

Kamu Hizmetlerinin Özel Teşebbüslere Gördürülmesi Açısından Sosyal Devlet Anlayışının İçeriği ve Değeri

*Zafer PEKTAŞ**

*R. Cengiz DERDİMAN***

Özet

Birçok alanda olduğu gibi devlet anlayışında ve devletin üstlendiği temel kamu hizmetlerinin içeriğinin belirlenmesinde Sanayi Devrimi önemli bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. Sanayi devriminin toplumsal yaşamda meydana getirdiği ikircikli yapı liberal felsefeye ilk eleştirilerin yöneltmesine neden olmuştur. Bu bağlamda liberalizme karşı bir güvensizliğin oluşması aynı zamanda sosyal devlet anlayışının düşünsel temellerini atmıştır. Çeşitli zamanlarda ortaya çıkan ekonomik bunalımlar ve en son olarak da 1929 Dünya Buhranı ve yaşanan II. Dünya Savaşı, liberal düşünceye karşı ileri sürülen eleştirilerin ciddiye alınmasına ve bu anlayışın gözden geçirilmesine yol açmıştır.

* *Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Doktora Öğrencisi, E mail: zpektas@sgk.gov.tr*

** *Prof. Dr. Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, e mail: rcderdiman@uludag.edu.tr*

Savaşların ve ekonomik krizlerin, özellikle sosyal tabakalar üzerinde yol açtığı tahribatları giderebilmek amacıyla, devlet eliyle sosyal refah programlarının düzenlenmesi bir zorunluluk halini almıştır.

Söz konusu anlayışın gelişimi devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin çeşitlenmesine neden olmuştur. Ancak 1970'lerdeki stagflasyon krizi ile birlikte bu kez sosyal devlet eleştirilerin odak noktası haline gelirken küreselleşme süreci ile birlikte sosyal olması gerektiği iddia edilen alanlara karşı, devletin küçültülmesi ve piyasa koşullarına uygun olarak işletmecilik mantığıyla hareket eden bir yapıya büründürülmesi yönündeki görüşler de güç kazanmaya başlamıştır. Ancak bu yöneliş devletin sosyal olma niteliğini tamamen değiştirmemekte sosyal devlet anayasal varlığını devam ettirmektedir.

***Anahtar Kelimeler:** Kamu Hizmeti, Küreselleşme, Liberalizm, Özelleştirme, Sosyal Devlet, Sanayi Devrimi, Sosyal Güvenlik.*

In Terms of Private Enterprise in Public Services the Content and Value of the Social State Conception

Abstract

As in many fields, Industrial Revolution forms an important milestone in determination of the content of the main public services which are undertaken by the state and in the state conception. The indecisive structure which is formed by the industrial revolution in communal living, caused the expression of first criticisms against liberal philosophy. In this

regards, the formation of distrust against the liberalism, laid the intellectual foundations of the social state or welfare state conceptual at the same time. The economic crises which occurred in various times and lastly 1929 World Crisis and II put forward against the liberal thought and the review in this understanding. For eliminating the destructions caused by the wars and economic crises particularly on the social layers, the regulation of the social welfare programs becomes an obligatory for the state. The development of the said concept causes the variation of the public services which are undertaken by the state. However, with the stagflation crises in 1970, while the welfare state becomes the focal point of the criticisms, the opinions stating that the state should be minimized and have a structure that acts with the industry sense in accordance with the market condition, started to strengthen against the areas which is claimed to be social together with the globalization process. However this orientation does not completely change the qualification of the state in terms of being social and the social state continues its constitutional existence.

Keywords: *Public service, globalization, liberalism, privatization, social state, industrial revolution, social security.*

Giriş

Tarihin başlangıcı olarak kabul edilen M.Ö. 5000'lerden günümüze kadar geçen 7000 yıllık medeniyet tarihinde, bir bakıma tarihin akış çizgisini belirleyen en önemli olgu Ortadoğu'da yerleşik medeniyetlerin tarih sahnesine çıkmasıdır. Mezopotamya ve Mısır gibi yeryüzünün ilk medeniyetlerini doğuran Ortadoğu; modern anlamda “devlet” olgusunun

ve siyasal örgütlenmenin kent-devlet biçiminde kurgulandığı ilk merkezdir.¹ Takip eden süreçte benzer şekilde Antik Yunanda hâkim olan kent devletleri ortaçağda yerini sosyal ve siyasal bir düzen olan feodaliteye bırakmıştır. Burjuvazi sınıfının ortaya çıkmasıyla feodal beylerin ve aynı zamanda kilisenin nüfusu azalmıştır. Ekonomik ve toplumsal yapıdaki bu değişme güçlü merkezi iktidarların kurulmasını sağlamıştır. Fransız devrimi devlet kavramında önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Ulus devlet anlayışının hâkim olmasıyla birlikte devlete yüklenen görevler ya da devlet tarafından yerine getirilecek kamu hizmetlerinin kapsamı tartışılır hale gelmiştir. Devletin sosyal ve ekonomik hayattaki rolüne ilişkin tarihsel süreçte merkantilizm, liberalizm, Keynesyen anlayış gibi iktisadi akımlar fikir hayatına egemen olmuştur. İçerisinde bulunduğumuz dönem sosyal devlete yüklenen görevlerin, devletin etkinsizliğine neden olduğu ve bu nedenle Keynesyen anlayışın yani devletin sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesinin, azaltılması çabalarının gündemde olduğu neo liberal politikalar dönemidir.

Yukarıda çok kısa bir şekilde verdiğimiz devlet ve kamu hizmeti anlayışının tarihsel süreci bağlamında bu çalışmamızda sosyal devlet anlayışının gelişim seyrini, bu süreçte liberal devletten farklı olarak ancak onun kazanımlarına ilaveten sosyal devletin içeriğini analiz edip değerlendireceğiz. Bu bağlamda öncelikle kamu hizmeti, sosyal devlet anlayışı kavramlarının kısmen analizi ve gelişim seyrine değinilmiştir. Sosyal devlet anlayışının hâkim olmasıyla birlikte kamu hizmeti

¹ Hanza Ateş-Soner Ünal, "Devletin Doğduğu Yer: Antik Çağ Ordusu'nda İdari Hayat", *Bilgi Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1, İstanbul, 2004, s.21.

anlayışındaki değişim ele alınarak 1970’li yıllardan sonra küreselleşme süreci ile birlikte sorgulanmaya başlayan sosyal devlete yüklenen kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi meselesi de değerlendirme kapsamında tutulmuştur. Özellikle sanayi devriminden sonraki süreçte devletin toplumsal hayata kamu yararı çerçevesindeki tüm faaliyetlerinin niteliğinin sosyal devlet ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği, sosyal devlette kamu hizmetlerinin –başka bir deyimle sosyal kamu hizmetlerinin- liberal devletin ekseninde ama karma ekonomi gereklerine uygun olarak özelleştirilmesinin ya da özel sektörün bu manada teşvik edilmesinin yeni dönemde sosyal devletin bir yöntemi olabileceği temel varsayım olarak kabul edilmiştir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Kamu Hizmeti

Kelime anlamı olarak “kamu” hep, bütün, bir ülkedeki halkın bütünü, “halk”, “amme”, “hizmet gören organların tümü” gibi anlamlara gelmektedir.² Bu çerçeveden bakıldığında kamu hizmetini halkın bütününe yönelik hizmetler şeklinde ifade etmek mümkün olmakla birlikte bu girişim oldukça yüzeysel olacaktır. Kamu hizmeti kavramı üzerindeki tartışmalar, idare hukukçularının öteden beri üzerinde mutabakat sağlayamadıkları belli başlı konulardan birisi, belki de en önde gelenidir. “Genel geçerli bir kamu hizmeti tanımı yoktur. Kanunlarda da belli bir tanım ya da ölçüye rastlanmamaktadır.”³ Yalnız idare hukukunun değil,

² *Güncel Türkçe Sözlük*, www.tdk.gov.tr (16.02.2016).

³ Ramazan Cengiz Derdiman, *İdare Hukuku*, Alfa Aktüel Yayınları, 2015, Bursa, s. 77.

bütün kamu hukukunun en önemli olmakla beraber en çetrefil ve bulanık kalmış konularından biri “kamu hizmeti” kavramıdır.⁴

Kamu hizmeti kavramına yönelik tanımlama girişimlerine ve bu minvalde kavramın içeriğine değinmeden önce yukarıda basitçe ifade ettiğimiz manada teşkilatlı örgütler tarafından halkın tümüne sunulan hizmetlerin gelişim seyrine kısaca bir bakmak faydalı olacaktır. Kamu hizmetinin temelleri, Mezopotamya’da Hammurabi kanunlarında izlerinin görüldüğü belirtilen Babil Devleti kamu hizmetlerine kadar (MÖ 1728–1686) götürülmekte ise de, hukuki terim olarak Fransa’da kamu hizmeti kavramının açıkça kullanılması, 16-18. yüzyıl monarşisinde ve Devrimde ortaya çıkmış, kamu hukuku özel hukuk ayrımının yerleşmesiyle doğmuştur.⁵ Devrim sırasında kamu hizmeti, bir bireyin diğerine yaptığı hizmet değil, tüm toplumu ilgilendiren hizmetler olarak özellikle bireysel hizmetlerle karşıt anlamı kullanılmış, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi’nin 12’nci maddesinde kamu gücünün, tevdi edilenlerin özel çıkarına değil herkesin yararına kurulduğu belirtilmiştir.⁶

Liberal devlet anlayışında devletin jandarma niteliği öne çıktığından ve kamu gücü, düzen sağlama işleviyle sınırlandırıldığından, kamu hizmetinin gelişimi bu anlayışın hâkim olduğu dönemde kısıtlanmıştır. Bu dönemde devletin faaliyet alanı, milli savunma ve kolluk faaliyetleri ile bireylerin güçlerinin yetmediği ya da bir çıkar görmedikleri için

⁴ Süheyy Derbil, “**Kamu Hizmeti Nedir?**”, AÜHFİM, C. VII, Sayı 3-4, Ankara, 1950, s. 28.

⁵ İnaç İşten, “Kamu Hizmeti Kavramı ve Unsurları”, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, Sayı 22, 2007, Ankara, http://www.msb.gov.tr/ayim/ayim_makale_detay.asp?IDNO=74, (01.03.2015), s.1.

⁶ İşten, s.1.

yürütmedikleri faaliyetlerle sınırlanmıştır. Bu nedenle, devlet toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere, doğrudan kendi buyruğu ve sorumluluğu altında, üstün ve ayrıcalıklı usuller kullanarak söz konusu faaliyetleri yürütmüştür. Bu dönemde kamu hizmetleri, devletin kamu yararını sağlamak amacıyla kamusal yönetim usulleriyle yürüttüğü faaliyetlerdir. Kamu hizmeti, 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren devlet faaliyetlerinin genişlemesiyle gelişmiş ve yaygınlaşmıştır. Ancak kamu hizmeti kavramının gerçek içeriğini ve önemini kazanması, 20. yüzyıl başında Léon Duguit, Roger Bonnard ve Gaston Jeze tarafından, devlet işlevlerinde ortaya çıkan gelişmenin kamu hukukunda yarattığı dönüşümlerin açıklanmasına yönelik çalışmalar çerçevesinde, “Kamu Hizmetleri (Bordeaux-Bordö) Okulu” anlayışının oluşturulması ile gerçekleşmiştir.⁷ I. Dünya savaşıdan itibaren devletin faaliyetlerindeki hızlı artış kamu hizmetlerinin gelişimine yol açmış, II. Dünya Savaşı sonrasında devletin özel sektörün gelişebilmesi için gerekli olan altyapıyı karşılamak için ekonomi alanına girmesi, kamu hizmeti kavramının kapsamına ekonomik faaliyetleri de dâhil etmiştir. Sosyal devlet anlayışının yaygınlaşması ile birlikte, devlet ekonomik hayattan başka sosyal yaşama da müdahale ederek faaliyet alanını daha da genişletmiştir. Bu kısa açıklamalardan sonra “kamu hizmeti kavramı” üzerine yapılan çeşitli tanımlara değinmekte yarar görmekteyiz:

Sıddık Sami Onar, kamu hizmetini geniş anlamda “Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında

⁷ *İşten*, s.2.

genel ve kollektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetler” ve dar anlamıyla da “kamu idare veya müesseselerinin kamu hukukuna özgü yöntemler dairesinde ve bu hukuktan doğan yetkilere dayanarak gösterdiği faaliyetler ve yaptığı hizmetler” şeklinde tanımlamaktadır.⁸ Kemal Gözler ise kamu hizmetini kamu tüzel kişisi tarafından sağlanan veya üstlenilen kamu yararı amacına yönelik faaliyetler olarak ifade etmektedir.⁹ Sedat Çal tarafından öne sürülen tanım önerisine göre kamu hizmeti toplumdaki bir gereksinimin rekabet içerisinde gerektiği gibi tam olarak tatmin edilemediği takdirde, kamusal güvenlik gerekçeleriyle rekabet unsurunun aranmayacağı haller kapsama dâhil edilmek üzere, idarenin yürüttüğü veya kendi denetim, gözetim ve sorumluluğu altında özel kişiler eliyle sözleşme ilişkisi içerisinde yürütülmesi yoluna gidebildiği faaliyetlerdir.¹⁰ Onur Karahanoğulları kamu hizmetini siyasal alanın örgütünce (devletçe) kısmen veya tamamen üretim ilişkileri alanının zorunluluklarından bağışık kılınarak üstlenilen ve kamusal (siyasal) alana dâhil edilen faaliyetler olarak tanımlamaktadır.¹¹

Topluma yönelik olarak gerçekleştirilen her faaliyet bir kamu hizmeti olarak nitelenebilir mi? Bir başka deyişle bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için taşıması gereken asgari şartlar ya da kamu hizmetini diğer idari faaliyetlerden ayıran unsurlar nelerdir? Bu bağlamda bir

⁸ *Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966, s.13.*

⁹ *Kemal Gözler-Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, 16.b, Ekin Kitabevi, Bursa, 2015, s.528.*

¹⁰ *Sedat Çal, Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 11, Sayı 1-2, 2007, Ankara, s. 615.*

¹¹ *Onur Karahanoğulları, Kamu Hizmeti Kavram ve Hukuksal Rejim, Turhan Kitabevi, 2002, Ankara, s. 65.*

faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için organik ve maddî şart gerekli görüşmüş olmakla birlikte,¹² bunlara eklenecek “şekli” olmak üzere üç unsuru ihtiva etmesi gerektiği söylenebilir.¹³

Bazı yazarlar “şekli unsur” olarak kanunla konulması usulüne tabi olmayı değil, kamu hizmetlerinin tabi olacakları kamu gücü ayrıcalığına ilişkin hukukî rejimi anlatırlar.¹⁴ Kamu gücü ayrıcalıkları, bir bakıma, kamu hizmetinin konuluş usûlü bakımından, kanunla konulmasının bir sonucudur. Ancak, iktisadî kamu hizmetlerinin özel hukuk usûllerine göre yürütmelerinde olduğu gibi, özel hukuk usûllerine göre yürütülen kamu hizmetlerinden de bahsedilebilmesi dolayısıyla, kamu hizmeti tanımında kamu gücü ayrıcalıklarına vurgunun yapılmaması daha doğrudur. Yani tanımında kamu gücü ayrıcalıklarına, bir sonuç olduklarından değil,¹⁵ bir kısım kamu hizmetlerinin özel hukuk usûllerine göre de yürütülmesi cihetiyle yer vermemek gerekir.

Yukarıdaki bilgilerden çıkarılması gereken sonuç da; “şeklî unsur”un, kamu hizmetinin (kanunla) konuluş ve düzenleniş şeklini ve temelini belirten bir fonksiyon üzerinde yoğunlaştığı düşüncesi olmalıdır.

Organik unsur açısından baktığımızda bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için bu faaliyetin öncelikle doğrudan doğruya bir kamu tüzel

¹² Bakınız örneğin; Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013, s. 174; Gözler-Kaplan, s. 528; Derdiman, *İdare Hukuku*, s. 77, 78.

¹³ Derdiman, *İdare Hukuku*, s. 78.

¹⁴ Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2013, s. 352.

¹⁵ Aksi görüş: Gözler-Kaplan, s. 529.

kişisi veya onun denetimi altında olan bir özel hukuk tüzel kişisi tarafından yerine getirilmesi gerekir. Dolayısıyla özel kişilerce yürütülen hizmetlerin kamu hizmeti olabilmesi için hizmetin kurulmasında, işletilmesinde devletin koymuş olduğu kuralların özel kişileri bağlayıcı olması bir başka deyişle faaliyet serbestisinin kamusal kurallarla sınırlanması gerekmektedir. Söz konusu faaliyetlerin kamu hizmeti sayılabilmesi için aynı zamanda kamu yararını sağlamaya yönelik olması gerekmektedir ki bu da kamu hizmetinin maddi ya da fonksiyonel unsuru olarak nitelendirilmektedir.¹⁶ Ancak burada bir de kamu yararının nasıl belirleneceği meselesi karşımıza çıkmaktadır. Bir başka deyişle bir hizmetin yerine getirilmesinde kamu yararının olup olmadığına nasıl karar verilecektir? Duguit'e göre, bir faaliyet toplumsal açıdan ifası vazgeçilmez ve zorunlu nitelik kazanmış ise, idare tarafından yapılması zorunluluğu doğar ve kamu hizmeti halinde yerine getirilir. Bunun anlamı, bir ihtiyacın sadece kanun koyucunun iradesiyle kamu hizmeti halini alamayacağı, kanun koyucunun sadece bir ihtiyacın toplumsal etkenlerle kamu hizmeti mahiyetini aldığını kabul veya fark ederek bunu yerine getirmekle yükümlü olduğu, yani buradaki belirleyici iradenin aslında kanun koyucunun iradesinden bağımsız olarak bu keyfiyetin toplumda daha önceden ortaya çıkmış olması gerekliliğidir.¹⁷ Kamu hizmetlerinin bu usule tabi olması da onun şekli unsuru olarak görülmektedir.¹⁸ Öncülüğünü Jeze'nin yaptığı ve genel kabul gören sübjektif nazariyeye göre, kanun koyucunun kamu hizmeti olarak tanımladığı faaliyetler kamu

¹⁶ Çağlayan, s. 174; Gözler-Kaplan, s. 528, 529-532.

¹⁷ Onar, s. 27.

¹⁸ Derdiman, s. 78.

hizmetini oluşturur.¹⁹ Bu bağlamda bir faaliyetin yerine getirilmesinde kamu yararı olup olmadığına ya bizzat yasama organı karar verecektir ya da onun yetkilendirdiği merciiler bu kararı alacaktır.

Serbest girişime yer veren özgürlükçü demokrasinin gerekleri içinde düşünülürse kanun koyucunun takdir yetkisini kullanırken kamu hizmetiyle giderileceğini düşündüğü toplumsal ihtiyaçların özel teşebbüs tarafından (sosyal devlet gibi) Anayasal ilkelere uygun olarak karşılanamayacağı sonucuna varması ve böylece kamu hizmetini kanunla öngörmesi gerekmektedir.²⁰ İşte şekli unsur da kamu hizmetinin kanunla konması ve kanunun öngördüğü esas ve usullere göre yürütülmesi anlamına gelmektedir. Bu açıdan kamu hizmetlerinde özel hukuku aşan hukukî rejimin uygulanması, bir başka deyişle kamu hizmetini yerine getirecek olan kuruluşun kamusal yetki ve ayrıcalıklarla donatılması, şekli unsurun doğal bir sonucu olarak kabul edilebilir. Yalnız bir kısım kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özel hukukun geçerli olduğu da burada not edilmelidir. Şu halde; bu üç unsuru kapsayan bir tanım olarak “kamu hizmeti; yürütülmesinde kamu yararı görüldüğünden dolayı kanunla konmuş, idare tarafından ya da idarenin yakın denetim ve gözetimi altında gerçek veya tüzel kişiler tarafından yürütülen faaliyetlerdir”²¹ şeklinde tanımlanabilir.

Kamu hizmetlerini idarenin diğer görev ve faaliyetlerinden ayırma da gereklidir. Bu yönden halkın ihtiyacı gidermek, kamu yararına olmak ve

¹⁹ Sedat Çal, “Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşünceler”, **Prof. Dr. Hüseyin Hatemi’ye Armağan**, Vedat Yayıncılık, 2009, İstanbul, <<http://www.idare.gen.tr/cal-kh-dusunceler.pdf>>, (28.02.2015), s. 23.

²⁰ Derdiman, *İdare Hukuku*, s.78

²¹ Derdiman, *İdare Hukuku*, s.77.

kanunla belirlenmek gibi unsurları bakımından kamu hizmetine yaklaşmakla birlikte temel hakları sınırlandırıcı yetkileri kullanma içeriği ile tam bir kamu hizmeti şablonuna oturtulamadığı için nevi şahsına münhasır kamu hizmeti olan kolluk hizmetlerini nihayetinde bir kamu hizmeti kabul etmek mümkün görülebilir. Fakat kamu hizmetinin, idare ya da idarenin yakın denetim ve gözetimi altında toplumsal ihtiyaçları giderici ve kamu yararını sağlayıcı faaliyetler olması, kolluk denetimleri gibi bir kısım işlemlerini, özel teşebbüsü destekleme ve isteklendirme faaliyetlerini ve bir durumdan diğer bir duruma değişiklik yapmayan, etkisiz bir faaliyet olan danışma ve hazırlık işlemleri ve faaliyetleri gibi kapsamı kamu hizmeti olarak düşünmek mümkün değildir.²²

1.2. Sosyal Devlet

Sosyal devletin 18. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkan Sanayi Devrimi'nin bir ürünü olduğu yönünde genel bir kabul söz konusudur. Sanayi devrimi ile yeni iş alanlarının doğması, yeni sınıfların oluşmasına neden olmuş, ekonomik değişim siyasal değişimleri de zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede devlet kurumu da bu süreçten etkilenerek kendi içinde dönüşmüştür. Kapitalist ilişkilerin yoğunluğu ve özellikle hızlı sanayileşmenin sonuçları bunların başlıca nedenleridir. Kapitalizmin temel mekanizması olan serbest pazar sürecinin ürettiği eşitsizlikler ve toplumsal yaşamda yarattığı tahribat, sistemi dönüştürecek arayışları da

²² Bakınız: *Derdiman, İdare Hukuku*, s. 75, 76, 130.

beraberinde getirmiştir. Sosyal devlet anlayışının doğuşu bu arayışlarla yakından bağlantılıdır.²³

Sosyal devlet anlayışının gelişim seyrine bir sonraki bölümde değineceğiz. Bu sürece geçmeden önce kavramın kısaca analiz edilmesi faydalı olacaktır. Öncelikle literatürde sosyal devlet ile refah devleti kavramlarının kullanıldığını görmekteyiz. Bazı yazarlara göre, aslında “sosyal devlet” ile “refah devleti” kavramları aynı anlamı ifade etmez. Bunun nedeni olarak, refah devleti kavramının, herkese çağdaş bir yaşam ve geçim düzeyi sağlayabilecek gelişmiş ülkeleri ifade ediyor olması gösterilmektedir. Yani bu anlam itibariyle her refah devleti aynı zamanda bir sosyal devlettir, ancak, her sosyal devlet ise bir refah devleti değildir. Bazı yazarlara göre her iki kavram da aynı şeyi ifade ederken, bazılarının göre ise, sosyal devlet kavramı, diğerini de kapsayan bir çerçeve kavram olarak benimsenmektedir. Örneğin Nur Seter “Sosyal devlet ve “sosyal politika” kavramlarının Almanca’nın konuşulduğu Kıta Avrupası ülkelerde “refah devleti” ve “refah politikası” ya da “sosyal refah devleti / politikası” kavramlarının ise İngilizcenin hâkim olduğu Kuzey Amerika ve bir kısım Avrupa ülkelerinde (Anglo-Sakson ülkeler) tercih edildiğini ifade etmektedir.²⁴

Sanayi devrimi sonrası yaşanan gelişmeler paralelinde ortaya çıkan yeni anlayışta toplumda refah düzeyi itibariyle farklı durumda bulunanların bu

²³ Hamit Emrah Beriş, *Küreselleşme Çağında Egemenlik-Ulusal Egemenliğin Yeni Sınırları*, Lotus Yayınevi, 2006, Ankara, s.239.

²⁴ Nur Seter, *Devlet Görevlerinin Genişlemesi Sonucu Sosyal Devlet*, İÜİF Yayınları, 1994, İstanbul, s.36

farklılıklarını gidermek amacıyla, devletin sosyal politika kapsamında (sosyo-politik) önlemleri alması devletin temel üstlenimi, esas görevi haline gelmiştir. Devletin hukukî niteliğine bir de sosyal hayata müdahale etme fonksiyonu eklenmiştir. Bu minvalde yeni dönemde devletin niteliğinin refah olgusu üzerine oturtulması ve refah devleti kavramının kullanılması anayasal tabir olarak benimsenmemektedir. Çünkü başta 1848 tarihli Fransız Anayasası olmak üzere birçok anayasa yeni dönemde devletin refah fonksiyonuna değil sosyal olma niteliğine vurgu yapmakta sosyal devlet vurgusu ön plana çıkmaktadır. Şurası vardır ki, refah devleti, piyasa ekonomisini esas almakla birlikte, sosyal devletin hayata geçirilişinin bir türü ve şekli olarak görülmesi şartıyla, 1982 Anayasamızın yer verdiği sosyal devlet kapsamında düşünülebilecektir.²⁵ Nitekim refah devletinin önde gelen özelliği olan ekonomide Keynesyen müdahaleciğin serbest piyasa ekonomisinin esas kabul edilmesi şartıyla sosyal devlet tarafından da benimsendiği açıktır. Bu bağlamda Türk Anayasa Mahkemesinin burada sadece ikisini vermekle yetindiğimiz birçok kararında sosyal devlet vurgusu ön plandadır. Örneğin, 16-27 Eylül 1967 tarih ve K.1967/29 sayılı Kararında sosyal devlet şu şekilde tanımlanmıştır;

“(Sosyal devlet) ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ve toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının

²⁵ Ramazan Cengiz Derdiman, *Anayasa Hukuku*, Alfa Aktüel Yayınları, 2013, Bursa, s. 257.

kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadî ve malî tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve millî gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirler alan adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlet demektir.”²⁶

Anayasa Mahkemesi 26 Ekim 1988 tarih ve K.1988/33 sayılı Kararında da sosyal devleti şöyle tanımlamıştır: “*Sosyal hukuk devleti, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği yani sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir. Çağdaş devlet anlayışı, sosyal hukuk devletini, tüm kurumlarıyla Anayasa'nın sözüne ve ruhuna uygun biçimde kurulmasını gerekli kılar. Hukuk devletinin amaç edindiği kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yoluyla gerçekleştirilebilir. Anayasa'nın Cumhuriyetin nitelikleri arasında yer verdiği sosyal hukuk devletinin dayanaklarından birini oluşturan sosyal güvenlik kavramının içerdiği temel esas ve ilkeler uyarınca toplumda yoksul ve muhtaç insanlara Devletçe yardım edilerek onlara insan onuruna yaraşır asgarî yaşam düzeyi sağlanması, böylece, sosyal adaletin ve sosyal devlet ilkelerinin gerçekleşmesine elverişli ortamın yaratılması gerekir.”²⁷ Bu bağlamda genel olarak liberal devletin olumsuzluklarını gerektiğinde devlet müdahalesi ile gidermeyi planlayan*

²⁶ *Anayasa Mahkemesi, 16-27 Eylül 1967 Tarih ve E.1963/336, K.1967/29 Sayılı Karar, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 6, s.23*

²⁷ *Anayasa Mahkemesi, 26 Ekim 1988 Tarih ve E.1988/19, K.1988/33 Sayılı Karar, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 24, s.451-452.*

ve uygulayan devlet olarak²⁸ yani devletin temel bir niteliği olarak sosyal devlet kavramının en azından anayasal çerçeveden daha isabetli olacağı kanaatindeyiz.

2. SOSYAL DEVLET ANLAYIŞININ GELİŞİMİ

2.1. Sosyal Devletin Fikri Temelleri

Sosyal devlet anlayışının ortaya çıkışında, sanayileşmenin başlaması ve kapitalist üretim tarzına geçiş gibi ekonomik boyutlu değişimler; kentleşmenin ve ücretli çalışmanın artması gibi sosyal değişimler; işçi sınıfının siyasal bilinç kazanması gibi ideolojik değişimler ve nihayet mutlakıyetçi yönetimlerden demokratik yönetimlere geçiş gibi politik değişimler çok önemli bir rol oynamıştır.²⁹ Daha önce de ifade ettiğimiz üzere sosyal devlet anlayışının, esas itibariyle 18. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkan Sanayi Devrimi'nin bir ürünü olduğu yönünde genel bir kabul söz konusudur. Bu noktada; sosyal Devletin, bu dönemde artan yoksulluk ve emek sömürsünü önlemek için bir çözüm olma gibi bir iddiası da olan sosyalizme karşı, kapitalizmin bu sakıncasını giderici olmak bakımından Alman Şansölyesi Bismark'ın gündeme getirdiği bir anlayış olduğu görülmektedir.³⁰ Sanayi Devrimi sonucu, toplum yapısında iki yeni sınıf doğmuştur. İki sınıftan sayıca daha az olan birinci grup, yeni üretim araçlarının sahipleri, yani işverenlerdir; sayıca çok olan ikinci grup ise, emeği ile geçimlerini sağlama durumunda olan işçilerdir. Yeni sistemin işçileri, eski dönemin tarım sektöründe çalışan insanları olup, bunlar

²⁸ *Derdiman, Anayasa Hukuku, s.256.*

²⁹ *Meryem Koray, "Sosyal Refah Devleti: Kimi İçin Umut, Kimi İçin Kaygı Kaynağı", Sosyal Demokrat Yaklaşımlar, SODEV-TÜSES Yayınları, 2003, İstanbul, s.95.*

³⁰ *Derdiman, Anayasa Hukuku, s. 256.*

kitleler halinde şehirlere akın etmiş ve şehrin etrafındaki gecekondualarda yaşamaya başlamış, geçimini sağlamak için çok düşük ücretlerle, uzun çalışma saatleri boyunca çalışmak zorunda kalmıştır. Bu arada devlet yapısı ve işlevi gereği bu yeni düzene müdahale etmeyip pasif kalmayı yeğlemiştir. Çünkü o çağda hâkim olan liberal anlayışa göre ticaret ve sanayinin gelişmesi için devletin ekonomik yaşama karışmaması gerekmektedir. Devlet, sadece piyasa tarafından etkin bir şekilde yapılamayan ya da doğası itibariyle piyasa tarafından yapılmaması gereken faaliyetleri üstlenmelidir. Bu anlayış çerçevesinde kişisel ve siyasal haklar güvence altına alınmış, devlet sınırlandırılıp hukuka bağlı kılınmış; fakat ekonomik yaşam söz konusu olduğunda, ekonomik liberalizmin bir gereği olarak, bireyler piyasa koşullarının serbestliğine bırakılmıştır.³¹ Liberal felsefenin sosyal refah konusuna yaklaşımına bakıldığında ise, toplumun genel refahının, toplumdaki bireylerin refahları toplamından ibaret olduğu; bu nedenle, sosyal refahın en iyi şekilde, bireylerin refahları toplamının maksimize edilmesi yoluyla güvence altına alınabileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla, bunun anlamı, maksimum sosyal güvenceye ulaşmanın yolunun, bireylerin kendi ekonomik çıkarlarını elde etmelerine izin vermekten geçtiğidir. Bunun yolu ise, serbest rekabete dayalı bir piyasa ekonomisidir.³² Liberal devlet, altın çağını yaşadığı 19. yüzyıl boyunca ve I. Dünya Savaşı öncesi dönemde, ekonomik hacim itibariyle birçok ülkede GSMH'nin % 10'unu geçmemiştir. Bu oran Adam Smith'in belirttiği devletin temel işlevleri

³¹ Nihat Bulut, "Küreselleşme Sosyal Devletin Sonu mu?", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 52, Sayı 2, 2003, s174.

³² Süleyman Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2007, İstanbul, 49..

açısından uygun bir orandır. Yani devlet, milli savunmayı, iç düzeni ve bayındırlık hizmetlerini sağlamanın dışına taşmamıştır.³³

19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren çalışma hayatına bağlı olarak ortaya çıkan risk ve tehlike eksenli toplumsal zorunluluklar bireyi sadece devlet gücünün dış baskılarına karşı korumayı amaçlayan hukuk devletinin ya da liberal anlayışın sorgulanmaya başlanmasına neden olmuştur. Bu bağlamda öncelikle Batı Avrupa’da olmak üzere modern işçi sınıfının mevcut düzene karşı sosyal muhalefet anlayışını da beraberinde getirmiştir. Bu anlamda bir taraftan sınıfsız toplum düzeni öngören Marksizm anlayışı ön plana çıkarken diğer yandan sosyal eşitsizliğe olan tepkiler Reformizm anlayışı ile desteklenmiştir. “Sanayi devriminden sonra artan rekabet, kapitalizmin vahşi yönünü ortaya çıkarmıştı. Adam Smith’in ekonominin tamamen serbest bırakılmasının, ‘insanları mutlu edeceği’³⁴ “kehaneti” haklı çıkmamıştı.”³⁵

İşte bu gelişmeler çalışma hakkı, sosyal güvenlik hakkı, ücretli izin hakkı, çalışma hayatında kadın ve çocukların özel olarak korunması hakkı gibi daha çok çalışma hayatına ilişkin sosyal hakların doğuşuna vesile olmuştur. Bir başka deyişle sanayi devrimi döneminin patronları burjuva sınıfı, hukuk devleti ilkesi ile sahip olduğu statüyü kaybetmemek adına toplumsal muhalefet karşısında işçi sınıfına ekonomik anlamda

³³ Özdemir, s. 51.

³⁴ Ayşe Buğra, *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları No: 1299, İstanbul, 2008 s. 57.

³⁵ Derdiman, *Anayasa Hukuku*, s. 256.

veremedikleri tavizi sosyal haklarla karşılamaya çalışmışlardır.³⁶ Dolayısıyla sosyal devlet kavramı, temel olarak, kapitalist üretim süreçlerinin varlıklı kesimler lehine sonuçlar ortaya çıkardığını düşünenler tarafından, bir tür genel uzlaşma sağlama çabasının ürünü olarak ortaya çıkmıştır.³⁷

Sosyal devlet anlayışı hukuk devleti anlayışını bertaraf eden bir anlayış da değildir. Şüphesiz özünde insan onuru kavramına dayanan hukuk devleti, insanı sadece devlet gücünün dış baskılarına karşı korumayı amaçlamıştır. Oysa endüstrinin gelişmesi insanın sırf devlet gücüne karşı korunmasının fazla bir anlamı olmadığını göstermiştir. Böylece hukuk devleti kavramının yanında, sosyal devlet kavramı da uygulamaya taşınmıştır.³⁸ Bir başka deyişle sosyal devlet, klasik liberal devletin, yani hukuk devletinin esas aldığı insanın korunması ilkesini aynen benimser, fakat sanayi ortamında bu korumanın ancak sosyal haklarla tamamlanması ile mümkün olduğuna inanır. Kısacası sosyal devlet bir öncekinin birikimlerini görmezlikten gelmemekte, aksine onu tamamlamayı amaçlamaktadır.³⁹ Anayasa hukukunun genel ilkeleri ve 1982 Anayasamız perspektifinde bakıldığında, sosyal devletin hukuk devleti olmaksızın, hukuk devletinin de sosyal devlet ilkeleri ile desteklenmeksizin anlamlı olmayacakları söylenmelidir. Hukuk devleti hakkın, adaletin ve hukukun

³⁶ Berke Özenç, *Hukuk Devleti Kökenleri ve Küreselleşme Çağında İşlevi*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014, s. 64, 65.

³⁷ Fatih Yüksel, "Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Sayı 62, 2007, Ankara, s.281.

³⁸ Nihat Bulut, "Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı", Prof. Dr. Turan Tufan Yüce'ye Armağan, *Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını*, İzmir, 2001. s.326.

³⁹ Bulut, *Küreselleşme Sosyal Devletin Sonu mu?*, s.179.

üstün ve bağlayıcı olması şeklinde anlaşılırsa, ki öyledir, örneğin bu durumda “sosyal devlete ilişkin kuralların hayata geçirilme-sinde hukuk devleti, bu konuları kurallara bağlamasıyla bir garantör, bir sigorta görevi görür.”⁴⁰ Buradan Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet prensiplerinin birlikte anlam ifade edebilecekleri ortaya çıkmakta ve bu gereklilik anayasal düzeyde, 1982 Anayasamızda “sosyal hukuk devleti” olarak kavramsallaştırılmaktadır.

Sonuç olarak bireyin mutlak özgürlüğüne inanan ve dolayısıyla sanayi devriminin doğurduğu toplumsal tezatları aldırmanın klasik liberal anlayışa karşı ileri sürülen eleştiriler, sosyal devletin fikrî temellerini atmış ve onun uygulamaya geçmesini sağlamaya çalışmıştır. Bu yeni anlayış çerçevesinde devlet için öngörülen konum, artık özgürlükler konusunda pasif kalmamak, yani vatandaşlara kişisel ve siyasal haklar tanıyarak bir yana çekilmemek; aksine sosyal ve ekonomik haklar dolayısıyla bir takım faaliyetlerde bulunmak olmuştur.⁴¹ Bu bağlamda kişilerin maddî ve manevî değerlerini gözetmek, korumak ve kollamak, kültürel yönden çeşitli faaliyetler üstlenmek de bu konuya ilişkin kapsamda olmaktadır.

2.2. Sosyal Devlete Yönelik Adımlar

Münci Kapani'nin aktardığına göre 1848 Fransız Anayasası, sosyal devlet anlayışının kendini anayasal düzeyde ortaya koyduğu ilk anayasa olmuştur. Anayasa aile, çalışma, mülkiyet ve kamu düzenine dayalı bir toplumda; özgürlük, eşitlik ve kardeşliğin egemenliğini öngörmüş; eğitim

⁴⁰ *Derdiman, Anayasa Hukuku, s. 258.*

⁴¹ *Bulut, “Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı”,s.325.*

hakkı, yoksullara yardım gibi düzenlemeler getirmiş ve insan hakları teorisinde önemli bir değişikliğe yol açarak, sosyal hukuk anlayışının ifadesi olmuştur.⁴² Daha sonra, 1919 yılında Almanya'da yürürlüğe konulan Weimar Anayasası, sosyal devletin gelişimine zemin hazırlama açısından diğer çok önemli bir belgeyi ifade etmektedir. Weimar Anayasası hem sağlık, çalışma, aile ve meslek grupları ile eğitim hakkını güvence altına almış, hem de çalışma koşullarının işçi ve işverence beraber belirlenmesi ve çalışanların işletme içindeki komitelerde görev almasını sağlamıştır. Ekonomik yaşamın, adalet ilkesine uygun olarak ve insanlık onuruna yaraşacak bir şekilde düzenlenmesinin sağlanacağını da açık bir şekilde ifade etmiştir. Dahası, bu anayasa “ekonomik hayatın adalet esaslarına göre ve herkese insanlığına yaraşır bir şekilde düzenlenecektir” hükmünü kabul ederek, dayandığı görüşü çok açık bir biçimde formüle etmiştir.⁴³ Aynı eğilim, II. Dünya Savaşı sonrası 1947 İtalyan Anayasası, 1949 Alman Anayasası, 1958 Fransız Anayasası ve ülkemizde de 1961 ve 1982 Anayasalarında da benimsenmiştir.⁴⁴

Kesin olmayan bilgilere rağmen sosyal devletin, yukarıda da kısmen değinildiği üzere, 19. yüzyılın ortalarında halkın temel eğitiminin sağlanmasını öngören kanun hükümleriyle birlikte ve daha özel olarak 1883'te Bismark'ın ilk sosyal sigorta projesini uygulamaya koyduğu zaman başlatıldığı konusunda genel bir kabul vardır.⁴⁵ Bismarck, sanayileşme sürecini ağır sefalet içinde geçiren ve 1877 ekonomik

⁴² Münci Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, AÜHF Yayını, 6.b., 1981, Ankara, s.54

⁴³ Kapani, s. 55.

⁴⁴ Özdemir, s.23.

⁴⁵ Iann Gough, “Welfare State”, (çev.) Kamil GÜNGÖR, www.canaktan.org.s 2.

bunalımına bağlı olarak yaşam koşulları bozulan işçi sınıfının güvenliğini sağlamak amacıyla ilk sosyal sigorta sistemini kurmuştur.⁴⁶ Bismarck tarafından yeni getirilen sisteme ilişkin olarak 1883 yılında hastalık sigortası, 1884 yılında iş kazaları ve 1889 yılında sakatlık ve yaşlılık sigortalarına ilişkin yasal düzenlemeler yapılmıştır.⁴⁷ 1895 yılından itibaren Avrupa'nın diğer ülkelerinde de bu modelden esinlenerek sosyal sigorta yasaları yürürlüğe konulmaya başlanmıştır.

Öte yandan sosyal devlet uygulamalarından sayılabilecek tarzdaki gelişmelerin İngiltere'de de hâkim olduğu görülmektedir. Bu bağlamda 1601 yılında Kraliçe Elizabeth döneminde çıkartılan “Yoksulluk Yasası” ile başlayan sosyal koruma, 1834 yılında aynı adla çıkarılan ikinci bir yasayla devam etmiştir. 1880 yılında iş kazalarına tazminat yükümlülüğü getiren “İşverenlerin Sorumluluğu Yasası” ve 1897 yılında “İşçiler Tazminat Yasası” ile devam eden sosyal koruma süreci, 1906 yılında iş kazaları sigortası, 1908 yılında “Yaşlılık Aylığı Yasası”, 1911 yılında “Ulusal Sigorta Yasası” (hastalık sigortası), 1925 yılında “Dul, Yetim ve Yaşlılar Prim Aylık Yasası” ile gelişmiştir.⁴⁸

Yirminci Yüzyılın iki dünya savaşı arasında kalan dönemi hem Avrupa hem de Amerika için bir buhran dönemi olmuştur. 1921'de İngiltere'de başlayan kriz, 1930'lu yıllardan itibaren bütün dünyayı sarmıştır. İşsizlik

⁴⁶ Ali Güzel, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı 4, İstanbul, 2005, s.63.

⁴⁷ Ali Güzel-Ali Rıza Okur-Nurşen Caniklioğlu, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 14.b., Beta Yayınları, 2012, İstanbul, s.20.

⁴⁸ Özdemir, s.193.

ve durgunluk gibi iki büyük meseleyle karşı karşıya kalmış olan piyasa ekonomilerinin önü tıkanmıştır. Keynes 1936 yılında kaleme alınan meşhur kitabı “Genel Teori”sinde; devletin uygulayacağı politikalarla, yatırım ve tüketimi etkileyerek ekonomide karşılaşılan iktisadi sorunları çözümlenebileceğini ve devletin özellikle maliye politikası uygulamalarıyla tam istihdamı sağlayabileceğini ifade ederek devlet müdahalesini bir felsefe haline getirmiştir.⁴⁹ Keynes'in, kamunun ekonomiye müdahalesini çözüm olarak gören görüşü, pek çok iktisatçı tarafından da benimsenmiş, zamanla bunların birçoğu devlete daha geniş rol ve fonksiyon biçmiştir. Öte yandan Beveridge ve özellikle onun 1942’de hazırladığı rapor, II. Dünya Savaşı’ndan sonra çoğu sosyal devlet sistemlerinin temelini oluşturmuştur. Bizzat Beveridge’nin “sosyal devrim” olarak nitelendirdiği bu raporun temel düşüncesi, modern toplumun yüzkarası olan fakirliğin sistematik ve kapsamlı bir sosyal güvenlik sistem ve modeliyle çözümlenmesidir.⁵⁰

Sosyal devlet düşüncesi ile ilgili olarak dönemin ilgi çekici yaklaşımlarından biri de Kurumcu İktisadın ABD’de öncü isimlerinden biri olan J.K. Galbraith’dan gelmiştir. Galbraith 1958 yılında yayınladığı “Bolluk Toplumu” (Affluent Society) adlı kitabında devletin ekonomide bulunmasının zorunluluğunu “toplumsal denge” teorisi ile açıklamaya çalışmıştır. Ona göre toplum üretilmesi gereken mallar için muazzam bir üretim kapasitesine sahip olmasına ve üretip sattığı mallar açısından bir

⁴⁹ Salih Alp, “Refah Devleti Düşüncesini Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör”, *Maliye Dergisi*, Sayı 156, 2009, 267.

⁵⁰ Muzaffer Koç, “Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu”, *Mali Çözüm Dergisi*, İSMMO yay., Sayı:76, 2006, İstanbul, s.97.

“bolluk toplumu” izlenimi vermesine rağmen, kamu hizmetleri çok yetersiz kalmaktadır. Bu duruma, artan otomobil üretimine karşın karayollarının yetersiz kalması örneği verilebileceği gibi modern sanatlardaki gelişememe durumu da örnek gösterilebilir. Sanat; toplumda konut, sağlık ve ulaşım hizmetlerine benzemeyen yanı nedeniyle fiziksel rahatsızlıklar doğurmaz ama halk kitleleri müziğin, tiyatronun, resmin gelişimiyle kavuşabileceği zevk ve mutluluk tatmininden yoksun kalabilecektir. Bu nedenle piyasanın genellikle başarısız olduğu bu gibi alanlarda da devletin etkin olarak bulunması elzendir. Galbraith bu anlamda piyasada üretilen mal ve hizmetlerin ortaya çıkardığı ya da değişik sebeplerden dolayı ortaya çıkan bu türden “toplumsal dengesizliklerin” giderilmesi için kamusal hizmetlerin artırılmasını önermiştir.⁵¹

Ne var ki, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişen ve 20. yüzyılda yaygınlaşan sosyal devlet, 1970’li yıllara gelindiğinde, Logue’un deyişiyle, kendi başarısının kurbanı olacaktır. Gerçekten sosyal devlet Batı’da işsizlik, sağlık ve eğitim gibi sorunların üstesinden gelmiş; fakat onun gelişimi, kamu sektörünün ekonomi içindeki payını önemli bir biçimde artırmıştır. Bu oran, Hollanda, Norveç, İsveç ve Danimarka gibi ülkelerde %50’leri, Avusturya, Almanya, Fransa, Belçika ve İngiltere gibi ülkelerde ise %40’ları aşmıştır.⁵² Böyle bir ortamda sosyal devlet, 1970’li yıllarda başlayan ekonomik krizle birlikte tartışılır duruma gelmiş ve onun sona erdiğinden söz edilir olmuştur. Devletin küçültülmesi, özelleştirme,

⁵¹ Alp, s.268.

⁵² Nihat Bulut, “Küreselleşme Sosyal Devletin Sonu mu?,”s.180

deregülasyon gibi kavramların gündeme gelmesi ve kapitalizmin bu kavramlar çerçevesinde yeniden yapılanma süreci içine girmesi, tam da böyle bir ortamda gerçekleşecektir. Söz konusu süreç içinde küreselleşmenin önemli bir yer tuttuğunu söylemek gerekmektedir.⁵³ Yukarıda genel olarak açıklamaya çalıştığımız sosyal devletin tarihsel gelişim seyrini 4 maddede özetlemek mümkündür;

1-) 1880 öncesi: Sanayi devrimi öncesi olarak da kabul edilen bu dönem paternalist bir anlayışın hâkim olduğu dönemdir. Bu dönemde sorunların giderilmesinde ailelerin, gönüllü kuruluşların, hayırseverlik duygularıyla hareket eden kurumların, bireysel olarak sorumluluk duyan işverenlerin ve devlet gelir transferlerinin var olduğu görülmektedir.

2-) 1880-1945 yılları arası sanayileşme dönemi. Bu dönemde çalışanlar finansmanına zorunlu olarak katıldıkları sosyal sigorta kurumlarının koruması altındadır.

3-) 1945-1975: sosyal devletin altın çağıdır. Bu dönemde sosyal sigortalara ek olarak sosyal devlet fonksiyon ve kurumlarının genişlediği, gelirin devamlılığını sağlama ve yaşam standartlarını yükseltmenin amaç haline geldiği görülmektedir.

4-)1975 sonrası: sosyal devletin kriz dönemi: sosyal devletin krize girdiği ve yeniden yapılandırma arayışlarının başladığı bir dönemdir.⁵⁴

⁵³ Bulut, "Küreselleşme Sosyal Devletin Sonu mu?", s.180.

⁵⁴ Özdemir,, s.178.

3. SOSYAL DEVLETTE KAMU HİZMETLERİ (SOSYAL KAMU HİZMETLERİ)

3.1.Sosyal Devletin Kamu Hizmet ve Faaliyetleri

Yukarıda ana hatlarıyla açıklamaya çalıştığımız kamu hizmetini çeşitli ayrımlar bakımından somutlaştırmaya çalışmak ve tasnif etmek mümkündür. Örneğin, kamu hizmetleri yürütüldükleri alana göre, milli kamu hizmetleri ve mahalli kamu hizmetleri olarak ikiye ayrılır. Milli kamu hizmetleri, tüm ülke düzeyinde yürütülen ve dolayısıyla tüm yurttaşların yararlanmasına sunulmuş bulunan kamu hizmetleridir. TCDD'nin yürüttüğü ulaştırma kamu hizmeti milli bir kamu hizmetidir. Buna karşılık, belli bir yörede yürütülen ve sadece o yöre halkının yararlanmasına sunulmuş kamu hizmetleri ise mahalli kamu hizmetleridir.⁵⁵ Yerel yönetimler tarafından yerine getirilen hizmetler mahalli kamu hizmetlerine örnek teşkil etmektedir. Kamu hizmetleri konularını oluşturan faaliyetlerin devlet tekelinde olması ya da özel kesime bırakılması açısından da ayrıma tabi tutulabilir. Kamu hizmetlerinin konusu tamamen özel kesime kapatılmışsa bu tür hizmetler tekel niteliğinde olan hizmetlerdir. Bu konuda posta ve telgraf, demiryolları ile ulaşım gibi hizmetler verilebilir. Ancak kamu hizmetleri, eğitim, sağlık alanlarında olduğu gibi özel sektör eliyle de yürütülebiliyorsa bu hizmetler tekelsiz hizmet alanına girmektedir.⁵⁶ Yararlanma açısından da kamu hizmetlerinde doğrudan doğruya ve kişisel yararlanma, dolaylı yararlanma ve toplumsal yararlanma şeklinde bir ayırım söz konusudur. Doğrudan doğruya ve kişisel yararlanma eğitim, adalet, iktisadi nitelikli kamu

⁵⁵ Metin Günday, *İdare Hukuku*, 7.b, İmaj Yayınevi, 2003, Ankara, s.290.

⁵⁶ Günday,s. 289.

hizmetlerinden yararlananlar için geçerlidir. Dolaylı yaralanma otomobil sahiplerinin yolların bakım ve onarımından yaralanması gibi doğrudan olmayan yararlanmadır. Toplumsal yararlanma ise; sunulan hizmetten yararlananların kişisel olarak belirlenmesinin imkânsız olduğu savunma, dışişleri gibi hizmetleri kapsamaktadır.⁵⁷

Kamu hizmetlerini konularına göre de bir ayrıma tabi tutmak mümkündür. Buna göre, kamu hizmetleri idari, iktisadi, sosyal ve bilimsel- teknik-kültürel kamu hizmetleri olmak üzere 4 grup altında toplanabilir. İktisadi kamu hizmetleri devletin ekonomik alana müdahale etmesi gereğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan ve toplumun ekonomik gereksinimlerini özel hukuk kuralları içinde karşılayan hizmetlerdir. İktisadi kamu hizmetlerine örnek olarak kamu iktisadi teşebbüslerinin yürüttüğü hizmetler gösterilebilir.⁵⁸ İdari kamu hizmetleri geleneksel olarak idare tarafından kamu hukukuna uygun olarak yürütülen milli savunma, tapu ve kadastro, bayındırlık gibi hizmetlerdir.⁵⁹ Bilimsel- kültürel- teknik kamu hizmetleri ise devletin bilimsel ve teknik araştırmalar, müzik, tiyatro, bale gibi bilim, kültür ve sanat alanına ilişkin yürüttüğü faaliyetleri kapsamaktadır.⁶⁰

Toplumsal ihtiyaçlara yönelik olarak sunulan kamu hizmetlerine yönelik bu sınıflandırma devletin faaliyet alanının kapsamını anlamak açısından önemlidir. Ancak konumuz açısından daha da önemlisi ister milli-mahalli, ister tekel-tekelsiz olsun ya da iktisadi, bilimsel, teknik ve kültürel olsun

⁵⁷ İsmet Giritli-Pertev Bilgen-Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku*, Der Yayınları, 2001, İstanbul, s.794

⁵⁸ Giritli-Pertev Bilgen- Akgüner, s.794.

⁵⁹ *Günday*,s., 291.

⁶⁰ *Günday*, s., 292.

tüm kamu hizmetlerinin temel kaygısı kamu yararını tesis etmektir. Devletin kamu yararını tesis etmek amacıyla toplumsal hayata doğrudan ya da dolaylı müdahalesini onun sosyal olma özelliğinde aramak gerekmektedir. Bir başka deyişle sosyal devletin temellerini, bizatihi kamu hizmetlerini yürütme işlevinde, hizmetlerin toplumsal yansımada aramak gerekmektedir.

Konuya bu perspektiften bakıldığında asıl amacı kamu düzenini tesis etmek ya da bozulan kamu düzenini düzeltip eski durumuna getirmek suretiyle kamu yararını hedef tutan kolluk faaliyetlerini salt kamu hizmeti olarak görmek mümkün değilse de, sosyal devletin kamusal faaliyetleri içerisinde değerlendirmek mümkündür. Bundan başka, Devletin idaresi eliyle, sosyal devlet kapsamında değerlendirilebilecek olan diğer bir kısım alanlarda kamu hizmetlerinin yürütülmesi ya da bir kısım idarî faaliyetlerin hayata geçirilmesiyle mümkündür. Buna göre:

- 1-) Başta, “devletçilik” ilkesinin de bir gereği olarak devletin ekonomik alana el atması doğrultusunda, teşebbüsleri eliyle bir kısım iktisadî faaliyetlerde bulunulması;
- 2-) Devletin iktisadi hayatta serbest girişin özgürlüğünü desteklemek bakımından bir kısım teşvikler ya da destekleme yöntemleri öngörülmesi;⁶¹
- 3-) Ailenin birliğinin sağlanması, eğitim öğretim hakkının anlamlı bir şekilde kullanılması, sendika, iş ve kamu hizmeti, sağlıklı bir çevrede yaşama gibi hak ve güvencelerinin tanınması;

⁶¹ Bakınız: *Derdiman, İdare Hukuku, s. 77, 78.*

4-) 1982 Anayasasında yazılı olduğundan bahisle, kooperatifçiliğin, orman köylüsünün, esnaf ve sanatkârın desteklenmesi;

5-) Yönetilenlerin çağdaş bilgi ve değerlerle donatılarak bilgi ve görgü bakımından da insan onuruna uygun bir şekilde yaşamaları için, eğitim, öğretim ve kültürel faaliyetlerde bulunulması;

Ve benzeri hizmet ve görevler, idarenin sosyal devlet gerekleri kapsamında üstlendiği kamu hizmetleri ve diğer görevler arasında sayılabilirler.

Sosyal devlette varlığından bahsetmeye ve somutlaştırmaya çalıştığımız bu kamu hizmeti ve idarî faaliyetlere “sosyal kamu hizmetleri” başlığında ayrıca değinilebilir:

3.2. Sosyal Kamu Hizmetleri

Sosyal devletin üstlendiği kamu hizmetlerini sosyal devletin kamusal faaliyetlerinden ayıran husus sosyal kamu hizmetlerinin özünde, yapılan çeşitli düzenlemeler ve uygulamalarla kötü ekonomik ve sosyal koşullar altında bulunan bireyleri korumayı amaç edinmesidir. Bu koruma ise sosyal kamu hizmetleri aracılığı ile gerçekleşmektedir. Bu bağlamda sosyal devletin görev alanı oldukça geniştir ve her bir ülkenin kendi sosyal refah modeline göre çeşitli uygulamalarla karşılaşmaktadır. Ancak, sosyal devlet sıfatının gerektirdiği kamu hizmetlerinin, temel olarak beş alanda yoğunlaştığı görülmektedir. Bunlar; sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, gelirin yeniden dağıtımı ve sosyal refah hizmetleridir.

3.2.1. Sosyal Güvenlik Olgusu

Güvenlik ihtiyacı, insanoğlunun varoluşuyla birlikte görülen riskler ve tehlikeler nedeniyle ortaya çıkmış ve zaman içinde, insanın gelişimine, kurduğu toplum düzenine ve ortaya koyduğu buluşlara bağlı olarak hem niceliksel hem de niteliksel olarak çeşitlenerek süregelmiştir. Bu bağlamda doğanın ve ekonomik yaşamın bireyin önüne çıkardığı tehlikelerin acımasız sonuçlarına karşı korunma ve güvenlik duygusu insanlık tarihi ile özdeşdir diyebiliriz. Risk ve tehlikelere karşı bireyin korunması yönünde izlenen yollar aynı zamanda devletin gelişimi ile paralel bir seyir izlemiştir. Bu bağlamda daha önceleri tehlike ve risklere karşı birebir mücadele eden toplumlar zamanla bu görevi devlete devretmişlerdir.

Zamanla devlet anlayışının gelişimi ile birlikte, toplum bireyleri doğadan gelebilecek tehlike ve risklere karşı bir güvence kazanmıştır. Ancak devlet anlayışının gelişimi hatta hukuk devleti ilkesinin yaygınlaşması bireylerin sosyal yaşamdan kaynaklanan tehlike ve risklere karşı korunmasına yeterli olmamıştır. Özellikle sanayi devrimi ile birlikte artan bu tehlike ve riskler karşısında hukuk devletinin bir önceki satırlarda anlattığımız gerekçelerle sadece seyirci devlet rolünü oynamasına neden olmuştur. Liberal felsefeye yöneltelen eleştirilerle beraber devletin sosyal yaşamdaki rolü de değişmeye başlamıştır. Bu anlamda seyirci devlet modelinden yavaş yavaş müdahaleci devlet modeline doğru bir gelişim söz konusu olmuştur. Sosyal yaşamdaki adalet ve huzuru sağlamak için devletin aktif görevler üstlenmesi gerektiğini savunan Sosyal Devlet anlayışında tehlikeyle karşılaşan bireylere, asgari bir güvence, sosyal koruma sağlamak temel felsefe haline gelmiştir.

Bu bağlamda sosyal devlet, adına yaraşır biçimde sosyal adalet ve huzuru sağlama görevini sosyal kamu hizmetleri ve bunun en önemlisi olan sosyal güvenlik aracılığı ile sağlamak durumundadır. En genel ifadesiyle sosyal güvenlik; sosyal yaşamdan gelecek tehlike ve risklere karşı bireyin korunmasını amaçlayan sosyal devlet anlayışıdır diyebiliriz. Uluslararası Çalışma Örgütü sosyal güvenliği, *toplumun, hastalık, doğum, iş kazası, işsizlik, sakatlık, yaşlılık ve ölüm nedeniyle kazancın kesilmesi ya da büyük ölçüde azalmasının yol açacağı ekonomik ve sosyal sıkıntılara karşı, bir dizi kamusal önlem yoluyla üyeleri için sağladığı koruma; sağlık hizmetleri ve çocuklu aileler için çocuk yardımlarıdır* şeklinde tanımlamaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü bu tanımlama ile aynı zamanda sosyal güvenlik politikalarının uygulanmasında dikkate alınacak sosyal riskleri de belirtmiş bulunmaktadır.⁶²

Sanayi devrimi sonrası dönemde ortaya çıkan yeni toplumsal yapı ve yeni ihtiyaçlara bağlı olarak, risk ya da tehlikelere karşı uygulanan geleneksel koruma yöntemleri yetersiz kalmıştır. Bu yüzden, 1880'lerdeki Bismarck Almanya'sında, zorunlu sigorta tekniğine dayalı modern anlamda ilk sosyal güvenlik sisteminin temelleri atılmıştır. Bismarck, sanayileşme sürecini ağır sefalet içinde geçiren ve 1877 ekonomik bunalımına bağlı olarak yaşam koşulları bozulan işçi sınıfının güvenliğini sağlamak amacıyla ilk sosyal sigorta sistemini kurmuştur.⁶³ Bismarck tarafından yeni getirilen sisteme ilişkin olarak 1883 yılında hastalık sigortası, 1884

⁶² Yusuf Alper, "Sosyal Güvenlik", *Sosyal Politika*, ed. Yusuf Alper-Aysen Tokol, Dora Basımevi, 2012 Bursa, s.164.

⁶³ Ali Güzel, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?", *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı 4, İstanbul, 2005, s.63.

yılında iş kazaları ve 1889 yılında sakatlık ve yaşlılık sigortalarına ilişkin yasal düzenlemeler yapılmıştır.⁶⁴ 1895 yılından itibaren Avrupa'nın diğer ülkelerinde de bu modelden esinlenerek sosyal sigorta yasaları yürürlüğe konulmaya başlanmıştır.

3.2.2. Sosyal Güvenlik Sistemleri

Sosyal güvenlik, sosyal devletin sosyal yaşamdaki huzur ve adaleti sağlama işlevinin en önemli aracıdır. Günümüze dek uygulanan Sosyal güvenlik sistemlerini geleneksel dönem ile modern dönem olmak üzere iki ayrı dönemde incelemek olasıdır. Geleneksel sosyal güvenlik sistemleri ya da sosyal koruma sistemleri daha çok toplumsal hassasiyetlerle karşılanan, devletin müdahil olmadığı dönemleri kapsamaktadır. Modern dönem sistem ya da teknikleri ise gelişen Sosyal Devlet anlayışını müteakip devletin müdahil olduğu rejimleri ifade etmektedir.

Bu bağlamda modern sosyal güvenlik sisteminin işleyişi temel olarak iki ayaklı bir yapıya dayandırılmıştır.⁶⁵

Birinci ayakta, sistemin asıl gövdesini oluşturan “sosyal sigorta kurumları” vardır ve sistemden yararlanacaklar prim ödeyerek finansmana katılmaktadır. Bu yüzden bu sistem primli rejim olarak da ifade edilmektedir. Sosyal sigortalar, kamu hukuku ile devletin güvencesinde, çalışanların ya da işverenin isteğine bakılmadan tüm çalışanları kapsamına alan teşkilatlı bir yapıdan oluşmaktadır. Ortaya çıkabilecek sosyal risklere

⁶⁴ Güzel- Okur- Caniklioğlu, s.20.

⁶⁵ Özdemir, s.89.

karşı çalışanların, işverenlerin ve devletin ödeyeceği primlerle finansmanı sağlanmakta ve sosyal riskler ortaya çıktığında kanunlar çerçevesinde sigortalıyı ve onun bakmakla yükümlü olduğu daha doğru bir ifadeyle hak sahibi olduğu kişileri garanti altına almaktadır.⁶⁶

İkinci ayak ise, birinci sistemin kapsam içine alamadığı kişilere yönelik olarak faaliyet gösteren, vergi gelirleriyle kamu tarafından finanse edilen “kamu sosyal güvenlik harcamaları” (sosyal yardımlar, sosyal hizmetler) bir başka deyişle primsiz rejimlerden oluşmaktadır. Çalışma hayatındaki önemli üstünlüklere karşın, sosyal sigortaların belli riskler ile toplumun belli sınıflarını kapsama alması, sosyal devletin tüm toplumu sosyal güvenlik kapsamına alma hedefine ulaşılmasında önemli boşlukların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Söz konusu boşlukları doldurmak için kamu sosyal güvenlik harcamaları olarak adlandırılan sosyal yardım ve sosyal hizmet teknikleri kullanılır.⁶⁷ Kamu sosyal güvenlik harcamalarını, sosyal sigortalardan ayıran en önemli fark finansman kaynağından kaynaklanmaktadır. Şöyle ki; sosyal sigortalarda sigortadan yararlananlar belli oranlarda prim ödemek zorunda iken, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde ilgililerin sisteme katkısı olmayıp yapılan tüm harcamalar devlet bütçesinden karşılanmaktadır.⁶⁸

⁶⁶ Ülkemizde iş kazası, meslek hastalığı, erken yaşlanma, mallulük gibi durumlar söz konusu olduğunda kısa ve uzun vadeli sigorta kollarından sigortalı ve onun hak sahiplerine yapılan sürekli ödemeler ve sağlanan sağlık sigortası için 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun ilgili maddeleri ve bu konudaki ikincil mevzuat bu açıdan dikkat çekici bir örnektir.

⁶⁷ Murat Gökteş-Erden Çakar-Murat Özdamar, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik ve Primsiz Rejim*, Yaklaşım Yayınları, 2011, s.44

⁶⁸ Gökteş- Çakar- Özdamar, s.46

Bu bağlamda primsiz rejim olarak da adlandırılan bu sistemde amaç primli rejimin kapsamı dışında kalan sosyal korumaya en fazla ihtiyaç duyanlara hizmet götürmektir. Bir başka ifadeyle, primsiz rejim, sosyal güvenlik içerisinde tehlikelerle karşılaşmış, bu tehlikelerin ortaya çıkardığı sonuçlarla tek başına mücadele etme gücü olmayan muhtaç, kimsesiz ve yoksul insanlara sosyal güvenlik getiren bir sistemdir.⁶⁹

Sosyal sigortalar sisteminde olduğu gibi, devletin sosyalleşmesi, sosyal konulara duyarlı hale gelmesi düşüncesi ile toplumdaki çeşitli nedenlerle korunmaya, bakıma ve desteklenmeye ihtiyacı bulunan kişilere yapılacak yardımların sosyalleşmesi düşüncesinin gelişmesi/somutlaşması hep aynı tarihsel süreci izlemiştir. Sosyal devlete yüklenen sosyal adalet ve huzuru sağlama görevi çerçevesinde toplumda muhtaç duruma düşenlere yönelik primsiz yaklaşım toplumsal hayata müdahale edilmesi açısından klasik liberal devlet yaklaşımından ayrılan bir unsur olarak görülebilir.⁷⁰

3.2.3. Kamu Hizmetlerini Üstlenme Yönü İle Sosyal Devletin İçeriği

“Sosyal devlet”in temel üç özelliğinden bahsetmek olasıdır; birincisi sosyal devlet, liberal anlayışın aksine müdahalecidir. Sosyal devlet, toplumsal risklere karşı, çalışanları sosyal sigorta sistemi ile çalışmayan ya da çalışamayacak durumda olanları da sosyal yardım programları ile sosyal güvenlik sistemi içine alma, koruma ve temel bir yaşam seviyesi sağlama görevi üstlenmiştir.⁷¹

⁶⁹ Göktaş- Çakar- Özdamar, s. 51.

⁷⁰ Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, SHÇEK'in GAP Bölgesindeki Yapısı ve İşleyişi araştırması Nihai Raporu, Ocak 2011, www.academia.edu.tr (19.02.2016), s.16

⁷¹ Songül Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa*, Etik Yayınları, 2004, İstanbul, s.147.

İkinci olarak sosyal devlet düzenleyicidir. Emek piyasasında düşük ücretle işgücünün sömürülmesini önlemek için asgari ücret uygulaması, sosyal risklere karşı devletin sosyal güvenlik ile sosyal yardım ve hizmetleri üstlenmesi bu konuda örnek olarak verebilir.⁷²

Bu iki özelliği ile sosyal güvenlik ve sosyal refah sağlama gerekliliklerini yerine getiren devlet üçüncü özelliği olan gelirin yeniden dağıtıcısı rolü ile milli gelirin ve gayrisafi milli hâsılanın yurt düzeyinde adil bir şekilde dağıtımını sağlayarak⁷³ sosyal adaleti sağlama suretiyle toplumsallaşmayı tesis etmektedir.

Tüm bunlarla birlikte sosyal devlet liberal devletin klasik hak ve özgürlükler sistemini sosyal ve iktisadi hak ve ödevlerle tamamlayarak vatandaşlara devletten hakların gerektirdiği konularda edimlerini yerine getirmeyi endişesiz isteme hakkı vermektedir.⁷⁴ Bu kapsamda eğitim ve sağlık hizmetleri sosyal devletin temel düsturlarından olan insan haysiyetine yaraşır asgari bir hayat düzeyinin sağlanması ilkesinin en temel araçlarını oluşturmaktadır. Buna bağlı olarak sosyal adaleti sağlamak ve fırsat eşitliği yaratmak üzere, genelde devletler, eğitim hizmetlerini karşılıksız sunarak herkesin yararlanmasına olanak tanımaktadır. Eğitimin devletin sosyal görevleri arasında yer almasının sebeplerini söz konusu hizmetin planlamaya ihtiyaç gösteren ve uzun dönemli plan ve programlarla düzenlenmeyi gerektiren yaygın ve geniş

⁷² Bahri Süren, "Prof. Dr. Coşkun Can Aktan'ın Toplum ve Devlet Arayışı", *İlim Dünyası*, Sayı: 3, 2011, s.21.

⁷³ Derdiman, *Anayasa Hukuku*, s. 261.

⁷⁴ Derdiman, *Anayasa Hukuku*, s.261-262

kapsamlı bir hizmet özelliği taşımasının yanısıra, devlet bütçelerinde önemli yer tutan finansman olanaklarına da gerektirmesine bağlamak gerekir.⁷⁵ Öte yandan dışsallıklar da eğitime devletin müdahalesinin temel gerekçesini oluşturmaktadır. Yani devlet müdahalesini savunanlar eğitimin, sadece eğitimi alan bireye değil onun içinde yaşadığı topluma da fayda sağlayacağını düşünmektedirler.⁷⁶

İktisat literatüründe eğitimin sosyal ve ekonomik olmak üzere iki tür dışsallığı üzerinde durulmaktadır. Sosyal dışsallık, kabaca ‘yurttaşlık bağının arttırılması’ olarak tanımlanabilir.⁷⁷ Bir toplumu oluşturmak için gerekli olan ortak dil, ortak kültür gibi değerler devlet eğitimi ile verilmekte, bu da toplumun daha uyumlu ve istikrarlı olmasını beraberinde getirmektedir. Eğitimin ekonomik dışsallığı ise ‘beşeri sermaye’nin geliştirilmesi ile ilgilidir. Beşeri sermaye teorisi eğitimin devlet tarafından finanse edilmesini verimlilik artışı ile ilişkilendirir. Buna göre, insan kaynağına yapılan yatırım hem eğitim alanların, hem de almayanların verimliliğinin artmasına katkıda bulunacaktır.⁷⁸ Sosyal güvenlik sağlık ve eğitim gibi sorunları çözme noktasında rol üstlenen sosyal devletin gelişimi, kamu sektörünün ekonomi içindeki payını önemli bir biçimde artırmıştır. Bu durum ise küreselleşme sürecinde sosyal devlet anlayışına yeni bir bakış açısı kazandırmıştır.

⁷⁵ Nur Serter, "Bir Devlet Görevi Olarak Eğitim", www.journals.istanbul.edu.tr (22.03.2015), s.381.

⁷⁶ Murat Çokgezen, "Türkiye’de Devletin Eğitime Müdahalesinin Yeterli Gerekçesi Var mı?", *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı 49, 2008, İstanbul, s.2.

⁷⁷ Çokgezen, s.2.

⁷⁸ Çokgezen,, s.3.

4. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE SOSYAL DEVLET

21. yüzyıl başlarında, dünyadaki yeni değişim ve gelişmeler ortamında en çok sözü edilen kavramlardan biri küreselleşmedir. En genel tanımıyla küreselleşme, teknolojik ilerlemelerin neticesinde ülkeler arasında var olan görünen ya da görünmeyen sınırların kalkmasıyla dünyanın büyük bir köy haline gelmesidir.⁷⁹ Bu yeni dönemde izlenen ekonomik ve politik felsefe özellikle küreselleşme süreci ile taraftar kazanan “yeni sağ” (new right) olarak adlandırılan neo-liberal politiklardır. İngiltere’de Thatcher, Amerika’da Reagan’ın iktidara gelmesi ile hayat bulan neo-liberal politikalar, sosyal devlet anlayışının gözden düşmesi konusundaki en büyük değişkenler arasında yer almaktadır. 1979’da İngiltere’de tek başına iktidara gelen Thatcher “There Is No Alternative” (TINA- Başka Alternatif Yok) söylemiyle “ekonominin serbest piyasa ilkelerine göre yeniden düzenlenmesini, para politikalarının hayata geçirilmesini, Devletin (kamu yönetiminin) küçültülmesini, kamu işletmelerinin özelleştirilmesini, sosyal yardım programlarına ayrılan bütçe paylarında kesintiler yapılmasını ve genel olarak kamu harcamalarının azaltılmasını amaçlamıştır.⁸⁰ “Devlet baba” anlayışının yerine girişimcilik kültürünün yerleştirilmesi ile birlikte müdahaleci Sosyal Devlet anlayışı sarsılmaya başlamıştır. Küreselleşme sürecinde taraftar kazanan neo-liberal politikayı benimseyen ülkelerde kamu harcamalarında en büyük paya sahip olan sosyal harcamalardaki artışın frenlenmesi amacıyla başlatılan girişimlerde, en belirgin başarı emeklilik sisteminde yapılan reformlar

⁷⁹ Marshal McLuhan, *Global Köy, 21 Yüzyılda Yeryüzü Yaşamında ve Medyada Gelecek Dönüşümler*, (çev.) Bahar Öcal Düzgören, Scala Yayınları, İstanbul, 2001.

⁸⁰ Sallan-Gül s.215.

olmuştur. Yapılan projeksiyonlarda, çok yakın bir zamanda emeklilik programlarının işlemez hale geleceği anlaşıncı, 1980'li yıllardan itibaren birçok ülkede bu alanda reform çalışmaları başlatılmıştır. Bu doğrultuda, emeklilik sistemi ile ilgili harcamaları kontrol altında tutabilmek için emeklilik yaşı yükseltilmiş, primler artırılmış, emekliye, geliri ile emeklilik aylığı arasındaki ilişkiye göre ödeme yapılmıştır. Ülkemizde 2006 yılında başlayan sosyal güvenlik reform sürecinde tüm faaliyetler gözden geçirilerek yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler ile birlikte emeklilik yaşı kademeli olarak yükseltilmiş, genel sağlık sigortası uygulaması ile tüm vatandaşlar kapsama alınmış ve sisteme finansal katkı sağlaması bakımından herkesten gelirine göre katılım payı alınması uygulaması başlatılmış, yine kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamı genişletilmiştir. Son yıllarda fizyolojik riskler dışında sosyo-ekonomik risk ve tehlikelere karşı da bireylerin kendi sosyal güvenliklerini kendilerinin güvence altına almaları savunulmaktadır. Özellikle, dünyada işsizlik sigortası ve diğer sosyal yardımların bireyleri tembelliğe teşvik ettiği, çalışma arzu ve gayretini olumsuz yönde etkilediği yönündeki görüşler daha çok kabul görmeye başlamıştır. İşsiz kalan kimselere devlet tarafından karşılıksız para transferi yerine, mesleki eğitim sağlanmasının, rehabilitasyon imkânlarının sunulmasının, istihdam konusunda danışmanlık hizmetlerinin verilmesinin daha iyi bir çözüm olduğu ifade edilmektedir. Özetle, bu tür sosyo-ekonomik risklere karşı devlet güvencesinin ya tamamen kaldırılması ya da hak kazanma koşullarının ve yararlanma süresinin sınırlandırılması savunulmaktadır. Başka bir ifade ile devletin bu alandaki rolünün yeniden tanımlanmasının ve gelir desteği sağlamaya yönelik politikalardan, bireyleri işgücü piyasasında aktif

tutmayı hedefleyen politikalara yönelmesi önerilmektedir.⁸¹ Sosyal devletler sağlık alanında da önemli bir reform sürecinden geçmektedir. Ükelere göre farklı sağlık sistemleri söz konusu olduğundan, ortaya çok sayıda farklı reform uğraşları çıkmıştır. Genel olarak, hastanelerde sunulan sağlık hizmetlerinin kapsamı daraltılmış, gittikçe artmakta olan ilaç masraflarının hastalardan alınmasına karar verilmiştir.

Özetle küreselleşme sürecinde sosyal devlet sorgulanırken aslında sosyal devletin yeniden yapılandırılması / reorganizasyonu üzerinde durulmaktadır, yoksa reformların hedefi sosyal devletin ortadan kaldırılmasını gerçekleştirmek değildir. Nitekim, “Uluslararası insan hakları belgeleri de hükûmetlere, sosyal refahı ve güvenliği sağlayacak tedbirleri almaları konusunda yükümlülük vermektedir.”⁸² Bu amaçla, sosyal refah kurumları hem kurum olarak, hem de sağladığı hizmetler açısından reorganize edilmeye çalışılmakta, sosyal devletin bazı fonksiyonlarının ya yerel yönetimlere kaydırılması, ya devlet-kâr gütmeyen kuruluşlar işbirliğinin gerçekleştirilmesi ya da devletin bu tür sosyal işlevlerinin özelleştirilerek bu hizmetlerin sunumunun piyasaya terkedilmesi planlanmaktadır. Özellikle sonuncusu, yani sosyal hizmetlerin özel sektöre devri, neo-liberal yaklaşımın en çok tercih ettiği bir yaklaşım olmakla birlikte tüm sosyal kamu hizmetlerinin bu minvalde değerlendirilip değerlendirilemeyeceği tartışma konusu olmuştur.

⁸¹ Coşkun Can Aktan, *Toplumsal Dönüşüm ve Türkiye*, Milliyet Yayınları, 1999, İstanbul, s.114.

⁸² Derdiman, *Anayasa Hukuku*, s. 258.

5. SOSYAL KAMU HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ MESELESİ

5.1. Sosyal Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesine İlişkin Görüşler ve Anlayışlar

5.1.1. Doktrindeki Özelleştirme Eğilimli Görüşler

Kamu hizmetleri, aslında bir bütündür. Bunun yerine getirilmesi de ilke olarak Devlete aittir. Ancak toplum hayatının gittikçe genişlemesiyle çoğalan kamu hizmetlerinin mutlaka klasik yöntem olarak idare kuruluşlar tarafından “emanet usûlü”yle görülmesi koşulu artık aranmamakta, bir bakıma Günday’ın da ifade ettiği üzere kamu hizmetinin organik unsuru bu yönden geçerliliğini yitirmekte, hizmetlerin özel kişilerce de gerçekleştirilebileceği kabul edilmektedir.

Özellikle sosyal devletin küreselleşme süreci ile birlikte sahip olduğu görevler sorgulanmaya başlandıkça bu yöndeki eğilimlerin arttığı görülmektedir. Bu bağlamda temel olarak üç yönelimden bahsedilmektedir.

Birincisi, her ne kadar yönetim aygıtının bir parçası olsa da, merkezi yönetime nazaran daha etkin ve verimli olan yerel yönetimlerin, sosyal hizmetlerin sunumunda artan oranda öne çıkmaya başlamasıdır.

İkinci yönelim, sosyal kamu hizmetlerini daha yerel düzeye, hiyerarşik ve bürokratik olmayan kendi kendine yönetim biçimlerine (kâr gütmeyen kuruluşlara) aktararak devleti by-pass etme girişimleridir.

Üçüncüsü ise, sosyal devletin sosyal görevlerini piyasalara vererek (sosyal refah kurumlarının özelleştirilmesi) devlet müdahalesini sınırlamaya dönük neo-konzervatif stratejilerdir.⁸³

Sosyal hizmetlerin sunumunda söz konusu alternatif yolları destekleyenler, devlet aygıtının, büyük hacim kazanmış hantal kurumlarıyla sosyal önlemleri almada birtakım zorluklarla karşılaştığına dikkati çekmektedirler. Bu yüzden, sosyal hizmetlerin yukarıda adı geçen mekanizmalara devredilmesinin son derece sağlıklı olacağını belirtmekte, ancak bunun sosyal devlete bir alternatif olarak anlaşılmasında gerektiğini ifade etmektedirler. Zira sosyal refah hizmetlerini sunumunda önemli olan hizmetin yerine getirilmesidir; yoksa devletin bizzat bu işleri üstlenmesi değildir.⁸⁴ Örneğin devletin emeklilik sistemini kurma ve işletme gibi bir yükümlülüğü taşımasına gerek olmadığı, zorunlu kaza ya da deprem sigortası gibi zorunlu özel emeklilik sigortası yoluyla bu hizmetlerin görülebileceği tartışılabilir. Yine, sağlık sigortası için gerekli maddî kaynağı olmayan bireylere devletin baktığı, zorunlu bir özel sağlık sigortası sistemi kurulabilir.

1980'lerden itibaren önce İngiltere'de başlayan ve sonra tüm dünyaya hâkim olan özelleştirme politikası, sosyal refah alanında da özel sektörden yararlanma olanaklarını artırmıştır. Genelde, bu hizmetlerin finansmanı ve sunumunun sorumluluğu kamu kesiminde olmakta ancak hizmetlerin üretim ve dağıtımı özel sektör tarafından gerçekleştirilmektedir. Çocuklar,

⁸³ Özdemir, s. 324.

⁸⁴ Özdemir, s.325

özürlü yetişkinler ve yaşlılar için gündüz bakımı, evde sağlık hizmetleri, zihinsel sağlık bakımı, huzurevleri ve düşük gelirlilere konut hizmetleri, alkol ve uyuşturucu tedavi merkezleri, fobi ve yeme bozuklukları klinikleri vb. hızla büyüyen kâr amaçlı sektör tarafından sağlanan sosyal hizmetlere sadece birkaç örnektir. ABD’de toplam sosyal harcamaların büyük bir kısmını özel sektör gerçekleştirmektedir. Tahminlere göre, özel sektör tarafından yapılan harcamalar, özel ve kamu tarafından yapılan toplam sosyal refah harcamalarının % 40’ını oluşturmaktadır. Harcamaların büyük kısmı sağlık, özel emeklilik planları, sakatlık yardımları, ölüm sigortaları vb.ni içermektedir.⁸⁵

5.1.2. Özelleştirilemeyecek Konular Noktasında Değerlendirmeler

Doktrinde Fransız Anayasa Konseyinin bir kararından yola çıkılarak ikili bir ayırım yapılmakta ve kamu hizmetleri “anayasa gereği ortaya çıkanlar” ve “yasa koyucu ya da idari makamlarca oluşturulanlar” diye ikiye ayrılmaktadır. Aynı ayırım çerçevesinde, anayasal kamu hizmetleri de iki kısımda ele alınmaktadır.⁸⁶

Buna göre birinci kısım millî savunma, dışişleri, adalet ve kolluk gibi kamu gücüne dayanan görevlerden ibarettir ve bu hizmetler kesinlikle özelleştirilemezler. Bunların bir sözleşme konusu olmasalar da izin usulü ile özel teşebbüse gördürüldüğü dikkat çekmektedir. Meselâ özel güvenlik

⁸⁵ Özdemir, s. 363.

⁸⁶ Nihat Bulut, “Özelleştirme Uygulamaları Karşısında Sosyal Devleti Yeniden Düşünmek”, *A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 3 Sayı 1,1999, Erzincan, s 37.

hizmetleri, madenlerin aranması ve işletilmesi gibi faaliyetler izin yöntemine örnek olabilirler.⁸⁷

İkinci kısım ise eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi temel hizmetlerden oluşmaktadır bunların özelleştirilmesi ancak özel kesime sözleşme ile gördürme şeklinde ve kamu hukuk kurallarına bağlı olarak gerçekleştirilebilir. Çünkü böyle bir durumda devlet söz konusu alandan elini tümenden çekmemekte, özel kişilerle arasında kurmuş olduğu iç ilişkiyle, denetleyip gözetleme işlevini sürdürmekte; özel kişiler de faaliyetlerini kamu hizmetinin tabi olduğu kurallara göre yürütmektedirler.⁸⁸

5.2. Temel Sosyal Kamu Hizmetlerinin Özel Sektöre Devri Sorunu

5.2.1. Genel Bilgi ve Sosyal Güvenlik Hizmetleri Bakımından Durum

Sosyal devletin krizi ile birlikte, son yılların en tartışmalı konusu, şüphesiz sosyal güvenliğin özelleştirilmesi konusudur. Geleneksel sosyal güvenlik sistemlerinin yaşadığı bazı sorunlar, başta OECD ülkeleri, Doğu Avrupa ülkeleri, Latin Amerika ülkeleri olmak üzere, gelişmiş ve az gelişmiş pek çok ülkede sosyal güvenlik sistemlerinin açıklarının giderek daha büyük boyutlara ulaşmasına yol açmıştır.⁸⁹ Neo-liberal felsefe taraftarları, sosyal güvenliği, özel bir hizmet (mal) olarak kabul etmekte, bu hizmetin sağlanmasında devletin görev alması ne kadar mümkünse, bunun özel

⁸⁷ Ramazan Cengiz Derdiman, *Tüm Yönleriyle Özel Güvenlik Hukuku ve Kişi Hakları*, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2010, s. 17; Aydın Gülan, *Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri*, Lemure Yayınları, İstanbul, 2008, s. 167.

⁸⁸ Bulut, "Özelleştirme Uygulamaları Karşısında Sosyal Devleti Yeniden Düşünmek", s 37.

⁸⁹ Özdemir, s. 336.

kurum ve kuruluşlardan satın alınması veya tamamen onlara devredilmesi de mümkün görülmektedir. Bu bağlamda liberal görüş doğrultusunda politikalar takip eden bazı ülkelerde, özel emeklilik sistemleri yoluyla tüm sosyal güvenlik sisteminin özelleştirildiği, bazı ülkelerde ise, kamu sosyal güvenlik sistemi korunurken, destekleyici tarzda özel emeklilik sistemlerine önem verildiği, yine birtakım ülkelerde ise, özel emeklilik sistemlerinin hiç gelişmediği görülmektedir.

Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin tamamen özelleştirilmesi yöntemi değil, mevcut kurumların yanında özel sektörün de kimi hizmetleri yerine getirerek sisteme destek olması yöntemi izlenmektedir. Bireysel emeklilik sistemleri ve özel sigorta sistemleri bu çerçevede kabul edilebilir. Sosyal güvenliğin özellikle sosyal sigortaların özel sektöre devredilmesi konusu ise ülkemizde henüz tartışılan bir mesele değildir. Bu meselenin düşünsel temelleri olmadığı gibi hukuki alt yapısı da yoktur.

Aslında, Sözer'in de ifade ettiği üzere, sosyal sigortaları kurma ve işletme yetki ve görevi Anayasa hükmü ile devlete verildiğinden, bu sorumluluk, sosyal sigortaların özelleştirilmesi yoluyla özel sektöre devredilemez.⁹⁰ Bu konuda da kanunla izin sistemi çerçevesinde özel teşebbüse bu hizmetin yürütürülüp yürütürülemeyeceği henüz tartışılmamıştır. Bu hizmetlerin sözleşme yöntemi ile yürütülmeleri söz konusu olamaz.⁹¹ Bu arada, sağlık hizmetlerinin de nihayetinde kamu düzeninin bir unsuru olması hasebiyle

⁹⁰ Ali Nazım Sözer, *Türkiye'de Sosyal Hukuk*, Barış Kitabevi, 1998, s.27-28.

⁹¹ Ramazan Cengiz Derdiman, "Özel Güvenlik Hizmetlerinin Niteliği Ve Etkin Bir Şekilde Yürütülmesi İçin Yapılması Gereken Düzenlemeler", 3. *Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu* Bildirile Kitabı, Gaziantep 2013, s. 38.

özel teşebbüse sözleşme yöntemiyle değil, izin yöntemi ile açık kanun hükümlerine dayanarak verilmektedir.

5.2.2. Millî Eğitim, Sağlık ve İç Güvenlik Bakımından Durum

Sağlık ve iç güvenliğin sağlanması gibi, onlarla eş değerde ödevler olarak eğitim ve öğretim koşullarının çağdaş uygarlığın gerektirdiği düzeye ulaştırılması için etkin önlemlerin alınması, devletin erteleyemeyeceği ödevlerindedir.

Devlete ait bu denli önemli bir kamu hizmetinin yürütülmesinde çok az da olsa pay sahibi kılınan özel okulların konumunu izin sistemiyle işletilmekle birlikte, uygulamada arada fark görülmediği için bir çeşit “kamu hizmeti imtiyazı”na benzetmek mümkündür. Her ne kadar, genelde böyle düşünülmeğe de izin usulünü idarenin kamu hizmetine müdahale edebilirlik gücünü sözleşme yöntemine nazaran daha fazla artırdığını düşünmek gerekir.⁹²

Devlet, bir kamu hizmetini, bizzat kendi personeli, araç ve gereciyle yapabileceği gibi, bu hizmeti özel kişilere de yaptırabilir. Ancak bu durum, hizmeti yapmakla yükümlü kılınan kamu kurumunu hizmetten yararlananlara ve üçüncü şahıslara karşı nihayetinde sorumluluktan kurtarmaz. Bu sebeple, özel okulları, iç yönetimlerinde ve dış etkinliklerinde Devlet okullarında olduğu gibi hizmetin kurallarına uygun ciddiyet ve güvenilir biçimde yürütülmesini sağlamak Devletin

⁹² *Derdiman, İdare Hukuku, s. 93.*

görevidir.⁹³ Buna göre özel eğitim kurumlarının ruhsat (izin) yöntemiyle üstlendikleri faaliyetleri üzerinde idarenin kamu hizmeti ilkeleri uyarınca tek taraflı tasarruflarda bulunabildiği görülmektedir.

Bu minvalde, özel kişilerce yürütülen eğitim faaliyeti hizmetlerinde belli oranda öğrencinin ücretsiz okutulmaları zorunluluğunun getirilmiş olması, sosyal devlet politikasının özel sektör eliyle uygulanmasına yönelik dikkat çekici bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır.⁹⁴ Kuşkusuz eğitim sağlık ve sosyal güvenlik gibi önemli alanlarda özelleştirmenin mümkün olması devletin bu alandaki yükümlülüğünü ortadan kaldırmamaktadır. Devlet “sosyal hukuk devleti” olmanın kendisine yüklediği sorumlulukla, yoksulları parasız eğitimden yararlandırmak ve alacağı tedbirlerle imkân olmayan insanların sağlık problemlerini çözmede onlara yardımcı olmakla görevlidir. Aksi tutum sosyal devlet ilkesini ve onun amacını oluşturan insan onurunun korunması prensibini zedelemektedir.⁹⁵

Eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik dışında sosyal refah hizmetlerinin, diğer mal ve hizmetlerde olduğu gibi kolaylıkla özel sektöre devri mümkün olamamakta, bu mal ve hizmetlerin dışsallığı ve bedava kullanıcı sorunu gibi nedenlerle, özel sektörün katılımı düşük kalmaktadır. Devletin küçülmesi hakkında söylenenlere ve başvurulan politikaların sosyal harcamaları azaltmasına rağmen, yönetim konusunda yapılan

⁹³ *Anayasa Mahkemesi'nin 12 Nisan, 1990 tarih ve E.1990/4, K.1990/6 sayılı kararı (17 Haziran, 1990 tarih ve 20551 sayılı RG'de yayımlanmıştır).*

⁹⁴ *Aytuğ Altın, “Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim”, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, 2013, Muş, s. 35.”*

⁹⁵ *Bulut, “Özelleştirme Uygulamaları Karşısında Sosyal Devleti Yeniden Düşünmek”, s.37.*

araştırmaların tamamı, çeşitli sebeplerden dolayı, sosyal devletin alanının, daralmaktan ziyade genişlediğini göstermiştir.⁹⁶ Artan nüfus, özellikle nüfus içerisinde yaşlılık oranının artması ve diğer faktörler sosyal devlet harcamalarının artmasına neden olurken bunların vergi gelirleriyle tam olarak karşılanamaması ve dolayısıyla kıt kaynakların etkin kullanımı sorununu gündeme getirmiştir.

Söz gelimi Avrupa ülkelerinde, toplam sosyal harcamalar içerisinde kamu sosyal harcamalarının payı, Hollanda ve İngiltere hariç, % 90'ı aşmaktadır. ABD'de ise, özel sosyal harcamaların oranı, bütün sosyal harcamaların üçte birine ulaşmıştır.⁹⁷ Türkiye'de sosyal güvenlik, sağlık, sosyal hizmetler ve sosyal yardımları içine alan sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı 2006-2008 yılları arasında yüzde 11,5 civarından, kriz yılı olan 2009'da yüzde 13,49 olmuştur. Bu oran daha önceki tüm yıllardan daha yüksek bir gerçekleşmedir. 2010 yılında yüzde 13; 2011 yılında yüzde 12,79; 2012 yılında yüzde 13,28 olarak gerçekleşmiştir.⁹⁸

Söz konusu rakamlar göstermektedir ki; gelir farklılıklarının ülkeler hatta ülke içindeki toplumsal sınıflar arasında sürekli arttığı, ekonomik dalgalanmaların sosyal gruplar üzerindeki etkilerini derinleştirdiği bir yapıda sosyal politika ihtiyacını ortadan kalktığını söylemek mümkün değildir. Öte yandan eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, sosyal koruma vb.

⁹⁶ Abdulhalim ÇELİK, "Refah Devletinde Kriz ve Yeniden Yapılanma", *Sosyal Siyaset Konferansları*, 50.kitap, 2007, Kocaeli, s. 317.

⁹⁷ Özdemir, s.319.

⁹⁸ Nurhan Yentürk, *Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamaları: 2006-2013 Harcama İzleme Güncelleme Notu*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, 2012 www.stk.bilgi.edu.tr (30.04.2015), s.2.

sosyal refah hizmetlerinin gelişmesi, bu hizmetlerin devlet tarafından üstlenilmesi vatandaşlar açısından bu hizmetlerin birer isteme hakkı olarak görülmesine neden olmuştur. Dolayısıyla günümüzde sosyal devletin sunduğu hizmetlerin niceliğinde çok fazla değişiklik olmamakla birlikte etkin ve verimli devlet anlayışı çerçevesinde hizmetlerin sunulmuş usullerinde değişim yaşanmaktadır.

Kamu hizmetlerinin sunumu noktasında ortaya çıkan bu yeni yönelimleri yönetim, hizmette yerellik ve e-devlet uygulamaları olarak 3 başlıkta incelemek olasıdır.

5.2.3. Tamamıyla Özelleştirmenin Sakıncalarını Bertaraf Edici Değerlendirmeler

Özelleştirmenin kişisel teşebbüsü destekleyici rolü, kamu hizmetlerini atıl ve hantal işlemekten kurtarması gibi bir kısım yararlı tarafları yok değildir. Bu nedenlerle, idarenin kamu hizmetlerini bu gibi sebeplerle yakın denetim ve gözetiminde özel teşebbüse gördürmesi girişim hürriyeti ve serbest piyasa ekonomisine de katkıdır. Özelleştirmenin sosyal devlette hakkaniyet ve adalet ilkeleri ve yukarıdaki amaçlar gözetilmeden, kayırmacı bir şekilde yapılması gibi sakıncalar da dikkatlerden kaçmamalıdır. İşte bu konuda denge, sakıncaları giderilmiş bir özelleştirme dir.⁹⁹

⁹⁹ *Derdiman, İdare Hukuku, s. 473.*

Küreselleşme sürecinde devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin kar amacı güden kuruluşlara devri 1990'lı yıllarda özelleştirme uygulamaları ile gündeme gelmiştir. Ancak çok geçmeden devletin üstlendiği kimi kamu hizmetlerinin (özellikle sosyal politika alanında) kar amacı güden kuruluşlara bırakılması sosyal denge açısından büyük bir tehdit oluşturacağı kaygılarının ortaya çıkmasına neden olmuş ve tamamen özel sektöre devredilemeyen hizmetlerin özel sektörle birlikte yürütülmesi konusunda bir anlayış gelişmiştir. İşte bu anlayış aynı zamanda çok aktörlü yönetim anlamına gelen yönetişim olgusu ile kavramsallaştırılmıştır.

Yönetişim, izlenecek politikaların sadece geleneksel olarak seçilmiş yönetimlerce ve mevcut yönetim kademelerince üretilmesi yerine bu politikaların kamu ve sivil toplum katılımıyla çok daha geniş perspektifte geliştirilip uygulanmasına işaret etmektedir. Küreselleşme süreci aynı zamanda yerel eğilimleri de gündeme getirmiştir. Kamu yönetimi literatüründe bu durumun küreselleşme ile kavramsallaştırıldığını görmekteyiz. Yalnız yönetişimin, muhatapların dilek ve isteklerine değer veren tarafındaki ağırlık fazlalaşacak olursa, idare yönetme kabiliyetini kaybedeceği gibi, kamu hizmetlerinde belli bir kesim ya da grubun yararların gözetilmesi gibi sakıncalar doğmaya başlar. Bu noktada da denge, kamu yararını gözeten idarenin son sözü söylemesi şeklinde cereyan kurulmalı ama dilek ve istekleri de kamu yararının somut olarak belirlemede göz önünde bulundurmak gerekmektedir.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Bakınız: Ruşen Keleş, "Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım", *Yönetişim*, Ed: M. Akif Çukurçayır-H. Tuğba Eroğlu, Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, 2013, 67, 68.

5.2.4. Küreyerelleşme Bakımından Durum

Kamu hizmetlerinin sunumu noktasında küreyerelleşme “Hizmette Yerellik İlkesi” (Subsidiyarite) olarak karşımıza çıkmaktadır. Hizmette yerellik ilkesi bir hizmeti o hizmetin muhatabı olanlara en yakın birimin yürütmesini ifade etmektedir. Kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından üretilmesi her şeyden önce, halkın gerçek ihtiyaçlarının tespitinde kolaylık sağladığı gibi, savurganlığın da önüne geçilmesinde katkı sağlayabilir. Ayrıca hizmetin sunulduğu ölçeğin halka yakın olması, halkın hizmet politikasını benimseyerek etkin ve gönüllü bir biçimde hizmete katılmasına yol açarak hizmetin maliyet ve veriminde optimalliğin sağlanmasına neden olmakta, belediyelerin optimal büyüklüğü de bununla ilgilendirilmektedir.¹⁰¹

Bu açılardan mahalli ve müşterek hizmetlerin optimal yararı sağlayacak şekilde denetime imkân verir bir tarzda bizzat yerel yönetimler tarafından görülmesi ama özele devredilmesi mümkün olamayacak belediye zabıtası gibi görevler dışında kalanların özel teşebbüs marifetiyle yürütülmesinde bir beis olmasa gerektir.

Yerel yönetim hizmetlerinin belirlenmesinde halkın dilek ve isteklerinin hatta kararlara katılma iradelerinin daha öne çıktığı dikkatlere sunulmalıdır.

¹⁰¹ Bakınız: Yıldız Atmaca, “*Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası*” Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi c:3, Sayı:1 2, yıl: 2013, s. 170, 171.

5.2.5. Teknolojik Gelişmeler Bakımından Durum

Küreselleşme sürecinde teknolojik gelişmeler önemli bir yere sahiptir. Zira küreselleşme üzerine yapılan tanımlama girişimlerinin ortak noktasını teknolojik gelişmeler oluşturmaktadır. Hayatın her alanını etkileyen teknolojik gelişmelerin kamu hizmetleri üzerindeki yansıması “E-Devlet” olarak karşımıza çıkmaktadır. Genel olarak E-devlet, tüm kamu bilgi sistemlerini tek bir merkezden vatandaşların hizmetine sunulması anlamına gelmektedir. E-devlet uygulamaları geleneksel kamu hizmeti sunma biçimini kapsamlı bir biçimde değişime uğratmaktadır. E-devlet kısaca kamu hizmetlerinin hazırlanılması ve vatandaşlara sunulması sırasında bilgi ve iletişim teknolojisi olanaklarının kullanılması şeklinde tanımlanmaktadır. E-devlet uygulamalarının temel hedefi; bilgi işleme kapasitesi artırılmış, acil karar alabilen ve ihtiyaçlara hızla cevap verebilen bir devlet yapısı oluşturmaktır. Bu bakımdan e-devlet uygulamaları geleneksel kamu hizmeti sunumlarında ortaya çıkan bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltıcı etkilere sahip olmakla birlikte kamu hizmetlerinin sunumu noktasında vatandaşın katılım imkânını da arttırmaktadır.

E-devlet vasıtasıyla sunulan hizmetlerin özel sektöre devredilmesine en az 2 gerekçe ile kuşkuyla bakılmalıdır. Birincisi tamamen kişisel veriler üzerine kurulu sistemin özel sektöre devri anayasal teminata sahip özel hayatın gizliliği ve bunun devlet eliyle korunması ilkesinin zedelenmesine neden olacaktır. İkincisi devlet tarafından sunulan hizmetlerin özel sektöre devrinin gerekçesi devletin daha etkin hale getirilmesidir yoksa tüm hizmetlerin devri ile tamamen etkisizleştirilmesi değildir. Bu durum

yönetişim bahsinde dile getirdiğimiz yönetme kabiliyetinin kaybı ve bu minvalde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu şeklindeki anayasal ilkenin zedelenmesi ile yakından ilgilidir. E-devlet hizmetlerinin özel sektör eli ile yerine getirilmesi mümkün olmamakla birlikte e-devlet bilişim sistemi altyapısı ve yazılımının ihtiyaca uygun bir şekilde özel sektörden temin edilmesinde bir beis bulunmamaktadır.

SONUÇ

Sonuç olarak küreselleşme sürecinde devlet anlayışında meydana gelen değişimler hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı yönetim anlayışından, yönetim sürecinde rol oynayan aktörlerin ve örgütler arasındaki etkileşimin ön planda olduğu, hiyerarşik bürokratik yapı yanında hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde yer almasını ifade eden yönetim anlayışına geçilmesine ve kamu hizmetlerinin bu minvalde sunulmasına neden olmuştur. Bu anlayış aynı zamanda e-devlet uygulamaları ve hizmette yerellik prensibiyle de desteklenmiştir. Sunuluş yöntemlerindeki değişikliğe rağmen Devletin sosyal kamu hizmetleri noktasında hassasiyetini kaybetmemesi yine sosyal devletin bir düsturu olan insan onuruna yaraşır asgarî bir yaşam düzeyi sağlamanın gereğidir. Zira sosyal devleti, devletin etkinlik alanının büyüklüğünde ya da kamu harcamalarının genişliğinde aramak sosyal devletin gelişim sürecinde hukuk devleti ilkelerine ilaveten üstlendiği temel fonksiyonları görmezden gelmek olacaktır.

Önceki satırlarda ifade ettiğimiz üzere devlete sosyal olma niteliğini kazandıran temel gereklilikler sosyal hakların anayasal teminat altına

alınması, sosyal refahın arttırılması, sosyal adaletin ve sosyal güvenliğin sağlanmasıdır. Devlet veya onun gözetimi altındaki özel kişilerce, kamusal yetki ve ayrıcalıklarla yerine getirilen toplumsal ihtiyaçları karıştılamaya dönük faaliyetler bütünü olan kamu hizmetlerinin temelinde de sosyal devletin temel gerekleri olan sosyal refahın arttırılması, sosyal adaletin ve sosyal güvenliğin sağlanması yatmaktadır ki bunların hepsi kamu yararı çatısı altında toplanmıştır. Böylece sosyal adalet, sosyal refah ve sosyal güvenliği geliştirici hizmetler kamu hizmeti bağlamında sosyal devleti hayata geçiren ya da sosyal devletin varlığını hissettiren unsurlarıdır.

Dolayısıyla sosyal devletin temellerini, devletin etkinlik alanının büyüklüğünde ya da kamu harcamalarının genişliğinde değil bizatihî kamu hizmetlerini yürütme işlevinde, hizmetlerin toplumsal yansımada aramak gerekmektedir. Böylece kamu hizmetlerinin bir kısmının yeni yönetim paradigması çerçevesinde kamu hizmetinin organik unsuru bağlamında özel kişilere gördürülmesi devletin yakın denetim ve gözetimini bertaraf etmedikçe sosyal devletin varlığını zedelememektedir. Hatta sosyal devlet gerekleriyle anlamlandırılmış liberal ekonominin gereklerinin hayata geçirilmesi için kamu yararına görülebilecek özelleştirme sosyal devletin yöntemi içinde düşünülmelidir.¹⁰²

Şurası muhakkaktır ki, hangi kamu hizmetinin ya da idarî faaliyetin özel teşebbüse bu vasıflarından soyutlanmadan gördürülmek istenirse istensin, önemli olan ve ihmal edilmemesi gereken husus, yukarıda da değinildiği

¹⁰² *Derdiman, Anayasa Hukuku, s. 264.*

gibi, bu hizmetlerin etkin, sürekli, eşitliğe uygun, yeni durumlara uyarlanabilir ve toplumsal ihtiyaçları karşılayabilir şekilde görülmelerini sağlamak ve süreklileştirmek için idarenin yakın denetim ve gözetiminin ihmal edilmemesidir. Bu tür denetimi, 1982 Anayasamızın 123. maddesinde yer alan idarenin bütünlüğü ilkesi de gerekli kılmaktadır. Bize göre, Devletin bir kontrolör görevi yapmasının öngörülmüş olması da yetmez; ayrıca, idarenin kontrol, denetim ve düzenleyicilik işlevlerinin, ihmal edilemeyecek şekilde kurumsallaştırılması gerekmektedir.

Her ne kadar idarenin bütünlüğü ilkesi kamu hizmet ve faaliyetlerini nihayetinde bir bütün oluşturacak şekilde koordineli olarak vermeyi kapsamaktaysa da, üniter devletin fiilen korunması kollanması ve yaşatılabilmesi bakımından da gereklidir. İdarenin bütünlüğü ilkesi, doktrindeki sırf kamu kurum ve kuruluşlarının konu olduğu bir denetim şeklinde ağırlıklı fikir birliğine rağmen, kamu hizmetlerinin özel teşebbüslerce görüldüğü hallerde idarenin özel teşebbüsü yukarıda belirtilen gereklilikler bakımından denetlemesi için de bir Anayasal dayanak olarak görülmeye müsaittir.¹⁰³

Bu nedenle, yönetişimin ve kamu hizmetlerinin özel teşebbüse gördürülmesinde ölçünün, idarenin bütünlüğü, kamunun yararı, özel girişimi desteklemek, adalet ve hakkaniyete uygun olarak özelleştirme gibi ilkeler gözetilerek belirlenmesi ve bunların kurumsallaştırılması yerinde olacaktır.

¹⁰³ *Derdiman, İdare Hukuku, s. 61.*

KAYNAKÇA

- [1] AKTAN Coşkun Can, **Toplumsal Dönüşüm ve Türkiye**, Milliyet Yayınları, İstanbul,1999.
- [2] ALP Salih, “Refah Devleti Düşüncesini Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör”, **Maliye Dergisi**, Sayı 156, 2009, ss.265-279.
- [3] ALTIN Aytuğ, “Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim”, **Muş Alparsalan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, Muş, 2013 ss. 101-118.
- [4] Anayasa Mahkemesi’nin 12 Nisan, 1990 tarih ve E.1990/4, K.1990/6 sayılı kararı (17 Haziran, 1990 tarih ve 20551 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır).
- [5] Anayasa Mahkemesi, 26 Ekim 1988 Tarih ve E.1988/19, K.1988/33 Sayılı Karar, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 24, Ankara, 1989.
- [6] Anayasa Mahkemesi, 16-27 Eylül 1967 Tarih ve E.1963/336, K.1967/29 Sayılı Karar, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı 6, Ankara ,1992.
- [7] ATEŞ Hamza -Soner ÜNAL, “Devletin Doğduğu Yer: Antik Çağ Ordusu’nda İdari Hayat”, **Bilgi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, İstanbul, 2004, ss.21-42.
- [8] ATMACA, Yıldız, “Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası” **Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi** c:3, Sayı: 2, yıl: 2013, ss.168-184.

- [9] BERİŞ Hamit Emrah, **Küreselleşme Çağında Egemenlik-Ulusal Egemenliğin Yeni Sınırları**, Lotus Yayınevi, Ankara, 2006.
- [10] BUĞRA, Ayşe, **Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika**, İletişim Yayınları No: 1299, İstanbul, 2008.
- [11] BULUT Nihat, “Özelleştirme Uygulamaları Karşısında Sosyal Devleti Yeniden Düşünmek”, **A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 3 Sayı 1,1999, Erzincan, ss.23-38.
- [12] BULUT Nihat, “Küreselleşme Sosyal Devletin Sonu mu?”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 52, Sayı 2, 2003, ss.173-197.
- [13] BULUT Nihat, “Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı”, **Prof. Dr. Turan Tufan Yüce’ye Armağan**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir, 2001, s.321-337.
- [14] ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013
- [15] ÇAL Sedat,” Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 11, Sayı 1-2, 2007, Ankara, ss.599-655.
- [16] ÇAL Sedat, “Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşünceler”, **Prof. Dr. Hüseyin Hatemi’ye Armağan**, Vedat Yayıncılık, İstanbul, 2009, <<http://www.idare.gen.tr/cal-kh-dusunceler.pdf>>,(28.02.2015) ,ss.1-96.
- [17] ÇELİK Abdulhalim, “Refah Devletinde Kriz ve Yeniden Yapılanma”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, 50.kitap, 2007, Kocaeli, ss. 301-320.

- [18] DERDİMAN Ramazan Cengiz, **Tüm Yönleriyle Özel Güvenlik Hukuku ve Kişi Hakları**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2010.
- [19] DERDİMAN Ramazan Cengiz, **Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Aktüel Yayınları, Bursa, 2013.
- [20] DERDİMAN Ramazan Cengiz, “Özel Güvenlik Hizmetlerinin Niteliği Ve Etkin Bir Şekilde Yürütülmesi İçin Yapılması Gereken Düzenlemeler”, **3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu** Bildirile Kitabı, Gaziantep 2013, ss: 37-56
- [21] DERDİMAN Ramazan Cengiz, **İdare Hukuku**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 5. Baskı, Aktüel Yayınları, Bursa 2015.
- [22] DERBİL Süheyp , “Kamu Hizmeti Nedir?”, **AÜHFİM**, C. VII, Sayı 3-4, Ankara, 1950, s. 28-36.
- [23] ERSÖZ Halis Yunus, **Sosyal Politikada Yerelleşme**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2011.
- [24] GOGUH İann, “Welfare State”, (çev.) Kamil GÜNGÖR,
- [25] www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, (14.03.2015), ss.1-9.
- [26] GÖKTAŞ Murat -Erden Çakar-Murat Özdamar, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik ve Primsiz Rejim, **Yaklaşım Yayınları**, Ankara, 2011.
- [27] GÖZLER Kemal- Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, 16.b, Ekin Kitapevi, Bursa, 2015.
- [28] GÜL Songül Sallan, **Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa**, Etik Yayınları, İstanbul, 2004.
- [29] GÜLAN, Aydın, **Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri**, Lemure Yayınları, İstanbul, 2008.

- [30] **Güncel Türkçe Sözlük**, www.tdk.gov.tr (16.02.2016)
- [31] GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, 7.b, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003.
- [32] GÜZEL Ali, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı 4, İstanbul, 2005, s.63, ss.61-76.
- [33] GÜZEL Ali Güzel-Ali Rıza Okur-Nurşen Caniklioğlu, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 14.b., Beta Yayınları, İstanbul, 2012.
- [34] İŞTEN İnaç, “Kamu Hizmeti Kavramı ve Unsurları”, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, Sayı 22, 2007, Ankara, http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp, (01.03.2015).
- [35] KAPANİ Münci, **Kamu Hürriyetleri**, AÜHF Yayını, 6.b., 1981, Ankara.
- [36] KARAHANOĞULLARI Onur, **Kamu Hizmeti Kavram ve Hukuksal Rejim**, Turhan Kitabevi, Ankara 2002.
- [37] KELEŞ, Ruşen, “Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Yönetişim**, Ed: M. Akif Çukurçayır-H. Tuğba Eroğlu, Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, 2013
- [38] KOÇ Muzaffer,” Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu”, **Mali Çözüm Dergisi**, İSMMO yay., Sayı:76, İstanbul, 2006, ss. 90-102.
- [39] KORAY Meryem, “Sosyal Refah Devleti: Kimi İçin Umut, Kimi İçin Kaygı Kaynağı”, **Sosyal Demokrat Yaklaşımlar**, SODEV-TÜSES Yayınları, İstanbul, 2003. www.sodev.org.tr. (24.03.2015)
- [40] MCLUHAN Marshal, **Global Köy, 21 Yüz Yılda Yeryüzü Yaşamında ve Medyada Gelecek Dönüşümler**, (çev.) Bahar Öcal DÜZGÖREN, Scala Yayınları, İstanbul, 2001.

- [41] ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966.
- [42] ÖZDEMİR Süleyman, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 2007.
- [43] ÖZENÇ, Berke, **Hukuk Devleti Kökenleri ve Küreselleşme Çağında İşlevi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014
- [44] SERTER Nur, **Devlet Görevlerinin Genişlemesi Sonucu Sosyal Devlet**, İÜİF Yayınları, İstanbul, 1994.
- [45] SERTER Nur, “Bir Devlet Görevi Olarak Eğitim”, [\(22.03.2015\)](http://www.journals.istanbul.edu.tr),
- [46] SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, **SHÇEK’in GAP Bölgesindeki Yapısı ve İşleyişi araştırması Nihai Raporu**, Ocak 2011, www.academia.edu.tr (19.02.2016), ss.1-83.
- [47] SÖZER Ali Nazım, **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, Barış Kitabevi, Ankara, 1998.
- [48] SÜREN Bahri, “Prof. Dr. Coşkun Can Aktan’ın Toplum ve Devlet Arayışı”, İlim Dünyası, Sayı: 3, 2011 ,ss.18-27.
- [49] TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2013.
- [50] YENTÜRK Nurhan, Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları: 2006-2013 Harcama İzleme Güncelleme Notu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, 2012, www.stk.bilgi.edu.tr (30.04.2015).

- [51] YÜKSEL Fatih, “Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Sayı 62, Ankara, 2007, ss.279-298.