

## KAMU HİZMETİ SUNUMUNDA GÖNÜLLÜ KURULUŞLAR VE DEVLET

**Hamza ATEŞ\***

**Ahmet NOHUTÇU\*\***

### Özet

Bu çalışmada, kamu hizmeti üretimi ve sunumunda gönüllü kuruluşların kamu örgütlerini ikame edebilme potansiyeli irdelenmektedir. Teknolojik, demografik, ekonomik ve sosyal şartlar gereği kamu sektörünün büyümesi, “devletin başarısızlığı teorisine” güç kazandırmış ve sonuçta devlete kamu hizmeti sunumunda ortaklar aranmaya başlanmıştır. Bu makalede, gönüllü kuruluşların Türkiye’de ve dünyada şu andaki durumuyla devlete alternatif olup olamayacakları tartışılmakta ve gönüllü kuruluşların kamu yönetimine yardımcı olabileceği alanlar ile bu kuruluşların potansiyellerini kullanmalarının önündeki engeller üzerinde durulmaktadır. Özellikle sosyal nitelikli kamu hizmeti üretimi ve sunumunda gönüllü kuruluşların devlete yardımcı ve hatta alternatif olabilecekleri, ancak bunun için bu örgütlerin kapasite sorununun çözülmesi gerektiği, varılan önemli sonuçlar arasındadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Hizmeti Sunumu, Gönüllü Kuruluşlar, Devlet, Kamu Yönetimi

### Abstract

This study examines whether voluntary organisations can successfully replace government on public service provision. The continuous growth of public sector as a result of technological, demographic, economic and social developments makes a significant contribution to “Government Failure Theory” and leads to a search for partners to government in public service provision. This article discusses the issue of whether voluntary organisations can be such partners and evaluates the fields which voluntary organisations can replace government and the obstacles in front of voluntary organisations in using their full potential. The conclusions include that voluntary organisations can support and even become an alternative to government in the provision of public services of social nature. However, these organisations should solve their problem of capacity building in order to fulfil this aim.

**Keywords:** Public Service Provision, Voluntary Organisations, Government, Public Administration

---

\* Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

\*\* Yrd. Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

## Giriş

Kamu hizmetleri, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kamu kuruluşlarınca yürütülen hizmetlerdir. Bu hizmetlerin üretimi ve sunumu, teknolojik ve toplumsal gelişmenin hız kazanmasının yanında, küreselleşme gibi hizmet sunum sürecini karmaşıklaştıran etmenlerin de etkisiyle, giderek zorlaşmaktadır. Vatandaşların kamusal mal ve hizmetlere ait talepleri, bu etmenlerdeki değişime bağlı olarak her geçen gün çeşitlenmekte ve artmakta; ancak kamu hizmeti sunumunda şimdiye kadar tekel konumunda olan devlet, ekonomik, sosyal ve siyasi yapı ne kadar gelişmiş olursa olsun, bu mal ve hizmetleri sunmakta yetersiz kalmaktadır.

Bu nedenle, kamu hizmeti sunumunda devlet kadar diğer aktörlerin de (özel sektör ve gönüllü kuruluşlar) önemli rol sahibi olmaya başladıkları görülmektedir. Bu durum ise çok önemli bir tartışmayı da beraberinde getirmektedir: “Acaba diğer aktörler ve özellikle gönüllü kuruluşlar, devletin bıraktığı yeri gereğince ve hatta devletten daha etkin ve verimli şekilde doldurabilirler mi?”. Bu soruya verilecek yanıtın niteliği, sadece kamu yönetimi teorisi ve pratiğini etkilemekle kalmayacak, siyasi ve toplumsal pek çok önemli olguyu da belirleyecektir.

Yeni bir yüzyıla girerken, gerek gelişmiş ülkelerde, gerekse gelişmekte olan ülkelerde devlet kurumlarının toplumsal gelişmenin gerisinde kaldığı, bu yönüyle de eleştirilmekte oldukları görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında egemen görüş haline gelen “Piyasa Başarısızlığı Teorisi”<sup>1</sup>, son 20 yıldır yavaş yavaş terk edilmekte, yerini, 19. Yüzyılın “Devlet Başarısızlığı Teorisi”<sup>2</sup> nin yeni formları almaktadır. Devletin ekonomi ve toplumdaki yerinin sorgulandığı günümüzde, bir taraftan özelleştirme gibi yöntemlerle devletin küçültülmeye çalışıldığı, diğer taraftan da mevcut devlet kurumlarının daha verimli, etkin ve ekonomik olarak nasıl çalıştırılabileceğinin araştırıldığı gözlemlenmektedir. Bu sayılan yöntemlerin her ikisinde de, devletin üstlendiği görev ve roller daraltılmakta ve devletin boşalttığı alanın özel sektör ile gönüllü kuruluşlar tarafından doldurulması öngörülmektedir. Bir başka deyişle, kamu yönetimindeki yeni paradigma, devletin halen üstlenmekte olduğu kamu hizmetlerini özel sektör ve gönüllü kuruluşlar

<sup>1</sup> Burada Piyasa Başarısızlığı Teorisi “Market Failure Theory” yerine kullanılmaktadır.

<sup>2</sup> Devlet Başarısızlığı Teorisi “Government Failure Theory” yerine kullanılmaktadır.

ile koordineli olarak yerine getirmesini, toplumsal gelişimin ürettiği yeni hizmet alanlarında ise, devletin ancak özel sektör ve gönüllü kuruluşların yapmakta zorlandıkları hizmetlerde devreye girmesini gerektirmektedir.

Devlete kamu hizmeti sunumunda yardımcı olacak, zaman zaman da onu ikame edecek iki sektörden özel sektör, kar amacı gütmemesi, doğası gereği sosyal sorumluluğunun az olması, kar oranı az olan sektörlerde yatırıma gönülsüz olması gibi nedenlerle eleştirilmektedir. Bu durum, kamu hizmeti sunumunda gönüllü kuruluşları daha çekici bir alternatif haline getirmektedir. Özellikle sosyal yardım ve refah uygulamaları gibi konularda bu kurumlardan beklentiler iyice artmaktadır.

Bununla beraber, gönüllü kuruluşlar ve kamu hizmeti ile ilintili cevaplanması gereken çok önemli sorular bulunmaktadır. Örneğin, bu günkü haliyle gönüllü kuruluşlar kendilerine olan bu güvene layık olabilecek durumda mıdır? Bir başka deyişle, devlet gibi devasa bir kurumun dahi üstesinden gelemediği yeni ihtiyaçlar dünyasında, genellikle sürekli geliri olmayıp daha çok hayırseverlerin bağışlarına güvenen ve devlete göre boyutları çok küçük olan gönüllü kuruluşlarda kapasite sorunu yok mudur? Üstelik, siyasal iktidarların bu yöndeki söylemlerine ters olarak, gönüllü kuruluşların önündeki hukuki, ekonomik ve psikolojik engellerin kaldırılmasında geç kalındığı düşünülürse, gönüllü kuruluşlara kamu hizmeti sunumunda güvenmek aşırı iyimserlik anlamına gelmez mi? Bu çalışmada, işte bu sorulara cevap aranmaktadır. Bu bağlamda, kamu hizmeti sunumunun teorik çerçevesi sunulduktan sonra, gönüllü kuruluşların geçmişteki ve günümüzdeki fonksiyonları ile gelişme fırsatları ve gelişmesine engel olan faktörler üzerinde durulmaktadır. Daha sonra ise, ana konumuz olan gönüllü kuruluşların devleti ikame edebilme potansiyeli tartışılmaktadır.

## **1.Kavramsal Çerçeve: Sivil Toplum, Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet**

### **1.1. Sivil Toplum**

Sivil toplum kavramı, son yıllarda gerek akademik ve entelektüel, gerekse siyasi çevrelerde en çok tartışılan konularından biri durumundadır. Türkiye’de de son 20 yıldır, bu konu, akademik ve siyasi gündemi sürekli meşgul etmiştir. Ancak bu kavram üzerinde hala tam bir

yorum, hatta tanım birliği yapılabildiğini söylemek zordur. Sivil toplum, uzun süre “askeri toplum”un karşıtı olarak algılanmıştır. Oysa sivil toplum Batı’da “insanların çıkarlarını devlet dışında elde etmek üzere kurdukları, meşru örgütlenmeler” olarak anlaşılmaktadır (Bolay, 1997). Köken itibariyle de, “sivil toplum” kavramı, çoğu zaman zannedildiği gibi “askeri toplum”a karşı sivil inisiyatifi tarif etmek üzere değil, Őehir adabına vurgu yapmak üzere türetilmiştir. Terimdeki “sivil”, Őehir hayatının beraberinde getirdiği haklar ve yükümlölükleri ifade etmek üzere kullanılmıştır. Daha sonra, 18. asırda, batılı bazı düşünürler, bunu “hürriyet”leri ifade etmek için kullanmaya başladılar. Günümüzde sivil toplum, devletin müdahalesi dışında birey ve grupların kendi alanlarını düzenlemelerini ifade etmektedir (Mardin, 2000). Terim olarak “sivil toplum” günümüzde, toplumun “siyasi otoritenin baskısından kurtulmasını” ifade eder. Dolayısıyla, toplumda görölen demokratik yapıyı, devletin kurumlarının dışında, toplumun kendi kendini yönlendirmesi anlamını taşır. Bu kavramda belirgin olan unsurlar; devlet dışındaki hayatın akışının garanti altına alınması ve ekonomik faaliyetlerin milli hayatın çerçevesi içinde bir özerkliğe sahip olmasıdır (Mardin, 2000: 11-12). Sivil toplum, devletin resmi örgütlenmesinin dışında, vatandaşlık bilinci ile geliştirilen gönüllü yapılanmalardan oluşur. Sivil toplum örgütlenmelerinin en önemli özelliği, modern demokratik devlet anlayışı çerçevesinde bireyin devleti etkilemek ve denetlemek de dahil olmak üzere, kendi hak ve çıkarları doğrultusundaki amaçları gerçekleştirmek için kurulmuş yapılar olmasıdır. Sivil toplum örgütleri, vatandaşlık bilincinin gelişmişlik göstergesi olarak da algılanabilir.

### **1.2. Gönüllü Kuruluş**

Günümüz toplumlarında belirli sosyal ihtiyaçları gidermek veya belirli konularda kamuoyunu yönlendirmek ve aydınlatmak için gönüllölük esasıyla çalışan kuruluşlar mevcuttur. Bu kuruluşların en önemli özellikleri kar gibi maddi bir getiri elde etmek için değil, gönüllölük esası ile insanlık yararına hizmet etmek için kurulmuş olmalarıdır (Ural, 1995: 17). Gönüllölük ise, “toplumsal hizmetlere bedelsiz kalite katan, zaman ve maliyet tasarrufu, tanıtım, pazarlama ve lobicilik gibi birçok entelektüel boyut kazandıran, en önemlisi de

toplumsal bilinci tetikleyen ve yaygınlaştıran pro-aktif bir özveri modelidir. Bu, bireylerin mülkiyet hakkı talep etmeksizin hizmet edebilmesinin, sorumluluk alabilmesinin gönüllerde yarattığı toplumsal bir hizmet edebilme tutkusudur.”(Bell, 2002: 5). Bu çerçevede bir tanım yapmak gerekirse, gönüllü kuruluşlar, “hiçbir maddi menfaat beklentisi olmayan gönüllü insanların, önemli gördükleri toplumsal amaçlara hizmet etmek ve toplumsal ihtiyaçlara cevap vermek için oluşturdukları örgütlerdir”. Bir örgütün gönüllü kuruluş sayılabilmesi için sahip olması gereken özellikler ise şöyle sıralanabilir (Öner, 2003):

- Anlamlı ve sürekli bir yapıya sahip olmak
- Kamu sisteminin bir parçası olmamak
- Yöneticilerine ya da üyelerine kâr dağıtmamak
- Öz yönetime sahip olmak
- Gönüllülük esasına dayalı olmak
- Toplumsal amaçları desteklemek

Bu kuruluşlar, çevreleriyle etkileşim sonunda biçimlenirler ve toplumsal ihtiyaçlardaki değişmelerin uzantısı olarak yeni amaçlar edinebilirler. Her gönüllü kuruluş; doğan, gelişen, kendini koruyan ya da dağılan bir varlıktır ve tarihsel bir sürece sahiptir. Gönüllü kuruluşlar bir sosyal yapı oluşturmada, kuruluştaki üyeler kendilerine düşen rolleri üstlenmekte, bu roller yerine getirilmeyince de etkinlikleri azalmakta, hatta varlıkları ortadan kalkabilmektedir (Nazlıoğlu, 1994: 27).

Gönüllü kuruluşlar zaman zaman hükümet dışı kuruluşlar (Non-Governmental Organizations, NGO’lar) olarak da adlandırılmaktadırlar. Bunun nedeni, gönüllü kuruluşların bir hükümete ait olmayan ve hükümetler arasındaki anlaşmalar sonucu değil, tamamen serbest irade ile kurulmuş olan örgütler olmasıdır. Bu özellikleri, gönüllü kuruluşlara aldığı kararlar ve bu kararları uygulamakta bağımsız davranma olanağı verirken, maddi açıdan, özellikle dernekler için sorun kaynağı olabilmektedir. Bu nedenle, gönüllü kuruluşların rol ve fonksiyonlarının toplumda iyi anlaşılması ve desteklenmesi gerekmektedir.

Bir toplumda gönüllü kuruluşların genellikle üstlenmeyi tercih ettikleri işlevler şu şekilde sayılabilir:

- Hizmet ve ortak çıkar sağlama: üyelerine veya müşterilerine sosyal hizmetler, sağlık, eğitim ve bilgi sağlama, tavsiye etme veya destekte bulunma.
- Toplumsal konuları takip etme ve kamu politikasını etkileme: Kamu duyarlılığını veya politikasını değiştirme amacı güden bir grup adına veya dava uğruna kampanya düzenleme, kulis faaliyetinde bulunma veya başka türlü savunmalara girişme.
- Kendine yetme veya dayanışma: Kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek üzere etkinlikte bulunan diğer birey ve örgütlerle yardımlaşma, bilgi alışverişinde bulunma, destek verme ve işbirliğinde bulunma
- Kaynak ve koordinasyon sağlama: Özel sektör ile kamu makamları arasında bir ara yüz oluşturma

Bir toplumda sivil girişimler, mahalle örgütlenmeleri<sup>3</sup> platformlar, ilişki ağları, dernekler, vakıflar, tüketici kooperatifleri, sendikalar ve meslek birlikleri gibi kuruluş, finansman ve işleyiş yönünden devlet dışında ve gönüllülük esasına göre örgütlenmiş farklı teşkilatlar mevcut olsa da, bunlardan en yaygın, etkin ve gönüllü kuruluş tanımına uygun olanlar dernek ve vakıflardır.

Dernekler, kazanç paylaşımı dışında belli bir ideali gerçekleştirme amacıyla, belirli sayıda kişinin bilgi ve çalışmalarını gönüllü ve sürekli olarak birleştirmeleri ile oluşan ve tüzel kişilik kazanan örgütlerdir. Dernek kurma; modernleşmiş, gelişmiş ve parçalanmış bir toplumda bir toplumsal zorunluluktur: “Birey çıkarlarının ve görüşlerinin paylaşıldığı bu kurumlardaki birey, artık o devasa toplum karşısında çaresiz değildir. Kendi çıkarları doğrultusunda başka kuruluşlara, örgütlere baskı yapabilecek, siyasal, sosyal ve ekonomik yaşantısına yön veren kararları ve etkenleri yönlendirebilecek bir duruma gelmiştir. Dernekleşmeyle birlikte siyasal ve sosyal yapıda değişimler olacak, devletin ve diğer bir çok kuruluşun dışında kişinin bağlılık duyacağı bir dizi örgüt meydana çıkacak, iktidar savaşı bu gruplar aracılığıyla verilecek ve paylaşılan bir siyasi yapı ve plüralist bir toplum düzeyine geçilecektir” (Yavuziğit, 1995: 10). Dernekleşme, toplumsal sistemin bünyesinden doğan bir tepki olarak, toplumdaki gelişmelere yabancı ve erişilmez kalan sosyal, siyasal

<sup>3</sup> Community-Based Organizations (CBOs)

ve ekonomik yapıya karşıdır. Dernekler toplumdaki gelişmeleri yukarıya, üst yapıya taşınmasının gereği sonucunda doğarlar.

Vakıf ise, sözlükte durma, durdurma, hareketten alıkoyma, ayakta bekleme, hapsedme, dinlendirme anlamlarına gelen Arapça bir kelimedenden türetilmiş bir kavramdır (Türk Dil Kurumu, 1979). Gönüllü kuruluşlar olarak vakıflar, “kendi parasal kaynağı olan ve bunu kendi ihtiyacına göre kendi kararı ile kamu yararına projeler veya etkinlikler için harcayan kuruluşlar” olarak tanımlanabilir. Vakfın temel özellikleri de, devletin dışında örgütlenmiş olmak, ayrı bir tüzel kişiliği olmak, yalnızca kamu yararına hizmeti amaçlamak ve karşılık beklemezsiniz, iyilik ve yardım hissi ile Tanrı’ya yakın olmak gibi insancıl ve dinsel duygular ile harekete geçmek olarak özetlenebilir. Bir vakfın üç temel unsuru bulunmaktadır: Vakfeden (kişi ya da tüzel kişilik), vakfedilen mal ya da mülk ve mütevellî. Bütün bu unsurların yazılı olduğu tek taraflı irade ise “vakıf senedi” olarak adlandırılmaktadır.

### 1.3. Devlet

Devlet yüzyıllardan beri var olan sosyal bir olgudur. Ancak, devletin yapısı, doğası, toplumdaki rol ve görevleri konusunda hiçbir zaman toplumsal bir konsensüs olmamıştır. Bazı düşünce akımları devleti, esas itibarıyla bir “sınıf yapısı ” olarak görürler. Onlara göre devlet bir sınıfın diğer sınıfları egemenliği altında bulundurduğu bir örgütlenmedir. Buna karşılık başka bir görüşe göre ise, devlet sınıf kavramının üzerinde ve ötesinde, bütün toplumu kapsayan ve birleştiren bir kuruluştur. Kimine göre toplum düzeninin ve barışının korunmasını sağlayan bir araçtır. Klasik Fransız kamu hukuku doktrinine göre ise, “devlet, milletin hukuki kişilik kazanmış şeklidir” tanımı yapılmaktadır. Modernizm akımı, devlet kavramında da standartlaşma getirme eğilimindedir. Buna göre, Modern Devlet, belli bir toprak parçası üzerinde, egemenlik hakkını kullanma yetkisiyle ve fiziki zorlayıcılık tekeliyle donatılmış, zamana ve farklı doktrinlere göre değişen görevlere sahip, soyut ama kurumsal bir otorite yapısıdır. Klasik liberal kurama göre devlet, orijininde, hükümdarla birey arasında bir sözleşmenin ürünüdür. Sözleşmenin bir kefesinde hükümdarın koruma vaadi, karşı kefesinde bireyin hizmet yükümlülüğü vardır. Marksist kuramda ise devlet, egemen sınıfın çıkarlarını korumak ve sürdürmek üzere örgütlenmiş zor gücü ve baskı aracıdır. Klasik

Marksizme göre, sınıfların kalkmasıyla, devlete gerek kalmayacaktır. Görüldüğü gibi, her iki kuramda da devletin işlevleri kural koymak, kuralları uygulamak ve hukuk düzenini sağlamaktır. Yine, her iki kuramda da, devlet ve toplum birbirinin anti-tezi olarak düşünülmektedir. Fincancı'nın (1991: 8) deyişiyle, “devlet, toplumun dışında ve karşısındadır”.

Günümüzde, farklı devlet anlayışları iki ana ekseninde incelenebilir:

**Liberal Devlet** anlayışında toplumun, devletin ve siyasi iktidarın kökü bireyden ve birey iradesinden hareketle açıklanır. Devletin kurucu temel unsuru, tek kaynağı ve dayanağı sayılan birey, liberal devlette aynı zamanda başlı başına bir değer, toplumun ve devletin amacıdır. Birey hiçbir şekilde devletin emrinde ve hizmetinde araç olamaz, devletin tek amacı vardır, o da bireydir, bireyin mutluluğudur. Devletin bu temel amaca ulaşabilmesi için yapacağı tek şey, bireyin doğuştan sahip olduğu ve devlete devretmediği hak ve hürriyetleri korumaktır. Liberal devlet, büyük ölçüde “minimal devlet” (görev ve fonksiyon itibarıyla en küçük, fakat, bireylerin aynı oranda temel hak ve hürriyetlerini koruyan devlet)tir. Liberal yazarlar, devletin, “sosyal adaleti” sağlama gibi bir fonksiyonu yüklenmesini ya da yeniden dağıtımcı (redistributive) politikalar izlemesini yanlış bulmaktadırlar. Bu yazarlar, piyasa ekonomisi dışında oluşan gelir dağılımının “gayri adil” olduğunu ve devletin gelir dağılımını adil olarak yapamayacağını söylemektedirler (Taşdelen, 1997: 73).

**Sosyal Devlet** anlayışı ise, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, liberal devlet anlayışında kişilerin kanun önünde eşit olmalarına karşın özellikle ekonomik hayatta eşit olmadıkları saptamasından yola çıkarak gelişmiştir. Her ne kadar Sosyal Devlet'te siyasi ve iktisadi haklar bağlamında liberal devletin temel yapı ve kurumları korunmaktaysa da, bu yapı ve kurumlara sosyal ve ekonomik hak ve ödevler eklenmektedir. Yeni eklenen sosyal ve ekonomik hakların kullanılabilmesi için ise, devlete yeni görevler düşer. Liberal devletten sosyal devlete geçildiğinde de, devletin amacı yine bireydir. Devletin amacı değişmemekle birlikte, iktidarların bu amacı gerçekleştirirken izleyecekleri yol ve yöntem değişime uğramıştır. Aradaki temel fark ise, liberal devletin özel sektör ve gönüllü kuruluşların kamu hizmeti üretime ve sunma potansiyelinden



faaydalanmasına rağmen, sosyal devletin kendi eliyle toplumun refahını sağlamaya çalışmasıdır.

## 2. Devletin Rol ve Görevleri: Artıyor mu Eksiliyor mu?

Devlet, geleneksel olarak vatandaşın nazarında onu koruyan, kollayan ve himaye etmesi gereken bir varlıktır. Bir baba, ailesinin fertlerini nasıl şefkatle kucaklar ve onların ihtiyaçlarını karşılasa, “devlet baba” da, millet fertlerine aynı sorumlulukla davranmalıdır. Ancak, devletin görev ve sorumluluklarının, son 200 yıldaki toplumsal, ekonomik ve teknolojik gelişmeler ile paralel olarak arttığı da bir gerçektir. Bir başka deyişle, bu gelişmeler toplumu ve iktisadi ve siyasi düzeni daha karmaşık hale getirdikçe, devletin ilave sorumluluklar üstlenmesi gerekmektedir. Örneğin piyasalar tekeller tarafından biçimlendirildiğinde, gerekli bilgiler piyasa aktörlerine ulaştırılmadığında veya bu bilgilere ulaşmak oldukça maliyetli olduğunda etkili değildirler. Bu durum rekabetin geliştirilmesi ve gerekli bilgilerin piyasa aktörlerine sunumu açısından devletin müdahalesini gerektirmektedir. Bu müdahale de, genellikle yeni kamu kurumlarının oluşturulması şeklinde olmaktadır. Özellikle, 19. yüzyılın sonlarından itibaren, devletin işlevleri ve etki alanı genişlemektedir. Artık devlet, bir “gece bekçisi devlet” olmaktan çıkmış, sosyal yönü ağırlıkta olan bir kuruma dönüşmüştür. Bu gelişmelerde iki faktör etkili olmuştur: Birincisi, teknolojinin gereklerinin yerine getirilmesi, ikincisi ise sanayileşmenin yarattığı değişmelere ayak uydurmak şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Teknolojinin gereklerinin yerine getirilmesi, teknolojinin işbölümü, uzmanlaşma, örgütlenme, planlama özelliklerinin devletin yönetsel yapısına uygulanması sonucunu doğurmuştur. İkinci olarak bu gelişmeler sonucunda, taleplere uygun olarak, devletin fonksiyonları artmış ve etki alanı genişlemiştir (Sezer, 1994; Eryılmaz, 2000). Ayrıca, Refah Devleti (Welfare State) anlayışının, 2. Dünya Savaşı sonrası koşullarında, kaçınılmaz olarak yönetsel hayatta yerini alması da bu eğilimi güçlendirmiştir.

Bu durum, konumuz açısından da önemli olan şu sorunun haklı olarak sorulmasına imkan vermektedir: “Devlet günümüzde hangi fonksiyonları yerine getirmektedir ve bunlardan hangileri gerçekten devletin yapmak zorunda olduğu hizmetleridir?”. Bu soruya verilen cevaplar, önemli ölçüde toplumun özelliklerine ve ülkenin ekonomik ve siyasal düzenine

göre değişmektedir. “Minimal Devlet”te, devletin işlevleri, hepsi de fiziksel güç kullanımı ve birey haklarının korunmasını içeren, üç ana görev ile sınırlandırılmıştı: İç güvenlik, dış güvenlik ve yargı. Günümüz devletleri, önekilere oranla farklı özellikler taşımaktadır. Devletin fonksiyonları arttıkça kamunun yapısı değişmiş ve harcamalar artmış, buna bağlı olarak, “müdahaleci”, “planlayıcı”, “işletmeci” devlet kavramına doğru bir gelişme gözlemlenmiştir (Eryılmaz, 2000: 48). Ancak 1970’lerin ortalarından itibaren siyasi ve ekonomik paradigma yeniden değişmiş ve devletin küçültülmesini amaçlayan politikalar izlenmeye başlanmıştır.

Toplum hayatında yerine getirilmesi gereken birtakım fonksiyonlar vardır ki, sahip olduğu araçlar ve olanaklar dolayısıyla ancak devlet tarafından yerine getirilebilir. Doğal kaynakların, yeraltı zenginliklerinin ve ormanların korunması ile özel sektörde tekellerin oluşumunun engellenmesi ve rekabetin devamının sağlanması gibi hizmetler bunlara örnek verilebilir. Ayrıca, sosyal hizmetler ve sosyal yardımın garanti edilmesi, genel, sektörel ve bölgesel planlama ile denetim ve standardizasyon sağlanması gibi hizmetler de, günümüzde devlet gibi güçlü ve yaygın bir kurum tarafından verilmesi gereken hizmetlerdir. Bu hizmetler, aynı zamanda liberal devlet ve ekonomi düzeninde devlete biçilen konum ve rolü de oluştururlar. Ancak, günümüzde devletlerin, Refah Devleti modeline uygun olarak, pek çok ilave görevleri bulunmaktadır. Piyasa ekonomisinde özel teşebbüsün ürettikleri mal ve hizmetlerin kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığı ile sunulması, devlete ait eğitim ve sağlık kurumlarının kurulması ve işletilmesi, üretim faktörlerinin piyasada serbestçe oluşabilecek fiyatlarının tespit ve kontrol edilmesi özel teşebbüslere teşvikler sağlanması, uluslararası ticarete engeller getirme, kamu yatırım harcamalarının artırılması, ekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik maliye ve para politikalarının aktif bir şekilde uygulanması, gelirin yeniden dağılımına yönelik harcama ve politikalar yapılması bu ilave görevlerden sadece bazılarıdır. Devletin kural, kurum ve personel artışı da görevleriyle doğrudan ilintilidir.

### 3. “Herşeyi Kendisi Yapan Devlet”ten “Çok Aktörlü Yönetim”e

Günümüzde her ülke, vatandaşlarına eşit şartlarda ve yeterli ölçüde hizmet verememektedir. Örneğin, 1961 ve 1982 Anayasalarında “sosyal devlet” adı altında “refah devleti” kavramı yer almasına rağmen, Türkiye hiçbir zaman bir Refah Devleti olamamıştır. Bunun pek çok nedeni var olmakla birlikte, en büyük nedeni ekonomik ve sosyal geri kalmışlıktır. Bir başka deyişle, devletin ekonomik ve sosyal imkanlarının, Refah Devleti ilkesinin gerektirdiği ölçü ve şartlarda sosyal hizmet sunmak için yetersiz olmasıdır.

İşte bu nedenle devletin rolünün yeniden belirlenmesi gerekir. Böyle bir çabada gündeme gelen en makul çözüm ise, temel kamu hizmetlerinin daha iyi üretimi ve sunumu amacıyla devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının ortak çözüm üretmesidir. Bir başka deyişle, devletin sırtındaki yükleri diğer sektörlerle paylaşması, ve diğer sektörleri yetki, finansman ve kapasite yönünden güçlendirerek, kamu hizmetlerinin sunumunda uzmanlaşmayı sağlamasıdır. Bu yöntem, herhangi bir kamu hizmetinin sunulmaması veya devletin tümünden o hizmetten el çekmesi olarak anlaşılmalıdır. Burada söz konusu olan şey, kamu hizmetinin sunulmaya devam etmesi, ancak bir hizmeti en verimli ve en düşük maliyetle kim sunacaksa, o hizmetin (sadece sunumunun) ona bırakılmasıdır. Devlet, yine planlama, kontrol, zaman zaman da diğer aşamalarda işin içinde olacaktır. “Günümüzde devletin fonksiyonları bir çok alanı kapsamaktadır. Modern devlet, sınırları gittikçe genişleyen kamu görevlerinin ağır yükü altındadır. Bu nedenle ihtiyaç duyulan alanlarda kamu hizmetlerini topluma götürmek suretiyle bu yükü azaltan üçüncü sektör kuruluşlarına teşvikler tanımak devletin görevleri arasındadır. Devlet, üçüncü sektör kuruluşlarını eğitim ve sağlık gibi toplumun en çok ihtiyaç duyduğu fakat nitelik ve nicelik olarak yeter derecede karşılayamadığı kamu görevlerine yatırım yapmaya özendirilebilmek için bu gibi alanlara daha ileri teşvikler tanınmalıdır” (Ayyıldız, 1996: 106).

Son yıllarda kamu yönetimi literatüründe yaygınlaşan “yönetişim” terimi de bu durumu anlatmak için kullanılmaktadır. En kısa tanımıyla yönetişim, “kamu hizmetleri sunumunda kamu sektörünün, özel sektör ve gönüllü kuruluşlar ile işbirliği yapmasıdır”. Yönetişim kavramı sayesinde toplumsal yetki ve kaynaklar, toplumsal paydaşlar (stakeholders) arasında

dağıtılmakta, siyasal dizge ya da “merkez”, “çevresiyle” “eşitlenmekte”, devletle toplum ya da siyasal toplumla sivil toplum ve gönüllü kuruluşlar arasında yeni interaktif ilişkiler geliştirilmekte, klasik siyasal ve bürokrat aktörler tekelindeki siyasa (policy) oluşturma sürecinin tüm toplumsal aktörlere açılmasıyla demokratikleşmesi, saydamlığı, benimsenmesi, etkinliği ve verimliliği artmaktadır (Nohutçu, 2006: 279).

Bu bağlamda yönetişim, yurttaşların artık yönetilen olarak değil, siyasal kararların alınması, uygulanması, izlenmesi ve denetlenmesinde tıpkı özel şirketlerde var olan yetki ve sorumluluklara eşit olarak katılan paydaşlar (stakeholders) gibi söz hakkının olabilmesini öngörerek iktidarın kullanım ve işletim biçimindeki (modus operandi) yeni bir tarz olarak algılanabilir. Bu yeni iktidarın kullanım biçemi, bir dizi önceden merkezi hükümete ait işlev, yetki ve bunlardan doğan sorumluluğun sivil toplum ve yerel yönetimlere aktarılıp paylaşılmasını; birlikte karar alma, planlama ve düzenleme zemininde, siyasadana (policy) doğrudan ya da dolaylı etkilenecek özel sektör, meslek örgütleri, gönüllü kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları, siyaset ve bürokrasi temsilcilerinin yer alacağı görüşme, tartışma ve müzakerelerle ulaşılabilecek bağlayıcı kararları içermektedir (Nohutçu, 2006: 280). Fakat, konumuz açısından yönetişimin en önemli fonksiyonu, gönüllü kuruluşların da kategorik olarak kamu yönetimi ve kamu politikası oluşturma sürecine katmasıdır.

#### **4. Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet**

##### **4.1. Gönüllü Kuruluşlar - Devlet İlişkileri**

Vatandaşlar, genellikle bütün kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunu devletten beklemektedirler. Devleti baba gibi gören kültürün, son yıllardaki liberal eğilimlere rağmen, hala varlık ve etkinliğini sürdürdüğü görülmektedir. Üstelik, devletin kamu hizmetlerini ücretsiz, en azından sosyal bir ücret karşılığında görmesi, bunu yaparken de, vergi oranlarını artırmaması istenmektedir. Ancak, ne kadar gelişmiş ve kaynakları zengin olursa olsun, devletin her toplumsal sorunun üstesinden gelebileceği, kamu kuruluşlarıyla çözüm üretebileceği beklenmemelidir. Çünkü, ekonomik bir anlatımla, devletin kaynakları sınırlı olmasına rağmen, görevleri sürekli artmaktadır. Devletin görev yönünden büyümesinde kendi iradesi ile üzerine aldığı ödevlerden başka, toplumsal

ve teknolojik gelişim sonucunda devletin müdahalesini gerektiren çevre sorunları gibi olgular da rol sahibidir. Üstelik, devletin büyüme nedenleri o kadar fazladır ki, neo-liberal “Minimal Devlet” yaklaşımı sonucunda girilen devleti küçültme çabaları sonucunda bile, devletin büyümeye devam ettiği gözlemlenmektedir (Eryılmaz, 2000; Aktan, 1995). Bütün bunlar da, devletin sırtındaki yükün giderek artmasına, ve zamanla dayanılmaz hale gelmesine neden olmaktadır. Böyle bir ortamda da devletin yükünü hafifletecek ve kamu hizmeti üretim ve sunumunda ona ortak olacak başka kurumlara ihtiyaç duyulmaktadır. Devlete bu anlamda destek olabilecek iki temel sektör ise, özel sektör ve üçüncü sektör olarak da bilinen gönüllü kuruluşlardır.

Devlet ile gönüllü kuruluşlar arasında, konjonktüre ve devletin demokratiklik derecesine göre değişen iki tür ilişki vardır. Kamu hizmetleri açısından pozitif ilişki, devlet ve onu temsil eden hükümet ile gönüllü kuruluşlar arasında hizmetlerin görülmesi anlamında diyalog kurulması, devletin bir takım görev ve yetkilerini bu kuruluşlarla paylaşması, onları güçlendirmesi ve iki sektör arasında karşılıklı güven ve dayanışma oluşturulmasıdır. Bu durumda kamu hizmetlerinin kalitesi artacak ve daha yaygın, dengeli ve ucuz kamu hizmeti sunumu mümkün olabilecektir. İkinci tür ilişki ise, devlet ile gönüllü kuruluşlar arasında yaşanabilecek bir sürtüşmedir. En yoğun sürtüşme, bir gönüllü kuruluş, hükümetten farklı bir kamu hizmeti sunumu ve kalkınma teorisini savunur ve eyleme geçerse yaşanır. Hükümetle gönüllü kuruluşlar arasındaki ilişkinin düzeyini, politik, ideolojik ve ekonomik faktörlerin yanında kültürel faktörler de etkilemektedir. Bir ülkede demokratik kültür ne kadar yerleşmişse, toplumsal ve iktisadi kurumlar ile devlet kurumları ne kadar köklü ise, devlet ile gönüllü kuruluşlar arasındaki ilişkinin yönünü pozitif, kurumsallaşma ve demokratikleşme ne kadar az ise bu ilişkinin yönünün negatif olduğu gözlemlenmektedir.

Ancak, ideal olan, devlet ile bu kuruluşlar arasındaki ilişkilerin, karşılıklı güven ve yardımlaşma temeline dayanan sağlam bir zemin üzerine oturtulmasıdır. Buna göre, devlet sivil toplum kurumlarına; parasal destekte bulunmalı, onlardan hizmet satın almalı, ortaklaşa girişimlerde bulunmalı, ortaklıklar kurmalı, bilimsel veya sosyal amaçlı “proje üretimleri” için maddi katkı sağlamalı, işletme yükümlülüğünü devretmeli, vergi avantajları sağlamalı ve uluslararası ilişkilerinde

yardımcı olmalıdır. Buna karşılık, devlet, desteklediği sivil toplum kurumlarının topluma karşı saydam, açık ve hesap verebilir (accountable) nitelikte olmalarını aramalıdır.

## **4.2. Gönüllü Kuruluşların Kamu Hizmeti Sunumunda Göreceli Üstünlükleri**

### **4.2.1. Etkin Hizmet Sunumu**

Etkinlik kavramı “mevcut bir imkanın en yararlı şekilde kullanılmasıdır”. Etkinlik, herhangi bir amaca ulaşma derecesini ifade eder, yani sonuçlarla ilgili bir ölçüttür. Etkinliğin en önemli unsuru ise verimlilik kavramıdır. Kamu hizmetlerinde etkinlik denince, devlet aygıtının toplumun uzun ve kısa dönemli ihtiyaçlarına etkin biçimde cevap verebilme kabiliyetini artırma hedefi anlaşılmalıdır. Bu sorunsal çevresinde ortaya çıkan ihtiyaçlara devletin kendisi mi cevap verecek, yoksa devlet dışındaki- piyasa gibi- mekanizmalarla mı cevap verilecek? Günümüz devletleri işte bu zor paradoksal denklemlerle karşı karşıyadırlar. Çünkü, realist bir bakış açısıyla, devletin tüm sorunların çözümü olamayacağı açıktır. Dolayısıyla, eğer devlet etkinleştirilmek isteniyorsa, her şeyi devletten bekleyen aşırı bir paternalizm anlayışının terk edilmesi, devletin de diğer örgütler gibi taşıyabileceği yükleri sırtlaması gerekecektir. Bunun en kestirme yolu da, kar amacı gütmeyen sivil kuruluşların, devletin kontrollü olarak çekildiği alanlara yerleşmesi ve bu iki sektör arasındaki dayanışma ve işbirliğinin ileri noktalara götürülmesidir (Savaş, 2000). Bu anlayışın temeli de, gönüllü kuruluşların devlete göre etkinlik açısından daha iyi noktada olduğu varsayımdır. Her ne kadar, gönüllü kuruluşların etkinliği ve verimliliğini ölçmek ilk anda görünenden daha zor olsa da; göreceli olarak küçük örgütler olmaları, bürokrasinin bu örgütlerde daha az olması, enformel ilişkilerin sağladığı yönetim kolaylığı, gönüllülük ve muhtaçlara hizmet etme duygusunun verdiği fedakarlık hissi, sadece maddi değil, görece çok daha etkili olan “Allah’ın rızasını kazanmak” gibi manevi dürtülerin yönetsel eksiklik ve zorlukların aşılmasındaki önemi gibi nedenlerle, gönüllü kuruluşların devlete göre daha etkin oldukları kabul edilmektedir. Üstelik, devletin kendisi de, bir takım görev ve işlevlerini bu kuruluşlara bırakmak suretiyle daha etkin hale gelmektedir.

#### 4.2.2. Halk- Devlet İlişkilerinin Yumuşatılması

Gerek gelişmiş batı ülkelerinde, gerekse gelişmekte olan ülkelerde halk-devlet ilişkileri oldukça kritik bir seyir izlemektedir. Araştırmalar, her iki gruptaki ülkelerde de, halkın devlet kurumlarına olan güveninin tatminkar düzeyde olmadığını, hatta giderek düştüğünü göstermektedir. Bu durumun; demokrasinin uygulama hataları, ahlaki sorunlar ve kamu kurumlarının performansının yetersiz düzeyde olması gibi farklı nedenleri bulunmaktadır. Türkiye özelinde ise, durumun vahameti daha da artmaktadır: “Güven” ögesinin ne bireylerin kendi arasında, ne de devletle birey arasında olmadığı açıkça görülebilmektedir. Merkezi otorite, bireyle ilişkilerinde onu denetim altına alabilmek için bürokrasi hastalığını tesis etmiştir. Ülkedeki ekonominin çoğunun kayıt dışı olması, yolsuzluk ekonomisinin yaygınlığı, vatandaşın ödediği vergilerin belirli bir öncelik sırasına göre değil, kamu yararına uymayan şekilde harcanması, gelir dağılımında adaletsizlik gibi durum ve uygulamalar sonucu, halkın devletin iyi niyetinden ve hizmet üretme kapasitesinden kuşku duyar hale geldiği görülmektedir.

Çevre ile merkez arasındaki bu iletişim eksikliğini giderecek ve güven açığını kapatacak mekanizmalardan birisi de, “gönüllü kuruluşların potansiyelinden faydalanmak”tır. Çünkü, gönüllü kuruluşlar,

- geçmişte pek çok kamu hizmeti sunumunda devlete yardımcı, hatta alternatif olarak, önemli görevler icra etmişlerdir,
- halka daha yakın örgütler olup, sivil toplumun iletişim ağı gibi çalışırlar,
- devletin bürokrasi gibi nedenlerle ulaşamadığı coğrafi alanlara ulaşabilirler,
- daha küçük ve esnek olmaları dolayısıyla daha etkin ve verimli çalışırlar,
- daha çok sosyal yardım gibi alanlarda işlev gördüklerinden, gelir dağılımının düzeltilmesi gibi ülkelerin en acil ve akut sorunlarından biri konusunda faydalıdırlar,
- sosyal konularla ilgilendiklerinden, toplumsal patlamaların önlenmesi, en azından geciktirilmesinde önemli katkıları olmaktadır,

- toplumla ilgili kararların alınmasında halkın katılımını sağlarlar, böylelikle demokrasinin gelişimine de yardımcı olurlar.

## **5. Gönüllü Kuruluşların Mevcut Durumu, Etkinlikleri ve Kapasite Sorunu**

### **5.1. Avrupa Birliği Ülkelerinde Gönüllü Kuruluşlar**

Avrupa Topluluğu'nun her köşesinde birçok gönüllü kuruluş tarafından eğitim ve öğretim kurumları açılarak, işsizlerin eğitimi ve yeniden eğitime tabi tutulmasıyla ilgilenilmekte, bazen hükümet programlarına katkıda bulunularak, kimi zaman da bağımsız hareket edilerek zor durumda olanlara, bedensel özürlülere, problemlili gençlere ve işsizlere yardım edilmektedir. Ayrıca, mevcut istatistik rakamlar açıkça göstermektedir ki, gönüllü kuruluşlar sadece yaşam kalitesinin yükseltilmesi için değil, istihdam ve ekonomik büyüme için de katkı yapmaktadır. AB'nin bazı önemli ülkelerinde gönüllü kuruluşların profili ve üretim ile hizmet sunumundaki kapasitesi şöyledir (TÜSEV, 2001):

Almanya'da gönüllü kuruluşlar toplam istihdamın % 3.7'sini, toplam hizmet istihdamının % 10'unu oluşturmaktadır. Kar amacı gütmeyen sektör özellikle sağlık alanında önemlidir. Gönüllü kuruluşlar tarafından tedavi edilenler, hastanede ayakta tedavi görenlerin % 40'ını, yatarak tedavi olanların % 60'ını oluşturmaktadır. Fransa'da kar amacı gütmeyen sektör, toplam istihdamın % 4.2'sini ve hizmet sektöründeki tüm çalışanların da %10'unu ifade etmektedir. Bu ülkede gönüllü kuruluşların toplam istihdam gücü yaklaşık 800.000 kişidir. Kamu yararına çalışan kuruluşlar, yatılı hastaların yarısından fazlasını, ilk ve orta okul öğrencilerinin ise % 20'sinin bakımını üstlenmiş bulunmaktadır. İtalya'da toplam istihdamın hemen hemen % 2'si veya hizmet sektöründe istihdam edilenlerin % 5'inden fazlası bu sektördedir. Daha çok sosyal hizmetlerde göze çarpan sektör yaklaşık 400.000 kişiyi istihdam etmektedir. Çocuk yuvalarının % 20'si ve yatılı bakım isteyenlerin % 40'ı kar amacı gütmeyen kuruluşlarca üstlenilmiş bulunmaktadır. İngiltere'de ise toplam istihdamın % 4'ü ve hizmet sektöründekilerin % 9'undan fazlası bu sektörde bulunmaktadır. Bu sektörde istihdam edilenlerin sayısı 900.000 kişiyi bulmaktadır. Bunlar, özellikle araştırma ve eğitim alanında önemli



rol oynamaktadırlar. Kolejlerin tümü, ilk ve orta okulların ise % 22'si kar amacı gütmeyen kuruluşlarca yönetilmektedir.

## 5.2. Türkiye'deki Gönüllü Kuruluşların Profili

Ülkemizde, gönüllü kuruluşların ve özellikle de vakıfların çok eski tarihlerden beri var oldukları ve kamusal nitelikli hizmetlerde önemli bir payları olduğu bilinmektedir. Özellikle Osmanlı Devletinin kamu politikasında bu kurumlara gereken önemin verildiği, bu kurumların kurulması ve gelişmesinin mali ve idari yönden teşvik edildiği, hizmetlerinin kolaylaştırıldığı, hatta bazı hizmetlerin tümüden bu kurumlara bırakıldığı bir gerçektir. Ancak, zamanla kamu politikasında gönüllü kuruluşlara verilen yerin azaldığı, Cumhuriyet döneminde ise, bir çok vakfın devletleştirildiği, gayrimenkullerinin ellerinden alındığı, bağış toplama ve hizmet sunma yöntemlerinin daraltıldığı, ayrıca Vakıflar Genel Müdürlüğü aracılığıyla merkezi yönetimin ağır vesayeti altına sokularak bu kurumların güçsüzleştirildiği görülmektedir. Buna kötü yönetim olgusu da eklenince, Türkiye'de vakıfların tarihi misyonunu yerine getirmekten aciz duruma geldikleri açıktır.

Buna rağmen, gönüllü kuruluşların kamu hizmeti üretimi ve sunumundaki rolleri, hala, oldukça önemli boyutlarda bulunmaktadır. Ayrıca, bu kuruluşlar son yıllarda etkinliklerini artırmaktadırlar. Örneğin, ülkemiz gönüllü kuruluşlarının dörtte biri başka ülkelerin benzer kuruluşları ile işbirliği içindedir. Yurt dışındaki partnerleriyle ortak proje geliştiren kuruluş sayısı 300 civarındadır. Yine, bu kuruluşların yaklaşık yarısının bilgisayar teknolojisinden yararlanmakta olduğu tespit edilmiştir. Türkiye'de gönüllü kuruluşlar bir yandan yeniden örgütlenirken, bir yandan da kendilerini ve yaptıklarını anlatmaya çalışan ciddi ve nitelikli toplantılar ve sempozyumlar yapmaktadırlar.

Ne yazık ki Türkiye'de bu sektörün durumu, faaliyetleri ve ekonomi ve toplumdaki yeri hakkında yeterli istatistikî bilgi bulunmamaktadır. Gönüllü sektörün çalışma alanları hakkında fikir sahibi olunmakla beraber, ekonomiye ve sosyal hayata olan etkilerini inceleyen yeterli araştırmanın olduğu söylenemez. Eldeki verilere göre (İnanıcı, 2003; TÜSEV Bülteni 2001; Baloğlu, 1994), Türk toplumunun sivil örgütlenmesini gösteren oranlar şöyledir: Dernek %53, Vakıf %30,

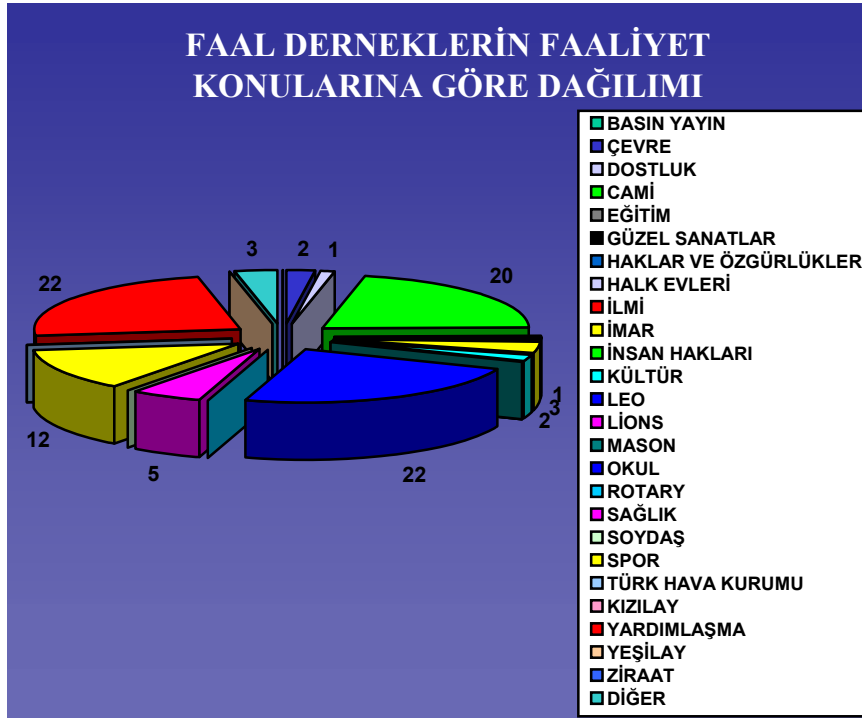
Meslek Odası %08, Sendika % 05, Kooperatif % 02, Yurttaş Girişimi % 02. Tablo 1 ve Grafik 1, Türkiye’deki gönüllü kuruluşların etkinlik alanlarını göstermektedir.

**Tablo 1.** Türkiye’de Gönüllü Kuruluşların Etkinlik Alanlarına Göre Dağılımı

Faaliyet alanı	Sayı
Okul, hastane ve karakol gibi kamuya devredilen tesis yapımı	15000
Özel okul yapımı	15
Cami ve Kuran Kursu gibi dini yapıların yapım ve işletimi	19.396
Spor ve avcılık	10092
Dayanışma ve yardımlaşma	5185
Çevre güzelleştirme ve kalkındırma	3532
Kültürel faaliyetler	1216
Çocuk sorunları	395
Kadın sorunları	179

**Kaynak:** İnancı, 2003.

**Grafik 1.** Türkiye’de Derneklerin Konularına Göre Dağılımı



**Kaynak:** TÜSEV Bülteni, Sayı 6, Eylül, 2001.

Bu veriler değerlendirildiğinde, gönüllü kuruluşların daha çok din ve eğitim alanında yoğunlaştığı, en çok da bir kamusal tesis yaptırmak için örgüt kurulmuş olduğu görülmektedir.

## 6. Türkiye’de Gönüllü Kuruluşların Hizmet Sunma Potansiyeli

### 6.1. Vakıflar

Türkiye’de vakıflar, kuruluş tarihleri esas alınarak ikiye ayrılmaktadır. Medeni Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 4 Ekim 1926 tarihidен önce kurulmuş olan vakıflara “Eski Vakıflar”, bu tarihten sonra kurulmuş olanlara ise “Yeni Vakıflar” diyoruz. Böyle bir ayırım, söz konusu vakıflara uygulanacak hukuk kurallarının farklılığından kaynaklanmaktadır. Eski vakıflar, 1935 yılında kabul edilen “Vakıflar Kanunu”na göre yönetilmekte, yeni vakıflara ise Medeni Kanun’un vakfa ilişkin kuralları uygulanmaktadır.

Vakıfların belli başlı etkinlik alanları şunlardır:

**Sosyal Bütünleşme ve Belediyecilik:** Vakıflar hayır ve iyilik yapmayı kurumsallaştıran kurumlardır. Böylece, varlıklı olanların yoksullar üzerinde manevi baskı kurması ve fakirlerin onurlarının kırılması önlenmektedir. Örneğin, Osmanlı toplumsal düzeni üzerine yapılan araştırmalar, vakıf kurumu sayesinde toplumsal eşitsizliğin göreceli de olsa giderildiğini, fakirin zengin karşısında ezilmediğini ve servetin adaletsiz dağılımının önüne geçildiğini göstermektedir (Çağatay, 1983). Osmanlı toplumunda kişilerin sosyal sorumlulukları vakıflar yoluyla geliştirildiğinden, hemen her konuda vakıf kurulduğu görülmektedir. Her şeyi devletten beklemek yerine, kişiler, kamu hizmetlerinin kurulması ve yürütülmesinde kendilerini sorumlu hissetmişlerdir. Özellikle eğitim, sağlık, bayındırlık ve sosyal yardım gibi alanlarda bu ilgi yoğunlaşmıştır (Öztürk, 1996). Osmanlı döneminde, zamanın sosyal ve ekonomik koşullara uygun olarak geliştirilen vakıf kurumu yeni şartlara uydurulmuş ve doktrin bakımından daima genişletilmiştir (Kozak, 1994).

Günümüzdeyse, vakıfların yaptıkları pek çok hizmetin devletin görev alanları içerisine girdiğini ve bu alanlara kamusal kaynak ayrıldığını görmekteyiz. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal

Güvenlik Kurumu, İş ve İşçi Bulma Kurumu gibi kuruluşların yanı sıra, yerel yönetim birimleri de az çok sosyal amaçlı hizmetleri üstlenmişlerdir. Ancak, hemen her konuya yetişmek zorunda kalan devlet kurumlarının yeni arayışlar içine girdikleri ve gönüllü kuruluşların bu alandaki potansiyellerinin değerlendirilmesine çalışıldığı görülmektedir. Bir başka deyişle, işin eski sahipleri yine göreve davet edilmektedir.

**Din Hizmetleri:** Vakıf kurumunun temel bir özelliği, insan hayatının her yönünü hizmet alanına dahil etmesidir. Türkiye’de Diyanet İşleri Başkanlığı’nın görev ve sorumluluğunda bulunan din hizmetleri alanında da, oldukça yaygın bir vakıflaşma bulunduğu görülmektedir. Üstelik bu alanda vakıflar, ülkedeki farklı din, mezhep ve yaklaşımların dağılımı ile paralellik göstermektedir. Din hizmetlerinin çok önemli bir kısmı, mevzuattaki pek çok sınırlamaya rağmen, günümüzde de vakıflar eliyle yürütülmektedir. Ayrıca, vakıflar Diyanet İşleri Başkanlığı’nın gerek yurt içindeki, gerekse yurtdışındaki faaliyetlerine finansal destek sağlamaktadır. Bu durum, “din hizmetlerinin sivil topluma devredilmesi” tartışmalarını gündeme getirmiştir.

**Eğitim Hizmetleri:** Vakıf kurumunun eğitim alanında da oldukça aktif olduğu görülmektedir. Osmanlılar döneminde kurulan vakıflar başta olmak üzere, çeşitli dönem ve tarihlerde kurulan vakıfların çoğunda, eğitim ve öğretim konusuna geniş yer verilmiştir. Okul ve diğer eğitim kurumlarının yapımı, onarımı ve işletilmesi, öğrencilere burs verilmesi, okullara eğitim malzemeleri desteği gibi pek çok hizmetler bu alanda devletin yükünü hafifletmektedir.

**Ekonomik Hizmetler:** Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde “dayanışma ilkesi”nin temel alındığı vakıf kurumu, Osmanlı döneminde bankacılığa doğru atılmış ileri bir adım olan “para vakıfları”nın ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu vakıflar, toplumsal hizmetlerin ifasında, kişilerin kısa ve uzun dönemli mali ihtiyaçlarının karşılanmasında ve diğer ekonomik etkinliklerde kullanılmak üzere düşük faizle borç para veren kuruluşlardı<sup>4</sup> (Gökçen, 1983). Her ne kadar günümüzde bu hizmeti bankalar ve özel finans kurumları yerine getiriyorsa da, hala vakıfların ekonomik alanda yapabileceği bir takım hizmetler bulunmaktadır. Özellikle sosyal niteliği ağır basan ekonomik

---

<sup>4</sup> Osmanlı döneminde bu kurumlara Avarız sandıkları denilirdi

nitelikli hizmetlerde vakıf müessesesi kullanılabilir. Örneğin, ekonominin sert kurallarının yumuşatılması, sosyal adaletin sağlanması ve ekonomik işleyiş sonucu ortaya çıkabilecek sınıf farkının ortadan kaldırılması, vakıfların ekonomik alandaki muhtemel katkılarından olacaktır. Ayrıca, gönüllü kuruluşların ekonomik işleyişe doğrudan katkıları da olmaktadır: Gönüllü kuruluşlar aracılığıyla hizmetlerin devlete sıfır maliyetle gelmesi sonucunda, devlet harcamaları azalarak bütçe açığı azalmakta, dolayısıyla devletin borçlanma ihtiyaçları ve devlet tahvili ihtiyacı da azalmaktadır.

**Sağlık Hizmetleri:** Osmanlı döneminde hastanelerin hepsi, vakıf eserleriydi (Öztürk, 1996). Haseki, Gureba, ve Şişli Etfal Hastaneleri vakıf eserlerinden olup günümüzde de yaşayan örnekleridir. Vakıf hastane ve buradaki sağlık hizmetleri bakımından II. Beyazıt'ın Edirne'de yaptırdığı "Darüş-Şifa"sı oldukça ilginç özellikler taşımaktaydı. Bugün de sağlık amaçlı kurulan veya amaçları arasında sağlık hizmeti sunmak da yer alan pek çok vakıf bulunmaktadır. Özellikle, dar gelirli hastaların sağlık hizmetlerine erişiminde vakıfların rolü büyüktür.

**Bayındırlık ve Mimari:** Bugün belediyelerin yapmaya veya onarmaya çalıştığı yol yapımı, su kemerleri, su bentleri, çeşmeler, sebiller, köprülerin yapımı, sokakların aydınlatılması ve temizlenmesi gibi günümüzde kamu hizmeti alanına giren hizmetlerde çok uzun zamandan beri vakıflar bulunmaktadır ve bu alanda devlete yardımcı, hatta zaman zaman alternatif olmaktadır.

**Uluslararası Etkinlikler:** Gönüllü kuruluşların uluslararası ilişkilerdeki önemi son yıllarda giderek artmıştır. Ülkelerde dernek, vakıf, ya da meslek kuruluşu olarak kurulan ve çalışan ulusal NGO'lar (Non-Governmental Organizations: Hükümet-Dışı Örgütler), bölgesel veya evrensel NGO örgütleri çatısı altında birleşmekte, uluslararası veya bölgesel örgütlerin toplantılarında söz alabilmekte, bunlarla anlaşmalar yapmakta, projelerin uygulayıcısı olmakta, örgütlerin bütçeleri ve programları hakkında görüş bildirmekte, insan hakları ve azınlıklar gibi çeşitli konularda aktif olmaktadır. NGO'ların önemi kavrayan Batı ve çeşitli üçüncü dünya ülkeleri, ulusal NGO'larını temsil eden delegelerin uluslararası toplantılara katılmaları ve yönetim kurullarına girmelerini teşvik etmektedirler. NGO'lar, başta Birleşmiş Milletler İnsan Hakları sistemi olmak üzere, uluslararası düzeyde giderek etkinliklerini ve ağırlıklarını artırmakta, özellikle batı dünyasında gerek uluslararası

kuruluşlar çerçevesinde, gerek hükümetler nezdinde ve gerekse kamuoylarında taleplerini ve mesajlarını kimi zaman resmi kurum ve kuruluşlardan çok daha kolay aktarabilmektedirler. Bu açıdan, belirli alanlarda destek sağlanabilmesi halinde, NGO'ların dış politikaların yürütülmesinde önemli katkı yapmaları mümkün görünmektedir.

## 6.2. Dernekler

Dernek kurma özgürlüğü Anayasal olarak ilk kez 1908 Meşrutiyet Anayasası'nda yer almıştır<sup>5</sup>. Dolayısıyla, dernekleşme çabaları Türkiye'de fazla köklü değildir. Ancak, kamu hizmeti sunumunda derneklerin rolü, bu günkü gelişme seviyesinde bile, ihmal edilemeyecek kadar önemlidir. Üstelik, derneklerin tüzüğünde yazıldığı şekilde faaliyetlerinden doğan faydalarının yanında, açıkça tüzükte yazılmamasına rağmen toplumun ve kişinin gelişimine yaptığı katkılardan da söz edilebilir.

Kişiler ilgi duydukları alanlarda etkinlik gösteren örgütler içine girerek kişisel tatmin sağlarlar. Dernek şeklindeki örgüte üye olan kişiler derneğin programlarına uyarak eğlence, kültürel etkinlikler, herhangi bir hizmet alma gibi faydalarından yararlanmaktadır. Neticede, kişiler, toplumsal bütünleşme, dayanışma ve katılım bilincine erişmekte, toplumsal işlere daha duyarlı olmakta ve devletin bu amaçla kaynak ayırmasına gerek kalmamaktadır. Ayrıca, sağlıklı bir toplumsallaşmanın bireyin olgunlaşmasına ve suç oranının azalmasına olumlu katkı yapması dolayısıyla, derneklerin devletin bu alandaki sorumluluğu ve rolünü paylaştığından söz edilebilir. Öte yandan, derneklerin çoğunlukla toplumsal işlerde çalışmak için kurulmaları, toplumsal değişim için onlara bir avantaj da sağlar. Örneğin, Cumhuriyetin kurulmasından sonra Halk Evleri, Türk Dil Kurumu, Türk Ocakları gibi dernekler oldukça faydalı işler yapmışlardır (Aslan, 2004).

---

<sup>5</sup> 120. madde, "Osmanlılar hakkı içtimaa maliktir" demektedir.

## 7. Türkiye’de Gönüllü Kuruluşların Hizmet Potansiyellerinin Kullanımının Önündeki Engeller

Şüphesiz gönüllü kuruluşların kapasitelerini ve hizmet üretip sunma potansiyellerini tam olarak kullanabildikleri ülke ya hiç yok, ya da çok azdır. Her ülkede, bu kuruluşların önünde bir takım genel ya da özel, sürekli ya da konjonktürel, doğal ya da yapay bir takım engeller bulunmaktadır. Ancak, genellikle gelişmiş batı ülkelerinde ve bazı gelişmekte olan ülkelerde gönüllü kuruluşların hizmet sunma koşullarının daha iyi, Türkiye gibi diğer gelişmekte olan ülkelerde ise çok daha sorunlu olduğu bilinmektedir. Türkiye’de gönüllü kuruluşların önündeki engeller, kısaca, sosyal ve kültürel yapı, ekonomik yapı ve hukuki engeller olarak üç ana kategoride ele alınabilir.

### 7.1. Sosyal ve Kültürel Yapı

Gönüllü kuruluşlar olarak adlandırdığımız dernek ve vakıfların ülke genelinde filizlenip gelişebilmesi için ülkenin sahip olduğu sosyal stratejiler (demokrasi, hukuk, insan hakları) ile ekonomik ve kültürel yapısı önem arz etmektedir. Gönüllü örgütlenme, belli bir yeterlilikte siyasal ve toplumsal bilince sahip olmayı gerektirmektedir. Bu bilinç düzeyinin eksik yaşandığı toplumlardaki vatandaşlar, kamusal ve özel alandaki taleplerini bir araya gelerek aramakta zorlanmaktadır.

Batı Avrupa toplumları sanayileşme ile birlikte üretim araçlarının değişmesi, sosyal hayata da sirayet etmiş ve siyasal sistem olgunlaşmaya başlamıştır. Merkezle çevre arasında diyalog sonucunda gelişen toplumsal bilinç (yurttaşlık bilinci) sonucunda, kamu hizmetleri talep eden çevrenin istekleri siyasal sistem tarafından karşılanmıştır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelereyse, siyasal bilinç düzeyi yeterince olgunlaşmamış ve dolayısıyla siyasal katılım ve yurttaşlık bilinci yeterince gelişmemiştir. Ancak, Dönmezer’in de (1994: 401) vurguladığı gibi, “Türk halkında demokrasi kültürünün eksik olduğu söylenebilir fakat dernek ve özellikle vakıf kurma ve işletme yönünde bir kültür eksikliği olduğunu söylemek mümkün değildir”. Bu sonuçta, gönüllü kuruluşların Türk toplumunda tarihsel köklerinin sağlam olmasının rolü büyüktür.

Ancak, eğitim düzeyinin düşüklüğünün gönüllülük bilincinin oluşturulması noktasında önemli bir handikap oluşturduğu söylenebilir. Eğitim yoluyla vatandaşlık, yardımlaşma, örgütlenme ve topluma hizmet konularında meydana getirilen bilinç, gönüllü kuruluşların gelişmesine yardım eder ve bu kurumların faaliyetlerini kolaylaştırır. Bir başka deyişle, bir ülkedeki eğitim düzeyi ile gönüllü kuruluşların gelişimi arasında doğru orantı bulunmaktadır. Ülkemizdeki eğitim düzeyi her ne kadar son 20-30 yılda yükselmişse de, henüz Batı ülkelerinin ortalamasının altında seyrettiği malumdur. Ayrıca, eğitim düzeyinin okuryazarlığın ötesine geçerek üniversite mezuniyet oranının artırılması, gönüllülük bilinci için de önemlidir.

### **7.2. Ekonomik Yapı**

1980'li yıllara kadar ulusal sanayi, izlenen ithal ikameci sanayileşme stratejisinin etkisiyle, yabancı rekabetine karşı korunmuştur. Türkiye'de gelir dağılımını etkileyen faktörlerin başında, üretim araçlarının mülkiyeti gelmektedir. Mülkiyetin eşitsiz dağılımı, toplum kesimleri arasındaki gelir dağılımı eşitsizliğini arttırmaktadır (Aklan, 2001). Ülkemizde yaşanan ekonomik ve politik istikrarsızlıklar, toplum kesimleri arasındaki fırsat eşitliğini bozmakta ve reel üretim faaliyeti ile ilgisi olmayan rantıye sınıfının gelir düzeyinin artmasına neden olmaktadır. Özellikle kamu kesiminde gelir-gider dengesindeki bozulmaya bağlı olarak, reel borçlanma faizlerinin yüksek tutulması, gelir dağılımını ücretli ve maaşlı kesim aleyhine bozmaktadır (Çelebi, 2001). Kamu kesimi borçlanma araçlarının bir yatırım aracı olarak görülmesi, sermayeyi reel üretim faaliyetlerinden uzaklaştırmaktadır. Görüldüğü üzere Türk ekonomisi oldukça zor durumdadır. Bu durum Türk toplumunu hayatın her alanında negatif yönde etkilemektedir. Toplumdaki ekonomik kaynakların kısıtlılığı da, gönüllü faaliyetlere ve hayır işlerine ayrılan kaynağın azalmasına neden olmaktadır (Zaim, 1987).

### **7.3. Hukuki Yapı ve Yasal Engeller**

Türkiye gibi katı merkeziyetçilikle yönetilen ülkeler, diğer toplumsal etkinliklere olduğu kadar gönüllü kuruluşlara da aşılması çok zor kısıtlamalar getirmektedirler. Sivil faaliyetlere güvensizlikten



kaynaklanan bu durum, her ne kadar son yıllarda demokratikleşme adımları çerçevesinde değiştirilmeye çalışılsa da varlığını devam ettirmektedir. Rona Serozan'a (1994) göre, "bu mantık, yurttaşların örgütlü davranmasından korkar. Büyümelerini, konfederasyon kurmalarını, uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmasını engellemeye çalışır, vatandaşlarına güvenmez onları muhtemel suçlular olarak görür, örgütlenen insanların peşinen devleti yıpratmaya çalıştıklarını düşünür".

Gönüllü kuruluşların verimli işleyişini zorlaştıran hukuksal çerçevede en önemli sorunlardan biri, mevzuatın gereğinden fazla detaylı ve karmaşık olmasıdır. Bu konuda uygulanan temel kanunlar olan "Medeni Kanun" ve "Dernekler Kanunu" farklı düzenlemeler getirmekte, üstelik başka kanunlarla da gönüllü kuruluşların faaliyetlerine düzenlemeler getirilmektedir. Gönüllü kuruluşların kuruluş ve işleyişlerini düzenleyen tek bir kanunsal çerçeve oluşturulması ve bu kanunun da güven üzerine bina edilmiş sade bir metin olması gerekmektedir. Ayrıca, gönüllü kuruluşların uluslararası faaliyetlere getirilen yasakların kaldırılması, başka ülkelerdeki benzer örgütlerle işbirliği yapabilmelerine izin verilmesi ve uluslararası birliklere üyeliklerinde Bakanlar Kurulu izninin kaldırılması da, bu alanda atılabilecek olumlu adımlardır

Öte yandan, gönüllü kuruluşların hukuki düzlemde karşılaştıkları sorunlar salt yasal düzenlemelerden değil, uygulamada sıkça rastlanan, hatta kemikleşmiş hale gelen yönetsel tutumlardan da kaynaklanmaktadır. Zaten yeterince boğucu olan yasal çerçeveyi iyice bunaltıcı hale getiren bu pratik zorlamalar, bürokratik kırtasiyeciliğin had safhaya eriştirilmesinden, yasal düzenlemelerle idari görevlilere tanınan yetkilerin en son sınırına dek, hatta bu sınırın da ötesine geçerek kullanılmasına değin geniş bir yelpazeye yayılmaktadır. Bu olumsuzluğun bir "idari görevli" alt kültüründen kaynaklandığı düşünülebilir (Radikal, 2003).

#### **7.4. Gönüllü Kuruluşların istismarı**

Gönüllü kuruluşların toplumda belirli bir itibara sahip olması ve bu kuruluşlara devlet tarafından sağlanan avantajların, zaman zaman amaç dışı, hatta kötüye kullanıldığı görülmektedir. Bu durum yalnızca bazı kötü örnekler için geçerli olsa da, bu kuruluşların toplumsal meşruiyetini azaltıcı, bu kurumlara finansman ve personel desteğini engelleyen bir

faktör durumuna gelebilmektedir. İnsel'in (2003) aşağıdaki sözleri, bu durumu anlatmaktadır: “Sorun, STK'ların bu yapıları içinde, toplumdan ayrı bir saygınlık beklentisi taşımalarında yatıyor. Toplu yarar için, bir fedakârlığa dayanan, diğerkâm özelliklerin öne çıktığı bir faaliyet görünümü altında, çoğu zaman gelir amaçlı bir faaliyet sürdürülüyor. Yürütülen faaliyetin amaçları itibarıyla yerindeliği, etkinliği ve uygunluğunun denetlenmesi de STK'ların yapısı nedeniyle epey zayıf kalıyor. Çoğu zaman finansmanı sağlayan kuruluşun amacı, bir faaliyetin gerçekten yapılmasından çok, faaliyet bilançosunu doldurmak olduğu için, böyle bir dış denetim eksik kalıyor. Kitle örgütleri olmadıkları için, iç denetim mekanizması çalışmıyor. Ortada oldukça yüksek paralar dönüyor ve bunların doğru kullanımı genellikle denetlenmiyor. STK veya benzeri oluşumların, ayrıcalıklı gelir sağlayıcı kuruluşlar olmaları, elde edilen kaynakların esas amaçları için kullanılmamasıyla sonuçlanıyor. İşte bu, hiçbir nedenle kabulü mümkün olmayan, üzerini hiçbir gerekçeyle örtmemiz gereken vahim bir durum”.

1999 Marmara Depremi sonrasında Kızılay'da ortaya çıkarılan yolsuzlukların Türkiye'deki gönüllülük üzerine yaptığı olumsuz etkiler dikkate alınır, konunun önemi daha iyi anlaşılabilir. Gönüllü kuruluşların isitismar edilmesini önlemek için halka, gönüllü kuruluş yöneticilerine ve devlete önemli görevler düşmektedir. Avcı'nın (2003) ifade ettiği gibi, bu öncelikle bir denetim sorunudur: “Yapılacak iş, halkın bilgi edinme ve aydınlanma hakkına saygı göstermek, vakıf veya dernek ile ilgili yönetici kimliklerinin, zorunlu beyanın, faaliyet raporları ve finansal bilgi ve tabloların; elektronik ortamda toplanması, devletin güvenliği açısından ilgili birimlerce değerlendirilmesi, bu verilerden vatandaşın bilgi edinmelerinin sağlanması ve bilimsel çalışmalar için veri değerlendirme olanaklarının yaratılmasıdır”.

### **Sonuç**

Uzunca bir süre hemen her ülkede, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde en etkili metodun devlet “eliyle” olduğu düşünülmüştür. Ancak, günümüzde devlet (merkezi/yerel) hizmetleri anlayışında değişimler başlamıştır. Nitekim kamusal hizmetler yeniden gözden geçirilerek, bazıları reddedilmekte ve bu konularda seçmenlerin desteğinin sağlanmasına çalışılmaktadır. Bu destek aranırken vergi yükü,

hizmet etkinliği, karlılık ve demokratiklik unsurlarından da yararlanılmaktadır. Aslında günümüzde, kamu hizmetlerinin yürütülmesinin kamu görevlileri aracılığı ile gerçekleşmesi, ilke olarak kabul edilmekte ise de devletin iş yükünün fazlalığı nedeniyle, kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilememesi, devleti bu alanda alternatifler aramaya yöneltmiştir. Devletin yükünün azaltılması için elde iki alternatif kurum bulunmaktadır: Özel sektör ve gönüllü kuruluşlar.

Gönüllü kuruluşlar; insani ya da toplumsal bir amaç etrafında bir araya gelen gönüllü insanların oluşturduğu dinamik, değişime öncülük eden, toplumsal duyarlılıkları yansıtan kuruluşlardır. Bu kuruluşların çalışmaları içerisinde bireyler, topluma yararlı olmanın hazzını ve doyumunu yaşarlar. Bu kuruluşlar vasıtasıyla tek tek bireylerde var olan arzular, özelemler, düşünceler, iş yapma ve yardım etme hisleri ile sevgi, şefkat ve merhamet duyguları topluma taşınır. Ayrıca, bireyler bir grup içerisinde kendisi gibi düşünen insanlarla bir arada olarak aidiyet duygusunu yaşarlar.

Gönüllü kuruluşların kamusal hizmet sunumunda en büyük etkileri, kamu sektörü ve özel sektörün yanında bir üçüncü sektörü ortaya çıkarmış olmalarıdır. Üçüncü sektör, özünde kamu yararına yönelik hizmet anlayışının yattığı, kar amacı gütmeyen ancak tamamen sivil nitelikte, 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 ise bireylerin kamu hizmetlerine gönüllü olarak düşünce ve emek bazında katılmasını sağlamaktadırlar.

Ancak, günümüzde, siyaset bilimi, kamu yönetimi ve sosyal siyaset disiplinleri bakımından çok önemli bir soru hala cevaplandırılmayı beklemektedir: “Gönüllü kuruluşlar, kamu hizmeti üretimi ve sunumunda devleti ikame edebilir mi?” Bu soruya verilecek cevap da ister istemez parçacıl olacaktır. Bir başka deyişle, gönüllü kuruluşlar, eğer toplum ve devlet tarafından yeterli desteği görür ve kapasite sorunu çözülebilirse, şu anda temel olarak devletin sunduğu bazı hizmetleri sunmada devleti rahatlıkla ikame edebilir. Bu hizmetlerin hangileri olduğunu belirlemek için de kamusal hizmetleri gruplara ayırmakta fayda bulunmaktadır.

Kamu hizmetlerini temel olarak üç ana kategoriye ayırmak mümkündür:

- a. Sadece devletin yerine getirebileceği hizmetler: Bunlar adalet hizmetleri ile iç ve dış güvenlik gibi devletin egemenliği ile dolaysız olarak ilgili hizmetler olup, doğaları itibarıyla ne özel sektöre, ne de gönüllü kuruluşlara bırakılabilirler. Ayrıca, devlet dışındaki hiçbir kurum, bu hizmetleri sunabilecek derecede örgütlü değildir. Devlet, bu hizmetleri çok eskilerden beri sürekli görmektedir. Bunlar, klasik liberal anlayışın “Gece Bekçisi Devleti”nde yer alan ve devlet üretilip sunmadığı durumda, devletin meşruyetinin sorgulanacağı hizmetlerdir.
- b. Özel sektörün kısmen üstlenebileceği, kısmen gönüllü kuruluşların da yardımcı olabileceği, ancak devletin düzenleyici, hizmet sunumunu garantileyici ve diğer sektörlerin eksiklerini tamamlayıcı olarak bulunması gereken hizmetler: Eğitim, sağlık gibi yarı kamusal hizmetler bu kategoride incelenebilir
- c. Devletin İkinci Dünya Savaşı sonrasında üstlendiği, daha önceleri çoğunlukla sivil örgütler tarafından yerine getirilen, toplumsal niteliği resmi niteliğinden fazla olan hizmetler.

Gönüllü kuruluşların hizmet sunumunda avantajlı olduğu kamu hizmetleri, daha çok sosyal nitelikleri ağır basan hizmetlerdir. Bir bakıma, gönüllü kuruluşlar devletin geleneksel olarak üretilip sunduğu hizmetleri değil, Refah Devleti anlayışının yerleşmesiyle üstlendiği hizmetleri sunmada devlete alternatif olabilir. Bu hizmetler, gönüllü kuruluşların kuruluş amaçları ve faaliyet çerçevesine<sup>6</sup> daha uygun aktivite alanlarıdır.

Ancak, gönüllü kuruluşların avantajlı olduğu alanlarda bile devlet gibi sürekli gelir kaynakları bulunan, ülkenin her köşesinde örgütlü, sürekli elemanları bulunan ve zor kullanma yetkisine sahip bir örgütü ikame edebilmeleri de, teorik olarak mümkün olmasına rağmen, bir takım şartlara tabidir. Bu şartları da, gönüllü kuruluşların ilgili alanda yeterli örgütlenmeye, uygun eleman, teknik destek ve materyal ile sürekli gelir kaynaklarına sahip olması, toplumun çoğunluğunun bu hizmetlerde bu

---

<sup>6</sup> Topluma hizmet, bireyselleştirilebilen yardımlar, çocuklar, ihtiyarlar ve kadınlar gibi zayıf toplumsal kesimlerin korunması, harcamaların sonuçlarının hemen görülebildiği alanlara yatırım yapma, dini-ahlaki-etik duyguların kolayca harekete geçebileceği alanlar olma...vs

kuruluşları meşru olarak görmesi, bu kuruluşların önündeki hukuki engellerin kaldırılması ve yurt içi ve yurt dışındaki diğer örgütlerle hizmet içerikli yardımlaşmalarının engellenmemesi olarak özetlemek mümkündür.

Öte yandan, gönüllü kuruluşların gelişip kamusal hizmet sunumunda rollerini artırmaları, toplumsal bilincin ve hayır duygularının yanında, devletin de bu kurumlara ilgi ve yardımına bağlıdır. Çünkü modern-seküler dönemde din kurumlarının yönetsel hayattaki başat yerlerini devlet kurumuna devretmeleri ile endüstri devrimi ve coğrafi keşiflerden sonra devletin toplumda ve ekonomik hayatta rol ve görevlerinin artması, devlet kurumunu kamu hizmet sunumunda rakipsiz kılmıştır. Ayrıca, devletin güç kullanma ve bilgi tekelleri ile genel ve kısmi düzenleme yapma yetkisi de, devleti diğer bütün kurumlara karşı avantajlı duruma getirmektedir. Bu yüzden, gönüllü kuruluşların gelişimi de, kapasite sağlama (capacity building) politikası bağlamında, devletin gerekli hukuki düzenlemeleri yapıp gönüllü kuruluşları ilgili kamu hizmet sunumunda yetkili hale getirmesi, gelişiminin önündeki hukuki, idari ve ekonomik engelleri kaldırması, hatta kendisinin yaptığı bazı kamu hizmetlerini ihale yoluyla gönüllü kuruluşlara yaptırarak onlara finansal destek sağlaması, gönüllü kuruluşların kapasitelerinin geliştiği oranda da sosyal hizmetlerden başlamak suretiyle bazı kamu hizmetlerini onlara devretmesi, bu arada da onları kendine rakip değil, yardımcı ve müttefik olarak görerek, karşılaştıkları sorunlarda yardımcı olması gerekmektedir. Devletin bu desteği olmadan, gönüllü kuruluşların kapasite sorununu çözmeleri çok zor görünmektedir. Bir başka deyişle, gönüllü kuruluşların kamusal hizmet sunumunda yeterli hale gelebilmeleri, gönüllü kuruluşların kendileri kadar toplumun ve devletin de bu kuruluşların önemi ve kamu hizmeti sunumunda oynayabileceği roller konusunda yeniden bir muhasebe yapıp yerleşmiş güvensizlik ve engellemeleri terk etmesi (Avcı, 2003) ile mümkün olacaktır.

Bu bağlamda gönüllü kuruluşların ne devlete ne de özel sektöre karşı bir alternatif olarak değil bunların tamamlayıcısı olarak görülmesi gerekmektedir. Devletle gönüllü kuruluş ilişkisinde devletin görevi, bu kuruluşlara fırsat yaratma, çalışma, iş yapma zemini ve ortamı yaratma ve gönüllü kuruluşların yapacakları işlerle ilgili önünü açma şeklinde olmalıdır. Bir başka deyişle, gönüllü kuruluş / devlet dengesine “ya o, ya

da diğeri” mantığıyla değil, “hem o, hem de diğeri” anlayışıyla karşılıklı bağımlılık, yardımlaşma ve dayanışma açısından yaklaşılması gerekmektedir.

Ayrıca, gönüllü kuruluşların kamu hizmeti sunumundaki rollerinin önemli ölçüde hizmet sunumu ile sınırlı olduğu, toplumun iyiliği ve refahı için gerekli tedbirleri almanın ve bu bağlamda gönüllü kuruluşların sunduğu sosyal nitelikli hizmetlerin de stratejik anlamda planlanması, denetlenmesi ve yetersiz kaldığı alanlarda onlara yardım edilmesi işlevlerinin de toplumun en örgütlü ve meşru örgütü olan devletin elinde kalması gerektiği unutulmamalıdır.

### **Kaynakça**

Aklan, Nejla Adanur (2001). “Dünyada ve Türkiye’de Gelir Dağılımı ve Gelir Dağılımını Etkileyen Faktörler”, **Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi**. Cilt 19, Sayı 4.

Aktan, Coşkun Can (1995). **Optimal Devlet**, İstanbul: TÜSİAD, yayın no. T-95, 2-174

Anadolu Kalkınma Vakfı (2000). **Vakıflar**, Ankara: Anadolu Kalkınma Vakfı.

Atar, Yavuz (1997). “Demokratik Sistemde Sivil Toplumun Fonksiyonu ve Sivil Toplum-Devlet DUALİZMİ”, **Yeni Türkiye**, Sayı 18, ss. 98-102.

Aslan, Cengiz (2004). **Demokratik Kültür Aracı olarak TDK**, www.kutuphaneci.com.tr, (12.01.2004)

Avcı, İnal (2003). “Vakıf ve Derneklerin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar”, **AB Uyum Yasaları Çerçevesinde Vakıf ve Derneklerin Durumu Sempozyumu**, Marmara Grubu Stratejik ve Sosyal Araştırmalar Vakfı, Ankara Sheraton Oteli, Ankara, 15.9.2003.

Ayyıldız, Hasan (1996). “Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlarda Pazarlama ve Önemi”, **Öneri (Marmara Üniversitesi SBE Dergisi)**, Cilt:XII, Sayı: 1-2, ss. 105-114.

Ballar, Suat (1996). **Türk Dernekler Hukuku**, 3. Baskı, İstanbul: Beta.

Baloğlu, Zekai (1994). **Türkiye Üçüncü Sektör Raporu**, İstanbul: TÜSEV.

Bell, Margaret (2002). “Gönüllük”, **TÜSEV Bülteni**, Sayı 9, İstanbul.

Bolay, Süleyman Hayri (1997). “Sivil Toplum ve Manası”, **Yeni Türkiye**, Sayı 18, ss.7-9.

Clark John (1996). **Kalkınmanın Demokratikleştirilmesi**, Çev: Serpil Ural, Ankara: Türkiye Çevre Vakfı.

Çağatay, Neşet (1983). “Vakıf ve Tarihi Gelişimi”, **I. Vakıf Haftası**, Ankara: Vakıflar Genel Müdürlüğü.

Çelebi, Esat (2001). “İkibinbir Yılında Türkiye Ekonomisinin Genel Görünümü”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, Sayı 4.

Dönmezer, Sulhi (1994). **Toplumbilim**, İstanbul: Beta.

Eryılmaz, Bilal (2000). **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaası

Fincancı, Yurdakul (1991). **Sivil Toplum**, İstanbul: Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı.

Gökçen, Ahmet (1983). “Vakıfların Ekonomik Yönü ve Vakıf Müesseselerinin İktisadi Tesirleri”, **1. Vakıf Haftası**, Ankara: Vakıflar Genel Müdürlüğü.

İnanıcı, Haluk (2003). **Sivil Toplum Kuruluşları ve Hukuki Yapısı**, [www.dergi-tbd.org.tr](http://www.dergi-tbd.org.tr), 20.03.2003

İnsel, Ahmet (2003). “Sivil Toplum Kuruluşlarının Meşruiyeti”, <http://www.radikal2.com.tr>

Kozak İ.Erol (1994). **Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıflar**, Adapazarı: Sakarya Üniversitesi Yayınları.

Mardin, Şerif (2000). **Türkiye’de Toplum ve Siyaset: Makaleler 1**, İstanbul: İletişim Yayınları.

Milliyet (1998). **Sivil Toplum**, [www.milliyet.com.tr](http://www.milliyet.com.tr), 21.07.1998.

Nazlıoğlu, Meral Dinçer (1994). **Gönüllü Kuruluşların Toplumdaki Yeri**, Ankara: Türkiye Çevre Vakfı.

Nohutçu, Ahmet (2006). **Kamu Yönetimi**, Ankara: Savaş Yayınevi.

Öztürk, Nazif (1996). “Osmanlı’da Vakıf Bugünkü ABD’den Çok Öndeydi”, **3. Sektör Dergisi**, Nisan.

Radikal (2003). **Dernekler ve Sivil Örgütlenme**, www. Radikal2.com.tr

Savaş, F. Vural (2000). **Piyasa Ekonomisi ve Devlet**, Ankara: Liberte Yayınları, 2000.

Saygılıoğlu Nevzat ve Selçuk Arı (2002). **Etkin Devlet**, İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.

Serozan, Rona (1994). **Tüzel kişiler, Özellikle Dernekler ve Vakıflar**, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Sezer, Birkan Uysal (1994). “Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması”, **AİD**, C.25 S. 4, Aralık.

Şengün, Uğur (2003). **Kamu Hizmeti Sunumunda Devlet ve Gönüllü Kuruluşlar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Taşdelen, Musa (1997). **Siyaset Sosyolojisi**, İstanbul: Kocav Yayınları.

Türk Dil Kurumu (1979). **Türkçe Sözlük**, Ankara: Türk Dil Kurumu.

TÜSEV (2001). **Avrupa Komisyonunun Avrupa’daki Gönüllü Kuruluşlar ile Vakıfların Rolünün Geliştirilmesine İlişkin Tebliği**, İstanbul: TÜSEV

TÜSEV Bülteni (2001). Sayı 6, Eylül.

Ural, Engin (1995). **Gönüllü Kuruluş Kavramına Genel Bir Bakış**, Ankara: Türkiye Çevre Vakfı.

Yavuziğit, Hikmet (1995). **Dernekler ve Demokrasi**, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF.

Zaim, Sabahaddin (1987). “Vakıfların Milli Ekonomiye Etkileri”, **5. Vakıf Haftası**, Ankara: VGM.