kayırmaların önlenmesi için de düzenleyici organların siyasi otoriteden özerk olması gerektiği varsayımdır. Nitekim, bağımsız düzenleyici kurumlar gündeme getirilirken, “ekonomi ile siyasetin birbirlerinden ayrılması”, “ekonomik kararların teknik bir bakış açısıyla alınması”, “yolsuzluk ve popülizm eğilimlerinin önüne geçilmesi” gibi anlayışlardan hareket edildiği ileri sürülmektedir. Zira, mevcut devlet yapılanmasının kayırmacılığa ve yolsuzluklara açık olduğu, bu durumun serbest rekabeti aksattığı, tekelcilik eğilimlerini arttırdığı ve tüketicilerin mağdur olmasına yol açtığı öne sürülmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumların ise, sahip oldukları özerklik sayesinde “devletin aksaması” zaafiyetinden kurtulabileceği varsayılmakta, böylece şeffaf, öngörülebilir bir hukuksal-kurumsal çerçevede işleyen ve “iyi yönetim”i sağlayan rekabetçi piyasa yapılarına ulaşılmasını sağlayacağı savunulmaktadır (TÜSİAD, 2002; Ataay, 2006).

Yönetişim modeli, aynı zamanda, demokrasi anlayışında da önemli yenilikler taşımaktadır. Bilindiği üzere, neoliberal akıma yöneltilen en önemli eleştiri yeterince “çoğulcu” ve “katılımcı” nitelik taşıması idi. Bu özellik, neoliberalizmin geleneksel merkezi-hiyerarşik devlet anlayışını koruduğu, toplumsal katılıma yeterince önem vermediği, bunun da alınan kararların etkinliğini azalttığı eleştirisine yol açıyordu. Nitekim, yönetim modelinin en önemli iddialarından biri de, liberal demokrasinin kısıtlılıklarının aşılaraq, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasi modeline geçişin sağlanmasıdır. Bu amaç doğrultusunda, karar alma süreçlerine sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün temsilcilerinin katılımı gündeme getirilmekte, bu katılım mekanizması giderek daha fazla alana yaygınlaştırılmaktadır. Yönetişim modelinin, karar alma süreçlerine özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da katmasıyla, devletin piyasa dinamizmine ve değişime uyum kapasitesinin artacağı, piyasa sinyallerini daha iyi algılayan, bu nedenle de daha etkili bir

devlet modelinin ortaya çıkacağı beklentisi dile getirilmektedir (Tekeli, 1999: 250-255; Ataay, 2006).

Yönetişim modelinin üçüncü önemli yeniliği ise sosyal programlara ilişkindir. Bilindiği üzere, yönetim modelinin temelinde, devlet müdahalesinin sosyal amaçlarla olduğunda bile etkin olmadığı varsayımı yatmaktadır. Bu varsayım, sosyal programlar konusundaki yaklaşımı da belirlemektedir. Nitekim, yönetim yaklaşımı, devletin etkin olmayan müdahalelerinin, hantal yapısının, kayırmacı ve yolsuzluklara açık niteliğinin sosyal programların etkinliğini de azalttığı varsayımına dayanmaktadır. Bu durum, kamu hizmetlerinin ve sosyal politikaların devlet tarafından üstlenilmesi yaklaşımını gündemden düşürmektedir. Yönetişimin, bu alanda geliştirdiği alternatif ise, kamusal hizmetlerin devlet yerine gönüllü kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri tarafından üstlenilmesinin daha uygun olacağı varsayımına dayanmaktadır (İnsel, 2005: 127-129). Ayrıca, özel sektörün “sosyal sorumluluk projeleri”ne de daha geniş işlevler yüklenmektedir (Akyıldız, 2007). Böylece, yönetişimin sosyal programlar konusundaki anlayışının, kamu hizmetlerinin gönüllü kuruluşlara devredilmesi ve sosyal devletin sivil toplum kuruluşlarınca ikame edilmesi yaklaşımına dayandığı belirginlik kazanmaktadır. Nitekim, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlarca verilen yardım ve kredilerle uygulanan projelerde sivil toplum örgütlerinin katılımı zorunlu tutulmaya başlanmıştır. Sivil toplum kuruluşlarının katılımının, hem kredi ve yardımların amaç dışı kullanımını engelleyeceği, hem de projelere halk desteğinin sağlanmasında önemli rol oynayacağı ileri sürülmektedir (Zabcı, 2004; Ataay, 2006).

Buraya kadar, devletin yeniden yapılandırılması için ortaya atılan yönetim modelinin temel argümanları ele alındı. Reformlarla ilgili olarak ekonomide verimliliğin yükseltilmesi, maliyetlerin düşürülmesi, toplumun daha iyi hizmet almasının sağlanması, çoğulcu ve katılımcı demokrasi gibi amaçlar ileri sürülmekle beraber, reformların bölüşüm ilişkileri açısından eşitsizlikleri arttırıcı sonuçları olduğu görülmektedir. Reformların, devletin borç ödeme kapasitesinin arttırılmasına odaklı olduğu, bu doğrultuda da bütçeden kamu hizmetlerine, sosyal güvenliğe, personel ödemelerine, tarımsal desteklemeye ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesine yönelik payların kısılmasını hedeflediği görülmektedir (BSB, 2004). Reformların getirdiği değişikliklerin gerçekte kamu hizmetlerini metalaştırarak sermayeye yeni değerlendirme alanları açmayı, işgücü maliyetlerini ve devletin sosyal

harcamalarını düşürmeyi hedeflediği ortaya çıkmaktadır. Reform sürecine bölüşüm ilişkileri ekseninden bakıldığında, hem ücretlerin bastırılmasının, hem de sosyal hakların sınırlandırılmasının amaçlandığı görülmektedir. Nitekim reformların, kamu hizmetlerinin metalaştırılması, devletin kamu hizmeti üretme kapasitesinin daraltılması ve yurttaşlara sağlanan pek çok ekonomik ve sosyal hakkın sınırlandırılması gibi etkiler yarattığı görülmektedir.

2. NEOLİBERALİZM VE KAMU HİZMETLERİNDE DÖNÜŞÜM

“İkinci kuşak yapısal reformlar” olarak adlandırılan ve “özelleştirme”, “yerelleşme”, “yönetişim” ve “teknokrasi” ilkeleri ile özetlenen neoliberal reformlar, temel olarak, devletin ekonomiye müdahalelerinin sınırlanmasını öngörmektedir. Reformlarla, devlet “üretici” konumundan çıkartılarak “düzenleyici” konumuna uygun olarak yeniden yapılandırılırken, devletin ekonomik ve toplumsal yaşama müdahalelerinin en yaygın biçimlerinden biri olan “kamu hizmeti üretimi”nin olabildiğince sınırlanması amaçlanmaktadır. Böylece, gerek devletin örgütlenme ilkelerinde, gerekse kamu hizmetlerinin örgütleniş ve görülüş usulleri konusunda önemli değişiklikler yapılmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde, neoliberal reformların kamu hizmetleri konusunda getirdiği değişimler incelenecektir.

Devletin yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi doğrultusunda yapılan değişiklikler, öncelikle devletin meşruiyet temeli çerçevesinde değerlendirilmelidir. “Devletin meşruiyeti”, bilindiği üzere, temelini, “toplumun ortak yararı” ya da “kamu yararı” düşüncesinde bulur. Devletin yerine getirdiği işlevlere, “kamu yararı” olarak kabul edilen “ortak iyi”nin gerçekleştirilmesi çerçevesinde meşruiyet sağlanması, devlet faaliyetlerinin, toplumun ortak çıkarlarına hizmet ettiği kabulüne dayanır. Bu çerçevede, devletin kamu yararını sağlamak amacıyla “kamu hizmetleri” ürettiği kabul edilmektedir. Bu kabul, sosyal devlet ilkesi uyarınca, devletin “yurttaşların genel, ortak ve zorunlu gereksinimlerinin karşılanması için kamu hizmetleri üretmesi” anlayışını doğurmuştur. Bu anlayış, kamu hizmetlerini, sosyal adaleti sağlayıcı ve gelir dağılımında daha dengeli bir duruma ulaşmayı sağlayan bir araç olarak görmektedir. Bu çerçevede, devlet tarafından toplumun geneline ücretsiz olarak sunulacak temel kamu hizmetleri aracılığıyla, üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına gelir transferi yapılması öngörülmektedir (Marshall ve Bottomore, 2000).

Ancak, neoliberal yaklaşım, kamu hizmetleri konusunda yerleşiklik kazanan bu anlayışı köklü bir biçimde değiştirmeyi hedeflemektedir.

Neoliberal reformlar, bireyci bir toplum anlayışından hareketle, devletin meşruiyetini yalnızca bireylerin faaliyetlerinin (özel girişim) ve bireyler arası ilişkilerin (piyasa mekanizması) düzenlenmesi çerçevesinde temellendirerek, devleti ulusal savunma, iç güvenlik, adalet gibi işlevlerle sınırlı bir “kolluk gücü” olarak kurgulama eğilimindedir. Bu yaklaşım, kamu hizmetlerini, “faydalanan öder” ilkesince örgütlenen “kâr amaçlı” faaliyetler statüsüne kavuşturarak özelleştirmeyi öngörürken, devletin işlevlerini de “piyasa ilişkilerinin düzenlenmesi” ile sınırlayan bir anlayışı temsil etmektedir. Bu yaklaşım, kamu hizmetlerini toplumsal eşitsizliklerin dengelenmesinin ve bunun için de üst sınıflardan alt sınıflara gelir transferi yapılmasının bir aracı olmaktan çıkartmayı amaçlamaktadır. Bunun meşrulaştırılması için de, “devletin ekonomiye yönelik müdahalelerinin ekonomik ve toplumsal krizlere neden olduğu, kamu yararının ancak piyasa mekanizmasının bütün toplumsal alanlara yaygınlaştırılması yoluyla sağlanabileceği” düşüncesi savunulmaktadır. Kamu hizmetlerinin “kalite”sinin artırılıp, maliyetlerin ve fiyatların aşağı çekilerek tüketicilerin korunmasının ancak, hizmetlerin özel sektör eliyle üretilmesi yoluyla sağlanabileceği savına dayanan bu yaklaşım, toplumsal faydanın en yüksek düzeye çıkartılıp kamu yararının gerçekleştirilmesinin de toplumsal ilişkilerin piyasalaştırılması yoluyla sağlanabileceği varsayımından hareketle geliştirilmektedir.

Böylece, devletin meşruiyet temelini “yurttaşların genel, ortak ve zorunlu gereksinimlerinin karşılanması için kamu hizmetleri üretilmesi” doğrultusunda işlevler üstlenmesine dayandıran bir yaklaşımın terk edilip, devletin meşruiyetini yalnızca bireylerin faaliyetlerinin (özel girişim) ve bireyler arası ilişkilerin (piyasa mekanizması) düzenlenmesi çerçevesinde temellendiren ve devleti ulusal savunma, iç güvenlik, adalet gibi işlevlerle sınırlı bir “kolluk gücü” olarak gören bir yaklaşımın benimsendiği görülmektedir.

Neoliberal reformların kamu hizmetleri konusunda getirdiği anlayış değişimi, temelde, kamu hizmetleri alanının daraltılarak, “kamu hizmeti” kapsamındaki faaliyetlerin “piyasa faaliyeti”ne dönüştürülmesi yoluyla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Ancak, bazı kamu hizmetleri için, piyasa faaliyetine dönüştürmek yerine, “kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi” anlayışı da tercih edilebilmektedir. Her iki durumda da, kamu

hizmeti metalaştırılmış olmaktadır. Esasen, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürme yoluyla yerine getirilmesi uygulamaları (özellikle imtiyaz yöntemi) 19. yüzyıl başlarına kadar giden bir tarihe sahiptir. Ancak, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde “sosyal devlet” anlayışının egemen olmasıyla birlikte, hem kamu hizmeti alanı genişlemeye hem de kamu hizmetlerinin doğrudan kamu örgütlenmeleri eliyle görülmesi uygulaması (emanet yöntemi) yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Böylece, kamu hizmetlerinin metalaşması önlenmeye çalışılmıştır. Neoliberalizmin egemen olduğu 1980 sonrası dönemde, bu eğilimin tersine dönüp, kamu hizmetlerini özel kişilere gördürme uygulamalarının tekrar ağırlık kazanmaya başladığı görülmektedir (Tan, 1967: 285-326; Duran, 1991; Tan, 1992; Özay, 1996; Uler, 1998; Günday, 2002; Gözler, 2003). Dolayısıyla, neoliberalizmin kamu hizmetleri konusunda getirdiği metalaştırma anlayışı, temelde, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde hangi yöntemin tercih edileceği noktasında somutlaşmaktadır.

Neoliberalizmin kamu hizmetleri konusunda getirdiği değişimin ortaya konabilmesi için, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde seçilen yöntemlerin, toplumsal kaynakların yeniden dağıtımına ve gelir dağılımına etkilerinin analiz edilmesi gerekmektedir. Bunun için, idare hukuku disipliniinde kamu hizmetlerinin görülüş yöntemleri konusunda genel kabul gören klasik sınıflandırma biçiminin (Gözler, 2003; Günday, 2002; Gözübüyük ve Tan, 1998) dışına çıkarak, yeni bir sınıflandırma yapılması gerekmektedir. Böylesi bir sınıflandırma, farklı yöntemlerin gelir dağılımına farklı etkileri olduğu kabulünden hareketle geliştirilebilir. Kanımızca, böyle bir sınıflandırma, idare hukuku literatüründeki klasik sınıflandırmaya göre çok daha analitiktir².

² Kamu hizmetlerinin hukuksal statüsü, Türkiye’de bu konuda gerçekleştirilen anayasal-yasal değişiklikler ve ilgili tartışmalar konusunda ayrıntılı bilgi ve değerlendirmeler için bkz. Atay (2007: II. Bölüm).

Bu çerçevede, kamu hizmetlerinin dört temel görülüş yönteminden söz etmek olanaklıdır. Bu dört temel yöntem birbirinden ayrıştırılırken, asıl olarak, hizmetin kâr amaçlı olup olmaması ve hizmetten yararlananlardan belirli bir bedel talep edilip edilmemesi gibi ölçütlerden hareket edilebilir. Buna göre, kamu hizmetlerinin doğrudan kamu eliyle görülme biçimleri ile özel kişilere gördürülme biçimleri, hizmetin kâr amaçlı bir faaliyet olup olmaması gibi önemli bir farklılığa yol açması nedeniyle, temel bir ayırım olarak ele alınacaktır. İkinci temel ayırım da, hizmetin finansmanının devlet bütçesinden mi yoksa hizmetten yararlananlardan alınacak bedellerle (fiyatlandırma) mi karşılandığı noktasında olacaktır. Zira, bu ayırım da, hizmetin, yararlananların gelir düzeyleri konusunda duyarlı olup olmaması noktasında farklılık yaratmaktadır. Böylece, (1) hizmetin kamu eliyle ve bütçeden finanse edilerek yürütülmesi, (2) hizmetin kamu eliyle ve fiyatlandırılarak yürütülmesi, (3) hizmetin özel kişi eliyle ve fiyatlandırılarak yürütülmesi, (4) hizmetin özel kişi eliyle ve bütçeden finanse edilerek yürütülmesi, biçiminde dördü bir sınıflandırma oluşturulabilir.

1. Kamu Hizmetinin Doğrudan Kamu Örgütlenmesiyle Görülmesi Yöntemi: Sosyal devlet anlayışına en uygun yöntem olan kamu hizmetlerinin doğrudan kamu örgütlenmesi eliyle yerine getirilmesi yöntemi, bu nedenle sosyal hakların geliştirilmesini hedefleyen yaklaşımların en ağırlık verdiği yöntem olma özelliği taşır. Kamu hizmeti literatüründe “emanet yöntemi” olarak anılan kamu hizmetinin doğrudan kamu tarafından yerine getirilmesi durumunda, hizmetin finansmanı “kamusal” nitelik taşır. Hizmetin finansmanının kamusal olarak sağlanması, yurttaşların hizmetin finansmanına katkısının herkesin gelir, tüketim ve servetleri ölçüsüne verdiği vergiler aracılığıyla olması anlamına gelir. Hizmetin gerektirdiği harcamaların bütçeden karşılandığı bu finansman yöntemi, farklı gelir, tüketim ve servet düzeyindeki yurttaşlara eşit hizmet sunumu sağlanmasına olanak tanır. Bu yöntem, bütün yurttaşlara gelir düzeyine bakılmaksızın temel gereksinimlerini karşılama olanağı sağladığından, kamu hizmetlerinin gelir dağılımında denge sağlama işlevi görmesine olanak tanır. Bu yöntemin bir başka özelliği, hizmetten kâr amacı güdülmemesidir. Dolayısıyla, “emanet yöntemi”yle yerine getirilen kamu hizmetlerinde kâr amacı taşımama ve bütçe yoluyla finansman en temel özelliklerdir. Daha çok “sosyal devlet” anlayışına uygun olan bu yöntem, sosyal hakların geliştirilmesini savunan yaklaşımlar tarafından olabildiğince bütün kamu hizmetlerine yaygınlaştırılmak istenirken, neoliberal yaklaşım bu yöntemin yalnızca “kolluk” hizmetleriyle sınırlı olarak kullanılmasını savunur. Zira, kamu

hizmetlerini kâr amaçlı hale getirmek isteyen neoliberal yaklaşım için, bu yöntem pek de elverişli olmamaktadır.

2. Kamu Hizmetlerinin Kamu Eliyle Görülüp, Kullananların Ödediği Bedellerle Finanse Edilmesi Yöntemi: Kamu hizmetinin görülüş yöntemlerinden ikincisinde de hizmet doğrudan kamu örgütlenmesiyle yerine getirilmekle birlikte, finansman yöntemi farklılık göstermektedir. Bu yöntemde, hizmetin finansmanı ağırlıklı hizmeti kullananlardan, kullanma karşılığında alınan bir bedelle sağlanmaktadır. Ancak, bu bedel saptanırken iki temel ilkedden hareket edilmektedir. Öncelikle hizmetin karşılığı olarak alınan bedel kâr içermemeli, bedel hizmetin maliyeti kadar ya da maliyetinden daha az bir miktar olarak belirlenmelidir. İkinci olarak da, hizmeti gören kamu idaresinin/kurumunun görev zararlarının (zira, hizmetin bedelinin maliyetin altında belirlenmesi durumunda hizmet sübvansede edilmiş olmaktadır) bütçeden karşılanmasıdır. Böylece, bu yöntem, kâr amacı taşımama özelliği ile kamu hizmetlerinin en temel özelliklerinden birine sahip olmakla birlikte, hizmetin finansmanının kullananlardan alınan bedelle sağlanması özelliğiyle önemli bir farklılık taşımaktadır. Bu yöntemde, hizmetten yararlananlar, bu yararlanma karşılığında bir bedel ödediğinden ve bu bedel saptanırken kişilerin gelir ve servet düzeyi gözönünde bulundurulmadığından, hizmetin finansman yöntemi gelir dağılımında denge sağlama özelliği taşımamaktadır. Dolayısıyla, hizmetin fiyatlandırılarak kullananların ödeyeceği bedelle finanse edilmesi yöntemi, bütçe yoluyla finansman yönteminden, üst sınıflardan alt sınıflara gelir transferi gerçekleştirme özelliği taşımama özelliğiyle ayrılmaktadır. Bu yöntemde, yalnızca hizmetin kâr amaçlı olmaması ve kullananlardan alınan bedelin maliyeti geçmemesi nedeniyle, hizmetin yerine getiriliş yönteminin sosyal boyutu sınırlı kalmaktadır.

3. Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilerce Yerine Getirilmesi Yöntemi: Başlıcaları “imtiyaz sözleşmesi”, “ruhsat”, “yap-işlet-devret” (YİD) ve “yap-işlet”(Yİ) olan kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi yöntemleri, hizmetin kamu örgütlenmesi eliyle görülmesi yöntemlerinden temelde hizmetin kâr amaçlı olması özelliğiyle ayrılır. Hizmeti yerine getiren özel şirketin, hizmeti kâr amacıyla yerine getirdiği ve hizmetin fiyatının maliyet yanı sıra “makul” düzeyde bir kârı içerdiği genel kabul gören bir uygulamadır. Dolayısıyla, bu özelliğiyle, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi yöntemleri daha baştan hizmeti metalaştırmakta, kamu hizmetinin en temel özelliklerinden biri olan “kâr amaçlı olmama” özelliğini

taşınamaktadır. Bu yöntemlerin ikinci önemli özelliği de, hizmetin finansmanının yararlananın hizmetin karşılığı olarak ödediği bedelle sağlanmasıdır. Dolayısıyla, bu yöntemde, bütçe yoluyla finansman yolunun taşıdığı “gelir dağılımını düzeltme” özelliği de bulunmamaktadır. Haliyle, özel kişilere gördürülen kamu hizmetlerinde, hem hizmet metalaşmakta hem de üst sınıflardan alt sınıflara gelir transferi gerçekleştirme özelliği bulunmamaktadır. Özel kişilere gördürülen kamu hizmetlerinde öngörülen tek sosyal boyut, hizmeti yerine getiren şirketin kârının aşırıya kaçmaması ve makul düzeyde tutulması için fiyatların serbest bırakılmayıp, kamuya fiyat belirleme yetkisi tanınmasıdır. Ayrıca, hizmetin şartnameye uygun bir biçimde yerine getirilmesi için devlete bazı düzenleyici yetkiler de tanınmaktadır.

4. Kamunun Özel Kişilerden Hizmet Satın Alması Yöntemi:

Hizmet satın alma yönteminde de hizmet asıl olarak özel kişi tarafından yerine getirilmekte ve özel kişi bu hizmeti karşılığında kâr elde etmektedir. Dolayısıyla, bu yöntemde de hizmetin bedeli maliyet yanı sıra kâr içermekte, hizmet metalaşmaktadır. Ancak, finansman yöntemi, kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi yöntemlerinden farklı olarak, genellikle “kamusal” özellik taşımaktadır. Bir başka deyişle, kamu, hizmeti doğrudan üretmek yerine özel kişiden satın almakta, bunun bedelini de kamu kaynaklarından karşılamaktadır. Bu yöntemde, hizmetin finansman yönteminin, vergi politikalarının taşıdığı sosyal adalet ölçüsünce, gelir dağılımına kısmi bir iyileştirme sağlama olanağı bulunmaktadır. Zira, yurttaşların hizmetin finansmanına katkısı, gelir, tüketim ve servetleri ölçüsünce ödedikleri vergiler ya da sosyal sigorta fonları gibi kamusal mekanizmalar aracılığıyla olmaktadır. Buna karşılık, hizmeti yerine getiren şirket bu hizmeti karşılığında kâr elde ettiği için, bu yöntem kamudan özel kesime kaynak transferine yol açmaktadır (Güler, 2005: 99).

Kamu hizmetlerinin temel görülüş yöntemleri üzerine buraya kadar verilen bilgilerin de gösterdiği üzere, hizmetlerin hangi yöntemle yerine getirileceğine ilişkin tercihlerin bölüşüm ilişkileri açısından doğrudan sonuçları bulunmaktadır. Hizmetin yerine getirilmesi için seçilen yöntemle göre hizmetin niteliği değişmekte, hizmetin “sosyal” boyutu artmakta ya da azalmaktadır. Neoliberal yaklaşım, kamu hizmetlerinin, “imtiaz sözleşmesi”, “ruhsat”, “yap-işlet-devret”, “yap-işlet” ve “hizmet satın alma” yöntemleriyle özel kişilere gördürülmesini tercih ederek, kamu hizmetlerini metalaştırarak, “faydalanan öder” ilkesi çerçevesinde örgütlenen “kâr amaçlı” faaliyetlere

dönüştürmektedir. Neoliberal reformların bu özelliği, kamu hizmetlerini toplumsal eşitsizliklerin dengelenmesinin ve bunun için üst sınıflardan alt sınıflara gelir transferi yapılmasının bir aracı olmaktan çıkartırken, toplumsal kaynakların yeniden bölüşümüne ilişkin doğrudan sonuçlar doğurmaktadır. Bu değişim, aynı zamanda, devlete “yurttaşların genel, ortak ve zorunlu gereksinimlerinin karşılanması için kamu hizmeti üretilmesi” görevini yükleyen yaklaşımın gündemden düşüp, devletin işlevinin “piyasa ilişkilerinin düzenlenmesi” ile sınırlandırıldığı “düzenleyici devlet” anlayışının hayata geçirilmesi anlamına gelmektedir. Gerçekten de, devletin “ekonomiden elini çekmesini” ve yalnızca bireylerin faaliyetlerinin (özel girişim) ve bireyler arası ilişkilerin (piyasa mekanizması) düzenlenmesiyle sınırlı bir işlev yüklenmesini isteyen “düzenleyici devlet anlayışı”, devleti ulusal savunma, güvenlik, adalet gibi işlevlerle sınırlı bir “kolluk gücü”ne dönüştürmeyi hedeflemektedir.

SONUÇ

Bu çalışmada, Türkiye’de 1998 yılında IMF ile imzalanan anlaşmayla başlayan süreçte, devletin niteliğinde ve örgütlenme biçiminde yaşanan değişimlerin analizi hedeflendi. “İkinci kuşak yapısal reformlar” olarak adlandırılan yeniden yapılandırma programının, temelde, “düzenleyici devlet” olarak adlandırılan yeni bir devlet biçimini kurumsallaştırmayı hedeflediği görülmektedir. Düzenleyici devlet modeli, temelde, “yerelleştirme”, “özelleştirme”, “teknokrazi” ve “yönetişim” kavramlarıyla tanımlanmaktadır. Bu çerçevede, ülke ekonomisinin küreselleşmeye uyumunun sağlanması, serbest piyasa ekonomisinin altyapısının güçlendirilmesi, özelleştirmelerin tamamlanması, verimliliğin ve rekabet gücünün artırılması, işgücü ve emek piyasalarının esnekleştirilmesi hedeflenmektedir. Düzenleyici devlet modeli sayılan bu amaçları gerçekleştirerek, ülke ekonomisini ve devletin ekonomideki rolünü yeniden yapılandırırken, aynı zamanda yerleşme, yönetim mekanizmalarının devreye sokulması ve sivil toplumun güçlendirilmesi yoluyla demokratikleşme hedefini de ortaya koymaktadır.

Reform programının en temel amacı, devletin ekonomideki rolünün iyice sınırlandırılarak, devletin kamu hizmeti üretmekten vazgeçmesi ve özelleştirme yoluyla kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle görülmesinin sağlanmasıdır. Devlete düşen rol ise, piyasaların düzenlenmesiyle sınırlıdır. Kamu hizmetleri özelleştirilirken, özelleştirme yöntemi olarak, kamu

hizmetlerini “piyasa faaliyeti” statüsüne geçirme yöntemi yanı sıra, “kamu hizmetini özel sektöre gördürme” ya da “özel sektörden hizmet satın alma” yöntemleri de seçilebilmektedir. Ancak, her üç yöntemde de, hizmetler özel sektör eliyle yerine getirilmekte ve metalaştırılmaktadır.

Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve özel kişilere gördürülmesi uygulamaları, kamu hizmeti alanlarının özel sektöre yeni yatırım alanları olarak açılmasını sağlarken, kamu hizmetlerinin niteliğinde önemli değişimlere neden olmaktadır. Kamu hizmetleri girişimcilerin “kâr amacıyla” yerine getirdiği faaliyetlere dönüşürken, hizmetin faydasının bireyselleştirildiği, hizmetten yararlanmanın “kullanan öder” ilkesine göre düzenlendiği ve hizmetin finansmanı için bütçeden kaynak ayrılmasına son verildiği görülmektedir. Bu değişikliklerin, kamu hizmetlerini metalaştırdığı ve piyasa faaliyetlerinden pek az farkı olan faaliyetlere dönüştürdüğü açıktır. Dolayısı ile, düzenleyici devlet anlayışının egemen olduğu bir düzende, kamu hizmetlerinden yararlanma “yurttaşlık hakkı” olmaktan çıkartılırken, “yurttaş” kavramı ile “müşteri” kavramı arasında da pek az fark kalmaktadır. Bu durumda, reformlarla gündeme getirilen düzenlemeler, bölüşüm ilişkilerini sermaye lehine ve emek aleyhine yeniden düzenlerken, yurttaşlara tanınan sosyal haklarda önemli kısıntılar yaşanmakta ve sosyal hakları yurttaşlık haklarının bir parçası olmaktan çıkarmaktadır. Böylesi bir sürecin, demokratikleşme açısından bir ilerleme sağlamadığı ve günümüzde hakim olan demokratikleşme retoriği ile uyumlu olmadığı açıktır.

KAYNAKLAR

- AKYILDIZ, F. (2007) “Türkiye’de Sosyal Devlete İlişkin Algılamayı Dönüştürme Aracı Olarak Sosyal Sorumluluk Kampanyaları”, *Memleket: Siyaset Yönetim*, 4.
- ATAAY, F. (2006) “Yönetişim ve Sivil Toplum”, *Memleket: Siyaset Yönetim*, 1, 121-141.
- ATAAY, F. (2007) *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler*. Ankara: De Ki Yayınevi.
- ATAAY, F. ve KALFA C. (2008) “Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama”, *Çukurova Üniversitesi SBE Dergisi*, 17 (3).

- ATAAY, F. (2008) “İkinci Kuşak Yapısal Reformlarda Program Arayışları”, *Memleket: Siyaset-Yönetim*, 3 (6).
- ATAAY, F. ve ACAR E. (2008) “Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerelleşme”, *İktisat*, 500.
- ATAAY, F. ve ACAR E. (2009) “Neoliberal Reformlar ve Toplumsal Muhalefet”, Editör: Mustafa Kemal Coşkun, *Yapı, Pratik, Özne* içinde, 157-172, Ankara: Dipnot Yayınevi.
- BSB (Bağımsız Sosyal Bilimciler- İktisat Grubu) (2004), *2004 Başında Türkiye'nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler*, <http://bagimsizsosyalbilimciler.org>.
- CLARKE, S. (ed.) (2004). *Devlet Tartışmaları*, Çeviri: İbrahim Yıldız, Ankara: Ütopya Y.
- DPT (2005), *Kamuda İyi Yönetişim* (taslak), IX. Kalkınma Planı ÖİKR, Ankara: DPT Yayını.
- DURAN, L. (1991) “Yap-İşlet-Devret”, *SBF Dergisi*, 46 (1-2), 147-170.
- FINE, B. (2008) “Post-Washington Uzlaşması Yapılıyor”, *Sosyal Sermaye Sosyal Bilime Karşı* içinde, 217-253, Çeviri: Ayşegül Kars, İstanbul: Yordam Y.
- GÖZLER, K. (2003) “Kamu Hizmeti”, *İdare Hukuku*, Cilt: 2 içinde. Ankara: Ekin Yayınevi.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. ve TAN T (1998) *İdare Hukuku (Genel Esaslar)*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÜLALP, H. (1993) *Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet*, İstanbul: Belge.
- GÜLER, B. A. (2005) *Devlette Reform Yazıları*. Ankara: Paragraf Yayınevi.
- GÜNDAY, M. (2002) *İdare Hukuku*, 5. Basım, Ankara: İmaj Yayınları.
- İNSEL, A. (2005) *Neoliberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- JESSOP, B. (2005) *Hegemonya, Post-fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, Der. ve Çev. B. Yarar ve A. Özkazanç, İstanbul: İletişim Y.
- JESSOP, B. (2008) *Devlet Teorisi: Kapitalist Devleti Yerine Oturtmak*, Çev. A. Özcan, Ankara: Epos Yayınları.

- MARSHALL, T. H. ve BOTTOMORE T. (2000) *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar*, Çeviren: Ayhan Kaya, Ankara: Gündoğan Yayınları.
- OECD (2002), *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar*, Ankara: Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı Yayını.
- ÖZAY, İ. (1996) *Gümrüğünde Yönetim*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- PARASIZ, İ. (2003) *İkinci Kuşak Kalkınma Politikaları ve Reformlar (Washington Uzlaşmasından Post-Washington Uzlaşmasına)*, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- POULANTZAS, N. (2006) *Devlet, İktidar, Sosyalizm*, Çev. Turhan Ilgaz, Ankara: Epos Y.
- SAAD-FILHO, A. (2008) “Washington Uzlaşmasından Washington Sonrası Uzlaşmasına: İktisadi Kalkınmaya Dair Neoliberal Gündemler”, Editör: A. Saad-Filho ve D. Johnston, *Neoliberalizm: Eleştirel Bir Seçki* içinde, Çeviri: Ş. Başlı ve T. Öncel, İstanbul: Yordam Yayınları.
- ŞENSES, F. (2013) *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma*, 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.
- TAN, T. (1967) “Osmanlı İmparatorluğunda Yabancılara Verilmiş Kamu Hizmeti İmtiyazları”, *SBF Dergisi*, 22 (2), 285-326.
- TAN, T. (1992) “Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap-İşlet Devret Modeline”, *SBF Dergisi*, 47 (3-4), 307-325.
- TEKELİ, İ. (1999) *Modernite Aşırırken Siyaset*, Ankara: İmge Yayınları.
- TEPAV (2007), *İkinci Nesil Reform Sürecinin Öncelikleri*, Ankara: TEPAV Yayını.
- TÜSİAD (2002), *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, Hazırlayan: U. Emek, Ü. Zenginobuz, M. Acar, İstanbul: TÜSİAD Yayını.
- ULER, Y. (1998) “Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti”, *Anayasa Yargısı*, 15, 252-256.
- ULUSOY, A. (2000) *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, Ankara: Ülke Kitapları.
- WOOD, E. M. (2005) *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, İstanbul: İletişim Y.

- ZABCI, F. Ç. (2000) “Küreselleşmenin Demokrasi Makyajı”, *Mülkiye dergisi*, 220, 65-82.
- ZABCI, F. Ç. (2004) “Yeni Liberal Politikalar ve Sivil Toplum Örgütleri: Dünya Bankasının Çizdiği Yol”, *Liberal Reformlar ve Devlet* (sempozyum bildirileri kitabı) içinde, Ankara: KİGEM Yayını.
- ZABCI, F. Ç. (2006) “Bağımlılığın İçselleştirilmesinde AKP ve Dünya Bankası”, *Mülkiye dergisi*, 252, 133-144.