

**SOSYAL SİYASETİN ÜRETİLMESİ SÜRECİNDE
REFAH DEVLETİNDEN NEO-LİBERAL DEVLETE
GEÇİŞ: DEVLETİN KAMU HİZMETİ SUNMA
İŞLEVINİN DEĞİŞİMİ**

**TRANSITION OF WELFARE STATE TO NEO-LIBERAL
STATE IN THE PROCESS OF MAKING SOCIAL
POLICY: THE CHANGE IN PUBLIC SERVICE
PROVISION FUNCTION OF THE STATE**

**Yrd.Doç.Dr.H.Bahadır ESER¹
Arş.Gör.Dilek MEMİŞOĞLU²
Yrd.Doç.Dr.Gökhan ÖZDAMAR³**

ÖZET

Bu çalışmanın temel amacı devletin kamu hizmeti sunumu işlevindeki değişimleri ele almaktır. Bu amaca yönelik olarak öncelikle refah devleti kavramı ile bu bağlamda devlete biçilen rollere kısaca değinilmiştir. Bu kısa kavramsal girişten sonra refah devleti uygulamalarından neo-liberal devlet anlayışına geçişin iktisadi boyutu üzerinde durulmuştur. Çalışmanın son bölümünde ise refah devleti uygulamalarında görülen farklılaşmaya paralel olarak kamu hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkan değişim tartışılmıştır.

ABSTRACT

The aim of this study is to approach the changes on the state's service supplier function. For this purpose, firstly the welfare state concept and the roles of the state are shortly mentioned. After that brief conceptual introduction, economical dimensions of the transition of welfare state practice and policies to neo-liberal state are elaborated. At the last part of the study, the changes that occur in the supply of public service correspondingly to the changes in the welfare state practices are discussed.

Refah Devleti, Neo-Liberal Devlet, Devletin İşlevleri, Kamu Hizmeti.
Welfare State, Neo-Liberal State, Functions of State, Public Service.

¹ Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstriyel İlişkiler Bölümü.

² Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

³ Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü.

1. GİRİŞ

19. yüzyılın sonlarından günümüze insanlık tarihi çok hızlı bir şekilde değişmektedir. Bu hızlı değişimin temel aktörü ise devlettir. 19. ve 20. asırlar devlet kavramından ne anlaşıldığı ve devletin tesis edilmesine yönelik düşüncelerin hızlı bir değişime tabii olduğu asırlardır. Modern ulus devletin kuruluşu ve sanayi devrimi ile ivmelenen toplumsal değişim dinamiği, toplumun dokusunu da etkilemiş ve değiştirmiştir. 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında ortaya çıkan hızlı sanayileşme, hızlı kentleşmeyi ve hızlı toplumsal dönüşümü tetiklemiştir. Sanayinin ihtiyaç duyduğu iş gücü, nüfusun hızla kırsaldan kente taşınması sürecini ortaya çıkarmıştır. Sanayileşmenin hızlandığı göçe bağlı olarak genişleyen kentler, büyük bir işçi nüfusunu barındırır hale gelmiştir. Bu yeni toplumsal kesim, sanayi devriminin ilk yıllarında kötü çalışma koşulları altında yaşamlarını sürdürmek zorunda kalmıştır. Klasik liberal anlayışın piyasaya her türlü müdahaleyi yadsıdığı zamanlarda, piyasanın ücret ve çalışma şartlarının adil dengesinin sağlanması noktasında pek de istekli olmadığını ortaya koyan uygulamaların arttığı görülmüştür. Bu duruma ek olarak 1929 Ekonomik Buhranı, sistemin ciddi biçimde sorgulanması sonucunu doğurmuştur. Bu sorgulamanın etkisiyle gelişen ve kendi etki alanını meydana getiren sosyal devlet anlayışı, Batı Avrupa ve Amerika Birleşik Devletleri'ndeki münferit uygulamaların ötesine geçerek yaygın bir devlet anlayışı olma yoluna girmiştir. Bu anlamda ilk sosyal güvenlik uygulamaları kurumsallaşmaya başlamıştır.

Liberal ekonominin 1930'larda geçirdiği sarsıntı özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında daha hissedilir bir hale gelmiştir. Bu dönemde Keynes'in öncülüğünü yaptığı ekonomik politikalar ile sosyal devlet, refah devleti kimliğini kazanmıştır. 1970'lerin sonunda ve özellikle 1980'lerde yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal değişimler ile birlikte bu kez refah devleti uygulamaları sorgulanmaya başlamış ve devletin sunmakla yükümlü olduğu hizmetlerin ne olması gerektiği tartışılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda kamu hizmeti kavramının yeniden tanımlanması sorunu gündeme gelmiştir. Söz konusu tartışmaların ve değişimlerin önemi dikkate alınarak bu çalışmada refah devletinin ortaya çıkışı, gelişimi ve dönemleri incelenmiş, ardından 1980'lerde refah devletin değişimini zorlayan ekonomik nedenlere kısaca değinilmiştir. Çalışmanın devamında söz konusu ekonomik değişimin etkisiyle devlete ve kamu hizmetine ilişkin olarak ortaya çıkan yeni anlayışlar üzerinde durulmuştur.

2. REFAH DEVLETİ KAVRAMI

Refah devleti, 19. yüzyılın sonlarına doğru, Avrupa ve Kuzey Amerika toplumlarının değişik şekil ve düzeylerde sosyal güvenlik mekanizmalarına dâhil olmaları ile yakından ilişkili bir kavramdır (Alcock, 2002: 275). Gelişmiş ülkelerde refah devleti, genelde toplu sosyal hareketlerden kaynaklanan sosyal koruma şablonları üzerinden ortaya çıkmışlardır (Spicker, 2000: 144). Kavram klasik liberalizme alternatif bir

kavram ve model önerisi olarak ortaya çıkarak 20. yüzyılın başlarında oldukça geniş bir tartışma ve uygulama alanı bulmuştur. Refah devleti temel olarak bireyin yaşamının tüm yönleri ile ilgilenen, bireylere ekonomik ve sosyal imkânlarla ulaşmada eşit şans tanıyan, vatandaşlarına asgari bir yaşam standardını sağlayan devleti ifade etmektedir (Seyidoğlu, 1999: 497). Bu bağlamda refah devletini sosyal ve ekonomik süreçlere aktif biçimde dâhil olan devlet modeli olarak tanımlamak mümkündür. Refah devleti özünde liberalizmin ekonomik yansıması olarak ortaya çıkan kapitalist toplumda, üretim süreçleri ve ekonomik krizler ile yaşanan sıkıntıların aşılmasında devletin aktif rol aldığı, tüm toplumun yaşam standartlarının iyileştirildiği sınıflar üstü bir devleti ifade etmektedir (Seyyar, 2008: 359-360). Dolgoff ve Feldstein refah devleti uygulamalarının ister sosyal ister mali ister mesleki olsun tüm toplum içinde yaygın bir biçimde var olduğunu, tüm insanların bu sistemlerden farklı, fakat fonksiyonel olarak benzer şekilde yararlandıklarını, toplumun tüm sınıflarının az ya da çok bu refah devleti uygulamalarından faydalandığını ifade etmiştir (Dolgoff ve Feldstein, 2007: 161).

Refah devleti toplumun sosyal fayda ve çıkarlarını önemsemekle birlikte piyasa dinamikleri üzerine kurulmuş bir devlet anlayışıdır. Sosyal refah devletinin bir takım amaçları vardır. Bunlar özetle, ülke sınırları içinde yaşayan vatandaşları için, sosyal mal ve hizmet arzını artırmak, ekonominin istikrarlı bir şekilde işleyişini sağlamaya ve korumaya yönelik düzenlemeler yapmak ve üretim süreçlerinin planlaması ve icrasında sosyal maliyet ve sosyal kazanç değişkenlerinin göz önünde bulundurulmasını tesis etmek olarak sıralanabilir (Seyidoğlu, 1999: 497).

Refah devletinin temel belirleyicisi, kişilerin barınma, sağlık, eğitim ve istihdam gibi günlük yaşamlarının en temel fonksiyonlarının sağlanmasının devletin görevleri arasında olmasıdır. Bununla birlikte refah devletini⁴ sosyalist bir devlet gibi algılamak yanlış olacaktır. Refah devleti piyasa mekanizmaları ile özel mülkiyet esası üzerine tesis edilmiş bir devlet sistemini ifade etmektedir. Refah devletinde toplumun sosyal ihtiyaçlarının sağlanması için kamu kaynakları etkin bir şekilde kullanılır. Bazı durumlarda devlet söz konusu sosyal hizmetleri kendi kurduğu kurumlar ile aracısız olarak sağlar. Refah devletinin araçları, artan oranlı vergileme, işsizlik sigortaları, sosyal güvenlik sistemleri, tarım sektörüne yönelik sübvansiyon ve destekleme politikaları, ücretsiz ya da çok düşük bir katkı payının alındığı eğitim, sağlık sistemi, düşük ücretli konut tedariki gibi sosyal yatırımlar olarak sayılabilir (Seyidoğlu, 1999: 497).

⁴ Refah devleti ile birlikte anılan bir diğer kavram da sosyal devlettir. Refah devleti sosyal devleti de içine alan bir kavramdır. Bununla birlikte sosyal devlet niteliği taşıyan her yapılanma için aynı zamanda refah devleti tanımlamasını kullanmak olanaklı değildir. Zira refah devleti iktisadi açıdan güçlü refah politikalarını sürdürebilen devleti ifade etmektedir. Sosyal devleti toplumun çıkarlarını ve toplum içinde dezavantajlı konumda olan ihtiyaç sahibi vatandaşların sosyal haklarını koruyarak geliştirmeyi amaçlayan ve buna yönelik olarak sosyal alana müdahale eden, dahil olan devlet şekli olarak tarif etmek mümkündür. Bu bağlamda sosyal devlet özellikle sosyal güvenlik sisteminin tesis edilmesine yönelik adımlar atan devlettir (Seyyar, 2008: 360, 422).

3. REFAH DEVLETİNİN ORTAYA ÇIKIŞI

Devletin, refah politikalarına yönelik uygulamalarının olup olmaması, Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere yönetim geleneği içinde tartışılan bir konu olagelmıştır. Örneğin İngiltere’de 19. yüzyılda Maltus ve Amerika’da Herbert Spencer toplumun dezavantajlı fakir kesimlerine ve devletin söz konusu kesimleri korumaya yönelik politikalarına mesafeli duran, eleştirel bir yaklaşım sergilemişlerdir (Dye, 1975: 115-16).⁵ Refah devleti⁶, 1942’de yayınlanan “Beveridge Raporu” ile yakından ilişkilidir. Rapor “beşikten-mezara” kadar tüm vatandaşlara vaat edilen sosyal yardımlar üzerine düzenlenmiştir. Raporda devlet gücünü kullanmak suretiyle piyasanın etkilerinin şekillendirilmesi konusunda alınacak önlemlere değinilmiştir. Özellikle sınıf ve statü gözetilmeksizin tüm vatandaşlara asgari bir gelirin sağlanması, sosyal güvenliğin tesis edilmesi ve sosyal hizmetlerin sunulması söz konusu önlemlerin temellerini oluşturmaktadır (Alcock vd., 2002: 274-75). Refah devleti uygulamalarının temelinde sosyal koruma olgusu vardır. Spicker sosyal koruma olgusunun devletten bağımsız bir olgu olarak ortaya çıktığını ifade etmiştir. Ona göre sosyal koruma devletin müdahalesinden önce var olan bir kurumdur. Spicker, refahın yukardan aşağı dayatılan ya da devlet tarafından ortaya çıkarılan bir olgu olmadığını, bununla birlikte daha önceden var olan sosyal güvenlik anlayışı üzerine kurulmuş olduğunu vurgular (Spicker, 2000: 145).

1930’lar, erken dönem refah devleti uygulamalarından⁷ koruyucu refah devleti uygulamalarına geçildiği yıllardır. Bir örnekle açıklamak gerekirse o yıllarda her dört Amerikan vatandaşından birisi işsizdir ve her altı Amerikan vatandaşından birisi bir şekilde sosyal yardım almaktadır. İnsanlar, klasik doktrinin vazettiği şekilde fakirliğin bireyin kendi ahlaki/karakter zaaflarından ya da hatalarından kaynaklandığı yönündeki önermeyi sorgulamaya girişmişlerdir (Dye, 1975: 117). 1929 Ekonomik Bunalımı, kurumsallaştığı ve güçlü olduğu düşünülen kapitalizmin, sanıldığı kadar güçlü temelleri olmadığını göstermiştir. Bu durum devletlerin topluma ve ekonomiye kapsamlı ve güçlü kurumlar kurmak suretiyle müdahil olması gerektiği fikrini pekiştirmiştir (Altan, 2004: 81). I. ve özellikle II. Dünya savaşı boyunca ve savaştan sonra devletler artan bir şekilde sosyal sorunlara müdahale etmeye başlamışlardır. Savaşların ortaya çıkardığı yıkım ve ekonomik krizler, devletin sosyal alana ve ekonomiye müdahalesine süreklilik arz eden bir karakter kazandırmıştır. Bu durum yukarda da değinildiği üzere klasik liberal devlet anlayışının değişmesi sonucunu doğurmuş, sosyo-ekonomik kamusal politikaların uygulama alan ve kapsamı genişlemiştir (Tokyo, 1997: 5; Dye, 1975: 117; Altan, 2004: 81).

⁵ İngiltere’de refah devletinin ortaya çıkışı ile ilgili kapsamlı bilgi için bkz. Alcock vd., 2004: 26-30.

⁶ Refah devleti kavramı olarak ilk kez 19. yüzyılın sonunda Almanya’da sosyal güvenliğe ilişkin alınan önlemler ile kullanılmıştır (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 20). Kavramın ilk kullanımı ile ilgili diğer bir yorum ise ilk kez 1941’de İngiltere’de kullanıldığına ilişkindir (Gilbert ve Terrell, 2005: 38).

⁷ Refah devletinin evreleri için bkz. Tablo 1

Sanayi toplumunun kendine özgü üretim süreçleri işçi ve işveren olmak üzere iki sınıfın yoğun olarak öne çıktığı bir toplum yapısı meydana getirmiştir. Toplumun bu iki sınıf etrafına kümelenmesi sosyalizm ve kapitalizm olmak üzere iki ana fikir akımının da siyasete, ekonomiye ve dolayısıyla topluma egemen olması sonuncu ortaya çıkarmıştır. Her iki görüşün ortak özelliği ise hâkim oldukları toplumlara homojen bir yapı kazandırmış olmalarıdır (Aktel, 2003: 30-31). Dinitto ve Cummins insanlar arasındaki sınıf farkının onların refahlarının kaynağı olduğunu, insanlar arasındaki sosyal çatışmanın temelinde ise söz konusu refah düzeylerinin yattığını ifade etmektedir (Dinitto ve Cummins, 2007: 8). Refah devleti, II. Dünya Savaşı sonrasında, sanayileşmesini tamamlamış, geniş bir işçi kesiminin yer aldığı ülkelerde söz konusu çalışan kesimler, işverenler ve devlet arasında hayat bulan bir uzlaşma sonucu ortaya çıkmıştır.⁸ Refah devleti olgusu, siyasal uzlaşma neticesinde ortaya çıkan yeni bir siyasal düzeni simgeleyen bir kavramdır. Varılan bu siyasal uzlaşma devlete toplumsal yaşama dair bir takım yeni roller yüklemektedir. Nitekim bu yeni yapılanmanın meşruiyet temelini toplumda üretilen mal ve hizmetlerin bölüşümü süreçlerine devletin müdahil olması oluşturmaktadır. Burada dikkat çekici olan nokta klasik liberalizmin en temel savı olan devletin ekonomik yaşama hiçbir şekilde müdahil olmaması görüşünün terk edilerek devlete toplum yaşamına ve ekonomiye geniş ölçüde müdahale etme yetisinin kazandırılmış olmasıdır (Şaylan, 2003a: 95-96).

John Maynard Keynes (1883-1946)⁹ refah devletinin kurumsallaşmasında çok önemli bir yere sahiptir. Keynes'in temel hareket noktası, ekonomide tam istihdamın piyasanın kendi dinamikleri ile yani dışarıdan bir müdahale olmaksızın (*görünmeyen el* tarafından) sağlanabileceği fikrinin reddedilmesidir. Hızla sanayileşmeye başlayan toplumlarda, fordist üretim süreçleri toplumu ekonomik ve kültürel olarak standartlaştırmış, bu durum üretimin kitleselleşmesine ve artmasına neden olmuştur. Söz konusu üretim artışı doğal olarak tüketimin de kitlesel olması ihtiyacını tetiklemiştir (Aktel, 2003: 31). Keynes'e göre istihdam düzeyini etkin talep, etkin talebi de üretim belirlemektedir. Keynes, ekonomik modelini etkin talep üzerine kurmuştur. Toplumun tüketim ve yatırımlarının toplamı etkin talebi oluşturmaktadır. Keynes etkin talebin yüksek olabilmesinin ön koşulu olarak tüketim ve yatırımın yüksek olmasına vurgu yapmıştır. Keynes'e göre gelir dağılımının adaletsiz olduğu toplumlarda etkin talep düzeyi düşük olacaktır. Modern kapitalist toplumlarda var olan gelir eşitsizliği neticesinde gelir düzeyi yüksek kesimler ne kadar çok tüketim yaparlarsa yapsınlar gelirlerinin büyük bölümünü tasarruf edeceklerdir. Bu durum sonucunda tasarruflar yatırıma dönüşecek ve arz sürekli artacaktır.

⁸ Örneğin İngiltere'de savaş sonrası refah devleti politikaları ve ekonomiye yansımaları ile ilgili kapsamlı bilgi için bkz. Alcock vd., 2004: 30-31.

⁹ Keynes, I. ve II. Dünya Savaşı dönemlerini yaşamış bir iktisatçıdır. Savaş dönemleri Keynes'in düşünce dünyası üzerinde doğrudan etkili olmuştur. Keynes başyapıtı olan ve 1936'da yayınladığı "Yatırım, İstihdam ve Paranın Genel Teorisi" adlı çalışmasında, zamanının genel kabul gören görüşlerinin aksine, düzenlenmemiş (müdahale edilmemiş) bir ekonominin tam istihdamı sağlayamayacağını ifade etmiştir. Keynes'e ilişkin kapsamlı bilgi için bkz. Alcock vd., 2002: 125.

Toplam talep ise bu arzın gerisinde kalacaktır. Arz ve talep arasında ortaya çıkan bu dengesizlik kaçınılmaz olarak krize yol açacaktır. Keynes'e göre krizlerin önlenmesi için etkin talebin yükseltilmesi ve bunun içinde ekonomiye müdahale edilmesi gereklidir. Keynes toplum içinde bu ölçekte bir müdahalenin ancak devlet tarafından yapılabileceğini ve ancak böylelikle ekonomide dengenin ve tam istihdamın sağlanabileceğini ifade etmiştir (Şaylan, 2003a: 95-98). Keynes'in vurgu yaptığı ekonomiye/ piyasaya devlet müdahalesi (refah devleti harcamaları), piyasa ile ilişkilendirilen eşitsizliklerin azaltılmasında bir araç olarak görülmüştür. Keynes söz konusu müdahaleyi kapitalizmin ortadan kaldırılması olarak değil, talebin ve büyümenin artırılması gibi bir takım mali ve parasal önlemler ile tam istihdamın sağlanarak piyasanın kontrol edildiği bir süreç olarak tanımlamıştır. Gelir transferleri ile sosyal hizmetler bu ekonomik modelin temel araçlarıdır (Alcock vd., 2002: 125-26). Jessop, Keynes'in öngördüğü refah devletinin özelliklerini şu şekilde özetlemiştir: Refah devleti tam istihdamı sağlamaya yönelik olarak, talep yönetimi ile kitle üretim ve tüketimini desteklemeye yönelik altyapının sağlanmasını hedefleyen ekonomik politikalar izler; toplu görüşme gibi toplumsal politikaları uygulamaya koyar; kaynakların dağıtılmasında, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında ulus devletin öncelikleri dikkate alınır; piyasanın yetersiz ya da başarısız olduğu alanlarda devlet piyasa ile birlikte hareket ederek karma bir ekonomik model oluşturur ve piyasanın başarısızlıklarını telafi eder (Jessop, 2009:107).

Refah devletin kurumsallaşma sürecini açıklamaya yönelik olarak söz konusu olgunun tipolojisine de değinilmesi yerinde olacaktır. Jessop, refah devleti rejimlerini liberal, sosyal demokrat, muhafazakâr-korporatist ve Güneydoğu Avrupa modeli olarak dört sınıfa ayırır. Liberal refah rejimlerinin ayırt edici özelliği sermayenin hâkimiyet kurma eğiliminde olduğu, finans üzerine kurulmuş, piyasa aktörlerinin aktif rol aldığı kapitalist rejimler olmasıdır. Sosyal demokrat refah rejimleri ise parça başı üretim üzerine yoğunlaşmış, yüksek üretkenlik, yüksek beceri ve yüksek ücret içeren esnek biçimde organize olmuş ihracat odaklı rejimler olarak öne çıkmaktadır. Muhafazakâr-korporatist refah rejimleri, geniş geleneksel küçük bir burjuvaziye, emek yoğun üretim süreçlerine, lonca tipi örgütlenmeye vurgu yapan, büyük endüstriyel alanlar ile küçük ve orta ölçekli işletmeler arasında işbirliği kuran, bu işbirliğini finans çevreleri ile de destekleyen rejimlerdir. Jessop tipolojisinin son halkasını, geniş bir tarım sektörünün bulunduğu, aile kapitalizminin ve geleneksel toplum ilişkilerinin yerleşik olduğu, bununla birlikte çevredeki Fordist üretim ağları ile de ilişkili olan Güneydoğu Avrupa refah devleti modeli oluşturmaktadır (Jessop, 2009: 119-20).¹⁰

¹⁰ Dünya genelinde uygulanan refah devleti uygulamalarına yönelik kapsamlı bilgi için ayrıca bkz. Alcock ve Craig, 2009; Spicker, 2000: 146-48.

4. REFAH DEVLETİNDEN NEO-LİBERAL DEVLET ANLAYIŞINA GEÇİŞ

1960 ve 1970’lerde refah devletinin gereklerini sağlama çabaları neticesinde devletin ekonomideki ve sosyal yaşamdaki rolü oldukça yüksek bir düzeye çıkmış, 1980’lere gelindiğinde ekonomiler daralırken devletin refah harcamalarının maliyetini karşılamak son derece güçleşmiştir. Bu aşamada Keynesyen ekolün, kamu harcamalarının kısılmasının durgunluğa yol açacağı görüşüne karşın neo-klasik ekolün kamu harcamalarının ve bütçe açığının azaltılması durumunda faiz oranlarındaki düşüş ve olumlu beklenti-kamuoyuna verilen güven etkilerinin, yatırımların canlanması neticesinde bütçe kısıntılarının olumsuz etkilerini ortadan kaldıracağı görüşü öne çıkmıştır (McDermott ve Wescott, 1997: 2-3; Erol, 2003)

1970’lerde ortaya çıkan ekonomik ve sosyal krizlere paralel olarak Keynesyen müdahaleci devlet anlayışının etkinliğinin zayıflaması, devletin işlev ve görevleri üzerine bir dizi yeni tartışma başlatırken, süreç içinde devletin ekonomi ve sosyal refaha ilişkin fonksiyonlarının da evrildiği görülmektedir. 1970’lerde ortaya çıkan stagflasyon (enflasyon, ekonomik durgunluk ve işsizlik) sürecini aşmada Keynesyen ekonomi politikası uygulamalarının yetersiz kalması, krizin nedenlerinin refah devleti uygulamalarına bağlanmasını beraberinde getirerek liberal eğilimlerin ekonomi politikalarına yön vermesi ve refah devleti olgusunun sorgulanarak devlet anlayışının yeniden şekillenmesi sürecini hızlandırmıştır. Kapitalizmin yeni bir yapılanma içine girdiği 1970’lerde neo-liberal iktisat anlayışı yükselişe geçerken, bu yeni dönemin temel politikası ve hedefi serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi (özelleştirme uygulamaları, dış ticaret kısıtlamalarının azaltılması vb.), dolayısıyla devletin ekonomideki etkinliğinin sınırlanması olmuştur. Bu dönemde karşımıza çıkan bir başka olgu ise 1970’lerdeki bir dizi krizin, kapitalist üretim süreci içinde 1960’ların sonuna gelindiğinde Fordist kitlesel üretim sisteminin tıkanması ile birlikte kendini göstermesi, bunu aşmak üzere post-Fordist esnek üretim rejiminin ortaya çıkmasıdır. Böylece kapitalizm kendini yeniden üretirken, devlet anlayışı da yeni üretim tarzının bir “olmazsa olmaz”ı olarak kaçınılmaz biçimde değişmiştir.

1970’lerin ikinci yarısından itibaren iktisat politikaları neo-liberal paradigma doğrultusunda yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. Buna göre piyasaların kendiliğinden çalışması için her türlü düzenlemeden kaçınılması gerektiği düşüncesi yaygınlık kazanırken, ticaretin serbestleşmesi, sermaye hareketleri önündeki engellerin kalkması, kamu harcamalarının kısılması ön plana çıkmıştır. (Dumludağ, 2004: 122). Bu dönemde Latin Amerika ülkelerinin 1980’lerdeki ekonomik ve finansal krizler sonrasında yeniden yapılandırılması bağlamında IMF ve Dünya Bankası gibi Washington merkezli kurumlar tarafından uygulanması önerilen politika reçeteleri, Williamson (1989) tarafından Washington Uzlaşması (*Washington Consensus*) adı altında maddeleştirilmiştir. Mali disiplin, kamu harcamalarının gelişigüzel teşviklerden temel eğitim-sağlık-altyapı harcamalarına kaydırılması, kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi, ticaretin

serbestleştirilmesi, uluslararası ticaret önündeki engellerin kaldırılması, sermaye hareketlerinin (doğrudan yabancı yatırımların) liberalleştirilmesi, vergi reformu, finansal reform (piyasada belirlenen faiz oranları ve rekabetçi döviz kurları, finansal kurumların deregülasyonu -piyasaya giriş engellerinin ve rekabeti sınırlayan düzenlemelerin kaldırılması-), mülkiyet haklarının yasal olarak korunması unsurlarından oluşan söz konusu temel politikalar, daha sonra çeşitli teorisyenlerce neo-liberal ekonomik anlayışın temel ilkeleri olarak da gösterilmiştir.¹¹

Post-Fordist esnek üretim rejimi ile kitlesel üretimin zorunlu olmaktan çıkması, kitlesel (homojen) tüketicilerin yaratılmasını gereksiz kılmaktadır. Talep yönetimi gerekliliğinin ortadan kalkması, devletin refah fonksiyonunu da minimize etmektedir. Bu yeni üretim sürecinde devlet, talebi yönetmek yerine sürekli değişim gösteren teknolojinin takibi için firmaları desteklemek durumdadır. Refah devleti, bu bağlamda Schumpeteryan devlet anlayışı ile ikame edilmiştir (Jessop, 1993; Dulupçu, 2003). 1970'lerdeki krizler sonrasında refah devletinden kopuşu meydana getiren yaklaşımlar arasında rasyonel beklentiler hipotezi, monetarizm ve arz yanlı iktisat öne çıkmaktadır. Rasyonel beklentiler hipotezi neo-liberal devlet (ekonomi) anlayışının teorik altyapısını oluştururken, monetarizm para politikalarının belirlenmesine öncülük etmiştir. Bu süreçte devletin fonksiyonlarının ve görevlerinin değişmesi yoluyla refah devletinden neo-liberal devlete kayıştaki önemli rolü ise arz yanlı iktisat anlayışı oynamıştır. Neo-klasik iktisadın reel ekonomi-politikteki yansıması, ABD'de Reagan'ın (*Reagonomics*), İngiltere'de Thatcher'ın (*Thatcherism*) uyguladığı serbest piyasa ekonomisine dayalı, arz yanlı ve libertaryen iktisat anlayışına uygun politikalar olmuştur. Kısa sürede yaygınlaşan bu politikalar, Keynesyen iktisatta olduğu gibi özel olarak talebe odaklanmanın ve potansiyel çıktıyı (arzi), sermaye birikimini, teknik gelişmeyi, işgücü kalitesindeki iyileşmeyi göz ardı etmenin yanlış olduğu, öte yandan kendi kurallarına göre işleyen piyasaların refahı artıracığı görüşüne dayanmaktadır (Feldstein, 1986: 26; Dumludağ, 2004: 123).

Devletin fonksiyonlarının değiştiği bu dönemde “ulus devlet” de ekonomi ve sosyal sistemden dışlanmasına (*hollowing-out*) neden olacak bir dizi değişimin konusu olmuştur. Ulus devlet, ekonomi-politik uygulamalar ve egemenlik bakımından önemini korumasına karşın devletin bazı kapasiteleri bölgesel, çok uluslu ve uluslararası kurumlara, diğer bir kısmı ise ülke içi bölgesel/yerel ölçüğe devredilmiştir. Bu fonksiyon devirleri, aynı zamanda Fordizm'den post-Fordizm'e kayışın karakterize ettiği ve Keynesyen refah devletinden kopuşu ivmeleyen yeni teknolojilerin artışı, artan uluslararasılaşma, global/ulusal ekonomilerin değişen bölgesel yapısı gibi bir dizi süreç ile de uyumlu olarak görülmektedir (Jessop, 1993: 9-11).

¹¹ Washington Uzlaşması'na ilişkin daha geniş bilgi için bkz. Yavuz, 2007.

5. DEVLET ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİM BAĞLAMINDA KAMU HİZMETİ ANLAYIŞININ DEĞİŞİMİ

Küreselleşmenin ve neo-liberal piyasa ekonomisinin hakim paradigma haline geldiği 1970'lerin ikinci yarısında ve özellikle 1980 sonrasında, devletin işlev ve fonksiyonları da yeniden sorgulamaya tabi tutulmuş ve süreç içinde kamu yönetimi sisteminin yeniden yapılandırılması ile kamu hizmeti anlayışının değişimi gündeme gelmiştir (Tokatlıoğlu, 2005: 120). Neo-liberal düşünce doğrultusunda serbest piyasa ekonomisinin oluşturulması, devletin ise yasa koyma ve düzenleme faaliyetlerine yoğunlaşması benimsenmiştir. Böylece devletin kaynak israfına neden olan sosyo-ekonomik faaliyetlerden uzaklaşması, bu alanı piyasa ekonomisine bırakması öngörülerek, sınırlı, neo-liberal devlet anlayışı öne çıkmıştır (Şaylan, 2003b: 584; Ataay, 2007: 31).

Refah devleti anlayışı neo-liberal politikaların etkisiyle bir aşınma sürecine girmiştir. Bununla birlikte devletin ekonomiye müdahalesi belirli ölçüde devam etmektedir. Devlet; kamu ve özel kesim arasında kaynakların etkin dağılımını yapmak, gelirin adil şekilde dağılımını sağlamak, ekonomik kalkınma ve büyüme amaçlarını gerçekleştirmek için ekonomiye müdahale edebilmektedir. Kamu hizmetlerine yönelik bakış açısı da bu durumdan etkilenmekte ve kamu hizmetlerinin piyasaya açılması ve özelleştirilmesi, kamu hizmeti sunumunda gönüllü kuruluşların teşvik edilmesi gibi politikalar uygulanmaktadır (Tokatlıoğlu, 2005: 8-14, 156-157). Söz konusu politikalara zemin hazırlayan ise neo-liberal düşüncenin kamu yönetimi alanındaki yansıması olan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışıdır. YKY anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışını sahip olduğu merkeziyetçi, bürokratik, hiyerarşik özellikleri nedeniyle eleştirmekte ve verimsizlikle suçlamaktadır. Bunun yerine adem-i merkeziyetçi, etkili, verimli, esnek bir kamu yönetimi anlayışı ve örgütlenmesi öngörmektedir. Bu doğrultuda devletin küçültülmesini ve ekonomik alandaki faaliyetlerinin sınırlandırılmasını savunmaktadır (Bayraktar, 2003: 564–565, Hood, 1995).¹²

Küreselleşme olgusu ve neo-liberal akımın etkisi ile devlet anlayışı değişirken, bu değişimin doğal uzantısı devletin hangi mal ve hizmetleri ne kadar üretmesi gerektiğinin sorgulanması olmuştur. Bu süreçte kamu hizmetlerinin kapsamı değişikliğe uğramış, kamu tarafından sunulan mal ve hizmetlerin önemli kısmı piyasa tarafından üretime konu olmuştur (Ener ve Demircan, 2008: 58). Bu dönemin etkilerinin diğer yansıması ise kamu hizmetleri üzerinde gerçekleşmiştir. Kamu hizmeti kavramı, üzerinde fikir birliğine varılmış bir tanıma sahip değildir. Kamu hizmetinin içeriğine

¹² YKY anlayışının Türk kamu yönetimindeki yansıması ise 2004 yılında Meclise gelen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı (KYTK) olmuştur. KYTK ile kamu yönetimi sisteminin neo-liberal politikalar doğrultusunda yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır. Tasarıda neo-liberal politikaların ve küreselleşme sürecinin etkisiyle devletin ve kamu yönetimi örgütünün küçültülmesi ve sınırlandırılması ön plana çıkarılmış ve birey, sivil toplum ve yerel yönetimler gibi birimlerin güçlendirilmesi üzerinde durulmuştur (Gül, 2005: 41). Kamu hizmetlerine de benzer bakış açısıyla yaklaşmış ve kamunun sınırlandırılmasına paralel olarak devletin asli görevleri dışındaki faaliyetleri özel sektöre, yerel yönetimlere ve sivil toplum örgütlerine bırakması öngörülmüştür.

yönelik tartışmalar konunun hukuki boyutuyla sınırlı kalmamakta, siyasal ya da ideolojik boyut da işin içine girmektedir. Buna bağlı olarak hangi faaliyetlerin kamu hizmeti sayılacağı, siyasal iktidar tarafından belirlenmektedir. Siyasal iktidarlar içinde buldukları toplumun ekonomik ve toplumsal koşulları doğrultusunda hangi faaliyetlerin kamu hizmeti olarak nitelendirileceğini saptamaktadır (Ulusoy, 2004: 20-21).¹³

Kamu hizmeti anlayışı tarihsel süreç içinde değişime uğramıştır. 19. yy. sonları ve 20. yy. başlarında kamu hizmeti anlayışı mutlakçı (objektivist) niteliktedir. Bu doğrultuda “bazı faaliyetler sırf toplumsal yaşam için çok önemli” olmaları nedeniyle, “yani doğaları/nitelikleri gereği” kamu hizmeti olarak kabul edilmekteydi. Mutlakçı kamu hizmeti anlayışının bu katı durumu, “kamu hizmetlerinin toplum yaşamının değişen koşullarına” uyarlanamaması ve “modern demokrasinin temel kazanımlarına uygun olmaması” gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bunun üzerine göreceli (sübjektif) kamu hizmeti anlayışına doğru bir geçiş yaşanmıştır. Göreceli (sübjektif) kamu hizmeti anlayışı, içeriğe yönelik bir belirleme yapmamakta, bunun yerine şekli bir ölçüt kullanarak siyasal iktidar tarafından kamu hizmeti olarak nitelenen faaliyetleri kamu hizmeti olarak kabul etmektedir (Ulusoy, 2004: 24-27).

Öte yandan ülkelerin ekonomik, siyasal, sosyal özelliklerine bağlı olarak da kamu hizmeti anlayışı değişebilmektedir (Tokatlıoğlu, 2005: 5). Dolayısıyla kamusal malların sunumuna ve sınıflandırılmasına ilişkin geleneksel yaklaşım yanında günümüzde yeni yaklaşımlar da ortaya çıkmaktadır. Buna göre devletin ekonomik alandaki fonksiyonlarında görülen değişimler, kamusal mal/hizmetler teorisine de yansımıştır. Kamusal mal/hizmetlerin sunumunda devletin rolü değişmiştir. Kamusal mal/hizmet üretiminde ve finansmanında devletin mali/beşeri kaynaklarının yetersiz kalması, devlet dışı alternatif mal/hizmet sunum ve finansman yöntemlerine başvurulmasına neden olmuştur (Dileyici ve Vural, 2006: 43).

Gerek küreselleşme süreci ve neo-liberal düşünce gerekse de yukarıda sayılan faktörler kamu hizmeti anlayışının değişiminde ve piyasa mekanizmasının kamu hizmeti sunumuna dâhil olmasında önemli rol oynamıştır. Bu süreçte etkili olan faktörlerden biri de hizmet ticaretinin serbestleştirilmesine yönelik bir anlaşma olan GATS (*General Agreement on Trade in Services*; Hizmet Ticareti Genel Anlaşması)'dır (Tokatlıoğlu, 2005: 127-128). GATS ile küreselleşme sürecinde neo-liberal politikalar doğrultusunda hizmet ticaretinin serbest piyasaya konu olması amaçlanmaktadır. Devletin değişiminde ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi kuruluşların belirleyici etkisi bulunmaktadır.

¹³ Kamu hizmeti genel olarak bir kamu kurumunun kendisi tarafından ya da gözetimi altındaki özel bir girişim tarafından kamuya sağlanan hizmetler olarak nitelenebilir. Hangi hizmetin kamu hizmeti sayılacağı noktasında iki kriter mevcuttur. Bunlardan ilki, hizmetin kamuya yöneltilmiş olması ve kamu menfaatinin söz konusu olması, diğeri ise hizmetin kamu kuruluşları tarafından sunulması ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı gözetim ve denetimi altında özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesidir (Bozkurt vd., 2008: 128-129).

DTÖ'yu kuran anlaşma kapsamında hayat bulan GATS, hizmet ticaretinin serbestleştirilmesini ve ülkelerin kamu hizmetlerinin piyasaya açılmasını öngörmektedir. Bunu yaparken de devletlerin ve ulusal düzenlemelerin bu süreç önünde engel oluşturması önlenmek istenmekte ve bu yönde hukuksal düzenlemeler yapılmaktadır (Kutun, 2005).

Neo-liberal politikalar doğrultusunda müdahaleci devlet anlayışı yerini sınırlı ve düzenleyici devlet anlayışına bırakmaktadır. Bunun sonucu olarak devletin ekonomiye müdahalesi azalırken kamu hizmeti anlayışı da değişmektedir. Kamu hizmeti artık sadece devlet tarafından üretilmemekte, devlet yanında piyasa güçleri tarafından da kamu hizmeti sunulmaktadır (Tokathoğlu, 2005: 156). Diğer bir ifadeyle devletin kamu hizmetlerinden çekilmek suretiyle boşalttığı alan piyasa mekanizmaları tarafından doldurulmaktadır. Bir kamu hizmetinin piyasa mekanizmalarına açılması, öncelikli olarak söz konusu hizmetin kamu hizmeti statüsünden çıkarılmasıyla söz konusu olmaktadır. Böylece kamu hizmeti vasfı sona erdirilen hizmet, rekabet ortamında piyasa güçleri tarafından sunulabilmektedir. Diğer yöntem ise daha ziyade “sosyal niteliği ağır basan hizmetler” ile “doğal tekel” niteliğindeki hizmetler için geçerlidir. Bu tipteki hizmetler kamu hizmeti statüsünden çıkarılmamakta, buna karşılık bu hizmetlerin “özel kişilere gördürülmesi”nin yolu açılmaktadır. Bu durumda da kamu hizmeti vasfına sahip bir hizmet “kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi” yöntemiyle piyasaya açılmaktadır (Ataay, 2007: 35–37).

Kamu hizmetlerindeki piyasa odaklı bu değişim sonucunda kamu hizmetinin kamusal niteliği ciddi yara almaktadır. Daha belirgin olarak kamu hizmetinin hedeflerinde, yapısında, kurallarında, fonksiyonlarında önemli aşınmalar ortaya çıkmakta ve kamu hizmeti kullanıcıları açısından olumsuz bir tablo ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucunda kamu-özel ayrımı ortadan kalkmakta, hizmet alıcılarının sayısı daralmakta, sosyo-ekonomik durumu kötüleşmekte ve kamuya olan güven azalmaktadır (Haque, 2001: 65).

Tüm bu gelişmeler sağlık, sosyal yardım ve hizmetler, eğitim, yüksek öğrenim, belediye hizmetleri ve ulaştırma gibi kimi alanları özel sektöre açmaktadır. Özel sektör kimi zaman taşeron olarak kimi zaman da hizmetin asıl sunucusu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum bir yandan kamu hizmetlerinde kalitenin yükselmesini diğer yandan da kamu hizmetlerinin belli bir bedel karşılığında sunulmasını beraberinde getirmiştir (Bilgin, 1995: 175). Zira kamu hizmetlerinin piyasaya açılması ve buna paralel olarak hizmetlerin sunumunda kâr amacı güdülmesi, “faydalanan öder” ilkesi doğrultusunda hizmetlerin fiyatlandırılmasına yol açmaktadır. Bu durum çeşitli düşünürlerce kamu hizmetlerinin “sosyal hak” olma niteliğine son verildiği ve “yurttaş” kavramının yerini “müşteri” kavramına bıraktığı şeklinde yorumlanabilmektedir (Ataay, 2007: 70–71). Son dönemlerde kamu yönetimi alanında etkisini artıran Yeni Kamu Yönetimi (YKY) yaklaşımı, toplam kalite yaklaşımı gibi yönetim anlayışlarının yanı sıra hizmet sunumunda kalite kavramının öne çıkması, performans dayalı başarı

değerleme sistemleri ve müşteri odaklı hizmet sunma anlayışı da bu süreci desteklemektedir (Sezer, 2008: 156).

Sosyal refah devleti anlayışı için geçerli olan “vatandaşlık” statüsü toplumdaki bireylerin kamu hizmetlerinden yararlanmasını bir “hak” olarak algılar ve buna bağlı olarak toplum üyelerine haklar ve ödevler doğrultusunda eşitlik sağlamayı görev olarak kabul eder. Devletin toplumun ortak yararını sağlamak için vardır ve devletin meşruiyeti kamu yararı ilkesinin gerçekleşmesine dayanmaktadır (Akıllı vd., 2007: 156). Buna karşılık kamu hizmetlerinin özel sektöre devri, devletin görev alanından çıkan kamu faaliyetleri için vatandaşların kamu hizmeti talep etme haklarının ortadan kalkması anlamına gelmektedir (Güler, 2005: 59). “Hak” olmaktan çıkan ve bir fiyat karşılığı özel sektör tarafından sunulan kamu hizmetleri çoğunlukla erişim sorununu da beraberinde getirmektedir. Ekonomik açıdan iyi durumda olan bireyler bu hizmetlerden daha iyi şartlarda ve daha kolay yararlanabilirken, mali açıdan yetersiz olanlar hizmete erişim ve hizmetten yararlanma noktasında sıkıntılarla karşılaşmaktadır (Bilgin, 1995: 175).

Bir yandan neo-liberalizm ve değişen devlet anlayışı, diğer yandan artan ve farklılaşan vatandaş talepleri kamu yönetimini ve kamu hizmetlerini şekillendirmiştir. Sınırlı devlet anlayışı özel sektörün ve gönüllü kuruluşların devletin görev alanına dâhil olmasına yol açmış, bu süreç e-devlet anlayışı, yönetim ve toplam kalite yaklaşımı ile desteklenmiştir. Böylece bazı kamu hizmetleri özel sektöre ve gönüllü kuruluşlara açılırken bazı kamu hizmetleri de bölgesel (Çelebi ve Yalçın, 2008) ve küresel (Yalçın, 2009) nitelik kazanmıştır. Açlık ve yoksulluk, salgın hastalıklar ve çevre sorunları gibi konular bölgesel veya küresel bir boyut kazanmış, bunun sonucunda bu sorunlarla mücadeleye yönelik bölgesel veya küresel kamu hizmetleri önem kazanmıştır (Tokathoğlu, 2005: 143).

6. SONUÇ

Refah devleti uygulamalarının ilk kez somut bir şekilde ortaya çıktığı dönem olarak 1945-1970 arasını göstermek mümkündür. Söz konusu dönemde devletin ekonomiye, üretim süreçlerine müdahale etmiştir. Devlet sağlık, eğitim, barınma, sosyal yardım ve sosyal güvenlik gibi faaliyet alanlarına müdahale ederek gelirin yeniden dağıtılmasında etkin bir rol oynamıştır. 1960 ve 1970’lerde refah devletinin gereklerini sağlama çabaları neticesinde devletin ekonomideki ve sosyal yaşamdaki rolü oldukça yüksek bir düzeye çıkarken, 1970’lerin özellikle ikinci yarısında ortaya çıkan ekonomik ve sosyal krizlere paralel olarak Keynesyen müdahaleci devlet anlayışının etkinliğinin zayıflaması, devletin işlev ve görevleri üzerine bir dizi yeni tartışma başlatmış, süreç içinde devletin ekonomi ve sosyal refaha ilişkin fonksiyonları da dönüşüme uğramıştır. Bu dönemi tanımlayan kavramlardan biri de devletin ekonomideki etkinliğinin azaltılmasını öngören Washington Uzlaşması olmuştur. Sürece paralel ilerleyen bir diğer gelişme ise ekonomide devletin talebi yönettiği Fordist (kitlese) üretim yapılanmasının yerini, devletin firmaları desteklediği post-Fordist (esnek) üretim yapılanmasının almasıdır. 1980’lerden itibaren devletin

fonksiyonlarının ve görevlerinin değişmesi yoluyla refah devletinden neo-liberal devlete kayışta arz yanlı iktisat anlayışı önemli bir rol üstlenmiştir.

Küreselleşme süreci ve neo-liberal politikalar pek çok alanı olduğu gibi kamu hizmetini de etkilemiştir. Devletin görev alanındaki dönüşüme ve düzenleyici devlet anlayışına paralel olarak kamu hizmeti de yeniden yorumlanmıştır. GATS ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışı gibi gelişmeler de bu süreci desteklemiş ve hızlandırmıştır. Bunun sonucunda kamu hizmeti sunumunda devletin ağırlıklı rolü ortadan kalkmış, kimi zaman özel sektör kimi zaman da gönüllü kuruluşlar devletin yürüttüğü bu hizmetleri üstlenmiştir. Yeni süreç çeşitli sorunları ve tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Devletin görev alanındayken ağırlıklı olarak kamu tarafından finanse edilen hizmetlerin, özel sektöre devriyle birlikte finansman sorunu ortaya çıkmıştır. Özel sektör tarafından sunulan hizmetlerin bedelinin kim tarafından ve nasıl ödeneceği sorusuna cevap aranmıştır. Bu noktada bazı hizmetlerin bedelinin devlet tarafından karşılanması, bazılarının doğrudan hizmetten yararlananlar tarafından karşılanması, bazılarının da ortaklaşa karşılanması söz konusu olmuştur. Böylece kamu hizmeti anlayışında yeni bir döneme girilmiştir. Neo-liberal politikaların belirleyici olduğu ve yön verdiği yeni süreçte kamu hizmetlerinin piyasa güçlerine açılması eleştirilerin odağında olmuştur. Kamu hizmetinin “hak” niteliğini kaybettiği ve bir bedel karşılığı alınan “meta” haline geldiği ifade edilmiştir. Benzer şekilde “hak”tan kaynaklanan “vatandaşlık” statüsünün de sona erdiği ve “müşteri” kimliğinin öne çıktığı üzerinde durulmuştur.

Diğer yandan günümüzde toplumlar ve devletler hızlı bir değişim sürecine girmiştir. Böyle bir ortamda bir yandan vatandaşların istek ve beklentileri çeşitlenip artmış, diğer yandan da devletin sorumluluk alanı farklılaşmıştır. Devletler artan maliyetleri karşılama ve toplumsal memnuniyet sağlama gibi önemli sorunlarla karşı karşıyadır. Zira bireylerin sosyo-ekonomik beklentileri birçok etkene bağlı olarak artmış ve bireyler bu beklentilerini dile getirerek hükümetler üzerinde baskı kurma noktasında sivil toplum kuruluşları aracılığıyla daha etkin bir konuma ulaşmıştır. Uluslararası alanda düzenleyici ve sınırlı devlet baskısına maruz kalan hükümetler, içeride ise vatandaşların daha iyi hizmet sunma taleplerine cevap vermeye çalışmaktadır. Bu gelişmeler hükümetleri bir tercihte bulunmaya itmiş ve devletler ekonomik, sosyal ve siyasal özelliklerine göre çeşitli kamu hizmetlerini piyasaya devretmek durumunda kalmıştır. Hizmetlerin özel sektör tarafından yerine getirilmesinin ortaya çıkardığı etkiler ise özellikle dar gelirli toplumsal gruplar üzerinde kendini hissettirmekte, bu kesim sosyal hizmetlere erişim konusunda çeşitli sıkıntılarla karşı karşıya kalmaktadır. Buna karşılık hükümetler söz konusu kesimin hizmetlere erişimini kolaylaştırmak ve olumsuz etkilenmelerini önlemek amacıyla çeşitli yan tedbirlere başvurabilmektedir. Yaşanan süreçte devlet, bir yandan kendi görev ve sorumluluklarının sınırlanmasına ilişkin global baskıya ve sosyo-ekonomik dönüşüme maruz kalırken ve bunun sonucunda devletin kamu hizmeti anlayışında değişim meydana gelirken diğer yandan devletin dar gelirli grupları sosyo-ekonomik olarak korumak üzere yeni görevler yüklenmek durumunda kaldığı anlaşılmaktadır.

KAYNAKÇA

1. AKILLI Hüsniye, Funda K. DUMAN ve Kadriye OKUDAN, “Kamu Yönetimi Reform Dinamiklerinin Kavramsal Analizi”, içinde **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Şinasi AKSOY ve Yılmaz ÜSTÜNER (der.), Nobel Yayın Dağıtım, ss. 153–162, Ankara, 2007.
2. AKTEL, Mehmet, **Küreselleşme ve Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2003.
3. ALCOCK, Cliff, Sarah PAYNE ve Michael SULLIVAN, **Introducing Social Policy**, Pearson Prentice Hall, Harlow-England, 2004.
4. ALCOCK, Pete, Angus ERSKINE ve Margaret MAY, **The Blackwell Dictionary of Social Policy**, Blackwell Publishing, Oxford, 2002.
5. ALCOCK, Pete ve Garry CRAIG (ed.), **International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World**, Second Edition, Palgrave Macmillan, New York, 2009.
6. ALTAN, Ömer Zühtü, **Sosyal Politika Dersleri**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2004.
7. ATAAY, Faruk, **Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler**, De Ki Yayınları, Ankara, 2007.
8. BAYRAKTAR, Gonca, “Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, içinde **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (Der. Burhan. AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin. YAYMAN), Yargı Yayınevi, Ankara, 2003.
9. BİLGİN, Kamil Ufuk, “Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE, Cilt 1, s. 171-190, Ankara, 1995.
10. BOZKURT, Ömer, Turgay ERGUN, ve Seriyse SEZEN, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, 2. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara, 2008.
11. ÇELEBİ, A. Kemal ve A. Zafer YALÇIN, “Kamusal Mallar Teorisinin Değişimi: Bölgesel Kamusal Mallar”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt 15, Sayı 2, ss. 1-18, 2008 .
12. DINITTO, Diana M. ve Linda K. CUMMINS, **Social Welfare: Politics and Public Policy**, Pearson/Allyn and Bacon, Boston, 2007.
13. DİLEYİCİ, Dilek ve Tarık VURAL, “Kamusal Mallar Teorisinde Yeni Gelişmeler”, içinde **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları**, (Ed. Coşkun Can AKTAN, Dilek DİLEYİCİ, İstiklal Yaşar VURAL), Seçkin Yayınları, Ankara, 2006.
14. DOLGOFF, Ralph ve Donald FELDSTEIN, **Undersanding Social Welfare A Search For Social Justice**, Seventh Edition, Pearson Education Allyn and Bacon, Boston, 2007.

15. DULUPÇU, Murat, “Americanismo e Fordismo ve Yeni Kapitalist Gelişme: Düzenleme Perspektifi”, **İktisat Dergisi**, Eylül-Aralık, Sayı: 441-444, s.52-62, 2003.
16. DUMLUDAĞ, Devrim, “Küreselleşmeyi ‘Büyük Dönüşüm’ Üzerinden Okumak” **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 1, s.121-136, 2004.
17. DYE, Thomas R., **Understanding Public Policy**, Second Edition, Prentice Hall, New Jersey, 1975.
18. ENER, Meliha ve Esra DEMİRCAN, “Küreselleşme Sürecinde Değişen Devlet Anlayışından Kamu Hizmetlerinin Dönüşümüne: Sağlık Hizmetlerinde Piyasa Mekanizmaları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 1, s. 57–82, 2008.
19. EROL, Ahmet, “Devlet ve Devletin İşlevlerinin Gelişimi”, **Mükellefin Dergisi**, Sayı: 114 (Eylül), s.110-115, 2003.
20. FELDSTEIN, Martin, “Supply Side Economics: Old Truths and New Claims”, **The American Economic Review**, Vol. 76, No. 2 (May), s.26-30, 1986.
21. GILBERT, Neil ve Paul TERRELL, **Dimensions of Social Welfare Policy**, Pearson/Allyn and Bacon, Boston, 2005.
22. GÜL, Hüseyin, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılımlarından Bakış”, içinde **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, Hüseyin ÖZGÜR ve Muhammet KÖSECİK (Der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 39-56, 2005.
23. GÜLER, Birgül Ayman, **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.
24. HAQUE, M. Shamsul, “The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance”, **Public Administration Review**, Vol 61, No 1, s. 65-82, 2001.
25. HOOD, Christopher “The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme”, **Accounting Organizations And Society**, Vol:20 No:2/3, ss.93-109, 1995.
26. JESSOP, Bob, **Kapitalist Devletin Geleceği**, (Çev: Ahmet Özcan), Epos Yayınları, Ankara, 2009.
27. JESSOP, Bob, “Toward a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy”, **Studies in Political Economy**, No.40 (Spring), s.7-39, 1993.
28. KORAY, Meryem ve Alper TOPÇUOĞLU, **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1995.

29. KUTUN, Melahat, “Türk Kamu Yönetiminde Küresel Etkiler ve Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim Dinamikleri”, **E-Akademi Dergisi**, Sayı 43, Eylül 2005, <www.e-akademi.org>, Erişim: 28.01.2011.
30. McDERMOTT, C. John ve Robert F. WESCOTT, Fiscal Reform That Work, **International Monetary Fund, Economic Issues**, No:4 (January), 1997.
31. SEYİDOĞLU, Halil, **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 1999.
32. SEYYAR, Ali, **Sosyal Siyaset Terimleri**, Sakarya Yayıncılık, 2.Baskı, Sakarya, 2008.
33. SEZER, Özcan, “Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 8, s. 147-171, 2008.
34. SPICKER, Paul, **The Welfare State: A General Theory**, Sage Publications, London 2000.
35. ŞAYLAN, Gencay, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2003a.
36. ŞAYLAN, Gencay, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, içinde **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, B. AYKAÇ, Ş. DURGUN ve H. YAYMAN (Der.), Yargı Yayınevi, Ankara, 2003b.
37. TOKATLIOĞLU, Mircan Yıldız, **Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri**, Alfa Aktüel, İstanbul, 2005.
38. TOKYOL, Aysen, **Sosyal Politika**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, Bursa, 1997.
39. ULUSOY, Ali, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, Ülke Kitapları, İstanbul, 2004.
40. WILLIAMSON, John, “What Washington Means by Policy Reform”, içinde, Williamson, John (ed.), **Latin American Readjustment: How Much Has Happened**, Institute for International Economics, Washington, 1989.
41. YALÇIN, Arman Zafer, “Küresel Çevre Politikalarının Küresel Kamusal Mallar Perspektifinden Değerlendirilmesi”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 12, Sayı 21, ss. 288–309, 2009.
42. YAVUZ, Gülin, “Washington Uzlaşmasından Post Washington Uzlaşmasına: Kalkınma Gündeminin Biçimlenişinde ‘Yeni Kurumcu İktisat’ Etkisi”, **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt:18, Sayı:64, s:23-44, 2007.

Ek Tablo 1: Refah Devletin Evreleri

	Başlangıç Dönemi (1880'ler-1930'lar)	Büyüme Dönemi (1940'lar-1950'ler)	Olgunlaşma Dönemi (1960'ların ortası-1970'ler)	Tasarruf/Kısıntı Dönemi (1970'lerin ortası-Devam ediyor)
Siyasal Gelişmeler	Demokrasinin gelişimi, oy verme hakkının yaygınlaşması, işçi hareketlerinin gelişmesi, sosyal demokrasi, modern liberalizm	Sosyal harcamaların artmasına yönelik geniş siyasal uzlaşma, Avrupa'da güçlü işçi partileri, ABD'de demokratlar	Yeni siyasal seçim bölgeleri, azınlıklar, kadınlar, özürülüler ve diğerleri için daha geniş medeni ve sosyal haklar	Muhafazakârlığın dirilmesi-geri gelmesi ulusların uyanması (bağımsızlıklarını kazanması), sosyal demokrat partiler, refah devletin in meşruluğunun sorgulanması
Ekonomik Gelişmeler	Kontrolsüz kapitalizmin altın çağı, sanayileşmenin ekonomik olarak yer değiştirmesi	Büyük bunalım (1929 Ekonomik buhranı) sonrası Keynesyen ekonominin zaferi, 2. Dünya Savaşı sonrası güçlü ekonomik büyüme-düşük işsizlik	1970'lerin ortasına kadar sürdürülebilir refah ve iyileştirilmiş hayat standartları, 1973 "Petrol Şoku" Batı Ekonomilerini sarsıyor.	Daha yavaş ekonomik büyüme, bireysel gelirlerin durgunlaşması, eşitsizliğin artması, Avrupa işsizliğinde artış, yaşlanan nüfustan sosyal güvenlik kurumlarına yönelik artan talepler
Anahtar Sosyal Politikalar	Sosyal güvenlikte emeklilik, işsizlik, sağlık güvencesi gibi yeni girişimlerin ortaya çıkması, sosyal güvenliğe ilişkin kamu harcamalarının gayri safi milli hâsılanın %5'lerine ulaşması	Temel sosyal güvenliğin kapsamında genişleme, sağlık güvencesi, kamu yardım programları, aile ödenekleri	Gelir, sağlık güvencesi ve sosyal hizmet program çeşitliliğinde artış, 1970 ortalarında sosyal güvenliğe ilişkin kamu harcamalarının Avrupa'da GSYH'nin %25'lerine ABD'de %20'lere ulaşması	Sosyal güvenlik ağına devlet tarafından sağlanan destek de azalma/erozyon, sosyal güvenlik programlarında düşük miktarda kısıntı, harcama oranlarının sabitlenmesi
Devletin Rolü	Ulusal olarak refah politikalarına devletin liderlik etmesi, özel kurum ve yerel girişimler de düşüş	Ulusal sosyal finansın genişleyerek yayılması, düzenleme, refah devleti taraftarlarının evrenselleşmesi	Azınlıklar, dışlanmış gruplar, şehirlerin fakir nüfus için sosyal ve ekonomik hakları öne çıkaran yeni programlar, kamu istihdamında büyük artış	ABD'de Reagan, Birleşik Krallık'da Thatcher refah devletin in genişlik ve kapsamını azaltmanın yollarını aramaktadırlar. Âdem-i merkezîyet-yerinden yönetim, özelleştirme.
Anahtar Tarih ve Olaylar: İngiltere ve Avrupa	1886: Almanya'da sağlık sigortası kanunlaştırıldı. 1911: İngiltere'de Ulusal Sigorta Yasası kanunlaştırıldı. 1921:Avusturya ilk aile yardımını kanunlaştırdı.	1943: "Beveridge Planı" II. Dünya Savaşı sonrası İngiliz toplumu için kapsamlı bir refah projesini ortaya koymuştur.	1966: İngiltere'de Sosyal Güvenlik Bakanlığı oluşturuldu; Daha fazla tamamlayıcı yardım sağlandı. 1971:Kronik hastalara yeni haklar/yardımlar sağlandı.	1979: Margaret Thatcher İngiltere Başbakanı oldu. Sosyal konutlar/Toplu konutlar özelleştirildi, emekli maaşları düşürüldü.
Anahtar Tarih ve Olaylar: ABD	1913: Artan oranlı federal gelir vergisi uygulaması başlatıldı. 1935: Sosyal Güvenlik yasalaştı.	1953: Federal Hükümet düzeyinde Sağlık, Eğitim ve Refah Bakanlıkları kuruldu.	1964: Fakirlikle mücadele Lyndon Johnson tarafından başlatıldı. 1965: Sağlık sigortası ve sağlık yardımı yasalaştı.	1980: Reagan ABD başkanı seçildi. 1994: Cumhuriyetçiler ABD Kongresi'nin kontrolünü ele geçirdi. 1996: Bakıma muhtaç çocukların ailelerine verilen yardımlar kaldırıldı.

Kaynak: Gilbert, Neil ve Paul Terrell, **Dimensions of Social Welfare Policy**, Pearson/Allyn and Bacon, Boston, 2005: 38.