

Devlet ve Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Eğilimler

Nesrin Nas*

Dünyada büyük bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşümün tanımlanmasında birbirinden farklı boyutları öne çıkaran farklı senaryolar var. Bu senaryolardan bir kısmı bir dönemin bittiğini, yeni bir dönemin başladığını anlatır. "Tarihin sonu", "ideolojilerin sonu", "post endüstriyel" toplum' gibi tezler bu senaryoların dile getirdiği tezlerdir. Bu teoriler cari toplumsal yapıdaki dönüşümleri daha ziyade radikal "kesintiler", "süreksizlikler", "kopuşlar" temeline kurumsallaştırma eğilimdedirler. Öte yandan "bilgi toplumu", "küreselleşme", "post-fordizm" gibi başka bazı senaryolar ise sürekliliği kavramsallaştırmaya çalışmaktadırlar.

Ben ikinci tür geçiş senaryoları üzerinde odaklanmayı tercih ediyorum. Çünkü her dönem bir sonraki döneme geçişin dinamiklerini içinde taşır. Bu nedenle devlet ve kamu hizmeti anlayışındaki yeni eğilimleri daha iyi kavrayabilmek için 1929 bunalımı sonrasında gelişmelere kısaca değinmekte yarar var.

1929 bunalımına neden olan eksik talep ve düşen kâr hadleri karşısında Smithci paradigmanın yerini Keynesci paradigma almış ve başta kamu harcamaları ve kamu hizmeti kavramları olmak üzere devletin ekonomi ile ilişkileri yeniden tarif edilmiştir. Keynesci para-

digmanın belirleyici ögesi efektif taleptir ve bu talebin yaratılması misyonu devlete yüklenmiştir. Böylece devlet, bu misyonu gerçekleştirmek için ekonomiye müdahale etme hakkını yeniden kazanmıştır.

Bu müdahaleci devlet anlayışı;

- Kamu mal ve hizmetlerinin varlığı,
- Sosyal adalet ve eşitlik hedefleri,
- Bilgi eksikliği ve belirsizlik,
- Üretici ve tüketicilerin kararlarının rasyonelleştirilmesi,
- Enflasyonun düşürülmesi ya da durgunluğun önlenmesi, işsizliğin azaltılması ve ekonomik büyümenin sağlanması temellerine dayandırılmıştır.

Refah devleti politikalarının uygulandığı 1945-1973 yılları arasında, sanayi toplumunun üretim biçimi olan kitle üretiminin hakim hale gelmesi bir yandan standart tüketim kalıplarının oluşmasına diğer yandan geniş ve istikrarlı bir pazarın varlığına, işgücü piyasasının ve işgücü ilişkilerinin değişmezliğine bağlıydı. Kitle üretimi, bir yandan ölçek ekonomilerini gerçekleştirmek için belirli ellerde toplanan bir yapı oluşturma amacını ve bu alanda devlet eli ile mal ve hizmetlerin sunulması ön koşulunu ortaya koyarken, diğer yandan kitle tüketimini de sistemin devamı için zorunlu kılmıştır.

* Anavatan Partisi İstanbul Milletvekili

Bu mal ve hizmetlerin kamu tarafından üretilip dağıtılmasının temel gerekçeleri bu mal ve hizmetlerin kullanımından hiç kimsenin dışlanamaması, bir kez üretildikten sonra ilave bir tüketiciye bu mal ve hizmetlerin sunumunun "sıfır" maliyetli olması, bu mal ve hizmetlerin dışsal fayda sağlamaları ve arzlarının bölünemez olması olarak ortaya konmuştur.

Böylelikle kamu kavramı doğrudan devletle ilişkilendirilmiş ve bu hizmetlerin sunumu için kollektif eylem ve genel bütçe gelirlerinin kullanılması gerektiği ana fikri 1945 sonrası ekonomilerine şekil vermiştir.

Bu teknik nitelikleriyle tanımlanan kamu mal ve hizmetlerinin devlet tarafından sunumu devletin dağıtıcı, düzenleyici, üretici etkinliklerinin artmasına ve dolayısıyla devletin idari yapısında buna paralel değişikliklere yol açmıştır. Üretim ve sözleşme ilişkilerini tekelletiren bürokratik devlet örgütlenmesi ile devletin meşruiyet zemini olan gönüllü rıza, özgür müzakere ve sözleşmenin yerini hipotetik bir rıza ve siyasal olarak itaat eden vatandaşların devlete karşı yükümlülükleri almıştır. Kısaca birey giderek büyüyen ve yetkileri artan devlet karşısında daha dar bir alana hapsolünmüş, refah devleti siyaseti ise devlet ve toplum arasındaki ayrımı ortadan kaldırarak devlet için olan toplum içindir anlayışını hakim kılmıştır. Bu da devletin rant dağıtıcı işlev yüklenmesini beraberinde getirmiştir.

Sonuç müdahaleci refah devletinin kamu kaynaklarının büyük çoğunluğunu kullanarak özel sektör alanını daraltması ve devletin bürokratik, hiyerarşik, katı, merkezîyetçi yapısı ile verimsiz, etkinlikten uzak hizmet üretmesi olmuştur.

1970'lerde devletin büyümesinin ortaya çıkardığı enflasyon, kronik bütçe açıkları, yükselen vergi yükü gibi sorunlar klasik liberal ilkelere geri dönme zaruretini ortaya koymuştur. Bu sorunlar ve bilgi toplumunun unsurları küresel bir yapılanmanın başlangıç dinamikleri olmuştur. Küreselleşme sadece teknolojik

bir gelişme olarak ortaya çıkmamış, ülkelerin açık ekonomi politikası izlemesi, uluslar arası ticaret, dünya piyasalarına üretim, hızlanan rekabet, küresel sermaye hareketleri, fiyatların küresel düzeyde belirlenmesi vs. gibi gelişmeleri de beraberinde getirmiştir.

Bu yeni dünyada üretim organizasyonu genel amaçlı tezgahlarda çok çeşitli mal üretebilme esasına dayanmaktadır. Kitle üretiminin, standart ürün pazarlarının giderek parçalanması, her tercihe göre üretim yapabilme imkanının ortaya çıkması, giderek farklılaşan, ayrışan ve çeşitlenen bir talebi ve böyle bir talebe cevap verebilen üretimi zorunlu kılıyor. İlâveten öğrenme, yeni teknolojileri uyarlayabilme, teknolojik yenilikleri hızla adapte edebilme ve yeni teknolojiler yaratabilme zorunluluğu global pazarlara üretim yapabilen küçük işletmeler temelinde bir gelişmeyi de beraberinde getirmiş bulunuyor.

Bu yönüyle küreselleşme refahı yaygınlaştırmanın ve refahın daha geniş kitlelerce paylaşılmasının en önemli dayanağını oluşturmaktadır. Ancak bilgi üretimine, bilginin kullanımına ve bilginin yayılma hızı temeline dayanan küreselleşme ülkeler, bölgeler arasında farklı yayılmalar göstermekte ve doğal olarak kendi 'iktidar geometrisi'ni de oluşturmaktadır. Ve bu iktidar geometrisinde yer bulmak ancak ihtiyaç duyulan değişimi gerçekleştirmekle mümkün olacaktır. Ayrıca küreselleşme dediğimiz yeni oluşum ve yeni üretim tarzı beraberinde yeni bir devlet anlayışını, toplum-devlet-birey ilişkisini gündeme getirecektir. Bu belki de kitle demokrasilerinin de sonu olacak ve 21. Yüzyıl kitle üretimi, kitle tüketimi ve kitle demokrasilerini de tarihte ait oldukları yere gönderecektir.

Küreselleşme bağlamında yaşanan dönüşümler kitleler yerine bireyi ve bireyin seçimini öne çıkarmaktadır. Doğal olarak küreselleşme bir yandan küresel benzeşmeyi gerekli kılarken, diğer yandan farklılıkları, etnisiteyi,

ötekiliği öne çıkaran; kimlikler alanını genişleten ve siyasal çoğulculuğu vurgulayan, fakat aynı zamanda kutuplaştırıcı etkiler de üreten küresel-yerel ikiliğini ve birey ve toplum düzeyinde 'güven' sorununu gündeme getirmiştir. Dolayısıyla küreselleşme yeni dayanışma biçimleri üretmekte, devlet-toplum ilişkisinde ise kitle demokrasilerini ve temsili yapıyı aşındırmakta ve katılımcı-çoğulcu demokrasi projesini, aydınlanmanın özgürleştirici yönünü talep etmektedir. Kamu yönetimleri bu büyük değişimler karşısında küreselleşen dünyaya entegrasyonu sağlayacak, değişimi yönetecek rasyonel-hukuki ve nötr bir yapı ortaya koymakta zorlanırken, tam aksine değişimin önündeki en büyük direnci oluşturmaktadırlar. Tüm bu yoğunlaşmış, geniş değişim alanı yaratan gelişmeler çağdaş devlet anlayışının ve kamu yönetiminin unsurlarının da neler olacağını göstermektedir.

Türkiye'de devletle ilgili bunalımın birinci boyutunu hukukun üstünlüğü ilkesinin yerleşiklik kazanmaması, devletin örgütsel yapısı ve işleyişinin evrensel hukuk kuralları ve normları ile uyumlu olmaması oluşturmaktadır. İkinci boyut devletin aşırı büyümesi, kumanda ekonomisinin piyasa ekonomisini minimize etmesi ve bireyin giderek daha dar bir alana hapsolmesidir. Üçüncü boyut ise kamu mal ve hizmetlerinin etkinlik, verimlilik kriterlerinden uzak, aksine hantal, bürokratik, irrasyonel, müsrif bir biçimde üretilmesidir.

Bu hakikatler ekonomik ve siyasal liberalizmin birlikte uygulanmasının önemini de göstermektedir. Açıktır ki 21. Yüzyıl Türkiye için devletin, ekonominin ve siyasetin yeniden yapılandırıldığı bir yüzyıl olmak zorundadır. İlk olarak merkezi devletin hukuk ile sınırlandırılmadıkça belirginleşen baskıcı ve bireysel hak ve özgürlükleri budayıcı gücü anayasal hukuk devletinin önemini göstermektedir. İkinci olarak çoğulcu ve açık toplumun koşullarının oluşturulması gerekmektedir. Bir iyi anlayışın dayatıldığı otoriter ve totaliter top-

lumlarda farklılıklar aynılığa indirgenir, türdeşleşme kazınılmaz hale gelir. Çoğulcu toplum farklılıkların bir arada yaşadığı ancak ilkesel olarak birey ve topluluklara ait değerlerin zorlayıcılık vasfıyla kamusal alana taşınmadığı, her halükârda fakat birey hak ve özgürlüklerinin esas olduğu, özel alanın bütünüyle korunduğu ve hukuk devleti ilkelerine bağlandığı bir toplumdur. Bu açık toplum öngörüsünün arkasında ahlakın da çerçevesini çizen liberal negatif özgürlük anlayışı vardır. Bu özgürlüğün ahlakı hem birey özgürlüğünü koruyacak hem de ötekilerin yaşama biçimlerine saygılı, barışçıl bir ortam oluşturacaktır. Anayasal çağdaş devlet çoğulcu demokrasinin ve özel alanın güvence altına alınmasının olmazsa olmaz koşuludur. Devletin yaşamın bir çok alanına ve sözleşme özgürlüğüne gözetim düzeneklerini sağlayan yetkilerinin bireysel özgürlük ile liberal özgürlük anlayışına referansla yeniden yorumlanması gerekmektedir. Bu, devletle sivil toplum, kamusal ve özel alan arasındaki klasik liberal ayırımı muhafaza etmeyi gerekli kılar.

Çağdaş devlet mutlak yönetme erkine sahip, meşruiyeti kendinden menkul, farklılıkları tanımayan, ayırımçı ve üretici devlet değil; hukukun üstünlüğü ilkesine bağlı, sınırlı, iyi yaşam tercihleri karşısında nötr, meşruiyetini toplumun bireyleri ile yaptığı sözleşmeden ve açık rızadan alan, regülatör-teknik ve denetleyici devlettir. Bu kapsamda devletin küçültülmesi, kamu sektörünün ekonomik alandaki payının azaltılmasına yönelik reformlar kaçınılmazdır. Doğal olarak üretimi ve bölüşümü devlet gücünün kullanılması değil, iş-mal-bedel ahlaksal temeli ile pazar mekanizmaları belirlemelidir.

Bu kapsamda kamu yönetimi alanının daraltılması ve hizmetlerin daha rasyonel ve kaliteli sunulması için;

- Kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa mekanizmalarının hakim kılınması ve özelleştirme,
- Desantralizasyon ve yerelleştirme ve

•Gönüllüleştirme

yöntemleri kurumsallaştırılmalı ve bu yönde gerekli yapısal uyarlamalar gerçekleştirilmelidir.

Yapısal uyarlamaları belirleyen kavram 'yönetişim' ve toplumun güçlendirilmesidir (empowerment). Otoriteye dayalı politika oluşturma ve uygulama sürecini içeren "yönetim" kavramının aksine "yönetişim" çok aktörlü bir sistemin varlığını kabul eden, bu aktörler ile devlet arasında ortaklık öngören ve sivil toplumun yapabilme kapasitesini artırmayı hedefleyen yeni bir anlayışı anlatmaktadır. Bu yaklaşım toplumu yönlendirmekte sorumluluğun devletten sivil topluma doğru kaymasına ve demokrasinin sivil toplum örgütlerinin oluşturacakları kamusalıklar ile diyalogu esas alan müzakereci ve sürekli yeniden oluşan ittifaklara dayalı hale gelmesine yol açacaktır.

Bu ilkeler ışığında kamu mal ve hizmetleri de yeniden tanımlanmalı ve dışlama vb. kriterler çerçevesinde kamunun anlam alanı daraltılmalıdır. Çünkü artık kitle tüketimi yoktur. Kamu hizmetleri pekala bölünebilir ve piyasa kurallarına bağlı olarak üretilebilir. Kaldı ki bireysel özgürlükler geliştikçe bireyler daha az vergi ödeme eğilimini de taşıyacaklardır. Bu nedenle büyük kamu projeleri sanayi toplumu döneminin anlayışıyla kamu hizmeti kapsamında sunulamayacak, büyük bir ihtimalle piyasa mantığı içinde üretilmesi bir zorunluluk olacaktır. Bu aşamaya da kısmen ge-

linmiştir. Bu mal ve hizmetler kamu sektörü, yerel yönetimler, ihale ya da satış, kiralama, imtiyaz, kupon, yap-işlet-devlet, gönüllü kuruluşlara devir, kredi desteği (sübvansiyon), self-servis gibi farklı organizasyon seçenekleri kurumsallaştırılarak sunulacaktır. Bu organizasyonel seçenekler bir yandan kamu sektörünün büyümesini engellerken diğer yandan klasik kamu hizmeti alanını daraltacak, hizmetlerin daha kaliteli ve verimli ve aynı zamanda tüketici tercihlerine duyarlı sunulmasına yol açacaktır.

Bunu takip eden gelişme ise kamu mal ve hizmetlerin sunumunun merkezi düzeyden yerel düzeye aktarılması ve gönüllü kuruluşlarla işbirliği/ortaklık uygulaması olacaktır.

Sonuç olarak bu gelişmeler ışığında 'kamu'ya yüklenen anlam değişecek ve devlet merkezli bir kamu anlayışından toplum merkezli bir 'kamu' anlayışına geçilecektir. Bu çerçevede kamu hizmetlerinde gözetilecek ilkeler öncelikle;

- kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin sağlanması ve bu amaçla kamu hizmeti üretiminde de rekabetin esas alınması,
- birey-tüketici odaklılık ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin herkes için erişilebilir kılınması ve fırsat eşitliğinin yaratılması ve
- hizmetlere katılımın ve aleniyetin sağlanması olacaktır.