

SOSYAL REFAH DEVLETİ VE DEĞİŞİM

Yrd.Doç.Dr.Ramazan GÖKBUNAR*
Arş.Gör.Birol KOVANCILAR**

ÖZET

Küreselleşme sürecinde sosyal refah devletinin yeni koşullara uyum sağlayacak biçimde içeriğinin yenilenmesi gereği ortaya çıkmıştır. Küresel değişimler, devletin sadece temin eden değil, kolaylaştırıcı ve düzenleyen unsurlar olarak değerlendirilmesi gereğini doğurarak devlet için yeni ve farklı roller anlamını taşımıştır.

Sosyal Refah Devleti, Devletin Ekonomiye Müdahalesi, Kamu Harcamaları.

GİRİŞ

Günümüz bilgi toplumunda ekonomik faaliyetler globalleşme eğilimine girmiştir. Bu süreçte, uluslararası rekabet ve teknolojiye görülen hızlı gelişmeler, Dünya ekonomisinde önemli değişimlere yol açmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojisindeki hızlı değişimler, insanlığa yepyeni dünyaları hazırlamaktadır.

20. yüzyılın ikinci yarısından sonra yaşanan teknolojik, ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler, tüm dünyayı tarihte görülmemiş bir değişim ve gelişim sürecinin içine sürüklemiştir. Bu değişim ve gelişimler, sosyal refah devletinin yeni koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme gereğini ortaya koymuştur.

Devletin rolü konusundaki şüphecilik 1960'ların sonunda ortaya çıkmış, 1970'lerde güçlenmiş ve günümüzde yoğun olarak gündeme oturmuştur. Devletin yeniden yapılandırılması gereğini hazırlayan olgu, sosyal refah devletinin içine düştüğü problemler kadar devletlerin faaliyet gösterdikleri ortamın, küresel ekonomi gelişmeleriyle birlikte çarpıcı bir değişim göstermesidir. Süreç içerisinde yaşanan teknolojik değişim, hizmetlerin yaygınlaşmasına ve piyasaların daha büyük rol oynamasına imkan veren yeni fırsatlar yaratırken, vergiler, kamu harcamaları, yatırımlar ve ekonomik politikalar küreselleşmiş bir dünya ekonomisine uyum sağlamak durumunda kalmıştır. Bu gibi değişiklikler, devletin sadece temin eden değil, kolaylaştırıcı ve düzenleyen unsurlar olarak değerlendirilmesi gereksinimini doğurarak devlet için yeni ve farklı roller anlamını taşımıştır.

1. SOSYAL REFAH DEVLETİ

Müdahaleci sosyal devlet ya da refah devleti açıkça tanımlanmamış ve uluslararası türdeş olmayan bir kavramdır.¹ Sosyal devletin farklı ülkelerde farklı anlamları taşıması nedeniyle tanımlanmasında bir güçlük vardır. Genel olarak; sosyal

* Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

** Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü Öğretim Elemanı.

¹ Andrew DILNOT, "The Assesment: The Future of the Welfare State", *Oxford Review Of Economic Policy*, Vol.11, No. 3(1995), s. 1.

refah devleti, sosyal refahın optimizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet anlayışıdır.² Bu anlayışta, piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırmak, yeniden dağılım ve erdemli malların varlığı devlet müdahalelerinin temel gerekçeleridir. Refah Devleti toplumlarında üç ilke ön plandadır. Bunlar³; (i) iktisadi faaliyetlerin sosyal veya kolektif olarak sosyal refahın maksimizasyonu amacıyla düzenlenmesi, (ii) vatandaşların bazı temel ihtiyaçlarının toplumsal olarak karşılanma haklarının olması ve piyasa mekanizmasının başaramadığı durumlarda devletin bu gereksinimleri karşılama yükümlülüğünün olması, (iii) daha keyfi, daha kişiselleştirilmiş kararlara ve daha çok zora dayanan itaat ettirme biçimlerinin tersine, formal eşitlik ve objektif kuralların varlığı. Sosyal devlet anlayışında, sosyal refah hizmetleri vatandaşlar açısından bir hak görünümündedir.

Sosyal refah devletin temel özelliği sosyo ekonomik yaşama müdahaledir denilebilir. Sosyal refah devleti, sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim harcamalarının yanısıra tam istihdamın sağlanmasından, özel kişi ve kuruluşların faaliyetlerinin bireyin yaşam koşullarını iyileştirecek şekilde kontrol altına alınmasına kadar çok değişik görevler üstlenmiştir.⁴

Sosyal refah devletin gelişiminde, sanayileşmenin başlangıcında getirdiği sorunlar, I. ve II. Dünya Savaşları süresince uygulanan güdümlü politikalar, sınıf çatışmaları, kapitalist ve sosyalist ideolojilerin rekabeti, ekonomik yaşama ilgili gerekçeler ve demokratik anlayıştaki gelişmeler etkili olmuştur. Dünya savaşları sürecinde yaşananlar ve özellikle 1929-1930 kriziyle birlikte, liberal iktisatçıların ileri sürdükleri "her arz kendi talebini yaratır" yönündeki piyasanın serbest bir ekonomide kaynakların optimum kullanılmasını sağlayacağı düşüncesine duyulan güven ortadan kalkmıştır. Bütün gelişmelerin etkisiyle devlet 19.yüzyılın ikinci yarısından itibaren önemli boyutlarda sosyal ve ekonomik müdahalelere başvurmaya başlamış ve bu doğrultuda yetki ve görev alanı da sürekli genişlemiştir.

Sosyal refah hizmetlerinin ilk olarak, sosyal refah devletin kurumsallaşmasıyla başladığı söylenemez. Yaşlılara yönelik sosyal güvenlik uygulamalarını örnek olarak alırsak, bu uygulamaların ilk örneklerini, 1880'lerin başında Bismark Almanyasında, benzer bir sistemi 1891'de Danimarka ve 1898'de Yeni Zelanda'da görebiliriz.⁵ Zaman içerisinde sosyal refah devleti sadece eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi hizmetleri üstlenmekle kalmamış, 20.yüzyılın başından itibaren verginin sosyo-politik bir özelliği olduğu düşüncesiyle birlikte gelir dağılımında adaletin sağlanması gerekliliğinde, siyasal demokrasinin ekonomik ve sosyal demokrasi ile işleyebileceği düşüncesiyle devletin önemli bir görevi olmuştur.⁶

Sosyal refah devletin ülke ekonomisi açısından da önemli görevleri olduğu bilinmektedir. Tabii ki bu anlayışı benimseyen devletlerin herbiri değişik yapıda ve

² Coşkun Can AKTAN, **21.Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler**, TÜSİAD Ya., İstanbul, s. 73.

³ Tülay ARIN, "Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi", IX. **Türkiye Maliy Sempozyumu**, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana, 1994, s. 6.

⁴ Gencay ŞAYLAN, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 1995, s. 2.

⁵ DILNOT, s. 2.

⁶ Ayferi GÖZE, **Liberal, Marksist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980, s. 221.

büyükte müdahale insiyatiflerine ve işlevlerini yerine getirmeye yönelik farklı yöntemlere sahiptirler. Genel olarak, sosyal refah devletleri ekonomik alanda refahı sağlama ve sosyal amaçları gerçekleştirme doğrultusunda müdahaleci bir anlayışı benimseyerek bu müdahaleleri bir plan dahilinde yapmaktadırlar. Ülkedeki kaynakların etkin kullanımının sağlanması, ekonomik dengesizliklerin önlenmesi, ulusal gelirin artırılması, tam istihdamın sağlanması ve benzer piyasayla ilgili pek çok görev devlettir. Yani devlet para ve kredi uygulamalarını, yatırımları, tam çalışma ve sosyal güvenlik düzenlemelerini ve ekonomik planlamayı bir politika aracı olarak kullanabilme serbestisine sahiptir.⁷

2. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN TEMEL GEREKÇELERİ

Sosyal refah devleti anlayışının benimsenmesi ve uygulamaya gidilmesinde herbiri arasında belirgin bir ayırım olmamakla birlikte iki önemli grup dayanak sözkonusudur. Bunlardan birincisi "etkinlikle ilgili dayanak veya sebepler"dir. Bilindiği gibi bazı hizmetler ve görevler sadece devletçe yapılabilir. Keynesyen teori, kamusal mallar, dışsallıklar, eksik piyasalar ve paternalizm bu argumanın altyapısını oluşturan unsurlardır. İkinci grup dayanak ise "ahlaki, politik ve hukuki prensipler ve tercihler"den oluşmaktadır. Bu prensip ve tercihler özellikle adil dağılım ve yeniden dağılımla ilişkili, bireylerden, aileden ve toplumdan kimin sorumlu tutulabileceği ve buna bağlı roller alabileceğini içeren unsurlardan oluşurlar.

Devletin kişilerin en iyi çıkarının ne olduğunu onlardan daha iyi bildiği için müdahale etme görüşüne paternalizm adı verilmektedir. Müdahale çeşidi salt bilgi olmaktan ziyade zorunlu tüketim olabilmektedir. Biriyle, çok az eğitim alacak ve sonra pişman olabilecekler. Emeklilikleri için yeterince tasarruf biriktiremeyecekler, işsizlik karşısında sigorta olmayacaklar, sağlık hizmetlerinden yararlanamayacaklardır. Yani bilgiye dayalı olarak sağlıklı kararlar veremeyecekler ve doğru tercihlerde bulunamayacaklardır. Refah devleti teorisyenlerine göre; enformasyon gerektiren alanlarda kişisel çıkarların görünmez elinin toplumun eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, refah gibi kolektif ihtiyaçları doğrultusunda yol göstereceği yaklaşımı doğru değildir ve bu gibi alanlarda devletin üzerine sorumluluk alması için demokrasinin dayanamayacağı aşırı bir sosyal baskı da mevcuttur.⁸ Bu nedenlerden dolayı devlet bu alanları müdahaleci bir rejimle himayesi altına almaktadır.

Ahlaki ve siyasi ilkelerden kaynaklanan gerekçelerin iki yönü vardır. Bunlar; "bazı kaçınılmaz sonuçlardan veya olaylardan kimin sorumlu tutulabileceği" ve "adil dağılımın ne olduğu ve nasıl ulaşılabileceği" ile ilgili tartışmalardır.

İnsanların çeşitli tehlikelere karşı korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi vb. konularda devlet moral açıdan sorumluluk alma durumundadır. Bunlar özel değerlerdir ve topluma özellikle karşılık beklemezsizin sunulmaması ahlaki açıdan yalıtılmış ve çirkin olarak kabul edilebilir. Sorumluluklar ile ilgili tartışmalar muhtemelen en yoğun bir şekilde işsizlik şartlarında görülmektedir. İktisatçıların çoğu işsizliği piyasa aksaklıklarının en ikna edici kanıtı olarak görürler. İşsizliğin bireysel mi ya da toplumsal bir konu mu olduğu yönündeki kişisel değer yargıları bu sorunun çözüm yolunu ve ara-

⁷ Birkân Uysal SEZER, "Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 4 (Aralık-1992), s. 14.

⁸ Leonard WRIGLEY -KEVITT David Mc. "Professional Ethics, Governmental Agenda and Differential Information", **Public Sector Management**, David Mc. Kevitt-Alan Lawton, Sage Publicationinc, London, 1994, s. 76-77.

çlarını belirleyen en önemli etken olmaktadır. Eğer işsizlik toplum düzeyinde oluşan ve çözümlenebilecek bir sorunsal, sorunun çözümlenmesi sorumluluğu, devletin bir aktivitesi olmaya uygundur. İşsizlik bireysel bir olay ise muhtemelen çaresi sadece özel sektöre bırakılabilir. Konu işsizlik sigortası bazında ele alındığında, özel işsizlik sigortasını savunanlar işsizliği daha çok bireysel bir sorumluluk olarak görmektedirler. Sigortanın devlet tarafından yürütülmesini savunanlar ise işsizliği sadece bireysel değil, toplumun bir hastalığı olarak kabul edilmektedir. Sosyal refah devletlerinde toplumsal bakış açısı geçerlidir. İşsizlik örneğinden hareketle anlatmaya çalıştığımız sorumluluğa ilişkin değer yargılarını eğitim, sağlık, evsizlere yardım ve diğer birçok refah hizmeti için de geçerli olduğunu belirtebiliriz.

Sosyal refah devleti için derinliğine bir felsefi gerekçe, John Rawls'ın "A Theory of Justice" adlı kitabında ele alınmaktadır.⁹ Rawls'a göre, "herkesin, başkalarının aynı hürriyeti ile bağdaşan en geniş temel hürriyete sahip olmak konusunda eşit hakkı vardır" ve "sosyal ve iktisadi eşitsizliklerin hem herkesin yararına olacak ve hem de mevkiler ve görevlerin herkese açık olmasını sağlayacak şekilde ayarlanması" gereklidir. Rawls, piyasa ekonomisinin işleyişinden kaynaklanan eşitsizliklerin yol açtığı ayrıcalıkların giderilmesi için, piyasayla bağdaşmayan yeniden dağıtım politikalarının uygulanabilirliğini ifade etmektedir. Rawls devletin toplumda refah oluşturmada ki görevinin en zor durumda olanların refahını azamiye çıkartmak doğrultusunda olduğunu vurgulamış, mülkiyetin ve doğal yeteneklerin adalet prensibine göre dağıtılması gerektiğini belirtmiştir. Gelirin yeniden dağıtılmasının hangi ölçütlere göre yapılacağı ve adil dağılımın ne olduğu, ahlaki ve siyasi ilkeler ışığında değişebilmektedir. Eğitim fırsatlarının, sağlık hizmetlerinin tüketim ve sonucunun nasıl adil dağılabileceği refah devletinin işleyişini belirleyebilmektedir.

Sosyal refah devleti anlayışında ve refah hizmetlerinin verilmesinde dayanışma fikri önemli bir yere sahiptir. Devletin devamı ve meşruluğu toplumdaki bireyler arasındaki dayanışmanın şiddetine önemli ölçüde bağlıdır. Dayanışmanın olmaması ve ya zedelenmesi toplumsal çatışmaları beraberinde getirebilmektedir. Toplumdaki bireyler arasındaki dayanışmanın azalması yoluyla gerçek bir devlet krizinin yaşanmaması için, yüksek vergi ve sosyal yardımların yükünü taşıyanların gönüllülüğü sürdürülmeli, bu tür hizmetlerin bedelsiz olarak sağlanması, gelirin daha fazla, siyasal ve sosyal eşitliğe yönelik olarak dağıtılması sağlanmalıdır. Çünkü, bedelsiz olarak sağlanan faydalar, sosyal bağlılık derecesinin artışı yönünde önemli bir dışallığa sahiptir ve gelirin bu şekilde dağılımı dayanışmanın artışı olarak görülmektedir¹⁰.

3. SOSYAL REFAH DEVLETİ, VATANDAŞLIK KAVRAMI VE DEMOKRATİK KARAR ALMA MEKANİZMASI İLİŞKİSİ

Sosyal Refah Devleti anlayışıyla, demokrasinin gelişimi arasında ilgili yoğun bir ilişki mevcuttur. Klasik demokrasinin temel ilke ve kurumları olan seçim ve temsil ilkesi, parlamento, temel haklar ve anayasalcılık hareketleri 17. yüzyıldan itibaren siyasi tartışma ve mücadelelerin ana konusu haline gelmiştir. Ancak çoğulcu ve katılımcı demokrasi anlayışının yaygınlık kazanması sosyal refah devleti uygulamalarıyla birlikte ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Sosyal Refah Devletiyle birlikte devletin

⁹ BARR Nicholas, **The Economics of the Welfare State**, Second Edition, Stanford University Press, California, 1993, s. 20.

¹⁰ Richard ROSE, "Charges as Contested Signals", **Public Sector Management**, David Mc. Kevitt-Alan Lawton, Sage Publication Inc., London, 1994, s. 95.

toplumsal rol ve işlevlerinde yaşanan değişimle birlikte siyasal rejim de hızlanmış bir demokratikleşme sürecine girmiştir. Refah Devletinin etkinliğini giderek arttırdığı, 19. yüzyılın ikinci yarısı ve 20.yüzyılın iki önemli özelliği, çoğulcu demokrasi ve uzmanlaşan, örgütlenen bir kamu yönetimi olmuştur. Devletin toplumsal rol ve işlevlerinde yaşanan değişim ile siyasal rejim hızlanmış bir demokratikleşme sürecine girmiş, sosyal refah devleti uygulamalarıyla birlikte çoğulcu ve katılımcı demokrasi anlayışı yaygınlık kazanmıştır.

Devlet, demokratik sorumluluğunun gereği olarak, baskı ve çıkar gruplarının oluşumunu, varlığı ve etki uygulamasını sağlayıcı yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Aynı zamanda örgütsüz kesimlerin de katılımının sağlanması için kamu yönetimlerinde halkla ilişkiler ve benzeri departmanlar oluşturulmuştur. Böylece Sosyal Refah Devleti, politikalarını, toplumun istekleri doğrultusunda oluşturma çabasında olmuş ekonomik ve toplumsal politikalar özellikle çıkar gruplarını uzlaştırıcı şekilde formüle edilmeye başlanmıştır. Bu dönemdeki demokrasinin oluşumu oy hakkının genişlemesi olarak da tanımlanmaktadır. Siyasal haklardan yararlanma olanağı genişledikçe özellikle işçi sınıfı ve düşük gelire sahip olan diğer sınıflar, siyasal baskı grupları oluşturarak sosyal güvenlik, sosyal sigorta, eğitim, sağlık gibi alanlarda pekçok isteklerini devletten açıkça talep etmeye başlamışlardır. Böylece demokraside ağırlık yalnızca halkın temsilcilerinde olmamış, çıkar grupları ve bürokrasi de devreye girmiştir. Devlet belli programları hazırlarken kamu yararını gözönünde bulunmaktadır. Kamu yararının ne yönde olduğu konusu ise baskı gruplarına ve bunların kuvvetlerine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Böylece, Sosyal Refah Devleti, politikalarını, toplumun istekleri doğrultusunda oluşturma çabasında olmuş ekonomik ve toplumsal politikalar özellikle çıkar gruplarını uzlaştırıcı şekilde formüle edilmeye çalışılmıştır.

Liberal bir devlette sosyal mal ve hizmetlerin tahsisinde önemli olan piyasa arz ve talebi iken sosyal refah devletlerinde bu tahsisatın temelinde kanunlar vardır. Bu yönüyle sosyal refah devleti bireysel hakların kapsamı açısından da önemli özelliklere sahiptir. Öncelikle bu anlayışı benimsemiş devletlerde bireyler, vatandaş olarak yasal garanti altına alınmış sosyal hakların (sağlık, konut, eğitim, çocuk yardımları gibi.) maliki durumundadırlar.¹¹

Vatandaşlık kavramının gelişimi incelendiğinde, bu konuda üçlü bir ayırım yapılabilir. Bunlar, "18. yüzyılda gelişmeye başlayan 'sivil vatandaşlık' kavramı", "19. yüzyılda gelişmiş ve yaşadığımız çağda tam olarak gerçekleşmiş sayılan, oy kullanma hakkını içeren 'politik vatandaşlık' kavramı", "sosyal refah devletinin çıkışıyla çok açık bir şekilde ilişkili olan "sosyal vatandaşlık" kavramıdır.¹² Vatandaşlığın sosyal görünüşü, yasal ve politik vatandaşlar arasındaki biçimsel eşitlik talebinin sosyal eşitsizlikleri açığa çıkarmasının bir sonucu olarak kabul edilebilir. Bu vatandaşlık anlayışıyla sağlanan yasal garantiler, eşitsizlikleri gidermeye yöneliktirler. Eğitim, sağlık ve gelir güvencesi şeklindeki toplumsal faydaların sağlanması, Marshall'in ünlü formülasyonuna göre, vatandaşlığa bağlı sivil ve politik hakların verilmesinin doğal bir evrimidir.¹³ Vatandaşlık kavramının gelişimi, kişinin devletten alacak haklarının

¹¹ Margareta BERTILSSON, "The Welfare State, the Professions and Citizens" **Public Sector Management**, David Mc. Kevitt-Alan Lawton, Sage Publication Inc., London, 1994, s. 238.

¹² BERTILSSON, s. 241.

¹³ ROSE, s. 95.

genişlemesine yolaçmış, bireyler arasında sadece yasa önünde eşitlik değil olanak eşitliği de önemli hale gelmiştir. Bunun için sosyal refah devleti, güçsüzlere ve kötü şanslıları koruyucu tedbirlerle, sosyal ve ekonomik nedenlerin oluşturduğu eşitsizlikleri azaltmaya, zenginliklerin daha adil dağılımına, sosyal adaleti gerçekleştirmeye çalışmaktadır.¹⁴ Vatandaşlık ve hak kavramındaki vatandaş devletten alacaklı kılan bu gelişmeler, devlet tarafından mutlaka yerine getirilmesi gereken yükümlülükleri ve bunların giderek artışı göstermektedir.

4. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN MALİYETİ

Toplumda ortaya çıkabilecek her türlü sorunun devlet ve siyasal süreç kanalıyla çözümlenebileceği inancını esas alan sosyal refah devleti anlayışının, 1970'li yıllara gelindiğinde, benimsendiği ülkelerde iktisadi ve sosyal sorunların çözümlenemediği aksine arttığı gözlenmiştir. Bu konuda gözlenen bazı problemleri aşağıda sıralayabiliriz

4.1. Kamusal Politikalar ve Harcama Yapısına İlişkin Sorunlar

Sosyal refah devleti anlayışının yayılması ve genişlemesinin ilk yansıması kamu harcamalarında çok büyük artışlar şeklinde olmuştur. Devletin savunma, güvenlik ve adalet gibi az sayıda aktivitelerle sınırlı olduğu dönemleri ele aldığımızda, örneğin, 1870 yılında kamu harcamalarının GSMH'ya oranı Almanya, İngiltere, Japonya, Fransa ve ABD gibi ülkelerde ortalama olarak % 8 (Amerika'da % 4, Fransa'da % 13 gibi uç oranlar mevcuttur) dolaylarındadır. Bu ortalama oran aynı ülkelerde 1920 yılına gelindiğinde % 15'ler seviyesine, savaş sonrası yapılan refah harcamaları ve 1930'ların başındaki büyük depresyonla birlikte de 1937 yılında % 21'e ulaşmıştır.¹⁵

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem ve özellikle 1960 ve 1980 döneminde aktivist harcama politikaları için benzeri görülmemiş bir istek gözlenmiş, Keynesyen iktisat, sosyalizmin meydan okuması, kamusal mallar ve dışsallıklar alanındaki teorik gelişmeler ve çıkar gruplarının gücü bu gelişmeyi destekleyen önemli olgular olmuştur. 1960-80 arası dönem incelendiğinde, özellikle gelişmiş ülkelerde kamu kesiminin GSMH'daki payını arttıran en önemli faktörün, sosyal harcamalar veya refah harcamalarındaki hızlı artış olduğu anlaşılabilir. 1990'lara gelindiğinde bu artışın devam ettiği, sanayileşmiş ülkelerde ortalama olarak GSMH'nın % 44.8'ine ulaşıldığı, 1994 yılında ise bu oran aşılı olarak % 47.2'ye çıktığı bilinmektedir. Harcamalarda görülen bu büyük artışlara rağmen, hizmetlerin kamusal sunumunun etkin olduğunu, sosyal hedeflere ulaşılabilirdiğini ya da en azından düşük maliyetlerle sağlandığını söylemek güçtür. Bu kadar büyük artışlara rağmen ekonomik ve sosyal göstergelerdeki ilerlemelerin, 1960 sonrasında çok sınırlı kaldığı yapılan araştırmalarda ifade edilmektedir.¹⁶ Özellikle, gelişmekte olan ülkelerde uygulanan müdahaleci politikalar, kaynak tahsisinde etkinliği sağlayamamış, daha hızlı bir ekonomik gelişmeyi garantiyememiş, daha istikrarlı bir fiyat ve piyasa yapısı oluşturamamış ve tatmin edici bir gelir dağılımını gerçekleştirememiştir. Yaygın devlet müdahaleleri süresince makro ekonomik dengesizlik, işsizlik ve enflasyon pekçok ülkeyi etkilemeye devam etmiş ve

¹⁴ GÖZE, s. 187.

¹⁵ Vito TANZI-Ludger SCHUKNECHT, "The Growth of Government and Reform of The State in Industrial Countries", *IMF Working Paper*, December 1995, s. 7.

¹⁶ TANZI-SCHUKNECHT, s. 3.

yapısal sorunların çözümünde piyasa güçlerinden gelen baskılar, artan, devlet müdahalelerinin etkili kamusal politikalar üretmesine engel olmuştur.¹⁷

Refah devleti hizmet yapısını incelediğimizde, bunların çoğunun "tüketimde rakip olmama" ve "ayırım yapmama" gibi özelliklere sahip olmadığını yani teknik anlamda tam bir kamu malı olmadıklarını söylenebilir. Ayrıca harcama kompozisyonunda subvansiyon ve transferlere yönelik kamu harcamalarındaki artış dikkat çekici bir diğer gelişmedir. Sosyal refah devleti harcamaları içerisinde, sübvansiyonlar, faiz ödemeleri ve sosyal transferler önemli bir yüzdeye sahip olmaya başlamıştır. Yani, sosyal refah devleti anlayışıyla birlikte, kamu programlarının büyük bir kısmı geçmişin aksine, ekonomik bir ifade ile toplumsal faydaya değil, bireylere sağlanan özel mal ve hizmetlere yönelmiş görünmektedir. Gelişmiş endüstriyel ülkelerde ortalama olarak kamu harcamalarının 3/4'lük kısmı satılabilir olan ve özel fayda yoğun olan programlara tahsis edilmektedir.¹⁸ Ayrıca, harcamalarla sağlanan bu bireysel faydaların karşılığında ücret alınması düşüncesi, refah devleti anlayışında, dayanışmasal hakların vatandaşların ödeme gücünden bağımsız olması gerektiği ve parasal değerlerden daha önemli olduğu yönündeki düşünceyle birleştiğinde, hizmetlerin bedelsiz sunumu sözkonusu olmaktadır. Karşılıksız verilen sosyal hizmetler ele alındığında, bunların bedelsiz olması, doğası gereği sonsuz potansiyel talebe yolaçabilmekte ve yöneticilerin bu hizmetleri dağıtımı bağlamında savurganlığa yolaçabilmekte, devletin giderek daha fazla kaynak ihtiyacı duymasına ve mali problemlerinin artmasına sebep olmaktadır. Demografik değişimin, refah devletine bağımlı olan grup sayısını ve özellikle çok yaşlıları arttırması, ekonomik değişim sonucu daha yüksek işsizlik düzeyinin ortaya çıkması, teknolojik değişimin sonucu yeni ve pahalı sistemlerin geliştirilmesinin aynı hizmetin daha pahalı verilmesine yol açması, gibi nedenler hizmet maliyetlerini de arttırma yönünde etkilemiş, bu doğrultuda kaynak ihtiyacı daha da artmıştır.¹⁹

Devlet bütçelerindeki büyüme, popülist uygulamalarla da birleşerek gereksiz ve keyfi harcamaları, israf ve savurganlıkları yaygınlaştırmıştır. Özel mal ve hizmet üreten kamu girişimleri, karlılık ve verimlilik mantığından giderek uzaklaşmış ve bütçe üzerine yük olmaya başlamışlardır. Yine, yoğun devlet müdahaleciliği, bir taraftan israf ve savurganlıklar, gizli işsizlik, düşük işgücü verimliliği gibi nedenlerle mal ve hizmetlerin "parasal maliyet"lerini arttırırken, öte yandan bürokrasi ve kırtasiyecilik gibi nedenlerle kamu ekonomisinde "işlem maliyetleri"nin artması sonucunu doğurmuştur. Dolayısıyla büyüyen devletin sosyal maliyeti sosyal faydasından daha fazla olmaya başlamıştır.²⁰

Kamusal politikalar için ihtiyaç duyulan harcamaların yüksek seviyelere ulaşması çeşitli ülkelerde çok yüksek vergi oranları ve vergi yükünü ortaya çıkarabilmektedir. Ağır vergi yükü, toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayretini olumsuz etkileyerek, prodüktivite krizleri ve ekonomik büyümenin yavaşlamasını ortaya çıkarmakta, toplam yatırımlar üzerindeki etkisi işsizlik sorununu daha da ağırlaştırmaktadır.²¹ Vergi gelirleri hızla büyüyen bu harcamaları karşılamakta yetersiz kalınca, politik rekabet, hükümetleri vergi almadan, borçlanma veya para basma yoluyla harcamaya

¹⁷ Süreyya SAKINÇ, **Kamusal Mali Yerinden Yönetim Ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik**, Emek Matbaacılık, Manisa, 1998, s. 7.

¹⁸ ROSE, s. 91.

¹⁹ DILNOT, s. 5.

²⁰ Coşkun Can AKTAN, **Değişim ve Devlet**, TİSK Yayın No:176, Ankara, 1998, s. 39.

²¹ AKTAN, s. 67.

yöneltebilmektedir. Ayrıca giderek artan vergi yükü, vergi kaçakçılığının da temel nedenlerinden birisi olmuş ve kayıt dışı faaliyetleri yaygınlaştırmıştır. Sosyal refah devleti anlayışı beraberinde bütçe açıklarını, enflasyonu, ağır borç yükünü, ağır vergi yükünü ve istikrarsızlıkları getirebilmektedir. Ağır borç yükünün bir diğer sonucu da yavaş yavaş ekonominin, üretim ekonomisinden faiz ve rant ekonomisine kaymasıdır. Dolayısıyla ekonomik kalkınma için bir yere kadar gerekli olan kamu harcamaları, bir noktadan sonra tam aksine olumsuz etkiler doğurmaya başlamıştır.

Devlet müdahalelerinde kullanılan yöntemlerin çoğu zaman amaçlanan sonuçlara ulaşmayı sağlamada uygun olmadığı ve kamu politikalarında etkinsizlikleri ortaya çıkardığı gözlenmektedir. Örneğin gelir dağılımının yeniden düzenlenmesinde kullanılan bir tarımsal destekleme alımları politikası ele alındığında, bu tür transferlerin gelir dağılımına ilişkin sonuçlarında açıklık olmadığını, devletin çoğu kez siyasi rant sağlamak için taban fiyatları mekanizmasını kullandığını, bu ödemelerin teknoloji gibi tarımsal yatırımlarda kullanılmayıp tüketildiğini ve sonuçta da kamu maliyesinin zaaflarından biri olduğu söylenebilir. Diğer taraftan gelir dağılımı politikasına yönelik böyle bir yöntemin kullanılması tam olarak ihtiyaç içindeki çiftçilere yardımcı olmamakta, çiftçilere sağlanan kazançlar olsa bile bu iş için harcanan tutarlardan çok daha az olmaktadır. Devlet bilindiği gibi bu ödemelere ek olarak depolama ve personele önemli boyutlarda kaynak israf etmek durumunda kalmaktadır. Bunun bir başka maliyeti tüketiciler yönündendir. Önce tarım yararına harcamalar için vergi, sonra da gıda için yüksek fiyat ödeyerek tüketiciler iki kez ödeme yapmakta, böyle bir durum ise gelir dağılımı üzerinde bozucu etkileri ortaya çıkarabilmektedir. Diğer bir deyişle, bu tür kamusal politika yöntemleri, bazı grupların kamunun aleyhine transfer almayı sürdürebilmelerinin devamını sağlayabilmektedir. Bu konuda belirtilmesi gereken bir diğer sorun da refah harcamalarının ve bunların finansmanının çok karmaşık yapıda olmasının, vuku bulan bazı transferleri gözden saklaması, çapraşıklaştırması ve ayrıntılı bir kontrol yapmayı güçleştirmekte olmasıdır.²² Bu durumun bir sonucu olarak, uygulanan bir çok kamu politikasının sonuçları ve etkinlikleri hakkında bilgi sahibi olabilmek güçleşmektedir.

4.2. Ekonomik Düzenlemeler ve Piyasaya İlişkin Sorunlar

Uygulanan refah devleti modelleri arasında önemli farklılıklar vardır. Piyasa temelli çözüm arayışlarında olan refah devletleri gibi piyasanın işleyişini aşırı müdahalelerle bozabilen refah devletleri de uygulamada görülebilmektedir.

Genellikle gelişmekte olan ülkelerde benimsenen sosyal refah devleti anlayışında uygulanacak sosyal politikaların doğrultusu, parasal transferler yani doğrudan doğruya harcama stratejisi yerine, büyük oranda, piyasada uygulanacak kuralları koyma ve piyasaya müdahale stratejisi yönünde olmaktadır. Belli, geliri düşük sınıflara doğrudan transferler yapılmak yerine, örneğin bu sınıf çiftçi sınıfı ise ürünlerinin fiyatını belirleyerek bunlara bir gelir aktarımı sağlanmaktadır. Ya da piyasada oluşacak ücret düzeyine, asgari ücreti belirleyerek müdahale ederek işçi sınıfının gelir düzeyinin yükselmesini sağlamak gibi stratejiler izlenmektedir. İşgücü piyasasında uygulanacak kurallar, sendikalaşma ve toplu pazarlık hakları devletin insiyatifinde kullanılabilecek sosyal politika araçları olabilmektedir.²³ Tüm bu gelişme-

²² John HILLS, "Funding The Welfare State", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11, No. 3(1995), s. 42.

²³ ARIN, s. 67.

ler de piyasanın işleyişi üzerinde ciddi sorunlara yol açabilmektedir. Ekonomik yaşamın politikleşmesi denilen olguyla birlikte devlet faaliyetleri ekonomi üzerinde öncelikle bilgi akımını sektöre uğratma şeklinde bir etkiye yol açarak, kaynak dağılımının etkinliğini bozabilmektedir. Piyasanın gücü zayıflamakta, politik açıdan güçlü baskı gruplarının önemi artmaktadır. Ayrıca, ekonomik alandaki sürekli müdahalelerin yapay kartel oluşumlarına yol açarak bazı sektörleri koruduğu da uygulamada görülmektedir. Bununla birlikte devletin bu tür müdahaleleri bireylerin ekonomik özgürlüklerini sınırlandırmakta, piyasa ekonomisinin unsurlarından olan gönüllü mübadelelere engel oluşturmaktadır. Devletin bilfiil üretici olarak, özellikle tekel konumunda göstermiş olduğu faaliyetler uzun dönemde bireyleri gelir ya da sermayelerinden mahrum etmektedir. Tekel oluşumlarının kaldırılması, bireylerin gelir ve servetlerinin daha fazlasını ellerinde tutabilecekleri ve kendi kararlarını kendilerinin verebilecekleri bir ortam sağlamaya yardımcı olabilecektir.

4.3. Çalışma Gayretine İlişkin Sorunlar

Sosyal refah devleti uygulamalarının, çalışma gayreti üzerine olan olumsuz etkileri diğer birçok problemin kaynağı durumundadır. Gelişmiş ülkelerde yoğun olarak görülmeye başlanan artan işsizlik oranının bir sebebi de iş olmasına rağmen kişilerin çalışmak istememeleridir. Sosyal refah devletiyle birlikte ekonomik ve sosyal hakların artması ve kapsamının genişlemesi çalışma arzusunu azaltmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin çok yaygın ve geniş kapsamlı olması, sosyal yardımların büyük boyutlara ulaşması, kişilerin hem kendilerine hem de ailelerine ilişkin sorumluluğa dayalı, mevcut ve geleceğe ilişkin korkularını azaltmaktadır. Yoksulların, kimsesizlerin, çocukların, yaşlıların ve işsizlerin, sosyal güvenlik şemsiyesi altında olması kişileri daha fazla çalışma yerine boşta kalmayı yeğlemelerine sebep olmaktadır. Devletin kendilerini geniş bir sosyal güvenlik çatısı altında garanti altına aldığı düşünün, örneğin, işsizlik sigortası olan bireyler, işsizlik durumunda tazminat ya da yardım aldıkları için bu aldıkları miktarı çalışarak kazanacakları miktarla kıyaslayacaklar ve işsiz kalmayı tercih edebilmektedir. Sosyal refah devletlerinde tüm bu uygulamalar çalışma gayretini olumsuz etkileyebilmektedir.

4.4. Toplam Tasarruflara İlişkin Sorunlar

Sosyal refah devletlerindeki, sosyal güvenlik tedariklerinin davranışsal etkilerinden birisi de toplam tasarruf düzeyi üzerinde gözlenmektedir. Ekonomik açıdan, bireyler kendilerine sağlanan sosyal güvenliğin etkisiyle kendi geleceklerini devletin garanti ve güvencesi altında gördüklerinden, gelecekleri için bir fon oluşturmaya yönelmemektedirler. Başlarına gelebilecek birçok istenmeyen durumda, devlet paternalistik bir anlayışla kişilere yardım edecektir. Bu doğrultuda, sosyal refah devletlerinde toplam tasarruf düzeyi düşebilmekte ve bireyler gelecekte tüketimde bulunmak yerine cari tüketimi yeğlemektedirler. Özetle, devletin toplumsal sorumluluklarının artması ve genişlemesi bireyler üzerinde moral etkiler oluşturarak onların tüketimi tasarrufa yeğlemelerine sebep olmaktadır.

4.5. Ahlakî Sorunlar

Özellikle 1960'lar sonrasında refah devletinin müdahale alanının genişlemesinde, sosyal refah devletinin müdahalesini gerekli kılan, piyasa aksaklıkları, gelir dağılımı ve erdemli mallar gibi argümanlardan ziyade demokrasi rejiminin özelliklerinden kaynaklanan siyasi nedenlerin çok önemli bir etken olduğunu söylemek gerekir.

Demokratik mekanizma ile birlikte, vatandaşlık ve hak kavramındaki vatandaş devletten alacaklı kılan gelişmeler ve devlet tarafından mutlaka yerine getirilmesi gereken yükümlülüklerin artması da bu gelişmeyi desteklemiştir. Demokratik ülkelerde toplumcu ya da bireyci bakış açısına sahip olan bireylerin çoğu çıkar grupları oluşturarak ya da seçmen olarak devletten pek çok şeyi desteklemesini, engellemesini, düzenlemesini istemektedirler. Bunun sonucunda ise siyasi iktidarlar bu alanlarda devlet müdahalesinin gerekli olup olmadığını düşünmeden ve böyle bir müdahalenin toplumsal maliyetini dikkate almadan müdahalelerini artırma eğiliminde olmaktadır.²⁴ Artan devlet müdahaleleri ve genişleyen müdahale alanları siyasi yozlaşmaları da beraberinde getirmiş, rüşvet, yolsuzluk ve torpil gibi geleneksel siyasi yozlaşma türleriyle birlikte, hizmet kayırmacılığı, teşvik kollamacılık, tarife kollamacılık ve oy ticareti gibi yeni türde yozlaşmalar da gündeme gelmiştir. Kamu yönetiminin yozlaşması ve kamuda çürüme olarak belirtilen bu olgular, devlete karşı hoşnutsuzluğu ve güvensizliği de arttırmıştır.²⁵

Ekonomik ve sosyal hakların kapsamındaki genişlemeler, kişileri çıkarları doğrultusunda hareket etmeye sevk ederek, bu hakların kötüye kullanılmasına yol açmıştır. Sistem, kural ve kurumlardaki aksaklıklar, kişileri sistemi istismara yönlendirmektedir. Ödev ahlakı olarak niteleyebileceğimiz sorumluluklar açısından incelendiğinde, sosyal refah harcamalarının, fakirleri çeşitli tehlikelere karşı koruyacağı halde kişilerde bağımlılık eğilimi yaratarak, sorumsuzluğu arttırabilirdi savunulmaktadır. Yoksulluğu azaltmaya yönelik sosyal refah harcamalarının, yoksulu sorumluluk duygusundan uzaklaştırarak daha fazla fakirliğe yol açtığı ve devlet kaynaklarının israfına sebep olduğu ileri sürülmektedir.²⁶

Sosyal refah devletlerinde geniş sosyal koruma politika ve programları enflasyonunda etkisiyle bireysel sorumluluğu ve bağımsızlık duygularını köreltmıştır. Bu tür programların yaygın olarak uygulandığı ülkelerde bireylerde psikolojik bağımlılık yaygın olarak gözlenmektedir.

Sosyal refah devletlerinde yaşanan ahlaki sorunlar siyasi arenada da geçerli olmaktadır. Siyasal rekabet sürecinde bazı etkin gruplar, hak etmedikleri sosyal yardımlara ve hizmetlere kavuşmuşlardır. Politikacılar bir tür rüşvet ya da oy karşılığı olarak gördükleri bu transferleri vermekten çekinmemişlerdir. Böylece ahlaki anlamda, siyasetinde kullanılması sözkonusu olmuş, siyasi yozlaşmalar da çeşitli şekillerde yaşanmaya başlanmıştır.

Rasyonellik ve verimlilik ilkelerini bir kenara iterek, yöneticilerin kitlelere hoş görünmek veya oy toplamak için, devletin veya toplumun kıt kaynaklarını hesapsız, plansız, fırsatçı ve çıkarıcı bir şekilde kullanmaları sıkça gözlenen bir davranış olmuştur. Sosyal refah devleti anlayışının temelini oluşturan argümanlar, kamusal kaynakların ekonomik prensiplerden ziyade, siyasi açıdan puan toplama aracı olarak kullanılmasına ortam hazırlamada kullanılır olagelmıştır. Ekonomik açıdan rasyonel ve verimli olmaktan son derece uzak olan birçok kamusal politika, demokratik sürecin de

²⁴ Vural SAVAŞ, *Piyasa Ekonomisi ve Devlet*, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1978, s. 109.

²⁵ Coşkun C. AKTAN, *Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi 1980-1990 Türkiye Deneyimi*, AFA Ya., İzmir, s. 22-34.

²⁶ Vural Fuat SAVAŞ, "Politik Yozlaşma Ortamında Refah Devletinden Minimal Devlete", *Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu*, Doğu Matbaası, İzmir, 1994, s. 197.

etkisiyle siyasi tercih adı altında uygulanabilmekte ve bu doğrultuda içeriğinde popülizm barındıran eğilimler artarak yaşanabilmektedir.

Devletin asli fonksiyonlarını tam olarak yerine getirememesi ve milli savunma, emniyet, adalet, temel sağlık, temel eğitim ve altyapı gibi alanlara yeterli kaynak ayıramaması günümüz müdahaleci devlet anlayışlarında karşılaşılan bir diğer problem olmuştur. Devlet asli fonksiyonlarını çoğu kez ihmal etmekte, kendisine siyasi çıkar sağlayabilecek tali fonksiyonlara ağırlık verebilmektedir. Devletin herşeyden önce asli fonksiyonlarını tam olarak yerine getirmesi maliyet olarak çok pahalı olmakla birlikte, siyasi alanda iktidar partilerine prestij sağlayabilecek ve muhalefet partilerine karşı haksız rekabet unsuru olarak kullanılabilir nitelikte değildir.²⁷ Ayrıca buralara yeterince kaynak ayrılması, popülist harcama insiyatiflerini kısıtlayıcı bir durumu ortaya çıkarabilmektedir. Bunun bir diğer sebebi de geçmişte yoğun olarak uygulanmış popülist harcama politikaları bugün imkanları daraltmış ve bu asli hizmetlerin sunumunu güçleştirmiş de olabilir. Sonuç olarak devlet asli fonksiyonlarına yeterli harcama tahsisi yapmamakta ya da yapmamaktadır. Harcama yapısı devletin asli görevi olan sosyal mal üretiminden hızla transferlere yani tahsis ve istikrar fonksiyonundan bölüşüme doğru kaymaktadır. Kamu sektörü aşırı büyük olmasına rağmen sosyal mal üretimine yeterince kaynak ayıramamakta bölüşüm amaçlı açık ya da gizli transferlerin ağırlığı artmakta ve kamu sektöründeki harcamalarda israf olduğu kanısı uyanmaktadır.²⁸ Devletin asli görevi olmayan pekçok hizmet, popülizm adına, maliyetlerinin ve piyasa gereklerinin çok altında veya karşılıksız olarak sunulmaktadır. Ortaya çıkan açıklar, kamu gelirleri içerisinde borçlanmanın ağırlığını arttırmakta ve etkisi itibariyle yükün gelecek nesillere doğru kaydırılmasını ortaya çıkartmaktadır.

5. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Devletin toplumdaki işlevi ne olmalıdır konusu günümüzün en önemli sorunlarından birisi haline gelmiştir. Refah Devleti hakkındaki mevcut tartışmalar ya devlet denetimi ya da özelleştirme alternatifini üzerinde yoğunlaşmaktadır. Devlet zaman içerisinde dinamik olmayan, kendisini yeniden yenileyemeyen, çok sınırlayıcı, kalıplaşmış bir yapıya bürünmüş ve hemen her yerde toplum aleyhine giderek büyümüştür. Bu yapının daha dinamik, alternatifler üretebilen, daha esnek bir şekle dönüştürülebilmesi için belirli ara mekanizmalar ve yeni örgütlenmelerin ortaya çıkması gereği doğmuştur.

5.1. Müşteri Yönlü Kamu Sektörü

Kamu hizmetlerinin daha duyarlı ve maliyet yönünden daha etkin hale getirilmesi yönündeki baskılar giderek artmaktadır. Kamu hizmetlerinin müşteri hizmetleri şeklinde ele alınıp vatandaşın, talepleri olan ve hesap verilmesi gereken bir müşteri gibi kabul edilmesi yönünde gelişen yaklaşımlar kamu sektöründe reform gereğini empoze etmektedir. Vatandaş müşteri olarak kabul eden, vatandaş devlet karşısında güçlendiren ve odak noktası olarak kabul eden hükümet politikalarına bağlı olarak yeniden yapılanma, devletin fonksiyonlarının yenilenmesi ile girişimci devlet anlayışının yerleşmesi tartışılır hale gelmiştir.²⁹

²⁷ Erdal TÜRKKAN, *Ekonomi ve Demokrasi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1996, s. 174.

²⁸ Güneri AKALIN, "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi", *IX. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Atakent-Silifke, 6-8 Mayıs 1993, s. 215.

²⁹ Ramazan GÖKBUNAR-KAYALI, C., "Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Uygulaması Olanakları", *İşletme ve Finans*, Y. 13, S. 146 (Mayıs 1998), s. 62.

Kamu sektöründe toplam kalite yönetimi uygulandığında bu kurum için önemli olan müşteriler organizasyon şemasının piramidinin en tepesinde yer alırken, altında müşterilerine doğrudan hizmet edenler, üretimi gerçekleştirenlere uygulanması durumunda, en altında da o mevkide bulunuş nedeni müşteriye hizmet verene hizmet etmek olan yöneticiler vardır. Müşterilerin tercihlerinin belirlenmesinde müşteri anketleri, sonuçların belli bir süre izlenmesi, mülakat, dilek ve şikayetlerin toplanıp hızla işleme konulması, çalışanların müşteri ilişkilerinde eğitilmesi, ücretsiz telefon hattı konulması, alınan bilgilerin bilgisayarlarca değerlendirilmesi v.b yöntemler uygulanabilmektedir.

Demografik değişiklikler ve artan toplumsal zenginlik, toplumun devletten beklediği hizmetleri artırmaktadır. Öte yandan vatandaşlar, hükümetlerin neyi, nasıl yaptıkları konusunda daha fazla söz sahibi olmayı ve ödedikleri vergilerin iyi değerlendirilmesini istemekte ve daha fazla vergi verme konusunda gönülsüzdürler. Hükümetler, artık işleri daha az maliyetle daha kaliteli yapmak zorundadırlar. Çağdışı kurum ve uygulamaların dinamik piyasa ekonomisi talep ve gerçekleriyle uyumlu olan yenileriyle değiştirilmesi gerekmektedir. Bürokrasinin sunduğu kamu hizmeti, hizmetin sunulduğu kişilerin ihtiyaçlarına duyarlı olacaktır; sürekli olarak kendini müşteri ihtiyaçlarına uyumlu olacak şekilde değişen dünyaya uyumun yollarını arayan kurumların aşağıdaki hususlara bağlı olarak geliştirilmesi gerekir.³⁰

Vatandaşların talepleri farklılaşıp sofistike bir hal almış ve aynı zamanda yönetimlerin çetin toplumsal sorunlar karşısındaki yeteneği sorgulanır olmuştur. Değişen şartlara uyum sağlama esnekliğinin temini yaşamsal bir önem taşımaktadır. Bu çerçevede kamu hizmet reformu stratejilerinin iki yaşamsal unsuru bulunmaktadır: Birincisi etkinlik, etkililik ve hizmet kalitesi açısından sonuçlar üzerinde daha yakından odaklaşması, ikincisi de fazla merkezi hiyerarşik yapıların yerini yerinden yönetim (decentralization) anlayışının almasıdır.

Etkin kamu yönetimi anlayışı; vatandaşların istek ve taleplerini dikkate alan ve vergi verenleri müşteri kabul eden bir anlayıştır. Yönetimi daha müşteri-odaklı hale getirmek ve onu daha performans-yönlü kılmak yaşamsal önem taşımaktadır. Hizmetlerin artırılması, şeffaflık ve şikayet süreçlerinin sağlanması gibi bazı alanlarda gelişmeler olmaktadır. Düzenleyici sistemlerin etkilerinin analizi ve düzenlemenin maliyet-etkin alternatiflerinin araştırılması, gittikçe artan bir şekilde yönetimin merkezi idare işlevlerinin rutin işleri haline gelmektedir. Kamu sektörünün performansının artırılmasında; "performansa daha fazla önem verilmesi", "paranın daha iyi kullanılması", "esnekliğin artırılması", "kontrol ve sorumluluğun artırılması", "müşteri ve hizmet-yönlü bir kamu sektörü", "strateji ve politika geliştirme kapasitesinin güçlendirilmesi", "ekonomik etkinlik üzerinde olumlu etki" ön plana çıkmaktadır.

5.2. Kamu Sektörünün Yeniden Yapılandırılmasında Üçüncü Sektör

Kapitalist ötesi toplum ve kapitalist ötesi politika yeni bir sektör olan sosyal sektöre ihtiyaç göstermektedir. Günümüzde kamu sektörü ve özel sektör yanında bir üçüncü sektörün (sosyal sektör) önemi ortaya çıkmış bulunmaktadır. Üçüncü sektör vatandaşların gönüllü olarak devlete yardımcı olmak amacıyla kamu görevlerine yardımcı olmak için ulusal düzeyde kurdukları gönüllü organizasyonlar vakıflar, der-

³⁰ OECD, (Çev. Musa DEMİR), Governance in Transition, 13 Ocak 1994, **Maliye Dergisi**, S:118(1994), s. 87.

dernekler, hayırsever kuruluşlar, kulüpler vb ile uluslararası düzeyde hükümet-dışı kar amacı gütmeyen kuruluşlardan oluşmaktadır. Üçüncü sektör özünde kamu yararına yönelik hizmet anlayışının yattığı farklı bir yapılanma türüdür. Katılımcı ve çoğulcu olan çağdaş demokraside üçüncü sektör giderek büyük önem kazanmaktadır. Vakıflar bireylerin kamu görevlerine gönüllü olarak mal varlığı ile katılımını sağlarken dernekler vb. gönüllü kuruluşlar ise bireylerin kamu hizmetlerine gönüllü olarak düşünce ve emek bazında katılmasını sağlamaktadırlar.³¹

Artık günümüzde devletin üstün olduğu bir refah karışımından devletin, merkezde olduğu hatta gönüllü sektörün merkezde olduğu bir refah karışımına doğru değişim yaşanmaktadır. Gönüllü kuruluşların doğmasının temel nedenlerinden en önemlisi devletin, halkın tüm sosyal ihtiyaçlarını etkinlik ve verimlilik açısından yeterince karşılayamamasıdır. Refah Devleti'nin günümüzdeki dönüşümüyle birlikte son yıllarda sosyal hizmetlerin temininde kar amacı gütmeyen kurumlar büyük ün kazandı ve daha aktif bir rol oynamaya başlamışlardır. Gönüllü kuruluşların, bugüne kadar yerleşmiş demokrasi, politika anlayışını da değiştirecek güce ulaşarak kişiyi merkez alan, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında halkın yaygın katılımının gerçekleştirilebilmesi için vazgeçilmez rolleri vardır. Son yıllarda, çevre, kadın hakları, etnik grupları koruma ve insan hakları gibi özellikle yeni ortaya çıkan konuların ele alınışında gönüllü kuruluşların rolü artmıştır.

Yirminci yüzyılın sonunda, ulusal ve uluslararası üçüncü sektör hareketi ile yönetilen vatandaşın yöneten aşamasına geçiş dönemi ve ekonomik, toplumsal ilişkilerde devletten daha çok toplumun kendi içsel dinamikleri tarafından yönlendirilmesi gerektiği görüşü ön plana çıkmıştır. Vatandaş rolündeki bu değişim, 2000'li yılların üçüncü sektörün egemenlik yılları olacağını göstermektedir. Gönüllü kuruluşlar devletin çeşitli konulardaki hizmetlerine katkı sağlayarak devletin yükünü azaltabilirler. Dolayısıyla özellikle gelişmekte olan ülkeler gönüllü kuruluşları sayesinde eğitim, sağlık gibi konularda eksikliklerini kapatabilmeleri mümkündür.

SONUÇ

Günümüzde, artık birçok ülke, hantal bir şekilde büyüyen devlet, kronikleşen kamu açıkları ve ekonomik istikrarsızlıklarla, vatandaşların beklentileri arasında güç bir seçim yapmak durumundadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde sosyal devlet anlayışı doğrultusunda hükümetlerin etkin olamamaları, eğitim, sağlık ve alt-yapı gibi temel kamu hizmetlerini gerçekleştirememeleri, kişilerin ve şirketlerin vergi ödemeden kaçınmaları ve kamu hizmetlerine tepki göstermeleri, kamu yönetiminde çürüme olgusu ve yolsuzluklar, krizleri beraberinde getirmektedir. Kabul edilen genel gerçekler mal ve hizmetlerin birçoğunun devletçe sağlanmasının etkin olmadığı ve sosyal amaçlar açısından başarılı olunamadığı yada en azından maliyet-etkin olmadıkları, özel sektöre kıyasla daha kalitesiz ve yüksek maliyetli üretim yapıldığı ve devletin görev alanının genişliğiyle ilişkili olarak politik yozlaşmaların kaçınılmaz olduğudur.

Öncelikle önem taşıyan olgu, devletin sorumluluklarının neler olduğu konusunda bir uzlaşmanın sağlanması ve bu sorumlulukların yeniden tanımlanmasıdır. Teknolojik ve örgütsel yeniliklerin elverdiği ölçüde, özel sektöre güvenilerek,

³¹ Ramazan GÖKBUNAR, "Kamu Sektörünün Yeniden Yapılandırılmasında Üçüncü Sektörün Rolü", DEÜ-İİBF Dergisi, C. 12, S. 1(1997), s. 217-220.

piyasanın sağlayabileceği hizmetlerin çoğunun piyasa sürecine bırakılması düşünülebilir. Ayrıca devletin yapacağı faaliyetlerin seçiminde devletin kapasitesi gözardı edilmemeli, devlete az sayıda kaynak ve kapasiteyle çok fazla fonksiyon yüklendiğinde yarar yerine zararla karşılaşılacağı unutulmamalıdır. Devlet kurumlarının kapasitesinin artırılması için kamu kurumları arası rekabet,merkezi olmayan yapı, bireysel isteklerin tam tatmini için daha geniş katılım, yolsuzlukla mücadele reformun diğer önemli hedefleri olmalıdır.

Sosyal refah devletlerinde değişim fırsatları olarak, iletişim ve toplumsal uzlaşmayla beraber,içsel ve dışsal baskılar ve derin ekonomik krizlerin etkili olacağı açıktır. Kişilerin kısa dönemli özel faydalarını düşünerek, değişime karşı direnmek ya da güvence aramak yerine, değişimde güvence bulmalarının sağlanması, yeni bir devlet anlayışının benimsenmesinde anahtar bir faktördür.

2000'li yıllara yaklaştığımız şu günlerde yoğun küresel rekabet karşısında özel ve kamu yönetimleri belirsiz, karmaşık ve hızlı bir değişim süreci ile karşı karşıyadırlar. Bu değişime zamanında ve yerinde uyum sağlayabilen organizasyon ve yöneticileri hayatta kalabilme şansına sahip olabilecek yoksa bu değişim döngüsü içerisinde kaybolup gideceklerdir. Dinazorlaşma Sendromu olarak nitelendirdiğimiz değişim ve yönetiminin temelinde de bu olgu yatmaktadır. Günümüz rekabet sürecinde işletmelere stratejik bir avantaj sağlayabilecek değişim ve yönetim, işletme ve yöneticilerinin üzerinde önemle durmaları gereken bir süreç olmalıdır.

Devletin müşterisi, ona vergi veren vatandaşdır. Dolayısıyla vergi mükelleflerinin hiç de kolay kazanmadıkları paralardan ödedikleri vergiler Devletçe müşterilerin istemleri doğrultusunda değerlendirilmelidir. Şu anki sorun, uygun kamu politikaları değildir. Sorun kendimizi dünyanın değiştiğine ve bizim de onunla beraber değişmemiz gerektiğine inanmaktır. Değişimin gerekliliğine düşünsel olarak, daha da önemlisi duygusal olarak inanmak doğru politikaların uygulanmasını kolaylaştıracaktır.

KAYNAKÇA

1. AKTAN Coşkun Can, **21.Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler**, TÜSİAD Yayınları İstanbul, 1995.
2. AKTAN Coşkun Can, **Değişim ve Devlet**. TİSK Yayın No:176, Türk Matbaacılık, Ankara, 1998.
3. AKALIN Güneri, "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi", **IX. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Atakent-Silifke, 6-8 Mayıs 1993,
4. ARIN Tülay, "Devlet Hizmetlerinde Etkinlik: 'Kamusal Yönetim' mi 'İş İdaresi' mi?", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, İÜİF Yayını, İstanbul, 1991.
5. ARIN Tülay, "Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi"., **IX. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana, 1994.
6. BARR Nicholas, **The Economics of the Welfare State**, Stanford University Press, California, 1993.
7. BARRY Norman P., (Çev. Cevdet AYKAN), **Yeni Sağ**, Tisamat, Ankara, 1988.

8. BERTILSSON Margareta, "The Welfare State,the Professions and Citizens", **Public Sector Management**, David Mc. Kevitt- Alan Lawton, Sage Publication Inc, London, 1994.
9. BOZKURT V., **Enformasyon Toplumuna Geçiş Sürecinde Çalışma Hayatının Örgütlenmesinde Yapısal Değişmeler**, Bursa, 1994.
10. BUCHANAN James M.-WAGNER Richard E., **Democracy in Deficit-The Political Legacy of Lord Keynes**, Academic Press, New York, 1977.
11. CULLIS John -JONES Philip R., **Public Finance and Public Choice-Analytical Perspectives.**, Mc Graw Hill Book Company, London, 1992.
12. DİCLE Ü.- A. Dicle, " Örgütsel Değişim" , **Verimlilik Dergisi**, Ankara: MPM Yayınları, C. 2, S. 3(1973).
13. DILNOT Andrew, "The Assesment: The Future of the Welfare State", **Oxford Review Of Economic Policy.**, Vol.11, No. 3(1995).
14. GOR AI, "Daha İyi Çalışan ve Maliyeti Daha Az Olan Bir Devlet Yaratılması", **Verimlilik Dergisi**, 1995/1(1995).
15. GÖKBUNAR R.-KAYALI C., "Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Uygulaması Olanakları", **İşletme ve Finans**, Y. 13, S. 146(Mayıs 1998).
16. GÖKBUNAR Ramazan, "Kamu Sektörünün Yeniden Yapılandırılmasında Üçüncü Sektörün Rolü", **DEÜ-İİBF Dergisi**, C. 12, S. 1(1997).
17. GÖZE Ayferi, **Liberal, Marksist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.
18. HILL John., "Funding The Welfare State", **Oxford Review of Economic Policy.**, Vol. 11, No. 3(1995).
19. KENNEDY Kennedy P., (Çev. Fikret ÜÇCAN), **Yirmi Birinci Yüzyıla Hazırlanırken**, Türkiye İş Bankası Ya. No.:340/42, Ankara, 1995.
20. KEVITT David Mc-LAWTON Alan, **Public Sector Management**, Sage Publication Inc, London, 1994.
21. MUTER Naci-GÖKBUNAR R. , "Müşteri ve Hizmet Yönlü Bir Kamu Sektörüne Doğru", **Prof. Dr. Nezihe SÖNMEZ'e Armağan**, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Yayını, İzmir, 1997.
22. OECD, (Çev. Musa DEMİR), Governance in Transition, 13 Ocak 1994, **Maliye Dergisi**, S:118(1994).
23. OECD, **Social Expenditure 1960-1990 Problems of Growth and Control OECD, Social Policy Studies**, OECD Publications, 1992.
24. ORMOND Derry ,"Improving Government Performance", **The OECD Observer**, No. 184, October-November, 1993.
25. OSBORNE David-GAEBLER Ted , **Kamu Yönetiminde Yeni Esaslar (Girişimci Ruhunu Nasıl Şekillendiriyor?)**, PETKİM Yayınları, İzmir, 1993.

26. ROSE Richard, "Charges as Contested Signals", **Public Sector Management**, David Mc. Kevitt-Alan Lawton, Sage Publication Inc, London, 1994.
27. SAKINÇ Süreyya, **Kamusal Mali Yerinden Yönetim Ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik**, Emek Matbaacılık, Manisa, 1998.
28. SAVAŞ Vural Fuat, "Politik Yozlaşma Ortamında Refah Devletinden Minima Devlete"., **Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu**, Doğu Matbaası, İzmir, 1994.
29. SAVAŞ Vural, **Piyasa Ekonomisi ve Devlet**, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1978.
30. SAYBAŞILI Kemali, **Liberalizm, Refah Devleti Eleştiriler**, Bağlam Yayıncılık, Ankara, 1993.
31. SEZE Birkân Uysal , "Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 25, S. 4(1992).
32. STIGLITZ Joseph E. , (Çev. Ömer F.BATIREL), **Kamu Kesimi Ekonomisi**, Marmara Üniversitesi Yayını İstanbul, 1994.
33. ŞAYLAN Gencay, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 1995.
34. TANZI Vito-SCHUKNECHT Ludger, "The Growth of Government and Reform of the State in Industrial Countries", **IMF Working Paper**, December-95.
35. TANZİ Vito- SCHUKNECHT Ludger , "Reforming Government in Industrial Countries", **Finance and Development**, (September 1996).
36. TÜRKKAN Erdal, **Ekonomi ve Demokrasi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1996.
37. WORLD BANK , **World Development Report 1997, The State in A Changing World Selected World Development Indicators**, Oxford University Press New York, 1997.
38. WRIGLEY Leonard-KEVITT David Mc., "Professional Ethics, Governmental Agenda and Differential Information"., **Public Sector Management**, David Mc. Kevitt-Alan Lawton, Sage Publication Inc, London, 1994.