

“KÂR GÜTMİYEN KURULUŞLAR” (KGK) VE SOSYAL REFAH’IN SAĞLANMASINDA ARTAN ROLÜ

Süleyman ÖZDEMİR*

ÖZET

Devletin dışında, sosyal refah sağlama amacına yönelik olarak faaliyet gösteren farklı kurumlar daha vardır. Bunlardan birisi olan “kâr gütmeyen kuruluşlar” (KGK), nasıl refah devleti öncesi dönemde refah gereksinimlerinin karşılanmasında önemli bir rol üstlenmişse, küreselleşme ve liberalizmin hakim bir konuma geldiği ve refah devletinin güç kaybettiği günümüz dünyasında da gittikçe artan oranda benzer faaliyetlerde bulunmaya başlamıştır. Ancak, kâr gütmeyen kuruluşlar, devletin bir alternatifi olarak değil, onu tamamlayan bir kurum olarak görülmektedir. Kâr gütmeyen kuruluşlar, devletin küçültülmesini savunan son çeyrek yüzyılın ekonomik ve politik felsefesine uygun bir kurum olması nedeniyle, bu felsefenin hakim olduğu devletler tarafından desteklenmekte, nitelik ve nicelik itibarıyla gittikçe gelişmektedir.

ABSTRACT

There are institutions other than state whose purpose is to provide social welfare. One of them is “non-profit organizations” which has been acting as an important welfare institution in compensating of welfare needs of society before the welfare state. Now, non-profit organizations have started to act in a similar way while globalization

and liberalization has become dominant thought and welfare state have lost their power in contemporary world. However, non-profit organizations are not an alternative to the state, instead, they are supplementary institutions. Since non-profit organizations are very appropriate to the rationale of economical and political philosophy of the last quarter of the twentieth century, which requires minimalization of the state, they are being supported by the state which was directed by liberal philosophy. Hence, they are increasingly developing in terms of quantity and quality.

GİRİŞ

Küreselleşme ve onun felsefesi olan neo-liberalizm ile birlikte, refah devletinin ve sosyal politikaların sorgulanır hale geldiği, son çeyrek yüzyıla kadar, neredeyse tamamı devlet tarafından üstlenilen sosyal görevlerin bir kısmının, devlet yanında başka kurumlara doğru kaydırılmaya başlandığı, dolayısıyla refah gereksinimlerinin karşılanmasında aktörlerin değişmeye başladığı gözlenmektedir (*Koray, 2003a, 73*).

Bu bağlamda, temel olarak üç yönelimden bahsedilebilir. Birincisi, her ne kadar yönetim aygıtının bir parçası da olsa, merkezi yönetime nazaran daha etkin ve verimli olan “yerel yönetimler”in, sosyal refah hizmetlerinin sunumunda artan oranda öne çıkmaya başlamasıdır. İkinci yönelim, hiyerarşik ve bürokratik olmayan kendi kendine yönetim biçimlerinin (Kâr Gütmeyen Kuruluşlar-KGK) sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesinde giderek artan bir ölçüde rol üstlenmeye başlamasıdır. Üçüncüsü eğilim ise, devlet müdahalesini sınırlama amacına dönük olarak, refah devletinin sosyal görevlerinin “piyasalar”a kaydırılmasıdır (sosyal refah kurumlarının özelleştirilmesi). Bu yazıda, bu üç yönelimden sadece birisi, yani KGK’ın sosyal refahın sağlanmasındaki rolü ele alınacaktır.

KGK olarak ifade edilen sivil toplum kuruluşlarının, tarih içinde, devlet sosyal alana el uzatana kadar, sosyal refah hizmetlerinin sağlanmasında büyük bir rol üstlendiği bilinmektedir. Ne var ki, toplumların giderek gelişmesi, sanayileşmenin doğuşu, kentleşmenin büyümesi, yeni sınıfların ortaya çıkışı (işçi-işveren) ve sosyal sorunların giderek sivil toplum kuruluşlarının içinden çıkamayacağı kadar

* Dr., İ.Ü. İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

büyümesi, bu alana büyük ve güçlü bir kurum olarak devletin müdahale etmesini doğurmuştur.

Refah devletinin sorgulanmaya başladığı yakın dönemde ise, KGK, sosyal politikanın sağlanmasında, devletin yanında yeni bir yöntem olarak tekrar ilgi görmeye başlamış, merkezi idare, yerel yönetimler ve KGK arasında yeni bir rol dağılımı ortaya çıkmıştır.

Genel olarak hem sağ kesimin, hem de sol kesimin desteklediği KGK, ülkeden ülkeye farklı olsa da gitgide büyümesini sürdürmüştür. Bu kuruluşlar, esnek yapıları, yüksek verimlilikleri ve desantralize örgütlenmesi ile 1980'lerden itibaren, özellikle ileri Batı ülkelerinde, devletin refah hizmetleri yanında kendisine gitgide artan bir şekilde yer bulabilmiştir. Bu gibi olumlu özellikleri nedeniyle, devletlerin, KGK ile ileri düzeyde işbirliği yaptığı gözlenmiştir. Devletler, bazı hizmetleri üretmek yerine bu kurumlardan almayı tercih etmiştir. KGK'nın rolü, genellikle hizmetlerin sunulmasında devleti (merkez ve yerel yönetimleri) tamamlayıcı olarak gerçekleşmektedir.

I. KAVRAMLAR

A. "Refah Karması" Kavramı

Son yıllarda, küreselleşme ve liberalizm akımlarının güçlenmesiyle birlikte devletin küçültülmesi tartışmalarının ortaya çıkması, gözlerin devletin sosyal boyutuna çevrilmesine de yol açmış, zaten zayıf olan sosyal alanı ülkelerin rekabetgücü önünde engel görenler, maliyetleri düşürmek uğruna baskılarını artırmaya başlamıştır. Bu yeni yaklaşımlar doğrultusunda, "refah karması" (welfare mix), yani sosyal refah hizmetlerinin sunumunda merkezi ve yerel yönetimlerin (kamu sektörü) yanında, sivil sektörün (aile, komşuluk, arkadaşlık), özel sektörün (piyasa ve şirketler), gönüllü sektörün (vakıf, dernek gibi KGK) birlikte görev yapması tartışılmaya başlanmıştır¹ (Çevik, 1998, 109-111).

¹ Hepsini birden kısaca "devlet-piyasa-toplum" olarak ifade edilebilir.

Politik yönelimleri ne olursa olsun, modern toplumlara bakıldığında, bu toplumlarda bireylerin çeşitli ekonomik güçlüklerle, yaşlılığa ve sakatlığa karşı korunması, temel insan haklarının güvence altına alınması ve sosyal ve kültürel değerlerin korunması ve desteklenmesi için bir takım önlemler alınmasının zorunlu görüldüğü gözlenmektedir. Bu önlemlerin kapsamı ve bu hizmetleri sağlayan kurumlar ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir.

Örneğin, yukarıda da belirtildiği gibi, bazı ülkelerde bizzat devlet (merkezi ve yerel), vatandaşlara asgari bir gelir, minimum düzeyde bir sağlık hizmeti, konut vb. alanlarda garanti vermiştir. Diğer bazı ülkelerde ise, özel kuruluşlar (KGK ve piyasalar) insanların gereksinimlerinin karşılanmasında daha büyük bir sorumluluk üstlenmiştir. Diğer yandan, bazı ülkelerde ise, karma bir yardım sistemi uygulanmaktadır. Bir yandan hem kamu, hem özel kesim, diğer yandan da kolektif ve bireysel sorumluluktan oluşan bir unsurlar bütünü bu görevi üstlenmektedir (Salamon, 1999, 1).

Refah karması kavramı, devlet devreden çıkartılmadan, hizmetlerin sunulmasında diğer sosyal politika sağlayıcı kurumlardan da yararlanma anlamına gelmektedir. Önceden refah devletinin tek başına üstlendiği hizmetlerin, kamu sektörü, özel sektör, sivil sektör ve gönüllü sektör tarafından ortak bir şekilde gerçekleştirilmesini, devletin ise daha ziyade bu kesimlere finansal destek sağlaması ve hizmetlerin düzenlenmesinden sorumlu olmasını ifade etmektedir.

Dolayısıyla, bir ülkede elde edilen toplam refah, "refah karması" ya da "refah çoğulculuğu" (welfare pluralism) olarak ifade edilen bu refah sağlayıcı kurumların herbirinin ürettiği refahın toplamından oluşmaktadır. Günümüzde, refah çoğulculuğunun, kamu sektörünün en güçlü olduğu ileri refah devletleri başta olmak üzere birçok ülkede, çok güçlü bir şekilde olmasa bile, işler olduğu gözlenmektedir. Ancak, bunların devlet tarafından desteklenmesi ve daha kuvvetli şekilde harekete geçirilmesi gerekmektedir (Çevik, 1998, 113-114).

Sosyal refah tarihçesine bakıldığında, "devlet-piyasa-toplum"un sosyal refahın sunumunda daima içiçe olduğu, dolayısıyla günümüzde de ortaya çıkan benzer anlayışın, devletin bu hizmetlerden çekilmesi amacına yönelik olmadığı, karma bir refah ekonomisinin yeniden

oluşturulması anlamına geldiği görülmektedir (*Pierson, 2001, 310-312*). Bu nedenle, sosyal refahın sunumu noktasında gözlenen değişimlere bu pencereden bakmak önemlidir.

Diğer yandan, aşağıdaki sayfalarda da görüleceği üzere, refah rejimi sınıflandırması çalışmaları yapılırken, devletler refah karması niteliklerine göre de sınıflandırıldığı görülmektedir. Örneğin, İskandinavya modelinde, devlet diğerlerinin çok üzerinde bir öneme sahiptir. Güney Avrupa modelinde ise, aile ve gönüllü kuruluşlar (örneğin, Katolik Kilise), diğerlerine oranla daha önde gelmektedir (*Kuhnle-Alestalo, 2000, 7*).

B. “Kâr Gütmeyen Kuruluşlar-KGK” Kavramı ve Sosyal Refaha Katkısı

1. KGK Kavramı

Sivil toplum kuruluşları, küçük yerel derneklerden, çok geniş ve oldukça profesyonel kuruluşlara kadar son derece farklı gruplardan oluşmaktadır. Bu tür kuruluşları isimlendirme konusunda literatürde çok farklı kavramların kullanıldığı görülmektedir. Bu terimlerden en yaygın olarak kullanılanları şu şekildedir: “Kâr gütmeyen kuruluşlar” (non-profit organizations), “kâr gütmeyen sektör” (non-profit sector), “gönüllü kuruluşlar” (voluntary organizations), “kâr için olmayan kuruluşlar” (not-for-profit organizations), “sivil toplum kuruluşları” (civil society organizations), “hükümet-dışı kuruluşlar” (non-governmental organizations - NGO), “üçüncü sektör” (third sector), “bağımsız sektör” (independent sector), “hayırsever yardım kuruluşları” (charitable organizations), “vergiden muaf kuruluşlar” (tax-exempt organizations), “sosyal hareketler” (social movements) vb. (*Uslu, 1999, 24*).

Türkçe literatürde ise, sivil toplum kuruluşlarını ifade etmek üzere vakıf, dernek, sendika, oda, kooperatif, kulüp, platform gibi farklı isimler yanında, yukarıda yer alan terimlerden bazıları yaygın olarak kullanılmaktadır. Diğer yandan, tarih içinde de sivil toplum kuruluşlarını ifade etmek üzere ülkemizde daha farklı kavramlar kullanılmıştır. Bunlar; cemaat, cemiyet, tarikat, lonca ve vakıf terimleridir (*ATO, 2004*).

Ancak, özellikle sosyal alanda faaliyet gösterenler için, en yaygın olarak kullanılan ve en yüksek tanımlama yeteneğine sahip olan kavram “kâr gütmeyen kuruluşlar-KGK” kavramıdır. Bir sivil toplum kuruluşu olan “kâr gütmeyen kuruluşlar” (KGK), yüzyıllardır sosyal refahın sağlanmasına hizmet etmektedir. Diğer terimler, bir yönüyle kavramı tam anlamıyla kavrayamamakta, tanımlamada yetersiz kalmaktadır². Bu nedenle, bu yazıda sosyal politika açısından etkin durumda olan sivil toplum örgütlerinden bahsedilirken, KGK kavramı kullanılmaya çalışılacaktır.

Günümüzdeki anlamıyla bu kuruma literatürde ilk defa 1973 yılında değinilmiştir. Theodore Levitt, benzer bir kavram olan “üçüncü sektör” kavramını, ilk defa bu yılda yazdığı kitabında kullanmıştır (*Levitt, 1973*). Salamon ve Anheier, KGK’ın ortaya çıkışını, “20. yüzyılın en büyük sosyal keşfi” olarak nitelmiştir (*Salamon-Anheier, 1997*).

“Kâr gütmeyen sektör”ün anlamı nedir? Genelde hangi tür kuruluşlar bu sektörün bir parçasıdır? Bu kuruluşların ortaya çıkışının nedenleri nelerdir? Bunlar hangi amaç uğruna faaliyette bulunurlar?

Aslında, KGK’ın ne anlama geldiği, hangi kuruluşların KGK sayılacağı, hangilerinin sayılmayacağı, bunların ortaya çıkış nedenleri ve amaçları gibi hususlar, bu kuruluşların yaygın olduğu toplumlarda dahi henüz açık bir şekilde ortaya konulamamıştır, oldukça komplike bir alanı oluşturmaktadır.

² Örneğin, “hayırsever yardım kuruluşları” terimi, finansal kaynakların, özel hayırsever kuruluşlardan temin edildiğini ima etmektedir. Ancak, incelendiğinde görülecektir ki, özel hayırsever katkılar, bu kuruluşların tek, hatta en büyük gelir kaynağı değildir. Yine, 1990’lardan itibaren yaygınlık kazanan “sivil toplum kuruluşları” ile daha eski olan “gönüllü kuruluşlar” terimleri de, bu kuruluşların tamamen vatandaşlık ve gönüllülük temelinde kurulduğunu ima etmektedir. Ne var ki, incelendiğinde bu kuruluşlarda yürütülen faaliyetlerin tamamıyla gönüllüler tarafından gerçekleştirilmediği, bu kuruluşlarda çok sayıda ücretlinin çalıştığı görülmektedir. “Bağımsız sektör” tabiri de, bu kuruluşların hem kamu sektörüne, hem de özel sektöre son derece bağımlı olması göz önünde tutulduğunda, çok da gerçekçi durmamaktadır (*Salamon, 1999, 8-9*). Ayrıca, benzer kavramlardan hangisinin daha kullanışlı olduğu ve bunların birbirlerinden farkına dair olarak bkz.: (*Ullman, 1998, 149-150*).

KGK'nin tanımının en iyi şekilde, bu kurumların çok yaygın ve güçlü olduğu ülkelerin başında gelen ABD'deki yasalarda (eyalet yasalarında) yapıldığı görülmektedir. KGK, yasal olarak en iyi bu ülkede düzenlenmiştir; terim yasalarda aynı şekilde geçmektedir. Ohio eyaleti mevzuatındaki tanıma göre, "kâr gütmeyen kuruluşlar, maddi bir gelir veya kâr elde etmek amacıyla kurulmamış olan³, bundan dolayı da net gelirinin tamamı veya bir kısmı üyelerine, mütevellilerine, çalışanlarına veya herhangi bir özel şahsa dağıtılmayan kuruluşlardır. Fakat, kuruluşa sunulan hizmetlerin karşılığında yapılan makul ödemeler, maddi kazanç veya kârın dağıtılması olarak değerlendirilemez..." (Uslu, 1999, s. 27).

Diğer bir tanıma göre KGK, mal ve hizmet üretmek amacıyla kurulan yasal ya da sosyal varlıklardır. Ancak, bunların statüleri; kurdukları, kontrol ettikleri ya da finanse ettikleri kuruluşların, kendilerinin gelir, kâr ya da diğer finansal kazanç kaynağı olmasına izin vermemektedir (OECD, 2003).

Başka bir tanımda ise KGK, kısaca, özel sektörde kurulu olan, fakat (sağlık, eğitim, bilimsel ilerleme, sosyal refah ya da özgür düşüncenin geliştirilmesi gibi) birtakım kamusal amaçları olan kuruluşları ifade etmektedir (Salamon, 1999, 9).

ABD vergi mevzuatına bakıldığında, 27 farklı tüzel kişiliğin KGK olarak kabul edildiği ve vergiden muaf tutulduğu görülmektedir. Örneğin, bazı kooperatifler, işçi sendikaları, işveren kuruluşları, hayır kurumları ve eğitim kuruluşları bunların arasındadır⁴.

³ KGK'nın çeşitli gelir kaynakları vardır. Gelir, özel kesimin yaptığı yardımlardan, devletten elde edilen gelirlerden ve faaliyet gelirlerinden meydana gelmektedir. Zannedildiğinin aksine, birçok KGK için özel şahıs ve kurumların yaptığı yardımlar, toplam gelir içerisinde önemli bir pay tutmak bir yana, en zayıf kalemi oluşturmaktadır. Örneğin, ABD'de KGK'nın gelirleri düzenli bir şekilde artmakta, 1994 yılı itibarıyla 750 milyar \$ olarak gerçekleşmiş bulunmaktadır, yani Türkiye'nin GSMH'sinin neredeyse 4 katı büyüklüğünde bir gelire sahiptir (Uslu, 1999, 80).

⁴ Vergi Yasası'na bakıldığında, en açık bir şekilde göze çarpan KGK'nın, "dini kuruluşlar, hayır kurumları ve eğitim kurumları" olduğu gözlenmektedir (Bölüm 501 / c / 3) (Salamon, 1999, 8).

KGK, sayısız refah hizmetleri sunar. Örneğin, ABD'de bağımlılık sağlayan madde kullananların tedavi edildikleri merkezler, Salvation Army, Catholic Charities, Lutheran Social Services gibi örgütler, sosyal yapıda aktif ve hayati bir rol oynar. Bunların finansmanın büyük kısmına devlet kendi kaynaklarından takviye yapmaktadır (Popple-Leighninger, 1998, 30).

Bugün Amerika'da binlerce çocuk yuvası, klinik, hastane, yüksek eğitim kurumu, araştırma enstitüsü, sivil toplum kuruluşu, sosyal hizmet bürosu, istihdam ve mesleki eğitim merkezi, aşevi, müze, sanat galerisi ve benzeri onlarca kuruluşun hepsi birden kâr gütmeyen sektörü oluşturmaktadır (Salamon, 1999, 7-8).

KGK olarak tanımlanan kuruluşların 6 benzer özelliği vardır:

- Birincisi, herşeyden önce hepsi bir şekilde "kurumsallaşmış"tır. Enformel ve geçici bir şekilde insanların biraraya gelmesi, KGK kapsamında değerlendirilemez.
- İkincisi, bu kuruluşların "özel sektörde" faaliyet gösteriyor olmasıdır. Dolayısıyla, bunların devletten ayrı olması zorunludur. Ancak bu husus, bu kuruluşların devletten maddi destek alamayacağı anlamına da gelmez.
- Üçüncüsü, "elde edilen kâr'ın sosyal amaç doğrultusunda dağıtılması"dır. Yani, bu kuruluşlar, özel işletmelerdeki gibi kârı kurucular arasında paylaşmazlar.
- Dördüncüsü, "bağımsız bir yönetimin varlığı"dır. Kendi faaliyetlerini kendileri planlar ve uygularlar. Dışarıdan başka bir kişi ya da kurum bu kuruluşlara müdahalede bulunmamalıdır.
- Beşincisi, KGK'nın "gönüllü" bir şekilde ortaya çıkmasıdır. Genelde yönetim kurulu gönüllüdür, ancak, çalışanların bir kısmı gönüllü olmayabilir.
- Sonuncusu ise, KGK'nın "kamusal amaçlı" faaliyette bulunmalarıdır (Salamon, 1999, 10-11).

2. KGK'ın Diğer Refah Sağlayıcı Kuruluşlara Göre Avantajları

Sosyal refah hizmetleri yerine getirilirken, KGK'ın kamuya nazaran bazı avantajları vardır. Örneğin, sosyal yardıma ihtiyaç duyan bazı gruplar, bu yardımlara ulaşabilmede, bürokrasiye boğulmuş kamuyu değil, KGK'yı daha işlevsel bulmaktadır. Yine, devlet bir sosyal hizmet kurumu oluşturduğunda, bu kurumun fonksiyonlarını toplumun gereksinimleri doğrultusunda değiştirebilmek çok kolay olmamaktadır. Halbuki, KGK genelde küçüktür ve bu kuruluşların yönetim kurulu üyeleri hızlı bir şekilde değişim yönünde karar alabilmektedir. Böylece, gereksinimler doğrultusunda değişiklikler yapabilme yeteneğine sahip bulunan KGK'ın oldukça esnek oldukları görülmektedir. Devlet, KGK'la yaptığı anlaşmalarla işte bu esneklikten faydalanmaktadır. Ayrıca, devletin KGK'la yaptığı anlaşmalara gereksinimi kalmadığında, bu anlaşmalar kolayca iptal edilebilmektedir. Halbuki, bir kamu kurumu tesis edildiğinde, onun sona erdirilebilmesi oldukça güç olmaktadır.

KGK'ın fonksiyonuna dair bir diğer nokta, bu kurumların lobicilik yapmakta çok yetenekli olmasıdır. Özellikle örgütlü işgücünün gücünün azaldığı son yirmibeş yılda, birçok ülkede refah devletinin ve sosyal politikaların sürdürülmesi ve genişletilmesinde KGK'ın bu lobicilik yeteneğinin önemli bir rol oynadığı ileri sürülmektedir (Ullman, 1998, 140, 143).

3. Refah Rejimlerinin Sınıflandırılmasında KGK'ın Yeri

Refah literatüründe öndegelen bir yazar olan Gøsta Esping-Andersen, ülkelerin refah açısından sınıflandırmasını yaparken⁵,

⁵ Esping-Andersen'in sınıflandırmasında, refah rejimlerini sistematik bir karşılaştırma ile belirlemede üç eksen çok büyük önem taşımaktadır. Bunlar; refah rejimlerinin, ücretli işgücünü dekomüde edici (decommodification) boyutu (sosyal hakların piyasa mekanizmasından bağımsız olarak sağlanması), refah hizmetlerinden yararlananları katmanlar

sınıflandırmayı refah devletleri olarak değil, "refah rejimleri" olarak ifade etmiş, burada rejim kavramıyla, refahın, karma bir şekilde devlet-piyasa-toplum arasında üretilmesi ve dağıtılmasını kastettiğini belirtmiştir. Buradaki piyasa kavramı, hem özel sektörü hem de KGK'ı içermektedir (Myles-Quadagno, 2002, 39).

Esping-Andersen'in 1990'daki çalışmasına kadar (Esping-Andersen, 1990), refah devletleri ile ilgili araştırmalarda, bu devletleri ölçümlemede ve sınıflandırmada genelde "sosyal refah harcamaları" dikkate alınmıştır. Ancak, Esping-Andersen, daha önceki çalışmalarda yapıldığı gibi, sosyal harcama düzeyleri üzerinde yoğunlaşmanın yanıltıcı olabileceğini, bunun refah devletlerindeki farkı tam olarak yansıtmayacağını belirtmektedir⁶.

Bu yüzden, Esping-Andersen, bu açıdan ülkeleri refah rejimlerine göre değerlendirirken, sosyal önlemlerin kimler tarafından alındığını gözönünde bulundurmaktadır. Acaba, transfer ve hizmetler şeklindeki sosyal desteğin ana sağlayıcısı devlet midir, piyasa mıdır, KGK mıdır ya da toplum (aileler) mudur? Refah rejimi analizleri, refah devletinin tek hizmet sağlayıcı olduğunu öne sürmemektedir. Ülkelere göre değişmekle birlikte, çoğu ülkede kamunun yanında (merkezi ve yerel yönetimler) özel kesimin de (piyasa ve KGK) refah hizmetlerinde önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir.

Esping-Andersen'in yapmış olduğu üçlü refah rejimi sınıflandırmasına bu açıdan bakılırsa, "liberal refah rejimleri"nde, diğerlerine nazaran piyasaların önceliğine önem verildiği (ve genellikle ailenin önemsenmediği); "muhafazakar refah rejimleri"nde, daha çok aileye ve yerel toplulukların sosyal sorumluluklarına önem verildiği;

halinde sınıflandıran / basamaklandırılan (stratification) boyutu ve hizmetlerin kimler tarafından sunulduğu (devlet-piyasa-toplum) boyutudur (Voorhis, 2002, 4).

⁶ Ona göre, düşük harcamalarda bulunan "eli sıkı devlet" ile büyük harcamalar yapan "cömert devlet" arasında açıkça belirgin bir çizgi yoktur. Hangi kaynaklar ve imkanların (yeniden) dağıtılacağı ile ilgili koşulları düşünmek için harcama düzeylerinden daha öteye bakmak gereklidir. Bu yüzden, farklı türlerdeki refah devleti rejimlerine bakmak zorunludur (Pierson, 1998a, 778).

“sosyal demokratik refah rejimleri”nde ise, aile ve piyasanın her ikisinin de yetersiz güvenlik sağlayacağı düşünülerek, kollektif bir çözüme yönelindiği ve asıl sorumluluğun devlete verildiği gözlenmektedir (*Esping-Andersen, 2002, 13*).

II. KGK'IN TARİHSEL GELİŞİMİ

KGK'ın var olmasının temelinde yatan bazı nedenler vardır. Bunların başında, “tarihsel nedenler”in varlığı önemlidir. Toplumların, henüz devletler ortada yokken, sorunlarıyla başa çıkmada KGK'dan yararlandığı herkesçe bilinmektedir. Geçmiş dönemlerde, insanlar sorunlarını kendi başına çözemediği için, biraraya gelerek gönüllü kuruluşlar oluşturmuş, güçlerini birleştirmiştir.

Diğer bir neden, “piyasanın başarısızlığı” (market failure)'dır. Piyasalar, ayakkabı, araba, giyecek, yiyecek gibi malları üretmede çok başarılı iken, “kamu malı” (public goods) olarak adlandırılan ve genellikle “bedavacılık” (free-rider) sorunu bulunan, yani herkes tarafından herhangi bir ayırım yapılmaksızın tüketilen malların üretiminde başarısız olmaktadır. Zaten, müdahaleci devletin ortaya çıkışının altında yatan sebep de budur. Bu nedenle, bu tür malların üretiminde, devlet yanında KGK da yer almaktadır.

Başka bir neden, “devletin başarısızlığı” (government failure)'dır. Her ne kadar piyasanın boşluğunu doldurmak üzere devlet ekonomik ve sosyal yaşama müdahale etmeye başlamışsa da, bu sefer de bürokrasi, hantallık, yetersizlik gibi nedenlerle devletin yerine getiremediği bazı sosyal görevleri KGK üstlenmeye başlamıştır. Örneğin, genelde bu durumu bertaraf etmek üzere ABD'de devlet finansmanı sağlamakta, KGK da hizmetleri gerçekleştirmektedir.

Bir başka neden ise, toplumdaki “dayanışma” ruhudur. Dayanışma ruhunun gelişmiş olduğu toplumlarda, KGK'ın sayı ve nitelik olarak gelişmiş oldukları gözlemlenmektedir (*Salamon, 1999, 11-15*).

A. Sanayi Devrimi Öncesi KGK'ın Durumu

Günümüzde “KGK” olarak ifade edilen ve hayırseverlik ilkesi doğrultusunda faaliyette bulunan bu tür gönüllü kuruluşlar, tarih boyunca var olan, muhtaç insanlara yardım elini uzatan kuruluşlardır.

Aslında, refah devletinin sunduğu birtakım sosyal refah hizmeti benzeri uygulamaların insanlık tarihi kadar eski olduğu, toplumların, hastalar, özürülüler, yoksullar gibi kendi kendine bakamayan kesimlerine hizmet (beslenme, barınma, giyim vb.) ulaştırmak üzere çeşitli arayışlar içerisinde olduğu, modern refah devletlerinin oluşumundan önce de bu hizmetlerin bir şekilde toplum, din, piyasalar, gönüllü kuruluşlar gibi kurumlar tarafından sunulduğu görülmektedir (*Ersöz, 2000, 1*).

İnsanlara sosyal koruma sağlayan bu geleneksel kurumlar, nispeten daha genç olan refah devletlerinden çok daha yaşlıdır, izleri tarihin derinliklerine kadar gider. Merkezi devletin sosyal görevler üstlenmediği dönemlerde, bireyleri ailevi, sosyal ve doğal krizler karşısında koruyan bu sosyal dayanışma kurumları, refah sağlayıcı kurumlar olarak görev yapmaktaydı. Bu kurumlar, aile ve akrabalık ilişkileri, mahalle-köy-cemaat dayanışmaları, lonca gibi ekonomik amaçlı kurumların sağladığı dayanışmalar, tarikat ve zaviye gibi dini içeriğe sahip kurumların sağladığı dayanışmalar vs.'den oluşuyordu. Bunların yanısıra, kent merkezlerinde de yönetici sınıfın değişik endişelerle yoksullara yönelik kurumsal bir koruma sistemi oluşturmaya çalıştıkları da gözleniyordu.

Bunlar, neredeyse bütün coğrafyalar ve toplumlar için geçerli olan saptamalardır. Osmanlı coğrafyası içinde de, insanların, modernite öncesinden başlayarak, kan bağı ve akrabalık ilişkilerinden, dini yapının öngördüğü sosyal adalet düşüncesi ve kurumlardan ve kentlerde de devlet ve yöneticiler eliyle şekillenmiş kurumlardan oluşan bir refah sistemi içinde oldukları anlaşılmaktadır (*Özbek, 2002, 10*).

Böylece, Sanayi Devrimi'ne kadar olan çok uzun zaman boyunca, gelişmiş ülkelerde ve diğer ülkelerde sosyal politika uygulamalarının gönüllülük ve karşılıklı yardım esasına dayalı olan hayırsever organizasyonlar (KGK) tarafından sağlandığı görülmektedir⁷. Sanayi

⁷ Devletin, “iç ve dış güvenlik, adalet ve altyapı hizmetleri” dışında hiçbir görev üstlenmemesi ve piyasanın doğal işleyişine müdahalede bulunmaması esasına dayalı olan liberal felsefe, sosyal

Devrimi ortaya çıkıp da sosyo-ekonomik yapı büyük oranda değişmeye başlayınca, sosyal refah sağlayan kurumların da değişmeye başladığı gözlenmektedir (*Ersöz, 2000, 1, 19*).

B. Sanayileşmenin Başlaması ve KGK'ın Azalan Etkinliği

Sanayileşme, eski dönemin sosyal kurumları olan aile, hayır kurumları ve diğer yardım örgütlerinin yetersiz kalmasına, bunların yerine bu tür gereksinimleri karşılayacak yeni kurumların doğuşuna yol açmıştır. Çünkü, geleneksel sosyal yardım kurumları, kentlerde yığılan çalışanların iş kazaları ve sağlık bakımları gibi gereksinimlerine cevap verememiştir (*Koray, 2003b, 95*).

Sanayi Devrimi ve beraberinde getirdiği kentleşme süreci, geleneksel sosyal koruma kurumlarını ortadan kaldırmış veya etkinliklerini zayıflatmış; küçülen aile yapısıyla birlikte, aile bağları ve ailenin koruyucu görevi zayıflamış, sanayi toplumlarında bu görev devletin üzerine kalmıştır (*Güloğlu, 1998, 39*).

Bu gibi nedenlerle, sanayileşmeyle birlikte, sosyal refah hizmetlerinin sağlanmasında devletin önplana geçtiği, uzunca bir süre, devletin sosyal refah sağlama işlevini tek başına üstlendiği görülmektedir.

C. 1975 Sonrası: Neo-Liberalizm, Küreselleşme ve KGK'ın Yeniden Gündeme Gelişi

1970'li yıllardan itibaren ortaya çıkan küreselleşme ve neo-liberal akımın, devleti, diğer birçok alanla birlikte, sosyal alandan da çekilmeye zorlaması sonucunda, Batı dünyasında sosyal hizmetlerin

sorunlarla başa çıkamada da devletin değil, toplumun içinden çıkacak hayırsever kuruluşların rol oynaması gerektiğini belirtmektedir.

Liberal düşüncenin fikir babası sayılan Adam Smith'e göre, bireyin kendi geçimini sağlayabilmesi, kendi emeğinin doğal fiyatı olan ücrete bağlıdır. Ancak, kendileri için asgari bir yaşama düzeyi sağlamaya yetecek düzeyde gelir elde edemeyenler ise, diğer insanlarda doğuştan var olan ahlâki duyguların harekete geçmesiyle ortaya çıkacak hayırsever kuruluşlarca desteklenirler. Buna "diğerkamlık" (alturizm) ismi verilmektedir (*Fouarge, 2003, 12*).

sağlanmasında KGK tarafından oynanan rolün, nitelik ve nicelik olarak gittikçe geliştiği görülmüştür.

1. Liberalizm'in Etkisi

Liberal ilkeler doğrultusunda, son yıllarda gittikçe daha belirgin hale geldiği üzere, ulus-devletin otorite ve yetkilerinden bir kısmının ya "ulus-altı" (yerel yönetimler, KGK) ya da "ulus-ötesi" (IMF, Dünya Bankası ve DTÖ gibi) düzeydeki kurumlara dağıldığı gözlenmektedir. Bu nedenle belirtilmelidir ki, KGK'ın gelişiminin arkasında yer alan en büyük etmen, liberal felsefenin tekrar güçlenmeye başlamasıdır.

Sanayileşme süreciyle birlikte, sosyal refah hizmetlerinin sağlanmasında devletin önplana geçtiği, uzunca bir süre, devletin sosyal refah sağlama işlevini tek başına üstlendiği, ancak 1970'li yıllardan itibaren ortaya çıkan neo-liberal akımın, devleti verimsiz ve etkinsizlikle suçlayarak, diğer birçok alanla birlikte sosyal politikadan da çekilmeye zorlaması sonucunda, KGK'ın nitelik ve nicelik olarak gittikçe geliştiği görülmektedir.

Geçtiğimiz çeyrek yüzyıl boyunca, neo-liberalizmin ilkeleri doğrultusunda, devletin üzerindeki sosyal yükümlülüklerin azaltılmasının bir yolu olarak KGK'ın önplana çıkartıldığı, "sivil toplum" söyleminin neo-liberal felsefenin bir uzantısı haline geldiği görülmektedir (*Özbek, 2002, 26*).

Liberal düşünce sahiplerine göre, piyasalar, özgürlük temeline dayalı olup, genel refahı azamiye çıkarırlar. Bu yüzden, devletin sosyal refah hizmetleri alanındaki yetkileri piyasalara, sivil sektöre (aileler) ve gönüllü sektöre (KGK) kaydırılmalıdır. Buna yönelik olarak son yıllarda aktif girişimlerin sözkonusu olduğu da bilinmektedir⁸.

Devletin sosyal alandaki rolü, ancak özel sektörün üretmek istemediği hizmetler veya girmek istemediği hizmet alanlarında görev

⁸ Liberal yaklaşıma göre, sosyal refah hizmetlerinin sağlanmasında özel sektör ve gönüllü sektör başat bir rol oynamalıdır. Bunların yanında, aile ve diğer kendiliğinden yardım türleri de hizmetlerin sunulmasında yararlanılabilecek yöntemlerdir (*Pierson, 2001, 309*).

üstlenmek veya piyasaların ürettiği hizmetlere gücü yetmeyen yoksullara yardım etmek (*Çalışkan, 2001, 10-11*) ya da vatandaşların lehine olan özel sektör hizmetlerine destek vermek, bunlara sübvansiyon sağlamak ve faaliyetlerini teşvik etmek olmalıdır (*Çevik, 1998, 117*).

2. Küreselleşme'nin Etkisi

KGK'nın önem kazanmasında, herşeyi değiştiren ve dönüştüren küreselleşmenin, refah devletlerinin küçültülmesi yönündeki baskıları önemlidir. Bu baskılar sonucu, piyasalar ve KGK sosyal refah hizmetlerinin sunumunda önem kazanmaya başlamıştır.

1970'lerden sonra devletin sosyal refah hizmetlerinin sunumuna olan katkı ve sorumluluğunun zayıflama sürecine girmesi, gözlerin yine bu kurumlara çevrilmesine yol açmıştır. Çünkü, insanlığın ilk dönemlerinden itibaren sosyal refah hizmetleri sunan bu kuruluşlar, zaman zaman değişse de, toplumda önemli işlevler üstlenmiştir ve üstlenmeye de devam edeceği benzetilmektedir (*Kuhnle-Alestalo, 2000, 6*).

Modern sivil toplum kuruluşları olan KGK, 1980'lerden itibaren özellikle gelişmiş Batı ülkelerinde sosyal politikanın sağlanmasında yeni bir yöntem olarak tekrar ilgi görmeye başlamıştır. Merkezi yönetim, yerel yönetimler ve KGK arasında hizmet paylaşımı ortaya çıkmış, devletin, KGK ile ileri düzeyde işbirliği⁹ yaptığı gözlenmiştir. Devlet, bazı hizmetleri üretmek yerine bu kurumlardan almayı tercih etmiştir. Özellikle 1970'lerden sonra canlanmaya başlayan bu süreç, çoğu ülkede karma refah hizmetlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır.

⁹ Devlet ve KGK arasında var olan işbirliğinin nedenlerine gelince, bunları şu şekilde sıralamak mümkündür: Maliyetleri azaltmak, esneklik sağlamak, özel kesimin katkılarında yararlanmak, özel uzmanlıklardan yararlanmak, devletin büyümesini sınırlandırmak, devletin sorumluluğunu azaltmak ve adet ve gelenekler.

Diğer yandan, aynı zamanda, Devlet-KGK işbirliğinin sakıncaları da vardır. Onlar da şu şekilde sıralanabilir: KGK'nın özerkliklerini kaybetmesi, KGK'nın finansal dengelerinin bozulması, KGK'nın ticarileşmesi, KGK'da yapısal değişikliklere neden olma, bunların politize edilmesi, devletin müdahale alanının genişlemesi, israfa neden olması vb.

Bugün gelişmiş refah devleti olarak kabul edilen ülkelerde, devletin, KGK ile ileri düzeyde işbirliği yaptığı gözlenmektedir. Özellikle 1970'lerden sonra, bu sürecin bilinçli bir şekilde canlandırılmaya başlandığı, KGK'nın çoğu ülkede karma refah hizmetlerinin önemli bir kısmını oluşturduğu gözlenmektedir (*Uslu, 1999, 10*).

Başta ABD, İngiltere, Fransa vb. olmak üzere birçok ülkede, yapılan yasal ve yönetsel değişikliklerle, devletin sosyal refah hizmetlerindeki finansman ve denetim sorumluluğu devam ederken, hizmetlerin üretim ve dağıtım sorumluluğu KGK'a devredilmeye başlanmıştır¹⁰.

Ne var ki, Belçika, Kore¹¹ ve İsveç dışarıda tutulursa, KGK tarafından gerçekleştirilen sosyal harcamalara dair verilerin henüz yetersiz olduğu da gözlenmektedir (*Adema, 2001, 12*).

Diğer yandan, KGK'nın güçlenmesinde, küreselleşme sürecine paralel olarak başka faktörlerin de etkili olduğu belirtilmektedir. Örneğin, KGK'a sosyal refah sorumluluğunun verilmesi ile genel olarak organizasyonların yeniden yapılanması süreci arasında çarpıcı bir bağ olduğu ileri sürülmektedir. Bilindiği üzere, son çeyrek yüzyıldır, işletmeler esnekliklerini artırmanın yollarını aramış, bu amaçla outsourcing (taşeronluk) ve tam zamanında üretim gibi metodlara başvurmuştur. Devletler de benzeri bir gereksinim hissetmiş, kendisini daha esnek kılan küçük ölçekli KGK'nın özel yeteneklerinden yararlanmışır (*Piore-Sabel, 1984'den aktaran Ullman, 1998, 142*).

¹⁰ Bu kuruluşların bütçelerine bakıldığında, birçoğunda gelirlerin neredeyse tamamının kamusal kaynaklı olduğu görülmektedir. KGK'nın en önemli gelir kaynağı, merkez ve yerel yönetimlerden hizmet karşılığı elde ettiği fonlardır. Özel kesimin yaptığı yardımlar ve faaliyet gelirleri ise diğer gelir kaynaklarını oluşturmaktadır (*Pinch, 1997, 7-8; Uslu, 1999, 80*). Örneğin, ABD ele alınacak olursa, 1996 yılı itibarıyla bu ülkedeki KGK gelirlerinin % 54'ü aidatlar ve faaliyet gelirlerinden, % 36'sı devlet yardımlarından, % 10'u ise özel kesim yardımlarından oluşmaktadır (*Salamon, 1999, 36*).

¹¹ KGK'nın düşük gelirlili ailelere sağladığı yardımlar, Kore'de 1997-1998 dönemindeki ekonomik krizin de etkisiyle önemli bir orana ulaşmış, KGK'nın gerçekleştirdiği sosyal harcamaların 1995 yılında GSMH içindeki payı % 0,3'den 1998 yılında % 1,6'ya varmıştır.

Yine, 1970'li yıllardan sonra gözlenen kamusal hizmetlerin özel sektöre devri sürecinin de, KGK'nın gelişiminde etkili olduğu, bu hizmetlerin bütünüyle özel kesime devredilmesinin mümkün olmaması ve bunun toplumda sosyal huzursuzluklar doğuracağına inanılması nedeniyle, piyasalaşmaya daha yumuşak bir geçişin sağlanmasında KGK'nın gündeme geldiği de ifade edilmektedir (*Ersöz, 2000, 20*).

III. KGK'IN SOSYAL REFAH'IN SUNUMUNDA YER ALMASI/ ALMAMASI GEREĞİ İLE İLGİLİ TARTIŞMALAR

A. KGK'a Yönelik "Piyasacı", "Devletçi" ve "İlimli" Yaklaşımlar

Küreselleşme ve onun ideolojisi olan neo-liberalizm bağlamında, refah devletinin fonksiyonları ve dolayısıyla sosyal görevleri ile ilgili bazı temel tartışmalar başlamıştır. Aşağıda, bu tartışmaların KGK ile ilgili boyutu yer almaktadır.

Sosyal politika ile ilgilenen bazı yazarlar, aslında devletin, sosyal refah sağlamada son çare olarak başvurulacak bir kurum olarak kalması gerektiğini savunmaktadır. Bunlara göre, en birincil sorumluluk, kişinin kendisine aittir. Kişi, kendi başına bazı problemlerin üstesinden gelemezse, ikincil olarak devreye ailesi, komşuları ve arkadaşları (sivil sektör) girmeli, bu da yetmediği takdirde hayırsever kurumlar (KGK) bu problemlerin çözümünde görev almalıdır. Bütün bu yolların yetersiz kaldığı noktada ise, devletin sorumluluğu başlamalıdır (*Ginsberg, 1998, 16-17*).

Bu tartışmanın diğer tarafında olanlara göre ise, devlet, sosyal hizmet sunumunda en temel kurumdur. Refah devleti (welfare state), devlet refahı (state welfare) ile aynı anlama gelmektedir. Bunun alternatifi olarak, yani refah sunacak alternatif kurum olarak "piyasa"nın ve "KGK"nın gösterilmesi, yanlış bir düşünce tarzıdır.

Bu konuya daha ilimli yaklaşanlara göre ise, devlet, herhangi bir ülkede refah sağlayan tek kurum değildir. Refahın sağlanmasında karma bir yapı söz konusudur (*Spicker, 2003, 2*).

Liberal görüşü benimseyenlere göre, sosyal refah hizmetlerinin sunumunda önemli olan hizmetin yerine getirilmesidir; yoksa, devletin bizzat bu işleri üstlenmesi değildir. Örneğin, devletin emeklilik sistemini

kurma ve işletme gibi bir yükümlülüğü taşımasına gerek yoktur, zorunlu özel emeklilik sigortası yoluyla bu hizmet görülebilir. Yine, sağlık sigortası için gerekli maddi kaynağı olmayan bireylere devletin baktığı, zorunlu bir özel sağlık sigortası sistemi de kurulabilir. Benzer şekilde, yaşlıların ve çocukların bakılması gibi sosyal hizmetler de, KGK ve özel sektör tarafından yerine getirilebilir. Devletin bu hizmetlerin sunulması esnasında kontrolör görevi yapması, bazı durumlarda da finansman desteğinde bulunması en uygun hareket tarzı olacaktır.

Ancak, piyasacı görüşü benimseyenlere göre bile, bu tür hizmetlerin kamu tarafından yerine getirilmesinin bazı pozitif dışsallıkların olduğu da yadsınamaz. Bazı bireyler, eğer devletin üstlendiği sosyal hizmetler özel sektör tarafından yerine getirilirse, bunlardan daha az yararlanma tehlikesi ile karşı karşıya kalabilecektir¹².

Öte yandan, özellikle liberalizm felsefenin karşısında olan bazı yazarlar arasında, devletin sosyal görevlerinin bütünüyle piyasalar, KGK ya da sivil sektör tarafından yerine getirilemeyeceği, hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi risklerle devlet olmaksızın başedilemeyeceği hususu da tartışılmaktadır. Her toplum kendine özgü bir refah rejimine sahip olsa da, bazı durumlarda piyasa ya da gönüllü kuruluşların koruma işlevini yerine getiremeyeceği ve devletin belli bir süre için, belli ölçülerde müdahalesinin gerekli olacağı ifade edilmektedir (*Marangoz, 2001, 112*).

Dolayısıyla, sosyal politikanın ve sosyal refah hizmetlerinin, devlet dışındaki sosyal refah sağlayıcılara devri hoş karşılanmamaktadır. Ne var ki, diğer sosyal refah kurumlarının da bu tür toplumsal yarar sağlayan faaliyetleri yürütürken oldukça başarılı olabildiği de yadsınamaz. ABD'deki KGK'nın uygulamada gösterdiği başarı, bu duruma en güzel örnektir. KGK'nın bazı sosyal hizmet alanlarında, birçok kamu kurumundan daha başarılı olduğu gözlenmektedir. Genelde

¹² Örneğin, eğitimde bu dışsallık çok açık bir biçimde göze çarpmaktadır. Devletin sunduğu eğitim hizmeti dolayısıyla, daha iyi eğitilmiş, daha üretken ve daha medeni bir toplum ve işgücü ortaya çıkmıştır (*Dilnot, 2003, 4-5*).

kendi finansal kaynaklarını kullanarak hizmetlerini gerçekleştiren bu kurumlar, devletle işbirliği içinde çalışmaktadır (*Uslu, 1999, 167*).

Diğer yandan, Refah hizmetleri sunumunda alternatif yolları destekleyen ılımlılara gelince, bunlar, devlet aygıtının büyük hacim kazanmış hantal kurumları vasıtasıyla sosyal önlemleri sağlamada birtakım zorluklarla karşılaştığına dikkati çekmekte, bu yüzden refah hizmetlerinin yukarıda adı geçen mekanizmalara devredilmesinin son derece sağlıklı olacağını belirtmekte, ancak bunun refah devletine bir alternatif olarak anlaşılması gerektiğini ifade etmektedirler. Çünkü, burada daha ziyade devletle diğer kurumlar arasında bir işbirliği yapılmaktadır. Gerçekte, devletin gelir toplama gücünün veya finanse ettiği hizmetlerin birçoğunun diğer birtakım kuruluşlar tarafından tümüyle yapılabileceğinin tahayyül edilmesi bile zor bir husustur (*Pierson, 1998b, 202*).

Dolayısıyla, birçok ülkede KGK'a bu yeni yollardan birisi olarak başvurulmaktadır. Bu nedenle, KGK'a sorumluluk verilmesi, asla devletin sorumluluğunun azalacağı anlamına gelmemektedir. Burada olan şey, sadece toplumun en yararına olacak şekilde, sosyal refahın uygulama şeklinin değişmesidir. Yoksa, devletin sosyal sorumluluklarından geri çekilmesi planlanmamıştır. Aksine, refah devletinin amacına ulaşmada mevcut olan kapasitesi, bu yolla genişletilmeye çalışılmıştır.

B. KGK'ın Gelişimine Dair Farklı Görüşler

Diğer yandan, KGK'ın gelişimi ile ilgili bazı algılamaların yanlış olduğu ileri sürülmektedir. Örneğin, genel olarak Batı dünyasında son 20-30 yılda KGK'ların gittikçe önem kazandığı, bu sürecin genellikle küreselleşme, liberalleşme ve refah devletinin özelleştirilmesine bağlandığı, onlarla birlikte ele alındığı gözlenmektedir. Ancak, bazı yazarlara göre, aslında burada yanlış bir algılama sözkonusudur. Çünkü, KGK'ların artan rolünü, neo-konservatizm ve refah devletinin krizi ile birlikte ele alanlar ve bu süreç ile ilişki kuranlar aslında yanılıyor olabilir. Çünkü, KGK'ların üstlenmesi istenilen sosyal içerikli görevler, genel olarak soldaki hükümetlerin politikaları sonucunda ortaya çıkmıştır.

Yine, başka bir yanlış algılama, KGK'ların artan rolünün, refah devletinde küçülmeyi sağlamak üzere planlandığı hususundadır. Halbuki, bu da yanlış bir algılamadır. Örneğin bu açıdan Fransa refah devleti incelendiğinde, bu ülkede KGK'ın devlete yardımcı bir rol üstlendiği, sosyal hizmetlerini artırmak isteyen devletin bu alandaki yetersiz kapasitesini takviye ettiği görülmektedir. Yani, yaygın olan inanın aksine, KGK, müdahaleci ve cömert refah devletini zayıflatmak üzere harekete geçirilmemiştir. Amaç, KGK'ı devlete yardımcı olarak istihdam etmek, devletin gücünü artırmak ve genişletmektir. Bu açıdan KGK'lara yetki verilmesi, Batı refah devletlerinin gelişiminde görülen en son aşamadır (*Ullman, 1998, 4-5*).

Diğer bir ifadeyle, birçok ülkede kamu yöneticilerinin KGK'a olan ilgisinin artışının altında yatan neden, devlet kapasitesinde ortaya çıkan krizdir. Burada kriz ile ifade edilmek istenen, devletin görevlerini yerine getiremeyişidir. Ancak, bu başarısızlığın nedeni maddi kaynak yetersizliği değil, beceri yetersizliğidir. Dolayısıyla, bu tür bir sorunu çözmek, mevcut sosyal programlara ilave para aktarmak ile çözülememekte, sorunun çözümü, kamu amaçlarına ulaşmak için yeni yolların bulunmasında yatmaktadır (refah devletini aşırı bürokrasiden kurtaracak yeni bir yol) (*Ullman, 1998, 134-135*).

IV. KGK VE ÜLKE UYGULAMALARI

A. Bazı Refah Devletlerinde KGK'ın Gelişim Süreci

Önceki sayfalarda da belirtildiği gibi, ABD, Fransa, İngiltere ve Almanya gibi birçok ülkede yasalarda gerçekleştirilen değişikliklerle, devletin sosyal refah hizmetlerindeki finansman ve denetim sorumluluğu devam ederken, hizmetlerin üretim ve dağıtım sorumluluğu KGK'a devredilmiştir.

1. ABD

ABD, KGK açısından çok özel bir örneği oluşturmaktadır. Bu ülkede, KGK devletten bile daha eskidir, koloniyal dönemde henüz devlet yokken KGK'ın varlığı dikkat çekmektedir. 1930'da sosyal hizmetlerin federal düzeyde sunulmasını sağlayan Yeni Düzen (New Deal)'e geçilene kadar, bu hizmetler ya KGK'lar, ya yerel yönetimler ya da eyaletlerce yerine getirilmiştir.

1929 Krizi'nin ortaya çıkışı, özel sektöre bağımlı olan KGK'nın toplam refah harcamaları içerisindeki % 25'lik payının % 1'e düşmesine neden olmuştur. Hem KGK'nın, hem de eyaletlerin sosyal sorunların üstesinden gelememesi, federal devleti harekete geçirmiştir. Kriz sonrasında, devletin KGK'nın işbirliğine gereksinim duyması, Devlet-KGK ortaklığını başlatmıştır. Özellikle 1940 ve sonrası, devletle KGK arasındaki ilişkinin yoğunlaştığı, bu kuruluşları özendirici yasaların çıkartıldığı yıllardır (Uslu, 1999, 39-40, 43).

Gerçekten, ABD, Devlet-KGK işbirliğinin en yaygın olarak kullanıldığı ülkedir. 1963'ten sonra başlatılan Büyük Toplum (Great Society) politikaları, devlet-KGK ilişkilerini bir sosyal refah devleti modeline dönüştürmüştür. Çeşitli yasal düzenlemelerle, devletin KGK'den hizmet satın alması mümkün hale gelmiştir.

Ancak, günümüz itibarıyla ABD'deki sosyal refah sistemine bakıldığında, KGK'nın halihazırdaki durumunun oldukça karmaşık ve kafa karıştırıcı olduğu ve bu yönüyle neredeyse bütün ülkelerden farklı bir niteliğe sahip olduğu gözlenmektedir¹³. Amerikan tarzı refah devletini diğer refah devletlerinden ayıran önemli özelliklerden birisi, kamu gereksinimlerinin karşılanmasında Devlet ve KGK arasındaki yoğun etkileşimdir. Bu kuruluşlar, aslında olması gerekenden farklı olarak, kamu amaçlarına hizmet etmektedir. Amerika, çok az insanın gerçek anlamda kavrayabileceği, kamu ve özel faaliyetlerden oluşan bir girift "karma refah ekonomisi"ne sahiptir. Gerçekte, ortaya çıkan bu sistem, aslında bir sistem değil, ekonomik zorunluluktan doğan gerçekler ile politik gelenek ve ideolojinin baskıları arasındaki uzlaşmaların kendiliğinden ortaya çıkardığı bir toplamdır. KGK, neredeyse iki yüzyıla yakın bir süreden beridir, ABD'de toplum yaşamının en ayırteci ve en önemli özelliklerinden birisi haline gelmiştir.

¹³ Gerçekten, hem toplum, hem politikacılar, hem de medyanın, bu ülkede sosyal refah sistemi içinde önemli bir yeri olan KGK'nın açık bir şekilde farkına varamadıkları görülmektedir.

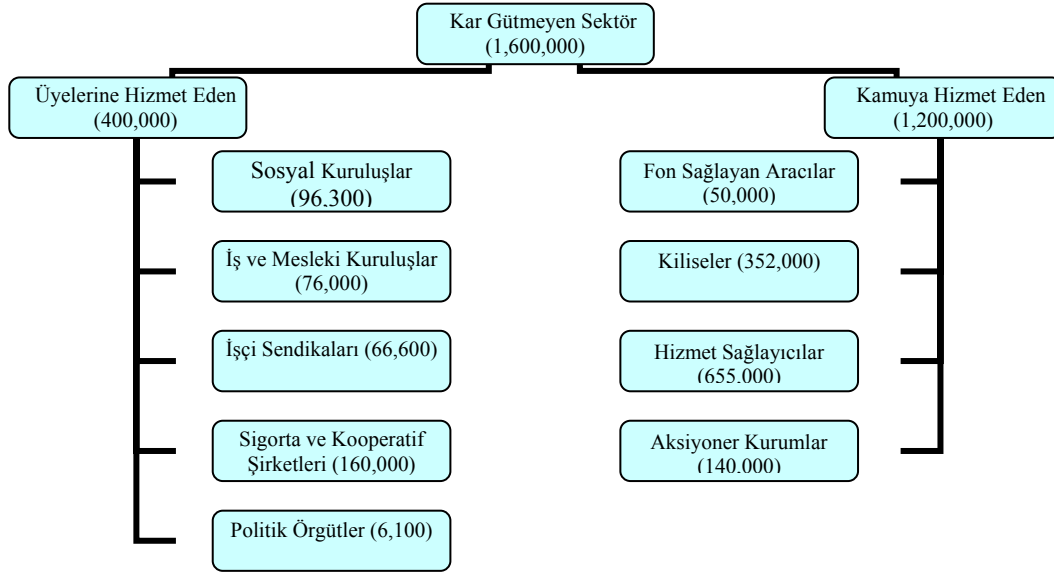
Amerikan toplumunda dikkati çekici bir husus, son yarım yüzyılda sürekli büyüyen devletin KGK'ı sınırlamak ya da onları yok etmek yerine, onları daha fazla geliştirmiş olmasıdır. Çünkü, ABD'de insanların merkezileşmiş devlet bürokrasisine olan düşmanlığı ve birçok alanda önemli sayıda kâr gütmeyen kurumun varlığı, sağlık, eğitim, sosyal hizmet, sanat ve kültür gibi alanlarda KGK'a olan desteği artırmıştır. Amerikan sosyal refah sisteminde, temel sosyal refah alanlarının birçoğunda finansmanın çoğunu devlet sağlamakta, hizmetlerin çoğunu ise özel kuruluşlar gerçekleştirmektedir (Salamon, 1999, 2, 185).

Öte yandan, ABD, KGK'ı finansal olarak en çok destekleyen ülkedir. Bu kuruluşlar, gelirlerinin yaklaşık üçte birini kamu kurumlarından sağlamaktadır. Dünyanın en büyük kâr gütmeyen sektörü ABD'dedir. Bu, KGK'nın hem milli gelir hem de istihdamdaki payı açısından böyledir. 1994 yılı itibarıyla KGK'ların milli gelirdeki payı % 6,9, istihdamdaki payı ise % 11,4'tür. Aynı değerler, 1996 yılına gelindiğinde sırasıyla % 8,8, % 11 olmuştur. ABD'deki KGK, dünyanın en hızlı gelişen üçüncü sektörünü oluşturmaktadır. Bu kuruluşların faaliyet alanları da son derece geniştir.

Tablo 1: ABD'de Kâr Gütmeyen Sektör'e Dair Bazı Bilgiler

	Miktar
Kuruluş Sayısı (1995)	1,6 milyon
Gelir (1996)	670,3 milyar \$
GSMH İçindeki Payı	% 8,8
Çalışan Sayısı (1996)	10,9 milyon
Toplam Ücretliler İçindeki Payı	% 7
Gönüllü Çalışanların Sayısı (1995)	6,3 milyon
Toplam Ücretliler ve Gönüllülerin İstihdamı İçindeki Payı	% 11

Kaynak: Lester M. Salamon, **America's Nonprofit Sector: A Primer**, New York: The Foundation Center, 1999, s. 22.

Şekil 1: ABD’de Kâr Gütmeyen Sektör’ün Anatomisi

Kaynak: Lester M. Salamon, *America's Nonprofit Sector: A Primer*, New York: The Foundation Center, 1999, s. 22.

ABD Devlet Gelirleri İdaresi (Internal Revenue Service-IRS)'ne göre, 1994 yılı itibariyle ABD'deki KGK'nın sayısı 1,134,667'dir¹⁴. Hatta, bu rakama, kurumsallaşmaya gerek duymayan, kurumsallaşsa da IRS'ye bildirimde bulunmayan çok sayıda yerel gönüllü gruplar dahil değildir. Dolayısıyla, yapılan tahminlere göre, ABD'de toplam KGK sayısı 7 milyon civarındadır (Özdemir, 2004, 312-313; Uslu, 1999, 20-22, 66).

¹⁴ 1969 Vergi Reformu Kanunu ile, vergi muafiyetine sahip olmak isteyen KGK'nın IRS'ye başvuruları zorunlu tutulmuştur. Bu yolla, ilk defa ülke içinde faaliyette bulunan KGK miktarını gerçeğe yakın bir şekilde tespit edebilmek mümkün olmuştur.

Yine, 1996 yılında Lester Salamon tarafından yapılan başka bir hesaplama göre ise, bu ülkedeki KGK sayısı 1,6 milyon civarındadır. Bu sayı içerisinde hangi tür KGK'nın ne kadar yer işgal ettiğine dair bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

2. Fransa

Bir diğer ülke olan Fransız KGK'nın gelişimine bakıldığında, 200 yıl önce kabul edilen "Loi Le Chaelier Yasası"ndan itibaren, hayır kurumları şeklindeki KGK'nın yerini kamu refah kurumları almaya başlamış, yardımsever kuruluşların kapılarına kilit vurulmuştur. Devrimciler, hertür sosyal refah hizmetinin devlet tarafından gerçekleştirilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Böylece, 1980'e gelinceye kadar bu yapı devam etmiş, devleti yönetenler, vatandaşların her açıdan olduğu gibi, sosyal açıdan da tek temsilcisi olduğunu ısrarla belirtmiştir. Bu nedenle, bu tarihe kadar KGK'a yasadışı kuruluş muamelesi yapılmıştır.

Ne var ki, 1981 yılında Sosyalist Parti'nin seçimleri kazanmasıyla, Fransız devletinin KGK'a olan bakışında önemli bir değişim meydana gelmiştir. Fransa da, özellikle 1983 yılında çıkarılan "Desantralizasyon Kanunu" ile, sosyal politikanın Devlet-KGK işbirliği ile sağlandığı bir ülke durumuna gelmiştir. Bu tarihten itibaren, KGK, hem ulusal hem de yerel düzeyde geniş bir rol üstlenmeye başlamıştır. Bugün artık, devletin en temel yoksulluk karşıtı programlarının uygulanmasında KGK'ın önemli bir rol oynamaya başladığı gözlenmektedir (ulusal asgari gelir programı (RMI) bunların başında gelmektedir).

Diğer yandan, bu kanun ile, sosyal hizmetlerden büyük oranda yerel yönetimler sorumlu olmuş, yerel yönetimler ise, bu hizmetlerin sunumunu KGK ile işbirliği içinde yerine getirmiştir. Aynı zamanda, KGK'nın bir kısmı da Ekonomik ve Sosyal Konsey'de yer almış ve böylece ulusal politikaların oluşumunda rol üstlenmiştir (Ullman, 1998, 133-134).

3. İngiltere ve Almanya

Bu açıdan ülkeler ele alındığında, İngiltere'nin, hem teoride hem de uygulamada, KGK'nın önemini erken farketmiş görülmektedir. Bu konuda Lord Beveridge'nin 1940'lı yılların sonlarında yaptığı çalışmalar, o tarihlerde bile devletle KGK arasında önemli sayılabilecek işbirliğinin

olduğunu ortaya koymaktadır. Bu tarihi geçmişine rağmen, İngiltere, KGK'ı sosyal refah hizmetlerinin sunumunda temel kurumlardan birisi olarak görmemekte, devlet halen sosyal politika alanında hakim özelliğini sürdürmektedir.

Almanya ise, sosyal refah hizmetlerinin sunumunda Devlet-KGK işbirliğinin en yoğun biçimde kullanıldığı ülkelerin başında gelmektedir. Bu ülkede, sosyal hizmetlerin yarıya yakınının finansmanı devlet, sunumu ise KGK tarafından yerine getirilmektedir. KGK'nın olmadığı alan neredeyse yok denebilecek kadar azdır. Almanya'da hem gelişmiş bir refah devleti, hem de kâr gütmeyen büyük bir sektör vardır.

Bu ülkelerin yanında, İsrail, Hollanda, Norveç, Kanada, İspanya, G. Kore gibi ülkelerde de Devlet-KGK işbirliği yönünde önemli adımlar atılmıştır (*Ersöz, 2000, 20; Uslu, 1999, 10-13*).

Tablo 2: Çeşitli Ülkeler Açısından Kâr Gütmeyen Sektör İstihdamının Tarım-dışı İstihdam İçindeki Payı, 1996 (%)

Hollanda	12,4
İrlanda	11,5
Belçika	10,5
İsrail	9,2
ABD	7,8
Avustralya	7,2
İngiltere	6,2
Fransa	4,9
Almanya	4,6
İspanya	4,5
Avusturya	4,5
Japonya	3,5
Arjantin	3,2
Finlandiya	3,0
Çek Cumh.	2,8
Peru	2,4
Brezilya	2,2
Kolombiya	2,0
Macaristan	1,3
Slovakya	0,9
Meksika	0,4
Romanya	0,3
22 Ülke Ort.	4,9

Kaynak: Lester M. Salamon, *America's Nonprofit Sector: A Primer*, New York: The Foundation Center, 1999, s. 39.

B. Türkiye'de KGK'ın Durumu

Ülkemizde KGK'ın gelişimine göz atıldığında ise¹⁵, demokratik sistemin önemli öğelerinden olan bu sivil toplum kuruluşlarının, tarihten bugüne toplumun gelişmesinde önemli roller üstlendiği görülmektedir. Özellikle çeşitli sosyal hizmet alanlarında faaliyette olan bu sivil toplum örgütlerinin gönüllülük esasına dayalı olarak faaliyette bulunduğu, günümüzde en yaygın şekliyle dernek ve vakıf adı altında faaliyetlerini yürüttüğü¹⁶, toplum için çok yararlı ve öncü çalışmalarda bulunduğu bilinmektedir. Bugüne kadar kurulan derneklerin çoğunun sosyal ve hayır amaçlı kurulduğu tespit edilmektedir (*DPT, 2001, 36-37*).

Selçuklular döneminden itibaren vakıf şeklinde örgütlenen KGK'ın, ekonomik ve sosyal yaşamda sayısız önemli görevler üstlendikleri, daha sonra Osmanlı döneminde daha da güçlendikleri görülmektedir¹⁷. Osmanlı devleti zamanında, bu sivil toplum kuruluşları hem sayı hem de fonksiyon bakımından altın çağını yaşamıştır¹⁸.

¹⁵ Herşeyden önce belirtilmesi gerekir ki, ülkemizde yüzyıllardan beri çok zengin bir uygulama alanına sahip olan KGK'a, bu çalışmanın sınırlı sayfaları içerisinde yeterince yer verebilmek mümkün değildir. Bu çalışmada, Türkiye'deki KGK'ın sosyal refah sağlamadaki rolüne çok özet bir şekilde değinilmekle yetinilecektir.

¹⁶ Ayrıca, meslek, ticaret ve sanayi odaları, kooperatif ve sendikalar, klüpler, platformlar da ülkemizde başlıca sivil toplum kuruluşları olarak görev yapmaktadır.

¹⁷ Osmanlı vakıfları, her seviyede eğitim ve öğretim kurumları; sağlık kurumları; yol, köprü, kanal, kuyu, bent, çeşme, sebil, deniz feneri, kervansaraylar vs. gibi bayındırlık hizmetleri veren kurumlar; şehirlerin aydınlatılması, su ihtiyacının karşılanması, park ve bahçelerin inşa edilmesi ve bakımı gibi beledi hizmetleri veren kurumlar; camiler, aşevleri, imaretler, iş kurmak isteyenlere borç temini, yaşlıların bakımı, mahkumların gereksinimlerinin karşılanması, misafirhaneler, kimsesiz çocuklara, öksüz ve yetimlere, gereksinim sahiplerine yardım edilmesi, düşmana esir düşenlerin fidyelerinin ödenerek kurtarılması, evlenecek kızlara çeyiz hazırlanması gibi sosyal yardımlaşma ve dayanışma işlevi gören kurumlar tesis ederek, toplumsal yaşamın her alanında faaliyette bulunmuşlardır. Daha fazla bilgi için bkz.: (*Kozak, 1994, 15-26*).

¹⁸ Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet'e devreden vakıf sayısı 26,798'dir. Yine, 1530-1540 yılları arasında, Batı Anadolu sancaklarını oluşturan Anadolu eyaletinin genel gelirlerinin % 17'sinin vakıfların elinde olduğu, 1527-28 yılı Osmanlı Devleti bütçesi toplam gelirlerinin % 12'sinin vakıflara ait olduğu görülmektedir (*Zaim, 1997, 298*).

Ancak, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden itibaren vakıfların gerileme süreci yaşadığı, bu sürecin Cumhuriyet döneminde de uzunca bir süre devam ettiği bilinmektedir¹⁹. Ta ki 1967 yılında Medeni Kanun'da vakıflarla ilgili değişiklik yapıncaya kadar. Bu değişikliklerle birlikte vakıf sayısında hızlı bir artış yaşanmıştır.

Ülkemiz sosyo-ekonomik yaşamında yüzyıllarca görev yapan vakıfların yerine getirdiği hizmetlere bakıldığında, bunların dini, ekonomik ve toplumsal amaçlı oldukları görülmektedir. Bu tür kuruluşlar, buldukları ülkelerin eğitimine, kültürüne, ekonomisine, sosyal ve siyasal yaşamlarına büyük katkılarda bulunmuşlardır. Vakıf hizmetlerinin önemli bir kısmının toplumsal hizmetlere ayrıldığı görülmektedir. Vakıflardan bir kısmı, eğitim (örneğin Dar'üş-Şafaka) ve sağlık (örneğin dar'üş-şifalar) işlerine yönelerek, ulusal kültürün yükseltilmesi, halk sağlığının korunması, bireylerin yaşamlarının korunması için çalışmıştır. Bir kısmı da, örneğin yoksulların karınlarının doyurulması, ağır ve yıpratıcı işlerde çalışan işçilere ikramiye bağlanması, yaşlanıp çalışamayacak eşrafa devamlı aylık bağlanarak yardım edilmesi, kimsesiz çocukların, yetimlerin, dulların ve yoksulların korunması vs. sosyal güvenlik amacına dönük olarak hizmet gerçekleştirmiştir (H. Özdemir, 1997, 309, 312-313).

Osmanlı'nın son zamanları ve Cumhuriyet döneminde diğer bir KGK örgütlenme biçimi ise, dernekler yoluyla olmuştur. Ancak, çeşitli nedenlerle vakıfların ve derneklerin iyi bir KGK olarak görev yapması, çeşitli yasal kısıtlamalar sebebiyle mümkün olamamıştır. Bu nedenle, son yıllarda Türkiye'de sivil toplum kuruluşlarının önünün açılması oldukça fazla gündeme gelmeye başlamıştır.

Günümüz itibarıyla, dernek ve vakıflar başta olmak üzere, Türkiye'deki sivil toplum örgütlerinin ve bunlara üye olanların sayılarına bakıldığında, gelişmiş ülkelerdeki durumun aksine, oldukça düşük rakamlarla karşışarşıya kalınmaktadır. ATO'nun yaptığı bir araştırmaya göre, Türkiye'de faaliyet gösteren dernek sayısı 80,757 (866

¹⁹ Bu sürece dair detaylı bilgi için bkz.: (Ertem, 1998, 101-105).

kişiye bir dernek), vakıf sayısı ise 4,915'dir²⁰. Bu miktar, Almanya'da 2 milyon 100 bin, Fransa'da 1 milyon 470 bin, ABD'de 1 milyon 200 bin olan dernek miktarıyla karşılaştırıldığında oldukça düşük durmaktadır (ATO, 2004).

Aynı zamanda, bu ülkelerde ve diğer AB ülkelerinde, nüfusun büyük bir kısmı da bu sektörde çalışmaktadır. ABD'de, yaklaşık 7 milyon, Almanya'da 1 milyon, Fransa'da 0,8 milyon, Japonya'da ise 1,4 milyon kişi sivil toplum kuruluşlarında istihdam edilmektedir. Ülkemize bakıldığında ise, her ne kadar bu hususla ilgili yapılmış bir araştırma olmasa da, bu sektörde çalışan kişi sayısının önemsenmeyecek bir oranda olduğu tahmin edilmektedir.

Diğer yandan, önceki sayfalarda da ifade edildiği üzere, dünyada sivil toplum kuruluşları giderek gelişmektedir. Birçok ülkede, bu kuruluşların GSMH içindeki payları oldukça büyüktür ve gittikçe de büyümektedir (Örneğin, ABD'de % 6,3, İngiltere ve Fransa'da % 4,8 ve Japonya'da % 3,5). Ülkemiz için ise, bu kuruluşlarının mali yönden incelendiği ve GSMH içindeki paylarının ortaya çıkarıldığı bir araştırma ya da istatistiksel bir çalışma bulunmamaktadır (ATO, 2004).

Günümüzde, ülkemizde Devlet-KGK ilişkisinin yeterince gelişmemiş olmasının temelinde, Türkiye'nin henüz yeteri kadar güçlü bir sosyal refah devleti olamaması yatmaktadır. Dolayısıyla, bu yetersizlik, KGK'ları da etkisi altına almıştır ve yakın bir gelecekte de bu alanda olumlu gelişmelerin yaşanacağına dair bir belirti yoktur. Ülkemiz, gelişmiş Batı refah devletlerinin 1970'lerden itibaren yaşadığı dönüşüm sürecini henüz yaşamaya başlamamıştır.

²⁰ İlave olarak, 38 kamuya yararlı dernek, 58,414 kooperatif, aralarında TOBB, TZOB, Noterler Birliği, Barolar Birliği, Bankalar Birliği, Veteriner Hekimler Birliği, TTB, TMMOB, Eczacılar Birliği, YMMO gibi kuruluşların yer aldığı 14 Kamu Kuruluşu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları da vardır. Halbuki, yapılan hesaplamalara göre, Türkiye'de nüfusa orantılı olarak en az 300 bin STK'nın olması gereklidir.

Gerçekte, incelendiğinde mevcut rakamların dahi gerçeği yansıtmadığı, dernek adı altında açılardan bir kısmının meyhane, lokanta olarak faaliyet gösterdiği, bir kısmının ise tabelası olan, ama içi boş bir kuruluşa dönüştüğü gözlemlenmektedir.

Devlet ile KGK arasında işbirliği zemininin oluşması bazı koşullara bağlıdır. Herşeyden önce, devletin KGK'ı teşvik etmesi ve bu kuruluşların etkin bir şekilde faaliyette bulunmalarına olanak veren yasal düzenlemeleri hazırlaması gereklidir²¹.

İkinci koşul ise, devletin bu kuruluşları mali açıdan desteklemesidir. Bunun iki yolu vardır. Birinci yol, dolaylı olandır ve bu kuruluşların vergiden muaf tutulmalarını ya da bu kuruluşlara bağışta bulunacak gerçek veya tüzel kişilerin, yapacakları bağışları (ülkelere göre değişik oranlar vardır) vergi matrahlarından düşebilmelerini mümkün kılmaktır. Dolaysız yöntem ise, belirli projelerde kullanılmak üzere bu kurumlara parasal yardım yapılması ya da bunlar tarafından sunulan hizmetlerin satın alınmasıdır.

Her iki açıdan da ülkemiz yetersiz kalmaktadır. Herşeyden önce, KGK vergiden muaf değildir, Bakanlar Kurulu'nca sadece çok az sayıda vakıf ve derneğe bu hak tanınmıştır. Bağış yapanlara sağlanan vergi muafiyetlerine de çok sınırlı bir izin sözkonusudur. Ancak vergi muafiyeti olan vakıf veya derneğe yardım yapanlar, kurum kazancının % 5'ine kadar olan kısmı vergiden düşebilmektedir. Dolaysız yardım ise, ne yazık ki örnekleri çok az olan bir uygulamadır (Uslu, 1999, 17).

Öte yandan, Devlet-KGK ilişkisini geliştirmek amacıyla, bunlar arasında iyi örgütlenmiş, etkin ve yararlı çalışmalarda bulunanların belirlenerek, desteklenmesi ve teşvik edilmesi, bunlara SHÇEK tarafından, görevlerini daha etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri doğrultusunda yol gösterici görüş ve tavsiyelerde bulunulması, bu tür hizmetlerin miktar ve kalitesinin artmasında yararlı olacaktır (DPT, 2001, 49).

Ülkemizde eğitim, sağlık, sosyal hizmetler vb. konularda merkezi devletin ağırlığı çok fazladır. Kamu kuruluşlarının sunduğu sosyal nitelikli kamu hizmetlerinin tamamı merkezi yönetimin (Ankara'nın)

kontrolünde gerçekleştirilmektedir. Aşırı merkezîyetçilik, hizmetlerin planlanması, yapılması ve gereksinim duyanlara aktarılmasını aksatmaktadır. İlave olarak, finansal kaynak sıkıntısı da bu hizmetlerin yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla, Bu açılardan bakıldığında, Türkiye'de sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesi bağlamında hem kamu yönetiminin, hem de KGK'ın istenilen düzeye ulaşamadığı görülmektedir (Çevik, 1998, 114).

SONUÇ

Altın Çağ'ın cömert refah devleti üzerinde tartışmaların başlaması, refah hizmetlerinin sunumu açısından yeni yönelimlerin doğmasına yol açmış, refah gereksinimlerinin karşılanmasında kullanılan araçlar değişmiştir. Dolayısıyla, "devlet-piyasa-toplum"dan oluşan refah karmasında, en büyük aktör olan devlet, toplum ve piyasa lehine geri çekilmeye başlamıştır.

Bir sosyal politika sağlayıcısı olarak devlet, günümüz itibarıyla sosyal refah hizmetlerini, tüm toplumu kapsayacak boyutta sunabilen yegane kurumdur. Bununla birlikte, diğer sosyal politika sağlayıcısı kurumlarla birlikte, KGK'ın da günümüzde belirli bir oranda sosyal hizmet üretmeye başladığı görülmektedir.

Yine yukarıda görüldüğü üzere, devlet ve diğer refah sağlayıcıları her zaman birbirinin alternatifi değildir. ABD başta olmak üzere, Almanya, Hollanda, Norveç, Fransa, Kanada, İsrail gibi birçok ülkede, özel kesimin, devletin sosyal refah hizmetlerinin tamamlayıcısı, destekleyicisi ya da ortağı olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, özellikle KGK örneğinde olduğu gibi, özel kesimin her zaman için kendi çıkarları için değil, toplumsal motiflerle de hareket ettiği görülmektedir. Böylece, günümüzde devlete düşen görevin, bu kuruluşları teşvik etmek ve gerektiğinde desteklemek olduğu açıktır.

²¹ Halbuki, ülkemizde vakıf ve dernek kurabilmek, ileri sürüldüğüne göre, hem kurulma aşamasında, hem de daha sonra birçok zorluk ve sınırlamalar sonrasında mümkün olabilmektedir.

KAYNAKÇA

- Adema, Willem, **Net Social Expenditure**, Labour Market and Social Policy-Occasional Papers No: 52, 2nd ed., OECD Publ., 2001.
- ATO, **AB Kapısında Sivil Toplum Dosyası**, Ankara: ATO Yay., 2004, (Çevrimiçi): <http://195.155.145.1/turkce0index10.html>, 02.11.2004.
- Çalışkan, Abdülkerim, "Sosyal Refahın Sağlanmasında Devletin Etkinliği ve Türkiye Örneği", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, 2001.
- Çevik, Hasan Hüseyin, "Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde ve Sunulmasında Sosyal Refah Çoğulculuğu", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 418, Mart 1998, s. 109-122.
- Dilnot, Andrew, "Refah Devletinin Geleceği", (Çev.: Zeynel Bakıcı), (Çevrimiçi): http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/bakici-refah.devleti.pdf, 29.03.2003, s. 1-16.
- DPT, **Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT Yay., 2001.
- Ersöz, Halis Yunus, "Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler: İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2000.
- Ertem, Adnan, "Osmanlı ve Cumhuriyet Döneminde Sosyal Bütünleşme Açısından Vakıflar", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998.
- Esping-Andersen, Gøsta, "Towards the Good Society, Once Again?", **Why We Need a New Welfare State?**, (Ed.: Gøsta Esping-Andersen), New York: Oxford University Press, 2002, pp. 1-25.
- Esping-Andersen, Gøsta, **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Oxford: Polity Press, 1990.
- Fouarge, Didier, **Costs of Non-Social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policies - and the Costs of Not Having Them**, Report for the Employment and Social Affairs DG, January 2003, pp. 1-49.
- Ginsberg, Leon, **Conservative Social Welfare Policy: A Description and Analysis**, Chicago: Nelson-Hall Press, 1998.
- Güloğlu, Tuncay, "Genel Olarak ve Türkiye'de Yaşlı Nüfusun Sosyal Güvenliği", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ, SBE, 1998.
- Koray, Meryem (a), "Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği", **Görüş Dergisi**, TÜSİAD Yay., Sayı: 57, Aralık 2003, s. 64-74.
- Koray, Meryem (b), "Sosyal Refah Devleti: Kimi İçin Umut, Kimi İçin Kaygı Kaynağı", **Sosyal Demokrat Yaklaşımlar**, İstanbul: SODEV-TÜSES Yay., 2003, s. 93-113.

- Kozak, İbrahim Erol, **Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf**, Adapazarı: Sakarya Üniversitesi Yay., 1994.
- Kuhnle, Stein - Matti Alestalo, "Growth, Adjustments and Survival of European Welfare States", **Survival of the European Welfare State**, y.y.: Routledge Publ., 2000, pp. 3-18.
- Levitt, Theodore, **The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society**, Washington, D.C.: Amacom Publ., 1973.
- Marangoz, Şermin, "Refah Devleti: Gelişimi, Oluşumu, Modelleri ve Güncel Değişimler", (Yayınlanmamış Yük. Lis. Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2001.
- Myles, John - Jill Quadagno, "Political Theories of the Welfare State", **Social Service Review**, March 2002, pp. 46-47.
- OECD, "Non-Profit Institutions-NPIS", **Glossary of Statistical Terms**, (Çevrimiçi): <http://cs3-hq.oecd.org/scripts/stats/glossary/detail.asp?ID=1822>, 10.07.2003.
- Özbek, Nadir, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", **Toplum ve Bilim**, Sayı: 92, Bahar 2002, s. 7-33.
- Özdemir, Hikmet, "Vakıflar ve Sivil Toplum", **Yeni Türkiye**, Sivil Toplum Özel Sayısı, Sayı: 18, Kasım-Aralık 1997, s. 309-313.
- Özdemir, Süleyman, "Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti" (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2004.
- Pierson, Christopher (a), "Contemporary Challenges to Welfare State Development", **Political Studies**, 1998, Issue: XLVI, pp. 777-794.
- Pierson, Christopher (b), **Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare**, 2nd ed., Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1998.
- Pierson, Christopher, **Modern Devlet**, (Çev.: Dilek Hattatoğlu), İstanbul: Çiviyazıları, 2001.
- Pinch, Steven, **Worlds of Welfare: Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision**, London: Routledge Press, 1997.
- Piore, Michael, Charles Sabel, **The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity**, New York: Basic Books, 1984.
- Popple, Philip R. - Leslie Leighninger, **The Policy-Based Profession: An Introduction to Social Welfare Policy for Social Workers**, Boston: Allyn and Bacon Publ., 1998.
- Salamon, Lester M., **America's Nonprofit Sector: A Primer**, New York: The Foundation Center, 1999.
- Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier, "The Civil Society Sector", **Society**, Vol.: 34, Issue: 2, Jan./Feb. 1997.

Serter, Nur, **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 1994.

Seyyar, Ali, "Türkiye'de Yoksullukla Mücadelede STK'lerin Roller ve Önemleri: Deniz Feneri Derneği Örneği", (Çevrimiçi): <http://www.sosyalsiyaset.com/documents/30.10.2004>.

Spicker, Paul, "Social Administration", **An Introduction to Social Policy**, (Çevrimiçi): <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socadmin.htm>, 13.03.2003, pp. 1-5.

Ullman, Claire F., **The Welfare State's Other Crisis: Explaining the New Partnership Between Nonprofit Organizations and the State in France**, Bloomington: Indiana University Press, 1998.

Uslu, İbrahim, "Bir Sosyal Siyaset Vasıtası Olarak Kâr Gütmeyen Kuruluşlar: ABD Örneği", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 1999.

Voorhis, Rebecca A. Van, "Different Types of Welfare States? A Methodological Deconstruction of Comparative Research", **Journal of Sociology and Social Welfare**, Vol.: XXIX, No: 4, December 2002, pp. 3-18.

Zaim, Sabahaddin, "Sivil Toplum Kuruluşları", **Yeni Türkiye**, Sivil Toplum Özel Sayısı, Sayı: 18, Kasım-Aralık 1997, s. 296-302.