

SOSYAL KAMU HİZMETİ

Asis Dr. Esin ÖRÜCÜ

Sunuş :

Sosyal Devlet çerçevesi içinde, kişinin ve toplumun refahını temin yönünde eşitlik, özgürlük, sosyal adalet ve sosyal haklar, bu Devletin ideolojik unsurlarıdır. Bunların kişiye sağlanması, aralarında bir denge kurulması yolu ile soyut plandan somut plana inmeleri ve elle tutulabilir bir fayda sağlamaları ve anlam kazanmaları ise ancak yapısal unsurların ele alınması ile gerçekleşebilir (1). Diğer bir söyleyişle düşün ve ideoloji plânında yürütülen fikirlerin uygulamada aldığı biçimler önemlidir.

Bir zorunluktan, bir gelişimden doğan Sosyal Devlet'de birer hak ve ödev olarak tanınan ve bir takım felsefi unsurları (eşitlik, adalet, özgürlük) yapısında toplayan sosyal hakları karşılamak için gelirin yeniden dağılımını Devlet nasıl gerçekleştirecektir? Devletin buna ilişkin yapısal unsurları neler olacaktır? Devlet bu görevlerini ne yollardan yerine getirir, sosyal güvenlik ve gelirin yeniden dağıtımını hangi biçimler altında gerçekleştirir?

Biliyoruz ki gelirin yeniden dağıtımında eşitlendirme araçlarından belli başlıları, vergiler (müterakki gelir vergisi, tüketim maddesinin lükslüğü ile müterakki vasıtalı vergiler, emlak vergisi), sub-

(1) Tunaya, T. Z... Siyasî Müesseseler ve Anayasa Hukuku, 2. bası. Siyaset İlmî Serisi. No. 9. İstanbul, 1969, s. 701'de sosyal güvenlik ve sosyal adaletin Sosyal Devletin ideolojik unsurları olduğu ve yapısal unsurların kuruluşlarına hâkim olduklarını söyler. Ayrıca s. 691. de de belirtildiği gibi Sosyal Devlet kavramının yapısal unsurlarını birer birer araştırma yoluna giden Anayasa Mahkemesi onu «kadrolayıcı bir yapı» saymıştır.

vansiyonlar, gelir sahiplerine doğrudan hibeler (sosyal güvenlik ödemeleri, sosyal refah ödemeleri, işsizlik sigortası gibi), döviz kontrolü, toprak reformu (el koyma, millileştirme) ve bedelsiz ya da subvansiyone hizmet sağlanmasıdır (2).

Nitekim, yeniden dağılımı sağlayacak olan Devletin — ki bu yeniden dağıtım da aslında felsefi bir kavramdır ve etkin bir çare haline gelmesi «nasıl» sorusunun cevabına bağlıdır — bunu nasıl gerçekleştireceği sorusu bizi bir somut tüme, Sosyal Devlet bütününün bir parçası olan, fakat kendi içinde de somut bir tüm olan Sosyal Kamu Hizmetlerine götürecektir.

Sorun :

I. Prof. Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları kitabının girişinin ilk cümlesinde şöyle der: «Devletin varlık sebebi kollektif ihtiyaçların tatmini, umum için lüzumlu ve faydalı olan şeylerin yapılması zaruretidir,» (3) ve bu, «umumi ve kollektif ihtiyaçları karşılamak ve temin etmek, amme menfaatini sağlamak için icra edilen

(2) Bu araçların tartışması için Bk. Michaely, M... Gelir Dağıtımı ve Sosyal Devlet, İktisadi Kalkınmanın Sosyal Meseleleri, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul 1964 s. 343-346.

Ayrıca Bk. halihazır sosyal düzen içinde gelirin yeniden dağılımının araçlarını aynı şekilde yansıtan Donnison, D.V., Champman, U., Meacher, M., Sears, A., Kenneth, U., Social Policy and Administration, Studies in the Development of Social Services at the Local Level, London 1965 National Institute for Social Work Training Series, Allen and Unwin, s. 25.

Marshall, T. H... The Role of the Social Services. Political Quarterly, Vol. 40, No. 1, Jan-March 1969. Special Issue on the Future of the Social Services, s. 6 da bu konuda sosyal hizmetlerin (sağlık, refah, eğitim, konut alanlarında) gerçek gelir dağıtımını üzerinde derin etkiler yaptığını söyler.

Titmuss, R. M... Essays on the «Welfare State», Unwin University Books, London 1966, 6. imp., s. 29 da «son yıllarda sosyal kamu hizmetlerindeki gelişme gelirin yeniden dağılımını gerçekleştirmek için kısmi bir vasita olarak görülmesidir.» der.

Crossland, C.A.R.. The Future of Socialism, Jonathan Cape, London 1961, s. 153 de vergiler ve sosyal kamu hizmetlerinin gelirin yeniden dağıtımını doğru yönde gerçekleştirdiklerine değinir.

(3) Onar, S. S... İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt 1. İstanbul 1967, s. 1.

ve umuma arz edilmiş bulunan devamlı ve muntazam faaliyetlere, amme (kamu) hizmeti denilmektedir» (4).

Giritli-Bilgen ise kamu hizmetini, «tatmininde kamu yararı bulunan toplumsal bir ihtiyacı karşılamak için ... yürütülen faaliyetler» olarak tanımlarlar (5).

Görülebileceği gibi, bu tanımlar çok genel, çok geniş ve soyuttur. Nitekim 1961 Anayasasının, Devlete iktisadî kalkınma ve sosyal adaleti sağlama gibi görevler yüklemekle Türk hukukunda kamu hizmeti anlamını genişletmiş bulunduğunu, belirten Onar da yeni bir bakışın gerekliliğini ortaya koymuştur (6) fakat yeni bir tanım getirmemiştir. Halbuki sübjektif kamu hakları bu bölümde ele alınarak yeni bir tanım denemesine girişilebilirdi.

Örneğin, Wilensky-Lebeaux, Devletin refah hizmetlerini diğer Devlet hizmetlerinden ayırmak için bir yelpazede somutlaştırılabilecek bir tanımlama teklif eder. Bir başta, özellikle toplumun fonksiyonel gerekleri ile ilgili endirekt hizmetler yer alır; bunlar, millî savunma, hukukun korunması ve düzenin temini gibi sorunlardır. Ortada, yol yapımı, orman korunması gibi özel kişilerce ele alınmayacak hizmetlere yer verir. Diğer uçta ise; direkt hizmetler vardır. Bunlar da kamu yararadırlar ama faydalanacaklar ferden tayin edilebilir; örneğin okul, kitaplık, müze, okul yemekleri, sosyal konut, sağlık hizmetleri gibi. Bu son gruba refah hizmetleri de girmektedir (7).

Gerçekten Sosyal Devlet ve sosyal haklar karşısında, böyle bir alt bölüme gitmekte ve somutlamaya çalışarak yeni bir hizmet grubundan söz etmekte fayda vardır.

(4) Onar, S. S. a.g.e. Cilt 1. s. 13. Bu klasik anlamda kamu hizmeti ve kriterleri için Bk. aynı eser. s. 13-38.

(5) Giritli, İ., Bilgen, P. İdare Hukuku, İdarenin Patrimuanı, İdari İktisap Usulleri, İdarenin Faaliyetleri, İdarenin İşlemleri, İst. 1967, s. 136-137. Genel olarak kamu hizmetleri için Bk. aynı eser. s. 123-144.

(6) Onar, S. S. a.g.e. s. 37. Nitekim Slack'ın da belirttiği gibi Titmuss'da bunun «bazı ihtiyaçların kolektif bir biçimde karşılanması alanlarına uygulanan bir kavram olduğunu» söylemekle beraber çok elastiki bir yönü olduğunu, genişleyen sınırlarının şimdi bir çok değişik eylemi içine almakta bulunduğunu söyler. Bk. Slack, K. M., Social Administration and the Citizen, Michael Joseph, London 1966. s. 12.

(7) Wilensky, H. L., Lebeaux, C. N., Conceptions of Social Welfare ed. Lochhead, A.U.S., A Reader in social Administration, Sociology and Social Welfare Series. London 1968, s. 37-38.

Bu konudaki değişik görüşleri toplayıp, bir tanıma varmadan sosyal kamu hizmetlerinin ne olduğunu saptamaya çalışan Slack; Hall, Titmuss, Macleod, Powell, Donnison ve Simey gibi İngiliz Sosyal Siyasetçilerinin görüşlerine yer vererek, ampirik olarak nelerin sosyal hizmet olduğunu saymış ve milli sigorta, yardım, aile ödemeleri, konut, eğitim, gebelik ve çocuk yardımları, suçluların ıslahı, gençlere iş bulma, toplum kalkınması, adli müzaharet gibi alanları göstermiştir (8).

İngiliz Merkezi İdaresini inceleyen Willson'a göre Kamu Hizmetleri terimi bugün, Devletin hem kişinin özel yaşantısı ile ilgili — eğitimi, sağlığı, hastalık halinde mali güvenliği, işsizliği, yaşlılığı gibi —, hem de vatandaşın yaşantısını içinde sürdürdüğü şartlar ve fizik ortamla ilgili - konut, kamu sağlığı düzenlemeleri, şehir plânları gibi — alanlardaki faaliyetlerini kapsar. «Sosyal Hizmetler gerçekten kişilerin fizik ve moral şartlarını geliştirme ve iyileştirmeye, kabul edilebilecek bir asgariyi muhafaza etmeye yönelmiş hizmetlerdir. Bu geniş tanımlama, merkezi hükümetin idari işlem ve eylemleri bakımından şu anlama gelir; «kişisel» yönü ile eğitim, milli

(8) Slack, K. M.. a.g.e. s. 10-13.

Bailey, R. Lessons from Abroad, ed. Goldman, P. The Future of the Welfare State, Seven Oxford Lectures. Cpc. London 1958, s. 27 de, ve,

Clarke, J. J.. Social Welfare, Abridgement of Social Administration, Sir Isaac Pitman and sons Ltd. London 1953, s. 5 de böyle bir yol tutarlar.

Slack, a.g.e. s. 91-93 de de sosyal hizmetleri insan ihtiyaçlarını karşılamaya bağlar ve amaçlarını, önleme, azaltma, koruma ve geliştirme olarak saptar.

Bunları ihtiyaca bağlayan başka biri de Eyden, J.L.M.. The Growth and Development of the Social Services and the Welfare State, ed. March, D. C.. Introduction to the Study of Social Administration, London 1965, s. 18'dir.

Parker, M. A.. The Future of the Personal Social Services. Political Quarterly, Special Issue on... s. 47'de sosyal hizmeti ihtiyaca bağlar ve çocuk, refah, sağlık, eğitim, konut hizmetlerini kişisel sosyal hizmet olarak sayar.

Wilensky-Lebeaux yukarıda da gördüğümüz gibi sosyal kamu hizmetlerine refah hizmetleri der. Bugün refah hizmetleri adını alan ve bizim Kalkınma Plânımızda da böyle anılan evlere hasta bakıcı gönderme, ihtiyarlar için hizmetler, zekâ geriliği olan çocuklara okul açma gibi bazı hizmetler vardır ki, bunlar sosyal hizmetlerin bir kategorisidirler ve bu bakımdan sosyal kamu hizmeti yerine refah hizmeti kavramını kullanma karışıklığa yol açar.

sağlık hizmeti, milli sigorta plânları, aile ödentileri ve yardımlar, «çevresel» yönü ile ise konut (9), şehir plânlaması, kamu sağlığı ile ilgili konular.» (10). Kişisel Hizmetler bugün «İngiliz hayat tarzının» bir parçası sayılırlar, ve bunların çoğunun evrensel kapsamlı bir uygulanaşısı söz konusudur. Her vatandaş, toplum içindeki statüsü ne olursa olsun, bir araya geldiklerinde Refah Devletini meydana getiren bu uygulamalarla ilişki kurar. Bu özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında bir karakteristiğidir. Ve bilindiği gibi ifadesini Beveridge Raporunda bulur. «İkinci Dünya Savaşından önce her hizmet değişik politik ve sosyal baskılara cevap olarak ayrı ayrı ortaya çıkmış, toplumun belirli kesimlerine uygulanmıştır. Her birinin idaresi de kendine özgü olmuştur. Son yıllarda Sosyal Kamu Hizmetleri İngilterede merkezi idare bakımından eğitim, kişisel sağlık, çevre şartları ve nakdi ödemelerle ilgili dört daire tarafından yürü-

(9) Her ne kadar Willson, F.M.G., ed. Chester, D.N. The Organisation of British Central Government 1914-1964, London 1963. A Survey of R.I. P.A., konut hizmetini çevresel hizmetler arasında göstermekte ise de Mackenzie, J.M., Titmuss ve Marshall sosyal kamu hizmetlerini (kişisel) beşe ırcı ederler ve milli sağlık hizmeti, eğitim, konut, refah hizmetleri ve yoksulluğu ve yoksun olma duygusunu ortadan kaldıracak (nakdi ödemeler) sosyal güvenlik hizmetlerinin bu kategoriden olduğunu söylerler. Bk. Mackenzie, J.M. Local Administration of the Social Services, ed. Goldman, a.g.e. de, s. 48.

Marshall, T.H., The Role... s. 6.

Titmuss da böyle der. Bk. Slack, K.M. a.g.e. s. 61.

Konut hizmetinin bir kişisel sosyal hizmet olarak kabulü zaman almıştır. Örneğin; Simey, T.S., The Principles of Social Administration, Oxford University Press, London 1937 s. 5 de konuta sınırda bir hizmet der.

Forder, A., Penelope Hall's Social Services of England and Wales, The International Library of Sociology and Social Reconstruction, London 1969, s. 7.

Genel olarak Bk. Bruce, M., The Coming of the Welfare State, London 1968, 4. ed. s. 131-145.

(10) Willson, F.M.C. a.g.e. s. 139. Simey, T.S. a.g.e. s: 4 de aynı ayırımı yapar ve önceleri genel olarak kamu hizmetlerine sosyal hizmet dendiğini, halbuiki bunun çok soyut ve geniş kapsamlı kaldığını ve nihayet kişisel hizmetlere sosyal hizmet dendiğini belirtir. s. 5. Bugünkü sosyal hizmetlerin başlangıç noktalarının Yoksulluk Kanunu, eğitim ve kamu sağlığı olduğunu söyler, s. 7. Yoksulluk Kanunu çerçevesi dışında ilk sosyal kamu hizmeti 1870 eğitim kanunudur, s. 8. Simey ayrıca s. 19-46 arası 1834-1900 tarihleri arasında İngiltere'de sosyal hizmetlerin gelişmesini anlatır.

tülmektedir.» (11). Sosyal hizmetlerin, vatandaşın kişiliği ile ilgili olduklarından, mahallî olarak yürütülmeleri olanıdır. Merkezî idarenin yerinden yönetim idareleri ile ilişkisi, bazı hizmetler açısından ayrıntılı bir denetim, bazıları açısından ise denetim yokluğudur.

«Vatandaş yerinden yönetim idaresinin uygar bir yaşam için gerekli hizmetleri temin edeceğini bilir», diyen Smellie, «bu hizmetleri, kabaca, kişisel ve çevresel olarak sınıflandırabiliriz,» der (12). Yine ona göre çevresel olanlar kişi hayat ve mülkünü etkin bir biçimde polis gücü ile korumayı, sağlık, güvenlik ve estetik açıdan yol ve alanların plânlanması gibi şeyleri içine alır; kişisel hizmetler ise eğitilmeyi ve sosyal refah yardımlarını kapsar. Ayrıca Smellie başka bir ayırımında yapılabileceğini, hizmetlerin, toplum hayatının mümkün olması için gerekli olanlar ve bir de temin edildiklerinde iyi bir hayat yaşamayı mümkün kılacak olanlar diye ayrılabilceğini söyler (13).

Galbraith, ki kamu hizmetlerini özel teşebbüs üzerinde gereksiz ve doktriner bir yük olarak görür, «özel üretime, alım, satıma müsait olmayan ihtiyaçlar», der, «sosyal hizmetlere ihtiyaç gösterirler.» (14).

Titmuss'a göre ise sosyal hizmetler, birer sosyal siyaset araçlarıdır ve bir nevi sosyal denetim niteliğindedirler (15).

Hall'da sosyal hizmetler teriminin oldukça yeni olduğunu, top-

(11) Willson, F.M.G., a.g.e. s. 140.

(12) Smellie, K.B. A History of Local Government.. The New Town and County Hall Series, Unwin University Books, London 1968, 4. ed 5. imp. s. 9.

(13) Smellie, K. B., a.g.e. s. 9.

(14) Galbraith, J. K.. The Affluent Society, Pelican Books, London 1968, s. 117. Hall'ında belirttiği gibi, sosyal hizmetler üzerindeki fikir ayrılıkları — ki özellikle günümüzde tartışmalar için zemin, artık birer Bol-luk Ülkesi sayılan İngiltere ve A.B.D. de vardır — kısmen sùbjektiftir ve örneğin daha fazla fırsat eşitliği elde etmek, ya da ekonomik güvenlik sağlamak için ferdin seçme özgürlüğünden (freedom of choice) ne kadarını feda edeceği gibi değerlere, kişinin verdiği oranlı öneme bağlıdır. Bk. Hall, P. M.. Social Services of Modern England, London 1966, 6. ed. reprint. s. 370.

(15) Titmuss, R. M.. Commitment to Welfare, Unwin University Books, London 1968, s. 139. Hall, P. M., a.g.e. s. 364'de Titmuss'dan naklen sosyal hizmetlerin hem daha fazla eşitlik elde etmede hem de sosyal gü-venlikte birer araç olarak kullanıldıklarını söyler.

lum fertlerinin hayat koşullarını düzeltmek için ortaya çıkarılmış hükümlerin çoğalmasi ile geliştiğini ve hangi hizmetlerin sosyal olarak niteleneceğinin kesinlik kazanmadığını söyler (16). Ona göre devamlı gelişen ve genişleyen bir alanda bunun böyle olması hem olagandır, hem de arzulanan bir şey olmalıdır (17). «Fakat», der Hall, «bunları diğer kamu hizmetlerinden ayırıcı kriterler de gereklidir. Genel olarak bir sosyal kamu hizmetinin işareti kişinin refahı ile doğrudan ilgisidir. Klasik kamu hizmeti de kamu yararı içindir fakat yürütücünün amacı hizmetin iyi yürümesidir, ilgisi subjektif değildir. Sosyal kamu hizmeti yürütücüsü ise yalnızca hizmetin iyi işlemleriyle değil, yararlanan kişiler üzerindeki etkisi ile de ilgilidir; sosyal kamu hizmeti insanla ilgilidir, toplumun bir ferdi olarak herkesin refahından sorumluluktur.» (18). İngiltere açısından durumu inceleyen yazar önce çevresel kamu hizmetlerinin ortaya çıktığına ve burada amacın sanitasyon ve fizik çevrenin düzeltilmesi olduğuna işaret eder ve «bugün», der «sosyal kamu hizmetleri, bir ferdin doğumundan (ebe hizmeti) ölümüne kadar (milli sigorta ölüm ödentisi) düşünülmüşlerdir, bir kanunla kurulurlar, ve merkezi idare ya da mahalli idarelerce yürütülerek ferdin hayatına sıkıca bağlıdır.» (19).

(16) Titmuss, sosyal hizmetlerin 1905-1914 (bu devirdeki hizmetlerin yoksulluğu ortadan kaldırmaya yöneldiğini ve bir asgari temini olduğunu söyler, Marshall, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*, N. Y. 1964, s. 154) den başlayarak gelişmiş ve belirli ihtiyaçlar için kollektif tedbirler şeklinde genişleyen bir alana yayılmış olduğunu ve elastiki bir vasfı bulunduğunu söyler. Titmuss, R. M., *Essays...* s. 40. Fakat onca da sosyal hizmetlerin ne olduğunun tam bir tanımı yoktur.

(17) Hall, P. M., a.g.e. s. 3.

(18) Hall, P. M., a.g.e., s. 4.

(19) Hall, P. M., a.g.e., s. 5, Simey, T. S., a.g.e., s. 158 de vatandaşın hayatını böyle plânlamanın ancak totaliter bir Devlette tam bir olgunluğa kavuşabileceğine inanır. Seldon, A., *Crisis in the Welfare State*, Encounter, Dec. 1967 Vol. XXIX No. 6 ed. by. Lasky M. G., Dennis, N. London 1967., s. 5. Ayrıca Hall, P. M., a.g.e. s. 6-7'de ferdin refahında Devletin oynadığı rol ve sosyal hizmetlerin bütün nüfusu kapsamına alacak kadar yaygınlaşması, sosyal hizmetlere karşı olan tutumu da değiştirmiştir, insanîyet olarak başlayan hizmetler artık vatandaşlık haklarındandır, der. Marshall, T. H., *Class...* s. 155 de «sosyal hizmetler sınıfla ilişkilerini artık kaybetmişlerdir», der.

Bruce, M. a.g.e., s. 27'de 1944'den bu yana bu hizmetler vatandaşın sosyal haklarıdır, der.

Başta da belirtildiği gibi aile ve grup içinde ferdin hayat koşullarını düzeltmek amacını taşıyan sosyal kamu hizmetlerinin, — ki bunlar hem daha büyük bir eşitliğin sağlanmasının ifadesi hem de bu eşitliğin sağlanması vasıtası olarak sosyal güvenlikten farklı bir kavramın doğmasına yol açmış ve durumu, asgariyi sağlamaktan optimumu sağlamaya çevirmiştir; ve bu da hizmetlerin sosyal hak karşılığı olduğunu ve evrensel olduğunu ortaya koymaktadır — incelenmesi için İdare Hukuku, Sosyoloji, Ekonomi karışımından meydana gelen özel bir bilim dalı olan Sosyal İdare (Social Administration) dalı da kurulmuş ve üniversitelerin öğretim programlarına girmiştir. Burada, bu hizmetlerin tarihsel gelişimi, sosyal aksiyonların moral değerleri, hizmetlerin rol ve fonksiyonları, bunların ekonomik yönü ve sosyal gelişimde, süreçte belirli ihtiyaçları karşılamadaki rolleri ile ilgisi ve sosyal yardım sağlayan idari mekanizma ile fertlerin ihtiyaçları ve bunların karşılıklı ilişkileri incelenir (20).

Sosyal Kamu Hizmetlerinin oldukça birbirine benzer tanımları gözden geçirildi, ve ampirik metodla sayma yolunun tercih edildiği de izlendi. Şimdi, kendi tanım denemelerimize ve çözüm bölümümüze geçmeden, bir de Birleşmiş Milletler Raporundaki bir tanıma göz atalım (21): «Sosyal hizmetler, kişilerin karşılıklı durumlarının ve sosyal koşullarının ayarlanmasına yardımcı hedef edinmiş, organize faaliyetlerdir. Bu amaca; kişilerin, grupların ve toplulukların ihtiyaçlarını karşılamak; değişen bir toplum biçimine kendilerini adapte etme problemlerini çözmek için kullanılan teknik ve metodlarla ve ekonomik ve sosyal koşulları düzeltmek için kooperatif faaliyetlerle varılabilir».

Toplumda bu hizmetlerden vatandaşlık hakkı olarak yararlanan fertler ise, genellikle, bir sosyal hizmetin unsurlarının, toplum tarafından fert ve ailelere temin edilme ve bir yeniden dağıtım unsuruna — yani ondan yararlanan fert ve ailelerin çoğunluğunun verdiklerinden çoğunu aldığına (22) — sahip olma olduğuna inanırlar (23).

(20) Titmuss, R. M., Essays... s. 14-15.

(21) UN Report on the Organisation and the Administration of Social Services, 1962, ed. by Lochhead, A. V. S. a.g.e.'de s. 40-41.

(22) Macleod ve Powell'de böyle derler. B. Slack, K. M. a.g.e., s. 12.

(23) Donnison, D. V., Chapman, U., Meacher, M. Sears, A., Kenneth, U. a.g.e., s. 25.

I. Bütün görüşler, Sosyal Kamu Hizmetlerini; ekonomik, politik ve moral kurallara göre işleyen kendilerine özgü müesseseler olarak kabul etmekte ise de iki konuda görüş ayrılığı vardır. Birinci tartışma alanı bu hizmetlerin toplum içindeki yeri ve fonksiyonu üzerinedir; Kalıntı teorisi (residual) ve müessese teorisi. İkinci tartışma alanı ise öncelik ve seçme meselesini ele alır; evrensel hizmetler, (Selektif) seçici hizmetler.

Önce birinci tartışma alanına bir göz atalım (24): Burada, bir yanda, sosyal hizmetleri ekonominin «üretici» müessesesi üzerinde bir sadaka yükü olarak görenler var. Bunlara göre, bu hizmetler Devletin birer kalıntı fonksiyonudur ve yoksullar, artan servet ve bilgi yolu ile «normal» piyasa mekanizmasından kendi ihtiyaçlarını karşılayacak hale gelince de bu geçici hizmetler ortadan kalkacaktır. «Refah müesseselerini arz yalnız aile ve piyasanın normal yapısı yıkıldığında ya da bozulduğunda ortaya çıkmalıdır. Normal sosyal strüktür yeniden işlemeye başlayınca sosyal refah tedbirleri de kesilir. Bu düzende geçicilik, bir şeyin yerini tutma (substitute) ön plândadır, bu bakımdan sosyal refah da bir sadaka, bir damga (stigma) mahiyetini taşır.» (25).

Diğer uçtakiler ise sosyal hizmetleri «progressive» ekonominin gerekli ve daimi olarak gelişen bir unsuru olarak görürler. Burada yalnızca millî gelirin tedrici bir sosyalizasyonu değil, aynı zamanda, adil, sınıfsız ve yeterli bir toplum söz konusudur ki bu toplumda başlıca kararlar rasyonel ve insani kriterlere dayanır. «Müessese teorisine göre refah hizmetleri, modern endüstri toplumunun normal fonksiyonudur. Burada ekonomik ferdiyetçilik, ve özel teşebbüs ile güven, eşitlik, hümanizm arası bir uzlaşma söz konusudur» (26).

(24) Aynı eser, s. 16.

(25) Wilensky, H. L., Lebeaux, C. N., *Industrial Society and Social Welfare*, Russell Sage Foundation, N. Y. 1958, s. 139.

(26) Aynı yere bakınız. Ayrıca, Titmuss, *Sosyal Siyaset ve İdare* dersinde, bugünkü refah hizmetlerinin geçmişte karşılanmamış hizmetlerin (disservices) kompanse edilmesi olduğuna değindikten sonra Wilensky'nin sosyal siyaset modelleri üzerinde durarak, IEA'cilerin Residual refah modelini kabul ettiklerini, bunun klasik ekonomik teoriden bir kalıntı olduğunu, burada hizmetlerin düzeni koruma amacını güttüğünü, söylemiştir. İkinci model onca, endüstriyel başarı modelidir. Yardımların üretime ilişkin olduğu bu modelde yardım, topluma yapılan katkı ve ekonomik

Genel olarak A.B.D. de kalıntı görüşünün -ki bu 19. yüzyılda İngilterede de böyle idi- İngiltere ve Kara Avrupası Refah Devletlerinde ise müessese teorisinin genel kabul gördüğünü söyleyebiliriz. Refah Devleti safhasını geçtikten sonra, giderek Bolluk Devletine (Affluent Society) erişildiğinde bile, bu hizmetleri gereksiz ve doktriner bir yük olarak görmesine rağmen, Galbraith, özel üretime ve alım satıma müsait olmayan ihtiyaçların sosyal hizmetlere lüzum gösterdiğini kabul eder. Sosyal Hizmetler için, «gerekli bir kötülük-tür», der Galbraith.

İngiliz sosyal siyasetçisi Donnison'da problemi İngiltere açısından saptarken, ferdi gelirlerle, etkili bir biçimde karşılanamıyan ihtiyaçları karşılamada ve rizikoları yaymada, gelirin, bir hayat süresi içinde çeşitli biçimlerde yeniden dağıtılması için kollektif faaliyetler yapılması hakkında, hiçbir tartışma yoktur, demektedir (27). «Sosyal kamu hizmetleri, endüstri toplumunun değişen ihtiyaçlarına verilen genel ve her an gelişen kollektif cevabın bir parçasıdır.» (28). Ve, «bu hizmetlerin doğurduğu müesseselere sahip olmada vatandaşlık hakları arasındadır, — medeni ve siyasi haklar yanı sıra sosyal haklar — bu bakımdan da alanları evrensel (universal), karakteristikleri de kapsayıcı (comprehensive) olmalıdır.» (29).

İşte bu noktada da ikinci tartışma alanına geçmiş bulunuyoruz. Bugün bu görüşe de karşı çıkılmaktadır. Sosyal Kamu Hizmetleri ayırım gözetici (discriminatory) olmalı, ihtiyaçların en fazla hissedildiği alana kaymalıdır denmektedir. Bir Hak olma, taleplerin dayandığı temeldeki bütün farklılıkları ortadan kaldırmaz. Bazı hallerde bir hizmetten yararlanmak sosyal hak kabul edildiği halde, ondan faydalanabilmek için hâlâ ihtiyaç testleri (needs-test) yapılmaktadır, denmektedir.

Bu alandaki tartışma sosyal kamu hizmetlerinin gelecekteki ge-
produktiviteye ilişkindir. Hizmetler ve ekonomik gelişmeye katkısı olan hizmetlere öncelik tanınır. Müessese ve yeniden dağılım modeline gelince, modern toplumun işleyişinin etkilerine bir cevaptır, bu. Ekonomik gelişme gelir ve servet dağılımındaki eşitsizlikleri arttırır ve dengesizlik yaratır. Karşılanmayan eşitlik ihtiyacı bu modelde zaman içinde düzeltilmeye çalışılır, demıştır. (1 Mayıs 1969 tarihli seminer notu. London School of Economics.).

(27) Donnison, D. V. ve diğerleri. a.g.e. s. 18.

(28) Donnison, D. V. ve diğerleri, a.g.e. s. 43.

(29) Hall, P. M. Welfare State and the Welfare Society. Ed. by Lohead, A. V. S. a.g.e. s. 318.

lişmesinin yönünü de tayin edeceğinden, önemlidir (30). Tartışma-
da her iki görüş taraftarları da milli gelirin daha büyük bir kısmı-
nın sosyal hizmetlerde kullanılmasını istemektedirler (31), her iki
grup da demokratik bir siyasi sisteme taraftardır ve tüketicinin
sosyal hizmetler üzerinde daha fazla söz sahibi olmasını savunurlar.
Fakat her iki fikrin arkasında yatan insan ilişkileri idealleri farklı-
dır.

İlk grup yazarlar IEA (Institute of Economic Affairs)'e bağlıdır.
19. yüzyıl liberal-ekonomi görüşünden hareketle paranın en faydalı
araç olduğunu ve öncelikleri (priority) kararlaştırmada da etkin ol-
duğunu savunurlar. Bu yol, seçimde en ağır sorumluluğu fertte bı-
rakır. Hayata ferdiyetçi bir bakış, rekabetin önemi ve ferdi çabanın
mükâfanlandırılması söz konusudur. Böyle bir sistemde gelir ve
servet dağılımında eşitsizlik kaçınılmaz bir gerçektir. Bununla be-
raber belirli bir seviyenin altındaki yoksulluğa kimsenin düşmesine
de Devlet müsaade etmeyecektir. Yoksulların ihtiyaçlarını ve ola-
naklarını ölçerek (means-test, needs-test) Devlet bu ihtiyaçları kar-
şılar (32). Seçmeye (selectivity) verilen bu önem, bir çok sosyal
hizmetlerin özel sektörce görülmesi fikrini de desteklemektedir.

İkinci görüş, Titmuss, Abel-Smith, Peter Townsend ve diğer sos-

(30) Bu tartışmalar için Bk. Forder, A. a.g.e., s. 300- 304, Seldon, A
a.g.e., s. 57-65. Burada iki görüş de yansıtılmıştır. Kendisi inançlı bir se-
lektivisttir ve eşit olmayan koşullardaki kişilere eşit muamele etmenin
eşitlik olmadığını söyler. Aynı eser, s. 62.

Townsend, P.. Does Selectivity Mean A Nation Divided? Social Services
for All? 11 Fabian Essays, London 1968, s. 2-6.

Abel-Smith, B.. The Need for Social Planning, Social Service for All,
11 Fabian Essays, London 1968, s. 112-122.

Reddin, M.. Universality versus Selectivity, Special Issue on the
Future of the Social Services, The Political Quarterly, Vol. 40. No. 1, Jan-
March 1969, London, s. 13-22.

Williams, B. R.. The New Social Contract. C.P.C. London 1967, s. 3-
17. Burada yazarın bazı teklifleri de var.

Raison, T.. The British Debate, The Welfare State.. ed. by. Schottland,
Ch. I.. The Welfare State, Selected Essays, Harpers Torch Books, TB1 323,
The Contemporary Essays Series. London, N.Y. 1967, s. 253-260.

(31) Bugün İngilterede milli gelirin (GNP) 1/6 si sosyal hizmetlere
ayrılmıştır. Bk. Donnison, D.V., ve diğerleri, a.g.e. s. 13.

Seldon, A.. a.g.e. s. 56'da bu oranın milli gelirin 1/5'i olduğunu ve
kamu sektörü yatırımlarının da yarısına vardığını söyler.

yal siyasetçilerin yazılarında belirlenmiştir (33). Bunlar ekonomik-ten çok sosyolojik bir temelden işe başlarlar ve sosyal ve kişisel öncelikleri saptamakta, arzın ihtiyaçla ilişkisinde ve değerlerin ölçülmesinde paraya, öbürlerinin verdiği önemi vermezler. Rekabetin yapıcı ve yıkıcı etkilerinin işbirliğini önleyeceğinden bahisle toplumdaki değişikliklerin bu işbirliğini sağlama yolunda olması gereğini ortaya koyarlar. Servet ve gelir eşitsizlikleri istenecek şeyler değildir; oranlı yoksulluk bir çok kişinin ve ailelerin yeteneklerini ve olanaklarını zıyan etmelerine yol açmaktadır. Bu yazarların eşitlik inançları açısından hizmetleri, ihtiyacı olanları seçerek, arz etmeyi tavsiye etmeleri beklenebilirdi (34). Fakat İngiltere ve A.B.D.'deki tecrübelerin ışığında olanakları ölçerek yardımda bulunmanın psikolojik ve sosyal olumsuz etkileri bilinmektedir. Kaldı ki özel sektörün bu alanlarda varlığı, halkın evrensel sistem-

(32) Walley, Sir. J.. Selectivity in the Social Services. Social Services Quarterly, Vol. XLII. No. 2. Sept-Nov. Autumn 1966. London, s. 42-45'de selektiviteyi tartışır ve hizmetlerin üç metodu uygulayacağını söyler. Herkese açık olacak fakat harç ya da bir ödeme ile elde edilebilecektir; bu ödeme piyasa değerinden düşük olacaktır; olanaklar ölçülecektir (means-test). Yine Walley, selektiviteyi isteyenlerin, ancak, herşeyi elde edemiyecemizi ve seçimlerin ancak karşılanacak ihtiyaçların sosyal ve ekonomik nisbi önemi ve eldeki kaynaklar göz önüne alınarak yapılması gereğini ileri sürmeleri ve, teşviğin ve kişi özgürlüğünün ve kişiye serbest faaliyet alanı bırakmanın gerekliliğini belirtmeleri halinde bu prensibin kabul görebileceğini söyler.

(33) Forder, A. a.g.e., s. 302'de bu isimlerin London School of Economics'deki Social Administration bölümüne ilişkin isimler olduğunu söyler. Onlar da Seldon, A. a.g.e., s. 56, ile beraber hizmetlerin sonuçlarının onlardan en çok yararlanması gerekenlere ulaşmadığını kabul etmektedirler, fakat çareyi selektivitede aramazlar. Bk. Abel-Smith, B.. Freedom in the Welfare State, Socialism in the Sixties, Fabian Tract 353. London 1967 rep. s. 3. ve yine Abel-Smith, B.. Whose Welfare State, ed. by. Schottland, Ch. I. a.g.e. s. 243-245. Titmuss, R. M.. Essays.. s. 228, Forder, A., a.g.e., s: 296 ve yine Titmuss, R. M. The Welfare State Objectives in Israel, Reflections on Britain, Anglo-Israel Ass. Pamphlet No. 7. London 1965, s. 12.

(34) Abel-Smith, B.. The Need... de bugün daha fazla means-test'li hizmetlere ihtiyaç olmadığını, sosyal güvenlik ödentilerine, selektiviteyi, ödeme yeteneğine göre, ödentileri derecelendirerek, ithal edebileceğimizi söyler. «Ayrıca», der, «ortalamadan fazla geliri olanlar, hizmetler için ödemelerde bulunabilirler. Bu da sağlık ve güvenlik için orantılı katılma sistemiyle elde edilebilir.» s. 122. Bunun uygulanması için Bk. yeni kanun teklifi 1969 tarihli CMND, 3883.

de olabileceğinden daha düşük kaliteli hizmetlere hedef olmalarını doğurur. Evrensel hizmetlerin temini, gelire bakmaksızın ihtiyaca öncelik tanıyan bir metoddur. Ve kamu hizmetlerinin kalitesi de büyük bir tüketici kitlesince desteklenmektedir (35). «Evrensel yararlanma demek, yararlananın geliri göz önüne alınmaksızın herkese aynı yardımın sağlanması demektir. Evrensel tanımı, toplumun üyesi olmak bakımından hak sahipliğidir.» (36). Evrensel sistemde de tali selektif unsurlar olabilir (bir yerde yaşama süresi, çocuk sayısı gibi). Fakat hak, bir vatandaşlık hakkıdır.

İngiliz ünlü sosyal siyasetçisi Titmuss ise, aynı probleme deyinmektedir ve «yoksullukla savaş, bütün radikalliğine rağmen fakirleri lekelemeden ve damgalamadan fayda sağlama problemine çözüm getirememiştir,» der. Bugün ise bu konu medeni haklar yanı sıra bir sosyal haklar savaşı ile de bir arada ele alınmaktadır. «İngiltere'de problem, evrensellik karşısında seçicilik biçimindedir. Sosyal haklar halinde sağlanacak selektif hizmetler ve faydalar belirli kategori, grup ya da bölgelerin ihtiyaçlarını göz önünde bulundurmaya yönelebilir, fakat bu, ferdi olanakların ölçülmesi ile yapılan bir ayırım olmamalıdır (37). Sosyal siyaset sahnesinde sınırlı kaynak-

(35) Forder, A.. İki görüş arasında bir tercih yapmamakta ve durumu objektif olarak ortaya koyarak, bu iki görüş, kişinin durumunun dinlemesini ortaya koymaktadır demektir. a.g.e. s. 304. Bir yandan her fert bir kişidir, kişisel başarıları ve özgürlüğü önemlidir; fakat kişiliğinin gelişmesi de bir sürü sosyal ilişkiye bağlıdır ve kişisel başarısı çevre şartlarının kontrolündeki kooperatif aksiyona bağlıdır. Kooperatif hareket ise kişisel özgürlükten bir dereceye kadar feragat gerektirir. Fakat fazlası ile kaybedilen özgürlük de değişikliği imkânsız kılar. Bundan sonra eğilimini de belirterek Forder şöyle der; «Piyasa ekonomisi azami özgürlüğü elde etme yollarından biridir, fakat bu özgürlük şimdiye kadar çok dengesizce dağıtılmıştır. Özgürlük bedeli ödeyemeyeceğimiz kadar fazla olabilir, kooperatif başarı ile daha fazla tatmin olma imkânı bulunabilir. a.g.e., s. 304.

Townsend, P. a.g.e. s. 6'da selektivitenin çok sınırlı ve yetersiz bir sosyal felsefeyi temsil ettiğini söyler.

Blaug, M.. Selectivity in Education, Social Services for All? 11 Fabian Essays, London 1968, s. 30 da iki görüşü kısaca özetleyip bugünkü tutum evrensel bir temel üzerinde bazı selektif faydalar yoluna gitmektir, der.

(36) Reddin, M. a.g.e. s. 13.

(37) Seldon, A. a.g.e., s. 61-62'de Titmuss'un bu görüşünü eleştirir. Hem eşitliği hem eşitsizliği Titmuss'un birlikte savunduğunu söyler. Eğer

ların dağıtılmasında öncelik meselesi her zaman mevcuttur; orta ve yukarı orta sınıflara daha fazla vergiler ve harçlar bindirerek daha fazla bir yeniden dağıtım sağlama meselesi vardır; sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, konut gibi sektörler için para bulma sorunu söz konusudur.» (38). «Selektivite çok şey ifade edebilir fakat Refah Devletçiliğinin (welfare statism) karşısında olanlarca bu kavram her zaman ferdi bir olanak (mali imkân) ölçülmesi ve yoksulların tesbiti ile yalnız onlara bedava hizmet, nakdi yardım, düşük harç sağlanması olarak anlaşılmaktadır.» (39).

«Mali imkânların ölçülmesinde selektivite, teorik bakımdan bir metod olarak bazı alanlarla kullanılabilir.» Şöyle ki, 1) Gelir temini açısından kabul edilecek asgariyi tesbitte, 2) Hizmetlerin harç ve kirasının ve kimlerin bunu ödeyemeyeceğinin kararlaştırılmasında, 3) Kimin bir hizmetten bedava faydalanacağını tesbitinde, 4) Evrensel bir harçtan indirme yapılmaya hakkın tesbitinde (40). Titmuss'a göre burada sorun evrensel ve seçici hizmetler arası bir tercih meselesi değildir. Sorun, kişisel imkânları ölçme yoluna sapmadan, belli grup ve bölgelerin ihtiyaçlarını sosyal hak mahiyetindeki seçici hizmetlerle tamamlamak için, bir değerler çerçevesi meydana getirecek olan bir evrensel hizmetler alt yapısı sağlamaktır (41). «Böylece ihtiyaçları en fazla olanlar lehine bir sosyal hizmet sistemi kurulmuş olur. Evrensel hizmetler alt yapısı olmadan bundan bahsedilemez. Bu gerekli bir temeldir.» (42).

İngiltere'de hem hizmetlerden yararlanmanın bir sosyal hak olduğu, hem de hizmetlerin evrensel olduğu kabul edilmektedir. Bu, hem damga mahiyetini taşıyan yardım fikrini silmeye, hem de yoksulluk, hastalık, bilgisizlik ve sefalete engel olmaya yaramıştır. 1948'den bu yana İngiliz Sosyal Siyaset Modelinin başlıca iki rolü ve amacı olmuştur: Yeniden dağıtım (redistribution) ve ayırım gözetmeme (non-discrimination). İşte bu ikincisini elde etmek için millî sigorta, eğitim, sağlık, konut ve diğer direkt hizmetlerde ev-

selektivizmi kabul ediyorsa sırf stigma'ya mani olmak için evrenselliğin muhafazasının yersiz olduğunu söyler. Kişisel olanaklar yerine grup ve kategori ihtiyaçlarının teklif edilmesinin ise realist olmadığına işaret eder.

(38) Titmuss, R. M... Commitment... s. 114.

(39) Aynı eser s. 115.

(40) Aynı eser, s. 116.

(41) Aynı eser, s. 122, 135.

(42) Aynı eser, s. 123, 138.

rensel, herkesi kapsayıcı bir mevzuatın şart olduğuna inanılmıştır (43).

Çözüm :

Incelediğimiz kavramları Türk Anayasal ve Idare Hukuku alanına aktardığımızda, 1961 Anayasasından önce de buradaki evrensel görüşe ve müessese teorisine uygun, direkt, kişisel, sosyal kamu hizmeti niteliğinde hizmetlere, örneğin eğitim hizmetine rastladığımız gibi, birçok yardım faaliyetinin de geliştiğini izleyebiliriz. Fakat Sosyal Devlet ve sosyal haklar politika olarak hukukumuzda 1961 Anayasası ile girmiş olduğundan ve bizim görüşümüze göre, Devletten bir ödev olarak talebedilebilecek vatandaşlık haklarının yerine getirilmesi söz konusu olduğundan Türk hukuku için kestirme bir yoldan şunu önerebiliriz ki; sosyal haklar ve ödevler bölümündeki her sosyal hakkı karşılayan bir sosyal kamu hizmeti kurulması zorunlu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Gerçekten Sosyal Devlet ve sosyal haklar karşısında bir alt bölüme gitmekte ve somutlamaya çalışmakta fayda vardır. Bugün var olan ve işlemekte bulunan kamu hizmetlerine bir göz attığımızda, olanları biraz daha yerlerine yerleştirerek, olmayanları da tabloya katarak şöyle bir noktadan işe başlayabiliriz.

Önce mevcut kamu hizmetlerine baktığımızda bunların bir kısmının konu bakımından (44) «çevresel» olduğunu görürüz, (environmental services). Bunların da bir kısmı «teknik» nitelikte kamu hizmetleridir. Bu alana elektrik, gaz, otobüs, P.T.T. gibi fayda esnasından hareket eden çevresel klasik, «teknik kamu hizmetleri» soku-labilir. (Utilities).

Yine mevcut ve «klasik anlamda kamu hizmeti» olan, park, otopark, çarşı, yol, şehir plânları gibi bazı başka «çevresel kamu hizmetleri» ile de karşılaşmaktayız (public services).

(43) Aynı eser, s. 191. Reddin, M. de a.g.e. s. 22'de evrensel sistemin avantajının talebin sınırsız olabilmesi olduğunu ve herkesin ihtiyacı kadar bu sınırsız hizmetten faydalanabileceğini belirtir.

(44) Konuya göre tasnifin yanı sıra faaliyet alanları, idare şekilleri gibi bazı başka bakımlardan tasnifler de yapılmaktadır ki konumuzu ilgilendirmediklerinden bunları ele almıyoruz. Bk. Giritli, İ., Bilgen, P., a.g.e. s. 143-144.

Bugün Türkiye'de bir kısmı bu çevresel hizmetler arasında ele alınan (eğitim gibi), bir kısmı da var olmayan (Kalkınma Plânının anlamında refah hizmetleri gibi), ya da var olup da kamu hizmeti nitelikleri tartışmalı olan (konut hizmeti gibi), eğitim, sağlık, konut ve refah hizmetleri gibi hizmetler de vardır ki, bunlar birer sosyal hak karşılayan hizmetler olduğundan kendilerine, «Sosyal Kamu Hizmeti» ya da «kişisel hizmetler» diyebiliriz (45). Bu kategori hizmetler de ayrıca aynı ve nakdi olmak üzere iki kısımda ele alınabilir (46).

1966 tarihli İngiliz Mahalli İdareler referans broşüründe de böyle bir ayırıma yer verilmiştir: a) Çevresel Hizmetler; Kamu düzeni, konfor ve kamu sağlığı bakımından, lâğım, sokak temizliği, çöp toplama, su sağlama, yiyecek temizliği, hava temizliği, park, bahçe ve şehir plânlaması, v.s. b) Koruyucu Hizmetler; itfaiye, polis, sivil savunma, c) Kişisel Hizmetler; ferdin durumunu düzeltmek için yapılan hizmetler, sağlık, (doğum öncesi ve sonrası kontroller, ebelik, klinikler, ambulans, aşı, v.s.), eğitim (2 yaşı ile 18 yaş arası), konut (yeni konut inşası, eskileri yenileme, slum clearance, standart kontrolü, tatminkâr konut şartlarının temini.) (47).

İşte çevresel «teknik kamu hizmetleri» ile «klasik kamu hizmetleri», klasik tanıma uygun olarak toplumsal ve kolektif ihtiyaçları

(45) Onar, S. S. a.g.e. s. 33'de «çalışmalarında umumilik karakteri tamamiyle görülme bile ya dolayısıyla kolektif bir ihtiyacı karşıladıkları ya da toplumun kalkınmasına yaramak suretiyle Devletin sosyal fonksiyonlarının ifa vasıtası oldukları için... kamu hizmeti sayılmakta» olan hizmetlerden bahseder. Ve hatta s. 32'de «bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için, sebebini teşkil eden ihtiyacın ve temin edeceği menfaatin bir zaruret derecesine çıkıp çıkmadığını tefriğe de lüzum yoktur.» der. Eyden'de çevresel hizmet, kişisel hizmet ayırımı yapar ve böylece kamu hizmetleri ile sosyal hizmetler arası bir çizgi çizilebileceğini ifade eder. Bk. Eyden, J.L.M., the Growth and Development of the Social Services and the Welfare State. ed. March, D. C., Introduction... s. 20.

Ayrıca, Richards, P.C.. The New Local Government System, the New County and Town Hall Series, London 1968, s. 32-33'de kamu hizmetlerini, koruyucu, toplumsal, kişisel ve ticarî diye dörde ayırmıştır.

(46) Bu ayırımdan bahsedenler için Bk. Titmuss, R. M., Commitment... s. 131, 145, 154, 192, 195. Titmuss, R. M. Essays... s. 23, ve Abel - Smith, B., Freedom... s. 9'da nakdi yardımı tercih eder.

(47) 1966 Referans broşürü için Bk. Local Government in Britain, Central Office of Information Reference Pamphlet, 1. HMSO London 1966, s. 18.

karşılıyor ve kamu yararının temini için kuruluyorlar. Özellikle bugün, Türk İdare Hukukunda, hiç bir kriter ve unsur aramasına geçmeden diyebiliriz ki, — çünkü 1961 Anayasası, Anayasada sosyal hakları sayarak Devleti bunları karşılamakla ödevli kılmıştır — nerede bir sosyal hak vardır ve bunu karşılamak ödevi Devlete yüklenmiştir, orada bir kamu hizmeti kurmak zorunludur, ve bu da «kişisel bir kamu hizmeti» dir, «sosyal bir kamu hizmeti» dir.

Diğer bir deyişle, koruyucu diye vasıflandırılan ve Devletin klasik fonksiyonunun gereği olan hizmetleri bir kenara bırakarak, kamu hizmetlerini, «çevresel» ve «kişisel» olarak ikiye; çevreseli, «teknik» ve «klasik» olarak yeniden ikiye ayırmış oluyoruz. Konumuzu ilgilendiren kişisel hizmetleri de, sosyal hakları karşılayan ve toplum içinde refah sağlamak amacı ile gelirin yeniden dağılımını temin etmeyi hedef edinen eşitleştirme araçlarından biri olan faaliyetler olarak tanımlayıp, bunlara da «Sosyal Kamu Hizmetleri» diyoruz.

Titmuss'la beraber diyebiliriz ki, müessese teorisine uygun, evrensel nitelikde, bu hakları karşılayan birer hizmetin mevcudiyeti şarttır. Bu alt yapı üzerine giderek selektiviteye yer verilebilir. Örneğin, Devlet subvansiyonları azaltılır, yüksek gelirli sınıf için farklı faydalar sağlanır, daha yoksul bölgeler için daha fazla yatırım yapılır, milli sağlık hizmetine katkı (tabii bizde bir kerre kurulduktan sonra) olanaklara göre değişken bir biçime getirilebilir, dar gelirli vatandaşların konut ihtiyacına öncelik verilebilir (nitekim 1961 Anayasası da bu yönde hüküm sevketmiştir) v.s. Kaldı ki Anayasamız, çok uygun bir seçimle, hakları düzenleyen pek çok maddesinde «herkes» kavramını kullanmıştır.

Kısaca bir ele alışla diyebiliriz ki, 1961 Anayasasına göre sosyal haklar; Türkiyede bugün, ailenin korunması (M. 35), sosyal güvenlik (m. 48), tam çalışma, asgari yaşayış seviyesi sağlama (m. 41), işsizliği önleme (m. 42), dinlenmeyi temin (m. 44), adil ücret (m. 45) gibi hususları da kapsayacak düzenlemeler ile birlikte, sağlık ve konut (m. 49), eğitim (m. 50) alanlarında karşımıza çıkar ve bu alanlarda direkt kamu hizmetlerinin kurulması gereklidir (48). Aile-

(48) Her ne kadar konut için yalnız yoksul ya da dar gelirli alleler ele alınmışsa da her ülkede gelişim bu yolla olmuştur. Maddenin ilk yarısı ile bir ilişki ve bütünlük içinde düşünüldüğünde ihtiyaç kriterinin kullanıldığı ve mali imkân ölçme yoluna gidilmediği, yani evrensel bir temel üzerine oturtulmuş bir ayırmanın söz konusu olduğu görülür.

nin korunması, sağlık, konut ve eğitim herkesi kapsayıcı olarak ve sosyal güvenlik ise çalışanları kapsayarak Anayasadan kaynaklarını alan vatandaşlık hakları biçiminde sağlanmış birer sosyal haklardır ve bu bakımdan da Devletin ödevi bu alanlarda birer hizmet tesisi ya da mevcut hizmetleri bu düzenin gereklerine uydurmaktır.

Bu yeni hizmetler ve haklar geçmişin doğal bir gelişmesi olarak kabul edilebilir, fakat burada devrimci olan yön, bunların evrensel karakteridir. Türkiye'de eğitim hizmeti zaten böyle ele alınmakta idi, sosyal güvenlik ve sigortalar da kapsayıcı bir gelişim içinde, sağlık hizmetinin de evrensel mahiyette olmasa da oldukça kapsayıcı bir biçimde bir kanunla düzenlenmek üzere olduğuna dair resmi açıklamalar var. Fakat herşeyden önemlisi bugün hızlı bir şehirleşme ve endüstriyel gelişme içinde bulunan Türkiyede halkın, sağlık hizmetinin de temelini teşkil eden, kamu sağlığı ile de yakından ilgisi olan ve Beveridge raporunda da sefaletle savaşta kurulması öngörülen konut hizmetidir (49). Özellikle beden ve ruh sağlığı içinde yaşamayı da sağlamakla ödevli olan bir Devlet söz konusu olduğuna göre burada da karşılanması gerekli ve zorunlu bir ihtiyaç,

(49) Konut politikası hakkında İngilterede mevcut üç görüş vardır. Bunlar sosyal kamu hizmeti tanımını da açıklığa kavuşturduğundan burada sözü edilecektir. Konut hem saf özel teşebbüse, hem kamusal denetime konu bir özel teşebbüse, hem de bir kamu teşebbüsüne konu olabilir. Bu son halde ise bir kamu hizmeti biçiminde yürütülür. Bk. Marshall, T. Social Policy in the twentieth Century, London 1967, 2. ed. s. 150. «Bu hizmetin karşılanması serbest rekabet piyasası, sosyal hizmet ya da sosyal faydalanma yollarından birinden olabilir. Serbest piyasa modelinde fert ödeme gücüne uygun bir barınağı seçer. Sosyal hizmet olarak konutta ise Devletin herkesin asgari ve yeterli standartta bir evi olmasını garantilemesi ve ihtiyacı olan konutu temin edebilecek durumda olmayan yaşlılar ya da küçük çocuklu aileler gibi kategorilerinde bir hak olarak Devletten yardım görmesi gerekmektedir. Konut bir sosyal yararlanma olarak görüldüğünde ise elektrik, havagazı gibi temel bir maldır ve kâr amacı gütmeyen bir bedelle herkese temin edilir. Genel olarak İngilterede Muhafazakârlar, ilk görüşü (laissez-faire) ve bunun ile ikinci görüşün (paternalism) hafif bir karışımını benimsemektedirler. Onların mevzuatı, konut malikliğinin teşvik, kira kontrolsüzlüğü, ve aynı zamanda, sefalet mahalleleri temizliği ve yaşlılara barınak teminini kapsar. İşçi Partisi ise sosyal yararlanma görüşü ile kamusal konutlardan herkesi faydalandırmak ister ve fakat sosyal hizmet görüşüne de bağlıdır.» Bk. Rose, K. The Housing Problem, A Liberal Studies Book. Hienemann; London 1968, s. 2.

ve sosyal hak olarak karşılanması talebedilebilecek olan bir ihtiyaç vardır. Devlet bu alanda da biran evvel gerekli tedbirleri almalıdır ve kadük olmuş bulunan Konut Kanunu ele alınmalıdır.

Böylece, Sosyal Refah Devletinde, ideolojik bir unsur olarak ele alınan sosyal hakların gerçekleştirilmesi ve etken bir yaşama biçimine dökülebilmesi için Sosyal Devletin yapısal unsurlarından biri olarak Sosyal Kamu Hizmetini saptamış, diğer klasik dolaylı teknik ve çevresel kamu hizmetleri içinden çıkartmış bulunuyoruz.

Bağlama :

Sosyal Devlet sosyal hakları karşılayan devlettir. Bunu kapitalist düzenin adaletsizliklerine karşı uygun müesseseler yolu ile yapar. Sosyal şartlardan, yoksulluktan özgürlük ve eşit muamele görme hakkı bu çerçevede içinde gelişmiştir. Özgürlük sorunu ekonomik ilişkilerde de önem kazanmış ve Devlet müdahalesi ile eşitlik, özgürlükle bir arada vatandaşlara sağlanmış ve gelirin yeniden dağıtımını yoluna gidilirken de Devlet yalnız düzenleyici bir mekanizma değil, bu yeni hakların da kaynağı olmuştur.

Devlet bu sosyal hakları temin ödevini yüklediğinde bunları karşılamak için, birer sosyal kamu hizmeti kurmak zorundadır. Hizmetlerin kurulması vatandaş için bir sübjektif kamu hakkıdır. İsteme hakları, olumlu statü hakları gibi kavramlar, buna ilişkin olarak ortaya çıkmıştır. Anayasamızda da bunu yakından izleyebiliriz. (Özellikle 2. madde gerekçesi) Anayasa Mahkemesi tarafından da Sosyal Devlet, kadrolayıcı bir yapı sayılmıştır.

Devlet fert karşısında bu ödevlerini hangi yollardan yerine getirir? Gelirin yeniden dağılımını gerçekleştirmeye ilişkin yapısal unsurları, ki bunlara eşitlendirme araçları diyoruz, neler olacaktır?

Genel olarak tatmininde kamu yararı bulunan, toplumsal bir ihtiyacı karşılamak için yürütülen faaliyetlere «kamu hizmetleri» diyoruz. Bu hizmetlerden bir kısmı, elektrik, su, gaz, otobüs ,P.T.T. gibi «teknik» nitelikte faaliyetlerdir ve konu bakımından vatandaşın kişiliği ile değil, «çevre» si ile ilgilidirler. Yine böyle çevre ile ilgili park, otoparki, çarşı gibi bazı başka hizmetler de söz konusudur ki bunlar da saf kamu hizmetine birer örnektir ve toplumun fonksiyonel gerekleri ile ilgili ve Devletin varlık nedenine ilişkin olarak düşünülen «klasik» hizmetlerdir.

Toplumda sosyal hakları karşılayan ve refah sağlamak amacı ile gelirin yeniden dağılımını temin etmeyi hedef edinen eşitleştirme araçları olan faaliyetler de kamu hizmeti kavramı içinde karşımıza çıkmaktadırlar. Bu hizmetleri yukarıda söz konusu edilen diğer kamu hizmetlerinden ayırmak için kriterleri ararken görürüz ki, «sosyal kamu hizmeti» diyebileceğimiz bu son kategori hizmetler kişinin refahı ile doğrudan ilgilidir. «Klasik kamu hizmetleri» de kamu yararı içindir; fakat idarenin amacı hizmetin iyi yürümesidir, ilgisi burada sübjektif değildir. «Sosyal kamu hizmeti»nde ise idare yalnızca hizmetin iyi işlemesi ile değil, yararlanan kişiler üzerindeki etkisi ile de ilgilidir. Sosyal kamu hizmeti toplumun bir ferdi olarak herkesin refahından sorumluluktur. Ferdin doğumundan ölümüne kadar kişi hayatına sıkıca bağlı olarak düşünülmüşlerdir. Bu isim, eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik ve refah hizmetleri alanları için düşünülmüştür. Bunlar görüldüğü gibi nakdi ya da aynı hizmetler olabilir.

Özellikle Türkiye için, Anayasada belirtilen sosyal hakları karşılamak Devlete bir ödev olarak yüklendiğinden bu alanlarda, birer kamu hizmeti kurmak zorunludur. Bunlar «sosyal kamu hizmetleri»dir. Bu hizmetler kişinin özel yaşantısı ile ilgilidir; kamu hizmetleri ise vatandaşın yaşantısını içinde sürdürdüğü şartlarla ve fizik ortamla ilgilidir. Şuna da işaret etmek gerekir ki bu değişik kategori hizmetler arasındaki ayırım fazla kesin olmadığı gibi, bir hizmet, bir iki grubun özelliklerine de sahip olabilir. Sosyal hakların teminini sağlayan ve gelirin yeniden dağılımını temin ederek Devletin harcama siyasetinin vasıtası olan sosyal kamu hizmetlerini incelemek üzere «Sosyal İdare» dalı kurulmuştur.

Bu hizmetlerin toplum içindeki yeri ve fonksiyonu üzerinde Batı Avrupa Devletlerinde iki tartışma söz konusudur. Burada kısaca üzerinde duracağımız birinci görüşe göre, sosyal hizmetler yalnızca, fertler normal piyasa mekanizması ile kendi ihtiyaçlarını karşılayacak duruma gelene kadar geçici olarak gereklidir ve bundan sonra da ancak bu mekanizmanın kazazedeleri için öngörülebilirler. Buna «kalıntı teorisi» (residual) denmektedir. Yine bu görüşün sonucu olarak hizmetlerin «Evrensel» (universal) karakteri değil, «secici» (selective) karakteri kabul edilmiştir. Gelişmekte olan bir ülkede bu tartışmanın değeri olamaz. Önemli olan sorun, orta ve yukarı sınıfların özel piyasadaki seçme meselesi değil, ekonomik gelişmeye ayak

uyduramıyan sosyal gelişmeyi temin için ekonomik ve sosyal kaynakların en iyi biçimde kanalize edilmesidir.

Önce, Devlet bütün ödevlerini yerine getirmeli, zorunlu hizmet kurma alışkanlığını bu hizmetleri yürütme alışkanlığı ile birleştirebilmeli ve sosyal refahı arttırmalıdır. Bu bakımdan burada sosyal kamu hizmetleri kalıntı teorisine göre değil, «müessese teorisi» ne göre düzenlenmelidir: kurulan hizmetler «seçici» değil, «evrensel» kapsamlı olmalıdır. Kaldı ki Türkiyede bu hizmetler Anayasa ile müesseseleşmiş sosyal hakların temini için ve yine Anayasanın deyişi ile «herkes» için söz konusu olduğundan durum evleviyetle böyledir. Herkes için söz konusu bir hizmetler alt yapısı sağlandıktan sonra belli grup ve bölgelerin ihtiyaçlarını sosyal hak mahiyetinde seçici hizmetlerle tamamlama yoluna gidilmelidir.

Kısaca 1961 Anayasasında sosyal haklar ve ödevler bölümündeki her hakkı karşılayan bir sosyal kamu hizmeti kurulması zorunludur. Bu hizmetler Sosyal Devletin yapısal unsurlarından biridir.